

October 2007



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

# المؤتمر العام

منظمة الأغذية والزراعة: تحدي التجديد

تقرير التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

معروض على لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل للمنظمة

سبتمبر/أيلول 2007



منظمة الأغذية والزراعة: تحدي التجديد
تقرير التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
معروض على لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل للمنظمة
سبتمبر/أيلول 2007

الفريق الأساسي للتقييم

السيد Leif E. Christoffersen – قائد الفريق

السيد Keith Bezanson – القائد السابق للفريق والمؤلف الرئيسي للتقرير

السيدة Uma Lele العمل التقني للمنظمة

السيد Michael Davies – الإدارة والتنظيم والشؤون الإدارية

السيد Carlos Perez del Castillo \_ حوكمة المنظمة

السيدة Thelma Awori – دور المنظمة في النظام المتعدد الأطراف

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

روما، 2007





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

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA AGRICULTURA  
Y LA ALIMENTACION

منظمة  
الغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy

Facsimile: +39 0657053152

Telephone: +39 0657051

Leif E. Christoffersen

قائد فريق

التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة

21 سبتمبر/أيلول 2007

عزيزي السفير Perri،

يسرني ويشرفني أن أعرض التقرير النهائي للتقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة.

ولقد استفدنا كثيرا، في وضع هذا التقرير النهائي، من المعلومات والاقتراحات الجديدة التي قدمتها وفود أعضاء المنظمة وأمانتها بشأن مشروع التقرير. وهذا التقرير هو المنتج النهائي للفريق الأساسي في مجموعته، الذي أعربنا كلنا عن تأييدنا الجماعي والفردى له. ولدى إعداد التقرير، قدم إسهام من قبل الكثير من الأخصائيين والخبراء الإقليميين الاستشاريين في ميادين مختلفة من العمل التقني للمنظمة، فضلا عن مجالات الإدارة والحوكمة والمنظومة المتعددة الأطراف. وإضافة إلى الحوار المتقد الذي دار في الفريق الأساسي نفسه بشأن نتائج العمل والقرائن المقدمة، فإن هذه النتائج والقرائن قد أخضعت أيضا لمقارنة دقيقة مع الخلاصات التي انتهت إليها الخبراء الاستشاريين كل على حدة، والنتائج التي أسفرت عنها الزيارات القطرية، والاستقصاءات، وعمليات التقييم السابقة، والمعلومات الإضافية التي قدمتها الأمانة، والأدبيات المتوافرة عن أفضل الممارسات، والتي كانت مختلفة أحيانا عن نتائج العمل والقرائن المذكورة. وهكذا، فقد أعرب جميع أعضاء الفريق الأساسي أحيانا عن وجهات نظر مختلفة بشأن جوانب معينة خلال عملية إعداد التقرير النهائي، لكنهم أيدوا جميعا هذا التقرير النهائي. وكان من الأمور التي ساعدت كثيرا في تأليف التقرير النهائي، ذلك الإسهام الذي قدمه القائد السابق للفريق الدكتور Keith Bezanson، الذي رحب المجلس باستمرار عضويته للفريق الأساسي، والذي تمكن، رغم استمرار مشاكله الصحية، من دعم الفريق الأساسي كمؤلف رئيسي للتقرير.

ولقد بذلنا، ونحن نعزز التقرير، جهدا خاصا لتوضيح القضايا والوسائل الرئيسية التي تضمنها الفصل الأول. إلا أن الشيء الوحيد الذي نأسف له ونحن نقدم التقرير النهائي هو أننا لم نتمكن، في الوقت القليل المتاح، من إحكام التقرير من حيث الطول وسهولة القراءة بقدر ما كنا نود. وينطوي هذا على خطر يتمثل في أن الأعضاء سيصوبون اهتمامهم على أمور بعينها في توصياتنا دون أن يراعوا بالكامل الرسائل الرئيسية التي نريد إيصالها والمشكلات والفرص التي أدى تحديدها إلى توصيلنا إلى هذه الاستنتاجات. وبصرف النظر عن ذلك، فلقد كان من الواضح تماما لنا أن تأخرنا

سعادة السفير Flávio Perri

رئيس، لجنة المجلس للتقييم الخارجي المستقل

لمنظمة الأغذية والزراعة

في هذه المرحلة، سعيا إلى المزيد من التحسين، كان سيحد كثيرا من إمكانية استخدام التقييم استخداما عمليا من قبل الأعضاء والإدارة في وقت تتجهون فيه إلى اتخاذ قرارات في هذا الشأن في شهر نوفمبر/تشرين الثاني في مؤتمر المنظمة. لذلك قدمنا في الفصل الأول موجزا قائما على تجميع الرسائل الرئيسية التي يتضمنها التقرير بدلا من تقديم موجز تقليدي للتقييم.

وسترون من التقرير أننا خلصنا إلى أن المنظمة أنجزت الكثير وأنها تؤدي أداء جيدا. كما خلصنا إلى وجود حاجة ماسة إلى التغيير. فالعالم يحتاج إلى تجديد منظمة الأغذية والزراعة، وتجد هذه الدعوة إلى التجديد تعبيرها في وثيقة "الإصلاح مع النمو" التي تطالب بإجراء إصلاحات جوهرية في الاتجاهات التي يناقشها هذا التقرير، وبإتاحة موارد إضافية في الوقت ذاته. ولابد من التحرك نحو تحقيق الأمرين جنبا إلى جنب ولن يمكن تحقيق أحدهما دون الآخر. فالواقع أن غياب الإصلاح سيدفع المنظمة، بلا ريب تقريبا، إلى التدهور بخطى متسارعة؛ وهو تدهور سيزيد العالم بؤسا، حيث تتزايد التحديات للتغلب على الفقر وسوء التغذية وإدارة إسهام الزراعة في الاقتصاد في وقت يتواصل فيه النمو السكاني والضغط على البيئة ويزداد فيه تغير المناخ وعدم الاستقرار.

ولقد تلقينا، في أدائنا لعملنا، دعما مشكورا من موظفي المنظمة على جميع مستوياتها ومن كافة مواقعها. وقدمت دائرة التقييم، كما يتضح من إزاء الشكر والتقدير في صدر هذا التقرير، دعما بالغيا لجميع جوانب عملنا. كما أن المستشارين المكلفين بضمان الجودة الذين عينتهم لجنة المجلس قدموا إلينا معلومات وإرشادات قيّمة. هذا وكان دعمكم وتشجيعكم الشخصي لنا لا يقدر بثمن.

ويود فريق التقييم أن يعرب عن الشكر والتقدير، بصفة خاصة، للالتزام والدعم الكامل والانفتاح والأفكار التي تلقيناها من جميع أعضاء المنظمة في البلدان المختلفة وهنا في روما على حد سواء، وأن يهيب بالأعضاء أن يستمروا في التحلي بروح الحوار الذي تميزت به عملية التقييم حتى يغتنموا الفرصة السانحة ويقوموا بتجديد المنظمة.

ونود الإعراب كذلك عن التقدير لأعضاء المنظمة لأنهم عهدوا إلينا بهذا التقييم الصعب، والحاسم الأهمية في المقام الأول، وقدموا لنا الدعم في جميع مراحله.

بالنيابة عن فريق التقييم.

المخلص



Leif E. Christoffersen

قائد فريق

التقييم الخارجي المستقل  
لمنظمة الأغذية والزراعة

## بيان المحتويات

### الصفحات

1	شكر وتقدير
2	الموجز التنفيذي
8	الفصل الأول: صياغة التقييم الخارجي المستقل
8	الخلفية والمنهجية
11	الرسائل الرئيسية
30	المجموعات الأربع لخطة العمل الفورية
30	المجموعة الأولى - وضع رؤية جديدة للمنظمة
36	المجموعة الثانية: الاستثمار في الحوكمة
39	المجموعة الثالثة: تغيير الثقافة المؤسسية وإصلاح نظم التنظيم والإدارة
43	المجموعة الرابعة - إعادة الهيكلة من أجل تحقيق الفعالية والكفاءة
47	في المقرر الرئيسي وفي الميدان على السواء أفاق المستقبل: الخلاصات
48	عرض عام لهيكل التقرير ونتائجه وتوصياته
65	الفصل الثاني: الخلفية والسياق
65	خلفية ونطاق التقييم الخارجي المستقل
67	هيكل التقييم الخارجي المستقل
68	الفريق الأساسي
68	المنهجية
71	ضمان الجودة
72	المعوقات
73	السياق - تطوّر المنظمة
75	1945-1970: منظمة الأغذية والزراعة باعتبارها المنظمة الزراعية البارزة

79	1970-1980 - ظهور منظمات جديدة ولكن مع بقاء منظمة الأغذية والزراعة نشطة للغاية
81	1980-2007 - وجود تحد لمنظمة الأغذية والزراعة على جميع الجبهات
90	الاستنتاجات
94	<b>الفصل الثالث: فائدة وفعالية أعمال المنظمة التقنية للقرن الحادي والعشرين</b>
94	مقدمة
95	الأولويات العامة للأعضاء من أعمال المنظمة التقنية
99	الموارد المخصصة لأعمال المنظمة التقنية
99	توافر الموارد وتوزيعها
102	التغييرات في تخصيص الموارد في الميادين التقنية
103	إدارة المعارف وتوفيرها للمستخدمين
104	الدعوة والاتصال
113	إدارة المعارف ونشرها: نظم المعلومات والمطبوعات لدى المنظمة
118	التعاون التقني من أجل التنمية: إتاحة المعارف للمستخدمين
127	دعم المنظمة للاستثمار في الزراعة
132	الدعم التقني لحالات الطوارئ
137	قواعد البيانات والإحصاءات
144	<b>العمل في القطاعات التقنية</b>
144	إنتاج المحاصيل والهندسة الزراعية ووقاية النباتات والمبيدات
151	الثروة الحيوانية
157	موارد الأراضي والتربة
159	المياه والري
160	مصايد الأسماك
166	الغابات
	الدعم المؤسسي للتنمية الزراعية (التعليم العالي والبحوث، وتعلم المزارعين والخدمات
172	المالية في الريف والتسويق والأعمال التجارية الزراعية)
174	السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمتعلقة بالأغذية والزراعة



179	الأنشطة والمواضيع المشتركة
180	مراعاة المنظور الجنساني في مجمل برامج المنظمة ، وتمكين المرأة
185	إدارة البيئة والموارد الطبيعية
186	نقل التكنولوجيا والعمل الرائد، بما يشمل البرنامج الخاص للأمن الغذائي
189	المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات
190	المساعدة القانونية
191	الدعم المقدم من أجل وضع السياسات والاستراتيجيات
194	بناء القدرات
196	استنتاجات وتوصيات لزيادة ملائمة عمل المنظمة التقني وفعاليتها وتأثيره
196	استنتاجات عامة
198	تحديد الأولويات
203	إدارة المعرفة وتأمين توافر المعرفة للمستخدمين
211	المجالات التقنية في عمل المنظمة
230	الفصل الرابع: الحوكمة
230	الخلفية والسياق
232	الهيكل الحالي للحوكمة
233	دور المنظمة في الحوكمة العالمية
236	حوكمة استراتيجية المنظمة ، والبرامج والأمانة
238	عمل الأجهزة الرئاسية
244	الإشراف (المراجعة والتقييم)
245	القضايا الأساسية وثقافة الحوكمة
251	نحو توافق جديد في الآراء – إعادة بناء الحوكمة في المنظمة
252	إعادة بناء الثقة
253	تعريف دور كل من الحوكمة والإدارة
255	زيادة فعالية عمل المنظمة في مجال تحقيق الترابط العالمي بين السياسات والمعاهدات والاتفاقات

257	تعزيز البنية الوظيفية للأجهزة الرئاسية
265	التدابير الأخرى لتحسين قيام الحوكمة بدورها
270	<b>الفصل الخامس: المنظمة في المنظومة المتعددة الأطراف: الشراكات</b>
270	مقدمة
272	<b>المنظمة والأمم المتحدة</b>
272	الشراكات على المستوى العالمي
276	الشراكات على المستوى القطري
279	التعاون بين الوكالات التي تتخذ من روما مقر لها
284	<b>المنظمة والبنك الدولي</b>
285	<b>المنظمة والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية</b>
285	الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية
288	المنظمات الدولية الأخرى العاملة في قطاعات الزراعة والغابات ومصايد الأسماك
288	<b>المنظمة والمجتمع المدني</b>
291	<b>المنظمة والقطاع الخاص</b>
293	<b>الشراكات على المستوى الإقليمي</b>
294	<b>الاستنتاجات والتوصيات</b>
296	التوصيات
301	<b>الفصل السادس: تحديد وضع المنظمة من حيث ثقافتها وتنظيمها وهيكلها</b>
301	الثقافة التنظيمية للمنظمة
302	ملاحظات عامة
303	مسح مؤسسة BAH
306	استقصاء التقييم لآراء الموظفين
307	الثقافة التنظيمية من منظور الموظفين

312	صنع القرار، والمساءلة، وتفويض السلطة
315	الاستنتاجات
318	التوصيات
321	<b>التنظيم والهيكل</b>
321	خفض عدد الموظفين والتعاقد القصير الأجل
324	الاستجابات الأخرى: التعاقد فيما بين بلدان الجنوب لأغراض التعاون التقني
324	هيكل المقر الرئيسي
328	الهياكل والعلاقات الشاملة لقطاعات مختلفة في المقر الرئيسي
331	الاستنتاجات بشأن هيكل المقر الرئيسي
333	التوصيات بشأن هيكل المقر الرئيسي
341	الهيكل الميداني
344	الصلات بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية
345	المكاتب الإقليمية
348	المكاتب الإقليمية الفرعية
350	المكاتب القطرية
355	خطوط المسؤولية
356	الاستنتاجات بشأن الهيكل الميداني للمنظمة
357	التوصيات بشأن الهيكل الميداني
362	معايير المكاتب القطرية وممثلي المنظمة
366	الارتباط بالمكونات العامة لمقترحات التقييم الخارجي المستقل الإصلاحية
367	<b>الفصل السابع: دورة برامج المنظمة</b>
67	
367	مقدمة
367	وصف البنية
369	الموارد المالية
371	الخلاصات والتحليل
385	الموارد الخارجة عن الميزانية

392	برنامج التعاون التقني للمنظمة
392	التعلم المؤسسي والرقابة : التقييم والمراجعة
393	المراجعة
498	دوائر التقييم والمعلومات المرتدة
402	الترتيبات المؤسسية
403	الخلاصات الشاملة والتوصيات
415	الفصل الثامن : الإدارة، والموارد البشرية والتمويل
415	إدارة المنظمة – نظرة عامة
418	جوانب الكفاءة والفعالية
419	تكلفة الإدارة
423	المساءلة، والشفافية، والثقة، والتفويض
426	إدارة الموارد البشرية
426	عمليات التوظيف والتعيين
431	تحقيق التوازن بين الجنسين
435	أساليب التعاقد: الحوافز والمتبطات
440	تقييم الأداء
441	تنمية قدرات الموظفين: التدريب، والحوافز، والتناوب
442	المالية
442	الهيكل والنظام الماليان
443	إدارة النظام المالي
445	الوضع المالي للمنظمة
450	الاحتياطيات والمخصصات
452	تكنولوجيا المعلومات
458	مجالات أخرى للإدارة

458	التوريدات والخدمات التعاقدية
461	خدمات الأمن
461	الاستنتاجات والتوصيات
463	توصيات عامة
464	الموارد البشرية
465	الإدارة
470	تكنولوجيا المعلومات
471	المالية

## المجلد 2

الملحق 2: اختصاصات فريق التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة

الملحق 3: معلومات تكميلية عن المصادر والمنهجية

الملحق 4: الفريق الأساسي والخبراء الاستشاريون



## شكر وتقدير

يود أعضاء الفريق الأساسي للتقييم الإعراب عن الامتنان العميق لكل من قدموا لهم المساعدة في جميع مراحل عملهم، وهم كثيرون بدرجة لا تسمح بالإشارة إليهم جميعاً هنا. بيد أننا نود الإعراب عن الامتنان بصفة خاصة للمدير العام الذي أمدنا بكامل الدعم في جميع جوانب عملنا وتكرّم علينا بوقته في كثير من المناسبات. وقدم لنا موظفو دائرة التقييم في المنظمة مساعدة لا غنى عنها في المجالات التنظيمية والإدارية واللوجيستية. ونود، بصفة خاصة، الإعراب عن عرفاننا للسيد John Markie رئيس دائرة التقييم، والسيد Carlos Tarazone، والسيدات Heather Young وMelanie Derba وMaria Gattone وNadine Monnichon. ونود، في النهاية، القول إنه ما كان لفريق من خبراء التقييم أن يحصل على خدمة أفضل من تلك التي قدمها لنا الفريق الذي دعم عملنا من البداية إلى النهاية. وقد تولت Sally Burrows قيادة الكثير من جهود البحث التي كانت مطلوبة. وما كنا لنستطيع إنجاز العمل المنوط بنا دون المساندة التي قدمها فريق مساعدتي البحوث المتفوقين والمتفانين، وهم Zeynep Elif Akosy وHua Di, Anna Gueraggio وFederica Coccia وVanessa Bertelli وTommaso Balbo di Vinadio وVictoria Heymell وAnabella Kaminker وMichele Mifsud وMario Picon وSandhya Rao. ونحن نعرب لهم جميعاً عن عميق العرفان والامتنان.

## الموجز التنفيذي

1 - يقدم هذا التقرير خلاصات وتوصيات أول تقييم خارجي مستقل يجرى على الإطلاق لمنظمة الأغذية والزراعة في تاريخها البالغ ستين عاما. ورغم أن التقييم يتناول تطور المنظمة على مر ستة عقود، فإنه يركز بصفة رئيسية على الفترة من 1990 حتى تاريخه. وقد أُجري التقييم بتكليف من مجلس المنظمة ومؤتمرها وأشرفت عليه لجنة تابعة لمجلس المنظمة. ووضع التقرير على أساس عمل مكثف وواسع النطاق مع التطبيق الدقيق لقواعد التقييم ومعاييرها في منظومة الأمم المتحدة، بصورتها المعتمدة من فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم في أبريل/نيسان 2005، ومبادئ التقييم التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وأجرى التقييم على فترة بلغت 18 شهرا، فريق مستقل تماما من الخبراء الاستشاريين من مختلف أنحاء العالم. وتألف الفريق الأساسي من ستة أعضاء، صدق كل منهم على التقرير النهائي، وهم:

- السيد Leif E. Christoffersen (النرويج) - قائد الفريق؛
- السيد Bezanson (Canada) (كندا) - القائد السابق للفريق والمؤلف الرئيسي للتقرير؛
- السيدة Uma Lele (الولايات المتحدة الأمريكية/الهند) العمل التقني للمنظمة؛
- السيد Michael Davies (المملكة المتحدة) - الإدارة والتنظيم والشؤون الإدارية
- السيد Carlos Perez del Castillo (أوروغواي) - حوكمة المنظمة؛
- السيدة Thelma Awori (أوغندا) - دور المنظمة في النظام المتعدد الأطراف.

2 - وحصل فريق التقييم على دعم وتعاون رفيعي المستوى من البلدان الأعضاء في المنظمة، وإدارة المنظمة وموظفيها، الذين قدموا جميعهم كامل المساندة لإجراء التقييم بصورة مستقلة وشاملة.

3 - وتوضح اختصاصات الفريق أن عمله يجب أن يتجاوز عمل التقييم التقليدي الذي يقيم النتائج والتأثير والأداء المؤسسي. وبالفعل، فإن اختصاصات هذا التقييم تضع التركيز الرئيسي للعمل على تحديد مستقبل المنظمة ذاتها. وتطلب الاختصاصات من التقييم أن يرسم "الطريق إلى الأمام لتلبية المستقبل" (حتى تصبح المنظمة مهيئة للقرن الواحد والعشرين والتحديات المرتقبة"<sup>1</sup>. لذلك فإن التقييم يقتصر على تقييم الأداء المؤسسي الشامل للمؤسسة، بما في ذلك حوكمتها، ولكن يسعى أيضا إلى المساعدة في وضع هيكل لمنظمة تدعم البشرية، بصورة تتسم بالكفاءة التكاليفية، في مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين، وبخاصة ويلات الجوع والفقر المستمرة، والتحديات المتزايدة التي تواجه بيئتنا الهشة. ويتساءل التقييم عما إذا كانت هناك حاجة إلى منظمة الأغذية والزراعة، ويغطي، في ذلك، أربعة مجالات رئيسية هي:

<sup>1</sup> التقرير المقدم إلى المجلس من جماعة العمل بين الدورات المعنية بالتقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة، الوثيقة CL 129/10.



- (أ) دور المنظمة في النظام المتعدد الأطراف: ما هو الدور المناسب للمنظمة في البنية الانمائية الدولية التي اختلفت كثيرا عما كانت عليه في عام 1945 عند انشاء المنظمة؟
- (ب) الأعمال التقنية للمنظمة: ما مدى أهمية وفعالية برامج وضع المعايير والتعاون التقني التي نفذتها المنظمة؟ وما هي احتياجات مكوناتها وميزاتها النسبية، ومن ثم، ما هو المطلوب الآن؟
- (ج) الإدارة والتنظيم والشؤون الإدارية في المنظمة. بما في ذلك التخطيط وإعداد البرامج والميزانية، والنظم الإدارية والمالية، وثقافة المنظمة وهيكلها: هل هي ملائمة للغرض، وهل تتحلى بالمرونة، وهل تبدي تحملا للمسؤولية جديرا بالثقة، وهل تشجع على الابتكار وتستخدم كل ما تتيحه الآن الممارسة الإدارية الحديثة والتكنولوجيا الحديثة؟
- (د) الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة وحوكمة أعمال أمانة المنظمة: هل تمارس الحوكمة دورها الثنائي في المساهمة في الحوكمة العالمية وضمان فعالية المنظمة وأهميتها تتسم بالكفاءة التكليفية والشفافية، مع ضمان إحساس جميع الأعضاء بتملك المنظمة؟

### الخلاصات الرئيسية للتقييم

4 - يمكن التعبير عن الخلاصة الرئيسية للتقييم الخارجي المستقل في ثلاث كلمات "الإصلاح مع النمو". فالمنظمة تعاني الآن من أزمة مالية وبرنامجية تهدد بالخطر مستقبل المنظمة في تقديم خدمات أساسية للعالم. ففي الفترة من 1994 إلى 2005، تدهور مجموع مواردها المالية (باستثناء الأموال الخاصة المتعلقة بحالات الطوارئ) بمعدل 31 في المائة بالقيمة الحقيقية كما هبط مجموع موظفيها بنحو 25 في المائة. وقد وجد التقييم أنه في حين تواصل المنظمة تقديم طائفة من السلع والخدمات الأساسية لا تستطيع أية منظمة أخرى تقديمها بالصورة الكافية، فإن هذه المجالات تتعرض الآن لمخاطر شديدة. ولو قدر للمنظمة أن تختفي غدا، فسيلزم إعادة إنشائها إلى حد بعيد لكن بأولويات أدق كثيرا ومع تركيز جهودها في المجالات التي توجد فيها احتياجات مؤكدة تتفق مع ميزتها النسبية. ويتمثل التحدي في السير قدما في الإصلاح مع النمو قبل أن يؤدي استمرار التدهور إلى إلحاق أضرار لا يمكن إصلاحها بالمنظمة.

5 - بيد أنه لا يوجد توافق في الآراء على استراتيجية عريضة توضح كيف تستجيب المنظمة، وما يمثل وما لا يمثل أولوية عالية، وبشأن البرامج التي يتعين الإبقاء عليها وتلك التي يتعين التخلي عنها، وبشأن الاحتياجات من الموارد وكيفية توفيرها. فجهود المنظمة مجزأة، وتركيزها ينصب على عناصر معينة مما توجهه من تحديات كبيرة بدلا من الاهتمام بالصورة الكاملة. وهذا يقوض الثقة ويسهم في تقليص مواردها المالية باستمرار. وبذلك قلت طاقة المنظمة وأصبحت مهددة في اختصاصاتها الأساسية.

6 - وقد انتهى التقييم الخارجي المستقل بما لا يدع مجالاً للشك إلى أن العالم يحتاج إلى منظمة الأغذية والزراعة وإلى أن جميع المشكلات التي تواجهها قابلة للحل. وتحقيقاً لذلك، يوصي التقييم باستراتيجية تحويلية للإصلاح مع النمو. وسيقتضي هذا من المنظمة الإقدام على اختيارات استراتيجية أساسية وتركيز جهودها في المجالات التي تصل بميزتها النسبية إلى حدها الأمثل. وسيكون تعزيز القدرات في مجال الاستراتيجية والسياسات أساسياً في هذا الصدد لأن القرائن تشير الآن بصورة لا جدال فيها إلى أن حالة الأغذية العالمية الشاملة قد لحقتها تحولات بالغة. فالإنتاج ينمو الآن بمزيد من البطء ولا يكفي لإشباع الطلب الناجم عن نمو السكان والدخل، والأنماط الجديدة للطلب على المنتجات الحيوانية، والمحاصيل المرتفعة القيمة والوقود الحيوي بأنواعه. إضافة إلى ذلك، لا تدع القرائن مجالاً للشك أيضاً في تزايد الضغط على التقنيات الإنتاجية والأنماط المحصولية الحالية نتيجة لتغير المناخ وتوسع المناطق الحضرية والنمو السكاني.

7 - وعلى المنظمة أن تواجه هذه الحقائق بصورة فعالة إذا أرادت التصدي بفعالية لهذه الاتجاهات والتحديات. ومعنى ذلك أن عليها أن تكون قادرة على أن تعالج، في نفس الوقت، قضايا الإنتاج الغذائي وسبل العيش وتحقيق الدخل والحصول على الغذاء. وسوف يقتضي ذلك القدرة على رسم السياسات التي تعالج هذه القضايا بطريقة شاملة. وستظل تقنيات الإنتاج أساسية في أهميتها، إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذه التكنولوجيات إلا بمقادير محدودة إلا إذا تم توفير بيئة التمكين في مجال السياسات والمؤسسات والتشريع والبنية الأساسية. وهذه المجالات الأخيرة هي الميادين التي ينبغي للمنظمة أن تكون قادرة فيها على إثبات ميزتها النسبية الرئيسية بوصفها المنظمة العالمية الوحيدة المُنوطة بها، على وجه التحديد، مهمة ضمان دمج جميع هذه العوامل وتحقيق التكامل بينها.

8 - ولا تستطيع المنظمة التصدي للتحديات التي تواجهها إلا إذا أصبحت أكثر مرونة وتحررت من ثقافة النفور من المخاطرة. وقد كانت المنظمة محافظة وبطيئة التكيف، وبطيئة في التمييز بين مجالات الأولوية وتلك التي تكمن ميزتها في كونها شائعة الإتياع. ولا يمكن اكتساب القدرة على هذه المرونة المتسمة بالتميز وسرعة الحركة اللازمة للاستجابة للحالات المتغيرة والتصدي للتحديات الجديدة دون إجراء تغييرات رئيسية في طريقة تنظيم المنظمة، وطرائق عملها، والسلوك الذي تلتزمه والنظم التي تطبقها في شؤونها الإدارية وفي إدارتها للموارد البشرية. وسوف يتطلب اكتساب هذه القدرة تغيير الثقافة في الأمانة والأجهزة الرئاسية على السواء.

9 - ويوجد في المنظمة الآن جهاز بيروقراطي ثقيل ومكلف بصفة خاصة، ويتسم: بعمليات مفرطة للرقابة، ومستويات مرتفعة من تداخل المعاملات وازدواجها، ومستويات منخفضة من تفويض السلطة مقابل ما يحدث في المنظمات المتخذة كأساس للمقارنة. ويفرز هذا الجهاز البيروقراطي ويدعم في المنظمة ثقافة تتسم بالجمود، والنفور من المخاطرة، والمركزية، وضعفاً في الاتصالات والعلاقات الأفقية. كما أنه يحد كثيراً من إمكانية أن تقوم المنظمة بزيادة فعاليتها في الوفاء باحتياجات أعضائها.

10 - على المنظمة أن تعالج وجهين رئيسيين من أوجه الضعف في هيكلها التنظيمي. فالعلاقات بين المقر الرئيسي للمنظمة والعمل الميداني مجزأة بصورة خطيرة. وهذه ليست مجرد مسألة تتعلق بالتسلسل الإداري، مع أن هذا التسلسل سار على مبدأ "كل الطرق تؤدي إلى روما" الذي كان مرتفعاً في التكاليف ومنخفضاً في المنافع، مع غياب الأهداف والأغراض والاستراتيجيات والجهود المشتركة لحشد الموارد بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية.

11 - ومع أنه يجري الآن الكثير من التغييرات، فإن البنية الأساسية الحالية للمنظمة التي تهدف إلى تحقيق وجود قوى خارج روما لا تعمل بصورة جيدة. فقد ارتفعت معدلات تكلفة الموظفين إلى تكلفة البرامج بدرجة كبيرة. وفي عدة مكاتب قطرية تتجاوز التكاليف الإدارية الآن نفقات البرامج. وفي بعض الحالات لا يتمكن الأخصائيون الفنيون الإقليميون وممثلوا المنظمة من السفر للقيام بأعمالهم بسبب النقص في اعتمادات السفر. وفي الوقت نفسه، تنتقل كثير من برامج المقر الرئيسي في المجالات التي تتمتع فيها المنظمة بميزة نسبية بلا منازع إلى منطقة "الخطر" بسبب مجموعة من التخفيضات المتعاقبة في الميزانية والقرارات المتعلقة باللامركزية في سياق هذه الميزانية العامة المتناقصة.

12 - إن الحوكمة الشاملة لمنظمة الأغذية والزراعة من قبل البلدان الأعضاء تخذل المنظمة. فهي لم تكفل وضع استراتيجية مؤسسية ذات أولويات واقعية ولم تكفل تناسب الوسائل مع الغايات ولم تقس أداء الأمانة على أساس الأهداف المتفق عليها. فقد أصبح تقسيم الوظائف والمسؤوليات بين الأجهزة الرئاسية والإدارة غير واضح. والعامل الرئيسي الذي يكبح الحوكمة الفعالة للمنظمة هو انخفاض مستوى الثقة والتفاهم المتبادلين فيما بين الأعضاء وبين بعض الأعضاء والأمانة.

### آفاق المستقبل

13 - يقدم التقييم أكثر من مائة توصية ترمي إلى إحداث تغيير تحويلي لعكس الاتجاه إلى التدهور وتحسين تجهيز المنظمة بالأدوات التي تمكنها من ممارسة القيادة العالمية في مواجهة التحديات الجديدة التي في ميدان الأغذية والزراعة. وسيقتضي هذا اتفاقاً والتزاماً من قبل الأعضاء في مجموعهم ومن جانب الإدارة بشأن برنامج للإصلاح الكبير والمستدام وزيادة في الموارد المطلوبة له. وتحقيقاً لهذه الغاية، يوصي التقييم الخارجي المستقل بإعداد واعتماد خطة عمل فورية لمدة تتراوح بين 3 و4 سنوات ترمي إلى تأمين مستقبل منظمة الأغذية والزراعة كمنظمة عالمية ديناميكية ذات مصداقية وفعالة كما أرادها مؤسسوها في الأصل.

14 - والسؤال الرئيسي هو كيف يمكن الشروع في ذلك. وكيف يمكن للأعضاء التوصل إلى اتفاق بشأن خطة عمل فورية للإصلاح مع النمو وكيف يمكنهم التوصل إلى إحساس بالتملك المشترك لهذه الخطة. وسوف يميل بعض الأعضاء إلى "تحقيق النمو المالي أولاً كشرط مسبق أدنى للإصلاح". وسيميل آخرون إلى "تحقيق إصلاحات كبرى ومستدامة قبل النمو المالي". وقد انتهى الفريق إلى أن استمرار هاتين الصيغتين المتعارضتين يؤدي إلى استمرار تردي المنظمة بل والتعجيل به. وتتمثل خطوة أولى وأساسية، في هذا الصدد، في وقف النمو السلبي بالقيمة الحقيقية والتحول

إلى النمو الصفري بالقيمة الحقيقية خلال الفترة المالية المقبلة، فاستمرار تطبيق "النمو الصفري بالقيمة الإسمية"، أمر لا يمكن، في رأي الفريق، الدفاع عنه إذا كان أعضاء المنظمة يرغبون حقا في أن تكون لهم منظمة "مهيئة للقرن الحادي والعشرين والتحديات المقبلة". ويجب أن يقترن ذلك بصورة فورية باتفاق على برنامج حقيقي للتحويل المؤسسي. ولن يؤدي النمو الصفري بالقيمة الحقيقية، بالطبع، إلى تحقيق النمو الفعلي، لكنه سيتيح للمنظمة فترة استقرار يمكنها خلالها أن تضع اقتراح "الإصلاح مع النمو" موضع الاختبار الجدي. وبعد ذلك سيؤدي تنفيذ الإصلاحات الكبرى التي تحتاج إليها المنظمة إلى تعزيز الثقة وحفز النمو المالي بالقيمة الحقيقية. والعكس صحيح أيضا بطبيعة الحال. فلو لم تنفذ الإصلاحات التحويلية التي تحتاج إليها المنظمة، فإن الثقة المتبادلة المطلوبة "للإصلاح مع النمو" ستآكل سريعا وتصبح احتمالات المستقبل المالي للمنظمة سلبية بالتأكيد.

15 - لقد كُلف التقييم الخارجي المستقل، إذا ما جرى الاقتصار على الجوانب الأساسية، بالإجابة على الأسئلة الآتية:

(أ) هل يحتاج العالم إلى منظمة الأغذية والزراعة؟

وإجابتنا هي: نعم، بدون شك. فلا تزال المنظمة تضطلع بأدوار وتقدم طائفة من السلع والخدمات الأساسية لا تقوى عليها أية منظمة أخرى. وثمة تحديات تظهر باستمرار لا تستطيع أن تتصدى لها بشرعية ونفوذ سوى منظمة عالمية لها اختصاصات منظمة الأغذية والزراعة وخبراتها؛

(ب) هل تحتاج المنظمة إلى أن تتغير لتصبح "مهيئة للقرن الحادي والعشرين والتحديات المقبلة"؟

وإجابتنا هي: نعم، بشكل كبير وعلى وجه السرعة. فالحالة المالية للمنظمة متأزمة وتتدهور بسرعة. وقد انتهى التقييم الخارجي المستقل إلى أن أوجه القلق التي يشعر بها الكثير من أعضاء المنظمة إزاء أولويتها وفعاليتها تقوم على أساس سليم. والموارد المالية وحدها لن تحل المشكلات التي تواجهها المنظمة. فبدون إصلاحات تحويلية، سيتأكد أن المسار الحالي للمنظمة لا يمكن أن يستديم من النواحي المالية والاستراتيجية والبرنامجية.

(ج) ما الذي يلزم عمله؟

وإجابتنا هي: الكثير. لذلك يوصي التقييم الخارجي المستقل بوضع رؤية جديدة للمنظمة وخطة عمل فورية تخص أربعة مجالات جميعها يناقشها التقرير بعمق:

(1) إطار استراتيجي جديد؛

- (2) والاستثمار، في الحوكمة؛
- (3) وتغيير الثقافة المؤسسية وإصلاح نظم الإدارة والتنظيم؛
- (4) وإعادة الهيكلة توخيا للفعالية والكفاءة في كل من المقر الرئيسي والميدان.

16 - إذا ما أُنجزت الخطوات المقترحة والتوصيات الصادرة، فإن التقييم الخارجي المستقل على يقين من أن التحدي الذي كُلف بالتصدي له - وهو تيسير إيجاد منظمة للأغذية والزراعة "مهيأة للقرن الحالي" بمعنى الكلمة - سيكون قد تمت مواجهته بنجاح. وإذا تحقق هذا، فإن التقييم الخارجي المستقل على يقين من أن المنظمة ستكون حددت معيار الامتياز الجديد في المنظمات المتعددة الأطراف.

## الفصل الأول: صياغة التقييم الخارجي المستقل

### الخلفية والمنهجية

1 - هذا هو تقرير أول تقييم خارجي مستقل يجري لمنظمة الأغذية والزراعة، على الإطلاق، في تاريخها البالغ ستين عاما. كما أنه يمثل ما يعتبر التقييم الأكبر والأكثر طموحا، الذي يتم لأول مرة عن منظمة حكومية دولية عالمية. وقد ضاعف من صعوبة إجراء تقييم بهذا الحجم أنه تم في إطار زمني ضيق للغاية. وقد بدأ العمل الفعلي في أبريل/نيسان 2006 وتمت صياغة مسودة التقرير النهائي في يونيو/حزيران ويوليو/تموز 2007. وقد سعى التقرير في كل مرحله إلى ضمان الدقة المنهجية، بما في ذلك تطبيق قواعد ومعايير التقييم في منظومة الأمم المتحدة ومبادئ لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فيما يتعلق بالتقييم. وشملت الخطوات المتخذة لتحقيق ذلك استخدام "طريقة التحقق بالمقارنة" على نطاق واسع بالنسبة للأدلة عن طريق زيارات ميدانية لـ 35 بلدا عضوا، منها 23 بلدا ناميا، وأكثر من 2 500 لقاء منظم وشبه منظم، وتحليل أكثر من 3 000 رد على 12 استبياننا منفصلا، لكل منه أغراض مختلفة<sup>2</sup>، ووضع معايير واسعة<sup>3</sup> لمضاهاة الجوانب المختلفة لمنظمة الأغذية والزراعة بما يقابلها في الوكالات المستخدمة كأساس للمقارنة<sup>4</sup> والتكليف بإعداد ورقات عمل عن العمل الفني للمنظمة، بما في ذلك المجالات الشاملة الخاصة بالعلاقة بين الجنسين والبيئة، ودراسة منفصلة عن وظيفة التقييم (انظر الفصل 2 لمزيد من التفاصيل).

2 - وقد أوضحت الصلاحيات أنه ينبغي للعمل أن يتجاوز إطار التقييمات التقليدية التي تقوم بتقييم النتائج والتأثير والأداء المؤسسي والاختصاصات المحددة بهذه الدراسة تقتضي ذلك، لكنها تضع التركيز الرئيسي للعمل أيضا على تعريف طبيعة المنظمة نفسها. وبصفة محددة، فإن الاختصاصات تكلف التقييم بما يلي:

*"رسم طريق المستقبل لمواجهة تحدياته بشكل أفضل في ظل تغير البيئة العالمية، بما في ذلك الاحتياجات المستجدة في البلدان الأعضاء، من أجل وضع المنظمة في موقعها الصحيح إستنادا إلى نقاط القوة فيها وإلى مزاياها النسبية... وينبغي أن يساعد (التقييم) على تعزيز روح الوحدة والهدف لدى أعضاء المنظمة وأن يجعل المنظمة مهية للقرن الحادي والعشرين والتحديات المرتقبة"<sup>5</sup>*

3 - وهناك أربعة مكونات مترابطة وردت في الاختصاصات توفر الإطار المفاهيمي الأساسي للتحليل. وهي:

<sup>2</sup> عن الثقافة، والحوكمة، والعلاقة بين الجنسين، والشراقات، والزراعة، والغابات، والإحصاءات، والبحوث، والقانون والمعايير الدولية، والتغذية، والمساعدة في حالات الطوارئ، والطلب على خدمات الدعم الفني.

<sup>3</sup> لا يقصد بتعبير "معايير"، بحسب استخدامه في التقرير بأكمله، المعايير القياسية المستخدمة في التجارة أو الصناعة (أي القياس على معيار أو نمط متفق عليه). فالتعبير مستخدم في هذا التقييم للدلالة على المقارنة مع المنظمات الأخرى.

<sup>4</sup> من بينها منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وصندوق النقد الدولي.

<sup>5</sup> تقرير مقدم إلى المجلس من جماعة العمل بين الدورات المعنية بالتقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة CL 129/10.

- (أ) العمل الفني: يشمل هذا العمل المعياري والتنفيذي في المنظمة من أجل الحصول على الأغذية والمحاصيل والثروة الحيوانية والغابات ومصايد الأسماك والاتجار بالسلع والتنمية الريفية وكفاءة وفعالية ذلك للتغلب على الجوع وحماية البيئة وتحسين الظروف المشجعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويتم العمل الفني بواسطة مجموعة من الوسائل المختلفة منها: التعاون الفني، ووضع السياسات وإسداء المشورة بشأنها، ووضع الأنظمة والمعايير، والمعلومات، والإحصاءات، والدراسات، والاستجابة لحالات الطوارئ، وإقامة الشبكات والتعاون. وقد تم بحث كافة هذه الجوانب أثناء استعراض التقييم الخارجي المستقل (انظر الفصل 3)؛
- (ب) إدارة المنظمة وتنظيمها: يشمل هذا المجال التخطيط وإعداد البرامج، والميزانية، والنظم الإدارية والمالية، والهيكل التنظيمي، (بما في ذلك البنى اللامركزية)، والإشراف، والتقييم، والثقافة المؤسسية، وإدارة الموارد البشرية وتوزيعها، وإدارة المعارف والمخاطر، والسياسات وممارسات المساءلة (انظر الفصول 6 و 7 و 8)؛
- (ج) الحوكمة: وهذه تشمل أدوار وكفاءة وفعالية الأجهزة الرئاسية في: (1) توفير الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة؛ (2) وتوجيه عمل أمانة المنظمة. وهذا يشمل العلاقة بين الأعضاء والأمانة عند تحديد الاستراتيجية والسياسات ووضع الأولويات، وقضايا تمويل الميزانية العادية والمساهمات الطوعية وعلاقات الحوكمة مع منظومة الأمم المتحدة، وكذلك مشاركة مجموعات أصحاب المصلحة (انظر الفصل 4)؛
- (د) دور المنظمة في النظام المتعدد الأطراف: من المسائل المحورية في هذا الشأن، الدور المناسب للمنظمة في تركيبة التنمية الدولية التي باتت تختلف إلى حد كبير عما كانت عليه عام 1945 عندما تأسست المنظمة، والمزايا النسبية المطلقة والدينامية للمنظمة وقدرتها على الدخول في تحالفات والمساهمة في إصلاح الأمم المتحدة والمنظومات الدولية بوجه عام (أنظر الفصلين 2 و 5).

4 - الإطار العام للاستقصاء والتحليل الخاص بالتقييم الخارجي المستقل هو المهمة المنوطة بالمنظمة. لا ينطوي التقييم الخارجي المستقل، وفقا لنص الاختصاصات، على إعادة النظر في المهمة المنوطة بالمنظمة وقد تم احترام ذلك على أكمل وجه في هذه الدراسة. والواقع أن التقييم الخارجي المستقل وجد أن هذه المهمة (انظر الإطار 1-1<sup>6</sup>) ملائمة اليوم بقدر ما كانت عليه عند إنشائها من ستين عاما.

<sup>6</sup> يرد هذا الإطار بوصفه الإطار 2-1 في الفصل الثاني أيضا.

### الإطار 1-1: أهداف المنظمة والمهمة المنوطة بها

"إن الأمم المقررة لهذا الدستور، وقد عقدت العزم على توطيد الرفاهية المشتركة بدعم العمل الفردي والجماعي من جانبها لأجل:

- (أ) رفع مستويات التغذية والمعيشة للشعوب الخاضعة لولاية كل منها؛
- (ب) وتحسين كفاءة إنتاج جميع المنتجات الغذائية والزراعية وتوزيعها؛
- (ج) والنهوض بحالة أهل الريف؛
- (د) وبذلك تسهم في خلق اقتصاد عالمي موسع وتضمن تحرير البشرية من الجوع."

كذلك تعرف المادة 1 تفويض المنظمة على النحو التالي:

(هـ) "تتولى المنظمة جمع المعلومات المتعلقة بالتغذية والأغذية والزراعة وتحليلها وتفسيرها ونشرها، ويشمل اصطلاح "الزراعة" ومشتقاته، المستخدم في هذا الدستور، مصائد الأسماك، والمنتجات البحرية، والغابات، والمنتجات الحرجية الأساسية.

- (و) تعمل المنظمة على دعم العمل القطري والدولي، وتوصي باتخاذها حيثما يكون مناسباً فيما يلي:
- (1) البحوث العلمية والتكنولوجية والاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بالتغذية والأغذية والزراعة؛
- (2) النهوض بالتعليم والإدارة في مجالات التغذية والأغذية والزراعة ونشر المعارف العامة عن علوم التغذية والزراعة وأساليبها؛
- (3) صون الموارد الطبيعية، وإتباع الطرائق المحسنة للإنتاج الزراعي؛
- (4) النهوض بعمليات تصنيع المنتجات الغذائية والزراعية وتسويقها وتوزيعها؛
- (5) إتباع السياسات التي تستهدف توفير الائتمان الزراعي الكافي على المستويين القطري والدولي؛

(6) إتباع سياسات دولية فيما يتعلق بترتيبات السلع الزراعية.

(ز) ويكون من وظائف المنظمة أيضاً:

- (1) تقديم المساعدات الفنية التي قد تطلبها الحكومات؛
- (2) تنظيم البعثات، بالتعاون مع الحكومات المعنية، اللازمة لمساعدتها في الوفاء بالالتزامات المترتبة على قبولها توصيات مؤتمر الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وموافقتها على هذا الدستور؛
- (3) وبصفة عامة اتخاذ كافة التدابير الضرورية والملائمة لتحقيق أغراض المنظمة المبينة في الديباجة."



5 - وفي عام 1999، وبعد مؤتمر القمة العالمي للأغذية في عام 1996، أشار أعضاء المنظمة من جديد إلى الأهداف التي وردت في الإطار الاستراتيجي للمنظمة 2000-2015 وهي "ثلاثة أهداف عالمية مترابطة تهتم بها المنظمة على وجه الخصوص لمساعدة الدول الأعضاء. ولا تزال هذه الأهداف صالحة اليوم كما كانت عندما أدرجت لأول مرة في تفويض المنظمة:

- (أ) أن يتمتع البشر كافة في جميع الأوقات بفرص الحصول على أغذية كافية وسليمة ومغذية، لضمان خفض عدد من يعانون من نقص التغذية المزمّن إلى نصف مستواه الحالي في موعد لا يتجاوز عام 2015؛
- (ب) المساهمة المتواصلة للتنمية الزراعية والريفية المستدامة، بما في ذلك مصايد الأسماك والغابات، في التقدم الاقتصادي والاجتماعي والرفاه لجميع الناس؛
- (ج) صون الموارد الطبيعية وتحسينها واستخدامها المستدام، بما في ذلك موارد الأراضي والمياه والغابات ومصايد الأسماك والموارد الوراثية للأغذية والزراعة."

6 - وهذه الأهداف تتواءم مع إعلان الألفية كما أنها متداعمة. فالهدف الأول يناظر بشكل مباشر الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية وهو تخفيض الجوع والفقر إلى النصف بحلول عام 2015. وهذا الهدف مستمد بشكل مباشر من مؤتمر القمة العالمي للأغذية ويتوافق مع التفويض الدستوري للمنظمة. وينظر الهدف الثالث بشكل مباشر الهدف السابع من الأهداف الإنمائية للألفية والذي يتناول الاستخدام المستدام وصون الموارد البيئية.

### الرسائل الرئيسية

7- من بين الحصيلة الكبيرة من الأدلة التي تم جمعها أثناء التقييم، تبرز 15 رسالة رئيسية بوصفها "عناوين". وهذه الرسائل تطلعية، بينما تقوم على التعلم من الماضي. وتقدم الفصول التالية بالتفصيل أدلة عن هذه الاستنتاجات الرئيسية والعدد الكبير من التوصيات المحددة التي قدمها التقييم الخارجي المستقل على امتداد التقرير.

8- الرسالة 1: يمكن إيجاز الخلاصة الرئيسية التي انتهى إليها هذا التقييم في ثلاث كلمات: الإصلاح مع النمو. فقد انتهى التقييم الخارجي المستقل، كما سيتضح مما يلي، إلى أنه سيكون على المنظمة، حتى تظل ملائمة لاحتياجات أعضائها وتفي بالمهمة المنوطة بها، أن تجري إصلاحات رئيسية وشاملة. وينتهي التقييم الخارجي المستقل أيضا إلى أن مثل هذه الإصلاحات لن تكون ممكنة ومستدامة إلا إذا اندرجت في إطار متفق عليه يؤدي إلى وقف، ثم إلى قلب التدهور المالي والبرنامجي والاستراتيجي الذي طبع المنظمة خلال العقدين الماضيين.

9- الرسالة 2: تواجه منظمة الأغذية والزراعة أزمة خطيرة تهدد مستقبل المنظمة. والعوامل التي تسببت في إثارة هذه الأزمة واستدامتها عوامل عديدة ويجرى تحليلها بصورة وافية في هذا التقرير. ويرجع بعض هذه العوامل إلى

الحالة القاسية لمالية المنظمة؛ وينجم بعضها عن عيوب هيكلية وتنظيمية؛ ولبعضها طابع تقني؛ وتشمل العوامل الأخرى حالات قصور في النظم الإدارية والتنظيمية. غير أن استنتاج التقييم الخارجي المستقل هو أن أكبر عامل ساهم في أزمة المنظمة يتمثل في المستويات المنخفضة للثقة والفهم المتبادل فيما بين الدول الأعضاء ذاتها وبين الدول الأعضاء والأمانة. وقد ذكر كثير من كبار المسؤولين الحكوميين الذين أجرى معهم التقييم الخارجي المستقل مقابلات شخصية، أن مستويات الثقة المتبادلة تعتبر أدنى في المنظمة عنها في معظم المنظمات الأخرى للأمم المتحدة. سواء كانت هذه المقارنة صحيحة أم لم تكن، فمن الواضح أن المستويات المنخفضة للثقة والفهم المتبادل السائدة الآن في الأجهزة الرئاسية للمنظمة تقوض القدرة على الدخول في حوار حقيقي والتوصل إلى قرارات.

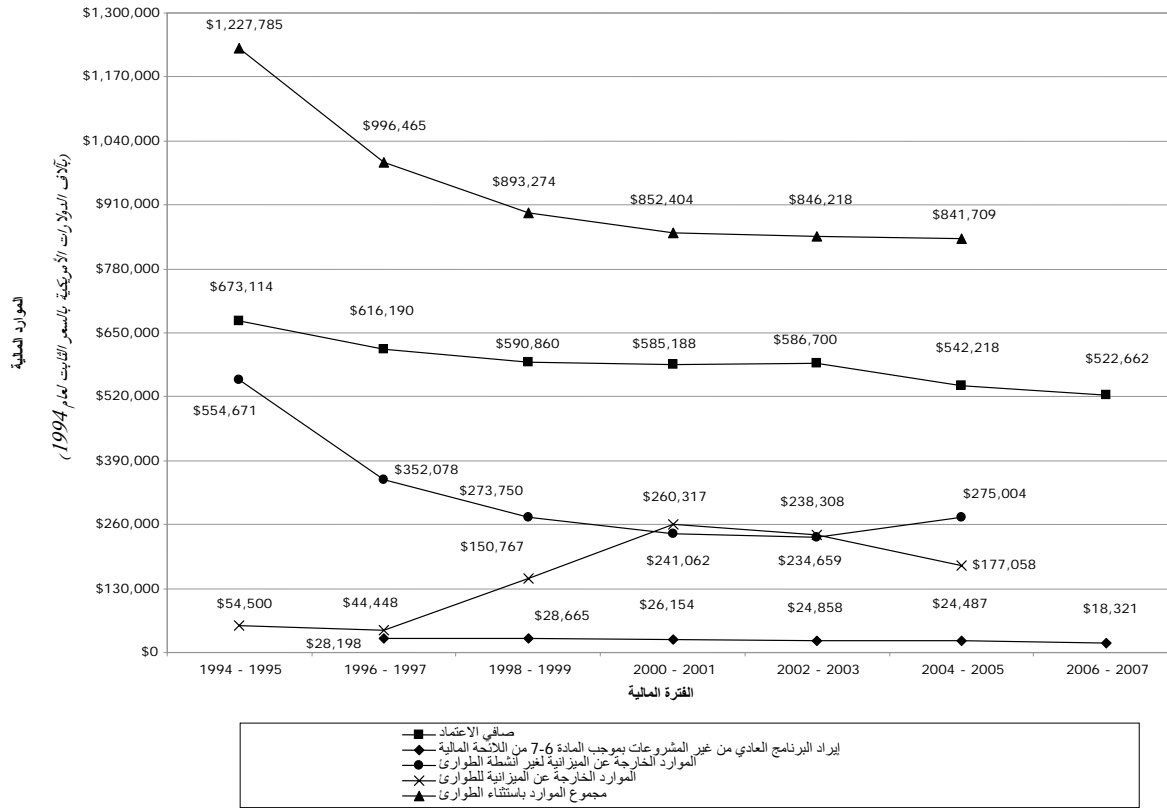
10- وليست المنظمة وحدها في حاجة إلى التصدي لقضية الثقة، فتقرير<sup>7</sup> أصدرته أربع دول (شيلي وجنوب أفريقيا والسويد وتايلند) مؤخراً عن الأمانة العامة للأمم المتحدة، ينتهي إلى ما يلي:

*تتعلق قضية الثقة بالعلاقة فيما بين الدول الأعضاء والعلاقة بين الدول الأعضاء والأمانة على حد سواء. وفقدان الثقة ليس ظاهرة جديدة؛ فقد كانت حقيقة من حقائق حياة الأمم المتحدة منذ البداية. وسوف يقول البعض إنه لا مفر منها في منظمة دولية حيث توجد للدول الأعضاء اهتمامات وبرامج مختلفة. فالمساءلة غير الواضحة والتنفيذ الأقل من المرضي للتفويضات يمكن أن يؤدي إلى مستويات متدنية من الثقة وبالتالي إلى طلبات متزايدة على معلومات مفصلة من الإدارة للمحافظين. ويلزم قدر ما من الثقة - وليس بالضرورة الاتفاق العام - للنجاح في إدخال المزيد من التحسينات. ويقول التقرير أيضا "... وبعد تحقيق قدر عال من الثقة أحد الشروط الأساسية للاتفاق على إحداث المزيد من التغيير، ولكن هذا أيضا ينبغي أن يكون نتيجة للتغييرات. وتعد الثقة هدفا في حد ذاتها وأساسا لاستمرار التقدم على حد سواء..." (الصفحة 6).*

11- ويتفق التقييم الخارجي المستقل مع هذا التقدير وهو مقتنع بأن أحد الشروط اللازم توافرها لتسوية الأزمة التي تكتنف المنظمة هو تحقيق مستويات أعلى كثيراً من الثقة والفهم المتبادل والاطمئنان للآخر. كما أن التقييم الخارجي المستقل مقتنع بأنه لا يمكن المبالغة في وصف الأزمة التي تعاني منها المنظمة. فال مسار الذي تسلكه الموارد المالية للمنظمة حالياً لا يمكن أن يستمر، وما لم يجد تصحيحه دون إبطاء، فسوف يسفر سريعا عن زيادة في تهميش المنظمة بحيث تصبح بلا معنى. ويقدم الرسم البياني التالي صورة للموارد المالية للمنظمة خلال الفترات المالية السبع الماضية. وهو يبين أن الموارد الكلية (بدون الأموال الاستثنائية التي قدمت لمواجهة حالات الطوارئ) تدهورت بنسبة 31 في المائة فيما بين 1994 و2005. كما تدهور صافي الاعتمادات بنسبة 19 في المائة (ستصل إلى 22 في المائة بحلول نهاية الفترة 2006-2007). وتدهورت التبرعات الاستثنائية (خالصة تبرعات الطوارئ) بنسبة 50 في المائة.

<sup>7</sup> نحو تحقيق الاتفاق: مقترحات لتحسين حوكمة وإدارة الأمانة العامة للأمم المتحدة، سبتمبر/أيلول، 2007.

الشكل 1-1: الوضع المالي لمنظمة الأغذية والزراعة: مجموع الموارد المالية المتاحة في الفترات المالية (1994-2007)



12 - الرسالة 3: إذا قدر للمنظمة أن تختفي غداً، فسوف يلزم إعادة إنشاء أجزاء كثيرة منها بصورة مبتكرة. قدمت المنظمة، في عمرها البالغ ستين عاماً، إسهامات لا غنى عنها لخير البشرية. وهناك نماذج كثيرة لذلك. ولذكر قلة منها يمكن القول: إن المنظمة كانت في الستينات والسبعينات تصدرت المكاسب التي حققتها البلدان حديثة الاستقلال في ميدان الإنتاج الزراعي. كما أنها قامت بدور حاسم في وضع الكثير من الاتفاقيات الرئيسية كالاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، واتفاقات وضع المعايير (الدستور الغذائي)، والنظم العالمية للإعلام والإنذار المبكر وجمع البيانات الأساسية. وفي التسعينات، عندما أهملت المنظمات التنموية الكبرى، إلى حد بعيد، مقتضيات الأمن في ميادين الإنتاج الزراعي والأغذية والتغذية، حافظت المنظمة على التركيز الدولي على هذه القضايا حين عقدت مؤتمر القمة العالمي للأغذية في 1996. وقد أجرى التقييم الخارجي المستقل تقييماً واسع النطاق للعمل الذي تقوم به المنظمة اليوم وترد نتائج هذا التقييم في الفصل الثالث من هذا التقرير. وأكد هذا الفحص أن المنظمة مازالت تقدم طائفة من المنتجات والخدمات ذات القيمة العالية وأنه لا توجد، ببساطة، أية مصادر بديلة لتقديم الكثير منها. ورغم أن الكثير من الممثلين الحكوميين انتقدوا المنظمة بشدة في المقابلات الشخصية التي أجريت معهم في إطار التقييم الخارجي المستقل، فقد انضموا أيضاً إلى الاتفاق الدولي الواسع في الرأي أن المنظمة ضرورية وأنها ما زالت توفر طائفة واسعة للغاية من المنتجات والخدمات ذات الصلة والفعالة.

13 - الرسالة 3: بيد أن التقييم الخارجي المستقل وجد أيضاً أن المنظمة تقوم، بصورة لا تفتقر إلى التواتر، بتبديد الموارد عن طريق تقديم منتجات وخدمات لا تسفر عن نتائج أو آثار مهمة وفي مجالات لم تعد تتمتع فيها بميزة نسبية. ووجد التقييم أن الأنشطة الإنمائية للمنظمة تشمل تدخلات صغيرة أو غير استراتيجية وذات إمكانيات محدودة، أو معدومة، للتكرار في أماكن أخرى أو لتحقيق فوائد مستدامة. وصودفت مشكلات مشابهة بالنسبة لبعض النواتج المعيارية. ولو قدر للمنظمة أن تختفي، فلن يعاد إنشاؤها في صورتها الحالية، ولكن في صورة: (1) تركيز على مجالات الامتياز، وعناصر القوة التي لا يمكن إنكارها، والصلاحيات المستمرة لدور المنظمة؛ (2) تعزيز بطريقة انتقائية مجالات العمل الأساسي التي أصابها الضعف؛ (3) تنهي الأنشطة في المجالات الأخرى.

14 - الرسالة 4: يريد العالم من المنظمة أن تستخدم ما لديها من جهد للمساهمة في القرن الحادي والعشرين، ولكن هذا الجهد لن يتحقق إلا إذا تم بلوغ توافق سياسي جديد يستند إلى تجديد الثقة والاحترام المتبادل. يوجد لدى المنظمة الكثير من العناصر الأساسية المطلوبة لوضع أساس راسخ يبرزها بشكل ناجح على المسرح العالمي. وتتيح الإصلاحات الجارية والواسعة في الأمم المتحدة الفرصة والحوافز التي تحتاج المنظمة أن تمسك بها وهي تشرع في إجراء تجديد هيكلي يعتمد على ما لديها من عناصر القوة والمزايا النسبية. غير أن هذا لا يمكن أن يقوم على النهج القديمة. فيلزم إجراء تحول. وهذا لا يمكن أن ينجح إلا إذا تم بلوغ توافق سياسي جديد فيما بين الأعضاء، ويعتمد هذا على تجديد الثقة والاحترام المتبادل. وهذا هو الشرط الأساسي المطلوب لإقامة آليات وأدوات وثقافة قائمة على النتائج وتهتم بالعملاء لكي تواجه المنظمة تحديات القرن الحادي والعشرين.

15 - الرسالة 5: يجب تغيير مواقع الأهداف - سوف تعتمد صلاحية المنظمة وفعاليتها في المستقبل على تعزيز قدراتها الاستراتيجية والسياساتية مع تركيزهما على الحقائق الجديدة التي تواجه الأغذية والزراعة وعلى خلق أوضاع التمكين العريضة اللازمة للتصدي لها. لا تدع القرائن الآن مجالاً للشك في أن حالة الأغذية العالمية الشاملة قد لحقتها تحولات بالغة. فالإنتاج ينمو الآن بمزيد من البطء ولا يكفي لإشباع الطلب الناجم عن نمو السكان والدخل، والأنماط الجديدة للطلب على المنتجات الحيوانية، والمحاصيل رفيعة القيمة والوقود الحيوي بأنواعه. إضافة إلى ذلك، لا تدع القرائن مجالاً للشك أيضاً في تزايد الضغط على التقنيات الإنتاجية والأنماط المحصولية الحالية نتيجة لتغير المناخ وتوسع المناطق الحضرية والنمو السكاني. وتوجد أيضاً قرائن قاطعة على أن أقل البلدان نمواً التي تندرج كذلك في فئة بلدان العجز الغذائي تعاني من معدلات لسوء تغذية سكانها تفوق تلك السائدة في البلدان التي حققت التوازن الغذائي أو اقتربت من تحقيقه.

16 - على المنظمة أن تواجه هذه الحقائق بصورة فعالة إذا أرادت التصدي بنجاح للتحديات الناشئة الأوسع نطاقاً لتحقيق الأمن الغذائي. ومعنى ذلك أن عليها أن تكون قادرة على أن تعالج، في نفس الوقت، قضايا الإنتاج الغذائي وسبل العيش وتحقيق الدخل والحصول على الغذاء. وسوف يقتضي ذلك القدرة على التنبؤ ورسم السياسات التي تتضمن عناصر متعددة وتحقق التكامل بينها وتعالج هذه القضايا بطريقة شاملة. وستظل تقنيات الإنتاج أساسية في أهميتها، إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذه التكنولوجيات إلا بمقادير محدودة إلا إذا تم توفير بيئة التمكين في مجال السياسات

والمؤسسات والتشريع والبنية الأساسية. وهذه المجالات الأخيرة هي الميادين التي ينبغي للمنظمة أن تكون قادرة فيها على إثبات ميزتها النسبية الرئيسية تبقى بوصفها المنظمة العالمية الوحيدة المنوطة بها، على وجه التحديد، مهمة ضمان دمج جميع هذه العوامل وتحقيق التكامل بينها.

17- ويقتضي هذا أيضاً تحولاً كبيراً في نهج المنظمة والتركيز الحالي لاستراتيجيتها وبرنامجهما للتنمية الريفية. والتنمية القائمة على الزراعة. وسيكون التحول المطلوب موجهاً نحو بيئات التمكين الأوسع نطاقاً اللازمة لتحقيق الأمن الغذائي وتوفير الغذاء الكافي عن طريق الإنتاج وإتاحة فرص العمل وسبل العيش وإفراز الدخل. وفي هذا السياق، كان من بواعث تشجيع التقييم الخارجي المستقل أن يلاحظ أن إفراز الدخل هو أحد مجالات تحليل السياسات في المنظمة وأن هذه الأخيرة بدأت تزيد من تركيزها على مشروعات الأعمال التجارية الزراعية. وسيجري خلق فرص العمل وإفراز الدخل وتوفير إمدادات الأغذية بالاعتماد على المزارع الصغيرة ومبادرات تحقيق الدخل التكميلي، في كثير من الأحيان، لكن ذلك سيتم بصورة متزايدة عن طريق مشروعات الأعمال المتوسطة التي يمكن في إطارها الجمع بين الاستثمارات الزراعية ومهارات تنظيم الأعمال وإدارتها لرفع قيمة المنتجات وزيادة القيمة المضافة في سلسلة الإمداد. وسييسر هذا التحول أيضاً زيادة مساهمة الزراعة في التنمية الاقتصادية الشاملة. كما أنه سيؤدي، حيثما تم إنشاء فرص العمل وإدراج الدخل في المناطق الأكثر إنتاجية، إلى تخفيف الضغط على المناطق الهشة.

18- وعموماً، فإن مباشرة ما تستطيع المنظمة تقديمه مباشرة لهذه المشروعات وأصحابها إن هو إلا قليل. إلا أنها تستطيع العمل مع الحكومات لتخفيض تكلفة المعاملات عن طريق اعتماد سياسات للتمكين (مثل الإطارات التنظيمية للحقوق القانونية، والقواعد، والمعايير، والترتيبات المؤسسية) وتهيئة أوضاع تنطوي على ضمان تقديم الخدمات وتوفير البنية الأساسية الريفية. ويفترض ذلك تحقيق تحول كبير في بؤرة تركيز العمل الذي تقوم به المنظمة في مجال التنمية الزراعية والريفية فيما يخص السياسات، والتجارة، والمؤسسات، والإنتاج. لذلك فإن نقطة البداية في استراتيجية المنظمة وتحليلها يجب أن تنطوي على تغيير لمواقع الأهداف.

19- الرسالة 6: تحتاج المنظمة بصورة عاجلة إلى الإقدام على خيارات استراتيجية صارمة للاستمرار في "التخبط" ليس بخيار. واجهت المنظمة في برامج عملها وميزانياتها، خلال العقدين الماضيين، ثغرات متزايدة الاتساع بين الوسائل والغايات. وقد تصدت لذلك عن طريق تدبيرين أساسيين. ولم يؤد التدبير الأول - تخفيض عدد الموظفين والإقدام على بعض المحاولات لتحقيق مكاسب في الكفاءة (انظر الفصل السادس) - إلى حل المشكلة. أما الثاني فكان مواجهة ذلك على نحو "متخبط" بإجراء تخفيضات شاملة في كل البرامج والإدارات تقريباً (انظر الفصل 7). وأدت هذه التخفيضات أساساً إلى تفاقم مشكلة العلاقة بين الوسائل والغايات. وكان الغالب من الأمر أن المنظمة لم تتمكن من الإقدام على خيارات استراتيجية صعبة بغية كفاءة التوفيق بين الوسائل والغايات. ونتيجة لذلك تناقص وضوح أولويات المنظمة باطراد.

20- وقد أدى هذا بالمنظمة في أغلب الأحيان إلى العمل تحت ظروف إدارة الأزمات. ومع أن المدير العام الحالي حاول ببسالة تحقيق إنجازات ملموسة لإنعاش المنظمة (مثل الإصلاحات الأولية للفترة 1994-1995، ومؤتمر القمة العالمي للأغذية عام 1996، ومقترحات الإصلاح الأخيرة في الفترة 2005-2006)، فإن هذا لم يحقق الأثر المرغوب. وهكذا، فإن جهود التسوية الرئيسية التي قامت بها المنظمة خلال عدة عقود قد فشلت في إحياء الثقة في المنظمة أو تشجيع مساهميه الرئيسيين على زيادة ميزانياتها. وبدلاً من ذلك، كانت النتيجة الخالصة للتسويات التنازلية في فترة من الفترات المالية هي الدعوة إلى المزيد من هذه التسويات في الفترة المالية التالية. وليس بوسع التقييم الخارجي المستقل أن يؤكد بشكل كافٍ أن المنظمة تقف اليوم على حافة الهاوية. وإذا استمر إتباع مسار التخطيط الحالي، حتى لو تم تعديله، فسوف تكون النتيجة تدهوراً مؤسسياً سريعاً بشكل متزايد.

21- إذا أرادت المنظمة أن تحتفظ بصلاحياتها وفعاليتها، فيجب أن تقدم على خيارات صعبة من بين الأولويات الرئيسية، بشأن مواءمة الوسائل مع الغايات، وكيفية ومكان وضع المنظمة في عالم معقد وتنافسي بشكل متزايد. وفي مجال المصالح العامة العالمية، هناك خيارات استراتيجية حاسمة ينبغي الإقدام عليها. فقد أصبح الكثير من عمليات صنع القرار أسير مناقشات مضللة عن الأساليب المعيارية في مواجهة الأساليب التنفيذية. وقد أدى هذا، إضافة إلى الإسهام في انعدام الثقة السالف الذكر، إلى إدخال خلط على مستوى التعاريف والمفاهيم داخل المنظمة.

22- أعرب بعض الأعضاء عن وجهة نظر مؤداها أنه ينبغي ألا تضطلع المنظمة بأي دور ذي دلالة خارج نطاق العمل المعياري. ويميل آخرون إلى رؤية العمل المعياري على أنه يهمل ويفيد، في المقام الأول، البلدان المتقدمة ويقولون إن "ما تقوم به المنظمة في الميدان هو وحده الجدير بأن يؤخذ في الاعتبار حقاً". وينطوي الموقفان على تبسيط مفرط فضلاً عن إغفال المهمة التي ينيطها الدستور بالمنظمة. فالدستور يقتضي من المنظمة، بصفة محددة، أن تعمل على المستويين المعياري والتنفيذي معاً، لإنتاج سلع عامة على الصعيد العالمي ولكفالة إمكانية الحصول عليها لمن يحتاج إليها. وعندما فحص التقييم الخارجي المستقل هذين الموقفين بمزيد من التفصيل في إطار مقابلات شخصية واسعة أجراها مع ممثلي الأعضاء في روما وفي أثناء الزيارات القطرية، تبين له أن الجميع تقريباً يقبلون أن هذا ينطوي على عمل متصل يتكامل فيه المستويان.

23- الرسالة 7: يجب أن تصبح المنظمة أكثر مرونة، مع استمرارها في القيام بدور المدير المسؤول للأموال العامة. وعليها أن تتحرر من ثقافة النفور من المخاطرة، فتزيد من الكفاءة والفعالية. تختلف تحديات اليوم عن تحديات المستقبل. وقد كانت المنظمة محافظة وبطيئة التكيف، وبطيئة في التمييز بين التغييرات اللازم إجرائها في النهج الإنمائي. ومجالات الأولوية وتلك التي تكمن ميزتها في كونها شائعة الإلتباع. ولا يمكن اكتساب القدرة على هذه المرونة المتسمة بالتمييز دون إجراء تغييرات رئيسية في طريقة تنظيم المنظمة، وطريقة عملها، والسلوك الذي تلتزمه وتكافئه، والنظام الذي تطبقه في شؤونها الإدارية وفي إدارتها للموارد البشرية. وسوف يتطلب اكتساب هذه القدرة تغيير الثقافة في الأمانة والأجهزة الرئاسية على السواء.

24- يوجد في المنظمة الآن جهاز بيروقراطي ثقيل ومكلف بصفة خاصة، وهو يتسم: بعمليات مفرطة للرقابة المسبقة للرقابة المسبقة<sup>8</sup> تنطوي على الفحص والتدقيق خلال تنفيذ كل معاملة من المعاملات وقبل إقرارها بصورة نهائية؛ وبمستويات مرتفعة من تداخل المعاملات وازدواجها وتكلفتها؛ ومستويات منخفضة من تفويض السلطة مقابل ما يحدث في المنظمات المتخذة كأساس للمقارنة. ويفرز هذا الجهاز البيروقراطي ويدعم في المنظمة ثقافة تقوم على أوجه الجمود، وسلطة مفرطة في المركزية، وضعفاً في الاتصالات والعلاقات الأفقية، ونفوراً من المخاطرة. كما أنه يحد كثيراً من إمكانية أن تقوم المنظمة بزيادة فعاليتها في الوفاء باحتياجات أعضائها.

25- ويلزم، مقابل ذلك، أن تمارس المنظمة أسلوب المسؤولية على أساس الثقة مع ضمان أن يتم تنفيذ برامجها بكفاءة (كأن يتم عند أدنى مستوى من مستويات التسلسل الهرمي يتلاءم مع المسؤولية عن المعاملة) وبفعالية (مثل إعداد المدخلات المطلوبة لضمان الجودة العالية والعمل السريع). فالكثير من الأعمال الروتينية لا يزال بحاجة إلى أن يسير وسط مستويات متعددة من التسلسل الهرمي (مثل السفر، وطلبات الأجر الإضافي، ورسائل الاتفاق). وفضلاً عن هذا، تتقرر الموافقة النهائية على بعض المعاملات عند أعلى المستويات (مثل تعيين الخبراء الاستشاريين الذين تزيد أعمارهم عن 62 عاماً بأكثر من 150 دولاراً أمريكياً في اليوم؛ وتعيين الخبراء الاستشاريين الدوليين في برنامج التعاون التقني؛ وتسجيل الشركات الاستشارية الصغيرة). وهذا يعد استنزافاً لموارد الموظفين الشحيحة، ويقتضي إعداد واستعراض الطلبات مما يعد مضيعة للوقت. وهو يشكل عقبة رئيسية أمام الكفاءة والاستجابة السريعة ويضعف المسؤولية الفردية والمساءلة عن المعاملات. فكل شخص مسؤول، غير أنه لا يوجد من هو مسؤول. ويجب أن تكون تكلفة الرقابة المسبقة والتي تتطلب التزامات مالية متناسبة مع قيمة المعاملة (كما في حالة الأجر الإضافي لموظفي الدعم) مع مراعاة الخسارة المحتملة (كما في حالة السفر). ويعتقد التقييم أن المنظمة لم تنجح في إيجاد التوازن المرغوب عند ممارسة المسؤولية المالية وتنفيذ البرامج، وأنه يلزم إحداث تغيير في "نموذج العمل". ويمكن الاستفادة في هذا الصدد من أفضل ممارسات المنظمات الأخرى.

26- وفي الوقت نفسه، فإن الممارسات الحالية للموافقة على المعاملات تصل إلى الممارسات اليومية لموظفي المنظمة، وهذا يجعل منهم موظفين يهابون المخاطرة ويعزفون عن اتخاذ القرارات، ويحجمون عن الابتكار، ويترددون حتى في استخدام السلطة الممنوحة لهم. ولعل الانتقادات الموجهة إلى العمل الذي ينجز في حينه ليست كافية - "وصل الخبير الاستشاري متأخراً ثلاثة أسابيع لكننا نطبق القوانين". وعادة ما يكون النقد الموجه إلى ابتكار أو قرار سريع تم بصورة خاطئة أكبر من الثناء على مخاطرة صائبة. وسوف تحتاج إدارة الموارد البشرية التي تدعم التغيير إلى وضع حوافز إيجابية، ومكافأة الامتياز، وتشجيع المخاطرة الواعية، وتقبل الأخطاء كفرص للتعليم والتجديد المستمر. وفي الوقت نفسه، سوف يتطلب تفويض السلطات التركيز على تدريب الموظفين وتحسين النظم الإدارية المؤسسية، فضلاً عن زيادة

<sup>8</sup> يشير التعبير مسبقاً إلى تدابير الإقرار والرقابة التي تطبق بعد حدوث الواقعة الخاضعة للرقابة. وهي تقابل تدابير الرقابة والمصادقة اللاحقة، التي تطبق بعد حدوث الواقعة الخاضعة للرقابة (أي الاستعراضية).

المتابعة اللاحقة<sup>9</sup>. ويتمثل التحدي الأكبر في أن تكون المنظمة منفتحة أمام المبادرة والمسؤولية الفردية وأن تبعد الأجهزة الرئاسية والإدارة والموظفين عن قيود الثقافة التي تهاب المخاطرة.

27- الرسالة 8: وظيفة المنظمة، بوصفها منظمة معارف هي دعم الأعضاء لضمان الوفاء باحتياجات العالم في مجال اختصاصها بصورة وافية - لا أن تتولى بالضرورة كل مهمة بنفسها. يجب أن تصبح المنظمة عاملاً ميسراً وأن تركز أعمالها كعنصر فعال في مجالات قوتها النسبية. ويجب على المنظمة الآن أن تصبح متكاملة بصورة استراتيجية لضمان أن تكون معرفة العالم بالأغذية والزراعة متاحة لأولئك الذين يحتاجون إلى هذه المعرفة عندما يريدونها وبصورة يمكن الوصول إليها واستخدامها للمساهمة في الأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء بالصورة المحددة التي ترد بها في الإطار الاستراتيجي للمنظمة للفترة 2000-2015:

- (أ) يجب أن توجه الدعوة رسائل عن السياسات الفنية وتساعد على وضع جدول أعمال للسياسات العالمية والعامية. والمنظمة، بوصفها وكالة الأمم المتحدة المكلفة بالتصدي لقطاع كبير، لديها رسائل مهمة (وأساسية في بعض الحالات) يحتاج العالم إلى سماعها، ولكنها لا تسمع بالقدر الكافي. ويجب أن يكون هناك جهد مركز ومنتظم بشأن قليل من الرسائل الأساسية، مع توجيه أدوات الدعوة أيضاً إلى المجالات الفنية الأساسية للمنظمة؛
- (ب) ويجب أن يساعد دعم السياسات البلدان والمجتمع العالمي على اتخاذ قراراتها الواعية (وهو مجال تستطيع فيه المنظمة بحيادها غالباً أن تزوده بميزة نسبية مطلقة)<sup>10</sup>؛
- (ج) ويجب تقديم بناء القدرات ككل متكامل يجمع بين التعاون الفني والوصول إلى المعرفة والخبرة وصنع القرار مع قيام المنظمة بدور الميسر والمقدم على حد سواء. وتقل الحاجة بشكل منتظم إلى الدعم المباشر في تطبيق تكنولوجيات الإنتاج بشكل منفصل عن السياسات والقدرات الملائمة. ويمكن للبلدان الأعضاء ذاتها ولكثير من مصادر الإمداد المتنافسة أن تقوم بهذا الدور بشكل عام (انظر الفصل الثالث).

28- الرسالة 9: يجب على المنظمة تعزيز دور الحوكمة العالمية الذي تقوم به، بوصفها جهة تنسيق وتيسير ومصدراً مرجعياً لترباط السياسات العالمية ووضع مدونات واتفاقيات واتفاقات عالمية. ويجب أن يتمثل الهدف الاستراتيجي للمنظمة في أن يكون لها صوت مسؤول وفعال نيابة عن الشعوب الفقيرة والجوعى وجميع أولئك الذين

<sup>9</sup> يشير التعبير لاحقة إلى تدابير الرقابة والمصادقة/اللاحقة، التي تطبق بعد حدوث الواقعة الخاضعة للرقابة (أي الاستعراضية).

<sup>10</sup> تعرف الميزة النسبية، من الناحية الاقتصادية، على أنها القدرة على إنتاج سلعة أو خدمة (أو معرفة) بتكلفة فرصة بديلة أدنى من التكلفة التي تتحملها جهة اقتصادية أخرى. غير أن الميزة النسبية يصعب قياسها وخاصة في الحالات غير السوقية وفي ميدان السلع العامة (وهي حالة المنظمة). وقد عالج التقييم الخارجي المستقل مسألة الميزة النسبية بالسعي إلى تحديد المجالات التي تنفرد فيها المنظمة بتقديم سلعة أو خدمة ما (الميزة النسبية المطلقة)؛ والمجالات التي تتفوق فيها على غيرها في إنتاج سلعة أو خدمة ما؛ والمجالات التي توجد فيها قرائن على ارتفاع فعالية عمل المنظمة وتأثيره مقارنة بالموردين الآخرين.



يستطيعون الاستفادة من زراعة تقوم بدورها في الاقتصاد بما في ذلك المستهلكين. والمنظمة هي المنظمة العالمية الوحيدة التي تتحدث باسم هذه الفئة. ففي أحسن الحالات يوجه اهتمام ثانوي لمسؤوليات الحوكمة العالمية - أي لتنسيق مقتضيات العمل الجماعي من أجل رفاهية الإنسان عن طريق الأغذية والزراعة. ولقد كان إخفاق الحوكمة العالمية هو الذي أدى إلى إنشاء الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة في المقام الأول. ونادراً ما تعالج الأجهزة الرئاسية للمنظمة القضايا الكبرى للسياسات العالمية التي نظر إليها مؤسسوا المنظمة على أنها الدور الرئيسي الذي عليها الاضطلاع به. وعندما نظرت فيها، فلم يكن ذلك، عموماً، بمبادرة منها وإنما على سبيل الاستجابة لمبادرة من المدير العام. وهنا، كما في مجالات أخرى من عمل المنظمة، يجب النظر إلى حيث توجد احتياجات الأعضاء؛ والمزايا النسبية للمنظمة؛ وإمكانات الدخول في شراكات وتحالفات. ويتمثل الاهتمام في ضمان أن تلبى الحوكمة العالمية احتياجات المنظمة، وليس بالضرورة أن تقوم المنظمة بدور قيادي في كل مجال.

29- الرسالة 10: حوكمة المنظمة ضعيفة وتخذل المنظمة. لن تكفل حوكمة المنظمة وضع استراتيجية مؤسسية ذات أولويات واقعية ولم تكفل تناسب الوسائل مع الغايات ولم تقس أداء الأمانة على أساس الأهداف المتفق عليها. فقد أصبح تقسيم الوظائف والمسؤوليات بين الأجهزة الرئاسية والإدارة غير واضح. ويمكن، في حالة البلدان غير القادرة على إسداء مشورتها المستقلة، أن يكون عدم إسداء هذه المشورة إلى الأجهزة الرئاسية بشأن المسائل الكبرى خسارة أيضاً.

30- الرسالة 11: يوجد لدى المنظمة كثير من الموظفين الموهوبين ذوي الالتزام العميق برسالة المنظمة، ولكنهم يختنقون بسبب هياكل المنظمة المجزأة ونظم الإدارة المركزية الجامدة. تعد الموارد البشرية المؤهلة تأهيلاً عالياً من أهم الأصول في أي منظمة واعية - وهو ما ينطبق على المنظمة. فالمنظمة يوجد لديها موظفون موهوبون ذوو مستوى رفيع من الدراية الفنية وملتزمون التزاماً قوياً برسالة المنظمة. غير أنهم يتعرضون حالياً للإحباط. وبينما يعزى ذلك في جانب منه إلى انخفاض الموارد وعدم اطمئنان الموظفين على مستقبلهم، يشعر الموظفون أيضاً بالاختناق بسبب أساليب التنظيم والإدارة المتضخمة والتي "تدار بصورة مفرطة". وفي حين أنهم يشعرون غالباً بأنهم مثقلون بالأعباء، فإنهم في الواقع يشعرون بأن المنظمة لا تستخدمهم على الوجه الصحيح. وهذا يعوق المنظمة عن بلوغ قدرتها الكاملة ويقوض من فعاليتها.

31- الرسالة 12: هناك تشوق واستعداد داخل المنظمة بصورة عامة إلى حدوث تغييرات كبيرة وأساسية، ولكن هناك شكوكاً بنفس القدر حول ما إذا كان باستطاعة الإدارة العليا والأجهزة الرئاسية إحداث هذا التغيير. وجد التقييم مستويات عالية من الاستعداد للمساهمة في التجديد المؤسسي. وينبغي تبني هذا الاستعداد وتوجيهه الوجهة الصحيحة قبل أن يبدأ في الذبول. وهناك بالفعل علامات التحذير. فإلى جانب الالتزام القوي للموظفين برسالة المنظمة، هناك قدر مماثل من التشاؤم بشأن المستقبل، مرجعه عدم الاعتقاد بأن الأجهزة الرئاسية والإدارة العليا لديها القدرة على قيادة ورعاية التغيير المطلوب بأبعاده العميقة والعريضة.

32- الرسالة 13: هناك مجال لأن تحقق المنظمة المزيد من مكاسب الكفاءة الرئيسية. يمكن أن تعتمد هذه الجهود على الكثير من الإجراءات الإيجابية التي اتخذت منذ عام 1994 لتحديد وتحقيق وفورات الكفاءة وكذلك التركيز على ترشيد الإصلاحات التي تمت في الفترة 2005-2006. غير أن تحقيق المزيد من الوفورات سوف يتطلب جهدا كبيرا للتخلص من البيروقراطية المفرطة للمنظمة والحد من الهياكل الهرمية غير الفعالة والمكلفة، وإلغاء وإدماج الوحدات، وتبسيط وترشيد الإجراءات، وانتقال الإجراءات من المتاهات الكثيرة التي يجب أن تسلكها المعاملة إلى وضع معايير يجب الالتزام بها ومراعاة العمليات الشاملة. وهناك الكثير من المجالات الأصغر التي حددها تقرير التقييم حيث يمكن للمنظمة أن تزيد من كفاءة التكلفة. ولعل أهم عنصر في هذا الصدد هو الانتقال من الثقافة التي تهاب المخاطرة إلى ثقافة المسؤولية مع المتابعة بعد التدخل.

33- الرسالة 14: لا تستحق المنظمة عموما "الصفة السلبية" التي لحقت بها كشريك. مع أن هذا لا يزال صحيحا في بعض المجالات، تبرهن المنظمة عموما على أنها شريك مخلص وفعال وهي تسعى لتحقيق ذلك في مجالات أخرى، حتى مع قلة الموارد التي تجعل الشراكات فعالة. والإدراك الخارجي للمنظمة كشريك غير راغب كان بطيئا للحاق بالواقع الجديد وهو أن المنظمة كانت تنمو على مدى السنوات الأخيرة في ظل القيادة الحالية، بما في ذلك دعمها الإيجابي لمبدأ "توحيد الأداء في الأمم المتحدة". ولا تزال المنظمة تواجه الكثير من التحديات الداخلية التي يلزم التغلب عليها لكي تتمكن من أن تصبح شريكا جيدا - وليس أقلها بيروقراطيتها الشديدة والمستويات المنخفضة لتفويض السلطات للمكاتب التي طبقت عليها اللامركزية، وهو ما يقوض مرونة المنظمة وسرعة استجابتها لاحتياجات الأمم المتحدة والشركاء الآخرين خاصة على المستوى القطري.

34- الرسالة 15: هناك تصور خاطئ وخطير في بعض الدوائر فيما يتعلق بحجم المنظمة ومواردها. وهذا قد حجب التفكير بشأن المنظمة وقدرتها وما يمكن توقعه منها واحتياجاتها من الموارد. ويلزم أن تكون هناك رؤية محسنة وأكثر واقعية عن الحجم الحقيقي للمنظمة. وفي الواقع، تعد الميزانية السنوية الحالية للمنظمة وهي 370 مليون دولار أمريكي والوظائف البالغ عددها 3 072 وظيفة متواضعة تماما عندما ينظر إليها على ضوء تفويضها العالمي والمتنامي. وعلى سبيل المثال، يبلغ مستوى التوظيف الإجمالي للمراكز الدولية للبحوث الزراعية التابعة للجماعة الإستشارية للبحوث الزراعية الدولية 7 874 وظيفة، أي أكثر من ضعف عدد موظفي المنظمة، كما أن الميزانية الأساسية لهذه المراكز تزيد قليلا عن ميزانية المنظمة. ولإعطاء صورة أوضح، بلغت ميزانية عام 2005 لإدارة الحرائق والغابات في ولاية كاليفورنيا 700 مليون دولار أمريكي؛ وبلغ عدد موظفي وكالة الموصفات الغذائية بالملكة المتحدة 2 400 موظف متفرغ؛ وبلغت ميزانية عام 2004 لوزارة الزراعة في جنوب أفريقيا 207 مليون دولار أمريكي، إضافة إلى الميزانيات الإقليمية.

35- إن الرسائل الخمس عشرة الرئيسية السابقة تقود التقييم الخارجي المستقل إلى إعادة تأكيد الرسالة 1: أي الإصلاح مع النمو. فبدون اتفاق واضح على برنامج للإصلاح الكبير والمستدام ونمو في الموارد المطلوبة لذلك، من الصعب تصور أن تكون المنظمة قادرة على التحرك إلى الأمام. تعد المنظمة في ضائقة مالية. فقد تضاعفت اختصاصاتها

الأساسية العامة وقدراتها على التنفيذ بصورة حرجة في مجالات كثيرة نتيجة للانخفاض المستمر في مواردها الإجمالية، خاصة بالنسبة للميزانية العادية. ويعد الموقف المالي سببا لهذه المشاكل ونتيجة لمشاكل أعمق على حد سواء. ومن المفارقات، أن الميزانية المتضائلة، مقترنة بالالتزام نحو الموظفين المعيّنين ذوى المعارف والخبرات الخاصة (بالإضافة إلى لائحة الموظفين في منظومة الأمم المتحدة بكاملها)، تجعل تعديل الأولويات أصعب من توسيع الميزانية، حيث يمكن منح المجالات ذات الأولوية موارد إضافية. وما لم يتم أولا علاج المشاكل الأعمق الخاصة بالتوجيه الاستراتيجي والخيارات الاستراتيجية، وعمليات الإدارة، والحوافز الهيكلية والإدارية، والثقافة الأساسية للمنظمة، فلن تتحقق الثقة التي تعتبر شرطا أساسيا لزيادة التمويل. وبنفس المعيار، بينما تتصدى المنظمة لمشاكلها العميقة الأخرى، فإنها سوف تحتاج إلى أموال جديدة وسوف تستحق هذه الأموال.

36- والمطلوب الآن مجموعة مترابطة من تدابير الإصلاح مع النمو التي تحوّل المنظمة، والاتفاق على طريق نحو المستقبل بين الأعضاء بالتشاور مع الأمانة التي سوف تعد منظمة تصلح للقرن الحادي والعشرين. ولا يمكن للمنظمة أن تحقق توقعات أعضائها، أو أن تستغل مزاياها النسبية، أو أن تحافظ على اختصاصاتها الأساسية مع مزيد من التخفيضات في مستوى ميزانيتها بالقيمة الحقيقية. وينبغي أن تكون الإصلاحات التحويلية منطلقا إلى زيادة الموارد التي سوف تسمح في حد ذاتها بإجراء الإصلاحات.

37- تتضافر الفصول الثمانية في هذا التقييم لتروى الكثير عن قصة المنظمة منذ بدء إنشائها قبل ستة عقود. وذكّرنا الفصل 2 بأن المنظمة قامت على أساس التصور النبيل الذي أدى إلى قيام الأمم المتحدة: "لا مجال على الإطلاق لحرب عالمية - ولا مجال على الإطلاق للظروف التي أدت إلى الحرب العالمية". ويستعرض الفصل 2 مسار المنظمة على مدى ستين عاما، والذي اتسم بتحول منتظم من الاستقرار إلى الاضطراب، ومن التوسع المالي إلى التقلص، ومن مقدم الخدمات الوحيد إلى عضو في ناد كبير من مقدمي الخدمات.

38- ولم تتصد المنظمة لهذا الانتقال بشكل جيد. فالهبوط الذي بدأ في ثمانينات القرن الماضي يتزايد الآن بخطوات متسارعة ودخلت المنظمة مرحلة تواجه فيها أزمة حول مستقبلها. ومنذ الفترة 1994-1995، انخفضت الميزانية العادية من حيث القيمة الحقيقية بنسبة 22 في المائة وانخفضت الموارد الإجمالية المتاحة للمنظمة، بما في ذلك الأموال الخارجة عن الميزانية غير المخصصة للطوارئ، بنسبة 31 في المائة.

39- وإذا استمرت الاتجاهات الحالية، فسوف تنخفض الميزانية العادية بنسبة إضافية قدرها 11 في المائة على امتداد الفترات المالية الثلاث القادمة. وعلى افتراض أنه لم يحدث أيضا تغيير في نمط المساهمات الخارجة عن الميزانية عن الفترات المالية الثلاث السابقة فإن الموارد المالية الإجمالية للمنظمة في فترة السنتين، باستثناء حالات الطوارئ، سوف تنخفض إلى قرابة 716 مليون دولار أمريكي (بقيمة الدولار الأمريكي في الفترة 1994-1995) بحلول عام 2012، وهو انخفاض يبلغ حوالي 90 مليون دولار أمريكي عن الفترة 2006-2007. وفي الوقت نفسه، إذا استمرت الاتجاهات الحالية حتى عام 2012: (1) فسوف تظل المنظمة تحاول تقديم معظم سلعها وخدماتها الحالية؛ (2)

وسوف يستمر تقليص جميع برامجها أو معظمها؛ (3) وسوف يزداد عدد المكاتب الميدانية ولكن بدون موارد مالية كافية لأن تؤدي عملها؛ (4) وسوف تنخفض اختصاصاتها الفنية الأساسية القائمة في المقر الرئيسي إلى ما دون الكتلة الحرجة في كثير من المجالات الرئيسية.

40- ويتمثل الخطر الثاني في أن مناقشة تقرير التقييم ومقترحاته سوف تستغرق وقتاً طويلاً مع الأعضاء والأمانة، فسوف يركز كل منها على جوانب التقرير وتوصياته التي تفضلها، وبالنسبة لتلك الجوانب التي لا تفضلها، فسوف تستمر في الجدل على أسس أيديولوجية بدلاً من فحص قاعدة الأدلة. وأخيراً سوف تحدث بعض التغييرات، ولكنها سوف تكون هامشية (ضئيلة جداً - ومتراخية جداً) ولن تجدد ثقة الأعضاء أو تغيير من المسار التنازلي الأساسي المشار إليه آنفاً.

41- وعندما نشير إلى هذه الصورة القاتمة، فإننا نقول أن العالم هو الذي سوف يخسر. فأهمية المنظمة ليست في كونها منظمة ولكن في أن العالم، وخاصة أفقر سكانه، سوف يحصلون على خدمات من مؤسساتها العالمية تقل جودة عن الخدمات التي من حقهم أن يتوقعوها. وكان التحدي الرئيسي الذي واجهه التقييم هو المساعدة على منع ذلك من الحدوث عن طريق "تغطية كافة جوانب المنظمة"؛ والسعي "للمساعدة على تعزيز الإحساس بالوحدة والغرض فيما بين أعضاء المنظمة، كي تصبح المنظمة صالحة للقرن الحادي والعشرين وتحدياته المقبلة". والاستنتاج الرئيسي للتقييم هو أن هذا لا يمكن أن يحدث إلا عن طريق برنامج شامل للتجديد المؤسسي. ومع أن التمويل الإضافي هو بلا شك مطلب أساسي، فإنه لا يمكن حل المشاكل أو مواجهة التحديات عن طريق قليل من التسويات المتعاقبة أو عن طريق ضخ أموال جديدة فقط.

### آفاق المستقبل

42- وفريق التقييم الخارجي المستقل مقتنع، على أساس تقييمه المستند إلى القرائن لأنشطة المنظمة، بأن الطريقة الناجحة والمجدية للتحرك نحو المستقبل لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال اتفاق جديد فيما بين الأعضاء على "الإصلاح مع النمو" استناداً إلى رؤية مشتركة لعمل المنظمة في المستقبل. والسؤال الرئيسي هو كيف يمكن تحقيق ذلك.

43- وسوف يميل بعض الأعضاء إلى "تحقيق النمو المالي أولاً كشرط مسبق أدنى للإصلاح". وسيميل آخرون إلى "تحقيق إصلاحات كبرى ومستدامة قبل النمو المالي". وقد انتهى الفريق من ذلك إلى خلاصة لا يشك فيها وهي: أن استمرار هاتين الصيغتين المتعارضتين لا يؤدي إلا إلى استمرار المأزق الحالي، وتعميق انعدام الثقة المتبادل ودفع المنظمة إلى مستقبل كئيب. والفريق ينتهي، بالفعل، إلى أن استمرار هاتين الصيغتين سوف تسفر عن تسارع تردي المنظمة لتصبح منظمة مهمشة وبلا معنى. ولو لم يجد أعضاء المنظمة الإرادة السياسية والوسائل اللازمة لتحقيق الإصلاح والنمو بصورة متزامنة في إطار مجموعة تدابير مترابطة، فلن تكون المنظمة أهل لاحتياجات القرن الحادي والعشرين وتحدياته.

44- ويؤمن الفريق بأن الإشارة الأساسية الأولى للخروج من المأزق الحالي هي التوصل إلى اتفاق لوقف أي تدهور إضافي في ميزانية المنظمة بالقيمة الحقيقية. فاستمرار تطبيق "النمو الصفري بالقيمة الاسمية" أمر لا يمكن، في رأي الفريق، الدفاع عنه إذا كان أعضاء المنظمة يرغبون حقاً في أن تكون لهم منظمة "أهل للقرن الحادي والعشرين والتحديات المقبلة". والتدابير اللازمة اتخاذها هي تلك التي تقيم الثقة والفهم المشترك. وفي هذا الخصوص، انتهى الفريق إلى إعطاء إشارة تتمثل في قبول النمو الصفري بالقيمة الحقيقية خلال الفترة المالية المقبلة ربما كان الشرط الأدنى اللازم توافره لوضع برنامج للإصلاحات التي تحول المنظمة. وليس من شأن هذا أن يؤدي إلى النمو بالقيمة الحقيقية، ولكن من شأنه أن يبين وجود إرادة لتحقيق الاستقرار للمنظمة وأن يضع اقتراح "التغيير مع النمو" موضع اختبار جاد. ولو لم تتبع ذلك التغييرات التحويلية المطلوبة لمستقبل المنظمة، فإن ذلك سيعني أن التجربة قد فشلت، مع الأسف، وأنه ستجري العودة إلى أسلوب تخفيضات الميزانية.

45- وبناء على ما تقدم، يعتقد الفريق أن توصيتيه الأوليين أساسيتان لاحتمالات نجاح الإصلاح مع النمو. وهاتان التوصيتان هما:

46- التوصية 1-1: يوصى التقييم بوضع واعتماد خطة عمل فورية مدتها من ثلاث إلى أربع سنوات بعد مؤتمر المنظمة لعام 2007 استناداً إلى توصيات تقرير التقييم الخارجي المستقل وأية توجيهات شاملة صادرة عن المؤتمر. وستقتضي خطة العمل الفورية إعداد جدول مرحلي لكل الأهداف المتفق على تحقيقها كما ستوفر الأساس لرصد تحقيق كل هدف عن طريق مؤشرات للتقدم. وينبغي أن تشكل خطة للاتصالات جزءاً لا يتجزأ من هذه الخطة لكي يكون جميع الأعضاء وأمانة المنظمة والشركاء الرئيسيون على علم بالتقدم المحرز أولاً بأول. وتدخل بعض التوصيات ضمن فئة "المكاسب السريعة" أي التوصيات التي يمكن تنفيذها في 2007 وخلال 2008) لتقدم دليلاً مبكراً على التقدم، وتسهم في إشاعة وبناء الثقة. وهناك توصيات أخرى ذات طبيعة أطول مدى وهذه ينبغي تتبعها عن طريق تقارير مرحلية منتظمة.

47- ويجب أن تشارك الأجهزة الرئاسية والأمانة في ملكية خطة العمل الفورية وإدارتها. والهدف من خطة العمل الفورية هو ضمان مستقبل المنظمة كمنظمة عالمية دينامية ذات مصداقية وجديرة بالثقة وفعالة كما أرادها مؤسسوها في الأصل. ومن الواضح أن هذه هي مسؤولية الأجهزة الرئاسية، ولكنها لا يمكن أن تتحقق إلا عن طريق عمليات تؤدي إلى الملكية المشتركة من جانب الأجهزة الرئاسية والإدارة العليا. ويجب ألا تضع قوة الدفع وإلا ضاعت معها الفرصة للإصلاح والنمو.

48- التوصية 1-2: يمكن، كجزء من النقاش والاتفاق الواسع في مؤتمر المنظمة في نوفمبر/تشرين الثاني 2007 بشأن العمليات والأولويات الرئيسية للتقدم بعد المؤتمر، أن تنظر الأجهزة الرئاسية في الترتيبات الآتية:

- (أ) ينبغي مناقشة خطة العمل في دورة استثنائية قصيرة يعقدها المؤتمر في النصف الثاني من عام 2008 للتمكين من اتخاذ قرارات واضحة بشأن تنفيذ الخطة، بما في ذلك آثارها بالنسبة للميزانية، اعتباراً من يناير/كانون الثاني 2009. وكخطوة مكملة لذلك، يشجع الفريق الأجهزة الرئاسية والإدارة، كل في نطاق سلطاته، على إنشاء فريق عمل يتألف من ممثلي الإدارة والأعضاء لتيسير إعداد خطة العمل الفورية. وتقوم أمانة المنظمة بتحرير الوثائق التي تعرض على الفريق للنظر فيها؛
- (ب) من المقترح أيضاً الاستمرار في ترتيب مثل أصدقاء الرئيس أو إنشاء لجنة للمجلس أو المؤتمر لإعداد اقتراحات لإصلاح الحوكمة في المنظمة وإتاحة محفل للأعضاء في مجموعهم لمناقشة الاقتراحات التي يقدمها فريق العمل، بغية التوصل إلى اتفاق في هذا الشأن في الدورة الاستثنائية التي يعقدها المؤتمر في 2008؛
- (ج) يتلقى فريق العمل المعلومات من الإدارة بشأن نواياها بالنسبة للإصلاح ثم يستعرض اقتراحات الإصلاح في مجالات المسؤولية المشتركة، مثل تحديد الأولويات، ويرفع بها توصيات إلى أصدقاء الرئيس (أو لجنة المجلس/المؤتمر). وعند تقديم هذه التوصية، يود فريق التقييم الخارجي المستقل أن يوضح تماماً أنه لا يقترح إدارة مشتركة للمنظمة. فالواقع أن الكثير من الإصلاحات الموصى بها في الفصل الرابع بشأن الحوكمة يرمي إلى تعزيز دور الإدارة وسلطتها وكفالة المزيد من الوضوح بشأن دوري الإدارة والأجهزة الرئاسية، بيد أن هدف خطة العمل الفورية هو كفالة مستقبل المنظمة. ومن الواضح أن هذه مسؤولية مشتركة بين الأجهزة الرئاسية والإدارة. ويتمثل دور رئيسي يوصي التقييم الخارجي المستقل بأن يضطلع به فريق العمل، في إقامة الثقة والاطمئنان فيما بين الأعضاء وبين الأعضاء والإدارة بشأن مكونات خطة العمل الفورية وتوقيتها ومقتضياتها. إضافة إلى ذلك، فإن فريق التقييم قدم الكثير من التوصيات المتعلقة بالأجهزة الرئاسية ذاتها من أجل خطة العمل المباشرة. وإدراج هذه التوصيات ثم البت فيها بعد ذلك، أمر تحدده الأجهزة الرئاسية وحدها. وأملنا، بعد ذلك، أن تسفر الطبيعة الاستشارية والتبادلية لعملية إعداد خطة العمل الفورية عن درجة كبيرة من الإحساس بالملكية فيما بين الأعضاء والملكية المشتركة بينهم وبين الإدارة؛
- (د) يجوز للأجهزة الرئاسية أن توافق أيضاً، في الدورات التي ستعقدها في نوفمبر/تشرين الثاني 2007، على التغييرات التي لها تبعات محدودة من حيث التكاليف والتي يوجد بشأنها اتفاق عام. ويمكن لهذه أن تشمل التغييرات المؤسسية التي تيسر إعداد وتنفيذ خطة العمل المباشرة.

49— ويدعو هذا، من الناحية العملية ومن وجهة التسلسل، إلى إتباع الجدول الزمني التالي للاتفاق على خطة العمل الفورية والشروع في تنفيذها:

- (أ) نوفمبر/تشرين الثاني 2007 — انعقاد المجلس والمؤتمر: المصادقة على تشكيل فريق العمل المكلف بإعداد خطة العمل الفورية على أساسي تقدير التقييم الخارجي المستقل والاستمرار في ترتيب مثل أصدقاء الرئيس أو إنشاء لجنة للمجلس أو المؤتمر. وينبغي أيضاً الاتفاق على خط الأساس المالي

لخطة العمل الفورية مع تحديده في مستوى لا يقل عن النمو الصفري بالقيمة الحقيقية للفترة 2008-2009 مع الاتفاق على النظر في التكاليف الإضافية للإصلاح في الدورة الاستثنائية التي يعقدها المؤتمر في 2008؛

(ب) ديسمبر/كانون الأول 2007-أغسطس/آب/سبتمبر/أيلول 2008: يقوم كل من فريق العمل المشترك وأصدقاء الرئيس بإعداد خطة العمل الفورية على أساس توصيات تقرير التقييم الخارجي المستقل. وتشمل الخطة الأولويات، والجدول الزمني، والمسارات الحرجة، والمداخل، ومتطلبات العمل والموارد الموصى بها. ويقوم الرئيس المستقل بإبلاغ الأعضاء بتطورات ذلك أولاً بأول؛

(ج) سبتمبر/أيلول - نوفمبر/تشرين الثاني 2008: يفحص المؤتمر، في دورة استثنائية، خطة العمل الفورية المقترحة، وأولوياتها الموصى بها واحتياجاتها من الموارد. وإذا جرت الموافقة على الخطة وتم تخصيص الموارد، فإن تنفيذها يبدأ بعد ذلك على الفور. وتكون إدارة الخطة من مسؤولية الأمانة، باستثناء التوصيات الموجهة إلى الأجهزة الرئاسية على وجه التحديد. وفي الوقت ذاته يجري تقديم ومناقشة الدراسة الأولية للخطة المتوسطة الأجل والإطار الاستراتيجي المقترحين للمنظمة، على النحو المعروض والموصى به في الفصل السابع من هذا التقرير. ويتم إقرار الخطة والإطار في الدورة التي يعقدها المؤتمر في النصف الأول من عام 2009 ويوفران الأساس الذي يقوم عليه اتخاذ قرار بشأن ميزانية النمو المتكاملة (البرنامج العادي والموارد الخارجة عن الميزانية للفترة 2010-2011). وتتضمن الميزانية نصوصاً بشأن خيارات وأولويات استراتيجية واضحة، وبشأن الطابع المتميز للبرامج، ونفقة الفرصة البديلة، ومؤشرات النتائج، وأدوات الرصد والتقييم (بما في ذلك ترتيبات التتبع التي يشترك فيها المجلس أو إحدى لجانته)، والتوفيق بين الوسائل والغايات، واستراتيجية لتعبئة الموارد. وبالجمع بين خطة العمل المباشرة وخطة العمل المتوسطة الأجل/الإطار الاستراتيجي الجديدين يتم إرساء الأساس لإعداد اتفاق أطول أجلاً بين الأعضاء من أجل تجديد المنظمة في إطار "الإصلاح مع النمو".

50- يقدم هذا التقرير 109 توصيات منفصلة تشمل 313 منتجاً للمناقشة. والهدف من هذه التوصيات والمنتجات هو تيسير التحويل الشامل للمنظمة وبناء التفاهم والثقة المبادلة والالتزام المشترك بين جميع الأعضاء بشأن مستقبل المنظمة. ويبين الجدول 1-1 عدد التوصيات والعناصر الفرعية الواجبة التنفيذ (الأهداف اللازم تحقيقها) بحسب فصول هذا التقرير.

الجدول 1.1 - تصنيف التوصيات		
العدد التقريبي للمكونات الفرعية الواجبة التنفيذ	عدد التوصيات	الفصل
3	2	1- خلاصة التقييم الخارجي المستقل
0	0	2- الخلفية والسياق
75	24	3- صلاحية وفعالية العمل الفني للمنظمة في القرن الحادي والعشرين
60	20	4- الحوكمة
22	10	5- المنظمة في النظام المتعدد الأطراف - الشراكات
47	22	6- تحديد ثقافة المنظمة وتنظيمها وهيكلها
37	11	7- الدورة البرنامجية للمنظمة
69	20	8 - الإدارة والموارد البشرية والتمويل
313	109	المجموع

51- يتصف الكثير من التوصيات بالترابط و/أو التكافل. ولهذا السبب، فقد تم تنظيمها أيضاً في أربع مجموعات تيسيراً للرجوع إليها وتقديماً لأساس مقترح لتنظيم خطة العمل الفورية على نحو يسمح بمعالجتها. وغنى عن القول أن توصيات فريق التقييم الخارجي المستقل والأهداف اللازمة لتحقيق المتصلة بها قد لا تحظى بالقبول جميعها، لكن الفريق يرى أن المجموعات الأربع تحدد الصورة العامة للتحويلات المؤسسية التي تحتاج إليها المنظمة وأن تركيز الأعضاء والإدارة بصورة مشتركة على هذه الصورة العامة قد يرسم للمنظمة طريقها إلى المستقبل.

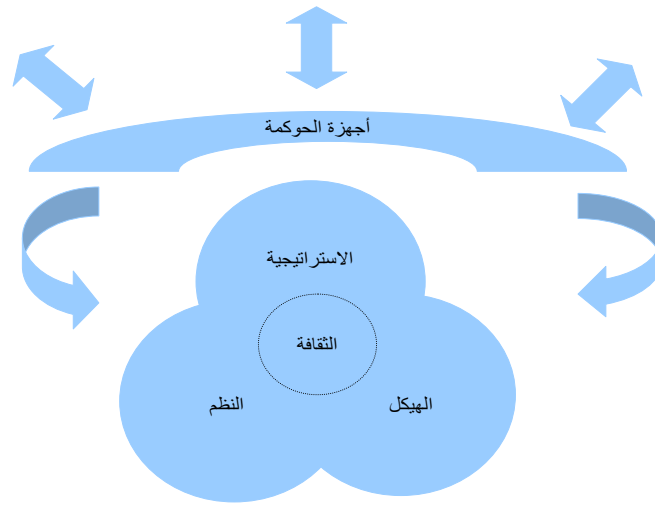
52- والمجموعات الأربع هي:

- (أ) الاستراتيجية: وضع رؤية جديدة للمنظمة عن طريق إطار استراتيجي جديد (38 توصية و113 هدفاً يلزم تحقيقه)؛
- (ب) الحوكمة: الاستثمار في الحكومة (25 توصية و84 هدفاً يلزم تحقيقه)؛
- (ج) النظم والثقافة: إصلاح نظم الشؤون الإدارية ونظم الإدارة (28 توصية و79 هدفاً يلزم تحقيقه)؛
- (د) الهيكل: إعادة الهيكلة تحقيقاً للفعالية والكفاءة (16 توصية و34 هدفاً يلزم تحقيقه).

53- يبين الشكل 1-2 العلاقات العامة بين المجموعات الأربع. وتعتبر الأسهم التوجيهية في الشكل 1-2 عن الدور المزدوج للأجهزة الرئاسية: دور الإشراف والرقابة على الأمانة (الأسهم الموجهة إلى أسفل)، ثانياً مسؤولية الأجهزة الرئاسية عن كفالة تجهيز المنظمة للوفاء بمهمتها القيادية في ميدان الأغذية والزراعة والتغذية على الصعيد العالمي ووفائها بهذه المهمة فعلاً (الأسهم الخارجية الموجهة إلى أعلى).



### الشكل 1-2: العلاقة بين مجموعات التوصيات المقدمة من فريق التقييم الخارجي المستقل



54- توجد موضوعات داخل كل مجموعة توصيات. ويرد عرض ووصف لهذه الموضوعات في موقع لاحق من هذا الفصل. وعند الجمع بين هذه الإصلاحات الموصى بها في المجموعات الأربع فإنها تشكل برنامجاً رئيسياً للتجديد المؤسسي.

55- وسوف يستغرق التنفيذ وقتاً كما سينطوي على المشاركة من قبل عدة أطراف: الإدارة والأعضاء والموظفون. ويمكن تنفيذ بعض التوصيات وإنجاز بعض الأهداف اللازم تحقيقها بيسر وعلى وجه السرعة؛ أما البعض الآخر فمُعقد وسيحتاج إلى وقت وقدر كبير من الجهد وأطراف متعددة. وسيحتاج بعضها إلى موارد مالية جديدة في حين البعض الآخر منخفض التكلفة. وسيؤدي بعضها إلى وفورات فورية في التكاليف في حين يمكن توقع أن يؤدي بعضها إلى وفورات سنوية على الأجل المتوسط. ونظراً لهذا التعتد، ورغبة في مساعدة الإدارة والأعضاء في صياغة خطة العمل الفورية، بما في ذلك مقتضيات تنفيذها، فإن المرفق الأول بهذا التقرير يقترح نموذجاً ممكناً للتصنيف بحسب المجموعات يبين ما يلي:

- (أ) المسؤولية المقترحة أو الممكنة لقيادة العمل بالنسبة لكل هدف يلزم تحقيقه وذلك على أساس ثلاث فئات عريضة: الأمانة، والأجهزة الرئاسية، والأمانة والأجهزة الرئاسية عاملين معاً؛
- (ب) "مؤشر كثافة" مقدر لكل نشاط من الأنشطة الرئيسية كدليل للعمل المطلوب و/أو عدد الأطراف الداخلة فيه. ويتضح من المؤشر أن 16% من الأهداف لازمة التحقيق منخفض الكثافة (+)، و 59% منها متوسط الكثافة (++) ونحو 25% مرتفع الكثافة (+++)؛
- (ج) بعض تقديرات التكاليف التمهيدية والمؤقتة للغاية وهي ترد في الجدول 1-2 وفي المرفق الأول. وقد استخرجت هذه التكاليف بالتعاون مع الأمانة. وتبين هذه التقديرات المبالغ الدنيا والقصى في

ثلاث فئات: ألف- تكاليف تتكبد لمرة واحدة من أجل التوصيات؛ باء- الوفورات المقبلة؛ جيم- آثار التكاليف المتكررة. ويوفر المرفق الأول التفاصيل بحسب الموضوعات.

56- وينبغي التأكيد على الطابع المؤقت والتمهيدي للمرفق 1. وتعتبر التصنيفات والمؤشرات الواردة في النموذج دليلية فحسب، وهي ترمي إلى توضيح القصد من وراء توصيات التقييم الخارجي المستقل بغية تقديم المساعدة والتوجيه في إعداد خطة العمل الفورية. ويجب أن يكون تفسير أرقام التكاليف، على وجه الخصوص، تفسيراً حذراً. فمن الممكن توقع تغير هذه الأرقام تبعاً للافتراضات المستخدمة، والقرارات المتخذة، والفحص بمزيد من التفصيل.

57- لذلك، فإن التقييم الخارجي المستقل يقترح ما يلي: كمؤشر أول فحسب وكتوجيه لمناقشة الأمر واستعراضه من قبل الأمانة والأعضاء:

(أ) تكاليف تتكبد لمرة واحدة بما يتراوح بين 62 مليون دولار أمريكي و76 مليون دولار أمريكي لإعادة الهيكلة والتحويل. وتشمل هذه التكاليف، بصفه رئيسية، تكاليف خطة العمل الفورية وإعداد إطار استراتيجي جديد (2-5 ملايين دولار أمريكي) وتكاليف إعادة مواءمة المنظمة ومواردها البشرية، بما في ذلك تخفيف مستويات الهيكل التنظيمي، تكليف الموظفين بمهام جديدة، ومدفوعات نهاية الخدمة (53-59 مليون دولار أمريكي)، مع الإقدام على اختيارات استراتيجية بخصوص البرنامج التقني ((2-3 ملايين دولار أمريكي) وإجراء استعراض شامل للتنظيم والإدارة (3-5 ملايين دولار أمريكي).

(ب) الوفورات في الفترات المالية بعد إنجاز خطة العمل الفورية وإجراء التغييرات الهيكلية والإجرائية وتحقيق مكاسب الكفاءة، وتتراوح بين 61 مليون دولار أمريكي و81 مليون دولار أمريكي. وتنجم هذه الوفورات أساساً عن مكاسب الكفاءة في الإجراءات الإدارية (4.8-16.2 مليون دولار أمريكي)، تخفيف مستويات الهيكل التنظيمي في المقر وتبسيطه (25-26 مليون دولار أمريكي)، وإعادة تنظيم الهيكل الميداني (12-20 مليون دولار أمريكي)، وإجراء خيارات استراتيجية بخصوص مجالات الأولوية في عمل المنظمة (6.9-11.2 مليون دولار أمريكي)، وكفالة ألا تشكل الاتفاقيات وغيرها من الاتفاقات ذات الطابع الدستوري التي ترعاها المنظمة، تكاليف متكررة مطردة التزايد بالنسبة للمنظمة (4.6-4.7 مليون دولار أمريكي)؛

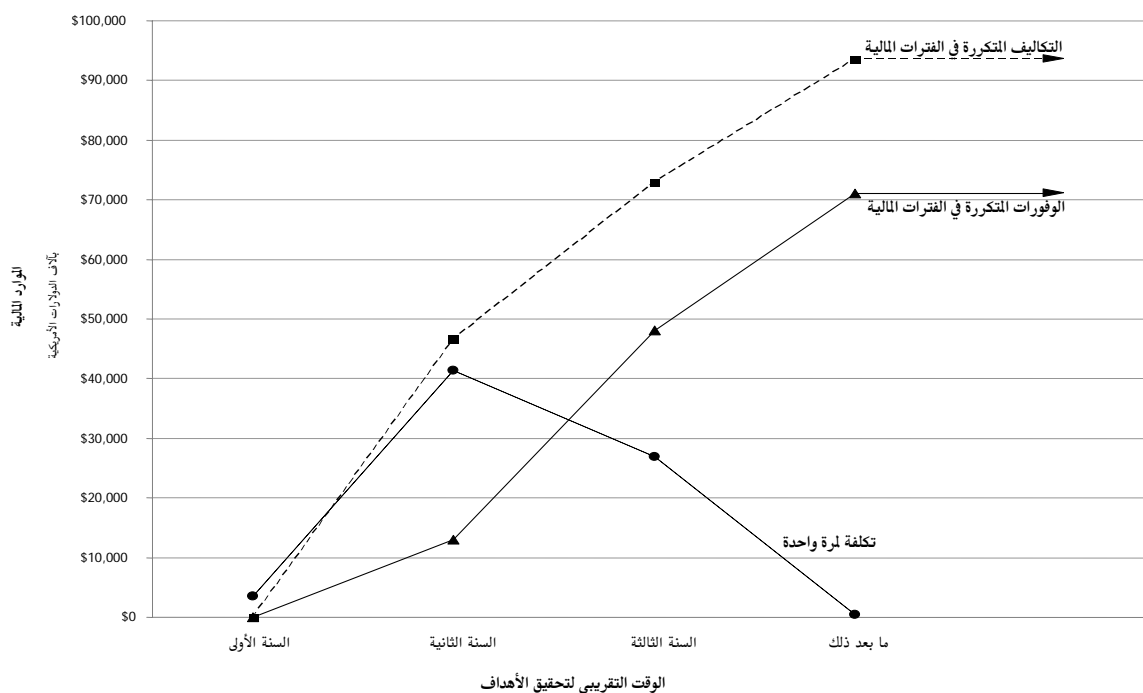
(ج) آثار متكررة بالنسبة للميزانية تتراوح بين 77.7-109.3 ملايين دولار أمريكي).

الجدول 1-2: عرض عام للتكاليف بحسب المجموعات			
المجموعة	الوفورات المتكررة في كل فترة مالية° (بملايين الدولارات)	التكاليف المتكررة في كل فترة مالية° (بملايين الدولارات)	التكاليف المتكبدة لمرة واحدة° (بملايين الدولارات)
التوصيات الشاملة			2.8 – 1.2
1- الاستراتيجية	13.0 – 11.2	45.4 – 32.0	6.3 – 3.3
2- الحوكمة	0.8 – 0.6	18.1 – 14.2	0.5 – 0.4
3- النظم والثقافة	16.2 – 8.4	16.8 – 14.1	11.0 – 7.5
4- الهيكل	50.7 – 41.1	29.0 – 17.5	55.0 – 50.0
<b>المجموع</b>	<b>80.7 – 61.3</b>	<b>109.3 – 77.7</b>	<b>75.6 – 62.4</b>
تكلفة خصوم ما بعد الخدمة		\$39.7	

\* تقوم هذه التقديرات على أساس افتراض أن كل جوانب إعادة الهيكلة التنظيمية والبرنامجية ستنفذ في غضون 12 شهراً. ومن شأن التأخيرات أن تؤدي إلى تخفيض الوفورات الفورية والتكاليف المتكررة.

58- الشكل 1-3 القيم الوسيطة للتكاليف والوفورات أعلاه خلال فترة السنوات الأربع المقبلة.

الشكل 1-3: التقديرات المؤقتة للتكاليف والوفورات المترتبة على توصيات التقييم الخارجي المستقل (أيضاً في المرفق 1)



## المجموعات الأربع لخطة العمل الفورية

المجموعة الأولى - وضع رؤية جديدة للمنظمة

### الموضوع 1-1: الإطار الاستراتيجي الجديد للمنظمة

59- تحتاج المنظمة بسرعة عاجلة إلى إطار استراتيجي شامل جديد. والسبب في الوقت الحالي هو:

- (أ) أنه ليس لدى المنظمة حالياً إطار لجميع الأغراض العملية وليست هناك إجابة واضحة على السؤال "أين تذهب المنظمة؟"؛
- (ب) أن عدم وجود استراتيجية واضحة ومتفق عليها يضر بالموقف المالي للمنظمة والاحتمالات المالية. ويعد الإطار الاستراتيجي الصحيح عنصراً أساسياً للنجاح في حشد الموارد؛
- (ج) أن المنظمة تحتاج إلى الإقدام على خيارات استراتيجية وبرامجية رئيسية وصعبة بشأن ما تستطيع وما لا تستطيع عمله؛ وبشأن ما تريد الاحتفاظ به وتعزيزه وما تريد التخلي عنه؛ وبشأن ما يعتبر من الأولويات وما لا يعتبر كذلك. وهي بحاجة إلى الوضوح بشأن التنازلات المتبادلة وتكاليف الفرصة البديلة، ومواءمة الوسائل والغايات، والكف عن العمل في المجالات التي لا تلتقي فيها هذه العناصر. وهي بحاجة إلى استراتيجية مترابطة لحشد الموارد، وتحتاج إلى وضع أهداف واضحة للأداء تكون مسؤولة عنها؛
- (د) ولأن الإقدام على الخيارات واتخاذ القرارات التي نوقشت هنا يعد من الشروط الأساسية لزيادة الثقة لدى الأعضاء. وتعد شفافية مثل هذه الخيارات والقرارات أساسية لإجراء حوار نزيه وبناء فيما بين الأعضاء - وللمناقشات التي يتحدث فيها الأعضاء إلى بعضهم البعض بدلاً من أن يتجاهل كل منهم الآخر. وهذا بدوره ينبغي أن يسهم في زيادة الثقة.

60- ويوصى التقييم بأن تعطي المنظمة، بعد خطة العمل الفورية، الأولوية القصوى لوضع استراتيجية عامة وخطة عمل متوسطة الأجل معلنة بوضوح، تغطي طائفة كاملة من نواتج المنظمة ويفهمها وبقراها جميع أعضاء المنظمة وأن تكون واضحة في تحديد متطلبات الوسائل التي تؤدي إلى الغايات. وينبغي أن تكون الاستراتيجية طموحة مثل كل الاستراتيجيات الجيدة، ولكن يجب بالمثل أن تكون برامجية ولها جذور في الواقع. وسوف يوفر ذلك إطار التوجيه والإرشاد الاستراتيجي الذي يقود ويوجد طاقة المنظمة ومواردها البشرية والمالية. ويتمثل أحد الحقائق بالنسبة لاستراتيجية المنظمة في قيودها المالية التي لن تحل بسرعة، مع أنه ينبغي للاستراتيجية أن تهدف إلى التخفيف منها عن طريق توضيح النتائج والآثار (التوصية 1-7).

61- ومن حيث النواتج، ينبغي أن يجمع الإطار الاستراتيجي العام بين ما كان يعتبر أغراضاً ووثائق منفصلة للإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل (التوصية 1-7). وعند ذلك سوف يظهر المنتج نتيجة للأهداف النبيلة الثلاثة

المنصوص عليها في الإطار الاستراتيجي لعام 1999 (التوصية 3-1). وهذه الأهداف جميعها مترابطة، مع احتلال أولها مكان الصدارة في إطار التساوي مع الهدفين الآخرين:

- (أ) التغلب على الجوع وسوء التغذية؛
- (ب) والزراعة كمساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- (ج) والإدارة المستدامة لقاعدة الموارد البشرية من أجل الأغذية والزراعة.

62- وسوف تحدد الخطة أولويات واضحة تعكس المعايير التي يستخدمها التقييم في تحليل البرنامج الفني للمنظمة (أي الأولوية التي يعبر عنها الأعضاء؛ والموضوعية والفائدة التي يحصل عليها مقدمو الأموال الخارجة عن الميزانية؛ واستخدام عناصر القوة النسبية الكامنة لدى المنظمة، بما في ذلك القدرة الحالية والتخصصات المتبادلة؛ والاستعداد للمشاركة - الفصلان 3 و 7):

- (أ) تحديد أولويات استراتيجية لوظيفة المنظمة الأساسية بإدارة المعارف والاتصال، مع تحديد خمسة أو ستة اتجاهات للبرامج ذات الأولوية مستمدة من رؤية موسعة للتحديات بالنسبة للمستقبل (التوصيات 1-7 و 2-7)؛
- (ب) تحديد هذه الأولويات على أساس الميزة النسبية المطلقة والدينامية للمنظمة، مع إدراك أن هناك عناصر فاعلة كثيرة حيثما كانت المنظمة تقف وحدها في السابق في أغلب الأحيان، وتحديد وضع المنظمة بوضوح (التوصيات 2-7 و 4-4 و 5-1 - انظر موضوع "الاستراتيجيات المكونة للإطار الاستراتيجي" أدناه)؛
- (ج) إدماج أطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل ضمن الهيكل التخطيطي الشامل (التوصية 3-2 ألف) وإعداد معايير دليزية لتخصيص موارد برنامج التعاون التقني في الأقاليم على أساس الاحتياجات القطرية وسجلات تتبع استخدام الموارد المالية السابقة للبرنامج (التوصيتان 7-8 و 3-2 جيم). انظر موضوع "التعاون التقني على المستوى القطري والإقليمي" أدناه؛
- (د) دمج خطة العمل الجنسانية والإنمائية كخطة عمل متكاملة (وليس منفصلة) (التوصية 3-19)؛
- (هـ) تحديد أهداف الأداء ونتائجه التي سوف تحاسب عليها المنظمة (مع تحويل الاهتمام من المخرجات إلى أهداف أسمى ومخرجات مرتبطة بها) (التوصية 2-7)؛
- (و) تحديد الحجم العام للمتطلبات من الموارد بالنسبة لأهدافها، مع الإدماج الكامل للتبرعات "الخارجة عن الميزانية" في الخطة (التوصية 1-7).

63- ويشمل الفصل الثالث من هذا التقرير فصلاً لجميع المجالات البرنامجية للمنظمة ويسعى إلى تقديم الإرشاد بشأن تحديد الأولويات واتخاذ القرارات المتعلقة بنقطة الفرصة البديلة (انظر الجدول 3-16). وتقوم الإرشادات على عدد من المعايير، حددت لكل منها علامات قياس تتراوح بين 1 و 4. والمعايير هي: (1) الاحتياجات العالمية فيما يتعلق بالأهداف التي حددتها البلدان الأعضاء؛ (2) الأولويات المعلنة للأعضاء؛ (3) الأداء؛ (4) عدد الجهات المنافسة

أو المصادر البديلة لتقديم الخدمات ؛ (5) الإمكانيات الممكنة للدعم بالموارد الخارجة عن الميزانية. وأسفر الجمع بين النتائج المترتبة على ذلك عن أولويات ممكنة لتخصيص الموارد كأولويات عالية أو متوسطة أو منخفضة على النمو المبيّن في الشكل 1-4 أدناه.

#### الشكل 1-4: الأولويات الممكنة لتخصيص الموارد



64- إن التركيز المشترك للأجهزة الرئاسية والإدارة على خيارات الإطار الاستراتيجي سوف يسفر، بالضرورة، عن الاهتمام بالتساؤل الرئيسي عن الموقع الذي ينبغي أن تحتله المنظمة بعد أربع سنوات وست سنوات وعشر سنوات وخمس عشرة سنة. وينبغي تطوير هذه الرؤية بالتفاعل الوثيق بين الأعضاء والأمانة. وسوف يحتاج الأمر إلى ترتيب ملائم لذلك وهو ترتيب يلزم وضعه في "الوقت الحقيقي". ويوصي فريق التقييم الخارجي المستقل بأن يجري ذلك عن طريق فريق عمل يتشكل من الأعضاء والأمانة. ويلزم أن يظل الفريق صغيراً للتمكن من إجراء نقاش وتداول حقيقي بين أعضائه. ويرفع الفريق نتيجة مداولاته إلى فريق أوسع، مثل أصدقاء الرئيس أو لجنة للمجلس أو المؤتمر، تكون مهمته إبلاغ جميع أعضاء المنظمة بالتقدم المحرز والمراحل المقطوعة مع التماس رد فعلهم واقتراحاتهم وبناء الإحساس بالملكية في الوقت ذاته. وسيشمل الإطار الاستراتيجي أيضاً عقد أداء يتعلق بالحوكمة. (التوصية 4-14). وتجري معالجة هذه النقاط بمزيد من التفصيل في إطار المجموعة 2 - الحوكمة.

65- الجدول الزمني للعمل: ينبغي إعداد اقتراح تمهيدي للخطة المتوسطة الأجل ومشروع إطار استراتيجي في الوقت المناسب لعرضهما على المؤتمر في دورته الاستثنائية المقترح عقدها في 2008.

## الموضوع 1-2: الاستراتيجيات (المشركة بين المجالات التقنية) المكونة للإطار الاستراتيجي

66- يوصي فريق التقييم الخارجي المستقل بإعداد استراتيجيات شاملة للمنظمة بشأن عدد من الموضوعات المشتركة بين المجالات التقنية. وتشكل هذه الاستراتيجيات العناصر الاستراتيجية الأساسية للإطار الاستراتيجي (أعلاه). وحيثما أمكن إعداد هذه الاستراتيجيات بالتوازي مع الإطار الاستراتيجي الشامل للمنظمة فسوف تكون إسهامات مهمة في هذا الإطار. ويجب أن تكون الصيغة النهائية لهذه الاستراتيجيات متفقة ومتسقة مع موضوعات الأولوية الخمسة أو الستة التي يتم تقريرها للإطار الاستراتيجي الشامل للمنظمة. وتشمل هذه الاستراتيجيات المكونة للإطار ما يلي:

- (أ) استراتيجية متسقة ودينامية لتعبئة الموارد (التوصية 6-7) توفق على أكمل وجه بين أموال البرنامج العادي والتبرعات الخارجة عن الميزانية وبين أولويات الإطار الاستراتيجي الجديد للمنظمة؛
- (ب) استراتيجية للاتصالات والدعوة (مع بعض الرسائل الأساسية المشتركة المتفق عليها مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي) (التوصيات 3-4 و 4-5 و 5-10)؛
- (ج) رؤية استراتيجية عن إدارة المعارف والاتصال (التوصية 3-3)، بما في ذلك أشكال ملائمة لنشر المعرفة (التوصية 3-6)؛
- (د) استراتيجية شراكة (تنفذ توصيات تقييم الشراكات لعام 2005 والدروس الأخرى، التوصية 5-1)؛ ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بذلك
- (هـ) إطار خاص بالاستراتيجية والسياسات للعمل مع القطاع الخاص (التوصية 5-9) ومع المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني (التوصية 5-8)؛
- (و) استراتيجية لبناء القدرات (التوصية 3-24)؛
- (ز) استراتيجية لدور المنظمة في مساندة البلدان عند تحديد أولوياتها ونهجها وخططها من أجل الاستثمار، على أساس احتياجات البلدان (التوصية 3-7)؛
- (ح) استراتيجية للحصول على تفويض واضح لهذه الوظائف الطارئة التي تتمتع فيها المنظمة بعناصر القوة (التوصية 3-8).
- (ط) فحص كامل للاحتياجات من البيانات الإحصائية والأساسية اللازمة للقرن الحادي والعشرين (التوصية 3-5)؛
- (ي) خطة احتياطية لاستمرار الأعمال كجزء من تقدير المخاطر والتخطيط لها (التوصية 8-20 ألف).

67- الجدول الزمني للعمل: من اللازم تحديد أولويات لإعداد هذه الاستراتيجيات في إطار خطة العمل الفورية وينبغي أن تستكمل جميعها وأن تنظر فيها الهيئات والأجهزة الرئاسية في غضون فترتين ماليتين (أربع سنوات).

### الموضوع 1-3: الاختيارات الاستراتيجية التمهيديّة للبرنامج التقني

68- يقدم الفصل الثالث التحليل الذي استندت إليه توصيات فريق التقييم الخارجي المستقل التسع عشرة بشأن الاعتبارات التي تراعى في الاختيارات الاستراتيجية المتعلقة بوجه البرنامج والموارد التي تخصص له، في ضوء الحالة المالية الحرجة للمنظمة. ولن تكون هذه الاختيارات جامدة وتحتاج المنظمة إلى زيادة قدرتها على الاستجابة بمرونة. والقصد من التحليل والأولويات التي أوصى بها فريق التقييم الخارجي المستقل هو الوفاء بالحاجة الملحة إلى الإقدام على اختيارات بدلاً من نهج التخفيضات المتساوية الذي اتبع في الماضي. وينبغي أن تكون هذه الأولويات أيضاً بمثابة إسهام مهم في العملية الأوسع والأعمق المتمثلة في إعداد الإطار الاستراتيجي الشامل للمنظمة (المشار إليه أعلاه) والمساعدة في تمهيد الطريق له (التوصيات 3-5 إلى 3-23 المتعلقة بالمجالات التقنية كل على حدة).

69- وهدف المنظمة هو أن تضمن في نطاق تفويضها حصول البلدان باختلاف مستويات تنميتها، ولاسيما أكثرها فقراً، على ما تحتاجه من المعرفة والسلع والخدمات العامة. وليس معنى هذا أنه ينبغي على المنظمة بالضرورة أن تفعل ذلك بنفسها، مع أنه سوف تكون هناك مجالات تكون هذه الصيغة فيها هي أكثر الصيغ فعالية. ولدى المنظمة القدرة النسبية كما تلبى أحد الاحتياجات ذات الأولوية للمساعدة في وضع السياسات، وتيسير بناء القدرة، والمساعدة على زيادة ترابط السياسات العالمية والتشريعات الملائمة. إضافة إلى ذلك:

- (أ) ينبغي للمنظمة أن تعتمد على عناصر قوتها الكامنة بوصفها منظمة معارف ذات تخصصات مشتركة ومتكاملة ولديها سلطة عالمية للجمع بين الأطراف ولها سمعتها فيما يتعلق بالحياد؛
- (ب) تحتاج المنظمة إلى تحويل تركيزها في مجال الإنتاج الزراعي، والأمن الغذائي، والتنمية المعتمدة على الزراعة، نحو تيسير بيئة الإنتاج وفرص إفراز القيمة المضافة وخلق العمالة بقصد إدراج الدخل وإتاحة إمكانية الحصول على الغذاء؛
- (ج) تشمل مجالات الأولوية النسبية (انظر الشكل 1-4 أعلاه) توفير بيانات وإحصاءات عالمية أساسية عن الموارد الطبيعية والغابات ومصايد الأسماك والثروة الحيوانية، بما في ذلك الأمراض المعدية، والموارد البيئية والطبيعية (بما في ذلك الأراضي والتربة)، والعمل في حالات الطوارئ، والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية والتغذوية، والعمل في مجال سلامة الأغذية ودعم الاتفاقيات العالمية، بما في ذلك الدستور الغذائي، ومبيدات الآفات والموارد الوراثية، ومصايد الأسماك. وفي هذه السياقات جميعها، يوجه الاهتمام إلى الدعوة ودعم السياسات وبناء القدرات.
- (د) يعد نقل تكنولوجيا الإنتاج والتجهيز مجال العمل الذي اتضح فيه أن البلدان تمتلك أكبر عناصر القوة في قدراتها الفنية الخاصة ووجدت المنظمة أنها تواجه معظم المنافسين وتكون لديها بالتالي ميزة نسبية ضئيلة.
- (هـ) تشمل المجالات المحددة على وجه الخصوص، حيث توجد ثغرات في البناء العالمي ولكن البلدان لا تعطيها بالضرورة أولوية عالية، وحيث يمكن أن تواجه المنظمة صعوبة في إعادة بناء قدرة كبيرة بدون موارد إضافية، التعزيز المؤسسي لتعليم المزارعين، والتعليم الزراعي، والبحوث.
- (و) يجب وضع نهج أكثر شمولاً لسياسات الأغذية والتغذية والتطوير المؤسسي.



70- الجدول الزمني للعمل: يعتبر التوصل إلى اتفاق مبكر بشأن الأولويات البرنامجية الشاملة أمراً مهماً لإعداد الخطة المتوسطة الأجل والإطار الاستراتيجي وينبغي المصادقة على القرارات الخاصة بذلك في الدورة الاستثنائية للمؤتمر المقترح عقدها في 2008.

#### الموضوع 1-4 الشراكات الخارجية المحددة

71- تشمل هذه المجموعة ست توصيات بشأن عقد شراكات مع مؤسسات أو فئات محددة، مثل الوكالات الأخرى التي يوجد مقرها في روما والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية (التوصيات 3-11 و 3-5 و 4-5 و 6-5 و 7-5). ومن المتفق عليه أن للمعاملات المتعلقة بالشراكات تنطوي كثيراً تكاليف تتراوح بين المستوى المتوسط والمستوى المرتفع وأنها ليست غاية في ذاتها. فعليها أن تحقق فوائد أكثر فعالية للأعضاء بالاستفادة من المزايا النسبية لكل من الشركاء.

72- الجدول الزمني للعمل: إن إقامة الشراكات ليس عملية قصيرة الأجل، لكن لا ينبغي السماح بفقدان الزخم في هذا المجال. وينبغي أن تبدأ هذه العملية على الفور مع إحراز تقدم واضح في غضون أربع سنوات. وقد صنف معظم الأهداف اللازم تحقيقها على هذا الأساس.

#### الموضوع 1-5: التعاون التقني على المستوى القطري والإقليمي

73- قدم الفريق توصيات بشأن كيفية إعادة توجيه برنامج التعاون التقني للمنظمة (التوصيات 3-2 و 7-8) لكفالة أنه: يتركز على الموضوعات ذات الأولوية الخمسة أو الستة المحددة في الإطار الاستراتيجي الجديد الشامل للمنظمة؛ ويستفيد إلى أقصى حد من الميزة النسبية للمنظمة (المعرضة أعلاه)؛ ويربط إلى أقصى حد ممكن العمل المعياري على الصعيد العالمي بالعمل في مجال التعاون التقني على المستوى القطري والإقليمي، ملتصقاً بارتداد المعلومات باستمرار من كل نوع من نوعي العمل إلى الآخر، مع تحديد الأنشطة على أساس الاحتياجات ذات الأولوية المعبر عنها على المستوى القطري والإقليمي، لاسيما الاحتياجات الخاصة بالقضايا العابرة للحدود والتي تقتضي حلولاً متعددة التخصصات.

74- الجدول الزمني للعمل: ينبغي أن تكون بعض الأهداف ممكنة التحقيق في إطار قصير الأجل، مثل القرارات الخاصة لكفالة الاستقرار لمستويات التمويل وبالاقتصار، بصفة عامة، على المراجعة اللاحقة وحدها. ويحتاج تحقيق البعض الآخر إلى أجل متوسط، ومن ذلك دمج الأطارات القطرية للأولويات متوسطة الأجل في الإجراءات التي تتخذ بشأن "توحيد الأداء" في الأمم المتحدة، لكن ينبغي إحراز تقدم في تحقيق هذه الأهداف في غضون أربع سنوات.

*المجموعة الثانية : الاستثمار في الحوكمة*

**الموضوع 1-2 : إجراء إصلاحات الحوكمة**

75- يتمثل التحدي الذي يواجه المنظمة في بناء توافق جديد من أجل حوكمة رفيعة الأداء مع :

- الثقة والاحترام المتبادل؛
- المسؤولية والمساءلة؛
- الشفافية؛
- الملكية المشتركة بين جميع الأعضاء.

76- ويعد تحقيق درجة عالية من الثقة والاحترام المتبادل بين الأعضاء شرطاً أساسياً للاتفاق على التغيير. وهي درجة يمكن بلوغها بفضل تنفيذ مجموعة التوصيات التي قدمها فريق التقييم بما في ذلك التدابير المحددة والعملية لبناء الثقة لذلك فإن التوصيات الأولى التي قدمها الفريق في هذه المجموعة تخص عملية إصلاح الحوكمة (التوصية 1-4). وتخص هذه التوصيات الخطوات الأولى الأساسية لتعزيز الدور الذي يقوم الرئيس المستقل للمجلس في إدارة وقيادة عمليات الأجهزة الرئاسية (التوصية 1-4باء)، بإنشاء فريق عمل وهيئة من أصدقاء الرئيس أو لجنة للمجلس/المؤتمر لتهيئة وكفالة التأييد الشامل من جميع الأعضاء لخطة العمل الفورية ولتنفيذ الكثير من التغييرات الموصى بإدخالها على بنية المنظمة بصفة مؤقتة، عند الاقتضاء، وذلك إلى حين إدخال التغييرات على النصوص الأساسية رسمياً (التوصيتان 1-4ألف و10-4). وتغطي التوصيات أيضاً استعراض التقدم المحرز على أجل أطول (التوصية 1-4باء)، على أساس عقد أداء متوسط الأجل موصى به لأجهزة الحوكمة ذاتها (التوصية 14-4). وسوف تكون لذلك فائدته كتدبير حاسم لإعادة الثقة في المنظمة كما أنه سيضعها في طليعة إصلاح الحوكمة في منظومة الأمم المتحدة.

77- وهدف الإصلاحات الموصى بها هو تمكين الأجهزة الرئاسية من تجديد دورها المزدوج والاضطلاع به على أكمل وجه. والعنصر الأول من هذا الدور هو أن مركز تنسيق ومحفلا لمعالجة قضايا الحوكمة العالمية الواقعة ضمن نطاق المهمة المنوطة بالمنظمة، مما يزيد من فعالية العمل الذي تقوم به المنظمة لكفالة اتساق السياسات على الصعيد العالمي (انظر الموضوع 2-2 أدناه). ويتمثل العنصر الثاني من دور الأجهزة الرئاسية في توفير حوكمة فعالة للأمانة (انظر أدناه الموضوع 2-3 - الدور الإشرافي والرقابي).

78- **الجدول الزمني للعمل:** ينبغي اتخاذ كثير من القرارات المتعلقة بالحوكمة بسرعة كبيرة، على أن يستغرق التنقيح الرسمي للنصوص الأساسية، عند الاقتضاء، فترة أطول. وتشمل القرارات التي تتخذ في الأجل القصير تلك

المتعلقة بالمؤتمرات الإقليمية، وينقسم العمل الوظيفي بين المجلس والمؤتمر فيما يخص الحوكمة العالمية والداخلية، ودور اللجان التقنية للمجلس، وإنشاء أمانة لخدمة الأجهزة الرئاسية مباشرة؛ الخ.

## الموضوع 2-2: الدور المتعلق بالحوكمة العالمية

79- في الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة، يجب أن يكون الهدف الاستراتيجي للمنظمة هو استعادة دورها كمحدث رسمي وفعال على المستوى الحكومي الدولي باسم السكان الريفيين والجوعى وجميع أولئك الذين يمكنهم الاستفادة من قيام الزراعة بدورها الصحيح في الاقتصاد. ويوصي فريق التقييم الخارجي المستقل بوضع خطة استراتيجية متجددة لمعالجة قضايا الحوكمة العالمية، على أساس استعراض حالة الأغذية والزراعة في العالم وحالة التشريعات التي تصدر في العالم بشأنها (التوصية 4-4). وقدم الفريق توصيات محددة بشأن الطرق العملية لتحديد القضايا الرئيسية لاستخدام الأدوات والشراكات الحالية للمنظمة (التوصيات 4-12 و 4-19). وينبغي أن تستعرض المنظمة التشريعات العالمية المتصلة بتفويضها وعضويتها والتي يجرى صياغتها برعاية منظمات أخرى (التوصية 4-5). وسوف يكون هذا مثالا رائدا للمرونة والاستجابة وإيجاد ترابط بين المنظمات المتعددة الأطراف بشأن قضايا تتجاوز التفويض الممنوح لأي جانب بمفرده في منظومة الأمم المتحدة. ويوصى التقييم أيضا بتعديل النصوص الأساسية للمنظمة لتحقيق المزيد من المرونة والاستقلال الذاتي في التمويل وإدارة المعاهدات والاتفاقات الدولية التي يتم التفاوض بشأنها في إطار المنظمة (التوصية 4-6).

80- الجدول الزمني للعمل: ينبغي استكمال الاستعراض الأول والخطة الاستراتيجية بحلول عام 2010.

## الموضوع 3-2: الدور الإشرافي والرقابي

81- بالنسبة للدور الثاني، وهو الحوكمة الداخلية لعمل المنظمة، يحدد فريق التقييم بالتفصيل الأدوار والوظائف الموصى بها لكل من الأجهزة الرئاسية والإدارة حتى يتمكن الحوكمة من تحديد الاتجاه الصحيح للمنظمة دون التدخل في اختصاصات الإدارة (التوصية 3-4).

82- ويمضي الفريق فيوصي باتخاذ تدابير لإضفاء الطابع الفني على إجراءات انتخاب المدير العام (التوصية 4-20)، وضمان كفاية واستقلال المراجعة الداخلية والخارجية على التوالي (التوصية 7-9) وزيادة استقلال التقييم، مواصلاً بذلك الخط الذي اختطته الأجهزة الرئاسية بالفعل في 2003 (التوصيات 7-10 و 7-11). وفي النهاية، يوصي الفريق، بشأن هذا الموضوع، بتغيير موعد المؤتمر بحيث ينعقد في مايو/أيار أو يونيو/حزيران، وبتحديد توجه شامل ووضع ميزانيات دليلية حتى يمكن إدخال تحسينات مهمة على فعالية وكفاءة الدورة البرنامجية للمنظمة (التوصية 7-3).

83- الجدول الزمني للعمل: إن العديد من الأهداف، بما في ذلك تلك المتعلقة بالمراجعة والتقييم، يمكن، وينبغي، تحقيقها على الفور. أما الأهداف المتبقية فينبغي تحقيقها بناء على قرار يتخذه المؤتمر في دورته الخاصة التي ستعقد في 2008.

#### الموضوع 2-4: بنية الحوكمة

84- يقدم فريق التقييم الخارجي المستقل توصيات تفصيلية بشأن ترشيد وتعزيز بنية الحوكمة في المرحلة الأولى من إصلاح الحوكمة لتمكين الأجهزة الرئاسية من أداء الدور المزدوج المعروض أعلاه. وتتيح هذه التوصيات زيادة التركيز ووحدة في الغرض للأدوار التي تضطلع بها اللجان الفنية والمؤتمرات الإقليمية والوزارية والمجلس. فسوف تركز هذه الهيئات على الجوهر وتنقل نتيجة مداولاتها إلى المؤتمر لتحسين دور الحوكمة العالمية (التوصيات 4-7 و 4-11 إلى 4-13).

85- ثانياً، ينبغي تعزيز الدور الذي يقوم به المجلس ورئاسته المستقلة في الحوكمة الداخلية للمنظمة فيما يتعلق بالأجهزة الرئاسية (التوصيتان 4-8 و 4-10 ألف)، استناداً إلى تعريف واضح للأدوار المنفصلة والمتميزة للحوكمة والإدارة (المشار إليه أعلاه). وينبغي أن يكون الدور الذي يقوم به المجلس مدعوماً من لجنتي البرنامج والمالية مع تعزيز اختصاصاتهما وزيادة وتيرة اجتماعاتهما لكن مع اختصار مدتها (التوصية 4-9). ويحتاج الأمر إلى إنشاء أمانة لدعم الأجهزة الرئاسية مباشرة (التوصية 4-10 بء). ويجب أن يشمل إنشاء هذه الأمانة تدابير بشأن التجمعات الإقليمية وطرق إعداد جداول الأعمال.

86- الجدول الزمني للعمل: يمكن البت في هذه التوصيات وتنفيذها بحلول موعد انعقاد دورة المؤتمر العادية في 2009. ويعد الدعم الذي تقدمه الأمانة مهماً للتنفيذ الفوري وذلك حتى تساند الأجهزة الرئاسية في إعداد خطة العمل الفورية.

#### الموضوع 2-5: إجراءات الحوكمة

87- يقدم فريق التقييم الخارجي أيضاً توصيات موجهة إلى نقاط محددة بشأن أسلوب عمل إجراءات الحوكمة - أسلوب عمل الحوكمة (التوصيات 4-2 و 4-14 إلى 4-17 شاملة هذه الأخيرة) - وترمي إلى رفعه إلى مستويات أفضل الممارسات المقبولة دولياً بقصد تحسين إنتاجية الأجهزة الرئاسية وكفاءتها وقدرتها على اتخاذ القرارات. (التوصية 4-18).

88- الجدول الزمني للعمل: يمكن البت في معظم القضايا في الدورة العادية للمؤتمر في 2009.

## الموضوع 2-6: المالية

89- وفي النهاية، يصادق فريق التقييم الخارجي المستقل على سياسة المنظمة وممارستها في مواجهة العجز في السيولة ويوصي بتدابير وحواجز محددة لمعالجة التأخر في السداد والمدفوعات المتأخرة (التوصية 8-16).

90- الجدول الزمني للعمل: الأهداف التي لا تقتضي تعديلات في النصوص الأساسية يمكن تحقيقها على الفور؛ أما الأهداف التي تقتضي تعديلات في النصوص الأساسية فيمكن تحقيقها بحلول موعد انعقاد الدورة العادية للمؤتمر في 2009.

### المجموعة الثالثة: تغيير الثقافة المؤسسية وإصلاح نظم التنظيم والإدارة

## الموضوع 3-1: الاستعراض الشامل لنظم التنظيم والإدارة

91- يوصى فريق التقييم ببرنامج يهدف إلى إحداث تغييرات كبيرة في النظم الإدارية وفي الثقافة المؤسسية للمنظمة. وهذا سوف ينطوي على استعراض شامل لأصول وفروع تنظيم وإدارة الموارد البشرية والمالية للمنظمة (التوصية 8-1). وينبغي أن يتحقق ذلك بواسطة وكالة خارجية متخصصة في التحليل المؤسسي والتغيير الثقافي التنظيمي، تكون مسؤولة أمام نائب المدير العام أو أمام مكتب الاستراتيجية والموارد والتخطيط "الذي سينشأ حديثاً". وينبغي أن تكون العملية تشاورية بالكامل وتحقق الملكية في جميع مراحلها. وينبغي أن تكون الأهداف الأساسية لهذا الاستعراض كما يلي:

- (أ) توحيد وإدماج الوظائف الإدارية الأساسية في إطار منظور واحد للسياسات (وفقاً لنوايا مقترحات الإصلاح السابقة التي تقدم بها المدير العام)؛
- (ب) وتحديث تنظيم وإدارة الموارد البشرية، مع وضع الشعوب في بؤرة الاهتمام، باعتبار ذلك أهم رصيد لدى المنظمة؛
- (ج) وترشيد وتبسيط القواعد والإجراءات؛
- (د) والانتقال من الضوابط قبل التدخل إلى الضوابط بعد التدخل؛
- (هـ) وتفويض السلطة تمثيلاً مع مبدأ تسلسل المسؤولية؛
- (و) ووضع حوافز لأداء الموظفين الرفيع؛
- (ز) ووضع هدف زمني لتحسينات الكفاءة الإدارية والإنتاجية الملموسة حتى 20 في المائة على مدى فترتي السنتين القادمتين؛
- (ح) وتحويل المواقف نحو الاهتمام بالعملاء، حيث يكون الموظفون والإدارة هم العملاء.

92- الجدول الزمني للعمل: يدرك الفريق أن إنجاز هذا الاستعراض سيحتاج إلى نحو سنتين أو ثلاث سنوات. لذلك فإن الموضوعات التالية تسلط الضوء بصفة خاصة على المجالات التي يمكن إحراز التقدم فيها بالفعل في الوقت الذي يجري فيه الاضطلاع بالاستعراض.

### الموضوع 3-2: إطار الموارد البشرية

93- سوف يتضمن هذا الاستعراض الشامل للأصل والفروع وضع إطار واحد ومتربط للسياسات الخاصة بالموارد البشرية، ومواءمة التعيين، ومعايير التطور الوظيفي والترقية، حيثما تسمح أوضاع التخصص، بما في ذلك سياسة لتعاقب الموظفين الفنيين كوسيلة لتأمين الروابط بين المكاتب الميدانية والمقر الرئيسي وحفز التطور الوظيفي للموظفين ذوي الاختصاصات الحيوية (التوصية 8-2) وزيادة استخدام عقود الخدمات الخارجية (التوصية 8-3). وينبغي أن يتضمن أيضاً اقتراحاً خاصاً بنظام لحوافز الموظفين على غرار المثال التوضيحي الذي قدمه التقييم (التوصية 8-7، الإطار 4-8).

94- الجدول الزمني للعمل: وفي أثناء إجراء الاستعراض، يوصى التقييم بإجراءات فورية معينة لتمهيد الطريق أمام وضع إطار أكثر ترابطاً للسياسات الخاصة بالموارد البشرية. وتشمل هذه الإجراءات توصيات محددة لتبسيط التعاقد المتعلق باستخدام الموارد البشرية وجعله أكثر مرونة وموجهاً نحو السوق (التوصية 8-3) مثل استخدام عقود الشراكة، وتزويد المديرين بموارد مالية يمكنهم استخدامها بمرونة، وتبسيط نطاق الأجور، وجعل الاستعانة بالمتقاعدين أكثر تنافسية.

95- والتوصيات الخاصة بالتنفيذ في غضون سنة تشمل أيضاً تحديد أهداف ومسؤوليات واضحة لتحقيق التوازن الجغرافي بحسب الأقاليم والتوازن بين الجنسين (التوصية 8-5)، والتطبيق الكامل والفوري للنظام المقرر لتقييم الأداء (التوصية 8-6) والتوصيات الأخرى الرامية إلى رفع مستوى الأداء (التوصية 8-7). وأخيراً، يوصى التقييم بزيادة موارد التدريب وإعادة توجيهها بحيث تركز على التغييرات الأخرى وتدعمها وتسهم بذلك في التغيير الثقافي الشامل (التوصيتان 7-5 و 8-8). وهذا يقتضي الانتقال من التدريب على اللوائح والمهارات المكتبية الأساسية إلى استخدام وتطوير الإدارة القائمة على النتائج، وأنشطة الدعم الفني (بما في ذلك التحليل الجنساني)، وخاصة تدريب الإدارة.

### الموضوع 3-3: الدعم للتغييرات الهيكلية

96- يقدم فريق التقييم الخارجي المستقل أربع توصيات تتصل اتصالاً وثيقاً بإطار الموارد البشرية وتوفر دعماً أساسياً للتغييرات الهيكلية الموصى بها في المجموعة الرابعة. وتتعلق هذه التوصيات بتفويض السلطة والمسؤولية بصفة عامة (التوصيتان 6-17 و 6-18) وفيما يتعلق بالموارد البشرية (التوصية 8-4) وموارد مالية وحوافز معينة (التوصية 6-16) بصفة خاصة.

97- الجدول الزمني للعمل: هذه التوصيات مقدمة للتنفيذ الفوري على نحو يتماشى مع التغييرات الهيكلية (انظر مجموعة التوصيات التالية). ولو لم يتماشى تنفيذ كل مجموعة وينسق مع تنفيذ الأخرى فسوف تفتقر كل منهما إلى الفعالية.

### الموضوع 3-4: الكفاءة الإدارية (توصيات مرحلية)

98- يوصي فريق التقييم المستقل، مرة أخرى، بإجراء بعض التغييرات الإدارية المرحلية في الوقت الذي يتم فيه الاضطلاع بالاستعراض الشامل. وهي تشمل التغييرات التي تحقق "مكاسب سريعة" على الفور فضلاً عن التدابير التي تنجز خلال سنة واحدة والتي تبدأ بها عملية التغيير الثقافي، وذلك إلى أن ينتهي العمل في التنقيحات الأكثر عمقاً التي يتم إدخالها على الإجراءات بناء على توصيات الاستعراض الشامل. وهي تقع جميعاً داخل نطاق معايير الاستعراض الشامل المبينة أعلاه، وتشمل تحسين العمليات الإدارية وأساليب اتخاذ القرارات وفقاً لمبدأ تسلسل المسؤولية، وانتداب مسؤول إداري لكل إدارة (التوصية 8-9). وهي تشمل أيضاً تكاليف الدعم الخارجة عن الميزانية (التوصية 7-7) واتخاذ تدابير فورية لتبسيط جوانب معينة من خدمات التوريد وما يتصل بها من إجراءات للعمل مع الشركاء (رسائل الاتفاق ومذكرات التفاهم)، وتفويض سلطة إقرار السفريات لمديري الشعب، ولممثلي المنظمة بالنسبة لإقرار السفريات والعمل مع الشركاء (التوصية 8-10). وهي تشمل كذلك توصيات لدفع عجلة التعاون مع وكالات الأمم المتحدة التي يوجد مقرها في روما، توجيهاً للكفاءة وتحقيقاً للوفورات في التكاليف (التوصية 8-19) وترشيد وحدات مثل مجمع السلع والخدمات وصندوق التسليف والادخار (التوصية 8-20).

99- الجدول الزمني للعمل: تقع هذه الأعمال في فئة "المكاسب السريعة". ويمكن إنجاز بعضها قبل دورة المؤتمر لعام 2007 ويمكن استكمالها جميعاً في غضون شهور قليلة.

### الموضوع 3-5: المالية

100- يقدم فريق التقييم الخارجي المستقل خمس توصيات محددة بشأن جوانب الضعف في الإدارة المالية التي يلزم معالجتها في الوقت المناسب للدورة الاستثنائية للمؤتمر المقترح عقدها في عام 2008. وهذه التوصيات تشمل الحاجة إلى وضع استراتيجية مؤسسية لإدارة المخاطر المالية (التوصية 8-15)، وتحسين إدماج برمجيات تكنولوجيا المعلومات لدعم المالية والبرنامج (التوصية 8-13)، وإتاحة إمكانية ترحيل نسبة بسيطة من أموال التشغيل من فترة مالية إلى الفترة المالية التالية (التوصية 8-17). وبالنسبة للأجل الطويل، يقدم الفريق توصيات للتصدي للمخاطر والاستفادة من الفرص المقترنة بالانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (التوصيتان 8-14 و 8-18).

101- الجدول الزمني للعمل: يمكن اتخاذ القرارات في مجالات قليلة مثل ترحيل الأموال في وقت مبكر قبل موعد الدورة الاستثنائية للمؤتمر المقترح عقدها في عام 2008. أما في المجالات الأخرى فمن المتوقع إنجاز العمل في ظرف سنتين إلى ثلاث سنوات.

### الموضوع 3-6: تكنولوجيا المعلومات

102- يوصي فريق التقييم الخارجي المستقل باتخاذ تدابير فورية لإدارة مخاطر تكنولوجيا المعلومات، وهي تدابير تشمل إجراء تقدير للمخاطر في المكاتب القطرية ومكاتب الاتصال، وإيلاء مزيد من العناية لأوجه الضعف الرئيسية الحالية، ووضع إجراءات للتطبيقات الجديدة (ترد جميع هذه التدابير بصورة محددة في التوصية 8-12).

103- إن جميع التدابير سألقة الذكر (اعتباراً من الرؤية الاستراتيجية وحتى الحوكمة والنظم الخاصة بالمنظمة) والتغييرات الهيكلية المقترحة في هذه المجموعة من التوصيات ستسهم بصورة أساسية في إعادة توجيه ثقافة المنظمة لتصبح ثقافة عالية الأداء. ولن يكفي، في هذا الصدد، الاقتصار على تغيير عنصر واحد فحسب: لن يتسنى تنفيذ الرؤية الجديدة للمنظمة بنجاح دون تحويل الهياكل والنظم للتمكن من ذلك. ولن ينجح تغيير الهياكل في زيادة أسلوب العمل المشترك بين التخصصات ولا في زيادة المرونة إذا لم يحصل العاملون في إطار هذه الهياكل على الدعم الإداري والتنظيمي السليم الذي يمكنهم من الاستفادة من الفرص الهيكلية الجديدة. ولن تتغير ثقافة المنظمة إلا نتيجة للتفاعل بين العمليات التحويلية للاستراتيجيات والنظم والهياكل.

104- بيد أن ثمة تدابير فورية ومباشرة تتعلق بتغيير المنظمة يمكن ويجب اتخاذها لتكملة التغييرات في الاستراتيجيات والنظم والهياكل. وعلى غرار جميع برامج تغيير الثقافة المؤسسية، يعد الالتزام القوي والقيادة القوية من جانب المستويات العليا (الإدارة العليا والأجهزة الرئاسية على حد سواء) أمراً ضرورياً (التوصية 6-1). وفي الوقت نفسه، لا يمكن أن تكون العملية ذاتها من أعلى إلى أسفل ويجب أن تكون تشاورية بصورة حقيقية، بحيث تصبح نموذجاً للثقافة "الجديدة". ولتحقيق ذلك، يوصى التقرير بإنشاء فريق توجيهي/فريق عمل يتولى وضع برنامج شامل لتغيير الثقافة ويشرف على تنفيذه. وينبغي أن يكون أعضاؤه من مختلف مستويات المنظمة وأن ينظم أعماله عدد من الموظفين المكلفين بهذا الغرض، وأن يتلقى النصح من جانب أخصائيين استشاريين خارجيين يكونون برفقته (التوصية 6-2).

105- وفضلاً عن هذا، يوصى التقييم بوضع خريطة للمعارف داخل المنظمة (التوصية 6-3) وبالإسراع بوضع إطار للقيادة يكون دائماً نموذجاً لممارسة الإدارة الجيدة (التوصية 6-5). وللمساهمة في تحقيق ذلك، ينبغي توفير تدريب للإدارة.



106- وأخيراً، يوصى التقييم بأن يبدي المدير العام استعداداه لقيادة التغيير والمشاركة فيه عن طريق اتخاذ إجراءات فورية تقدم صورة أكثر وضوحاً وانفتاحاً (التوصية 4-6).

*المجموعة الرابعة - إعادة الهيكلة من أجل تحقيق الفعالية والكفاءة  
في المقر الرئيسي وفي الميدان على السواء*

107- يلزم أيضاً إصلاح وتجديد هيكل المنظمة لبناء شكل تنظيمي يلائم الرؤية والوظائف والثقافة المشار إليها أعلاه. ويجب أن تكون الأهداف العامة قائمة على مبدأ الولاية الاحتياطية لزيادة الاهتمام بالعملاء، وتوفير الاستجابة المرنة والسريعة، وتيسير التدفقات الأفقية، وقبل ذلك التدفقات الرأسية للمعلومات والمعرفة في كلا الاتجاهين. وهذا يتطلب تغييرات في الهيكل المؤسسي، ونموذج الأعمال، وعمليات صنع القرار في المنظمة. وإعادة تحديد موقعها وتزويدها بوسائل اتصال مع البلدان والأقاليم تتميز بالكفاءة والفعالية (التوصية 6-19). والهدف العام هو تحويل التركيز التنظيمي والموارد بقوة نحو التنفيذ على ضوء أهداف متفق عليها.

108- ويقدم فريق التقييم توصيات بشأن إجراء تغييرات أساسية في هياكل المقر والميدان. وهو يؤيد بشدة مبدأ اللامركزية، لكنه يوصي أيضاً ألا يتم أي تحويل صاف للموارد من المقر الرئيسي إلى الميدان إلى أن تتحقق كفاية الموارد (التوصية 6-19).

*الموضوع 4-1: المقر*

109- من المقترح أن يكون هناك ثلاثة نواب للمدير العام. وسيتيح تعيين نائبين إضافيين للمدير العام زيادة ترشيد وتوحيد الشعب والوحدات مع تحقيق وفورات كبيرة في التكاليف عن طريق إلغاء إداريين وإجراء تخفيض كبير في عدد الشُّعَب والدوائر (يرد كل ذلك في التوصية 6-6). وعلى غرار ما هو شائع في الكثير من المنظمات الكبيرة، بما في ذلك أمانة الأمم المتحدة، فمن شأن هذا الوضع أن يمكن أيضاً المدير العام من الاستمرار في تحمل المسؤولية عن الإدارة العامة والتوجه مع التركيز في الوقت ذاته على العالم الخارجي - تحديد ومواءمة الاستراتيجية اللازمة لمواجهة البيئة الخارجية المتغيرة، وإرساء وتعزيز الأساس السياسي اللازم لدعم المنظمة، وكفالة العلاقات الخارجية الوثيقة والدائمة، وضمان احتفاظ المنظمة بقاعدة الموارد التي تحتاج إليها لتحقيق أهدافها. ويندرج النواب الثلاثة للمدير العام في الهيكل الآتي:

- (أ) يحمل أحد نواب المدير العام لقب رئيس العمليات ويكون النائب الأول بين نواب متساوين. وينوب عن المدير العام في حالة غيابه/غيابها. وتكون الجهة الرئيسية لرئيس العمليات هي دعم المدير العام في كفالة اضطلاع المنظمة بعملياتها اليومية بكفاءة وفعالية؛
- (ب) نائب المدير العام - للعمليات الإقليمية والقطرية وتنسيق المكاتب اللامركزية ويساعد في موازنة الميل إلى الثقافة المركزة على المقر ويقوم بما يلي:

- (1) إتاحة نصير رفيع المستوى داخل المقر للمديرين العامين المساعدين/الممثلين الإقليميين، ولممثلي المنظمة عند الاقتضاء؛
- (2) ضم وتنسيق جميع أعمال التعاون التقني التي تتحمل مسؤوليتها المكاتب اللامركزية؛
- (3) إتاحة جهة مركزية على أرفع مستوى للأولوية الكبرى المتمثلة في بناء القدرات في البلدان الأعضاء؛

(ج) نائب المدير العام – للعمل التقني (مدير المعلومات) ويقوم بما يلي:

- (1) توجيه المنظمة إلى التركيز على الأهداف المترابطة الثلاثة للبلدان الأعضاء على النحو الذي يحددها به الإطار الاستراتيجي لعام 1999، ويحصل على نحو خمسة في المائة من التمويل لترويج العمل المشترك بين التخصصات؛
- (2) إتاحة جهة مركزية تقود التنسيق لعملية تحقيق التكامل في وظيفة المنظمة فيما يخص المعارف التقنية (على النمو الذي نوقشت به في الفصلين 3 و7) التي تعاني الآن من كونها مقسمة وتخفق في الاستفادة بالقدر الكافي من جوانب القوة النسبية للمنظمة من أجل الوفاء باحتياجات العمل الميداني والأولويات الميدانية؛
- (3) كفاءة توجيه الدعم الكافي لجوانب الضعف والثغرات الموجودة على مستوى الإدارة في الإدارات التقنية؛
- (4) إدارة القضايا الرئيسية الشاملة لعدة قطاعات، وخاصة إدارة المعارف ودعم الإدارات التقنية في مجال بناء القدرات.

110- ويوصي فريق التقييم أيضاً بإنشاء مكتبين جديدين في مكتب المدير العام يتبعانه مباشرة ويرأس كل منهما مدير عام مساعد (التوصية 6-7):

- (أ) مكتب للاستراتيجية والموارد والتخطيط (التوصية 4-7 أيضاً): يقوم هذا المكتب، بناءً على الأساس الذي يوفره حالياً المكتب المسؤول عن البرنامج والميزانية، بالجمع، في إطار نظام متكامل واحد، بين عدة وظائف هي: (1) رسم الاستراتيجيات؛ (2) تخطيط البرامج؛ (3) تعبئة الموارد. وهذا سوف يسهل سيادة التفكير القائم على تحقق "التناسب بين الوسائل والغايات" ييسر العمل الاستراتيجي المطلوب لحشد الوسائل. وستنتقل دائرة إعداد البرامج الميدانية، التي توجد الآن في شعبة المساعدة في مجال السياسات، إلى هذا المكتب كما ستنتقل إليه بعض الوظائف التي تضطلع بها حالياً إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية تحقيقاً للإدارة الشاملة للموارد؛
- (ب) مكتب لاتصالات المنظمة والشؤون/العلاقات الدولية الحكومية والشؤون/العلاقات المشتركة بين الوكالات: تشمل مهمة المكتب الحالي للتنسيق مع الأمم المتحدة ومتابعة الأهداف الإنمائية للألفية العلاقات الدولية الحكومية والعلاقات المشتركة بين الوكالات فضلاً عن عناصر كبيرة من اتصالات المنظمة. وتعالج شعبة المؤتمر والمجلس وشؤون المراسم مسائل متصلة بذلك هي الشؤون الدولية

الحكومية. وهناك فرص كبيرة لتحقيق التداؤب وزيادة الكفاءة التكاليفية عن طريق الجمع بين هذه الوظائف. وينبغي أن يرسى ذلك أيضاً قاعدة معززة لنقل رسائل المنظمة عن طريق المدير العام إلى المجتمع الدولي العام. وينبغي، إضافة إلى ما تقدم، أن ييسر ذلك تعبئة موارد المنظمة على أساس متكامل واستراتيجي عن الاتصال الوثيق بين هذا المكتب ومكتب الاستراتيجية والموارد والتخطيط. ويشمل مكتب اتصالات المنظمة والشؤون/العلاقات الدولية الحكومية والمشاركة بين الوكالات الوظائف التي يضطلع بها الآن مكتب شؤون المراسم فضلاً عن عناصر الاتصالات المتعلقة باستراتيجية المنظمة التي تدخل الآن في نطاق عمل شعبة الاتصال، بما في ذلك التحالف الدولي ضد الجوع. أما الجوانب الفنية والإدارية الروتينية للاتصالات مثل الطباعة والتأشير والإعفاءات الضريبية، وما شابه، فسوف تنتقل إلى إدارة الخدمات في المنظمة.

111- وبفضل هذا الهيكل الجديد سيصبح للمنظمة فريق للإدارة العليا أصغر حجماً وحسن التجهيز وقادراً على التركيز على جدول أعمال المنظمة ودعم المدير العام جماعياً في عملية اتخاذ القرارات. وينبغي أن تترتب على ذلك مكاسب في الكفاءة عبر المنظمة بأسرها. كما ستحدد خطوط المسؤولية والمسألة بوضوح وتزول ضروب الإبهام التي تكتنف هذه المسائل حالياً. وفي الوقت ذاته، سيستخدم المدير العام الاجتماعات والمحافل الإدارية الأكبر، بما في ذلك محافل الاتصال في المكاتب اللامركزية، للاتصال بالمديرين بصفة عامة.

112- ويوصي فريق التقييم، على مستوى الإدارات والشعب التقنية، بتخفيض كبير في عدد المستويات الهيكلية وعمليات كثيرة لتجميع الوحدات (التوصية 6-8) وبتطبيق نظام الدرجات المزدوجة وضع حد لعدد رؤساء الشعب (التوصية 6-15). ويوصي الفريق بأربع إدارات، مع إمكانية وجود إدارة خامسة. والإدارات الأربع هي: (1) الزراعة؛ (2) التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ (3) مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية؛ (4) الغابات. (التوصيات 6-8 إلى 6-11). أما الإدارة الخامسة المحتملة فقد تكون للإنتاج الحيواني والصحة الحيوانية، وذلك نظراً لتزايد أهمية هذا القطاع والميزة النسبية الواضحة التي تتمتع بها المنظمة فيه (التوصية 6-12). كذلك سيتبع نائب المدير العام المسؤول عن العمل التقني مكتب للمعارف والاتصال. وسيخفض عدد الشعب التقنية من 29 شعبه إلى 13 شعبه.

113- إضافة إلى ذلك، يوصي فريق التقييم بتوحيد كل خدمات الدعم في المنظمة داخل إدارة واحدة هي إدارة خدمات الدعم في المنظمة (التوصية 6-14)، وتتألف من أربع شعب (شعبة المالية، وشعبة الخدمات الإدارية، وشعبة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وشعبة الموارد البشرية) وثلاث وحدات (وحدة خدمات الأمن، ووحدة الخدمات الطبية، ومركز خدمات الدعم المنقول إلى بودابست) وذلك لتعزيز القدرة في مجال سياسات الدعم وخدمة العملاء وتحقيقاً للمزيد من وفورات الحجم.

114- وانتهى فريق التقييم إلى أن من شأن هذه التغييرات في هيكل المقر أن تؤدي إلى:

- (أ) إنشاء فريق أصغر للإدارة العليا ويتمتع بمزيد من الإمكانيات مع تعزيز العمل المتعدد التخصصات بوصفه الميزة النسبية للمنظمة؛
- (ب) تعزيز إدارة المعلومات كوظيفة أساسية للمنظمة؛
- (ج) دمج الشعب التقنية وتوحيدها مع الحد من مستويات هيكل الرئاسة ومن عدد الشعب التقنية، وتعزيز العمل المتعدد التخصصات وتحقيق مكاسب كبرى في الكفاءة؛
- (د) تعزيز قدرة المنظمة على رسم الاستراتيجيات وعلى التخطيط والبرمجة؛
- (هـ) تحسين إدارة الموارد البشرية والمالية؛
- (و) تحسين خدمة العملاء عن طريق دمج وتوحيد وظائف تكنولوجيا المعلومات وإنشاء وحدات فرعية وظيفية تكون مسؤولة عن تقديم خدمة متكاملة لمجموعات محددة من المستخدمين (التوصية 8-11)؛
- (ز) تعزيز إمكانية نسج علاقات العمل الوثيقة التي يلزم إقامتها بين الشعب التقنية الرئيسية، وإنشاء قواعد بيانات عاملة ومكتب المعارف والاتصال (التوصية 6-8)؛
- (ح) تحقيق قدر كبير جداً من وفورات التكاليف المتكررة. وقدرت هذه التوصيات مبدئياً بمبلغ لا يقل عن 29.1 مليون دولار أمريكي ويمكن أن يصل إلى 30.7 مليون دولار أمريكي (باستثناء وفورات التكاليف الإدارية المتكررة). وتقدر تكلفة يتم تكبدها مرة واحدة، وتتعلق أساساً بحالات الإنهاء الطوعي للخدمة، بمبلغ يتراوح بين 50 و55 مليون دولار.

115- الجدول الزمني للعمل: يقتضي الأمر وضع تخطيط دقيق وتفصيلي وإعداد جدول لترتيب التغييرات بحسب تسلسلها. ويمكن الشروع في التنفيذ في أعقاب الدورة الاستثنائية للمؤتمر في 2008 مع تحديد الموعد المستهدف للإنجاز بعام 2009.

#### الموضوع 4-2: الهيكل الميداني

116- يوصي التقييم الخارجي المستقل بإعادة توازن الموارد بين المقر والميدان (التوصية 6-19). يتصور فريق التقييم، بالنسبة للمكاتب الميدانية، دوراً واضحاً وكبيراً للمكاتب الإقليمية، يركز على السياسات والتحليل (التوصية 6-20). ومن بين التدابير الأخرى، سوف تتولى المكاتب الإقليمية المسؤولية الأولى والمساءلة عن وضع الاستراتيجيات والبرامج لأقاليمها وكذلك استراتيجيات لتمويلها (6-20). وسوف يكون لدى المكاتب الإقليمية مزيد من الاستقلال الذاتي، وسلطات صنع القرار، وموارد بشرية ومالية للاضطلاع بهذا الدور الموسع، بما في ذلك المسؤولية عن موظفي المكاتب الإقليمية والقطرية، وسوف تكون مسؤولة أمام الإدارة العليا عن أدائها.

117- وتمشيا مع الإصلاحات الأخيرة التي توافق عليها الأجهزة الرئاسية سوف تصبح المكاتب الإقليمية الفرعية ذراع الدعم الفني للمنظمة كل في أقاليمها (التوصية 6-21)، ويكون كل منها مسؤولاً أمام مكتبه الإقليمي.

118- ويلزم وضع أسس جديدة تماما لتواجد وهيكل ووظائف وموظفي المكاتب القطرية، بما في ذلك معايير كفاءة التكلفة ومعايير المقارنة (التوصية 6-22). وتوضع المعايير لتقرير ما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي إنشاء أحد المكاتب القطرية (التوصية 6-22) ومتى ينبغي تعديل أو إغلاق المكاتب.

#### أفاق المستقبل: الخلاصات

119- وفريق التقييم الخارجي المستقل مقتنع بأنه لو وضعت خطة العمل الفورية وفقاً للخطوط التي ترسمها مجموعات التوصيات الأربع ولو اتخذت الخطوات الإضافية ونفذت التوصيات المقترحة في هذا التقرير، فسيكون قد تم التصدي بنجاح للتحدي الذي طلبت منه مواجهته - أي تيسير بزوغ منظمة للأغذية والزراعة "أهل للقرن الحادي والعشرين" حقاً. والواقع أن الفريق مقتنع أيضاً بأن المنظمة ستكون، في حالة تحقيق ما تقدم، قد وضعت معيار الامتياز الجديد للمنظمات متعددة الأطراف.

120- والفريق، وقد قال ذلك، مدرك تماماً للأبعاد الهائلة للعمل الذي يوصي به وبالعثرات والعقبات التي تعترض سبيله. وهو يدرك أيضاً أن معظم برامج تغيير المنظمات تمنى بالفشل. فالواقع أن معظمها يهجر، بهدوء وبلا ضجيج، بعد الإعلان عنه بوقت قصير. ويبدو أن السبب في هذا كثيراً ما يكمن في عدم تناسب الموارد المتاحة مع أهداف مفرطة في الطموح. كذلك، فإن الأسلوب الذي يتبع، في كثير من الحالات، هو فرض التغيير من أعلا إلى أسفل، الأمر الذي يسفر عن قلة الإحساس بتملك هذا التغيير وما يستتبعه ذلك من ضعف في تنفيذه.

121- غير أن الكثير من حالات الفشل يبدو أنه يعزى إلى غياب استراتيجيات التنفيذ - وهو الإخفاق في العمل عن طريق متطلباتها المفصلة. ووضع استراتيجية للتنفيذ يعد، بالمعنى الحقيقي، أهم وأصعب بكثير من إعداد الاستراتيجية ذاتها. ولا بد أن يواجه التنفيذ حقيقة لا مفر منها وهي أنه توجد دائماً معارضة للتغييرات الكبيرة. ويعد جانب من هذه المعارضة مسألة تتعلق بمجموعات لها مصالح مكتسبة، من بينها الاحتفاظ بالنفوذ والسلطة التي من شأنها أن تتأثر نتيجة لهذه التغييرات. ويعزى جانب آخر من هذه المعارضة إلى التقاليد وحتى المعتقدات الراسخة التي سوف تتغير عن طريق الإصلاحات الكبيرة، ونحن نعرف أن المعارضة كثيراً ما تعزى إلى فهم خاطئ لما هو مقصود وأسبابه.

122- ومفتاح الطريق إلى التحول المطلوب لإيجاد منظمة قوية وصالحة ينطوي على عملية بالغة التعقيد تتعلق بالاقتصاد السياسي والمساءلة السياسية، ولا يمكن لمثل هذه العملية أن تنجح إلا إذا تضمنت جهوداً كبيرة للشرح والاتصال والنشر والتشاور والإقناع وبناء الثقة وتحقيق التوافق.

123- وعودة إلى الأساسيات، كان التقييم مكلفا بتقديم إجابات على أسئلة ثلاث:

(أ) هل العالم بحاجة إلى منظمة الأغذية والزراعة؟

الإجابة: نعم بلا شك. لقد تضاعلت المنظمة كثيرا عما كانت عليه قبل ذلك، ولكنها لا تزال تقوم بأدوار وتوفر طائفة من السلع والخدمات الأساسية لا تقدمها أو تقوى عليها أي منظمة أخرى. وفضلا عن هذا، هناك تحديات تبرز بصورة مستمرة لا يمكن أن تتصدى لها بصورة مشروعة ومسؤولة إلا منظمة عالمية لها تفويض وخبرة منظمة الأغذية والزراعة.

(ب) هل تحتاج منظمة الأغذية والزراعة إلى التغيير لكي تصلح لأغراضها ولتحديات القرن الحادي والعشرين؟

الإجابة: نعم، فإذا لم تجر المنظمة تغييرات كبيرة، فإن مسارها الحالي سوف يقودها في النهاية إلى الاضمحلال، مع أنه من غير المحتمل أن تغلق المنظمة أبوابها تماما. فخلال ستين عاما من العمل التعددي لم يحدث أي إغلاق أو حتى أي إدماج كبير لمؤسسات، مع أن الكثير لا يزال قائما بحكم القصور الذاتي الهيكلي والسياسي وحده لفترة طويلة بعد أن توقفت عن تقديم أي شيء ذا قيمة كبيرة بالنسبة للتنمية الدولية. ومنظمة الأغذية والزراعة بحاجة إلى أن تتفادى هذا ويمكنها أن تفعل ذلك، ولكن فقط إذا أدخلت تغييرات كبيرة وتحقق اتفاق سياسي جديد.

(ج) ما الذي يلزم عمله؟

الإجابة: يلزم عمل الكثير. فقد قدم التقييم أكثر من مائة توصية رئيسية مع 263 مخرجا مقترحا واجبة التنفيذ واقتراح خطة عمل فورية. وتقدم الفصول 2-8 من هذا التقرير المزيد من الإرشادات المفصلة لخطة العمل الفورية.

124- وفي رأي التقييم أنه لا يزال هناك سؤالان أساسيان وحاسمان:

(أ) هل يرغب أعضاء منظمة الأغذية والزراعة حقيقة في بناء المنظمة والاستثمار فيها لجعلها منظمة

عالمية يمكن أن تلبي احتياجات القرن الحادي والعشرين؟

(ب) وإذا كان الرد على السؤال السابق بالإيجاب، فهل سيقوم الأعضاء أو بوسعهم القيام بالعمل السياسي

الجماعي المطلوب لحدوث ذلك؟

والأمر متروك لأعضاء منظمة الأغذية والزراعة للإجابة على هذين السؤالين ولكن التقييم يأمل صادقا في أن تكون الإجابة عليهما بكلمة نعم.

## عرض عام لهيكل التقرير ونتائجه وتوصياته

### الفصل 2- الخلفية والسياق

- 125- يستعرض الفصل 2 الخلفية التي أدت إلى القيام بهذا التقييم، إلى جانب اختصاصاته ووصف لحجم التحدي. وهو يقدم أيضا ثلاث لقطات عن المنظمة كإطار تحليلي يجرى على أساسه استعراض مسيرة المنظمة خلال ستة عقود:
- (أ) 1945-1970 - وهي الفترة التي كانت فيها منظمة الأغذية والزراعة المنظمة الزراعية البارزة التي تتمتع بنمو سريع في الموارد والنفوذ عندما لم يكن هناك منافسون حقيقيون على الأدوار التي تقوم بها؛
- (ب) 1970-1980 - بداية الاضطراب مع ظهور لاعبين جدد وبدء ظهور تحديات لدور المنظمة البارز. غير أن التمويل الإنمائي من أجل الزراعة ظل يتسع، كما اتسعت المنظمة؛
- (ج) 1980-2007 - واجهت المنظمة على مدى ربع القرن الماضي تحديات على جميع الجبهات. ويهتم الجانب الأكبر من الفصل بتحليل العوامل والقوى الرئيسية (الاستراتيجية والبراماتية والمالية والسياسية) التي شكلت هذا التحدي، حيث أنها هي التي حددت السياق للتقييم.

126- وتبين هذه اللقطات الثلاث، إذا وضعت معا، أن المنظمة واجهت تحديات طوال هذه الفترة خاصة بالاستجابة للتغيرات المتزايدة في السياق الذي تعمل فيه كما واجهت عددا من المطالب الجديدة. وكان الغرض الأصلي للمنظمة محددا بعبارة بسيطة ومباشرة. فكان عليها أن تعمل أساسا مع الحكومات على زيادة الإنتاج العالمي من الأغذية. وفي هذا الوقت، لم تكن منظمة الأغذية والزراعة المنظمة الرائدة الوحيدة؛ بل كانت بالنسبة لجميع الأغراض العملية المنظمة الوحيدة من نوعها.

127- وعلى مدى العقود التالية، اتسعت اختصاصات المنظمة لتشمل الاهتمام بالمداولات والمعايير الدولية، والملكية الفكرية، والفقر، والمساواة بين الجنسين والتنمية الريفية، وطائفة من القضايا المتعلقة بالبيئة - بما في ذلك حفظ واستدامة مجموعة متباينة من الموارد الطبيعية. فضلا عن هذا، فإن الظهور الفعلي المفاجئ لوكالات دولية تهتم بالزراعة يعنى أن المنظمة تعمل الآن في ميدان مزدحم للغاية. فالبحوث الزراعية بوصفها سلعة عامة دولية تستقر الآن بلا منازع لدى الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية؛ واتسع عدد وحجم وتأثير المنظمات غير الحكومية التي تعمل في الزراعة والأمن الغذائي والبيئة بصورة واضحة؛ وأصبح القطاع الخاص محركا أساسيا للتغيير في النظام العالمي للأغذية والزراعة. وتحول الاهتمام بعيدا عن الإنتاج والدور المركزي للدولة في حالات فشل الأسواق - وهي ظاهرة سادت في المراحل الأولى للتنمية - إلى الاهتمام بالحوكمة، والصحة البشرية، والعملة، والتجارة، وحقوق الإنسان والحيوان، والعمليات التشاركية، وربما قبل كل ذلك، تغيير المناخ. والسياسات التي تجد فيها المنظمة نفسها اليوم هو سياق يتسم بالتعقيدات المتزايدة بشكل بالغ وبعدم اليقين.

128- وقد وضعت هذه التغييرات منظمة الأغذية والزراعة أمام طائفة من التحديات الجديدة. فيجب عليها الآن أن تتصدى للقضايا العالمية الخاصة بالأغذية والزراعة بينما تقوم في الوقت نفسه بالمساعدة على بناء القدرة الوطنية. وينتظر من المنظمة أن تمارس القيادة الإقليمية والعالمية عن طريق توحيد الجهود الإنمائية الدولية بينما عليها في الوقت نفسه أن تراعى بصورة كاملة عددا كبيرا من مصالح أعضائها المختلفة، إن لم تكن المتعارضة، وآرائها وأولوياتها. ومن المتوقع أن تسعى وتعمل بصورة فعالة داخل شراكة مع الحكومات، والسلطات اللامركزية، والقطاع الخاص، والوكالات الثنائية وغيرها من الوكالات المتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية، وتظهر فاعليتها على المستويات القاعدية والوطنية والدولية. وبعد ذلك فإنها مطالبة بمواجهة هذه التحديات في حدود ميزانية تتضاءل بانتظام.

129- ويعد السياق مختلفا بصورة جذرية، ولكن من المؤسف أن كثيرا من التحديات الأساسية التي تواجه المنظمة لم تتغير. فالفقر المدقع لا يزال حقيقة واقعة بالنسبة لأكثر من مليار من السكان. والجوع وسوء التغذية يؤثران على أكثر من 800 مليون شخص، ويعاني أكثر من ربع جميع الأطفال دون سن الخامسة في البلدان النامية من نقص التغذية. ولا يزال الفقر في البلدان النامية قضية ريفية بدرجة كبيرة — إذ يعيش 75 في المائة من الفقراء في مناطق ريفية حيث تعتمد الغالبية على الزراعة بصورة ما. ومن بين هؤلاء، لا تزال المرأة من أنشط منتجي الأغذية من أجل الاستهلاك المنزلي، بينما تعد أيضا من أكثر الجماعات تعرضا وتهميشا. وحتى في البلدان الفقيرة نسبيا التي حققت نموا اقتصاديا سريعا وخفضت من الفقر. لا تزال المناطق الريفية تعد مناطق جمود نسبي وحرمان شديد. وأدت العولمة وتحرير الأسواق المحلية والإقليمية إلى ظهور فرص تسويق جديدة للبعض، ولكنها أدت إلى تهديدات جديدة وحالات من عدم اليقين بالنسبة للبعض الآخر، وخاصة السكان الفقراء في البلدان الفقيرة. وفي أجزاء من أفريقيا جنوب الصحراء وفي أماكن أخرى، وتعمل أمراض الإيدز والملاريا والسل على تدنية أسباب الحياة في المجتمعات الريفية وتقويض الاقتصادات المحلية. وتظهر آثار تغير المناخ بأوضح صورها على سبل معيشة أفقر سكان العالم وأكثرهم تعرضا.

130- وتبرز هذه العوامل مجتمعة الحاجة إلى منظمة عالمية توفر إطارا دوليا رسميا وموضوعيا ومحترما ومحايدا من الناحية السياسية حيث يمكن بحث هذه القضايا المحورية واتخاذ قرارات من أجل العمل الجماعي. وهي تبرز أيضا الحاجة إلى تعاون فني هادف لتعزيز قدرات البلدان الأعضاء، ووضع السياسات، والتغلب على الآثار الضارة في حالات الطوارئ. وفي هذا الصدد، لا توجد أي منظمة عالمية أخرى تضاهي التفويض الشامل لدى هذه المنظمة بالنسبة للأغذية، والزراعة، والغابات، ومصايد الأسماك، بما في ذلك الإنتاج وتقديم هذه الطائفة الواسعة من السلع والخدمات العالمية.

131- ولكن أمام كل هذا، أصبحت المنظمة اليوم على غير هدى. فجهودها مشتتة بسبب تركيزها على مكونات صغيرة من التحدي الواسع بدلا من التركيز على الصورة بأكملها. ولا يوجد توافق على استراتيجية عريضة توضح كيف تستجيب المنظمة، وما يمثل وما لا يمثل أولوية عالية، وأي هذه الوظائف تحتفظ بها وأيها تتخلى عنها، واحتياجاتها من الموارد وكيفية توفيرها. وهذا يقوض الثقة في المنظمة ويسهم في الخفض المستمر لمواردها المالية. وتتضاءل قدرة المنظمة، كما أن الكثير من تخصصاتها الأساسية يتعرض الآن للخطر. لقد وضعت الآن في شكل من أشكال "دعم الحياة" المؤسسي — لإبقائها على قيد الحياة، ولكن هذه الطريقة عاجزة أو غير راغبة في إعادة تنشيط المنظمة بصورة



شاملة. وإذا استمر المسار الحالي للمنظمة، فسوف تعجز عن مواجهة تحديات السياق الجديد، أو تحقيق توقعات أعضائها، أو استغلال مزاياها النسبية، أو المحافظة على اختصاصاتها الأساسية. وعلى ضوء هذه الحقائق، ما الذي يمكن وينبغي عمله؟ وما هي أفضل طريقة تستجيب بها المنظمة؟

132- وهذا هو السياق الذي جرى فيه التقييم المستقل وهذه هي الأسئلة والتحديات التي وضعت أمامه.

### الفصل 3- صلاحية وفعالية العمل الفني للمنظمة في القرن الحادي والعشرين

133- يحلل هذا الفصل العمل الفني للمنظمة، والذي حدد على أنه يشمل أشكالاً مختلفة من أنشطة التعاون الفني وعمل الشعب الفنية في المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية. ويتناول التقييم الأولويات التي وضعها أعضاء المنظمة لمختلف أنواع العمل الفني، والبرامج الفنية ذاتها، وحجم الموارد المتاحة لها على مدى فترة التقييم وتوزيعها وإعادة تخصيصها.

134- ويقدم تحليل العمل الفني للمنظمة صورة مشوشة ومعقدة للغاية. فمن ناحية، تقدم المنظمة طائفة عريضة بصورة استثنائية من النواتج والخدمات الملائمة والقيمة والفعالة والتي لا تزال بالنسبة لها في حالات كثيرة إما المورد المنفرد أو المورد الرسمي الوحيد. ويستخلص من ذلك أنه: "إذا لم تكن منظمة الأغذية والزراعة موجودة، فسوف يلزم إقامتها". ومن ناحية أخرى، تواصل المنظمة أيضاً تقديم نواتج وخدمات لم تعد تلائم ميزاتها النسبية، مع وجود الفرص والمخاطر العالمية الجديدة أو مع واقع مواردها الحالية والمنتظرة. وقد نتج التآكل المستمر والخطر في الاختصاصات الأساسية الشاملة للمنظمة وفي قدرتها على التنفيذ عن التضافر القاتل بين الانخفاض المنتظم في الموارد المالية والاستجابة له في المدى القصير تبعاً لذلك.

135- وتعد أسباب الانخفاض الشديد في الموارد المالية معقدة ولكنها تشمل على الأقل ما يلي:

- (أ) فلسفة النمو الصفري للميزانية على نطاق منظومة الأمم المتحدة بالنسبة للعديد من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي؛
- (ب) والأهمية المتضائلة المعطاة للزراعة والتنمية الريفية خلال معظم سنوات العقد التاسع من القرن الماضي وحتى الفترة الأخيرة، وزيادة عدد المنافسين؛
- (ج) والصورة السلبية للمنظمة في كثير من الدوائر القوية، وهي صورة لا تستحق كثيراً منها، ولكنها تشمل حقيقة الاعتقاد بأن المنظمة:

- (1) لديها إجراءات لا مركزية وبيروقراطية غير فعالة بدرجة كبيرة؛
- (2) وكانت عاجزة عن وضع أولويات واضحة؛
- (3) ولا تتكيف مع الاحتياجات المتغيرة بشكل ملائم مما يهدد بقائها وراء مظاهر التقدم في الفكر الإنمائي، بما في ذلك العمل بدرجة كبيرة في مشاريع صغيرة لنقل تكنولوجيا الإنتاج ذات أثر محدود وقدرة قليل من الميزة النسبية الواضحة.

136- ويؤكد تحليل الفصل 3 أن المنظمة قد حققت قدرا من الاستقرار في الأولويات الإنمائية، في حين أن نماذج التنمية عن أهمية الإنتاج الوطني للأغذية، ودور الزراعة والقطاع الريفي تحركت من حل ثابت سريع إلى الحل التالي. ومع كل تغيير، تحرك الفكر الإنمائي والمعرفة إلى الأمام ولكن ذلك كان على حساب الإضرار بحركات البندول. وفي إطار هذه التغييرات واصلت المنظمة التركيز على القضايا الإنمائية الهامة واختارت بصورة تدريجية ما هو جيد من بين كل جديد. وكانت هناك مجالات أكدت فيها قيادتها الفكرية، مثل الإدارة المتكاملة للآفات، ومسايد الأسماك المستدامة، والإدارة المستدامة للموارد الوراثية النباتية، والتركيز على المزارع الصغير بوصفه صانع القرار والذي يعتبر جزءا لا يتجزأ من مفهوم مدرسة تدريب المزارعين. غير أنها كانت منظمة محافظة، وبطيئة في إدراك ما هو جيد وتمييزه عما هو متطرف، كما حدث مع إصلاح القطاع العام وسبل المعيشة المستدامة.

137- ومع هذا، كان لدى المنظمة بعض الأولويات الكبيرة والصائبة في جوهرها، بينما كانت تتحرك ضد تيار الفكر الإنمائي السائد - ولكنها غالبا ما اتبعت طرائق تنفيذ خاطئة. والأمثلة على ذلك تمتد من أهمية المياه وإدارتها المستدامة بالنسبة لزيادة الإنتاجية في أفريقيا إلى تنويع الدخل بالنسبة لفقراء الريف. وكان وراء الكثير من هذه الإخفاقات في الطرائق تركيزها المفرط على دور الدولة كجهة منفذة للتنمية، وعلى تشكيل جماعات ومنظمات للمنتجين قائمة على المجتمعات المحلية وتخفق في تحقيق أهداف تنظيمية مستدامة للعمل، وموقف متناقض في أحسن الأحوال من دور المشاريع الخاصة. ويلزم الآن تحول ثقافي في النموذج السائد في المنظمة من أجل محاربة الجوع ومن أجل التنمية الاقتصادية، مع المزيد من التركيز الاستراتيجي والاهتمام بالاقتصاد السياسي الدولي.

138- وكما لوحظ في الرسائل الرئيسية أعلاه، يبرز الفصل 3 قوة منظمة الأغذية والزراعة كمنظمة معارف. وهو يشير إلى أخطار النظر إلى إدارة المعارف والاتصال كوظيفة منفصلة. ويسلط الضوء على الأدوار المتكاملة للدعوى ودعم السياسات وبناء القدرات، بينما يؤكد أيضا أنه يجب على المنظمة أن تصبح جهة ميسرة بقدر ما هي جهة فاعلة.

139- ويقدم أيضا الدليل على أن المنظمة لا تستغل عناصر قوتها النسبية بشكل أمثل من أجل التعاون الفني كما أنها لا تلبي بصورة ملائمة احتياجات أعضائها ذات الأولوية. وبعد الانخفاض في الميزانية العادية بطبيعة الحال أحد العوامل الرئيسية التي تسهم في ذلك. غير أن المنظمة كانت تعاني دائما من عدم وجود استراتيجية مترابطة لحشد الموارد مستمدة من تقدير دقيق لميزتها النسبية وضاعف من ذلك عدم وجود أولويات متفق عليها تقوم على الاحتياجات والفرص (بما في ذلك انتشار الجوع والفقر) وهو ما أدى إلى تخفيضات متدرجة في البرامج غير الاستراتيجية على مدى الفترات المالية المتعاقبة. ووجد التقييم أنه بالنسبة لذلك الجانب من الميزانية الذي تسيطر عليه المنظمة سيطرة كاملة (أي البرنامج العادي) أجرت المنظمة بعض التعديلات في نسبة الموارد التي تذهب إلى مختلف مجالات العمل. غير أن هذه التحولات لم تقدم الدليل المقنع على أنها قرارات واضحة المعالم ولم تكن تحولات جذرية قط. كما أن التحدي الأكبر للمنظمة يتمثل في تقديم حلول متكاملة لمشاكل الأغذية والزراعة المشتركة بين التخصصات. وكان هناك اعتراف بذلك منذ اعتماد الإطار الاستراتيجي في عام 1999، وقد نفذت منذ ذلك الوقت طرائق مختلفة حققت نجاحا محدودا، ولكن نظرا لأن منظمة الأغذية والزراعة ليست منظمة مترابطة، عملت ميزانياتها المتقلصة على تقوية الحواجز بدلا من هدمها. ومن الواضح أنه يلزم المزيد من التدابير الجذرية.

- 140- وتشمل العوامل الأخرى التي كان لها أثر عام وضار على الأداء الفني للمنظمة ما يلي:
- (أ) الصعوبة المستمرة التي واجهتها الأجهزة الرئاسية في تحديد الأولويات والإشراف على التمويل من خارج الميزانية؛
- (ب) وثقافة تتمحور حول المقر الرئيسي وهيكل يحد من المساهمة الفعلية والمحتملة للمكاتب الميدانية والموظفين؛
- (ج) والهياكل الميدانية غير المترابطة بين الممثلين القطريين، والمكاتب الإقليمية الفرعية، والمكاتب الإقليمية، بما في ذلك أنه على الرغم من بعض التغييرات التي جرى إدخالها، لا يزال ميزان المسؤولية عن الإشراف وإدارة الأخصائيين الفنيين في المكاتب الإقليمية في قبضة المصالح الكائنة في المقر الرئيسي إلى حد كبير وليس في يد الممثل الإقليمي؛
- (د) والحوافز التي توجد أيضا داخل المقر الرئيسي وبين المقر الرئيسي والعمليات الميدانية؛
- (هـ) وبرغم بعض الجهود الأخيرة عن طريق الأطر الوطنية ذات الأولوية المتوسطة الأجل، لا توجد استراتيجية وأولويات على المستوى القطري؛
- (و) ووجود معوقات خطيرة أمام خفض وإعادة توزيع الموظفين تمشيا مع الموارد المتغيرة المتاحة ومع الأولويات؛
- (ز) وعدم وجود تمويل لتكاليف التسويات.

141- وفضلا عن هذا، يوجد في نطاق المنظمة قدر ضئيل من التعلم المنهجي من التعاون الفني. وقد أوصى الاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني لعام 2005 بإعادة هيكلته على أساس معايير تخصيص واضحة، بما في ذلك استراتيجيات قطرية أو إقليمية، ولكن هذه التوصية لم تنفذ إلا بصورة جزئية. وقد تفاقمت صعوبة موقف المنظمة بسبب عدم اتساق السياسات من جانب الكثير من المساهمين الرئيسيين في المنظمة الذين يتمسكون بضرورة تخصيص الأولوية الاستراتيجية العليا بالنسبة لموارد البرنامج العام للعمل المعياري بشكل صارم. ولكن الكثير من بين هؤلاء المساهمين يوجهون في الواقع الأغلبية الكبيرة من الأموال الخارجة عن الميزانية إلى أنشطة المساعدة الفنية على المستوى القطري والتي قد تكون لها علاقة محدودة باهتماماتهم العالمية المعلنة. وهذا يحبط المحاولات التي تقوم بها إدارة المنظمة لوضع استراتيجية مترابطة.

142- ويوضح التحليل الوارد في الفصل 3 أن المنظمة تقدم أكبر مساهمة للبلدان النامية في تلك المجالات التي يمكن أن تستخدم فيها عناصر قوتها المعيارية إلى جانب الاحتياجات القطرية في مجال عمل السياسات وبناء القدرات. ولم يعد الدعم المباشر لنقل تكنولوجيا الإنتاج وإجراء التجارب يمثل مجال الميزة النسبية للمنظمة ولم يظهر الدليل على الأثر المستمر والدائم إلا في حالة الإدارة المتكاملة للآفات ومدارس تدريب المزارعين. ولا يعتقد التقييم أن باستطاعة المنظمة حشد الموارد اللازمة لتكرار قصص النجاح هذه في المستقبل. ولا يعتمد البرنامج الخاص للأمن الغذائي كثيرا على عناصر القوة العالمية للمنظمة، وهو البرنامج الرائد الوحيد للتعاون الفني، مع أنه يحظى بالتقدير من جانب بعض البلدان. فبعد أكثر من 12 عاما من العمليات، لم يتجاوز المرحلة التجريبية سوى عدد محدود من الاستثمارات، ولا

يزال التركيز ينصب على نقل تكنولوجيا الإنتاج، وغالبا بإعانات غير مستدامة ومع إهمال بيئة التمكين الإنتاجية والتجارية.

143- ويتناول القسم الأخير من الفصل 3، 24 توصية رئيسية للبرامج الفنية للمنظمة، مع 68 مكونا فرعيا إضافيا واجبة التنفيذ. وتؤكد هذه التوصيات أن المنظمة بحاجة إلى أن تعمل كجهة ميسرة فضلا عن تولى برامج بنفسها وتحديد مجالات الأولوية، وكذلك المجالات التي لم تعد المنظمة تتمتع فيها بالقوة النسبية. وتشمل مجالات الأولوية النسبية توفير البيانات والإحصاءات العالمية الأساسية عن الغابات ومصايد الأسماك والثروة الحيوانية والبيئة والموارد الطبيعية (بما في ذلك الأراضي والتربة)، والعمل في حالات الطوارئ وإعادة التأهيل، والسياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية والتغذوية، والعمل على دعم الاتفاقيات العالمية وسلامة الأغذية. وفي هذه السياقات جميعها يتركز الاهتمام على الدعوة، ودعم السياسات، وبناء القدرات.

#### الفصل 4- الحوكمة

144- يستعرض الفصل 4 طريقة عمل وفعالية هياكل الحوكمة في المنظمة ويحلل المكونات الثلاثة الرئيسية لمسؤولية الحوكمة وهي:

- (أ) الحوكمة العالمية للزراعة العالمية - والدور الاستراتيجي الذي تقوم به المنظمة في هذا المجال. فمع تزايد العولمة يزداد الطلب على أطر للسياسات تتجاوز الحدود الوطنية وتعززها اتفاقات دولية. فقد أصبح عدد متزايد من القضايا المعقدة ذات الأثر القوي على الأغذية والزراعة موضوعا للحوكمة العالمية أو لعلها قد أصبحت كذلك. وتشمل هذه القضايا على سبيل المثال الشواغل البيئية، وتغير المناخ، وتحرير التجارة، والدعم الزراعي، والقضاء على الفقر، وإدارة الموارد الطبيعية، والتنوع البيولوجي، والموارد الوراثية، والكيماويات السمية مثل الملوثات العضوية الثابتة، وحفظ الأراضي الرطبة، والتصحر، والتجارة في منتجات الحياة البرية.
- (ب) الحوكمة الداخلية للمنظمة هيكله المؤسسي، ووظائفه، وعملياته، بما في ذلك دوره في تقرير الاستراتيجية والسياسات والعلاقة بين الحوكمة والإدارة.
- (ج) سياق الأمم المتحدة العام للحوكمة، مع جدول أعمال سياسي يتحرك في الغالب بعيدا عن الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة في نيويورك ودور متزايد للأمين العام كمقدم على متساوين بين الرؤساء التنفيذيين للمنظومة، وضغط متزايد من أجل الترابط.

145- وفيما يتعلق بدور المنظمة في الحوكمة العالمية لقضايا الأغذية والزراعة، لا تزال تقدم بعض المساهمات الكبيرة ويرد ذكرها في الفصل 4. وفي الوقت نفسه، تضائل دور المنظمة في هذا المجال مقارنة بدور الآخرين، ويخشى أن يستمر في التدهور. وقد أصبحت قضايا التجارة في المنتجات الزراعية والغذائية مجال الاختصاص الرئيسي لمنظمة التجارة العالمية. وكما لوحظ قبل ذلك، تعد المراكز الدولية للبحوث الزراعية التابعة للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية مركز التنسيق للبحوث الزراعية بوصفها سلعة عامة دولية. وقد انتقل جانب كبير من حوكمة الموارد

الطبيعية للأغذية والزراعة على مدى العقدين الماضيين إلى اتفاقات بيئية جديدة. وانتقلت القيادة في وضع المواصفات للصحة الحيوانية، بما في ذلك الأمراض الوبائية التي قد تنتقل إلى الإنسان بدرجة كبيرة، إلى المنظمة العالمية لصحة الحيوان. وتوجد الآن منتديات بديلة للمنظمة لتناول جوانب من خطاب السياسات الحرجية الدولية، وبشأن مصادير الأسماك كجزء من قانون البحار.

146- ووجد التقييم أيضا أن الأجهزة الرئاسية للمنظمة تعمل بصورة هزيلة فيما يتعلق بالحوكمة الداخلية للمنظمة. فانخفاض مستوى الاحترام المتبادل والثقة داخل الأجهزة الرئاسية وبينها وبين الإدارة أدى إلى مواقف وثقافة تحدد أسلوبا وتروج لنظام قيم لا يفضي إلى ممارسة الحوكمة الجيدة. وقد عانت الأجهزة الرئاسية من التسييس ومن انقسامات متزايدة. وكان أحد العوامل الرئيسية للاختلاف يتمثل في حالات عدم الفهم والأزمات الزائفة التي ظهرت حول الوظائف المعيارية في مواجهة وظائف التعاون الفني للمنظمة. وانخفضت قدرة الأجهزة الرئاسية على أداء الوظائف المنوطة بها في النصوص الأساسية، بينما ازدادت المهام التي تواجهها.

147- والنتائج الرئيسية التي تبرز من التحليل الذي أجراه التقييم للحوكمة هي كما يلي:

- (أ) يجتمع المجلس بصورة أقل تواترا، ولا يركز بدرجة كافية على جداول أعماله، ولا يتوصل إلى قرارات واضحة، ولا يوفر ساحة أمام البلدان الأعضاء للحوار. ولا يتولى زمام القيادة في التخطيط الاستراتيجي، ويؤدي دورا ضعيفا بشكل عام؛
- (ب) أهمل دور الحوكمة العالمي للمنظمة، ويلزم تعديل الترتيبات المؤسسية بين المؤتمر واللجان التقنية فضلا عن جداول الأعمال بغية تيسير ذلك؛
- (ج) وهناك حالات اختلال في تشكيل عضوية الأجهزة الرئاسية نتيجة للإرث التاريخي في تشكيل المجموعات الإقليمية التي يلزم إعادة النظر فيها بغية جعل المجلس ولجانه أكثر تمثيلا؛
- (د) ولا تحصل لجنتا البرنامج والمالية على المعلومات الكافية؛ فهما بحاجة إلى خدمة أفضل عن طريق تزويدهما بالوثائق من جانب الإدارة؛ وتمثيلها غير متوازن؛
- (هـ) ولا يتواءم توقيت المؤتمر بشكل جيد مع دورة البرنامج والميزانية للمنظمة، مما يؤدي إلى نظام مكلف وشديد الازدواجية لصنع القرار؛
- (و) ولا توفر الأجهزة الرئاسية قيادة استراتيجية وإنما تعمل في الغالب استجابة لمقترحات الأمانة. وقد عملت هذه الأجهزة على تعزيز ضعف الأمانة، التي لا تقترح أي أولويات، كذلك فإن دفاع أعضاء الأجهزة الرئاسية عن مجالات عمل ضيقة، على حساب استراتيجية مترابطة، يسهم في إجراء تخفيضات في الميزانية على المستوى العام؛
- (ز) وليست هناك شفافية في عمليات الأجهزة الرئاسية، وطريقة إعداد قراراتها، والدور الذي تقوم به الإدارة في دعم عملها؛

- (ح) وليس هناك تعريف واضح ومراعاة من جانب الحوكمة والإدارة على حد سواء لوظائف كل من الأجهزة الرئاسية ومسؤولياتها، ولا تستطيع الأجهزة الرئاسية الاضطلاع بوظائفها الاستراتيجية والرقابية في مواجهة الإدارة والأمانة؛
- (ط) وقد ساهم الدور الرئيسي للمدير العام والإدارة، وعدم وجود دعم فني مستقل للأجهزة الرئاسية في حدوث اختلال يقابله اتجاه نحو الإدارة الجزئية من جانب الأجهزة الرئاسية. وقد انتقل ميزان سلطة صنع القرار بعيدا عن هذه الأجهزة لصالح الإدارة؛
- (ي) وتؤدي حالات الضعف والقيود المفروضة في عملية اختيار أعضاء الأجهزة الرئاسية (التناوب الإقليمي أو الاعتبارات السياسية، بدلا من الدراية الفنية) إلى موقف لا تتوافر فيه لجميع أعضاء الأجهزة الرئاسية المعرفة والمهارات المطلوبة بصورة فعالة؛
- (ك) وهناك تداخل في الوظائف فيما بين الأجهزة الرئاسية المختلفة، كما أن هناك ثغرات في تفويضاتها؛
- (ل) ولا يتوفر للاجتماعات ما يكفي من الوقت؛
- (م) ولا تتلقى الحوكمة كافة المعلومات وما تحتاج إليه من نصح مستقل وغير متحيز لاتخاذ قرارات سليمة؛
- (ن) ولا تقدم المؤتمرات الإقليمية سوى مساهمة هامشية في الحوكمة المركزي.

148- ومع تضائل موارد المنظمة ومستوى تأثيرها، تضائل أيضا اهتمام البلدان الأعضاء بطريقة الحوكمة. وقد كشفت اللقاءات التي أجراها التقييم مع عدد كبير من الأعضاء عن إحساس ضئيل بملكية برامج المنظمة وأولوياتها. وازداد الشعور بعدم الثقة بين مختلف مجموعات الأعضاء بسبب ما هو متاح من موارد الميزانية المتضائلة.

149- وتعاني المنظمة حاليا من عزوف كثير من مساهميها الرئيسيين. وقد أصبح هذا شائعا إلى حد ما في منظومة الأمم المتحدة كلها، بما في ذلك الوكالات المتخصصة. ولكن يبدو أن هذا العزوف يتخذ بعدا أعمق وأكثر خطورة في حالة منظمة الأغذية والزراعة منه في كثير من وكالات الأمم المتحدة الأخرى.

150- وتعد الحوكمة المحسنة أمر محوري لكي تصبح منظمة الأغذية والزراعة منظمة قوية إذا أريد لها أن تلبى توقعات أعضائها. ويلزم أن تضع الأجهزة الرئاسية، بشرط أن تعمل هي والإدارة معا، رؤية استراتيجية طويلة الأجل للمنظمة، وأن تعمل بصورة مرنة وإيجابية لمواجهة التحديات المتزايدة في مجالات عمل المنظمة. وبدون تحسن كبير في الحوكمة فإن بقية التوصيات الواردة في هذا التقييم سوف تصبح على أحسن تقدير ذات تأثير ثانوي في رسم "الطريق إلى الأمام لمواجهة تحديات المستقبل بصورة أفضل في بيئة عالمية متطورة"، كما جاء في اختصاصات التقييم الخارجي المستقل.

151- وبهدف المساعدة على تحقيق التحسينات المطلوبة، يقدم القسم الأخير من الفصل 4، 60 مهمة واجبة التنفيذ في إطار 20 توصية رئيسية.

### الفصل الخامس: المنظمة في منظومة متعددة الأطراف - الشراكات

152- يحلل الفصل الخامس مكان وأداء منظمة الأغذية والزراعة كشريك في منظومة الأمم المتحدة، مع شركاء رئيسيين آخرين (الوكالات الكائنة في روما، والبنك الدولي، والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية)، والمجتمع المدني بشكل عام، والقطاع الخاص، والمنظمات الإقليمية. ويجرى تقدير الشراكة داخل منظومة الأمم المتحدة على المستويين العالمي والقطري، بما في ذلك تقدير الآثار المحتملة بالنسبة للمنظمة والتي قد تنشأ عن مبادرة "توحيد الأداء".

153- ويسفر استعراض التقييم عن رسالتين رئيسيتين:

- (أ) أولاً، في حين أن الفكرة الخارجية الأكثر شيوعاً هي أن منظمة الأغذية والزراعة شريك غير راغب و/أو غير موثوق به، فإن الدلائل لا تؤيد ذلك. فاستعراض البرامج الفنية في الفصل 3 يوضح نطاق وعمق شراكات المنظمة. ويقدم الدليل على أن المنظمة شريك رائد وفعال على الساحة العالمية في كثير من الأعمال وكذلك كشريك ثانوي في أعمال أخرى.
- (ب) ثانياً، على الرغم من النقطة الأولى، فإن المنظمة ليست مجهزة حالياً تجهيزاً جيداً، خاصة على المستوى القطري، لكي تستفيد بصورة كاملة من الشراكات الكثيرة القائمة أو تقيم علاقات جديدة تحسن من فعاليتها. وتفتقر المنظمة على المستويين المؤسسي والقطري على حد سواء إلى الأدوات الاستراتيجية المطلوبة لتحديد الأغراض والطرائق والمجالات الموضوعية التي تكون فيها الشراكات مرغوبة. وفضلاً عن هذا، وعلى الرغم من أن ضغوط الميزانية تفرض قيوداً لا يمكن إنكارها، هناك عوامل أخرى علم بها التقييم من المنظمات الشريكة لمنظمة الأغذية والزراعة ليست أقل تقييداً. وهناك أيضاً مواضيع متكررة تبرز على امتداد تقرير التقييم بكامله وتشمل: بيروقراطية المنظمة الشديدة والبطيئة والمرهقة؛ ومركزية السلطة؛ والأساليب الجامدة لتأمين الدراية الفنية.

154- وتبين من تحليل التقييم لشراكات المنظمة أنها ذات طبيعة غير سوية بدرجة عالية. فقد قامت في معظمها مع قليل من الوكالات الشقيقة في الأمم المتحدة، ومع البنك الدولي، ومع الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. وقد أظهرت هذه الشراكات نتائج مهمة في برامج عالمية عديدة، ولكنها أكثر ضعفاً على المستوى القطري من حيث الاشتراك مع الوكالات الإنمائية الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، والقطاع الخاص. والشراكات ضعيفة عموماً مع القطاع الخاص ونظراً للأدوار الهامة المتزايدة التي تقوم بها الشركات الخاصة فإن هناك حاجة إلى استراتيجية مؤسسية واضحة للتعامل معها.

155- وفضلاً عن هذا، وبالرغم من قصص النجاح الهامة والعديدة في الشراكات، فإنه لا توجد لدى المنظمة استراتيجية أو خطط محددة للشراكات وللطرق التي يمكن أن تسهم بها في تحديد الميزة النسبية للمنظمة، وتوصيل رسالتها، وتحديد دورها بوضوح في البناء الإنمائي الدولي الجديد. ويحتاج الموظفون إلى قدر كبير من الإرشاد في سعيهم

لتلبية المطلب المتزايد للوكالات المانحة لإظهار شراكات قوية، ولاتخاذ إجراءات مشتركة في الحالات التي تتجاوز فيها النواتج والنتائج حجم الجهود الفردية.

156- وتتمثل الحقيقة التي لا مفر منها في أن المنظمة لن تتمكن من الوفاء بولايتها كوسيط عالمي في المعارف الأساسية إلا عن طريق شراكات فعالة واستراتيجية. والحقيقة الثانية هي أن هذا سوف يتطلب استراتيجية جديدة وحقيقية على المستوى المؤسسي لتحل محل العدد المحدود من الجهود المخصصة وغير المترابطة الموجودة الآن. ولكي تكون الاستراتيجية فعالة، فإنها ستحتاج إلى وضع أولويات واضحة وتحديد متطلبات معينة.

157- غير أن دراسة التقييم للشراكات وجهت الأنظار إلى حقيقة ثالثة إلا أنها تنطوي أيضا على تكاليف وأن كثيرا منها يعد فعالا من حيث التكلفة. والطبيعة الفضاضة الحالية في بعض دوائر إقامة الشراكات من أجل الشراكات تنطوي على خطر تحمل تكاليف معاملات عالية من أجل أهداف غير واضحة - كما يتضح في بعض المجالات الفنية.

158 - وبناء على هذا التحليل، يقدم القسم الأخير من الفصل الخامس عشر توصيات مع 22 مكونا واجبة التنفيذ.

#### **الفصل السادس: تحديد وضع ثقافة المنظمة وتنظيمها وهيكلها**

159- وهناك قسمان منفصلان في هذا الفصل:

- (أ) القسم الأول ويتناول الثقافة المؤسسية للمنظمة؛
- (ب) والقسم الثاني ويحلل تنظيم منظمة الأغذية والزراعة وهيكلها وطريقة عملها في المقر الرئيسي وفي الميدان على حد سواء، والعلاقات الهيكلية بينهما.

160- الثقافة. يتضمن هذا القسم تحليلا يقوم على أداة استقصاء موحدة قياسية وتحظى بالاحترام (جهاز رسم BAH) استخدمت لقياس ما إذا كانت ثقافة العمل في منظمة ما "سليمة" أو "غير سليمة". وإلى جانب هذا استخدمت نتائج استقصاء للموظفين وضع خصيصا من أجل التقييم ولقاءات شبه منتظمة لغرض المتابعة وفرق للمناقشة.

161- وتضع نتائج جهاز رسم BAH الثقافة المؤسسية للمنظمة بشكل واضح في فئة "المنظمة المتضخمة". وتنطبق على هذه الفئة الخصائص الثقافية الواضحة التالية:

- (أ) فهي أكبر من أن تدار مركزيا بواسطة فريق صغير ولا يمكنها تحقيق الفعالية إلا عن طريق التوسع في توزيع السلطات والمسؤوليات. فليس باستطاعة هيكل مركزي لصنع القرار أن يحقق الكفاءة والفعالية التي تتطلبها المنظمة. فالإدارة العليا مشغولة بقضايا كثيرة للغاية تصل إلى أدنى المستويات في المنظمة؛

- (ب) وثقافة إدارتها هرمية ومركزية وجامدة وقنوات اتصالها رأسية بصورة أساسية. ولأن السلطة مركزية بدرجة عالية ولا يتم تفويض سوى المستويات المنخفضة نسبيا من السلطة، في حين أن المعلومات



ليست مركزية، فإن المنظمة تهاب المخاطرة، وتتراخى في الإمساك بالفرص الجديدة، وبطيئة في الاستجابة للتغيرات، وتتسم بانخفاض مستويات المسؤولية الفردية.

162- وتبين من استقصاء الموظفين ومن اللقاءات أن موظفي المنظمة ملتزمون برسالتها بدرجة عالية. والغالبية الكبيرة منهم يعملون بدافع القيمة الأساسية التي يعلقونها على رسالتها وليس على المرتب وحده. وكشفت النتائج أيضا عن مستويات عالية جدا من الإحباط بسبب الثقافة الداخلية للمنظمة والتناقض بين الرغبة الجامحة في إحداث تغيير جذري أساسي والشكوك في أن يتحقق مثل هذا التغيير على الإطلاق. وفضلا عن هذا، واتساقا مع خصائص "المنظمة المتضخمة"، كشف الاستقصاء بشكل عام عما يلي: المستويات المنخفضة لتفويض السلطة، والإحجام عن تحمل المسؤولية الفردية، والوعي المحدود بالأنشطة التي تتجاوز وحدات العمل المباشر (الحواجن)، وانخفاض مستوى الثقة للإدارة العليا.

163- والاستنتاج الرئيسي الذي يستخلص من تحليل الثقافة (وتدعمه بدرجة كبيرة النتائج المتعلقة بالتنظيم من حيث النظرية والممارسة) هو أن الثقافة المؤسسية للمنظمة لا تتواءم مع المتطلبات الأساسية لمنظمة تقوم على المعرفة. وتهدف التوصيات الرئيسية الخمس مع المكونات الثلاثة عشرة الواجبة التنفيذ والمقترحة في التقييم إلى إحداث تحول ثقافي أساسي سوف يتطلب وقتا لتحقيقه.

164- **التنظيم والهيكل:** يقدم الفصل السادس عرضا وتحليلا مستفيضة للبناء الهيكلي للمنظمة. فقد كانت هناك تغييرات مختلفة في الهيكل التنظيمي منذ بداية التسعينات في القرن الماضي؛ وقد تم إنشاء وحدات مختلفة أو إلغاؤها أو تحويلها من شعبة أو مصلحة إلى أخرى. غير أن الهيكل الإداري الأساسي للمقر الرئيسي للمنظمة قد تغير بصورة طفيفة. وفضلا عن هذا ظلت الهياكل مجزأة كما أن أسلوب عملها يحبط رغبة المدير العام ومحاولاته لتحقيق المزيد من الإدماج بين التخصصات المشتركة والبرامج.

165- ومع وضع هذا في الاعتبار، برز من تحليل التقييم لهياكل المقر الرئيسي عدد من المبادئ التنظيمية الأساسية، وهي:

(أ) نطاق الرقابة: هناك حاليا 13 مساعدا للمدير العام، وكذلك مديرون لأربعة مكاتب مستقلة مسؤولون أمام المدير العام مباشرة (إضافة إلى ممثلي المنظمة الذين لا يتبعون المدير العام مباشرة). وهذه المجموعة كبيرة للغاية بالنسبة للإدارة العليا، على ضوء ممارسة الإدارة الحديثة في المنظمات المدارة مركزياً<sup>11</sup> التي تقترح أن يكون العدد الأقصى في حدود 6، وأنه إذا تجاوز اثني عشر فإن الفعالية تنخفض بدرجة كبيرة.

<sup>11</sup> المنظمات المدارة مركزياً كمنظمات متميزة عن تلك المعتمدة على وحدات أعمال تؤلف شبكة تابعة لها أو وحدات أعمال شبه مستقلة وهي منظمات شائعة في عالم التجارة.

- (ب) لجان فرق العمل والإدارة: كلما كبر حجم لجنة صنع القرار قل احتمال قدرتها على العمل كفريق. فلجان الإدارة العليا الكبيرة تركز عادة على مزيج من الشواغل الفردية أكثر من المصالح الأكبر للمنظمة؛
- (ج) ينبغي ألا يكون هناك أي بحث عن توحيد الحجم: وفقا لطبيعة العمل المراد إنجازه، يمكن أن يكون وضع المصلحة أو الشعبة كبيراً في حالة ما أو أصغر في حالة أخرى. فالتمسك بحجم موحد لجميع هياكل الإدارة يؤدي عادة إلى مشاكل عن طريق إسناد وظائف في غير مكانها؛
- (د) إزالة الطبقات والتجزئة: يوجد لدى المنظمة عدد كبير للغاية من الوحدات الصغيرة في الهياكل الهرمية. وهذا يزيد من تكاليف المعاملات بغير داع، ويعزز التركيز على العملية بدلا من المنتج، ويقوى نهج الحواجز. والطبقات مكلفة للغاية من الناحية العملية؛
- (هـ) المرونة: يلزم أن تراعى الهياكل التنظيمية الحاجة إلى المرونة ووضع حوافز ضمن نظام شامل. وينبغي للهيكلة تشجيع وتسهيل العمل المشترك بين الوحدات؛
- (و) التفويض: ينبغي تطبيق مبدأ الولاية الاحتياطية وينبغي تشجيع تفويض السلطات إلى أدنى مستوى ممكن تمشيا مع الممارسة الجيدة والمساءلة، والذي يعززه نظام للرقابة بعد التدخل؛
- (ز) خطوط واضحة للمسؤولية والمساءلة: وهذه ينبغي أن تنتج عن نطاق الرقابة الفعالة. ويلزم للمنظمة إطار منطقي<sup>12</sup> يقوم على نهج الوسائل والغايات تجاه مساءلة الإدارة. وينبغي تقديم تقارير منفصلة إلى الأجهزة الرئاسية للمنظمة على هذا الأساس؛
- (ح) وفورات الحجم ومكاسب فعالية التكلفة: انخفض حجم العديد من الشعب والوظائف داخل المنظمة إلى ما دون الكتلة الحرجة. وفي الوقت نفسه، تحتاج المنظمة إلى عمل كل ما هو ممكن لتحقيق وفورات في التكاليف الإدارية، كغاية ضرورية في حد ذاتها ولبناء الثقة مع الجهات المانحة الرئيسية.

166- وقد طبق التقييم المبادئ المذكورة أعلاه بطريقة صارمة قدر المستطاع على الهيكل الحالي للمنظمة واستخلص نموذجا تنظيميا مقترحا يرد وصفه في الفصل 6. ويرى التقييم أن هذا النموذج ينطوي على قدرات كبيرة. ومع أنه من الواضح أنه يمكن إدخال تغييرات على النموذج، فمن المؤكد أنه سوف يحدد بوضوح شديد الأدوار والمسؤوليات، ويبسط عملية صنع القرار، ويدعو إلى مزيد من التكامل على نطاق المنظمة. وينبغي أن يتيح هذا النموذج أيضا الفرصة لتحقيق الكثير من وفورات الكفاءة بمرور الوقت، مع أن التكاليف الأولية لإحداث التغييرات يمكن أن تكون كبيرة أيضا ويلزم وضعها في الاعتبار. ويلزم استعراض الافتراضات التي يقوم عليها النموذج بعناية، بما في ذلك الافتراضات المتعلقة بالتكاليف والمنافع على حد سواء.

<sup>12</sup> سوف يضمن نهج الإطار المنطقي إيجاد علاقات واضحة بين الأهداف والغايات والأنشطة ذات الأولوية والميزانية وهذا يؤكد نهج الوسائل- الغايات المقترح على امتداد تقرير التقييم.

167- وتعد الخصائص الهيكلية للعلاقات بين المقر الرئيسي للمنظمة ووجودها الميداني مجزءاً بصورة خطيرة. وهذه ليست مجرد مسألة تتعلق بالتسلسل الإداري، مع أن هذا التسلسل سار على مبدأ "كل الطرق تؤدي إلى روما" الذي كان مرتفعاً في التكاليف ومنخفضاً في المنافع. غير أن القضية الأكبر هي ظاهرة "الكوابح والعجلات"، بما يعنى غياب الأهداف المشتركة والأغراض والاستراتيجيات وجهود حشد الموارد بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية.

168- ومع أنه يجرى الآن الكثير من التغييرات، فإن البنية الأساسية الحالية للمنظمة التي تهدف إلى تحقيق وجود قوى خارج روما لا تعمل بصورة جيدة. فقد انخفضت معدلات تكلفة الموظفين إلى تكلفة البرامج بدرجة كبيرة؛ وفي عدة مكاتب قطرية تتجاوز التكاليف الإدارية نفقات البرامج، وفي كثير من المكاتب الأخرى تتجاوز المعدلات 1-1 بهوامش طفيفة فقط. وقد كشفت الزيارات القطرية لفريق التقييم الخارجي المستقل بصورة متكررة عن مواقف عجز فيها الأخصائيون الفنيون الإقليميون عن السفر للقيام بأعمالهم بسبب حالات النقص في اعتمادات السفر؛ وقد حدث الشيء نفسه مع ممثلي المنظمة القطريين.

169- وفي الوقت نفسه، تنتقل كثير من برامج المقر الرئيسي في المجالات التي تتمتع فيها المنظمة بميزة نسبية بلا منازع إلى منطقة "الخطر" بسبب مجموعة من التخفيضات المتعاقبة في الميزانية والقرارات المتعلقة باللامركزية في سياق هذه الميزانية العامة المنخفضة. وفي الفترة ما بين 1994 و 2006 انخفض عدد الموظفين المعتمدين في الميزانية في المقر الرئيسي بنسبة 34 في المائة وزاد عددهم بنسبة 7 في المائة في الميدان. وليس لدى التقييم أي شك في أن المنظمة بحاجة إلى وجود قوى خارج روما إذا أرادت أن تحقق صلاحياتها والنواتج والأثر الذي ينبغي أن يتوقعه أعضائها بحق. ولكن لا يستتبع ذلك أن مثل هذا الوجود بحاجة إلى أن يكون وجوداً مادياً أو أنه لا يمكن أن يتحقق بانتداب أحد موظفي المنظمة. ولا يستتبع ذلك أيضاً أن الحجم الموحد لابد أن يناسب الجميع. فمن الممكن أن تتحقق الارتباطات والشبكات و"الوجود" بطرق كثيرة خاصة في عالم اليوم المعولم والمتربط تكنولوجياً. وليس السؤال هو ما إذا كانت المنظمة بحاجة إلى وجود قوى، ولكن ما هي أفضل الطرق لتحقيقه وبأي وسيلة.

170- وللمساعدة على إيجاد توازن هيكلي صحيح بين الميدان والمقر الرئيسي ومواءمة الموارد الشحيحة بطريقة مثلى قدر المستطاع، يشتمل الفصل 6 على 17 توصية رئيسية عن الهيكل إلى جانب 34 مكوناً فرعياً واجبة التنفيذ.

### **الفصل السابع: الدورة البرنامجية للمنظمة**

171- يتناول الفصل 7 السلسلة الكاملة للدورة البرنامجية للمنظمة بدءاً من صياغة الاستراتيجية، ومروراً بالبرمجة والميزنة، بما في ذلك الموارد الخارجة عن الميزانية، حتى قياس النتائج وتقييمها ومراجعتها.

172- الاستراتيجية وبرنامج العمل والميزانية: لا يوجد لدى المنظمة إطار استراتيجي وظيفي لكافة الأغراض العملية. فقد أرجأت الأجهزة الرئاسية استعراض منتصف المدة للإطار الاستراتيجي لحين صدور نتيجة التقييم، كما

حدث بالنسبة لإعداد الخطة المتوسطة الأجل 2008-2013. فالإطار الاستراتيجي للمنظمة 2000-2015 قد تجاوزته الأحداث. وفضلا عن هذا، فإن العناصر الرئيسية لضمان الربط بين الوسائل والغايات وتحديد أولويات واضحة لم تظهر قط من هذه العملية. ويعد التصميم الأساسي للعملية ذاتها - وهو عبارة عن وثيقة متوسطة الأجل واقتراح محدد لفترة السنتين - تصميمًا معقولا، باستثناء ملخص برنامج العمل والميزانية، الذي يعتبر زائدا عن الحاجة. ولكن من الناحية العملية، لا يوجد ترابط كبير بين الأجزاء، خاصة بين الوسائل المطلوبة لتحقيق الأهداف والنتائج المخططة. كما أن القشل في الإدماج الفعال لتعبئة أو إنفاق الأموال الخارجة عن الميزانية يضاعف من عدم القدرة على العمل. ولا تقوم الأجهزة الرئاسية بتوجيه العملية على النحو الصحيح حتى يمكن تحديد الأولويات في حينها لمعالجة الثغرات بين التمويل المطلوب لفعالية البرنامج والأموال المتاحة بالفعل.

173- وقد تفاقم هذا الموقف بسبب وجود انفصال بين الميزانيات المعتمدة والموارد المتاحة بسبب توقيت المدفوعات ومستويات المتأخرات. وقد وصلت هذه العوامل إلى أبعاد حرجية، ليس فقط فيما يتعلق بكافة جوانب الكفاءة التشغيلية (أي التعيين، والتوظيف، والتعاقد، والتوريد، والعمليات العامة) ولكنها ربما تهدد القدرة المالية للمنظمة على الوفاء بالديون.

174- ويوجد داخل الأمانة قدر كبير من الإحباط له ما يبرره بسبب الطبيعة التكرارية والمكلفة والمضيعة للوقت فيما يتعلق بتخطيط المنظمة وعمليات الميزنة. ويشعر الكثير من أعضاء المنظمة بإحباط مماثل وشكوا صراحة من وجود مستويات كثيرة للغاية وأنه ينبغي إسقاط واحد منها على الأقل. وفي حين أن إسقاط إحدى الخطوات (أي موجز برنامج العمل والميزانية) ينبغي أن يتيح بعض الوقت لكل من الأمانة والأعضاء، فإنه لن يتصدى للفواصل في نظام التخطيط الشامل كما أنه لن يعالج حالة الميزانية المتردية.

175- ويرى غالبية أعضاء المنظمة أنه ليست هناك شفافية في تخصيص الموارد البشرية والمالية. وهذا يعزى من ناحية لزيادة التركيز على تفاصيل يطالب بها الأعضاء أنفسهم، ولكنه ينشأ أيضا لعدم وجود وضوح بشأن الأموال الخارجة عن الميزانية، وعن القرارات التي اتخذتها الأجهزة الرئاسية في أواخر التسعينات من القرن الماضي لتقديم برنامج عمل عادي منفصل عن الاعتمادات.

176- ويقدم التقييم 11 توصية رئيسية و37 إجراء واجب التنفيذ لمواجهة الصعوبات وحالات القصور التي تم تشخيصها في الدورة البرنامجية للمنظمة وفي الأدوات المستخدمة، بما في ذلك تعديل موعد انعقاد المؤتمر حتى يمكن القيام بالعمل التفصيلي للتخطيط والميزنة بعد اتخاذ القرار الذي يحدد الميزانية الشاملة.

177- المراجعة الداخلية والمراجعة الخارجية المستقلة: كانت المنظمة تعلق أهمية متزايدة على المراجعة. وعلى مدى الفترات المالية السبع الماضية، زادت مخصصات مكتب المفتش العام في الميزانية العادية من حيث القيمة الحقيقية بنسبة 45 في المائة. ويوجه التقييم سبعة توصيات لوظيفة المراجعة، وتعتبر التوصية الرئيسية عن القلق فيما يتعلق بما ينبغي ولا ينبغي مراجعته. ولاحظ التقييم على وجه التحديد أن مجالات كبيرة من المخاطرة المؤسسية الأعلى بالنسبة

للمنظمة لم تحظ باهتمام المراجعة لتقييم المخاطر وإمكانية التخفيف منها، فيما يتعلق بمجالات من قبيل احتياطات المنظمة، أو مسؤوليات الموظفين بعد الخدمة، أو سياسات وممارسات الاقتراض، أو مخاطر العملة.

178- **التقييم والتعلم:** اعتمد التقييم بالضرورة بشكل كبير على عمل التقييم السابق الذي قامت به دائرة التقييم التابعة للمنظمة. ولهذا السبب، وجه اهتمام زائد لإجراء تقييم فعلي لوظيفة التقييم في المنظمة، بما في ذلك بدء استعراض نظراء خارجي ومستقل عن النوعية. وكانت النتيجة العامة هي أن دائرة التقييم التابعة للمنظمة كانت تعمل على مستوى عالٍ وأنها في وضع أفضل مقارنة بمثيلاتها في الوكالات الرئيسية.

179- وأكد الاستعراض أيضا أن قيمة وظيفة التقييم الخاصة بالمنظمة سوف تزداد كثيرا إذا أُتيح لها استقلال أكبر في المكان، والتسلسل الإداري، والموارد المالية. وهذا يتسق مع التوجيه الخاص بقرارات سابقة للأجهزة الرئاسية، وكذلك مع آراء الغالبية العظمى من أعضاء المنظمة الذين أجابوا على الاستقصاء الخاص بالتقييم، وكثير من الموظفين والأطراف الخارجية<sup>13</sup>. وقد جاء في تقرير الفريق الرفيع المستوى المعنى بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة: "توحيد الأداء" أنه يفضل وجود "آلية تقييم مستقلة على نطاق منظومة الأمم المتحدة" (بحلول عام 2008) ذات منهجيات تقييم مشتركة ومعايير للمقارنة<sup>14</sup>. وتؤيد معايير ومتطلبات أفضل الممارسات إلى أقصى حد استقلال التقييم مع تمتعه بميزانية مستقلة وتبعيته للأجهزة الرئاسية مباشرة واتخاذ تدابير لكفالة استجابته لاحتياجات الإدارة والأجهزة الرئاسية على السواء<sup>15</sup>. ويتفق التقييم مع هذه التقديرات. ويقدم هذا الاقتراح بالإضافة إلى خمس توصيات إضافية فيما يتعلق بالتقييم في المنظمة.

### الفصل الثامن: الإدارة

180- يلاحظ الفصل الثامن أولا أن المنظمة وأعضائها يمكن أن يحسب لها الاعتراف بأهمية تحقيق وفورات الكفاءة في المجالين الإداري والفني. ويمكن أيضا توجيه الثناء إلى المنظمة لاتخاذها عددا من الإجراءات الإيجابية، مثل تحديد حجم الوفورات على مر السنين ووضع إطار جديد لتحقيق الكفاءة.

181- ويحلل الفصل المجالات العريضة الخاصة بالإدارة والمالية، ويثير قضايا شاملة تمس كافة جوانب المنظمة، بما في ذلك تشغيل المشاريع الممولة من خارج الميزانية والمكاتب الميدانية. ويقدم التحليل خمسة استنتاجات أساسية.

182- وتؤدي إدارة المنظمة عملها بطريقة جيدة للغاية في مجال تطبيق لوائحها وإجراءاتها المعتمدة. غير أن هذا يتحقق عن طريق تكاليف معاملات مرتفعة تترجم إلى تكاليف مباشرة كبيرة ومصروفات خفية إضافية عن طريق نقل

<sup>13</sup> انظر استعراض النظراء لدائرة التقييم، 2005.

<sup>14</sup> الأمم المتحدة، 2006، "توحيد الأداء"، مجال تركيز التقييم الخارجي المستقل.

<sup>15</sup> انظر Osvaldo N. Feinstein and Robert Picciotto, eds. Evaluation and Poverty Reduction. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

مهام من الشعب الإدارية إلى ممثلي المنظمة القطريين، والمصالح الفنية، والمكاتب الميدانية. ويتسم النظام الإداري أيضا بمجموعة من متطلبات الرقابة قبل التدخل وبعد التدخل، ومستويات منخفضة من تفويض السلطة قياسا على المنظمات التي تتخذ أساسا للمقارنة، وعدم وجود تركيز على العملاء والرأي الذي يقول إن إدارة الموارد البشرية هي إدارة تكنوقراطية وليست استراتيجية.

183- ثانيا، تتسبب إدارة المنظمة المركزية بدرجة عالية، والمرهقة، والمعقدة بأكثر مما ينبغي في آثار سلبية كبيرة على العمل الفني للمنظمة وصورتها الخارجية. فهي تعزز ثقافة مؤسسية تهاب المخاطرة في جوهرها. ويضيع الموظفون الفنيون وممثلو المنظمة القطريون قدرا كبيرا من الوقت في محاولة تلبية المتطلبات الإدارية والتغلب على الأعباء الإدارية. ويعد الحفاظ على الاختصاصات الفنية للموظفين الضروريين مشكلة أخرى أصبحت أكثر صعوبة بسبب تشدد نظم الموارد الإدارية والبشرية وعدم كفاية التخطيط بالنسبة للتطوير الوظيفي.

184- ثالثا، ينبغي أن تفيد بعض الخطوات التي اتخذت أخيرا في زيادة عمليات تفويض السلطات، ولكن يلزم المزيد من هذه الخطوات والكثير من التدابير الطموحة لكي تصبح المنظمة المنظمة الدينامية والنشطة المطلوبة لمواجهة التحديات الموضحة في الفصول السابقة. فالنهج المتواضعة نسبيا والإضافية لم تحقق ما هو مطلوب. ويلزم نهج أكثر تنظيما يهتم بالأصول والفروع ويعتمد على مبدأ الولاية الاحتياطية<sup>16</sup> ويهدف إلى حدوث تحول في الثقافة المؤسسية.

185- رابعا، يعد الموقف المالي الحالي للمنظمة خطيرا. فهو يجمع بين أزمة في السيولة وعدم كفاية الاحتياطات والمخصصات. فقد تدهورت حالة السيولة أو التدفق النقدي بصورة منتظمة، مما أرغم المنظمة على اقتراض مبالغ كبيرة من المال بصورة متزايدة. ويعزى هذا أساسا إلى تأخر وصول الاشتراكات المقدرة من أكبر المساهمين في المنظمة. وهذا الوضع غير سليم ولا يمكن أن يستمر. وسوف تتطلب السلامة المالية للمنظمة على المدى الطويل نهجا جديدة ودعما ماليا من الأعضاء ونهجا أكثر انتظاما ومؤسسية تجاه إدارة المخاطر المالية.

186- خامسا، كرست المنظمة موارد إضافية ضخمة لتكنولوجيات المعلومات بالقيمة النسبية المطلقة على حد سواء وحقق تقدم ملموسا في السنوات الأخيرة. ويستمر تدفق الاستثمارات الجديدة. ومع هذا يوجد الكثير من المشاكل الخطيرة. فقد أدى فقدان الارتباط إلى تجزئة النظم دون داع وبصورة مكلفة على نطاق المنظمة وإلى تقسيم بيروقراطي غير ضروري للعمل بين وضع النظم والمحافظة عليها. ولا يزال يتعين استكمال وتجربة التحليل الدقيق للمخاطر، رغم أنه يتقدم الآن بصورة جيدة.

187- ويؤدي تحليل التقييم واستنتاجاته بشأن إدارة المنظمة وماليتها إلى 69 مكونا واجبة التنفيذ ضمن إطار يضم 20 توصية رئيسية.

<sup>16</sup> الولاية الإحتياطية هي مبدأ ينبغي فيه لسلطة أعلى أن تتناول قضية ما تعذر حلها على مستوى أقل.

## الفصل الثاني: الخلفية والسياق

188 - قرر مجلس منظمة الأغذية والزراعة في نوفمبر/تشرين الثاني 2005 إطلاق أول عملية تقييم خارجي مستقل للمنظمة. وتقرر تمويل التقييم الخارجي المستقل من المساهمات من خارج الميزانية وأن يرمي ذلك التقييم إلى "تعزيز المنظمة والارتقاء بعملها، أخذاً في الحسبان أداء المنظمة في إنجاز المهام المنوطة بها... (والنظر في) جميع جوانب عمل المنظمة وهيكلها المؤسسي وعمليات اتخاذ القرارات فيها، بما في ذلك دورها ضمن إطار المنظومة الدولية".<sup>17</sup>

189 - وسيصف هذا الفصل أولاً النطاق الواسع لهذا التقييم وكيفية الاضطلاع به. ثم سيقدم عرضاً للمنظمة في سياق تاريخي كخلفية للفصول التالية التي تُقدم إفادة تفصيلية عن نتائج واستنتاجات وتوصيات محددة للتقييم الخارجي المستقل.

### خلفية ونطاق التقييم الخارجي المستقل

190 - أعد فريق عامل بين الدورات اختصاصات التقييم الخارجي المستقل المفصلة ووافق عليها المجلس في دورته التاسعة والعشرين بعد المائة في نوفمبر/تشرين الثاني 2005. وتُبرز الاختصاصات مدى الطموح غير العادي لهذا التقييم:

"من المتوقع أن يكون التقييم تطلعياً وأن تتركز نتائجه واستنتاجاته وتوصياته على مواضيع معينة بما يمكن الأعضاء والمدير العام وأمانة المنظمة من رسم طريق المستقبل ومن مواجهة تحديات المستقبل بشكل أفضل في ظل تغيير البيئة العالمية، بما يشمل الاحتياجات المستجدة في البلدان الأعضاء ومن أجل وضع المنظمة في موقعها الصحيح استناداً إلى مواطن القوة فيها وإلى مزاياها المقارنة. ونتيجة لذلك، من الممكن أن يصبح التقييم أحد المعالم البارزة في المنظمة، بحيث يعزز دورها في إصلاح منظومة الأمم المتحدة والهيكل المتعدد الأطراف الجديد الناشئ. ويُنتظر أن يُعين التقييم على تعزيز روح الوحدة والهدف لدى أعضاء المنظمة وأن يجعل المنظمة مهيأة للقرن الحادي والعشرين والتحديات المرتقبة".<sup>18</sup>

191 - وأشارت الاختصاصات بشكل واضح إلى أن هذا العمل سيتخطى إطار أي تقييم اعتيادي يركز على تشخيص الأداء المؤسسي من خلال تقييم المخرجات والنواتج والنتائج. فبدلاً من ذلك، ينصب التركيز الأساسي للتقييم الخارجي المستقل على دعم وتيسير الأجهزة الرقابية وإدارة المنظمة في تحديد دور المنظمة نفسها وطريقة عملها مستقبلاً، وتوليد الإرادة السياسية اللازمة لتحقيق ذلك.

<sup>17</sup> الفقرات 53-56 من تقرير مجلس منظمة الأغذية والزراعة، CL 129/REP.

<sup>18</sup> تقرير مقدم إلى المجلس من الفريق العامل بين الدورات المعني بالتقييم الخارجي المستقل للمنظمة، CL 129/10.

192 - ولم يسبق أن جرى بذل إلا القليل من الجهود على هذا النطاق وبهذا القدر من الطموح ولم تكن بالتأكيد في إطار عملية "تقييم". ولكن من حيث اتساع نطاق التقييم توجد على الأقل بعض أوجه التناظر التقريبية في إطار منظومة الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، حذّر الأمين العام الدول الأعضاء في الكلمة التي ألقاها أمام الجمعية العامة في سبتمبر/أيلول 2003 من أن الأمم المتحدة قد بلغت مرحلة حرجية في مسارها، فإما أن تكون على قدر التحديات لمواجهة التهديدات المستجدة أو أن يكون مصيرها التراجع في ظل احتدام التباين بين الدول وانفرادها بالعمل. وتمخّض عن ذلك تشكيل فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير الذي أوكلت إليه مهمة الخروج بأفكار جديدة عن أنواع السياسات والتوجيهات اللازمة في الأمم المتحدة كي تصبح فعّالة في القرن الحادي والعشرين. والتقرير الذي صدر في ديسمبر/كانون الأول 2004 بعنوان: *عالم أكثر أمناً، مسؤوليتنا المشتركة*، يدعو إلى إحداث تغييرات متوازنة هامة في الهيكل والتنظيم والمساءلة والإدارة ويقدم اقتراحات لأكثر جداول أعمال الإصلاح طموحاً في تاريخ الأمم المتحدة.

193 - وفي السياق نفسه، دعت الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لقادة العالم سنة 2005 الأمين العام إلى تشكيل فريق خبراء رفيع المستوى جديد كي يقدم توصيات بشأن التدابير الكفيلة بتمكين الأمم المتحدة من زيادة مساهماتها لأقصى الحدود في سبيل تحقيق الأهداف المتفق عليها دولياً، بما فيها أهداف إعلان الألفية، خاصة وأنه طُلب إلى فريق الخبراء أن يضع اقتراحات بشأن "الكيانات المحكّمة الإدارة" بقدر أكبر في مجالات البيئة والمساعدات الإنسانية والتنمية، وهي جميعاً مجالات تندرج ضمن المهام الواسعة لمنظمة الأغذية والزراعة. وقد صدر تقرير هذا الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق في منظومة الأمم المتحدة، وهو بقيادة رؤساء وزراء باكستان وموزامبيق والنرويج، في 20 نوفمبر/تشرين الثاني 2006 (ويرد مزيد من المناقشة له في الفصل 5).

194 - ومن ثم فقد أُجري هذا التقييم الخارجي المستقل في وقت تشهد فيه الأمم المتحدة ذاتها عمليات دراسة واستعراض وتجديد نظمية كبرى. وتشمل هذه العمليات التحدي الأساسي على صعيد السياسة العامة الدولية المتمثل في تحديد المبررات الموجودة لمواصلة تمويل المؤسسات التي تأسست قبل عقود، في ضوء السياق الحالي الذي توجد فيه مصادر إمداد جديدة وبديلة عديدة. والضغوط الحالية التي تدفع إلى التغيير والإصلاح تستلزم، في حقيقة الأمر، إعادة نظر ودراسة وطرح أسئلة أساسية لا سابق لها بالنسبة إلى التركيبة المؤسسية برمتها فيما يتعلق بجهود التنمية الدولية وتوفير السلع والخدمات على مستوى العالم. وهذا ينطوي على فرص وتهديدات كبيرة على حد سواء بالنسبة لمستقبل المنظمة. فهو يتيح أهم فرصة منذ عقود للتجديد المؤسسي اللازم لتحقيق الإمكانيات الكاملة، ولكنه سيتطلب التدليل بوضوح وبشكل مُفحم على أهمية المنظمة وفعاليتها وإمكاناتها. وسيتطلب أيضاً استراتيجيات مثبتة ملائمة للسياق الجديد لجهود التنمية ولتغيير حقائق الاقتصاد السياسي الدولي.

195 - وقد أُسندت إلى التقييم الخارجي المستقل اختصاصات وافق عليها المؤتمر لرسم طريق جديد للمضي قُدماً بالنسبة للمنظمة، ومعالجة الانعكاسات الاستراتيجية لسياق جهود التنمية هذا الذي تغيّر تغييراً هائلاً، والانعكاسات الاستراتيجية لتغير الاحتياجات العالمية ولجهود الإصلاح الجارية فعلاً وللاتجاهات المستقبلية. وكثرة من الصعوبات



والتحديات التي تواجه المنظمة تواجه أيضاً منظومة الأمم المتحدة بأكملها. إلا أن صعوبات أخرى كثيرة تقتصر على المنظمة. ومهمة التقييم الخارجي المستقل تزداد صعوبة نتيجة لعدم إجراء استعراض عام للمنظمة منذ سنة 1989 ونتيجة لعدم إجراء تقييم خارجي مستقل شامل أثناء تاريخ المنظمة كله الذي دام ستة عقود حتى الآن.

### هيكل التقييم الخارجي المستقل

196 - تُشير اختصاصات التقييم الخارجي المستقل إلى أربعة مكونات أساسية مترابطة باعتبارها الإطار المفاهيمي الأساسي للتحليل (وترد الاختصاصات الكاملة مرفقة بوصفها المرفق 2):

(أ) **العمل التقني للمنظمة:** يشمل هذا المجال العمل المعياري والتنفيذي في المنظمة في معالجة قضايا الحصول على الأغذية، والمحاصيل، والثروة الحيوانية، والغابات، ومصايد الأسماك، والاتجار بالسلع والتنمية الريفية وكفاءة وفعالية ذلك للتغلب على الجوع وحماية البيئة وتحسين الظروف المشجعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ويجري العمل التقني بواسطة مجموعة من الوسائل المختلفة منها: التعاون التقني، ووضع السياسات وإسداء المشورة بشأنها، ووضع الأنظمة والمعايير، والمعلومات، ونشرها في الإحصاءات، والدراسات، والاستجابة لحالات الطوارئ، وإقامة الشبكات والتحاو. وقد بُحثت هذه الجوانب جميعها أثناء الاستعراض الخاص بالتقييم الخارجي المستقل (انظر الفصل الثالث)؛

(ب) **إدارة المنظمة وتنظيمها:** يشمل هذا المجال التخطيط وإعداد البرامج، والميزانية، والنظم الإدارية، والمالية، والهيكل التنظيمي، بما في ذلك البنى اللامركزية، والإشراف، والتقييم، والثقافة المؤسسية، وإدارة الموارد البشرية وتوزيعها، وإدارة المعارف والمخاطر، وسياسات وممارسات المساءلة (انظر الفصول السادس والسابع والثامن)؛

(ج) **حوكمة المنظمة:** يشمل هذا المجال أدوار الأجهزة الرئاسية وكفاءتها وفعاليتها في توفير الحوكمة العامة فيما يتعلق بالأغذية والزراعة وفي توجيه أعمال أمانة المنظمة. وهذا يتضمن العلاقة بين الأعضاء والأمانة في تحديد الاستراتيجية، والسياسات والأولويات، وقضايا التمويل من الميزانية العادية والاشتراكات الطوعية، وعلاقات الإدارة داخل منظومة الأمم المتحدة، إلى جانب مشاركة مجموعات أصحاب الشأن (انظر الفصل الرابع).

(د) **دور المنظمة في النظام المتعدد الأطراف:** من المسائل المحورية في هذا الشأن الدور المناسب للمنظمة في تركيبة التنمية الدولية التي باتت تختلف إلى حد كبير عما كانت عليه عام 1945 عندما تأسست المنظمة، والمزايا المطلقة والدينامية المقارنة للمنظمة، وقدرتها على الدخول في تحالفات والمساهمة في الأمم المتحدة وفي المنظومة الدولية بوجه عام (انظر الفصل الخامس).

### الفريق الأساسي

197 - تُشير الاختصاصات إلى أن الفريق الأساسي سيكون "المسؤول الأوحد عن إدارة العمل المتخصص للتقييم الخارجي المستقل والإشراف عليه والقيام به". وعندما عُيِّن الفريق الأساسي في 14 فبراير/شباط 2006 في الاجتماع الثاني للجنة المجلس، عُيِّن السيد Keith Bezanson، وهو من كندا، قائداً للفريق. ونتيجة لمشاكل صحية تالية، اضطر السيد Bezanson إلى التخلي عن مسؤوليته، وفي أثناء صيف عام 2006 تولى السيد Leif E. Christoffersen، وهو من النرويج، هذه المهمة. ولحسن الحظ أن السيد Bezanson كان قادراً على مواصلة المشاركة في الفريق الأساسي، وهو ما رحب به مجلس المنظمة، وقدم مساهمات هامة في أعمال التقييم الخارجي المستقل بصفته كبير المنسقين والمؤلف الرئيسي للتقرير.

198 - ولذا فإن تكوين الفريق الأساسي الذي أتم هذا التقييم هو كما يلي:

- السيد Leif E. Christoffersen (النرويج) - قائد الفريق؛
- السيد Keith Bezanson (كندا) - كبير المنسقين والقائد السابق للفريق والمؤلف الرئيسي للتقرير؛
- السيد Uma Lele (الهند/الولايات المتحدة الأمريكية) - العمل التقني للمنظمة؛
- السيد Micheal Davies (المملكة المتحدة) - الإدارة، والإشراف والتنظيم؛
- السيد Carlos Perez del Castillo (أوروغواي) - حوكمة المنظمة؛
- السيدة Thelma Awori (أوغندا) - دور المنظمة في النظام المتعدد الأطراف.

199 - وقد بدأ العمل في التقييم الخارجي المستقل في 29 مارس/آذار 2006. وقُدِّم تقرير استهلاكي إلى لجنة المجلس في مايو/أيار 2006، أعقبه تقرير مرحلي في سبتمبر/أيلول 2006 وورقة مسائل مستجدة في أبريل/نيسان 2007. وقد عُرضت مسودة العمل هذه على لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل في 29 أغسطس/آب 2007.

### المنهجية

200 - اجتمع الفريق الأساسي كمجموعة عدة مرات أثناء إجراء التقييم الخارجي المستقل، علاوة على تواصله بانتظام عن بُعد. وقد أتاح ذلك إدماج النتائج بين المجالات الأساسية الأربعة للتقييم الخارجي المستقل وشكل أساساً متيناً لاستنتاجات التقييم وتوصياته بوجه عام.

201 - وكانت هناك أربع مراحل رئيسية للتقييم الخارجي المستقل هي:

- أولاً - التقييم الأولي من مارس/آذار 2006 حتى أوائل أبريل/نيسان 2007؛
- ثانياً - التحقيق الرئيسي، أبريل/نيسان 2006 حتى أوائل أبريل/نيسان 2007،
- ثالثاً - صياغة مسودة استنتاجات وتوصيات، من أبريل/نيسان حتى أوائل يوليو/تموز 2007،
- رابعاً - وضع الصيغة النهائية، من منتصف يوليو/تموز حتى منتصف سبتمبر/أيلول 2007.

202- ويرد فيما يلي وصف منهجية المرحلتين الأوليين.

203- **المرحلة الأولى - التقييم الأولي.** وقد انطوى ذلك على عملية تقصي مكثفة للحقائق من أجل إجراء تقييم أولي للحالة، استناداً إلى استعراض مستفيض للمؤلفات وإلى مقابلات واجتماعات مفتوحة مع حوالي 100 من كبار موظفي المنظمة. وجرى أيضاً مقابلات مع أخصائيين في المجالات الأساسية الأربعة للتقييم الخارجي المستقل ومع أخصائيين إقليميين.

204- وانطلاقاً من هذا الأساس وضع أعضاء الفريق معاً منهجية أساسية للتقييم الخارجي المستقل، وتنقسمياً للعمل، ومساراً نقدياً أولياً. ثم أعد كل عضو من أعضاء الفريق الأساسي منهجية مفصلة لمجال عمله الرئيسي، ناقشها بعدئذ قائد الفريق ووافق عليها.

205- وقد ورد في التقرير الاستهلاكي، الذي عُرض على لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل في مايو/أيار 2006، وصف كامل لمنهجية المرحلة الثانية - التحقيق الرئيسي، ومبرراتها المنطقية، وفرضيات العمل. وعمل ستة وعشرون استشارياً متخصصاً في الأفرقة الفرعية. وغطت هذه الأفرقة مختلف التخصصات التقنية ذات الأهمية للمنظمة، وجوانب محددة من الحوكمة، ومجالات داعمة من قبيل إدارة المعرفة، ووضع الميزانية، وتكنولوجيا المعلومات؛ وشارك 11 خبيراً إقليمياً في الزيارات القطرية؛ واستُعين بعشرة استشاريين لتقديم الدعم في مجال البحوث.

206 - وأثناء التقييم الخارجي المستقل أُجريت بعض التحسينات والإضافات الهامة، وإن كانت صغيرة نسبياً. وإيجازاً، كانت العناصر الرئيسية التي اشتملت عليها المجالات الرئيسية الأربعة للتقييم الخارجي المستقل هي ما يلي:

(أ) استعراض مستفيض للمواد المكتوبة من مصادر داخلية وخارجية متعددة، من بينها، ضمن مصادر أخرى، التقارير الداخلية للمنظمة ودراساتها السابقة، وتقارير المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات، والتقارير على صعيد منظومة الأمم المتحدة،

(ب) استعراض عدد كبير من التقييمات على مستوى المنظمة، وتقييمات المشروعات، والتقييمات الذاتية، بما في ذلك تقييم مدى جودتها. وعلاوة على ذلك، تتبّع التقييم الخارجي المستقل بانتظام، فيما يتعلق بتقييمات كثيرة على صعيد المنظمة، التوصيات المقّدمة، واستجابة الإدارة لها، والمتابعة اللاحقة لها؛

(ج) القيام بزيارات ميدانية إلى 35 دولة من الدول الأعضاء، من بينها 23 بلداً نامياً، وعشر عواصم لبلدان أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والاتحاد الروسي، والمفوضية الأوروبية. وقد ترأس هذه الزيارات أعضاء الفريق الأساسي يصاحبهم أخصائيون إقليميون وتقنيون. واختيرت البلدان على أساس صيغة بسيطة وشفافة وتستند إلى العدد، تم بعد ذلك ترجيحها بعدد السكان لكل إقليم وجرى عملية اختيار عشوائية. واستخدمت الزيارات الميدانية مصفوفة تقييمية عامة لكفالة الوحدة في

- المعلومات التي يجري جمعها، ولكن مع إفساح المجال لاختلافات في تركيز وانطباق مختلف نواتج المنظمة على أجزاء العالم المختلفة وعلى البلدان التي تمر بمستويات إنمائية مختلفة،
- (د) كانت الزيارات الميدانية مدعومة بملامح قطرية، أعدت مسبقاً، وتشمل، على سبيل المثال، حصراً لمشروعات المنظمة على مدى السنوات الست الماضية والوثائق الأساسية لبرامج المانحين والحكومات. وكان من بين الفرضيات التي جرى اختبارها القضايا الشاملة لعدة قطاعات، من قبيل التدابير على صعيد السياسات والبرامج وفعاليتها في مجال تحقيق المساواة للمرأة والتنمية المستدامة وتعميم أهداف الحد من الفقر،
- (هـ) مقابلات منظمة وشبه منظمة (وجهاً لوجه وبالهاتف) ومجموعات تركيز، باستخدام نفس الأسئلة أو الأطر العامة. وقد شملت تلك المقابلات أكثر من 2500 فرد، وتناولت كثرة منها أكثر من جانب واحد من جوانب التقييم الخارجي المستقل،
- (و) تحليل ما يربو على 3000 إجابة عن إثني عشر استبياناً مستقلاً، لكل منها أغراض مختلفة<sup>19</sup>،
- (ز) قياس أداء المنظمة مقابل الوكالات المقارنة بها<sup>20</sup> في كل مجال من المجالات الأساسية الأربعة للتقييم الخارجي المستقل، مع اختيار تلك الوكالات استناداً أساساً إلى قيامها بمهمة مماثلة (من قبيل الوكالات التقنية) و/أو إلى حجمها، ومع إجراء بعض المقارنات الإضافية فيما يتعلق بمجالات محددة. وأجريت مقارنة أيضاً مع الوكالات الأخرى التي توجد مقارها في روما (برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية)، عند الاقتضاء. وقد تحقق ذلك باستعراض البيانات وبإجراء مقابلات مباشرة، فضلاً عن إجراء عمليات قياس في إطار منظومة الأمم المتحدة على نطاق أوسع (مثلاً من خلال استعراض بيانات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة للأمم المتحدة)،
- (ح) استعراض مدى الاقتباسات الواردة في المؤلفات عن المنظمة ومدى إحالات الويب إليها،
- (ط) إجراء حصر للمنظمات العالمية و (الأقاليمية) الأساسية التي تقدم خدمات في قطاع الزراعة والأغذية، مصنفة من قبل موظفي المنظمة التقنيين حسب أهميتها للمنظمة كشركاء ومنافسين، ومع الاستفادة من الدراسات ذات الصلة التي تعدها مؤسسات بحثية مستقلة فضلاً عن تجربة موظفي المنظمة،
- (ي) تمحيص استعادي مقابل معايير محددة للمبادرات والإصلاحات المؤسسية التاريخية المضطلع بها داخل المنظمة،
- (ك) تحليل بيانات من نظم المنظمة المؤتمتة، مثلاً بشأن الميزانية والمالية، والمركز العالمي للمعلومات الزراعية (وايسنت)، ونظم شؤون الأفراد، وقاعدة بيانات التقييم.

207 - وأجرى التقييم الخارجي المستقل عملية "تثليث" مستفيضة للأدلة التي جمعت من خلال الوسائل المذكورة آنفاً، ومنها مثلاً مقارنة نتائج التقييمات السابقة بنتائج الزيارات القطرية والمقابلات مع موظفي المنظمة.

<sup>19</sup> تتناول الثقافة، والحوكمة، واعتبارات التمايز بين الجنسين، والشراكات، والزراعة، والغابات، والإحصاءات، والبحوث، والقانون الدولي والمعايير الدولية، والتغذية، والمساعدة في حالات الطوارئ، والطلب على خدمات الدعم التقني.

<sup>20</sup> من بينها منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومنظمة التنمية والتعاون في الميدان الاقتصادي، وصندوق النقد الدولي.

208 - وقد استُخدمت وسائل ونُهج محددة إضافية مناسبة لكل مجال من المجالات الأساسية الأربعة للتقييم الخارجي المستقل، على النحو التالي:

- (أ) **العمل التقني للمنظمة:** في إطار الاختصاصات العامة قام أخصائيون في جميع المجالات البرنامجية التقنية الرئيسية للمنظمة، تقريباً، بتحليل التغيرات الأساسية في القطاع على مدى السنوات السبع الماضية ووضعوا أطراً تحليلية تحدد موضع المنظمة في الخريطة المؤسسية المتغيرة. واستعرض الفريق الأساسي للتقييم الخارجي المستقل أداء المنظمة باستخدام وسيلتي فريق الأمم المتحدة التقييمي ولجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومعاييرهما التقييمية<sup>21</sup>، مع استكمالها بوسائل أنسب لتقييم الأنشطة المتعلقة بالمنافع العامة العالمية<sup>22</sup>،
- (ب) **اتباع فريق الإدارة والتنظيم أساساً نهجاً متدرجاً من أسفل إلى أعلى لاستكشاف مواطن القوة ومواطن الضعف في القواعد والعمليات بدءاً من مستوى العمل ومروراً بمستوى الإدارة التنفيذية وانتهاءً بمستوى الإدارة العليا،**
- (ج) **وأعد أيضاً فريق الحوكمة دراسات حالة للاتجاهات في تمويل الأعضاء للقضايا الرئيسية التي تعالجها المنظمة؛ وللتدابير المتخذة مؤخراً بشأن اللامركزية وانعكاساتها بالنسبة للحوكمة؛ ولترتيبات الحوكمة فيما بين الوكالات على أساس إقليمي. وأقيمت، مع أعضاء الفريق المسؤولين عن تقييم دور المنظمة في النظام المتعدد الأطراف، علاقات تشاورية وثيقة مع أفرقة تعمل بشأن إصلاح الأمم المتحدة ومع الوكالات المانحة التي تستعرض كيفية تعزيز التعددية وكيفية تقييم احتياجات وطرائق تمويل التنمية مستقبلاً ("ائتلاف القواعد الجديدة") للجنة المساعدات الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي).**

#### ضمان الجودة

209- اتُخذ عدد من التدابير لضمان سلامة المنهجية التي يستخدمها التقييم الخارجي المستقل تقنياً وضمان قبولها من جانب أصحاب الشأن المعنيين قبولاً تاماً.

210- وقدم مستشاران خارجيان مستقلان لشؤون الجودة، هما السيدة Hesse - Mary Chinery والسيد Robert D. van den Berg، مشورة لا تقدر بثمن فيما يتعلق بالمنهجية المقترحة، التي نُشرت أيضاً على موقع التقييم الخارجي المستقل على الويب. وعلّق أيضاً مستشارا شؤون الجودة على ورقة القضايا المستجدة ومسودة التقرير. واستُعين أيضاً بفريق خبراء مرجعي في تقييم مهمة المنظمة التقييمية.

<sup>21</sup> الأهمية، والكفاءة، والفعالية، والتأثير المؤسسي، والاستدامة.

<sup>22</sup> من قِبَل فريق تبادل المعلومات التابع للبنك الدولي.

## 211 - وقدم أعضاء المنظمة تعليقات في الأوقات التالية:

- التقرير الاستهلالي الذي عُرض على لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل في مايو/أيار 2006؛
- التقرير المرحلي، الذي عُرض على المجلس في نوفمبر/تشرين الثاني 2006 (بشأن العملية الجارية)؛
- ورقة القضايا المستجدة، التي عُرضت على لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل في أبريل/نيسان 2007؛
- مشروع وثيقة للتقرير النهائي، التي عُرضت على لجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل في أغسطس/آب 2007.

212- وقد أُتيحت هذه الورقات جميعها على الموقع العام للتقييم الخارجي المستقل على الويب لضمان أقصى قدر من الشفافية. ووُضعت أيضاً على ذلك الموقع تقارير مناقشات الأجهزة الرئاسية بشأنها، واختصاصات التقييم الخارجي المستقل، والسير الذاتية لأعضاء الفريق الأساسي. وعلاوة على ذلك، واصل قادة الفريق اتباع سياسة الباب المفتوح قدر الإمكان. وفي الوقت ذاته، وتشجيعاً للصراحة، ضُمّنت السرية لن جرت مقابلات معهم، الداخليين والخارجيين ومن بينهم المشاركون في مجموعات التركيز. وقد شجعت فريق التقييم الخارجي المستقل تشجيعاً كبيراً درجة الصراحة التي لمسهها. فهذه الشجاعة ساعدت التقييم الخارجي المستقل على فهم وضع المنظمة فهماً أفضل إلى جانب فهم العوامل التي تؤثر في مواطن قوتها ومواطن ضعفها، ووضع توصيات من أجل المستقبل تستند إلى هذا الفهم.

### المعوقات

213- لقد رُئي أصلاً أن الانتهاء من هذا التقييم يستغرق عامين. بيد أن الوقت اللازم للمنظمة لكفالة التمويل الكافي إلى جانب توقيت المؤتمر كان معناه أن المشروع بأكمله قد أُنجز فيما يتجاوز بالكاد عاماً واحداً. ونتيجة لذلك، لم يتسن الاضطلاع بعدد من الخطوات التي كانت مستصوبة وكان من شأنها أن تعزز التقييم. ويذكر العديد من هذه الخطوات فيما يلي لبيان أن الفريق الأساسي يدرك تماماً مجالات الضعف المحتملة هذه، وإن كنا نعتقد أنها لا تقوّض استنتاجات التقييم وتوصياته الأساسية:

(أ) فعلى سبيل المثال، أوضحت الاختصاصات أن الزيارات القطرية ستكون مفيدة للغاية، وقد أُنجزت، كما هو مذكور آنفاً، 35 زيارة. إلا أن هذه الزيارات استغرقت وقتاً كبيراً في ترتيبها وكان لزاماً القيام بها في مرحلة مبكرة من الاستعراض قبل تكوين فرضي التقييم الخارجي المستقل تكويناً كاملاً. وقد أدى ذلك إلى جعلها أقل قيمة مما كانت ستصبح عليه لو كان الوقت قد سمح بالقيام بالزيارات في مرحلة لاحقة،

(ب) أدى الغياب الكامل تقريباً للرصد كأساس للتقييم، أو وجود إطار أطول أجلاً للنتائج مع مؤشرات للأداء، إلى جعل مهمة تقييم مدى كفاءة أو فعالية المنظمة مهمة صعبة للغاية. وهذا، إلى جانب الصعوبات المتأصلة في تقييم الأنشطة المتعلقة بالمنافع العامة العالمية والمساعدة التقنية، كان معناه عدم

قدرة الدراسات القطرية على التتبع المنهجي للأنشطة التقنية العالمية على الصعيد القطري بالطريقة التي كان يأمل فيها التقييم الخارجي المستقل،

(ج) استُخدمت أدوات متعددة للمسح وأُتبعَت أفضل ممارسات العلوم الاجتماعية. ولكن من دواعي الأسف، أنه لم يُنَحَّ للتقييم الخارجي المستقل وقت كي يختبر مسبقاً كل أداة من هذه الأدوات، ونتيجة لذلك فإن الثقة ليست في المستوى المرتفع الذي كما نرجوه، ولكن التقييم الخارجي المستقل لا يعتقد أن ذلك يؤثر في النتائج بوجه عام،

(د) بالنظر إلى النطاق الواسع للتقييم وإطاره الزمني القصير، كان علينا أن نعتمد على فريق كبير جداً من الزملاء. وقد أتاح له هذا مزية الحصول على آراء خبراء كثيرين، ولكنه استلزم أيضاً بذل جهد مفصل في التجميع للربط بين كل هذه الآراء، وهو ما قام به التقييم الخارجي المستقل قدر المستطاع،

(هـ) بالنظر إلى قيود الوقت، كانت الفرص الرسمية للمشاركة المباشرة من جانب أصحاب الشأن منظمة ومركزة. وقد حد ذلك من فرص صدور ردود أفعال من جانب القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، على وجه الخصوص. و ينعقد التقييم الخارجي المستقل الأمل على أن يكون أي أصحاب شأن مباشرين (سواء كانوا يمثلون حكومات الأعضاء أو الموظفين) الذين ربما تكون قد فاتهم الفرص الرسمية للتواصل مع الفريق الأساسي، قد نجحوا في المساهمة بآرائهم بطريقة أخرى.<sup>23</sup>

214- وأخيراً، نظراً لإطار الوقت المحدود وبغية إبقاء التقرير في حجم معقول، ركزت الخيارات على أكثر المجالات صلةً بالاختصاصات، في ضوء الصورة الأوسع الناشئة. وبالتالي لم يحظ العمل الفني (بصفة أساسية) بالسرد والتقييم على نحو واف. ولا يعد هذا حكماً، بأي شكل من الأشكال، على نوعية المجالات التي حظيت باهتمام ضئيل أو غير واضح.

#### السياق - تطوّر المنظمة

215- يستعرض هذا القسم تطور المنظمة منذ تأسيسها في عام 1945 حتى وقتنا الحاضر. وهو يصف السياق الذي أفضى إلى التحديات التي تواجهها المنظمة حالياً والفرص التي يتيحها التكليف بإجراء التقييم الخارجي المستقل. وأغراض المنظمة وولايتها مبينة في ديباجة دستور المنظمة (الإطار 2-1).

<sup>23</sup> إلى جانب الاجتماعات الرسمية، تلقى فريق التقييم الخارجي المستقل اتصالات غير رسمية عديدة من أصحاب شأن مختلفين عن طريق البريد الإلكتروني ومن خلال الاتصال المباشر أثناء إجراء التقييم.

### الإطار 2-1: أغراض المنظمة وولايتها

”إن الأمم المتحدة لهذا الدستور، وقد عقدت العزم على توطيد الرفاهية المشتركة بدعم العمل الفردي والجماعي من جانبها لأجل:

- (أ) رفع مستويات تغذية ومستويات معيشة الشعوب الخاضعة لولاية كل منها؛
  - (ب) تحسين كفاءة إنتاج جميع المنتجات الغذائية والزراعية وتوزيعها؛
  - (ج) النهوض بحالة أهل الريف؛
  - (د) والمساهمة بذلك في خلق اقتصاد عالمي موسّع وضمان تحرير البشرية من الجوع.“
- وتحدد المادة 1 ولاية المنظمة تحديداً أكبر على النحو التالي:
- (هـ) ”تتولى المنظمة جمع المعلومات المتعلقة بالتغذية والأغذية والزراعة وتحليلها وتفسيرها ونشرها. وفي هذا الدستور يعني مصطلح ”الزراعة“ ومشتقاته مصائد الأسماك، والمنتجات البحرية، والغابات، والمنتجات الأساسية للغابات.
  - (و) تشجّع المنظمة على اتخاذ تدابير وطنية ودولية، وتوصي باتخاذ تدابير من هذا القبيل، فيما يتعلق بما يلي:
    - (1) البحوث العلمية والتكنولوجية والاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بالتغذية والأغذية والزراعة؛
    - (2) النهوض بالتعليم والإدارة في مجالات التغذية والأغذية والزراعة ونشر المعارف العامة عن علوم التغذية والزراعة وأساليبها؛
    - (3) صون الموارد الطبيعية وإتباع الطرق المحسّنة للإنتاج الزراعي؛
    - (4) النهوض بعمليات تصنيع المنتجات الغذائية والزراعة وتسويقها وتوزيعها؛
    - (5) اتباع السياسات التي تستهدف توفير الائتمان الزراعي الكافي على المستويين القطري والدولي؛
    - (6) تبني سياسات دولية فيما يتعلق بترتيبات السلع الزراعية.
  - (ز) ويكون من مهام المنظمة أيضاً:
    - (1) تقديم المساعدات التقنية التي قد تطلبها الحكومات؛
    - (2) تنظيم البعثات، بالتعاون مع الحكومات المعنية، اللازمة لمساعدتها في الوفاء بالالتزامات المترتبة على قبولها توصيات مؤتمر الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، وموافقتها على هذا الدستور؛
    - (3) القيام عموماً باتخاذ جميع التدابير الضرورية والمناسبة لتنفيذ أغراض المنظمة كما هي مبينة في الديباجة.

216 - ومع أن أي تقسيم لتاريخ المنظمة لا بد وأن يكون تقسيماً جزافياً وتبسيطياً، يمكن تحديد ثلاث فترات رئيسية في تاريخها هذا. الفترة الأولى، وهي من عام 1945 حتى عام 1970، هي تلك التي لعبت فيها المنظمة دوراً فعالاً في معالجة قضايا التغذية والأغذية والزراعة العالمية وكانت فيها المصدر الوحيد تقريباً للخبرة في هذه المجالات. وفي الفترة الثانية، وهي الفترة ما بين عامي 1970 و 1980، أنشئ عدد كبير من المؤسسات الأخرى التي أصبحت عاملة في مجالات اهتمام المنظمة. بيد أن المنظمة ظلت، بفضل تمويل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى حد كبير، المصدر الأساسي للخبرة الزراعية بالنسبة للبلدان النامية. وإبان الفترة الثالثة، التي بدأت منذ حوالي 1980، تدني دور المنظمة فيما يتعلق بكل من توفير المنافع العالمية وتقديم المساعدة الإنمائية الزراعية الدولية وذلك مع تدني التمويل المقدم



لها. والتحديات التي نتجت عن ذلك والتي تتمثل في البيئة الحالية والمشاكل التنظيمية يرد تلخيص لها كمقدمة للفصول التي تلي ذلك.

#### 1970-1945: منظمة الأغذية والزراعة باعتبارها المنظمة الزراعية البارزة

217 - لقد كانت دواعي القلق بشأن الأغذية والزراعة والتغذية محورية في جدول الأعمال في الفترة التالية مباشرة للحرب العالمية الثانية. فقد ظلت في أوروبا ذكريات حياة للجوع وسوء التغذية الواسعي النطاق اللذين عانت منهما إبان ثلاثينات القرن العشرين. وكان السلام الذي تحقق في عام 1945 مصحوباً بأوجه نقص كبيرة في الأغذية نجمت عن تدمير القدرة الإنتاجية ونظم النقل الأساسية. وفي أوروبا، كان تأثير الحرب شديداً على جميع جوانب القدرة التقنية، وكان من بين تلك التأثيرات فقدان البذور الأساسية وغيرها من المدخلات. وفي مناطق كبيرة من بقية العالم كان نمو عدد السكان أسرع من نمو الإنتاج الزراعي.

#### الإطار 2-2: أول مسح للأغذية في العالم (منظمة الأغذية والزراعة، 1946)

نشرت المنظمة أول مسح للأغذية في العالم سنة 1946. وخلص ذلك المسح إلى أن "... ما يتراوح من نصف إلى ثلثي سكان العالم كانوا ناقصي التغذية قبل الحرب (وأن) الأوضاع أصبحت أسوأ بعد الحرب".  
(McCalla and Revoredo، 2001، الصفحة 26)

218 - أنشئت منظمة الأغذية والزراعة سنة 1945 كوكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة لكي تعالج هذا الوضع. وكان إنشاء المنظمة جزءاً من رؤية العمل الجماعي المتمثلة في عبارة "لن نسمح أبداً" (لن نسمح أبداً بأن تنشب حروب بين الأمم) التي أدت إلى إنشاء الأمم المتحدة. وفي حالة منظمة الأغذية والزراعة، كانت الرؤية تتمثل في منظمة تكفل عالمياً لا يكون فيه أبداً جوع أو سوء تغذية أو مجاعة على نطاق واسع. ولا يدع ميثاق المنظمة أي مجال للشك في أن الآباء المؤسسين لها كانوا يقصدون أن تكون المنظمة وزارة الزراعة والأغذية والتغذية في العالم. وأسندت إلى المنظمة مهمة جمع المعرفة الزراعية اللازمة للعالم لتلبية احتياجات جميع مواطنيه من حيث الأغذية والتغذية، وتفسير تلك المعرفة ونشرها. ولذا كان الهدف الرئيسي للمنظمة منذ بدايتها هو توفير حوكمة فعالة للنظام الزراعي العالمي. وكانت المنظمة منذ بدايتها وكالة فريدة من نوعها لا يوجد منافسون لها. فبعد انقضاء خمسة عشر عاماً على الأقل، مثلاً، أبدى البنك الدولي قدراً كبيراً من الاهتمام بالزراعة. كذلك كانت أنشطة المؤسسات وبرامج المعونة الثنائية والمنظمات غير الحكومية التي أصبحت بالغة الأهمية بعد انقضاء سنوات ما زالت ضئيلة إلى حد كبير.

219 - وبالنظر إلى نمودجي أربعينات وخمسينات القرن العشرين السائدين، سرعان ما انصب محور التركيز الأصلي للمنظمة على زيادة الإنتاج المحلي للأغذية بتحسين تثقيف المزارعين وتزويدهم بتكنولوجيا محسنة، وكذلك على الارتقاء بالإنتاج الغذائي في المناطق المنكوبة بالحروب وفي عدد متزايد من البلدان المستقلة حديثاً، من قبيل الهند وباكستان وإندونيسيا مكان ذلك، على حساب دور المنظمة في مجال الحوكمة العالمية.

220- ولقد كانت البلدان المستقلة حديثاً في ستينات وسبعينات القرن العشرين مشغولة أيضاً انشغالاً بالغاً بأسواق السلع الأساسية. فقد أبدت، باعتبار أن اقتصاداتها هي اقتصادات زراعية في المقام الأول، خشيتها من انعدام استقرار الأسعار وكذلك من السياسات الزراعية للبلدان الغنية التي كانت تحد من أسواقها. وقد انبثقت عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الذي عُقد عام 1964 منظمة أخرى جديدة، هي الأونكتاد. وأصبحت تلك المنظمة محور المفاوضات الدولية بشأن السلع الأساسية. وتولت منظمة الأغذية والزراعة مع الأونكتاد خدمة المفاوضات المتعلقة بالسلع الأساسية في إطار البرنامج المتكامل للسلع الأساسية. وقد أفضى ذلك إلى تحقيق بعض النجاحات، من قبيل الاتفاق الدولي للأخشاب المدارية والاتفاق الدولي للمطاط والجوت. وأفضى أيضاً إلى إنشاء هيئات دولية للسلع الأساسية من قبيل مجالس الكاكاو والبن والقمح والسكر وزيت الزيتون. وانتقل المنتدى الرئيسي للمناقشات الدولية بشأن التجارة الزراعية إلى منظمة التجارة العالمية عندما أنشئت سنة 1995.

221- وثمة اتفاقان رئيسيان - مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي - أتاحا للمنظمة إيفاد خبراء إلى الميدان والانخراط في تقديم المساعدة التقنية ووضع وتصميم مشروعات قبل الاستثمار. وأنشئ البرنامج الموسع لتقديم المساعدة التقنية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، وأعقبه مباشرة صندوق الأمم المتحدة الخاص، لكي يُستخدم في مشروعات ما قبل الاستثمار في البلدان النامية. وحتى سنة 1955 كانت المنظمة ووكالات متخصصة أخرى تابعة للأمم المتحدة تتلقى مخصصات سنوية بانتظام من البرنامج الموسع لتقديم المساعدة التقنية ومن الصندوق الخاص. وبحلول سنة 1951، كان يوجد للمنظمة 100 مشروع في 35 بلداً يعمل فيها أكثر من 200 خبير مهني علمي وتقني من 32 بلداً.<sup>24</sup> وبحلول سبتمبر/أيلول 1959 كان أكثر من 1 700 خبير قد عملوا في الميدان، وكان قد تم تقديم 1 600 زمالة، وكان قد تم تنظيم 100 مركز للتدريب. وفي 1956-1957، كان حوالي 16 مليون دولار أمريكي، أي حوالي 95 في المائة من إجمالي موارد المنظمة من خارج الميزانية، يتأتى من البرنامج الموسع لتقديم المساعدة التقنية.<sup>25</sup> وفي سنة 1970 تولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مهام البرنامج الموسع لتقديم المساعدة التقنية والصندوق الخاص وأعطيت الأولوية للوكالات المتخصصة عند النظر في تنفيذ البرامج الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

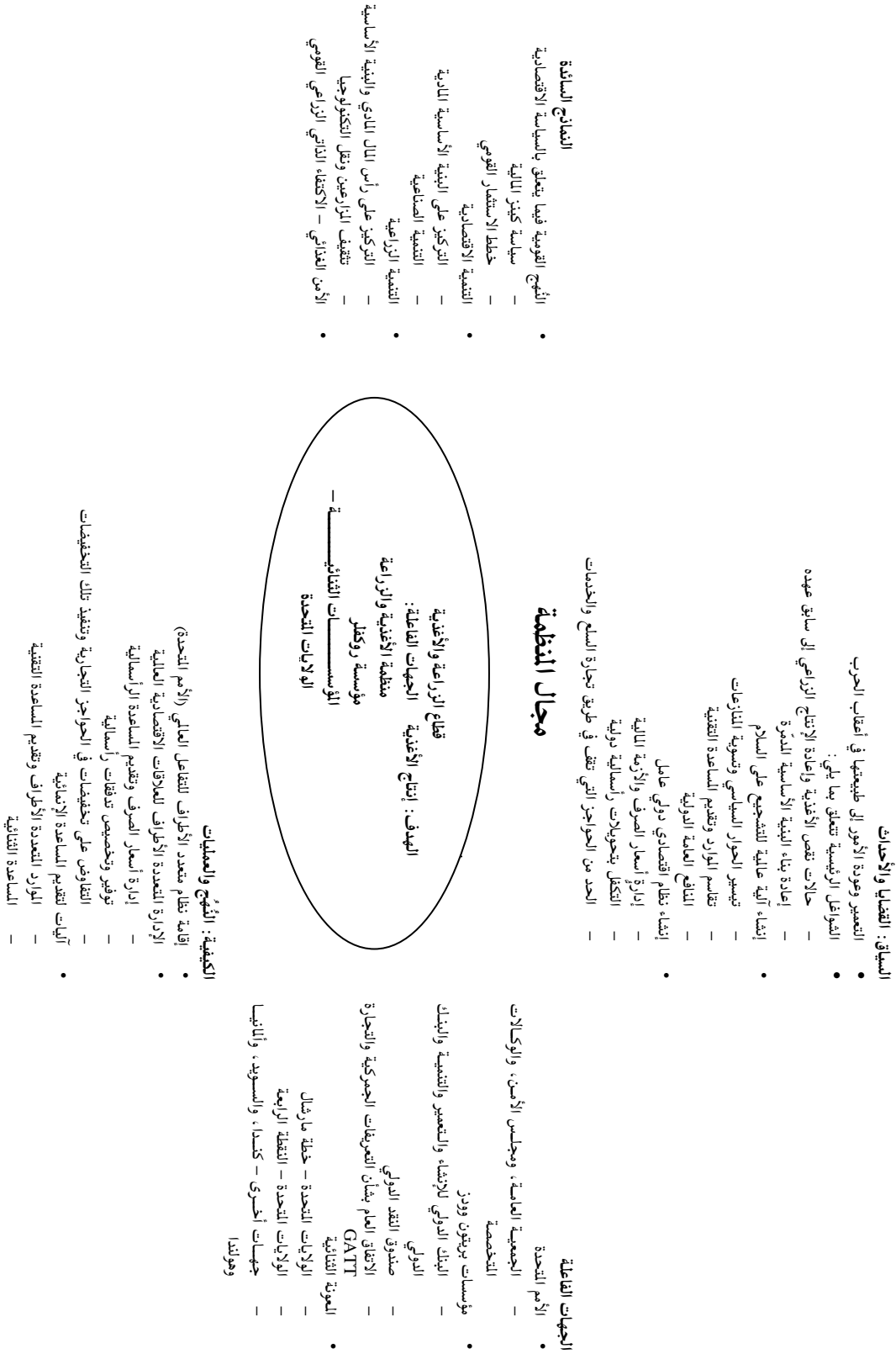
222 - ووضعت المنظمة أيضاً ترتيباً تمويلياً مشتركاً مع البنك الدولي في مارس/آذار 1964. وأنشأت مذكرة تفاهم البرنامج التعاوني بين المؤسسات لإتاحة التعاون بينهما في تحديد المشروعات وإعدادها وتقييمها والإشراف عليها وفي اتخاذ الترتيبات اللازمة لتقديم المساعدة التقنية لتنفيذ المشروعات الممولة من البنك الدولي. وشجع البرنامج على تقديم كل من المساعدة المالية والتقنية من أجل تكثيف الجهود في مجال التنمية الزراعية. وجسد هذا الاتفاق استخداماً فعالاً ومكماً للقدرة الزراعية الدولية الموجودة لدى كل وكالة منهما.

223 - ويرد في الشكل 2-1 تصوير للسلمات الأساسية للسياق الذي عملت فيه المنظمة من عام 1945 حتى عام 1970.

<sup>24</sup> Murphy Craig. 2006 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مطبعة جامعة كمبريدج.

<sup>25</sup> Philips, Ralph. 1981 منظمة الأغذية والزراعة: أصولها وتكوينها وتطورها 1945-1981.

## الشكل 2-1: منظمة الأغذية والزراعة في سنة 1970



*1970-1980 - ظهور منظمات جديدة ولكن مع بقاء منظمة الأغذية والزراعة نشطة للغاية*

224- بحلول سبعينات القرن العشرين أُقيم عدد من المنظمات الجديدة التي بدأت تنافس منظمة الأغذية والزراعة، وإن كانت تلك الفترة أيضاً قد ظل فيها للمنظمة دور قوي للغاية استناداً إلى دعم مالي كبير من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وخلال ذلك العقد كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو مصدر حوالي ثلثي موارد المنظمة الخارجة عن الميزانية، في المتوسط. وهذا أتاح لها وجوداً هاماً للغاية في الميدان.

225- وفي أوائل تلك الفترة زاد الاهتمام العالمي بالزراعة. وارتفعت أسعار السلع الزراعية بمقدار الضعف وبمقدار ثلاثة أمثال، وسادت مخاوف من حدوث مجاعات في المستقبل - نتيجة لعدم هطول الأمطار الموسمية في جنوب آسيا في منتصف الستينات -. ونتيجة لذلك، أنشئت رسمياً في عام 1971 الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. وأيد اتحاد يضم جهات مانحة كثيرة، بقيادة البنك الدولي، نظام معاهد البحوث هذه التي أصبحت بحلول عام 1981 تضم 13 معهداً. وخوفاً من المنافسة لم تؤيد منظمة الأغذية والزراعة في البداية، إنشاء الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، لكنها انضمت بنجاح إليها باعتبارها إحدى الجهات الراعية لها، وإن كانت ليست جهة مانحة له، وباعتبارها أمانة اللجنة الاستشارية التقنية.

226- وقد ألحقت الأزمة الغذائية العالمية التي حدثت في سنة 1973/1974، وبخاصة المجاعة في منطقة الساحل، ضرراً بمكانة المنظمة. فقد وُجِعت إليها انتقادات لعدم تنبؤها بالأزمة، ولعدم قيامها من ثم بدور أكثر إيجابية في التصدي لها. ونتيجة، على الأقل جزئياً، لعدم الرضا عن أداء المنظمة، أنشئت منظمتان في مؤتمر الأغذية العالمي الذي عُقد سنة 1974. وكانت هاتان المنظمتان هما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وهو آلية تمويل فريدة ترمي إلى دعم التنمية الريفية والاستثمار في صغار المزارعين، ومجلس الأغذية العالمي (الذي توقف نشاطه منذ ذلك الحين)، الذي أنشئ ليكون منتدى للسياسات من أجل التنسيق بين العدد المتزايد من الجهات الفاعلة في قطاع الأغذية والزراعة.

227- وانبثقت البيئة أيضاً كقضية ذات أهمية عالمية، وبخاصة بالنظر إلى الاهتمام الذي أثاره مؤتمر ستكهولم الذي عُقد سنة 1972. وأنشئ برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وإن كانت الاهتمامات بشأن الأثر البيئي السلبي للزراعة على الأراضي وإمدادات المياه والغابات ومصايد الأسماك لم تسيطر إلا في الثمانينات. وقد أسفرت هذه القضايا في نهاية المطاف عن قدر من التغيير في الأولويات وعن طرح تحديات بالنسبة لبعض مسؤوليات المنظمة المعيارية.

228- وظل عدد الجهات الفاعلة في مجال الزراعة الدولية يتزايد. وحدث طيلة السبعينات توسع سريع في كل من التمويل الثنائي والمتعدد الأطراف لأغراض المساعدة الإنمائية الزراعية. وكثيراً ما كان هذا التوسع مرتبطاً بزيادة التركيز على الحد من الفقر - فيما بين البلدان وداخلها على حد سواء - وعلى الدور الهام الذي يؤديه صغار المزارعين. وقد شدد كل من ورقة السياسات التي أعدها البنك الدولي سنة 1975 بشأن التنمية الريفية والمؤتمر العالمي الذي عقدته

منظمة الأغذية والزراعة سنة 1979 بشأن الإصلاح الزراعي والتنمية الريفية على الأهمية الاستراتيجية لبرامج صغار المزارعين في مجالي الزراعة والتنمية الريفية.

229- ونالت أهداف المشروعات المتعلقة بالتنمية الريفية والحد من الفقر الريفي اهتماماً قوياً على صعيدي السياسات والعمليات في وكالات المعونة الثنائية. وعمد كل من البنك الدولي - وبعض الجهات المانحة الثنائية - إلى زيادة أعداد موظفيه التقنيين زيادة كبيرة لكي يدعموا الزيادة الهائلة التي حدثت في الموارد الموجهة إلى التنمية الريفية. وعلاوة على ذلك، أتاح نهج التنمية الريفية فرصاً لمشاركة قطاعات أخرى، من قبيل الصحة والتعليم والبنية الأساسية، مشاركة مباشرة. وفي الوقت ذاته، مع نمو الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية، أصبح ذلك الفريق منافساً مباشراً لمنظمة الأغذية والزراعة في مجال البحوث الزراعية، كما أصبح الأونكتاد يسدي المشورة بهمة للبلدان بشأن قضايا السياسات ذات الصلة.

230- ومع حدوث هذا كله، حدث توسع كبير في دور منظمة الأغذية والزراعة في حوكمة الزراعة عالمياً. فقد كان للمنظمة من خلال عملها مع الأونكتاد خلال الفترة ما بين سنة 1974 وسنة 1982، دور رئيسي في خدمة المفاوضات المتعلقة باتفاقات شتى كجزء من البرنامج المتكامل للسلع الأساسية. وإبان ذلك العقد تولّت المنظمة أيضاً مسؤوليات إضافية رئيسية عن الاتفاقيات الدولية، والاتفاقات التي تحدد المعايير، والنظم الهامة لجمع البيانات. ومن أمثلة ذلك الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات (1951)؛ والدستور الغذائي (1961)؛ والنظام العالمي للمعلومات والإنذار المبكر (1975)؛ والمؤتمر العالمي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية، الذي أدى إلى اعتماد إعلان مبادئ وبرنامج عمل (1979)؛ و "الزراعة، نحو عام 2000" - وهي الصيغة المؤقتة لهذا الجهد الذي يرمي إلى جمع البيانات التي عُرضت على مؤتمر المنظمة سنة 1979؛ كما أنشئ يوم الأغذية العالمي في 16 أكتوبر/تشرين الأول 1979 لزيادة الوعي بالمشاكل الغذائية.

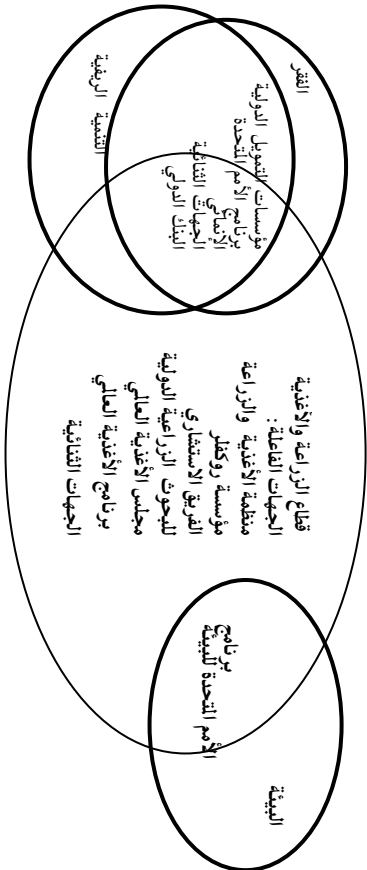
231- ومن ثم فإن صورة المنظمة تغيرت تغيراً كبيراً في سبعينات القرن العشرين مع ظهور جهات فاعلة أخرى ومع حدوث تحوّل في نماذج التنمية. وبحلول سنة 1980 كان وضع المنظمة المسيطر في مجال الزراعة العالمية قد تلاشى. وببين الشكل 2-2 تصويراً مختلفاً إلى حد كبير لوضع المنظمة عما كانت عليه في سنواتها الأسبق.

## الشكل 2-2: منظمة الأغذية والزراعة عام 1980

### السياق: القضايا والأحداث

- حدوث تغير جذري في خريطة العالم السياسية والاقتصادية
  - انتهاء الاستعمار - ظهور 100 بلد جديد
  - الحرب الباردة والانتشار النووي - التنافس الثنائي العظمين
  - انهيار أسعار الصرف الثابتة - خفض الولايات المتحدة لعمالتها
  - الأوبك - ارتفاع أسعار النفط، ونشوء فواعل بشأن الطاقة
  - نشوء شواغل عالمية بشأن أسعار الأغذية وامناداتها
- تشكيل الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية، انعقاد مؤتمر القمة العالمي للأغذية عام 1974
- الحد من الفقر - دهاء عالمي جديد لتوحيد الصوف
- نشوء القضايا البيئية
- انعقاد مؤتمر ستكبولم سنة 1972 - وتكوين برنامج الأمم المتحدة للبيئة
- الشروع في تحرير التجارة
- في مجال الصناعة فقط لا في مجال الزراعة
- بدء تأثير علم الأحياء الجزيئي على علوم النباتات

### مجال المنظمة



### تغير المنهج

- النمو الذي تقوم به الصادرات، بحيث أصبح يناقش الآثارات والتمتع الإجمالي
- دعم وجود مبادرات أكاديمية قوية، استمرار التمييز ضد الزراعة
- اجتياح نموذج التنمية الريفية المتكاملة
- - حلول البحوث التطبيقية محل ثقل التكنولوجيا
- زيادة إنتاج الأغذية لمست شرطا كافيا للأمن الغذائي
- ظهور مفاهيم التوافق وسبل الحصول والتغذية الجديدة كعريف للأمن الغذائي

### الكيفية: المنهج والعمليات

- زيادة توسيع محور تركيز مؤسسات التمويل الدولية
  - بحيث يشمل قطاعا جديدا
  - وبراوح شاملة للحد من الفقر
  - مع أهمية السياسات والأسواق أيضا
- الفريق الاستشاري المتعدد المؤسسات
  - تكوين الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية
  - مؤتمر القمة العالمي للأغذية
  - بحاول إبقاء الطابع الدولي على الأغذية
  - ينشئ آلية عالية للتنسيق، هي مجلس الأغذية العالمي
  - ينشئ وكالة إراض جديد، هي الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

### ظهور جهات فاعلة جديدة كثيرة

- الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية - 13 مركزا، وأجئة المساعدة التقنية، و30 جهة مانحة
- الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
- مجلس الأغذية العالمي
- برنامج الأغذية العالمي الموسع
- الأوكيتاد
- برنامج الأمم المتحدة للبيئة
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- المؤسسات - فورد وروكلر
- المؤسسات المالية الإقليمية: مصرف التنمية للإنسان الأمريكية، ومصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية الأفريقي
- نمو وكالات ثنائية للمعونة من قبل وكالات الممكة المتحدة والولايات المتحدة واليابان واليابان والاتحاد الأوروبي ودول الشمال الأوروبي

1980-2007 - وجود تحدٍ لمنظمة الأغذية والزراعة على جميع الجبهات

232- شهدت ثمانيات القرن العشرين بداية تحديات متضاربة للمؤسسات المالية للوكالات الإنمائية التابعة للأمم المتحدة بل وحتى لاستمرار وجودها. فقد لجأ بعض الحكومات المانحة الرئيسية، من منطلق إحساسها بالإحباط إزاء ما اعتبرته إخفاقات متتالية لجهود العمل الجماعي، إلى التدابير الثنائية تماماً. فقد انسحبت الولايات المتحدة، وتلتها المملكة المتحدة، من اليونسكو. وعلاوة على ذلك، خفضت الولايات المتحدة وجهات مانحة أخرى دعمها المالي للوكالات المتخصصة الأخرى وامتنعت عن تقديم اشتراكاتها في الميزانية المركزية للأمم المتحدة. وبدأت أيضاً بلدان مانحة أخرى تمتنع عن تقديم اشتراكاتها المقررة كوسيلة للاحتجاج وكوسيلة أيضاً للضغط من أجل إجراء إصلاحات. وكانت الاستجابة لهذه الضغوط الجديدة والقوية محدودة للغاية أساساً. فقد أجريت دراسات ودعت تقارير إلى القضاء على أوجه انعدام الكفاءة، والهدر، والتداخل، والازدواجية، وإلى زيادة الشفافية المالية، وتوضيح الولايات، وإنشاء آلية مشتركة بين الوكالات لتنسيق السياسات، ولكن لم يحدث إلا النزر اليسير فيما يتعلق باتخاذ تدابير ملموسة<sup>26</sup>.

233- وشهدت الثمانينات أيضاً أول ضغط كبير للميزانية يؤثر في آن واحد على جميع وكالات الأمم المتحدة. وقد أسفر ذلك عن نقل كثير من المهام الإنمائية وعن انتقال النفوذ الدولي من منظومة الأمم المتحدة إلى مؤسسات بريتون وودز وإلى المصارف الإنمائية الإقليمية. فحتى الثمانينات كان البنك الدولي "وكالة منفذة" للمشروعات الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وبنهاية ذلك العقد انقلبت العلاقة. فقد واصل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تعيين أعداد أكبر من موظفي التحليل والسياسات بمرتبات أعلى بينما أصر الأعضاء من البلدان المتقدمة على خفض عدد موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة وتجميد مستويات الأجور.

234 - وشهدت التسعينات موجة مدية من عوامل جديدة عصفت بمنظومة الأمم المتحدة. فقد أدى اختفاء الحرب الباردة في سنة 1989 إلى تآكل قدر كبير من الدوافع السياسية للتعاون الإنمائي. ولمدة تجاوزت أربعة عقود كانت الحرب الباردة قد ألقت بظل قائم على المحاولات المتعددة الأطراف الرامية إلى إدارة الصراعات الدولية أو تسويتها<sup>27</sup> إلا أن زوال الحرب الباردة ولد أيضاً مطالب جديدة بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة وتوقعات متزايدة منها لكي تتولى دوراً أكبر في إحداث تحول في الأهداف الإنمائية، وتسوية الأزمات، ولكي تكون مصدر إلهام "لعهد جديد من التعاون"<sup>28</sup> وقد أفضى جدول الأعمال الموسع هذا إلى إنشاء لجان مشتركة بين الوكالات لا حصر لها، وأكثر من 60 آلية مختلفة للتنسيق بين الوكالات، ومجموعة متعددة من الهيئات المستقلة وشبه المستقلة، وزيادة كبيرة في عدد أعضاء الأمم المتحدة<sup>28</sup>. وقد تفاقم ذلك بفعل تزايد الحالات الطارئة المعقدة والصراعات الموضوعية التي تتطلب تنسيقاً وقدرة أكبر وأكثر فعالية في مجالات حفظ السلام، والإغاثة في حالات الطوارئ، وإعادة التعمير.

<sup>26</sup> للاطلاع على المناقشات والتقييمات بشأن هذا الموضوع، انظر: Schlesinger, Stephen. 'Can the United Nations Reform?' In: *World Policy Journal*, Fall 1997; Childers, E. and Brian Urquhart, 1994. *Renewing the United Nations System* (استكهولم، مؤسسة داغ همرشولد)؛ و Barnett, Michael. 'UN Vanquished', In *Global Governance* 5 (1999), Review Essay، الصفحات 513-520.

<sup>27</sup> انظر Birth of a New World: An open Moment for International Leadership. New York: Jossey-Cleveland, Harland, 1993.

<sup>28</sup> Bass, pg. 223.

<sup>28</sup> انظر Childers, E. and Brian Urquhart، المرجع السابق ذكره.

235- وبحلول سنة 1991 كانت أربعة بلدان (هي الدانمرك وفنلندا والنرويج والسويد)، وهي بلدان كان لديها التزام بالغ تجاه نظام الأمم المتحدة المتعدد الأطراف، قد أصبحت تشعر بقلق بالغ بشأن ما كان يحدث حتى أنها وحدت صفوفها فيما أصبح يعرف باسم "مشروع بلدان الشمال الأوروبي". وقد أشار تقريرها ("The UN in Development"<sup>29</sup>) إلى الحاجة إلى ترشيد أجهزة النظام المتعددة والمجزأة. ولم تكن هذه توصية جديدة، ولكن التقرير ذهب إلى مدى أبعد كثيراً. فاعتبر أن الدعوات المتزايدة التي كانت تُسمع وقتئذٍ من أجل إدخال إصلاحات إدارية في الأمانة العامة للأمم المتحدة وفي فرادى الوكالات والصناديق لا يمكن أن تحل المشاكل الأساسية المتعلقة بتجزؤ السياسات والبرامج في منظومة الأمم المتحدة إلا إذا كانت مصحوبة بتغييرات في مجال الحوكمة من أجل معاملة النظام الدولي كنظام لا كأجزاء يتكون منها ولا يوجد رابط بينها. ورأى التقرير أن الخلائط المتنوعة للتبرعات وللاشتراكات المقررة عبر المنظومة وتزايد الصناديق الاستثنائية هي أمور تلحق ضرراً متأصلاً بالاتساق في فرادى المؤسسات ومن خلال المنظومة ككل وأنها مؤشر على فشل الحوكمة.

236- وفي هذا السياق، شهدت الثمانينات بداية التدني في دور المنظمة البارز في مجال وضع برامج زراعية في البلدان النامية. وكان هذا نتيجة، من ناحية لتزايد جهود جهات أخرى في السبعينات، ونتيجة من الناحية الأخرى لتدني الاهتمام بالزراعة. ومن ثم انتقلت أعداد متزايدة من الجهات الفاعلة إلى مجالات عمل كانت حكرًا تقريباً على منظمة الأغذية والزراعة.

237- وإبان تلك الفترة ثارت اعتراضات على النموذج البسيط والمسيطر المتمثل في أن الأمن الغذائي يساوي الاكتفاء الذاتي الغذائي. ومع ذلك ظل علماء زراعيون كثيرون متمسكين بفكرة الاكتفاء الذاتي الغذائي القومي. وقد طعن الاعتراض في هذا التفكير، راثياً أنه فشل في معالجة حقيقة أن الأمن الغذائي الفردي شرط ضروري للأمن الغذائي القومي والعالمي. وكانت هذه الصيغة الأخيرة تتضمن اهتماماً محدداً بالعوامل اللازمة للحصول على الأغذية، ومن بينها الدخل والعمالة، من أجل التصدي للدائرة المغلقة التي لا يتسنى فيها لناقصي التغذية الحصول على الغذاء. وظلت منظمة الأغذية والزراعة ملتزمة التزاماً كبيراً خلال التسعينات بفكرة أن زيادة الإنتاج الغذائي شرط كاف لتحقيق الأمن الغذائي. وقد انصبت بداية البرنامج الخاص للأمن الغذائي في سنة 1995 على تنفيذ مشروعات على الصعيد الوطني لزيادة الإنتاج الزراعي. ولم تتغير اللغة المستخدمة في البرنامج، إن لم يكن مضمونه أيضاً قد تغير، إلا بعد إجراء تقييم خارجي انتقادي<sup>30</sup> في سنة 2002.

238- وتمثلت ضربة مدمرة لمنظمة الأغذية والزراعة في انتقال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سنة 1976 إلى البرمجة المواضيعية والتنفيذ الوطني لمشروعاته<sup>31</sup>. فقد أدت هذه الترتيبات إلى إنشاء مكتب جديد للبرنامج لتنفيذ المشروعات، تتمكن من خلاله المؤسسة الوطنية المسؤولة عن إدارة المشروعات من التعاقد مع أفراد معينين دولياً والتعاقد للحصول

<sup>29</sup> The United Nations in Development – Reform Issues in the Economic and Social Fields: A Nordic UN Project. 1991. Nordic Perspective, Oslo.

<sup>30</sup> التقييم الخارجي المستقل للبرنامج الخاص للأمن الغذائي، منظمة الأغذية والزراعة، 2002.

<sup>31</sup> قرار صاغته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1979.



على خدمات إدارية. وكان القصد من ذلك هو إرساء نهج موجه قترياً بدرجة أكبر. وكانت النتيجة هي أن منظمة الأغذية والزراعة فقدت مكانتها كجهة مفضلة، وانخفض الدعم المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى المنظمة من 74 في المائة من إجمالي المشروعات التي أنجزتها المنظمة من خارج الميزانية سنة 1970 إلى خمسة في المائة سنة 2000.

239 - وكانت هناك مشكلة إضافية أيضاً هي أن التوقعات العالية في السبعينات والثمانينات فيما يتعلق بالزراعة قد ثبت أنها غير واقعية. ووصفت تقارير التقييم أوجه الفشل المخيبة للآمال والنتائج غير الباهرة<sup>32</sup>. وأدت معدلات الفشل المرتفعة هذه إلى تناقص الدعم المقدم لمشروعات الزراعة والتنمية الريفية تناقصاً شديداً. وقد عزيت هذه النتيجة السلبية إلى أسباب كثيرة، من بينها تعقد مفاهيم المشروعات تعقداً مفرطاً، والمسائل المتعلقة بالالتزام الحقيقي من جانب الحكومات، وعدم وجود إطار داعم على صعيد السياسات، وانعدام القدرة المؤسسية الكافية، وأوجه عدم الاتساق في النهج التي يتبعها المانحون. وأياً كان السبب، فقد تأثرت منظمة الأغذية والزراعة تأثيراً سلبياً حتمياً بهذه الظروف.

240 - وفي سنة 1987، أصدر مدير عام المنظمة وقتئذ، إدوار صوما، تكليفاً بإجراء استعراض لأهداف المنظمة ودورها وأولوياتها واستراتيجياتها، وكذلك عملياتها الميدانية. وقد أسفر ذلك عن وضع مقترحات ترمي إلى التشديد على أهمية العمل عن كثب بدرجة أكبر مع وكالات ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى، وزيادة التشديد على البيئة والتنمية المستدامة، وتعزيز دور منظمة الأغذية والزراعة الاستشاري فيما يتعلق بالتخطيط للسياسات، ومواصلة برنامج المنح التابع لبرنامج التعاون التقني والذي بدأ تنفيذه سنة 1976. وبدأ تنفيذ الخطة المتوسطة الأجل المتجددة كل ست سنوات وذلك في محاولة لتحديد الأولويات من خلال نطاق برامج المنظمة وأنشطتها المختلفة. وكان من المفترض أيضاً أن تكون تلك الخطة أساساً لتحديد الأولويات في برامج العمل والميزانية للفترة المالية اللاحقة. واستتبع تنفيذ التوصيات نفقات تكملية ولكن لم تكن هناك إشارة إلى من سيقدم الأموال أو من أي مصادر سيتوجب الحصول منها على الأموال. وعملياً، لم توفر هذه الإصلاحات عملية تحديد الأولويات المستندة إلى استراتيجية التي كانت هذه الإصلاحات تسعى إلى تحقيقها.

241 - وعالمياً، حلت محل مشروعات الزراعة والتنمية الريفية المتمحورة حول الحد من الفقر برامج للتكيف الهيكلي في الثمانينات ثم حلت محلها بعد ذلك عمليات أكثر استناداً إلى السياسات في التسعينات. وبحلول عام 2001، كان الإقراض السنوي من البنك الدولي لأغراض الزراعة والتنمية الريفية قد انخفض إلى أقل من مليار دولار أمريكي بعد أن كان يبلغ 3.5 مليار دولار أمريكي في عام 1995.

242 - وفي إطار تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية بوجه عام، شدد على الأبعاد الاجتماعية للتنمية في البرامج الخاصة للمناطق الحضرية والمناطق الريفية على حد سواء. واستأثر التعليم والصحة (بما في ذلك مكافحة فيروس نقص

<sup>32</sup> البنك الدولي، 1997 *Reforming Agriculture: the World Bank Goes to Market*.

المناعة البشرية/ الإيدز) بحصص كبيرة من المساعدة المتاحة من المانحين. وأدى التركيز القوي على القطاع الخاص في برامج كثيرة للمساعدة الإنمائية إلى الحد من الاهتمام ببرامج الإنتاج الزراعي الحكومية.

243 - وعلاوة على ذلك، شهدت التسعينات وأوائل القرن الحادي والعشرين ميلاً متزايداً من جانب البلدان المانحة لتقديم تمويل للمنظمات المتعددة الأطراف على أساس صناديق استثمارية و/أو اشتراكات خارجة عن الميزانية. وعدم إمكانية التنبؤ بهذه الأموال، سواء من حيث الحجم أو مضمون البرامج، أدى إلى جعل الهياكل المالية المتعددة الأطراف غير مستقرة بشكل متأصل. وهذه التغيرات العميقة، التي كانت تحدث بسرعة في خريطة المعونة، أدت إلى زيادة الضغوط الهبوطية على ميزانية منظمة الأغذية والزراعة. ومما زاد الطين بلة أن انتهاء الحرب الباردة كان قد أدى إلى انخفاض الضغوط التنافسية التي تدفع إلى التوسع في تقديم المعونة بحيث انخفضت مستويات المعونة بوجه عام بأكثر من 25 في المائة من حيث القيمة الحقيقية خلال الفترة ما بين عام 1992 وعام 1997. ومع أن النمو الاسمي في المساعدة الإنمائية الرسمية قد استؤنف في سنة 1998، فإن مجموع تلك المساعدة لم يتجاوز المستوى الذي كان قد حققه في سنة 1994 من حيث القيمة الحقيقية إلا في سنة 2006. وعلاوة على ذلك، تغير الأساس المنطقي للمساعدة الدولية. فقد أصبحت الآن نسب مئوية أكبر كثيراً من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية تخصص على المدى القصير وذلك نتيجة لموجة الصراعات والكوارث الجديدة وما زالت هذه النسب المئوية آخذة في التزايد. وقد اقترن ذلك بحدوث زيادة في مختلف أشكال دعم الميزانية. وأدى تآلف هذه العوامل إلى زيادة صعوبة توليد دعم للمشروعات التقليدية ودعم للأنشطة الطويلة الأجل ولمواصلة الاستثمارات في التنمية، من قبيل الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية، وبناء المؤسسات، والبنية الأساسية الريفية.

244 - وظلت الاحتياجات المتزايدة إلى الطاقة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وفي البلدان المتوسطة الدخل، إلى جانب مختلف الصراعات في الشرق الأوسط، تساهم في ارتفاع أسعار النفط. ومع تزايد أعداد الصراعات الإقليمية والوطنية الفرعية، أصبحت حالات الطوارئ مسيطرة بدرجة أكبر: فقد نشأت حالات نقص شديد في الأغذية وأعداد كبيرة من أزمات اللاجئين بوتيرة متزايدة. ولم تحدث زيادة فحسب في الحاجة إلى خدمات برنامج الأغذية العالمي بل تزايدت أيضاً الاحتياجات من وكالات دولية كثيرة، من بينها منظمة الأغذية والزراعة، الخاصة بتقديم مساعدة في حالات الطوارئ ومساعدة تأهيلية بعد انتهاء حالات الطوارئ.

245 - وتواجه منظمة الأغذية والزراعة الآن هيكلاً أساسياً للتنمية الدولية متغيراً إلى حد كبير. إذ يقدر الآن وجود 280 منظمة ومبادرة دولية تتنافس فيما بينها، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، من أجل الحصول على موارد من الجهات المانحة.<sup>33</sup> وتوجد الآن جهات مانحة أكثر فطنة إلى حد كبير من قبيل مؤسسة بيل وميليندا غيتس مثل وجهات مانحة ثنائية جديدة من قبيل حكومة جمهورية الصين الشعبية. وتوجد أيضاً جهات مانحة أخرى بإمكانها أن تصبح مساهمة في تنمية البلدان الأخرى، منها مثلاً تايلند والبرازيل. وأصبح الآن بعض المنظمات غير الحكومية الدولية الكبيرة أكثر نفوذاً من وكالات راسخة كثيرة. وأنشأت جهات مانحة ثنائية منظمات جديدة يتناول كل منها قضية واحدة فقط من قبيل الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، ومرفق البيئة العالمية، والتحالف العالمي

<sup>33</sup> البنك الدولي (المؤسسة الإنمائية الدولية)، 2007. *The Changing Aid Architecture*.

للقاحات والتطعيم<sup>34</sup>، وخطة رئيس الولايات المتحدة الطارئة للإغاثة من الإيدز<sup>35</sup> وعمدت أيضاً إلى زيادة سرعة وتيرة التغيير في سياساتها التمويلية تجاه منظمات كثيرة تقليدية المتعددة الأطراف، بحيث تحولت عن تقديم مساهمات أساسية إلى تقديم مساهمات خارجة عن الميزانية، لأغراض محددة للغاية في كثير من الأحيان. وهم يصرون على مستويات لرسوم النفقات العامة من المنظمات الدولية تكون أقل بمراحل في كثير من الأحيان عن تلك التي تطبق على مؤسساتها المحلية الضالعة في العمل الدولي.

246 - وبحلول بداية القرن الحادي والعشرين، كان هيكل التنمية الدولية قد تغير بحيث لم يعد "نُظُمياً"، بل صار أشبه بمجموعة مكونات وجهود ومبادرات غير واضحة المعالم. وتوضع الآن بانتظام ترتيبات مؤسسية جديدة من أجل التحايل على أوجه القصور المتصورة في المؤسسات القائمة أو من أجل تصحيحها. لكن قوى القصور الذاتي ما زالت هي السائدة، وتُحبط عادة الجهود الرامية إلى الإصلاح بفعل تفشي وضخامة العوامل الهيكلية وأوجه القصور الذاتي المؤسسية (انظر الإطار 2-3).

### الإطار 2-3: بعض الخصائص التي تحدد نظام التنمية الدولية الحالي<sup>36</sup>

- *انعدام الحوكمة العالمية للنظام.* فنظام التنمية الدولية الحالي يتكون من منظمات متعددة لا يقوم أي منها بالدور المحوري والتنسيقي اللازم لمعالجة القضايا الاقتصادية والاجتماعية العالمية. وتتمثل عواقب هذه الثغرة في ترك بعض القضايا بدون أي شكل من الحوكمة الدولية وفي معالجة قضايا أخرى على أساس مخصص فحسب. ولم يتضح ذلك في أي موضع أكثر مما يتضح في أسرة مؤسسات التنمية التابعة للأمم المتحدة، ومن بينها الوكالات المتخصصة من قبيل منظمة الأغذية والزراعة.
- *انعدام الاتساق بوجه عام وانعدام تحديد الولايات والأدوار.* فنظام التنمية الدولية يمكن اعتباره حالياً "أسرة مختلة وظيفياً" مكونة من منظمات ووكالات مختلفة توجد بلبلة ويوجد صراع بشأن ولاياتها وأدوارها ومزيتها النسبية. ولا تسلم عادة محاولات "المواءمة" بينها بأوجه اللاتماثل بينها وبالفروق الواسعة الموجودة بين مختلف الجهات الفاعلة من حيث القوة والنفوذ والقدرات والخبرة.
- *انعدام التمويل الذي يمكن التنبؤ به لمؤسسات نظام التنمية الدولي وانعدام التمويل المستقر للبلدان النامية.* ولقد كانت مشاكل عدم إمكانية التنبؤ بتمويل التنمية وعدم استقراره حادة على وجه الخصوص فيما يتعلق بالوكالات الإنمائية التابعة للأمم المتحدة. فقد انخفض التمويل الأساسي انخفاضاً حاداً منذ ثمانينات القرن الماضي بحيث يقدم الآن عدد صغير من الجهات المانحة حصة غير متناسبة من أموال التشغيل الأساسية التي تحتاج إليها وكالات من قبيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان.<sup>37</sup>
- *انعدام التوازنات بين الاحتياجات التمويلية للبلدان النامية والاحتياجات التمويلية لتوفير المنافع العامة العالمية الجديدة.* فقد تزامن ركود المساعدة الإنمائية الرسمية في تسعينات القرن العشرين مع نشوء احتياجات جديدة رئيسية تتطلب تمويلاً، من بينها إعادة التعمير بعد انتهاء الصراعات، والإغاثة الإنسانية، وتقديم المساعدة للاجئين، والتنازل عن الديون، وتقديم الدعم للمؤسسات الديمقراطية، وتحسين هياكل الحكم، وتقديم المساعدة للاقتصادات المارة بمرحلة انتقال، وبذل جهود لمكافحة الاتجار بالمخدرات، والجريمة، و "الإرهاب" مؤخراً، وكثرة منها تُعتبر 'منافع عامة عالمية'. وتتجلى نتائج هذا في وجود تنافس على التمويل يتزايد باستمرار.

<sup>34</sup> لا تنطبق على النص العربي.

<sup>35</sup> لا تنطبق على النص العربي.

<sup>36</sup> نقلاً عن Sagasti, Francisco, K. Bezanson and F. Prada, *The Future of Development Financing: Scenarios and Strategic*

*Choices*, Pelgrave-MacMillan, 2005.

<sup>37</sup> في سنة 2000، مثلاً، قدمت أربعة بلدان (هي بلدان الشمال الأوروبي الثلاثة وهولندا) 42 في المائة من التمويل الأساسي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وعلاوة على المشكلة السياسية العامة المتمثلة في وجود لا تماثل كبير في تقاسم الأعباء، يثير انعدام التوازن هذا قضايا أساسية تتعلق بالإعانات وعدم تحمل أي تكاليف.

247- وفي الوقت ذاته، شهدت الاحتياجات التمويلية الخارجية للبلدان النامية ككل تحولاً هائلاً اكتسب زخماً أكبر خلال السنوات الأربع الماضية. فعلى وجه الإجمال، شهد التوازن بين صافي تدفقات رأس المال العامة والخاصة إلى البلدان النامية تحولاً شديداً نحو الاعتماد على تدفقات رأس المال الخاصة. وزاد صافي تدفقات رأس المال الرسمية من متوسط سنوي قدره 15 مليار دولار أمريكي في سبعينات القرن العشرين إلى 51 مليار دولار أمريكي في أوائل تسعينات القرن، ولكن صافي تدفقات رأس المال الخاصة خلال الفترات نفسها زاد من متوسط قدره 37 مليار دولار أمريكي إلى 185 مليار دولار أمريكي. ويميل حالياً هيكل تمويل التنمية في صالح الاستثمارات الخاصة التي تتسم بدرجة عالية من التركيز والتنقل أكثر مما يميل نحو تلبية احتياجات تمويل التنمية على المدى الطويل. ومع أن التدفقات الخاصة الجديدة هذه أصبحت تسيطر على صورة موارد التنمية في شطر كبير من العالم النامي، فإن أقل البلدان نمواً ومعظم بلدان أفريقيا ما زالت تمثل استثناءً من هذا النمط مخيباً للآمال.

248 - وعلاوة على ذلك، أصبح أكبر عنصر فاعل في قطاع كبير من الهيكل الزراعي العالمي في القرن الحادي والعشرين هو القطاع الخاص الذي تربطه بمنظمة الأغذية والزراعة روابط ضعيفة بوجه عام. فخصخصة البحوث الزراعية وتسويق الكائنات الحية المحوّرة وراثياً من جانب الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات قد أدخل الشركات الكبرى العاملة في مجال الأعمال الزراعية ضمن التيار الرئيسي، وبخاصة في مجال إدارة الآفات الزراعية. وأدى أيضاً شمول النباتات ببراءات الاختراع إلى تعقيدات كثيرة في السياسات الدولية الخاصة بالحفاظ على الموارد الوراثية النباتية، وهو مجال كان قاصراً على المنظمة سابقاً. وبلغت الآن ثورة الأحياء الجزيئية ذروتها. ويحتاج الآن كثيرون من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة في أفريقيا أو آسيا إلى مجموعة واسعة من الصلات البيئية مع القطاع الخاص فيما يتعلق بالحصول على البذور وأرصدة الإكثار، والأسمدة، والكيماويات، والآلات، ومكملات العلف، بل وحتى إلى أسواق من أجل منتجاتهم الأولية. وتحفز الشركات المتعددة الجنسيات العاملة في مجال الزراعة والأغذية على إدخال تغييرات في الاقتصاد الغذائي العالمي أكثر من أي وقت مضى وتحدث ثورة أسواق السوبر ماركت تغييراً جذرياً في سلاسل الإمدادات الغذائية الوطنية والإقليمية والعالمية.

249 - وهذه التغيرات الهائلة في الاحتياجات والسياق، وتدني مكانة نظام الأمم المتحدة بأكمله، وحدوث تحولات كبرى في هيكل التنمية الدولية، والتعقيدات الناجمة عن تعدد الجهات الفاعلة الجديدة، هي عوامل كان لها تأثير كبير على جميع المنظمات المتعددة الأطراف. وقد أسفر ذلك عن بذل جهود شتى للإصلاح على نطاق النظام بأكمله، من بينها جهود موجهة نحو المواءمة وتحسين تقسيم العمل في إطار "إعلان باريس" لعام 2005<sup>38</sup>. وفيما يتعلق بالأمم المتحدة تحديداً، اقترحت تحولات هيكلية رئيسية في مجالي السلام والأمن عام 2004 في تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير<sup>39</sup>. وفي نهاية العام الماضي، أطلق تقرير ثان لفريق رفيع المستوى، يحمل اسم

<sup>38</sup> إعلان باريس، الذي أقر في 2 مارس/آذار 2005، هو اتفاق دولي انضم إليه أكثر من مائة من الوزراء ورؤساء الوكالات وكبار المسؤولين الآخرين والتزموا بمقتضاه بأن تواصل بلدانهم ومنظماتهم زيادة الجهود المبذولة في مجال المواءمة والاتساق وإدارة المعونة لتحقيق نتائج بواسطة مجموعة من التدابير والمؤشرات القابلة للرصد.

<sup>39</sup> *عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة*. تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير. الأمم المتحدة. 2004.

”العمل ككيان واحد“<sup>40</sup> جهوداً متجددة لتحقيق مزيد من الوحدة والاتساق عبر جميع برامج الأمم المتحدة الإنمائية، بما يشمل المنظمة.

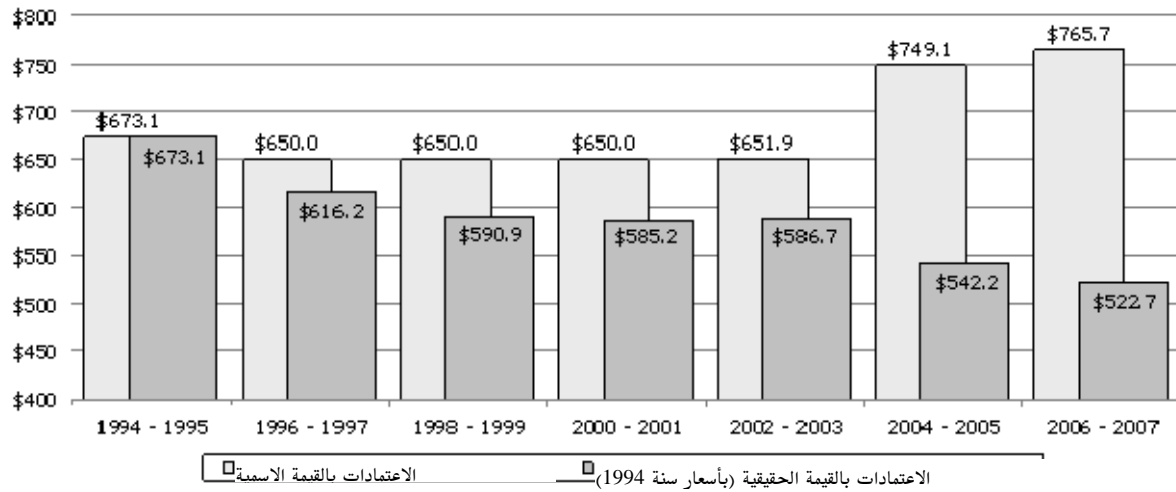
250 - وبذلت المنظمة ذاتها جهوداً عديدة للاستجابة لهذا المشهد المتغير تغيراً هائلاً. فقد شن وناصر المدير العام، منذ أن تولى منصبه في سنة 1994، مبادرات عديدة في محاولة لإعادة مكانة المنظمة، وإعادة مستويات الثقة العالية بين جميع أعضائها، وتحسين ماليتها، والاستجابة، بوجه أعم، للسياق المتغير المبيّن آنفاً (انظر الإطار 2-4). ولعل من الجدير بالذكر على وجه الخصوص بين ذلك كله مؤتمر القمة العالمي للأغذية الذي عُقد سنة 1996. فقد كان أحد آخر المؤتمرات واجتماعات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة وأفضت إلى إعلان الألفية. وقد نجح هذا المسعى جزئياً على الأقل في إعادة التشديد على ضرورة مكافحة الجوع وعلى دور الزراعة في تلك المكافحة. ولكن لا هذه المبادرة ولا المبادرات الأخرى التي أطلقت خلال الفترة ما بين عامي 1994 و 2005 كانت محصلتها هي انحسار تدني التمويل لمنظمة الأغذية والزراعة. فقد استمر ذلك التدني طيلة التسعينات وحتى وقتنا الحاضر. فبأسعار سنة 1994، مخصوماً منها الأموال من خارج الميزانية لحالات الطوارئ) بنسبة 31 في المائة بين 1994 و 2005. وانخفضت الميزانية العادية للمنظمة (صافي الاعتمادات بنسبة 22 في المائة (انظر الشكل 2-3)).

#### الإطار 2-4: مبادرات مختارة من جانب منظمة الأغذية والزراعة أطلقت إبان تسعينات القرن العشرين

- نظام الوقاية من طوارئ الآفات والأمراض الحيوانية والنباتية العابرة للحدود (إمبريس)
- الترتيبات التنظيمية التي ترمي إلى تقوية التنسيق فيما بين المكاتب الميدانية.
- التدابير التي ترمي إلى تحقيق هياكل لا مركزية أقوى، بما يشمل وجوداً وطنياً وإقليمياً فرعياً أوسع نطاقاً.
- برامج التعاون فيما بين بلدان الجنوب وإتفاقات الشراكة الجديدة للتعاون التقني فيما بين بلدان الجنوب.
- الجهود الرامية إلى تعزيز الصلات مع الأمم المتحدة، وتوثيق التعاون مع الوكالات التي توجد مقرها في روما.
- تنظيم مؤتمرات قمة رفيعة المستوى، (مؤتمر القمة العالمي للأغذية).
- مبادرات الاتصال والدعوة التي ترمي إلى تحسين توصيل المنظمة لرسالتها (ومن ذلك مثلاً تبليغ سياسة واستراتيجية المنظمة ككل، وبرنامج تليفود، وبرنامج السفراء).
- مبادرات المقر الهيكلية فيما يتعلق بتخفيض عدد الموظفين، والانتقال إلى مزيد من التعاقد المحدد الأجل، والتشغيل الآلي للمكاتب، وتحسين نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- زيادة قدرات الاستجابة في حالات الطوارئ عن طريق إدارة جديدة مكرسة تحديداً للاستجابة لحالات الطوارئ.
- إنشاء نظام تقييم مستقل، يتضمن تشكيل لجنة تقييم لتكون محفلاً داخلياً لإسداء المشورة بشأن سياسات التقييم.

<sup>40</sup> عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة. تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير. الأمم المتحدة. 2004.

الشكل 2-3: التدني في اعتمادات البرنامج العادي لمنظمة الأغذية والزراعة (بملايين الدولارات الأمريكية)



251 - وقد أطلق المدير العام للمنظمة، مع إعادة انتخابه لمدة ثلاثة في سنة 2005، مسعى متجدداً لتحسين مكانة المنظمة. واستندت مقترحاته الجديدة لإصلاح المنظمة إلى أربعة مبادئ هي: التمكين والمساءلة؛ وتفويض السلطة الإدارية والمالية؛ والتقييم الذاتي؛ وتخصيص التكاليف بفعالية. وترمي المقترحات تحديداً إلى زيادة تخصيص الأموال للمواقع الميدانية بهدف تعزيز القدرات على الصعيد القطري؛ وزيادة التركيز على المجالات التي توجد فيها للمنظمة مزية نسبية، مع مراعاة المجالات العديدة الأخرى ذات الأولوية؛ والتركيز على مهام تبادل المعرفة، والسياسات، والدعوة؛ وتعزيز الرصد والتقييم والرقابة من خلال تمويل إضافي للتقييمات الذاتية والمراجعة ومكتب المفتش العام. وكثرة من المبادئ التي تستند إليها هذه المقترحات تتسق مع نتائج التقييمات التي جرت من قبل لمختلف جوانب عمل المنظمة، من قبيل الحاجة إلى أن تصبح المنظمة أكثر تركيزاً على البلدان، وأن يكون لها وجود قطري مجد بالنسبة للتكلفة، والحاجة إلى تحقيق لا مركزية المنظمة، وتحسين وظائفها المعرفية. وسنتناول لاحقاً في هذا التقرير هذه المواضيع من زوايا شتى.

#### الإطار 2-5: اقتراح المدير العام لإصلاح المنظمة

عُرض اقتراح المدير العام لإصلاح المنظمة على مؤتمر عام 2005 كملحق وكإضافة أخرى لبرنامج العمل والميزانية 2006-2007، الذي استُكمل بواسطة "رؤية استراتيجية للقرن الحادي والعشرين". وقد اتخذ مؤتمر المنظمة قراراً بالموافقة على مرحلة أولى للإصلاحات. وفي مايو/أيار 2006 اعتمدت لجنة البرنامج والمالية برنامج العمل والميزانية المنقح للفترة 2006-2007، بحيث وضعتا بذلك موضع التنفيذ هذه المرحلة الأولى من الإصلاحات. وتلى ذلك تقديم مقترحات من المدير العام إلى دورة مجلس المنظمة في نوفمبر/تشرين الثاني 2006. ثم تلقى مجلس المنظمة أحدث المعلومات عن التقدم المحرز في تنفيذ إصلاحات المنظمة في نوفمبر/تشرين الثاني 2006 وفي يونيو/حزيران 2007.

الموضوع	الوضع في يونيو/حزيران 2007
إعادة هيكلة برامج المنظمة	وافق مؤتمر عام 2005 على هيكل جديد للفصول كأساس لهيكل جديد للبرامج والكيانات البرنامجية. وقد جرى التعبير عن هذا الهيكل الجديد في برنامج العمل والميزانية المنقح للفترة 2006-2007 والذي اعتمدته لجنتنا البرنامج والمالية التابعتان للمجلس في مايو/أيار 2006 لتنفيذه اعتباراً من 1 يناير/كانون الثاني 2006.
إعادة تنظيم المكاتب والإدارات في المقر الرئيسي	<p>تتضمن الإصلاحات المقترحة عدداً من التغييرات الاستراتيجية التي من المتوقع أن تؤثر على الهيكل التنظيمي للمنظمة في كل من المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية. وقد بدأ تنفيذ الهيكل التنظيمي الجديد للمقر الرئيسي، الذي اعتمدته المجلس في نوفمبر/تشرين الثاني 2006، اعتباراً من 1 يناير/كانون الثاني 2007، على النحو الموصوف في المرفق عشرين. وهو يتضمن تغييرين هامين على صعيد الإدارات بالمقارنة بالترتيبات السابقة، هما إنشاء إدارة الموارد الطبيعية والبيئة وإدارة المعارف والاتصال. وتضمنت التغييرات الأخرى ما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• أصبحت الآن الوظائف الأمنية تحت سلطة المدير العام المساعد لإدارة الشؤون المالية والإدارية.</li> <li>• انتقلت شعبة التغذية وحماية المستهلك إلى إدارة الزراعة (التي أصبح أسمها إدارة الزراعة وحماية المستهلك)</li> <li>• أعيد توزيع أنشطة الدعوة (من قبيل برنامج تليفود، وسفراء النوايا الحسنة، والتحالف الدولي لمكافحة الجوع) بين إدارة المعرفة والاتصال الجديدة ومكتب المدير العام المساعد (التحالف الدولي لمكافحة الجوع) وشعبة الاتصالات.</li> <li>• توسيع نطاق المشورة في مجال السياسات بشأن منظومة الأمم المتحدة بحيث تشمل متابعة الأهداف الإنمائية للألفية، وتحديثها في مكتب التنسيق مع الأمم المتحدة ومتابعة الأهداف الإنمائية للألفية، الذي يرأسه مدير عام مساعد.</li> <li>• اندمجت وحدة الدعم الإداري ومكتب التنسيق وتطبيق اللامركزية في مركز الخدمات المشتركة الجديد، المسؤول أمام المدير العام المساعد لإدارة الشؤون الإدارية والمالية</li> </ul>
اللامركزية في إنجاز البرامج	<p>بدأ تنفيذ "المرحلة الأولى" التي اعتمدها المؤتمر خلال عام 2006، وشمل ذلك "نموذجاً تشغيلياً جديداً" لشبكة مكاتب ميدانية من المكاتب الإقليمية أكثر استجابة ولديها موظفون تقنيون في الميدان، ومكاتب إقليمية فرعية ذات مواقع استراتيجية ولديها الأفرقة المتعددة التخصصات من الموظفين التقنيين، ومكاتب قطرية وممثليات المنظمة. وشملت المرحلة الأولى إنشاء المسموح به لأربعة مكاتب شبه إقليمية في غابون وغانا وإثيوبيا وتركيا؛ وإعادة تشكيل المكتب الموجود في زمبابوي، إلى جانب تخفيض عدد العاملين في المكتب الإقليمي في غانا. وسيبدأ في يوليو/تموز 2007 عمل المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا الموجود في بودابست وعمل المكتب الإقليمي الفرعي لوسط وشرق أوروبا الذي يوجد في نفس موقع المكتب الأول والذي أعيد تشكيله. وفي يونيو/حزيران 2007، اعتمد مجلس المنظمة إنشاء مكتب إقليمي فرعي جديد لأمريكا الوسطى في بنما. ويجري تعزيز القدرات على الصعيد القطري "من خلال تقديم دعم تقني وإداري معزز لممثلي المنظمة، وتدريب الموظفين، وإنشاء وظيفة موظف تقني وطني إضافية." وزاد التركيز على نقل الخبرة التقنية من المقر الرئيسي إلى المكاتب الميدانية (مثلاً بشأن الثروة الحيوانية، والأراضي والمياه، وإنتاج النباتات وحمايتها). وعلاوة على ذلك، نُقلت وظائف تقنية من مركز الاستثمار إلى كل مكتب من المكاتب الإقليمية الفرعية. ويجري تنظيم دورات لتجديد معلومات ممثلي المنظمة، اعتماداً على جملة أمور منها تكنولوجيا الاتصالات، وما إليها. ونتيجة لذلك، زادت حصة المكاتب الميدانية من الميزانية من 33 في المائة في 2004-2005 إلى 37 في المائة في برنامج العمل والميزانية المنقح 2006-2007، رغم أن الموارد المتاحة قد انخفضت بالقيم الحقيقية.</p>
زيادة الكفاءة وتحسين الأداء	<p>يتضمن برنامج العمل والميزانية 2006-2007 قائمة بتدابير أساسية يجب تنفيذها كجزء من إطار فعال لزيادة الكفاءة والإنتاجية. وتتضمن مبادئ هذا الإطار لتحقيق زيادات في الكفاءة والإنتاجية، في جملة أمور، شمول جميع العناصر؛ والتمكين والمساءلة؛ وتفويض السلطة، والتقييم الذاتي؛ وتخصيص التكاليف بفعالية. وترمي المنظمة فعلاً إلى تحقيق "زيادات في الكفاءة وتحسينات في الإنتاجية تبلغ قيمتها حوالي 10 ملايين دولار أمريكي في الفترة المالية الحالية". وينطوي تطبيق هذه المبادئ بصفة خاصة على ما يلي: إزالة خطوات المعالجة اليدوية من خلال تحسين دعم النظم؛ وإيضاح القواعد؛ وتفويض السلطة الإدارية والمالية؛ وإدخال تغييرات على قواعد تخصيص التكاليف؛ ووضع استراتيجية تسعير داخلية من أجل الموظفين. وسيوفر نشر نظام إدارة الموارد البشرية الجديد وظائف النظم اللازمة مسبقاً لمركز الخدمات المشتركة فيما يتعلق بهذا المجال من مجالات الإدارة.</p>
تعزيز الرصد والتقييم، والمراقبة	<p>أعادت مقترحات المدير العام الإضافية التي اعتمدها المجلس في نوفمبر/تشرين الثاني 2006 مليون دولار أمريكي تقريباً لبرنامج المراجعة المحلية للحسابات، ووفر مبلغاً آخر قدره 340 000 دولار أمريكي لمكتب المفتش العام، ومبلغاً قدره مليون دولار أمريكي لتعزيز آليات المراقبة الداخلية في شعبة المالية. وكان تمويل إضافي قدره 0.4 مليون دولار أمريكي قد اقترح من أجل التقييمات الذاتية في برنامج العمل والميزانية الرئيسي 2006-2007 (الفقرة 226 من الوثيقة C/2005/3) وأبقي على ذلك التمويل في مقترحات برنامج العمل والميزانية المنقح.</p>

### الاستنتاجات

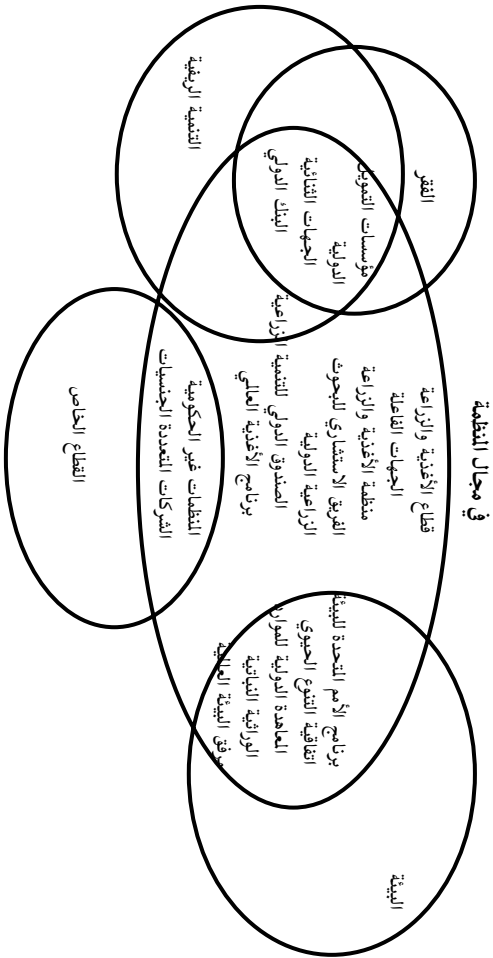
252 - لقد وُجِعت المنظمة على مدى العقود الستة الماضية بمهمة صعبة هي الاستجابة لتغيرات تتزايد باستمرار في السياق الذي تعمل فيه ولمجموعة واسعة من الطلبات الجديدة. وكانت المقاصد الأصلية للمنظمة محددة بعبارات بسيطة ومباشرة. وهذه المقاصد كانت تتمثل أساساً في العمل مع الحكومات على زيادة الإنتاج الغذائي العالمي. وفي ذلك الحين لم تكن المنظمة هي فحسب المنظمة القيادية بل كانت، عملياً، بالمعنى العام، المنظمة الوحيدة من نوعها.

253 - وخلال العقود التالية اتسع مجال عمل المنظمة بحيث أصبح يشمل اهتمامات بشأن المدونات والمعايير الدولية، والملكية الفكرية، والفقر والتنمية الريفية، وطائفة من القضايا المرتبطة بالبيئة من بينها الحفظ، وتغير المناخ، واستدامة طائفة متنوعة من الموارد الطبيعية. وعلاوة على ذلك فإن التزايد الهائل في الوكالات الدولية المعنية على نحو أو آخر بالزراعة كان معناه أن المنظمة تعمل الآن في ميدان مكتظ للغاية. فالبحوث الزراعية كمنفعة عامة دولية أصبحت الآن بلا جدال من اختصاص الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. وحدثت زيادة مضاعفة في عدد وحجم وتأثير المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجالات الزراعة والأمن الغذائي والبيئة. وأصبح القطاع الخاص قوة محركة للتغيرات في نظام الأغذية والزراعة العالمي. ويعرض الشكل 2-4 صورة للسياق الذي تجد فيه المنظمة نفسها الآن. وعند مضاهاة ذلك الشكل بالشكلين 1-2 و 2-2، المعروضين من قبل في هذا الفصل، تتبدى بسهولة زيادة تعقد وضع المنظمة الآن والشكوك التي تكتنف هذا الوضع بالمقارنة بالعهود الأسبق.



## الشكل 4-2 : المنظمة الآن

- السباق: القضايا والأحداث**
- انتهاء الحرب الباردة – اعتيقته صراعات إقليمية ووطنية
  - نشأة حالات الطوارئ الطبيعية وتلك التي تسبب فيها الإنسان
  - حالات المعز العنثائي وزيادة أعداد اللاجئين
  - مما وضع ضغوطا على كثير من الوكالات
  - الأهداف الإنمائية للألفية
  - هدف القضاء على الفقر والجوع
  - زيادة تركيز المعونة الدولية على القطاعات البيئية والاجتماعية
  - نشأة منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية
  - التطور الهائل للبيولوجيا الجزيئية والتكائنات المحورة وراثيا



- وجود مزيد من الجهات الفاعلة الجديدة**
- المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية
  - الدعوة، والتنفيذ، والشركاء
  - على المستوى الدولي والقومي والمحلي
  - القطاع الخاص: الشركات المتعددة الجنسيات، القومية والمحلية
  - البحوث – التكائنات المحورة وراثيا
  - إدارة الآفات
  - المعاهدات والاتفاقات الدولية
  - المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية
  - اتفاقية التنوع الأحيائي
  - اتفاقية جوارب حقوق الملكية الفكرية المتعلقة بالتجارة/ منظمة التجارة العالمية
  - احتفاء مجلس الأغذية العالمي

- تغيير النماذج**
- أصبح الآن نموذج التنمية الاقتصادية يتسم بما يلي:
    - الاقتصاد المفتوح، الذي توجيهه السوق، ويقوده القطاع الخاص
    - الحوكمة الجيدة وانتهاء الفساد
    - تهيئة الحكومات بيئة مواتية للتنمية الزراعية: يمكن أن تكون الزراعة قطاعاً منتجاً وأن تقوم النمو
    - إمكانية أن تقوم الصادرات للتنمية
    - تحسن إنتاجية المزارع الصغيرة – بحيث تحقق كل ربح الإنتاج وتجعل السوق هي القوة المحركة
    - الأمن الغذائي: 3 أجزاء
      - التوافر، وإمكانية الحصول على الغذاء، والتنمذية الجيدة
      - قبول الأجار بالمحاصيل الغذائية

### الكيفية: النهج والعمليات الجديدة

- الديمقراطية، والمشاركة، والملكية الزبائن
- أدوار صريحة للمجتمع المدني
- شراكات مع القطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية
- ولكن العمليات أصبحت أقصر أجلا وتكون الأزمات هي المحركة لها
- تتناول دعم الاستثمارات الطويلة الأجل
- وجود مزيد من الجهات الفاعلة في عملية لا مركزية ذات طابع محلي وتتسم بمزيد من التعقيد إلى حد كبير

254- وهذه التغيرات تجعل المنظمة تواجه طائفة من التحديات الجديدة مع استمرار عدم إيجاد حل لكثير من التحديات القديمة. إذ يجب الآن على المنظمة أن تعالج القضايا العالمية المتعلقة بالأغذية والزراعة مع مساعدتها في الوقت ذاته على بناء القدرات المحلية. ومن المتوقع من المنظمة أن تمارس قيادة إقليمية وعالمية من خلال توحيد جهود التنمية الدولية مع المراعاة الكاملة في الوقت ذاته لمجموعة مصالح ووجهات نظر وأولويات من تخدمهم، وهي مصالح ووجهات نظر وأولويات يوجد اختلاف بينها، إن لم تكن متعارضة. ومن المتوقع منها أن تسعى وتعمل بفعالية في شراكة مع الحكومات والسلطات اللامركزية والقطاع الخاص والوكالات الثنائية والمتعددة الأطراف الأخرى والمنظمات غير الحكومية، وأن تفعل ذلك على كل من صعيد القاعدة الشعبية والصعيد القومي والصعيد الدولي. ومطلوب منها أن تصبح لا مركزية وأن تعمل على زيادة مواطن قوة عملها على أرض الواقع مع التدليل على زيادة تحقيقها وفورات من حيث التكاليف الإدارية رغم عملها بميزانية تتناقص باستمرار.

255- ولقد تغير الكثير وما زال يتغير في البيئة التي تواجهها المنظمة. فقد انتقل محور التركيز بعيداً عن الإنتاج والدور المركزي للدولة في حالات فشل الأسواق - وهي ظاهرة تتفشى في المراحل الأولى من التنمية - نحو الاهتمامات بشأن الحوكمة والبيئة وصحة الإنسان والعولمة والتجارة وحقوق الإنسان وحقوق الحيوان والعمليات التشاركية.

256 - إلا أن كثرة من التحديات الأساسية التي تواجه المنظمة لم تتغير. فما زال الفقر المدقع هو الواقع اليومي لأكثر من مليار شخص. ويعاني من الجوع وسوء التغذية أكثر من 800 مليون شخص، كما أن أكثر من ربع جميع الأطفال دون سن الخامسة في البلدان النامية يعانون من سوء التغذية<sup>40</sup>. وما زال الفقر في البلدان الفقيرة موجوداً في الريف إلى حد كبير، إذ يعيش 75 في المائة من الفقراء في المناطق الريفية حيث يعتمد معظمهم بطريقة ما على الزراعة<sup>42</sup>. ومن بين هؤلاء، مازالت النساء من بين أنشط منتجي الغذاء من أجل استهلاك الأسرة المعيشية مع كونهن أيضاً الأكثر ضعفاً وتهميشاً. وحتى في البلدان الفقيرة التي حققت نمواً اقتصادياً سريعاً ونجحت في الحد من الفقر، مازالت المناطق الريفية هي مناطق الكساد النسبي والحرمان الشديد. وقد أسفرت العولمة وأسفر تحرير الأسواق المحلية والإقليمية عن إتاحة فرص جديدة في السوق للبعض، ولكنها أدت إلى تهديدات وشكوك جديدة لآخرين، وبخاصة لمن هم الأشد فقراً. ففي مناطق من أفريقيا جنوب الصحراء ومناطق أخرى، يحتاج كل من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والمalaria والسل المجتمعات الريفية ويقوّض الاقتصادات المحلية.

257- وهذه العوامل تبرز، معاً، الحاجة إلى منظمة عالمية لتكون منتدى دولياً محايداً سياسياً ويلقى احتراماً وموضوعياً وله حجية يمكن فيه بحث هذه القضايا المحورية واتخاذ قرارات من أجل العمل الجماعي. وتُبرز هذه العوامل أيضاً الحاجة إلى تعاون تقني موجه لتعزيز قدرات البلدان الأعضاء، ووضع السياسات، والتغلب على تأثيرات حالات الطوارئ. ولا تباري أي منظمة عالمية أخرى منظمة الأغذية والزراعة في ولايتها الشاملة فيما يتعلق

<sup>41</sup> العمل ككيان واحد. الفريق الرفيع المستوى التابع للأمين العام والمعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة في مجالات التنمية والمساعدة

الإنسانية والبيئة. الأمم المتحدة، 2006. مطبوع المنظمة المعنون "حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم"، 2005.

<sup>42</sup> مطبوع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية المعنون "الإطار الاستراتيجي 2010-2007".

بالأغذية والزراعة والغابات ومصايد الأسماك. وتشير جميع الأدلة، كما سيتضح في هذا التقرير، إلى وجود طائفة من المنافع والخدمات العالمية التي لا تستطيع أي منظمة سوى منظمة الأغذية والزراعة توفيرها.

258 - ولكن كما سيتضح في هذا التقرير لا توجد استراتيجية متفق عليها بشأن كيفية تحقيق ذلك، وبشأن ما يشكل أولوية وما لا يشكل أولوية، وبشأن ما يجب الإبقاء عليه وما يجب نبذه، وبشأن الاحتياجات من حيث الموارد، وبشأن كيفية توفيرها. وهذا يقوض الثقة في المنظمة ويعزز التدني المطرد في مواردها المالية. فقد جعل المنظمة تصل إلى مرحلة ينفق فيه الموظفون قدراً كبيراً من وقتهم بدرجة غير مناسبة في التماس تمويل لاستمرار العمليات فحسب. ومحصلة ذلك هي أن قدرة المنظمة آخذة في التدني وأن كثرة من اختصاصاتها الأساسية معرضة الآن للخطر.

259 - وعلى الرغم من شتى جهود التغيير التي بُذلت سابقاً ومن الاقتراحات الحالية لإدخال مزيد من التغيير، يُدرك من يعرفون المنظمة خبير المعرفة - وهم كبار مديريها، ومن بينهم المدير العام، والممثلون الدائمون لديها، وموظفو المنظمة، والمنظمات الرئيسية الشريكة لها - أن المنظمة تجد نفسها الآن في أزمة فيما يتعلق بمستقبلها. ومن يعرفونها حق المعرفة يدركون أيضاً أنها ما زالت تؤدي عدداً كبيراً من الأدوار الأساسية التي يلزم الحفاظ عليها. فالمنظمة أصبحت، إلى حد كبير، تعيش بفضل شكل ما من أشكال "جهاز التنفس الصناعي" المؤسسي - يبقى عليها حية ولكنه غير قادر على بعث الحياة في المريض بوجه عام أو غير راغب في ذلك. والأمل معقود على حدوث معجزة، ولكن مع انقضاء السنوات يتلاشى هذا الأمل. وإذا استمر مسار المنظمة الحالي فإنها ستصبح غير قادرة على الوفاء بتوقعات أعضائها، أو استغلال مزاياها النسبية، أو الحفاظ على اختصاصاتها الأساسية. وفي ضوء هذه الحقائق، ما الذي يمكن عمله وما الذي ينبغي عمله؟ وما هو أفضل سبيل متاح أمام المنظمة للاستجابة لذلك؟.

260 - لقد كان هذا هو التحدي الرئيسي الذي كان ماثلاً أمام التقييم الخارجي المستقل فيما يتعلق باختصاصات هذا التقييم التي دعت إلى إعداد تقرير يساعد المنظمة على "رسم طريق المستقبل... وتعزيز روح الوحدة والهدف لدى أعضاء المنظمة... وجعل المنظمة مهيأة للقرن الحادي والعشرين..."<sup>43</sup> وتحاول الفصول التالية أن تتصدى لهذا التحدي على ضخامته.

<sup>43</sup> اختصاصات التقييم الخارجي المستقل، الصفحتان 9 و 10.

## الفصل الثالث: فائدة وفعالية أعمال المنظمة التقنية للقرن الحادي والعشرين

### مقدمة

261- يتضمن الإطار 2-1 أهداف واختصاصات المنظمة. وتعرفها هذه الاختصاصات بأنها منظمة تعتمد على المعارف العالمية أوكلت إليها مهمة "تعزيز الرفاهية المشتركة" من خلال الأغذية والزراعة. وتتطلب المكونات الرئيسية للاختصاصات أن تعمل المنظمة لضمان توافر المعارف الأساسية عن الأغذية والزراعة لأولئك الذين هم في حاجة إليها، ومتى احتاجوا إليها وبالشكل الذي يمكن الوصول إليه واستخدامه. ويضع ذلك المنظمة، من خلال أعمالها التقنية، في موقع يجعلها تؤدي أدواراً متعددة الجوانب فهي الميسر، والمجمع للمعلومات والمنتج للمعارف فضلاً عن دورها كناشر لهذه المعارف والقائم بتبليغها.

262- وفي عام 1999، أكد أعضاء المنظمة من جديد أن "الغرض من المنظمة ما زال مفيداً وحيوياً وصالحاً"<sup>44</sup> (من خلال) "أهداف عالمية مترابطة ثلاثة، تركز المنظمة نفسها، على وجه الخصوص، لمساعدة الأعضاء على تحقيق:

- (أ) حصول جميع الناس في جميع الأوقات على الأغذية الكافية من الناحية التغذوية لضمان خفض أعداد الناس الذين يعانون من نقص مزمن في الأغذية بمقدار النصف في موعد لا يتجاوز عام 2015؛
- (ب) مواصلة الإسهام في التنمية الزراعية والريفية المستدامة بما في ذلك مصائد الأسماك والغابات وفي التقدم الاقتصادي والاجتماعي ورفاهية الجميع؛
- (ج) صون الموارد الطبيعية بما في ذلك الأراضي والمياه والغابات ومصائد الأسماك والموارد الوراثية للأغذية والزراعة وتحسينها واستخدامها المستدام."

263- وتسعى المنظمة إلى تحقيق هذه الأهداف من خلال أعمالها التقنية. ويقدم هذا الفصل التقييم الذي أجراه فريق التقييم الخارجي المستقل لهذه الأعمال التي اعتبر أنها تشمل ما يلي:

- (أ) جميع جوانب التعاون التقني بما في ذلك معظم أعمال المكاتب القطرية للمنظمة، وتنمية الاستثمار وحالات الطوارئ والخدمات القانونية للبلدان؛
- (ب) أعمال الإدارات التقنية والمكاتب الميدانية في وضع المعايير والمقاييس والطرق والمعلومات وقواعد البيانات والإحصاءات وما إلى ذلك؛
- (ج) وأعمال الأجهزة الرئاسية في المسائل التقنية.

<sup>44</sup> المنظمة، 1999: الإطار الاستراتيجي للمنظمة للفترة 2000-2015، ص. 3

264- ويبدأ التقييم التالي بفحص الأولويات الإجمالية التي وضعها أعضاء المنظمة لمختلف أنماط الأعمال التقنية، يعقبه عرض عام للموارد المتاحة للأعمال التقنية وتوزيعها وإعادة تخصيصها خلال فترة التقييم. وينتقل الفصل بعد ذلك، على وجه التحديد، إلى البرامج التقنية المجمعة تحت ثلاثة عناوين: (1) إدارة المعارف وإتاحتها للمستخدمين؛ (2) العمل في القطاعات التقنية؛ و(3) الأنشطة والمواضيع المشتركة بين إدارات المنظمة. ويعقب ذلك الاستنتاجات والتوصيات.

### الأولويات العامة للأعضاء في أعمال المنظمة التقنية

265- في حين اتفق أعضاء المنظمة على الأغراض والأهداف العريضة للمنظمة، فإنهم كانوا أقل نجاحاً بدرجة كبيرة في تحويل ذلك إلى توافق في الآراء بشأن الأولويات والخيارات والقرارات المتعلقة بما يمكن توقع أن تضطلع به المنظمة- وما لا تستطيع أن تضطلع به- بالموارد التي هي تحت تصرفها. ويجري فحص هذه المعوقات أمام زيادة الفعالية المؤسسية للمنظمة بشكل أكثر استفاضة في الفصلين الرابع والسابع من هذا التقرير. ولدى محاولة التقييم الخارجي المستقل التوصل إلى تقييم خاص به بشأن الاحتياجات والأولويات العامة في أعمال المنظمة التقنية، استخدم بالدرجة الأولى المصادر التالية:

- (أ) تحليل لمضمون بيانات الوفود في الأجهزة الرئاسية للمنظمة؛
- (ب) تحليل للمعلومات المستمدة من الزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل، وقد استخدمت قوائم المراجعة القطرية خلال الزيارات، وجرى تحليل النتائج بعد ذلك بالمقارنة مع إحدى المصفوفات. وقد أجرى هذا التحليل فريق من خبراء الاستعراض وكانت هناك درجة عالية من الترابط في النقاط التي أعطوها؛
- (ج) تحليل نتائج الاستبيان الواردة من البلدان ولا سيما من مديري الزراعة في البلدان النامية. وكان معدل الردود على هذا الاستبيان محدوداً (لم يرد سوى 39 رداً) إلا أن الردود كانت مرتفعة بما فيه الكفاية من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي مما يوفر مصداقية إحصائية؛
- (د) الدرجات التي منحها الممثلون القطريون للمنظمة والموظفون الفنيون للأنماط المختلفة من المساعدات التي طلبت في أكثر الأحيان مثل المساعدات في مجال السياسات، وبناء القدرات والتجارب؛
- (هـ) أوراق العمل التي تتضمن معلومات أساسية والتي طلب التقييم الخارجي المستقل إعدادها والتي تغطي السياسات الاقتصادية والبرنامج الخاص للأمن الغذائي، والاتفاقات والقوانين الدولية، والتعاون التقني، والتغذية والغابات ومصايد الأسماك والثروة الحيوانية، ومركز الاستثمار، والإحصاءات وقواعد البيانات ونظم المعارف والمعلومات (بما في ذلك الإنذار المبكر)، والمساعدات في حالات الطوارئ والإحياء والبحوث والإرشاد في مجال الزراعة، وخدمات الدعم الزراعي، والإنتاج النباتي ووقاية النباتات، وإدارة المياه والري، وإدارة الأراضي والتربة والبيئة والمساواة بين الجنسين؛
- (و) نتائج عمليات التقييم السابقة بما في ذلك التقييم المستقل للامركزية (2004) في المنظمة والاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني (2005).

266- وأسفرت قاعدة القرائن هذه عن استنتاجين رئيسيين، كان هناك توافق عريض وعميق في الآراء حولهما بين أعضاء المنظمة. فأولا أنه على الرغم من أن البلدان المتقدمة والنامية والشركاء في التنمية يميلون إلى تحديد الأولويات في شكل أنشطة معيارية وتشغيلية، أكد الجميع تقريبا أنه ذلك يمثل مجموعة متواصلة من الأعمال التي يكمل بعضها البعض. ولذا فإن الاختلافات الرئيسية لا تتعلق بمسألة واحدة في مواجهة أخرى بل تتعلق بالنقاط المختلفة لتأكيد الأولويات ضمن السلسلة المتصلة. وثانيا ترى جميع البلدان أن للمنظمة دورا هاما تضطلع به في مجال التعاون التقني.

267- وفيما يتجاوز ذلك، فإن الصورة فيما يتعلق باختلاف أولويات الأعضاء تصبح مبهممة بعض الشيء. ومن الصعب رصد التوافق الكامل في الآراء رغم وجود تقارب متين في العديد من المجالات. وتتضمن الفقرات التالية موجزا لبعض النتائج والملاحظات الرئيسية.

268- **السياسات:** تتفق جميع البلدان الأعضاء على الحاجة إلى الأعمال التي تقوم بها المنظمة في مجال السياسات. وأشار معظمها في هذا الصدد إلى الحياد النسبي للمنظمة في العمل المتعلق بالسياسات، ودورها كمنتدى لوضع المنتجات المعيارية والأسس التي تركز عليها معارفها المتعلقة بالسياسات لتزويد البلدان بالمساعدات. غير أن أنماط الإسهام في السياسات التي تحظى بأكبر قدر من الأهمية تختلف من بلد لآخر. فأقل البلدان نموا تلجأ دائما إلى المنظمة للحصول على مساعدات في مجالات قوتها المعيارية مثل السياسات المتعلقة بمعايير السلامة الغذائية في المنتجات المتداولة في التجارة، إلا أنها تسند أهمية عامة أقل لزيادة تطوير الأسس المعيارية والاتفاقات الدولية. ويصف مديرو الزراعة في البلدان النامية بصورة مستمرة قطاع المساعدات في مجال السياسات على أنه أولويتهم الأولى. وكانت الطلبات على سياسات القطاعات الفرعية أقل وفقا لما حملته ردود الموظفين الفنيين بشأن الطلبات على عملهم. ولا يرى عدد قليل من البلدان المتوسطة الدخل أن بوسع المنظمة أن تحقق أي دعم على مستوى السياسات الكلية بالقدر الذي يحتاجونه. ولم يقتصر ذلك على السياسات الاقتصادية والتجارية بل امتد إلى قضايا ترتيب الأولويات على مستوى البرامج الوطنية، والسياسات المؤسسية والتقنية. وقد أيدت الزيارات الميدانية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل هذه النتيجة حيث وجدت أيضا أن بعض البلدان المتوسطة الدخل في أمريكا اللاتينية وآسيا تتطلع للحصول على دعم في مجال السياسات في بعض المجالات المحددة مثل مصائد الأسماك.

269- **بناء القدرات:** أسندت كل البلدان المتقدمة والنامية أهمية كبيرة لدور المنظمة في بناء القدرات بما في ذلك التدريب. وقد تأكد ذلك أيضا في ردود الموظفين الفنيين والممثلين القطريين للمنظمة بشأن المجالات التي رصدوا أنها تعكس أعلى درجات الطلب على خدمات المنظمة. وكان بناء القدرات الشاملة أولوية أولى لمديري الزراعة مع اهتمام بلدان أفريقيا وآسيا بها أكثر قليلا من بلدان أمريكا اللاتينية والشرق الأدنى.

270- **الإحصاءات والبيانات الأساسية:** يشير تحليل مضمون البيانات التي أعطيت في الأجهزة الرئاسية إلى أن هذا الدور يؤخذ على أنه أمر مسلم به بعض الشيء. وعلى العكس من ذلك، كشفت الزيارات التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل للبلدان المتقدمة والمتوسطة الدخل أن توفير الإحصاءات والبيانات الأساسية حظي بالأولوية الأعلى. وقد

تأكد ذلك من خلال التقييم الناجم عن زيارات التقييم الخارجي المستقل لهذه البلدان ورأى أن البيانات الشاملة التي تقدمها المنظمة لا تتوافر في أي مكان آخر. وقد شارك في هذا التقييم والقيمة التي أسندت لهذا العمل، أصحاب الشأن غير الحكوميين في مجال البحوث، وإلى حد ما القطاع الخاص وأجهزة الإعلام. وأكدت الزيارات إلى أقل البلدان نموا أنها سجلت أقل استخدام مباشر لهذه البيانات العالمية إلا أنها تسند أهمية كبيرة لتعزيز قدراتها الخاصة على إنتاج هذه البيانات. كما أنها أكدت اعتماد هذه البلدان الكبير على المنظمة في مواصلة مراقبة العجز الغذائي والآفات والأمراض المتوطنة.

271- **الريادة على المستوى الميداني:** رأى الموظفون الفنيون والممثلون القطريون للمنظمة أن الطلب منخفض نسبيا على الخدمات في هذا المجال. وكان الرد مماثلا من جانب مديري الزراعة وكشفت التقارير الواردة من الزيارات القطرية لأفرقة التقييم الخارجي المستقل عن أن الاهتمام في هذا المجال كان منخفضا نسبيا أو محدودا باستثناء أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ففي هذه الحالة الأخيرة، يبدو أن الردود كانت تتعلق بما تعتقد البلدان أن بوسع المنظمة أن تقدمه أكثر مما كانت تتعلق بما تفضل أن تقدمه. وقد أسفر الجانب الأكبر من الاجتماعات مع كبار المسؤولين الحكوميين عن أنهم لا يرون أن للمنظمة دورا كبيرا تؤديه للقيام بأعمال الريادة. وهم يعتقدون في معظم الحالات أن بوسع المنظمات غير الحكومية القيام بتلك الأعمال أو عن طريق المشاريع الثنائية المستقلة. وقد أعرب الكثير من الموظفين في أسرة الأمم المتحدة ودوائر الجهات المانحة عن انتقادات شديدة لأنشطة الريادة التي تقوم بها المنظمة مشيرين إلى أنها لا تحدث أي تأثير. وفي هذا الصدد تبين أن تليفود لا يشكل أولوية على المستوى القطري.

272- **التشريعات والاتفاقات الدولية:** استنادا إلى الزيارات القطرية وبيانات الأجهزة الرئاسية، يسند الكثير من البلدان المتقدمة وبعض البلدان المتوسطة الدخل أولوية عالية لدور المنظمة في وضع السياسات الدولية والأطر القانونية والتنظيمية سواء تحت إشراف المنظمة أو في الهيئات الدولية الأخرى مثل اتفاقية التنوع البيولوجي والأمم المتحدة في المسائل ذات الصلة بقانون البحار وشؤون المحيطات. وخُصّص المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل إلى أن ذلك لا يشكل مع هذا أولوية بالنسبة لمديري الزراعة في معظم البلدان النامية والموظفين الفنيين والممثلين القطريين للمنظمة. فأقل البلدان نموا تميل إلى الاعتقاد بعدم وجود منفعة مباشرة كبيرة لها من هذه الأعمال، مؤكدة أن جداول الأعمال الخاصة بالقانون الدولي ما زالت توضع بتأثير من البلدان المتقدمة. غير أنها أكدت أيضا أنه، نظرا لكون التشريعات والاتفاقات الدولية على ازدياد، فإنها تود أن ترى المنظمة تؤدي دور المنتدى المفضل لذلك حيث أنها منظمة محايدة وتقنية تتساوى فيها الفرص لجميع البلدان للمشاركة في صنع القرار.

273- **الدعوة:** في حين يبدو أن البلدان الأعضاء تفترض أن المنظمة سوف تضطلع بدور الدعوة في مجال الأغذية والزراعة، يبدو أنه لا يوجد الكثير من الوضوح وحتى توافق أقل في الآراء بشأن ما يعنيه ذلك على وجه الخصوص وما ينبغي أن ينطوي عليه. وبالإجمال، كانت البلدان النامية أكثر تأييدا من البلدان المتقدمة للدعوة المعممة لأهمية الأغذية والزراعة. ويمتد ذلك إلى المواقف بشأن يوم الأغذية العالمي ومؤتمر القمة العالمي للأغذية. فقد تبين لأفرقة التقييم الخارجي المستقل، أثناء الزيارات القطرية، أنه كما الحال بالنسبة للجوانب الأخرى لأعمال المنظمة، كذلك تتأثر الأولوية المسندة

للدعوة بتصور البلد لدى فعالية المنظمة في القيام بدور الداعية وهو الأمر الذي كثيراً ما يُنظر إليه على أنه في تناقص. وكما يتضح من المناقشات التالية في القسم الذي يلخص الدعوة والاتصالات، فإن هناك عدم اتفاق في الكثير من البلدان المتقدمة بشأن رسائل السياسات الرئيسية التي دعت إليها المنظمة.

274- **حالات الطوارئ والإحياء:** كان هناك توافق متزايد بين جميع البلدان على أن للمنظمة دوراً هاماً تضطلع به في مجال مراقبة ومكافحة الآفات النباتية والأمراض الحيوانية، وعلى ضرورة إسناد أولوية للتنسيق والدعم التقني للقيام بأعمال الإحياء الفورية.

## 275- الأولويات في المجالات التقنية الأخرى:

- (أ) قطاع المحاصيل: أسند معظم الأعضاء أقصى أولوية لتنمية قطاع المحاصيل. وهذا أمر متوقع بالنظر إلى أن المحاصيل تشكل أكبر جزء من الأمن الغذائي الزراعي والنتاج المحلي الإجمالي، وفرص العمل في معظم البلدان؛
- (ب) استناداً إلى المناقشات داخل البلدان التي أجرتها أفرقة التقييم الخارجي المستقل، وبيانات الأجهزة الرئاسية، والردود على الاستبيان، تسند الغالبية العظمى من البلدان أولوية لمصايد الأسماك والغابات والدستور الغذائي، والمواصفات الغذائية والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، ومكافحة وإدارة الآفات والأمراض المعدية، بما في ذلك أنفلونزا الطيور، وكذلك الجراد بالنسبة للبلدان المعرضة لهذا الخطر؛
- (ج) تشدد الأجهزة الرئاسية على القضايا ذات الصلة بالمساواة بين الجنسين إلا أن هذه القضايا أقل وضوحاً في المعلومات المسترجعة على المستوى القطري، ولم يرد ذكر لها على الإطلاق في كثير من الزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل؛
- (د) بالنسبة للبلدان المتضررة من الجوع والتعرض لانعدام الأمن الغذائي، وحالات الطوارئ (نحو 68 في المائة من البلدان النامية<sup>45</sup>) فضلاً عن الكثير من الجهات المانحة الرئيسية، أسندت أولوية متقدمة للأعمال في مجال المعلومات عن الأغذية وتقييم التعرض لنقص الأغذية؛
- (هـ) حصلت إدارة الأراضي على درجة عالية من مديري الزراعة، ويعكس ذلك الضغوط المتزايدة على موارد الأراضي في معظم البلدان النامية. وبرزت إدارة المياه بوصفها أولوية رئيسية في عدد متزايد من البلدان حيث تمثل الضغوط على الموارد المائية مسألة هامة، وتفرض قيوداً على الإنتاج في قطاع الزراعة. غير أن البعثات وجدت أن أولويات البلدان لعمل المنظمة في هذه المجالات، كما هي الحال

<sup>45</sup> هذه النسبة عبارة عن تركيبة من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل حيث يعاني 20 في المائة أو أكثر من السكان من نقص الأغذية أو التعرض لحالات الطوارئ المعقدة. المصدر برنامج الأغذية العالمي وموقع الإغاثة الخاصة بمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والبنك الدولي.



في العديد من المجالات الأخرى، منخفضة على أساس أن قدرة المنظمة ضعيفة، وأن لدى منظمات أخرى قدرات ومرونة وفائدة أكبر؛

- (و) وأسند مديرو الزراعة أولوية منخفضة للدعم في مجال التجارة بالسلع الزراعية. ويختلف ذلك عن النتائج التي توصل إليها تقييم عمل المنظمة في مجال السياسات<sup>46</sup> والمعلومات التي حصلت عليها أفرقة التقييم الخارجي المستقل أثناء الزيارات القطرية التي تضمنت مقابلات مع وزراء المالية وكبار المستشارين بشأن السياسات الوطنية الشاملة. وحسبما أشار تقييم عمل المنظمة في مجال السلع والتجارة، تتضاءل باطراد مشاركة إدارات الزراعة في التجارة، وأصبحت أقل أهمية في صنع السياسات الوطنية، في كثير من الحالات على الأقل، مما يفسر على الأرجح الاختلاف المبين هنا؛
- (ز) حظي البرنامج الخاص للأمن الغذائي بأولوية عالية من معظم البلدان النامية في الهيئات الرئاسية للمنظمة إلا أن ممثلي الحكومات الوطنية على المستوى القطري وغيرهم أيضاً من أصحاب الشأن بعثوا برسائل غير واضحة بدرجة كبيرة لا بل سلبية في معظمها.

## الموارد المخصصة لأعمال المنظمة التقنية

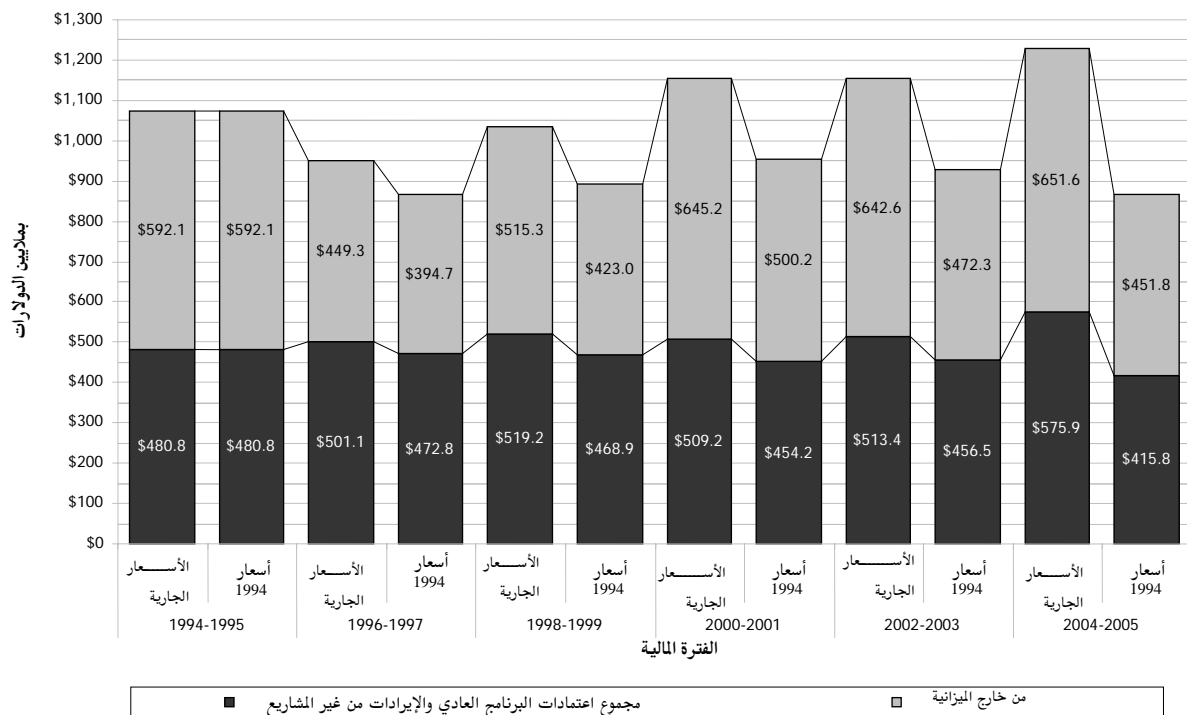
### توافر الموارد وتوزيعها

276- يوجز هذا القسم من الفصل الاتجاهات في تخصيص الموارد لأعمال المنظمة التقنية. ويرد مدى ما وجده التقييم الخارجي المستقل من عناصر داعمة ومستدامة لهذا التخصيص للموارد في نهاية هذا الفصل جنباً إلى جنب مع النتائج الشاملة بشأن أعمال المنظمة التقنية.

277- وكما حدث بالنسبة لموارد المنظمة ككل، انخفض مجموع ميزانية البرنامج العادي للأعمال التقنية انخفاضاً شديداً بالأرقام الحقيقية، حيث تراجع بنحو 15 في المائة فيما بين الفترتين 1994-1995 و 2004-2005. وكان الانخفاض في الموارد من خارج الميزانية خلال نفس الفترة أكثر وضوحاً حيث بلغ 22 في المائة بحيث وصل مجموع الانخفاض إلى 19 في المائة (انظر الشكل 3-1). وهذا الانخفاض في الموارد من خارج الميزانية طغى عليه الارتفاع في هذه الموارد التي خصصت للطوارئ والإحياء. وزادت هذه الأخيرة من نقطة الصفر تقريباً في بداية الفترة إلى 176 مليون دولار أمريكي بأسعار 1994-1995 في الفترة 2004-2005.

<sup>46</sup> تقييم المساعدات في مجال السياسات في المنظمة (التعاون مع البلدان الأعضاء في وضع السياسات الوطنية 1994-1999) مع اهتمام خاص ببرنامج التعاون التقني في المنظمة) 2001.

الشكل 3-1: موجز الموارد المخصصة لأعمال المنظمة التقنية (1995-1994 إلى 2005-2004)



278- وقد ازدادت نسبة الموارد من خارج الميزانية التي تدعم الأعمال التقنية للمنظمة من نحو 96 في المائة في 1994-1995 إلى ما يقرب من 100 في المائة في 2005-2004 غير أن الموارد من خارج الميزانية لم تظهر أي اتجاه ملحوظ كنسبة من مجموع موارد المنظمة التقنية، وظلت أعلى قليلا من نصف الموارد المتاحة. وقد تراوحت النسبة الإجمالية لاعتمادات البرنامج العادي للأعمال التقنية (انظر الجدول 3-1) بين 71 و 72 في المائة في ظل عدم توافر اتجاه واضح.

279- وثمة مؤشر آخر على مدى توافر الموارد يتمثل في التغيير في الموظفين الفنيين الممولين من البرنامج العادي. فخلال الفترة من 1994-2006، انخفض العدد الإجمالي للموظفين الفنيين الممولين من البرنامج العادي بنسبة تزيد قليلا عن 15 في المائة إلا أن هذه النسبة تصل إلى 31 في المائة في الموظفين الفنيين التقنيين في الاختصاصات المختلفة. وفي نفس الفترة، أظهرت مستويات التوظيف الشاملة في الأقاليم زيادة طفيفة تروى على 7 في المائة وذلك أساسا نتيجة لخفض مستويات الوظائف وخفض تكاليف الموظفين في العديد من المواقع الميدانية. وانخفضت أعداد الموظفين الممولين من البرنامج العادي بنسبة 17 في المائة (انظر الفصل السادس لمزيد من التفاصيل). وفي حين انخفضت نسبة الموظفين الأساسيين في المقر الرئيسي بشأن كل مجال من المجالات الفنية زادت نسبة الموظفين الذين يعملون بصورة حصرية في تقديم الدعم المباشر للبلدان الأعضاء زيادة طفيفة. كذلك انخفضت النسبة الفعلية للموارد المتاحة للأعمال التقنية مرة أخرى نتيجة للزيادة في

أعباء تكاليف المرافق الأساسية لخدمات الدعم (مثل تركيبات الحاسوب ونقل المكاتب) والزيادة في أداء المهام الإدارية من جانب المسؤولين الفنيين<sup>47</sup> (انظر الفصل الثامن).

الجدول 3-1: التغيرات في النسبة من موارد البرنامج العادي المخصصة للأعمال التقنية فيما بين الأغراض والوحدات (استناداً إلى الاعتمادات الصافية الإسمية)							
2006-2007	2004-2005	2002-2003	2000-2001	1998-1999	1996-1997	1994-1995	
% 33.3	% 35.4	% 34.9	% 35.1	% 37.1	% 36.9	% 37.7	المقر الرئيسي (الأعمال التقنية)
% 7.3	% 7.3	% 8.9	% 8.6	% 7.8	% 7.5	% 7.9	المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية
% 10.2	% 9.5	% 10.7	% 10.2	% 9.3	% 9.3	% 9.0	المكاتب النظرية
% 2.1	% 2.1	% 2.0	% 2.2	% 2.5	% 2.7	% 2.5	مركز الاستثمار
% 13.5	% 13.7	% 13.6	% 13.1	% 12.8	% 13.5	% 12.5	برنامج التعاون التقني بما في ذلك إدارة وحدة التعاون الفني
% 3.6	% 4.1	% 3.5	% 4.0	% 5.1	% 2.2	% 1.8	المكاتب القطرية وإدارة البرنامج الميداني
% 70.0	% 72.2	% 73.6	% 73.1	% 74.6	% 72.1	% 71.4	المجموع

280- لم تكن التغيرات كبيرة في النسب المتعلقة بموارد البرنامج العادي الشاملة المخصصة للأعمال التقنية فيما بين الأغراض والوحدات (انظر الجدول أعلاه). وثمة انخفاض طفيف في الوحدات التقنية في المقر الرئيسي. وقد أصبح هذا الانخفاض أكثر وضوحاً في الفترة 2006-2007. وزاد عدد المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية ثم انخفض وإن كانت التأثيرات الكاملة لعملية إعادة التنظيم الأخيرة قد لا تتضح بصورتها الكاملة من الأرقام. وزاد عدد المكاتب القطرية زيادة طفيفة كنسبة مئوية كما زاد برنامج التعاون التقني وكانت أكبر زيادة في النسبة المخصصة للمكاتب القطرية وإدارة البرنامج الميداني حيث تضاعفت من 1.8 في المائة في 1994-1995 إلى 3.6 في المائة في 2006-2007.

281- وكشف استبيان أجره التقييم الخارجي المستقل للوقت الذي أنفقته الإدارات التقنية في المقر الرئيسي في 2005-2006 على التعاون التقني مقابل الأعمال المعيارية عن متوسط انقسام يبلغ نحو 30 في المائة (للأعمال التقنية) و70 في المائة (للأعمال المعيارية). وقد خصصت إدارة التنمية المستدامة السابقة، وإدارة الزراعة والمكتب القانوني نسبة من مواردهما للأعمال التقنية أكبر من تلك التي خصصتها إدارة مصائد الأسماك في حين خصصت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية نسبة أقل بكثير. ولم تتوافر أية بيانات للسلاسل الزمنية. لذا لم يستطع التقييم الخارجي المستقل أن يؤكد مدى تمثيل هذه النسب إلا أن التقارير السابقة تشير إلى أن الوضع هو كذلك. وعلى أية حال، فإن ثمة قضايا مطروحة هنا سوف تناقش في ما يلي بالنسبة إلى مختلف المجالات التقنية.

<sup>47</sup> يبين مسح قياس الأعمال أن نسبة الوقت الذي ينفقه الموظفون الفنيون من جميع الأنواع في المقر الرئيسي على المهام الإدارية والتشغيلية قد زادت من 16.2 في المائة في 2000 إلى 23.4 في المائة في 2006. وانخفضت النسبة من وقت الموظفين في المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية التي أبلغ عن إنفاقها على الشؤون الإدارية إلا أنها ظلت عند نسبة 43 في المائة وذكر الموظفون في المكاتب القطرية أنه يجري الآن إنفاق نحو 65 في المائة من وقتهم على الشؤون الإدارية.

### التغييرات في تخصيص الموارد في الميادين التقنية

282- تعتبر التغييرات بمرور الوقت، في نمط مخصصات موارد البرنامج العادي للمجالات التقنية مؤشرا على الطريقة التي تكيفت بها المنظمة مع القيود المفروضة على الميزانية ككل والمدى الذي خصصت به الموارد وفقا للأولويات أو خفضها بصورة غير متساوية عبر جميع البرامج (انظر الجدول 3-2). وكانت أمانة المنظمة قد قامت، بناء على طلب من التقييم الخارجي المستقل بتحليل التغييرات في بعض المجالات التقنية الرئيسية من حيث النسبة التي تلقتها من الميزانية المخصصة للأعمال التقنية وبعض مجالات العمل هذه لا يعتمد بعضها على الآخر (مثل مصايد الأسماك والإحصاءات الأساسية). ونتيجة للتغييرات في هيكل البرامج كان هذا التحليل تقريبا بحكم الضرورة. وخلال فترة الأربعة عشر عاما، (7 فترات مالية) 1994-2005 إلى 2006-2007 حدثت بعض التغييرات الكبيرة في نسبة مخصصات الموارد فيما بين المجالات التقنية. وتمثل أكبر تغيير في مضاعفة نسبة الموارد المخصصة للآفات النباتية المهاجرة (بما في ذلك الجراد)، ومن الناحية الأخرى، انخفاض بنسبة تبلغ نحو 40 في المائة في نسبة الموارد المخصصة للإنتاج الحيواني وأعمال السياسات باستثناء صحة الحيوان. وكانت جميع التغييرات الأخرى أقل من ذلك. وعلى ذلك فإن من الواضح أن التحولات القاطعة في الموارد لم تتم بسرعة وفقا للأولويات المتغيرة.

الجدول 3-2: نسبة الميزانية التقنية للبرنامج العادي لعدد مختار من المجالات ونسبة التغيير خلال الفترة 1994-1995 إلى 2006-2007			
الزيادة / الانخفاض في الحصة	2007-2006	1994-1995	
<b>المجالات التي زادت نسبتها المئوية من المجموع:</b>			
الآفات النباتية العابرة للحدود بما في ذلك الجراد	1.54 %	0.77 %	101.8 %
الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات	1.39 %	0.77 %	82.1 %
الموارد الوراثية	4.39 %	2.45 %	79.2 %
نظام معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر	3.20 %	1.93 %	66.3 %
البرنامج المشترك بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية <sup>48</sup>	1.66 %	1.16 %	43.0 %
الدستور الغذائي والمواصفات الغذائية	1.71 %	1.30 %	31.5 %
الغابات	8.86 %	7.26 %	22.0 %
مصايد الأسماك	11.71 %	10.72 %	9.2 %
صحة الحيوان	1.75 %	1.71 %	2.6 %
<b>المجالات التي انخفضت نسبتها المئوية من المجموع:</b>			
المياه	2.48 %	2.58 %	3.9 %
المساعدات القانونية	0.93 %	0.98 %	4.3 %
الهندسة والصناعات الزراعية <sup>49</sup>	2.51 %	2.80 %	10.3 %
البحوث والتوعية والإرشاد	2.49 %	2.80 %	11.1 %
السياسات والتجارة	11.67 %	13.18 %	11.4 %
التغذية (باستثناء المواصفات الغذائية)	3.91 %	4.87 %	19.7 %
الأراضي	2.37 %	3.23 %	26.8 %
الخدمات المالية الريفية والتسويق	2.11 %	2.90 %	27.0 %
الإحصاءات الأساسية (الزراعة ومصايد الأسماك والغابات)	4.54 %	6.66 %	31.8 %
المبيدات والإدارة المتكاملة للآفات	1.18 %	1.91 %	38.4 %
الثروة الحيوانية (باستثناء صحة الحيوان)	2.56 %	4.26 %	39.9 %

<sup>48</sup> الشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية المعنية بالتقنيات النووية في الأغذية والزراعة ليست مجالا من مجالات العمل بهذا المعنى بل تسهم في عمل المنظمة في مجالات الثروة الحيوانية وإنتاج المحاصيل وسلامة الأغذية.

<sup>49</sup> خلال الفترة قيد التقرير، انخفض العمل في الهندسة الزراعية إلى الصفر تقريبا.

283- ويبين الجدول أعلاه أنه خلال الفترة بين 1994-1995 و 2006-2007، زادت الحصة من ميزانية الأنشطة التقنية في البرنامج العادي في تسعة مجالات برامجية وانخفضت في أحد عشر مجالا ومن المتعذر قياس مدى توافق هذه التحويلات مع المؤشرات على أولويات الأعضاء ولا سيما من حيث ترتيبات الحجم. ومن الواضح أن الكثير من التغييرات كان في اتجاه الأولويات التي حددها الأعضاء (مثل الآفات النباتية العابرة للحدود والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، والدستور الغذائي) في حين حدثت تغييرات أخرى في الاتجاه المعاكس (مثل حجم الانخفاض النسبي في الأعمال الإحصائية).

284- ويبين نمط التغيير، إلى حد ما، أنه من الأسر إجراء التعديلات داخل الشعب من إجراءاتها فيما بين الشعب. ويسري الشيء نفسه على الإدارات. فالزيادة الصغيرة نسبيا في مصائد الأسماك- التي من الواضح أنها مجال من مجالات الأولوية للأعضاء تبين هذه النقطة الأخيرة. كذلك فإن الزيادات في الدستور الغذائي والمواصفات الغذائية كانت إلى حد ما على حساب العمل في مجال التغذية والزيادات في صحة الحيوان على حساب الأعمال الأخرى المتعلقة بالثروة الحيوانية.

285- وثمة تطور آخر يتمثل في انخفاض نسبة الموارد المتاحة للإدارات التقنية لتغطية المصروفات الأخرى غير تكاليف الموظفين. ويشمل ذلك تكاليف السفريات المتصلة بالمساعدات التقنية أو الاجتماعات، وتعيين الخبراء الاستشاريين، وتكاليف الاجتماعات بما في ذلك الترجمة التحريرية والترجمة الفورية، والنشر الإلكتروني والورقي. وانخفض المبلغ المتاح للتكاليف لغير الموظفين من 35 في المائة في 1994-1995 إلى 26 في المائة في 2006-2007. كما كانت هناك فروق كبيرة فيما بين الإدارات التي لم تتبع بصورة كاملة نمط عدد الاجتماعات التي تديرها. ففي 2006-2007، خصصت إدارة الزراعة 33 في المائة من ميزانيتها للتكاليف لغير الموظفين في حين لم تخصص إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية سوى 15 في المائة. ويعني ذلك أن هذه الإدارة الأخيرة قد خصصت خلال الفترة الحالية هذه النسبة الصغيرة للغاية من موارد البرنامج العادي للإنفاق على أعمال لا يستطيع أن يقوم بها موظفوها الذين يجلسون خلف مكاتبهم. ومن الأسر خفض الميزانيات الخاصة بغير الموظفين من خفض عدد الوظائف. وهي مسألة سيعاد مناقشتها في الفصل السابع بشأن البرمجة ووضع الميزانيات كما هي الحال بالنسبة للمناقشات المتعلقة بالتحويلات في الموارد بين الشعب والإدارات.

286- وبصفة إجمالية، فإن التغييرات في توزيع الموارد خلال الفترات المالية السبع المشار إليها أعلاه كانت ضئيلة فيما بين المجالات التقنية وفيما بين الأعمال التقنية المعيارية والأنشطة ذات الصلة بالميدان. وكانت هناك تغييرات - الزيادة الكبيرة في الأعمال المتعلقة بمواجهة حالات الطوارئ والإحياء أحد هذه التغييرات. إلا أن المنظمة عكفت بدرجة كبيرة على إجراء تعديلات ثانوية. ومن الواضح أنه لا الإدارة ولا الأعضاء قد تمكنوا من تحديد التحويلات الرئيسية المرغوبة في الأولويات، ونقل الموارد اللازمة للاستجابة لها.

### إدارة المعارف وتوفيرها للمستخدمين

287- مع انخفاض تكاليف الاتصالات وقدرات الحاسوب، وفرت قدرة الانترنت المستمرة الكثير من الفرص الجديدة وأتاحت ظهور وسائل جديدة تماما لإعداد ونشر المعرفة. وقد تمكنت بعض المجتمعات، بفضل ذلك، من تخطي الحواجز

الموضوعة أمام الاستثمار. كما أحدثت واقعاً فيه من يملك التكنولوجيا ومن لا يملكها، وأثارت مشاكل الإفراط في تحميل المعلومات، والصعوبات التي تواجه المستعملين في التمييز بين النافع والأقل نفعاً من الكم الهائل من المعلومات. وبالنسبة للمنظمة، بوصفها الجهة المسؤولة عن إعداد المعارف، ومجمعاً لها ونشرها، وفرت فرصاً لإقامة شراكات لم تكن متوافرة في السابق على المستويين الفردي والمؤسسي.

288- غير أن هذه التطورات التكنولوجية يجرى في كثير من الأحيان الخلط بينها وبين إدارة المعرفة بحد ذاتها. وهي لم تعدل من أدوار المنظمة الأساسية فيما يتعلق بإدارة المعارف ذات الصلة بالأغذية والزراعة. وهي تشمل (1) الدعوة والاتصال والإعلام للجمهور (2) تطوير المعارف ونشرها من خلال التعاون التقني (3) إعداد المعارف من خلال التجميع والتحليل (سيناقش ذلك في هذا الفصل بالمقارنة بالبرامج التقنية المنفصلة) و (4) تجميع المعارف ونشرها من خلال النشر الورقي وعن طريق الانترنت.

### الدعوة والاتصال

#### معلومات أساسية

289- يتناول هذا القسم من الفصل الجهود التقنية التي تبذلها المنظمة والتي تهدف بصورة محددة إلى الدعوة والاتصال بشأن القضايا الرئيسية. ويجرى تناول مسائل الاتصال التقني الضيقة بما في ذلك المطبوعات الالكترونية والورقية والحصول على المعلومات بصورة منفصلة في ما يلي. ولأغراض التحليل الذي يجريه التقييم الخارجي المستقل، جرى تعريف الدعوة بأنها استخدام القوانين ووسائل الإقناع في إقناع جمهور مستهدف بالرغبة في إحدى القضايا أو مسار للعمل أو أهميتها. وهناك جوانب مشتركة وتداخل بين الدعوة من ناحية والمشورة، والمنتديات الاستشارية، والتحليل والمعلومات من ناحية أخرى. وتنخرط المنظمة في عمليات الدعوة والعلاقات العامة بالدرجة الأولى لضمان التقدم في تحقيق أهدافها العريضة التي أشير إليها سلفاً بإيجاز في هذا الفصل، وكذلك للحصول على الدعم للمنظمة ذاتها.

290- وكانت الدعوة على المستويين العالمي والوطني لأغراض قضايا السياسات، والمعايير والمقاييس دائماً جزءاً أساسياً من عمل المنظمة. وترجع الدعوة الموجهة للجمهور غير المتخصص بما في ذلك الصلة بعمليات جمع التبرعات، إلى عام 1963 عندما قام مؤتمر المنظمة للمرة الأولى بالربط بين التحرر من الجوع والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ومن ثم، أدت حملة التحرر من الجوع في الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي إلى ظهور العديد من المنظمات غير الحكومية الوطنية التي لا تزال تعمل حتى اليوم. وبدأ برنامج العملات والميداليات، الذي كان يصدر الميداليات والعملات للإعلان عن الأغذية والجوع وجمع التبرعات عام 1976، وجرى الاحتفال ببيوم الأغذية العالمي لأول مرة عام 1981. وتؤيد الغالبية العظمى من أعضاء المنظمة دور المنظمة في مجال الدعوة، واعتمد ذلك بوضوح في الإطار الاستراتيجي. إلا أن بعض مكونات وأمثلة الدعوة مثل استخدام التكنولوجيا الحيوية في مجال الزراعة، موضع جدل يفوق ما يدور بالنسبة لمعظم جوانب عمل المنظمة الأخرى.

291- وقد ربط الإطار الاستراتيجي (1999) بوضوح بين الاتصالات والدعوة، وجعل من إبلاغ رسائلها استراتيجية من الاستراتيجيات<sup>50</sup> الست المشتركة بين وحدات المنظمة. لذلك أصدرت المنظمة عام 1999 سياسة واستراتيجية الاتصال المؤسسي التي ذكر في مقدمة المدير العام أن "المنظمة كانت تعمل في السابق دون سياسة اتصال مؤسسيه، وكانت تعتمد بدلا من ذلك على ما كان يبدو تقسيما برنامجيا للعمل والمسؤوليات (...). وكانت أنشطة الاتصال والمعلومات تفتقر في كثير من الأحيان للتركيز والتنسيق. ولم تتوافر أية آلية لتحديد الرسائل المؤسسية الرئيسية، ولإبلاغ وتوعية الموظفين بشأنها<sup>51</sup>" وعلى ذلك اقترحت آليات "لإقامة ثقافة الاتصال". وأنشئت لجنة جديدة للاتصال المؤسسي لتنسيق عملية تنفيذ السياسات واستعراض ورصد خطط الاتصال بين الإدارات والنشر.

292- وتقوم المنظمة بالدعوة لدى الحكومات وصانعي الرأي العام والجمهور العام. وهذه الجهات مترابطة من حيث أن الاهتمام الشامل من جانب الرأي العام يؤثر في جدول الأعمال السياسي الواسع :

(أ) فعلى المستويين العالمي والإقليمي، تعمل المنظمة مع صانعي الرأي والقرارات في المنتديات الدولية ومن خلال المطبوعات الرئيسية (مثل حالة الأغذية والزراعة وحالة انعدام الأمن الغذائي) لوضع القضايا الرئيسية على جدول الأعمال الدولي ولتيسير المداولات والإجراءات على المستويين الوطني والدولي. كما أنها تسترعي الاهتمام على المستوى الوطني إلى القضايا الناشئة العابرة للحدود وتوصي بالممارسات الجيدة؛

(ب) وتتطلع المنظمة سواء دوليا أو وطنيا إلى المهتمين غير المتخصصين والجمهور العام لاستثارة الوعي بحجم وأهمية القضايا وخاصة الجوع وانعدام الأمن الغذائي. وتسعى بالتالي إلى التأثير بصورة غير مباشرة في التدابير التي تتخذها الحكومات ووكالات المعونة والمنظمات غير الحكومية وغيرها. وقد تم ربط ذلك في إطار تليفود بتعبئة الموارد.

وهناك عمليتا تقييم جاريتان تكتسبان أهمية خاصة بالنسبة للتقييم الخارجي المستقل فيما يقوم به من تحليل للدعوة والاتصال وهما تقييم عام 2005 للاستراتيجية المشتركة بين وحدات المنظمة بشأن توصيل رسائل المنظمة<sup>52</sup> وتقييم عام 2006 بشأن تليفود<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> الفقرتان 135 و 136

<sup>51</sup> ص 4 من الوثيقة PC 94/5

<sup>52</sup> المنظمة، 2005: تقييم الاستراتيجية المشتركة بين وحدات المنظمة: إبلاغ رسائل المنظمة

<sup>53</sup> المنظمة، 2006: تقييم تليفود

## أعمال الدعوة الموجهة إلى صانعي القرارات

### المخرجات ونوعيتها

293- كان مؤتمر القمة العالمي للأغذية (1996) ومؤتمر المتابعة له أي مؤتمر القمة العالمي للأغذية: خمس سنوات بعد الانعقاد (2002) جهدين رئيسيين من الجهود التي بذلتها المنظمة للتركيز على أهمية معالجة الجوع. وقد جمعا معا أدوار المنتدى المحايد الذي يحدد الأهداف والسياسات العالمية، والدعوة وزيادة إبراز مشكلة الجوع. وأدير المؤتمر بتكاليف تقل كثيرا عن تكاليف مؤتمرات القمة المماثلة. وأشار المشاركون من البلدان النامية على مستوى رؤساء الجمهورية ورؤساء الوزراء إلى الأهمية الرئيسية للموضوع المعروض أمامهم، في حين كان مستوى التمثيل من البلدان المتقدمة منخفضاً. وقد أحدث مؤتمرا القمة توافقا كبيرا في الآراء يفوق ما كان يحدث عادة. وكان قد ووفق مسبقا على بيانات القمة مما نفى الحاجة إلى التفاوض المطول بشأنها. وكانت منتديات المنظمات غير الحكومية داعمة بقوة وليست معترضة ربما لذلك انخفضت تغطية أجهزة الإعلام العالمية.

294- الدعوة والاتصال في السياسات نحو الحكومات ومشكلي الرأي العام الآخرين: هناك وعي متزايد بأن الدعوة لا تتعلق فقط بالقضايا والتحليل ذات الأهمية بل إنه من الضروري أن تكون هناك استراتيجية تجميعية لتحديد القضايا وإيجاد الحلول لها، وصياغة الرسائل، وتعريف المهتمين المستهدفين لهذه الرسائل وبلورة استراتيجية الاتصال ورسائل الاتصال اللازمة لتحقيق التغيير المطلوب. وكان هناك إدراك متزايد أيضاً بأن العلم ليس كافيا في مواجهة الأحداث المتنافسة الكثيرة. وقد تكون هناك أمثلة حديثة كثيرة على التوليفات التي وضعتها المنظمة للدعوة والاتصال مع الأعمال التحليلية الأساسية وبناء التوافق في الآراء على المستوى العالمي. وهي تشمل وقاية النباتات، والمبيدات، والجوانب العديدة للإدارة المستدامة لمصايد الأسماك، ومفهوم الغذاء الكافي كحق من حقوق الإنسان في الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحق في الغذاء ووضع مدونة سلوك بشأن الصيد الرشيد والمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة.

295- وتستخدم تقارير المنظمة البارزة عن "حالة" الزراعة والغابات ومصايد الأسماك وغير ذلك لدعم المعارف العالمية وملخصات الآراء. كما أنها تستخدم لعرض الإشكالية الشاملة للاستنتاجات التي قد تكون موضع جدل. وينظر إلى هذه المطبوعات عموما على أنها تجميع للمعارف المتوفرة وإخضاعها للتحليل الدقيق بما في ذلك الفحص العلمي وإثراء المداورات بين طائفة عريضة من أصحاب الشأن من القطاع التجاري الخاص ومنظمات المجتمع المدني فضلا عن الحكومات ووكالات الأمم المتحدة الأخرى. وقد أسهمت حالة الأغذية والزراعة عن "التكنولوجيا الحيوية: تلبية احتياجات الفقراء" (2004) في هذه المداورات مثلما الحال بالنسبة لمطبوع "التجارة الزراعية والفقراء: هل تعمل الأعمال التجارية لمصلحة الفقراء" (2005). وقد اعترضت بعض المنظمات غير الحكومية على وجه الخصوص، على الاستنتاجات التي توصلت إليها حالة الأغذية والزراعة عن التكنولوجيا الحيوية، ولذا فإن هناك اليوم مكانا في حالة الأغذية والزراعة لتعليقات المنظمات غير

<sup>54</sup> حالة الأغذية والزراعة، حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، حالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في العالم، وحالة الغابات في العالم وحالة أسواق السلع الزراعية.



الحكومية. غير أنه لم يتم توفير منتدى مماثل للقطاع الخاص، الأمر الذي يمكن أن يعتبر افتقاراً إلى التوازن وقد دعت منظمات القطاع الخاص إلى التعليق بحسب الموضوع المطروح.

296- ومن الصعب إجراء مقارنات معقولة بشأن تكاليف إعداد الوثائق الرئيسية فيما بين المنظمات حيث أن تغطية وحجم البحوث الأساسية التي تجرى خصيصاً لأغراض المطبوع تتباين تبايناً كبيراً. غير أن المقارنات المتعلقة بالتكاليف الإجمالية في 2006 تبين بالفعل أن المنظمة تعد منتجات تغطي تكاليفها. فتكاليف حالة الأغذية والزراعة بحسب تقديرات فريق التقييم الخارجي المستقل، تراوحت خلال السنوات الأخيرة بين 900 000 دولار و 1 400 000 دولار، وبلغت تكاليف حالة انعدام الأمن الغذائي نحو 300 000 دولار. وبلغت كلفة تقرير التنمية العالمية في البنك الدولي (2006) والتوقعات الاقتصادية العالمية (2005) 3.6 مليون دولار و 931 000 دولار على التوالي.

297- وكان دور المنظمة في السياسات التجارية وتحليلها للانعكاسات على بعض مجموعات البلدان دقيقاً بصورة خاصة نظراً لكون وجهات نظرها تمس بصورة ثابتة المواقف التفاوضية لهذه البلدان. ومع ذلك فإن هذا الدور أصبح مقبولاً بصورة عامة في الوقت الحاضر حسبما تم توضيحه في تقييم السلع والتجارة. وهذا مجال يتعين على المنظمة أن تخاطر فيه بعض الشيء نيابة عن أشد أعضائها فقراً حتى ولو أثر ذلك في مصالح بعض من أكبر دافعي الاشتراكات فيها، لكن يتعين عليها أن تركز دائماً إلى الدقة الفكرية والتحليل المتعمق للانعكاسات.

### مخرجات العمل الموجه إلى صانعي القرارات

298- مؤتمر القمة العالمي للأغذية: كان مؤتمر القمة العالمي للأغذية يعتبر على نطاق واسع أنه قد أسهم في الإبقاء على الأغذية والزراعة على جدول الأعمال الدولي، في الوقت الذي كانت تركز فيه الأولويات الإنمائية الدولية بصورة تكاد تكون حصرية على القطاعات الاجتماعية. كذلك فإن هدف مؤتمر القمة الرامي إلى خفض عدد الجياع بمقدار النصف أتاح للمنظمة الإصرار على إدراجه ضمن أهداف الأمم المتحدة الإنمائية للألفية<sup>55</sup>. وأفادت عملية الرصد من خلال لجنة الأمن الغذائي العالمي والمطبوع الرئيسي المعنون حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم في الحفاظ على بعض التركيز على الموضوع مع أن عملية الرصد المباشر في لجنة الأمن الغذائي العالمي بدأت تفقد قوة دفعها.

299- مخرجات الوثائق الرئيسية: وجد تقييم "إبلاغ رسائل المنظمة" (2005) أن حالة الأغذية والزراعة وحالة انعدام الأمن الغذائي في العالم وحالة أسواق السلع الزراعية "بدأت في الظهور كأداة دعوة قوية للرسائل المناقشة والمتوازنة بعناية"<sup>56</sup>. وخلص الاستعراض الصحفي إلى أن هذه المطبوعات وغيرها من المطبوعات المتخصصة العديدة تسهم في إبراز صورة المنظمة بوصفها "منظمة جادة وموثوق بها". وعلاوة على ذلك، تمثلت النتيجة الرئيسية التي توصل إليها الأعضاء

<sup>55</sup> مشروع الأمم المتحدة للألفية 2005، تقرير مقدم للأمين العام: الاستثمار في التنمية: خطة عملية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية تشير بصورة متكررة للمنظمة بوصفها الوكالة التقنية للتنمية الزراعية والريفية إلى جانب الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبوصفها "المستودع العالمي للمعارف المخصصة بشأن الزراعة"

<sup>56</sup> وإن كان قد استطراد إلى القول بأنه لا ينبغي أن تكون الدعوة هي دورها الرئيسي.

الفنيون في فريق التقييم الخارجي المستقل إلى أنها أظهرت تحسناً بمرور السنين في الجودة والدقة وسهولة القراءة وفائدتها من ناحية السياسات. وقد أدت صورتها المحسنة وما تتسم به من عمق إلى أن تصبح مرجعاً هاماً ووثائق خاصة بالسياسات. ففي عام 2003، استُخرج 70 في المائة من المقتطفات المأخوذة من حالة الأغذية والزراعة وحالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية وحالة الغابات في العالم من الدوريات العالمية<sup>57</sup>. ويبين الجدول 3-3 أن استخدام حالة الأغذية والزراعة وحالة انعدام الأمن الغذائي في المطبوعات التقنية إنما يعكس وضع المنظمة كوكالة متخصصة مقابل مطبوعات تلك الوكالات ذات الاختصاصات الأوسع نطاقاً مثل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو تلك التي تحمل أسماء مشهورة مثل اليونيسيف. فالمهتمون بحالة انعدام الأمن الغذائي فقط هم الموزعون بالتساوي بين الدوريات العالمية والأنباء والمجلات.

الجدول 3-3: مقتطفات من حالة الأغذية والزراعة وحالة انعدام الأمن الغذائي بالمقارنة بالمطبوعات الرئيسية الدولية الأخرى (2005-2004)		
برنامج Google Scholar	برنامج Scopus	
208	132	حالة الأغذية والزراعة - المنظمة
192	122	حالة انعدام الأمن الغذائي - المنظمة
4730	2217	تقرير التنمية العالمية - البنك الدولي
394	232	توقعات البيئة العالمية - برنامج الأمم المتحدة للبيئة
299	604	حالة الأطفال في العالم - اليونيسيف
5270	2404	تقرير التنمية البشرية - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
279	105	تقرير التجارة والتنمية - الأونكتاد
1623	613	تقرير الاستثمار في العالم - الأونكتاد

300- وقد أظهر العديد من عمليات تقييم برامج المنظمة وعمليات التقييم المواضيعية والزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل أن مطبوعات المنظمة الرئيسية لا تقرأ أو يطلع عليها على نطاق واسع في البلدان النامية وخاصة أقل البلدان نمواً. ويحصل صانعو القرارات على رسائل السياسات من مطبوعات "حالة" من خلال حضورهم الاجتماعات. ويذكر ذلك مرة أخرى حاجة المنظمة إلى أن يكون لديها استراتيجية اتصال أكثر ترابطاً على جميع مستويات عملها. ويمكن أن يشكل تحليل متفق عليه في حالة الأغذية والزراعة بنداً مركزياً للاتصال لا في الأجهزة الرئاسية للمنظمة فحسب بل وكذلك بصورة أوسع نطاقاً. ويتعين التوسع في نشر ملخصات السياسات التي تعد حالياً بالإضافة إلى إدراجها في المطبوع.

301- الدعوة الرفيعة المستوى بشأن الأولويات: يكتسي دور كبار المسؤولين في المنظمة ولاسيما المدير العام أهمية في الدعوة بشأن الأولويات والسياسات وعلى المستويين القطري والإقليمي. والمثال الأهم في هذا المجال هو "إعلان مابوتو" الصادر في يونيو/حزيران 2003 الذي التزم فيه الرؤساء الأفارقة بتخصيص ما لا يقل عن عشرة في المائة من ميزانياتهم للزراعة. وقد دعت المنظمة إلى هذا المستوى من الالتزام عندما كانت تتصدى للتيار المسيطر في الفكر الإنمائي، وكان أداة للتحفيز على هذا الالتزام. وينظر الآن إلى هذا معظم المحللين الاقتصاديين في مجال التنمية على أنه سياسة تعتبر رئيسية

<sup>57</sup> المنظمة 2005 تقييم الاستراتيجية المشتركة بين وحدات المنظمة بشأن إبلاغ رسائل المنظمة.

لتوقعات الحد من الفقر في أفريقيا. وللأسف، فإن التنفيذ الذي قامت به المنظمة كان خاطئاً في كثير من الأحيان بل إنه أدى إلى فقدان الثقة في المنظمة. ويبين الإطار 3-1 بعض الأمثلة على رسائل المنظمة الهامة التي كانت تتصدى للاتجاهات المسيطرة لكن دون أن تكون طرق التنفيذ التي اتبعتها المنظمة متوافقة تماماً مع هذه الرسالة.

الإطار 3-1: بعض الأمثلة على الدعوة التي تولتها المنظمة للعمل ضد التيار		
الرسالة	شعار التنمية الجارية في ذلك الوقت	طرق التنفيذ ومشاكله
التحكم في المياه عنصر ضروري للزراعة المكثفة وكان أحد المفاتيح الرئيسية للثورة الخضراء في آسيا. ويعني ذلك عموماً الري	الري يعادل إقامة السدود الكبرى ويمثل خطراً بيئياً وخطراً على المجتمعات الريفية التي يتم تشريدتها لإقامة السدود. وتعادل جماعة الضغط المهتمة بالبيئة القضايا المتعلقة بالتكثيف في أحد البلدان المتقدمة بتلك الخاصة بالبلدان النامية التي تنخفض فيها مستويات المدخلات الزراعية بشدة	روجت المنظمة لمشاريع الري صغيرة النطاق إلا أن هذه المشاريع ظلت تعمل بنهجها التقليدي بشدة مما يتطلب إدارة مركزية بواسطة الحكومة أو بعض أشكال التعاونيات/ الروابط. وكثيراً ما لا تجد المحاصيل العالية القيمة الأسواق اللازمة لها. وبذلك يتبين دائماً أنها غير مستدامة، ولم تتم بصورة كافية معالجة قضايا السياسات الأساسية المتعلقة بتسعير المياه والمسؤولية الحكومية عن البنية التحتية والدور المحتمل للمتعهدين.
ارتكازاً على قوة الدفع التي خلفها مؤتمر القمة العالمي للأغذية، تحتاج البلدان إلى استراتيجيات متكاملة للأمن الغذائي تعالج مشاكل الجوع والأمن الغذائي على جميع المستويات من الأسرة وحتى الدولة. وينبغي لهذه الاستراتيجيات أن تعترف بالدائرة المفرغة للجوع. باعتبارها سبباً ونتيجة للفقر، وتدمج الحصول على الأغذية على جميع المستويات بما في ذلك الإنتاج ودور شبكات الأمان.	الأمن الغذائي مسألة تتعلق بالفقر ومن ثم فإن الفقر هو الذي ينبغي معالجته.	قامت المنظمة بصياغة استراتيجيات للأمن الغذائي لجميع بلدان العجز الغذائي لاعتمادها. غير أن هذه الاستراتيجيات كانت سطحية وملكيته محدودة من الناحية القانونية من البلدان المعنية. وكان من المستحسن أن تركز نفس الموارد بصورة انتقائية للغاية للبلدان للعمل معها وحيثما يكون ممكناً مع شركاء التنمية الآخرين لدعم الاستراتيجية الوطنية.
ارتكازاً على قوة الدفع التي خلفها إعلان مابوتو للرؤساء الأفارقة، يتعين توفير قدر أكبر من الاستثمارات للزراعة الأفريقية.	على الرغم من أن الحد كان قد بدأ في التحول، مازال المجتمع الدولي يتشكك في الدور الذي تضطلع به الزراعة في التنمية ومازالت هناك مداولات واسعة جارية بشأن الكيفية التي يمكن بها تنفيذ استثمارات القطاع العام	كجزء من الاستجابة للبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا التابع للشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد)، أعدت المنظمة من خلال بعثات قصيرة الأجل مقترحات بما كان يقصد به الاستثمار الصالح للتنفيذ. ولم تكن هذه المقترحات موثقة بالكامل ولم تحظ بقبول كبير من جانب البلدان أو المؤسسات المالية الدولية أو الجهات الثنائية.

302- أكدت الزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل الأهمية التي تسند لها الكثير من الحكومات للمنظور العالمي للمنظمة الذي مكنها من رؤية القضايا العابرة للحدود ووضع هذه القضايا أمام الحكومات وذلك في غالب الأحيان قبل أن تدرك البلدان، كل على حده، أهميتها الوطنية والدولية. ويعتبر هذا العمل "التخطيطي" عنصراً هاماً. وقوبلت دعوة المنظمة في هذا الصدد بتقدير كبير وخاصة من جانب تلك الحكومات التي تعاني من أشد المعوقات على قدرتها. وأشارت صراحة ستة من البلدان الأقل نمواً التي شملت زيارات التقييم الخارجي المستقل إلى الدعوة داخل البلدان باعتبارها مساهمة رئيسية في المنظمة من أصل البلدان الثمانية من فئة أقل البلدان نمواً. ويبرز ذلك أيضاً في عمليات التقييم التي أجريت لبرامج المنظمة القطرية في موزامبيق وسيراليون. ففي موزامبيق أسفرت الدعوة التي اضطلعت بها المنظمة عن مشاريع ممولة من جهات مانحة على أساس النهج الموجهة نحو التنمية في الأزمات الإنسانية، ومشاركة المجتمع المحلي في إدارة الموارد الطبيعية، وإمكانيات الزراعة المحافظة على الموارد والحوار الهام بين الوزارات بشأن الكائنات المحورة وراثياً. واعتبر أعضاء فرق الأمم المتحدة القطرية أنّ الفضل يرجع إلى المنظمة في ضمان أن يتضمن إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أهدافاً تتعلق بالتنمية الريفية والزراعة والأمن الغذائي.

303- استراتيجية الاتصال: تبين لتقييم "إبلاغ رسائل المنظمة" أنه في حين أن هناك الكثير من الأمثلة على نجاح الدعوة التي تضطلع بها المنظمة، لا يمكن توقع أن تحقق المنظمة إمكانياتها الكاملة بوصفها أداة للدعوة دون توافر ثقافة اتصال جديدة تستند إلى منظمة أكثر انفتاحاً وأقل تنظيمياً هرمياً. ويتعين حل مسألة "الانقسام القائم بين النهج الشامل والنهج من القمة للقاعدة" وفقاً لما جاء في التقييم. وتتفق استنتاجات فريق التقييم الخارجي المستقل بصورة كاملة مع هذه النقطة كما سيتضح من الفصول السادس والسابع والثامن. وينبغي في أمثل الحالات أن تعتمد خطة الاتصال المؤسسية على خطط الإدارات والأقاليم في حين تبرز خطط هذه الأخيرة الرسائل المؤسسية فضلاً عن رسائل أولوياتها الفرعية.

304- كما تبين للتقييم أن موقع المنظمة على شبكة الويب من أكثر المواقع التي تتم زيارتها عبر منظومة الأمم المتحدة. وأوصى ببذل المزيد من الجهد لاستكشاف إمكانيات تسليم رسائل مجمعة على الصفحة الرئيسية ومن خلال الاستخدام الحذر في مختلف أنحاء موقع الويب. ولم تنفذ هذه التوصية بعد.

305- وتبين لفريق التقييم الخارجي المستقل أن عدداً قليلاً من الموظفين هو الذي على دراية بخطة الاتصال المؤسسية. وما زالت المنظمة أيضاً تفتقر إلى استراتيجية اتصال شاملة والسياسة التي صادقت عليها الأجهزة الرئاسية، كما لاحظت ذلك دورة لجنة البرنامج في اجتماعها في مايو/ أيار 2005.

*الإبلاغ والدعوة للجمهور*

## المخرجات والنوعية

306- قامت المنظمة في أعقاب تقييم إبلاغ رسائل المنظمة، بجمع كافة أنشطة الإعلام العام والدعوة في شعبة الاتصالات. وأدى ذلك إلى تجميع الوحدات المعنية بالعلاقات مع أجهزة الإعلام ويوم الأغذية العالمي وسفراء المنظمة وتليفود في مكان واحد. ويوفر ذلك أساساً لإتباع نهج أكثر تكاملاً. وقامت الشعبة أيضاً بوضع موظفي العلاقات مع أجهزة

الإعلام في مراكز الإعلام العالمية الرئيسية مثل لندن وباريس. وعلى الرغم من أن السياسة الشاملة ما زالت غائبة، فإن استراتيجية أكثر تجميعاً بدأت في الظهور. وقد وجد تقييم عام 2005 ما يلي:

- (أ) الاتصال من خلال أجهزة الإعلام حسن التطور في المنظمة (بواسطة قسم المعلومات في ذلك الوقت) من خلال إصدار البيانات الصحفية، وإعداد المقالات المطبوعة، ومواد الإذاعة والفيديو وتنظيم المقابلات الصحفية فضلاً عن إصدار المطبوعات الرئيسية والملخصات الصحفية بشأن الاجتماعات الرئيسية؛
- (ب) وفيما يتعلق بالتحقيقات التلفزيونية والإذاعية، تبين أن المنظمة كانت شديدة التحفظ فيما يتعلق بالإصرار على مراقبة وإنتاج المواد الخاصة بها. وأوصى التقييم بإحداث "قفزة كمية" في التلفزيون من خلال التخفيف من نهج المنظمة إزاء الشراكات مع مذيعي التلفزيون والجهات الراعية. وقد حدث ذلك الآن بعض الشيء مع التوقف الكامل تقريباً عن الإنتاج الداخلي ولكنها لم تذهب إلى أبعد من ذلك مما يبين مرة أخرى أن المنظمة مفرطة في تجنب المخاطر؛
- (ج) تبين أن سفراء النوايا الحسنة قد اضطلعوا بدور في الترويج للمنظمة وعملها مع العمل في نفس الوقت على تعزيز توعية الجمهور على مسألة الجوع حول العالم. غير أن الموارد البشرية والمالية المحدودة وجداول العمل المثقلة لمعظم السفراء، قللت من مشاركتهم. وقد قبلت التوصية التي تدعو إلى التركيز على عدد قليل من السفراء الذين يختارون من بين أكثر هؤلاء السفراء نشاطاً، وإعداد اتفاقات تعاقدية بشأن واجباتهم ومسؤولياتهم. كما اتخذت بعض الإجراءات بشأن التوصية التالية الصادرة عن تقييم تليفود (2006) الداعية إلى إقامة تكامل أوثق؛
- (د) تبين أن يوم الأغذية العالمي كان يمثل فرصة كبيرة للمنظمة لكي تبلغ رسائلها وكان يحظى بشعبية خاصة في البلدان النامية. وقدم الممثلون القطريون للمنظمة، في معرض ردهم على الاستبيانات، أنه قد احتفل بيوم الأغذية العالمي في جميع البلدان المعتدين فيها بدرجة عالية من المشاركة من جانب السلطات الوطنية. وأوصى التقييم بأن من المستحسن تماماً تطوير الموضوع الرئيسي ليوم الأغذية العالمي مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى المعنية بالأغذية ومع الشركاء. وينبغي أن يكون هذا التخطيط متوالياً وأن يبدأ مسبقاً قبل سنتين على الأقل. ويعني ذلك أيضاً قيام علاقة وثيقة ليوم الأغذية العالمي مع التحالف ضد الجوع. وفي نفس الوقت، ينبغي إقامة صلة قوية بين الموضوعات الرئيسية ليوم الأغذية العالمي واستراتيجية الاتصال المتكاملة لدى المنظمة. وعلى الرغم من أن هذه التوصية قد قبلت إلى حد كبير، لم يعقب ذلك أية إجراءات.

307- وجد تقييم عام 2006 لتليفود أنه كان هناك خلال السنوات الأولى من تنفيذه تكاليف مختلفة كبيرة بالنسبة للمنظمة في شكل وقت الموظفين، وإلى حد ما السفريات. وخلال السنوات الأخيرة، وبالنظر إلى الموارد المحدودة للغاية التي خصصتها المنظمة ذاتها، كانت الأحداث ذات نوعية جيدة نسبياً. غير أن برنامج تليفود كان يعاني من عدم وجود رسالة واضحة وملائمة بصورة كافية لديه دائماً لتوجيهها إلى الجمهور العام كما كان يعاني من عدم ضمان وجود تركيز كاف في تلك الرسالة خلال الأحداث. ولم تحظ الأحداث العالمية إلا بقدر محدود من التغطية الدولية. وكانت الأحداث الوطنية عموماً أفضل توجيهها إلى المهتمين وأكثر مردودية من ناحية التكاليف. ولم تكن مشاريع تليفود أساساً جيداً لجمع التبرعات

أو استثارة الوعي بالمنظمة وذلك (كما ذكر أحد الممثلين القطريين للمنظمة في تقييم إبلاغ رسائل المنظمة) لأن "المشاكل والقضايا التي تعالجها مشاريع تليفود لا تمثل جزءاً رئيسياً من مهمة المنظمة". وأثبت تقييم عام 2006 لتليفود، الذي تأكد مرة أخرى من تقييم سيراليون لعام 2007، النتائج المحددة للغاية لمشاريع تليفود وافتقارها لاستهداف الفقراء. وفي حين أن التقييم الخارجي المستقل قد وجد أن مشاريع تليفود لم تصمم للتأثير في تدفق الموارد وتنفيذ السياسات، استمر تليفود في تعبئة موارد كبيرة (3.3 مليون دولار في 2005 واستمر في 2006) وإن كان ذلك بالاعتماد المتزايد على بلد واحد هو أسبانيا.

### مخرجات الإبلاغ والدعوة للجمهور

308- أجري تقييم عام 2005 تقديراً لنتائج الجهود التي بذلتها المنظمة في مجال الاتصالات من حيث حضورها وصورتها. وفي حين أن موقع المنظمة على الويب يعتبر من أكثر المواقع زيارة في منظومة الأمم المتحدة، فإن بعض المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني تقدم عروضاً أفضل فيما يتعلق بقضايا الجوع على أهم أدوات البحث على الانترنت. وما زال حضور المنظمة منخفضاً فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية. وعندما طلب من الممثلين القطريين للمنظمة مقارنة الاتصال في المنظمة بذلك السائد في وكالات الأمم المتحدة الأخرى منحت المنظمة درجة عالية نسبياً بالمقارنة بوكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى إلا أن هذه الدرجة انخفضت فيما يتعلق بصناديق وبرامج الأمم المتحدة. واتجهت هذه الأخيرة إلى زيادة الاستثمار في أعمال الاتصال وذلك جزئياً على الأقل لجمع التبرعات.

309- وفي تقييم "إبلاغ رسائل المنظمة"، قدم الممثلون القطريون للمنظمة تقييماً لفائدة مختلف أجهزة الإعلام في بلدانهم فيما يتعلق بإبلاغ رسائل المنظمة. وتشير ردودهم التجميعية إلى أن أجهزة الإعلام المحلية هي الأهم في حين صنف المرافق الدولية في أسفل القائمة. ولذلك انعكاسات كبيرة على المنظمة إذا كان يتعين عليها زيادة الجمهور لإبلاغ رسالتها محلياً. وسوف يشمل ذلك ضرورة تفعيل ومواءمة الرسائل في كل بلد وهو الأمر الأكثر تكلفة ويتطلب مدخلات من الممثلين القطريين الذين يكونون في كثير من الحالات مثقلين بالأعباء أو غير ملائمين لهذه المهمة. وتميل استراتيجية الاتصال الحالية في المنظمة إلى استهداف أجهزة الإعلام الدولية وليس البلدان المنفردة.

310- وأدى نقص الاستعراض المنهجي للتغطية الصحفية للمنظمة إلى أن يصدر التقييم تكليفاً بإجراء استبيان في 2004 لاكتشاف الطريقة التي تعرض بها صورة المنظمة في بعض الصحف اليومية والمجلات الأسبوعية المختارة. وتم اختيار الصحف وفقاً لحجم قرائها في دوائر صنع القرار وتمت تغطية اثني عشر بلداً من البلدان المتقدمة و 24 بلداً من البلدان النامية باثنتي عشرة لغة. وتم تحديد 932 مقالا كان 26 في المائة منها عن المنظمة بالدرجة الأولى وفي ما يزيد قليلاً عن النصف أشير إلى المنظمة باعتبارها مصدراً للإحصاءات. وكانت المقالات المتعلقة بالأوضاع التي تشهد أزمات تشكل ثلث مجموع المقالات في البلدان النامية، ونصفها في البلدان المتقدمة. وأكدت الوكالة القائمة بهذا الاستبيان في تعليقاتها الانطباع العام السائد عن المنظمة باعتبارها منظمة يعتمد عليها وموثوق بها تستطيع أن تتحدث بثقة عن الأغذية والزراعة.

311- وأظهرت الأحداث والحملات التي استعرضت في تقييم تليفود نتائج مختلطة في أفضل الظروف. وقد أظهر هذا المستوى المحدود للتأثير استبيان أجرى في أسبانيا في إطار التقييم. وقد أجرى الاستبيان قبل "الحفل الساهر" لبرنامج تليفود وبعده. ومن الواضح أن الرسالة لم تصل حيث أن نسبة الجمهور الذي يفهم أن مهمة المنظمة هي "وقف الجوع في العالم" انخفضت من 13.3 في المائة إلى 7.7 في المائة في حين ارتفعت نسبة هؤلاء الذين فهموا أن المنظمة تساعد الأطفال من 4.7 في المائة إلى 10.4 في المائة (وهي نتيجة يمكن تفسيرها بصور الأطفال التي بثت خلال الحفل الساهر).

312- وينظر الأخصائيون في الميدان إلى جمع الأموال والدعوة على أنهما يعززان بعضهما الآخر. فالعطاء يزيد من الالتزام، كما أن تكرار الأحداث، والعطاء الإضافي يزيدان من ذلك الالتزام. ويجرى تناول عملية تعبئة الأموال من الجمهور العام والقطاع الخاص في القسم من هذا التقرير المتعلق بجمع الأموال.

#### *إدارة المعارف ونشرها: نظم المعلومات والمطبوعات لدى المنظمة*

313- لقد أوكلت إلى المنظمة مهمة إعداد البيانات الأساسية عن جميع جوانب الأغذية والزراعة والغابات ومصايد الأسماك وما يتصل بذلك من قواعد الموارد الطبيعية. وتحمل البيانات العالمية سمة المنفعة العامة العالمية الخاصة: فالنفاذ إليها لا يحول دونه حائل واستخدامها خال من المنافسة.

314- ولدى فحص عملية نشر معلومات المنظمة، اعتمد التقييم الخارجي المستقل على ما أجراه من تحليل فضلا عن استرجاع المعلومات من البلدان والتقييم الذاتي الذي أجرى عام 2005 الذي ركز على منفذ المركز العالمي للمعلومات الزراعية إلا أنه تناول القضايا المتعلقة بكامل الموقع على شبكة الويب. وتضمن التقييم الذاتي لهذا المركز لعام 2004 استبياناً لمستعملي الموقع الذي استخلص التقييم منه أيضاً. لكن يجب ألا يغيب عن البال (أ) أن الذين أجابوا على الاستبيان هم أولئك الذين اختاروا الرد على استبيان يعتمد على الويب، و(ب) أن الذين أجابوا على الاستبيان هم أساساً أناس زاروا البوابة الرئيسية للمركز لبدء ما يقومون به من بحث وليسوا من المستخدمين الأكثر تردداً الذين يذهبون مباشرة إلى الصفحات المختلفة أو قواعد بيانات معينة.

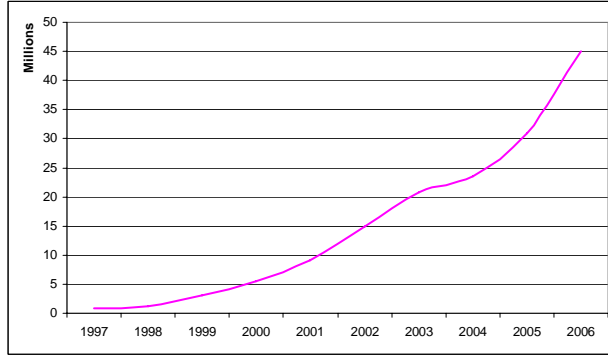
#### *من الورق إلى الويب*

315- لقد تحولت المنظمة خلال السنوات العشر الماضية من ناشر ورقي إلى ناشر إلكتروني. وقد تبين لتقييم أنشطة المطبوعات في المنظمة عام 1997<sup>58</sup> أن الإدارات التقنية أصدرت 5 16 مطبوعاً بما في ذلك الترجمة وإعادة الطبع. وكان الرقم المقابل في الفترة 2004-2005 يبلغ 3228 مطبوعاً (أي بانخفاض قدره 41 في المائة).

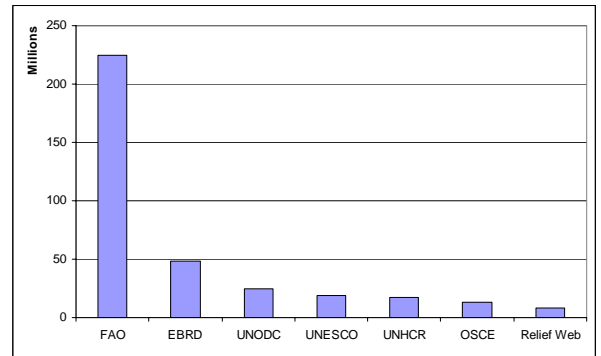
<sup>58</sup> تقرير تقييم برنامج أنشطة مطبوعات المنظم 1996-1997 - الفصل الخامس

316- وفي نفس الوقت، حدث توسع كبير في النشر على موقع المنظمة على الويب. وقد أصبح الآن الأكبر في منظومة الأمم المتحدة ومن بين الأعلى من حيث معدل الزيارات. وكان حجم الموقع يتزايد باطراد من حيث المحتوى وأعداد من يقومون بزيارته والتي ارتفعت من 0.8 مليون زيارة في 1997 إلى 45 مليون زيارة في 2006. ولا تتوفر معلومات حديثة مقارنة يعتمد عليها بالنسبة لكثير من المنظمات إلا أنه يمكن ملاحظة حجم الفرق من المخطط التالي.

الشكل 3-3: الاطلاع على الصفحات بحسب المنظمة



الشكل 2-3: الزيارات لموقع المنظمة على الويب 2006-1997



317- وتجرى إدارة موقع المنظمة على الويب على أساس نظام لا مركزي مزود بمعايير مركزية ودعم مقدمين من إدارة المعارف والاتصال (انظر الفصل الثامن للاطلاع على استعراض ترتيبات الدعم الإداري للنظام) فاعتباراً من عام 2007، قامت هذه الإدارة من خلال شعبتين (شعبة تكنولوجيا المعلومات وشعبة تبادل المعلومات وبناء القدرات) بتجميع دعم برمجيات وأجهزة الحاسوب والاتصالات مع دعم التطوير والمعايير والخطوط التوجيهية لمساعدة الوحدات على وضع عملها على موقع المنظمة على شبكة الويب على أن تقرر كل وحدة المحتوى الذي تضعه على الموقع.

#### نوعية موقع المنظمة على الويب

318- هناك، كما هو متوقع في موقع بهذا الحجم على الويب، هناك اختلافات كبيرة في كل من نوعية المعلومات المسجلة فيه، ونوعية صفحات الويب ذاتها من حيث سهولة النفاذ والاستخدام. وأكثر المستخدمين الذين أجابوا على استبيان التقييم الذاتي لعام 2005 أكدوا الصعوبات التي تواجههم في البحث في الموقع. وتتمثل إحدى المشاكل الكبرى في حجم الموقع الذي يتسبب في مشاكل على مستوى البحث. وقد كشف التنوع المفرط لأدوات النفاذ التي قدمت مع أداة البحث الرئيسية المستخدمة في 2005 تحسناً كبيراً بعد إضافة برنامج Google كأداة للبحث.

319- فبخلاف المستخدمين الدائمين الذين يعودون عادة إلى نفس الموقع، وجد التقييم الذاتي أن نحو 70 في المائة من البحث في موقع المنظمة على الويب يجريه مستخدمون يطرحون استفساراً عن طريق أداة البحث (أي المستخدمين الذين يبحثون عن موضوع وليس البحث بصورة مباشرة في موقع المنظمة على الويب). وكانت الوصلات التي توفرها مواقع الويب



الأخرى تكتسي أهمية بالغة، وهذه علامة ايجابية على استخدام معارف المنظمة كمراجع من جانب الآخرين. وفي عام 2004، كان 70 في المائة من سجلات الموقع كاملة ومزودة بالملخصات وكلمات السر، مما يمثل إنجازا كبيرا.

320- وقد صمم الموقع بالدرجة الأولى على أساس وحدات المنظمة وقد أدرجت تلك وليس الموضوع، على صفحة الدخول. ويتيح عدد قليل من نقاط الدخول البحث من خلال المواضيع المشتركة (مثل المساواة بين الجنسين والتجارة والتكنولوجيا الحيوية) إلا أن تصفح المواقع يقتضي، في الجانب الأكبر منها، اتباع الهيكل التنظيمي للمنظمة. غير أن الترتيبات الحالية لوضع الميزانيات والإدارة لا تنطوي على الكثير من الدوافع لتطوير المواقع التي تعالج المواضيع المشتركة بين التخصصات.

321- وكان الهدف من إطلاق المركز العالمي للمعلومات الزراعية عام 1996، في البداية، هو إقامة نظام مركزي بالكامل وبببرز ذلك الاتجاه الشامل القوي لدى المنظمة نحو المركزية، إلا أنه يتباين مع الممارسات الجيدة. وعقب حدوث مقاومة شديدة من جانب الإدارات التقنية، كان هناك رفض للإدارة المركزية بالكامل. وأعدت خطوط توجيهية وإجراءات عام 2004 للتشجيع على الامتثال للمعايير الدنيا. ووجد المسح الخاص بالتقييم الذاتي للمستخدمين الداخليين أن هناك ارتياحا عاما إزاء مستودع الوثائق المؤسسي ونظام إدارة الوثائق فضلا عن الدعم التقني المقدم وإن كان البعض قد رأى ضرورة زيادة الشفافية فيما يتعلق بتوافر وتسعير الخدمات. كما وجد التقييم الذاتي حاجة إلى زيادة الاستثمارات في معايير التشغيل المشترك للنشر والإدارة بشأن الويب. وتبين للتقييم الخارجي المستقل وجود اختلاف في وجهات النظر داخل المنظمة بشأن المدى الذي يتعين أن يكون فيه للموقع طابع موحد ونظرة مؤسسية. وقد رأى التقييم الخارجي المستقل، أنه من الممكن تحقيق مكاسب من زيادة اتساق المعايير إلا أن التنوع الكبير ضروري للتشجيع على الابتكار والملكية.

### نوعية المطبوعات (النسخ الالكترونية والورقية)

322- قام تقييم عام 1997 للمطبوعات بالنسخ الالكترونية والورقية المشار إليه أعلاه بإجراء تقييم للنوعية من خلال مسوحات الاستبيانات، وعمل مقيّم مستقل وتصنيف بالدرجات من خلال خبراء استشاريين في ضوء عدد من المؤشرات. ووجدت النتائج الشاملة أن نوعية المطبوعات (بما في ذلك النوعية التقنية) وفائدتها فوق المتوسط بعض الشيء بالمقارنة بالصادر الأخرى للإمدادات. وتتمثل نقاط الضعف الرئيسية في (1) انعدام الوضوح فيما يتعلق بالقراء المستهدفين، (2) عدم كفاية إدراج المعارف الضرورية (3) ضعف التصميم والعرض بصفة خاصة.

**الشكل 3-4 الجودة المقارنة  
للمطبوعات بحسب النوع**

المعايير	* * *
مواد التدريب	* * *
الخطوات التوجيهية/	* *
الكتيبات الإرشادية	
الاستعراضات التقنية	* *
الخلاصات	* *
الإحصاءات	*
دراسات الحالة	*

323- ومن بين المواد التي تمت تغطيتها في تقييم 1997، صنّف 34 في المائة على أنها استعراضات تقنية و 24 في المائة على أنها خطوط توجيهية تقنية و 9 في المائة في شكل دراسات حالة. وفي هذه الفئات، كان 12 في المائة ينطوي على بعض نوايا التدريب. ويتضمن الشكل 3-4 موجزا لدرجات التوعية للفئات الرئيسية. ومن التعليقات على دراسات الحالة أنها لم تكن ترتبط دائما بمشكلة محددة أو يجري تحليلها لاستخلاص الدروس. وعلى الرغم من أن مواد التدريب قد صنفت بدرجات جيدة، لوحظ أنها لم تكن تستفيد في كثير من الأحيان مما يتحقق من تقدم في نهج التدريب وعرض إعدادها وتصميمها.

324- ومنذ تقييم عام 1997، اجتمعت قيود الميزانية والسياسات الجديدة معا لزيادة توجيه المطبوعات، وزيادة التركيز على النوعية عن الكمية، والحد من طول المطبوعات. وكان هناك عدد قليل من المطبوعات يتعلق بالاستعراضات التقنية العامة ودراسات الحالة والخطوط التوجيهية.

وزادت أهمية المطبوعات الرئيسية ولا سيما وثائق "الحالة...". وفيما يتعلق بالنوعية الشاملة، خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه كان هناك تحسن كبير.

**استخدام موقع الويب والمطبوعات**

325- كانت التغطية اللغوية مسألة خاصة بالنسبة للمنظمة فموقع المنظمة على الويب يتوافر الآن عند نقطة الدخول، بدرجة عالية من التغطية باللغتين الفرنسية والأسبانية، كما تتزايد التغطية باللغة العربية. غير أن الوثائق المتاحة فعليا بجميع لغات المنظمة يقتصر عموما على وثائق الاجتماعات الرسمية والمطبوعات الرئيسية. ويتضمن الجدول 3-4 موجزا للنمط العام لتحميل الوثائق الخمسين العليا بحسب اللغة. والنسبة بالغة الارتفاع فيما يتعلق باللغة الأسبانية حيث أنها تنخفض بصورة طفيفة عن الإنجليزية وربما يرجع ذلك إلى أن معظم مواقع الويب لا توفر مواد مستفيضة باللغة الإنجليزية إلا أن موقع المنظمة يفعل ذلك. كما أنها قد ترجع إلى أن معظم أمريكا اللاتينية تتألف من بلدان متوسطة الدخل مع قدرة استيعاب كبيرة للمواد المعدة للويب. ولم يؤد الاهتمام الذي أبدته الحكومتان الصينية واليابانية بعرض نظم المنظمة على المستوى التطوعي إلى إجراءات من جانبهما، باستثناء استخدام DAD-IS في الصين من أجل بياناتها المتعلقة بمواردها الوراثية الوطنية.

الجدول 3-4: الإدارات التقنية – تحميل الوثائق بحسب اللغة*	
اللغة	النسبة من المجموع
الإنجليزية	47.2 %
الأسبانية	39.9 %
الفرنسية	12.0 %
العربية	0.6 %
الصينية	0.3 %

\* لم تدرج الوثائق بغير اللغات الرسمية في المنظمة والوثائق الصادرة بعدة لغات معاً

326- ويبدو أن المستخدمين في البلدان النامية وخاصة أفريقيا يفضلون الحصول على وثائق المنظمة كمرفقات بالبريد الإلكتروني عن تحميلها من موقع الويب. وأكد التقييم الذاتي لكل من الاتصالات ومصادر الأسماك أن ذلك يرجع عموماً إلى ضعف قدرة أجهزة الحاسوب والبنية الأساسية. وتبين عموماً للاستبيان الذي أجرى في إطار التقييم الذاتي تفضيل البلدان النامية للنسخ الورقية من المطبوعات ولكن فقط في شكل سلع عامة (أي عدم الاستعداد للدفع مقابل الحصول عليها) وقد تبين لجميع عمليات الفحص التي أجريت لمطبوعات المنظمة منذ عام 1997 أن النسخ الورقية التي ترسل إلى أشد البلدان النامية فقراً لا ترسل إلى المكتبات أو مراكز التوثيق بل تقبع في المكاتب الحكومية دون أن توزع على الإطلاق.

327- ولم يتيسر عقد مقارنات بشأن استخدام قواعد البيانات حيث أن هذه القواعد تصمم بطريقة مختلفة وتتباين تبايناً كبيراً من حيث الحجم، ويذهب كثير من المستخدمين مباشرة إلى الأقسام المسجلة في قواعد البيانات. ومع ذلك، كان من الواضح أن الأطلس العالمي للمحيطات المشترك بين الوكالات والذي تستضيفه المنظمة وقاعدة البيانات الإحصائية كانا من أكثر المواقع زيارة واستخداماً، تليهما قاعدة بيانات مصائد الأسماك، وتأتي قاعدتا البيانات المتعلقةين بالمياه والري بعد ذلك وإن كان ترتيب حجم الزيارات والتحميل يقل عن خمس المواقع الأكثر زيارة. ويبين تحليل لتحميل أعلى 20 مطبوعاً، أن المحاصيل هي الأعلى تليها الغابات ومصادر الأسماك وتأتي الثروة الحيوانية والسياسات والتجارة بالمنتجات الزراعية والأغذية والتغذية والدستور الغذائي، جميعها في مكان بارز من القائمة. كما تظهر حالة الزراعة ومصادر الأسماك وتربية الأحياء المائية والغابات في القائمة. ويتضمن الجدول 3-5 أنواع المطبوعات الأكثر تحميلاً من التحليل المتعلق بأعلى 50 مطبوعاً.

الجدول 3-5: الإدارات التقنية – تحميل الوثائق بحسب نوعها	
النوع	النسبة
مواد التدريب والكتيبات الإرشادية والخطوط التوجيهية	46 %
"حالة ...."	18 %
الإحصاءات والإسقاطات	6 %
الخرائط	6 %
غير ذلك	24 %

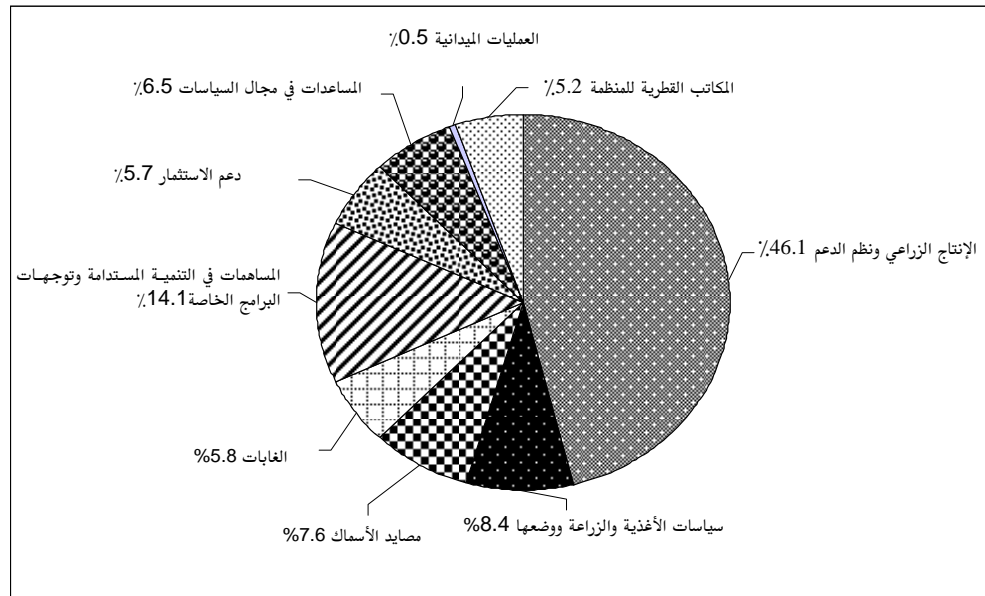
### التعاون التقني من أجل التنمية<sup>59</sup>: إتاحة المعارف للمستخدمين

328- استعرض فريق التقييم الخارجي المستقل ما توصل إليه من نتائج على المستوى القطري في ضوء تلك الخاصة بتقييم اللامركزية في المنظمة والاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني. وكان الفريق أيضا محظوظا لحصوله على مذكرات العمل القطرية الصادرة عن الفريقين المعنيين بعملية التقييم المذكورتين. وكانت هناك إشارات واسعة إلى أعمال التقييم القطرية والبرامجية الأخرى التي أجرتها إدارة التقييم في المنظمة.

### الموارد

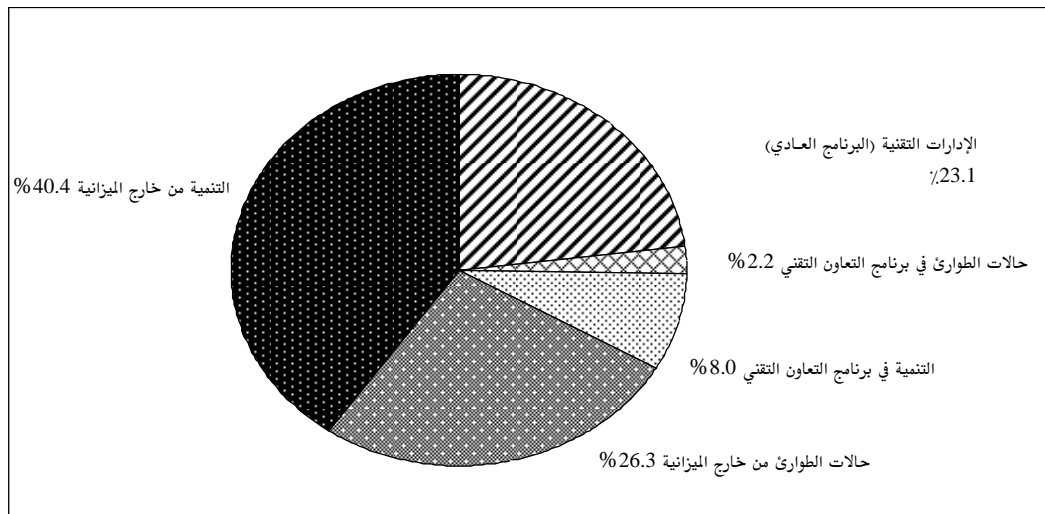
329- يخصص نحو 70 في المائة من ميزانية البرنامج العادي في المنظمة بشكل أو آخر من أشكال للعمل التقني بما في ذلك المكاتب القطرية للمنظمة وبرنامج التعاون التقني. وخلال الفترة المالية 2004-2005، أنفق نحو 321 مليون دولار من هذه الموارد على التعاون التقني وهو ما يمثل 33 في المائة من مجموع موارد التعاون التقني في المنظمة. وكانت المصروفات من خارج الميزانية تشكل نحو 644 مليون دولار (77 في المائة).

### الشكل 3-5: موارد المنظمة المخصصة للتعاون التقني بحسب البرنامج الرئيسي (2004-2005)



<sup>59</sup> يتضمن التعاون التقني للتنمية، بحسب تعريفه، برنامج التعاون التقني الخاص بالمنظمة والمشاريع الممولة من خارج الميزانية. وقد استمدت بيانات الموارد من مصروفات المشاريع بحسب ما ورد في نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني في المنظمة، واستمدت الأرقام الخاصة بوقت موظفي البرنامج العادي المسح السنوي لقياس الأعمال في المنظمة.

الشكل 3-6: موارد المنظمة المخصصة للتعاون التقني بحسب مصدر التمويل (2005-2004)



330- ويبين الشكلان 3-5 و 3-6 أن التعاون التقني كان يشكل في الفترة 2004-2005 نحو 23 في المائة من الميزانية العادية (الإدارات التقنية) و 67 في المائة من حسابات الأمانة والعشرة في المائة الباقية من برنامج التعاون التقني في المنظمة. وذهب ستة وأربعون في المائة من المساعدة إلى الزراعة بما في ذلك الثروة الحيوانية وثمانية في المائة فقط في أشكال مختلفة من السياسات الاقتصادية والإحصاءات والتغذية وسلامة الأغذية. وحصلت مصائد الأسماك والغابات على ثمانية وستة في المائة على التوالي. ويمكن تفسير هذا النمط من الإنفاق، إلى حد ما، من خلال نمط التمويل من خارج الميزانية لحالات الطوارئ الذي يؤكد على الإنتاج المحصولي. ومع ذلك، لم يكن هذا الإنفاق متوافقاً بالكامل مع الأولويات التي حددها الأعضاء في الأجهزة الرئاسية أو نتائج الزيارات القطرية لفريق التقييم الخارجي المستقل.

331- ويرتكز التعاون التقني على أموال الجهات المانحة التي توجه من خلال المنظمة (74 في المائة في 2004-2005) وتزايدت نسبة حسابات الأمانة الأحادية التي يقدمها البلد المعني بالتعاون نفسه إلا أن عدداً ضئيلاً من البلدان شارك بالفعل. ففي الفترة 2004-2005، كان المصدر يشكل 11 في المائة من المجموع في حين كانت أموال المنظمة الخاصة تمثل 12 في المائة (برنامج التعاون التقني والبرنامج الخاص للأمن الغذائي وتليفود).

332- وكان نصف مجموع إنفاق المنظمة تقريباً في مجال التعاون يتم في أفريقيا مع حصول آسيا والمحيط الهادي على 25 في المائة. وتحصل منطقة البحر الكاريبي على نحو 2 في المائة والمحيط الهادي على واحد في المائة. غير أنه لدى دراسة هذا الاتفاق على أساس نصيب الفرد من سكان الريف تحصل منطقة البحر الكاريبي على أعلى نسبة من الدعم تليها أفريقيا ثم المحيط الهادي. ومن بين الأقاليم النامية، تحصل آسيا على أقل معدل لنصيب الفرد حتى بعد استبعاد الصين والهند من الحساب.

الجدول 3-6: التوزيع الجغرافي لمجموع تعاون المنظمة على المستوى القطري (باستثناء المشاريع الإقليمية وبرنامج النفط مقابل الغذاء في العراق)، 2004-2005			
الإقليم	ملايين الدولارات	الحصة (النسبة)	نصيب الفرد بالسنت من الدولارات الأمريكية
أفريقيا	470	46%	34
آسيا	260	24%	9
جزر المحيط الهادي	8	1%	32
أمريكا اللاتينية	130	13%	29
منطقة البحر الكاريبي	26	2%	41
الشرق الأدنى	92	9%	14
شرق أوروبا	32	3%	7
آسيا الوسطى	12	1%	5

333- وخلال الفترة 2004-2005، ذهب 62 في المائة من التعاون التقني لدى المنظمة إلى بلدان الدخل المنخفض ولم يكن هناك فرق يذكر في نصيب الفرد من الإنفاق على سكان الريف في مختلف فئات الدخل. ويبين تحليل الترابط بين مستويات تعاون المنظمة بحسب كل بلد مع أعداد سكان الريف في تلك البلدان عدم وجود ترابط كبير عموماً وترابط طفيف بالنسبة لبلدان الدخل المنخفض ومستوى أفضل قليلاً في الترابط في البلدان المتوسطة الدخل. وتبين أموال برنامج التعاون التقني، الذي تتحكم به المنظمة، عدم وجود أي ترابط على الإطلاق إلا أنه يوجد ترابط ضعيف في آسيا (باستثناء الصين والهند) وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

الجدول 3-7: ارتباطات تعاون المنظمة في 2006 مع:		
سكان الريف على المستوى القطري بحسب الدخل		
مستوى الدخل	تعاون المنظمة (باستثناء المكاتب القطرية وبرنامج النفط مقابل الغذاء في العراق ومصرفات حسابات الأمانة الأحادية)	إنفاق برنامج التعاون التقني فقط
سكان الريف في البلدان المنخفضة الدخل (باستثناء الهند)	0.325	0.159
سكان الريف في البلدان المتوسطة الدخل (باستثناء الصين والعراق)	0.619	0.306
سكان الريف في البلدان المرتفعة الدخل	0.528	0.325-
<b>المجموع</b>	<b>0.465</b>	<b>0.272</b>
سكان الريف على المستوى القطري بحسب الإقليم		
الإقليم	تعاون المنظمة (باستثناء المكاتب القطرية وبرنامج النفط مقابل الغذاء في العراق ومصرفات حسابات الأمانة الأحادية)	إنفاق برنامج التعاون التقني فقط
سكان الريف في أفريقيا	0.425	0.031
سكان الريف في آسيا والمحيط الهادي (باستثناء الهند والصين)	0.526	0.513
سكان الريف في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	0.322	0.502
سكان الريف في أوروبا وآسيا الوسطى	0.217	0.1
سكان الريف في الشرق الأدنى (باستثناء العراق)	0.001	0.245
<b>المجموع</b>	<b>0.47</b>	<b>0.25</b>

### نوعية التعاون التقني الذي تضطلع به المنظمة

334- تصميم البرامج والمشاريع: على الرغم من أن المنظمة تحاول الآن معالجة مسألة اتساق البرامج وتركيزها من خلال الأطر الوطنية للأولويات المتوسطة الأجل، فإن الاستراتيجيات القطرية أو الإقليمية كانت غائبة، إلى حد كبير من عمل المنظمة. ويرجع ذلك في جزء منه إلى الطابع الطوعي (من خارج الميزانية) للتمويل الذي لا توجهه استراتيجية أو حتى إطار برامجي. ويمثل عدم توافر التمويل الأساسي الكبير للتعاون التقني عقبة خطيرة أمام تقديم المنظمة استجابات تعتمد على استراتيجية لاحتياجات البلدان. غير أن هناك مجالا لإحداث زيادة كبيرة في التركيز تفوق ما هو عليه الآن. كما يستخدم برنامج التعاون التقني في كثير من الأحيان بطريقة مجزأة مثل إبلاغ أحد كبار الموظفين أفرقة التقييم الخارجي المستقل بأن سياساته تتمثل في ضرورة تناوب أموال برنامج التعاون التقني فيما بين الإدارات. ومن المأمول أن تحد أطر الأولويات المتوسطة الأجل من ذلك. وتميل التداخلات إلى أن تكون أكثر استراتيجية في البلدان التي للمنظمة فيها برامج كبيرة. وقد يكون ذلك مزيجاً من الأسباب والنتائج، ومن الواضح تماماً كذلك بأن قدرات الممثلين القطريين للمنظمة لها دور هام في هذا المجال. فقد أظهر تقييم سيراليون حدوث تدهور حاد في تركيز أعمال المنظمة بعد فترة طويلة من عدم وجود ممثل قطري.

335- وثمة خطر من إنفاق موارد مفرطة على تصميم المشاريع حينما تكون هذه المشاريع صغيرة. وهذا هو الحال في معظم أنشطة التعاون التقني التي تضطلع بها المنظمة. ففي الفترة 2001-2006، على سبيل المثال، كان متوسط حجم برنامج التعاون التقني 228 000 دولار<sup>60</sup>. كذلك تميل البرامج القطرية إلى أن تكون صغيرة. ففي الفترة 2004-2005، كان هناك انحراف بمستوى عال يبلغ نحو 2.7 مليون دولار لكل بلد. وحصل أكثر من نصف البلدان على أقل من مليون دولار في حين حصل الربع على تمويل يزيد على 3 ملايين دولار. وكانت تلك التي لديها برامج واسعة تغلب عليها عادة حالات الطوارئ أو في حالات قليلة التمويل الوطني (حسابات الأمانة الأحادية). وقد أظهرت عمليات التقييم السابقة أن أهم عامل مفرد لتحديد مدى فعالية المساعدات التقنية هو وضوح الأهداف المتوسطة والنواتج المتوقعة. وقد تبين أيضاً أن ذلك يشكل مجالا من المجالات التي تعاني فيها المنظمة من الضعف. ويمتد ذلك ما يتجاوز ذلك مسألة وجود أو عدم وجود نظام رسمي وفعال للإدارة المعتمدة على النتائج، وتتمثل إحدى المشاكل الرئيسية في الكثير من التعاون التقني للمنظمة في أن أولئك الذين يصممون وينفذون التدخلات لم يحددوا دائماً بوضوح ما يتوقعون تركه خلفهم في النهاية (انظر أيضاً الفصل السابع الذي يتضمن مناقشة بشأن الأطر المعتمدة على النتائج).

336- وقد أجرى فريق التقييم الخارجي المستقل تحليلاً لمدى اتساق برامج المنظمة على المستوى القطري. وأبلغت عمليتا التقييم في موزامبيق وسيراليون (وهما عمليتا التقييم القطري الوحيدتين اللتين أجرتهما المنظمة حتى الآن) عن وجود اتساق معقول، إلا أن هذين البلدين لا يمثلان البلدان الأخرى حيث أن لديهما برامج كبيرة قياساً بمعايير المنظمة. ووجدت بالبعثات الميدانية للتقييم الخارجي المستقل أن الوضع العام مختلف تماماً. كذلك فإنه على الرغم من مبالغ التمويل الضئيلة للغاية التي تلقتها معظم البلدان، فإن جميعها تقريباً أبلغ عن أنها تلقت في 2004-2005 بعض المساعدات في مجال

<sup>60</sup> باستثناء مرفق المكاتب القطرية ومشاريع المرحلة الثانية.

الغابات و 98 في المائة في مصايد الأسماك و 75 في المائة في المحاصيل و 45 في المائة في الثروة الحيوانية و 42 في المائة في الموارد الطبيعية. ونظرا لكون المبالغ المعنية في الكثير من هذه المجالات ضئيلة للغاية دائما فإن هناك افتقاراً واضحاً إلى التركيز بحسب القطاع وكذلك حسب البلدان.

337- طرق عمل برنامج التعاون التقني: برنامج التعاون التقني هو حساب التعاون التقني الوحيد الذي يوجد تحت تصرف المنظمة. وكما أشير سلفاً، فإنه يبلغ نحو 103.55 مليون دولار في الفترة المالية 2006-2007.

الجدول 3-8: التوزيع الجغرافي لمشاريع برنامج التعاون التقني من البرنامج العادي للمنظمة في الفترة 2004-2005 (بآلاف الدولارات)				
الإقليم	مجموع التسليم الصافي	النسبة	متوسط التسليم الصافي بحسب المشروع	البلد
أفريقيا	44 452	% 40	\$ 101	\$ 945.8
آسيا	22 529	% 16	\$ 129	\$ 1126.5
منطقة البحر الكاريبي	4 931	% 6	\$ 74	\$ 308.2
آسيا الوسطى	3 265	% 3	\$ 105	\$ 466.4
أوروبا	6 308	% 6	\$ 91	\$ 286.7
أفريقي	4 118	% 2	\$ 242	غير متوافر.
أمريكا اللاتينية	15 389	% 14	\$ 103	\$ 905.2
الشرق الأدنى	11 075	% 10	\$ 96	\$ 738.3
المحيط الهادي	3 237	% 4	\$ 75	\$ 231.2
المجموع	115 304	% 100	\$ 104	غير متوافر

338- وبرنامج التعاون التقني هو الآن مصدر التمويل الوحيد الذي بوسع المنظمة أن تتصرف في إطاره بسرعة وبطريقة حاسمة. ويتضمن ذلك قدرتها على أن تعمل كشريك مع المصادر الأخرى للدعم الخارجي وان تلتزم بأموال في منظومة الأمم المتحدة ومع أجهزة التنسيق التابعة للجهات المانحة. غير أنه كثيراً ما تعرضت المرونة وسرعة استخدام برنامج التعاون التقني لمعوقات نتيجة للتأخير الطويل في عمليات الموافقة فيما بين وحدة برنامج التعاون التقني والشعب التقنية. كما تم استخدام برنامج التعاون التقني كعامل تغطية للتأخر في سداد الاشتراكات المقدرة من جانب الأعضاء حيث أنه التمويل الوحيد في البرنامج العادي للمنظمة الذي لم يلتزم به بالكامل. ويتناول الفصل الثامن مسألة التأخر في السداد، وتمويل الأعمال الجارية للمنظمة. وهذا أمر مفهوم حيث كانت المنظمة تناضل لمعالجة العجز النقدي، إلا أنه من غير المرضي استخدام مجال أولوية في عمل المنظمة كأموال احتياطية ومن ثم إعطائه أولوية منخفضة عن برامج المنظمة الأخرى.

339- وثمة درجة كبيرة من الإحباط في البلدان الأعضاء إزاء التأخيرات وفترات الإعداد الطويلة لمشاريع برنامج التعاون التقني. ولكي يعمل برنامج التعاون التقني بنجاح، يتعين أن يكون لدى الممثلين القطريين للمنظمة السلطة لإلزام المنظمة



بتمويل الدعم ضمن حدود أوسع بكثير مما هو محدد في الوقت الحاضر<sup>61</sup>، وكذلك تحمل المسؤولية النهائية عن الإدارة التشغيلية للمشاريع.

340- وكما يتضح من الجدول 3-9، وكما تبين في الاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني، كان توزيع المخصصات فيما بين الأقاليم، إجمالاً، انعكاساً للاحتياجات النسبية من حيث المعايير المقبولة بصورة عامة بشأن التدابير، ومقارنة الأمن الغذائي والفقر والاعتماد على الزراعة. غير أنه عندما تجري مقارنات بشأن مخصصات برنامج التعاون التقني فيما بين البلدان المختلفة، يتبين أن مبررات التوزيع غير واضحة مع مراعاة بعض العوامل مثل العدد المطلق للأشخاص الذين يعانون من الجوع والفقر فضلاً عن الأشخاص الذين يعتمدون على القطاع الزراعي. وخلص الاستعراض إلى ضرورة أن تتسم مبررات توزيع الموارد القطرية بالشفافية. وتبين لفريق التقييم الخارجي المستقل أنه لم يتحقق سوى تقدم محدود بشأن هذا إضافة إلى ذلك تبين للفريق أن من الضروري للوفاء بالمساءلة أمام الأعضاء، وتوفير الثقة في استخدام أموال المنظمة، أن يتم وضع معايير ومنهجيات للشفافية. ويعتبر ذلك ضرورياً أيضاً للتخطيط من جانب البلدان والمكاتب القطرية للمنظمة ولفعالية عمل الأطر الوطنية للأولويات المتوسطة الأجل.

الجدول 3-9 التوزيع الجغرافي لمرفق برنامج التعاون التقني، يونيو/ حزيران 2005- مايو/ أيار 2007 (بآلاف الدولارات)				
الإقليم	عدد البلدان	المستفيدون من مرفق برنامج التعاون التقني كنسبة من البلدان النامية	الميزانية	متوسط الميزانية القطرية
أفريقيا	33	75.0	\$ 2,430.3	\$ 73.7
آسيا	14	70	\$ 1,056.1	\$ 75.4
البحر الكاريبي	11	100.0	\$ 510.5	\$ 46.4
آسيا الوسطى	2	28.6	\$ 50.8	\$ 25.4
أوروبا	9	90.0	\$ 576.6	\$ 64.1
أمريكا اللاتينية	17	85.0	\$ 1,525.0	\$ 89.7
الشرق الأدنى	6	33.3	\$ 323.8	\$ 54.0
المحيط الهادي	4	28.6	\$ 181.9	\$ 45.5
المجموع	96	66.7	\$ 6,655.1	\$ 69.3

341- كما وجد الاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني أن عملية اختيار مشاريع البرنامج وتصميمها والموافقة عليها وتنفيذها في حاجة إلى تحسين. ونجم الكثير من التأخير عن الحوار الممتد غير المثمر في نهاية الأمر بين المقر الرئيسي والمكاتب القطرية بشأن وثائق المشاريع الأولية. ونظراً لكون مشاريع برنامج التعاون التقني صغيرة بما لا يبرر إيفاد بعثات صياغة منفصلة، أوصى استعراض البرنامج بالموافقة على المشاريع من حيث المبدأ بوتيرة أسرع بكثير على أن تتم الصياغة

<sup>61</sup> زاد مستوى التفويض بالسلطة للممثلين القطريين زيادة كبيرة في 2006 إلا أنه ظلت هناك صعوبات (انظر الفصل السادس للإطلاع على النقاش في هذا المجال).

في وقت لاحق في أول بعثة لبدء المشروع. ووجد التقييم الخارجي المستقل أن ذلك ما زال بعيدا عن أن يكون ممارسة شائعة بدرجة كبيرة.

342- ووجد الاستعراض المستقل أيضا أن مشاريع برنامج التعاون التقني الإقليمية لا تحصل عموما على دعم قوي من البلدان بالنظر إلى أن فكرة معظمها تكون قد نشأت في المنظمة. وقد رؤي أنه يمكن تبرير بعض المشاريع الإقليمية إذا كانت تعالج مشكلة حقيقية ملموسة حيث يكون الإجراء على المستوى الإقليمي الوسيلة الأكثر فعالية للعلاج. إلا أنه يتعين إقناع البلدان بذلك.

343- وقد طرح سؤال عما إذا كان يمكن استخدام موارد برنامج التعاون التقني في التمويل المشترك لمصلحة الشراكات على المستوى القطري. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن الموارد ضئيلة بما لا يسمح باستخدامها لهذا الغرض.

344- ويشاطر التقييم الخارجي المستقل الاستعراض المستقل فيما توصل إليه من نتيجة ترى ضرورة الاحتفاظ ببرنامج التعاون التقني عند النسبة الحالية من الميزانية العادية للمنظمة. كما يوافق على أن يستمر استخدام هذا البرنامج في تقديم المساعدات الموجهة من الطلب. إلا أن التقييم الخارجي المستقل يعتقد أن المعايير في حاجة إلى أن تحدد بقدر أكبر من الدقة مجالات أولوية المنظمة التي يستخدم فيها تمثيلا مع أولويات المنظمة وقدراتها النسبية. ويعتبر التقييم الخارجي المستقل أيضاً، تماشياً مع المنحى الإجمالي لتوصيات الاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني، أنه ينبغي إتاحة موارد برنامج التعاون التقني على نطاق واسع جداً على شكل مخصصات إقليمية، استناداً إلى معايير واضحة وشفافة (حيث يتعين إخضاع الأموال غير المستخدمة لإعادة البرمجة لبلدان أخرى). وينبغي أن يكون للمسؤول المعين للبلد (وهو عموماً الممثل القطري) السلطة الكاملة في الموافقة على استخدام موارد برنامج التعاون التقني مع الحكومة تمثيلاً مع الأرقام القطرية الإشارية، والمعايير الناشئة بشأن الأولويات والإطار الوطني المنفق عليه بشأن الأولويات المتوسطة الأجل.

#### **فائدة وفعالية التعاون التقني الذي تضطلع به المنظمة في مجال التنمية**

345- لم تبدأ عمليات التقييم في المنظمة إلا مؤخراً في النظر في الفعالية الشاملة لأعمال المنظمة على المستوى القطري. فقد أجرت الأعمال السابقة تقييماً لفعالية البرامج التقنية المختلفة في المقر الرئيسي من ناحية والمشاريع من ناحية أخرى. وكما اتضح من خلال عمليات تقييم اللامركزية وبرنامج التعاون التقني، وجدت الزيارات القطرية لأفرقة التقييم الخارجي المستقل في أفريقيا أن الحكومات والجهات المانحة كانت تنظر إلى المنظمة في كثير من الأحيان على أنها من بين أفضل الوكالات المتخصصة في الأمم المتحدة (بالمقارنة بالصناديق والبرامج). غير أنه لا يبدو أن هذا هو الوضع في بلدان آسيا حيث أشارت وزارات التخطيط والمالية وممثلو الجهات المانحة إلى أن المنظمة ليست بالكفاءة أو الفعالية التي لوالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى. وفي أمريكا اللاتينية كانت مقارنة المنظمة بمعهد البلدان الأمريكية للتعاون في مجال الزراعة في غير صالح المنظمة.

346- وعلاوة على إعداد ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية<sup>62</sup>، استعرض فريق التقييم الخارجي المستقل الأمثلة الأخيرة على قيام المنظمة بإسهام شديد الأهمية على النحو الموثق في عمليات التقييم السابقة. ويشمل ذلك تكرار تجربة مدارس المزارعين الحقلية في سيراليون على نطاق واسع، والتغيرات المفيدة في السياسات بشأن تسويق السكر والحبوب في موزامبيق، والسياسات الوطنية المتعلقة بأنفلونزا الطيور في العديد من البلدان. وأظهر التقييم الذي أجرى للدستور الغذائي وأنشطة سلامة الأغذية الإسهام الذي قدمته المنظمة في العديد من البلدان بشأن تطوير القدرة على التصدير. وأظهرت عمليات تقييم العديد من نظم معلومات الأغذية والإنذار المبكر في أفريقيا الأهمية البالغة لهذه النظم مع الإشارة أيضا إلى أنها لا يمكن أن تستمر دون مساعدات مستمرة من الجهات المانحة في البلدان ذات القدرات المحدودة والاقتصاديات الهشة. واسترعى التقييم الذي أجرى في موزامبيق وسيراليون الاهتمام إلى تأثير المنظمة على مستوى السياسات. ففي الهند، استطاعت المنظمة بفضل موقف فريد قامت فيه بتصرف الأموال المتبقية من برنامج المساعدات الهولندية السابق، أن تعزز وتيسر الحوار من أجل السياسات في المجالات الرئيسية مثل التكنولوجيا الحيوية والمتاجر الكبرى (السوبر ماركت) سلاسل القيمة المضافة المتكاملة) و"من المزرعة إلى المائدة".

347- وقد وضعت هذه الصورة الإيجابية عموما عمليات التقييم التي أجرتها بعثات تقييم المشاريع على الرغم من أن تقييم المشاريع يتباين تباينا شاسعا من حيث النوعية والدقة المنهجية<sup>63</sup>، وينبغي تفسير النتائج التي تتوصل إليها هذه العمليات بحرص وحذر. وبعد أخذ ذلك في الاعتبار يبين الجدول أدناه الدرجات التي منحتها بعثات التقييم لمشاريع حسابات الأمانة لدى المنظمة عن فعاليتها وتأثيرها خلال الفترة 2000-2005. وقد تبين للاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني وجود صورة مستجمعة عموما بالنسبة لفائدة تدخلات المنظمة من خلال برنامج التعاون التقني على المستوى القطري إلا أنه وجد أيضا أن نوعية المخرجات والتأثيرات الشامل والاستدامة منخفضة بدرجة كبيرة.

الجدول 3-10: التقييم الذي أجرته بعثات تقييم المشاريع للآثار والتأثيرات المستدامة لمشاريع حسابات الأمانة المختلفة التي تم تقييمها خلال الفترة 2000-2005									
فعالية المشاريع وتأثيرها	عالمية		أفريقيا	آسيا	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	الشرق الأدنى	أوروبا	المحيط الهادي	أقاليمية
	العدد	النسبة							
لاشيء أو طفيفة	8	9	4	11	0	67	40	0	0
بعض	35	41	42	32	56	33	40	0	50
كثير	42	50	54	57	44	0	20	100	50

348- والصورة العامة التي تظهر من ذلك هي أن المنظمة قد أظهرت أن جهودها في مجال التعاون التقني يمكن أن تكون ذات فعالية عالية وتأثيرات هامة. وقد حصل فريق التقييم الخارجي المستقل على انطباع بأن المنظمة تخضع في كثير من الأحيان لأحكام صادرة عن مقاييس أساسية أكثر من أي منظمة أخرى. ويبدو أن هذا ينطلق من مشكلة الصورة. فعلى

<sup>62</sup> Eric Tollens

<sup>63</sup> انظر الفصل السابع.

المستوى القطري، يبدو أن مشكلة الصورة لها العديد من الأسباب المساهمة يبرز منها أربعة أسباب. فعند توجيه تساؤلات بشأن فعالية أعمال المنظمة التقنية، يستمع فريق التقييم الخارجي المستقل، مرارا، إلى تلك العوامل الأربعة بدلا من الرد على السؤال بشأن تأثيرات المنظمة. وهذه العوامل الأربعة هي: البيروقراطية الإدارية في المنظمة، وانخفاض قدرة المكاتب القطرية، ونقص الموارد اللازمة للاضطلاع بدور هام، وما يعتبره الكثيرون التركيز المفرط على البرنامج الخاص للأمن الغذائي. والعامل الأول من هذه العوامل الأربعة يمكن حله بواسطة المنظمة. والثاني يتعلق جزئيا بمسألة الموارد، وجزئيا نتيجة للسياسات الداخلية والعامل الثالث يمثل إلى حد ما دلالة على أول عاملين. وتجري معالجة مسألة البرنامج الخاص للأمن الغذائي بقدر أكبر من التفصيل في الفقرات التالية.

349- كما وجد التقييم الخارجي المستقل أن المنظمة لا تعظم من قدراتها فيما يتعلق بالجدوى أو مزاياها النسبية من خلال تعاونها التقني. وتفتقر برامج المنظمة إلى التركيز الكافي بالنظر إلى مواردها المحدودة بشدة. وكثيرا ما تتسم التأثيرات الإنمائية بالضعف بالنظر إلى أنها تعمل في مشاريع صغيرة نسبيا التي يمكن توقع أن تحدث إسهاما محدودا للغاية في القضايا الرئيسية التي تواجه أحد البلدان.

350- والوزارة الرئيسية بالنسبة للمنظمة هي وزارة الزراعة إلا أن الزيارات القطرية لأفرقة التقييم الخارجي المستقل وفرت دلائل قوية على أن ذلك قد يمثل في حد ذاته تأثيرات مشوهة للطلب على الخدمات في مجال اختصاص المنظمة. فالصناعات الزراعية والتجارة، ومصايد الأسماك، والغابات وسلامة الأغذية وفي بعض الأحيان الثروة الحيوانية ليست بالضرورة ضمن مسؤوليات وزارة الزراعة. وعلاوة على ذلك، فإن وزارات الزراعة في كثير من البلدان تمثل مكانا هامشيا في المداولات الاقتصادية الرئيسية التي تحدد السياسات والأولويات الوطنية. وقد يشكل إدخال الإطار الوطني للأولويات المتوسطة المدى في عام 2005 تمشيا مع توصيات تقييم اللامركزية واستعراض برنامج التعاون التقني خطوة كبيرة إلى الأمام. وتشير الدلائل المتجمعة حتى الآن إلى وجود اتجاه نحو إعداد قوائم تسوق للمشاريع بدلا من تحديد تلك المجالات التي تلتقى فيها جوانب القوة النسبية للمنظمة والاحتياجات القطرية في المدى المتوسط. ولا يمكن إعداد إطارات عملية بالاعتماد على بعثة سريعة، وإنما يحتاج إلى حوار متواصل مع شركاء قطريين متعددين وليس وزارة الزراعة وحدها.

351- وأشار تقييم برنامج التعاون التقني إلى أن تخصيص موارد برنامج التعاون التقني لم يكن يربط بسلسلة من المؤشرات مثل أعداد الجياع أو أولئك الذين يعتمدون على الزراعة أو عن مستوى دخل البلد. ويتعين توفير إطار أكثر منهجية وشفافية لتخصيص موارد البرنامج. وينبغي ربط الاستخدام الحر لبرنامج التعاون التقني من جانب البلدان المتوسطة الدخل بصورة أوضح بأولويات المنظمة الخاصة. وينبغي أن تتابع المنظمة بمروره مختلف الترتيبات بما في ذلك إنشاء حسابات وطنية للتعاون التقني يمكن في إطارها للبلدان أن تدفع كل أو جزء من تعاونها التقني المقدم من المنظمة مما يساعد على ترتيب الأولويات. وينبغي أن تكون الترتيبات مؤسسية إلى أقصى حد ممكن وليس على أساس كل حالة على حدة بالنظر إلى تكاليف المعاملات المتضمنة ولتشجيع الجهود الجادة على وضع الأولويات.

352- وكثيرا ما يؤكد كبار المخططين الحكوميين والأكاديميون أنه بالإضافة إلى المجالات المعيارية الرفيعة (التي تناقش في سياق البرامج التقنية في فقرات لاحقة من هذا الفصل)، تتمثل إحدى الميزات النسبية للمنظمة في الاحترام الذي يسند لها بسبب حيادها فضلا عن عضويتها في منظومة الأمم المتحدة. ويتيح ذلك للمنظمة فرصة تيسير عمليات وضع السياسات والاستراتيجيات في المجالات الاقتصادية والتقنية والمؤسسية بدلا من توفير المساعدات التقنية المباشرة لأنشطة الإنتاج. وقد طلبت آراء شركاء التنمية الدوليين (منظومة الأمم المتحدة والجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية) على المستوى القطري بشأن أولوياتها فيما يتعلق بالمنظمة، ومن ثم المجالات التي قد يتوقع أن تمولها في أعمال المنظمة. وكان تأكيدها الشامل تقريبا هو أن قوة المنظمة تتركز في وضع السياسات والتنمية المؤسسية في مجالات اختصاصها حيث يكتسي حياد المنظمة ومعارفها عن الاتجاهات العالمية وانعكاسات التكنولوجيا أهمية. كما شددوا على وظائف المنظمة المعيارية ودورها في توعية البلدان بالخبرات المقارنة في الأماكن الأخرى. ولم ينظر كبار المسؤولين الحكوميين أو الجهات المانحة إلى المنظمة باعتبارها منظمة كبيرة لتعبئة الأموال أو تنفيذ المساعدات على نطاق واسع.

353- وثمة استنتاج آخر تم التوصل إليه من الفحص الذي قام به فريق التقييم الخارجي المستقل للتعاون التقني يتمثل في أنه مع تزايد القدرات الوطنية، يتزايد أيضا الطلب على الدعم الذي تقدمه المنظمة في مجال وضع السياسات القطاعية وعلى المستوى الكبير. ومن الملاحظ أن ذلك هو الوضع السائد الآن في أفريقيا. فمع زيادة البلدان لقدراتها العامة، تتجه الاحتياجات للحصول على مساعدات تقنية خارجية إلى الانتقال في اتجاه السياسات المتخصصة والدعم المؤسسي في المجالات التي تتمتع فيها المنظمة بميزة منفردة من حيث أسسها المعيارية. ويتضمن ذلك، على سبيل المثال، المعايير الخاصة بالتجارة والجوانب المتعلقة بمصايد الأسماك والغابات وربما مجالات مثل إعداد قاعدة بيانات للموارد الطبيعية، والتنوع البيولوجي وإدارة الآفات والأمراض العابرة للحدود.

354- ويعتبر دور المنظمة بوصفها منظمة للمعارف دورا محوريا في نقطة بداية هذا التقييم. وقد أبرزت مقترحات الإصلاح التي قدمها المدير العام (2005)، عن حق، الدعم المقدم لبناء القدرات بوصفه مجالا رئيسيا من مجالات التركيز. ويتوافق ذلك مع الأولويات التي حددتها البلدان، مثلما شددت مقترحات الإصلاح على المساعدات في مجال السياسات. وسيجري في فقرات لاحقة من هذا الفصل تناول فعالية المنظمة الشاملة على كل من المستوى القطري وعلى الصعيد العالمي فيما يتعلق بالمجالات المشتركة الرئيسية، وذلك قبل الاستنتاجات والتوصيات الرئيسية. وتشمل المجالات المشتركة: المعاهدات والاتفاقات، ووضع السياسات والاستراتيجيات وبناء القدرات ونقل التكنولوجيا، وإجراء التجارب الرائدة، وتعميم المساواة بين الجنسين، وتمكين النساء والبيئة وإدارة الموارد الطبيعية.

#### دعم المنظمة للاستثمار في الزراعة

355- يأتي الدعم الرئيسي الذي تقدمه المنظمة للاستثمار في الزراعة عن طريق مركز الاستثمار. وكان هذا المركز قد أنشئ عام 1964 لدعم حكومات البلدان الأعضاء في إعداد مشاريع الاستثمار الزراعي للتمويل من مؤسسات التمويل

الخارجية وخاصة البنك الدولي في ذلك الوقت<sup>64</sup>. وكان الهدف هو (أ) زيادة حصول البلدان الأعضاء على تمويل التنمية الزراعية، و(ب) حصول وكالات التمويل الدولية على خبرات رفيعة المستوى ومن ثم يقدم لها عملاؤها مقترحات استثمار سليمة، و(ج) تتمكن المنظمة، من خلال مركز الاستثمار، من زيادة معارفها وخبراتها.

356- كان مركز الاستثمار يمول جزئيا، منذ إنشائه، من البرنامج العادي للمنظمة وجزئيا من المدفوعات التي تقدم مقابل ما يقوم به من خدمات. وفي حالة البنك الدولي، كانت المدفوعات مقابل هذه الخدمات تقدم في شكل رسوم سنوية مضمونة مقابل عدد معين من أسابيع الخدمة<sup>65</sup>. أما في حالة مؤسسات التمويل الدولية الأخرى، فإن الخدمات تؤدي مقابل أسعار متفق عليها<sup>66</sup>. وقد سجلت الإيرادات الشاملة لمركز الاستثمار هبوطا بالقيمة الحقيقية. وفي عام 2006، كان 47 في المائة من الموارد الكلية البالغة نحو 24 مليون دولار تأتي من البنك الدولي و40 في المائة من البرنامج العادي للمنظمة، ونسبة 13 في المائة المتبقية من مؤسسات التمويل الدولية التي كان أهمها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وقد انخفض عدد الموظفين الفنيين العاملين في المركز من 85 في 1996 إلى 57 في 2006.

الجدول 3-11: مصادر تمويل برنامج دعم الاستثمار في مركز الاستثمار				
توزيع النسبة بين المصادر	2001-2000	2003-2002	2005-2004	2006
البرنامج التعاوني مع البنك الدولي	44%	51%	42%	47%
مصرف التنمية الأفريقي	4%	3%	4%	3%
مصرف التنمية الآسيوي	2%	2%	1%	1%
البنك الأوروبي للإنشاء والتنمية	1%	1%	1%	1%
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	7%	5%	4%	5%
أخرى:	4%	1%	2%	4%
الدعم المقدم من البرنامج العادي لمركز الاستثمار	36%	35%	41%	40%
الدعم من برنامج التعاون التقني للمنظمة	2%	3%	5%	1%
المجموع بآلاف الدولارات بأسعار 1994	39 926	37 200	35 751	غير متوافر

المصدر: بيانات مركز الاستثمار والجدول الأساسية لموارد المنظمة.

357- وفي حين أن التفويض الأصلي لمركز الاستثمار يتمثل في صياغة المشاريع، فإن التزامه بهذا التفويض أخذ في التراجع. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على البنك الدولي حيث يتعلق ما لا يتجاوز 50 في المائة من العمل بإعداد المشاريع. ويبين الجدول 3-12 متوسط نسبة الوقت المنفق على مختلف المهام في السنوات الأخيرة. وكان العمل القطاعي مهماً إلا أن المشاركة في الإشراف والتقدير لم تحدث إلا مؤخراً. كذلك فإن طابع الدور الذي يضطلع به مركز الاستثمار كان آخذ في التغيير من الاضطلاع بالمهمة العامة لإعداد المشاريع إلى توفير أعضاء أفراد للاشتراك في البعثات. وعلى ذلك فإن

<sup>64</sup> قام Cornelius de Haan بإعداد أوراق عمل أساسية.

<sup>65</sup> ما يقرب من 75 في المائة من التكاليف التي يغطيها البنك الدولي.

<sup>66</sup> تقرب عادة إلى 66 في المائة من التكاليف التي تغطيها مؤسسات التمويل الدولية.

مركز الاستثمار قدم أكثر من نصف المدخلات خلال السنوات الثماني الأخيرة فيما لا يتجاوز تسعة في المائة من متوسط المهام التي تنفذ لمصلحة البنك الدولي والبالغة 56 سنوبيا.

الجدول 3-12: متوسط نسبة الوقت الذي ينفقه مركز الاستثمار على:				
الإشراف على المشاريع	العمل القطاعي	تقييم المشاريع	إعداد المشاريع	المجموع
19%	17%	6%	58%	100%

### نوعية خبرات المنظمة

358- تبين أن الموظفين في شعبة مركز الاستثمار مؤهلون تأهيلا جيدا، حيث أن لدى نصفهم تقريبا خلفية اقتصادية. كما أن هناك وظائف كافية في مجالات الهندسة الزراعية والهندسة والبيئة. إلا أن شعبة مركز الاستثمار تفتقر الآن إلى وظائف رئيسية في بعض المجالات (مثل الثروة الحيوانية، موظف واحد). ولا يوجد أي موظف مختص في مصايد الأسماك أو في مجالات النمو المحتملة في المشروعات الزراعية التجارية، بما في ذلك التسويق وإدارة سلسلة الإمدادات والتصنيع. وأبلغ التقييم الخارجي المستقل من بين بعض مؤسسات التمويل الدولية أن تركيز المنظمة على معايير التوزيع الجغرافي عند تعيين الموظفين أكثر منها على كفاءة الموظفين قد أدى إلى خفض نوعية موظفي مركز الاستثمار. وثمة حوافز لمركز الاستثمار على توفير الخبراء الاستشاريين الأقل تكلفة قدر المستطاع الآن طريقتيه في فرض الرسوم تستند إلى أسابيع المدخلات بصرف النظر عن التكلفة الفعلية لهذه المدخلات. وتعتبر معدلات الرسوم التي تفرضها المنظمة غير تنافسية بالمقارنة بالشركات الاستشارية الدولية والجهات المانحة بل وبالمقارنة بوكالات الأمم المتحدة الأخرى. وخلال السنوات الخمس الماضية، لم يقدم سوى 45 في المائة من مدخلات مركز الاستثمار عن طريق موظفي المنظمة و55 في المائة بواسطة الخبراء الاستشاريين وهي نسبة تزيد عن الأربعين في المائة في 1992. ولا يوجد فرق كبير في استخدام الموظفين أو الخبراء الاستشاريين في مختلف أنماط العمل.

### نوعية منتجات المنظمة

359- والآن بعد أن أصبح مركز الاستثمار يتولى أجزاء غير كاملة من العمل لإعداد المشاريع وتوفير المزيد من المدخلات للبعثات حيث تكون القيادة في أماكن أخرى، لم يعد من السهل كثيرا فحص نوعية منتجاته، والأكثر صعوبة هو أن يمارس مركز الاستثمار ذاته عملية ضمان الجودة. وفي تلك الحالات التي تقدم فيها المنظمة أكثر من 40 في المائة من المساهمات الحالية في إعداد مشاريع البنك الدولي، كان تقييم الجودة عند نقطة البداية يزيد أربعة في المائة عما كان عند التقييم، يزيد بنسبة سبعة في المائة عن تلك الخاصة بالمشاريع الأخرى. غير أن الدرجة الممنوحة لتقارير الانتهاء من التنفيذ بمدخلات من مركز الاستثمار البالغة 40 في المائة أو أكثر كانت أسوأ بصورة طفيفة من المشاريع الأخرى. والدرس الوحيد الذي يمكن استخلاصه من ذلك هو أن عمل مركز الاستثمار هو نوعاً ما من نفس النوعية المتوسطة للخدمات الاستشارية

الأخرى التي يستعين بها البنك الدولي. وفيما يتعلق بحسن التوقيت، كان هناك رضا عام إزاءه وإن لم يكن كاملاً أعربت عنه مؤسسات التمويل الدولية.

### الرضا العام للعملاء

360- للمنظمة عميلان رئيسيان لخدماتها لدعم الاستثمار: هما البلدان الأعضاء ومؤسسات التمويل الدولية. والمعلومات المسترجعة العامة عن خدمات المنظمة هي أنها مرضية إلا أن الطلب على خدمات مركز الاستثمار ودور المنظمة في توفير قادة الأفرقة أخذ في التقلص. ولم يظهر عملاء جدد- مثل الجهات الثنائية أو الصناديق والمؤسسات العالمية الجديدة. والسبب في ذلك مزيج من الأسباب الداخلية والخارجية. فحتى مؤسسات التمويل الدولية مثل مصرف التنمية الآسيوي الذي قلص قدرته الداخلية في مجال الزراعة إلى مستوى شديد الانخفاض، لم يعد بدرجة كبيرة إلى مركز الاستثمار عندما استأنف إقراضه. ومع انخفاض المساعدات الإنمائية الرسمية المقدمة للزراعة من 6.6 مليار في 1995 إلى 2.3 مليار دولار في 2002- كان هناك انخفاض واضح في الطلب على خدمات دعم الاستثمار، وانخفضت قدرة مركز الاستثمار والكتلة الحرجة في مختلف التخصصات. وهناك الآن تحول في الإقراض من البنك الدولي حيث زاد من 1.4 مليار دولار في 2000-2001 إلى 1.9 مليار دولار في 2006. كما تضاعفت تقريباً المساعدات الثنائية منذ عام 2002. وكان بعض هذه المساعدات في شكل دعم الميزانيات والنهج الشاملة للقطاع إلا أنه ينبغي عدم المبالغة في هذا التحول. ولا يزال 75 في المائة من الإقراض من البنك الدولي في شكل مشاريع تقليدية. وزادت قدرات البلدان على المساهمة في إعداد المشاريع وتغيير طابع عملية الإعداد حيث أصبحت العملية أكثر استمراراً من التحديد وحتى التقييم تدار بواسطة الموظفين القطريين. وعلى ذلك فإنه على الرغم من أن المعلومات المسترجعة من العملاء إيجابية بشأن أداء المنظمة، فإن من الواضح أن مستويات رضاهم ليست كبيرة بما يجعلهم يسعون إلى زيادة مستوى الخدمات التي تقدمها المنظمة.

361- فالعملاء يسعون إلى طلب الخدمات من المنظمة التي يثقون في أنها قادرة على توفيرها. ولم تقدم المنظمة عادة خدمات بقيمة مضافة، وتنمية الصناعات الزراعية وتطوير التجارة، والتمويل من القطاع الخاص وإلا فإن هذه الخدمات ليست مطلوبة. كذلك فإن فحص هيكل التوظيف في مركز الاستثمار لا يكشف عن وجود أية خبرات في هذه المجالات. كذلك فإن لدى مركز الاستثمار عدد ضئيل من الاقتصاديين الذين يمكنهم التعامل مع القضايا على مستوى القطاع الكبير الذي يمكن أن يعزز العمل في دعم الميزانيات واستراتيجيات الحد من الفقر وما إلى ذلك. وتتوافر بعض الخبرات في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إلا أن عدد موظفي المنظمة القادرين على العمل عند هذا المستوى محدود بدرجة كبيرة. وهذه المجالات آخذة في التوسع في جدول أعمال الاستثمار في حين يتقلص الطلب على الخبرات الخارجية في الاستثمارات الزراعية الأكثر تقليدية في الطرق والبنية التحتية للري وتنمية المناطق.



### فائدة وفعالية أعمال دعم الاستثمار في المنظمة

362- تعبئة المزيد من الاستثمارات لقطاع الزراعة: لم يجد التقييم الخارجي المستقل أي دليل على أن عمل مركز الاستثمار تمكن من تعبئة استثمارات تزيد عما كان يمكن أن تعبئه للقطاع مؤسسات التمويل الدولية باستخدام مصادر أو خدمات استشارية بديلة. وحيثما شرعت المنظمة في تعبئة استثمارات، كمتابعة إعلان مابوتو ولدعم مبادرة نيباد على سبيل المثال، كانت لم يكن هناك تنسيق كافٍ لطرق بعثات تحديد المشاريع المحتملة للتمويل مع كل من الجهات المانحة والبلدان مما حال دون تحقيق نتائج كبيرة.

363- حماية مصالح البلدان النامية: تنظر معظم البلدان النامية إلى مركز الاستثمار في المنظمة باعتباره أكثر حياداً من مؤسسات التمويل الدولية بصفة عامة والبنك الدولي بصفة خاصة. غير أنه كثيراً ما نظر إلى مركز الاستثمار باعتباره امتداداً لمؤسسات التمويل الدولية. وقد عثر على أمثلة على بلدان كانت تشير إلى بعثة لإحدى مؤسسات التمويل الدولية دون أن تعي تقريباً أنها بعثة من مركز الاستثمار في المنظمة. وكان تزايد استخدام أخصائي مركز الاستثمار في الأعمال التي يرأسها آخرون يعني أن هؤلاء الأخصائيين يعملون، وينظر إليهم، كخبراء استشاريين لمؤسسات التمويل الدولية. كما تقلصت فرصة التأثير على النهج الشامل للمشروع.

364- إتاحة معارف المنظمة للاستثمار، والتأثير في جدول أعمال الاستثمار والتعلم من مؤسسات التمويل الدولية: كانت توقعات مؤسسات التمويل الدولية ولا سيما البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومصرف التنمية الأفريقي، أن تؤدي علاقاتها مع المنظمة من خلال مركز الاستثمار إلى إتاحة معارف الاستثمار لدى المنظمة لمؤسسات التمويل الدولية والبلدان الأعضاء. كذلك كانت المنظمة تتوقع أن تستفيد من خبرات مؤسسات التمويل الدولية. ولدى موظفي مركز الاستثمار اتصالات مع سائر أقسام المنظمة أكثر مما كانت لديهم في السابق إلا أن هذه الاتصالات ما زالت محدودة. ومن ناحية أخرى فإن الاستخدام الكثيف للخبراء الاستشاريين الأفراد يقلل من احتمال التعلم في المنظمة من المعارف المكتسبة من البعثات ما لم يتم ربطها شبكياً بشكل ما بالمؤسسة. ويقوم الموظفون من شعب المنظمة الأخرى بأداء نحو خمسة في المائة من العمل الذي يتم عن طريق مركز الاستثمار. ويذكر مركز الاستثمار أنه من المتعذر استعارة الموظفين للفتترات الممتدة اللازمة لبعثات الاستثمار، وأن هؤلاء الموظفين لا يفهمون معنى الاستثمار. ومن ناحية أخرى، كان يجري إشراك الخدمات التقنية في المنظمة في عدد ضئيل من المجالات مثل حيازة الأراضي. كما أن مركز الاستثمار ذاته كان غير متحمس لإيفاد الموظفين من الشعب الأخرى في البعثات بالنظر إلى أن ذلك لا يسد تكاليف أسابيع العمل لموظفيه. وتبدو الاستعانة بالاستشاريين بديلاً جذاباً أكثر.

365- وهناك بعض القرائن المحدودة على أن خبرات المنظمة ومعارفها قد اتسع نطاقها من خلال مؤسسات التمويل الدولية. فالموظفون من مركز الاستثمار وغيره من الشعب الذين عملوا في استراتيجية التنمية الريفيه في البنك الدولي المعنونة "الوصول إلى فقراء الريف" يعملون الآن في تقرير التنمية العالمي للبنك الدولي لعام 2008 وفي مجموعة أدوات تستهدف تأمين التمويل في أسواق الحبوب الأفريقية. وقد تابع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ذاته مدارس المزارعين الحقلية.

وعلى مستوى السياسات، في البنك الدولي على الأقل، يتوقع أن يكون للعمل في استراتيجية التنمية الريفية وتقرير التنمية العالمية بعض التأثير على جدول أعمال الاستثمار، وقد وضعت المنظمة في "الاستراتيجية المتجددة للتنمية الريفية" لدى البنك لعام 2006، جنبا إلى جنب مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بأنها "الوكالة الرئيسية في الأمم المتحدة" التي يعمل البنك معها لتعميق معارفه وخبراته في مجال التنمية الريفية (عموما)، وبصورة خاصة للتعامل مع الفقر في الريف بما يتجاوز قطاع الزراعة بما في ذلك إصلاح الأراضي<sup>67</sup> والتغذية. كما يشير البنك إلى الشراكة مع المنظمة في مجال الإحصاءات. وقد يكون المدخل الذي أعده مركز الاستثمار للبنك الدولي قد ساعد أيضا المنظمة في التأثير في السياسات مثل تلك المتعلقة بسياسات البنك الدولي بشأن المبيدات.

366- وهناك فرصة أكبر للتأثير في السياسات الوطنية الشاملة من العمل على المستوى القطاعي أكثر منه خلال المشاريع. وقد تباينت موارد مركز الاستثمار التي خصصت لذلك تبايناً شديداً حيث ارتفعت إلى 801 أسبوعاً في 2004 ثم انخفضت إلى 691 أسبوعاً في 2005. وشكل ذلك إجمالاً 17 في المائة من مدخلات مركز الاستثمار خلال الفترة 2004-2007. غير أن مركز الاستثمار نادراً ما تولى القيادة، مثلما هو الحال في الجوانب الأخرى، وعلى ذلك فإن التحليل الشامل لم تقدمه المنظمة. ويتعارض ذلك مع الوضع في الثمانينات من القرن الماضي. وكان العمل في النهج الشاملة للقطاع واستراتيجيات الحد من الفقر ضئيلاً.

#### *الدعم التقني لحالات الطوارئ*

367- لدراسة هذا المجال، قام فريق التقييم الخارجي المستقل بالإضافة إلى استعراضات الزيارات القطرية وورقة عمل تتضمن معلومات أساسية<sup>68</sup>، بإجراء مسح استبياني لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والوكالات المانحة العاملة في مجال حالات الطوارئ، وتابع ذلك بمقابلات مع 97 موظفاً فنياً وممثلاً حكومياً. كما استعان التقييم الخارجي المستقل بعدد من تقارير التقييم لعمل المنظمة في حالات الطوارئ<sup>69</sup>.

#### *الخلفية والسياق*

368- ارتفعت مشاركة المنظمة في عمليات الطوارئ والإحياء من 45 مليون دولار تقريباً في 1994-1995 إلى 176 مليون دولار بأسعار 1994-1995 في 2004-2005. واستحوذت حالات الطوارئ ما بين 40 و 50 في المائة من الموارد من خارج الميزانية خلال الفترات المالية الأخيرة. ومع تزايد التمويل، تضاعف أيضاً حجم العمليات وما تنطوي عليه من تعقيدات. ففيما بين 1996 و 2001 تضمنت معظم برامج الطوارئ في المنظمة تدخلات متعددة في أعقاب الصراعات المسلحة بما في

<sup>67</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD>

<sup>68</sup> Patrick Webb

<sup>69</sup> تقييم استراتيجي: صون وإحياء وتنمية البيئات المعرضة لأشد المخاطر (2006): استجابة المنظمة اللازمة المستمرة في الجنوب الأفريقي (2003)، برنامج المنظمة لما بعد الصراع في أفغانستان، وترتيبات المنظمة لتنسيق التحول الرئيسي (2004) وتقييم عمليات المنظمة في حالات الطوارئ والإحياء في الوقت الحقيقي استجابة للزلازل وتسونامي في المحيط الهندي (2007)، والتقييم المتعدد الأطراف لحملة مكافحة الجراد الصحراوي للفترة 2003-2005 (2006) ومساعدات الطوارئ لمكافحة أنفلونزا الطيور والوقاية منها.

ذلك كوسوفو وبوروندي والبوسنة، فضلا عن التدخلات الكبيرة في حالات الكوارث الطبيعية. ومنذ ذلك الوقت، شملت تدخلات واسعة النطاق عبر الكثير من الأقاليم مكافحة الجراد عبر منطقة السهل وشمال أفريقيا، والاستجابة للتسونامي في آسيا، وأنفلونزا الطيور والجفاف ونقص المناعة البشرية في الجنوب الأفريقي وإقليم البحيرات الكبرى- فضلا عن العمليات في السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وأوغندا وأفغانستان وباكستان والصومال.

369- ويعكس هذا النمو الهائل في عمل المنظمة في حالات الطوارئ الزيادة في عدد الكوارث في العالم<sup>70</sup>. وعلاوة على ذلك يبدو من المؤكد أن وتيرة الأزمات قد زادت بالنظر إلى التوترات السياسية في كثير من البلدان التي تعاني بالفعل من انعدام الأمن الغذائي، وتزايد وباء نقص المناعة البشرية متلازمة نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) وانعدام الأمن الغذائي الحاد في الكثير من المناطق المعرضة للجفاف في أفريقيا والتوقعات بحدوث المزيد من الكوارث الطبيعية واسعة النطاق وبوتيرة أكبر، والمرتبطة جزئيا على الأقل بتغير المناخ.

### أنشطة المنظمة في حالات الطوارئ والإحياء

370- تضطلع المنظمة، بصفة عامة، بدورين شديدي الاختلاف فيما يتعلق بحالات الطوارئ:

- (أ) تدابير للرصد والتنسيق والتنفيذ لمجابهة الأوبئة العابرة للحدود في مجال الأمراض الحيوانية مثل أنفلونزا الطيور والآفات النباتية ولاسيما الجراد؛
- (ب) دور يتعلق بالانتعاش الفوري من الكوارث في قطاعات الزراعة ومصايد الأسماك والغابات والذي يتضمن تقييم الاحتياجات والتنسيق والدعم التقني للوكالات الأخرى والتنفيذ.

371- وقد شاركت المنظمة منذ إنشائها تقريبا في مواجهة الآفات النباتية والأمراض الحيوانية العابرة للحدود. وكان تنسيق أنشطة التصدي لطوارئ الجراد جانبا من جوانب عمل المنظمة يعود إلى عام 1951 عندما أنشئت لجنة مكافحة الجراد الصحراوي. وقد بدأت العمليات الموصفة بأنها "الإغاثة الزراعية" في أفريقيا في 1973 وكانت تتألف من توفير البذور والأدوات؛ وقد تم توسيع نطاق هذه العملية في مختلف أنحاء العالم في 1975. وفي عام 1975 أنشئ النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر عن الأغذية والزراعة لرصد الإمدادات الغذائية وإصدار الإنذارات عن النقص الخطير في الأغذية على المستوى العالمي.

<sup>70</sup> وفقا لما ذكر البنك الدولي فإن الكوارث قد زادت من اقل قليلا من 100 في 1975 إلى أكثر من 400 في 2005 مع ارتفاعها الحاد اعتبارا من تسعينات القرن الماضي (البنك الدولي 2006).

## القدرة التشغيلية وكفاءة التسليم

372- كانت المنظمة في عام 2006 مشتركة في نحو 350 مشروعا من مشاريع الطوارئ فيما لا يقل عن 60 بلداً أو إقليمياً كان أكثر من نصفها في أفريقيا. ونظرا لكون أعمال الطوارئ تمويل بالكامل تقريبا من الأموال من خارج الميزانية قصيرة الأجل، وعلى الرغم من هذه الزيادة في المشاركة في أنشطة الطوارئ، لم تنشأ سوى وظيفتين في البرنامج العادي في الشعبة المسؤولة عن حالات الطوارئ. وهناك 59 موظفاً فنياً آخر في وظائف ممولة من موارد من خارج الميزانية وعدد متباين من الموظفين يعقود قصيرة الأجل. ونظرا لوجود إمكانية محددة للتنبؤ بالإيرادات لأغراض حالات الطوارئ، تبين أن هذا الاعتماد على التعاقد القصير الأجل كان مفرطاً مما يؤدي إلى أن يؤخذ إلى الميدان استشاريون من ذوي المعارف المحدودة عن المنظمة وعن قدراتها التقنية وإجراءاتها التشغيلية. وتتخذ مبادرات الآن لتدريب الممثلين القطريين فضلا عن موظفي المنظمة بشأن الإدارة والمسؤوليات المتعلقة بالاستجابة للطوارئ. وسوف يكون ذلك مفيداً، إلا أن دور المنظمة شديد الاتساع في الاستجابة لحالات الطوارئ وبات من شبه المؤكد أن ذلك سوف يستمر أو يزداد، وهو يتطلب دراسة معمقة أكثر لمسألة الموارد البشرية.

373- وتمشيا مع توصيات التقييم، أنشئ الصندوق الخاص المعني بأنشطة الطوارئ والإحياء لتزويد المنظمة بالقدرة على التصدي على الفور للالتزامات قبل ضمان التمويل من الجهات المانحة. ومن الناحية العملية، زوّد هذا الصندوق المنظمة بآلية لإدارة الأموال غير المخصصة لغاية معينة إلا أنه كان لديه أموالا محدودة للغاية غير مرتبطة بحالات طوارئ أو جهات مانحة معينة. ويفرض ذلك قيوداً خطيرة على استجابة المنظمة في ظل غياب التزامات محددة من المانحين، كما هو موثق في التقييم الذي أجرى مؤخرا لحالة طوارئ الجراد الصحراوي.

374- وقد واجهت كفاءة استجابة المنظمة لحالات الطوارئ عقبات نتيجة لمشاكل المنظمة الداخلية التي تشمل ازدواج خطوط القيادة فيما بين الشعب التقنية. وكان هذا الانقسام في خط القيادة يشكل صعوبة رئيسية في حملة مكافحة الجراد الصحراوي الرئيسية في الفترة 2003-2005 وقبل ذلك في الاستجابة للأمراض الحيوانية والآفات النباتية. وقد حاولت حملة مكافحة أنفلونزا الطيور الأخيرة التعلم من هذا الوضع وأنشأت خطأ وحيدا للقيادة في الشعبة التقنية حيث تتولى شعبة التعاون التقني في حالات الطوارئ قدرات دعم العمليات. غير أن مشروع التقرير الخاص بتقييم مكافحة أنفلونزا الطيور في الوقت الحقيقي حدد الصعوبات المستمرة مشيراً بصفة خاصة إلى حقيقة أن المديرين التقنيين ليسوا مديري عمليات ناجحين بالضرورة. وينبغي إسناد مسؤولية إدارة حملات الأمراض والآفات الرئيسية على أساس اختيار مدير عمليات واحد متفرغ يمتلك قدرات إدارية مؤكدة. ولا توجد صيغة مؤسسية واحدة لجميع الأوضاع.

375- وعلى المستوى الميداني، يفتقر الممثلون القطريون للمنظمة عموماً، للتدريب اللازم لتأدية الأعمال المتعلقة بحالات الطوارئ. وتشير عمليات التقييم الأخيرة إلى أن العلاقات بين الممثلين القطريين ومنسقي حالات الطوارئ في البلد المعني قد تحسنت كثيراً إلا أنها تعكس أيضاً الصعوبات المتعلقة بخط السلطة. وينبغي أن تكون شعبة التعاون التقني في حالات الطوارئ مستعدة لتفويض السلطة إلى المسؤولين عن ميزانيات التشغيل على المستوى القطري بوتيرة أكبر مما تفعل الآن.

376- والعوامل الأخرى التي تظهر في أماكن مختلفة من هذا التقرير بوصفها أسبابا مستمرة لنقص الأداء، وعلى وجه الخصوص، التأخير في التسليم، هي انعدام المرونة في إجراءات المنظمة وأدوات التعاقد غير العملية، وعدم كفاية التفويض بالسلطة وسلسلة الموافقة المعقدة بصورة مفرطة. وكما أشير في مكان آخر من هذا التقرير فإن الجهود التي بذلت مؤخرا (2006) لتبسيط الإجراءات وزيادة التفويضات أمر يحظى بالترحيب إلا أن التغييرات التي نفذت بالفعل حتى الآن كانت محدودة. ومن الواضح بصورة خاصة في حالات الطوارئ أنه يتعين على المنظمة أن تكون مستعدة لتحمل قدر أكبر من المخاطرة المحسوبة للتقليل إلى أدنى حد ممكن من المستويات الأعلى بكثير من المخاطر التي ينطوي عليها التأخر في التسليم وارتفاع التكاليف نتيجة لطول العمليات وعدم كفاءتها. وقد طلب مجلس المنظمة في دورته في يونيو/ حزيران 2007 إجراء تقييم للعملية بواسطة دائرة التقييم في المنظمة لدراسة هذه القضايا. ويرى التقييم الخارجي المستقل أن هذا يعتبر من أكثر التطورات إيجابية.

### فائدة وفعالية دور المنظمة في الإحياء الفوري بعد الحروب والكوارث الطبيعية

377- كان الجانب الرئيسي لعمل المنظمة في أوضاع الطوارئ، حتى وقت قريب للغاية، يقضي بتوفير المدخلات الزراعية (البذور والأدوات) بهدف تمكين المزارعين من استئناف الإنتاج على الفور ومن ثم إنتاج الأغذية وتوليد الدخل بدلا من الاعتماد الممتد على المعونة الغذائية. وفي حين لا يزال هذا جانبا بارزا في عمل المنظمة، فإن الأعداد المتزايدة من المنظمات غير الحكومية توفر الآن نفس الخدمات، وتعمل عادة بوتيرة أسرع من المنظمة. وتوكل المنظمة الآن بصورة متزايدة وبشكل ملائم للمنظمات غير الحكومية الاضطلاع بتسليم المدخلات فعليا للمزارعين.

378- وقد وجدت جميع عمليات التقييم المتعلقة بسيراليون، والتسونامي، والقرن الأفريقي أن المساعدات التي قدمتها المنظمة لاستبدال الأصول كانت سيئة التوجيه للأفراد أو حتى المجتمعات المحلية، وأنه لم يكن من غير المعتاد أن تصل بعض الأصول مثل البذور متأخرة بحيث يتعذر زراعتها للموسم المحصولي التالي. غير أنه يتعين التشديد على أن المنظمة ليست بالتأكيد أسوأ في عملية الاستهداف من معظم المنظمات الأخرى، وكثيرا ما تقاوم المجتمعات المحلية الاستهداف الدقيق حيث أنها تهتم بالمساواة في توزيع السلع المجانية. والسؤال الرئيسي هو ما إذا كان هناك استمرار لتركيز المجتمع الدولي الشديد بصفة عامة على "البذور والأدوات" بدلا من إجراء المزيد من التحليل التمييزي لما هو ضروري لتحقيق "إعادة البناء على نحو أفضل". والمنظمة جديرة بالتهنئة لإدراكها هذه المسألة ووضعها سياسات لمعالجتها وإن كانت لم تترجم بعد بالكامل في الممارسات.

379- وقامت المنظمة الآن بتوسيع دورها لتسجل عمليات التقييم السريعة للاحتياجات، لإعادة بناء سبل العيش المعتمدة على الزراعة، وتوفير الدعم التقني وخدمات التنسيق للآخرين، وتوفير المدخلات بطريقة أكثر تمييزا عن البذور والأدوات الخالصة. وقد شوهد ذلك بصورة خاصة في حالة التسونامي وحالات الجفاف في أفريقيا وأوضاع ما بعد النزاعات حيث استطاعت المنظمة أن تستخدم أموال الإحياء في المرحلة الأولى لمبادرات التنمية. ففي حالة التسونامي، عاونت مساعدة المنظمة في ضمان أن تكون قوارب الصيد الجديدة أو التي تم إصلاحها أكثر أمانا وكفاءة. وكانت مراقبة جهود

الصيد لتحقيق استدامة الموارد جزءاً من الإنفاق. وفي أفريقيا، اكتسب أهمية بالغة تطوير نظم الإمداد بالبذور وشبكات الري الصغيرة والكسافا المحسنة والزراعة المحافظة على الموارد وأسواق المنتجات الحيوانية. غير أنه لا توجد بعد عمليات تقييم لاحقة لتحديد مدى واستدامة التأثيرات إلا أن هذه القدرات والنهج المؤسسية الجديدة واعدة وينبغي الترحيب بها. وعلاوة على ذلك، وخاصة في أفريقيا حيث تتكرر الكوارث، بدأت المنظمة في وضع أطر للاستدامة وإن لم ينعكس ذلك بعد بصورة كافية على الطلبات المقدمة للحصول على التمويل من الجهات المانحة.

380- وفي أقل من نصف التقارير القطرية للتقييم الخارجي المستقل حيث أشير صراحة إلى العمل في حالات الطوارئ، وصف "الإحياء والتعمير" خلال المرحلة الأولى للانعاش وما يتجاوزها بأنها المجال الذي اضطلعت فيه المنظمة بدور رئيسي، وينبغي أن تستمر في ذلك. ووجد فريق التقييم الخارجي المستقل أن الشركاء على أنواعهم وحكومات البلدان والجهات المانحة تسلم بدور هام للمنظمة في تقييم الاحتياجات لعمليات الإحياء الزراعي والتخطيط والتوجيه التقني والتنسيق العام لجميع المشاركين في التدخلات الزراعية. كما رُئي أن توفير السياسات الأكثر استراتيجية والمشورة التقنية للحكومات يمثل عنصراً هاماً. وقد امتد ذلك في البلدان المعرضة للآزمات المتكررة والمستمرة من توفير المنتدى المحايد والتنسيق للاستعداد لمواجهة الكوارث إلى ضمان إمدادات البذور وتحديد أكثر الأسر والمجتمعات المحلية ضعفاً. غير أن الاتفاق كان أقل بشأن دور المنظمة كمورد فعلي للمدخلات. ومرة أخرى، فإن أكبر افتقار موجه للمنظمة يتعلق بعدم كفاءتها وبطئها. وثمة وجهة نظر تبدي على نطاق واسع ترى أن دور المنظمة المناسب هو في دعم عملية تسليم المساعدات وليس عملية التسليم بحد ذاتها.

### فائدة وفعالية دور المنظمة في مكافحة الأمراض الحيوانية والآفات النباتية

381- تؤكد في 57 في المائة من الزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل حيث أشير إلى الأعمال في حالات الطوارئ، الدور البارز الذي تضطلع به المنظمة في مكافحة الآفات النباتية والأمراض الحيوانية العابرة للحدود. وأبلغت الأفرقة مراراً بأنه لا توجد مصادر بديلة موثوق بها للإمداد بالخدمات التي توفرها المنظمة.

382- فبالنسبة للجراد الصحراوي، تقوم المنظمة بتنسيق أعمال المراقبة العالمية، وتقوم، في حال حدوث غزو بتوفير التنسيق للاستجابة الدولية. وقد أشار تقييم عام 2007 لحملة الجراد الصحراوي في 2003-2005 إلى مشاكل التشغيل الكبرى، ووجد أن المنظمة في حاجة إلى أن تدرج بصورة أفضل بكثير نهج سبل العيش الشامل في التعامل مع الجراد، وأن تواصل دراسة الجوانب المتعلقة بالبيئة وصحة الإنسان. وفي ضوء ما تقدّم، خلص التقييم بصورة شديدة الإيجابية إلى أن التدابير التي اتخذتها المنظمة للمراقبة والمكافحة المبكرة قد ضاعفت الفترات الفاصلة بين فورة جراد وأخرى. وفي كل مرة حصل ذلك، استطاع العالم من وضع نهاية للفورات بصورة أسرع وأقل ضرراً بسبل العيش نتيجة لتحذيرات المنظمة وما تقوم به من تنسيق وما تقدمه من تدخلات تشغيلية. وباختصار فإن للمنظمة تأثيراً كبيراً للغاية على هذه الآفة وأضرارها لسبل عيش السكان.

383- وتشمل الأمثلة الأخرى على عمل المنظمة في مجال حالات الطوارئ المتعلقة بالآفات الحيوانية والنباتية ما يلي :

- (أ) جنادب النباتات التي تصيب الأرز ومثقاب الحبوب الأكبر في أفريقيا- لقد نجحت المنظمة في إبطاء انتشار هذه المشكلات وساعدت في وضع استراتيجيات للمعالجة من تدابير مكافحة وحتى الأنواع المقاومة؛
- (ب) الأعمال الخاصة بالثروة الحيوانية للقضاء على الطاعون البقري- سوف يناقش ذلك في فقرات لاحقة من هذا الفصل في سياق البرامج التقنية؛
- (ج) والعمل الجاري بشأن أنفلونزا الطيور- وجد التقرير الأول للتقييم في الوقت الحقيقي (2007) الذي ما زال في شكل مسودة، مرة أخرى، صعوبات تشغيلية كبيرة إلا أن المنظمة حققت إسهاما رئيسيا كبيرا في مراقبة الأمراض وإدارتها ومكافحتها.

384- وهكذا وجدت أفرقة التقييم الخارجي المستقل أن قوة المنظمة في مجال إدارة الآفات النباتية والأمراض الحيوانية تتمثل في أنها قدمت استجابة عالمية مشتركة تربط المراقبة العالمية بأدوات التشريع الدولية ومنتديات للنقاش وتعبئة الموارد وتنسيق إدارة الأمراض والآفات. وثمة مجال للتحسين ولاسيما في إدراج الإدارة الاقتصادية والاهتمام بسبل العيش إلا أن للمنظمة ميزة نسبية مطلقة. ومع ذلك فإن هذه الميزة النسبية قد تتعرض للخطر نتيجة لاستمرار تآكل القدرة التقنية.

#### قواعد البيانات والإحصاءات

385- علاوة على المقابلات التي أجرتها أفرقة التقييم الخارجي المستقل خلال الزيارات القطرية، أجري مسح لجميع المكاتب الإحصائية الوطنية فضلا عن 22 من كبار الإحصائيين الأفارقة. وكان معدل الردود مخيبا للآمال (رد 20 في المائة فقط على 215 استبياننا تم إرسالها). وهكذا فإنه بالإضافة إلى المقابلات وورقة العمل<sup>71</sup> المتضمنة المعلومات الأساسية التي كان التقييم قد كلف بإعدادها، اعتمد التقييم على عمليات التقييم المستكملة<sup>72</sup>.

#### الخلفية والسياق

386- أسندت المنظمة أولوية متقدمة للإحصاءات منذ تأسيسها عام 1945. وتحتفظ المنظمة الآن بأكبر وأشمل مجموعة من البيانات الأساسية في مجالات اختصاصاتها ربما باستثناء بعض مجالات التجارة. وتغطي قاعدة البيانات الإحصائية بمفردها 800 سلعة زراعية و 250 منتجا من المنتجات السمكية والحريرية (تتضمن مليار نقطة بيانات يجري تحديث 40

<sup>71</sup> Michael Ward and Tim Marchant

<sup>72</sup> تقييم (2003) للأنشطة ذات الصلة بالإحصاءات الزراعية في سياق قاعدة البيانات الإحصائية (وهي قاعدة بيانات شاملة للمنظمة تغطي الزراعة والمياه والغابات ومصايد الأسماك) يتضمن أيضا ردودا على استبيان وتقييما ذاتيا أجرته الوحدات التقنية المعنية بمدخلات خارجية لدعم التقني المقدم للبلدان الأعضاء في مجال وضع الإحصاءات والمبادرة المشتركة بين المنظمة والبنك الدولي ووزارة الزراعة الأمريكية بشأن الإحصاءات الزراعية في أفريقيا (2006).

مليوناً منها سنوياً، ويتلقى موقع قاعدة البيانات الإحصائية أكثر من 10000 زيارة يومياً ويجري تحميل 10 ملايين سجل يومياً). وزاد النفاذ إلى الموقع منذ عرض النسخة الثانية من قاعدة البيانات على الخط. ولا يوجد أي مصدر آخر لمعظم البيانات الزراعية العالمية ولم تظهر أية منظمة أخرى تنافس منظمة الأغذية والزراعة في مجال إعداد مجموعة واسعة من المعلومات الزراعية العالمية على أساس مستمر.

387- وتعد النسخة الثانية من قاعدة البيانات الإحصائية بإجراء تحسينات كبيرة وتتضمن توثيق البيانات الوصفية ومدونات تقييم جودة البيانات، والصلاات المحسنة فيما بين القطاعات الفرعية. وتتضمن الجوانب الجديدة في النسخة الثانية مجموعة أكثر اكتمالاً من البيانات الوصفية<sup>73</sup> ووثائق لاستكمال البيانات ذاتها.

388- والترتيبات المؤسسية لإحصاءات المنظمة هي أساساً مما يلي:

- (أ) تعد الإحصاءات الأساسية في قاعدة البيانات الإحصائية التي تديرها شعبة الإحصاءات والتي تجمع الإحصاءات المتعلقة بالمحاصيل والثروة الحيوانية التي تعدها الشعبة والبيانات من إدارتي مصاديد الأسماك والغابات فيما يتعلق بالقطاع الخاص بكل منهما، ويتولى التعداد الزراعي الذي يعد كل عشر سنوات تنسيق مسوحات العينة الوطنية في إطار مشترك أساسي. ورسم خرائط انعدام الأمن الغذائي في العالم عبارة عن رقم دليلي مركب يحسب من البيانات الأساسية وخاصة تلك المتعلقة بالفقر؛
- (ب) يدار النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر بصورة منفصلة في شعبة التجارة والأسواق ويوفر معلومات عن العرض والطلب على الأغذية وذلك بالدرجة الأولى على المستوى الوطني إلا أنه يعدها أيضاً في بعض الحالات على المستوى دون الوطني. وتحفظ هذه الشعبة أيضاً بأوراق موازين السلع التي تتضمن معلومات عن الإنتاج والاستهلاك والتجارة والمخزونات؛
- (ج) وثمة قواعد بيانات هامة أخرى تتولى تجميعها وإدارتها الوحدات التقنية بصورة مباشرة. ويجري تناول هذه بصورة انتقائية في إطار الأقسام المختلفة للبرامج التقنية الواردة أدناه، وتوفر معلومات عن: أنواع التربة، والمناطق الأيكولوجية الزراعية، واستخدام الأراضي، والمياه العذبة والأطلس المتكامل للمحيطات، والغطاء الحرجي، والموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، وتوزيع الآفات النباتية والمساعدات الإنمائية للزراعة، والتشريعات الوطنية للأغذية والزراعة والمعايير الغذائية ومعايير الصحة النباتية وموازن الأغذية التي تتضمن الإنتاج والاستهلاك والتجارة والمخزونات.

389- وقد خفضت المنظمة بدرجة كبيرة الحصة المخصصة في موارد البرنامج العادي للأعمال التقنية المكرسة للإحصاءات (انخفاض بنسبة 32 في المائة في الحصة التناسبية فيما بين 1994-2005 و 2006-2007). ومن ناحية أخرى، خصص اعتماد خاص لمرة واحدة قدرة 2.8 مليون دولار لمشروع يهدف إلى الارتقاء بقاعدة البيانات الإحصائية إلى النسخة الثانية من هذه القاعدة (انتهى العمل فيه للتو). وعلاوة على ذلك، أنفق نحو 2.5 مليون دولار من موارد من خارج

<sup>73</sup> تتضمن البيانات الوصفية المفاهيم والتعاريف والتصنيفات والرموز وعوامل التمويل، والمنهجية الإحصائية وإصدار البيانات ومؤشرات جودة البيانات.



الميزانية على الأعمال المعيارية في هذا المجال في 2004-2005 وقدمت موارد وخاصة من الجماعة الأوروبية، لإقامة نظم للإنذار المبكر ومراقبة الأغذية على المستويين القطري والإقليمي الفرعي في أفريقيا. وفي حالة الصومال، امتد ذلك أيضا إلى رسم خرائط للموارد الطبيعية.

390- وقد أثر التقشف المالي العام الذي حدث عبر الكثير من أجزاء العالم في التسعينات من القرن الماضي بشدة على وجه الخصوص على القدرات الوطنية في مجال الإحصاءات. فقد أصبح الآن قدر متزايد من البيانات في يد القطاع الخاص، وهي البيانات التي لا يحظى فيها القطاع العام بميزة النفاذ بل وقد تفرض عليه رسوماً للحصول على المعلومات. وعلى ذلك فإنه في الوقت الذي خفضت فيه المنظمة من مواردها المخصصة للإحصاءات الأساسية، فعلت ذلك أيضا حكومات البلدان. وأصبحت الإحصاءات الزراعية ذاتها تحصل على قدر أقل من الاهتمام نتيجة لتناقص أهمية الزراعة في الاقتصاديات والطلبات والأولويات المنافسة.

391- وبالنسبة للبلدان النامية، أسند للإحصاءات بصورة عامة والإحصاءات الزراعية بصورة خاصة أولوية منخفضة من جانب الجهات المانحة على الرغم من وجود بعض الدلائل على أن ذلك قد يتغير مع تزايد الإدراك بأن سلامة السياسات والتخطيط والرصد تقتضي جميعها توافر بيانات متسقة عن المؤشرات الأساسية. وخطة عمل مراكش بشأن الإحصاءات (2004)<sup>74</sup> التي تعزز الدعم الذي تقدمه الجهات المانحة لبناء القدرات في مجال الإحصاءات، أعقبت إنشاء باريس 21 وهي مبادرة تهدف إلى أن يكون لدى كل بلد من البلدان المنخفضة الدخل استراتيجيات وطنية لتنمية الإحصاءات المتعلقة بالبيانات التي تتم ملكيتها وإعدادها على المستوى الوطني لجميع مؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام 2010.

#### نوعية المخرجات والخدمات الإحصائية الأساسية

392- سلسلة البيانات المتعلقة بالمحاصيل والثروة الحيوانية: تبين من الردود على الاستبيان المتعلق بتقييم عام 2003 أن الحكومات تنظر إلى المنظمة بصورة ثابتة تقريبا، مع بعض الاستثناءات المتعلقة ببيانات التجارة والسكان، على أنها مصدر للإحصاءات الزراعية أفضل من أي منظمة أخرى. ووجد المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل مستوى عال من التقدير للموارد مع عدم رضا عن نوعية البيانات الأساسية لدى المنظمة بشأن المحاصيل والثروة الحيوانية. ويقع قدر كبير من عدم الرضا عن نوعية البيانات في مجالات لا تخضع لسيطرة المنظمة. فقد انخفضت نوعية البيانات التي تقدمها البلدان مع تقلص الموارد المخصصة للإحصاءات الزراعية. فحيثما تكون البيانات المقدمة غير كاملة أو موضع شك، لا تمتلك المنظمة الموارد اللازمة لتصحيحها أو لإعداد بيانات جديدة. وأكد التقييم الخارجي المستقل خطورة هذا الوضع. فقد انخفضت البيانات التي تقدم لقاعدة البيانات الإحصائية من آسيا والمحيط الهادي (التي توفر أعلى مستوى من إبلاغ البيانات بين البلدان النامية) إلى ما لا يتجاوز 50 في المائة بشأن الإنتاج المحصولي و 20 في المائة بشأن الثروة الحيوانية. وكانت الأرقام المقابلة لأفريقيا 30 و 10 في المائة على التوالي في أواخر التسعينات من القرن الماضي. وقد تحسنت الآن إلى

<sup>74</sup> خطة عمل مراكش بشأن الإحصاءات-المائدة المستديرة الدولية الثانية المعنية بالإدارة من أجل نتائج التنمية، مراكش المغرب، فبراير/ شباط 2004.

50 في المائة في جميع البلدان التي تقوم بالتبليغ في جميع المجالات، بما في ذلك الإنتاج والتجارة والأسعار. وزادت التغطية للمجاميع العالمية إلى 90 في المائة. ويبدو أن المشكلة أقل أهمية بعض الشيء بالنسبة لمصايد الأسماك والغابات، غير أنه أشير إلى الآن إلى أن البيانات الخاصة بمصايد الأسماك الطبيعية تبلغ 75 في المائة فقط من المجموع. وعلاوة على ذلك فإن 15 في المائة من كميات المصيد المبلغ عنها لم تحدد بحسب النوع أو حتى مستوى الأسرة مما أدى إلى إحداث خفض ملحوظ في جدوى الإحصاءات.

393- **مصايد الأسماك:** قامت المنظمة في التسعينات من القرن الماضي، بإجراء تعديل كامل في السلاسل الزمنية للإحصاءات المتوافرة عن الإنتاج السمكي بحيث فصلت بين تلك الخاصة بتربية الأحياء المائية والمصايد الطبيعية، وقامت بتوسيعها حتى عادت بها إلى عام 1950. وتضمنت قاعدة بيانات أخرى هي قاعدة البيانات السمكية التي تحتوي على عدد السكان العاملين في الصيد على أساس المتوسطات السنوية الوطنية لعام 1961 فصاعداً. ومن 1990 فصاعداً، أصبحت تشمل العمل في تربية الأحياء المائية وتفصيلها بحسب نوع الجنس.

394- **الغابات:** استفادت عمليات تقييم الموارد الحرجية في العالم لدى المنظمة من اتفاق بشأن استخدام استمارة موحدة بالتعاون مع عدد من البلدان والمؤسسات الشريكة مثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية. وتقوم الإدارة حالياً بتنفيذ استبيان مشترك لقطاع الغابات مع قاعدة البيانات الأوروبية ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية ويرتكز ذلك على أكثر من عشر سنوات من الاستبيانات المشتركة عن المنتجات الحرجية أعدتها المنظمة ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا وقاعدة البيانات الأوروبية.

395- **برنامج التعداد الزراعي الذي يجرى كل عشر سنوات:** يتوخى من ذلك توفير خطوط أساس قابلة للمقارنة للبيانات بتطبيق منهجية وتعريف مشتركة. وأشار المجيبون على الاستبيان والذين أجريت معهم المقابلات إلى أن التعدادات السابقة كانت تنفذ على أساس أنها عمليات منفصلة غير مرتبطة بسلاسل إعداد البيانات المستمرة أو أنها قابلة للمقارنة معها بالضرورة. وأشاروا إلى الحاجة إلى تجميع التعدادات ومسوحات المتابعة لإنتاج البيانات السنوية. وأعربوا عن أملهم في أن يصحح التعداد الجديد عام 2010 هذا الأمر.

396- وقامت بعض البلدان بالاستعاضة عن التعداد الزراعي بإدراجه وحدة في تعداد أوسع نطاقاً، وخفضت بلدان أخرى من حجم التعداد الزراعي وكثافة أخذ العينات فيه. ونظراً لارتفاع تكاليف المسوحات الأسرية، فإن الانتقال نحو المسوحات المتكاملة لتحقيق أهداف متعددة سيحقق أفضل قيمة لما ينفق من أموال، إلا أن هذا لا يخلو من بعض العيوب. فسوف تصبح المسوحات مثقلة ومن الصعب إدارتها وتحليلها. كما أنها لن تستوفي بسهولة، احتياجات أي مستخدم بمفرده. ويعني ما يتسم به التحليل من تعقيد أيضاً إنها ستستغرق وقتاً أطول لتحقيق نتائجها. ومع تناقص الاهتمام بالزراعة وانخفاض أهميتها الاقتصادية في كثير من البلدان، انخفضت الأهمية المسندة للمعلومات الزراعية في هذه المسوحات.

397- وتحاول المنظمة بالنسبة لتعداد عام 2010 وضع التعداد الزراعي في نفس الإطار الأسري للتعداد العالمي للسكان. وشعبة السكان في الأمم المتحدة وصندوق السكان في الأمم المتحدة اللذان يدعمان تعداد السكان، وهما قدما دعمهما لهذا النهج.

398- قاعدة بيانات السلع والتجارة: وجد تقييم السلع والتجارة لعام 2007 أن: "التحليل السلعي يسير في كثير منه مثلما كان الحال في السابق مع اختلاف قواعد بيانات الشعبة عن سلاسل بيانات قاعدة البيانات الإحصائية التي يفترض أنها تعكس نفس الجوانب البارزة في الأسواق. ومع تحولات قاعدة البيانات الإحصائية إلى نظام بيانات جديد. ستقل حاجة شعبة التجارة والأسواق إلى الاحتفاظ بمجموعات مستقلة من البيانات. فسوف ينتفي أحد الأسباب على الأقل للاحتفاظ بقواعد بيانات مستقلة وإذا سارت الأمور حسب الخطة الموضوعية، يتعين أن تصبح قاعدة البيانات الإحصائية أكثر معاصرة من حيث التقارير التي تتلقاها من البلدان". واستطرد التقرير إلى التوصية بالحد من التركيز على تحليل السلع في المدى القصير، ووقف الكثير من قواعد البيانات السلعية المستقلة.

399- النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر: أنشئ هذا النظام عام 1975، ويشكل الآن مصدرا رئيسيا للمعلومات عن الإمدادات الغذائية والطلب عليها على المستوى الوطني والإقليمي مع التركيز على البلدان المعرضة لخطر انعدام الأمن الغذائي. ويعتمد هذا النظام بشدة على قاعدة البيانات الجغرافية الحاسوبية. وهو يتضمن رسم الخرائط مع الاستعانة بصور الأقمار الصناعية المتعلقة بغطاء السحب والغطاء النباتي. ويعمل النظام بمساعدة صور الأقمار الصناعية بشكل جيد بصورة معقولة فيما يتعلق بتقييم الجفاف إلا أنه لا يستطيع أن يتعامل مع حدوث الكوارث الطبيعية بصورة مفاجئة مثل الفيضانات أو حالات الطوارئ الناجمة عن الصراعات المدنية. وعلى ذلك فإن هذه القاعدة تستكمل بصورة كبيرة بتبادل بيانات المندديات المفتوحة التي تجمع المعلومات من الحكومات والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية والأجهزة السلعية الدولية. وفي حين أن المنظمات غير الحكومية في الميدان، وفي بعض البلدان، الصحافة المحلية، تحدد في غالب الأحيان جوانب النقص المحلي في الأغذية بصورة أسرع من غيرها، فإنها ليست بالضرورة دقيقة في تحديد حجم النقص. ويمكن للنظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر في بعض الأحيان أن يعد تقديرات دقيقة حتى المستوى الوطني الفرعي. وتستكمل مخرجات النظام ببعثات تقييم المحاصيل والإمدادات الغذائية المشتركة بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي التي توفد إلى البلدان التي توصف بأنها معرضة لخطر معين وقد تحتاج إلى معونة غذائية كبيرة وإن كانت الموارد المخصصة لهذه البعثات آخذة في التناقص. وفي إثيوبيا أجريت التجارب باستخدام صور أكثر دقة مع مقارنتها بالواقع على الأرض للتأكد مما إذا كان بالإمكان تعزيز دقة البيانات ومصادقيتها بقدر أكبر.

400- نظم معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة: توفر هذه النظم مجموعة من الأدوات والإرشادات والدعم للبلدان لوضع نظم المعلومات التي تناسب احتياجاتها على مستوى المجتمع المحلي والمستويين المحلي والوطني. غير أنه لا تتوافر كالمعتاد الموارد اللازمة للتوسع في تطبيقها على المستوى القطري إلا أنها مدرجة في حزمة التمويل الأساسية للجماعة الأوروبية التي تقدم للمنظمة.

401- جرى استعراض تسع عمليات تقييم لسبعة مشاريع ميدانية (خمس في أفريقيا واثنان في آسيا) تدعم نظم معلومات الأمن الغذائي والتغذية. وتنظر الجهات المانحة إلى المنظمة بوصفها منظمة قوية لدعم هذه المشاريع وذلك بسبب أسسها المعيارية في المنهجية المستمدة من النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر، ونظام معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة، ونتيجة لما تتسم به من حياد. كما تبين أنها تشاركية في نهجها بصفة عامة مع الشركاء داخل الحكومات ومع الجهات المانحة والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الدولية في تصميم كل من النظم والمخرجات الإعلامية. وقد قامت إحدى الجهات المانحة بتحويل مشروع من برنامج الأغذية العالمي إلى المنظمة، ولو جزئياً لتجنب التحيز إلى الاحتياجات من المعونة الغذائية.

402- تعزيز القدرات في مجال الإحصاءات: كانت المنظمة رائدة في وقت من الأوقات في مجال توفير المساعدات لبناء قدرات البلدان في مجال الإحصاءات الزراعية إلا أن الأمر لم يعد كذلك. ويرجع ذلك في جزء منه إلى أنه أصبح ينظر الآن إلى الإحصاءات على أنها كل متكامل وليس كمجالات قطاعية. لذلك فإن أداة المساعدات التقنية الرئيسية للمنظمة وهو برنامج التعاون التقني لا يصلح لدعم بناء القدرات في مجال الإحصاءات بالنظر إلى فترة السنتين المحددة لمشاريعه.

403- وقد عملت المنظمة على وضع واختبار نظام قطري للإحصاءات يعتبر نسخة من قاعدة البيانات الإحصائية على المستوى القطري بهدف التشجيع على التوسع في توحيد الإحصاءات الزراعية مع معايير المنظمة وتيسير تحميلها في النسخة الثانية من قاعدة البيانات المذكورة. غير أن هناك أسباباً تدعو للحذر. فالمنظمة تروج لحزمة لدى البلدان لا تشمل جميع أنواع الإحصاءات بل هي حزمة قطاعية. وهي تتنافس مع الحزم الأكثر عمومية لدى الوكالات الأخرى بما في ذلك البنك الدولي. فإذا أدارت المنظمة هذه الحزمة ستكون في حاجة إلى توفير التدريب عليها لا في الوقت الحاضر فحسب بل وفي المستقبل وأن توفر الموارد اللازمة للمحافظة على الحزمة. ولا توجد دلائل حتى الآن على توفير الاعتمادات اللازمة لذلك.

### الفائدة والمخرجات

404- تستخدم قواعد بيانات المنظمة بكثافة داخليا في المنظمة ذاتها لإعداد التحليلات ومطبوعات "حالة..." والإسقاطات. ويشمل المستخدمون الرئيسيون الخارجيون لقاعدة البيانات الإحصائية شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وقاعدة البيانات الإحصائية الأوروبية. ويستشهد باستمرار بإحصاءات المنظمة العالمية وتستخدم على نطاق واسع في عمليات التحليل العالمية في الأوساط الأكاديمية ومؤسسات البحوث والحكومات. كما أن القطاع الخاص يستخدمها على نطاق واسع. ويجري تحديد الإحصاءات وجمعها وإعادة إصدارها بواسطة الوكالات الأخرى ومنتجي مجموعات البيانات العالمية. ولا يوجد مصدر آخر للبيانات الماثلة كما أكد ذلك تقييم عام 2003. وينظر عموماً إلى التفاعل بين المنظمة ووحدات الإحصاءات الوطنية بأنه مرضٍ.

405- والنظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر مصدر رئيسي آخر للمراجع المتعلقة بالاحتياجات من الأغذية وغيرها من مساعدات الطوارئ. والمستخدمون الرئيسيون لهذا النظام هم الجهات المانحة إلا أن هناك بعض البلدان الأخرى التي

تستخدم البيانات بكثافة. ووجدت الزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل أن الأدوات والتوجيهات التي تقدم في إطار نظام معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة كانت شديدة الفائدة للبلدان، وأن هذا النهج يحظى بتقدير واسع النطاق لربطه عملية وضع النظم المعيارية بالتطبيقات القطرية.

406- وقد تقلص كثيرا تأثير المنظمة في السياسات المتعلقة بالإحصاءات. فقد حققت المنظمة، وخاصة في السبعينات من القرن الماضي، إسهامات هامة في علم الإحصاء. ففي ذلك الوقت كانت المنظمة قائدا معترفا به في مجال وضع منهجيات المسح لأغراض قياس الإنتاج الزراعي، وحققت إسهامات كبيرة في وضع الأرقام القياسية والمقارنات على مستوى الأسعار الدولية والحسابات الاقتصادية على مستوى المزرعة. وقد وجد التقييم الخارجي المستقل إنه على الرغم من أنه من المعروف أن المنهجيات التي وضعت منذ 20 أو 30 عاما معرضة للخطأ وإدارتها باهظة التكلفة، ما زالت المنظمة تدعو إلى تطبيقها. وفي عام 2001 أوصت حلقة عمل عقدتها الهيئة الأفريقية للإحصاءات الزراعية بأن تجري المنظمة دراسات منهجية لإيجاد طرق بديلة لجمع البيانات عن المساحة والإنتاج المحصولي.

407- وتشير المقابلات التي أجرتها أفرقة التقييم الخارجي المستقل أنه لم يكن للمنظمة تأثير كبير أو تأثير على الإطلاق على جدول أعمال مراكش، وأن المخرجات الفكرية بشأن الإحصاءات الأساسية لم تعد تنتج في المنظمة. ولم تدرج المنظمة، منذ عام 2000 على الأقل أية قضايا للنقاش أو للاعتماد في الاجتماع السنوي للجنة الإحصاءات التابعة للأمم المتحدة. غير أن الأمر ليس كذلك بالنسبة لنظم معلومات الأغذية وانعدام الأمن الغذائي حيث تستكشف المنظمة مجالات جديدة. إذ يبدو بالفعل أن هناك قدرا من الازدواجية مع برنامج الأغذية العالمي وأن ثمة حاجة إلى زيادة التآزر فيما يتعلق بعمليات تقييم التغذية ولاسيما مع اليونيسيف.

408- ويوصي التقييم الخارجي المستقل، في الفصل السادس، بمعايير للترشيد المؤسسي وبعض المجالات التي يمكن فيها تحقيق الاندماج. ومن بين المجالات المحتملة التي اقترح دراستها مجال في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. فقد تتوافر هنا إمكانيات لتجميع جميع الأعمال ذات الصلة بالبيانات والإسقاطات المتعلقة بالزراعة والأغذية في شعبة واحدة (رغم ضرورة بقاء البيانات السمكية والحرارية في إدارة كل منهما حيث يتوافر تآزر كبير وكفاءة تكاليفية للتكامل). ويرى التقييم الخارجي المستقل أن هذا الاندماج يمكن أن يحقق دينامية جديدة في عمل المنظمة في مجال البيانات والإحصاءات.

## العمل في القطاعات التقنية

*إنتاج المحاصيل والهندسة الزراعية ووقاية النباتات والمبيدات<sup>75</sup>*

### الموارد الوراثية النباتية

409- قادت المنظمة ويسرت، عبر العقود العديدة الماضية، عملية عالمية تتعلق بالموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة. واتفق في عام 1996 على خطة عمل عالمية لصون الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة واستخدامها المستدام بواسطة 150 بلدا على أساس الأمن الغذائي والاستخدام المستدام، وبناء القدرات على المستويين الوطني والدولي. وفي عام 2001، اعتمد مؤتمر المنظمة المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة. وبعد التصديق عليها عقد أول اجتماع لها عام 2006 (وهي من أسرع عمليات التصديق لمعاهدة في تاريخ الأمم المتحدة)، وتتمثل أهداف المعاهدة في صون الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة واستخدامها المستدام، والتقسيم العادل للمنافع الناشئة عن استخدامها، بالاتفاق مع اتفاقية التنوع البيولوجي. وتنص المعاهدة على آلية للتمويل.

410- **المخرجات:** تنفذ الأنشطة بالتعاون الوثيق مع مختلف المؤسسات مثل (المعهد الدولي للموارد الوراثية النباتية) وغيره من مراكز الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. وقد أسهمت أعمال المنظمة وهيئتها المعنية بالموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة في ترشيد بنوك الجينات وتحسين التعاون بين هذه البنوك والمربين. وتحتفظ المنظمة، بمقتضى اتفاقات منفصلة، ببنوك الجينات الخاصة بمراكز الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية كأمانة للمجتمع الدولي. وقد أعطى اعتماد المعاهدة قوة دفع لإنشاء مجلس الأمناء العالمي للتنوع المحصولي وهو مجلس مستقل له مكاتب في المنظمة ويهدف إلى أن يصبح مصدرا كبيرا لتعزيز جهود الصون على نطاق العالم. وأحرز تقدم منذ ذلك الوقت في تحسين توافر معلومات الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة من خلال النظم الوطنية والدولية مثل النظام العالمي للإعلام والإنذار المبكر بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة وشبكة المعلومات الخاصة بالموارد الوراثية على نطاق المنظومة وطائفة من النظم الإقليمية والوطنية. وكان التقدم كبيرا حتى الآن ويسهم في تطوير المنافع العامة العالمية والوطنية التي تحقق منافع ملموسة من حيث التنوع البيولوجي الزراعي والموارد الوراثية المحصولية.

### الإنتاج المحصولي

411- حدث تحول، كنسبة مئوية من مجموع موارد المنظمة، بعيدا عن الإنتاج المحصولي (228 مشروعا في 1989 إلى 71 مشروعا من غير حالات الطوارئ في 2006) إلى مجالات دعم إعداد الصكوك العالمية في مجالات وقاية النباتات والمبيدات وسلامة الأغذية والموارد الوراثية النباتية. وعلاوة على ذلك، انتقل عمل المنظمة المتبقي في مجال تكنولوجيا

<sup>75</sup> ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية للتقييم الخارجي المستقل أعدها Lukas Brader.

الإنتاج المحصولي نحو نهج النظم (وليس المحصول الواحد) باستثناء مجال المحاصيل البستانية والأرز التي ظل التعاون معها يتم بصورة منفصلة. وتشمل مواضيع النظم: الزراعة الحضرية وشبه الحضرية، وتكامل نظم المراعي- المحاصيل- تربية الحيوان والإنتاج والتنوع البيولوجي في نظم المحاصيل والأراضي العشبية، والممارسات الزراعية الجيدة، والزراعة العضوية. والزراعة المحافظة على الموارد (بلا حراثة) والمحاصيل البديلة وتغذية النبات. ويشمل ذلك أيضاً التركيز على دعم الشبكات العالمية والإقليمية المختلفة بما في ذلك البساتين والمراعي في مختلف المناطق الايكولوجية الزراعية، وشبكة التكنولوجيا الحيوية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وتربية النباتات والتكنولوجيا الحيوية في أفريقيا. وكما تمت مناقشته في سياق التعاون التقني، فإن تكنولوجيا الإنتاج المحصولي يعتبر من مجالات عمل المنظمة الذي يتوافر فيه قدر كبير من الإمدادات من مصادر المساعدة الأخرى وحيث طورت البلدان النامية ذاتها أكبر القدرات الوطنية. وعلى ذلك فإن العمل في هذا السياق يحتاج إلى دراسة.

412- **هيئة الأرز الدولية** التي أنشئت عام 1948 عقب إنشاء المنظمة ذاتها. وقد خفضت دورات الهيئة الآن إلى دورة واحدة كل أربع سنوات. وأجرى تقييم ذاتي للهيئة عام 2006 وأرسل استبيان إلى جميع الأعضاء البالغ عددهم 61 لم يرد منهم سوى 15 عضواً. وهذا بحد ذاته دليل على الأهمية المحدودة التي تسند لعمل الهيئة. وعلق الأعضاء الخمسة عشر الذين ردوا على الاستبيان بأن الاعتبارات التكنولوجية تسيطر على الهيئة، والتي تم تناولها بشكل وافٍ في مكان آخر وأنها أخفقت في معالجة قضايا السياسات.

413- **قواعد البيانات:** وضعت هذه القواعد بما في ذلك قاعدة بيانات المحاصيل الايكولوجية (ECOCROP) التي هي أداة لدعم القرار للمساعدة في تحديد المحاصيل البديلة المكيفة بحسب الظروف الايكولوجية الزراعية النوعية وقاعدة الأنواع البستانية التي توفر بيانات عن الأداء بشأن أصناف الفاكهة والخضر في مختلف المناطق الايكولوجية الزراعية. ويتضمن الرقم الدليلي للأراضي العشبية 701 نوعاً من الأعشاب، 84 من الملاح القطرية التي يتزايد عليها الطلب. ومن المقرر الآن تجميع التوصيات الخاصة بالإنتاج المحصولي من مختلف قواعد البيانات إلا أنه يبدو أن من المستبعد الخروج بقاعدة بيانات عالمية تمثل مصدراً هاماً للمعلومات لصنع القرار على المستوى المحلي.

414- **البذور:** قامت المنظمة بدور بارز في تطوير صناعة البذور في القطاع العام منذ السبعينات والثمانينات من القرن الماضي. غير أن كل إنتاج البذور العالية القيمة تقريباً أصبح الآن في يد القطاع الخاص. وقد تركزت الأعمال التي تمت في الآونة الأخيرة على حالات الطوارئ (مثل دعم عملية توزيع البذور في حالات الطوارئ وإعادة بناء القدرات الوطنية عقب حالات الطوارئ).

415- **البستنة:** تمت متابعة مشروع معياري يركز على نهج السلسلة الكاملة بمبادرة متعددة التخصصات خصصت للبستنة من أجل تحسين الصحة وسبل العيش مع قيام منظمة الصحة العالمية بدور الشريك الرئيسي. ويتمثل التركيز الرئيسي لهذا العمل على بناء القدرات وآليات دعم القرارات التقنية لتعزيز التنمية المستدامة في قطاع البستنة. وتم أيضاً إشراك قطاع التغذية بصورة وثيقة في بعض أجزاء هذا العمل وخاصة فيما يتعلق بإقامة الحدائق المنزلية. وأدت السنوات

العديدة من الدعم المقدم لبرامج الزراعة الحضرية وشبه الحضرية في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية إلى إعداد مفاهيم واستراتيجيات نموذجية في هذا المجال.

416- **تغذية النبات:** أمكن بالاستعانة بالمعارف المستفيضة التي اكتسبت من خلال برنامج الأسمدة في المنظمة وغير ذلك من التجارب والعروض العملية بشأن استجابة الأسمدة، إعداد قاعدة بيانات عن الأسمدة (FERTISTAT). وتحتاج هذه القاعدة إلى مزيد من التطوير لكي يُصبح نفاذ المستخدمين إليها أسهل. إلا أنه يمكن توسيع نظامها لتشمل المعلومات عن التوصيات الخاصة بمختلف المحاصيل والبلدان والمناطق الأيكولوجية الزراعية وعن الإدارة المتكاملة لتغذية التربة والنبات.

417- **الشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية:** تساعد هذه الشعبة أعضاء المنظمة والوكالة في استخدام التقنيات النووية (النظائر المشعة والإشعاع) بصورة سليمة وملائمة وما يتصل بذلك من تكنولوجيات حيوية في الأغذية والزراعة. ويقدم الدعم والإرشاد لنظم البحوث الزراعية الوطنية والمؤسسات الأكاديمية من خلال الشبكات الدولية والإقليمية ومن خلال مشاريع البحوث المنسقة ومشاريع التعاون التقني والدورات التدريبية. وتحصل المعاهد المشاركة في مشاريع البحوث المنسقة على ما يتراوح بين 8 000 و 10 000 دولار سنوياً على امتداد خمس سنوات بالإضافة إلى مشاريع التعاون التقني. وتشمل الأمثلة على الأعمال التي تحصل على الدعم ممارسات الإدارة المتكاملة لمغذيات التربة والنبات، ونقل الجينات المهمة زراعياً لاستنباط أصناف جديدة بنوعية محسنة ومقاومة للآفات والأمراض أو تحمل الإجهاد.

418- **المخرجات:** يعتبر نقص المعلومات والأمثلة المتاحة للتقييم الخارجي المستقل من أعمال المنظمة المعيارية بشأن الإنتاج المحصولي مؤشراً في حد ذاته. ففي مجال البستنة، هناك بعض الدلائل على أن النهج العام الذي استحدثت لزيادة الدخل وتعزيز التغذية في المناطق الحضرية وشبه الحضرية له بعض التأثير الذي يتجاوز مشاريع المنظمة المختلفة. فبالنسبة للبذور، رُئي بصورة عامة أن الخطوط التوجيهية التي أعدت للاستخدام في حالات الطوارئ ساعدت برامج المنظمة الخاصة كما وفرت العون والإرشاد للشركاء الآخرين في الاستجابة للطوارئ. وقد أسفرت أنشطة التوفيق بين المعايير وتوسيع نطاق أسواق البذور عبر الحدود من خلال تنسيق قواعد ولوائح البذور عن اتفاق البلدان الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، ويجري العمل بهذا الاتجاه في بلدان أخرى.

419- **ووجد تقييم عام 2003 للإنتاج المحصولي في المنظمة أن معظم المشاريع الخاصة بالشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية وثيقة الصلة بالنظم الأيكولوجية الزراعية النوعية في بلد معين. غير أن النتيجة النهائية والسرعة التي يمكن فيها إتاحة الأصناف الجديدة الناشئة للاستخدام العام من جانب المزارعين كانت تتضرر بسبب نقص الموارد المحلية لإجراء التجارب الحقلية بصورة فعّالة وانعدام التعاون بين الوكالات الوطنية للطاقة الذرية ونظم البحوث الزراعية في القطاعين العام والخاص. كما لاحظت أفرقة التقييم الخارجي المستقل أن جزءاً كبيراً من العمل يتعلق بالتربية المستحثة التي لم تعد الآن في المسار الرئيسي للتقدم الذي يحرز من خلال التكنولوجيا الحيوية.**



### التصنيع والميكنة الزراعية والتخزين والمناولة بعد الحصاد

420— يتم تناول مجالات العمل هذه في شعبة البنية الأساسية الريفية والصناعات الزراعية، ولم تخضع لأي تقييم منذ عام 1999. ومنذ ذلك الوقت أوقف العمل في الميكنة عمليا. وأصبح تجهيز المنتجات الزراعية الآن في أيدي القطاع الخاص بالدرجة الأولى، وأصبحت التكنولوجيا شديدة التباين ومتخصصة. وأصبح للتخزين على مستوى المزرعة لصغار المزارعين الكثير من المنافسين بما في ذلك المنظمات غير الحكومية المشاركة في التنمية الحقلية وأعمال الإرشاد. وأسندت أولوية منخفضة للعمل في هذا المجال من جانب الأعضاء حيث أن هناك الكثير من المنافسين وانخفاض في الميزة النسبية للمنظمة. وخلال الفترة المالية الراهنة، كانت النية المعلن عنها تقضي بإعادة توجيه البرنامج نحو الصناعات الزراعية والبنى الأساسية الريفية. ورغم ترحيب التقييم الخارجي المستقل بهذا من الناحية النظرية، إلا أن التقييم عاجز عن إعطاء أي تقييم لهذا التحوّل الحديث النشأة.

### الجراد الصحراوي

421— هناك نحو 60 بلدا معرضاً لغزوات الجراد الصحراوي الذي هو آفة شديدة التنقل عبر الحدود لا يمكن مكافحتها بفعالية بواسطة بلدان منفردة تعمل بمفردها. وقد أنشأت المنظمة لجنة استشارية تقنية معنية بالجراد الصحراوي عام 1951. و أصبحت في وقت لاحق لجنة مكافحة الجراد الصحراوي وهي تضم الآن في عضويتها 65 بلدا من البلدان الأعضاء. وتضم هذه اللجنة ثلاث هيئات إقليمية تجمع معا جميع البلدان الرئيسية التي يتكاثر فيها الجراد الصحراوي. وتراقب المنظمة الأوضاع العالمية للجراد الصحراوي في ضوء التقارير التي تتلقاها من الوحدات الوطنية لمكافحة الجراد ومعلومات الطقس.

422— **المخرجات والتأثيرات:** أتاح نظم الإنذار المبكر والتعاون بين البلدان والمنظمة وبعض الجهات المانحة تحقيق المكافحة دون إلحاق خسائر كبيرة في المحاصيل خلال غزوتين للجراد في غضون العقد الماضي. ففي غرب أفريقيا، لم تتوافر نفس البنية التحتية وعندما حدثت فورة الجراد في 2003-2005 شكل ذلك تهديدا محتملا شديد الخطورة أطلقت المنظمة في أعقابه حملة طوارئ. وقدم التقييم المستقل للحملة تقريرا غير واضح. فقد وجد أن المنظمة قد حددت الخطر في مرحلة مبكرة إلا أن الإنذار المبكر الذي أصدرته وإجراءات مناشدة المانحين لم يعتبرها مرضية سوى أكثر قليلا من نصف الجهات المانحة. وصنف الاتصال خلال الحملة بأنه مرضٍ من جانب 75 في المائة من الجهات المانحة وأكثر من 90 في المائة من البلدان المتضررة. وصنفت المشورة الفنية بأنها أكثر من مرضية في 93 في المائة من الحالات ورؤي أن تنفيذ المشروع وإعداد التقارير كان أقل من مرضٍ من جانب 60 في المائة من الجهات المانحة. وكانت أهم نتائج التقييم هي أن التحكم في الغزو قد تم في وقت أقل من أي حدث مماثل آخر وكانت الأضرار كبيرة إلا أنها أقل من غيرها من الأضرار. وقد أخفقت المنظمة بدرجة كبيرة في ربط تقييم سبل العيش والاستجابة بتدابير مكافحة التي كانت من سمات الحل التقني الذي وضعته مختلف وحدات المنظمة. إلا أن التقييم خلص إلى أنه لا يوجد على الإطلاق أي بديل للمنظمة كمقدم لخدمات الرصد

المركزية والمشورة التقنية وخدمات التنسيق. لذلك فإنه على الرغم من الصعوبات التشغيلية الكبيرة التي كانت موجودة والتي هي أيضا من عوارض مشكلة رئيسية في المنظمة، لا توجد حاليا أي عمليات بديلة عن المنظمة.

### وقاية النباتات والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات

423- لأعمال المنظمة في مجال وقاية النباتات محوران رئيسيان هما الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والإدارة المتكاملة للآفات التي أجرت في إطارها المنظمة تجارب على نهج شاملة لصنع القرار التشاركي لدى المزارعين استنادا إلى مدارس المزارعين الحقلية.

424- الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات: توفر المنظمة أمانة هذه الاتفاقية. وقد خضعت الاتفاقية وما يتصل بها من أعمال المنظمة لتقييم مستقل عام 2007. وكانت هذه المعاهدة قد دخلت حيز النفاذ عام 1952 وجرى بعد ذلك تعزيزها من خلال تعديلات أهمها تلك التي دخلت حيز النفاذ عام 2005، لمراعاة أن المعايير التي أقرت في إطار الاتفاقية قد أصبحت مرجعا للتجارة في اتفاق منظمة التجارة العالمية المعني بتطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية. وتهدف الاتفاقية إلى توحيد تدابير الصحة النباتية في مختلف أنحاء العالم مع التركيز على التعاون وتبادل المعلومات. وتضمنت الاتفاقية أيضا حماية النباتات البرية الطبيعية التي تتعاون بشأنها مع الاتفاقية الدولية مع اتفاقية التنوع البيولوجي. وتتمثل مسؤولية جديدة للأطراف المتعاقدة في تعزيز تقديم المساعدات التقنية للبلدان النامية لتيسير تنفيذ الاتفاقية.

425- المخرجات: وجد تقييم عام 2007 أن خلط المساعدات التقنية التي تقدمها المنظمة في المسائل المتعلقة بصحة النبات بصورة عامة مع عمل أمانة الاتفاقية الدولية كان غير مرض وأدى إلى فقدان الوضوح بشأن خطوط المسؤولية واستخدام الموارد. وأوصى التقييم بالإجمال بأن تصبح أمانة الاتفاقية الدولية كيانا محددا بصورة أوضح. كما وجد التقييم أن معايير الاتفاقية الدولية تشكل عنصرا أساسيا لعمل اتفاق الصحة والصحة النباتية لدى منظمة التجارة العالمية ومن ثم التجارة الخاصة بكل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وتوضح الأهمية الشاملة المسندة للاتفاقية نظراً إلى كون 162 بلدا قد أصبحت الآن أعضاء فيها وقد اعتمد 29 معيارا دوليا لتدابير الصحة النباتية، ووجد التقييم أن الغالبية العظمى من الأعضاء ترى أن المعايير مرضية. غير أن البلدان النامية تفتقر في كثير من الأحيان إلى القدرات البشرية والتقنية اللازمة لتنفيذ المعايير بصورة فعّالة ولتلبية احتياجات إعداد التقارير بمقتضى الاتفاقية. ويتعلق ذلك ببعض المسائل مثل تحديث التشريعات الوطنية للصحة النباتية ونقص مرافق التفتيش الفعّال وتوثيق إجراءات الحجر الزراعي والقدرة التقنية على إجراء تحليل مخاطر الآفات، كما يفتقر الكثير منها للموارد اللازمة للمشاركة بفعّالية في عملية وضع المعايير.

426- الإدارة المتكاملة للآفات: تجرى المنظمة تجارب على الإدارة المتكاملة للآفات منذ أوائل الستينيات من القرن الماضي، سواء في عملها المعياري أو في مشاريعها الإنمائية. وقد أبلغ لأول مرة عن تقارير البحوث المستقلة بشأن النتائج الباهرة التي تحققت في الثمانينيات من القرن الماضي في زراعة الأرز في اندونيسيا، وجرى بعد ذلك توسيع نطاق هذا العمل ليشمل جنوب شرق آسيا وقد تجاوز زراعة الأرز. وكان هذا العمل هو الذي أدى إلى وضع نهج مدارس المزارعين الحقلية

التي نوقشت في مكان آخر من هذا التقرير والتي باتت منتشرة الآن في مختلف أنحاء العالم، واعتمدتها العديد من الوكالات والحكومات.

427- وأنشئ مرفق عالمي للإدارة المتكاملة للآفات بواسطة المنظمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والبنك الدولي في نهاية عام 1997. وقد صمم هذا المرفق لتوفير الدعم الشامل لتطوير الإدارة المتكاملة للآفات بالتعاون بين الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة بما في ذلك التطوير المفاهيمي لنهج الإدارة المتكاملة للآفات والحوار بشأن السياسات والمشورة التقنية والتشجيع على وضع البرامج الميدانية.

428- **المخرجات والتأثيرات:** اخضع برنامج آسيا بشأن الإدارة المتكاملة للآفات على وجه الخصوص لعدد كبير من الاستعراضات ودراسات التأثير. وما يميز نهج المنظمة عن نهج المنظمات الأخرى هو التركيز على وضع المزارع في مقعد القيادة بوصفه مديراً للمحاصيل بدلاً من تسليم حزمة محددة يتبعين اتباعها. كما أنها كانت تجمع باطراد بين الدعوة والاتصال بشأن السياسات والتطوير المؤسسي في النهج الذي تتبعه. وقد استمر حدوث بعض النزاعات بشأن التأثير الاقتصادي للإدارة المتكاملة للآفات على بعض المحاصيل، إلا أن النتائج الواردة في تقرير الاستعراض الذي أجرته إدارة تقييم العمليات في البنك الدولي "التصدي لتحديات العولمة: تقييم مستقل لنهج البنك الدولي إزاء البرامج العالمية (2004)" استشهدت بعدد من الدراسات التي أظهرت أن الإدارة المتكاملة للآفات ذاتها خفضت من التكاليف التي يتحملها المزارع كما أن النهج المتكامل إزاء الإنتاج المتبع في الإدارة المتكاملة للآفات أدى، في بعض الظروف، إلى زيادة الغلات. كما قبل الجميع المنافع التي تعود على الصحة والمجتمعات المحلية الزراعية وسلامة الأغذية والبيئة. وقد أصبحت الآن بعض دوافع أخرى، وعلى وجه الخصوص سلامة الأغذية، تكتسي أهمية في الاتجاه نحو الإدارة المتكاملة للآفات. وقد انسحب البنك الدولي من مرفق الإدارة المتكاملة للآفات في 2001 معرباً عن عدم رضاه إزاء شفافية العضوية وحاكميتها. إلا أنه خلص أيضاً إلى أنه قد استوعب المنافع التي كان يرغب في الحصول عليها من جراء العضوية. ولا يوجد الآن كثير من الشك في أن النهج الذي اختبرته المنظمة قد طبقته الوكالات الأخرى على نطاق واسع ويجري اعتماده من جانب الكثير من الحكومات. ويعتبر ذلك من المجالات التي كان للمنظمة فيها تأثير كبير.

### مبيدات الآفات

429- للمنظمة سجل طويل في العمل على ضمان الاستخدام السليم والحكيم للمبيدات. وقد أدرج العمل الخاص بالإدارة المتكاملة للآفات المشار إليه أعلاه في هذا المجال، وتضمنت الصكوك المعيارية الرئيسية مدونة السلوك الدولية بشأن توزيع المبيدات واستعمالها، ووضع المعايير الخاصة بمخلفات المبيدات في الأغذية التي أدرجت في عملية الدستور الغذائي.

430- **مدونة السلوك الدولية بشأن توزيع المبيدات واستعمالها:** اعتمدت هذه المدونة عام 1985، وجرى تحديثها في 2002 وهي عبارة عن مجموعة من المعايير تتعلق بالمبيدات بما في ذلك اختبارها وتجارتها وتوزيعها وتوسيمها وتعبئتها

والإعلان عنها واستخدامها ومراقبتها وتخزينها والتخلص منها. وقد وضعت أكثر من عشرين خطاً من الخطوط التوجيهية. وهي مدونة طوعية وضعت بالتعاون بين الحكومات وصناعات المبيدات والمجتمع المدني.

431- اتفاقية روتردام المعنية بالموافقة المسبقة عن علم بشأن بعض المواد الكيميائية الخطرة والمبيدات المتداولة في التجارة الدولية: تركز هذه الاتفاقية على مدونة السلوك بشأن المبيدات وتضع نظاماً محدداً للموافقة المسبقة في التجارة الدولية بعدد من المواد الكيميائية الخطرة فضلاً عن قواعد بشأن التحكيم وتسوية المنازعات. وقد دخلت الاتفاقية حيز النفاذ عام 2004 وتشترك المنظمة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في توفير أمانتها.

432- *المبيدات المهجورة*: اضطلعت المنظمة بدور قيادي في القضاء على المبيدات المهجورة في مختلف أنحاء العالم. وتتعاون المنظمة بصورة وثيقة مع طائفة من الشركاء في برنامج المخزونات الأفريقية الذي توفر له وحدة الدعم التقني ويهدف البرنامج، الذي يمر الآن بمرحلته الأولى، إلى التخلص من جميع المخزونات المهجورة في غضون فترة 15 عاماً.

433- *الصكوك الدولية الأخرى ذات الصلة*: اعتمدت اتفاقية استوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة عام 2001. وفي الآونة الأخيرة اعتمد النهج الاستراتيجي إزاء الإدارة الدولية للمواد الكيميائية عام 2006. وكانت المنظمة أقل مشاركة في هذين الصكين الدوليين.

434- *المخرجات والتأثيرات*: كان دور أمانة المنظمة أساسياً في وضع هذه الصكوك الدولية. وقد أجرى تقييم ذاتي للأنشطة المتعلقة بالمبيدات عام 2006 بواسطة شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات. وخلص التقييم إلى أن مدونة السلوك بشأن توزيع المبيدات واستعمالها قد حظي بتقدير واسع النطاق، ونصبت نفسها على قدم المساواة تقريباً مع الاتفاقيات الدولية الأخرى. فجميع البلدان تقريباً لديها الآن تشريعات خاصة بالمبيدات وإن كان إنفاذها مسألة أخرى كما أظهر ذلك التقييم الذي أجرى مؤخراً لحملة الجراد الصحراوي. ويتضمن الكثير من هذه التشريعات مبدأ الموافقة المسبقة عن علم. وكان الدعم من خارج الحكومات كبيراً. وقد جعلت رابطة حياة المحاصيل الدولية وهي رابطة عالمية لصناعات المبيدات متعددة الأطراف، من الالتزام بالمدونة شرطاً لعضويتها. ووافقت على المدونة الرابطة الأوروبية لرعاية المحاصيل على اتباع معايير المدونة، ووافقت شبكة العمل للمبيدات، وهي مجموعة مصالح عامة دولية. غير أنه ما زال يتعين عمل الكثير بالنظر إلى أن منتجي المبيدات الرئيسيين في الاقتصاديات الناشئة في آسيا لم ينضموا للمدونة بعد.

435- *مراقبة ومكافحة الجراد الصحراوي* يعتبر ذلك أمراً أساسياً بالنسبة لكثير من السكان الهامشيين في أفريقيا وللتنمية الاقتصادية في شمال أفريقيا والخليج. ولا توجد منظمة أخرى غير منظمة الأغذية والزراعة تستطيع أن تتولى هذا الدور. وهذا مجال رئيسي يتعين على المنظمة أن تعزز فيه قدرتها المركزية وأن تزيد من عملياتها لبناء القدرات وأنشطة التيسير على المستوى الإقليمي الفرعي.

436— الإدارة المتكاملة للآفات قد وصلت الآن إلى قدر من النضج ويجري ترويجها وتقديم البيانات العملية عنها بواسطة عدد كبير من المنظمات بما في ذلك الكثير من المنظمات غير الحكومية الدولية. وتواصل المنظمة الاضطلاع بدور هام في وضع السياسات واللوائح.

437— المعاهدات والاتفاقيات وما يتصل بذلك من بناء القدرات: ما زال عمل المنظمة في مجال المعاهدات والاتفاقيات وما يتصل بذلك من بناء القدرات والأعمال على مستوى السياسات يتمتع بأولوية متقدمة حيث لا يمكن لأي منظمة أخرى الاضطلاع بهذا الدور. ويتضمن ذلك الموارد الوراثية النباتية والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، والعمل بشأن الاتفاقيات ومدونات السلوك بشأن المبيدات. وما زال بناء القدرات في مجال إدارة المبيدات عنصراً أساسياً ويتعين إقامة ائتلاف بين الجهات المانحة والصناعة لهذا الغرض وربما إضفاء الطابع الرسمي عليه. ووجد التقييم الذاتي للأعمال المتصلة بالمبيدات أنه حتى البلدان المتقدمة بدأت في إدراك الحاجة إلى زيادة التناسق والتكامل بين التشريعات الناشئة في مجال المبيدات والمواد الكيميائية. وسوف يكون ذلك مجالاً هاماً على المنظمة أن توسع شراكاتها مع الآخرين. ويبرز هنا سؤال عما إذا كانت المنظمة تريد أن تقيم لها دوراً خاصاً في الرصد والإعلان عن الأمثلة الإيجابية والسلبية في ممارسات إدارة المبيدات وخصوصاً فيما يتعلق بالتشريعات الوطنية والتجارة الدولية.

438— كذلك يتعين إقامة تعاون وثيق مع اتفاقية التنوع البيولوجي من أجل تطوير كل من الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والموارد الوراثية النباتية.

439— وهذا المجال من مجالات عمل المنظمة يعاني من نقص في الموارد خاصة للمساعدات من أجل السياسات والتشريعات وبناء القدرات. ويتعين وضع أطر عمل مبتكرة للشراكات مع توفير موارد كافية للمنظمة لتوفر الأسس التقنية اللازمة.

### الثروة الحيوانية

440— تمكن التقييم الخارجي المستقل، علاوة على ما قام به من أعمال بما في ذلك ورقة عمل<sup>76</sup> تتضمن معلومات أساسية من الاستعانة بعدد معين من عمليات التقييم التي أجرت تقييماً<sup>77</sup> لعمل المنظمة في مجال الثروة الحيوانية. ويعتمد أكثر من 20 في المائة من السكان الذين يعتمدون على الزراعة والغابات ومصايد الأسماك ممن يعتمدون بدرجة رئيسية على الثروة الحيوانية في الحصول على سبل عيشهم. فهذا القطاع هو من أسرع القطاعات الزراعية نمواً وينطوي على أكبر الإمكانيات على مواصلة النمو سواء في شكل إنتاج أولي أو قيمة مضافة. ويشكل هذا القطاع أقل قليلاً من 30 في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي من الزراعة. وكان معدل النمو في البلدان النامية في الإنتاج الحيواني خلال السنوات العشر

<sup>76</sup> Cornelius de Haan

<sup>77</sup> مشروع التقييم في الوقت الحقيقي لعمل المنظمة في مجال أنفلونزا الطيور شديدة العدوى (2007)، الإنتاج الحيواني والسياسات والمعلومات ذات الصلة (2005)، مبادرة السياسات الحيوانية المناصرة للفقراء (2005)، مبادرة الثروة الحيوانية والتنمية البيئية (2005)، دعم الصادرات الحيوانية من القرن الأفريقي (2005)، صحة الحيوان (2002)، وتقييمان ذاتيان أجريتهما شعبة الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان للعمل في مجال الموارد الوراثية (2005) ولمعلومات الثروة الحيوانية (2005).

الأخيرة يبلغ 3.8 في المائة سنويا مقابل 2.7 في المائة في المحاصيل الغذائية و 1.2 في المائة في السلع غير الغذائية. وهو مصدر هام للبروتين. غير أن الزيادة في الإنتاج والاستهلاك تركزت في البلدان المتوسطة الدخل. كذلك فإن الثروة الحيوانية قطاع يشكل أكبر الأخطار لصحة الإنسان من خلال الأوبئة الحيوانية (الأمراض القابلة للانتقال من الحيوانات إلى البشر). ويسهم الرعي في إزالة الغابات والتصحر. ومن ناحية أخرى فإن الإنتاج الحيواني المكثف داخل المدن وحولها يشكل مصدرا للتلوث والمخاطر الصحية، كما يسهم بدرجة كبيرة في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والميثان (وعلى ذلك فإن العناصر الخارجية لقطاع الثروة الحيوانية كبيرة).

441- وحصل قطاع صحة الحيوان على زيادة تناسبية شديدة التواضع في الموارد كجزء من ميزانية البرنامج العادي الشامل للمنظمة (انخفاض بالأرقام الحقيقية). غير أن العمل في مجال إدارة الثروة الحيوانية والمعلومات والسياسات ذات الصلة بها كان أكثر المجالات التقنية تعرضا للخفض حيث انخفض بما يبلغ نحو 40 في المائة من الميزانية فيما بين 1994-2005 و 2006-2007. وربما يرجع ذلك إلى حد كبير إلى أن الثروة الحيوانية ليس لها ما لمصايد الأسماك والغابات من إدارات ولجان فنية خاصة بها في المنظمة. وثمة عامل آخر يساهم في هذا الوضع هو أن وزارات الزراعة الوطنية تميل إلى أن يهيمن عليها أخصائيو المحاصيل حسبما اكتشفت أفرقة التقييم الخارجي المستقل أثناء الزيارات القطرية.

442- وخلال تقييم عام 2005 للإنتاج الحيواني والسياسات والمعلومات ذات الصلة، أجرى تقييم لأولويات البلدان النامية في الحصول على المساعدات من المنظمة وذلك من خلال استبيان أرسل إلى حكومات البلدان (يلاحظ أن صحة الحيوان لم تدرج في هذا الاستبيان). وكان أعلى طلب يتركز على التكنولوجيا، الذي يزيد بعض الشيء عن طلب المساعدة لوضع استراتيجية قطاعية. وقد خلص ذلك التقييم والتقييم الخارجي المستقل إلى أن هذه حالة من حالات الاحتياج والأولويات العرب عنها لا تتوافق مع الميزة النسبية القائمة منذ فترة طويلة للمنظمة. وينبغي أيضا النظر إليها من منظور أن التركيز كان بمجمله، حتى التسعينات من القرن الماضي، على تكنولوجيا الإنتاج وأن الإدارات المسؤولة عن الثروة الحيوانية كانت مجهزة إلى حد كبير بموظفين فنيين متخصصين في مجال الإنتاج.

الجدول 3-13: الردود على الاستبيان من حكومات البلدان النامية			
التصنيف	التصنيف	التصنيف	التصنيف
4 =	التجارة الدولية بالمنتجات الحيوانية	1	تطبيق التكنولوجيا في المزارع صغيرة الحجم
4 =	سلامة الأغذية وجودتها	2	تحليل قطاع الثروة الحيوانية
4 =	التصنيع والتسويق	3 =	صون الموارد الوراثية الحيوانية
5	القضايا البيئية	3 =	نظم معلومات الثروة الحيوانية
المصدر: الإنتاج الحيواني والسياسات والمعلومات ذات الصلة (2005)			

443- **الإدارة والإنتاج:** في حين أن قدراً كبيراً من عمل المنظمة في مجال الثروة الحيوانية هو عمل تخطيطي، استمر الطلب من البلدان على الانتاج الحيواني الصغير النطاق. ووجد تقييم عام 2005 للعمل في مجال سياسات الثروة الحيوانية والإنتاج الحيواني أن برنامج التعاون التقني قد استخدم على نطاق واسع في مشاريع الإنتاج<sup>78</sup>. ولا يوجد أدنى شك في أن بعض موظفي الثروة الحيوانية في المنظمة كانوا يحضون على ذلك. وتتفق أفرقة التقييم الخارجي المستقل مع نتائج تقييم 2005 بأن العمل في مجال الإنتاج الحيواني، بما في ذلك العمل في إطار البرنامج الخاص للأمن الغذائي، كان على المشاريع الصغيرة لإنتاج اللحوم والألبان وأن ذلك كان يفتقر إلى الاستدامة، ولم يحذو حذوه الآخرون. وكان التركيز على منتجات الألبان في المناطق الاستوائية الرطبة، في شكل مبادرة مناصرة للفقراء، غير ملائم ولم يصل إلى الفقراء.

444- ونفذ قدر من العمل في مجال الهضم والتغذية لدى المجترات من جانب الشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية في فيينا. وقد رؤي بصفة عامة أن هذا العمل كان معزولاً ودون أي مدخلات من روما (كما شارك القسم المشترك في أعمال تتعلق بصحة الحيوان- انظر أدناه).

445- **تنوع الموارد الوراثية الحيوانية:** يعتبر ذلك أمراً مهماً من منظور التنوع البيولوجي وكمادة وراثية للتربية في المستقبل. ومن المقرر أن يصدر في 2007 تصنيف الموارد الوراثية الذي يشمل 169 بلداً وأول تقرير عن "حالة الموارد الوراثية الحيوانية في العالم". وقد اتسم العمل بالتغيير المستمر في الاتجاه. وأكدت جماعة العمل التقنية الحكومية الدولية المعنية بالموارد الوراثية الحيوانية مراراً على أهمية التركيز بشكل محدد أكثر على جوانب الاستخدام والاستراتيجية العالمية بالإضافة إلى وضع التصنيفات والصون إلا أن ذلك لم يحدث. وكان مؤتمر تقني دولي للمنظمة عن الموارد الوراثية الحيوانية للزراعة قد عُقد في سبتمبر/أيلول 2007. واعتمد المؤتمر خطة عمل عالمية وأعلن دعمه لعمل المنظمة في هذا المجال. لكن من غير الواضح بعد ما إذا كان هذا سيفضي إلى تركيز حقيقي على القضايا التي سيكون فيها لتنوع الموارد الوراثية الحيوانية أهمية اقتصادية حقيقية مثل تحمل الأمراض والتي بدونها لا يمكن أن يتحقق الصون بأي شكل من الأشكال.

446- **صحة الحيوان:** حظي مجال صحة الحيوان بأكبر قدر من الاهتمام في الآونة الأخيرة من المجتمع الدولي. ويرجع ذلك إلى الأزمات ذات الصلة بصحة الإنسان ولاسيما الاعتلال المخي الإسفنجي في الأبقار، وأنفلونزا الطيور في الدواجن. لذلك فإن معايير صحة الحيوان وما يتصل بها من معايير غذائية تشكل حاجزاً غير جمركي على أكبر قدر من الأهمية الاقتصادية أمام التجارة بالمنتجات الزراعية، بعدما أصبحت حماية الحيوان من بين القضايا الناشئة.

447- وكان تركيز المنظمة على تسليم الخدمات البيطرية السريرية. فقبل أزمة أنفلونزا الطيور، أظهرت المنظمة قيادة قوية وفعالة في الحملة لاستئصال الطاعون البقري الذي يعد من أهم الأمراض التي تصيب الأبقار من الناحية الاقتصادية. وقد اقترب الطاعون البقري الآن من الوضع الذي سيعلن فيه عن الاستئصال الكامل لهذا المرض وإن كان من المحتمل أن يظل في منطقة الصومال. وكان التقدم أقل فيما يتعلق بالأمراض الرئيسية الأخرى وخاصة تلك التي تكتسي أهمية اقتصادية

<sup>78</sup> من بين 59 مشروعاً من مشاريع برنامج التعاون التقني كان 20 لمنتجات الألبان صغيرة النطاق و 9 لتصنيع اللحوم والتفتيش عليها وسبعة لعنصر التوزيع في البرنامج الخاص للأمن الغذائي وثلاثة فقط لأغراض السياسات.

لأقل البلدان نمواً<sup>79</sup>. وكان رصد التريبانوزوما في الأبقار في أفريقيا من بين الأمراض التي حظيت باهتمام مستمر بالتعاون مع المنظمات الأخرى بما في ذلك البنك الدولي في السابق. وقد استحدثت الشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية مجموعة اختبار تشخيصي باستخدام الأمصال الكاشفة للطاعون البقري وتعمل الآن في مجموعة أدوات للتريبانوزوما والحمى القلاعية وحمى الوادي المتصدع. ويتصدر الاتحاد الأفريقي الجهود الآن، بدعم من مصرف التنمية الأفريقي والجماعة الأوروبية. وتقدم المنظمة الدعم لإنشاء نظام لرسم الخرائط ضمن نظام المعلومات الجغرافية وغير ذلك من الإرشادات التقنية لهذه المبادرة. وتم تطوير برامجيات لمراقبة الأمراض واعتمدها العديد من البلدان في قواعد البيانات الوطنية التابعة لها. وجرى تعزيز نظم مراقبة الأمراض وتجري مساعدة البلدان في وضع نظم للإنذار المبكر في شمال أفريقيا والشرق الأوسط ضمن شراكة مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

448— وقد أظهرت أزمة أنفلونزا الطيور نقاط القوة والضعف في المنظمة فيما يتعلق بصحة الحيوان. فقد ظهرت أنفلونزا الطيور الشديدة الأمراض لأول مرة في ديسمبر/ كانون الأول 2003، وأطلقت المنظمة حملتها في يناير/كانون الثاني 2004. غير أنها لم تستطع أن تفعل الكثير بموارد برنامج التعاون التقني الضئيلة التي تحت تصرفها. ولم يبدأ تمويل الجهات المانحة الكبير في الوصول إلا في سبتمبر/ أيلول 2005 عندما أصبح خطر انتشارها في أوروبا والأمريكتين واضحاً. ووصل التمويل إلى 122 مليون دولار في مايو/ أيار 2007. وقد تمكنت المنظمة بفضل هذه الموارد من القيام باستجابة محكمة بالتركيز على البلدان التي تتعرض لأكبر المخاطر قبل حدوث الإصابة، مع بعض الاهتمام بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية للمرض. وفي نفس الوقت خفض بشكل جذري عمل المنظمة في مجال الأمراض الحيوانية الأخرى ذات الأهمية للبلدان الفقيرة بدرجة كبيرة.

449— وأظهرت أزمة أنفلونزا الطيور كذلك ضرورة قيام شراكات قوية مع التأكيد في نفس الوقت على جوانب القصور المؤسسية التي تحول دون تكوين هذه الشراكات. ولم يتم إلا في نوفمبر/ تشرين الثاني 2005، أي بعد عامين من اندلاع الأزمة صدور وثيقة استراتيجية متفق عليها بين المنظمة ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية لصحة الحيوان. ويبدو أنه لم تقم شراكات متينة مع منظمة الصحة العالمية وخاصة المنظمة العالمية لصحة لحيوان. وقد وقعت المنظمة والمنظمة العالمية لصحة الحيوان على الإطار العالمي للمكافحة المطردة للأمراض الحيوانية العابرة للحدود في مايو/ أيار 2004، وانضمت إليه منظمة الصحة العالمية في يونيو/ حزيران 2005. وأعقب ذلك في يوليو/ تموز 2006 الاشتراك في إطلاق النظام العالمي للإنذار المبكر والاستجابة بالنسبة للأمراض الحيوانية الرئيسية، وهو النظام الذي تستضيفه المنظمة. وأنشأت المنظمة والمنظمة العالمية لصحة الحيوان شبكة لأنفلونزا الطيور. وتتعاون هذه الشبكة مع منظمة الصحة العالمية وتيسر تبادل عمليات عزل الفيروس، وتوفير الخبرات للبلدان المتضررة وعقد اللقاءات مع كبار العلماء.

450— وأظهر التقييم بالوقت الحقيقي الذي أجرى مؤخراً لاستجابة المنظمة للأزمة، أنها كانت مفعمة بالشكوك المتعلقة بالإدارة والتأخيرات البيروقراطية الكبيرة التي أثرت في معظم ما قامت به المنظمة. وأنشئ مركز طوارئ للأمراض الحيوانية

<sup>79</sup> بما في ذلك الاختلال الإسفنجي المعدي في الأبقار، وحمى الوادي المتصدع/ في أفريقيا، وحمى الخنازير الأفريقية التقليدية والحمى القلاعية ومرض النيوكاسل.



العابرة للحدود في ديسمبر/ كانون الأول 2004، وتم تشكيل أفرقة إقليمية فرعية. كما أنشأت المنظمة بمساعدة الولايات المتحدة الأمريكية مركزاً لإدارة الأزمة. وأوصى التقييم بتبسيط ترتيبات الإدارة، وبأن البرنامج بحاجة، نظراً إلى حجمه، إلى مدير متفرغ يختار من بين كبار المديرين. غير أنه على الرغم من نقاط الضعف هذه، خلص نفس التقييم إلى أن المنظمة قد استجابت بصورة جيدة في إطار قيود الموارد الشديدة التي كانت تعمل فيها في البداية. ووجدت أمثلة على توافر قدرات لتحديد المرض وإدارته ومكافحته. ووجد التقييم الخارجي المستقل في إندونيسيا أن المنظمة بدأت مراقبة تشاركية للمرض.

451- ويخلص التقييم الخارجي المستقل، من هذا التقييم، والأعمال الخاصة التي قام بها، إلى أن أكبر فشل تعرضت له المنظمة في عملها في مجال صحة الحيوان هو في عدم استفادتها من جوانب القوة المشتركة بين التخصصات الموجودة في شعبة الثروة الحيوانية وفي مختلف أنحاء المنظمة. ولم تعالج هذه المسائل إلا بصورة أقل بكثير مما حدث في صحة النبات حيث تم دمج تحليل ومنظورات للسياسات والإدارة الخاصة بالشؤون البيطرية. ويعتبر ذلك مهماً لتحقيق الفعالية للأمراض، وعنصر حيوي إذا أخذت انعكاساتها الاجتماعية الاقتصادية بالنسبة للاقتصادات الوطنية والفقراء في الاعتبار. كما أن هناك دلائل على أن المنظمة قد بدأت تضطلع بدور قيادي هام في السعي إلى النظر في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية. ومع أنه يتعين إسناد أولوية أكبر لهذا النهج، إلا أن المنظمة تثبت قدرتها القيادية في هذا المجال ومقارنة بالمنظمات الأخرى. غير أن هذا العمل لا يحظى على ما يبدو وللأسف بقوة دفع كبيرة من جانب الكثير من الجهات المانحة الدولية أو الدوائر البيطرية التي تركز بصورة مطلقة على النهج التنظيمية البيطرية إزاء إدارة الأمراض.

452- **السياسات والإدارة القطاعية:** تتوافر أعمال الإنتاج التقني الآن من مصادر عديدة وخاصة القطاع الخاص إلا أنها تضم أيضاً المنظمات غير الحكومية. وقد تم الاعتراف بذلك، وتعمل المنظمة للتحويل إلى المساعدات الأكثر توجهاً نحو السياسات. وقد أجرى المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية والمعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية والمنظمة استعراضاً عالمياً مشتركاً لقطاع الثروة الحيوانية في 1999، وتغطي ملخصات القطاع الآن 45 بلداً. وعلاوة على ذلك:

(أ) **الثروة الحيوانية والبيئة:** تستضيف المنظمة وتدعم أمانة مبادرة الثروة الحيوانية والبيئة والتنمية التي هي عبارة عن برنامج متعدد الجهات المانحة يركز على دور الثروة الحيوانية في تدهور الأراضي في المناطق الجافة وإزالة الغابات في المناطق الرطبة الاستوائية وتلوث الأراضي والمياه ومساهمة الثروة الحيوانية في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري. وأنتجت هذه المبادرة خلال السنوات العشر من وجودها العديد من المطبوعات الرئيسية وهي تدير مركز معلومات الكتروني يحظى بالتقدير وبدأت اختبارات ميدانية لمفاهيم مبتكرة لإدارة التأثيرات السلبية للثروة الحيوانية والتي أخذت تتسع الآن من خلال الدعم الذي يقدمه مرفق البيئة العالمية والبنك الدولي وحكومات البلدان. وقد اجتذب مطبوع " *LIVESTOCK'S LONG SHADOW* " في 2006 اهتماماً من جانب الصحافة العالمية؛

(ب) مبادرة سياسات الثروة الحيوانية المناصرة للفقراء التي أجرت عددا كبيرا من الدراسات وحلقات العمل بشأن نتائج السياسات على الفقراء بما في ذلك الإعانات والمعايير الغذائية. وقد وجد أن عملها في مجال البيانات والنظم الداعمة للقرار كان ممتازا من جانب تقييم عام 2005 إلا أنه تساءل عما إذا كان هذا العمل ينطوي على تعقيدات كبيرة فيما يتعلق بتطبيق السياسات في البلدان الفقيرة. غير أنها بدأت في التأثير على المستوى القطري بما في ذلك بمدخلات من البنك الدولي في أوراق استراتيجية الحد من الفقر في أفريقيا.

453- وقد خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن عمل شعبة الثروة الحيوانية في المنظمة في مجال السياسات بشأن الفقراء والبيئة قد أثر في التفكير العالمي في هذه المجالات. ويتعين الآن إيلاء المزيد من الاهتمام للتحليل المؤسسي الشامل ومكانة الثروة الحيوانية في توفير فرص العمل وتوليد الدخل من خلال الأعمال الصغيرة والمتوسطة والكبيرة الحجم، وتحليل سلسلة القيمة وقضايا الرعاة. وانطلق العمل في مجال الجوانب الاجتماعية الاقتصادية للأمراض انطلاقة مشجعة إلا أنه جدير بقدر أكبر من الأولوية وله جوانب مشتركة قوية مع ذلك الخاص بالأسواق وبسلسلة القيمة.

454- نشر المعلومات وقواعد البيانات: أسندت المنظمة الاهتمام في عملها في مجال الثروة الحيوانية للإدارة الاستراتيجية لمطبوعاتها. إلا أن عمليات التقييم التي جرت مؤخرا والتقييم الذي أجرته أفرقة التقييم الخارجي المستقل أن قواعد بيانات الثروة الحيوانية وموقعها على شبكة الويب تعاني من صعوبة نسبية في الاستخدام وقد سجلت تحسينات في الأطلس العالمي للإنتاج الحيواني وصحة الحيوان. إلا أن هناك بعض المنافذ التي لم يتم تحديثها منذ فترة طويلة مثل تلك المعنية بسلامة الأعلاف والأغذية كما أن محتوى المواد الأخرى ضعيف. وقد وجدت أن موقع "الثروة الحيوانية والبيئة" جيد إلا أنه لا يتصل بصورة جيدة بسائر عناصر الموقع الأخرى. ووجدت البعثات القطرية لأغراض تقييم عام 2005 بشأن الإنتاج والسياسات بأن المطبوعات الوحيدة المعروفة المتعلقة بالثروة الحيوانية كانت تلك التي تتناول الجوانب البيطرية. وبوجه عام، لم يوجه الاهتمام الكافي لوظيفة المعلومات سواء بالنسبة لكبار الموظفين المعيّنين لها أو الاستهداف أو الاهتمام باستخدام أجهزة الإعلام التي يسهل النفاذ إليها من جانب المستخدمين.

455- تكامل عمل المنظمة: نظرا للجهود التي تبذل في تصميم الكيانات المتعددة التخصصات من جانب إدارة البرنامج، فإن جميع عمليات التقييم وجدت نقصا في التكامل في شعبة الثروة الحيوانية يدعو إلى الدهشة والقلق. وتضمنت التعليقات الانفصال النسبي للأعمال الممولة من مصادر من خارج الميزانية ونقص التبادل بين الوحدات بل وحتى التنافس بين الشخصيات. ووجد التقييم الخاص بمبادرة سياسات الثروة الحيوانية المناصرة للفقراء أنها أجرت عملية استشارية واسعة النطاق قبل أن تبدأ إلا أن ذلك تبدد عند التنفيذ. ولا يوجد أي شك في أنه إذا كان يتعين على المنظمة أن تحقق إمكانياتها في هذا المجال وأن تبرر الموارد التي يقترحها التقييم الخارجي المستقل، فإن عليها أن تعالج هذه القضايا بصورة مسبقة.

### موارد الأراضي والتربة

456- لم يجر أي تقييم خارجي لهذا العمل في السنوات الأخيرة. وقد أجرى تقييومان ذاتيان في 2004 و 2005 أمكن من خلالهما استرجاع بعض المعلومات من أصحاب الشأن.

457- وخلال عقود الخمسينات من القرن الماضي وحتى الثمانينات من ذلك القرن، مارست المنظمة قيادة دولية لا جدال فيها في القضايا المتعلقة بالتربة والتنمية بما في ذلك إصدار أول مسرد متعدد اللغات عن أنواع التربة في 1952 وخرائط التربة في العالم في السبعينات من القرن الماضي، فضلاً عن الإسهام الكبير في توحيد تصنيفات ومصطلحات التربة في الثمانينات من القرن الماضي.

458- وفي الآونة الأخيرة بعد مؤتمر القمة العالمي للأغذية في 1996، عكف البنك الدولي والمنظمة وعدد من الشركاء الآخرين على تنفيذ مبادرة مشتركة بشأن خصوبة التربة مع توجيه اهتمام خاص لأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى كجزء من جدول أعمال الأمن الغذائي الأكثر شمولاً والذي تحول إلى أولوية للاستثمار في الأراضي والمياه في برنامج شامل للتنمية الزراعية في أفريقيا في إطار الاتحاد الأفريقي. ولا يتوافر للتقييم الخارجي المستقل أية معلومات عن نتائج ذلك إلا أنه يبدو أنه حصل على استثمارات محدودة وتأثيرات محدودة أيضاً في مجال السياسات.

459- وشهد العمل في الأراضي والتربة واحداً من أكبر الانخفاضات كنسبة مئوية من موارد البرنامج العادي للمنظمة (27 في المائة منذ 1994-2005). وتم في إطار إعادة الهيكلة في عام 2007 تقسيم دائرة إدارة الأراضي والمغذيات النباتية. ونقلت خمس وظائف للموظفين الفنيين المعنيين بتغذية النبات إلى شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات في حين نقلت أربع وظائف لموظفين مهنيين تتعلق بالتربة والأراضي إلى وحدة إدارة حيازة الأراضي في إدارة الموارد الطبيعية الجديدة. وعلى ذلك فإن هناك الآن أربع وظائف لموظفين فنيين في المقر الرئيسي معنية بموارد التربة والأراضي.

460- ويتعلق العمل في المنظمة الآن بما يلي:

(أ) متابعة طائفة واسعة من قواعد البيانات المتعلقة بموارد الأراضي واستخدام الأراضي بما في ذلك قاعدة البيانات العالمية المتعلقة بالتربة والتضاريس وإعداد تقرير حالة موارد الأراضي والمياه في العالم. وفيما يتعلق بتحديث قواعد بيانات التربة، تعمل المنظمة مع المركز الدولي لمراجع ومعلومات التربة، ومع المعهد الدولي لتحليل النظم التطبيقية فيما يتعلق بقاعدة بيانات المناطق الايكولوجية الزراعية؛

(ب) تقديم الدعم لبناء قدرات النظم الوطنية المعنية بمعلومات الأراضي والمياه بما في ذلك تحديد المناطق الايكولوجية الزراعية المعتمد على الويب. وعلى المستوى الميداني، قدمت المنظمة أيضاً الدعم لوضع نظم

معلومات مع قيام الجماعة الأوروبية، مثلاً، بتقديم الدعم من خلال توفير بيانات أساسية للصومال في عدم وجود حكومة وطنية؛

(ج) وضع المنهجيات والأدوات والطرق اللازمة لما يلي (1) تقييم تدهور الأراضي والتخفيف من هذا التدهور، وصون وإحياء التربة المتدهورة والتي تعاني من مشاكل، وللزراعة المحافظة على الموارد (2) استخدام موارد الأراضي والتخطيط بما في ذلك احتباس الكربون (3) المؤشرات العالمية للتنمية المستدامة للأراضي.

461- **المخرجات والتأثيرات:** لا يوجد الكثير من الشك في أن عمل المنظمة السابق في مجال التربة والأراضي كان عنصراً أساسياً في الحالة الراهنة للمعارف وما زال يشكل مرجعاً رئيسياً. فقد وفر عمل المنظمة الأساس للعمل العالمي في مجال التربة والأراضي وتصنيف المناطق الأيكولوجية الزراعية ورسم خرائطها. كما وفر هذا العمل داخل المنظمة وفي الأماكن الأخرى خرائط أساسية وطبقات من البيانات الرئيسية لنظم المعلومات الجغرافية المتعددة الطبقات التي تستخدم في تحليل الاتجاهات بالنسبة للتعرض للخطر وانعدام الأمن الغذائي والفقر والبيئة. ووجد مسح للمستخدمين، أجرى في إطار التقييم الذاتي لكيانات نظم معلومات الأراضي والمياه أن نظم المعلومات وقواعد البيانات كانت مواتية للمستخدم وتطبق على نطاق واسع في الدراسات المنظورية؛ وفي نظم المعلومات الجغرافية وتصميم النماذج، والدعوة واستثارة الوعي؛ وفي المناقشات المتعلقة بالسياسات؛ وللأغراض التعليمية.

### المياه والري

462- أعدت ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية<sup>80</sup> لمساعدة التقييم الخارجي المستقل فيما يقوم به من تحليل. ولم يجر أي تقييم خارجي لهذا العمل في السنوات الأخيرة. ونفذ تقييومان ذاتيان في 2004 و 2005 حصلا على بعض المعلومات المسترجعة من أصحاب الشأن. وكان البرنامج الدولي للتكنولوجيا والبحوث في مجال الري والصرف، الذي تستضيفه المنظمة، موضوع تقييم خارجي في 2005.

463- ومع تزايد الضغط على موارد المياه للاستخدامات غير الزراعية، والشواغل البيئية، تزايد عدد العناصر الفاعلة العالمية في مجال المياه. وأصبح الآن لدى المعهد الدولي لإدارة المياه التابع للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية الذي أنشئ عام 1984 موظفو بحوث يربو عددهم على المائة في حين لدى وحدة تنمية وإدارة المياه في المنظمة 13 موظفا مهنيا في روما و 8 في الأقاليم. وللمنظمة سجل قوي من العمل في مجال الري والصرف، وأصبح الكثير من مطبوعاتها نصوصا معيارية إلا أن الموظفين والشركاء والمنافسين يتفوقون جميعا على أن المنظمة قد فقدت دورها القيادي الشامل. والسبب الرئيسي لذلك هو توسيع نطاق جدول الأعمال في مجال المياه حتى النقطة التي بدأ عندها الكثير من الجماعات، وخاصة في البلدان المتقدمة، النظر في الزراعة على أنها العدو، وظهور منافسين على استخدام المياه الزراعية وخاصة المعهد الدولي لإدارة موارد المياه وقد تفاقم هذا الوضع نتيجة لتقلص الموارد والوظائف الشاغرة في مجال الإدارة وانعدام القيادة والتركيز في المنظمة ذاتها.

464- ومع تزايد اهتمام المجتمع العالمي بإدارة موارد المياه والشواغل التي أثّرت بشأن الري واسع النطاق، حولت المنظمة مجال تركيزها من تصمي شبكات الري وهندستها إلى شبكات الري الصغيرة النطاق (وخاصة في إطار البرنامج الخاص للأمن الغذائي)، وإدارة شبكات الري (بما في ذلك دور المزارعين) وتجميع بيانات الوارد المائية. ولم تراع النهج المجتمعية إزاء إدارة الري بصورة كافية إمكانيات المتعهدين. وقد أجريت خلال السنوات الأخيرة بعض الأعمال في مجال سياسات المياه فيما في ذلك على المستوى القطري في أفريقيا (مثل في زنجبار حيث وجدت أفرقة التقييم الخارجي المستقل أن السياسة حظيت بموافقة رسمية من الحكومة). وعلى الرغم من أن أحد أعداد حالة الأغذية والزراعة قد ناقش مسألة المياه، فإن عمل المنظمة التقني المعيارى لم يناقش بصفة عامة البعد المتعلق بالسياسات بما في ذلك قضايا حيازة المياه. وكانت استعراضات الأداء بشأن شبكات الري كبيرة النطاق محورا للاهتمام في آسيا. ووجد التقييومان الذاتيان إن عمل المنظمة المعيارى لم يكن ينعكس بالضرورة في نهج المشاريع بما في ذلك البرنامج الخاص للأمن الغذائي.

465- وتمثل قاعدة بيانات المياه نظاما للمعلومات يضم قاعدة بيانات قطرية وقاعدة بيانات بشأن 650 مؤسسة وقاعدة بيانات عن تكاليف الاستثمار في الري. ووجد التقييومان الذاتيان أن قواعد البيانات مجال اعترف فيه بأن للمنظمة ميزة نسبية فريدة وقد أكد ذلك التقييم الخارجي المستقل. ولهذه القواعد وصلات مباشرة من الصفحة الرئيسية للمنظمات الأخرى بما في ذلك المعهد الدولي لإدارة موارد المياه.

466- وتشارك المنظمة في كثير من الشراكات المتعلقة بالمياه إلا أن مواردها المحدودة ونقص التركيز يحدان من تأثيراتها. وترأس المنظمة لجنة الأمم المتحدة المعنية بالمياه التي هي آلية لتنسيق أنشطة المنظمة. وهي تعمل أيضا بصورة وثيقة مع الشراكة العالمية من أجل المياه، ومجلس المياه العالمي والمنظمات الأخرى مثل الاتحاد الدولي لصون الطبيعة. وتتولى المنظمة، داخل لجنة الأمم المتحدة المعنية بالمياه، القيادة بشأن مبادرة ندرة المياه..

467- وتستضيف المنظمة منذ عام 1998 البرنامج الدولي للتكنولوجيا والبحوث في مجال الري والصرف وهو برنامج تزيد موارده قليلا عن مليون دولار سنويا. والبرنامج شبكة من مراكز البحوث وقد أعد سلسلة من الأوراق بما في ذلك أوراق الاستراتيجية وأدلة التدريب. ووجد التقييم الخارجي لعام 2005 أن موارد هذا البرنامج الدولي آخذة في التناقص مثلما الحال بالنسبة لالتزام الشركاء وخاصة الجهات المانحة له. ويرجع التقييم هذا الأمر إلى أن البرنامج قد أصبح بدون تركيز باختصاصات واسعة بصورة مفرطة في مجال بناء القدرات. كما وجد التقييم أن المنظمة لم توفر الاستقلالية الكافية للبرنامج فيما يتعلق بالتحكم في الميزانية، وإن إجراءات المنظمة قد أحبطت تلقي البرنامج للأموال. وفي نفس الوقت، يبدو أن موظفي البرنامج يتنافسون مع موظفي المنظمة.

468- والموقع المركزي بدون أدنى شك الذي تحتله المياه في القرن الحادي والعشرين بالنسبة إلى أمن الإنسان، بما في ذلك الزراعة، سوف يجعل من الصعب على المنظمة ألا تضع نفسها ضمن دور قيادي عالمي في قضايا المياه. لكن من الواضح أن المنظمة اليوم ليست في موقع قيادي بارز. وقد تضاءلت مواردها في هذا القطاع إلى حد كبير حتى باتت بعيدة كل البعد عن الكتلة الحيوية، خاصة في المقر وبالنسبة إلى تحليل السياسات العالمية والإقليمية. وفي حين أن المنظمة قادرة بالتأكيد على أن تطمح إلى لعب دور المحفز والميسر لإيلاء مزيد من العناية لهذا القطاع الذي هو بأمر الحاجة إليها، فحتى هذا الأمر غير واضح في ظل الظروف الراهنة. وهو سيستدعي على أقل تقدير عملية كبرى لإعادة التوازن بين الموارد من الموظفين ومن غير الموظفين.

#### مصيد الأسماك

469- كما أشير في القسم من هذا الفصل الذي يتناول الموارد والأولويات، شهدت مصايد الأسماك زيادة في نسبتها من موارد البرنامج العادي الشاملة للأعمال التقنية إلا أنه حدث انخفاض بالأرقام الحقيقية يبلغ 27 في المائة من الفترة 1994-1995 إلى الفترة 2006-2007. وعلى العكس من معظم مجالات عمل المنظمة الأخرى، ساعدت الموارد من خارج الميزانية في التعويض عن ذلك حيث أصبحت تمول 39 في المائة من الموظفين المهنيين في المقر الرئيسي بحلول نهاية عام 2006. وأدى خفض التوظيف في المكتب القانوني للمنظمة إلى الحد من القدرة على المستوى القطري، والعمل الدولي في مجال تشريعات مصايد الأسماك.

470- لدى فحص عمل المنظمة في مجال مصايد الأسماك، استعان فريق التقييم الخارجي المستقل، بالإضافة إلى المعلومات التي أعدها بنفسه، بعدد من عمليات التقييم<sup>81</sup> وأعدت ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية<sup>82</sup>.

471- لجنة مصايد الأسماك هي المنتدى الحكومي الدولي العالمي الوحيد المعني بمصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية. ووفرت منتدى للمشاورات التقنية بشأن كل من مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد (انظر أدناه) ولدعم المناقشات في الأمم المتحدة بشأن المحيطات وقانون البحار.

472- أولت المنظمة عناية متزايدة في السنوات الأخيرة لتربية الأحياء المائية وهي المجال الرئيسي الذي يشهد نمواً إجمالياً في الإنتاج السمكي وإمداداته. ومن الواضح أن تربية الأحياء المائية تنطوي على إمكانات كبرى لفرص العمل وتوليد الدخل وتحقيق الأمن الغذائي. غير أن هذا يطرح أيضاً قضايا بيئية واجتماعية هامة وأخرى متصلة بحياة الأراضي. وجرى إبلاغ التقييم الخارجي المستقل بأن المنظمة تعمل حالياً على موضوع إمكانات تربية الأحياء المائية وعلى إيجاد حل متكامل لها. إلا أن هذا الأمر استجد مؤخراً ولم يكن التقييم الخارجي المستقل في موقع يخوله تقييم العمل أو مؤشرات التقدم فيه حتى تاريخه بسبب عدم إجراء أي عملية تقييم له حتى الساعة. غير أنه من الواضح على ما يبدو أن العديد من القضايا المركزية في تربية الأحياء المائية موجودة أيضاً على مستوى الإنتاج الحيواني، ومنها مثلاً العوامل البيئية الخارجية وحياة الأراضي والصحة. وهذا يطرح مسألة التعلم المشترك والروابط الأفقية بين أنشطة المنظمة التي تعيقها ثقافة ————— في المنظمة إلى حد كبير.

### أجهزة مصايد الأسماك الإقليمية

473- هناك على المستوى الدولي 48 جهازاً دولياً مسجلاً قانوناً لمصايد الأسماك 11 جهازاً منها من الأجهزة الدستورية للمنظمة. وقد عملت المنظمة تقليدياً من خلال هذه الأجهزة التي أنشئت أساساً لتبادل المعلومات التقنية وإن كانت قد امتدت في العديد من الحالات إلى المتطلبات القانونية لإدارة المخزونات السمكية. وقد تضاعف تركيز المنظمة في السنوات الأخيرة على هذا العمل حيث أن معظم هذه الأجهزة لا يوجد في العالم النامي، ويهتم بعضها بأصناف سمكية وحيدة. غير أن المنظمة تواصل القيام بمهمة التيسير وتبادل المعلومات. وما زالت هذه الأجهزة مفيدة ومعظمها ذاتي التمويل بما في ذلك العديد منها في البلدان النامية مثل جهاز تنمية تربية الأحياء المائية في آسيا. وعلى ذلك ساهمت المنظمة في وضع منافع عامة عالمية وإقليمية مستدامة.

<sup>81</sup> تقييم أنشطة المنظمة في مجال استقلال واستخدام مصايد الأسماك (2004) (نحو 24 في المائة من موارد البرنامج العادي للإدارة خلال الفترات المالية الثلاث الأخيرة)، التقييم النهائي لبرنامج سبل العيش المستدامة في مجال مصايد الأسماك، مشروع ممول من الملكة المتحدة بتكلفة 40 مليون دولار استكمل في عام 2007 بعد العمل لمدة ثماني سنوات في 25 بلداً في غرب ووسط أفريقيا وتقييم للعمل في مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية (2005) الذي تضمن مسحاً واسع النطاق للمستخدمين وتقييماً لاستخدام موقعها على الويب، وتقييم ذاتي للاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية لمصايد الأسماك (2004) الذي يتضمن حالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في العالم والملاح القطرية لمصايد الأسماك فضلاً عن العمل بشأن إسقاطات العرض والطلب على مصايد الأسماك وتجميع تقييم تسونامي 2007.

### مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد

474- شكلت مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد (وهي مدونة غير ملزمة إلا أن النص الذي تم التوصل إليه بالمفاوضات وافق عليه أعضاء المنظمة عام 1995) الركن الأساسي لعمل إدارة مصايد الأسماك. ويشكل ذلك خطوة كبيرة إلى الأمام في إقامة إطار مفاهيمي متفق عليه ومبادئ للإدارة المستدامة للموارد السمكية. وعقب وضع المدونة، أعدت أربع خطط عمل تكميلية من أجل: (أ) الصيد غير القانوني دون إبلاغ أو تنظيم (2001)؛ (ب) أسماك القرش (2000)؛ (ج) وإدارة الطاقة؛ (د) الصيد العارض والطيور البحرية (2000). وأنشئ برنامج المدونة السمكية باعتباره برنامجا جامعاً لتنفيذ مدونة السلوك باستخدام موارد من خارج الميزانية. وبالنسبة للصيد غير القانوني دون إبلاغ أو تنظيم، عقدت حلقات عمل خلال عدة سنوات من التعاون مع الأجهزة الإقليمية أو آحاد البلدان للنهوض بالتعاون الدولي في الرصد والمراقبة والإشراف. وأجرى تقييم للمدونة السمكية في 2000 إلا أنه لم تجر أية تقييمات منذ ذلك التاريخ. وقد اتخذ العمل بشأن الإدارة المستدامة للمخزونات السمكية، عادة، نهج مركزي للأصناف. وذكر إعلان ريكيافيك لعام 2001، بصورة سليمة أن الأمر يتطلب نهجا أشمل إزاء إدارة مصايد الأسماك. وقد أعطى ذلك قوة دفع لنهج النظم الايكولوجية الذي توفر له المنظمة الإطار اللازم مما أدى إلى مشروع بنغويلا الممول من مرفق البيئة العالمية الذي يعمل الآن في وضع الخطوط التوجيهية للتنفيذ.

475- المخرجات والتأثيرات: وجدت أفرقة التقييم الخارجي المستقل أن المدونة وخطط العمل وغيرها من الخطوط التوجيهية كان لها تأثير كبير على إدارة مصايد الأسماك في العالم في كل بلد من البلدان المتقدمة والبلدان النامية. ويمثل قانون البحار الإطار الشامل الذي تندرج فيه معظم تشريعات مصايد الأسماك في العالم، وهناك بعض الاتجاه نحو نقل المناقشات بعيدا عن روما إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة. غير أنه كنتيجة جزئية لعمل المنظمة طوال العقد الماضي في مدونة السلوك وخطط العمل الدولية ذات الصلة وجزئيا نتيجة للإدراك بنقص الخبرات التقنية في أمانة الأمم المتحدة أو الأجهزة الرئاسية في نيويورك، تتوافر الآن بعض القرائن على أن هذا الاتجاه قد ينعكس. وكان مشروع نموذجي قد تم التفاوض بشأنه كمتابعة لخطة العمل الخاصة بالصيد دون إبلاغ ودون تنظيم الأساس الذي اعتمد عليه في اتفاق مراقبة دولة الميناء الذي اعتمد عام 2006 بواسطة هيئة إدارة مصايد الأسماك الإقليمية لشمال شرق الأطلسي. كما دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 2006 المنظمة إلى الاضطلاع بالعمل لإعداد صك عالمي ملزم بشأن تدابير دولة الميناء<sup>83</sup> وتوجيه هذا العمل.

476- وثمة جانب هام لتأثيرات المنظمة تبين أنه المشاركة. فعلى سبيل المثال، الصيد هو إحدى أخطر الحرف في العالم. وسعيا إلى تحسين السلامة في البحار، أقامت المنظمة تعاونا وثيقا مع المنظمة البحرية الدولية. فقد تبين، علاوة على التجارة الداخلية (انظر أدناه) أن هناك تأثيرا قويا من الحكومات ومجموعات الدعوة في المجتمع المدني إلا أن المدخلات محدودة من جانب الصناعة.

<sup>83</sup> قرار الأمم المتحدة بشأن مصايد الأسماك المستدامة (رقم 105/61 لعام 2006).



### العمل المتعلق بالإحصاءات والسياسات والتجارة

477- المنظمة هي المصدر الوحيد للإحصاءات السمكية الشاملة وقد ناقش ذلك مع الإحصاءات الأخرى وقواعد البيانات في القسم الخاص بالإحصاءات في هذا التقرير. ووجد التقييم الذاتي لعام 2004<sup>84</sup> أن حالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في العالم قد صنفت بدرجة جيدة وإن كان البعض قد رأي إنه كان يتعين أن تكون أكثر جرأة وأن تكون أكثر إعدادا للتعامل مع الإشكاليات. كما وجد هذا التقييم أن هناك طلبا قويا على الملامح القطرية للمنظمة التي كانت مفيدة وشاملة.

478- وتكتسي التجارة السمكية أهمية بالغة للبلدان النامية. إذ يأتي 50 في المائة من الإنتاج السمكي من البلدان النامية مع حصول ثلاثة أسواق- هي الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي واليابان بإجراء 80 في المائة من الواردات. ويأتي 90 في المائة من تربية الأحياء المائية من آسيا و 80 في المائة عبارة عن إنتاج صغير النطاق نسبيا. وتعتبر اللجنة الفرعية لتجارة الأسماك التابعة للجنة مصايد الأسماك مكانا هاما لمنافسة قضايا التجارة بمشاركة نشطة من جانب القطاع الخاص. وتعتبر شبكة معلومات مصايد الأسماك والخدمات التجارية التي تقدمها GLOBFICH مصدرين أساسيين لبيانات التجارة الدولية. وتحصل هذه المصادر على معلوماتها من النظم الإقليمية التي أنشئت بمساعدة من المنظمة في الثمانينات من القرن الماضي وأصبحت الآن ذاتية التمويل. والتركيز الرئيسي هو على مصايد الأسماك الصناعية والمنتجات السمكية المتداولة في التجارة والتصنيع. غير أن تحسين المعلومات سوف يؤدي إلى توفير فرص أفضل للأسعار والأسواق بصفة عامة. كما اضطلعت المنظمة بالعمل في وضع نماذج للاتجاهات المستقبلية طويلة الأجل. ووجد التقييم الذاتي لعام 2004<sup>85</sup> لم يراع بالقدر الكافي الاتجاهات الاقتصادية الشاملة، وحاول أن يضع إسقاطات على فترة طويلة بصورة غير واقعية.

الجدول 3-14: أعضاء شبكة المعلومات السمكية 2006				
الاسم	المنطقة وتاريخ الإنشاء	الأعضاء	الميزانية العمومية (بآلاف الدولارات)	مساهمة الأعضاء
جلوبفيس	عالمي، 1984	10	1 000	26%
انغوفيس	آسيا والمحيط الهادي، 1998	14	900	50%
انغوبيسكا	أفريقيا، 1984	17	330	10%
انغوسمك	العالم العربي، 1986	8	280	50%
انغوبو	الصين، 1995	1		
يوروفيس	أوروبا، 1996	12	1 200	50%
انغوبيسكا	أمريكا الجنوبية، 1977	11	380	12%

<sup>84</sup> تقرير عن التقييم الذاتي لكل من FIGIS/FIDI: تقييم ذاتي لعنصري 231A1 و GCP/INT/715/JPN وضع نظام عالمي لمعلومات مصايد الأسماك.

<sup>85</sup> نفس المصدر.

479- تعمل المنظمة على إصدار الشهادات المتعلقة بمنتجات مصايد الأسماك، بما في ذلك التوسيم الايكولوجي. واستجابة لتشريعات سلامة الأغذية وجودتها، التي فرضها على وجه الخصوص الاتحاد الأوروبي<sup>86</sup> و عدد آخر من كبار المستوردين للمنتجات السمكية، وضعت نهج ونفذت مشاريع لبناء القدرات. وقد أسهم ذلك في إدراج البلدان المعانة ضمن قائمة الاتحاد الأوروبي بشأن البلدان المصدرة المعتمدة. غير أنه تمت التوصية بإعادة التفكير في الأولويات النسبية لهذا العمل في تقييم عام 2004، مع بدء العمل في مشروع كبير لمساعدات الجماعة الأوروبية.

480- **المخرجات والتأثيرات:** وجد التقييم الذاتي لعام 2004 أن هناك اهتمام قويا بحالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في العالم في آسيا وأمريكا اللاتينية ولكن ليس في أفريقيا. ومما يثير الاهتمام أن 20 في المائة من المجيبين على استبيان أرسل إلى إدارات مصايد الأسماك الوطنية ذكروا أنه ليس لديهم معرفة بمطبوع حالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في العالم. ومن ناحية أخرى وجدت المشاورات التي أجراها التقييم الخارجي المستقل أن هذا المطبوع قد تطور الآن ليصبح أكثر المطبوعات تأثيرا في مجال مصايد الأسماك العالمية. ويتمثل أحد المؤشرات على الفائدة المباشرة لشبكة معلومات مصايد الأسماك ومطبوعات تأثيرها هو ارتفاع عدد الذين يقومون بسداد الاشتراكات فيها والإيرادات المتحصلة من كل من الحكومات ومؤسسات القطاع الخاص. ووجد تقييم عام 2004 أن البلدان التي زارتها بعثات التقييم ونتائج الاستبيان ضد وضعت المنظمة في مستوى شديد الارتفاع بوصفها مصدرا للمعلومات عن التجارة بالأسماك وتصنيفها. كما أظهر العمل في معايير الأغذية لأغراض التجارة تأثيرا. وذكر تقييم عام 2004 إن دعوة المنظمة المبنية على القرائن العلمية قد تكون كبيرة، فعلى سبيل المثال لدى إجراء بيانات عملية على أن استخدام القوارب الخشبية المفتوحة لصيد الأسماك لا تشكل خطرا على الصحة عندما يجري تخزين الأسماك فورا في صناديق الثلج. وقد أحدث ذلك تغييرا في سياسة الاتحاد الأوروبي.

481- ووجد التقييم النهائي لمشروع المنظمة ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة في غرب ووسط أفريقيا أن الدراسات المتعلقة بالسياسات بشأن إسهام مصايد الأسماك في الاقتصاديات الوطنية قد غيرت من تصورات القطاع حيث أظهرت أن مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي أكبر مما يبدو أنه كذلك في الإحصاءات الوطنية. ولدى تغيير وجهات النظر الوطنية إزاء قطاع الصيد، كان للدراسات أيضا تأثيرات على بعض مخصصات الميزانية على مستوى القطاع. وقد أثر المشروع بصورة إيجابية في إدراج قطاع مصايد الأسماك في أوراق الاستراتيجية القطرية للحد من الفقر، ومتابعة ذلك في ثلاثة بلدان على الأقل. وأسهمت ملخصات السياسات، ومقالات الدوريات والكتاب، والخطوط التوجيهية المتعلقة بالسياسات في استثارة الوعي بدوائر التنمية والبحوث والمؤسسات الحكومية المعنية بنهج سبل العيش المستدامة، والحد من الفقر ومصايد الأسماك الصغيرة النطاق. وقد وجد أن نوعية المخرجات جيدة. غير أن التقييم وجد، مع بعض الاستثناءات القليلة، أنها لم تكن تعتمد على الخبرات والدروس المستفادة من الأنشطة الرائدة للمشروع. ولم يتعرض ذلك للتحليل، وكانت محدودة الفعالية (انظر أدناه).

482- **استغلال مصايد الأسماك واستعمالها:** وجد تقييم عام 2004 أن اهتماما مفيدا قد أسند للجوانب التقنية المتعلقة بخفض الكميات التي يعاد إلقائها في البحر، والجوانب البيئية لمصايد الأسماك ودعا هذا التقييم المنظمة إلى إسناد اهتمام

<sup>86</sup> تحليل المخاطر عند نقطة المراقبة الحرجة- نهج عملية لضمان جودة الأغذية.

أكثر تركيزاً على مصايد الأسماك الصغيرة، ووجد إنها ليست متكاملة بالقدر الكافي. ووجد تقييم عام 2004 لاستجابة المنظمة لتسونامي أن العمل المعياري في مصايد الأسماك الصغيرة بشأن السلامة في البحار وبشأن الإدارة المستدامة للموارد قد ساعد على تأكيد استجابة المنظمة. ويكتسي ذلك أهمية لا في عمل المنظمة الذي تكلف به ذاتها مباشرة بل ويندرج في دورها التنسيق والداعم لاستجابات المنظمات الأخرى. وهنا فإن مشورة المنظمة تحقق بعض النجاح في الحد من أعداد القوارب وتحسن من الجدوى البحرية للقوارب المقدمة من جهات أخرى. غير أن التقييم وجد أيضاً نقصاً في اهتمام المنظمة سلسلة تصنيع وتسويق الأسماك التي تحتاج إلى إحياء.

483- وكان من المفترض أن يحقق المشروع الكبير لوزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة بشأن سبل العيش المستدامة في غرب ووسط أفريقيا دمج العمل المعياري والأعمال الميدانية بواسطة المنظمة ولم يحدث ذلك لأسباب غير واضحة تماماً ولأسباب ترجع جزئياً إلى الشخصيات ظل المشروع ابناً بالتبني لإدارة مصايد الأسماك. ووجدت التقييم النهائي لعام 2007 أن هذا المشروع قد أسند اهتماماً مفرطاً بالعملية دون أن يسند اهتمام كافياً بالمرجعات والتأثيرات سواء على سبل العيش الاقتصادية أو على الإدارة المستدامة للموارد السمكية. وأنفقت غالبية موارد المشروع على التدخلات المحلية الصغيرة التي وجد التقييم إنها كانت غير مستدامة في كثير من الأحيان ومن المستبعد أن يكون لها تأثير مضاعف. وقدم المشروع الدعم، من خلال عمله في الإدارة المشتركة ومراقبة مصايد الأسماك والاعتراف القانوني بالمنظمات المهنية، التغييرات على مستوى السياسات والمؤسسات لمعالجة الإدارة المستدامة لمصايد الأسماك غير أن المشروع هباً الإمكانات لتحقيق الكثير من التقدم. غير إنه ما زال يتعين إجراء التنفيذ بصفة عامة، وكان التأثير غير متساوي فيما بين البلدان المشاركة.

### إتاحة المعارف

484- **التعاون التقني:** كان طلب البلدان كبيراً على أعمال المنظمة الميدانية في مجال مصايد الأسماك. ووجدت الزيارات التي قام بها فريق التقييم الخارجي المستقل هذا الأمر في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي على وجه الخصوص. ومع ذلك أصبح الميدان مزدحماً بالوكالات الثنائية والاستشاريين من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمعاهد مثل NACCA. والمركز العالمي للأسماك التابع للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية حيث ضاعفت كلها من أنشطتها في مجال مصايد الأسماك. وعلى الرغم من أن الكثير من موظفي المنظمة رأوا أن عليهم أن يستجيبوا لعدد مفرط من مشاريع برنامج التعاون التقني المجزأة، وجد التقييم الخارجي عموماً أن العمل الميداني في مجال مصايد الأسماك يتوافق مع الأولويات المعيارية بصورة أفضل من المجالات التقنية الأخرى في المنظمة. ومن ناحية أخرى علق بعض الأخصائيين الدوليين بالقول فإن نوعية العمل التقني للمنظمة في الميدان يتسم بالتقلبات الشديدة ويتضح ذلك إلى حد ما من تقييم تسونامي. ومع ذلك. وجد تقييم عام 2004 لاستقلال مصايد الأسماك واستعمالها أن معظم الأنشطة الميدانية كان ملائماً وفعالاً. وقد أعطى التقييم لمشاريع برنامج التعاون التقني في المنظمة في مجال مصايد الأسماك درجة عالية تزيد عن المتوسط لفائدتها وتأثيراتها ومتابعتها.

485- **المطبوعات:** تصدر المنظمة عدداً من المطبوعات أقل مما كان تفعل عادة، وأصبحت المطبوعات أكثر توجيهاً نحو السياسات. ووجد التقييم الخارجي المستقل أنها أصبحت أكثر أهمية. فقد وجد إن الكثير من مطبوعات المنظمة السابقة قد

أصبح نصوصاً أساسية تستخدم في التعليم في حلقات العمل والكلديات وفي الأماكن الأخرى. ووفرت المنظمة خدمات الأمانة لمشروع أطلس الأمم المتحدة المعني بالمحيطات. وقد جمع ذلك المنظمة مع ثمانية أجهزة أخرى من أجهزة الأمم المتحدة وخليط من منظمات أخرى بما في ذلك سلطات وطنية، والمعهد العالمي للموارد ومجلة ناشيونال جيوغرافيك. ويمثل ذلك مورداً رئيسياً حيث يتلقى أكبر عدد من الزيارات بين قواعد البيانات الأخرى في المنظمة.

### الغابات

486- لم يجر أي تقييم خارجي لهذا العمل خلال السنوات الأخيرة. وعلاوة على الزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل، وورقة عمل تتضمن معلومات أساسية،<sup>87</sup> أرسل التقييم الخارجي المستقل استبياناً إلى رؤساء إدارات الغابات في 34 بلداً (19 منها من البلدان النامية) وأجرى 68 مقابلة مع الشركاء من المؤسسات والمنظمات الأخرى. كما استعان بطائفة من الدراسات السابقة<sup>88</sup>.

687- وتمشيا مع القلق العالمي إزاء الغابات، حظي عمل المنظمة في هذا المجال بأولوية تزيد عن المتوسط في حصص الموارد المخصصة في إطار البرنامج العادي للمنظمة. وتتعترف اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ (1994) وبروتوكول كيوتو بصورة محددة بالدور المحتمل للغابات في التخفيف من تغير المناخ وفي المحافظة على التنوع البيولوجي وتنحية الكربون وحماية مستجمعات المياه، ومكافحة التصحر وإدارة المناطق الساحلية. وتتعرض الغابات بانتظام للأضرار من جراء انتشار الإصابة بالآفات النباتية والحرائق. ويتسبب القطع واسع النطاق للأشجار بطرق غير قانونية في البلدان النامية في إحداث خسائر اقتصادية وأضرار بيئية غير معروفة<sup>89</sup>. وأدت متطلبات الإدارة المستدامة للغابات، والنهج المعتمدة على الحقوق إزاء التنمية وحقوق الشعوب الأصلية و تحديات الفقر كلها إلى انتعاش المصلحة في قضايا الإدارة المجتمعية وحقوق المجتمع المحلي والحياسة (الهدف 1 من الأهداف الإنمائية للألفية).

488- وما زالت معظم مساحة الغابات مملوكة للدولة. وما زالت حقوق الحياسة لسكان الغابات غير معترف بها. وتستمر في كثير من الأحيان القوانين الحرجية عموماً في حظر جميع الاستخدامات بدلاً من تصميمها بما يشجع الاستخدامات الاقتصادية والاجتماعية الإنتاجية والمستدامة. وقد أصبح إنتاج الأخشاب بسرعة عملية إنتاج زراعي. وتشكل الغابات المزروعة الآن سبعة في المائة من مجموع مساحة الغابات في العالم. ومعظم أراضي الرعي في العالم عبارة عن أراضي حرجية،

<sup>87</sup> Hans Gregersen

<sup>88</sup> تقييم ذاتي يغطي المعلومات الحرجية (2004) ودراسات التوقعات الخاصة بقطاع الغابات (2005)، ومعلومات المنتجات الحرجية (2006)، والغابات وتغير المناخ (2004)، وصياغة برامج الغابات الوطنية (2004)، واثنا عشر تقييماً للمشاريع الميدانية في مجال بناء القدرات، و14 تقييماً لإدارة الغابات المعتمدة على المجتمع المحلي (14)، واستعرض منتصف المدة لمرافق البرامج الحرجية الوطنية (2005) وتقييم برنامج الشراكة بين المنظمة وهولندا.

<sup>89</sup> تشير تقديرات البنك الدولي إلى حدوث خسارة سنوية قدرها 5 مليارات دولار من جراء التهرب من ضرائب قطع الأشجار، وهو ما يزيد أربع مرات عن المساعدات الإنمائية الرسمية لقطاع الغابات علاوة على الخسائر في قيمة الغابات والإنتاج من الطريق الذي يحدق فيه القطع غير القانوني للأشجار.

وهناك زراعات واسعة النطاق في المحتجزات الحرجية. ويجري في كثير من الأحيان تدمير الغابات لأغراض الزراعة وليس لإنتاج الأخشاب.

489- وحسبما ذكر المنسق السابق لأمانة منتدى الأمم المتحدة للغابات<sup>90</sup> فإن "هناك الآن اعتراف واسع النطاق بأن الغابات قضية مشتركة بين القطاعات، وأن ثمة حاجة إلى تعزيز مساهماتها في رفاهة البشر في مختلف أنحاء العالم. ولم يتم إدراج لا هذا النطاق الواسع ولا الحجم الكبير للمنافع والخدمات بصورة كاملة بواسطة دوائر الغابات التي تميل عموماً أن تنظر إلى الداخل ولا تتمتع بالفعالية الشديدة في معالجة القضايا المشتركة بين القطاعات".

490- لقد أصبح مجال الغابات الدولية مجالاً شديداً الازدحام. فقد تزايد عدد ونوعية المنظمات المعنية بمجال الغابات زيادة ملحوظة خلال السنوات 15-20 الماضية<sup>91</sup>. ففي عام 1980 أطلقت المنظمة والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمعهد العالمي للموارد خطة العمل المعنية بالغابات الاستوائية التي أدت إلى وضع خطط عمل وطنية بشأن الغابات في أكثر من 100 بلد. وقد تعرضت لمساهمة المنظمة في هذا الجهد لانتقادات شديدة باعتبارها خططا من القمة للقاعدة وتذكر حول توفير التعاون التقني من المنظمة دون اهتمام كاف بقضايا الغابات العالمية. وفي عام 1995 أنشئ الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات الذي أصبح منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات. وتقرر عدم استضافة هذا البرنامج في المنظمة وذلك جزئياً نتيجة للسمعة السيئة التي اكتسبتها المنظمة في مجال الغابات فيما يتعلق بخطة العمل التقنية للغابات بل وكذلك لأن الكثير من البلدان كان يرى إن الغابات سوف تحصل على مكانة أكبر وأولوية سياسة إذا نظرت في إطار الأمم المتحدة في نيويورك. وأبرم في أبريل/ نيسان 2007 صكا دولياً غير ملزم قانوناً بشأن كافة أنواع الغابات.

### أنشطة المنظمة ومخرجاتها

491- الشراكات: كان للمنظمة في أوائل التسعينات من القرن سبعة دولية سلبية في مجال الغابات. ويبدو أن منظمة الأغذية والزراعة منظمة تسيطر عليها المشاريع مما يمنحها تفوقاً في قطاع الغابات لم يعد لها وإنها قد أخفقت في معالجة القضايا العالمية الناشئة ومنذ ذلك الوقت حدث تحول ملحوظ وأصبحت أنشطة المنظمة في مجال الغابات تسيطر عليها الشراكات الآن. ورأى جميع الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات من المنظمات الشريكة في قطاع الغابات في المنظمة الذين استشارتهم أفرقة التقييم الخارجي المستقل، بلا استثناء، أن المنظمة شريك إيجابي وإن كانت محدودة نتيجة لمواردها وإجراءاتها. ورأي 90 في المائة من المجيبين على الاستبيان المرسل إلى دوائر الغابات أن المنظمة أسهمت بفعالية في الحوار الدولي من أجل الغابات وإن كان ما لا يتجاوز 30 في المائة رأوا أن المنظمة كانت شديدة الفعالية.

<sup>90</sup> Jag Maini رسالة شخصية

<sup>91</sup> ومن بين العناصر الفاعلة الرئيسية بالإضافة إلى المنظمة هناك معهدان للغابات في الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية والمركز الدولي للبحوث في مجال الغابات المختلطة بالزراعة ومركز البحوث الدولية في مجال الغابات والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية ومنتدى الأمم المتحدة للغابات. وتشمل العناصر البيئية الفاعلة الرئيسية الاتحاد الدولي لصون الطبيعة والصندوق العالمي للحياة البرية ومنظمة الصون الدولية ومرفق البيئة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة كأثلة قليلة على ذلك.

492- وقد أنشئت الشراكة التعاونية من أجل الغابات لدعم منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات في 2001 بناء على طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة لتوفير الدعم التقني للمنتدى. وترأس المنظمة هذه الشراكة. وفي حين كان مقر الأمانة في الأمم المتحدة، فإن المنظمة قدمت كذلك جزءاً بحسب الأمر الواقع من خدمات الأمانة بما في ذلك متابعة الموقع على الويب. وتجمع هذه الشراكة 14 منظمة دولية ومركزين للغابات من مراكز الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية وأمانات جميع الاتفاقيات البيئية ذات الصلة بالغابات والاتحاد الدولي لصون الطبيعة والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية، والاتحاد الدولي لمنظمات البحوث الحرجية. وعلى الرغم من أن بعض أعضاء منتدى الأمم المتحدة للغابات كانوا يرغبون في أن تعمل الشراكة التعاونية من أجل الغابات بصورة مطلقة كأمانة لمصالحهم، استمرت في تقديم الخدمات التقنية والعمل بشأن طائفة عريضة من القضايا ذات الصلة بالغابات. وكان للمنظمة القيادة في أربعة مجالات رئيسية مشمولة وتشارك في القيادة مع آخرين في ثلاثة أخرى. وعلى الرغم من أن المنظمة لم تجد الاجتماعات الرسمية للشراكة التعاونية مثمرة بصورة خاصة، فإنها أسهمت في إقامة شراكات هامة مع البعض وأثرت بقوة في جدول أعمال المنظمة.

493- ولدى مرفق برامج الغابات الوطنية الذي يعمل منذ عام 2002 ثماني جهات مانحة، ولديه في الوقت الحاضر ميزانية قدرها 3 ملايين دولار سنوياً لمدة خمس سنوات. وتقوم بإدارته لجنة توجيهية متعددة الشركاء تضم ممثلين عن جميع أصحاب الشأن بما في ذلك البلدان المستفيدة والجهات المانحة. والأمر المهم وإن كان استثنائياً، وافقت المنظمة، على منح استقلالية كبيرة للمرفق الذي أصبح له مدير. وتستند قرارات التمويل إلى مذكرة تفاهم أعدت من خلال عملية تشاركية، ويذهب حالياً 75 في المائة من التمويل إلى المنظمات غير الحكومية ويحصل الآن نحو 200 من المنظمات الحاصلة على المنح في نحو 60 بلداً على التمويل ويسند لكل واحد منها موظف من المنظمة ليقوم بالتدريب. وثمة مفارقة هنا من حيث أن البنك الدولي يستضيف برنامج للشراكة متعدد الأطراف معني بالغابات يوفر تحليلاً معيارياً لدعم مرفق برامج الغابات الوطنية الذي يعمل على نطاق واسع.

494- وتشمل الشراكات الأخرى تلك الشراكات المعقودة مع المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية. ولدى استعراض برنامج العمل الموسع بشأن التنوع البيولوجي الحرجي لدى اتفاقية التنوع البيولوجي، كانت المنظمة الشريك الرائد. وثمة مطبوعات واجتماعات مشتركة مع المؤسستين التابعتين للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية وهما مركز البحوث الحرجية الدولية والمركز الدولي لبحوث الزراعة المختلطة بالغابات وحسبما نوقش في مكان آخر في هذا التقرير فيما يتعلق بالإحصاءات، توجد شراكة قوية مع قاعدة البيانات الإحصائية الأوروبية. كما توفر المنظمة ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا الأمانة المشتركة للجنة الأخشاب التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا وهيئة الغابات الأوروبية. وتوفر المنظمة خدمات الأمانة للمؤتمر العالمي للغابات الذي يعقد كل ست سنوات. وتعتبر اللجنة الاستشارية للمنظمة بشأن الورق والمنتجات الخشبية أحد الأمثلة القليلة نسبياً على تعاون المنظمة مع القطاع الخاص، وقد اقترح بعض الشركاء إمكانية دمج المشاورة مع القطاع الخاص بشأن قطاع الغابات في الشراكة التعاونية من أجل الغابات لتوفير منتدى عام.

495- لجنة الغابات التي تدعمها هيئات الغابات الإقليمية تعتبر عنصراً محورياً في المناقشات الحكومية الدولية بشأن الغابات حيث توفر المكون التكميلي التقني للمناقشات في منتدى الأمم المتحدة للغابات، والاجتماعات الوزارية التي تعقدها المنظمة من آن لآخر. وتوجد ست هيئات إقليمية للغابات تتمركز أماناتها في المكاتب الإقليمية للمنظمة. وقد حضر اجتماعاتها أكثر من 100 رئيس من رؤساء إدارات الغابات في 2006. وتتزايد مشاركة المنظمات الدولية الأخرى والجماعات غير الحكومية في لجنة الغابات. وقد صنف المعهد الدولي للبيئة اجتماعات لجنة الغابات في 2006 بأنها قوية من الناحية التقنية وتعمل بصورة جيدة وتشارك بصورة فعالة مع الكيانات الرئيسية الأخرى التي تتعامل مع الغابات الدولية. وقد اجتذب اجتماع 2005 عدد 90 رئيساً من رؤساء إدارات الغابات الوطنية فضلاً عن 700 مندوب، وفي 2007 حضر أكثر 60 رئيساً من رؤساء إدارات الغابات اجتماعات لجنة الغابات. وعموماً كانت الأغلبية العظمى من المجيبين على الاستبيان راضية أو راضية جداً على عمل لجنة الغابات وهيئات الغابات الإقليمية

496- السياسات، ودراسات التوقعات والمطبوعات: وجدت المنظمة نفسها، مثلما الحال في مجالات عملها الأخرى، مضغوطة في قضايا السياسات، وتعارض بعض البلدان بشدة مشاركة المنظمة في بعض مجالات السياسات (مثل القطع غير القانوني للأشجار، والأطر القانونية). في حين يعتنق آخرون، علاوة على المنظمات غير الحكومية، وجهات نظر قوية تحث المنظمة على أن تكون أكثر استباقية. والواقع أن المنظمة قد قامت بدور نشط في وضع القضايا والقوانين المؤيدة في المجال العام. فقد سلطت حالة الغابات في العالم لعام 2001 الضوء على الأنشطة الحرجية غير القانونية. وأعدت المنظمة مع المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية مطبوعاً عن "أفضل الممارسات لتحسين الامتثال للقانون في قطاع الغابات" استخدام كأساس لسلسلة من المشاورات الإقليمية. كما حدثت المشاركة مع جماعات مما يثير قضايا بطريقة تعتبر صعبة على المنظمة بوصفها منظمة حكومية دولية. كما أصدرت المنظمة أعمالاً من إعداد آخرين. ووضعت خطوط توجيهية طوعية من خلال عمليات متعددة أصحاب الشأن بما فيهم البلدان والصناعة والمنظمات غير الحكومية بشأن الإدارة الرشيدة للغابات المزروعة<sup>92</sup> وإدارة الحرائق<sup>93</sup> (قدمت للجنة الغابات في 2007). وتركز البيانات والإحصاءات التي تصدرها المنظمة بدرجة أكبر على بعض القضايا مثل القطع غير القانوني للأشجار، وحيازة الغابات. وقد تطورت عمليات تقييم الموارد الحرجية في العالم من مجرد جرد للموارد الحرجية لكي يوفر أيضاً معلومات عن إزالة الغابات والقيم الحرجية وغير ذلك من الأبعاد المتعلقة بالبيئة والإنتاج في الغابات. وقد تناولت حالة الغابات في العالم الغابات والفقر فضلاً عن إدارة مستجمعات المياه.

<sup>92</sup> الفقرة 48 من تقرير الدورة الثامنة عشرة للجنة الغابات في 2007 "وأثنت اللجنة على المنظمة لتيسيرها عملية متعددة أصحاب الشأن لوضع خطوط توجيهية طوعية للإدارة الرشيدة للغابات المزروعة. وأوصت اللجنة بأن تعمل المنظمة مع الأعضاء والشركاء بما في ذلك القطاع الخاص وأصحاب الغابات والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال البيئة لتنفيذ هذه الخطوط التوجيهية. كما أوصت بالاحتفاظ بالخطوط كوثيقة حية يجري تحديثها وتحسينها من خلال إدراج المعلومات المسترجعة من التنفيذ على المستوى القطري"

<sup>93</sup> الفقرة 29 من تقرير الدورة الثامنة عشرة للجنة الغابات في 2007 "رحبت اللجنة بوضع الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن إدارة الحرائق في عملية متعددة أصحاب الشأن. وأوصت بأن يستخدم الأعضاء وأصحاب الشأن بالغابات الخطوط التوجيهية وأن تيسر المنظمة وشركاؤها تنفيذها لتحسين الممارسات بشأن تلاقي وإخماد حرائق الغابات والانتعاش منها. كما أوصت اللجنة بالاحتفاظ بالخطوط كوثيقة حية يجري تحديثها وتحسينها من خلال إدراج المعلومات المسترجعة من التنفيذ على المستوى القطري".

497- وتمثل عناصر بناء القدرات جزءاً أساسياً من النهج التشاركي وإشراك الأجهزة الإقليمية في إعداد دراسات التوقعات الحرجية. ويؤدي ذلك إلى زيادة تأثيرها في نهاية المطاف. ومن الواضح أنه يجري خلال العمليات التشاورية تحقيق الكثير من التعلم أثناء الإعداد وعادة بدرجة أكبر مما يحدث من خلال مجرد إصدار وثيقة نهائية. ووضعت القضايا الحرجة، وهذا الأمر مائل في الأذهان على جداول أعمال المناقشات في هيئات الغابات الإقليمية. كما كان هذا هو الحال أثناء الاجتماع الوزاري بشأن الغابات الذي استضافته المنظمة عام 2005. وأدى النقاش إلى إصدار دعوة إلى تحسين عمليات إنفاذ القانون المحلي وإلى التعاون الدولي لمكافحة التجارة غير المشروعة بالأخشاب مع التشجيع في نفس الوقت على الإنتاج المستدام.

498- وقد قام البنك الدولي، بالتوازي مع بعض الشيء، مع المنظمة ومنتدى الأمم المتحدة للغابات بدعم مبادرة إنفاذ قانون الغابات والحاكمية. ويمثل ذلك عملية وزارية تهدف إلى حشد التزام دولي من المنتجين والمستهلكين والحكومات المانحة بزيادة الجهود لمكافحة القطع غير القانوني للأشجار وما يرتبط بذلك من إتهام وفساد في قطاع الغابات.

499- وتعتبر مجلة يونسلفا من بين المجالات الالامعة القليلة المتبقية لدى المنظمة (وتصدر أيضاً على الإنترنت). وقد وجد مسح أجرى مؤخراً لقراء هذه المجلة أن 60 في المائة من المجبيين كانوا من الأكاديميات أو معاهد البحوث وأن 20 في المائة من حكومات البلدان و 10 في المائة من المنظمات الدولية و 10 في المائة من المنظمات غير الحكومية. ويشير ذلك إلى أن أولئك العاملين في مجال التعليم والبحوث هم الأكثر احتمالاً للرد عن الاستبيانات عن الآخرين، ومع ذلك يبدو أن تأثير يونسلفا على السياسات يتم بدرجة كبيرة بصورة غير مباشرة. وكان التقييم العام لهذه المجلة من جانب المجبيين إيجابياً بدرجة كبيرة. ويشارك التقييم الخارجي المستقل في هذا الرأي.

500- وقد حصل مسح أجرته لجنة مؤسسات البحوث الحرجية في آسيا والمحيط الهادي على أكثر من 100 رد من الحكومات والمنظمات غير الحكومية في الإقليم. ووجدت هذا المسح أن المنظمة كانت في أكثر من 60 في المائة من الحالات هي المصدر الرئيسي للبيانات والمعلومات الحرجية الأساسية.

501- والنتيجة العامة التي يخرج بها التقييم الخارجي المستقل من المقابلات والزيارات القطرية والاستبيانات التي أجراها هي أن نوعية أعمال المنظمة ومطبوعاتها وصلتها المواضيعية في مجال المعلومات والبيانات والخطوط التوجيهية ومدونات السلوك ودعم عمليات اتساق السياسات على المستوى الدولي (المنافع العامة العالمية) قد تحسنت كلها بصورة ملحوظة سواء من حيث الجودة أو الكمية خلال السنوات العشر الأخيرة.

502- **التعاون التقني:** يشكك عدد قليل من البلدان المتقدمة في قدرة المنظمة على إدارة المشاريع الكبرى مثل تلك الخاصة بمرفق البيئة العالمية. إلا أن الزيارات القطرية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل والمسح الذي أجرى لرؤساء وكالات الغابات تؤيد استمرار المنظمة في تعاونها التقني في مجال الغابات مع التركيز على وضع السياسات وبناء القدرات (تمكين البلدان للوصول بصورة أفضل إلى توافق في الآراء على المستوى الوطني بشأن خيارات السياسات الخاصة بها). ورئي أن تقاسم الخبرات بين البلدان يكتسي أهمية في هذا الشأن. وتبين من الزيارات الميدانية التي قامت بها أفرقة التقييم الخارجي المستقل في أمريكا اللاتينية وجود تركيز خاص على ميزة المنظمة النسبية في قطاع الغابات. وكان المجبيون



على المسح الذي أعده التقييم الخارجي المستقل في كل من البلدان النامية والمتقدمة يرون بشدة أن المنظمة تقوم بالعمل بصورة جيدة مثل المنظمات الأخرى أو أفضل منها في مجال التعاون التقني في قطاع الغابات. وتتفق هذه النتيجة مع الاستنتاجات التي توصل إليها التقييم الخارجي المستقل من الزيارات القطرية وعمليات تقييم المشاريع. غير أن مما يدعو إلى الإحباط أن عمليات التقييم وجدت أن تصميم المشاريع لا يراعي بدرجة كبيرة الدروس المستفادة من التجارب السابقة (انظر الفصل السابع للإطلاع على فحص لهذه المسألة). وأشارت عمليات تقييم المشاريع إلى بعض الأمثلة الواضحة على المساهمات في التأثيرات طويلة الأجل إلا أن التقييم الخارجي المستقل لم يستطع أن يؤكد ذلك.

503- وفي تطور يدعو إلى الترحيب الحار، صادق اجتماع لجنة الغابات في مارس/ آذار 2007 على الاستعراض الاستراتيجي التشاركي لعمل المنظمة في قطاع الغابات بغرض وضع استراتيجية معدلة. كما عقدت المنظمة فريق خبراء رفيع المستوى في 2005 لدراسة الطريقة التي يمكن بها أن توفق عملها في قطاع الغابات بصورة أوثق مع الأهداف الإنمائية للألفية. ويحث التقييم الخارجي المستقل على أن يقدم الاستعراض الاستراتيجي العمل في قطاع الغابات على أساس إطار منطقي مما يتوافق مع الأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء في الإطار الاستراتيجي للمنظمة وهي الأهداف التي تتوافق بصورة وثيقة مع الأهداف الإنمائية للألفية. ويكتسي ذلك أهمية خاصة حيث أن الجهود المتعلقة بالغابات، مثلها مثل جميع جوانب عمل المنظمة تقريبا، تظل تركز بصورة مفرطة على المخرجات. ويتعين الآن توجيه الأنظار إلى المستويات الخاصة بالنتائج والتأثيرات. وعلاوة على ذلك، وإلى حد أكبر حتى من المسوحات الأخرى التي أجريت كجزء من التقييم الخارجي المستقل، فإن الطلب الذي تعرب عنه البلدان من عمل المنظمة في قطاع الغابات هو أن تزيد من عملها في جميع الجوانب دون تمييز كبير بين الأولويات (أدرجت 16 فئة من فئات العمل في الاستبيان). وقد نشأ إحساس أفضل بالأولويات عن المناقشات الأكثر تفصيلا التي أجريت في إطار العديد من المقابلات. وكانت هذه الأولويات المقترحة في مجال التعاون التقني هي الاستراتيجية وبناء القدرات على وضع السياسات الوطنية. وكانت الأولويات المقترحة للتدابير العالمية هي البيانات الحرجية المقارنة وتغير المناخ والخدمات الاقتصادية التي توفرها الغابات.

504- والخلاصة التي خرج بها التقييم الخارجي المستقل هي أنه ينبغي أن تركز المنظمة، سواء في الشراكات مع الآخرين أو في دعم التدابير الوطنية والعالمية، على دور الغابات في الحد من الفقر، والغابات وتغير المناخ وحماية الغابات (بما في ذلك القطع غير القانوني للأشجار، والانتهاكات والفساد والحيازة والتدابير في الأسواق الدولية) والإدارة المستدامة للغابات وحفظ التنوع البيولوجي.

*الدعم المؤسسي للتنمية الزراعية (التعليم العالي والبحوث، وتعلم المزارعين والخدمات المالية في الريف والتسويق والأعمال التجارية الزراعية)*

505- استطاع التقييم الخارجي المستقل أن يعتمد على عدد من عمليات التقييم الذاتي، وتقييم المشاريع<sup>94</sup> علاوة على الأعمال التي قام بها والتي تشمل إعداد ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية<sup>95</sup>. غير أنه لم تجر أية استعراضات مستقلة لأي من البرامج المدرجة هنا منذ ذلك الاستعراض الذي أجري لنظم الدعم الزراعي عام 1999.

<sup>94</sup> النهج والطرق التشاركية (2006): المعلومات والتكنولوجيا لدعم البحوث والإرشاد والتعليم في مجال الزراعة (2006) نظم البيانات والمعلومات في شعبة الزراعة (2005)، تقييم مشروع برنامج دعم سبل العيش الممول من وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة (2007).

506- لا يمكن إنكار حجم التحديات التي يتعين التصدي لها في هذا المجال والتي من بينها :

(أ) تعليم الموارد البشرية والبحوث من أجل الزراعة: هناك في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بصورة عامة (وليس للزراعة فقط) 83 عالما لكل مليون نسمة في حين يبلغ هذا الرقم في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 1100. غير أن التوزيع مضلل بدرجة كبيرة حتى بالنسبة للأقاليم القوية نسبيا. فالبرازيل، على سبيل المثال، تشكل نصف الإنفاق على البحوث الزراعية في أمريكا اللاتينية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أنفق نحو نصف البلدان على البحوث والتنمية في مجال الزراعة في 2000 أقل مما أنفقت في 1991 وقدمت المنظمة إسهاما كبيرا في تنمية قدرات البحوث والتعليم العالمي خلال الفترة 1970-1995 وخاصة في الهند حيث نفذت برامج كبيرة للتدريب وتنمية البحوث على مستوى الخريجين وحملة الدكتوراه. غير أن الاهتمام بهذه المسائل والاحتياجات تلاشى تماما من جدول أعمال التنمية الدولي خلال العقدين الماضيين. وظهر عدد من المبادرات الجديدة إلا أنه كان يبدو أن معظمها يعاني من نقص شديد في التمويل. وتقوم الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية بالترويج لجامعة زراعية عالمية إلا أن هناك خلافات شديدة داخل الجماعة ذاتها بشأن ما إذا كان ذلك مجال من مجالات الخبرة النسبية. وصممت المبادرة العالمية للتعليم المنبثقة عن المنتدى الاقتصادي العالمي لإقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص. وتركز بدرجة أكبر على مستوى المدارس إلا أنها تتضمن التعليم العالي وتتشارك الآن مع اليونسكو. وربما تتمثل أكثر الدلائل تشجيعا في الدعم المقدم من مؤسسة جيتس ومؤسسة روكفلر في الشراكة القائمة بين 12 جامعة أفريقية لتوفير دراسات للحصول على الدكتوراه في موضوعات تتعلق بالزراعة؛

(ب) وتفتح العوامل التالية الباب على مصراعيه أمام النهج البديلة لتعلم المزارعين ودعم قرارات المزارعين: ظهور المنظمات غير الحكومية، والإعلان الموجه نحو المنتجات من جانب القطاع الخاص، توافر خدمات الإرشاد من القطاع الخاص للأعمال التجارية الكبيرة، إمكانيات الجمع بين المفاهيم مثل الأطباء البيطريين الحفاة في النظم المتكاملة، ظهور الهواتف المتنقلة ووجود التليفزيون، وتوصيلات الحاسوب في بعض البلدان في المناطق الريفية، النهج الأكثر تشددا إزاء المدفوعات مقابل النتائج في القطاع العام، وزيادة الإلمام بالقراءة والكتابة والدروس المستفادة من مدارس المزارعين الحقلية ونهج سبل العيش المستدامة؛

(ج) إن الأعمال التجارية الزراعية في تزايد إلا أنها لا تتم بالسرعة الكافية لتوفير فرص العمل والدخل العادلة اللازمة. ولا ينطبق هذا الأمر في أي مكان بقدر ما ينطبق في أفريقيا. وفي نفس الوقت فإن تزايد التوسع العمراني، وأسواق التصدير الجديدة وخاصة في آسيا والشرق الأدنى والفرص المتاحة للقيمة المضافة سواء للأسواق الداخلية أو الخارجية توفر فرصا جديدة. ويتعين وضع السياسات والأطر التنظيمية وهياكل الدعم. ولم تكن الخدمات المالية الملائمة سواء للأعمال التجارية الزراعية (بما في ذلك الإمدادات الزراعية والتسويق) والمتعهدين على النطاق الصغير من صغار المزارعين أو من المستوى المتوسط أكثر أهمية مما هي عليه الآن.

507- ولم يستطع التقييم الخارجي المستقل أن يتحقق من فعالية برامج الدعم المؤسسي التي اضطلعت بها المنظمة في الآونة الأخيرة وكانت برمجيات المصرفي الصغير التي وضعت بالاشتراك مع الهيئة الألمانية للتنمية الدولية موردا هاما للمصارف الريفية إلا أن المحافظة عليها واستخدامها يتطلبان مشاركة المنظمة المستمرة. غير أن الكثير من الأنشطة الرئيسية التي اضطلعت بها المنظمة في مجال الدعم المؤسسي وبناء القدرات يقع خارج هذه المجموعة من البرامج. ومع إطلاق البنك الدولي لنظام "التدريب والزيادة"، فقدت المنظمة الكثير من قيادتها الفكرية لتعلم المزارعين. وقد وضع نهج مدارس المزارعين الحقلية بواسطة برنامج الإدارة المتكاملة للآفات، وتقوم بتطويره الآن وحدة دعم البرنامج الخاص للأمن الغذائي. وتشترك المنظمة مع البنك الدولي في وضع نهج مفاهيمي إزاء نظم المعارف والمعلومات الزراعية من أجل التنمية الريفية إلا أن مطبوعها عن نظم الإرشاد الزراعي يجعل إلى أن يتجه نحو الدفاع عن الوضع الحالي.

508- وتولت الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية العمل في مجال البحوث والإرشاد من خلال معهد البحوث الزراعية الوطنية الذي تأسس عام 1980. غير أنه توقف في عام 2004 عن أن يكون برنامجها فعّالا عندما اتحد مع المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية. وكانت قدرة المنظمة قد انخفضت في ذلك الوقت إلى المستوى الذي لم يمكنها من شغل المكان الشاغر. فعمليات نقل التكنولوجيا في الشبكات تستضيفها الآن وحدات تقنية أخرى غير شعبة البحوث والإرشاد. وعلى الرغم من أن الربط المؤسسي مع الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية يتم في شعبة البحوث والإرشاد، فإنه يبدو أن معظم الاتصالات والشراكات تحدث بصورة مباشرة بين الوحدات التقنية.

509- وفي مجال التسويق، تنفذ الأعمال المتعلقة بسلاسل القيمة ودور المتاجر الكبيرة (السوبر ماركت) ودور المعايير وما إلى ذلك، إلى حد كبير في مكان آخر في المنظمة. ويتمثل أحد التطورات الواعدة في البرنامج الجديد للأعمال التجارية الزراعية المشترك بين التخصصات إلا أن من السابق لأوانه بدرجة كبيرة الحكم على مدى ما سيكون عليه من فعالية.

510- وفيما يتعلق بالموارد، جرى خفض برنامج الدعم المؤسسي كلها بأكثر من متوسط الانخفاض في موارد البرنامج العادي في البرامج التقنية. كما أنها لم تنجح نسبيا في تعبئة الموارد من موارد من خارج الميزانية للأعمال المعيارية. وقد

حدثت بعض عمليات التجميع<sup>96</sup> إلا أن الموارد تشتت على عدد كبير من المبادرات الصغيرة. ولم تقم أية شراكات قوية مع الوحدات الأخرى سواء داخل المنظمة أو خارجها باستثناء تلك المتعلقة بالخدمات المالية الريفية مع الوكالة الألمانية للتنمية الدولية. ويمكن استخلاص مؤشر على مدى هذا التفتت من مثالين. فهناك في مجال دعم البحوث الزراعية 11 وظيفة لموظفين مهنيين. والمجالات التي تتوقع أن تؤثر فيها هي سياسات البحوث والتخطيط والتنظيم والإدارة وتقييم التكنولوجيا ونقلها، وإقامة شراكات عالمية في مجال البحوث والتكنولوجيا الحيوية والسلامة الأحيائية. ولدى دائرة الإدارة الزراعية والتسويق والخدمات المالية 19 موظفا مهنيا وتتضمن تنمية الأعمال التجارية الزراعية والتسويق الزراعي والخدمات المالية الأعمال التجارية الزراعية والتسويق الزراعي والخدمات المالية الريفية وإدارة المزرعة والبنية التحتية الريفية.

511- والانطباع العام المستمد من عملية الفحص المشار إليها أعلاه هي أن هذه المجالات من عمل المنظمة توجد في وضع غير الصحيح وتعاني من نقص الموارد بما لا يسمح بأن تساهم مساهمة كبيرة في التصدي للتحديات الجديدة التي تواجه التنمية. غير أن هناك بعض الاستثناءات مثل في مجال الاتصالات من أجل التنمية حيث تقدم المساعدات للبلدان للجمع بين تقنيات الاتصال مثل الإذاعات الريفية التشاركية والتلفزيون وحزم الوسائط المتعددة والشبكات المعتمدة على الإنترنت للربط بين الباحثين والمرشدين ورجال التعليم وجماعات المزارعين. ويجري الترويج لذلك بصورة مباشرة من خلال المشاريع والشبكة الالكترونية في الاتصالات من أجل الإرشاد والبحوث. غير أنه يبدو أن ذلك لم يصل إلى المستوى المفاهيمي لدمجها في نهج شاملة لتعلم المزارعين. كذلك لم يتمكن توضيح الظروف التي يمكن أن يصبح فيها نهج مدارس المزارعين الحقلية فعالا من الناحية التكاليفية. والواقع إن الأعمال التي نفذت مؤخرا بشأن الترتيبات المؤسسية للبحوث والإرشاد اعتمدت منظور القطاع العام الموجه نحو الإمدادات المركزية. وكما ذكر أعلاه، قد ينطوي عمل جديد متكامل في قطاع الأعمال الزراعية، بما يشمل التسويق والشؤون المالية، على فرص هامة ولكن، هنا أيضاً، لا زال من المبكر جداً إصدار حكم على ذلك.

#### *السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمتعلقة بالأغذية والتغذية*

512- يتعين للحصول على صورة كاملة عن فعالية المنظمة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمتعلقة بالأغذية والتغذية، النظر إلى القسم التالي بالاقتران مع الأقسام الأخرى في هذا التقرير بما في ذلك كامل المناقشات المتعلقة بالأنشطة المشتركة بين الوحدات وعمليات تقييم الدعوة والإحصاءات وقواعد البيانات ونظم المعلومات، والأعمال القانونية والسياسات المؤسسية تجاه الأعمال التجارية الزراعية وخدمات الدعم والبحوث والتعليم وغير ذلك فضلا عن السياسات التقنية التي يتناولها هذا الفصل وعمل المكاتب القطرية للمنظمة.

<sup>96</sup> تم في عام 2002 تجميع التسويق والخدمات المالية الريفية وتنمية الأعمال التجارية الزراعية في إدارة واحدة مع إدارة المزرعة في شعبة البنية الأساسية الريفية والصناعات الزراعية، وفي إصلاحات عام 2007 جرى تجميع تنمية البحوث والتعليم وتعلم المزارعين معا في وحدة واحدة هي شعبة البحوث والإرشاد في إدارة الموارد الطبيعية الجديدة.

513- أفادت عملية إعادة التنظيم لعام 2007 في تجميع معظم السياسات الاجتماعية مع السياسات الاقتصادية والتجارية في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إلا أنه لا توجد أية نقطة تركيز واحدة لجميع أعمال المنظمة في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسات الغذائية والتغذوية. فالمراكز الرئيسية للعمل في مجال السياسات موزعة على النحو الآتي:

- شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية
- شعبة التجارة والأسواق
- شعبة المساعدات في مجال السياسات
- شعبة المساواة بين الجنسين والمساواة والتنمية الريفية
- دائرة تخطيط التغذية والتقدير والتقييم
- وحدة حيازة الأراضي وإدارتها
- شعبة سياسات واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية
- شعبة الاقتصاديات والسياسات الحرجية
- فرع معلومات الثروة الحيوانية وتحليل سياسات القطاع

514- وقد أسند التقييم الخارجي المستقل اهتماما واسع النطاق لهذا الموضوع على المستوى القطري حيث وجد أن العمل في مجال السياسات وبناء القدرات هما المجالان اللذان يحظيان بأكبر قدر من الأولوية لجميع البلدان الأعضاء. وأعدّ التقييم الخارجي المستقل ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية عن السياسات الاقتصادية والاجتماعية شملت تقييما لأكثر من 150 ملخصا وورقة سياسات ومقالات تتناول السياسات الاقتصادية والاجتماعية<sup>97</sup>. وورد مائة وستة ردود على مسح للتقييم بين خبراء التغذية في المجتمع الدولي والأكاديميات والبلدان النامية أجراه خبير استشاري آخر قام بدراسة هذا المجال<sup>98</sup> كما تمكن التقييم من الاستعانة بعدد من عمليات التقييم التي تناولت العمل في مجال السياسات بصورة مباشرة<sup>99</sup>.

### إنتاجية ونوعية عمل المنظمة

515- القدرة: كان العمل في مجال السياسات من المجالات التي حصلت على موارد منخفضة كنسبة من البرنامج العادي إلا أنه أيضا من المجالات التي حصلت على قدر أكبر من الموارد من خارج الميزانية للعمل المعياري. وكان لدى شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية وشعبة التجارة والأسواق وشعبة المساعدات في مجال السياسات 76 موظفا مهنيا (بما في

<sup>97</sup> Bruce Gardner

<sup>98</sup> David E. Sahn

<sup>99</sup> تقييم المساعدات في مجال السياسات في المنظمة (2001)، عمل المنظمة في مجال السلع والتجارة (2007) برنامج الشراكة بين المنظمة وهولندا (2005) مشروع إدار الزراعة الممول من اليابان (2007) وعمليات تقييم ذاتي للعمل في مجال السياسات في قسم المساعدات في مجال السياسات (2004) والعمل في مجال حيازة الأراضي (2005) ومتطلبات التغذية البشرية (2004) والعمل المجتمعي لتحسين الأمن الغذائي والتغذية على مستوى الأسرة (2004).

ذلك الوظائف الممولة من المشاريع) في نهاية عام 2006. وتتولى الشعبتان الأوليان مسؤولية توفير خدمات الأمانة للجنيتين من لجان المجلس (لجنة الأمن الغذائي العالمي، ولجنة مشكلات السلع). وهناك طلب كبير على الشعب المسؤولة عن السياسات وخاصة شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية لوضع المدخلات اللازمة لمواقف المنظمة وبياناتها الشاملة. ويقلل ذلك من الاهتمام المركز الذي يمكن أن يسند لبرنامج عمل منفصل إلا أنه طريق يمكن من خلاله نشر الدعم والمشورة في مجال السياسات. ووجد التقييم الذاتي الذي أجرته شعبة المساعدات في مجال السياسات أنه لا ينفق عموماً سوى 44 في المائة من وقت الموظفين في المساعدات في مجال السياسات و19 في المائة في بناء القدرات ومعظمها في شكل إعداد موارد وكتيبات التدريب وغير ذلك). ويقسم الوقت الباقي بين المعلومات القطرية والمهام التي من نمط الأمانات (مثل المؤتمرات الإقليمية) والدعم العام للبرامج الميدانية. وثمة عامل آخر يقلل من القدرة الفعالة على تقديم المساعدات في مجال السياسات في شعبة المساعدات في مجال السياسات يتمثل في محدودية ميزانيتها المخصصة لغير الموظفين، والتي يتعذر معها على الموظفين السفر بصورة منفصلة عن أموال المشاريع. كما لاحظ التقييم الذي أجرى مؤخراً للسلع والتجارة أن مشاكل القدرة قد تفاقم في شعبة التجارة والأسواق نتيجة للاختلال القائم بين مهارات الموظفين والاحتياجات. ووجد التقييم الذاتي لشعبة المساعدات في مجال السياسات أن لدى بعض الموظفين خلفيات ومهارات تتعلق بالبرامج وليس السياسات. ووجد التقييم الخارجي المستقل كذلك أن الخبرات في مجال التغذية لم تعد تتوافق مع ملامح الاحتياجات فيما يتعلق بالسياسات.

516- **نوعية العمل:** تضطلع المنظمة ببعض البحوث في مجال السياسات إلا أنها تعمل بالدرجة الأولى كمركز تنسيق للمعارف في مجال السياسات حيث تنقل النتائج إلى المهتمين من غير الأخصائيين. وعلى ذلك فإن معظم وثائق السياسات في المنظمة عبارة عن تجميع لنتائج البحوث أو ملخصاتها فيما يتعلق بالانعكاسات المحتملة للسياسات بدلاً من أن تكون وثائق بحوث في الأساس. وتتولى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إعداد حالة الأغذية والزراعة وحالة انعدام الأمن الغذائي في العالم وحالة أسواق السلع الزراعية (انظر الفقرات التي تتناول موضوع الدعوة والاتصالات أعلاه) فضلاً عن المنتج الكبير الآخر المتعلق بالزراعة في العالم نحو 2015-2030. وقد وجد جميع من استعرض هذه الوثائق أنه في حين أن هذه المطبوعات لا تفتح آفاقاً جديدة فإنها تحشد القرائن وجوانب الجدل بشأن المسائل، وهي متوازنة في الأسلوب ومستندة إلى الوقائع في المادة وتبقي القارئ مواكباً لمادة المداولات والنتائج الرئيسية للباحثين والأهم من ذلك أنها ذات صلة قوية بالسياسات.

517- واستعرض كل من التقييم الخارجي المستقل وتقييم السلع والتجارة عينات كبيرة من المطبوعات. وقد وجد أن الاستهداف غير واضح في كثير من الحالات. كما وجد أنه حيثما تشمل دراسات المنظمة مسائل إشكالية، فإنها تتناول بطريقة متوازنة لا ترضي كل فرد<sup>100</sup>. وتساعد المطبوعات والاجتماعات وحضور المؤتمرات واستخدام المؤلفين الخارجيين جميعها في نشر النتائج المتعلقة بالسياسات. وقد وجد التقييم الخارجي المستقل أن اجتماعات المنظمة بشأن البيئة والزراعة المستدامة والسياسات التجارية، والتكنولوجيا الحيوية، وقضايا المعونة الغذائية تحظى باحترام الأكاديميين والباحثين من خارج المنظمة الذين حضروها. ووجد تقييم السلع والتجارة أن غالبية البلدان التي ردت فيما يتعلق بالوثائق العادية للمنظمة ترى أن هذه الوثائق مرضية أكثر منها جيدة. وتدعم شعبة المساعدات في مجال السياسات مجموعة من المواد الإعلامية

<sup>100</sup> بما في ذلك الدراسات المتعلقة باقتصاد التبغ العالمي، وتأثير السياسات المحلية والتجارية على السوق العالمي للقطن.

المتاحة إلكترونياً عن الكثير من جوانب السياسات من خلال موقعها EASYPOL على الويب. غير أن التقييم الخارجي المستقل رأي أن ثمة حاجة إلى مزيد من المواد الموجهة إلى المستخدم العادي بشأن قضايا السياسات النوعية. لذلك ينبغي التوسع في إعداد الملخصات المتعلقة بالسياسات بالاعتماد على الوثائق الرئيسية.

518- وعلى ذلك، فإن المنظمة ليست مشاركة بالدرجة الأولى في عملية البحوث وإن كانت تجري البحوث في بعض الأحيان. والمثال على ذلك هو "مشروع إدراج الزراعة" الذي جرى تقييمه في 2007. فقد وجد التقييم أن المنظمة قد اتبعت نموذجاً في البحث مختلف عن النموذج الداخلي المعتمد في المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية. وقد استعانت المنظمة بقدرتها على التعاقد على الأعمال الميدانية وإقامة الشبكات وتقديم المشورة للمؤسسات في البلدان النامية لإجراء دراسات الحالة التي يجري تجميعها بعد ذلك. وأدت التوصيلات مع المؤسسات على المستوى القطري إلى زيادة التأثير المباشر للسياسات. وكانت نوعية البحوث من مستويات النشر في الدوريات المستعرضة النظرية<sup>101</sup>.

519- ونظراً لأن القليل من عمل المنظمة يحتوي على بحوث جديدة، فإن المنظمة ليست عموماً نقطة مرجعية أكاديمية هامة، بالاستعراض الخارجي الذي أجري مؤخراً للمعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية وجد أن المعدل المتوسط للنشر في الدوريات التي خضعت لاستعراض نظير بحسب كل موظف سنوياً يبلغ 1.4. وينتج موظفو السياسات في المنظمة جزءاً ضئيلاً من ذلك. فقد وجد تقييم السلع والتجارة مقتطفات من 15 ورقة أعدها موظفو شعبة التجارة والأسواق خلال الفترة 1998-2004 وقد دارت بعض المناقشات بشأن ما إذا كان ذلك يعتبر دليلاً على أن الموارد البشرية في المنظمة وبرامجها ليست على صلات بالمعرفة. وخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن زيادة إقامة الشبكات سوف تتيح لموظفي المنظمة التفاعل في الشراكات التي يمكن أن تزيد من حرفة عمل المنظمة ويساعدها في اكتساب الاحترام الذي يعتبر هاماً لزيادة التأثير على سياسات المؤسسات المالية الدولية وغيرها من الوكالات الدولية.

520- واستناداً إلى الاستبيانات والمقابلات، وجد التقييم الذاتي للعمل في مجال حيازة الأراضي عام 2005 أنه على الرغم من صغر حجم البرامج، استمرت المنظمة في أن تكون من مراكز المعرفة القليلة المعنية بحيازة الأراضي. وللمنظمة سمعة جيدة في الحياد السياسي وفهم مختلف السياقات السياسية والاجتماعية وأثرت في توفير نهج أكثر شمولاً<sup>102</sup>.

521- ووجد تقييم عمل المنظمة في مجال السلع والتجارة خلال زيارته القطرية أنه ينظر إلى حلقات العمل المعنية به بالمفاوضات التجارية وتطبيق أحكام الاتفاقيات الدولية الفائدة. وكانت تلك هي النتيجة أيضاً التي توصل إليها التقييم الذاتي لعمل شعبة المساعدات في مجال السياسات. ومما يثير الاهتمام أن يعتبر من البرامج المشتركة القليلة الشعب المعنية بالسياسات.

<sup>101</sup> أدخل المشروع استخدام إطار إعداد النماذج المتعدد الأسواق كبديل مفيد لنماذج التوازن العام المحسوب على أساس تفصيلي في أوضاع ندرة البيانات التي هي من الأمور المعتادة في البلدان النامية.

<sup>102</sup> رأى التقييم الذاتي أن للمنظمة جوانب قوة نسبية في مجالات تجميع الملكيات والضرائب وتسجيل الأراضي وتجميع الأراضي لجميع البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال.

522- وأعيد تأكيد الكثير من استنتاجات تقييم المساعدات في مجال السياسات (2001) من قبل التقييم الذاتي لمساعدات السياسات التي تضطلع بها شعبة المساعدات في مجال السياسات (2004). غير أن هناك انفصال بين العمل الميداني الذي لم يراع في كثير من الأحيان الاستنتاجات المعيارية للمنظمة، وإعداد مواد التدريب والمعلومات. ولم يبذل العمل الميداني الكثير من الجهد لإبلاغ جداول أعمال الشعب الأخرى بالاحتياجات المعيارية. لذلك فإن منظور المساواة بين الجنسين كان يتعرض للإهمال في كثير من الحالات.

523- **الشراكات والتآزر:** علق تقييم السلع والتجارة بإيجابية على العمل المشترك الذي اضطلعت به المنظمة مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للتوسع في استخدام نموذج السياسات السلعية المتوسط الأجل "COSIMO". فقد كان لدى منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خبرات في إعداد النماذج والمعرفة المتعلقة بالأنشطة والسياسات الزراعية في البلدان المتقدمة وكبار المصدرين الآخرين في حين كان لدى المنظمة معرفة متعمقة بأسواق السلع العالمية المختلفة، وفهم للأنشطة والسياسات الزراعية في البلدان النامية الأصغر حجماً. كما وجد هذا التقييم أن من المتفق عليه على نطاق واسع أن للمنظمة ميزة نسبية في تحليل أسواق السلع بالمقارنة بمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي والأونكتاد فقد كان تحليل أسواق السلع والتجارة في الأونكتاد محدوداً بشدة بالنسبة للمنتجات الزراعية ولم يكن هناك أي تداخل كبير إلا أنه لم يتحقق أي تآزر كبير أيضاً. وقد وجد إن عمل المنظمة في مجال السياسات عموماً لم يستخدم كثيراً مطبوعات المنظمات الأخرى أو قام بنشرها على الرغم من أن الكثير منها كان من نوعية جيدة ويعالج قضايا ذات صلة.

524- ولم يجد التقييم الخارجي المستقل تداخل كبير مع المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية مع وجود بعض التعاون في تحديد عمل كل منهما فضلاً عن بعض المبادرات المشتركة إلا إن التعاون المتعمق كان محدوداً. وكان هناك مستوى منخفض تناسباً في التعاون بين المنظمة ومعهد البلدان الأمريكية للتعاون في مجال الزراعة. وبالنسبة لسياسات التغذية والأغذية، ترأس المنظمة اثنتان من مجموعات العمل التسع في لجنة الأمم المتحدة التوجيهية المعنية بالتغذية كما تشارك في ثلاث مجموعات عمل أخرى تُعنى بحالات الطوارئ والتغذية في المدارس والتغذية المكملّة. إلا أن سبعة وخمسين من المجيبين على المسح أشاروا إلى أن تعاون المنظمة المشترك بين الوكالات في هذا المجال كان متواضعاً أو رديئاً. وكانت الخلاصة أن المنظمة، وإن كانت عنصرًا ناشطاً في المجموعات، فهي عاجزة عن إعطاء توجيهات فكرية كبرى. وربما أسهم ذلك في عدم إدراج المنظمة في مبادرة إنهاء الجوع ونقص التغذية بين الأطفال التي يقودها اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي وصياغة الإطار العالمي للعمل.

### الفائدة والفعالية

525- وجدت الزيارات القطرية لأفرقة التقييم الخارجي المستقل إن عمل المنظمة في مجال السياسات كان يحظى بأولوية عالية في جميع البلدان تقريباً باستثناء بعض البلدان المتوسطة الدخل الكبيرة وخاصة في أمريكا اللاتينية. ورأت هذه البلدان أن المنظمة لا تمتلك المستوى من الخبرات الذي يمكن أن يفيدها. وكان أكبر الاهتمامات موجهاً إلى السياسات القطاعية على المستوى الوطني وانعكاسات السياسات الدولية.



526- ووجد تقييم السلع التجارة أن البلدان تعطي المساعدات التي تقدم لها في مجال المفاوضات التجارية الإقليمية والثنائية أولوية أعلى من تلك التي تسند لجولة الدوحة في إطار منظمة التجارة العالمية. كما وجد هذا التقييم أن البلدان ترتب أولويات مساعداتها على الحواجز غير التعريفية أمام التجارة وخاصة تدابير الصحة والصحة النباتية، وإصلاحات السوق، ودور القطاع الخاص، وسلسلة قيم التسويق وتباين المنتجات للحصول على معلومات المنتجات البستانية وهو قطاع دينامي لا يوجد له جهاز سلعي، مع اهتمام ببعض السلع الصغيرة وخاصة البقول. ويتوافر هذا النمط من الاهتمام أيضاً للجماعات السلعية الحكومية الدولية حيث تتمتع القطاعات الدينامية (المنتجات البستانية والحيوانية) والمحاصيل التي بدون أجهزة سلعية بأعلى معدلات الحضور بما في ذلك الألياف الصلبة والشاي. وعلى ذلك فإن ثمة حاجة إلى تركيز الجهود في هذه المجالات.

527- وكان أكثر من نصف المجيبين على الاستبيان من 47 بلدا لا يعلمون أن المنظمة تعمل في ستة من المواضيع العشرة المدرجة المعنية بالتجارة والسلع. وأكد كل من تقييم السلع والتجارة والعمل الخاص الذي قام به التقييم الخارجي المستقل على المستوى القطري أن سياسات المنظمة المعيارية وأنشطتها التجارية غير معروفة بصورة جيدة في البلدان. وخلص تقييم السلع والتجارة إلى أنه يتعين تعزيز فائدة عمل المنظمة لهذه البلدان.

528- وبالنسبة للتغذية، رأى 75 في المائة من خبراء التغذية الذين ردوا على استبيان التقييم الخارجي المستقل إن أعلى أولوية للمنظمة باعتبارها منظمة عالمية هي أن تفحص التأثير التغذوي للنظم الغذائية العالمية والزراعة إلا أن عمل المنظمة في مجال السياسات لم يكن يتفق مع ذلك بصورة جيدة. ورئي أن عمل المنظمة في مجال التغذية أقل أهمية من ذلك الذي يتم في إطار منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي. غير إنه اعتبر أكثر أهمية مما يقوم به المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية والبنك الدولي أو العديد من المنظمات الأخرى التي من بينها التحالف العالمي لتحسين التغذية. وعلى مستوى عام أكثر، وجد التقييم الخارجي المستقل أيضاً أن عمل المنظمة في مجال السياسات الغذائية لا يُدمج بالقدر الكافي اعتبارات التغذية، كما وأن عملها في مجال التغذية كان يجري بالإجمال بمعزل عن العمل في مجال السياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية.

### الأنشطة والمواضيع المشتركة

529 - حددت مقترحات الإصلاح المقدمة من المدير العام في عام 2005 تعزيز الطابع الجامع للتخصصات باعتباره ضمن نقاط القوة النسبية الكبرى للمنظمة. ويتناول هذا الجزء من التقرير عددا من المجالات ذات الأولوية في مختلف القطاعات، بما في ذلك تلك التي ورد ذكرها في مقترحات الإصلاح المقدمة من المدير العام والتي ركزت على بناء القدرات ودعم المساعدة في مجال السياسات. وقد ورد هذان المجالان أيضاً في عمليات التقييم التي أجراها التقييم الخارجي المستقل على أنها أولويات واضحة للأعضاء، وتم تناولهما في سياق المجالات التقنية المختلفة.

### مراعاة المنظور الجنساني في مجمل برامج المنظمة، وتمكين المرأة

530 - بالإضافة إلى المعلومات المستقاة من الدراسات القطرية في التقييم الخارجي المستقل، ومن استعراض تقارير الخبراء في مختلف مجالات عمل المنظمة. يشمل هذا الجزء من التقييم ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية<sup>103</sup> وأيضاً:

- (أ) مقابلات مع نحو 70 شخصاً في ثلاثة بلدان أفريقية من العاملين في الحكومة والمنظمات غير الحكومية والوكالات الإنمائية؛
- (ب) مقابلات في روما مع 30 من موظفي المنظمة وخمسة ممثلين دائمين لدى المنظمة؛
- (ج) مسح استقصائي لوجهات نظر موظفي المنظمة، أسفر عن 979 إجابة؛
- (د) استعراض تقييمي بالمقارنة بوكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة.

### السياسة المتعلقة بالقضايا الجنسانية وتعميم المنظور الجنساني في أنشطة المنظمة

531 - أوليت أهمية في الجولة الأولى للإصلاحات التي أطلقها المدير العام في 1994، للمسألة الجنسانية وذلك بإنشاء قسم قائم بذاته داخل المنظمة يتناول مسائل المساواة بين الجنسين والسكان. أما في الجولة الأحدث عهداً من الإصلاحات (2007)، فقد اتخذت خطوة إضافية لدمج هذا البعد الجنساني في معظم الجوانب الأخرى للسياسة الاقتصادية والاجتماعية في شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية التابعة لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

532 - ووافق المؤتمر في 1989 على خطة العمل الأولى للمنظمة بشأن المساواة بين الجنسين والتنمية للفترة 1989-1995، وتلتها خطة ثانية للفترة 1989-1995. واعتبرت خطة جديدة تغطي الفترة 2002-2007 نموذجاً جيداً في منظومة الأمم المتحدة. وقد حددت هذه الخطة المشكلات الرئيسية التي تواجه البلدان، ومجالات العمل ذات الأولوية للتصدي لمسألة عدم المساواة بين الجنسين في مجالات اختصاص المنظمة، مع ربطها بالمبادرات الأخرى للأمم المتحدة ومؤتمر القمة العالمي للأغذية. ومما يدعو للأسف أن هذه الخطة لم تشر إلى الأهداف الإنمائية للألفية، وهذا هو ما حدث أيضاً في حالة التقريرين المرحليين لعامي 2003 و 2005 المقدمين إلى المؤتمر. وتم ربط الأهداف ببرنامج العمل والميزانية والخطة المتوسطة الأجل، مع تحديد مخرجات ذات صلة بالمسائل الجنسانية يسهل التعرف عليها، فيما يخص البرامج التقنية، مشفوعة بخطة عن كيفية رصد هذه المخرجات، مما أسفر عن زيادة تبلغ 18 في المائة في المخرجات ذات الصلة بالمسائل الجنسانية. واستخدم نظام للترميز البسيط لوصف وتصنيف الأنشطة التي تراعي هذه المسائل<sup>104</sup>، واعتبرت منظمات أخرى تابعة للأمم المتحدة أن هذا النهج الشامل يمثل نموذجاً خليقاً بالاقتداء. ووصفت

<sup>103</sup> Achola Okeyo and Sarah Burrows.

<sup>104</sup> نظام الترميز: (1) قد تكون للأنشطة آثار سلبية بالنسبة إلى المرأة؛ (2) محايدة بالنسبة إلى الجنسين؛ (3) تراعي مسألة الاختلاف بين الجنسين على وجه التحديد توجهاً للفعالية؛ (4) أغلبية الأنشطة موجهة نحو تحقيق مزايا للمرأة؛ (5) الأنشطة كلها موجهة نحو تحقيق مزايا للمرأة.

مراجعة أجريت لمراعاة المنظور الجنساني في أنشطة المنظمة، ما حدث من ربط بين هذه المسائل وبرنامج العمل والميزانية لاحقاً بأنه "تحسن كبير"، وأطلق الوصف ذاته على القدرة على تحديد المخرجات ذات الصلة بهذه المسائل الجنسانية في برنامج العمل والميزانية لأغراض المتابعة والرصد. واعترف بذلك أيضاً المسح الذي أجراه الفريق الإنمائي للأمم المتحدة للمساءلة بشأن مراعاة المنظور الجنساني في أنشطة المنظمات.

533 - وكان الهدف من خطة العمل سألغة الذكر هو أن تكون أداة لإذكاء الوعي وتقديم الدعم في هذا الميدان، وتفترض هذه الخطة أن الوحدات التقنية داخل المنظمة لديها الصلاحية والقدرة على وضع خطط عمل تتعلق بالمسائل الجنسانية بدون دعم قوى من شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية. ومع ذلك فإن خطة العمل والخطة المتوسطة الأجل لم تتضمن إرشادات كافية بشأن تتبع التغييرات والتثبت منها فيما يتعلق بالمخرجات المتوقعة. وعلى الرغم مما أولته الأجهزة الرئاسية للمنظمة، وكذلك وحدات المراجعة الداخلية بها واللجان المشتركة بين الوكالات، من أهمية لهذا الموضوع، فإنه لم يتم سوى إنشاء عدد محدود من آليات الرصد وإعداد التقارير في هذا المجال التي ورد ذكرها في خطة العمل للفترة 2002-2007. إذ لوحظت سمة مشتركة في مجمل عمل المنظمة التقني، وهي أن العمل الحالي يركز بقوة على المخرجات، وليس على النتائج والتأثيرات. كما أن التقييم لم يول أهمية كافية للمسألة الجنسانية. وعلى النقيض من ذلك، فإن الترتيبات الحالية التي تنص على الموافقة على خطة العمل والتقارير المرحلية اللاحقة خارج النطاق العام للبرنامج والميزانية ودورة الوثائق، إنما تقلل من الأهمية التي تولى لهذه المسألة، وتعزز الانطباع بأنها مسألة تندرج في إطار شواغل شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية، ولا تدخل في نطاق المنظمة ككل.

534 - ويتسم التقدم الفعلي بشأن مراعاة المنظور الجنساني في أنشطة المنظمة وتناول برامج المنظمة لهذه المسألة. بالتفاوت الواضح، إذ توجد أمثلة جيدة في بعض المواقع، بينما يلاحظ حدوث تقدم محدود - أو لا تقدم على الإطلاق - في بعض المجالات. وقد أحرز تقدم فيما يتعلق بحالات الطوارئ، وفي المحاصيل، والحراثة، والمصايد المحدودة النطاق، وتصنيع الأسماك. واستخلص تقييم عمل الصحة الحيوانية بالمنظمة في 2002، إن مسألة القضايا الجنسانية قد أمكن مراعاتها أيضاً على نحو منتظم. وتبذل جهود إضافية في مجال الإحصائيات، لتوفير بيانات تخص كل جنس على حدة، ولكن قاعدة المعلومات ضعيفة للغاية. وقد ركز الإعلان الصادر عن المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية في 2006، على القضايا الجنسانية، لاسيما ما يخص الحقوق في الأراضي، ولكن لوحظ أن العناية التي أوليت لهذه المسألة في المجال الاقتصادي، كانت محدودة.

535 - وقد استخلص التقييم الخارجي المستقل من المقابلات التي أجريت مع الموظفين أن 40 في المائة من الذين أجابوا عن الأسئلة، لم يسموا قط عن خطة العمل بشأن المساواة بين الجنسين والتنمية، وأن 14 في المائة فقط استخدموها في عملهم. ولم تشر وثيقة المنظمة الصادرة في 2005 والمعنونة "المنظمة وتحديات الأهداف الإنمائية للألفية: آفاق المستقبل" إلى ألفاظ مثل "القضايا الجنسانية" أو "المرأة" أو "نسائي" على الإطلاق. ولم تشر خطة العمل إلى المطبوعات الرئيسية الخمسة للمنظمة، باستثناء حالة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية في العالم و "حالة الغابات

في العالم". وتضمن التقرير عن "حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لعام 2005"، فصلا عن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، إلا أن التقرير الذي صدر لعام 2006، لم يتضمن أي تحليل للمسألة الجنسانية، ولم يتضمن أي بيانات بحسب القضايا الجنسانية، ولم ترد كلمتا "نساء" و "نسائي" إلا مرة واحدة لكل منهما في التقرير كله. وتعتبر المطبوعات الرئيسية للمنظمة في موضع أدنى بكثير من حيث عدد الكلمات. إذا ما قورنت بمنظمات مثل البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية.

536 - ويستخلص من ذلك كله بوجه عام أن مسألة القضايا الجنسانية قد روعيت على نحو أفضل في عمل المحاصيل والثروة الحيوانية والمسايد والحراجة مقارنة بالاقتصاد. وعلى الرغم من إحراز نجاحات في عدة جزر منفصلة، فإن كثيرا من عمل المنظمة لا يلقي بالا لهذه المسألة حتى في مطبوعات المنظمة الرئيسية، أو يصور النساء في دور سلبي كضحايا أو مستفيدات، وليس كأطراف اقتصادية فاعلة لها دور حاسم في مجالات اختصاص المنظمة.

### المخرجات المعيارية والنتائج في البلدان

537 - استهلكت المنظمة في 1993 العمل بأنشطة التدريب ومواد التحليل ذات الصلة بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والتوعية بالقضايا الجنسانية. ولا تزال هذه الأنشطة هي "البرنامج التدريبي الرئيسي" للمنظمة في مجال مراعاة المنظور الجنساني في أنشطة المنظمة، وبناء القدرات. ويشمل الآن مجالات مختلفة مثل التمويل المتناهي الصغر، والري، وحالات الطوارئ وإعادة التأهيل، والثروة الحيوانية، والصناعة الزراعية، ودورة المشروع، وإدارة الموارد الأسرية. وتوجد كتيبات للمستويات المختلفة بدءا من الميدان حتى المشروعات الكلية، بالإضافة إلى تسعة أدلة عملية في قطاعات معينة - يتناول أحدثها صدورا المنظور المتعلق بحقيقة فيروس/مرض الإيدز والقضايا الجنسانية. وصدرت عدة أدلة أيضا في شكل طبعة الجيب يحتوي معظمها على قوائم رقمية يمكن الإطلاع عليها في الميدان. ومن الواضح أنها ترمي إلى تلبية الحاجة إلى توفير أدوات عملية لمراعاة المنظور الجنساني في مجمل أنشطة المنظمة.

538 - وقد اعترف بهذا البرنامج التدريبي في منتصف التسعينات من القرن الماضي، كنموذج للوكالات الأخرى في جهودها الرامية لبناء القدرات اللازمة للتحليل الجنساني. ومع ذلك فقد استحدثت معظم الوكالات والجهات المانحة الثنائية بحلول عام 2003، أدواتها الخاصة للتحليل الجنساني. وما فتئت وكالات الأمم المتحدة التي تتخذ من روما مقرا لها تستخدم هذا البرنامج، وقد زود التقييم الخارجي المستقل بأمثلة منه يجرى تطبيقها في الميدان. وعلى عكس الكثير من أدلة المنظمة، فقد بذلت جهود مستمرة لإدخال هذا البرنامج على المستوى القطري في الدورات الدراسية التدريبية، ولكن يبدو مع بعض الاستثناءات أن هذه الدورات التدريبية التي تعقد مرة واحدة ليست كافية لتطبيق الأدلة واستخدامها وتطويعها للظروف المحلية. وعلاوة على ذلك، لم ترد إشارات إلى هذا البرنامج التدريبي في مسح للأدبيات المتعلقة بالتدريب في مجال التحليل الجنساني، وفي المواد ذات الصلة بهذه المسألة، في الوكالات الأخرى للأمم المتحدة والبنك الدولي. وفي استعراض للمسألة الجنسانية والتقييم صدر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي/لجنة

المساعدة الإنمائية في 2005، وردت إشارات إلى عدد من الأدوات المستخدمة لأغراض التحليل والتقييم الجنساني والتي استحدثها برنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي ومنظمة العمل الدولية، ولكن لم يشر فيها إلى منظمة الأغذية والزراعة.

539 - ومن بين المعايير الثمانية المستخدمة في عملية استعراض مشروعات المنظمة، معيار الاهتمام الذي يولى للمسألة الجنسانية. وقد أظهر تحليل لتقييمات 54 مشروعا ميدانيا في الفترة بين 2002 و 2004 أن 31 مشروعا احتوت على إشارات محددة إلى النساء. و38 في المائة من المشروعات كان لها تأثير إيجابي على سبل معيشة النساء. ولوحظ أيضا أن القضايا الجنسانية قد تم تجاهلها أو اعتبرت غير مناسبة في 43 في المائة من المشروعات.

540 - وفي ملاوي وموزامبيق، يبدو أن المنظمة قد أسهمت في العمليات التي أفضت إلى مراجعة قوانين الملكية لصالح المرأة. كما قامت بعمل رائد فيما يتعلق بالصلات بين فيروس الإيدز وحقوق الملكية والميراث الخاصة بالمرأة، لاسيما في الجزء الجنوبي من القارة الأفريقية. وقد اعترفت علانية منظمة غير حكومية واحدة على الأقل وهي منظمة أوكسفام، النشطة في هذا المجال، بدور المنظمة في الجمع بين مجموعة كبيرة من الأطراف الفاعلة. واتضح من تقييم البرنامج الخاص للأمن الغذائي في 2002، أن المرأة تشارك فيه بصورة فعالة. واتضح أيضا من تقييم برنامج تليفود في 2006، أن المرأة كانت تحظى بأولوية عالية في هذه المشروعات المتناهية الصغر، على الرغم من تدني الأنشطة الموجهة إلى الفقراء، وانخفاض الفعالية العامة لهذه المشروعات. وأظهرت التقييمات أن المشروعات في إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المجتمعات المحلية لم توجه اهتماما كافيا إلى المرأة. وكان هناك تقييمان فقط لمشروع يحتوى على عنصر يتعلق بالقضايا الجنسانية على وجه التحديد. واتضح في حالة مشروع إقليمي في الجزء الجنوبي من القارة الأفريقية، حدوث صراع ثقافي بين العلميين وبين النهج التي يغلب عليها الجوانب الاقتصادية والمتعلقة بعلم الاجتماع والتي كان يتعين عليهم تطبيقها فيما يتعلق بالقضايا الجنسانية. وكان هذا المشروع حذرا في التشديد على مسألة القضايا الجنسانية، إذ رئي أنه قد ينطوي على خطر استعداد مجتمعات يسوده الذكور فيما يتعلق بالمكونات الأخرى للمشروع.

541 - وخُصّص التقييم الخارجي المستقل إلى أن الأجهزة الرئاسية بالمنظمة قد أعطت أولوية عالية للقضايا الجنسانية، ولكن هذه القضايا لم تعتبر ذات أولوية عندما قامت فرق التقييم الخارجي المستقل بزيارة البلدان أو في الردود القطرية على الاستبيانات (ومع ذلك فقد نوقشت القضايا الجنسانية في الزيارات القطرية التي قامت بها فرق التقييم الخارجي المستقل كما يتضح من القوائم المرجعية المعيارية). ولعل هذا يؤكد على أنه ينبغي للمنظمة أن تعمل على إدكاء الوعي وأن تقدم إرشادات واضحة بشأن الطرق التي يحسن اتباعها، وليس العكس. وكثيرا ما تتناول المنظمة، على المستوى القطري، القضايا الجنسانية من خلال مبادرات رائدة صغيرة لا تكون لها انعكاسات على السياسات، ويلاحظ أيضا قصور في التدخلات الاستراتيجية.

### الشراكة والتعاون

542 - تظطلع المنظمة بدور رئيسي في الشبكة المشتركة بين الوكالات بشأن المرأة والمساواة بين الجنسين. وحدث تعاون في الآونة الأخيرة مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن إدخال المنظور الجنساني على نحو كامل في جل

مشروعاته - وتم إعداد خطوط توجيهية بشأن إعداد التقارير عن المادة 14 (المرأة الريفية) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. ومع ذلك يبدو أن التعاون مع الوكالات الأخرى على الصعيد القطري، بما في ذلك صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة، قد أصبح أقل انتظاماً بصورة مطردة.

### تقوية فعالية المنظور الجنساني في عمل المنظمة

543 - يتضح مما سبق أن المنظمة أحرزت تقدماً فيما يتعلق بمراعاة المنظور الجنساني في مجمل أنشطتها. كما أحدثت بعض التأثيرات على المستوى القطري. وفي مطلع عقد التسعينات من القرن الماضي، كانت المنظمة تحتل الصدارة في مجال مراعاة هذا المنظور. ومع ذلك يمكن القول إن الصورة الإجمالية المستخلصة من المؤشرات التي جمعها التقييم الخارجي المستقل تبين أن المنظمة قد توانت في أدائها في هذا المجال، بالقياس إلى أهمية هذا الموضوع في الكثير من مجالات اختصاصها. ولم يتسن إدراج خطة العمل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في الدورة الإجمالية لبرامج المنظمة. وتوجد مؤشرات تفيد أن النهج الذي اتبعته شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية قد أصبح يقوم على رد الفعل بصورة متزايدة في السنوات الأخيرة، مع تبديد الكثير من الموارد في الاستجابة لطلبات عاجلة بشأن "مدخلات تتعلق بالقضايا الجنسانية"، بما في ذلك أثناء استعراض المشروعات والتعليقات على التقارير. وهكذا ضاع التوجه الاستراتيجي فيما يتعلق بمراعاة المنظور الجنساني في مجمل أنشطة المنظمة، واقتصرت المنظمة في عملها في هذا المجال على مبادرات ومشروعات محدودة، وهو توجه يتزايد بمرور الوقت. وينبغي لشعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية أن تركز على أفضل السبل التي يمكن انتهاجها لتمكين الشعب التقنية بالمنظمة من الاضطلاع بمسؤولياتها فيما يتعلق بالقضايا الجنسانية، وأن تسدي المشورة إلى المنظمة بشأن كيفية إحداث تغيير أكبر فيما يتعلق بإدماج المنظور الجنساني وتمكين المرأة في السياسات وفي عمليات التنفيذ على المستوى القطري.

544 - وقد اضطلعت المنظمة أثناء عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي بجهود حثيثة لتدريب الموظفين في مجال القضايا الجنسانية. وقد أفضى ذلك في السنوات العشر الأخيرة إلى تلبية طلبات قطرية فيما يتعلق بالتدريب. ولكن نظراً لمحدودية الموارد كان هذا العمل متناثراً في أفضل الحالات، ولا يشكل جزءاً من جهد متسق متكامل لبناء القدرات. وأنشأت المنظمة "جهات للتنسيق بشأن القضايا الجنسانية" داخل الشعب وفي ممثلات المكاتب القطرية. ومع ذلك لم يُعترف رسمياً بوظائف جهات التنسيق هذه في الشعب أو في المكاتب القطرية، ولا يوجد معايير لاختيارها، ولا توجد مؤشرات فيما يتعلق بأقدميتها أو سلطاتها، أو تعريف محدد لمهامها، ولا تتضمن اختصاصاتها وظيفة جهة تنسيق للقضايا الجنسانية.

545 - وثمة إمكانات للاضطلاع بمزيد من العمل المشترك مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة، وربما أيضاً تبادل الموظفين المعنيين بهذه المسألة الجنسانية على المستوى القطري والمستوى دون الإقليمي. ويمكن للمنظمة أن تستعين على نطاق أوسع بالتحالفات مع المنظمات العالمية والإقليمية والوطنية للمجتمع المدني، على غرار ما يفعل صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة. ويتعين على المنظمة أن تعمل على إعادة ضبط موضعها على المستوى القطري بحيث تتمكن من

إسداء مشورة أكثر فعالية وجدوى بشأن مراعاة المنظور الجنساني في مجالات اختصاصها، بما في ذلك الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

### إدارة البيئة والموارد الطبيعية

546 - يتمثل أحد الأهداف الثلاثة للدول الأعضاء والتي يتعين على المنظمة مساعدتها على تحقيقها، طبقاً للإطار الاستراتيجي (1999)، في صون الموارد الطبيعية وتحسينها واستخدامها المستدام، بما في ذلك الأراضي والمياه والغابات ومصايد الأسماك والموارد الوراثية للأغذية والزراعة. وهذا يتمشى مع الهدف السابع من الأهداف الإنمائية للألفية. وكان إنشاء مصلحة التنمية المستدامة في 1994، وإدارة الموارد الطبيعية والبيئة في 2007، بمثابة اعتراف بما يولي من أهمية لهذا المجال المشترك بين القطاعات. ويضطلع بمعظم العمل الذي تؤديه المنظمة بخصوص الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، إدارات غير إدارة الموارد الطبيعية والبيئة، وهو يشمل:

- (أ) مجموعة كبيرة من الأعمال المتعلقة بالإدارة المتكاملة للآفات، وتسويق وإدارة مبيدات الآفات على نحو رشيد، والتخلص من مخزون المبيدات القديمة، وهي أعمال تضطلع بها المنظمة في إطار (1) عدة اتفاقات قانونية تشمل اتفاقية روتردام (1998) بشأن إجراء الموافقة المسبقة عن علم بشأن مواد كيميائية ضارة معينة في التجارة الدولية، التي تتولى أعمال أمانتها المنظمة بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة؛ و(2) مدونة سلوك طوعية وضعت بالاشتراك مع صناعة مبيدات الآفات والحكومة والمجتمع المدني (انظر مناقشة العمل المتعلق بإنتاج المحاصيل ووقاية النباتات، ومبيدات الآفات)؛
- (ب) الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، التي تتناول قضايا الأنواع الغازية (تنطوي على أهمية بالنسبة إلى اتفاقية التنوع البيولوجي وانتقال الآفات)؛
- (ج) الموارد النباتية الوراثية المحفوظة لدى المنظمة لخدمة المجتمع الدولي باعتبارها سلعة عالمية عامة، لاسيما مجموعات الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية؛
- (د) المعاهدة الدولية للموارد الوراثية النباتية (2001)؛
- (هـ) رصد التنوع البيولوجي للثروة الحيوانية (انظر الأقسام الخاصة بالثروة الحيوانية أعلاه)؛
- (و) إدارة الأراضي والمياه العذبة (انظر الأقسام الخاصة بالأراضي والمياه والري أعلاه)؛
- (ز) مدونة السلوك الخاصة بالصيد الرشيد (1995) انظر مصايد الأسماك أعلاه - حيث تقدم المنظمة مفهوماً شاملاً للإدارة المستدامة لموارد المصايد؛
- (ح) يتناول معظم العمل الحالي للمنظمة في الحراجة (انظر الحراجة أعلاه) التنمية المستدامة للموارد، وإدارة مستجمعات المياه، وما إلى ذلك. ولا تزال الحراجة حتى الآن مجالاً يحظى بعناية خاصة فيما يتعلق بالتغير المناخي واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ وبروتوكول كيوتو الملحق بها؛
- (ط) يتناول العمل المُضطلع به مؤخراً في مجال السياسة الاقتصادية، الخدمات البيئية للزراعة (انظر السياسة الاقتصادية والاجتماعية أعلاه).

وفي هذه المجالات جميعاً، تعمل المنظمة في المعلومات والإحصاءات المتعلقة بحالة الموارد (بعضها في قواعد البيانات المستندة إلى مرجعية جغرافية، مثل تلك المخصصة للأراضي والمياه العذبة)، والصكوك الطوعية والصكوك الملزمة قانوناً، والاتفاقات البيئية والإرشاد في مجال السياسات وبناء القدرات للبلدان من أجل تنفيذها.

547 - وتناول عمل المشروعات، الممول بعضها من مرفق البيئة العالمي، إدارة الموارد الطبيعية القائمة على المجتمع المحلي، حيث يكون أصحاب الشأن هم الذين يستخدمون المعرفة وهم الذين ينتجونها، وعلى أساس إدراك الترابط بين النظم الأيكولوجية والاقتصادية والاجتماعية. وقد أظهرت التقييمات الأخيرة لهذه الأنشطة أن الاستدامة البيئية قد جرى تقييمها حتى الآن على أساس التعاون الفعال بين أصحاب المصلحة في الاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية وفي بناء الوعي بالترابط الوثيق والاعتماد المتبادل بين العوامل الرئيسية للاستدامة.

548 - وبالإضافة إلى الوكالات المنفذة الثلاث الرئيسية في إطار مرفق البيئة العالمي، وهي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والبنك الدولي، فقد أتيحت الفرصة للمنظمة لإعداد مقترحات لمشروعات تعرض على المرفق للنظر فيها ودراستها. وكان هذا يقتصر في بداية الأمر على مجال الملوثات العضوية الثابتة المتعلقة باتفاقية استوكهولم. ولكن المرفق اعترف أيضاً بما لدى المنظمة من خبرة في مجالات أخرى من مجالاته مثل التنوع البيولوجي، والمياه الدولية، وتدهور الأراضي، والتغيير المناخي وبعض الموضوعات الأخرى المشتركة بين القطاعات، بما في ذلك الإدارة المستدامة للغابات، التي أنيط بالمنظمة دور قيادي في وضع برامجها. وفي منتصف 2007، وافق مجلس المرفق على السماح لجميع وكالات التنفيذ بالنفاذ المباشر إلى موارد المرفق في مجالات ميزتها النسبية. ولم تركز المنظمة حتى الآن موارد كبيرة لتطوير هذه العلاقة (التي يتولاها موظف مهني ناشئ نسبياً). ولا تزال الأسئلة مطروحة بصدد قدرات المنظمة كمنفذة للمشروعات على الصعيد الوطني، بالإضافة إلى نقاط قوتها في توفير التعاون التقني الداعم. وإن تعزيز العمل التقني مع مشروعات المرفق يمكن أن يتيح الفرصة لتعميق المفاهيم المعيارية على المستوى الميداني. ومع ذلك فقد أكدت المقابلات التي أجريت مع الشركاء في إطار التقييم الخارجي المستقل على دور المنظمة التنظيمي والتقني في وضع الاتفاقيات الدولية والخطوط التوجيهية، وليس على ما تقدمه المنظمة من خبرة فنية رفيعة على المستوى القطري.

#### *نقل التكنولوجيا والعمل الرائد، بما يشمل البرنامج الخاص للأمن الغذائي*

549 - جرى تقييم البرنامج الخاص للأمن الغذائي في 2002، واتضح أن تشديده على إيضاح المدخلات المدعومة للإنتاج بوجه عام لم يأت بكثير من الجديد للمزارعين، فهم على علم بهذه المدخلات ولكن ليس لديهم الموارد الكافية لشراؤها، كما أن حساباتهم للمخاطر لم تبرر التكلفة. ولم يستند هذا البرنامج في بداياته إلى الخبرة المكتسبة من Sasakawa (2000) بدرجة كافية، ومن برنامج الأسمدة في المنظمة. وكانت عمليات إدخال طرق الري أكثر جدوى، إلا أنها واجهت مشكلات كبرى في التصميم المستدام للمبادرات، ربما بسبب التأكيد المفرط على الإدارة المجتمعية بدلا من الإدارة الخاصة. وأمكن تحقيق دخول إضافية، بدون تحليل كاف في جميع الحالات لأدوار الجنسين أو عبء العمل على المرأة.



550 - وقد طرأت تغييرات كثيرة على البرنامج الخاص للأمن الغذائي، منذ إجراء هذا التقييم، بحيث أصبح بإمكانه مراعاة الأبعاد السياسية والمؤسسية، وتناول قضايا الإمدادات والأسواق. وتفيد المنظمة أنها تركز في الوقت الحاضر على البرامج القطرية والإقليمية لمعالجة موضوع الأمن الغذائي بمجمله. غير أن التقييم الخارجي المستقل وجد أدلة قليلة إن بالنسبة إلى تخصيص الموارد من جانب المنظمة أو بالنسبة إلى النتائج على الأرض. وقد تمكن هذا البرنامج من أن يعرض بنجاح في عدة بلدان نهج المدرسة الميدانية للمزارعين الذي وضعه برنامج الإدارة المتكاملة للآفات. وقد حظي هذا النهج بقبول متزايد من الحكومات الوطنية والوكالات الإنمائية مثل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والوكالة الألمانية للتعاون التقني، باعتباره نهجا مؤسسيا للتعليم ونقل المعرفة. ولكن البرنامج الخاص للأمن الغذائي لا يزال يركز على الإنتاج وكان شموله للمشاريع الرائدة العديدة الاستثناء الوحيد كنسبة مئوية من الجهود الإجمالية المبذولة منذ عام 1996. وفي أمريكا اللاتينية اطلع فريق التقييم الخارجي المستقل على تجربة البرنامج الخاص للأمن الغذائي، وكانت تقييماته إيجابية فيما يتعلق بمنافعه المباشرة للأسر هناك. ووجد الفريق أدلة على إضفاء طابع مؤسسي على هذا البرنامج. ولكن المسؤولين أوضحوا في تعليقاتهم أن هذا البرنامج لا يختلف كثيرا بوجه عام عن البرامج الحكومية وبرامج المنظمات غير الحكومية. وبعبارة أخرى فإن هذا البرنامج لم يقدم مساهمة فريدة من نوعها. ولاحظ فريق التقييم الخارجي المستقل الشيء نفسه في بنغلاديش، حيث اضطلعت المنظمة من قبل بعدد من المشروعات الداعمة لإنتاج المحاصيل. ووصف وزير زراعة أفريقي المنظمة بأنها تشبه منظمة غير حكومية نظرا لتدخلاتها المحدودة نسبيا في مجال الإنتاج، وتفاعسها عن توجيه العناية الكافية للقضايا الرئيسية التي تواجه بلده في مجال السياسات والمؤسسات. وفي نيجيريا، جرى الارتقاء بالبرنامج الخاص للأمن الغذائي إلى مستوى برنامج قطري متكامل وحصل ارتقاء ملحوظ بالبرنامج في 15 حالة أخرى. ومع أنه من المقرر إجراء تقييم في نيجيريا في هذه المرحلة، لم يجر حتى الساعة أي تقييم لهذه البرامج القطرية الأوسع نطاقاً.

### الإطار 2-3: أمثلة لأعمال رائدة ناجحة حددها التقييم الذي أجري عام 2003

#### لأنشطة المنظمة في مجال إنتاج المحاصيل

- توضح الأمثلة الواردة أدناه درجة من النجاح، ولكنها تبين أيضا حدود المبادرة الرائدة من حيث تأثيرها القوي المستدام:
- (أ) تطوير زراعة البساتين الحضرية وشبه الحضرية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، مع زيادة دخل المزارعين والإسهام في تحسين التغذية في المراكز الحضرية الكبرى؛
  - (ب) الإنتاج الرائد للمطاط في إثيوبيا، مما ساعد على تنوع الزراعة والإسهام في زيادة دخل المزارعين. وقد أمكن الآن توسيع نطاق الأنشطة من خلال التعاون مع القطاع الخاص؛
  - (ج) مضاعفة بذور الأرز الأساسية والمعتمدة في غرب بوركينا فاسو. وكان أحد عناصره الأساسية تدريب منتجي البذور من المزارعين وقد أسهم هذا المشروع بقسط كبير في مضاعفة إنتاج الأرز في هذا البلد. وبعد مرور خمس سنوات على انتهاء المشروع، استمرت فوائده وثماره من خلال ترتيبات تعاقدية بين المزارعين وشركة خاصة لإنتاج البذور؛
  - (د) زراعة نبات عشب الغراب الصالح للأكل في فيتنام بواسطة المزارعين المحدودي الموارد؛
  - (هـ) استزراع الذرة الرفيعة السكرية للحصول على الحبوب والسكر وعلف الماشية والألياف والمنتجات ذات القيمة المضافة في المناطق القاحلة والمناطق المالحة القلوية في الصين. ويستخدم الذرة الرفيعة السكرية الآن كمصدر لعلف الماشية وكمادة خام في تصنيع الكحول؛
  - (و) والتدريب في تكنولوجيا الأرز المهجن في مصر من خلال التعاون التقني بين البلدان النامية، مما ساعد على استحداث هجائن الأرز المبكرة النضج ذات الغلة المرتفعة، وإثبات جدواها في حقول المزارعين، لاسيما في ظل ظروف الملوحة.

551 - وكان للأولوية العالية التي توليها المنظمة للبرنامج الخاص للأمن الغذائي تأثير سلبي على جهود المنظمة من أجل تعظيم نقاط قوتها النسبية على المستوى القطري، إذ ترى الحكومات والشركاء على المستوى القطري أن هذا البرنامج يساعد بقوة على إعطاء المنظمة نمطا معيناً، مما يقلل من قدرة المنظمة على الأداء في مجالات العمل المعيارية والسياسات وبناء القدرات. ولم تتمكن جهات مانحة عديدة من تعديل تقييمها لهذا البرنامج بحيث تأخذ في الاعتبار ما شهدته من تطورات في الآونة الأخيرة. وهذا من شأنه أن يقوض المساعي التي تبذلها المنظمة للحصول على موارد خارجة عن الميزانية.

552 - واتضح في هذا السياق أن مشروعات تليفود التي بلغ متوسط قيمتها 600 1057 دولار، لم تكن أسوأ، وبالتأكيد لم تكن أفضل، من المشروعات المماثلة التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية أو الحكومات، وذلك طبقاً للتقييم الذي أجري عام 2006 لبرنامج تليفود. فهذه المشروعات لا تصل إلى الفقراء بوجه عام، كما أن معظمها غير قابل للاستدامة. وما عزز من هذه النتيجة الدراسة التي أجريت لمشروعات تليفود أثناء تقييم عمل المنظمة في سيراليون. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن التغييرات التي أدخلت على هذا البرنامج عقب التقييم، لم تفلح في التصدي لهذه القضايا بطريقة أساسية. وربما ساعد برنامج تليفود بعض الشيء على إعطاء صورة عن المنظمة كمؤسسة تحرص على رعاية الناس والاهتمام بمشاكلهم، إلا أنها تعزز من جهة أخرى الانطباع بأن المنظمة لا تركز حقاً على رسائلها الأساسية، ولا تدعم نقاط قوتها النسبية ولا تسهم بقسط كبير في تحقيق رفاه الفقراء.

553 - واضطلعت المنظمة بأعمال رائدة أيضاً في مجالات مثل الإدارة المتكاملة للآفات وإدارة المياه. وأوضح تقييم اللامركزية في بوركينا فاسو والصين، أن الأنشطة الرائدة كان لها تأثير، ولكن كان يتعين رفع هذه الأنشطة إلى مستوى يمكنها من الانطلاق والتأثير على نطاق واسع. وسيجري العمل على تكرار جوانب الخبرة الرائدة التي ثبت جدواها وقيمتها، وليس حزمة الأنشطة كلها. ولاحظ فريق التقييم أن تصميم المشروع الرائد ينبغي أن يتضمن دائماً عناصر من شأنها أن تساعد على انتشار المشروع وتوسيع نطاقه. وقد أوضح التقييم الذي أجري في 2007 لبرنامج التنمية المستدامة لسبل المعيشة في قطاع المصايد في أفريقيا الغربية، أن الانشغال بتنفيذ أنشطة صغيرة للمجتمع المحلي كان أقوى من الاهتمام بنتائجها. وليس من المحتمل أن يكون لها فوائد مستدامة في معظم الحالات، حتى بالنسبة إلى المجتمعات المحلية المعنية. ولم تتحقق آثار مضاعفة، ولم يتسن توثيق الدروس المستفادة منها لأغراض السياسات. ولم يوجه الكثير منها اهتماماً كافياً للاستدامة الاقتصادية أو البيئية. ورئي مع ذلك أنها ربما جعلت إدارات مصايد الأسماك أكثر إدراكاً لضرورة العمل على المستوى المحلي مع المجتمعات المحلية، وربما حققت فوائد للمصايد وغيرها من الجهات في الحكومة والمنظمات غير الحكومية، التي أصبحت أكثر يقظة ووعياً بالمشكلات التي تواجه مجتمعات المصايد في إطار هذه العملية.

554 - وينزع الطلب على نقل تكنولوجيا الإنتاج إلى أن يكتسب أهمية قصوى في أقل البلدان نمواً، ويتعرض هذا الطلب للتشويه بسبب صلاحيات الإنتاج المنوطة بكثير من وزارات الزراعة. ومع ذلك يلاحظ في معظم مجالات العمل،

<sup>105</sup> مشروعات تليفود التي تمت الموافقة عليها في 2006 فقط، نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني.

أنه لا تتوافر للمنظمة ميزة نسبية قوية في نشر تكنولوجيا الإنتاج، وأحيانا يكون أداؤها أدنى بكثير من منافسيها في هذا المضمار. فالخبرة المركزية والإقليمية التي اكتسبتها المنظمة لا يمكن أن تكفل لها الدراية اللازمة في كل سياق زراعي وأيكولوجي واجتماعي أو حتى أن تصون خبرتها المكتسبة في المحاصيل كافة. ويلاحظ أن الخبرة الوطنية في معظم قطاعات تكنولوجيا الإنتاج تفوق بكثير خبرة المنظمة، في الأغلبية العظمى من البلدان، بما في ذلك أشد البلدان فقرا. وتلك هي المجالات التي تعمل فيها بنشاط الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، حيث يعمل فيها مهنيون في مختلف جوانب تكنولوجيا الإنتاج، يفوق عددهم إلى حد كبير عدد المهنيين العاملين في هذا الميدان بالمنظمة.

555 - وتوجد بعض الحالات القليلة التي لا تزال تحتفظ فيها المنظمة بدور قيادي تقني، كما يتضح من الطلب على الخطوط التوجيهية (بما في ذلك تلك التي أعدت منذ سنوات كثيرة). وقد اطلع فريق التقييم الخارجي المستقل على عدة أمثلة منها تتعلق بمسائل كثيرة تتراوح بين متطلبات مياه الري ومناولة مبيدات الآفات وبناء القوارب، وحتى في هذه المجالات، لا تزال المنظمة بحاجة، مع ذلك، إلى تطوير نقاط قوتها باعتبارها مسؤولة عن إدارة المعرفة، بدلا من إنتاج الدليل النهائي ذاته، في مجالات تشهد تنافسا شديدا. وهذا يتطلب، كما ذكر من قبل، تطوير الشبكات، ودراسة مسائل حقوق المؤلف، وتعزيز توافر طبعات لغوية بديلة.

556 - ويمكن للمشروعات الرائدة أن تضطلع بدور في إيضاح السياسات والنهج والتكنولوجيات، ولكن لابد من استخدامها بصورة انتقائية، حيث تسد حاجة حقيقية، وحيث تكون هناك توقعات معقولة من جانب صانعي السياسات عقب نتائج المشروع الرائد، وحيث تتوافر الشروط المسبقة من أجل التوسع المحتمل في عناصر المشروع التي ثبتت قيمتها. وخلص التقييم الخارجي المستقل أيضا إلى أن هذه المجالات هي التي تشهد أقل طلب على خدمات المنظمة، وهي مجالات يوجد بها معظم المنافسين، ولا تتوافر فيها للمنظمة فيها سوى ميزة نسبية متدنية إلى أقصى حد.

557 - ويوجد لدى المنظمة مزايا نسبية هامة فيما يتعلق بآثار التكنولوجيا على السياسات، سواء في التكثيف أو التكنولوجيا الحيوية أو الميكنة أو التصنيع الزراعي. ومع ذلك لا تتوافر حتى الساعة أدلة كافية على أن المنظمة قد عملت على تعزيز هذه الميزة النسبية المتوافرة لديها.

#### *المعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات*

558 - يعتبر تطوير ودعم اتساق السياسات الدولية الحكومية، والمعاهدات والاتفاقيات والاتفاقات مجال عمل متنام. وقد تم تناوله أعلاه فيما يتعلق بالجوانب التقنية المختلفة، وسيجرى تناوله في الفصل الرابع عن "الحوكمة".

### المساعدة القانونية

559 - أعدّ التقييم الخارجي المستقل ورقة عمل تتضمن معلومات أساسية<sup>106</sup> واستند إلى تقييم ذاتي شمل استفسارات واسعة النطاق لدى المستخدمين (2006)، وتقييم للمشروعات القانونية لبرنامج التعاون التقني (1999). وشهدت المساعدة القانونية استقطاعات تزيد بدرجة طفيفة عن المتوسط مقارنة بالبرامج التقنية للمنظمة. ويتركز العمل في هذا المضمار على ما يلي:

- (أ) إعداد قاعدة بيانات وأدلة وإجراء تحليلات بشأن التشريعات لأغراض الزراعة ومصايد الأسماك والحراجة، والأهم من ذلك كله للموارد الطبيعية المشتركة. وقاعدة البيانات الإلكترونية FAOLEX تحتوى على 50 000 بند من التشريعات على مستوى العالم، وتزيد بمعدل 5 400 بند سنوياً (ويوجد فهرس للنصوص الكاملة المشفوعة بخلاصات). وهذه القاعدة تندمج جزئياً في قاعدة بيانات أخرى ECOLX، مشتركة بين المنظمة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتحاد العالمي لصون الطبيعة، ويتولى هذا الاتحاد الأخير مهام قيادة هذه القاعدة. وهاتان القاعدتان مفيدتان بوجه عام، نظراً إلى أنهما يقدمان معلومات قطاعية تتجاوز الحدود القطرية، في حين يتعين استشارة قواعد البيانات الوطنية كل على حدة. وثمة مشكلة الآن بسبب تناقص الموارد اللازمة للحفاظ على قواعد البيانات. وضرورة دمج المزيد من تشريعات البلدان النامية، وهي مسألة ليست باليسيرة. وقد صدرت دراسات وخطوط توجيهية بمعدل يتراوح سنوياً بين 10 و 11 سنوياً، وركزت هذه الدراسات والخطوط التوجيهية على الغابات والحياة البرية (33 في المائة)؛ والمياه (16 في المائة)؛ والمصايد (14 في المائة). ويتفق التقييم الخارجي المستقل مع مكتب الشؤون القانونية على أنه ينبغي للمطبوعات المقبلة أن تقدم مزيداً من الإرشادات بشأن تطبيق الاتفاقات العالمية والإقليمية على الصعيد الوطني؛
- (ب) تقديم الدعم المباشر إلى البلدان الأعضاء، وهو هنا أكثر مما هو عليه في المجالات الأخرى لعمل المنظمة. وقد عمل مكتب الشؤون القانونية باعتباره مكتبا للاستشارات القانونية داخل المنظمة، يمول أساساً من برنامج التعاون التقني وقد أوضح التقييم الذاتي أن شبكة الخبراء الاستشاريين الدوليين، الذين ساهموا على نحو وثيق في عمل المكتب، قد أصابها الوهن الشديد من جراء الصعوبات التي تضعها المنظمة أمام الاستعانة بالخبراء الاستشاريين المؤهلين<sup>107</sup>. واتفق تقييم 1999 والتقييم الذاتي في 2006، على أنه بينما كان معظم المشروعات ملائماً وحسن التنفيذ، كان تأثير المشروعات أقل مدعاة للرضا والاستحسان لأسباب منها الاضطرابات على المستوى الوطني، أو إخفاق مصلحة حكومية معينة طلبت هذا التشريع في التعجيل بإقراره من خلال العملية التشريعية. وقد اتضح أن من بين العوامل التي أسهمت في الإخفاق في إقرار التشريع رحيل الأفراد الأبطال وعدم التمكن من تأمين

<sup>106</sup> Kees van der Meer .

<sup>107</sup> من بين العناصر التي توصل إليها التقييم الذاتي والتي كان لها عواقب وخيمة، انخفاض معدلات الأجور، والإصرار على استخدام الخبراء الاستشاريين في إطار التعاون التقني بين البلدان النامية، والخبراء الاستشاريين الوطنيين (الخبراء الاستشاريون الوطنيون لاقتنارهم إلى الحياض بين الوزارات وجماعات المصالح وتدني نوعية العمل).

دعم معمق من خلال العمليات التشاركية. واتفق أيضا أن التشريعات لا يمكن أن تجد طريقها إلى التنفيذ في جميع الحالات، لأن الإدارات المعنية لا تتوافر لها دائما القدرة على صياغة النظم واللوائح. وقد خلص تقييم المساعدة في مجال السياسات (2001) أيضا إلى أنه عند البدء في صياغة التشريع تظهر أحيانا مسائل لم تحل تتعلق بالسياسات، مما يستوجب دراستها. وضعف التأثير كان يعزى جزئيا إلى محدودية فترة مشروعات برنامج التعاون التقني، مما حال دون تقديم الدعم طوال العملية التشريعية كلها. وعندما قدمت المساعدة في فترة أطول، ومثال ذلك المساعدة الهولندية في موزامبيق والمساعدة النرويجية في فيت نام، أمكن تمديد العملية حتى تنفيذ التشريع.

560 - وقد أعربت الإجابات عن الاستبيان فيما يتعلق بالتقييم الذاتي عن التقدير لجودة وحياد الدعم الذي قدمته المنظمة. وقد أكدت ذلك التقارير والتعليقات المقدمة في إطار التقييم الخارجي المستقل، وأوضح الذين قدموا المعلومات بهذا الشأن أن مكتب الشؤون القانونية بالمنظمة يعتبر فريدا من نوعه في منظومة الأمم المتحدة، إن لم يكن في العالم كله، نظرا لقدرته على تقديم دعم قانوني متخصص في مجالات اختصاص المنظمة، وأدى هذا إلى مستويات جيدة من التعاون مع الاتحاد العالمي لصون الطبيعة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة واليونسكو ومنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي، التي قدمت طلبات للاستعانة بخدمات المنظمة في هذا المضمار. ومن بين أمثلة المنتجات المشتركة بيانات وإرشادات بشأن قانون المياه ومعاييرها مع منظمة الصحة العالمية، وقانون المياه الجوفية مع اليونسكو.

#### *الدعم المقدم من أجل وضع السياسات والاستراتيجيات*

561 - أوضحت مقترحات الإصلاح التي قدمها المدير العام في 2005 أن دعم السياسات يعتبر بحق مجالا رئيسيا للقوة النسبية للمنظمة. وينبغي من ثم تناول هذه المسألة على نحو أفضل من أجل صالح الأعضاء. وقد أولى مدراء الزراعة في إجاباتهم عن استبيان التقييم الخارجي المستقل، أولوية قصوى لعمل المنظمة في قطاع السياسات وبناء القدرات. وقد اتضحت نقاط التأثير هذه بقوة أثناء الزيارات القطرية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل، ولكن على نحو أكثر تشعبا وتفصيلا. ولوحظ أن منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الشريكة المتعددة الأطراف كانت تميل إلى التأكيد على دور المنظمة في وضع السياسات، ورأت أن دورها يفوق دور غيرها من المؤسسات والوكالات، إلا أن الحكومات في بعض البلدان ذات الدخل المتوسط اعترضت على قدرة المنظمة في هذا الميدان. وأوضح تقييم المساعدة في مجال السياسات أن القوة النسبية للمنظمة في السياسات إنما توجد على مستوى القطاع الفرعي ونقاط التلاقي بين القطاعات الكبيرة. ولم يول مدراء الزراعة أولوية لهذا الأخير في إجاباتهم عن الاستبيان. وخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه بينما توجد بلدان اضطلعت فيها المنظمة بدور استراتيجي هام، مثل موزامبيق وسيراليون، فإن الوضع لم يكن كذلك في أي من البلدان التي زارها فريق التقييم الخارجي المستقل، على الأقل في السنوات الأخيرة. ففي بنغلاديش على سبيل المثال، لاحظ الفريق أن عمل المنظمة المتعلق بالسياسات كان يحظى بالتقدير، ولكنه لم يكن ذا نوعية جيدة. وهكذا يلاحظ أن المنظمة تفتقر إلى الفعالية في هذا المجال على الرغم من الأولوية الظاهرة التي توليها حكومات وطنية عديدة لهذا النوع من المساعدة المقدمة من المنظمة، وتشديد كثير من الشركاء الإنمائيين على الميزة النسبية لمنظومة الأمم المتحدة مقارنة بمقدمي المساعدة الآخرين الأقل حيادا.

562- ومن بين الخطوات الهامة التي اتخذتها المنظمة للمضي قدما في تقديم المساعدة في مجال السياسات، مرفق برنامج التعاون التقني، الذي يسمح لممثلي المنظمة بالاتفاق مع البلد المعنى على إنفاق مبالغ أقصاها 200 000 دولار في فترة العامين، للاستعانة بخدمات الخبراء المحليين. ولسوء الحظ فإنه لا يزال للمقر الرئيسي دور في الموافقة على ذلك، كما لا بد من موافقة المدير العام في حالة الاستعانة بخبراء من خارج البلد بالأجور المعتادة المحددة للعمل الاستشاري.

### *الفعالية العامة لعمل المنظمة المتعلق بالسياسات*

563- جاء في الاستعراض الخارجي الأخير للمعهد الدولي لبحوث السياسات الزراعية أن عدة أُنْدَاد مهنيين ومانحين أعربوا في مقابلات معهم عن رأي مفاده أن هذا المعهد هو المؤسسة الأبرز في اقتصاديات التنمية الريفية الزراعية والتنمية الريفية الشاملة<sup>108</sup>. ومن الواضح أن المنظمة لا تتمتع بمثل هذا الوضع في الأوساط الأكاديمية. ولكن السؤال المطروح في إطار التقييم الخارجي المستقل هو ما إذا كانت المنظمة أكثر فعالية في دعم إحداث تغيير إيجابي في السياسات من الناحية العملية. وإن من الصعب جدا الحكم على نتائج وتأثيرات العمل المتعلق بالسياسات، حيث إن معظم العمل يسير جنبا إلى جنب مع مساهمات أطراف كثيرة أخرى في العمليات الوطنية.

564- وأوضح التقييم الذي أجرته المنظمة للمساعدة في مجال السياسات (2001) أن 68 في المائة من التدخلات أسفر عن نتائج يمكن تحديدها، وأن التأثير كان قويا في 21 في المائة من الحالات. وقد جاء ذلك بطبيعة الحال بالنظر إلى أن عمل المنظمة في هذا المضمار كان يغذي عملية أشمل وحوارا أوسع بشأن السياسات. وارتفع عدد التدخلات التي أسفرت عن وثيقة حكومية محددة عن السياسات نتيجة للمساعدة من المنظمة، لاسيما في أقل البلدان نموا التي لا تتوفر لديها قدرات كافية في مجال الصوغ. وقد أمكن توثيق أحد عشر مثلا واضحا على الأقل على ذلك. وأتفق كثير من هؤلاء على أن أوراق السياسات الحكومية لم تؤد على الفور إلى تغييرات هامة في تطبيق السياسات. ويتضح من ذلك أن هذه الأوراق كثيرا ما تسجل الوضع القائم، وعندما لا تكون كذلك، فإنها تكون ضرورية للتنفيذ الفعلي للسياسات، وإن كانت لا تمهد بصورة كافية لهذا التنفيذ. وأوضح تقييم 2001 أن أمثلة تأثيرات السياسات التي أسهمت المنظمة فيها شملت: تعديل سياسات واستراتيجيات لوضع برامج للعمالة الريفية في البرازيل، ودخول منظمة التجارة العالمية في اليمن. ويمثل PROAGRI نهجا مختلفا إزاء توليد القدرات، حيث يتسنى إقامة شراكة مستمرة للسياسات والاستراتيجيات والبرامج المنسقة بين الحكومة والجهات المانحة الكبرى والتي أسهمت فيها المنظمة. وأوضح تقييم برنامج الشراكة الهولندية في 2005، تأثيرات للسياسات في بوتان بشأن النهج المتبع إزاء الأمن الغذائي. واتضح كذلك أن التدخلات في السياسات على مستوى نقاط التقاء القطاعات الكلية كانت مهمة في سيراليون حيث اكتسب استعراض الأغذية والزراعة الذي أجرته المنظمة أهمية في أوراق استراتيجية الحد من الفقر، وفي التزام الحكومة بالقضاء على الفقر. وفي البرازيل أفاد الأشخاص الذين تحاوروا مع فريق التقييم الخارجي المستقل أن المنظمة قدمت إسهاما فكريا في تصميم برنامج "القضاء على الفقر". ومع ذلك لم تظهر المنظمة قدرة كبيرة في الإسهام على هذا المستوى.

<sup>108</sup> كما أن المعهد الدولي لبحوث السياسات الزراعية قد أصدر ما يفوق 20 دراسة حالة عن التأثير تناولت نجاحه في صياغة وتوفير المشورة في مجال السياسات.

565- ويعتبر بناء القدرات نتيجة جانبية هامة في مشروعات عدة. وفي أمريكا اللاتينية أنشئت شبكة للتعليم عن بُعد والمعلومات لأغراض السياسات والتخطيط. بمساعدة قدمت من اسبانيا وهولندا عن طريق المنظمة. وأسهمت المنظمة في دمج الأمن الغذائي في الوثيقة المعدلة للحد من الفقر (PARPAII) في موزامبيق. وثمة مثال آخر لبناء القدرات وهو الدعم المستمر المقدم من المنظمة عن طريق مسؤول في جنيف إلى وفود البلدان النامية لدى منظمة التجارة العالمية، لاسيما أقل البلدان نمواً. وأظهرت التقييمات كلها أن هذا العمل قد حظي بتقدير فائق. وعلى الرغم من صعوبة الحكم على فعاليته إلا أنه يبدو أنه قد أسهم في فهم القضايا، ومن ثم ساعد على تعزيز القدرة التفاوضية.

566- وأسهم العمل في مجال السياسات في إعداد وثائق مثل تلك التي قدمت إلى مؤتمر القمة العالمي للأغذية، وفي تعزيز الصلات مع أنشطة المناصرة، مما ساعد على تقديم مدخلات لمتابعة إعلان مابوتو للرؤساء الأفارقة، مع البرنامج الشامل لتنمية الزراعة في إطار نيباد. إلا أن التقييم قد وجد أن أوجه القصور في الاستراتيجية ذاتها وتدنى مساهمة الحكومة الوطنية والجهات المانحة، كانت كلها عوامل أدت إلى الحد من نتائج هذه المبادرة.

567- ومع ذلك فإن المنظمة لا تعنى تماماً بما عليها من واجبات في جميع المجالات وفقاً لإمكاناتها. وفي المصايد، كانت التأثيرات قوية على السياسات العالمية والوطنية، ولكن تأثير سياسات الحراثة كان أقل نظراً لما تمارسه جماعات الضغط البيئية من نفوذ قوي. وكانت المنظمة فعالة أيضاً في دعم السياسات الإنمائية في القطاعات الفرعية في مجالات متنوعة مثل الصحة النباتية، ومعايير التجارة، ونظم معلومات الأغذية، والري، ومع ذلك فهناك قطاعات فرعية أخرى كان من المتوقع أن تقدم المنظمة فيها إسهامات أكبر في مجال السياسات، ولكن فريق التقييم لم يجد أدلة ملموسة على تأثيرات من هذا القبيل. وفيما يتعلق بمحاصيل الأغذية والثروة الحيوانية والموارد الطبيعية، يمكن للمنظمة أن تحسن أداءها بشكل ملحوظ. ولا تزال المنظمة تحظى بالاحترام من البلدان الأعضاء النامية نظراً لحيادها. ولا تكمن نقاط القوة المحتملة للمنظمة في بحوث السياسات على المستوى الأعلى، بل تكمن في إتاحة نتائج البحوث للبلدان من منظور كلي، وبطريقة محايدة، وعلى نحو يدعم تنمية القدرات القطرية ويعزز عملية صنع القرار على الصعيد الوطني.

568- ومع مراعاة عمل المنظمة في السياسة المؤسسية بمختلف جوانبها (مثل البحوث والتسويق والخدمات المالية)، وجد التقييم الخارجي المستقل أدلة قليلة على حدوث تأثيرات ملحوظة على مستوى السياسات في الفترة موضع الاستعراض. وهذا يعزى جزئياً إلى أن وضع المنظمة لم يواكب التغيرات التي طرأت على السياسات الحكومية تحت تأثير المؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الرئيسية. لكن من الواضح، على الأقل في بعض الحالات، أن المنظمة أصابت في عدم اتساقها مع سياسات كتلك التي تعتمد على اقتطاعات كبرى في قدرة الحكومة في مجال الإشراف البيطري. وفي حالات أخرى، كان من الواضح أن المنظمة لم تتحرك لمسايرة التأكيد المتزايد على دور القطاع الخاص.

### بناء القدرات

569- اعترف بحق بمسألة بناء القدرات في مقترحات الإصلاح المقدمة من المدير العام (2005) باعتبارها إحدى مجالات الأولوية الكبرى للبلدان الأعضاء، وباعتبارها مجالا يحتاج إلى التركيز وإلى استراتيجية عامة تحكمه. وقد كلفت بهذه المهمة شعبة خاصة هي شعبة تبادل المعرفة وبناء القدرات. ولا تزال توجد مشكلة تتعلق بالتعريف. فما هو المقصود ببناء القدرات، ولكن الفهم العام لهذا المصطلح يشير إلى أنه يعنى تقوية قدرة المؤسسات الحكومية على أداء مهامها. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه على الرغم من أن ذلك لا يطابق التعريف الأكاديمي، فإن معظم مستخدمي هذا المصطلح يقصدون به إنشاء أو تقوية مؤسسات، عادة ما تكون ذات طابع حكومي، لتقديم خدمات معينة.

### فعالية بناء القدرات

570- لا يزال الكثير من الجهود الرئيسية التي بذلتها المنظمة في الماضي لبناء المؤسسات يؤتى ثماره على المستوى القطري. وكثيرا ما تلقى كبار الموظفين المدنيين العاملين في قطاعات الزراعة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية التدريب في إطار مشروعات التعاون التقني التابعة للمنظمة في فترة السبعينات والثمانينات من القرن الماضي. وقد انتهت في حقبة التسعينات المساهمات الكبرى فيما يتعلق بالتمويل من البنك الدولي وغيره من الأطراف في المؤسسات البحثية والأكاديمية الهندية. ورغم أن الحاجة إلى مثل الدعم لا تزال قائمة في بعض البلدان، إلا أن الموارد غير متيسرة. وقد اتخذت مبادرات عديدة في السبعينات لبناء المؤسسات في الميدان، وبعد ذلك غلب عليها الطابع المعيارى بدءا من العمل بشأن تحديد المناطق الزراعية الإيكولوجية حتى نظم البذور. لكن لا توجد سوى حالة واحدة إضافية أخرى اضطلع بها مؤخرا معروفة جيدا. ويقصد بذلك المدارس الميدانية للمزارعين. وثمة شك في إمكانية تكرار هذه التجربة الآن، بالنظر إلى أن المنظمة نادرا ما تشارك في المشروعات الجارية واسعة النطاق التي كان من شأنها تسهيل ذلك.

571- وأوضح استعراض برنامج التعاون التقني أنه رغم أن هذا البرنامج كان يستخدم على نحو متزايد لبناء المؤسسات في غيبة موارد أخرى، إلا أنه غير ملائم لذلك بالنظر إلى المدة القصيرة نسبيا للمشروعات وصغر حجمها.

572- وأوضح استعراض تقييمات المشروعات والبرامج، بالإضافة إلى الزيارات القطرية التي قام بها فريق التقييم المستقل، أن المنظمة كان لها أقوى تأثير في بناء القدرات وذلك في مجالات قوتها المعيارية. ومثال ذلك أن تقييم دستور الأغذية والأمن الغذائي أعطى أمثلة موثقة على القدرات الوطنية التي زادت قوة في هذه المجالات. وقد حظيت الحلقات الدراسية عن التجارة التي جمعت بين العمل بشأن المعايير ومناقشة أساليب عمل منظمة التجارة العالمية بتقدير فائق. وأظهرت تقييمات المشروعات والتقييم القطري في موزامبيق مساهمة المنظمة في إنشاء نظم المعلومات والإنذار المبكر في أفريقيا، بدعم من الاتحاد الأوروبي خاصة، ولكن هذه النظم كانت بحاجة إلى دعم متواصل من الجهات المانحة.



573- ووجدت أمثلة قليلة فقط على ما قامت به المنظمة لبناء مؤسسات القطاع الخاص. ومن الأمثلة على ذلك إنشاء رابطة البذور في آسيا والمحيط الهادي، التي غدت مؤسسة قائمة بحد ذاتها وقابلة للاستدامة. وثمة أمثلة متفرقة أخرى مثل إدخال خدمة المنظمة/الوكالة الألمانية للتعاون التقني بشأن البنوك المتناهية الصغر في البنوك الصغيرة التي كثيرا ما توجد في المناطق الريفية، وبعضها كان خاصا. وكثيرا ما عمدت المنظمة إلى دعم مختلف أشكال التنمية التعاونية كما في حالة الكاكو العضوي في تقييم سيراليون، والجمعيات التعاونية في القرى الواقعة على التلال في الفلبين، ورابطات مستخدمي المياه في بلدان عديدة. وفي بعض الحالات، حوّلت هذه الرابطات نفسها إلى مؤسسات أعمال خاصة أثبتت قدرتها على البقاء. ولوحظ، مع ذلك، أن استدامة الجهود التعاونية المدعومة من المنظمة، كانت متدنية.

574 - أما في أقل البلدان نموا فقد اتضح أن كثيرا من عمليات بناء المؤسسات كانت غير قابلة للاستدامة. ويعزى ذلك في المقام الأول إلى الافتقار إلى ميزانيات وطنية للحفاظ على القدرات، والمنافسة على الموظفين من القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والهجرة إلى الخارج، وفي بعض البلدان لا سيما في أفريقيا، الأضرار الجسيمة بسبب فيروس الإيدز والأمراض الأخرى. وقد أدى التقاعس عن إصلاح القطاع العام إلى النيل من فعالية الموارد المحدودة المتاحة. وإن التشديد المتزايد من جانب الجهات المانحة على دعم الميزانية والدعم القطاعي، إنما يدل على أن الخدمات الحكومية أصبحت تفتقر إلى الموارد الكافية بالإجمال، وأنه لم يعد بوسع البلدان الفقيرة جدا تحقيق استدامة هذه الخدمات على مستوى معقول للتغلب على الفقر. وقد دعمت المنظمة أحيانا في الوقت نفسه بعض المبادرات المتناثرة لبناء المؤسسات، من مكافحة الآفات والأمراض إلى خدمات المعلومات عن الأسواق. وأوضح تقييم أداء المنظمة في الجزء الجنوبي من القارة الأفريقية أن هذه المبادرات أدت في بعض الحالات إلى زيادة في القدرات العامة في المجال العام التي وجهت إليه مثلاً في سياسات التسويق. إلا أن تركيزها المفرط على إنشاء وحدة محددة لهذا الغرض أو ذاك أدى إلى النيل من فعالية التأثير من حيث التكلفة.

575- وقد شددت المنظمة بشكل ملحوظ على إنشاء المؤسسات الإقليمية ودعمها. وهذه المؤسسات تنطوي على أهمية للمساائل العابرة للحدود، ولتوفير الخدمات التي تعتبر فعالة من حيث التكلفة إذا ما تم تقديمها بصورة جماعية وليس على نحو منفصل. وكانت هذه الجهود لبناء المؤسسات ترتبط بصورة متزايدة بالهيئات القائمة بما في ذلك التجمعات الاقتصادية الإقليمية. واتضح الأدلة على الاستدامة في البلدان النامية ذات الدخل المتوسط، وربما لم تعد تعتمد على المنظمة، ومثال ذلك عدة هيئات للمصايد الإقليمية وخدمات المعلومات عن تسويق الأسماك. ولكن ذلك لا يصدق على الهيئات التي تخدم أقل البلدان نموا من جراد الصحراء في الساحل إلى المعلومات عن الأغذية والإنذار المبكر في جنوب القارة الأفريقية. وكثيرا ما تكون هذه الهيئات الإقليمية ذات أولوية ثانوية بالنسبة إلى البلدان المشاركة، وأوضح استعراض برنامج التعاون التقني انخفاض مستوى الدعم للمشروعات الإقليمية. ونظرا لتناقص قدرة المنظمة على دعم هذه الهيئات من خلال البرنامج العادي وتوانى الجهات المانحة، ظلت الاستدامة قضية كبرى. وأحيانا مثلما حدث مؤخرا في فوران الجراد الصحراوي في الساحل أو أنفلونزا الطيور و AU-IBAR، سجلت زيادة في الدعم المقدم من الجهات المانحة عن طريق المنظمة. إلا أن مستقبل هذه المؤسسات لا يزال محفوفًا بالمخاطر، ومع كل أزمة جديدة يحدث تدافع من أجل إعادة بناء القدرات.

576- وثمة حاجة في جميع الأقاليم للعمل من أجل تحقيق تضافر البلدان سواء فيما يتعلق برصد الأمن الغذائي الأسرى أو لإزالة الحواجز أمام التجارة في المنتجات الزراعية في الأقاليم الفرعية (وهما مثالان من بين أمثلة عديدة على سبيل المثال لا الحصر). وقد أظهرت المنظمة ميزة نسبية قوية في المصايد ورصد الأمن الغذائي ومكافحة الآفات والأمراض عبر الحدود، ولكنها لم تحقق هذه الميزة حتى الآن في دعم الجوانب الأخرى لهذا التعاون الإقليمي. ولا تزال لديها مزايا كافية مثل إصدار شهادات بشأن معايير التجارة، وتنمية التجارة العابرة للحدود في المنتجات الغذائية والمدخلات الزراعية، وتقاسم بناء القدرات (مثل التعليم الزراعي المتقدم أو مشروعات البحوث المشتركة).

577 - وتم تحديد أمثلة قليلة جدا تبين المنظمة كشريك لا ينهض بدور قيادي في تقديم مدخلات تقنية معينة في الجهود الرامية إلى بناء القدرات على نطاق أوسع. وخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه بالنظر إلى ما تواجهه المنظمة من قيود على الموارد، فلا بد للشراكة من أن تضطلع بدور كبير في المضي قدما في عملية بناء القدرات حتى في المجالات التي تحظى فيها المنظمة بميزة نسبية، مثل المعايير اللازمة للتجارة وإدارة المصايد.

578- وقد أوضح تقييم اللامركزية أن احتمالات حدوث تأثيرات نتيجة للدعم المقدم لإصلاح المؤسسات وتقويتها، تصبح أقوى ما تكون في الأوضاع التي تشهد تغييرات كبيرة، مثل تلك التي حدثت في بلدان الاتحاد السوفييتي السابق، أو عندما يكون ثمة اعتراف بأن الترتيبات المؤسسية السابقة لم تؤت ثمارها في حالات مثل إدارة المياه أو الغابات أو المصايد. وخلص التقييم إلى أنه لكي تكون المنظمة فعالة في بناء قدرات أقل البلدان نموا فلا بد أن يحدث عادة تقارب بين الطلب الوطني والقوة المعيارية ومصلحة الجهات المانحة. ولم يحدث بناء للمؤسسات الحيوية بشأن الإحصاءات الأساسية بسبب تراجع الأولوية الوطنية المعطاة لهذا العمل ونقص التمويل. وعلى الرغم من أن التمويل الذي قدم من الاتحاد الأوروبي في الآونة الأخيرة ربما يؤدي إلى إحداث تغيير في هذا الوضع، فإن بناء القدرات لأغراض التجارة كان محدودا، واتضح أن الانفتاح على آفاق أوسع لم يكن ضمن أولويات شعبة التجارة والتسويق، وفقا لتقييم أجري مؤخرا للسلع والتجارة. وتتوافر لدى بلدان الدخل المتوسط قدرة أكبر على استيعاب واستخدام المدخلات الصغيرة نسبيا من أجل تقوية المؤسسات، وتتوافر لديها موارد تمكنها من الاستمرار بدون مساعدة خارجية. وقد اتضح ذلك بجلاء في عمليات التقييم من خلال عمل إدارة المصايد في تايلند، والأحواض البحرية في ماليزيا، وإدارة الأراضي والمياه في تونس.

### استنتاجات وتوصيات لزيادة ملائمة عمل المنظمة التقني وفعاليتها وتأثيره

579 - لا يبحث هذا القسم بالتفصيل عناصر برامج المنظمة التي لم يقيّم فيها التقييم الخارجي المستقل الحاجة إلى إجراء تغيير ملحوظ على صعيد التوسع وإعادة التوجيه الرئيسي أو التقلص. كذلك فإن التوصيات لم تتناول المجالات لم يستطع فيها التقييم الخارجي المستقل إلا أن يوصي بالإبقاء بوجه عام على الأنشطة والتوجهات الحالية.

#### استنتاجات عامة

580- أوضحت مقترحات الإصلاح المقدمة من المدير العام (2005) أن المنظمة هي مؤسسة للمعرفة المتكاملة، وتتيح المعرفة الملائمة على المستوى القطري والمستوى العالمي. ومن ثم فإن مناقشة إدارة المعرفة كوظيفة منفصلة، وليس

باعتبارها وظيفة المنظمة الأساسية، يمكن أن يكون مضللاً. ورغم تناقص الموارد على نحو مطرد، تواصل المنظمة تقديم مخرجات تقنية عالية القيمة. وتقدم أيضاً خدمات قيمة من أجل الحوكمة العالمية للأغذية والمحاصيل والثروة الحيوانية والغابات والمصايد وقواعد الموارد الطبيعية ذات الصلة. ومع ذلك، وكما يتضح من المناقشة السابقة، فإن فعالية مساهمات المنظمة لتمكين الأعضاء من النفاذ إلى أحدث المعارف الملائمة يمكن أن يكون لها تأثير أقوى إلى حد بعيد.

581 - وإن من بين العوامل الكبرى الكامنة وراء هذا الوضع، الانخفاض الحاد في الموارد المتاحة للمنظمة لأداء عملها التقني، سواء من الميزانية العادية أو الموارد الخارجة عن الميزانية (انخفاض بنسبة 14 في المائة ضمن الميزانية العادية و24 في المائة في الموارد الخارجة عن الميزانية للعمل التقني بالقيمة الحقيقية في الفترة الممتدة من 1994-1995 إلى 2004-2005). وتتمثل أسباب ذلك في عوامل سياقية نُوقشت في أماكن أخرى من هذا التقرير، تشمل فلسفة النمو الصفري للميزانية لمنظومة الأمم المتحدة في عدة بلدان أعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وتدني ما يولى من أهمية للزراعة والتنمية الريفية، وصعود المنافسين. ويعزى هذا الوضع أيضاً إلى الصورة السلبية للمنظمة، وهو ما يمثل سوى جزء من الحقيقة. وتشمل بعض عناصر هذه الصورة ما يلي:

- (أ) منظمة تفتقر إلى الكفاءة وتتسم بالمركزية الشديدة، وتتمسك بالإجراءات البيروقراطية (انظر الفصل الثامن)؛
- (ب) منظمة لم تتمكن من تحديد أولويات واضحة (انظر الفصل السابع)؛
- (ج) منظمة لا تتكيف مع الاحتياجات المتغيرة، ولا تواكب التقدم في الفكر الإنمائي، بما في ذلك التركيز المفرط على المشروعات الصغيرة للإنتاج، بتأثيرها المحدود وميزتها النسبية الضئيلة (صورة البرنامج الخاص للأمن الغذائي وبرنامج تليفود - انظر المراجع في هذا الفصل).

وتوجد الآن أيضاً صورة لمنظمة لا تأخذ بزمام المبادرة في إقامة الشراكات، مع أن هذا بات الآن من مخلفات الماضي (انظر الفصل الخامس).

582 - والكفاءة الإدارية للمنظمة ليست هي موضوع هذا الفصل، ولكن الآثار السلبية لهذا الوضع على العمل التقني للمنظمة وصورتها هائلة حقاً، ولا بد من الاعتراف بها في هذا المقام. وهكذا ينفق الموظفون التقنيون وقتاً طويلاً في محاولة تذليل العقبات الإدارية التي تحول دون الاستعانة بالخبراء الاستشاريين من ذوى الكفاءات المطلوبة، وفي الوقت المناسب. وفيما يتعلق بالعمل على المستوى القطري فإن صعوبات الشراء والتعاقد تشكل عقبات كبرى. والاحتفاظ بالكفاءات الملائمة للموظفين مشكلة أيضاً. ولكن نقص المرونة في النظام، وغياب صيغ أكثر مرونة لضمان تمثيل جميع الأعضاء بصورة عادلة في الأمانة، والصعوبات التي تعترض تطوير عملية التعيين وفقاً للاحتياجات المتطورة، تعتبر كلها صعوبات كبرى تحد من الفعالية التقنية للمنظمة. وإن ما يهم حقاً في هذا السياق هو ضمان المزيج الصحيح من الكفاءات في ممثلات المنظمة، وضمان الصيغة المثلى للدعم التقني على المستوى القطري. وجرى تناول هذه القضايا كلها في مواضع أخرى من هذا التقرير. ولكن حلها ينطوي على أهمية فائقة لتحسين الفعالية التقنية للمنظمة.

### تحديد الأولويات

583- إن الأمانة والأعضاء ينزعون إلى التوجه إلى المنظمة لما يمكن لها أن تقدم فعلا، وليس لما يمكن لها أن تيسر عمله. وإن هدف المنظمة هو تمكين البلدان على مختلف مستويات التنمية، لا سيما أكثرها فقرا، من النفاذ إلى المعرفة والسلع والخدمات العامة التي تحتاجها، في مجالات اختصاص المنظمة. وهذا لا يعني أن المنظمة ينبغي أن توفر ذلك بالضرورة، على الرغم من أنه ستكون هناك مجالات يعتبر هذا العمل فيها هو الصيغة الأكثر فعالية. ويتطلب الهدف المرجو من المنظمة أن تقوم بتحديد السياسات العالمية، وأن تضطلع بدور المسهل والشريك والمنسق، والفاعل أيضا. وكما يتضح بجلاء من المناقشة السابقة، فإن هذه قضية معقدة، ويمكن أن تكون ذريعة سهلة للتقاعس والإحجام عن العمل، ولكنها تعبر أيضا عن موقف ذهني. والميزة النسبية للمنظمة تتمثل في أنها منظمة يمتلكها العالم. ومع ذلك فإن الآخرين لن يجدوا دوافع كافية أو يخضعوا للتنسيق أو يعتمدوا سياسات منسقة، إذا لم تتوافر للمنظمة الموارد الكافية، وإذا لم تضطلع بدور فكري قيادي، وكشريك يتولى مهمة ترتيب اللقاءات في اجتماعات تتيح للآخرين مشاركة كاملة في وضع السياسات والبرامج والتدابير، وفي تنفيذها أيضا. وكثيرا ما يحدث أن تقدم المنظمة المفاهيم ثم تدعو الآخرين إلى المشاركة والإتباع.

584- وتمثل المنظمة نقطة استقرار في الأولويات الإنمائية، بينما تنتقل النماذج الإنمائية بشأن أهمية الإنتاج الوطني للأغذية والقطاع الريفي من حل سريع إلى حل آخر. ومع كل تغيير تحرك الفكر الإنمائي والمعرفة الإنمائية نحو الأمام ولكن على حساب تحطيم تأرجحات البندول. وفي خضم هذه التغيرات كلها، واصلت المنظمة التأكيد على قضايا إنمائية هامة، واعتمدت تدريجيا كل ما هو جيد في الفكر الجديد. واضطلعت في مجالات معينة بدور القيادة الفكرية كما حدث في الإدارة المتكاملة للآفات، والمصايد المستدامة، والإدارة المستدامة للموارد الوراثية النباتية، والتأكيد على صغار المزارعين باعتبارهم صانعي القرار، وهو ما يندرج في مفهوم المدارس الميدانية للمزارعين. ومع ذلك اتبعت المنظمة نهجا محافظا، وكانت بطيئة أيضا في الاعتراف بالتطورات الجيدة، بتمييزها من التطورات التي تجاوزت الحدود، مثل إصلاح القطاع العام أو سبل المعيشة المستدامة.

585- وكما نوقش من قبل في سياق المناصرة، أفلحت المنظمة في تحديد الأولويات الكبرى على نحو سليم أساسا، متصدية للتيار السائد في الفكر الإنمائي، إلا أنها جانببت الصواب فيما يتعلق بطرائق التنفيذ. وتتراوح الأمثلة على ذلك من أهمية المياه وإدارتها المستدامة لزيادة الإنتاجية في أفريقيا وتنويع مصادر الدخل للفقراء في المناطق الريفية. ويكمن وراء الكثير من أوجه الفشل في الطرق المتبعة، التأكيد المفرط على دور الدولة كمنفذ للتنمية، وعلى تكوين منظمات للمنتجين قائمة على المجموعات والمجتمع المحلي، والموقف المتأرجح في أفضل الحالات إزاء دور أصحاب المشروعات الخاصة.

586- ومن المحتمل أن يكون صحيحا أن المنظمة ركزت اهتمامها في الفترة السابقة على حقبة السبعينات من القرن الماضي وأثناء عقد السبعينات ذاته، على متوسطي وكبار المزارعين لما لديهم من طاقات إنتاجية. وقد تزامن مؤتمر

الأغذية العالمي في 1974 مع نقلة في الفكر والتركيز نحو أهمية صغار المزارعين باعتبارهم منتجين للأغذية، ونحو قضايا الفقر في المناطق الريفية. وبينما بدأت تظهر في أفريقيا مشكلة الحرمان التام من الأراضي فيما يتعلق بسكان الريف، لوحظ في القارات الأخرى أن أشد الناس فقرا وجوعا لا يمتلكون أرضا في معظم الحالات. ومن الملاحظ في أفريقيا وفي قارات أخرى بدرجات متفاوتة أن حيازات الفقراء من الأراضي ليست كافية من حيث الإنتاج بحيث تساعدهم على الإفلات من الفقر، ولا يتسنى في حالات كثيرة جعلها منتجة بدرجة كافية مهما كانت الظروف.

587- وفي الوقت نفسه، هناك الآن دلالة حاسمة على أن وضع الأغذية الإجمالي في العالم شهد تحولاً خطيراً. فالإنتاج ينمو بوتيرة أبطأ وهو غير كافٍ لتلبية طلبات السكان الذين يزداد عددهم ونمو العائدات ولا يتناسب مع أنماط الطلب الجديدة على منتجات الثروة الحيوانية والمحاصيل الأعلى قيمة والوقود الحيوي. وتوجد أيضاً دلالة حاسمة على ازدياد الضغوطات على تقنيات الإنتاج الموجودة وأنماط زراعة المحاصيل بفعل تغير المناخ والتحصّر والنمو السكاني. وثمة دلالة أكيدة كذلك على أن البلدان الأقل نمواً التي هي أيضاً بلدان تعاني من عجز غذائي، تشهد معدلات أعلى من سوء التغذية لدى سكانها منه على صعيد ميزان الأغذية.

588- ويجدر بالمنظمة أن تستجيب بفعالية لهذه الوقائع إذا ما أرادت أن تواجه بنجاح التحديات المستجدة الأكبر لتحقيق الأمن الغذائي. ومعنى هذا أنه يجدر بها أن تتمكن من تعالج في آن معاً مسائل إنتاج الأغذية وسبل المعيشة والدخل والحصول على الأغذية. وسوف يتطلب هذا التحلي ببعد نظر وإمكانات على مستوى السياسات تجمع بين عناصر عدة وتعالج هذه القضايا بصورة شمولية. وستبقى تكنولوجيات الإنتاج ضرورية وإن كان اعتمادها سيظل محدوداً ما لم يجري تأمين مناخ مشجّع على مستوى السياسات والمؤسسات والتشريعات والبنى الأساسية. ويجب أن تكون المنظمة قادرة في هذه المجالات بالذات على إثبات ميزتها النسبية باعتبارها المنظمة العالمية الوحيدة المفوّضة تحديداً الحرص على الدمج بين جميع هذه العوامل.

589- ويستوجب هذا أيضاً إحداث تحوّل ملحوظ في النهج المتبع في المنظمة وتركيزها الاستراتيجي الحالي وبرنامجهما الخاص بالتنمية الريفية القائمة على الزراعة. وسوف ينظر هذا التحول المطلوب إلى بيئات مشجعة أوسع نطاقاً للأمن الغذائي والتغذية الكافية من خلال الإنتاج وفرص العمل وسبل المعيشة وتوليد الدخل. وفي هذا السياق كان من العوامل المشجعة لفريق التقييم أن يلاحظ أن توليد الدخل الريفي أصبح مجالا من مجالات تحليل السياسات في المنظمة، وأن الأعمال التجارية الزراعية بدأت تحظى بمزيد من العناية. وفي كثير من الحالات ستكفل العمالة وتوليد الدخل والإمدادات الغذائية عن طريق صغار المزارعين ومبادرات الدخل الإضافي، ولكن ذلك سيتحقق على نحو متزايد في المنشآت وبواسطة أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة، حيث يمكن أن يقترن الاستثمار في الزراعة بالمهارات الإدارية من أجل منتجات أعلى قيمة، والقيمة المضافة في سلسلة الإمداد. وسيساعد مثل هذا التحول أيضاً على تسهيل الزراعة، مما يسهم بقسط أكبر في التنمية الاقتصادية الشاملة، وعندما يتسنى توليد فرص العمل والدخل في الأماكن الأكثر إنتاجاً، فإن ذلك سيحدد من الضغط على المناطق الهشة.

590- وبالإجمال، ليس بوسع المنظمة أن تقدم سوى القليل مباشرة إلى هذه المنشآت وأصحاب المشروعات. ومع ذلك فإن بإمكانها أن تعمل مع الحكومات من أجل خفض تكاليف المبادلات بواسطة سياسات مشجعة (منها مثلاً المستحقات القانونية، الأطر التنظيمية، المعايير، المواصفات والترتيبات المؤسسية) وتهيئة بيئة تكفل تقديم الخدمات والبنى الأساسية الريفية. وهذا يعنى تحولاً كبيراً في التركيز في عمل المنظمة على مستوى التنمية الريفية والزراعية في مجالات السياسات، والتجارة، والمؤسسات والإنتاج. لذا، يجب أن تكون نقطة الانطلاق لاستراتيجية المنظمة وتحليلها تحولاً في الأهداف المتوخاة.

591- وهكذا ينبغي تعديل العمل التقني للمنظمة على نحو أكثر مرونة بحيث يواكب الاحتياجات والأولويات المتغيرة. فتحديات اليوم ليست هي تحديات الغد. والمنظمة بحاجة أيضاً إلى أن تنعم النظر في كل نموذج إنمائي جديد، وفي حالات الطوارئ العالمية عليها أن تقترح السؤال التالي: ما هي الجوانب في كل نموذج جديد التي لا تعدو أن تكون مجرد بدعة، وما هي الجوانب التي تتطلب تنفيذاً جاداً؟. ويجدر بالمنظمة أيضاً مع كل تغيير في جدول الأعمال العالمي بدءاً من التنوع البيولوجي وحتى التغير المناخي وتحرير التجارة، أن تستجيب لأهمية هذه القضايا وأن تتناولها بالتحليل والتمحيص في سياق اختصاصها، ونقاط قوتها النسبية، مع مراعاة جمهورها المستهدف من الجياع وسكان الريف، وصناعات الأغذية في العالم. ويتناول الفصل الثامن الخاص بالإدارة مسألة العمل على تحقيق مزيد من المرونة.

592- وعلى النقيض من ذلك، فإن ميزانية منكمشة مقترنة بالتزامات تجاه الموظفين الحاليين من ذوى المعارف والمهارات الخاصة، يجعل تغيير الأولويات مسألة أكثر صعوبة، مقارنة بميزانية متوسعة يمكن في إطارها تخصيص موارد إضافية لمجالات الأولوية. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه فيما يتعلق بنسبة الميزانية التي تتحكم فيها المنظمة تماماً (أي البرنامج العادي)، أدخلت المنظمة بعض التعديلات على نسبة الموارد المخصصة لمجالات العمل المختلفة. ومع ذلك لم تكن تلك القرارات قاطعة ولم تكن جذرية على الإطلاق. (الجدول 2-3) وبدأ أن التغييرات كانت تعكس إلى حد كبير الأولويات التي أعرب عنها الأعضاء، والأولويات طبقاً للحاجة، والميزة النسبية للمنظمة، والأداء وفقاً لما خلص إليه التقييم الخارجي المستقل من استنتاجات. وهناك استثناءات لذلك. فقد استنتج التقييم أن البرنامج المشترك بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية لا يحظى إلا بأولوية منخفضة، بدون زيادة كبيرة في الموارد، وأن الأراضي والمياه والإحصائيات الأساسية والثروة الحيوانية تبرر أولوية أعلى. وعلى الرغم من أن المنظمة قد استكشفت أيضاً صيغاً مختلفة لتقوية العمل عبر شعبها والعمل المشترك بين إداراتها، إلا أن عدم تخصيص موارد إضافية على سبيل الأولوية لأنشطة الشعب المختلفة، يطرح مشكلة كبيرة.

593- ومن الواضح أن المنظمة تقدم مساهمتها الأكثر تفرداً لصالح البلدان النامية في المجالات التي يمكن فيها لنقاط قوتها المعيارية أن تستجيب للاحتياجات القطرية فيما يتعلق بوضع السياسات وبناء القدرات. ويصدق هذا أيضاً على دور المنظمة في مكافحة الأمراض الحيوانية وطوارئ الآفات الزراعية. ويمكن للعمل الرائد أن يكون له مكان في هذا الإطار، ولكنه لا يدخل ضمن مجالات الميزة النسبية للمنظمة. ولم تتضح الأدلة بعد على التأثيرات المستدامة واسعة النطاق إلا في حالة الإدارة المتكاملة للآفات والمدارس الميدانية للمزارعين. وليس وارداً أن تتمكن المنظمة من حشد الموارد

لتكرار هذا المثل مستقبلا. وقد نشأ هذا عن برنامج ميداني للمنظمة يتسم بالضخامة والتنوع نسبيا، وحيث ثبت أن من الصعب تكرار واستدامة مبادرات أخرى كثيرة. ومع ذلك فإذا كانت المنظمة تريد تحقيق تأثيرات في دعم السياسات وبناء القدرات، فستكون بحاجة إلى المزيد من الموارد والمشاركة للوفاء بهذا الغرض.

594- وقد اتضح أن الأهداف الثلاثة للإطار الاستراتيجي لعمل المنظمة من أجل تقديم الدعم للبلدان الأعضاء، تتسم بالمتانة والشمول، وتشكل مصدرا محتملا للتركيز و التكافل المتبادل وإن كان الهدف الأول يحتل مكان الصدارة. وهي تشكل أساسا ومنطلقا للمنظمة لوضع إطار للوسائل والغايات فيما تضطلع به من عمل:

- (أ) القضاء على الجوع وسوء التغذية؛
- (ب) الزراعة كعامل مساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- (ج) الإدارة المستدامة لقاعدة الموارد الطبيعية للأغذية والزراعة.

595- التوصية: 3-1: ينبغي للأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء الواردة في الإطار الاستراتيجي للفترة 2000-2015 أن تكون هي الأهداف الأساسية في تحليل تراتبية الإطار المنطقي للوسائل والغايات، بالنسبة إلى المنظمة. وينبغي أن يوضع تحت تصرف مساعدي نائب المدير العام المقترح تعيينهم مسؤولين عن البرامج التقنية والمكاتب الميدانية، جزء صغير نسبيا من الميزانية التقنية الإجمالية للمنظمة المتاحة لهم (ربما 10 في المائة)، لتخصيص ميزانية للحوافز في العمل المتعلق بالهدف الذي يتحملون مسؤوليته، لا سيما العمل المشترك بين مختلف الشعب والإدارات. وينبغي أن يكون ذلك مجال أولوية لتخصيص الموارد من أجل المساعدة على تعزيز الجمع بين التخصصات (انظر أدناه).

596- وثمة قضية أخرى ذات صلة بالموضوع وهي التركيز. ولم تجد المنظمة سبيلا إلى الإلغاء الصريح لبعض مجالات العمل التقني، فقد قاوم التحالف القائم بين أعضاء الأمانة المعنيين وأعضاء الهيئات الحكومية المعنية إلغاء أي شيء. وكلما أضيفت مجالات جديدة أو نقلت الموارد الشحيحة تدريجيا إلى مجالات ذات أولوية أعلى، حرمت مجالات أخرى تدريجيا من الموارد مما أدى بها إلى فقدان فعاليتها إلى حد كبير. وحتى لو حدثت أخطاء في الاختيارات، فإن من الأفضل الحفاظ على كتلة حرجة أو قاعدة أساسية في مجالات معينة بدلا من إتباع هذا النهج بصورة شاملة. ويتعين الحفاظ على الموارد غير المخصصة للموظفين، والحفاظ على الوظائف أيضا. ويمكن للتجميع في المجالات التقنية للمنظمة، أن يعزز مجالا من مجالات العمل ولا يمتنع منه، من خلال إتباع نهج لا يغلب عليه طابع التشتت والتناثر.

597- والقوة العظمى للمنظمة إنما تكمن في إنها منظمة تضم عددا أكبر من المهنيين المعنيين بالأغذية والزراعة، مقارنة بأي منظمة دولية أخرى. ومع ذلك فإن عدد الاختصاصات المنفردة التي يتوافر فيها أيضاً أكبر عدد من المتخصصين، قد انخفض على نحو مطرد. وهكذا فإن إحدى أهم نقاط قوة المنظمة هو قدرتها على العمل الشامل والمتكامل. وقد بذلت المنظمة جهودا كثيرة لمواجهة المشاكل التي نشأت عبر الإدارات والشعب. وتوخت في أدائها لهذه المهمة إنشاء وحدات جديدة لتعميم المفاهيم والعمل في مجالات معينة مثل مراعاة المنظور الجنساني وبعض جوانب البيئة. واستخدمت أيضا الأموال الخارجة عن الميزانية لاستحداث مفاهيم مثل سبل المعيشة المستدامة (المملكة المتحدة).

وحصلت بعض البرامج التي تشمل عددا من الوحدات على تمويل متواضع من البرنامج العادي، كما حصلت مجالات لها موارد مثل إعادة التأهيل المباشر في فترات ما بعد الطوارئ، على اهتمام من الإدارات المختلفة. وكانت مجموعات العمل المختلفة المشتركة بين الإدارات و "مجالات الأولوية للعمل الجامع للتخصصات" أدوات ووسائل لبلوغ هذه الغاية. وكان الهدف من المشروعات الممولة من هولندا والنرويج هو ربط العمل المعياري بالعمل الميداني بمزيد من الفعالية، والإسهام بقسط أكبر في العمل الجامع للتخصصات. وقد أسهم بعض هذا العمل فعلا في إحداث مزيد من التجزئة، إذ أن الوحدات المختلفة التي أنشئت أصلا لأداء دور تنسيقي ولتعميم مفاهيم معينة (مثل المنظور الجنساني، والبرنامج الخاص للأمن الغذائي، ومصلحة التنمية المستدامة سابقا، والإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئية حاليا) تحولت تدريجيا إلى برامج قائمة بذاتها. وخلص التقييم الخارجي والمستقل إلى وجود توافق شامل في الرأي على أنه يمكن تحقيق المزيد، إلا أن هيكل الحوافز فيما يتعلق بالتقدير والموارد لا يساعد كثيرا على بلوغ هذا الهدف.

598- وأعد فريق التقييم الخارجي المستقل مجموعة من التوصيات لتشجيع إتباع نهج متكامل، وحوافز لتعزيز التكامل والدمج عبر التخصصات، مع تجميع الوحدات للحد من التجزئة والتشتت، و الجمع بين الكتل الحرجة مع إحداث تغيير في مواقع بعض الوحدات لتعظيم أوجه التآزر (انظر المناقشة والتوصيات في الفصول السادس والسابع والثامن).

599- التعاون التقني على المستويين القطري والإقليمي: لم يجد التقييم الخارجي المستقل أدلة على وجود مصادر أخرى للتعاون التقني أكثر فعالية بوجه عام من المنظمة. ولكنه وجد من الأدلة ما يفيد أن المنظمة لم تعمل على تعظيم قدراتها الكامنة على الأداء الجيد في هذا المضمار أو تعظيم ميزات النسبية. ويلاحظ أن برنامج المنظمة ليس مركزا على نحو كاف، بالنظر إلى ما لديها من موارد محدودة. ومن المؤكد أن التعاون التقني للمنظمة يسهم في التنمية إلا أن التأثير ليس واضحا للعيان، لأنه ينصب على مشروعات صغيرة نسبيا. وهي لا تغطي الكثير، ولكنها تمثل مساهمة محدودة في القضايا الرئيسية التي تواجه بلدا ما. وتتنضح تأثيرات توزيع الموارد المحدودة على أعمال كثيرة، في شبكة ممثليات المنظمة، حيث تترك الوظائف شاغرة لفترات طويلة، بينما لا يتوافر لهذه الممثلات سوى موارد ضئيلة لا تمكنها من أداء الكثير. وإن ضمان وحدة الدعم التقني للبلدان مسألة مستحيلة، في ظل هيكل يكون فيه الموظفون التقنيون الأفراد مسؤولين أمام وحدات تقنية مختلفة في المقر (انظر الفصل الخامس). ويلاحظ كذلك أن تركيز المنظمة لمواردها التقنية على بلدان معينة تتوافر لديها إمكانات النمو والتعلم المعياري، لم يحظ بالعناية الواجبة.

600- التوصية 2-3: في سياق موضوعات العمل ذات الأولوية التي نوقشت أعلاه، يوصى بأن تعقد شراكات مع بلدان نامية وجهات مانحة مختارة لتوجيه عناية مركزة في مجالات عمل معينة اتفق على أنها ذات أولوية كبرى للبلدان النامية المعنية، والتي تتوافق مع أولويات المنظمة في هذا الموضوع. وينبغي أن يكون التركيز قدر المستطاع على البلدان الشريكة الملتزمة بالعمل في عدد من الموضوعات، من أجل زيادة كفاءة استخدام موارد المنظمة وإحداث التأثيرات المحتملة لصالح البلدان المعنية. وسيتماشى هذا العمل بطبيعة الحال مع الإطار الوطني المتفق عليه للأولويات المتوسطة الأجل، وينبغي تطويره إلى أقصى حد ممكن بحيث يتمشى مع أولويات منظومة الأمم المتحدة في إطار عمل الأمم المتحدة



للمساعدة الإنمائية. وسيولى هذا العمل أولوية لأقل البلدان نمواً في أفريقيا، لاسيما فيما يتعلق بالقضاء على الجوع وسوء التغذية. والمضي قدماً صوب النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل و:

- (أ) ينبغي التشديد بدرجة أقوى على الأطر الوطنية للأولويات المتوسطة الأجل، ودمجها بقوة في نهج "التنفيذ كأهم متحدة واحدة". وسوف تستعيد الأطر مقاصدها الأصلية باعتبارها تضم مجموعة من الأولويات الوطنية المتطورة توافق المنظمة على العمل وفقاً لها مع البلد المعنى في الأجل المتوسط. وسيجرى تطوير هذه الأطر عن طريق الحوار مع الحكومة وأعضاء آخرين في المجتمع الدولي، ومع أطراف فاعلة أخرى غير مرتبطة بالدولة عند الاقتضاء. ويجب أن تتلاءم مع نقاط قوة المنظمة، وتتولى توجيهه ممثلية المنظمة في الميدان، وليس بواسطة فرق تخطيط من المقر أو المكاتب الإقليمية؛
- (ب) ينبغي لفرق الدعم التقني الإقليمية وشبه الإقليمية أن تعمل ككيان واحد وأن تقدم مساعدة مباشرة إلى البلدان الأعضاء مع التشديد على المجالات التي تتمتع فيها المنظمة بميزة نسبية، بما في ذلك نقاط قوتها المعيارية. وهكذا فإن أعضاء الفرق لن يكونوا مسؤولين كأفراد أمام الإدارات والشعب المختلفة، وإن كانوا سيحتفظون "بموطن تقني" يجمع شملهم (انظر الفصل السادس). وسيحدد برنامج عملهم بالاتفاق مع بلدان الإقليم الفرعي الذي يخدمونه، وليس انطلاقاً من المقر؛
- (ج) ينبغي لبرنامج التعاون التقني بالمنظمة أن يواصل عمله كبرنامج موجه لتلبية الطلبات ذات الأولوية ضمن إطار الأولويات الإجمالية للمنظمة وأطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل المعتمدة. وينبغي تثبيت الأموال عند نسبتها الحالية من الميزانية الإجمالية، كما ينبغي ألا يعامل البرنامج كصندوق للاحتياطي، ويصدق ذلك أيضاً على أي برنامج تقني آخر للمنظمة. والواقع أن معاملته على هذا النحو سينال من سمته الأساسية وهي القدرة على الاستجابة في الوقت المناسب. وينبغي تخصيص مبالغ إشارية على أساس الأقاليم، على أن يجري إبلاغ البلدان في كل إقليم بتلك المبالغ. وينبغي إزالة القيود المفروضة على الاستعانة بالخبرة الدولية، توخياً للمرونة. وينبغي أن تكون سلطة الموافقة موكلة إلى الممثل الإقليمي من دون الحاجة إلى الرجوع إلى المقر. وتحدد مشاريع التعاون التقني النتائج المتوخاة والمخرجات المرتقبة وتبقى خاضعة لعمليات مراجعة وتقييم لاحقة<sup>109</sup>.

#### إدارة المعرفة وتأمين توافر المعرفة للمستخدمين

601- إدارة المعرفة: تتمثل المهمة الرئيسية للمنظمة في العمل على إتاحة معرفة العالم عن الأغذية والزراعة لكل من هم في حاجة إليها وعند الحاجة إليها، وبالشكل الذي يساعدهم على النفاذ إليها واستخدامها. وتلك مهمة متعددة الجوانب تشمل أدوار تسهيل المعرفة وتجميعها وإنتاجها، فضلاً عن نشرها والإبلاغ عنها. وقد أتاحت ثورة الإنترنت المستمرة فرصاً كثيرة جديدة، وساعدت على ظهور طرائق جديدة تماماً لابتداع المعرفة وتوزيعها. وقد أتاحت الإنترنت للمنظمة باعتبارها مؤسسة مبدعة وجامعة وناشرة للمعرفة، فرصاً جديدة لبناء شراكات على المستويين الفردي

<sup>109</sup> تدابير المراقبة والمصادقة اللاحقة هي تلك التي تتخذ بعد وقوع الحدث موضع المراقبة (أي بصورة رجعية).

والمؤسسي، بعدما انخفضت إلى حد كبير تكاليف الاتصالات والمعلوماتية. وأدى هذا التطور أيضا إلى نشوء فئة "من يملكون" وفئة "من لا يملكون" على المستوى التكنولوجي، كما أدى إلى مشكلات تخمة المعلومات، بحيث أصبح المستخدمون يواجهون صعوبات في تمييز المعلومات الصالحة من المعلومات العديمة الجدوى أو الأقل فائدة. ولكن هذه الأداة التكنولوجية، التي يجرى الخلط بينها وبين إدارة المعرفة ذاتها، لم تتغير. وفيما يلي بيان الأدوار الأساسية للمنظمة فيما يتعلق بإدارة المعرفة ذات الصلة بالأغذية والزراعة:

- (أ) المناصرة والاتصال والإعلام العام؛
- (ب) تنمية المعرفة ونشرها من خلال التعاون التقني؛
- (ج) ابتداء المعرفة من خلال التجميع والتحليل، وما إلى ذلك؛
- (د) تجميع المعرفة ونشرها عن طريق المطبوعات الورقية وعبر الإنترنت.

602- وقد طورت المنظمة بوعي أو بدون وعي كيانا متكاملًا لتوليد المعرفة وإدارتها ونشرها، بما في ذلك المركز العالمي للمعلومات الزراعية (وايسنت) والوصول إلى البحوث الزراعية العالمية على الإنترنت (AGORA). وعلى الرغم من وجود عناصر استراتيجية في النفاذ إلى البحوث الزراعية على الخط (AGORA) إلا أنه لا توجد استراتيجية شاملة لإدارة المعرفة عبر الشبكات. وإن عضوية المنظمة في حد ذاتها تلزم البلدان بتقديم إحصائيات أساسية. وتقدم هيئات مصائد الأسماك، والاتفاقيات الدولية لوقاية النباتات الملزمة من الوجهة القانونية، أمثلة على الالتزام القانوني بتشار المعلومات. وقد استحدثت المنظمة المكنز الزراعي المتعدد اللغات الذي يستخدم على نطاق واسع من أجل الفهرسة الموحدة والتصنيف الموحد للمعرفة الزراعية. وقد أتيحت المعرفة العالمية إلى حد ما من خلال النفاذ إلى مكتبة المنظمة عبر الإنترنت.

603- ويظهر الاستعراض السابق أن المنظمة خطت خطوات كثيرة هامة في إدارة المعرفة التي تنتجها هي نفسها، ولكنها لم تتناول على نحو كاف التحدي الأكبر المتمثل في سياسة المعرفة العالمية. وكان المفهوم الأساسي الكامن وراء إنشاء المركز العالمي للمعلومات الزراعية، هو أن يكون المركز وسيطا لنقل المعرفة العالمية من خلال بوابة تتيح المعرفة الأساسية عن الأغذية والزراعة من مختلف المصادر لكل من يحتاجون إليها. ولكن هذه المهمة تضطلع بها الآن أدوات البحث التي استحدثت بفضل التقدم التكنولوجي. وبعد ذلك ركزت البلدان الأعضاء والأمانة تفكيرها إلى حد كبير على ما ينبغي للمنظمة أن تفعله حيال المعرفة، وليس على سياسة المعرفة العالمية. ولكن دور الحوكمة العالمية للمنظمة ما زال يقتضي منها أن تضطلع بدور في مجال السياسات من خلال السعي لتحقيق التوازن في المصالح بين توليد المعرفة، وكثيرا ما يكون ذلك في القطاع الخاص، وتوافر المعرفة في المجال العام، لاسيما لأقل البلدان نموا. وينبغي للمنظمة أيضا أن تسهل تقاسم المعرفة وتبادلها بما في ذلك البناء على العمل الذي اضطلع به مؤخرا بشأن شبكات المعرفة المواضيعية. ومع ذلك، وباستثناء الموارد الوراثية النباتية وربما المصائد، لم يجد التقييم أدلة على أن المنظمة قامت بتحليل قضايا السياسات بطريقة منهجية أو تحليل الدور الممكن للمنظمة في تأمين تيسر المعرفة والنفاذ إليها. وتظل هذه القضية تحتل مكانها في صميم اختصاص المنظمة العالمي فضلا عن أنها ذات صلة بالميزة النسبية والحوكمة الرشيدة.

604- التوصية 3-3: ينبغي للمنظمة أن تضطلع بدور في مجال السياسات من خلال السعي لتحقيق التوازن في المصالح بين توليد المعرفة، وكثيرا ما يكون ذلك في القطاع الخاص، وتوافر المعرفة في المجال العام، لاسيما لأقل البلدان نموا. وينبغي للمنظمة أيضا أن تسهل تقاسم المعرفة وتبادلها. ولا بد من وضع رؤية استراتيجية لهذا الغرض تركز على التنمية في مجالات معينة من مجالات الوصول إلى المعرفة. وربما ينبغي توجيه عناية خاصة إلى ما يلي:

- (أ) قضايا حقوق المؤلف، واحتياجات أشد البلدان فقرا؛
- (ب) تقدير قيمة المواد، والتعاون مع مقدمي خدمات أدوات البحث من خلال تبسيط مواقع المعلومات الجيدة؛
- (ج) توافر المواد بلغات غير اللغة الإنكليزية؛
- (د) تعزيز الحوار مع جهات أخرى للتعاون التقني، ومعظمها يضم مقاولين في القطاع الخاص.

605- وتعتبر المناصرة والاتصال مسألتين أساسيتين لتمكين المنظمة من الوفاء برسالتها. وقد شهدت السنوات الأخيرة تقدما نحو استراتيجية أكثر تكاملا واتساقا في هذا المضمار، ولكن هذه العملية لم تكتمل حتى الآن. ولا بد للإدارات التقنية في الأقاليم والبلدان أن تصدر رسائل بشأن السياسات، وأن تحث على وضع جدول أعمال عالمي بشأن مناصرة السياسات. وفيما يتعلق بعمل المنظمة بوجه أعم، خلص التقييم إلى ضرورة تحقيق تقارب في وجهات النظر بشأن عدد محدود من الموضوعات أو الأهداف. وينبغي دمج الاتصال والمناصرة ضمن هذه الأولويات التي ينبغي بناء برنامج شامل وموحد لها. وينبغي أن يمهّد ذلك لإعداد جداول أعمال الاجتماعات، وموضوعات اليوم العالمي للأغذية، وتغطية تقرير حالة الأغذية والزراعة. وما إلى ذلك. ولا بد من صياغة الرسائل الرئيسية من خلال عملية يغلب عليها الطابع الجماعي. وإن مصداقية المنظمة، ونجاحها في نهاية المطاف، فيما تبذله من جهود للمناصرة، إنما يتوقفان على صحة الأدلة التي تستند إليها، وعلى ما تبديه من حساسية وتقدير إزاء الجماهير والبيئات المختلفة المستهدفة.

606- وفي التحالف الدولي لمكافحة الجوع، دخلت المنظمة في شراكة مع الوكالات التي تتخذ من روما مقرا لها ومع المجتمع المدني لتعزيز التدابير المتخذة لمكافحة الجوع على الصعيدين العالمي والوطني. والشراكة الحقيقية، ويشمل ذلك الشراكة في اليوم العالمي للأغذية مع وكالات الأغذية المتمركزة في روما ومع المجتمع المدني، ينبغي أن تحتل مكانا رئيسيا في الاستراتيجية الشاملة للمنظمة في مجال الاتصال. وستواصل المنظمة الاحتفاظ بمجالات مصالح أوسع نطاقا مقارنة بالصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي، ولكن وحدة الهدف التي تجمع بين الوكالات الثلاث ينبغي أن تكون كافية لإعداد برنامج مشترك كامل ليوم الغذاء العالمي والبرنامج المشترك للسفر وتليفود. وإن تشجيع التعاون الوثيق مع التحالف الدولي لمكافحة الجوع والمنظمات غير الحكومية المشاركة لمن شأنه أن يدعم هذه العملية.

607- ولا بد من تسريع وتيرة الانتقال من نشر المعلومات بطريقة تقليدية إلى الإدارة الحديثة للاتصال. وفي هذا المجال كما في غيره من مجالات عمل المنظمة، لا بد أن تكون المنظمة على استعداد لولوج آفاق جديدة بما يكتنفها من مخاطر ولدعم النقاش، شريطة أن تكون التحليلات التي تستند إليها في هذه المساعي شاملة ومنزهة عن الغرض. وينبغي الربط الجيد بين إعداد الرسائل الخاصة بالسياسات والأدوات اللازمة لتنفيذها.

608- التوصية 3-4: ينبغي للمنظمة أن تضع الآن استراتيجية شاملة حقيقية للاتصال والمناصرة من خلال عملية يغلب عليها الطابع الجماعي وتعتمدها الأجهزة الرئاسية:

(أ) ينبغي لهذه الاستراتيجية أن تركز مجمل موارد المنظمة لإحداث تأثيرات رئيسية من خلال الحملات، مع تسهيل عمليات الإبلاغ المتكامل للرسائل الأكثر تفصيلاً للسياسات التقنية. ولابد من تحقيق تقارب في وجهات النظر بشأن عدد محدود من الموضوعات أو الأهداف المركزية المتعلقة بالمناصرة، وقد يوفر ذلك نقطة مركزية لإطلاق برنامج شامل وموحد متعدد الاتجاهات والآفاق، ولكنه يشمل جداول أعمال الاجتماعات، وموضوعات يوم الأغذية العالمي، وتغطية التقرير عن حالة الأغذية والزراعة. وما إلى ذلك. وينبغي قدر المستطاع أن تتمشى هذه الموضوعات مع الموضوعات ذات الأولوية العامة للمنظمة كلها (نوقشت هذه المسألة أعلاه) وينبغي لهذه الاستراتيجية أن تقوم على الشراكة مع الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها من أجل إصدار رسائل مشتركة أساسية، كما ينبغي توجيه اليوم العالمي للأغذية، وبرنامج تليفود، وبرنامج السفراء.. وما إلى ذلك، نحو هذا الهدف المشترك؛

(ب) إن جهود المناصرة الموجهة إلى الجمهور العام لها مكان أيضاً في هذا المسعى. ومع ذلك فقد حان الوقت لاتخاذ قرار بشأن ما إذا كان ينبغي المضي قدماً في توسيع وتطوير هذا المجال من عمل المنظمة، بحيث يتسنى إدراجه على نحو أوثق في الاستراتيجية الشاملة للاتصال العام، أو التخلي عن ذلك تماماً مثلما حدث بالنسبة إلى مبادرات مختلفة سابقة. وإذا قررت المنظمة توسيع العمل في هذا المجال، بما في ذلك جمع التبرعات، فينبغي في هذه الحالة إنشاء مؤسسة منفصلة في إطار المنظمة، تكون متحررة من إجراءات المنظمة وقائمة على الدعم الذاتي. ويوصى بأن تدعم المنظمة إنشاء هذه المؤسسة لفترة أربع سنوات على وجه التحديد (فترتا عامين). وإذا تبين بعد انقضاء هذه الفترة، أن إنشاء المؤسسة لم يكتمل وأنها غير قادرة على الاعتماد على نفسها، ينبغي عندئذ إلغاء هذا المشروع (انظر الفصل الرابع).

609- يعتبر توفير الإحصائيات والبيانات الأساسية إحدى الوظائف الرئيسية لمنظومة الأمم المتحدة، ووظيفة أساسية للمنظمة في مجالات اختصاصها. وهذه وظيفة تتعلق أساساً بسلع عامة، بالمعنى الدقيق للمصطلح، ولا توجد مصادر أخرى بديلة هامة لتوفير مثل هذه المعلومات. وكلما أحرزت البلدان تقدماً على درب التنمية فإنها تعتمد بصورة متزايدة على هذه البيانات لإجراء تحليلاتها الخاصة. وفيما يتعلق بأقل البلدان نمواً، فإن مثل هذه البيانات تعتبر ركيزة التحليل الأساسي للخيارات في مجال السياسات من أجل استخدامها لدعم السياسات في نهاية المطاف. وتعتبر المعلومات عن إمدادات الأغذية وانعدام الأمن الغذائي والتعرض له، ذات قيمة جوهرية لأقل البلدان نمواً، من أجل تأمين أغذية كافية لسكانها. ويلاحظ أن النسبة التي حصل عليها العمل الإحصائي الأساسي من الميزانية العادية للمنظمة قد تناقصت على نحو مطرد. أما المعلومات الخاصة بالأمن الغذائي فقد حصلت على نسبة أكبر. كما قدمت الموارد الخارجة عن الميزانية الدعم للمعلومات عن الأمن الغذائي، ولكن ذلك لا يصدق على الإحصائيات الأساسية التي

تلقت دعماً أقل. وقد أمكن تطوير النظم القائمة على المرجعية الجغرافية لقواعد بيانات الموارد الطبيعية في بعض المجالات، بموارد خارجة عن الميزانية أيضاً، إلا أن قطاع موارد الأراضي واستخدامها لم يحظ بالعناية الواجبة.

610- التوصية 3-5: ينبغي إيلاء مزيد من الأولوية لتوفير البيانات والإحصائيات الأساسية. وفي العمل الإحصائي بالمنظمة الذي استمر طوال ستين عاماً، حدث تطوير في النظم الإحصائية الأساسية، ولكن هذا العمل لم يكن موضع تفكير ومراجعة على نحو معمق. وقد حان الوقت لإجراء فحص شامل للاحتياجات الإحصائية في القرن الحادي والعشرين، ولتحديد أفضل السبل الكفيلة بتلبيتها. وهذه المراجعة الأساسية ينبغي أن تستعين على نطاق واسع بالمنتفعين بهذه الخدمات، وأن تنطلق من الاحتياجات إلى المعلومات: من يحتاج هذه المعلومات ولأي غرض. ومن ثم ينبغي النظر في كيفية ترشيد مخرجات البيانات واحتياجاتها من أجل الحصول على بيانات جديدة أو مجموعات بيانات مستحدثة. وعلاوة على ذلك:

- (أ) فيما يتعلق بإحصائيات المحاصيل والثروة الحيوانية يمكن تحقيق فوائد كثيرة من خلال الدمج المبكر مع معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض له، ونظم الإنذار المبكر. وينبغي أيضاً دمج معلومات التغذية؛
- (ب) ينبغي إيلاء مزيد من الأهمية إلى تقوية الشراكات مع المنظمات الأخرى، ولاسيما في الإحصائيات الأساسية المتعلقة بالمحاصيل والثروة الحيوانية؛
- (ج) ينبغي تقوية قواعد البيانات القائمة على المرجعية الجغرافية بشأن الموارد الطبيعية، لا سيما فيما يتعلق بالأراضي واستخدامها؛
- (د) ينبغي إيلاء مزيد من العناية أيضاً للمياه العذبة، ولكن هذا مجال تعمل فيه منظمات كثيرة أخرى، لذا تعتبر الشراكة فيه مسألة أساسية.

611- تشكل نظم المعلومات والمطبوعات عنصراً رئيسياً في النظام الذي تستخدمه المنظمة لتجميع التحليلات ونشر المعرفة. وهذه النظم هي الركيزة الأساسية للعمل التقني للمنظمة، ولتنفيذ المعاهدات والاتفاقات، واجتماعات المنظمة الخاصة بالسياسات، والمسائل التقنية. وإن عدم التمكن من النفاذ إلى وثائق المنظمة في البلدان ذات الإمكانيات الحاسوبية المحدودة، مسألة تستدعي القلق. وينبغي أيضاً إيلاء عناية عاجلة فيما يتعلق بالسياسات لمسألة اللغات التي تنشر بها المطبوعات والمعلومات. فمن المعلوم أن الوثائق الرئيسية المقدمة إلى الأجهزة الرئاسية واجتماعات أخرى تصدر بجميع اللغات المستخدمة في المنظمة. ويتعين على المنظمة أن تتبع نهجاً انتقائياً في الوثائق التي تنشرها بأكثر من لغة، بالنظر إلى قيود الميزانية الشديدة والتكلفة العالية المترتبة على ذلك. وفيما يتعلق بتحديد اللغات التي تصدر بها وثائق أخرى. سواء على شبكة الويب أو في طباعات ورقية، فإن الصورة تبدو مختلفة إلى حد كبير، ويترك هذا الأمر أساساً لضغوط الإدارة العليا، والأولوية التي يوليها مختلف المدراء التقنيين للترجمة.

612- التوصية 3-6: يتضح من ثم أن استبقاء وتقوية نظم المعلومات مسألة جوهرية لأداء المنظمة لدورها، ويتطلب موارد كافية، ويوصى أيضا بما يلي:

- (أ) ينبغي توفير مزيد من نسخ المطبوعات الورقية لأقل البلدان نموا نظرا لما تواجهه هذه البلدان من صعوبات حتى الآن في النفاذ إلى الإنترنت والأجهزة الحاسوبية؛
- (ب) ينبغي إنعام النظر في طرائق تنفيذ سياسة اللغات. والوثائق الرئيسية للأجهزة الرئاسية واللائمة لاجتماعات أخرى تصدر بجميع لغات المنظمة. ولكن لم يتضح حتى الآن الوثائق التي ينبغي نشرها على الويب أو في نسخ ورقية باللغات المختلفة. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه بالإضافة إلى وثائق الاجتماعات الرئيسية، ينبغي الاتفاق على ميزانية لكل لغة على حدة. وفي إطار كل ميزانية ينبغي لمجموعة تمثل مستخدمي كل لغة من أن تقرر أوجه استخدام الأموال المخصصة للترجمة؛
- (ج) ربما تكون هناك مزايا في إنشاء مواقع منفصلة بديلة على شبكة الويب للغة الصينية واللغة العربية، في البلدان/الأقاليم المعنية. والوثائق الصادرة بهاتين اللغتين على المستويين الفردي والمؤسسي على الموقع المركزي، مع إقامة وصلة للموقع البديل (من الواضح أن استخدام الوثائق الصادرة بالعربية والصينية في موقع المنظمة على شبكة الويب منخفض جدا).

613- دعم الاستثمار: إذا كانت المنظمة تريد دعم التنمية السليمة للاستثمار، فإن عليها أن تعمل على نحو وثيق مع البلدان الأعضاء التي تقتض من مؤسسات التمويل الدولية، ومع هذه المؤسسات ذاتها، لاسيما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية الذي يكرس جهوده للإقراض الزراعي، والبنك الدولي الذي قدم في 2005 ما يعادل 60 في المائة من مجمل الإقراض الزراعي من مؤسسات التمويل الدولية<sup>110</sup>. ومن المعروف تاريخيا أن خدمات مركز الاستثمار قد أتاحت للمنظمة منفذا لم يكن بإمكانها ولوجه لولا هذه الخدمات، ولكن أهمية هذه الوصلة وفائدتها تتناقضان بصورة مطردة وتستخدم المنظمة موارد البرنامج العادي لدعم استخدام مؤسسات التمويل الدولية لموظفيها وخبرائها الاستشاريين. ومن المعتقد بوجه عام أنه لولا هذا الدعم، لعمدت هذه المؤسسات إلى تقليل من استخدامها لخدمات المنظمة.

614- التوصية 3-7: كي يستمر مركز الاستثمار في العمل، يوصي فريق التقييم الخارجي المستقل المنظمة بأن تضع استراتيجية جديدة وواضحة لدورها في دعم البلدان النامية لتمكينها من تحديد أولوياتها ونهجها وخططها في مجال الاستثمار، بما في ذلك ما يتعلق بأوراق استراتيجية الحد من الفقر. وإن تنفيذ هذه الاستراتيجية الجديدة سيتطلب وجود نهج متكاملة تتجاوز مركز الاستثمار، لاسيما فيما يخص السياسات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية، والفرص والحدود التقنية في مجال الاستثمار وأساليب عمله الحالية. ولا بد لذلك من أن يشمل إيلاء العناية بصورة أولوية إلى احتياجات البلدان الأطول أجلا، ولاسيما الفرص والقيود السياسية والتقنية على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية بالنسبة إلى إمكانات الاستثمار. وينبغي إبرام اتفاقات جديدة مع مؤسسات التمويل الدولية كي تستمر

<sup>110</sup> البنك الدولي، 2006، الوصول إلى الفقراء في المناطق الريفية: استراتيجية جديدة للتنمية الريفية.

علاقات مركز الاستثمار مع تلك المؤسسات، وعلاوة على ذلك، يتعين السعي من أجل الحصول على موارد خارجة عن الميزانية في الأجل الطويل لتكملة موارد البرنامج العادي، من أجل تقديم المساعدة المباشرة للبلدان. فيسعى بالتالي دور المنظمة إلى بناء شراكة بين البلدان ومؤسسات التمويل الدولية والجهات المانحة الأخرى من أجل تحسين استراتيجيات الاستثمار وحزم السياسات ذات الصلة؛ وكذلك:

- (أ) ينبغي وقف الدعم المقدم من الميزانية العادية الحالية للمنظمة إلى أنشطة مركز الاستثمار خارج نطاق هذه الاستراتيجية فور إعدادها والموافقة عليها؛
- (ب) فيما يتعلق بالصندوق الدولي للتنمية الزراعية، لابد من اتخاذ تدابير على المستوى السياسي لبناء تعاون وطيء. ويمكن أن يسفر هذا عن تزويد الصندوق ليس فقط بما لدى المنظمة من خبرة على المستوى التقني وعلى صعيد السياسات، ولكن أيضا بالدراية والحضور القطري لكي يصبح شريكا للبلدان على المستوى الاستراتيجي؛
- (ج) في ظل استمرار ارتفاع التسليف من البنك الدولي للزراعة، سيكون من الأهمية بمكان أن تربط المنظمة هذه الشراكات المركزة على البلدان بقدرة البنك على التسليف. وسيكون من المهم أيضاً السعي بسرعة إلى إقامة علاقة استراتيجية مناسبة مع مصرف التنمية الأفريقي سعياً منها إلى توسيع دورها بقدر كبير في الزراعة والتنمية الريفية في أفريقيا؛
- (د) ينبغي للمنظمة في الوقت نفسه أن تؤكد قدرتها على تقديم مدخلات جيدة للاستثمار في المجالات البازغة التي توفر فرص عمل من خلال القيمة المضافة وفي عمل السياسات على المستوى الأعلى المتعلق بالاستثمار، ودعم الجهات المانحة. وهذا يقتضي من المنظمة أن تستعين بموظفين رئيسيين متمرسين ممن تتوافر لديهم الخبرة المطلوبة.

615 - الدعم المقدم من المنظمة في حالات الطوارئ: سيخصص حوالي ربع الإنفاق الإجمالي للمنظمة لأنشطة الاستجابة للطوارئ للفترة 2006-2007، ومعظم هذه المصروفات الطارئة تأتي من مساهمات من برنامج التعاون التقني. وتضطلع المنظمة بدور هام في الاستجابة للطوارئ وإعادة التأهيل، وهو دور أساسي بالنسبة إلى هدف المنظمة المتمثل في مواجهة حالات الجوع الحاد والفقر الشديد. وإن نقاط القوة النسبية للمنظمة سواء كانت حقيقية أو محتملة في حالات الطوارئ، إنما تكمن في قدرتها على تسهيل الاستجابة المشتركة، بدءاً من الرصد ومروراً بالوقاية والتأهب ودرء المخاطر، ووصولاً إلى الاستجابة السريعة لاستعادة سبل المعيشة الزراعية وإعادة البناء على نحو أفضل. وإن نقاط قوة المنظمة في مكافحة الآفات الزراعية والأمراض الحيوانية إنما تتمثل في قدرتها على ترتيب استجابة عالمية تجمع بين الرصد العالمي، والصكوك التشريعية الدولية، والمحافل لإجراء المناقشات، وحشد الموارد، والتنسيق مع مكافحة الأمراض والآفات. ولا يزال هناك مجال لإجراء تحسينات لاسيما فيما يتعلق بإدخال الإدارة الاقتصادية وسبل المعيشة في هذا الإطار، ولكن المنظمة تحظى بميزة نسبية مطلقة. ومع ذلك فإن هذه الميزة النسبية يمكن أن تكتنفها المخاطر نتيجة لاستمرار انحسار القدرة التقنية.

616- التوصية 3-8: إن عمل المنظمة في حالات الطوارئ جدير بأن ينال أولوية عالية، ولا بد من أن تقوم الأجهزة الرئاسية بإعداد استراتيجية شاملة والموافقة عليها، لاستجلاء وكسب تفويض واضح لأداء هذه المهام الطارئة التي تتمتع فيها المنظمة بمركز قوى. وينبغي ألا تكون هذه الاستراتيجية ساكنة جامدة بل متحركة منظورة، وأن تكون موضع نقاش ودراسة بصورة منتظمة في الأجهزة الرئاسية. وينبغي أن يكون هناك تركيز واضح على حالات الطوارئ الكبرى التي يمكن للمنظمة فيها أن تعمل في شراكة مع الآخرين، وأن تعظم ميزاتها النسبية. وإن زيادة موارد البرنامج العادي المخصصة للحفاظ على القدرة العملية في شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، تعدّ مسالة لها ما يبررها. ويتعين تعزيز استمرار قدرات المنظمة في مكافحة الآفات الزراعية في حالات الطوارئ، لا سيما الجراد. ويتطلب ذلك في حالة الأمراض الحيوانية توفير قدرات دائمة أقوى.

617 - وقد تعلمت المنظمة دروسا كثيرة من الخبرة والتقييمات، إلا أن التغييرات في السياسات لا تتحول في جميع الحالات إلى واقع ملموس. وقد حدث تعديل في التأكيد على النهج المتبعة إزاء البذور وأنواع الأدوات، كما جرى التأكيد بشكل أقوى على استمرارية التنمية. وأوليت العناية للمسألة الجنسانية، وبدأ العمل لتعزيز الرصد بحيث يصبح أكثر فعالية. ويتعين على التقييم ذاته وأنظمة المعلومات الداعمة له، بذل المزيد لإجراء دراسة أكثر انتظاما لكل دور من الأدوار التي تضطلع بها المنظمة في حالات الطوارئ، بدءاً بحشد الموارد ومرورا بالتخطيط والتنسيق والتنفيذ، ووصولاً إلى تقييم الفعالية والتأثير في كل حالة على حدة، مع المراعاة الكاملة لما بينها من ترابط. وتشمل المجالات الخاصة التي تتطلب تحسينات كبيرة عاجلة، وفقا لما يتضح من التقييمات، ما يلي:

- (أ) الإجراءات العملية. وكما جاء في مواضع أخرى من هذا التقرير، لا بد من دراسة العمليات الشاملة. ومستويات تفويض السلطة، وإدارة المخاطر. وإمكانات الاستعانة بالقدرات التعاقدية واللوجستية للوكالات الأخرى (مثل برنامج الأغذية العالمي)؛
- (ب) التعاقد مع الموارد البشرية واستخدام الموظفين والخبراء الاستشاريين. ويبدو أن هذا هو أحد الأسباب الكامنة وراء عدم الكفاءة والاستجابة المشتركة غير الكافية، نظرا إلى أن الخبراء الاستشاريين غالبا ما يفتقرون إلى المعرفة الكافية بالمنظمة (وهذا مجال تكون فيه نسبة الموظفين إلى الخبراء الاستشاريين في صالح الخبراء الاستشاريين على نحو مبالغ فيه)؛
- (ج) إعطاء الأولوية لحالات الطوارئ الكبرى التي يمكن للمنظمة فيها أن تعمل في شراكة مع الآخرين، وأن تعظم ميزاتها النسبية. وقد قُبل هذا المبدأ على مستوى العمل في المنظمة، إلا أن الأولويات السياسية لا تزال تعنى أن الأموال، لا سيما أموال برنامج التعاون التقني، ما فتئت تستخدم على نحو متناثر؛
- (د) المعلومات عن المستفيدين والاستهداف، واستخدام مخرجات المنظمة. ومن الواضح أن هذه هي حالة المدخلات الزراعية، ولكنها تشمل أيضا استخدام التقديرات، وفعالية التنسيق وما إلى ذلك.
- (هـ) وزيادة التأكيد في طلبات التمويل على المساعدة المتنوعة من أجل الاستدامة وفقا لمفهوم "إعادة البناء على نحو أفضل".



## المجالات التقنية في عمل المنظمة

الجدول 3-15: النسب المئوية التقريبية لما يلي:				
الغابات	مصيد الأسماك	الثروة الحيوانية	المحاصيل	
8%	10%	23%	60%	الأشخاص الذين يعيشون على الزراعة ويعتمدون على القطاع في المقام الأول
7%	11%	82%		إجمالي إنفاق المنظمة على عمل القطاع التقني، 2004-2005

618 - يلاحظ عند دراسة التوزيع الشامل للموارد على المجالات المختلفة للعمل التقني من منظور قطاعي، أن نطاقات المعايير التي نوقشت أعلاه تشمل قدرة القطاع على تحقيق نمو في التشغيل والدخول، والنسبة المئوية من سكان العالم الذين يعتمدون على القطاع، لا سيما في البلدان الأشد فقرا. والتوازن في مصروفات المنظمة يتماشى بوجه عام مع أهمية القطاعات للسكان الذين يعتمدون عليها، باستثناء حالة الثروة الحيوانية، المنخفضة إلى حد كبير على ما يبدو. لكن من الصعب حساب رقم دقيق، نظرا للمشاركة المحدودة من برامج أخرى خارج نطاق الثروة الحيوانية. والقطاعات التي تتوافر لديها إمكانيات أكبر لزيادة التشغيل والدخول من خلال القيمة المضافة هي الثروة الحيوانية وزراعة البساتين (في قطاع المحاصيل). وفي مجال الثروة الحيوانية توجد مشكلة إضافية وهي الأمراض التي يمكن أن تنتقل من الحيوان إلى الإنسان. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل في حكمه العام إلى أن المنظمة تتمتع بميزة نسبية أقوى في قطاعي مصيد الأسماك والغابات مقارنة بالمحاصيل. وفي مجال الثروة الحيوانية أحدثت المنظمة تأثيرات هامة في مجالات مكافحة الأمراض الوبائية، بما في ذلك القضاء الوشيك على طاعون الماشية، والإسهام في مكافحة أنفلونزا الطيور.

619 - التوصية 3-9: ينبغي إعادة التوازن في توزيع الموارد، مع زيادة النسب المخصصة للغابات ومصيد الأسماك، وزيادة كبيرة في نسبة الموارد الموجهة للثروة الحيوانية. ولكي يتسنى تحقيق ذلك لابد للأجهزة الرئاسية من اتخاذ قرارات مستنيرة، إذ أن كثيرين من ممثلي الحكومات يأتون من قطاع المحاصيل.

620 - الإنتاج الزراعي والإدارة المتكاملة للآفات: قدمت المنظمة مساهمات كبيرة في مجال الإنتاج النباتي في الماضي، وستكون ثمة حاجة لمواصلة تقديم الدعم التقني لأنشطة مثل البرنامج الخاص للأمن الغذائي. إلا أن إنتاج المحاصيل في حد ذاته (باستثناء جميع جوانب الموارد الوراثية النباتية، بما في ذلك تربية النباتات) من المحتمل أن يكون هو المجال الذي تعتبر فيه القدرات الوطنية أقوى ما تكون في مختلف أنحاء العالم، وحيث تتوافر معظم الخبرات الدولية، بما في ذلك المراكز الدولية للبحوث الزراعية. وقد بلغت الإدارة المتكاملة للآفات مرحلة النضج الآن، وتقوم منظمات عديدة بتشجيعها وتوضيحها.

621 - التوصية 3-10: تحتفظ المنظمة بمجالين من مجالات الخبرة في إنتاج المحاصيل، تتوافر لديها فيهما قاعدة أساسية كافية من الخبرة التقنية، وتواجه فيهما عددا أقل من المنافسين الدوليين. وهذان المجالان هما التغذية النباتية،

وهي هامة بوجه خاص في أفريقيا جنوب الصحراء، وزراعة البساتين الصغيرة الحضرية وشبه الحضرية لزيادة الدخل ولأغراض التغذية. وينبغي أن تتوقف الجهود المبذولة للاضطلاع بعمل معياري في المجالات الأخرى من إنتاج المحاصيل، وينبغي إعداد برنامج أكثر ملائمة في هذين المجالين، ويمكن الاستغناء عنهما أيضا بعد فترة من الزمن. وليس هناك من مبرر للاضطلاع بمجموعة التغذية (شعبة التغذية وحماية المستهلك) بعمل منفصل،

(أ) ولكي يتسنى تحقيق المزيد من أوجه التآزر واستخدام الموارد بطريقة أكثر فعالية. وينبغي دمج أنشطة دائرة المحاصيل والمروج ودائرة البذور والموارد الوراثية النباتية؛

(ب) يوجد مركزان للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، يتناولان حصراً مسائل الأرز؛ بينما تتولى شؤون التجارة المجموعة الدولية الحكومية للسلع في المنظمة. وينبغي إنهاء عمل الهيئة الدولية للأرز. ويجوز أن تستثمر بعض أنشطتها تحت إشراف الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، إذا رغبت هذه الجماعة في ذلك؛

(ج) تواصل المنظمة الاضطلاع بدور هام في الإدارة المتكاملة للآفات، ولكن مثلما حدث لجوانب أخرى في الأنشطة الرائدة والإيضاح، لم تعد هناك حاجة إلى مشاركة المنظمة على مستوى المجتمع المحلي ولا يزال دورها في إعداد السياسات والتنظيم بالغ الأهمية.

622 - **الثروة الحيوانية:** اتضح أن 20 في المائة من هؤلاء الذين يعتمدون على الزراعة والحراثة ومسايد الأسماك، يعتمدون في المقام الأول على الثروة الحيوانية في سبل معيشتهم. ويعتبر هذا القطاع من أسرع القطاعات الزراعية نمواً، ولديه أكبر الإمكانات للنمو، سواء في المنتج الأول أو القيمة المضافة. والثروة الحيوانية أيضاً هي القطاع الذي يطرح أكبر التهديدات للصحة البشرية من خلال الأمراض التي يمكن أن تنتقل من الحيوان إلى الإنسان، وهو قطاع ينطوي أيضاً على آثار كبيرة بالنسبة للبيئة. وتحدث "الثورة" في هذا القطاع في الأعمال التجارية الخاصة التي يقوم بها السكان الأصليون أساساً والتي لا تحتاج إلى مساعدة تكنولوجية من المنظمة. ويلاحظ من جهة أخرى أن التحديات التي تواجه هذا القطاع تولّد متطلبات كثيرة لم يتسن تلبيتها بشأن مدخلات لأغراض الإدارة والسياسات الشاملة لهذا القطاع، ومدخلات عالمية وإقليمية تتعلق بالصحة العامة والآثار البيئية، والآثار على التجارة والكربوهيدرات وأسعار البروتين النباتي، كلما زاد الطلب على العلف الحيواني. وينبغي للسياسات المواتية للفقراء أن تتناول قضايا توفير فرص العمل وتوليد الدخل في هذا القطاع التجاري، وقضايا الدخل الإضافي من الثروة الحيوانية وقضايا الرعاة الذين كثيراً ما ينتمون إلى الفئات الأشد فقراً، ويعيشون في مناطق العالم الأكثر تهميشاً.

623 - وهكذا فإن من المدهش حقاً أنه بينما حصل العمل المتعلق بالصحة الحيوانية على زيادة متواضعة جداً في الموارد كجزء من الميزانية الإجمالية للبرنامج العادي للمنظمة، شهد العمل المتعلق بإدارة معلومات وسياسات الثروة الحيوانية أشد التخفيضات مقارنة بأي مجال تقني آخر، إذ انخفضت مخصصاته بمعدل 40 في المائة من الميزانية بين الفترتين 1994 - 1995 و 2006 - 2007. وربما يعزى هذا جزئياً إلى التعديل البطيء الذي حدث في التحرك صوب المصادر الأولى مقارنة بقطاعي مسايد الأسماك والغابات، والنقص النسبي فيما يخص من موارد البرنامج العادي للعمل في مجال السياسات.

624 - وإن عدم وجود لجنة تقنية للثروة الحيوانية يعني أنه لا توجد إمكانية لتناول قضايا عالمية هامة تتعلق بالثروة الحيوانية والبيئية، وتتعلق بالثروة الحيوانية والفقر، مثلما حدث في حالة مصايد الأسماك والغابات. والمناقشة العالمية لقضايا الصحة الحيوانية بالتعاون مع المنظمة العالمية للصحة الحيوانية ومنظمة الصحة العالمية ستستفيد أيضا إذا ما أُتيحت لها الإمكانيات لتتجاوز بحث المسائل البيطرية المحضة.

625 - التوصية 3-11: بالنظر إلى هذه العوامل، خلص التقييم الخارجي المستقل إلى وأوصى بما يلي:

(أ) الزيادة الكبيرة في الموارد لها ما يبررها، وتستحق الثروة الحيوانية نقطة تركيز في إدارة صغيرة منفصلة، ولكن شريطة أن يواصل عمل المنظمة التركيز على ما يلي:

- (1) سياسات القطاع وإدارته المواتية للفقراء؛
- (2) الصحة الحيوانية، وتناول آثارها بالنسبة إلى الفقراء، والاقتصادات الوطنية في البلدان النامية، والمخاطر التي تواجه لقطاع الثروة الحيوانية والصحة البشرية؛
- (3) القضايا البيئية للثروة الحيوانية.

(ب) الشراكات هامة ويجرى تعزيزها:

- (1) تطرح أسئلة حول جدوى كثير من العمل المضطلع به في الشعبة المشتركة مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وإذا تبين أن تطوير أدوات ELISA له ما يبرره فإنه يمكن أداء هذا العمل في إطار شراكة خارج نطاق الشعبة المشتركة، وينبغي للمنظمة عندئذ أن تسحب تمويلها من باقي العمل المتعلق بالثروة الحيوانية؛
- (2) حققت الشراكة مع المنظمة العالمية للصحة الحيوانية ومنظمة الصحة العالمية تطورا كبيرا في توضيح الأدوار واستحداث برامج ونهجها مشتركة. وينبغي الآن العمل على تطوير هذه الشراكة بدرجة أكبر ضمانا للكفاءة والفعالية ومن أجل تقليل المنافسة، وذلك بإنشاء برنامج مشترك له أمانة واحدة لكثير من المجالات البيئية، لا سيما بناء القدرات، والمراقبة والإنذار المبكر، والاستجابة لحالات الطوارئ، وإقامة الشبكات البحثية بالتعاون مع المعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية؛
- (3) ينبغي إقامة شراكة قوية للعمل في مجال السياسات مع المعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية والمعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية.

وينبغي بذل ما أمكن من جهود لإقامة هذه الشراكات؛ إلا أنه يجدر التمهّل في العمل الذي تضطلع به المنظمة في هذه المجالات ريثما يبدي الشركاء الآخرون رغبتهم في إقامة الشراكة.

626 - الأراضي والتربة: حصلت الأراضي والتربة على المرتبة الثانية في سلم أولويات مدراء الزراعة وذلك في الاستبيان الذي قدمه فريق التقييم الخارجي المستقل لهم. وهذا المجال هو أحد مجالات عمل المنظمة التي شهدت أعلى نسبة من التخفيضات، كما أنه لم يجذب مبالغ كبيرة من الموارد الخارجة عن الميزانية. وبالنظر إلى الانخفاض الحاد في

الموارد البشرية والمالية والتغطية المحدودة الناشئة عن ذلك والتي يمكن للمنظمة أن تقدمها لقضايا التربة، طرح على فريق التقييم سؤال أساسي يتعلق بما إذا كان يمكن أو يجب تدبير مواصلة العمل في هذا المجال. وليس هناك من شك في أن الكتلة الحرجة اللازمة هنا تتعرض الآن لمخاطر شديدة إذا لم تكن قد ضاعت فعلا. ولا شك في الضغط على موارد الأراضي بفعل النمو السكاني والطلب المتزايد على إمدادات المنتجات الزراعية، والنمو الحضري، وتغير المناخ. والتربة تكون أكثر هشاشة في الظروف الاستوائية أكثر منها في الظروف المعتدلة، ويصدق هذا على أفريقيا أكثر من أي مكان آخر. والإدارة الوطنية للأراضي هي قضية تقنية واقتصادية واجتماعية، وتحتاج في تناولها إلى معلومات أساسية. وحالة موارد الأرض ليست ساكنة أو جامدة. فالضغط المتزايد على استخدام الأراضي، والتحول من غرض إلى آخر، بالإضافة إلى التغير المناخي كلها عوامل من شأنها أن تحدث تغييرا سريعا في صورة موارد الأراضي واستخدامها. وستتطلب عملية صنع القرار العالمية في مجالات مثل التغير المناخي والتنوع البيولوجي الزراعي معلومات عالمية حديثة.

627 - وتتطلب التقنيات الجديدة الخاصة بالاستشعار من بعد والتصوير الحاسوبي، ونظم المعلومات الجغرافية وما تنطوي عليه من إمكانات، تحديثا مستمرا في المعايير. ومسائل مثل خريطة التربة العالمية والعمل في مجال تحديد المناطق الزراعية والإيكولوجية، لا يمكن تناولها وتطويرها بدرجة أكبر، إلا إذا توافرت معايير ومنهجيات تصنيف متفق عليها دوليا بشأن سبل تجميع البيانات وتحليلها وعرضها. وقد أثبتت المنظمة أنها أفضل منتدى لأداء هذا العمل في الماضي. ويعتبر المركز الدولي المرجعي لمعلومات التربة، والمعهد الدولي لتحليل النظم التطبيقية، ومراكز الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، والجامعات الزراعية المختلفة، مصادر بديلة محتملة للإمداد في هذا المضمار، ولكن إلى حد معين فقط، إذ ليس بوسع هذه الهيئات أن تقدم ما تكفله المنظمة من تغطية دولية وباعتبارها محفلا مستقلا يحظى بمكانة راسخة. وخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه ينبغي للمنظمة أن تحتفظ بدور حاسم في هذا الميدان.

628 - **التوصية 3-12:** ينبغي إيلاء أولوية أكبر للأراضي والتربة. وإذا اضطرت المنظمة إلى الاختيار فلا بد أن تعطى أولوية في لصون نظام المعلومات العالمية. ولكن إذا قُدِّر لها أن تستعيد الصدارة في إعداد البيانات العالمية، وسيتعين نقل هذه النهج والطرائق أيضا إلى البلدان الأعضاء لتطبيقها على المستوى الوطني. ويعتبر بناء القدرات في هذا الميدان وما يتصل به من سياسات، من المجالات الهامة لتقديم المساعدة.

629 - **العمل المشترك مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية:** توجد شعبة مشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وهي تعمل، كما جاء سابقا، في مجالات تشمل المحاصيل (بما في ذلك تربية الأنواع الطافرة أساسا)، والآفات الحشرية، ومكافحة ناقلات الأمراض باستخدام تقنية تعقيم الحشرات، وتطبيق تقنيات التتبع في التغذية الحيوانية، والمتحصلات التغذوية للتربة والنباتات وما إلى ذلك، والأدوات التشخيصية للأمراض الحيوانية وسلامة الأغذية، لا سيما التشيع، ويتوافر لديها أيضا مختبر مشترك. ومعظم هذا العمل لا يعدو أن يكون تطبيقا لتقنيات أثبتت جدواها، كما أنه يمارس في أماكن أخرى، وهو من طراز النشاط التقني الذي توقفت المنظمة عن المشاركة فيه منذ سنوات عديدة، مع ظهور نظام الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. ولا توجد سوى أوجه تآزر قليلة، وربما لا توجد على

الإطلاق، بين هذا العمل وما يُضطلع به من عمل معياري في روما. وعلى الرغم من أن هذه شراكة طويلة المدى إلا أنها لم تعد ذات عائد كبير من حيث النتائج والتأثيرات الناشئة من استثمار المنظمة.

630 - **التوصية 3-13:** ينبغي للمنظمة أن تتوقف عن تخصيص موارد لهذا العمل المشترك، الذي يمكن الاضطلاع به، مع ذلك، حيث تتوفر أوجه تآزر قوية في شراكات في إطار البرامج المعنية في المنظمة.

631 - **المياه والري:** لا تزال المنظمة تضطلع بدور قيادي في قواعد بيانات المياه، كما تحظى بالاحترام لعملها في إدارة المياه لأغراض الزراعة. وإذا كان القصد هو القضاء على الجوع والفقر وسوء التغذية المزمّن لا سيما في أفريقيا فإن زيادة التحكم في المياه تعد شرطاً أساسياً لأي ثورة خضراء ولمواصلة التنمية الزراعية في آسيا والشرق الأوسط. وتوجد شبكات مياه عديدة ولكنها كثيراً ما تكون متحيزة ضد الزراعة. والمنظمة حالياً في موقع ضعيف. وينبغي معالجة موضوع مزيج المؤهلات والتشتت الكبير في الموارد البشرية القليلة المتبقية في المنظمة، باعتبار ذلك شرطاً أولياً كي تمارس المنظمة قيادتها في قضايا السياسات الكبرى على المستويين العالمي والإقليمي.

632 - **التوصية 3-14:** إنّ فرص حدوث وقع هام في قطاع المياه سوف يعتمد، كما في قطاعات أخرى عديدة التي تعمل فيها المنظمة، على وجود نُهج متعددة التخصصات ناجحة تجمع بين الهندسة والقدرات المادية للموارد والتكنولوجيا، وتحليل النظم الاقتصادية والاجتماعية والزراعية. ويستلزم هذا إتباع نهج استراتيجي أطول أجلاً وإعادة تنسيق جذرية للموارد الموجودة إلى جانب تأمين موارد بشرية ومالية جديدة. وفي حال غياب مثل هذا النهج والتنسيق الجذري الذي يتطلبه، سيبقى دور المنظمة مقتصرًا في جزء كبير منه على تدخلات مشتتة على المستوى الصغير قادرة في أفضل الحالات على إحداث تأثير محدود. فالمنظمة أمام خيار استراتيجي أساسي بالنسبة إلى عملها في قطاع المياه. فإذا أرادت تحقيق القيادة وممارستها، لا بد من إدخال تغييرات أساسية جداً ومن اعتماد استراتيجية مختلفة تمكنها من المساهمة في سياسات وبرامج متكاملة تجمع بين الهندسة وحياسة الأراضي والاقتصاد والإدارة والتشريعات. وبالاستناد إلى الشبكات الموجودة مثل آلية الأمم المتحدة المعنية بالمياه، سيكون تعزيز الشراكات أساسياً لإقامة روابط مع مجموعة الخبرات الدولية الواسعة. وسوف يعتمد هذا على بيانات عالمية ستكون ذات قيمة أساسية فيما يتعلق بالمياه ذاتها، وأوجه استخدامها، وعائد التطبيقات المختلفة وتكلفتها وينبغي أن يبقى تأمين هذه البيانات أولوية من أولويات المنظمة.

633 - **مصيد الأسماك:** لا تزال المنظمة هي المؤسسة الوحيدة التي يوجد لديها برنامج عالمي كامل وإمداد على مستوى العالم كله في مجال مصايد الأسماك. ويقوم البنك الدولي حالياً بعمل يتعلق بالإيجارات في مصايد الأسماك، سيكون له تأثير معياري، ولكنه سيستكمل دراساته تلك ثم ينتقل إلى موضوع آخر. ويركز مركز الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية WorldFish، على بحوث الإنتاج في المقام الأول. ويعتبر بناء الشراكات مسألة أساسية للغاية، ولكن المنظمة هي المصدر الوحيد للبيانات العالمية عن مصايد الأسماك، والمنظمة الوحيدة التي يمكن أن تربط بين الشبكات في مجال السياسات وتقدم بيانات عالمية وتوفر منتدى محايداً. وهي أيضاً المنظمة العالمية الوحيدة التي يمكن

أن تتناول مصالح قطاع المصايد ومتابعته في الاتفاقات البيئية. أما فيما يتعلق بالتغير المناخي، فلا تتوافر لأي هيئة أخرى تابعة للأمم المتحدة قدرة مماثلة في البيولوجية العالمية للبحار. ويبدو أن هذه المسألة تحظى باعتراف متزايد. ولكن إذا لم تستطع المنظمة أن تستجيب بصورة كافية، فإن البندول يمكن أن يميل مرة أخرى نحو منظمة الأمم المتحدة ذاتها وأطراف فاعلة أخرى، لا سيما المنظمات والاتفاقيات البيئية.

634 - وقد أظهرت جميع التقييمات، بما في ذلك التقييمات الذاتية التي أجرتها إدارة مصايد الأسماك، أن عمل المنظمة في مجال مصايد الأسماك يفتقر إلى استراتيجية متسقة. ورغم أن الإدارة كانت واضحة فيما يتعلق بالأهداف الطويلة الأجل، إلا أنها لم تحدد الخطوات العاجلة بحيث يمكنها أن تسهم فيها، بالإضافة إلى مشكلة كبيرة فيما يتعلق بالأولويات، وهي مشكلة تعرفها سائر كيانات المنظمة. ورغم أن إدارة مصايد الأسماك صغيرة، وتشكل مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد موضوعا جامعا، إلا أنها تميل إلى العمل بطريقة مجزأة تفتقر إلى الاتساق. ولا يزال عمل المنظمة مرتكزا أكثر مما ينبغي على الأسماك، ولا يغطي بصورة كافية قضايا أخرى مثل الاقتصاد، والأسماك باعتبارها منتجا حيوانيا من المزرعة، ثم إن تركيز إدارة مصايد الأسماك على وزارات المصايد ربما يؤدي إلى نهج يغلب عليه الطابع القطاعي مما قد يشكل عقبة أمام تحسين إدارة المصايد والأحياء المائية. وإن العمل المتعلق بالمصايد، سواء أكان معياريا أو منصبا على تنمية القدرات القطرية، يحتاج أكثر من أي وقت مضى إلى التركيز على مستوى السياسات المتكاملة ومتطلبات البيانات العالمية ذات الصلة.

635 - التوصية 3-15: يمكن إدخال تعديلات على استخدام مصايد الأسماك لمواردها في الوقت الحالي، ولكن المصايد في المنظمة تحتاج إلى أولوية أعلى عند تخصيص الموارد. ولكي يتسنى تحقيق ذلك ينبغي للأجهزة الرئاسية اتخاذ قرارات مستنيرة، حيث يلاحظ أن كثيرا من الممثلين الحكوميين في هذه الأجهزة لا يأتون مباشرة من قطاع المصايد. وينبغي للمنظمة الآن أن تضع استراتيجية متسقة لعملها في مجال المصايد، تركز على مستوى السياسة المتكاملة ومتطلبات البيانات العالمية ذات الصلة. ومن المنتظر أن تساعد الشراكات القوية على تقديم المزيد من الدعم لتطوير التشريعات العالمية والإقليمية. وينبغي أن يؤدي مفهوم السمك من الماء إلى المائدة دورا أكبر في تطوير سبل المعيشة، وخلق فرص عمل تتجاوز قوارب الصيد، في المزارع وسلاسل القيمة المضافة. ولا يمكن أن يختزل دور المنظمة في التفاصيل التكنولوجية، ولكنه يكمن بالأحرى في النظم والتشريعات والنهج التي تدعم التنمية، وتساعد أيضا على إقامة العدل وحماية الصحة والبيئة.

636 - والحراجة هي المفتاح إلى سبل معيشة حوالي 8 في المائة من سكان العالم الذين يعتمدون على الزراعة، بمن فيهم أشد السكان الأصليين فقرا، وهؤلاء الذين يقطنون الجبال. ويؤدي هذا القطاع دورا رئيسيا أيضا في توفير كثير من الموارد البيئية. وفي الوقت نفسه، ومثلما يحدث بالنسبة إلى دور تربية الأحياء المائية في المصايد فإن معظم الإنتاج الفعلي لخشب البناء ينتقل الآن من الغابات الطبيعية إلى المزارع الخاضعة للإدارة. وفي بداية عقد التسعينات من القرن الماضي، كان ينظر إلى المنظمة باعتبارها مؤسسة تسودها المشروعات وتدعى أن لها أسبقية لم يعد لها ما يبررها في الحراجة، ولم تتمكن من التصدي للقضايا العالمية البازغة. ومنذ ذلك الحين حدث تحول جذري، وأصبحت الشراكات هي العنصر

الرئيسي في أنشطة المنظمة، بما في ذلك دور المنظمة القيادي في الشراكة التعاونية في مجال الغابات، وفي تقديم الدعم إلى منتدى الأمم المتحدة للغابات، وتغيير البرنامج إذن من برنامج تسوده مبادرات التعاون التقني الفردية إلى الدعم الشامل لتنمية المعلومات الوطنية والعالمية، وتوجهات السياسات، والحوكمة.

637 - والمنظمة هي المؤسسة الحكومية الدولية الوحيدة التي تعتبر أن الغابات والأشجار التي توجد خارجها تشكل كيانا واحدا، وتتناولها جميعا من منظور كلي شامل (يجمع بين الجوانب البيئية والاقتصادية والاجتماعية)، ويغطي نشاطها في هذا المجال جميع ألوان الطيف بدءا من العمل الميداني حتى السياسة العالمية. ولم تستغل المنظمة كل ما لديها من قدرات وطاقات في الربط بين العمل الوطني والسياسة العالمية، ويعزى ذلك جزئيا إلى قضايا الترتيبات المؤسسية المرتبطة باللامركزية التي جرى تناولها في موضع آخر من هذا التقرير. وكما حدث في حالة المصايد فقد أسهم أيضا الحجم الصغير لوحدات المقر في إتباع نهج تجزيئي لم يكن له من مبرر. وكان لتقييم مرفق البرامج الوطنية للغابات تعليقات سلبية على الصلات بين العمل الحراجي والإدارات التي تركز على الزراعة، حتى وإن كان يتم إنتاج معظم خشب البناء خارج الغابات الطبيعية، وأن معظم الغابات يعتبر أراضي للرعي و/أو للمحاصيل. وجاء في التقييم أيضا أن المنظمة ذاتها لا تطبق ما تدعو البلدان إلى العمل به، وأن إلغاء هيكل الشعب في قطاع الغابات، سيساعد على تصحيح الوضع، كما جاء في الفصل السادس من هذا التقرير. وقد أولت البلدان الأعضاء أهمية عالية لكل من العمل التقني والتعاون التقني في ميدان الحراجة، مع التشديد على وضع السياسات وبناء القدرات. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل بوجه عام إلى أن الأولويات التي تتبعها المنظمة في مجال الحراجة صحيحة وسديدة.

638 - التوصية 3-16: ينبغي إيلاء أهمية أكبر للحراجة في التوزيع الشامل لموارد المنظمة. وإن وضع استراتيجية للمنظمة في هذا المجال، وفقا لما أُنفق عليه في الدورة الأخيرة للجنة الغابات، ينبغي أن يسهل إتباع نهج مشترك بين القطاعات يكون أكثر تكاملا، وأن يواصل التشديد على أهمية الشراكات ولكن بصورة انتقائية. وينبغي عرض العمل على أساس مخطط للوسائل والغايات، يناظر أهداف المنظمة الإطارية الاستراتيجية للبلدان الأعضاء والتي ترتبط على نحو وثيق بالأهداف الإنمائية للألفية. وسيتعين على الاستراتيجية أيضا أن تحدد المجالات الرئيسية لتركيز الموارد، في إطار الأولويات الشاملة المتفق عليها للبرنامج.

639 - الدعم المؤسسي للتنمية الزراعية (التعليم العالي والبحوث وتعلم المزارعين والتمويل الزراعي والتسويق والأعمال التجارية الزراعية): لوحظ في الزيارات القطرية والمسوحات التي أجراها التقييم الخارجي المستقل انخفاض طلب البلدان في مجال بناء القدرات للحصول من المنظمة على دعم مؤسسي في مجال التنمية الزراعية. وخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن هذا لا يعزى إلى الاحتياجات المطلقة، ولكن نظرا إلى أن المنظمة لا تعتبر مصدرا دائما للدعم الإنمائي، وأن مؤسسات التعليم العالي، وأحيانا البحوث، ومعظم جوانب دعم النشاط التجاري، كثيرا ما توجد خارج نطاق وزارات الزراعة. وباستثناء مشاركة الناس، وهو مجال مزدحم جدا، فهذه مجالات لا توجد فيها مصادر يعتد بها لتقديم هذه الخدمات أو أن من يقدمونها يفتقرون إلى توجه واضح ومركز في إطار تعاوني. وقد تراجعت قدرات المنظمة في هذه المجالات إلى حد كبير، ويعزى هذا جزئيا إلى افتراض مفاده أن الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية

الدولية، لا سيما الخدمة الدولية لبحوث الزراعة الوطنية، ستقوم بمهام تتعلق بتنمية البحوث والإرشاد الزراعي. ويتعين من ثم اتخاذ قرارات صعبة الآن في المنظمة، إذ ليس بمقدورها أن تتمكن من إعادة بناء قدراتها النسبية في هذه المجالات في الأجل المتوسط.

640 - **التعليم العالي والبحوث:** لا يمكن إنكار مدى التحديات المطروحة في التعليم العالي بالنسبة إلى القطاعات الزراعية. فهناك عجز واضح في القوى العاملة المدربة في الزراعة، لا سيما في أقل البلدان نمواً. وواجهت التنمية عقبات شديدة بسبب العجز في الإدارة والبحوث والترتيبات المؤسسية لتعليم المزارعين. وترتبط هذه المشكلة بالأزمة العامة التي يواجهها التعليم العالي، وانتقال الأشخاص المدربين من الزراعة إلى قطاعات أخرى. وينبغي للمنظمة أن تعمل من أجل إصلاحات شاملة في التعليم والقطاع العام وما إلى ذلك. وفي الوقت نفسه تعتبر الزراعة ذات قيمة أساسية للرءاء البشري، بحيث ينبغي الإقدام على العمل الآن وبدون إبطاء ومن المؤكد أن التكنولوجيات الجديدة والنهج القائمة على الشبكات والشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص تفتح آفاقاً ومساك جديدة أمام التعليم العالي.

641 - **تعلم المزارعين:** تشكل المدارس الميدانية للمزارعين مساهمة هامة من جانب المنظمة في الخيارات المتاحة لتعلم المزارعين، كما أنها تتسم بميزة فريدة وهي اعترافها بالمزارع كصانع للقرار. والعوامل التالية تفتح جميعاً الباب واسعاً لنهج بديلة لتعلم المزارعين ودعم دورهم في صنع القرار: ظهور المنظمات غير الحكومية، وإعلانات القطاع الخاص التي تقوم على المنتج، وإفساح المجال في القطاع الخاص للأعمال التجارية الكبيرة، وإمكانيات الجمع بين مفاهيم مثل الأطباء البيطريين الحفاة والنظم المتكاملة، وظهور الهواتف المتنقلة، ووجود التلفزة، والاتصالات الحاسوبية في المناطق الريفية في بعض البلدان، ونهج يغلب عليها الطابع العملي إزاء الدفع على أساس النتائج في القطاع العام، وزيادة انتشار التعليم، والدروس المستفادة من المدارس الميدانية للمزارعين، ونهج سبل المعيشة المستدامة.

642 - كان للمنظمة، كغيرها العديد من الوكالات الدولية ومرافق الخدمة المدنية الوطنية، تحيز ثقافي ضدّ تطور المشاريع. لكن الوضع بدأ يتغير وإن بوتيرة أقل مما هو مرغوب، نظراً إلى النمو السريع للأعمال الزراعية. إلا أن هذا النمو ليس سريعاً أو منتشرًا بما فيه الكفاية لخلق فرص العمل وتوليد الدخول الضرورية على أساس عادل. ويصدق ذلك على أفريقيا أكثر من أي مكان آخر. ويلاحظ في الوقت نفسه أن تزايد النمو الحضري، وأسواق التصدير الجديدة لا سيما في آسيا والشرق الأدنى، وفرص القيمة المضافة سواء للأسواق المحلية أو الأجنبية، تتيح كلها فرصاً جديدة. ويتعين من ثم وضع سياسات وأطر تنظيمية وهياكل داعمة ملائمة. ويعتبر التمويل الملائم سواء للأعمال التجارية الزراعية أو لصغار المزارعين أو منظمي المشروعات المتناهية الصغر المعتمدين أكثر أهمية الآن أكثر من أي وقت مضى. وتساهم المنظمة في مواجهة هذا التحدي من خلال المعرفة والخبرة الواسعة مجالات التمويل الريفي بما في ذلك الائتمان الريفي المتناهي الصغر تجارة الإمدادات الزراعية، والتسويق الزراعي (مع أن خبرة المنظمة في مجال التسويق تنبثق بشكل أساسي من حقبة مجالس التسويق الوطنية والسلعية في ما مضى). وقد أولت المنظمة تدريجياً في السنوات الأخيرة عناية متكاملة أكثر للأعمال الزراعية. وهذا أمر مشجّع لكنه يحتاج إلى مزيد من التكامل وإلى التخلص من الأنشطة الصغيرة المتبقية، لا سيما في مجال التجهيز.



643 - التوصية 3-17: لن يكون بالإمكان إعادة تحديد جميع مجالات التنمية المؤسسة باعتبارها مجالات ذات أولوية في عمل المنظمة ما لم تتوفر موارد جديدة كثيرة للمنظمة. وإذا لم يحدث ذلك فلا بد من إجراء تركيز إضافي في العمل للمحافظة على الكتلة الحرجة في المجالات التي توليها البلدان أولوية. كذلك، في حال توفرت موارد جديدة كافية بالفعل، يجب أن يركز العمل في مجال التنمية المؤسسية على القطاع الخاص لا على القطاع العام كما حدث حتى الآن على نطاق واسع. وعلى السياسات الشاملة أن تعطي بالتالي الأولوية للعلاقات المؤسسية التي تعظم نقاط قوة القطاع العام والقطاع الخاص وقطاع المنظمات غير الحكومية، واستخدام وسائل جديدة بحسب الاقتضاء، وإقامة شراكات قوية. وإن من الأهمية الأساسية بمكان تجميع الوحدات المعنية على نطاق أوسع ووضعها من الوجهة المؤسسية إلى جانب الوحدات التي تضطلع بعمل يتناول جوانب أخرى من السياسة المؤسسية والاقتصادية، وأيضاً:

- (أ) يجدر بالمنظمة أن تسعى إلى مواصلة القيام بدورها في الترويج لإصلاح التعليم العالي وتمتين الروابط المؤسسية. ويجب أن يتم هذا بالشراكة الوثيقة مع اليونسكو، وإذا أمكن مع البنك الدولي؛
- (ب) ينبغي للمنظمة، من أجل تعلم صغار المزارعين، أن تمنع النظر في نموذج المدارس الميدانية للمزارعين، بما يحتوى عليه من نقاط قوة ونقاط ضعف، في مدى ملاءمته للأوضاع المختلفة، واحتمالات الربط بين المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، مع الدعم للتعليم الجماعي باستخدام وسائل جديدة؛
- (ج) نظراً إلى محاولات المنظمة الأخيرة العمل على أساس مدمج بقدر أكبر، ينبغي العمل على تطوير الأعمال التجارية الزراعية (وعلى افتراض توفر الموارد)، يجري دمج هذا البرنامج بصورة أكبر والعمل به لمدة 3 إلى 4 سنوات، على أن يخضع بعد ذلك لتقييم مستقل صارم. ومن ضمن عملية الدمج الإضافية هذه، ينبغي أن تسعى المنظمة في الوقت نفسه إلى أن يكون هذا الجهد متكاملًا مع جهود الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومركز التجارة الدولية، مع إيلاء عناية خاصة لأفريقيا وبغية التوصل إلى برنامج مشترك على مستوى القطاع ككل خاص بالأعمال التجارية الزراعية.. وينبغي لهذا البرنامج أن يركز على تسهيل التدابير المتعلقة بخلق فرص عمل وتوليد الدخل، بما في ذلك التمويل، ونظام الضرائب، والنفاز إلى السوق ومعايير السوق (التجارة العادلة، المنتجات العضوية، حماية العمال لاسيما الأطفال). وإذا لم تبرز استراتيجية واضحة وبرنامج مشترك وإذا أكد التقييم هذا، ينبغي عندئذ وقف العمل في هذا المجال؛
- (د) قد يكون هناك من العوامل ما يبرر مواصلة عمل منفصل بشأن التمويل الريفي، ويفضل أن يكون ذلك بالتعاون مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ولكن ليس هناك ما يبرر قيام المنظمة بعمل منفصل بشأن التسوق.

644 - السياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية والتغذوية (انظر أيضا أدناه دعم وضع السياسات والاستراتيجيات): يحظى العمل في مجال السياسة الاقتصادية بأولوية عالية من الأعضاء. وقد ساعدت عملية إعادة التنظيم في 2007 على الجمع بين معظم جوانب السياسة الاجتماعية ومعها السياسة الاقتصادية والتجارية في إطار إدارة

التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن لا توجد جهة تنسيق واحدة لجميع جوانب السياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية في المنظمة ولا تزال التغذية غير مدمجة بصورة كافية في الأمن الغذائي. وقد اضطلع بعمل جيد في مجال السياسات، وكان للمنظمة تأثير، كما أنها تحظى بالاحترام من البلدان النامية كمصدر محايد للدعم في هذا المجال. إلا أنها تفتقر إلى استراتيجية شاملة. ويمكن للمنظمة أن تحقق تواءماً أفضل بين نقاط قوتها النسبية والاحتياجات القطرية، مقارنة بالوضع الراهن. وإن الدور المتزايد للقطاع الخاص في جميع مجالات سلسلة القيمة بدءاً من المزرعة وحتى مائدة الطعام، وقدرته المحتملة على إعطاء دفع لإنتاج الأغذية وتوليد الدخل وتوفير فرص العمل، تجعل من الضروري للحكومات أن تفهم الجوانب المحلية والدولية لسلسلة القيمة.

645 - التوصية 3-18: على المنظمة أن تتوصل إلى تقييم منهجي ومجزأ بقدر أكبر لاحتياجات الدعم على مستوى السياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية والتغذوية لدى البلدان النامية الأعضاء فيها. وإن الوضوح هنا لمن شأنه أن يساعد على استخدام أكبر للشراكات، وتقسيم أفضل للعمل في جميع مناحي السياسات، بما في ذلك المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية، والهيئات الدولية المعنية بالسلع. وينبغي إيلاء عناية متزايدة لما يلي:

- (أ) التغذية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من سياسة الأغذية والأمن الغذائي والتعرض للنقص فيها، مع مزيد من التأكيد على فهم الأسباب الأساسية لسوء التغذية ونقصها. وينبغي أن يُدمج العمل في مجال التغذية بالكامل ضمن السياسات. والأنشطة في إطار الحقائق المنزلية تتولاها حالياً منظمات عديدة وينبغي وقفها. ومن الأفضل كذلك أن يترك تنفيذ تعليم التغذية في المدارس، والتغذية المجتمعية لمنظمات أخرى أكثر صلاحية لأداء هذه الأعمال، لا سيما اليونيسيف. وينبغي التوقف أيضاً عن ممارسة أي عمل يتعلق بتكوين الأغذية وما إلى ذلك؛
- (ب) التحليل المتوسط الأجل لسوق السلع. يضطلع القطاع الخاص، على نحو متزايد، بالتحليل المتوسط الأجل لسوق السلع. وفي مطلق الأحوال، لا تستخدم البلدان النامية بصورة مباشرة التحليل القصير الأجل الذي تجريه المنظمة إلا في حالات قليلة. لذا، فإن العمل المتوسط الأجل الذي تؤديه المنظمة والذي يوفر قاعدة للمساعدة في مجال السياسات يحدث تأثير أكبر بالنسبة إلى هذه البلدان؛
- (ج) التحليل السلمي للمنتجات الدينامية ذات القدرة على النمو؛
- (د) تهيئة بيئة مشجعة لتنمية الأعمال التجارية من أجل خلق فرص عمل وتوليد الدخل (انظر أعلاه الجزء الخاص بتنمية الأعمال التجارية الزراعية).

646 -تعميم المنظور الجنساني وتمكين المرأة: تشكل المرأة في المناطق الريفية من البلدان النامية عصب الاقتصاد والأسرة والدعم المجتمعي. ومن المرجح أن يغيب الرجال، وعندما يتواجدون، فكثيراً ما تكون المرأة هي المسؤولة عن جلّ العمل الزراعي والعمل المنزلي، بينما يلاحظ كثيراً أنها لا تشارك تماماً في صنع القرار، أو في الوصول إلى مستويات التعليم والمعرفة الإرشادية وموارد الأراضي والموارد المالية أو حتى الأغذية والرعاية الصحية، التي تمكنها من أن تكون أكثر إنتاجاً. وتلك خسارة اقتصادية واجتماعية جسيمة، وضرب من الظلم وحجر عثرة على طريق الأمن الغذائي سواء على المستوى الأسري أو المستوى المجتمعي.

647 - ولاحظ التقييم الخارجي المستقل أنه بينما أولت الأجهزة الرئاسية بالمنظمة أولوية عالية لقضايا المساواة بين الجنسين، لم يذكر ذلك باعتباره أولوية عندما قامت أفرقة التقييم بزيارة البلدان أو في الإجابات القطرية عن الاستبيانات. وهذا يؤكد ضرورة أن تعمل المنظمة على إدكاء الوعي وتقديم المشورة الواضحة بشأن الطرائق وليس العكس. وكثيرا ما تتناول المنظمة هذه القضية على المستوى القطري من خلال مبادرات رائدة محدودة لا تؤثر على السياسات، فضلا عن انحسار التدخلات الاستراتيجية.

648 - وقد استهلكت المنظمة بقوة أنشطتها المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وكان لها دور قيادي في المنظومة كلها، ولكن دورها الآن يشهد تراجعاً ملحوظاً، بالنظر إلى صلة هذا الموضوع بكثير من مجالات اختصاصها ويلاحظ أن برنامج العمل المتعلق بالمساواة بين الجنسين لا يندرج ضمن الدورة العامة للبرنامج داخل المنظمة. ولا توجد موارد في الميزانية لتمويل دمج هذا المنظور الجنساني في الأنشطة الأخرى. وقد بددت موارد كثيرة في الاستجابة لطلبات عاجلة من أجل مساهمات تتعلق بهذا الموضوع، بما في ذلك استعراض المشروعات والتعليق على التقارير. وهكذا ضاع التوجه الاستراتيجي فيما يتعلق بتعميم المنظور الجنساني في مجمل الأنشطة، وانصب اهتمام المنظمة بشكل متزايد على مبادرات محدودة في مشروعات صغيرة.

649 - التوصية 3-19: ينبغي دمج خطة العمل بشأن المساواة بين الجنسين على نحو كامل في دورة البرنامج بالمنظمة (بما في ذلك دمج هذه الخطة في المستوى الاستراتيجي و/أو المستوى المتوسط الأجل، وليس كخطة منفصلة)، وأن تعد عنها تقارير خاصة كجزء من هذه الدورة البرنامجية:

- (أ) ينبغي للمساواة بين الجنسين أن تحظى بأولوية في الأموال المخصصة للعمل الجامع للتخصصات، وتسهيل العمل المتعلق بالأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء؛
- (ب) ينبغي أن يكون لجهات التنسيق في هذا المجال معايير في الانتقاء واختصاصات واضحة، وينبغي إدخال ذلك في توصيف وظائفها وفي الأقدمية اللازمة؛
- (ج) ينبغي إيلاء أولوية جديدة لتدريب الموظفين في هذا المجال وفي تمكين المرأة، مع إعطاء أولوية خاصة للمهنيين العاملين في ممثلات المنظمة وفي جهات التنسيق التابعة لها في هذا المجال؛
- (د) ينبغي استكشاف إمكانات إقامة شراكات أقوى مع منظمات أخرى.

650 - إدارة البيئة والموارد الطبيعية: أولت المنظمة أولوية للاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، إلا أنها لم تكن أقوى نقاط التركيز في المنظمة. وفي إطار تنفيذ اتفاقية التنوع البيولوجي، حظيت الموضوعات الإنمائية بأهمية متزايدة، لاسيما الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، والنفوذ إلى المكاسب الاقتصادية المحتملة من التنوع البيولوجي، وتقاسمها. وجرى التأكيد بدرجة أكبر في المناقشات الدولية على قيم التنوع البيولوجي خارج نطاق المجالات المشمولة بالحماية. - نطاق أوسع للتنوع البيولوجي يغطي مجموعة كبيرة من المناظر الطبيعية للمناطق الريفية. وتكتسي قضايا القطاع الزراعي أهمية في هذا السياق. وينبغي الإقرار مع ذلك بأن النقطة الأولى في منطلقات المنظمة هنا هي حماية مصالح سكان الريف

في الأجل القريب والأجل البعيد، وضمان أغذية وتغذية كافيتين، سواء للأجيال الحالية أو القادمة. وتشدد المنظمة في المقام الأول على الاستخدام المستدام، وليس على حماية الموارد. وثمة تسليم متزايد بأن الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية هو المدخل إلى إدارة البيئة العالمية (وهذا يشمل استخدام الرصيد المشترك العالمي مثل المحيطات والهواء الجوي).

651 - وينبغي الآن إيلاء أولوية خاصة لقضايا التغير المناخي، وذلك بمراعاة نقاط القوة النسبية للمنظمة والتحديات التي تواجه القطاع الزراعي. وسيكون للتغير المناخي تأثيرات كبيرة على الزراعة، نتيجة لإزاحة المناطق الزراعية والإيكولوجية، والتصحر (ومن ثم ملاءمة المناطق للمحاصيل المختلفة)؛ وزيادة عدم الاستقرار في الأنماط المناخية الفصلية (وفي الزراعة بما في ذلك الإمدادات الغذائية)، وارتفاع مستويات البحر، والأضرار المحتملة الناشئة عن العواصف بما في ذلك من آثار كبيرة على المصايد الساحلية والأحياء المائية. ويلاحظ أيضا أن إزاحة المناطق الزراعية الإيكولوجية، ومن ثم الأنواع التقليدية للمحاصيل والسلالات الحيوانية، سيكون لها آثار كبيرة فيما يتعلق بالحفاظ على التنوع البيولوجي الزراعي في الموقع. ويتوافر لدى المنظمة أكبر رصيد معرفي دولي بشأن التنوع البيولوجي البحري والإيكولوجيا البحرية. والبحار هي أكبر مستهلك للكتلة الحيوية وأكبر منتج لها. ويمكن أن تكون الغابات عاملا في تحقيق استقرار للأراضي والمياه، إلا أن تخفيض معدلاتها من أجل تحويلهما إلى الزراعة، يسهم أيضا في نمط التغير المناخي ويمكن للطاقة الحيوية المتجددة أن تسهم في هذا المجال، إلا أن التكنولوجيات لم تتبلور بعد بحيث تكون قادرة على استخدام الطاقة الحيوية. ويمكن أن يكون للتكنولوجيات الحالية آثار على الأسواق وإمدادات الأغذية، ولكنها ذات قيمة هامشية في المعادلة الإجمالية للطاقة (وينبغي للمنظمة من ثم أن تعمل بنشاط على نقل هذه التكنولوجيات في الوقت الراهن).

652 - التوصية 20-3: ينبغي للمنظمة أن تتوخى مزيدا من الوضوح فيما يتعلق بمجالات أولوياتها، والمجالات الرئيسية لنقاط قوتها النسبية، على النحو المبين في الأقسام السابقة. وينبغي الآن إيلاء أولوية خاصة لقضايا التغير المناخي. ولهذا الغرض فإن التعاون بين الوحدات والشراكة الخارجية وتحديد الأدوار، عوامل تنطوي كلها على أهمية حاسمة. وقد وردت في أقسام أخرى من هذا التقرير عدة توصيات تنطوي على أهمية أيضا، وهي تشمل:

- (أ) ينبغي للأجهزة الرئاسية للمنظمة والأمانة فحص نصوص الاتفاقات القانونية والمدونات والخطوط التوجيهية المقدمة من هيئات أخرى ومن المنظمة ذاتها للمحافظة على مصالح أطراف المنظمة (انظر الفصل الرابع)، باعتبارها مسؤولة عن تنظيم الاجتماعات العالمية وممثلة للقطاعين الريفي والغذائي؛
- (ب) ينبغي للمنظمة باعتبارها أكبر مصدر لأكثر قواعد البيانات العالمية شمولاً فيما يتعلق بجوانب كثيرة للموارد الطبيعية (الأراضي والمياه والغابات والموارد المائية)، وتفاعلاتها مع الاستخدام البشري، أن تولى أولوية خاصة لإعداد قواعد البيانات القائمة على المرجعية الجغرافية في مجال اختصاصها، وآثار البيانات التي جرى تحليلها، وذلك لتقديم المساعدة للأعضاء في الرصد والسياسات؛
- (ج) تقديم المساعدة في مجال السياسات والتشريعات، وفي بناء القدرات، فيما يخص الاتفاقات الدولية للمنظمة وغيرها؛

(د) ينبغي مواصلة إيلاء أولوية للتنوع البيولوجي المحصولي، وللانتفاع بهذا التنوع البيولوجي. ومع ذلك، فإن الصورة تبدو أقل وضوحاً فيما يتعلق بالقوة النسبية للمنظمة والأهمية النسبية للعمل في التنوع البيولوجي للثروة الحيوانية الداجنة (انظر الثروة الحيوانية أعلاه).

يمكن للشراكات مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومرفق البيئة العالمية أن تكون مفيدة في إعطاء دفع لعمل المنظمة في هذه المجالات.

653 - **تكنولوجيا الإنتاج ونقل التكنولوجيا والعمل الرائد:** يكتسي الطلب على تكنولوجيا الإنتاج أكبر قدر من الأهمية في أقل البلدان نمواً، ولكن يلاحظ أن اختصاصات كثير من وزارات الزراعة في مجال الإنتاج تؤثر سلباً على هذا الطلب. ومع ذلك يلاحظ أن المنظمة لا تمتلك في معظم مجالات عملها ميزة نسبية محتملة قوية. وفي بعض الأحيان يكون أدائها أدنى من منافسيها. وتوجد مجالات قليلة لا تزال تحتفظ بالمنظمة فيها بمكان الصدارة التقنية مثل متطلبات مياه الري ومناولة مبيدات الآفات وبناء القوارب. ولا يمكن للخبرة المركزية والإقليمية للمنظمة أن تغطي كل جوانب السياق الزراعي والإيكولوجي والاجتماعي، أو حتى كل المحاصيل، فالخبرة الوطنية في معظم تكنولوجيا الإنتاج تفوق بكثير خبرة المنظمة، ويبدو ذلك جلياً في الأغلبية العظمى من البلدان، بما في ذلك كثير من البلدان الأشد فقراً. وتلك هي المجالات التي تعمل فيها بنشاط الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، والتي تضم عدداً من المهنيين المتخصصين في جوانب من تكنولوجيا الإنتاج يتجاوز عدد المهنيين في المنظمة المنخرطين في عمل مماثل. وخلص التقييم الخارجي المستقل أيضاً إلى أن هذه المجالات هي التي يكون الطلب فيها على خدمات المنظمة هو الأقل، والتي يوجد بها أكبر عدد من المنافسين، وتتسم بأدنى ميزة نسبية.

654 - وقد أدخلت تغييرات كثيرة نحو الأفضل في البرنامج الخاص للأمن الغذائي منذ التقييم الذي أجرى في 2002، بحث تسنى له أن يستوعب أبعاداً سياسية ومؤسسية وأن يتناول قضايا الإمدادات والأسواق. وقد أوضح البرنامج بنجاح في عدة بلدان نهج المدارس الميدانية للمزارعين الذي وضعه برنامج الإدارة المتكاملة للآفات بالمنظمة. ومع ذلك لا يزال البرنامج الخاص للأمن الغذائي يشدد على نقل التكنولوجيا لأغراض الإنتاج، ولم يسهم إلا في قلة قليلة من المشروعات الرائدة، كما أشير إليه سابقاً. والواقع أن مدى الأولوية التي توليها المنظمة لهذا البرنامج ينعكس سلباً على المنظمة في سعيها لتعظيم نقاط قوتها النسبية على المستوى القطري. وترى بعض الحكومات والشركاء القطريين أن هذا البرنامج يعزز نمطاً معيناً للمنظمة لا يعطي قيمة كافية لإمكانياتها وطاقاتها فيما يتعلق بالعمل في مجالات قوتها المعيارية، وفي السياسات، وبناء القدرات، ولم تتمكن جهات مانحة كثيرة من تعديل تقييمها للبرنامج على ضوء ما حدث فيه من تغييرات، مما يقوض مساعي المنظمة للحصول على موارد خارجة عن الميزانية. وفي سياق مشروعات تليفود أيضاً التي يبلغ متوسط قيمتها 7 600 دولار، أوضح التقييم الذي أجرى في 2006، أن هذه المشروعات ليست أقل، ومن المؤكد أنها ليست أفضل، من المشروعات المماثلة التي تضطلع بها منظمات غير حكومية أو هيئات حكومية، ولوحظ بوجه عام أن مشروعات تليفود لم تصل إلى الفقراء كما أنها غير قابلة للاستدامة إلى حد كبير. وقد عزز هذا الاستنتاج دراسة أجريت لمشروعات تليفود في سيراليون. وهذه المشروعات قد تساعد إلى حد ما على إعطاء صورة عن

المنظمة باعتبارها مؤسسة تهتم برعاية المحتاجين، ولكن هذه المشروعات أعطت أيضا صورة عن منظمة لا تركز على رسائلها الأساسية ولا تبني على ميزاتها النسبية، ولا تسهم حقا في رفاه الفقراء.

655 - التوصية 3-21: ينبغي للمنظمة أن تشدد على ميزتها النسبية الكبرى فيما يتعلق بآثار التكنولوجيا على السياسات، سواء في مجال التكثيف أو البيولوجيا الحيوية أو الميكنة أو التصنيع الزراعي. وينبغي تخفيض الأولوية المعطاة لاستحداث التكنولوجيا ونقلها وتطبيقها الرائد، تخفيضا ملموسا، لكي يتسنى توجيه عناية أكبر لدعم السياسات وبناء القدرات. وينبغي للمنظمة في أدائها لوظيفتها في إدارة المعرفة العالمية، أن تركز على تسهيل الوصول إلى المعرفة المتعلقة بتكنولوجيات الإنتاج، و:

- (أ) ينبغي للمنظمة بدلا من أن تنتج بالضرورة الإرشادات التقنية النهائية في مجال يغلب عليه الطابع التنافسي، أن تطور نقاط قوتها في إدارة المعرفة. ويشمل هذا تطوير النفاذ عبر الشبكات. وتناول قضايا حقوق المؤلف، وتعزيز توافر طبعات بلغات أخرى؛
- (ب) ينبغي ألا تستخدم المشروعات الرائدة إلا بطريقة انتقائية جدا، وحيثما تسد هذه المشروعات فجوة حقيقية، وعندما تكون هناك توقعات قوية من جانب صانعي السياسات وفقا لنتائج المشروع الرائد، وعندما تتوافر الشروط المسبقة لتوسيع نطاق عناصر المشروع الرائد التي تنطوي على قيمة؛
- (ج) ينبغي إدراج البرنامج الخاص للأمن الغذائي في برنامج كبير أوسع نطاقا في المنظمة لزيادة الإنتاج وفرص العمل وتوليد الدخل في الزراعة، من أجل مكافحة الجوع وتعزيز التنمية، مع مراعاة الدروس التي سيمكن استخلاصها من عمليات تقييم برامج الأمن الغذائي القطرية والإقليمية الجاري تنفيذها حالياً. وينبغي إنهاء مشروعات تليفود واستخدام الموارد المتوفرة من خلال جمع التبرعات المستمر في برنامج تليفود لدعم مجالات الموضوعات الرئيسية؛
- (د) جرى تخفيض العمل بشأن تكنولوجيا الإنتاج في جميع الإدارات التقنية بالمنظمة، بدون تغيير كبير في القيود المفروضة. وينبغي إنهاء العمل على صعيد تكنولوجيا الإنتاج في الصناعات الزراعية والميكنة، وتخفيضه بدرجة أكبر في المحاصيل والثروة الحيوانية.

656 - الخدمات القانونية: على الرغم مما يحظى به عمل المنظمة في مجال التشريعات من سمعة طيبة، لا يبدو أنه يمثل أولوية عالية في الطلبات المقدمة من البلدان. وحدثت أيضا خسارة كبيرة في الكتلة الحرجة (القاعدة الأساسية) والموظفين المتمرسين في مكتب الشؤون القانونية، بالإضافة إلى الوهن الشديد الذي أصاب شبكة الخبراء الاستشاريين. وثمة حاجة إلى تركيز الموارد الباقية على تطبيق المعاهدات والاتفاقات الدولية (للمنظمة وغيرها). وعند إعداد الإطار الاستراتيجي للمنظمة (1999)، كان من المزمع إجراء دراسة منهجية لحالة التشريعات العالمية للأغذية والزراعة ولكن هذا لم يحدث، ولا تزال الحاجة قائمة الآن لإجراء مثل هذه الدراسة.

657 - التوصية 3-22: بالنظر إلى انخفاض الموارد والتراجع الظاهري في الأولوية التي يوليها الأعضاء لمسألة الدعم القانوني، ينبغي تركيز هذا الدعم المقدم على البلدان الأعضاء في مجالات قوة المنظمة في إطار الاتفاقات الدولية.

658 - وضع السياسات والاستراتيجيات: حددت المقترحات الإصلاحية المقدمة من المدير العام في 2005. دعم السياسات باعتباره مجالا هاما من مجالات القوة النسبية للمنظمة. وهو مجال يتعين استغلاله على نحو أفضل لصالح الأعضاء. وقد أولى مدراء الزراعة في إجاباتهم عن الاستبيان، أقصى درجة من الأولوية لعمل المنظمة في قطاع السياسات وبناء القدرات. وساعدت إعادة التنظيم في 2007 على ضم معظم السياسة الاجتماعية إلى السياسة الاقتصادية والتجارية في إطار إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولكن لا توجد جهة تنسيق واحدة لكافة جوانب العمل المتعلقة بالسياسات في المنظمة.

659 - وتؤكد البلدان النامية بوجه عام على فضائل عمل المنظمة لدعم السياسات، باعتبارها منظمة محايدة، وعلى النقيض من الموقف الذي يغلب عليه طابع الفرض والإملاء لبرامج المعونة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومؤسسات التمويل الدولية. ومن ناحية أخرى وجه ممثلو البلدان المتقدمة النقد أحيانا إلى المنظمة، نظرا لتحيزها للبلدان النامية، لا سيما فيما يتعلق بالجدل الدائر بشأن التجارة الدولية. وتبلغ المنظمة أقصى فعالية لها عندما تستعرض البدائل في الخيارات الوطنية، وتساعد البلد أو المجتمع الدولي في تحقيق مرامييه. ومع ذلك يُطرح سؤال بشأن ما إذا كان ينبغي للمنظمة أن تفصح عن وجهات نظرها بشأن السياسات، وأن تعمل على المضي بها قدما. ولا بد للمنظمة بالمثل أن تكون على استعداد للإعراب عن رأيها على الملأ، عندما يبين التحليل السليم أن الضرر سيلحق بمجموعات معينة من جراء إتباع سياسات محددة، لا سيما إذا كانت هذه المجموعات تتألف من الفقراء والبلدان الفقيرة.

660 - وتنشأ الآثار على القدرات والاتساق والكفاءة بسبب تجزئة العمل المتعلق بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية الموزع على إدارات أربع، بالإضافة إلى الحراجة والمصايد وإن تقسيم العمل بين المستوى القطري والمستوى الإقليمي، في إطار شعبة المساعدة في مجال السياسات أساسا، والاضطلاع بمزيد من العمل المعياري في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المقام الأول، ولكن أيضا في إدارة الزراعة لأغراض التغذية وفي إدارة الموارد الطبيعية لأغراض الحياة، إنما يطرح مشاكل كثيرة ولا يقل أهمية عن ذلك دور ممثليات المنظمة في هذا السياق، إذ ينبغي لها أن تقدم المشورة إلى الحكومات بشأن السياسات وفي إطار الأفرقة القطرية للأمم المتحدة، وأن تكون على صلة وثيقة بكافة جوانب عمل المنظمة لا سيما عملها في السياسات. والواقع أن السياسات لا تظهر في توصيف وظائفها، ومن ثم فإنها تظهر تبعا لطريقة اختيارها. وقد أظهرت دورة تدريبية عقدت مؤخرا لممثليات مختارة في مجال السياسات، أنه لا يمكن لها أن تصحح أوجه عدم هذه بين الأهداف ومعايير الانتقاء.

661 - التوصية 3-23: تتمتع المنظمة باحترام البلدان النامية كمصدر محايد للدعم في مجال السياسات، ولا تزال هي المنتدى المفضل في نظر البلدان الأعضاء كافة لبعض جوانب العمل العالمي في هذا الميدان، ولكن بوسع المنظمة أن تحقق توازنا أفضل بين نقاط قوتها النسبية واحتياجات البلدان مقارنة بالوضع الحالي. والمنظمة ليست بحاجة لأن تكون قادرة على تقديم مساندة قوية في مجال السياسات على مستوى المسافات البيئية متناهية الصغر بين القطاعات. والمنظمة هي الصوت المستمر الوحيد في النظام المتعدد الأطراف، المعبر عن مكان القطاع الزراعي في تأمين سبل المعيشة

الآمنة وزيادة الرخاء الاقتصادي والاجتماعي، وهذا يقتضي أن تقوم المنظمة بحشد قدراتها في هذا المجال، لكي تسير قدماً وفقاً للزخم الناشئ عن مناصرتها لوضع السياسات الكفيلة بتنفيذ هذه المناصرة، وأيضاً:

- (أ) ينبغي إعداد تحليل كامل لاحتياجات البلدان للدعم في مجال السياسات؛
- (ب) ينبغي للعمل في مجال السياسات أن يستند إلى القدرة المحتملة للمنظمة على اجتذاب الأخصائيين التقنيين مع الاقتصاديين وخبراء علم الاجتماع؛
- (ج) ينبغي للعمل في مجال السياسات أن يعرض خيارات مختلفة، وأن يميز التأثيرات القصيرة الأجل من التأثيرات الأطول أجلاً. وعندما يكون للتأثيرات الأطول أجلاً طابع إيجابي، ينبغي تحليل الخيارات الانتقالية؛
- (د) إتباع النهج التجزيئي إزاء العمل في السياسات، لا سيما فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والمؤسسية والغذائية والتغذوية (وحتى في السياسات الاقتصادية والتجارية لاحظ أعضاء فريق التقييم موقفاً تنافسياً بين الوحدات). ولكي يتسنى الحفاظ على التكامل الوثيق بين سياسات المصايد والحراجة والثروة الحيوانية وقطاعاتها، ينبغي تناول هذه السياسات على نحو منفصل؛
- (هـ) دمج التغذية في العمل المتعلق بالسياسات، وإيلاء مزيد من العناية لفهم الأسباب الأساسية لسوء التغذية ونقصها؛
- (و) دمج الدعم المباشر للبلدان، وإجراء مزيد من العمل المعياري؛
- (ز) الاعتراف بممثلات المنظمة وتجهيزها، باعتبارها همزة الوصل الأولى على المستوى القطري؛
- (ح) وإعداد تعريف أوضح لاحتياجات البلدان وأولوياتها، على أن يقترن ذلك بتغييرات مؤسسية، للسماح للمنظمة بأن تستغل نقاط قوتها النسبية، مما سيساعد على تقسيم العمل على نحو أفضل بين المنظمة والمنظمات الأخرى.

662 - اعترف بحق في المقترحات الإصلاحية المقدمة من المدير العام (2005) بأن بناء القدرات هو أحد المجالات الكبرى ذات الأولوية للبلدان الأعضاء، ويتطلب تركيزاً واستراتيجية. وقد كلفت شعبة بهذه المهمة وهي شعبة تبادل المعرفة وبناء القدرات. ويلاحظ وجود نقص حاد في الأشخاص المدربين في أقل البلدان نمواً، لا سيما في أفريقيا. وكان للمنظمة أعظم تأثير فيما يتعلق ببناء القدرات في بعض مجالات قوتها المعيارية. ولم يتسن في أقل البلدان نمواً تأمين استدامة الكثير من المؤسسات بسبب نقص الميزانيات للحفاظ على القدرة، ومنافسة القطاع الخاص في اجتذاب الموظفين، والمنظمات غير الحكومية، والهجرة إلى الخارج، بالإضافة إلى الآثار المدمرة لفيروس الإيدز وغيره من الأمراض في بعض البلدان لا سيما في أفريقيا. وإن التأكيد المتزايد من جانب الجهات المانحة على دعم الميزانية ودعم القطاع، ليدل على أن الخدمات الحكومية العامة أصبحت تفتقر إلى الموارد الكافية ولم يعد بإمكان البلدان الفقيرة جداً بكل بساطة المحافظة على هذه الخدمات عند مستوى ملائم يمكنها من التغلب على الفقر. وقد دعمت المنظمة، في الوقت نفسه، مبادرات متناثرة نسبياً لبناء المؤسسات وأدت هذه المبادرات في بعض الحالات إلى زيادة في القدرة الإجمالية في المجال العام الذي وجهت إليه، ولكن تركيزها المفرط على إنشاء وحدة لهذا الغرض أو ذاك أسهم في تخفيض فعالية التأثير من



حيث التكلفة. وثمة أمثلة قليلة على إسهام المنظمة في بناء مؤسسات للقطاع الخاص، ولكن المنظمة كثيرا، ما دعمت أشكالا مختلفة من التنمية التعاونية ولكن الاستدامة كانت ضعيفة بوجه عام.

663 - والمؤسسات الإقليمية مهمة بالنسبة إلى جميع المسائل العابرة للحدود، وتقديم الخدمات الأكثر فعالية من حيث التكلفة إذا ما اضطلعت بها البلدان سويا بدلا من أداء كل دولة لها على حدة. ويرتبط بناء المؤسسات بصورة متزايدة بالهيئات القائمة بما في ذلك التجمعات الاقتصادية الإقليمية التي تتيح إمكانات أكبر للاستدامة، لاسيما في البلدان ذات الدخل المتوسط. ومع ذلك فإن هذا لا يصدق على حالة الهيئات التي تخدم أقل البلدان نموا. وجرى تحديد أمثلة قليلة قامت فيها المنظمة بدور شريك غير قيادي في تقديم مدخلات تقنية في جهود أوسع نطاقا لبناء القدرات.

664 - والعمل من خلال التعاون التقني كان يمثل دائما عماد جهود المنظمة في بناء القدرات، وسيظل مهما في المستقبل. ويتعين النظر إلى هذه المسألة بطريقة أكثر منهجية مع التشديد بدرجة أكبر على تنمية مهارات يغلب عليها الطابع العام، إذ إن بناء القدرات من خلال التعاون التقني يمكن أن يكون محددا على نحو مبالغ فيه لا سيما في البلدان النامية، بحيث يمكن أن ينقل الشخص أو أن يعمل في مكان آخر مما يقلل كثيرا من قيمة المساعدة. وقد أستخدم برنامج التعاون التقني بصورة متزايدة لأغراض بناء المؤسسات في غيبة موارد أخرى، ويتوافر لدى البلدان ذات الدخل المتوسط القدرة في كثير من الأحيان على استيعاب استخدام المدخلات الصغيرة نسبيا لتقوية المؤسسات. وتتوافر لديها بوجه خاص مواردها الذاتية بدون مساعدة خارجية. ومع ذلك يلاحظ في حالات كثيرة، لا سيما في أقل البلدان نموا، أن يكون برنامج التعاون التقني غير ملائم لبناء المؤسسات، بالنظر إلى قصر المدة نسبيا والحجم المحدود للمشروعات.

665 - ويمكن أن يكون للوضع المؤسسي الحالي في المبادرات لبناء القدرات نتيجة غير مقصودة تتمثل في الاعتماد المفرط على الإنترنت، والأقراص المدمجة لأغراض التعلم، وإتباع نهج مركزي من مقر المنظمة. وسيكون من الأهمية بمكان بالنسبة إلى المنظمة أن تعمل على جميع المستويات كمسهل للمعرفة، وأن تسمح للمعلمين في أنحاء العالم بالحصول على المزيد من الموارد المساعدة في مجال التعليم. وينبغي توخي الحذر في نهج المنظمة إزاء التعليم العالي. ويلاحظ أن تكاليف التدريب في إطار الزمالات مرتفعة. وتوجد بعض الأمثلة المشجعة للتعلم عن بُعد، تشتمل على مواد حاسوبية، مع الاستعانة بالمعلمين، وإمكانات عقد حلقات دراسية. وبشكل ندرية التسهيلات الحاسوبية في أقل البلدان نموا حاجزا آخر، وينبغي للمنظمة أن تعمل بوجه عام مع الآخرين ومن خلالهم. وإذا أمكن الربط بين مبادرات مثل مبادرة الجامعات الأفريقية بالدعم من بُعد، وإعداد المواد وما إلى ذلك، ومؤسسات التعليم العالي في بلدان أخرى، يمكن أن يؤدي ذلك إلى انطلاقة جديدة مجدية، وتعليم أكثر ملاءمة وجودة. وقد يكون الدعم المباشر أكثر أهمية للمعلمين والأساتذة منه للطلبة والدارسين. ويمكن أن ينطوي تسهيل الترجمة إلى لغات أخرى غير الإنكليزية على أهمية حاسمة.

666 - وهكذا فعلى الرغم من أن بناء القدرات يمثل أولوية للأعضاء، ونشاطا رئيسيا في مجال التعاون التقني التي توليه المنظمة أولوية أيضا، إلا أن المنظمة لم تجر دراسة منهجية أو تقييميا لهذا العمل.

667 - التوصية 3-24: ينبغي للمنظمة الآن أن تضع استراتيجية لبناء القدرات، بناء على تقدير لاحتياجات وقدرات البلدان في مراحل التنمية المختلفة، وفي أنحاء متفرقة من العالم. وينبغي إشراك البلدان النامية والجهات المانحة والشركاء في وضع هذه الاستراتيجية. وكما حدث في جوانب أخرى من عمل المنظمة من أجل الوفاء بأغراضها، لا بد أن يكون الهدف هو تأمين إتاحة الخدمات الضرورية لبناء القدرات للبلدان، وهذا لا يعنى تقديمها بالضرورة من جانب المنظمة ذاتها(انظر أيضاً التوصية 3-5). ولا بد أن تكون الشراكات جزءاً أساسياً في هذه الاستراتيجية. ومن المسلم به أن المنظمة لم تثبت قوتها في تنمية القدرات خارج النطاق الحكومي، وعلى الرغم من أن بناء القدرات في المنظمات غير الحكومية والقطاعات التعاونية والخاصة، ينبغي ألا يس1تبعد تماماً، إلا أنه لم يكن ضمن نقاط القوة النسبية للمنظمة، و :

- (أ) ينبغي أن يكون ذلك أولوية لحشد الموارد الخارجة عن الميزانية، إذ إن برنامج التعاون التقني غير مناسب لكثير من أغراض بناء القدرات؛
- (ب) ينبغي للنهج المتبعة إزاء التدريب والتعليم العالي أن تعظم الشراكات والربط بين الشبكات، مع الاعتراف بقصور الوسائط الجديدة، والعمل على تلبية احتياجات المعلمين بوجه عام قبل تقديم المساعدة المباشرة للدارسين؛
- (ج) وينبغي أن يحتل بناء القدرات وضعاً مركزياً أفضل، بالنسبة إلى دمج العمل في المقر وعلى المستوى القطري، بما يشمل العديد من الوظائف التي تؤديها حالياً إدارة التعاون التقني (انظر الفصل السادس).

الجدول 3-16 : ملخص النقاط بشأن المعايير الخاصة بالتوصيات وتحديد الأولوية للموارد

أولوية تخصيص الموارد	إمكانات الدعم من مصادر خارجية عن الميزانية	منافسون قلائل	الأداء في الإسهام في النتائج والتأثيرات المستدامة	الأولوية كما حددها الأعضاء	المطلوب للتنمية العالمية المتوازنة لدعم الأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء	
متوسطة	1	1	2	2	4	المناصرة والاتصال
عالية	3-2	4	2	2	4	إدارة المعرفة
متوسطة	1	0	2	2	4	دعم الاستثمار
عالية	4	2	3	3	4	السدع في حالات الطوارئ
عالية	3	4	3	2	4	الإحصائيات والبيانات الأساسية
متوسطة	2	2	3	4	4	نظم المعلومات والطبوعات
منخفضة	2	1	2	2	4	إنتاج المحاصيل وتكنولوجيات التجهيز
عالية	2	3	3	4	4	وقاية المحاصيل والنباتات
عالية	3	3	3	3	4	الموارد الوراثية النباتية والتنوع البيولوجي
عالية	3	3	2	3	4	سياسة وإدارة قطاع الثروة الحيوانية
عالية	3	2	3	3	4	صحة الحيوان
عالية	2	4	2	3	4	الأراضي والتربة
منخفضة	1	3	2	1	1	العمل المشترك مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية
متوسطة	2	4	2	2	4	المياه والري
عالية	3	3	3	3	4	مصايد الأسماك
عالية	3	3	4	3	4	الغابات
عالية	2	3	3	4	4	سلامة الأغذية
منخفضة	2	4	1	1	4	تطوير التعليم العالي والبحوث والإرشاد
عالية	3	2	2	4	4	السياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية والتغذوية
عالية	2	1	2	2	4	تقييم المنظور الجنساني وتمكين المرأة
عالية	3	3	3	3	4	البيئة وإدارة الموارد الطبيعية
منخفضة	2-1	0	1	3	4	الإنتاج ونقل التكنولوجيا والعمل الرائد
متوسطة	2	2	3	3	4	الخدمات القانونية
عالية	3	2	2	4	4	وضع السياسات والاستراتيجيات
عالية	3	2	2	4	4	بناء القدرات

## الفصل الرابع : الحوكمة<sup>111</sup>

### الخلفية والسياق

668 - تفضي الدلائل التي جمعها التقييم الخارجي المستقل من خلال دراساته وتحليلاته المستفيضة إلى نتيجة مؤداها أن المنظمة تواجه مشكلة خطيرة في مجال الحوكمة وأن نظامها الرئاسي ليس مجهزاً بما يمكنه من الاضطلاع بوظائفه. وتستند هذه الاستنتاجات إلى استبيانات<sup>112</sup>، ومقابلات<sup>113</sup>، ومراقبة دورات الأجهزة الرئاسية وإلى نتائج المقارنات مع الممارسات المتبعة في أماكن أخرى. والمنظمة لا تنفرد بهذه المشاكل. وعلى الرغم من عدم إجراء تقييمات بهذه الضخامة لمؤسسات عامة أخرى رئيسية متعددة الأطراف، فمن الواضح من استعراضنا لأفضل الممارسات المستجدة داخل الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات الأخرى المتعددة الأطراف وجود جوانب قصور كبيرة في النظام بأكمله. وبالتالي، يمكن أن يكون للإصلاحات التي ستنفذها المنظمة استجابة لهذا التقييم الخارجي المستقل دور رئيسي في المرحلة التالية من مراحل إصلاح الأمم المتحدة وتجديدها.

669 - وعلى الرغم من عدم وجود تعريف متفق عليه رسمياً للحوكمة في سياق الأمم المتحدة، فإنها في الأغراض التي نتوخاها تعني ممارسة البلدان الأعضاء للسلطة السياسية. والحوكمة توسع نطاق التماسك المنطقي للسياسات وتطبيق القانون في مجالات اختصاص المنظمة، وتتيح الإشراف على برامج المنظمة وأمانتها وتوجيهها، ومراقبة تنفيذ قراراتها. ومسؤوليات الحوكمة في الأمم المتحدة في هذا الصدد تشبه علاقة البرلمانات الوطنية ببلدانها والمسؤولين التنفيذيين بها. ويشمل مفهوم الحوكمة هذا كعنصر رئيسي اعتماد استراتيجيات واقعية ومستدامة بالإجمال تتوافق مع سياسات متماشية مع تلك الاستراتيجية؛ وتأمين القدر الكافي من الموارد لتلبية الاحتياجات اللازمة لتحقيق الغايات المرجوة من الاستراتيجيات المعتمدة؛ والإشراف على أداء المنظمة.

<sup>111</sup> أوراق عمل أساسية للمساهمة في هذا الفصل أعدها Abdelaziz Megzari و Sholto Cross و Martin Piñeiro.

<sup>112</sup> أجري استقصاء لجميع أعضاء المنظمة المائة والتسعين، وتجاوزت نسبة الردود 45 في المائة، جاءت 48 في المائة منها من شريحة البلدان المتوسطة الدخل، (30 في المائة من البلدان في شريحة الدخل المتوسط الدنيا و18 في المائة من البلدان في شريحة الدخل المتوسط العليا) 31 في المائة من البلدان المرتفعة الدخل و21 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل (جاءت نسبة 56 في المائة من الردود من أعضاء مجموعة السبعة والسبعين، ونسبة 30 في المائة من أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وجاءت النسبة المتبقية من البلدان التي تمر بمرحلة تحول). وجاء نحو 90 في المائة من الردود من البلدان التي يوجد لها تمثيل دائم في روما، تمثل 60 في المائة من جميع مكاتب التمثيل الموجودة في روما. وقد تم تجميع التعليقات في القسم المفتوح في موضوعات متماثلة. وحيثما تضمنت نسبة 75 في المائة من الردود تعليقات مؤيدة لموضوع معين، سُمي ذلك توافق قوي في الآراء. أما المجموعات التي تراوحت نسبتها بين 66 و 74 في المائة فقد أطلق عليها توافق متوسط في الآراء، وأطلق على المجموعات التي تراوحت نسبتها بين 50 و 65 في المائة توافق معتدل في الآراء.

<sup>113</sup> أجريت مقابلات مع رئيس المجلس ومع أكثر من 90 في المائة من أعضائه؛ ومع رؤساء وأعضاء جميع المجموعات الإقليمية، بما في ذلك مجموعة السبعة والسبعين، ورئيسي وأعضاء لجنة البرنامج ولجنة المالية؛ كما أجريت 150 مقابلة فردية في روما مع ممثلي الحكومات لدى المنظمة؛ والمدير العام ونائب المدير العام؛ والمديرين العاملين المساعدين ومديري جميع الأقسام؛ وجميع أمناء اللجان التقنية؛ والعديد من المسؤولين رفيعي المستوى من المنظمات الدولية والإقليمية؛ وكثير من الدبلوماسيين البارزين وكبار الموظفين العموميين الدوليين، والأكاديميين ذوي القدرات القطاعية المتخصصة، وأعضاء المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني المتصلين بالمنظمة، وكبار مسؤولي المنظمة المتقاعدين؛ وكثير من المقابلات مع المسؤولين الحكوميين، وأفراد من القطاع الخاص وأعضاء منظمات المجتمع المدني أثناء الزيارات القطرية التي قام بها القائمون بإجراء التقييم الخارجي المستقل في البلدان النامية وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

670 - وقد ركز الإطار المفاهيمي الذي استرشد به عمل التقييم الخارجي المستقل على عنصرين رئيسيين، أولهما، الحوكمة العالمية للزراعة في العالم والدور الاستراتيجي الذي تقوم به المنظمة في هذا الشأن. فأتساع نطاق العولمة يؤدي إلى ازدياد الطلب على أطر للسياسات تتجاوز الحدود الوطنية وترتكز على تشريعات متفق عليها في الصكوك الدولية. وقد أصبح أو سيصبح عدد متزايد من القضايا المعقدة ذات التأثير القوي على الزراعة موضوعاً للحوكمة العالمية. وتشمل هذه القضايا، على سبيل المثال، الاهتمامات البيئية، وتغير المناخ، وتحرير التجارة، والدعم الزراعي، واستئصال الفقر، وإدارة الموارد الطبيعية، والتنوع الحيوي، والموارد الوراثية، والكيماويات السامة مثل الملوثات العضوية التي يستمر تأثيرها لفترات طويلة، والمحافظة على الأراضي الرطبة، وتنوع منتجات الحياة البرية والتوسع في تجارتها. ويمثل ظهور الاتفاقيات الدولية المتفق عليها في مجالات جديدة تهتم بها أطراف دولية جديدة، وكثيراً ما يحركها أصحاب مصلحة يتمتعون بتمويل جيد وبمكانة سياسية عالية، يمثل ظهور هذه الاتفاقيات أثراً لها أهميتها بالنسبة للمنظمة. ولقد كان من المسائل المهمة بالنسبة للتقييم الخارجي المستقل أن يحدد كيفية مواجهة المنظمة لهذه التحديات.

671 - أما العنصر الرئيسي الثاني فهو الحوكمة الداخلية في المنظمة - أي هيكلها المؤسسي، ووظائفها وعملياتها. فما هو هيكل الأجهزة الرئاسية، وكيف تعكس هذه الأجهزة اهتمامات الأعضاء ككل؟ وهل هي مؤهلة للتجاوب مع حقائق القرن الحادي والعشرين وتحدياته؟ وكيف يتم تحديد أهداف المنظمة ومقاصدها؟ وكيف يتم تنفيذ السياسات والاستراتيجيات؟ وكيف تُتخذ القرارات ويتم تحديد الأولويات؟ وكيف يتم تحديد الميزانية؟ وما هي العلاقة بين الحوكمة والإدارة؟ وإلى أي مدى تتمتع الأجهزة الرئاسية بالكفاءة والفعالية؟ وتؤثر نوعية الحوكمة الداخلية بدورها على فعالية المنظمة في المساهمة في الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة.

672 - وكان البُعد الثالث الذي ينبغي دراسته في التقييم الخارجي المستقل هو السياق العام للحوكمة في الأمم المتحدة، حيث كثيراً ما ينتقل جدول الأعمال السياسي بعيداً عن الوكالات المتخصصة إلى الأمم المتحدة في نيويورك، حيث يضطلع الأمين العام للأمم المتحدة بدور متزايد باعتباره *الأول بين أقرانه* من الرؤساء التنفيذيين للمنظومة وحيث تتزايد الضغوط من أجل تحقيق الاتساق.

673 - ولدى تحديد السياسات والاستراتيجيات وتنفيذها، ستكون الحوكمة في المنظمة في حاجة إلى أن تأخذ في الاعتبار التطورات والمستجدات الدولية ذات الصلة، سواء في الأمم المتحدة أو في أي مجال آخر داخل المجتمع الدولي. وقد وافقت نسبة 79 في المائة من الأعضاء الذين شملهم المسح الخاص بالحوكمة على أن الأجهزة الرئاسية ينبغي أن تربطها صلة أقوى بالحوكمة في الأمم المتحدة. فعلى الرغم من أن تقارير المنظمة يمكن أن تستعرضها الجمعية العامة للأمم المتحدة أو مجلسها الاقتصادي والاجتماعي، فإن ذلك لا يحدث عملياً أو أنه في حالة لجنة الأمن الغذائي العالمي يحدث مرة واحدة فقط كل أربع سنوات. وتُترجم بعض مقررات الأمم المتحدة إلى مقررات للمنظمة بإيعاز من الأعضاء أو من الأمانة، وأهم الأمثلة الحديثة على ذلك هو الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. وكما جاء في الفصل الثامن، فإن شروط وأحكام خدمة الموظفين تحددها إلى حد كبير لجنة الخدمة المدنية الدولية والجمعية العامة للأمم المتحدة. والأمم المتحدة في وضعها الحالي، أو مؤتمراتها الرئيسية أو مؤتمرات القمة التي تُعقد في إطارها، ليست لها سلطة رسمية على المنظمة. إلا أن

المنظمة قد تجد نفسها، بسبب عدم وجود هذه الصلة (في غياب أي تدخل من جانب أجهزتها الرئاسية) أمام اختصاصات غير ممولة على شكل طلبات للعمل من الصعب تجاهلها.

674 - والعلاقات في منظومة الأمم المتحدة متروكة إلى حد كبير في الوقت الحاضر بين أيدي الأمانة، من خلال مجلس الرؤساء التنفيذيين الذي يجمع بين الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة تحت رئاسة الأمين العام.

#### الهيكل الحالي للحوكمة

675 - بنية الحوكمة مبنية في النصوص الأساسية للمنظمة وتتألف من المؤتمر والمجلس برئيسه المستقل واللجان المتخصصة التي ترفع تقاريرها إلى المجلس. والمؤتمر والمجلس هما الجهازان الرئاسيان المخولان اتخاذ القرارات. أما الأجهزة الأخرى فلها دور استشاري فقط، رغم كونها جزءاً من جهاز الحوكمة.

676 - والمؤتمر هو أعلى جهاز سياسي في المنظمة. وهو يشمل جميع البلدان الأعضاء، التي يتمتع كل منها بصوت واحد على أساس المساواة في التصويت. وتُتخذ القرارات بتوافق الآراء أو بالأغلبية البسيطة، أو بأغلبية الثلثين بالنسبة للتعديلات التي يتم إدخالها على الدستور. ويجتمع المؤتمر كل سنتين. وهو يُفوض إلى المجلس كثيراً من وظائفه الأساسية (بخلاف قبول الأعضاء الجدد، والموافقة على الاتفاقيات والاتفاقات، واعتماد الميزانية، وانتخاب المدير العام وتعيين الرئيس المستقل للمجلس). ويتألف المجلس من 49 ممثلاً للبلدان الأعضاء من المجموعات الإقليمية السبع في المنظمة<sup>114</sup>. ويعقد المجلس ثلاث دورات رئيسية له خلال فترة السنتين ويتخذ قراراته بتوافق الآراء أو بالأغلبية البسيطة للأصوات.

677 - واللجان التي ترفع تقاريرها إلى المجلس هي:

(أ) اللجان الفنية التي تناقش برنامج عمل المنظمة والقضايا المتصلة بالحوكمة العالمية في مجالات اختصاصاتها المحددة. وهي مفتوحة أمام الأعضاء ويحضرها جميع أعضاء المنظمة والمنظمات المسجلة التي تتمتع بصفة مراقب:

- (1) لجنة الزراعة - التي تُعنى بالمحاصيل، والثروة الحيوانية، والأراضي والمياه وجميع القضايا المتصلة بالموارد الطبيعية وقضايا السياسات؛
- (2) لجنة مشكلات السلع - وهي تناقش أيضاً القضايا المتصلة بالتجارة؛
- (3) لجنة مصايد الأسماك؛
- (4) لجنة الغابات؛
- (5) لجنة الأمن الغذائي العالمي - التي تقضي مهمتها برصد التقدم ومناقشة الاستراتيجيات التي من شأنها تحقيق الهدف الأول الذي حدده مؤتمر القمة العالمي للأغذية والذي أكدته الأهداف الإنمائية للألفية، وهو تخفيض عدد الجوع في العالم إلى النصف. كذلك تقدم

<sup>114</sup> أفريقيا، وآسيا، وأوروبا، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، والشرق الأدنى، وأمريكا الشمالية وجنوب غرب المحيط الهادئ.

لجنة الأمن الغذائي تقارير إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ولكنها لا تقوم

بأي دور في عملية استعراض البرنامج والميزانية<sup>115</sup>

(6) وهيئة الموارد الوراثية للأغذية والزراعة؛

(ب) واللجان التي تتعامل مع المسائل المتصلة بالبرنامج والمالية والشؤون القانونية هي:

(1) لجنة البرنامج؛

(2) ولجنة المالية؛

(3) ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية.

678 - وتضم كل من لجنتي البرنامج والمالية 11 عضواً، وهما اللجنتان الأوثق اطلاعاً على تفاصيل الإدارة، والبرنامج، والميزانية والمسائل المالية. وتشمل مسؤوليات لجنة البرنامج استعراض برنامج العمل والميزانية، ومحتوى ورصيد الأنشطة البرامجية، ورفع توصيات بشأن الأولويات. أما لجنة المالية فمن بين ما تستعرضه الآثار المالية للاقتراحات التي تتقدم بها الإدارة فيما يتعلق بالميزانية، وتوافق على عمليات التحويل التي تقترحها الإدارة داخل الميزانية. كذلك تناقش لجنة المالية نيابة عن المجلس حسابات المنظمة بعد مراجعتها. وتعد اللجنتان دورات متزامنة وتجتمع لمدة يوم في كل دورة في ما يُعرف بالاجتماع المشترك. وتناقش فيه اللجنتان مستوى الميزانية المقترحة وغير ذلك من القضايا الأخرى التي تشتركان فيها.

#### دور المنظمة في الحوكمة العالمية

679 - توفر منظمة الأغذية والزراعة منتدىً عالمياً للمناقشات الحكومية الدولية بشأن المسائل المتصلة بالأغذية، والزراعة، والغابات، ومصايد الأسماك، والثروة الحيوانية والموارد الطبيعية. وتسعى المنظمة إلى تحقيق المزيد من التماسك المنطقي للسياسات والتشريعات داخل مجالات اختصاصاتها، كما تسعى إلى أخذ مصالح القطاع الريفي، والجياغ والأنشطة التجارية الزراعية في الاعتبار بالشكل المناسب في السياسات والتشريعات في المجالات ذات الصلة بالزراعة - مثل صون التنوع الحيوي أو الإدارة العامة للمنافع العالمية المشتركة، بما في ذلك المحيطات والمناخ. فأتسع بالتالي نطاق اختصاصات المنظمة ليشمل قضايا جديدة. وعلى الرغم من عدم وجود منتدى بديل للأغذية والزراعة، هناك تزايد مطرد في عدد المنتديات الأخرى التي تتعامل مع القضايا المتداخلة مع مجال المسؤولية العالمية للمنظمة أو مجالات الترابط المتزايدة في مجالات البيئة والمحيطات. وعلاوة على ذلك، من الواضح أن دور المنظمة فيما يتعلق بتجارة المنتجات الزراعية قد تضاعف.

680 - وقد تزايدت أدوات الحوكمة العالمية في مجالات اختصاص المنظمة، ومن بينها ما يتصل بإدارة الموارد الطبيعية، وسلامة الأغذية، والتجارة ومكافحة الآفات والأمراض الحيوانية. وتعد هذه المجالات عموماً الأكثر نفعاً للبلدان المتوسطة الدخل والبلدان المتقدمة. بيد أن أقل البلدان نمواً تميل إلى الاعتقاد بأن التماسك العالمي للسياسات والتشريعات من المحتمل أن يتطور بها أو بدونها. وفي هذه الظروف، توفر الأمم المتحدة بشكل عام، والمنظمة في

<sup>115</sup> بمزيد من الدقة، على الرغم من أن لجنة الأمن الغذائي العالمي تقدم تقارير إلى المؤتمر من خلال المجلس، فإنها ليست من اللجان الفنية التابعة للمجلس.

مجالات اختصاصها، منتدى محايداً. وهذا يمثل أفضل راع لمصالح الفقراء. وسوف يكون بوسع المنظمة أيضاً توفير صلات تمكن هذه البلدان من بناء قدراتها لكي تحقق أقصى فائدة ممكنة من هذه الأعمال.

681 - والمنتديات الرئيسية لإثارة قضايا السياسات وتحقيق التماسك المنطقي للسياسات هي اللجان الفنية التابعة للمجلس. وقد تباينت هذه اللجان بدرجة كبيرة من حيث قدرتها على القيام بهذا الدور في مجال السياسات. وقد اتضح من المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل أن الأعضاء لم يكونوا راضين عن أداء المنظمة في اضطلاعها بدورها في مجال الحوكمة العالمية. وقد عزوا الصعوبات التي تواجهها الأجهزة الرئاسية في أداء هذا الجانب الرئيسي من وظائفها إلى ما يلي:

- (أ) ضعف الصلات والعلاقات المؤسسية مع الأجهزة العالمية الأخرى (78 في المائة)؛
- (ب) الترتيبات المؤسسية غير الملائمة (71 في المائة)؛
- (ج) التغطية غير الكافية لقضايا الحوكمة العالمية في جداول الأعمال (64 في المائة)؛
- (د) والاستغراق الشديد في حوكمة أمانة المنظمة (70 في المائة).

وقد رأى أقل من النصف بقليل أن دعم الأمانة أو الوصول إلى المعلومات هما من المعوقات الرئيسية.

682 - وتشمل الإنجازات الأخيرة: مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد؛ والخطوط التوجيهية الطوعية للحق في الغذاء<sup>116</sup>؛ والمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة؛ ومدونة السلوك الدولية الخاصة بتوزيع المبيدات واستخدامها؛ ومراجعة الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات في الفترة الأخيرة. وقد نوقش الكثير من هذه القضايا في سياق البرامج الفنية في الفصل الثالث، كما أشير إليها في الفصل الخامس عند الحديث عن دور المنظمة في النظام الدولي، ولكننا نقدم هنا دروساً عامة، من بينها الدروس المستفادة من تقييم هيئة الدستور الغذائي (2003) والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات (2007). وهناك مجالات أوضحت التطورات والمستجدات التي طرأت عليها، جزئياً على الأقل، فقدان الثقة في المنظمة، من بينها إنشاء المنتدى الحكومي الدولي المعني بالغابات (الذي أصبح الآن يسمى منتدى الأمم المتحدة المعني بالغابات)، والذي توصل مؤخراً إلى اتفاق غير ملزم قانوناً بشأن الغابات.

683 - ومع انكماش الموارد، كان من الطبيعي أن تعطي المنظمة قدراً أكبر من الأولوية لدعم الأعمال التي تضطلع بها في مجال الاتفاقات أكثر من المجالات الأخرى. وعلى سبيل المثال، من الممكن توسيع نطاق التعاون مع اتفاقية التنوع البيولوجي وبروتوكول قرطاجنة المنبثق عنها، بما في ذلك العمل على مراعاة الاهتمامات الزراعية على أكمل وجه.

684 - والطريق الذي سلكته معظم الاتفاقات هو أنها تحولت من مدونات طوعية إلى اتفاقات ملزمة كلياً أو جزئياً. وتتضمن التعديلات التي أدخلت أخيراً على الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات تقوية العناصر الملزمة من الناحية القانونية. وحدث نفس الشيء أيضاً مع أجزاء من مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد بتحويل هذه الأجزاء تدريجياً إلى تدابير ملزمة اعتمدتها الأجهزة الإقليمية المعنية بمصايد الأسماك وإلى اتفاقات دولية ملزمة قانوناً. ويستمد كل من الدستور الغذائي والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات سلطاتهما من اتفاقية تطبيق تدابير الصحة والصحة النباتية التي

<sup>116</sup> الإسم الكامل: "الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الأعمال المطرد للحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي القطري".



أبرمتها منظمة التجارة العالمية. وينبغي توجيه الاهتمام نحو كيفية زيادة الحوافز التي تشجع على التقيد بالاتفاقات المبرمة في المجالات الأخرى.

685 - وتبعاً لطبيعة الاتفاقية، تتفاوت درجة اهتمام المجتمع المدني والصناعات الزراعية والغذائية سواء بالمفاوضات أو بالصكوك التي تصدر. ويهتم المجتمع المدني والصناعات إلى حد كبير بالموصفات الغذائية. وقد نشط المجتمع المدني فيما يتعلق بالموارد الوراثية، رغم أهمية هذه المعاهدة أيضاً بالنسبة للبحوث الزراعية وصناعات إنتاج البذور. وتفاوتت بدرجة كبيرة مدى اهتمام منظمة الأغذية والزراعة كأمانة لمنظمة دولية بتسهيل المشاركة، مع ضمان الحيادية. ويعد تأثير الدوائر الصناعية من القضايا الحساسة على الدوام في مجالات مثل مواصفات الدستور الغذائي ومصادر الأسماك والغابات. وقد لا يراعي المجتمع المدني المبادئ الأخلاقية في بعض الأحيان عند ممارسة الضغوط. وقد لا تكون الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات قد بذلت جهوداً كافية للتشاور مع المجموعات صاحبة المصلحة خارج الحكومة. وفي ضوء ما سبق، خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن المنظمة قد استطاعت المحافظة على هذا التوازن، وإن كان ذلك من المجالات التي ينبغي فيها توحيد الخبرات وتحليلها.

686 - والمعاهدات، والاتفاقات والهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية، وهو خفض عدد الجوع، نشأت جميعها من عمليات الحوكمة العالمية تحت رعاية المنظمة ومن خلالها. وتعتمد نتائجها على تأثيرها على السياسات والتشريعات. وتعد مواصفات الدستور الغذائي المشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية وكذلك معايير الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات في المنظمة أساسية بالنسبة لقيام التجارة الدولية بدورها. وقد خلص تقييم هاتين الاتفاقيتين إلى أنه، لو لم تكن هذه الترتيبات المؤسسية موجودة، لكان من الضروري إيجاد ترتيبات جديدة. وبالتالي فإن تأثيرها المباشر شديد الوضوح. وعلى الرغم من أن التقييم في الحالتين قد اقترح إدخال تعديلات عليهما، فقد وجد التقييم أيضاً أن هناك احترام لكل من الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والدستور الغذائي، وأنهما مجديتان نسبياً من حيث التكلفة وشاملتان (خصوصاً في حالة الدستور الغذائي). أما في معظم الحالات الأخرى، فلا يكون التأثير مباشراً بالدرجة نفسها. كما أنهما قد يساهمان في إبراز قضية الوعي العالمي كما في حالة المؤتمر الدولي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية، أو التعديلات التدريجية التي أدخلت على التشريعات الوطنية، كما بالنسبة إلى مسؤوليات سفن الصيد التي ترفع أعلام الدول صاحبة هذه السفن، أو الموافقة المسبقة عن علم في حالة المبيدات. ورغم صعوبة تتبع هذا التأثير ومع أن عمل المنظمة يمثل عاملاً واحداً بين عوامل أخرى مساعدة، فهذا لا يقلل من أهمية هذا العمل. أما فيما يتعلق بعائدات استثمارات المنظمة، فيمكن أن يكون مرتفعاً للغاية في الواقع.

687 - وتمثل الخطوط التوجيهية الطوعية للحق في الغذاء بنداً رئيسياً آخر في نهج التنمية القائم على الحقوق، وإن لم تكن تمثل حتى الآن نقطة للبدء في العمل. وقد تبين للتقييم القطري الذي أجري في سيراليون أن رئيس الجمهورية تعهد بوضوح بإعطاء أولوية لمكافحة الجوع، كما أن المنظمة ساعدت، بدعم من ألمانيا خاصة، في وضع استراتيجية لهذا الغرض وتضمينها في أوراق استراتيجية الحد من الفقر. ومع ذلك فإن الأعمال الفعلية التي نُفذت ربما لم تتأثر كثيراً بالحق في الغذاء. وبالمثل فإن أهداف حملة استئصال الجوع في البرازيل متسقة تماماً مع الحق في الغذاء، وإن كان من الصعب أن نستنتج أنها تأثرت به.

688 - وهكذا، يبين التقييم الخارجي المستقل أن المنظمة واصلت تقديم بعض المساهمات المهمة في الحوكمة العالمية الخاصة بالقضايا المتصلة بالأغذية والزراعة. وهذه إنجازات لها أهميتها وتستحق الإشادة بها. وقد تضاءل في الوقت نفسه دور المنظمة في الحوكمة العالمية مقارنة بدور الجهات الأخرى، وتضاءلت المخاطر هي الأخرى. وأصبحت القضايا المتصلة بتجارة المنتجات الزراعية والغذائية من اختصاص منظمة التجارة العالمية في المقام الأول. كما أن البحوث الزراعية، باعتبارها تمثل منفعة عامة دولية، أصبحت من اختصاص الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية بدون مُنازع. وقد انتقل الجانب الأكبر من الحوكمة في مجال الموارد الطبيعية للأغذية والزراعة خلال العقد الماضي إلى اتفاقات جديدة خاصة بالبيئة. أما عملية قيادة التشريعات في القضايا الخاصة بصحة الحيوان، بما في ذلك الأمراض الوبائية التي قد تنتقل من الحيوان إلى الإنسان، فقد أصبحت بشكل رئيسي جزءاً من اختصاصات المنظمة العالمية لصحة الحيوان. وتوجد الآن مندييات بديلة لمنظمة الأغذية والزراعة تناقش الأمور المتصلة بالسياسات الدولية في قطاع الغابات، وكذلك مصايد الأسماك في إطار قانون البحار.

689 - ويمكن أن يُعزى جزء من هذا الانكماش في الدور العالمي للمنظمة إلى دخول أطراف مؤسسية فاعلة جديدة وإلى احتدام المنافسة، فضلاً عن وجود ميل من جانب العمل السياسي في الأمم المتحدة (مقر الأمم المتحدة في نيويورك) إلى السيطرة على مندييات الوكالات المتخصصة التكنوقراطية. وهذا يدل أيضاً على عدم وجود تحديد للأولويات، أو الاستراتيجية أو عدم اهتمام جدي من جانب الأجهزة الرئاسية في المنظمة بدورها العالمي في مجال الحوكمة. وفي الواقع، يبدو أن الأجهزة الرئاسية قد حوّلت اهتمامها بشكل متزايد إلى الداخل للتركيز على عمل الأمانة.

#### حوكمة استراتيجية المنظمة وبرامجها وأمانتها

#### الإطار 1-4: الحوكمة - تسيير المنظمة أو توجيه أعمالها بشكل مستدام

- تحديد توجهات استراتيجية واضحة، وتحديد الأولويات، وتقديم توجيهات واضحة وتخصيص الموارد بما يتناسب مع الأهداف المتفق عليها ومع برنامج العمل.
- التأكد من مراعاة القانون، والمبادئ الأخلاقية، والإدارة السليمة للموارد المالية والبشرية.
- ومراقبة تنفيذ الإدارة لقرارات الحوكمة، وتقييم نتائج أدائها ونتائج أنشطة المنظمة.

690 - وتنقسم المسؤوليات الأساسية التي تضطلع بها الأجهزة الرئاسية فيما يتعلق بالحوكمة الداخلية في المنظمة إلى عدد من المهام والوظائف، تناقشها بإيجاز الفقرات التالية.

691 - تقرير الاستراتيجية العامة والاستراتيجيات الفرعية التي تتكون منها: يتضمن كل من الإطار الاستراتيجي للمنظمة ومقترحات الإصلاح التي تقدم بها المدير العام عناصر من الاستراتيجيات الشاملة للمنظمة (مثل

بناء القدرات والاتصالات). وعلى الرغم من الأهمية الأساسية لهذه الاستراتيجيات فيما يتعلق بقيام المنظمة بوظيفتها بشكل فعال، فقد نوقشت بشكل إجمالي وبإيجاز شديد في هذه الوثائق وعلى أساس انتقائي ( إبلاغ رسائل المنظمة). ولا تقدم الأمانة أي تقارير أداء منهجية يُعتمد بها بشأن هذه الأنواع من الاستراتيجيات الشاملة.

692 - تحديد الأولويات العامة لبرنامج العمل والاتفاق على الموارد اللازمة للتعامل معها: كان هذا المجال، بلا أدنى شك، تقريباً أكثر المجالات إثارة لعدم ارتياح الأعضاء. فقد أظهرت نتائج الاستبيان أن نسبة 44 في المائة من الأعضاء يرون أنه كان بوسعهم تحديد مخصصات الميزانية بما يتماشى مع أولويات البرنامج وأن نسبة 34 في المائة فقط يرون أن الموارد تُخصص بما يتماشى مع معايير الشفافية. ولا يعتقد 50 في المائة من الأعضاء أن لديهم من الوسائل ما يمكنهم من تحديد الاحتياجات المستجدة وأولوياتها، ويرى أقل من 45 في المائة من الأعضاء أن الأجهزة الرئاسية قادرة على تحديد مخصصات الميزانية طبقاً للقرارات البرنامجية. بينما يرى أكثر من نصف الأعضاء بقليل أن الأجهزة الرئاسية غير مؤهلة بالدرجة الكافية لتحديد الأولويات وتخصيص الموارد. وترى نسبة 71 في المائة أن البرامج الممولة بموارد من خارج الميزانية أخلّت بالتركيز على الأولويات البرنامجية المعتمدة. ويناقش الفصل السابع، الذي يتناول دورة البرمجة في المنظمة، تأثير ذلك باستفاضة من حيث تدفق الموارد، وأثرها على مستويات الميزانية والافتقار الكامل تقريباً لوجود استراتيجية لاستثمار الموارد التي تأتي من خارج الميزانية.

693 - وكما سيتبين من الفصل السابع، تنشأ هذه الصعوبات في جانب منها نتيجة لنقاط الضعف التي تعاني منها النظم، وفي جانب آخر من طريقة عرض المواد في الوثائق التي تُعرض على الأجهزة الرئاسية، وفي جانب ثالث من الترتيبات والعلاقات المؤسسية نفسها التي تنظم عمل الأجهزة الرئاسية (كما سيأتي الحديث عن ذلك فيما يلي). والنتيجة هي أن نظام وضع الميزانيات والإدارة القائمة على النتائج في المنظمة لا يعمل بالشكل المناسب. ولا يوفر تركيزاً فعالاً على الأولويات والنتائج أو سبل تقييم مدى التقدم قياساً عليها. فقد أبدى معظم الأعضاء عدم رضاهم عن الوثائق التي تستعرض الاستراتيجيات والبرنامج والميزانية. وكان من بين الاعتبارات المهمة الأخرى توقيت القرار الذي يتخذه المؤتمر بشأن الميزانية. فبما أن هذا القرار يُتخذ قبل فترة قصيرة من بداية الفترة المالية الجديدة، يؤدي ذلك إلى تقديم خطط تفصيلية تتناول العديد من السيناريوهات البرنامجية التي كثيراً ما تكون غير واقعية والتي ينبغي أن يُعاد النظر فيها بعد أن يتقرر المستوى الفعلي للميزانية.

694 - ويتفق الأعضاء على أنهم كثيراً ما كانوا مصدر الضغط من أجل زيادة التفاصيل الواردة في الوثائق، نتيجة للافتقار إلى الثقة، كما ستأتي مناقشته فيما يلي، ونتيجة لملل الأجهزة الرئاسية إلى مناقشة القضايا الجزئية وليس القضايا الكلية. وقد اتجهت المناقشات في الأجهزة الرئاسية المعنية بالبرنامج والميزانية إلى التركيز على الوثائق، وإن كان تركيزها في سياق البرامج وتكليفها.

695 - الأنظمة: تشمل الأنظمة الرئيسية التي من المتوقع أن تمارس عليها الأجهزة الرئاسية الإشراف والرقابة بصفة عامة الأنظمة المتصلة بالبرنامج والميزانية (راجع الفصل السابع) والأنظمة المشار إليها في الفصل الثامن من هذا التقرير (أي سياسة الموارد البشرية، والتخطيط والإدارة؛ والإدارة المالية؛ وتكنولوجيا المعلومات). وقد تبين من المسح الذي أجري في إطار التقييم الخارجي المستقل أن الأعضاء يرون أن الأجهزة الرئاسية ليست مؤهلة تماماً لتمحيص

استراتيجيات الموارد البشرية، ومراقبتها والموافقة عليها (57 في المائة) وكذلك عمليات التعاقد، والمشتريات وإسناد الأعمال إلى جهات خارجية (63 في المائة). وقد تعاملت الأجهزة الرئاسية بالتفصيل مع هذه الأنظمة، بدلاً من أن تتأكد من سلامتها وتصميمها بصفة عامة. وقد أدى ذلك أيضاً إلى وجود ميل إلى التدخل في عناصر التنفيذ التي من الأسلم أن تكون من اختصاص الإدارة. وتجد الأجهزة الرئاسية صعوبة في التعامل مع الجوانب التقنية لهذه الأنظمة، ومع ذلك فقد بُذلت محاولة لاستعراضها وتحديد القضايا التي تتطلب مساهمة من جانب الحوكمة. وينبغي أن يساعد التحليل الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل على تهيئة الأوضاع للتعامل مع هذه القضايا بأسلوب يتسم بمزيد من المنهجية.

696 - مساءلة المدير العام وفريق الإدارة العليا: اهتمت الأجهزة الرئاسية كثيراً في مناقشاتها السياسية طوال السنوات السابقة بفترة ولاية المدير العام. ومن جهة أخرى، كما جاء في الفصل الثامن، لم تجر مناقشات في أي من الأجهزة الرئاسية، ولم توضع أي أنظمة بالنسبة للمدير العام وكبار المسؤولين في المنظمة بغية تعزيز قدرات الموظفين المهنية، وكذلك تعزيز شفافية عمليات الاختيار أو تحديد أهداف ومعايير للأداء. وفي غياب هذه الأنظمة، لا يوجد أي أساس موضوعي لتقديم تقارير عن الأداء أو تقييمه.

697 - آليات المراقبة (التقييم والمراجعة): يتضمن الفصل السابع مناقشة تفصيلية لهذا الموضوع. وقد أولت الأجهزة الرئاسية بعض الاهتمام لمهام التقييم والمراجعة؛ وخضعت المسائل المتصلة بتوافر تقارير المراجعة الداخلية وتعيين المراجع الخارجي لاستعراض خاص، لكن حدث بالنسبة للأنظمة الأخرى المشار إليها فيما سبق، لم يخضع أداء هذه الأنظمة ككل لأي فحص أو كان الفحص الذي خضعت له محدوداً.

### عمل الأجهزة الرئاسية

698 - استفادت أعمال المؤتمر من الإصلاحات الأخيرة التي خفّضت مدة انعقاده وأدخلت نظام عقد دورات جانبية تناقش قضايا موضوعية. ومع ذلك، فإن دورات المؤتمر التي استعرضها التقييم الخارجي المستقل خلال الفترة من 1994 إلى 2005، تكشف عن كون المؤتمر جهازاً ضخماً وثقيلاً يقوم بأنشطة كثيرة يغلب على الكثير منها الطابع الشكلي والاحتفالي. وهو لا يختلف في ذلك عن المؤسسات الأخرى المتعددة الأطراف. والنتيجة هي اجتماع يلقي فيه المشاركون، ومنهم كثير من الوزراء، خطابات (كثيراً ما تكون للاستهلاك المحلي على المستوى الوطني) بينما تجري بعض الأعمال في اللجان الرئيسية.

699 - وعلى المستوى الوزاري، لا يعد تركيز المؤتمر على قضايا الحوكمة العالمية كافياً. وهذا يرجع في جانب منه إلى أن النتائج التي تتوصل إليها اللجان الفنية التابعة للمجلس بشأن قضايا الحوكمة العالمية في القطاعات والتي تدخل ضمن اختصاصها تُحال إلى المجلس وليس إلى المؤتمر. كذلك ليست هناك صلة مباشرة بين المؤتمر ومعظم الأجهزة المعنية بالمعاهدات الرئيسية، مثل الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة. وبالمثل، لا تستطيع المؤتمرات الإقليمية للمنظمة أن ترفع المسائل المتصلة بالحوكمة على المستوى الإقليمي إلى المجلس أو المؤتمر إلا من خلال المدير العام، وهذا ما لم يحدث عملياً.

700 - ولم يحدث أن تم تحضير القرارات بالكامل قبل انعقاد المؤتمر، وخصوصاً القرارات المتصلة بمستوى الميزانية وبالمسائل المتصلة بإصلاح المنظمة. وهذا يؤدي إلى مفاوضات مطولة أثناء انعقاد المؤتمر في إطار مجموعات مصغرة من الممثلين تعرف باسم "أصدقاء الرئيس". وعندما تولى المدير العام الحالي منصبه، أوضح، بعد عمليات التصويت التصادية التي جرت بشأن الميزانيات في الفترات المالية السابقة، أنه كان يود التوصل إلى توافق في الآراء بشأن هذه المسائل. وفي الواقع، أصبح التوافق في الآراء بالتدريج مرهوناً بإيجاد حلّ وسط صعب المنال لا ترضى به أي مجموعة من البلدان، بل أنه سمح لقلّة من البلدان صاحبة الاشتراكات الكبيرة بأن تُملّي المستوى النهائي للميزانية - الذي لم يكن يختلف في جوهره عن سيناريو النمو الاسمي الصفري.

701 - وعلى الرغم من أن المجلس يتمتع رسمياً بسلطات واسعة، فقد خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه لا يؤدي مهامه كما ينبغي من الناحية العملية. فتصميمه لا يتناسب مع القيام بدور في الحوكمة العالمية، لأنه على خلاف المؤتمر واللجان الفنية التابعة للمجلس، لا يتألف من الأعضاء كافة. وتكون المشاركة عموماً على المستوى العملي، كما أنه غير مؤهل للتصرف بناءً على مشورة الوزراء من خلال اللجان الفنية التابعة للمجلس.

702 - واجتماعات المجلس قليلة لدرجة أنه يعجز عن الاضطلاع بالمسؤوليات التنفيذية للحوكمة، كما وأن جداول أعماله مثقلة جداً. وعدد أعضائه - الذي يفوق عدد أعضاء المجالس المماثلة في الوكالات المتخصصة الأخرى - كبير جداً وبالتالي فإنه يفتقر إلى التماسك والتآزر. وكثيراً ما تغلب المصلحة الذاتية لبلدان معينة في المناقشات بما يترتب عن ذلك من إغفال لمصالح الأعضاء ككل. والعلاقة بين المجلس والإدارة غير متوازنة، حيث يفتقر المجلس إلى سلطة صريحة على الإدارة، والأهم من ذلك أنه يفتقر إلى القدرة على ضمان ممارسة الحوكمة المناسبة فيما يتعلق به. وأخيراً، بدلاً من أن يقوم المجلس بدوره القيادي الأساسي ودوره الاستباقي في المسائل المتصلة بالحوكمة، يقتصر دوره على رد الفعل على المقترحات التي تتقدم بها الإدارة.

703 - المجموعات الإقليمية لأغراض انتخابات المجلس ولجنتي البرنامج والمالية: تنص النصوص الأساسية للمنظمة على وجود سبع مجموعات إقليمية لأغراض انتخابات المجلس ولجنتي البرنامج والمالية: أفريقيا، وآسيا والمحيط الهادي، والشرق الأدنى، وأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، وأوروبا، وأمريكا الشمالية، وجنوب غرب المحيط الهادي. وقد أشير مراراً أثناء جولة المقابلات الشاملة التي أجراها التقييم الخارجي المستقل إلى عدد من الأوضاع الشاذة وانعدام التوازن. فإقليم أمريكا الشمالية يضم عضوين فقط. وهذا يعني أن كندا والولايات المتحدة الأمريكية لهما مقعدان دائمان في المجلس، كما أن لكل منهما مقعد في لجنتي البرنامج والمالية. ولما كانت الولايات المتحدة الأمريكية هي في الوقت الحاضر أكبر المساهمين في البرنامج العادي، هناك تقبل عام لهذا الوضع. لكن الكثيرين يعتبرون أن وزن كل من أستراليا ونيوزيلندا غير متجانس في إقليم جنوب غرب المحيط الهادي لأنّ الدول الجزرية في هذه المجموعة الإقليمية ليس لها تمثيل في روما، وبالتالي فإنها تميل إلى عدم القيام بدور نشط في عمليات الحوكمة المتمركزة في روما. وعضوية هذه الدول في إقليم آسيا والمحيط الهادي تضع اليابان، وهي عضو في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وثاني أكبر المساهمين في الميزانية العادية، في وضع صعب بعض الشيء. ويضم هذا الإقليم حالياً اثنين من البلدان النامية الكبرى، هما الصين والهند، فضلاً عن عدد من البلدان المتنامية بسرعة والرغبة في المشاركة في الأجهزة

الرئاسية. ويرى كثير من بلدان إقليم آسيا أن التركيبة الحالية للعضوية في المجلس أو في لجنتي البرنامج والمالية لا تعبر بالدرجة الكافية عن حجم سكانها وأهميتها الاقتصادية.

704 - وقد ناقش التقييم الخارجي المستقل الممارسات المتبعة في المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة ووجد أنه لا يوجد ترتيب معياري فيما يتعلق بالمجموعات الإقليمية - إذ لكل منها جوانب قصوره ومفارقاته.

705 - **لجنتا البرنامج والمالية:** إن قدرات المجلس المحدودة أدت إلى إلقاء عبء متزايد عليه فيما يتعلق بدعم اللجان، وخصوصاً لجنتي البرنامج والمالية، لكي تتمكن من القيام بوظائف الحوكمة التي لا تندرج ضمن اختصاصاتها. وتضم كل من اللجنتين 11 عضواً. وطبقاً للنصوص الأساسية، ينبغي اختيار أعضاء اللجنتين على أساس ما يتمتعون به من خبرات فنية وأيضاً على أساس تمثيل المجموعات الإقليمية السبع. وقد توقف عملياً تطبيق شرط الخبرة الفنية، حتى على مستوى رئيسي اللجنتين، واستعُض عنه بمفهوم التناوب الإقليمي بين الأعضاء أو باعتبارات سياسية. وتجتمع اللجنتان بشكل متزامن مرتين في السنة كل منهما لمدة أسبوع<sup>117</sup>:

(أ) الغرض من لجنة البرنامج هو أن تعطي توجيهات شاملة للمجلس لدعم القرارات الخاصة بالبرنامج. وجدول أعمالها، خلال ثلاث أو أربع دورات كل سنتين، تغلب عليه الوثائق الخاصة بالبرنامج. ويناقش الاجتماعان اللذان يعقدان في السنوات التي يعقد فيها المؤتمر برنامج السنتين التاليتين. ويغلب على الاجتماع الأول في السنة التي تلي القرار الذي يتخذه المؤتمر بربط الميزانية إجراء مناقشات حول كيفية التكيف مع الاستقطاعات التي يُدخلها المؤتمر على الميزانية. وكما أشير في الفصل السابع لا تيسر الوثائق الخاصة بالبرنامج والميزانية على اللجنة التركيز على الخيارات الاستراتيجية. وقد خلص التقييم الخارجي المستقل، بعد تحليل مضمون وقائع الاجتماعات، إلى أن اللجنة بدلاً من أن تنشغل بالمناقشات المضمونية الخاصة بالبرنامج وتحديد الأولويات، يغلب على المناقشات توجيه استفسارات للأمانة لكي توضح (على المستوى الجزئي) الآثار المترتبة على توزيع موارد البرنامج - وكثيراً ما يكون ذلك عن مجالات العمل المحددة التي سيتم تخفيضها أكثر من غيرها. وقد درجت اللجنة على تخصيص وقت أطول لمناقشة عمليات التقييم الرئيسية و استجابة الإدارة لها، وإن كانت المشورة التي تقدمها بشأن البرنامج تميل إلى التأثير بالمواقف السياسية وليس التركيز على نتائج التقييم.

(ب) وتُعنى لجنة المالية بالمسائل المتصلة بالمالية والإدارة، بما في ذلك مراجعة الحسابات، وإن كانت في بعض الأحيان تتطرق أيضاً إلى البرنامج في سياق النظر في الميزانية. ويمكن اعتبار ذلك تداخلاً وازدواجية لا حاجة إليها في الجهود على صعيد وظائف اللجنتين. وقد ناقشت لجنة المالية أيضاً بعض التقييمات. ولديها جدول أعمال مثقل جداً بالأعمال حيث تُعرض عليها العديد من وثائق

<sup>117</sup> تعقد لجنة المالية دورات قصيرة أيضاً لمناقشة المسائل الخاصة ببرنامج الأغذية العالمي.

الأمانة التي تفتقر بدرجة كبيرة إلى سهولة الاستخدام بما يتيح فتح حوار مركّز ومستنير عن الخيارات الحرجة؛

(ج) أما الاجتماع المشترك بين لجنة البرنامج ولجنة المالية فيُعقد لمدة نصف يوم أثناء كل دورة من دورات اللجنتين. وهو يناقش الميزانية والقليل من المسائل التي تدخل ضمن نطاق اختصاص اللجنتين. وعلى الرغم من الجهود التي بُذلت في الفترة الأخيرة للحد من الازدواجية في المناقشات التي تجري في الاجتماع المشترك وفي اللجنتين، فإن ذلك لا يزال يحدث.

706 - والمناقشات التي يجريها المشاركون بشأن بعض القضايا في دورات اللجنتين أقل تحيزاً مما يجري في المجلس، كما لا تغلب عليها البيانات المعدة سلفاً. بيد أن ذلك لا يحدث تقريباً في الاجتماع المشترك. فكثيراً ما تُوزع الوثائق بعد انتهاء المدة المقررة وهي أربعة أسابيع، وبالتالي لا يستطيع الأعضاء قراءتها. وتأتي الترجمات أحياناً بعد توزيع الوثائق باللغة الأصلية (وهي دائماً اللغة الإنجليزية)، مما يسبب عائقاً حقيقياً أمام بعض الأعضاء. وهذا مخالف للسياسات التي تطبقها المنظمة وهي معاملة لغات العمل بالتساوي. والاجتماعات شديدة القصر بحيث لا يمكن تناول جميع البنود المدرجة في جدول الأعمال بطريقة منهجية وبتعمق. ويبدو أن بعض الأعضاء ليست لديهم المعرفة اللازمة للدخول في مناقشات مضمونية، ولذلك يلزمون الصمت أثناء الجانب الأكبر من الاجتماعات.

707 - وفيما يتعلق بالمسألة الرئيسية وهي مستوى الميزانية، أو التعديلات الرئيسية التي تدخل على البرنامج، لا تتوصل اللجنتان إلى توصية. ولذلك تتكرر المناقشات في المجلس إلى أن يتم التوصل إلى نتيجة نهائية في المؤتمر.

708 - اللجان الفنية التابعة للمجلس: اللجان الفنية التابعة للمجلس هي المنتديات الرئيسية لإثارة القضايا المتصلة بالسياسات والتوصل إلى اتساق في السياسات. وهناك تباين كبير بين هذه اللجان من حيث قدرتها على القيام بدورها في مجال السياسات. وتميل جميع اللجان إلى التركيز الشديد على عمل أمانة المنظمة ولا تولي اهتماماً كافياً لتوجيه جدول أعمال شامل في مجال السياسات. ويرجع ذلك الخطأ، في جانب كبير منه، إلى الإدارات حيث تحرص كل منها على أن تناقش كل لجنة الموضوعات التي تهمها، وعلى الدفاع عن مواردها وتعزيز برامج العمل الخاصة بها. وعلاوة على ذلك، فكثيراً ما يتم تنظيم لقاءات جانبية بشأن بعض القضايا بدرجات متفاوتة أثناء انعقاد اللجان، وخصوصاً لجنة الأمن الغذائي العالمي. ورغم ترحيب التقييم الخارجي المستقل بذلك، فإنه يلاحظ أن البلدان التي تكون وفودها صغيرة تجد أن حضور هذه اللقاءات الجانبية يمثل مشكلة بالنسبة إليها إذا كانت تُعقد بالتزامن مع الاجتماعات الرئيسية.

709 - وتعد لجنة مصايد الأسماك ولجنة الغابات أكثر اللجان الفنية اتساقاً كما أن لجنة مصايد الأسماك هي الأكثر توجهاً نحو السياسات. ورغم الترحيب بعقد اجتماعات وزارية جنباً إلى جنب مع اجتماعات اللجنتين، ينبغي وضع الجداول الزمنية للاجتماعات بالشكل الذي يساعد الوزراء على التوصل إلى اتفاق بشأن الاقتراحات التي تعرضها اللجنتان بدلاً من أن يتركوا ذلك للمندوبين، كما يحدث في الوقت الحاضر.

710 - أما لجنة الزراعة فيمكن القول ببساطة إن اختصاصاتها شديدة الاتساع وكثيراً ما يكون التمثيل فيها منخفضاً جداً بشكل لا يسمح للممثلين بالإلمام التام بالقضايا المعروضة ومناقشتها. وكثيراً ما تتكرر المناقشات التي تجري فيها في

المجلس والمؤتمر، بما في ذلك المناقشات التي تجري بشأن تقرير تنفيذ البرنامج والمقترحات الأولية الخاصة ببرنامج العمل والميزانية. وليس هناك جهاز منفصل للتعامل مع القضايا المتصلة بالثروة الحيوانية، رغم كثرة التطورات التي يشهدها هذا القطاع ورغم أن الأمراض الوبائية الحيوانية تمثل مشكلة كبرى. وتدل البيانات المتاحة أن نحو 23 في المائة من السكان المعتمدين على الزراعة يعتمدون في معيشتهم في المقام الأول على الثروة الحيوانية. وهذه النسبة أعلى بكثير مما هي في قطاعي الغابات ومصايد الأسماك.

711 - وقد تساءل التقييم الذي أجري للسلع والتجارة (2007) عن أهمية دور لجنة مشكلات السلع في شكلها الحالي وكذلك الجماعات الحكومية الدولية المختصة بالسلع. ورغم التقدير الكبير الذي تحظى به الجماعات الحكومية الدولية المختصة بالسلع من جانب مجموعات صغيرة نسبياً من البلدان التي تنتج سلعاً ليست رئيسية، كان هناك شعور عام بعدم الرضاء بشأن أهمية هذه الجماعات ومدى فعاليتها. ويعني تراجع التجارة الموجهة أن كثيراً من وزارات الزراعة أصبحت أقل مشاركة في السياسات التجارية والسلعية التي أصبحت تتعامل معها الإدارات المختصة بالتجارة، بينما أصبح القطاع الخاص هو صاحب الدور الرئيسي. وقد أعرب الكثير من الأعضاء، وخصوصاً الأعضاء المنتمين إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، عن عدم رضاهم عن عمل لجنة مشكلات السلع. وحضور أهل الاختصاص في هذه اللجنة ضعيف، كما أنها لا تُشرك الدوائر الصناعية أو المجتمع المدني في أعمالها على نطاق واسع. وعلاوة على ذلك فإنها تعمل في مجال تهيمن عليه منظمة التجارة العالمية. وعلى الرغم من أن عقد اجتماعات لجنة مشكلات السلع فوراً عقب اجتماعات لجنة الزراعة في الفترة الأخيرة قد حقق بعض الوفورات، فليس من الواضح ما إذا كان ذلك تترتب عليه منافع أخرى.

712 - وقد نشطت لجنة الأمن الغذائي العالمي في أعقاب مؤتمر القمة العالمي للأغذية وكانت هذه اللجنة هي الأفضل من حيث إشراك المجتمع المدني. ومع انتهاء المناقشات الخاصة بالحق في الغذاء، بدأت هذه اللجنة الآن تفقد بعضاً من زخمها كما ظهرت تساؤلات عما إذا كانت فترات اجتماعاتها طويلة وتثيرتها متكررة.

713 - وقد كشفت المقابلات التي أجراها التقييم الخارجي المستقل أن عدداً من المشكلات العامة قد أثر على أداء اللجان الفنية. أولاً، إنها لم تكن بمنأى عن التسييس والانقسامات المتزايدة بين الأعضاء. ثانياً، كثيراً ما تخلط اللجان الفنية عند قيامها بدورها بين القضايا الفنية والقضايا السياسية. وهذا ينطبق بصفة خاصة على الاجتماعات الوزارية التي تُعقد فوراً عقب الاجتماعات الفنية، كما في حالة لجنة مصايد الأسماك ولجنة الغابات. ثالثاً، تعاني اللجان الفنية من قيود الميزانية نتيجة: خفض عدد أو طول الاجتماعات، وتقليل عدد البنود على جدول الأعمال، وخفض عدد موظفي خدمة الاجتماعات، وتآكل الكفاءات في مجالات معينة. رابعاً، تعاني المداورات من عدم إلمام الممثلين الذين يحضرون الاجتماعات الفنية بالموضوعات المطروحة أو قلة خبرتهم فيها (حيث يكون الممثلون في معظم الحالات من أعضاء البعثات الدائمة في روما)، على الرغم من وجود مشاركة على مستوى عالٍ من العواصم في حالة لجنتي الغابات ومصايد الأسماك. خامساً، تقوم الإدارة العليا في المنظمة بتحديد بنود جدول الأعمال والأولويات بقليل من التشاور مع البلدان الأعضاء، بل وفي الكثير من الحالات بقليل من التشاور مع الموظفين المسؤولين في الداخل عن الموضوعات المطروحة للبحث.



714 - وعلى الرغم من أن اللجان الفنية تناقش البرامج وتوصي بالأولويات، فإن هذه الأولويات لا تُؤخذ في الاعتبار، ولا يُعطى لها وزن في قرارات الأجهزة الرئاسية التي تحال إليها. وهذه الأقسام من تقارير اللجان الفنية لا تستعرضها لجنة البرنامج التي تُعطي الرأي القاطع في المسائل المتصلة بالبرنامج، بينما يحدد المجلس كيفية توزيع الرصيد المتبقي من الموارد بين القطاعات.

715 - **المؤتمرات الإقليمية:** وضع واختصاصات المؤتمرات الإقليمية يحددها قرار من المؤتمر أصبح الآن يشكل جزءاً من النصوص الأساسية. وتُعقد المؤتمرات الإقليمية بانتظام كل سنتين. وتوضح النتائج التي توصل إليها التقييم الخارجي المستقل أن المؤتمرات الإقليمية تلعب دوراً هامشياً في تقديم مساهمات ذات قيمة حقيقية للحكومة في المنظمة.

716 - وتوضع جداول أعمال المؤتمرات الإقليمية في مقر المنظمة في روما بعد تشاور شكلي فقط بالمراسلة مع الأقاليم. وتتضمن جداول الأعمال موضوعات كثيرة، كما يضيف جانب كبير من الوقت في إلقاء البيانات والبرامج البروتوكولية، ولذلك تفضي المؤتمرات الإقليمية إلى القليل من النتائج الملموسة. ولا تشكل هذه المؤتمرات في الوقت الحاضر جزءاً من حوكمة المنظمة. وتُرفع نتائجها إلى المدير العام الذي يتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بالاستفادة منها، على الرغم من أنه مطالب بأن يقدم تقارير إلى المؤتمر وإلى المجلس حول مدى إمكانية أخذ التوصيات في الاعتبار لدى وضع مقترحات برنامج العمل والميزانية.

717 - ونتيجة لهذه العيوب، يتفق التقييم الخارجي المستقل مع رأي أغلبية من أجريت معهم مقابلات من أن المؤتمرات الإقليمية ليست مُجدية من حيث التكلفة في وضعها الحالي. ومع ذلك، هناك اعتراف بوجود مشكلات تخص كل إقليم ومن اللازم التعامل معها من منظور إقليمي أو شبه إقليمي. ومن المسلم به أيضاً أن العلاقات بين المقر الرئيسي والأقاليم ليست جيدة وأنه من غير المرجح أن تتحسن ما لم تُنقل اهتمامات الأقاليم وأولوياتها بالشكل المناسب إلى الحوكمة. ومن الممكن حدوث تفاعل وتكافل على مستوى الحوكمة مع بعض المنظمات الإقليمية، وعلى سبيل المثال يمكن تحقيق منافع كبيرة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي في حالة عقد مؤتمرات مشتركة أو متزامنة مع معهد البلدان الأمريكية للتعاون الزراعي. وإذا أمكن في المستقبل تنظيم المؤتمرات الإقليمية، وزيادة تركيز جداول أعمالها، فمن المرجح أن تصبح آليات مؤسسية مفيدة.

718 - **وضع جداول الأعمال وطريقة إعداد التقارير:** تقوم الأمانة بوضع جداول الأعمال فقط باستخدام أكثر الآليات طابعاً رسمياً للتشاور مع الأعضاء. وتتمثل أفضل الممارسات المستجدة في المنظمات المماثلة في إجراء مشاورات كاملة بين الأمانة وممثلي الأعضاء بشأن جداول الأعمال والوثائق المطلوب تقديمها. وجميع اجتماعات الأجهزة الرئاسية في المنظمة تصدر عنها تقارير، وهذه التقارير تضع الأمانة مسوداتها وغالباً ما تُعرض على مكتب المدير العام للموافقة عليها ثم تُقدم إلى اللجان للموافقة عليها. ويستعين المؤتمر والمجلس وبعض اللجان الفنية بلجان صياغة تستعرض التقرير قبيل تقديمه إلى الاجتماع بكامل أعضائه. ومنظمة الأغذية والزراعة واحدة من المنظمات القليلة في منظومة الأمم المتحدة التي ما زالت تُصدر تقارير رسمية للاجتماعات وتعتمدها، مروراً بلجنة الصياغة، بما يترتب على ذلك من تكلفة وإضاعة للوقت. ويوضح الاستعراض الذي أجري لعدد من المنظمات الرئيسية المتعددة الأطراف (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة التجارة العالمية، والبنك الدولي،

وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسيف، وبرنامج الأغذية العالمي)، أن الممارسة المعيارية المستجدة هي أن تتولى الأمانة إعداد محاضر موجزة لوقائع الاجتماعات. ومع ذلك، لا توجد أمثلة على إخضاع هذه المحاضر لموافقة مكتب المدير التنفيذي للمنظمة. وتستطيع البلدان الأعضاء أن تستفسر عن مضمون المحاضر، وإن كان قد تبين أن ذلك نادراً ما يحدث. وتُسجل المقررات من خلال الطريقة الأكثر شيوعاً وهي القرارات. وقد استخدمت المنظمة إجراءً مماثلاً بالنسبة للجنة المجلس المعنية بالتقييم الخارجي المستقل ذاته، حيث تم إعداد مذكرة تحت إشراف رئيس الاجتماع ووُزعت على الأعضاء لإبداء تعليقاتهم أو اقتراح التغييرات التي يرونها مناسبة.

719 - اختيار رؤساء الاجتماعات ودورهم: يجري انتخاب رئيس المجلس في كل مؤتمر عام لمدة سنتين، ويقوم المجلس بانتخاب رؤساء لجنتي البرنامج والمالية وأعضائهما ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية. أما رئيس المؤتمر، ورؤساء اللجان الفنية التابعة للمجلس ورؤساء المؤتمرات الإقليمية فليس لهم دور فعال مستمر. ويتم انتخابهم على أساس دوري بين الأقاليم ويقومون بدور شكلي محض يقتصر في معظم الأحيان على إعطاء الكلمة للمشاركين أثناء الاجتماعات ولا يقومون بدور نشط في سبيل التوصل إلى توافق في الآراء حول المواضيع الرئيسية.

### الإشراف (المراجعة والتقييم)

720 - يناقش الفصل السابع المراجعة والتقييم بمزيد من التعمق. وعلاقة المراجعة والتقييم بالحوكمة مختلفة بعض الشيء. ومهمة المراجع الخارجي هي أن يمارس المراقبة، نيابة عن الأجهزة الرئاسية، على حسابات المنظمة والنظم التي تطبقها - وعلى رأسها النظم المالية والإدارية والمراقبة الداخلية. وعموماً، يبدو أن النظام المطبق يُرضي الأعضاء بدرجة كافية. وقد كشف المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل عن الحوكمة أن نسبة 86 في المائة رأوا أن مهمة المراجع الخارجي في المنظمة تسهم في الحوكمة الجيدة عن طريق تزويد الأعضاء بمعلومات وافية ومهنية وجديرة بالثقة. أما المراجعة الداخلية (مكتب المفتش العام) فتخدم الإدارة في المقام الأول كما أن المراجع الخارجي يستفيد من تقاريرها. وللمساعدة في ضمان الاستقلال الكامل للمفتش العام في مهمته وإخضاعه للمساءلة، يتم التشاور مع الأجهزة الرئاسية، من خلال لجنة المالية، فيما يتعلق بتعيين المفتش العام (راجع الفصل السابع).

721 - ويوفر التقييم المراقبة على النتائج الأساسية التي تحققها المنظمة، ويضع المنظمة ومديريها محل مساءلة بشأن مدى التقدم في تحقيق النتائج والتأثير تماشياً مع الأهداف التي وافق عليها الأعضاء. كذلك فإن التقييم يؤدي وظيفة في مجال التعلم حيث يعزز عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية ويسمح بتحسين تصميم الاستراتيجيات والبرامج. وتقدم دائرة التقييم في المنظمة تقاريرها لكل من الإدارة والأجهزة الرئاسية (من خلال لجنة البرنامج). ويتضمن جدول أعمال لجنة البرنامج بنداً دائماً بشأن التقييم وهي تتلقى تقارير التقييم بالإضافة إلى استجابة الإدارة لها. وعلى الرغم من أن اللجنة تصر بشكل متزايد على وجود التزامات واضحة بتنفيذ التوصيات وجدول زمنية لتنفيذها، فقد أبلغ الأعضاء أنهم لا يستخدمون نتائج التقييم لتحديد الأولويات واتخاذ القرارات الاستراتيجية.

722 - وكما جاء في الفصل السابع بمزيد من التفصيل، في المسح عن الحوكمة الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل، أشار الأعضاء، في ردودهم بكل وضوح إلى أنهم يفضلون أن تتمتع عملية التقييم بمزيد من الاستقلالية على غرار نموذج الصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

### القضايا الأساسية الكامنة وثقافة الحوكمة

723 - إن مستوى أداء الأجهزة الرئاسية المنخفض، كما تبين من جولة المقابلات الشاملة التي أجريت في إطار التقييم الخارجي المستقل، وكذلك الأسباب المؤدية إلى ذلك، تعززها الأدلة التي أسفر عنها المسح.

#### الإطار 2-4: المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل عن الحوكمة - القيود التي تعاني منها القدرات

توجد وجهة نظر واضحة مؤداها أن الأجهزة الرئاسية في المنظمة:

- تعاني من العديد من الثغرات في اختصاصاتها (64 في المائة) كما يوجد تداخل بين اختصاصاتها (69 في المائة)؛
- لا تستطيع الحصول بسهولة على مشورة مستقلة (58 في المائة)؛
- مستويات القدرات المتاحة لها أقل مما ينبغي، حيث تنتقل المسائل المعروضة عليها من العام إلى الخاص (82 في المائة)؛
- والتوازن بين الأجهزة الرئاسية والمدير العام فيما يتعلق بسلطة اتخاذ القرارات يميل كثيراً في صالح المدير العام ومن اللازم تعديله (64 في المائة).

724 - وقد أظهر تحليل مضمون التعليقات أن نسبة 75 في المائة أو أكثر من الردود ترى أن:

- (أ) المؤتمر لا يقدم توجيهات فعالة على المستوى الكلي؛
- (ب) يفتقر المجلس إلى السلطة، والمشورة المستقلة، كما أنه لا يحصل على معلومات واضحة في الوقت المناسب؛
- (ج) وتيرة انعقاد اجتماعات المجلس منخفضة، وجدول أعماله تفتقر إلى التركيز بالدرجة الكافية، ولا تسفر اجتماعاته عن قرارات واضحة، ولا يوفر للبلدان الأعضاء منتدى للحوار، ولا يأخذ بزمام المبادرة في التخطيط الاستراتيجي، ويقوم عموماً بدور ضعيف؛
- (د) من اللازم إعادة النظر في أساس تمثيل الأعضاء في المجلس؛
- (هـ) ولجنتا البرنامج والمالية لا تحصلان على المعلومات الكافية، وينبغي أن تتاح للبلدان الأعضاء القدرة على الإطلاع على محاضر الجلسات؛ كما أنهم في حاجة إلى خدمات أفضل فيما يتعلق بالوثائق التي تأتي من الإدارة؛ كذلك فإن التمثيل غير متوازن.

**الإطار 3-4: تحليل محتويات المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل – الملكية والشفافية والتوافق القوي في الآراء – أكثر من 75 في المائة من وجهات النظر التي تم الإعراب عنها**

شعر نحو نصف الممثلين الدائمين فقط بأنهم هم أصحاب الملكية في الأمور المتصلة بعمل المنظمة عموماً. وهم يعتقدون أن الأجهزة الرئاسية لا تؤدي عموماً وظائفها الرسمية أو غير الرسمية وأن الثقافة التنظيمية السائدة في المنظمة غير متوافقة مع متطلبات الحوكمة الجيدة:

- تفتقر الإدارة إلى الشفافية؛
- المدير العام لا يتواصل بالدرجة الكافية، كما لا يتجاوب مع الأعضاء؛
- المدير العام والأمانة لا يخضعان للمساءلة بالدرجة الكافية أمام الأجهزة الرئاسية؛
- والتسييس بلغ درجة أن الاجتماعات أصبحت تُعْغَل التحليل القائم على القرائن والأدلة في اتخاذ القرارات.

725 – ويرجع ضعف أداء الحوكمة، سواء فيما يتعلق بدور الحوكمة العالمية أو الحوكمة التي تخص برامج المنظمة وأمانتها إلى الكثير من الأسباب المشتركة.

726 – **الحلقة التنافسية المفرغة:** انخفضت موارد المنظمة ومستوى تأثيرها، كما انخفض أيضاً اهتمام البلدان الأعضاء بحوكمتها. وقد كشفت المقابلات التي أجريت في إطار التقييم الخارجي المستقل أن الشعور السائد بين نسبة كبيرة من الأعضاء بملكيتهم لبرامج المنظمة وأولوياتها ضعيف لدى نسبة كبيرة من الأعضاء. ويوجد إحساس بعدم الثقة بين المجموعات المختلفة من الأعضاء، وقد ضاعف انخفاض الموارد المتاحة في الميزانية من هذا الإحساس. وهذا يعني أن جميع المجموعات صاحبة المصلحة كانت مضطرة إلى الموافقة على إجراء استقطاعات وأنها تتقاتل من أجل الحصول على نصيب من كعكة يتناقص حجمها. أما في حالة استقرار الميزانية الحقيقية أو في حالة وجود نمو في الميزانية، فإن الخلافات بشأن الأولويات يكون من الأسر تسويتها. وبدلاً من أن تخصص الأجهزة الرئاسية الميزانية الأساسية المتضائلة لمجالات الأولوية التي تتمتع فيها المنظمة بميزة نسبية، كان لديها ميل عام إلى تخفيض جميع المجالات بنفس القدر.

727 – **الثقة والانشقاق بين مختلف المجموعات صاحبة المصلحة:** يعد الانشقاق بين أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وأعضاء مجموعة ال-77 على أسس مضمونية وسياسية، وعدم الثقة بين بعض من الأعضاء والإدارة من العوامل الرئيسية التي تُضعف فعالية الأجهزة الرئاسية، وتحد من قدرتها على إجراء مناقشات مجدية، وتقيد قدرتها على البت في القضايا والبرامج الرئيسية، وتحول بينها وبين اتخاذ قرارات بالتراضي بشأن تحديد الأولويات. وعموماً، يرى عدد كبير من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومن بينها بعض أكبر المساهمين في البرنامج العادي، أن المنظمة لا تعطي لمصالحهم وصوتهم الاهتمام الكافي وأن مجموعة ال-77 تستغل سلطة التصويت الكبرى التي تتمتع بها لصالح إجراءات (من بينها الإجراءات التي يروج لها المدير العام) تعتقد أنها ستزيد

من دعم المنظمة لبلدان المجموعة. ومن ناحية أخرى، فإن البلدان النامية ترى أن مستوى التزام المساهمين الرئيسيين بالأهداف الخاصة بخفض مستويي الجوع والفقر منخفض، وأنها تستخدم سلطتها الكبيرة في رفض المساهمة في الميزانية للوقوف أمام إرادة الأغلبية.

728 - وكما جاء في الفصل السادس، ورث المدير العام الحالي عندما تولى منصبه وضعاً كان فيه المديرون العامون السابقون يلعبون فيه على الانشقاق بين الأعضاء، مستغلين كثرة أصوات مجموعة الـ 77 في الضغط من أجل الموافقة على ميزانيات لا تتمتع بتأييد العديد من المساهمين الرئيسيين. وفي سياسة لا تقتصر على منظمة الأغذية والزراعة، تخلفت الولايات المتحدة الأمريكية عن سداد الاشتراكات المستحقة عليها (راجع الفصل الثاني). وعندما تولى المدير العام الحالي منصبه، جاهد من أجل التوصل إلى توافق أقوى في الآراء، وقلت استعانتته بأعضاء منفردين في عرض موقفه، وحث الأعضاء على التوصل إلى توافق في الآراء بشأن مستوى الميزانية. ومع ذلك، فإن البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء تعتقد في الوقت الحاضر أن الأمانة تعمل من أجل التأثير على الأجهزة الرئاسية وأن دورها لم يعد واضحاً بسبب الضغط الذي تمارسه السلطة التنفيذية من خلال ما ينبغي أن يكون قرارات مناسبة في مجال الحوكمة.

729 - وقد أسفرت المقابلات، والزيارات القطرية والاستبيانات التي أجريت في إطار التقييم الخارجي المستقل عن توافق ضمنى في الآراء على أن هذا الافتقار إلى الفهم المتبادل يكمن وراء عمليات التسييس والاستقطاب بين الأعضاء ويزيد من تعقدها، وأن ذلك يمثل عائقاً كبيراً أمام ممارسة الحوكمة الفعالة. وقد جاء في الردود على الاستبيان أن نسبة 77 في المائة من الأعضاء الذين ردوا على الاستبيان يرون أن ارتفاع مستوى عدم الثقة بين أعضاء المنظمة فيما يتعلق بالجوانب الرئيسية لاتخاذ القرارات يُفسد عمل المنظمة. ومما عزز ذلك وجود شعور بعدم الارتياح إزاء الافتقار إلى الشفافية والمعايير المحددة بوضوح فيما يتعلق بتخصيص الموارد البشرية والمالية (66 في المائة) والافتقار إلى الشفافية (63 في المائة) والشمولية في اتخاذ القرارات (60 في المائة). وفي معرض الرد على استبيانات التقييم الخارجي المستقل، يرى أكثر من نصف موظفي المنظمة بكثير أن الأجهزة الرئاسية في المنظمة غير قادرة على تسوية الخلافات الناشئة عن اختلاف المصالح بين مجموعات البلدان والمواقف السياسية.

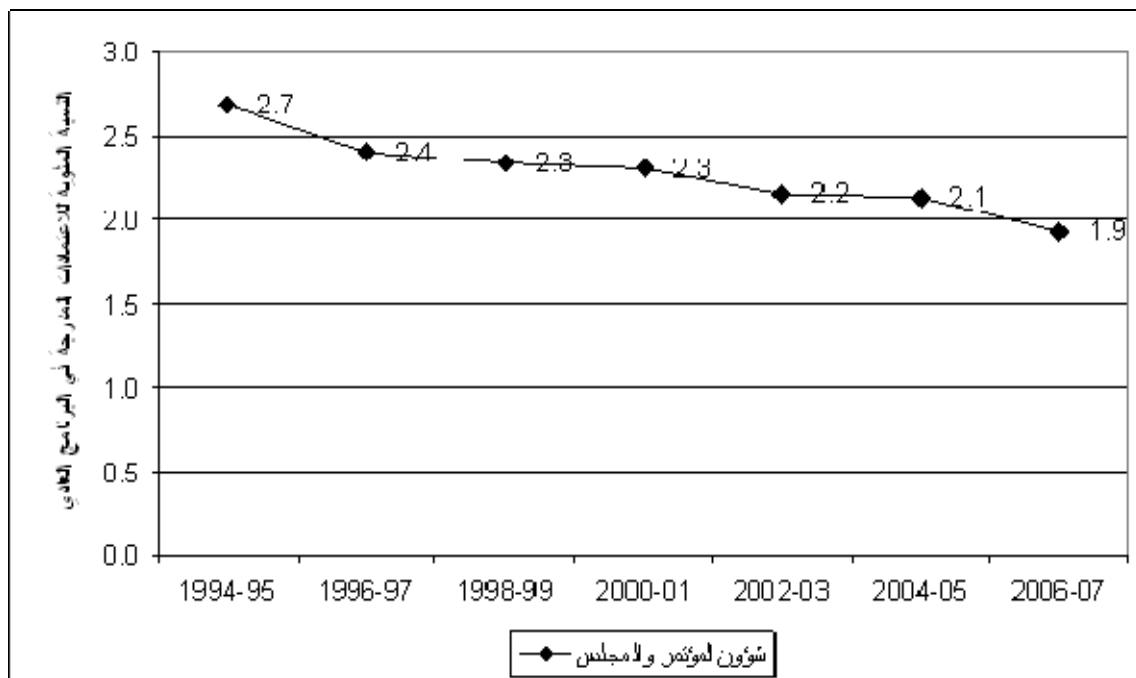
730 - وكان من النتائج الرئيسية المترتبة على تآكل دعم أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمنظمة الأغذية والزراعة، الذين كان رد فعلهم على هذا الوضع يتمثل في محاولة إملاء السياسات بفضل ما يتمتعون به من سلطة نتيجة كونهم من كبار المساهمين. واشتمل هذا على تخصيص حسابات أمانة لأولوياتهم الخاصة (لكن تجدر الإشارة إلى أن الغالبية العظمى من حسابات الأمانة المشار إليها تكون في صورة أشكال متعددة من التعاون الفني على المستوى القطري - راجع الفصل الثالث).

731 - كذلك فإن الافتقار إلى الثقة يفسر جزئياً رغبة الكثيرين من الأعضاء في العمل من خلال لجان مفتوحة العضوية أمام جميع البلدان الأعضاء، مع أنه من الواضح أنه من الصعب جداً اتخاذ قرارات في هذه الأجهزة، فضلاً عن إضاعة الوقت. وعلاوة على ذلك، فإن حجم هذه اللجان يسهل على الأمانة الإمساك بزمام المبادرة. وهذه الطريقة في العمل تزيد من صعوبة تولي الأعضاء لمسؤوليات خاصة وتشتت أعباء العمل. ولذلك يجدر بجميع الأعضاء أن يحاولوا الإحاطة

بالأمور كافة لأنهم ببساطة لا يثقون في مجموعة مصغرة يتم اختيار أعضائها من بينهم، لكي تعمل بما فيه مصلحة الجميع.

732 - وعلى الرغم من أن معظم الأعضاء يوافقون على أنه ينبغي للأجهزة الرئاسية أن تركز على الاستراتيجية وألا تتطرق إلى الإدارة، فعلى عكس ذلك في الردود على الاستبيانات: ذكر 85 في المائة من الأعضاء أنهم يعتقدون أن الأجهزة الرئاسية ينبغي أن يكون لها دور أكبر في تحديد مخصصات الميزانية، بينما ذكرت نسبة 82 في المائة أنه ينبغي أن يكون لهم دور أكبر في تحديد تفاصيل الهيكل التنظيمي.

الشكل 1-4: النسبة المئوية للاعتمادات المدرجة في البرنامج العادي للحكومة



733 - الموارد المخصصة لعمليات الأجهزة الرئاسية: انخفضت نسبة الموارد المخصصة لشؤون المؤتمر والمجلس في الميزانية العادية بنسبة 30 في المائة في الفترة من 1994-1995 إلى 2006-2007 (انظر الشكل 1-4). وهذا يشمل تكاليف تسيير جميع دورات المؤتمر والمجلس وميزانية اللجان غير الفنية التابعة للمجلس. وعلى الرغم من أن هذا يمثل انخفاضاً كبيراً في الموارد التي تُمكن الأجهزة الرئاسية من القيام بدورها، يرجع جانب من الانخفاض إلى التغيرات الوظيفية داخل شعبة المؤتمر والمجلس وشؤون المراسم. فعلى سبيل المثال: في منتصف التسعينات من القرن العشرين، نُقلت إدارة شؤون المؤتمرات الإقليمية، والموارد المخصصة للترجمة الفورية وترجمة الوثائق إلى المكاتب الإقليمية، مما أسفر عن تخفيض الاعتمادات بمبلغ 0.9 مليون دولار أمريكي؛ وتم إدماج أعمال اللجنة الثالثة المنبثقة عن المؤتمر في الجلسة العامة، مما أسفر عن وفورات في تكاليف الترجمة الفورية وتكاليف تسيير أعمال المؤتمر؛ وفي 2005، تقرر تخفيض مدة انعقاد المؤتمر من تسعة أيام إلى سبعة أيام؛ وتم تخفيض طول الوثائق التي تُقدّم إلى الأجهزة الرئاسية

وزيادة الاعتماد على التعاقد الخارجي في ترجمة الوثائق خلال تلك الفترة، مما أسفر عن وفورات تُقدر بنحو 0.8 مليون دولار أمريكي خلال فترة السنتين. وعلى الرغم من أن النتائج بقيت مماثلة لما كانت عليه تقريباً، فإن هذه الوفورات في التكاليف كانت على حساب تقصير المناقشات في الاجتماعات أو الحد من التوضيحات والشروح التي تتضمنها الوثائق. وبالتالي، بالإضافة إلى التخفيضات الحقيقية العامة في الموارد منذ 1994، انخفضت نسبة اعتمادات الميزانية العادية المخصصة لشؤون المؤتمر والمجلس من 2.7 في المائة في الفترة المالية 1994-1995 إلى 1.9 في المائة فقط في 2006-2007. ومن الواضح أن أقل من 2 في المائة من الميزانية المخصصة مباشرة لشؤون المؤتمر والمجلس لا تعكس أهمية دور الأجهزة الرئاسية، ليس فقط في الإشراف على الأمانة بل وكذلك في القيام بدور الحوكمة العالمية في الأمور المتصلة بالأغذية والزراعة.

#### الإطار 4-4: المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل عن الحوكمة – إعادة بناء الحوكمة النسب المئوية للبلدان الأعضاء التي رأت أنه:

- ينبغي إجراء عملية إعادة تنظيم شاملة للمؤتمر من حيث الشكل والمضمون (71 في المائة).
- ينبغي إجراء عملية إعادة تنظيم شاملة للجان الفنية من حيث الشكل والمضمون (82 في المائة).
- ينبغي وجود جهاز أمانة صغير للأجهزة الرئاسية يخدم المؤتمر والمجلس ولجنتي البرنامج والمالية، ويقدم تقاريره إلى رئيس المجلس (75 في المائة).
- ينبغي وضع أموال تحت تصرف الأجهزة الرئاسية لتمكينها من الحصول على المشورة والتحليل من جهات مستقلة (69 في المائة).
- ينبغي أن يجتمع المجلس بانتظام أكثر مما هو في الوقت الحاضر ولفترات أقصر (67 في المائة).
- ينبغي أن تجتمع لجنة البرنامج والمالية بانتظام أكثر مما هو في الوقت الحاضر ولفترات أقصر (81 في المائة).
- ينبغي زيادة الاستفادة من أفرقة المهام التي تخدم المجلس (82 في المائة).
- ينبغي زيادة الاجتماعات المشتركة بين لجنتي البرنامج والمالية (85 في المائة).
- ينبغي وجود لجنة لمراقبة الأعمال التي تتم بتمويل من خارج الميزانية وأعمال البرنامج الميداني (75 في المائة).
- ينبغي وضع معايير للاختيار وتحديد المؤهلات وإجراءات التحقق المستقل لكل من الرئيس المستقل للمجلس (66 في المائة) ورئيسي لجنة البرنامج ولجنة المالية (74 في المائة).
- ينبغي إعادة النظر في مواعيد اجتماع المؤتمر لتيسير اتخاذ قرار مبكر بشأن مستوى الميزانية (68 في المائة).

734 - ملخص: بالإضافة إلى جوانب الضعف التي تعاني منها الآليات الرسمية للحوكمة داخل المنظمة، فإن المواقف والثقافة التي تحدد وتيرة العمل ونظام القيم التي تسود في بيئة العمل لا تساعد على ممارسة الحوكمة بشكل جيد. وفي

حين انخفضت قدرة أجهزة الحوكمة على أداء الوظائف المحددة لها في النصوص الأساسية، ازدادت المهام التي تواجهها هذه الأجهزة:

- (أ) لا تقوم الأجهزة الرئاسية بدور القيادة الاستراتيجية، ويقتصر دورها على رد الفعل على مقترحات الأمانة. وقد زادت من أوجه الضعف التي تعاني منها الأمانة التي لا تستطيع أيضاً تقديم اقتراحات بشأن تحديد الأولويات. كما أن دفاعها عن مجالات عملها المفضلة على حساب استراتيجية متماسكة يزيد من الاستقطاعات الشاملة في الميزانية؛
- (ب) تعاني الأجهزة الرئاسية من التسييس والانقسام المتزايد. ولقد كان من بين عوامل الخلاف الرئيسية سوء الفهم والمعضلات المفتعلة التي نشأت حول تعريف وظائف المنظمة المعيارية والتشغيلية؛
- (ج) لا توجد شفافية في عمليات الأجهزة الرئاسية، وطريقة إعداد قراراتها، والدور الذي تقوم به الأمانة في دعم عملها؛
- (د) لا يوجد تعريف واضح لوظائف ومسؤوليات الحوكمة والإدارة وكيفية أدائها؛ ولا تستطيع الأجهزة الرئاسية الوفاء بوظائفها الاستراتيجية وعمليات المراقبة فيما يتعلق بالإدارة والأمانة؛
- (هـ) أسهم الدور المركزي الذي يقوم به المدير العام والإدارة وعدم توافر دعم فني مستقل للأجهزة الرئاسية في الإخلال بالتوازن وما ترتب على ذلك من ميل الحوكمة إلى الإدارة الجزئية. وقد ابتعدت سلطة اتخاذ القرارات عن الأجهزة الرئاسية بما هو في صالح الإدارة؛
- (و) يعاني تشكيل العضوية في الأجهزة الرئاسية من الاختلال نتيجة للأوضاع الشاذة في تشكيل المجموعات الإقليمية في المنظمة؛
- (ز) تؤدي جوانب الضعف والقصور في عملية اختيار أعضاء الأجهزة الرئاسية (تمثيل الأقاليم على أساس دوري أو الاعتبار السياسية، وليس على أساس الخبرة) إلى وضع لا يتمتع فيه جميع أعضاء الأجهزة الرئاسية بالمعارف والمهارات المطلوب توافرها لكي تتسنى للأعضاء المساهمة في عمل الأجهزة الرئاسية بشكل فعال؛
- (ح) يوجد تداخل في الوظائف بين الأجهزة الرئاسية المختلفة، كما توجد ثغرات في اختصاصاتها؛
- (ط) لا توجد مخصصات كافية للاجتماعات من حيث الوقت والموارد؛
- (ي) لا تحصل الحوكمة على جميع المعلومات والمشورة المستقلة وغير المتحيزة التي تحتاجها لكي يمكنها اتخاذ قرارات سليمة؛
- (ك) ويُعد دور المؤتمرات الإقليمية في مجال الحوكمة هامشياً.



735 - أعرب الأعضاء عن تقديرهم لإقدام المدير العام في الفترة الأخيرة على عقد حلقات دراسية غير رسمية تُعرض وتُناقش فيها القضايا الرئيسية. والانطباع العام هو أن هذه الحلقات الدراسية تعد بداية إيجابية جداً لتحسين الاتصالات.

736 - وقد برزت دلائل قوية أظهرتها المقابلات على أن الأعضاء متفقون على أن نظام الحوكمة في حاجة إلى تعزيز كي يتمكن من الوفاء بالتزاماته. وعلى الرغم من أن عملية التقييم لم تُسفر عن توافق في الآراء حول الشكل الذي يمكن أن يأخذه النظام في المستقبل، فإن التفكير السائد هو أن هناك حاجة واضحة إلى أن يكون النظام أكثر قدرة على الحركة، وأكثر حداثة، وأكثر قدرة على التنفيذ، وأن ينحو منحى عملياً في أعماله، وأن يكون هيكل اتخاذ القرارات أقل بيروقراطية والنظام أكثر تركيزاً.

### نحو توافق جديد في الآراء - إعادة بناء الحوكمة في المنظمة

737 - تعد الحوكمة من الأمور الجوهرية لتقوية المنظمة إذا كان لها أن تلبّي توقعات أعضائها. وسوف يكون من اللازم أن تضع الأجهزة الرئاسية، في عملها مع الإدارة، تصوراً لاستراتيجية طويلة الأجل للمنظمة وأن تتصرف بمرونة وتجاوب من أجل مواجهة التحديات المتزايدة في مجالات اختصاص المنظمة. وما لم يتحقق تحسن جوهري في الحوكمة، فإن تنفيذ باقي التوصيات الواردة في هذا التقييم سيكون في أفضل الأحوال محاولة من أجل "تحديد مسار المنظمة في المستقبل، لكي تتمكن من مواجهة التحديات في المستقبل في بيئة عالمية متغيرة"، كما جاء في تحديد اختصاصات التقييم الخارجي المستقل.

738 - وفي نفس الوقت، من السابق لأوانه إدخال قلة قليلة من التغييرات التي سيتم إدخالها في مرحلة لاحقة، كما يظهر في الفقرات التالية، قبل تحسين مناخ الثقة، وخصوصاً على صعيد أداء المجلس و لجانه الفنية لوظائفها التنفيذية.

### 739 - التوصية 4-1: بناء عليه، يوصي التقييم الخارجي المستقل بما يلي:

- (أ) تنفيذ كثير من التوصيات المبينة فيما يلي على الفور على أساس مؤقت، إلى أن يتم إدخال التغييرات اللازمة على النصوص الأساسية (حيثما تدعو الحاجة). ومن ذلك مثلاً إدخال فوراً تغييرات على مراحل تقديم تقارير اللجان الفنية ودور الرئيس المستقل للمجلس. وما لم يتم ذلك، فإن عملية الإصلاح برمتها سوف تكون محفوفة بالمخاطر: ولكن لا ينبغي إساءة قراءة ذلك على أنه يعني وقف العمل بجميع القواعد، بل إنه يعني البدء فوراً باعتماد أساليب عمل جديدة؛
- (ب) ينبغي أن تجري عملية إصلاح الحوكمة بقيادة الرئيس المستقل للمجلس ومن ضمن خطة العمل الفورية الموصى بها في هذا التقرير (راجع التوصيتين 1-1 و 2-1)؛
- (ج) ينبغي إجراء عملية إعادة نظر شاملة في التقدم على صعيد إصلاحات الحوكمة وكفاءتها، بعد ست سنوات، بما في ذلك إمكانية الشروع في جولة أخرى من الإصلاحات تكون مرتكزة عندئذ إلى مناخ الثقة الذي يكون قد تحسن بقدر كبير. ويجب أن تشمل هذه التدابير من بين تدابير أخرى النظر في

إمكانية الاستعاضة عن المجلس بمجلس تنفيذي يكون مفتوحاً أمام المراقبين الرسميين، ويمكن أن يشمل أيضاً وظائف لجنتي البرنامج والمالية.

#### *إعادة بناء الثقة*

740 - هناك حاجة إلى تبديد الشعور بعدم الثقة السائد حالياً في الأجهزة الرئاسية والذي يقلل من قدرتها على إجراء حوار حقيقي والتوصل إلى قرارات. وقد كشفت المقابلات والدراسات القطرية العديدة أنه على الرغم من الانقسام السياسي المؤكد، يوجد عدد من الفروق والاختلافات بين مواقف الأعضاء، وبين الأقاليم، وفي داخل الأقاليم ذاتها، وأن جميع الأعضاء راغبون في التغلب على هذه الانقسامات. ومن الضروري تحقيق تحول جوهري في المواقف، يؤدي إلى مشاركة بناءة بين الأعضاء. وينبغي أن تكون وحدة المصالح مصدر الإلهام للتوصل إلى أرضية مشتركة. وتعد المشكلة في جوهرها مشكلة سياسية، ولا يمكن التصدي لها إلا بتدابير بناء الثقة التي ستؤدي تدريجياً إلى تحسين مناخ الثقة وثقافة التعاون الدولي بين البلدان وإنهاء الخلافات التي تُكبل المنظمة. وبعد ارتفاع درجة الثقة أحد الشروط المسبقة اللازمة للاتفاق على إدخال المزيد من التغييرات، وإن كان ينبغي أيضاً أن يكون نتيجة لتلك التغييرات. وما لم يوجد حل لمشكلة الثقة، لن يكون هناك أمل كبير بتحسين فعالية المنظمة ومصادقيتها.

741 - ويتضمن الفصل الثالث والمناقشة التي تناولت أعمال الحوكمة العالمية فيما سبق دلائل كافية على قيمة الكثير من برامج المنظمة، بينما لا توجد مبررات قوية للمضي في برامج أخرى. ومن الواضح وجود مبررات قوية لزيادة الموارد اللازمة لبعض البرامج، إذا كان لمجموعة الإصلاحات أن تُنفذ بما يتماشى مع التوصيات المبينة في هذا التقييم. فإذا استطاع الأعضاء أن يتفوقوا على إطار استراتيجي من "الإصلاح المترافق مع النمو"، بما يشمل دور المنظمة في الحوكمة العالمية للزراعة والأغذية والتغذية في العالم، سوف يشكل هذا خطوة عملاقة باتجاه تبديد بعض من عدم الثقة والمفاهيم المغلوطة التي فُرقت الأعضاء لفترة من الزمن.

742 - ويجب في هذا الصدد وضع حدٍّ للجدال الدائر حول المعضلة المفتعلة التي نشأت حول تعريف وظائف المنظمة المعيارية والتشغيلية. وقد أسهم هذا في خلق جو من عدم الثقة ويعد إلى حد كبير أشبه بحوار الطرشان. وينبغي أن يُنظر إلى الوظائف المعيارية والتشغيلية على أنها مكملة لبعضها البعض وأساسية إذا كان للمنظمة أن تحقق الغرض المرجو منها. فللمنظمة دور رئيسي ينبغي أن تقوم به على الجانبين. ويمكن للتعاون الفني أن يشكل جزءاً أساسياً من العمل المعياري، والعكس صحيح. وقد تبين من التقييم الخارجي المستقل أن عدداً كبيراً من البلدان الأعضاء يُقدِّرون هذه العلاقة التكافلية، ومع ذلك فإن الاستقطاب مستمر من جراء وجود شعور بالخوف من أن التسليم بهذه الازدواجية قد يجعل التوازن في المنظمة يميل إلى جانب دون الآخر. وينبغي التوصل إلى هدنة، وينبغي للجانبين أن يقبلوا بوجود تواصل أساسي بين الوظيفتين.

743 - وتستحوذ الاجتماعات غير الرسمية على جزء أكبر من أعمال كثير من منظمات الأمم المتحدة الأخرى. فالتوسع في إجراء الحوارات غير الرسمية المتعمقة بين الأعضاء في إطار الأجهزة الشبيهة بلجنة المجلس المعنية بالتقييم

الخارجي المستقل، من شأنه أن يؤدي إلى جو لا يشوبه التوتر وإلى حوار استباقي وإلى بروز توافق جديد حول العمل السياسي الجماعي.

744 - **التوصية 4-2:** لن يكون بالإمكان استرداد الثقة في المنظمة إلا بالتنفيذ التدريجي والناجح لسلسلة من تدابير بناء الثقة. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن تعمل الأجزاء المختلفة من هيكل الحوكمة معاً. وعلى الرغم من أن بناء الثقة يمثل هدفاً في حد ذاته، فإنه يشكل أيضاً أساساً لتيسير التقدم في عملية الإصلاح التي تصوّرها في التقييم الخارجي المستقل. وكما ستأتي مناقشته فيما يلي، سيكون لتعزيز دور ووظائف الرئيس المستقل للمجلس أهمية أساسية في الترويج لهذه العملية وتعزيزها. وبالإضافة إلى ذلك:

- (أ) ينبغي أن يدعو الرئيس المستقل للمجلس إلى عقد حلقات نقاشية غير رسمية للأعضاء فوراً قبل وبعد كل دورة من دورات المجلس ولجنتي البرنامج والمالية؛
- (ب) وينبغي حث المدير العام والأمانة أيضاً على مواصلة الجهود من أجل التواصل مع الأعضاء من خلال الحلقات النقاشية وأنواع المجموعات الاستشارية التي يُستعان بها في حالات الطوارئ وعمليات التقييم الرئيسية.

#### تعريف دور كل من الحوكمة والإدارة

745 - يوجد تداخل بين أدوار الحوكمة وأدوار الإدارة، إذ تضطلع الإدارة ببعض مزايا الحوكمة بينما تتدخل الأجهزة الرئاسية في الإدارة الجزئية للحوكمة. ويجب أن تحدد بوضوح الفواصل بين الحوكمة، بوصفها الجهاز التشريعي الأعلى للمنظمة، والإدارة باعتبارها الذراع التنفيذي للحوكمة وتعمل لخدمتها، إذا كان للمنظمة أن تستفيد من إمكانياتها وأن تلبي احتياجات الأعضاء وتوقعاتهم. وسوف يساعد الفصل بين واجبات ووظائف كل من الحوكمة والإدارة في تهيئة مناخ الشفافية والثقة والكفاءة. وفي هذا الإطار أيضاً وتماشياً مع الممارسة المتبعة في العديد من المؤسسات المتعددة الأطراف الأخرى، لا يجدر بالأفراد الذين هم ممثلون رسميون لحكوماتهم لدى المنظمة أن يصبحوا في وقت لاحق موظفين في المنظمة إلا بعد مرور ثلاث سنوات على انتهاء مهامهم كممثلين لحكوماتهم.

746 - **التوصية 4-3:** ينبغي تحديد وظائف الحوكمة والإدارة بمزيد من الوضوح في النصوص الأساسية، بما في ذلك:

#### 747 - وظائف الحوكمة:

- (أ) أن تُستعرض بانتظام الاتجاهات الرئيسية لانتشار الجوع في العالم، والأغذية والزراعة، والاحتياجات والمشاكل والفرص المستجدة على صعيد الزراعة في البلدان الأعضاء، والمزايا النسبية التي تتمتع بها المنظمة فيما يتعلق بتعظيم مساهمتها الممكنة في تحقيق رفاهية البشرية؛
- (ب) أن تقوم بدور استباقي في الحوكمة العالمية في مجالات الأغذية، والزراعة، ومسايد الأسماك، والغابات، والثروة الحيوانية، والموارد الطبيعية وقواعد البيانات الخاصة بها، بما في ذلك المنافع العالمية المشتركة مثل المناخ والمحيطات، وأن تساهم في إيجاد ترابط منطقي بين السياسات والاتفاقات الدولية، والأطر التنظيمية ومدونات السلوك، عند اللزوم؛

- (ج) أن تحدد استراتيجية الأجهزة الرئاسية وتدابير الحكم على أدائها، ومراقبتها بشفافية وتقديم تقارير عن أدائها (راجع التوصية 4-14)؛
- (د) أن تحدد استراتيجية عامة للمنظمة، وأولوياتها وميزانياتها، وتوافق على برنامج عملها العام، بما يضمن أن تكون الميزانية التي تتم الموافقة عليها وافية لتمويل برنامج العمل الذي تتم الموافقة عليه؛
- (هـ) أن تبت في التغييرات التنظيمية الرئيسية؛
- (و) أن تحدد دستور المنظمة ونصوصها الأساسية (قوانينها) وتتخذ التدابير اللازمة لضمان الوفاء بحقوق البلدان الأعضاء والتزاماتها؛
- (ز) أن ترصد تنفيذ قرارات الحوكمة؛
- (ح) أن تمارس الإشراف الذي يضمن ما يلي:
- (1) قيام المنظمة بالعمل في حدود الإطار المالي والقانوني المحدد لها؛
  - (2) وجود تقييم شفاف ومستقل لأداء المنظمة فيما يتعلق بتحقيق النتائج والآثار المخطط لها؛
  - (3) وجود أنظمة لوضع الميزانية والإدارة القائمة على النتائج؛
  - (4) ووضع سياسات ونظم للموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والعقود والمشتريات، وغيرها، والتأكد من أنها تقوم بوظائفها وتناسب الغرض المرجو منها؛
- (ط) تعيين المدير العام، من خلال الانتخابات، وتحديد أهداف أداء المدير العام واستعراض الأداء مقابل هذه التدابير (راجع التوصية 4-20)؛
- (ي) وإجراء اتصالات بين الأجهزة الرئاسية في منظمة الأغذية والزراعة والأجهزة الرئاسية في المنظمات الأخرى.

748 - تشمل وظائف الإدارة المسؤولية عن جميع جوانب العمل داخل المنظمة وبرنامج عملها، بما يتماشى مع قرارات الأجهزة الرئاسية وبما يتفق مع النصوص الأساسية:

- (أ) أن تقترح بشكل استباقي على الأجهزة الرئاسية: الأولويات، والبرامج، والمجالات التي يلزم إدخال تحسينات مؤسسية عليها ومجالات تحسين الحوكمة بحد ذاتها؛
- (ب) البت في تفاصيل برنامج العمل والتأكد من كفاءة وفعالية تنفيذه؛
- (ج) تعيين موظفي المنظمة وإدارة شؤونهم، مع مراعاة الاستثناءات المنصوص عليها في النصوص الأساسية؛
- (د) جميع الجوانب المتصلة بالعقود والمشتريات؛
- (هـ) إدارة جميع الجوانب المتصلة بالشؤون المالية للمنظمة؛
- (و) البت في عمليات إعادة التنظيم الداخلية وتنفيذها بما يتفق مع تحسين فعالية البرنامج وبما لا يؤثر على: (أ) التوازن بين موارد الموظفين الأساسيين وغير الأساسيين؛ (ب) التوازن بين المقر الرئيسي والمكاتب اللامركزية؛ أو (ج) التوازن بين وظائف الإشراف والإدارة والوظائف الفنية؛
- (ز) دعم الأجهزة الرئاسية في تنفيذ عملها؛
- (ح) مراقبة جميع جوانب عمل المنظمة وشؤونها المالية، ورفع تقارير عنها إلى الأجهزة الرئاسية؛

(ط) وإقامة علاقات وشراكات وتطويرها على مستوى الأمانات مع المنظمات الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة وعلى نطاق أوسع.

#### زيادة فعالية عمل المنظمة في مجال تحقيق الترابط العالمي بين السياسات والمعاهدات والاتفاقات

749 - يجب أن تحافظ المنظمة على قيامها بدور عالمي يُعتد به، كمنظمة معنية بعقد المؤتمرات والاجتماعات، وتسهيل التوافق، وكمصدر للمعلومات المرجعية. ويجب أن يكون الهدف الاستراتيجي الذي تتوخاه المنظمة هو إعادة بناء كيائها كمنظمة جديرة بالثقة وكصوت فعال يعبر عن سكان الريف، والجياح وجميع الفئات التي يمكن أن تستفيد من قيام الزراعة بدورها في الاقتصاد، فهي المنظمة العالمية الوحيدة التي تتحدث باسم هذه الفئات. ويجب أن ينظر هذا المجال، كما هو الحال مع مجالات عمل المنظمة الأخرى، إلى حيثما تكمن احتياجات الأعضاء؛ والمزايا النسبية التي تتمتع بها المنظمة؛ وإمكانات إقامة الشراكات والتحالفات. وفي الوقت الذي ينبغي أن تسعى فيه المنظمة إلى القيام بدورها في تحديد وتوجيه جدول الأعمال العالمي، فإن هذا لا يعني أنه ينبغي عليها أن تسعى على الدوام كي تظلّ منتدًى للنقاش أو أن تسعى إلى تطوير التشريعات. وينبغي أن يكون الحرص الأساسي على تلبية احتياجات الأعضاء، وإن لم يكن ذلك بواسطة المنظمة نفسها.

750 - وقد اتضح أن قوة المنظمة النسبية في مجال التوصل إلى اتفاقات بشأن القضايا الدولية ترجع إلى إستنادها إلى أسس علمية سليمة، كما ظهر من خلال إجراء التقييمات المتصلة بالدستور الغذائي والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات. وقد تبين ذلك أيضاً للتقييم الخارجي المستقل في حالة مصايد الأسماك. ومن الضروري تعزيز هذه القوة النسبية.

751 - **التوصية 4-4:** ستظل هناك على الدوام درجة من عدم القدرة على التنبؤ بظهور القضايا الدولية وتحولها إلى قضايا تهم البلدان الأعضاء من منظور الحوكمة العالمية. ولكن يتعين على الأجهزة الرئاسية أن تحدد الأولويات في المجالات التي ستقوم فيها المنظمة بدور استباقي في التوصل إلى توافق في الآراء على المستوى العالمي:

(أ) استناداً إلى دراسة واستعراض وضع الأغذية والزراعة في العالم وحالة الأطر القانونية العالمية في هذا الصدد، وبإشراك كامل للجان الفنية التابعة للمجلس، ينبغي أن تضع الأجهزة الرئاسية خطة استراتيجية متجددة للتعامل مع قضايا الحوكمة العالمية (راجع أيضاً التوصية 4-1). ويتعين أن تشمل المعايير الخاصة بجدول الأعمال المرن مدى الأهمية العالمية للأغذية والزراعة والسكان المعتمدين عليها ومدى استعداد الأجهزة الرئاسية الأخرى على المشاركة (تعتبر هيئة الدستور الغذائي مثلاً على هذه الشراكة). وسوف تكون قدرة أمانة المنظمة على دعم مناقشات الأجهزة الرئاسية وقدراتها أساسية أيضاً في هذا الصدد؛

(ب) ينبغي للمنظمة، في بعض الحالات، أن تدرك أن أجزاء من المناقشة من الممكن أن تتحول في نهاية الأمر إلى حقوق ينفرد بها الآخرون. فعلى سبيل المثال، إن الطاقة الحيوية هي من المجالات التي يمكن أن تقوم فيها المنظمة بدور رئيسي في مجال الحوكمة؛ ولكن زمام القيادة من المحتمل أن ينتقل إلى منظمة التجارة العالمية في أجزاء المناقشة الوثيقة الصلة بالتجارة. كذلك فإن مجال تغيير المناخ

بأكمله من المرجح أن يكون من المجالات التي يجب على الأجهزة الرئاسية، وليس الأمانة فقط، أن تقوم فيه بدور استباقي ولكن كشريك غير رئيسي؛  
(ج) ينبغي أن تسعى الأجهزة الرئاسية، وليس الأمانة فقط، إلى عقد شراكات بشأن قضايا معينة.

752 - وعلى حد علم التقييم الخارجي المستقل، لم يسبق للأجهزة الرئاسية في المنظمة أن تدارست نصوص المعاهدات والاتفاقات التي يجري التفاوض بشأنها في منظمات أخرى وليس في المنظمة نفسها. وهذا يحرم الحكومات الوطنية وأمانات المنظمات الأخرى التي تتولى إبرام المعاهدات من الاطلاع على آراء مفيدة من منظور الأغذية والزراعة. ومنظمة الأغذية والزراعة ليست الوحيدة في ذلك. فقد عثر التقييم الخارجي المستقل على أمثلة لمنظمات أخرى من منظمات الأمم المتحدة تفعل الشيء نفسه. وعلى الرغم من أن أعمال بعض مؤتمرات القمة كانت تعتمد في فصولها المختلفة على وكالات رائدة، لم تجر العادة على القيام بعمل مشترك أو على دراسة الأعمال التي تقوم بها الوكالات الأخرى، سواء في مجال السياسات أو التشريعات الخاصة بالملكية الفكرية أو المحيطات.

753 - التوصية 4-5: ينبغي أن تستعرض الأجهزة الرئاسية في المنظمة، نيابة عن الأطراف التي تمثلها، الصكوك الدولية التي تجري صياغتها في أماكن أخرى بغرض التأثير على منندييات اتخاذ القرارات في هذه الوكالات.

754 - يمكن إبرام الاتفاقيات والاتفاقات التي تُنشئ لجاناً رئيسية بموجب المادة 14 من الدستور. أما الهيئات واللجان الداخلية في المنظمة، فيمكن إنشاؤها بموجب السلطة المخولة للمؤتمر والمجلس طبقاً للمادة 6 من الدستور. وهناك شعور متزايد بعدم الرضا من جانب العديد من اللجان الرئيسية فيما يتعلق بأحكام إدارية معينة في المنظمة. وقد قام العديد من الأجهزة الحكومية الدولية المعنية بالزراعة في العالم بالتسجيل بمعزل عن المنظمة، كما وأن العديد من الأجهزة الأخرى ينظر في الخروج من دائرة إشراف المنظمة. وتشترط هذه الأحكام الإدارية تطبيق اللائحة المالية للمنظمة، كما تشترط أن تكون المنظمة هي المسؤولة عن جميع الأموال وأن يقوم المدير العام بتعيين الأمانات طبقاً لشروط وأحكام الخدمة المعمول بها في المنظمة. وقد استمع التقييم الخارجي المستقل إلى نقد مؤداه أن المنظمة تهتم أكثر من اللازم بالسيطرة الإدارية التي تمارسها على الأجهزة الراغبة في أن تكون خاضعة لإدارة ذاتية ضمن أسرة المنظمة. ويبدو أن المنظمة ليست على استعداد لترك هذه الأجهزة تصل إلى مرحلة النضج رغم بقائها في أسرة المنظمة. وفي الواقع، من المفترض بوجه عام أن تخضع وثائقها الرئيسية لنفس إجراءات الموافقة الداخلية التي تطبقها الأمانة، شأنها في ذلك شأن الوثائق الأساسية لاجتماعات المنظمة.

755 - وتستحوذ خدمة الاتفاقات الحالية على نصيب متزايد باطراد من الميزانية الفنية للمنظمة، مما يحد من مرونة المنظمة في الأعمال الخاصة بمجالات التشريعات الجديدة. ويطرح هذا تساؤلات بشأن مدى إمكانية أن تؤدي هذه الاتفاقات إلى زيادة الشعور بين الأعضاء بأنهم هم أصحابها وأن يتحول هذا الشعور تدريجياً إلى إدارة ذاتية وتمويل ذاتي. وسوف يتطلب ذلك تعديل النصوص الأساسية للمنظمة. ويمكن أن يكون من بين مزايا بقاء هذه الأمانات في إطار المنظمة: تحقيق وفورات في تكلفة خدمة الأمانات والدول الأعضاء، والحصول على الدعم الفني، والتوافق مع بناء القدرات، بل وأحياناً النفاذ العالمي. وتقوم المنظمة بوظيفة واضحة كمنظم للأجهزة المسجلة لديها والتي يخضع وجودها

القانوني لرعايتها، ومع ذلك قد تكون هناك حاجة إلى إيجاد حلّ وسط بين هذا والوضع الحالي الذي تُدار فيه هذه الأجهزة ويتم الإشراف عليها كما ولو كانت جزءاً من المنظمة.

756 - **التوصية 4-6:** ينبغي إجراء استعراض بهدف تمكين المنظمة من إنشاء أجهزة تتمتع بدرجة عالية من الحوكمة الذاتية والتمويل الذاتي، على أن تبقى ضمن إطار المنظمة (وقد يستدعي هذا اعتماد بديل عن المادة 14).

### تعزيز البنية الوظيفية للأجهزة الرئاسية

#### المؤتمر العام للمنظمة

757 - **التوصية 4-7:** ليس من المقترح إدخال أي تغييرات على الدور الأساسي للمؤتمر، ومع ذلك، فمن المقترح إجراء عملية إعادة توجيه أساسية لتمكين المؤتمر من الوفاء بدوره بطريقة أفضل وأن يصبح أكثر اجتذاباً لمشاركة الوزراء في أعماله. وينبغي أن تبقى حالة الأغذية والزراعة البند الرئيسي المطروح للمناقشة. وينبغي تنظيم دورات المؤتمر بطريقة تساعد على تنشيط النقاش بين الوزراء بشأن القضايا الرئيسية، مع التخلي عن إلقاء البيانات التقليدية (إن أمكن). وإذا تحقق ذلك، فسوف يعزز دور المؤتمر باعتباره أعلى منتدى عالمي لتحقيق التماسك العالمي في السياسات والإجراءات في قطاعي الأغذية والزراعة، كما أنه سيؤدي دوره في تقرير الميزانية وتحديد الأولويات العامة للمنظمة بمزيد من الكفاءة والفعالية:

(أ) ومما سيعزز مناقشة حالة الأغذية والزراعة ما يلي:

- (1) تركيز كل مؤتمر على موضوع أو موضوعين من الموضوعات العالمية الرئيسية؛
- (2) تلقي معلومات مباشرة في مجال السياسات من اللجان الفنية التابعة للمجلس التي ستصبح لجاناً فنية تابعة للمؤتمر (انظر ما يلي)؛
- (3) دعوة خبراء مستقلين للتحديث أمام المؤتمر في القضايا المتصلة بالأغذية والزراعة؛
- (4) ومواصلة تنظيم اجتماعات جانبية للتوسع في توضيح الموضوعات الرئيسية المعروضة على المؤتمر؛

(ب) سوف يزداد تعزيز دور المؤتمر في الحوكمة العالمية للأغذية والزراعة، وكمدافع عن الجياع وجميع الفئات المعتمدة على الزراعة من خلال النظر في التشريعات العالمية التي توضع ليس فقط في المنظمة بل وكذلك في المنتدى الدولية الأخرى، على أن تقوم إحدى اللجان الفنية بدراساتها وتقديم المشورة بشأنها إلى المؤتمر.

(ج) سوف يتحقق للمؤتمر دور فعال أكثر في اتخاذ القرارات الخاصة بميزانية المنظمة وأولوياتها بصفة عامة عن طريق تغيير تاريخ انعقاد المؤتمر إلى شهر مايو/ أيار أو يونيو/ حزيران من السنة الثانية من كل فترة مالية. فعندئذ، يقرر المؤتمر مستوى الميزانية وبرنامج العمل المفصل الذي يعرض على المجلس للنظر فيه في أكتوبر/ تشرين الأول أو نوفمبر/ تشرين الثاني، بما يسمح بتحقيق مكاسب كبيرة نتيجة لزيادة الكفاءة في العملية ويساعد على تنفيذ برنامج العمل المتفق عليه بطريقة سلسلة (راجع الفصل السابع).

## المجلس

758 - يمثل المجلس لجنة أساسية في الهيكل الرئاسي للمنظمة. ويتمتع المجلس بسلطات واسعة بتفويض من النصوص الأساسية وبالقدرة على تنفيذ هذه الوظائف إذا كان مستعداً للاضطلاع بها. وقد أوضح كثير من الأعضاء للتقييم الخارجي المستقل في المقابلات والاستبيانات التي أجراها أنهم يعتقدون أن المنظمة قادرة على تأدية دورها بأعلى مستوى من الكفاءة والفعالية إذا أعيدت هيكلة المجلس كمجلس تنفيذي يضم نحو 30 عضواً قادرين على تمثيل أعضاء المنظمة على اختلاف مشاربهم. وهذا الاتجاه يتفق تماماً مع أفضل الممارسات التي يوصي بها الخبراء الاستشاريون في مجال الإدارة والتي يطبقها عدد كبير من منظمات وهيئات القطاع العام، والمنظمات غير الحكومية، بل والمطبعة أيضاً في منظمات الأمم المتحدة الأخرى. فمُنظمة الصحة العالمية مثلاً فيها مجلس تنفيذي يتألف من 34 عضواً من المتخصصين في المجالات الصحية. وعلى الرغم من أن هذا النهج يعد مغريباً جداً، مازال هناك كثير من الأعضاء الذين لا يحبذون مثل هذه الخطوة الرئيسية في هذا الوقت. كما توجد تحفظات حول ما إذا كان بإمكان جهاز أصغر من الجهاز الحالي أن يمثل الأعضاء ككل بالدرجة الكافية. ويعد هذا الموقف دليلاً إضافياً على الافتقار إلى الثقة السائدة في المنظمة الذي نتحدث عنه الفقرات السابقة باستفاضة.

759 - والتقييم الخارجي المستقل مقتنع بأن إيجاد بيئة تساعد على تعزيز الثقة المتبادلة يعد أمراً شديداً الأهمية. لذا فإنه لا يوصي بإدخال أي تغييرات مؤسسية كبرى في هيكل الحوكمة الحالي في هذه المرحلة الأولى، قد يكون من بينها خيار إنشاء "مجلس تنفيذي". إلا أن التوصيات تشير إلى تعاريف ملموسة لوظائف مختلف الأجهزة الرئاسية واللجان الفنية وإلى خطوط إعداد التقارير واتخاذ القرارات في ما بينها. ويوصي التقييم الخارجي المستقل بإجراء استعراض مستقل شامل لأداء الحوكمة بعد ست سنوات، بعد تحسن مستوى الثقة بين الأعضاء (راجع التوصية 4-1). وحينئذ، يمكن النظر في العديد من الخيارات الإضافية الخاصة بالحوكمة - بما في ذلك إنشاء مجلس تنفيذي - في ضوء التجربة العملية المكتسبة من تنفيذ حزمة كبيرة من توصيات التقييم الخارجي المستقل. ويتمثل الهدف في الوقت الحاضر وفي المستقبل - وهو الهدف الذي أشير فيما سبق إلى أنه يمثل وجهة النظر السائدة في المقابلات التي أجريت مع الأعضاء - في أن المنظمة بحاجة إلى أن تكون أكثر قدرة على الحركة، وأكثر حداثة، وأكثر قدرة على التنفيذ، وأن تنحو منحىً عملياً في أعمالها، وأن يكون هيكل عملية اتخاذ القرارات أقل بيروقراطية.

760 - **التوصية 4-8:** يوصي التقييم الخارجي المستقل بأنه ينبغي للمجلس في هذه المرحلة الأولى من إصلاح الحوكمة أن يبرز على اعتباره الذراع التنفيذي للأجهزة الرئاسية. وبناء عليه، تجري المناقشات وتتخذ القرارات الخاصة بالحوكمة العالمية في مؤتمر المنظمة واللجان الفنية، ويقوم المجلس بالإشراف على برنامج عمل المنظمة. وسوف يساعد ذلك على الحد من التداخل المكلف في المناقشات بين لجنتي البرنامج والمالية، والمجلس والمؤتمر. ولكي يتحقق ذلك، يوصي التقييم الخارجي المستقل بما يلي:

(أ) ينبغي زيادة وتيرة اجتماعات المجلس - قد تصل إلى أربع اجتماعات في السنة - ولكن لفترات أقصر. وبذلك يتمكن المجلس من التعامل مع القضايا على أساس منظم ومنهجي،



- مع التقليل من الأعمال الشكلية في جدول الأعمال ومشاركة الأعضاء مشاركة نشطة في تحديد بنود جدول الأعمال؛
- (ب) لا ينظر المجلس بعد ذلك في البنود المتصلة بالحوكمة العالمية، والمعاهدات والاتفاقيات، بما في ذلك حالة الأغذية والزراعة، ويكون ذلك من اختصاص اللجان الفنية والمؤتمر. وفي ذلك اعتراف بالطابع غير المتخصص للمجلس ومحدودية عدد أعضائه كما أنه يساعد على التخلص من الازدواجية في المناقشات؛
- (ج) يناقش المجلس جميع البنود، التي تكون لجنتا البرنامج والمالية قد ناقشتها من قبل، على أساس توصيات كل من اللجنتين، وليس على أساس الوثائق الأصلية، بما في ذلك برنامج العمل والميزانية. وسوف يحد ذلك من الازدواجية في المناقشات، ويساعد على اتخاذ قرارات تتسم بمزيد من الفعالية والتركيز ويشجع على أن يكون الحوار أكثر موضوعية وأقل تسييساً؛
- (د) يتلقى المجلس تقارير من اللجان ومن المؤتمرات الإقليمية بشأن أولويات العمل والمسائل المتصلة بالبرنامج والمالية، ويأخذها المجلس في الاعتبار في توصياته إلى المؤتمر وفي اتخاذ قراره النهائي بشأن برنامج العمل على امتداد فترة السنتين. وتكون هذه التقارير قد سبق استعراضها في لجنة البرنامج؛
- (هـ) يمارس المجلس، نيابة عن المؤتمر، وظائف الحوكمة التالية التي سبق عرضها:

- (1) الدور الرئيسي في تحديد وتوجيه المشورة فيما يلي:
  - (1) استراتيجية الأجهزة الرئاسية وتدابير الحكم على أدائها؛
  - (2) مراقبة الأداء وتقديم التقارير بشأنه مقابل هذه التدابير؛
  - (3) استراتيجية المنظمة، وأولوياتها وميزانياتها؛
- (2) الموافقة على برنامج العمل الشامل؛
- (3) البت في التغييرات التنظيمية الرئيسية؛
- (4) مراقبة تنفيذ قرارات الحوكمة؛
- (5) ممارسة الإشراف الذي يضمن ما يلي:
  - (1) أن تعمل المنظمة في حدود الإطار المالي والقانوني المحدد لها؛
  - (2) وجود تقييم شفاف ومستقل لأداء المنظمة فيما يتعلق بتحقيق النتائج والآثار المنشودة طبقاً للخطة؛
  - (3) وجود أنظمة لوضع الميزانية والإدارة القائمة على النتائج؛
  - (4) وضع سياسات ونظم للموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والعقود والمشتريات، وغيرها، والتأكد من أنها تقوم بوظائفها بما يناسب الغرض منها؛
  - (5) مساهمة الموارد من خارج الميزانية بكفاءة في تحقيق الأهداف التي تعطيها المنظمة الأولوية؛

- (6) مراقبة أداء الإدارة مقارنة بالغايات المرجوة على صعيد الأداء؛
- (و) لا ينبغي أن يجتمع المجلس قبل انعقاد المؤتمر مباشرة، فقد تبين أن ذلك يؤدي إلى تكرار المناقشات بعد ذلك في اللجان الرئيسية التابعة للمؤتمر. وبالتالي، ينبغي صرف النظر عن قيام المجلس باستعراض وثائق معينة وتقديمها رسمياً إلى المؤتمر؛
- (ز) ولما كانت النية تتجه إلى أن يتحول المجلس إلى جهاز تنفيذي وأن تُناقش السياسات في اللجان الفنية وفي المؤتمر، ينبغي النظر في سحب الحق في الكلام من المراقبين الذين لا يمثلون مجموعات إقليمية؛
- (ح) سوف يحصل المجلس على موارد محدودة، شأنه في ذلك شأن الأجهزة الرئاسية الأخرى (انظر ما يلي).

### لجنة البرنامج والمالية

- 761 - التوصية 4-9: يأتي الدعم الرئيسي لأعمال المجلس من لجنتي البرنامج والمالية:
- (أ) سوف تزداد وتيرة عقد اجتماعات كل من اللجنتين ولكن لفترات أقصر مما هو متبع في الوقت الحاضر. ويتم إعداد جداول الأعمال والوثائق بالشكل الذي يساعد على إلقاء الضوء على القضايا الشديدة الأهمية؛
- (ب) في الحالات المحدودة التي يوجد فيها تداخل بين بنود جدول الأعمال، مثلما هو الحال بالنسبة للميزانية، تجتمع اللجنتان في دورة مشتركة، فيمكن بالتالي تلافي الازدواجية التي كانت تحدث في المناقشات في الماضي؛
- (ج) تقتصر المفكرات التي تعدها اللجنتان على تغطية التوصيات التي تُرفع إلى المجلس، و لن تتضمن بعد الآن تلخيصاً للمناقشات ويجري إعدادها تحت إشراف رئيس اللجنة (انظر ما يلي)؛
- (د) لكي يمكن زيادة الشفافية، وبالإضافة إلى الندوات المفتوحة (انظر ما سبق) التي ينظمها الرئيس المستقل، تذاع وقائع الاجتماعات على شبكة الويب لأعضاء المنظمة فقط وتكون أشرطة تسجيل الاجتماعات متاحة للرجوع إليها في موقع المنظمة على شبكة الويب؛
- (هـ) ويعاد تفعيل التقيد بمعايير الكفاءة في اختيار أعضاء اللجنتين تماشياً مع ما جاء في النصوص الأساسية.

- 762 - وسوف يتم الإبقاء على لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في الهيكل التنظيمي بعد تقويته. ولكي يمكن زيادة الحيادية الواضحة في دور المستشار القانوني، يوصى بأن يخضع تعيينه لمشاورات مناسبة مع المجلس.

### تعزيز الدور القيادي والإداري الذي يقوم به الرئيس المستقل للمجلس في الحوكمة

- 763 - التوصية 4-10: ينتخب الرئيس المستقل للمجلس، على نحو ما هو متبع الآن، لمدة سنتين مع إمكانية تمديد ولايته لمدة سنتين إضافيتين فقط. وهو يعمل على تعزيز سير عمل الأجهزة الرئاسية لتأدية دوريهما في الحوكمة الشاملة

وفي الإشراف الداخلي. ويحترم احتراماً كاملاً الحدود الواضحة للمسؤولية بين إدارة المنظمة والأجهزة الرئاسية. ونتيجة لذلك، فإن وظائف الرئيس المستقل، المتمثلة بقيادة الحوكمة لممارسة سلطتها السياسية في تحديد توجهات استراتيجية واضحة، ووظائف المدير العام، المتمثلة بقيادة عمل الأمانة بما يتماشى وقرارات الأجهزة الرئاسية، سوف تكمل بعضها البعض وستضمن الاتساق والتآزر لما فيه خير المنظمة. ويسعى الرئيس المستقل للمجلس إلى ممارسة القيادة وإلى العمل كمحفز لبناء الفهم والثقة بين الأعضاء. وتتمثل إحدى مهامه الفورية والأساسية في توجيه العملية الدقيقة والعمل الذي يضطلع به فريق العمل المشترك المكلف إعداد خطة العمل الفورية (راجع التوصية 1-1) وبوجه خاص لعب دور صلة الوصل مع رؤية واستراتيجية جديديتين ومشتركتين للمنظمة من أجل "مواجهة احتياجات وتحديات القرن الواحد والعشرين". وتستدعي هذه المهمة الفورية أن يتواجد بشكل مستمر تقريباً في روما أثناء إعداد خطة العمل الفورية وأن يتواجد بشكل أكبر بكثير في مرحلة لاحقة مما كان متعارفاً عليه. وتشمل الوظائف المعززة للرئيس المستقل ما يلي:

- (أ) رئاسة جميع اجتماعات المجلس والاجتماعات المشتركة للجنة البرنامج والمالية؛
- (ب) إجراء مشاورات غير رسمية بشأن المسائل العالقة، والتصرف باعتباره وكيلاً نزيهاً ينشد إيجاد أرضية مشتركة بين الأطراف؛ ويدعو لعقد اجتماعات خاصة عند اللزوم، كجزء من تدابير بناء الثقة المشار إليها فيما سبق، ولضمان حسن إعداد الحوكمة لجميع الاجتماعات الرسمية التي تعقدها المنظمة وزيادة الشعور لدى الأطراف بأنهم أصحاب الأمر؛
- (ج) مراقبة تدابير اختيار الأعضاء في أجهزة الحوكمة لضمان قيامهم بالعمل بشكل فعال، وقد يتضمن هذا تنفيذ تدابير مناسبة للتوعية والتدريب؛
- (د) كفاءة الاستعانة بالخبرات المستقلة، عند اللزوم، في الأجهزة الفنية وأجهزة الحوكمة؛
- (هـ) إجراء اتصالات مع رؤساء اللجان الفنية (انظر ما يلي) لضمان المساهمة الفعالة من جانب هذه الأجهزة؛
- (و) إجراء اتصالات متكررة مع المدير العام وممثلي الإدارة العليا لتقوية العلاقات وبناء الثقة بين الحوكمة والإدارة؛
- (ز) تشكيل أفرقة مهام ومجموعات عمل عند اللزوم لدعم أعمال الحوكمة، في حدود ميزانية التشغيل التي تقرها الأجهزة الرئاسية؛
- (ح) وإشراك الحوكمة في التحضير لاجتماعات جميع الأجهزة الرئاسية واللجان الفنية وفي إعداد جداول أعمالها وبذل الجهود لتحسين مجريات الحوكمة من خلال مراعاة أفضل الممارسات الدولية المعتمدة على صعيد الحوكمة، ومنها مثلاً الملكية والكفاءة والشفافية والاتساق والمساءلة.

764 - وسيعاون الرئيس أمانة للحوكمة محدودة ومستقلة تماماً، يتم تشكيلها ويكون ولاؤها للأجهزة الرئاسية دون غيرها. وتتولى هذه الأمانة معاونته الرئيس المستقل للمجلس والبلدان الأعضاء في إنجاز وظائف الحوكمة، كما تقوم بإجراء البحوث اللازمة ومراقبة تحضير الوثائق العامة والوثائق التي تتناول السياسات. ولا بد لها عند القيام بذلك من أن تحرص على أن تعرض على الأجهزة الرئاسية القضايا التي تعني البلدان النامية بشكل خاص. ومن المتوقع أن تتألف الأمانة من أربع وظائف فنية على أقل تقدير (إحداها بدرجة مدير). وستقع على الأمانة المسؤولية الأخيرة لتقديم

التقارير لرؤساء الأجهزة الرئاسية ورؤساء اللجان فيما يتعلق بتحضير المفكرات التي تسجل فيها القرارات الصادرة عن الاجتماعات. ولن تخضع هذه التقارير بعد الآن لموافقة أمانة المنظمة.

765 - **التوصية 4-10** باء: يجري تمويل الرئيس المستقل والأمانة الصغيرة التي تعاونه، من أجل تأدية مهامهم، بواسطة ميزانية تخصصها الأجهزة الرئاسية. وسوف تتيح الميزانية أيضاً الحصول على مشورة مستقلة تستفيد منها الأجهزة الرئاسية وكذلك اللجان الفنية. وتجدر الإشارة إلى أن هناك حالياً عدد من موظفي المنظمة يعملون جزئياً أو كلياً لصالح الأجهزة الرئاسية. لذا ينبغي النظر إلى إنشاء الأمانة المستقلة - إلى حد معين على الأقل - على أنه إعادة تخصيص للموارد أكثر مما هو تمويل إضافي.

766 - وتهيئة الأوضاع لقيام الأجهزة الرئاسية بدور قيادي واستمرار هذا الدور على هذا النحو، بما في ذلك إنشاء أمانة صغيرة منفصلة، ستساعد كثيراً في تلافي الغموض في المستقبل بين دور كل من الحوكمة والإدارة، وسوف تسهم بالتالي في بناء الثقة. كما أن هذا سيتضمن خطوة سبّاقة في منظومة الأمم المتحدة لكن توازي أفضل الممارسات في المؤسسات العامة.

#### اللجان الفنية

767 - **التوصية 4-11**: يعد دور اللجان الفنية التابعة للمجلس من الأمور الأساسية لتطوير دور المنظمة في الحوكمة العالمية من أجل تحقيق مزيد من التماسك في السياسات والاتفاقات الدولية. ومن اللازم أن يقل تركيزها على قيام أمانة المنظمة بوظيفتها وأن تصبح منتديات رئيسية للنظر في السياسات، والتشريعات والمسائل الفنية، وأن توصي الأجهزة الرئاسية بالسياسات والبرامج التي ينبغي أن تأخذ بها المنظمة في مجالات اختصاصها:

(أ) فلكي تقوم بتحضير قرارات المؤتمر، ينبغي أن تواصل اللجان الفنية تقديم تقارير عن البرنامج والميزانية إلى المجلس، وأن ترفع، لدى إدخال أي تعديل على النصوص الأساسية للمنظمة، تقريراً إلى المؤتمر مباشرة بشأن مجالات السياسات التي تندرج ضمن اختصاصاتها. أما المجلس، الذي يتألف من أعضاء غير متخصصين ولا يشمل الأعضاء بأكملهم، فليس من المنتظر أن تترتب عنه قيمة مضافة في مجال السياسات، ومن المتوقع أن يركز على الوظائف التنفيذية؛

(ب) وتعد المؤتمرات الوزارية مناسبة بشكل خاص لقطاعات الغابات، ومسايد الأسماك والثروة الحيوانية وذلك عندما تكون هناك قضية عالمية مهمة مطروحة على جدول الأعمال. وينبغي أن يقتصر تعامل المؤتمرات الوزارية على قضايا السياسات التي تتطلب اهتماماً عالمياً وأن تجتمع عندما يكون هذا النوع من القضايا مطروحاً للمناقشة. وينبغي أن تبقى الأعمال الفنية من اختصاص اللجان. وينبغي أن تُعقد المؤتمرات الوزارية بعد انعقاد اللجان على الفور وأن تُحال إليها توصيات اللجان الفنية بشأن السياسات للمصادقة عليها. وينبغي عندئذ أن تصبح هذه المصادقة الوثيقة التي يستعرضها المؤتمر العام باعتبار أنها حظيت بموافقة الوزراء المختصين بهذا القطاع (وهذا يتطلب إدخال تعديل على النصوص الأساسية)؛

- (ج) وينبغي النظر في تقسيم لجنة الزراعة إلى أربعة أقسام منفصلة تماماً: المحاصيل، والثروة الحيوانية، وإدارة الموارد الطبيعية، والسياسات الزراعية، بما يكفل الاهتمام الكامل بجدول أعمال المنظمة برمتها. وينبغي، في إطار كل قسم من هذه الأقسام، الاهتمام بصورة مرنة بالقضايا المستجدة. وينبغي أن تتوقف لجنة الزراعة عن مناقشة تقرير تنفيذ البرامج، كما ينبغي أن تكون المناقشة بشأن برنامج العمل والميزانية مناقشة عامة شاملة ولكن ضمن الأقسام المختصة؛
- (د) ينبغي زيادة الاستفادة من مجموعات الخبراء التي تعقد قبيل انعقاد اللجان مباشرة، مع تنظيم لقاء غير رسمي يجتمع خلاله أعضاء اللجنة بالخبراء قبل بداية الاجتماعات الرسمية. وينبغي أن تكون الخبرات الخارجية متاحة أيضاً لرئيس المجلس (انظر ما سبق)؛
- (هـ) ينبغي تقصير مدة انعقاد الدورات الرسمية والتوسع في تنظيم الحلقات النقاشية والمناقشات غير الرسمية، مع تشجيع ممثلي المنظمات غير الحكومية على المشاركة؛
- (و) وينبغي أن تعقد لجنة مشكلات السلع اجتماعاتها، من الآن فصاعداً في جنيف، بما يشجع على المشاركة من جانب الوفود الممثلة لدى منظمة التجارة العالمية والأونكتاد، أو ترتب عقد اجتماعات مشتركة مع هاتين المنظمتين. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى قيمة مضافة في المناقشات التي تجري بشأن مشكلات السلع المدرجة على جداول أعمال المنظمات الثلاث وأن يقلل من التداخل ويشجع على التعاون والفهم المتبادل. وقد سجل التقييم الخارجي المستقل تحفظات لجنة البرنامج على هذه التوصية المرتبطة بتقييم السلع والتجارة. ولكنه يرى أن اقتراح عقد اجتماع في جنيف لا يُضر بدور المنظمة في القضايا المتصلة بالتجارة، وهي القضايا التي تختلف الآراء بشأنها بين الأعضاء، ولا يقلل من التركيز على السلع. ويجب أن يتركز الاجتماع على تحليل المشاكل والفرص بالنسبة إلى التعاون الدولي في مجال السلع والتي تؤدي فيه المنظمة دوراً مشروعاً ومعترفاً به. ولا ينبغي عقد الجماعات الحكومية الدولية (المختصة بالألياف الخشنة، واللحوم، وغيرها) على أساس منتظم كما هو متبع في الوقت الحاضر، بل أن تجتمع عندما تدعو الحاجة. وتجري الدعوة إلى عقد اجتماعات إقليمية عندما يكون ذلك مناسباً. وعقد اجتماعات هذه الجماعات بالتزامن مع لجنة مشكلات السلع من شأنه أن يعزز مشاركة المتخصصين المشاركين في الاجتماعات الرئيسية. وتعتبر الحلقات النقاشية المشار إليها فيما سبق ذات أهمية خاصة بالنسبة للجنة مشكلات السلع بعد إعادة تنشيطها لأن هذه الحلقات النقاشية تشمل ممثلي الدوائر الصناعية والمجتمع المدني. وبهذه الطريقة، لن تحقق لجنة مشكلات السلع دورها في مجال السياسات فقط، بل ستحقق دورها كذلك في بناء القدرات في القضايا الزراعية لدى المفاوضين التجاريين وجماعات الضغط والمتخصصين في الزراعة والسلع بالنسبة إلى القضايا التجارية.
- (ز) لا تقدم الأجهزة الرئاسية للمنظمات التي تعقد اتفاقات رئيسية ومعاهدات أي تقارير إلى الأجهزة الرئاسية لمنظمة الأغذية والزراعة، وينبغي أن يكون بوسعها المشاركة في لجان المجلس التي تتفق مع مجالات عملها (من الضروري أن تنص على ذلك النصوص الأساسية).

768 - ينبغي اختيار رؤساء اللجان على أساس كفاءاتهم الفنية وينبغي أن يواصلوا شغل مناصبهم فيما بين الدورات. وينبغي أن يتشاوروا فيما يتعلق بعملهم مع الرئيس المستقل للمجلس وأن يقدموا تقاريرهم إليه. ومن المهم بشكل خاص أن توضع جداول أعمال اللجان الفنية في إطار تشاور وثيق مع أعضاء اللجان؛ ومن شأن تعاون رؤساء اللجان مع الرئيس المستقل للمجلس أن يكفل ذلك. ولكي تحقق اللجان الفنية مستوى الفعالية المنشودة، يلزم تزويد اجتماعاتها بوثائق فنية جيدة. وعلى الرغم من أن هذه الوثائق توفرها الإدارة في معظم الحالات، فإن الرئيس هو المسؤول عن التأكد من أنه جرى بالفعل طلب الوثائق اللازمة وقد أُعدت بالفعل. ويجب على الرئيس، عند اللزوم، أن يطلب مشورة خارجية فيما يتعلق بإعداد الوثائق وأن يطلب من خبراء استشاريين تقديم عروض عن القضايا الرئيسية.

769 - وينبغي أن تتناول تقارير اللجان التوصيات وأن يتم إعدادها تحت إشراف الرئيس. وينبغي أن تكون التقارير على جزأين، بحيث يتضمن الجزء الأول التوصيات الخاصة ببرنامج العمل والميزانية لعرضها على المجلس. ويتناول الجزء الثاني تحديد السياسات العالمية التي ينبغي أن يتناولها المؤتمر العام. وينبغي إعداد ملخصات تنفيذية تتضمن توصيات جميع اللجان الفنية المتصلة بالسياسات، مع توضيح الأولويات والتكاليف، تحت إشراف رئيس المجلس قبل انعقاد المؤتمر العام، وإرسالها إلى الأعضاء. وينبغي أن يشارك رؤساء اللجان الفنية في دورات المجلس والمؤتمر التي تعرض خلالها تقاريرهم وأن يكونوا على استعداد لتقديم أي توضيحات.

### المؤتمرات الوزارية

770 - التوصية 4-12: بالإضافة إلى المؤتمرات الوزارية التي تعقد بالتزامن مع اللجان الفنية، ينبغي للمجلس أن يواصل تعزيز دوره فيما يتعلق بعقد اجتماعات وزارية بشأن الموضوعات التي تكون لها أهمية عالمية ويمكن أن تستفيد من وجود الاتفاقات والترتيبات الدولية ومدونات السلوك أو غير ذلك من السبل الأخرى للتعاون الدولي المنسق.

### المؤتمرات الإقليمية

771 - يعترف التقييم الخارجي المستقل بوجهة نظر الأغلبية من أن أداء المؤتمرات الإقليمية في وضعها الحالي لا يعد كافياً. وهو يعترف أيضاً بوجود رأي شائع مؤداه أن المؤتمرات الإقليمية يمكن، بإدخال تعديلات معينة، أن تقوم بدور مفيد في الحوكمة على كل من المستوى الإقليمي ومستوى المنظمة.

772 - التوصية 4-13: ينبغي الإبقاء على المؤتمرات الإقليمية وتعزيزها، على أساس تجريبي (بشرط إخضاعها لتقييم مستقل بعد ست سنوات). وينبغي أن يكون الهدف الرئيسي للمؤتمرات الإقليمية هو التوصل إلى اتفاق بشأن تنسيق العمل على المستوى الإقليمي أو شبه الإقليمي، والمساهمة من منظور إقليمي في قضايا الحوكمة العالمية، وتحديد مجالات الأولوية بالنسبة للأعمال المتصلة بالسياسات والأعمال المعيارية في الإقليم. وعلى خلاف نموذج منظمة الصحة العالمية، لا يكون للمؤتمرات الإقليمية دور مباشر في اتخاذ القرارات ولكنها تعمل كأجهزة استشارية للمجلس والمؤتمر (كاللجان الفنية)، الأمر الذي يساعد على إدماج المنظور الإقليمي في الحوكمة العالمية وعملية اتخاذ القرارات على المستوى المركزي. ومن المقترح اتخاذ التدابير التالية:

- (أ) ينبغي أن تصبح المؤتمرات الإقليمية جزءاً من حوكمة المنظمة وأن ترفع تقاريرها إلى المؤتمر العام، كما تفعل اللجان الفنية، بشأن المسائل المتصلة بالحوكمة على المستوى العالمي وعلى المستوى الإقليمي، وكذلك إلى المجلس بشأن المسائل المتصلة بالبرنامج والميزانية، بما في ذلك الأولويات على المستوى الإقليمي فيما يتعلق باستخدام الأموال من خارج الميزانية؛
- (ب) ينبغي أن يتولى المكتب الإقليمي، بالتشاور مع الحكومات، إعداد جدول أعمال محدد ومركز للمؤتمر الإقليمي، يتضمن القضايا الإقليمية الرئيسية؛
- (ج) وينبغي إعداد ملخصات تنفيذية تتضمن التوصيات المتصلة بالسياسات من جميع المؤتمرات الإقليمية، مع توضيح الأولويات والتكاليف، تحت إشراف الرئيس المستقل للمجلس قبل انعقاد المؤتمر العام وإرسالها إلى الأعضاء. وينبغي أن يشارك رؤساء المؤتمرات الإقليمية أو من يرشحونهم في دورات المجلس والمؤتمر التي تُعرض خلالها تقاريرهم وأن يكونوا على استعداد لتقديم أي توضيحات.

*التدابير الأخرى لتحسين قيام الحوكمة بدورها*

773 - **التوصية 4-14:** إبرام عقد لقياس أداء الحوكمة: ينبغي أن تُبرم الأجهزة الرئاسية عقداً متوسط الأجل لقياس أدائها في الأمور التي تعتزم إنجازها، ولوضع أولويات للحوكمة، ووضع جدول زمني توضيحي، وربما أيضاً تحديد أهداف لزيادة الكفاءة. وينبغي أن يمثل هذا العقد جزءاً من تخطيط متوسط الأجل للوثائق التي تصدرها المنظمة، مع مراقبة التقدم والإبلاغ به ضمن عملية استعراض مستقلة رئيسية بعد ست سنوات (راجع التوصية 4-1). وهكذا، يتم تزويد البلدان الأعضاء بإطار للحكم ليس فقط على أداء أمانة المنظمة والإدارة بل وأيضاً على الأجهزة الرئاسية، على أن يغطي هذا الإطار كلاً من:

(أ) جدول أعمال الحوكمة العالمية؛

(ب) والحوكمة التنفيذية في المنظمة.

774 - وقد أصبحت عقود قياس الأداء الآن من الأساليب المعيارية المطبقة في عالم الشركات، كما أن عدداً متزايداً من المجالس غير الحكومية ومجالس القطاع العام يحدد أهدافاً للأداء ويطلب إعداد تقارير عن الأداء مقارنة بهذه الأهداف، وينطبق الشيء نفسه على الحكومات الوطنية. أما في المجتمع الدولي، فسوف يضع ذلك منظمة الأغذية والزراعة في صدارة عمليات الإصلاح الخاصة بالحوكمة.

775 - ويجب أيضاً التعامل مع عناصر الحوكمة العالمية في جدول الأعمال هذا. واستناداً إلى دراسة عن حالة التشريعات العالمية الخاصة بالأغذية والزراعة، ينبغي أن تحدد الأجهزة الرئاسية المجالات عالية الأولوية التي يلزم أن يشملها التماسك المنطقي في السياسات والاتفاقات الدولية التي ينبغي أن يكون للمنظمة فيها دور استباقي (راجع التوصية 4-4). وينبغي استعراض مسودات نصوص المعاهدات والاتفاقات التي يجري التفاوض بشأنها خارج المنظمة (راجع التوصية 4-5). ومن المرجح أن يصبح مجال تغيير المناخ أحد المجالات التي يجب أن يكون دور الأجهزة الرئاسية للمنظمة، وليس الأمانة فقط، فيها استباقياً - وإن كان دورها سيكون أشبه بدور الشريك الصغير. وسيكون من بين المعايير الواجب مراعاتها مدى الأهمية العالمية للأغذية والزراعة؛ والسكان المعتمدين على الزراعة؛ ودرجة استعداد

الأجهزة الرئاسية الأخرى للمشاركة. وفي مجال تحديد الأولويات، ستكون قدرة أمانة المنظمة على دعم المناقشات وقدرة الأجهزة الرئاسية نفسها من المعايير الأساسية.

776 - **التوصية 4-15:** تحسين تدابير الحوكمة: ينبغي بذل كل جهد مستطاع لإدماج أفضل الممارسات المتعارف عليها دولياً في نظام الحوكمة، مثل الملكية، والفعالية، والشفافية، والتماسك والمساءلة. وبالإضافة إلى الدور الاستباقي الذي ينبغي أن يقوم به الرئيس المستقل للمجلس، سيضمن ذلك ما يلي:

- (أ) إجراء استعراض أساسي لأداء الأجهزة الرئاسية كل أربع سنوات على الأقل، على أن يساعد في ذلك الرئيس المستقل للمجلس، ومع الاستعانة بخبرات خارجية مستقلة؛
- (ب) تطوير ممارسات استباقية لتحديد جداول الأعمال، مع إعادة النظر في النصوص الأساسية لتحديد ما إذا كان بالإمكان تخفيض العدد المعتاد من بنود جدول الأعمال؛
- (ج) وينبغي أن يتولى الرئيس أو مقرر الاجتماع وضع التقارير. وينبغي الاتفاق على القرارات أثناء الاجتماعات، ولا يتفق الاجتماع على نص المفكرة التي ينبغي أن تركز على هذه القرارات. وتقدم المفكرة تحت مسؤولية الرئيس وبمساعدة أمانة الحوكمة. ويمكن توفير محاضر الجلسات الحرفية أو أشرطة تسجيل وقائع الاجتماعات على الإنترنت. ويوصي التقييم الخارجي المستقل بقوة بعدم الاستعانة بلجان الصياغة الرسمية، لأنها تؤدي إلى إضاعة الوقت وهي مكلفة ومربكة وتفتقر إلى الكفاءة. وإذا رأت البلدان الأعضاء أن المفكرة غير سليمة، يمكنها أن تطلب من الرئيس مباشرة إدخال تعديلات عليها أو أن تطلب ذلك في الاجتماع التالي (كما حدث بالنسبة للجنة المجلس المختصة بالتقييم الخارجي المستقل).

777 - **التوصية 4-16:** التوافق في الآراء: أصبحت الرغبة في التوصل إلى توافق في الآراء من الحلول الوسط التي ليس من السهل التوصل إليها، وقد ازداد تعقيد التوصل إلى هذا التوافق. وإذا كان هناك عدد قليل جداً من الأعضاء يعرقل التوصل إلى قرارات رئيسية بتوافق الآراء، مثل القرار الخاص بمستوى الميزانية، ينبغي أن يلجأ المؤتمر إلى التصويت.

778 - **اختيار رؤساء جميع اللجان وأعضاء لجنتي البرنامج والمالية:** تعد المحافظة على التوازن الإقليمي وعلى التناوب بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة ال-77 من الأمور الهامة في اختيار رئيس المجلس، ورؤساء اللجان الفنية. وفي الوقت الحاضر، وعلى خلاف ما هو منصوص عليه في النصوص الأساسية، تسيطر العوامل السياسية على انتخابات رئيسي وأعضاء لجنتي البرنامج والمالية، دون النظر إلى مؤهلات وقدرات المرشحين. ومن المؤكد أن الافتقار إلى الخبرات الفنية العامة الواسعة اللازم توافرها لدى بعض أعضاء لجنة البرنامج، وقلة الخبرة بالشؤون المالية والإدارية لدى بعض أعضاء لجنة المالية تعد من العوامل التي تحد من فعالية اللجنتين.

779 - **التوصية 4-17:** ينبغي الإبقاء على مفهوم التوازن الإقليمي بين البلدان الأعضاء وكذلك مفهوم التناوب باعتبارهما من المعايير المهمة في اختيار رئيسي لجنتي البرنامج والمالية وأعضائهما. وثمة معيار لا يقل عن ذلك في الأهمية، إذا كان للحوكمة أن تؤدي وظيفتها بكفاءة، وهو الإلمام والخبرة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والفنية



المتصلة بمجالات عمل المنظمة وأنشطتها، وكذلك الخبرة بالمسائل الإدارية والمالية. (وتشير النصوص الأساسية بالفعل إلى هذه الشروط). وينبغي أن تقدم الأقاليم قائمة بالمرشحين لمجموعة من الأعضاء يعيّنهم المجلس بحيث يمثلون الأقاليم السبعة. وتتولى المجموعة التدقيق في مؤهلات المرشحين وتقدم المشورة إلى الأعضاء حول المرشح من بين المرشحين المقترحين الذين يُجمعون على اعتبار أنه يمتلك أفضل المؤهلات لتأدية الوظائف.

780 - **تشكيل المجموعات الإقليمية:** سجّل التقييم الخارجي المستقل الأوضاع الشاذة وعدم التوازن في تشكيل المجموعات الإقليمية لأغراض انتخابات المجلس والأجهزة المتفرعة عنه. ولم يسبق التعرض لهذه القضية في الماضي في الأجهزة الرئاسية، ربما نظراً لطبيعتها السياسية شديدة الحساسية وتحفظات الأعضاء الذين من الممكن أن يفقدوا نفوذهم في ظل أي نظام جديد. ولا توجد ممارسة معتادة فيما يتعلق بالمجموعات الإقليمية في منظومة الأمم المتحدة. وأي محاولة للخروج عن الهيكل الحالي سيتعين بالضرورة أن تزن الحقائق الاقتصادية والسياسية التي أدت إلى إنشاء هذه المجموعات، وأن تأخذ في الاعتبار أن هذا الوضع لم يكن محل اعتراض رسمي منذ قيام المنظمة.

781 - **التوصية 4-18:** ينبغي أن يُجري الرئيس المستقل للمجلس مشاورات مع الأعضاء فيما يتعلق بهذه القضية المهمة وأن يشكل مجموعة خاصة للنظر في الخيارات المختلفة المتصلة بالمجموعات.

782 - **إشراك ممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص:** تشارك المنظمات غير الحكومية المسجلة التي تمثل المجتمع المدني وقطاع الأعمال في اجتماعات المنظمة بصفة مراقبين ويُسمح لممثليها بالحديث بعد الأعضاء. كذلك اعتادت المنظمة على تنظيم اجتماعات موازية للمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ولقاءات غير رسمية تتبادل خلالها الوفود الحكومية ووفود المنظمات غير الحكومية الآراء. وقد شاركت المنظمات غير الحكومية، كما سبق التنويه، في عمليات وضع بعض الصكوك الدولية.

783 - **التوصية 4-19:** بالنسبة للجان الفنية، ينبغي أن تصبح الممارسة المعتادة هي تنظيم اجتماعات مفتوحة غير رسمية ليوم أو يومين قبل بدء الاجتماع الرسمي. ويمكن أيضاً أن يكون لاجتماعات الخبراء مكان في هذا الهيكل.

784 - وينبغي أن يظل المؤتمر مفتوحاً أمام مشاركة المراقبين المعترف بهم من المنظمات غير الحكومية التي تمثل المجتمع المدني وقطاع الأعمال، وينبغي أن يظل من حقهم التحدث أمام المؤتمر. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي النظر، كلما تطور جدول أعمال المؤتمر وأصبح أكثر مجارة لحركة التطور، في تيسير عقد منتدى عالمي موازٍ أو منتديات عالمية موازية للجماعات غير الحكومية ذات المصلحة.

785 - **التبادل بين المنظمة والأجهزة الرئاسية الأخرى، وخصوصاً الأمم المتحدة في نيويورك.** تُمسك الأمم المتحدة في نيويورك بزمam القيادة في كثير من القضايا في منظومة الأمم المتحدة. ومن المهم أن يتفاعل أعضاء الأجهزة الرئاسية في المنظمة مع أقرانهم في نيويورك على المستوى غير الرسمي، سواء على أساس المجموعات الإقليمية أو مجالات الاهتمام مثل المحيطات والغابات.

786 - اختيار المدير العام: يُعيّن المدير العام في الوقت الحاضر لمدة ست سنوات، مع إمكانية التجديد لمدة أربع سنوات، على الرغم من أن ذلك خضع لكثير من التغيير في الماضي. وفي نهاية مدة ولايته الحالية، سيكون المدير العام الحالي قد خدم في المنظمة لمدة 18 سنة، كما حدث بالنسبة لسلفه. ومن الواضح أن مثل هذا الوضع الذي يقضي فيه اثنان من المديرين العامين 36 سنة في المنظمة لا يحقق أفضل مصالح المنظمة على المدى البعيد. وقد خضعت بعض فترات ولاية المدير العام في الماضي للتغيير لأن شاغلي المنصب كانوا يناورون لإعادة انتخابهم. وقد أعيد انتخاب المدير العام الحالي خلال المؤتمر في عام 2005 عندما تمّ تعديل المادة 7 من الدستور بما يسمح بإعادة التعيين بعد ذلك مرة واحدة ولولاية أخرى تمتد أربع سنوات. وهو أوضح أنه لا ينوي ترشيح نفسه بعد انتهاء مدة ولايته الحالية. وهكذا يكون الوقت قد حان لتدعيم هذا القرار ولزيادة الموضوعية في عملية انتخاب وتعيين المدير العام والتقليل إلى حد ما من تسييس هذه العملية. وهناك مجال لصبغ إجراءات التعيين الحالية بصبغة مهنية تماشياً مع أفضل الممارسات المستجدة.

787 - التوصية 4-20: ينبغي وضع توصيف للمهام الوظيفية التي يضطلع بها المدير العام وتحديد القدرات التي ينبغي أن تتوافر لشاغل هذه الوظيفة بطريقة مهنية، وأن يُعلن عن تعيين المدير العام على نطاق واسع. وينبغي أن تتاح للمرشحين فرصة التحدث أمام المجلس للتعبير عن تصوراتهم لأهدافهم وآرائهم ورؤيتهم للمنظمة، والرد على أسئلة الأعضاء؛

(أ) وفيما يتعلق بفترة شغل المنصب، وتماشياً مع وجهة النظر الغالبة كما وردت في المقابلات وفي الردود على الاستبيان الخاص بالحوكمة، يوصي التقييم الخارجي المستقل بأن تكون فترة شغل وظيفة المدير العام أربع سنوات، مع إمكانية إعادة انتخابه مرة واحدة لفترة أربع سنوات أخرى؛

(ب) ولزيادة الصعوبة أمام شاغل وظيفة المدير العام لو أنه حاول إدخال تعديل على الدستور لإطالة فترة ولايته، يوصي التقييم الخارجي المستقل بتعديل النصوص الأساسية لكي تنص على أغلبية الثلثين من مجموع الأعضاء (بدلاً من ثلثي الحاضرين والمصوتين) فيما يتعلق بإدخال تعديلات على الدستور في شأن فترة ولاية المدير العام.

788 - يعد التمويل بموارد من خارج الميزانية انعكاساً للأولويات التي تحرص عليها الجهات التي تقدم التمويل، سواء كان ذلك على أسس ثنائية أو كان في شكل تمويل من خلال حسابات الأمانة. وهذه الموارد التي تمثل ما يقرب من نصف موارد المنظمة الإجمالية، لم تكن تخضع إلا قليلاً لإشراف الحوكمة. (يناقش الفصل السابع هذه المسألة بالتفصيل ويتضمن توصيات حول كيفية جعل التمويل الذي يأتي من خارج الميزانية في الحالتين متماشياً مع الأولويات الأساسية للمنظمة.) ومن المنتظر أن يساهم أيضاً التماسك فيما بين السياسات والإشراف على الأموال من خارج الميزانية في زيادة الشعور بالثقة لدى الأعضاء. وتتضمن توصيات التقييم الخارجي المستقل ما يلي:

(أ) تنسيق استخدام الموارد من خارج الميزانية بما يتماشى مع أولويات المنظمة من خلال استخدامها حصرياً في دعم الموضوعات ذات الأولوية المتفق عليها وأطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل؛

(ب) التوسع في إدماج الموارد من خارج الميزانية ضمن الإطار العام للبرنامج والميزانية (يقترح الفصل السادس أيضاً إخضاعها لنفس التدابير الإدارية المطبقة على ميزانية البرنامج العادي)؛

(ج) وزيادة التمويل المشترك بما يتماشى مع أفضل الممارسات التي تطبقها الجهات المانحة، كما هو مبين في إعلان باريس.

789 - الإشراف - المراجعة والتقييم: يتناول الفصل السابع التقييم والمراجعة. وتنص التوصية 7-9 على أنه ينبغي أن يتاح للمراجع الداخلي (المفتش العام) الإطلاع على ما يجري في لجنة المالية؛  
 (أ) وينبغي أن تتألف لجنة المراجعة الداخلية بأكملها من خبراء مستقلين، كما ينبغي أن تقدم اللجنة المشورة إلى المدير العام، ولكن ينبغي أن ترفع تقاريرها مباشرة إلى الأجهزة الرئاسية. وينبغي أن توافق لجنة المالية والمدير العام على عضوية لجنة المراجعة الداخلية؛  
 (ب) وينبغي تقديم خطط عمل المراجعة إلى الأجهزة الرئاسية كما هو منصوص عليه في معايير معهد المراجعين الداخليين.

790 - كذلك تنص التوصية 7-9 على أنه يجدر بالأجهزة الرئاسية أن تحدد التفويض الذي يُعطى للمراجع الخارجي بإجراء عمليات المراجعة المعتادة لكيفية قيام موظفي الإدارة العليا في المنظمة بواجباتهم مع ضمان الأجهزة الرئاسية لتوفير التمويل الكافي لهذا العمل.

791 - وتماشياً مع وجهة النظر التي أعرب عنها الأعضاء في ردودهم على الاستبيان الخاص بالحوكمة، من المتوقع تعزيز العلاقة بين التقييم والأجهزة الرئاسية على غرار النموذج المطبق في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. فطبقاً لهذا النموذج، توضع ترتيبات مؤسسية مناسبة لضمان توثيق الصلة بين وجهات النظر الداخلية والتوعية والتحسينات التنظيمية. والتقييم الخارجي المستقل مقتنع بأن حلقة التعلم هذه سوف تزداد قوة عندما يستقر التقييم في مكتب مستقل منفصل يقدم تقاريره مباشرة إلى الأجهزة الرئاسية (راجع التوصية 7-9 والتوصية 7-10). وتقدم دائرة التقييم في المنظمة في الوقت الحاضر تقاريرها إلى الأجهزة الرئاسية مباشرة، من خلال لجنة البرنامج. ومن المحبذ زيادة تقوية هذه الصلة مع عملية اتخاذ القرارات من جانب الأجهزة الرئاسية فيما يتعلق بالبرامج.

## الفصل الخامس: المنظمة في المنظومة المتعددة الأطراف: الشراكات

### مقدمة

792- أوضح الفصل الثاني مدى التغيير الذي شهدته البيئة العالمية منذ إنشاء المنظمة قبل ما يزيد على ستين عاما. ويتمثل أحد أبرز جوانب هذا الوضع المتغير في وجود الكثير من العوامل الجديدة ذات الاهتمامات والاختصاصات الفنية في مجالات تحظى بالأولوية لدى المنظمة. وتواجه جميع المنظمات الإنمائية الدولية تقريبا أوضاعا مماثلة وإن كان يمكن القول بأن وضع المنظمة أكثر وضوحا. وقد أدى ذلك إلى صدور إعلانات عن العديد من مؤتمرات القمة والمؤتمرات الدولية تدعو إلى بذل جهود جديدة ومكثفة للتشارك والتعاون بين الوكالات الرسمية والحكومات والدوائر غير الحكومية ( التي تبغي الربح أو لا تبغيه على حد سواء). وإعلان باريس هو من أهم هذه الإعلانات. فهو اتفاق دولي، اعتمد في 2 مارس/ آذار 2005، وانضم إليه أكثر من مائة وزير ورئيس وكالة وغيرهم من كبار المسؤولين. وألزم هذا الاتفاق البلدان والمنظمات التابعين لها بتنسيق المعونة التي يقدمونها وتنظيمها وإدارتها لتحقيق نتائج من خلال مجموعة من الإجراءات والمؤشرات القابلة للرصد.

793- وموضوع الشراكات ليس بالأمر الجديد بالنسبة للمنظمة. ففي عام 1995، أطلق المدير العام مبادرة تهدف بصورة محددة إلى إقامة علاقات شراكة مع القطاعات التي لا تبغي الربح والقطاعات الخاصة. ويحدد الإطار الاستراتيجي<sup>118</sup> الذي صدر عام 1999 كأحد أهدافه "توسيع نطاق الشراكات والتحالفات" وهو ما أعيد تكراره في الخطط المتوسطة الأجل المتتالية. وعلاوة على ذلك، أكدت مقترحات الإصلاح لعام 2005 أهمية تدعيم هياكل المنظمة من أجل تعزيز العلاقات الخارجية.

794- والواقع أن المنظمة قد دخلت، منذ بداياتها، في شراكات رسمية مع منظمات أخرى في مجالات تخصصها. وينطبق ذلك على وجه الخصوص على المنظمات المتعددة الأطراف، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة الأخرى، ومعاهد البحوث التابعة للجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية والبنك الدولي. وكان هناك، بصورة أعم، عدد لا يحصى من الترتيبات الشبكية الأقل اتصافا بالطابع الرسمي في مختلف جوانب المنظمة، مما وفر لها صلات هامة مع جميع أنحاء العالم وعن جميع جوانب اختصاصاتها.

795- وقد أسفرت استقصاءات فريق التقييم الخارجي المستقل بشأن شراكات المنظمة وموقع المنظمة في المنظومة الإنمائية الدولية، عن رسالتين رئيسيتين:

(أ) الأولى، أنه في حين أن الانطباع الخارجي الأكثر شيوعا هو أن المنظمة شريك غير راغب و/أو لا يُعتمد عليه، فإنَّ القرائن لا تؤيد هذا القول. إذ يبين استعراض البرامج الفنية في الفصل الثالث، بما

<sup>118</sup> المنظمة، 1999: الإطار الاستراتيجي للمنظمة للفترة 2000-2015.

يتجاوز كل شك معقول، مدى اتساع شراكات المنظمة وعمقها. ويقدم الاستعراض قرائن لا لبس فيها على أن المنظمة شريك قائد فعال على الصعيد العالمي، في كثير من المشاريع، كما أنها شريك ثانوي في مشاريع أخرى؛

(ب) والثانية، أنه على الرغم مما أشير إليه أعلاه ومن السياسات المؤسسية التي تتعارض مع ذلك، فإن المنظمة ليست مجهزة في الوقت الحالي بصورة جيدة، خاصة على المستوى القطري، للاستفادة بالكامل من كثير من الشراكات الحالية أو لإقامة شراكات جديدة تعزز من فعاليتها. وكشف المسح الذي أجراه فريق التقييم الخارجي المستقل بصورة خاصة لشراكات المنظمة عن أنها لا تشكل سوى مكوناً ضئيلاً للغاية من أنشطة الموظفين. وتخصص غالبية الوحدات أقل من خمسة في المائة من مواردها لشراكاتها الرئيسية، وذكر ما يقرب من نصف الموظفين الفنيين أنهم يخصصون أقل من اثنين في المائة من مواردهم<sup>119</sup>. وتفتقر المنظمة على كل من المستوى المؤسسي والمستويات القطرية للأدوات الاستراتيجية اللازمة لتحديد الأغراض والطرائق والمجالات المواضيعية التي تكون فيها الشراكات أمراً مرغوباً فيه. وعلاوة على ذلك، وفي حين أن القيود على الميزانية تفرض جوانب قصور لا شك فيها، فإن هناك عوامل أخرى، تتكرر الإشارة إليها في مختلف أنحاء هذا التقرير، تشكل قيوداً مماثلة على الأقل. وتشمل هذه القيود البيروقراطية الضخمة والبطيئة والمرهقة التي تعاني منها المنظمة، ومركزية السلطة، وثقافة تجنب المخاطر، والوسائل غير المرنة لتوفير الخبرات التقنية. والكثير من هذه الصعوبات ليس حكرًا على المنظمة<sup>120</sup> إلا أن الثقافة السائدة فيها (انظر الفصل السادس والسابع والثامن) قد تجعل من هذه الصعوبات أمراً لا يمكن التغلب عليه.

796- ففي مايو/ أيار 2006، انتهت المنظمة من إجراء تقييم رئيسي لما لديها من شراكات وتحالفات<sup>121</sup>. وقد أفضت النتائج التي توصل إليها التقييم الخارجي المستقل إلى الموافقة على معظم الاستنتاجات والتوصيات التي خرج بها ذلك التقييم، بما في ذلك الاستنتاج العام الذي توصل إليه والذي يرى أنه على الرغم مما بذل في السابق من جهود وما تحقق من نجاحات، فإن المنظمة بحاجة إلى "التفكير بطريقة أكثر استراتيجية، وتعديل علاقاتها مع بعض شركائها"<sup>122</sup>.

797- وثمة مسألة هامة تتعلق بالشراكة المشتركة بين وحدات المنظمة وتتمثل في أنشطة الدعوة والاتصال التي نصّت عليها اختصاصاتها. وتبين القرائن الواردة في الفصل الثالث أنه لا يمكن للمنظمة أن تضطلع بكامل اختصاصاتها بوصفها الوسيط العالمي في مجال المعارف الزراعية الأساسية التي تمثل منفعة عامة دولية، إلا من خلال الشراكات الفعالة والاستراتيجية مع الحكومات الأعضاء والوكالات الدولية والأوساط الأكاديمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. ويوضح الفصل الثالث أيضاً أن ذلك سوف يتطلب استراتيجية جديدة تشمل المنظمة بأكملها بصورة حقيقية كي تحل

<sup>119</sup> لم يحدث في أية حالة أن تجاوزت الموارد المخصصة للشراكات 15 في المائة من الموارد المتاحة. وتحتل شعبة وقاية النباتات والإنتاج النباتي والشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية المعنية بالتقنيات النووية في الأغذية والزراعة مكان الصدارة في هذه القائمة. وهذه الشعبة عبارة عن شراكة في حد ذاتها وتستضيف شعبة وقاية النباتات والإنتاج النباتي وأمانة العديد من الاتفاقيات في إطار برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

<sup>120</sup> Bezanson, K. et al : 2004، *التقييم المستقل للجنة الشراكات في الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية*، التقرير النهائي.

<sup>121</sup> المنظمة، 2006، *تقييم الاستراتيجية التنظيمية الشاملة في المنظمة وتوسيع الشراكات والتحالفات*، الوثيقة PC 95/4b.

<sup>122</sup> نفس المصدر، التمهيد صفحة 6.

مكان العدد المحدود الحالي من الجهود المخصصة وغير المترابطة. وسوف تحتاج هذه الاستراتيجية، لكي تكون بالفعالية المطلوبة، وضع أولويات واضحة والإشارة إلى متطلبات نوعية، مثل الاتفاق مع برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن برنامج مشترك ليوم الأغذية العالمي (مثل التوصية الواردة في تقييم الاستراتيجية الشاملة لوحدات المنظمة لإبلاغ رسائلها). كما يتعين أن تعالج الاستراتيجية الخصائص والشروط المتعلقة بمبادرات الشراكات الأخرى في برنامج السفراء، وتليفود والتحالف الدولي ضد الجوع، حتى يتسنى نقل هذه البرامج إلى ما يتجاوز نشر الشعارات والرموز<sup>123</sup>.

798- وتتناول الأقسام التالية في هذا الفصل العلاقات النوعية للمنظمة مع الأمم المتحدة وأجزائها الأساسية، والوضع الخاص الذي يواجه الوكالات الثلاث التي تتخذ من روما مقراً لها، والبنك الدولي وغير ذلك من المؤسسات المالية الدولية، ودوائر البحوث الزراعية التي تمثلها الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، والقطاع الخاص والمجتمع المدني. وسوف يجري إبراز أهمية الشبكات غير الرسمية في الأجزاء المختلفة من هذا الفصل.

799- ويستخدم هنا أيضاً التعريف المستخدم في تقييم المنظمة للشراكات والتحالفات- أي "تشير الشراكات والتحالفات إلى التعاون والتشارك بين وحدات المنظمة والأطراف الخارجية في الإجراءات المشتركة أو المتساقطة لتحقيق هدف مشترك". ولا يقدم هذا الفصل تفاصيل ذلك التقييم، ولكنه يستخلص منه ما يعزز التحليل المعتمد على عمل فريق التقييم الخارجي المستقل، الذي تضمن زيارات قطرية وأحاديث مع الشركاء الرئيسيين ومناقشات مع موظفي المنظمة واستعراض ردود موظفي المنظمة وموظفي الشركاء على الاستبيان المنظم<sup>124</sup>.

## المنظمة والأمم المتحدة

800- من المهم التمييز بين شراكات المنظمة مع منظمات الأمم المتحدة في المقر الرئيسي وتلك القائمة في الميدان. وهي ترتبط مع بعضها البعض، بالطبع، بطرق عديدة إلا أن درجة الاختلاف بين هذين المستويين تنطوي على أهمية بالغة.

### الشراكات على المستوى العالمي

801- خلصت مقابلات فريق التقييم الخارجي المستقل في مقر الأمم المتحدة وتقييم الشراكات والتحالفات<sup>125</sup> إلى أن المنظمة كانت في السنوات الأخيرة شريكاً نشطاً في المنتدى الحكومية الدولية وآليات التنسيق (مثل فريق الأمم المتحدة للتنمية وفريق الأمم المتحدة للتقييم. وهي تتولى دوراً قيادياً على المستوى العالمي في مجالي المياه في الأمم المتحدة والطاقة

<sup>123</sup> المنظمة، 2006: تقييم الاستراتيجية الشاملة لوحدات المنظمة لإبلاغ رسائلها، وتقييم تليفود.

<sup>124</sup> أجابت جميع وحدات المنظمة الفنية باستثناء وحدتين، والمكاتب الإقليمية ودون الإقليمية، على الاستبيان المتعلق بالشراكات. وكان قد طلب من الوحدات تحديد شركائها ومنافسيها "الخمس الأولى" فضلاً عن العناصر الفاعلة "الخمس الأولى" ضمن اختصاصاتها. وقد استخدمت النتائج في هذا الفصل.

<sup>125</sup> المنظمة، 2006: تقييم الشراكات والتحالفات، الفقرات 148-150 من الوثيقة PC 95/4b.

في الأمم المتحدة بهدف تلافي الازدواجية والتداخل والقضاء على التجزئة وتعزيز العمل على مستوى السياسات. كما أن المنظمة شريك مندفَع في المنتديات الحكومية الدولية (مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي وقانون البحار ومنتدى الأمم المتحدة للغابات)، وتشارك بنشاط في الإعداد للدورات والمناسبات الجانبية. ووفقاً لكبار المسؤولين في المقر الرئيسي للأمم المتحدة، فإن ذلك يختلف بشدة عن النهج الذي كانت تتبعه المنظمة في السنوات السابقة، حيث كانت تقف بالدرجة الأولى، بمعزل وانفصال عن المنظومة عموماً، متنبهة لتاريخها الفريد واستقلاليتها المؤسسية.

802- وكما أشار تقييم الشراكات والتحالفات، أقامت المنظمة العديد من الشراكات العالمية مع وكالات الأمم المتحدة. وقد أدرج الكثير منها في برنامج عمل المنظمة العادي ومن ثم أصبحت جزءاً أساسياً من أنشطة المنظمة "الأساسية". ويشمل ذلك مجالات المعلومات عن الأمن الغذائي (مثل نظام معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة<sup>126</sup>) والبيئة (برنامج العمل العالمي لحماية البيئة البحرية من الأنشطة البرية<sup>127</sup>) والنظام العالمي لمراقبة الأرض<sup>128</sup>)، والمياه والغابات (مثل الشراكة العالمية من أجل الغابات، والشراكة الدولية من أجل التنمية المستدامة في المناطق الجبلية) والتغذية (لجنة الأمم المتحدة للتوجيهية بشأن التغذية)، والنظم الإيكولوجية (مثل فريق حفظ النظم الإيكولوجية)، والحد من الكوارث (مثل الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث<sup>129</sup>) والتنمية الزراعية والريفية المستدامة (مثل مبادرة التنمية الزراعية والريفية المستدامة).

803- واضطلعت المنظمة بنجاح أيضاً بدور قيادي (رئاسة و/أو استضافة أمانة) في عدد من المنتديات، بما في ذلك الشراكة التعاونية بشأن الغابات التي ترأسها المنظمة، والأمانات التي تستضيفها لكل من الشراكة في مجال الجبال، والشبكة الدولية لنظم البيانات الغذائية، والاتفاقية بشأن المبيدات. كما أنها مدير مهام الفصل الرابع عشر (التنمية الزراعية والريفية المستدامة) في جدول أعمال القرن 21.

804- وتعتبر منظمة الصحة العالمية من أهم الوكالات الشريكة للمنظمة<sup>130</sup>. إذ تتعاون المنطمتان في العديد من البرامج بما في ذلك صحة الحيوان والتغذية وسلامة الأغذية. وأكثر هذه البرامج أهمية ونجاحاً على الأرجح هو الدستور الغذائي، وهو الترتيب القائم منذ فترة طويلة والذي يعتبر عنصراً حيوياً في الترويج لنظم المواصفات الغذائية التي صممت لحماية صحة المستهلك. وتدير هذا الترتيب هيئة مستقلة مشتركة بين المنظمة ومنظمة الصحة العالمية، استطاعت أن تحمي بحماس حريتها من التدخل الخارجي. وتستمد سلطتها جزئياً من الاتفاق الخاص بتدابير الصحة والصحة النباتية لعام 1994 في إطار منظمة التجارة العالمية، والاتفاق الخاص بالحوافز التقنية أمام التجارة، الذي أضفى طابعاً قانونياً على مواصفات الدستور الغذائي، وعزز من ثم شرعيته وفعاليتها. وقد خلص التقييم الذي أجري للدستور

<sup>126</sup> لا ينطبق على النص العربي.

<sup>127</sup> لا ينطبق على النص العربي.

<sup>128</sup> لا ينطبق على النص العربي.

<sup>129</sup> لا ينطبق على النص العربي.

<sup>130</sup> من بين وكالات الأمم المتحدة المتعددة، هناك خمس وكالات حددها موظفو المنظمة الفنيون على أنها أهم الشركاء (والمنافسين في بعض الأحيان) هي برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (مرتبطة بحسب الأهمية).

*الغذائي*<sup>131</sup> عام 2002، ضمن جملة أمور، إلى أنه ما كان يمكن أن ينشأ دور *الدستور الغذائي* بوصفه وسيطا محايدا بين مختلف الأطراف أو تحديد نهجه المتكامل إزاء سلامة الأغذية لو كانت المنظمة أو منظمة الصحة العالمية قد قامت بتحديد ذلك بصورة منفصلة.

805- والعلاقة بين المنظمة ومنظمة الصحة العالمية مليئة بالمتناقضات. فقد كشف المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل عن أن وحدات المنظمة الفنية تعتبر منظمة الصحة العالمية واحدة من أكبر شركائها وواحدة من منافسيها الرئيسيين في مجال التمويل وإبلاغ رسائلها الإنمائية. وتستعري وحدات المنظمة الفنية الأنظار إلى ما تعتبر أنه في بعض الأحيان "اختلال استغزالي" في اتصالات منظمة الصحة العالمية حيث لا تراعي بالقدر الكافي تماما الصلات بين الصحة البشرية ومتطلبات التخطيط والقضايا ذات الصلة بصحة الحيوان. وثمة شاغل آخر أبدته وحدات المنظمة الفنية يتمثل في أن مهمة منظمة الصحة العالمية في إبلاغ رسالتها عن الصحة البشرية أيسر مما تقوم به المنظمة بشأن الزراعة، وأن ذلك يحدث "مجال عمل غير متساو" فيما يتعلق باستثارة الاهتمام العام و توليد الموارد. وكان من الواضح أن التوتر بين المنظميتين شديد تماما في أوائل أزمة أنفلونزا الطيور. وكانت وجهة نظر المنظمة أن الدعوة الناجحة التي اضطلعت بها منظمة الصحة العالمية أتاحت لها الحصول على الأموال التي كان من الأفضل لو استُخدمت في الأنشطة البيطرية بدلا من الأنشطة الطبية، وأن منظمة الصحة العالمية قد بدأت تضطلع بالأنشطة البيطرية الخالصة. وقد تمت بعد ذلك تسوية الصعوبات المتعلقة بالتعاون في مجال أنفلونزا الطيور بالتوصل إلى اتفاق بين المنظميتين (شمل أيضا المنظمة العالمية لصحة الحيوان) يحدد الأدوار والمسؤوليات بوضوح. وكانت النتيجة ايجابية بدرجة كبيرة، والمنظمات الثلاث مرتاحة لنتائجه.

806- وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة شريك آخر من أكثر شركاء المنظمة نشاطا. وقد زاد التعاون بشكل ملحوظ خلال العقد الماضي كجزء من جهود أوسع نطاقا لدمج قضايا البيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية معا. والمنظمتان تشتركان في العضوية في عدد من الشراكات المعنية بالغابات وتدهور الأراضي<sup>132</sup>، وشكلتا تحالفا يتصل بالمبيدات باعتبارها من الملوثات العضوية الثابتة<sup>133</sup>. وتشتركان معا في توفير خدمات الأمانة لاتفاقية روتردام بشأن إجراء الموافقة المسبقة عن علم لبعض المواد الكيميائية الخطرة المتداولة في التجارة الدولية، كما أن الدور القيادي الذي تضطلع به المنظمة في التخلص من المبيدات يعتبر عنصرا رئيسيا في تنفيذ اتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة. وعلاوة على ذلك، تشترك المنظمتان معا في توفير أمانتي فريقين من أفرقة التنسيق التقني في البرنامج المشترك بين المنظمات لتحقيق الإدارة السليمة بيئيا للمواد الكيميائية على المستوى الميداني. والأعضاء الآخرون في هذا البرنامج هم منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

<sup>131</sup> انظر مطبوع المنظمة "عن الدستور الغذائي"، تقييم الدستور على الموقع [www.codexalimentarius.net/web/evaluation\\_en.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/evaluation_en.jsp).  
<sup>132</sup> بما في ذلك، على سبيل المثال، الشراكة التعاونية من أجل الغابات، وشراكة الجبال وشبكة الأراضي العالمية، والرصد العالمي للنظم الإيكولوجية الأرضية وتقييم تدهور الأراضي ومشروع الأراضي الجافة.  
<sup>133</sup> في إطار اتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة.



807- ورأى تقييم الشراكات والتحالفات أن التعاون بين المنظمة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة "سلس بوجه عام رغم بعض التوترات العارضة الناشئة عن اختلاف النهج التقنية (...) أو التنافس على الموارد الشحيحة"<sup>134</sup>. وكانت التوترات، كما كان الحال بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية، حادة في بعض الأحيان. ففي حالة مشروع تقييم تدهور الأراضي في الأراضي الجافة مثلاً، أصبح الاختلاف بين الوكالتين بشأن مفهوم التصحر شديد الحدة في مرحلة من المراحل. لذلك فإن إنشاء لجنة المياه في الأمم المتحدة عام 2003 (عقب القمة العالمية للتنمية المستدامة في 2002) أظهر، إلى حد ما، الاختلافات بين المنظمين؛ فقد رأت المنظمة أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يسند أهمية ضئيلة للغاية لسكان الريف بوصفهم مستخدمين رئيسيين للمياه.

808- والغابات هي المجال الذي "يعترف فيه للمنظمة بدور القائد التقني على اتساع العالم"<sup>135</sup>. وتعتبر الشراكة التعاونية من أجل الغابات، التي ترأسها المنظمة، مثالا جيدا على الاعتراف الدولي بدور الشراكة الذي تضطلع به المنظمة. وكانت هذه الشراكة ومندى الأمم المتحدة المعني بالغابات قد تأسسا عام 2001. وكان الدور المتوخى للشراكة التعاونية من أجل الغابات هو دعم تنفيذ المعايير الحرجية، وتعزيز التعاون والتنسيق بشأن قضايا الغابات وتوفير الخبرات والخدمات الاستشارية لمندى الأمم المتحدة المعني بالغابات. وتضم الشراكة عددا كبيرا من الأعضاء من بينهم المجتمع المدني. واستنادا إلى المقابلات التي أجريت مع أصحاب الشأن في المنظمة وخارجها، خلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه في حين أن الوقائع الرسمية للشراكة التعاونية هامشية من حيث تأثيرها، فإن الشراكة والاتصالات غير الرسمية فيما بين العناصر الفعالة الرئيسية في المجال الدولي للغابات، بتشجيع من هذه الشراكة والصلات التي أقيمت بين مختلف توليفات هذه الكيانات، جعلت منها شراكة شديدة الجاذبية والإنتاجية.

809- وثمة مجال آخر في الشراكة النشطة للمنظمة يتمثل في التصدي للأعداد المتزايدة باستمرار من حالات الطوارئ الرئيسية في مختلف أنحاء العالم. وتشير مقابلات التقييم الخارجي المستقل ونتائج عمليات التقييم المؤسسية المذكورة في الفصل الثالث إلى وجهات نظر شديدة الايجابية بين الوكالات الشقيقة بشأن فعالية الشراكات التي أقامتها المنظمة للتصدي لحالات الطوارئ والأداء الشامل الناجم عن ذلك. ففي غضون العقد الماضي، يعود الفضل إلى المنظمة في الاعتراف بالدور المتنامي للأمم المتحدة في عمليات الطوارئ واستجابتها الايجابية بمنتجات وخدمات محسنة. وأشارت عمليات التقييم إلى أنه في حين تتوافر ثقة كبيرة في قدرات مقر المنظمة الرئيسي على التصدي لحالات الطوارئ، فإن القدرة الميدانية على تفعيل شراكات فعالة تحتاج إلى تعزيزها بقدر كبير.

810- غير أن وكالات الأمم المتحدة ليست لها جميعاً وجهات نظر إيجابية إزاء المنظمة كشريك. فقد وجد تقييم الشراكات والتحالفات أيضاً أن بعض الوكالات، ومن بينها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومركز التجارة العالمية، ترى أن المنظمة غير مستجيبة لمشاريع الشراكات. وفي بعض الحالات، أشارت عمليات التقييم إلى المنظمة على أنها انعزالية وتمارس دوراً مهيمناً بصورة مبالغ فيها في الشراكات. وكان ذلك هو الحال بالنسبة لنظام

<sup>134</sup> المنظمة، 2006: تقييم الشراكات والتحالفات، الفقرة 153، PC 95/4b.

<sup>135</sup> الفقرة 215 من نفس المصدر.

معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة<sup>136</sup>، والتحالف الدولي ضد الجوع وإطار الأمم المتحدة بشأن التنمية الريفية والأمن الغذائي. وهذه الشراكات الثلاث هي مبادرات أطلقتها المنظمة، ومقرها المنظمة وتقودها المنظمة وتمول بأموال موجهة، أساساً، من خلال المنظمة. وعلى عكس الشراكة التعاونية من أجل الغابات، يبدو أن ترتيبات الشراكة والدور الذي تضطلع به المنظمة مقابل دور شركائها لم تكن واضحة لدى تشكيل هذه الشراكات.

811- غير أنه يمكن القول إجمالاً أن التحالفات والشراكات التي قادها المقر الرئيسي في العديد من المجالات كانت فعالة. وكانت "ثمرة بصورة خاصة في تلك البرامج عظيمة الفائدة للبلدان الأعضاء، المدمجة في برنامج عمل المنظمة العادي والتي كان تقسيم العمل والتكاملية فيها أمراً طبيعياً، وتستند إلى اختصاصات كل منها"<sup>137</sup>. ولم يكن هناك أي جهد يبذل، قبل تقييم الشراكات والتحالفات، لإجراء تقييم منظم لعمليات الشراكات وتحليل العوامل التي أسهمت في نجاحها، وفي أي مجال تعمل فيه المنظمة على أكمل وجه كشريك وما هي الأشكال التي ينبغي أن تتخذها العلاقات. ونتيجة لذلك، لم تكن هناك أية خطوط توجيهية مؤسسية أو نقاط مرجعية للمساعدة في توجيه الموظفين الذين يعملون نحو إقامة الشراكات والتحالفات.

#### *الشراكات على المستوى القطري*

812- لمست الزيارات القطرية لأفرقة التقييم الخارجي المستقل رغبة عامة لدى الممثلين القطريين للمنظمة لتحسين العلاقات المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة، والاستعداد للمشاركة بنشاط في مبادرات فريق الأمم المتحدة المعني بالتنمية. وفي عدد كبير من الحالات، يضطلع الكثير منهم بدور تنسيقي داخل أسرة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالقضايا المواضيعية ذات الصلة بالأمن الغذائي والتنمية الريفية، سواء بصورة مباشرة أو كميسر للمنسق المقيم للأمم المتحدة. غير أنه كانت هناك حالات أخرى اضطلع فيها برنامج الأغذية العالمي أو غيره بهذا الدور لأن قدرة المنظمة كانت تُعتبر محدودة بدرجة كبيرة.

813- كذلك فإن الزيارات القطرية لأفرقة التقييم الخارجي المستقل أكدت النتيجة التي توصل إليها تقييم الشراكات والتحالفات بأن الشراكات على المستوى القطري قليلة، ويحدث معظمها ضمن أطر جامعة تم التفاوض بشأنها على المستوى المؤسسي (المقر الرئيسي). ونادراً ما بادرت المكاتب القطرية ذاتها إلى إطلاق شراكات. ووجد المسح الذي أجري عام 2005 لأغراض التقييم أن الشراكات عادة على المستوى القطري:

(أ) تنشأ عن مبادرات من المقر الرئيسي مثل يوم الأغذية العالمي، وتليفود، والتحالف الدولي ضد الجوع، والسنة الدولية للجبال؛

<sup>136</sup> Mock و McCalla، أبريل/نيسان 2004: تقرير التقييم الخارجي وعملية التخطيط الاستراتيجي. بالنسبة لفريق العمل المشترك بين الوكالات، نظم معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة.  
<sup>137</sup> الفقرة 162 من نفس المصدر.

- (ب) وتنبع من نُهج الأمم المتحدة المنسقة؛  
 (ج) وتشمل مؤسسات أو روابط علمية لأغراض بناء القدرات، وتبادل المعلومات ونشرها وتيسر الاتصالات والترابط الشبكي (حلقات العمل والمؤتمرات والندوات الدراسية والاجتماعات والموائد المستديرة).

814- وأكد العديد من الممثلين القطريين للمنظمة أنهم ببساطة لا يملكون الموارد التي يمكن أخذها على محمل الجد في أي نقاش بشأن الشراكات المحتملة، وأن الشراكات تتطلب أيضاً قدراً من الوقت والطاقة يفوق ما لديهم من وقت أو طاقة.

815- وعندما كانت برامج الأمم المتحدة القطرية (مثل إطار الأمم المتحدة للمعونة الإنمائية) تشير إلى المنظمة، وجدت بعثات التقييم الخارجي المستقل أنها نادراً ما تتوافق مع التزام بتمويل ذلك. ويعكس هذا عدم قدرة المنظمة على تعبئة أو تخصيص الموارد بسهولة على المستوى المحلي. وعلى ذلك، فإن الشراكات على المستوى القطري مع الوكالات الأخرى تعكس نوايا طيبة، وقدرة ضئيلة على المتابعة باستثناء التزام شخصي بالوقت والطاقة من جانب الممثلين القطريين للمنظمة.

816- وعلاوة على نقص الموارد، فإن الأسباب الرئيسية التي قدمها الممثلون القطريون للتقييم الخارجي المستقل لعدم الانخراط في شراكات محلية هي انعدام التفويض بالسلطة وبطء المنظمة في توفير الردود على الفرص المتاحة. وتبين للتقييم الخارجي المستقل أن الممثلين القطريين للمنظمة يتعرضون لمعوقات شاملة جراء طائفة المشاكل التي تتكرر في مختلف مراحل هذا التقييم. وقائمة الشواغل التي أبديت للتقييم الخارجي المستقل من جانب الشركاء في الأمم المتحدة- والممثلين القطريين للمنظمة المصابين بالإحباط- خلال الزيارات للبلدان النامية- قائمة طويلة وتشمل ما يلي:

(أ) يتعين على المنظمة أن توفر بيئة أكثر تمكينا تتيح اتخاذ القرارات بطريقة حسنة التوقيت. فعلى المستوى القطري، يؤدي عدم توافر هذه السلطة والموارد المالية من تفاقم الصعوبات أمام إسهام المنظمة في أنشطة أسرة الأمم المتحدة وأولوياتها. وينشأ عن ذلك تأخيراً لا نهاية له، ويترك المنظمة في حالة عجز عن الاستجابة للظروف المتغيرة على أرض الواقع- بما في ذلك الاستجابة حسنة التوقيت للآزمات مثل انتشار أنفلونزا الطيور بين حيوانات المزرعة.

(ب) في حين أن الكثير من موظفي المنظمة الفنيين يتمتعون بالاحترام الكامل، فإنه يُنظر إليهم على أنهم يتصدون لثقافة مؤسسية تتسم بنقص كبير في الموارد البشرية والمالية والافتقار إلى التفويض بالسلطة، وهيكل إداري خاطئ وعدم توافر توجيه مؤسسي واضح. وأدى هذا التصور إلى الانتقاص من مصداقية المنظمة كشريك في الميدان.

817- وقد برزت هذه الشواغل والقضايا أيضاً بشدة في مسح أجرته عام 2005 وحدة المشورة المتعلقة بالسياسات الاستراتيجية في المنظمة بشأن منظومة الأمم المتحدة. فعندما سئل الممثلون القطريون عن إسهاماتهم والتزاماتهم فيما

يتعلق بالآليات الميدانية المشتركة بين الوكالات، مثل النهج القطاعية الشاملة ونظام منسق الأمم المتحدة المقيم وأفرقته القطرية، رد معظمهم بأن العقبات الرئيسية التي تحول دون مشاركتهم النشطة هي نقص الموارد (المالية والبشرية والتقنية)، لدى المكاتب القطرية ونقص الدعم من المقر الرئيسي للإسهام بصورة مفيدة في الجماعات المواضيعية. وينعكس ذلك في الردود المتباطئة؛ ونقص الدعم التقني؛ وانعدام الخطوط التوجيهية؛ والتوجيه، والاهتمام والاستراتيجية المؤسسية، وعموما، في قلة توجيه المعلومات بشأن التطورات في فريق الأمم المتحدة المعني بالتنمية.

818- ولم تمنع هذه الصعوبات المنظمة من الالتزام الكامل بزيادة الاندماج في منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، ومن الالتزام، على وجه الخصوص بالمشاريع الثمانية الرائدة الجارية في إطار "التسليم كمنظومة واحدة". وقد أظهرت إدارة المنظمة قيادة حقيقية في هذا المجال، على الرغم مما تفتقر إليه المنظمة، مثل الوكالات المتخصصة الأخرى، من الكثير من المكونات الأساسية للمشاركة الموثوق بها والفعالة، بما في ذلك كل من مواردها المحدودة، والتفويضات المقيدة إلى الميدان. فحتى أكثر الممثلين القطريين للمنظمة إبداعا وإنتاجا وكفاءة قلما يتمتعون به من سلطات ومرونة للانخراط في الأنشطة الموحدة تحت راية الأمم المتحدة عما لدى نظرائهم في الوكالات الأخرى. ويوصى التقييم الخارجي المستقل، في الفصل السادس، بعدد من الخطوات والتدابير لتيسير ما تبذله المنظمة من جهود لزيادة فعاليتها على المستوى القطري وفي الشراكات على ذلك المستوى.

819- ومن غير الواضح تماما، في هذه المرحلة بالذات، ما إذا كانت البلدان الأعضاء سوف تعتمد الكثير من توصيات الفريق الرفيع المستوى الواردة في تقريره بعنوان "التسليم كمنظومة واحدة". فإذا تم تطبيق بعض التوصيات، يظل من غير الواضح أيضا الوقت والشكل اللذان سيتخذهما ذلك. ومهما كان مصير التقرير الكامل، فمن الواضح أن التشجيع على إقامة المزيد من الشراكات الوظيفية، والنهج المشتركة على المستوى القطري سوف يستمر. وكما أشير أعلاه، فإن المنظمة أبدت دعمها الأكيد لهذا الاقتراح وتظهر القيادة في المناقشات المتعلقة بهذا الموضوع. ومن وجهة نظر المنظمة وغيرها من الوكالات المتخصصة، فإن هناك أيضا شواغل بأن التقرير يفرط في التركيز على قضايا الأموال والبرامج في الأمم المتحدة- مع بعض التوصيات التي ربما تكون غير مناسبة للحقائق السائدة في الوكالات المتخصصة. وهذه مسألة سوف تحتاج إلى رصد وتحليل دقيقين إذا نشأت مناقشات بشأن التقرير، وأثناء هذه المناقشات.

820- ونظرا لوجود الكثير من الشكوك حول مستقبل تقرير الفريق، فمن غير المفيد في هذه المرحلة بالذات تقديم استعراض منهجي للانعكاسات المحتملة والمفترضة على المنظمة من جميع توصيات الفريق. وبدلا من ذلك، يقدم التقييم الخارجي المستقل في الإطار أدناه عرضا موجزا للمجموعات السبع الرئيسية للتوصيات والانعكاسات على المنظمة، إذا ما طبقت في نهاية المطاف.

الإطار 5-1 انعكاسات توصيات الفريق على المنظمة	
التوصية "التسليم كمنظومة واحدة"	الانعكاسات على المنظمة
المنتدى العالمي للقادة	مجال للمنظمة للدعوة في القضايا التي تهم المنظمة مع صانعي السياسات الآخرين غير وزراء الزراعة. التعرف على القضايا في المنتدى للتوحيد مع خططها الاستراتيجية إذا اعتُبر أنها ملائمة.
العناصر الواحدة الأربعة: <ul style="list-style-type: none"> <li>● قائد واحد</li> <li>● برنامج واحد</li> <li>● ميزانية واحدة</li> <li>● مكتب واحد</li> <li>● بدعم من البلد المضيف فقط</li> </ul>	ضمان أن تكون أنشطة المنظمة ذات الأولوية في البلد المعني جزءاً من "برنامج واحد"، وأن هذه الأنشطة تمول من موارد مجمعة. استعراض الإجراءات الحالية للتخصيص للأنشطة القطرية بالنظر إلى ضرورة التنسيق مع "التسليم كمنظومة واحدة". المساءلة المزدوجة للممثلين القطريين للمنظمة: أمام المنسق المقيم للأمم المتحدة والمنظمة إزاء الأداء والنتائج. فهل سيوافق المؤتمر على هذه السلطات للمنسق المقيم؟ وإذا لم يوافق عليها، ما هي الانعكاسات بالنسبة إلى صورة المنظمة كعنصر فاعل في إطار الأمم المتحدة؟ تنسيق النظام العمودي الحالي المعتمد على المشاريع مع نظام جديد موجه نحو البرامج، على أن تكون السلطات على المستوى القطري والممثل القطري للمنظمة مزود بصلاحيات.
مجلس الأمم المتحدة للتنمية المستدامة مع سلطات تسمح بالمصادقة على البرامج القطرية وضمان توافق الوكالة مع أولويات الأمم المتحدة المتفق عليها بصورة مشتركة	ستكون المفاوضات بشأن ماهية أولويات الأمم المتحدة المتفق عليها عنصراً حاسماً. ما هو النطاق الذي سيتوافر للأنشطة التي ستكون مهمة للتنمية ولكنها ليست بالضرورة من الأولويات على مستوى المنظومة. وقد يقع بعض أنشطة المنظمة ضمن هذه الفئة. ما هو حجم أنشطة المنظمة التي ستوضع ضمن هذا الإطار، وما هو حجم تلك التي ستكون خارجه. وهل ستسند أولوية للأعمال المعيارية؟ الفرصة التي ستتاح للمنظمة للاضطلاع بدور نشط في التنسيق الإنمائي، وفي القرارات المتعلقة بالسياسات على مستوى المنظومة بالنسبة للمنظومة بأسرها.
فريق الأمم المتحدة للسياسات والعمليات الإنمائية وحدة استعراض التمويل والأداء الإنمائي	جميع هذه الآليات تتيح الفرصة للمنظمة للانخراط بدرجة أكبر في القرارات المتعلقة بالسياسات الاستراتيجية في المنظمة بأسرها، ولتعزيز مكانتها بصورة أفضل بالنسبة لأهمية الأغذية والزراعة في ظلّ تبدل الأوضاع. ستقدم الوحدة مشورتها لمجلس الأمم المتحدة المعني بالتنمية المستدامة بشأن "وضع وتسليم تدابير الكفاءة" فضلاً عن "توفير نظام مشترك للمراجعة الداخلية لجميع أنشطة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية المستدامة". ومن الواضح أنه سيكون لهذا التفويض انعكاسات هامة بالنسبة للمنظمة. ويتمثل التحدي الرئيسي في تنسيق نظام للإدارة يعتمد على النتائج على المستوى القطري مع النظام الخاص بالمنظمة والتوفيق بين استخدام خدمات الدعم المتكاملة مع النظم والعمليات السائدة في المنظمة.
آلية تمويل جديدة	إذا تم تجميع الموارد والإنفاق منها فعلاً، قد يكون هذا مصدراً جديداً للتمويل بالنسبة للمنظمة، استناداً إلى الأداء والحوافز للمشاركة.
إعادة تشكيل المكاتب الإقليمية وتجميع المكاتب الإقليمية في مكان واحد	قد يحدد المدير العام في الوقت الحاضر، بموافقة المؤتمر، مواقع المكاتب الإقليمية.
توحيد ممارسات الأعمال	تعكف المنظمة بالفعل على هذه العملية في المنظومة.

821- وتتطلب جميع هذه المواضيع الرئيسية قدراً أكبر بكثير من الأنشطة الوثيقة التنسيق فيما بين جميع وكالات الأمم المتحدة. والسؤال الرئيسي هو ما إذا كانت نظم الحوافز الدولية سوف تعمل كعناصر حافزة على تحقيق هذا الهدف أو أنها ستعمل في الاتجاه المعاكس. ومن الواضح أن الكثير من توصيات الفريق التي تهدف إلى تحقيق "أمم متحدة واحدة" على المستوى القطري تعتمد على إجراء تغييرات كبيرة في نظم الحوافز الحالية في شكل سياسات وممارسات التمويل من الجهات المانحة. ولا يتوافر حتى الآن إلا القليل من الدلائل على أن هذه التغييرات سوف تحدث.

### التعاون بين الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها

822- تمثل الوكالات الثلاث التي تتخذ من روما مقراً لها ثلاثة أنماط تنظيمية مختلفة من هيكل الأمم المتحدة: فمنظمة الأغذية والزراعة وكالة متخصصة؛ وبرنامج الأغذية العالمي برنامج؛ والصندوق الدولي للتنمية الزراعية صندوق. وتدير الوكالات الثلاث معاً، نهجاً مزدوجاً إزاء قضايا الأمن الغذائي وتوازن بين المساعدات المباشرة التي تقدم للفقراء والجياع، والبرامج الإنمائية الطويلة الأجل التي تعزز الإنتاجية وتوفر فرص عمل وتزيد من قيمة الأصول لدى السكان<sup>138</sup>. وإن ما يرى البعض أنه اختلال حالي بين الدعم للأنشطة الإنسانية والتنمية، ربما يمثل الواقع القائم بأن من الأيسر تعبئة الموارد للتعامل مع الأعراض بدلاً من التعامل مع أسبابها المتجذرة.

823- ونظراً لأن مقار هذه الوكالات موجودة في روما، وأنها ترتبط جميعها بطرق مختلفة بقضية الأغذية، فإن الحاجة إلى ثلاث وكالات منفصلة تماماً من وكالات الأمم المتحدة كثيراً ما أثارت التساؤلات من جانب المعنيين الذين يرون أن ذلك تفتيت لمنظومة الأمم المتحدة<sup>139</sup>. وهذا التفكير، رغم جاذبيته السطحية، ينتابه الضعف جراء الحقيقة الأساسية بأنها تضطلع بمهام مختلفة، ولديها هياكل ملكية وحاكمية متباينة. فمنظمة الأغذية والزراعة هي الوكالة العالمية للمعارف الزراعية، بما في ذلك الأنشطة في مجالات وضع السياسات، وبناء القدرات والتعاون التقني، والاستجابة لحالات الطوارئ الزراعية، وجمع ونشر المعلومات العالمية، ووضع وتنفيذ المعاهدات والاتفاقات الدولية الرئيسية. وكان برنامج الأغذية العالمي يركز تاريخياً على مفهوم استخدام السلع الغذائية لتحقيق الأهداف الإنمائية والإنسانية. وخلال السنوات الأخيرة، أدى انفجار حالات الطوارئ إلى الانتقال به نحو التركيز بقدر أكبر بكثير على دوره الإنساني وأصبحت الأنشطة الإنمائية تمثل أقل من عشرة في المائة من مجموع موارد البرنامج. وأنشئ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أساساً على شاكلة مؤسسات التمويل الدولية دون اللجوء إلى أسواق رأس المال الخاصة. ويختلف الصندوق عن سائر وكالات الأمم المتحدة الإنمائية من حيث أنه يعتمد اعتماد كبيراً على تقديم القروض وليس المنح ولديه نظام للتصويت لا يعتمد على مبدأ "صوت واحد للبلد الواحد"، بل على تجمعات متباينة للبلدان.

<sup>138</sup> منظمة الأغذية والزراعة/ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية/ برنامج الأغذية العالمي: *الحد من الفقر والجوع: الدور الرئيسي لتمويل الأغذية والزراعة والتنمية الريفية* - ورقة قدمت للمؤتمر الدولي المعني بتمويل التنمية، روما، فبراير/ شباط 2002.

<sup>139</sup> وفد بلجيكا إلى لجنة المساعدات الإنمائية في منظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي: *صوب إعادة تصميم هيكل الأمم المتحدة للتنمية*، وثيقة قاعة المؤتمر، الاجتماع السادس الرفيع المستوى لكبار الموظفين: ديسمبر/ كانون الأول 2005.

824- وقد أوصى تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة الذي صدر في نوفمبر/تشرين الثاني 2006 بأنه "يتعين على برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن تستعرض نهجها المختلفة وأن تعزز من التنسيق المشترك بين الوكالات من أجل تحقيق الأمن الغذائي الطويل الأجل وكسر حلقة المجاعة المتكررة وخاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى"، بدلا من السعي وراء التكامل. وحظي هذا النهج العملي بتأييد كبير بين أولئك الذين أجرى التقييم الخارجي المستقل مقابلات معهم، مع توافق في الآراء على أنه بوسع المنظمات الثلاث العمل معا بصورة أوثق بكثير، مع المحافظة على سماتها وإسهاماتها المتميزة.

825- ويوجد بعض الخلط بين المؤسسات التي تتخذ من روما مقرا لها ليس فقط فيما يتعلق بما يعنيه الأمن الغذائي بل وكذلك بالوكالة التي ينبغي أن تتحمل المسؤولية عنه. ونظرا لتوجه برنامج الأغذية العالمي نحو المساعدات الإنسانية، والذي أسفر عن قاعدة تمويل أقوى، فقد ظهر بصورة متزايدة باعتباره العامل المهيمن في هذا المجال. واستطاع البرنامج أن يطور حضورا ميدانيا قويا وقدرات لوجستية بصورة مطردة، واجتذب كميات كبيرة من التمويل. وعلاوة على ذلك، فإنه قد منح، بحكم أنه وكالة تمت هيكلتها بصورة محددة للأغراض الإنسانية، مرونة أكبر بكثير مما لدى منظمة الأغذية والزراعة في الاستجابة للأوضاع غير المتوقعة. وتتمثل نتيجة ذلك في زيادة توجه المعونة الغذائية فيما يتعلق بقضايا الأمن الغذائي في منظومة الأمم المتحدة بأسرها. ونظرا للميل الطبيعي بعض الشيء للمنظمات للاضطلاع بالعمل داخليا، ولا سيما إذا كان ينظر إلى الآخرين على أن قدرتهم محدودة في الاستجابة لاحتياجات الطوارئ، وقد أدى ذلك إلى بعض الازدواجية في الوظائف. فعلى سبيل المثال، أنشأ برنامج الأغذية العالمي مؤخرا وحدة لتحليل اقتصاديات المعونة الغذائية، وهي وظيفة كان يتعين عليه من الناحية التصورية (بل وربما المنطقية) أن يعتمد فيها على منظمة الأغذية والزراعة.

826- وعلى الرغم من التغيير في الدينامية الشاملة، هناك احترام متبادل كبير للكفاءات التقنية للمنظمات الثلاث، كل في مجالات عملها. والأمر لا يتعلق كثيرا بالكفاءة بقدر ما يتعلق بالدينامية المؤسسية التي تحدث التحول في العلاقة بين المنظمات الثلاث. وفي كثير من الأحيان، تختار إحدى الوكالات الاضطلاع بأنشطتها داخليا وذلك ببساطة لأنها توجد في مكان فيه احتياجات، بدلا من إرسال طلب إلى وكالة من الوكالتين الأخريين. وتشير مقابلات فريق التقييم الخارجي المستقل إلى أن العلاقات بين جميع الوكالات الثلاث على مستوى العمل قد وصفت بالإجماع على أنها "جيدة جدا". وقد جرى الاعتراف بتزايد التعاون على المستويات العليا بشأن السياسات العريضة والدعوة. ويتعلق قدر كبير من التفاعلات المهنية بين الموظفين في الوكالات الثلاث بحالات الطوارئ وأنشطة الإحياء. وتعتبر الجهود المشتركة التي بذلوها في مؤتمر مونتيري وفي الاتفاقات الأخيرة لإنشاء مجموعات عمل معنية بالأمن الغذائي على المستوى القطري أمثلة على هذا النمط من التعاون الأوسع نطاقا.

827- وفيما يتعلق بالقضايا التشغيلية، أشار كل من منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي إلى بعض التداخل في مجال تقييم الاحتياجات. ويعتقد كل من برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن

الاستخدام الأفضل لمنظمة الأغذية والزراعة في بعض من وظائفهما محدود نتيجة للأوضاع المالية والخاصة بالموارد البشرية المتأزمة في تلك المنظمة ونتيجة لبطء أوقات الاستجابة والعمليات الإدارية المرهقة في المنظمة. وكان ينبغي من الناحية النظرية أن يكون التآزر بين الصندوق والمنظمة قويا. فالصندوق لديه موارد لمشاريع التنمية الريفية والمنظمة لديها الخبرات التقنية والحضور الميداني الذي لا يتوافر بعد لدى الصندوق. غير أن المناقشات مع الصندوق كشفت عن سيطرة التردد بشأن توثيق التعاون التقني مع المنظمة. غير أن المسائل التي يبدو أنها تثير قلق الصندوق لا تتعلق بالمسائل البرمجية، بل هي مسائل تتصل بشكل أساسي بعدم الكفاءة الإدارية، والبيروقراطية الضخمة وارتفاع تكاليف المعاملات.

828- وكان البرنامج والمنظمة في وقت من الأوقات يتقاسمان الموارد الإدارية، إلا أن رغبة أمانة البرنامج وجهاته المانحة الرئيسية في ضمان الاستقلالية الإدارية خلال الثمانينات من القرن الماضي، أدت إلى إنشاء هياكل منفصلة إلى حد كبير. كذلك اختار الصندوق، خلال مرحلة التحضير المؤدية إلى إنشائه، أن يقيم إدارة منفصلة. وفي كلتا الحالتين، فإن القرارات المتعلقة بالخدمات والموارد الإدارية المنفصلة اتخذت بناء على إصرار الجهات المانحة الرئيسية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والتي يعلو صوت الكثير منها الآن بانتقاد جميع المنظمات الثلاث لارتفاع التكاليف التي تنطوي على ذلك. وفي حين أن المانحين قد ينتقدون حالياً المنظمات بسبب المشاكل التي تسببت بها، إلا أن التقييم الخارجي المستقل يتفق مع هذا النقد. فالازدواج الثلاثي في روما وبعض المواقع الميدانية لجميع الوظائف المعاونة يخلو بوضوح من الكفاءة. ومعظم هذه الوظائف عمومية الطابع، ولا تحتاج، في حدود معينة، للتمايز نتيجة لاختلاف أدوار المنظمات.

829- وتعرب المنظمات الثلاث جميعها عن بعض الاهتمام على الأقل بإحراز المزيد من التقدم في العمل معا على صعيد الخدمات المشتركة - إلا أن هذا الاهتمام يتقيد بالتحذير الذي يقول "أن الأمر ليس بالسهولة التي يبدو بها". ويبدو أن إحدى العقبات في هذا المجال هي في مواقف البلدان الأعضاء التي تتبين في مختلف المجالس الرئاسية. ويتمثل أحد التصورات المشتركة في المنظمات الثلاث جميعها بأن المصالح الوطنية الضيقة أو المواقف الجامدة تبرز دائما في الأجهزة الرئاسية مما يدفع المسؤولين إلى الحذر الشديد في اقتراح الحلول المبدعة والمبتكرة.

830- وعلى الرغم من ذلك، تحقق تقدم متواضع في عدد من المجالات مثل تقاسم الخدمات الطبية. وقد أدى هذا إلى تحسين الكفاءة وخفض التكاليف. وتعد حاليا اجتماعات دورية فيما بين كبار الموظفين في المنظمات الثلاث جميعها لاستكشاف إمكانيات جديدة. وعلى الرغم من هذا الاهتمام، كان التقدم حتى الآن قاصرا، إلى حد كبير، على القضايا الأوضح. فعلى سبيل المثال، شكّلت المنظمات الثلاث قوة واحدة في سوق الكهرباء غير المسعرة، لتحقيق وفورات هامة في التكاليف. وتعتبر خدمات السفريات مجالا آخر يجري حاليا تقديم عروض مشتركة بشأنه. كما من الممكن وضع استراتيجية اتصالات مشتركة تركز على الاهتمام المشترك بتذكير المجتمع الدولي بأهمية القطاع الزراعي في مكافحة/خفض الفقر على المستويين العالمي والوطني.



831- غير أن التقدم بشأن القضايا الأوسع نطاقاً يتسم بقدر أكبر من التعقيد (انظر الفصل الثامن للإطلاع على تقييم أكثر اكتمالاً). فعلى سبيل المثال، تستخدم المنظمات الثلاث الموجودة في روما نظاماً مختلفة لتخطيط موارد المؤسسة<sup>140</sup> - حيث تدير النطاق الكامل للموردين الرئيسيين - SAP و Oracle و PeopleSoft. ويمثل ذلك فرصة مفقودة كبيرة لتحقيق الوفورات للوكالات الثلاث جميعها من خلال الإدارة المشتركة لكشوف المرتبات (مرة أخرى انظر الفصل الثامن). ويتصل بذلك أيضاً الهياكل المختلفة للمعايير المالية فيما بين المنظمات. فالصندوق يعمل، بوصفه مؤسسة تمويل دولية، وفقاً لأعلى المعايير في المنظمات الثلاث من خلال استيفاء المعايير الدولية للتقارير المالية. غير أن جميع وكالات الأمم المتحدة ملتزمة بتنفيذ معيار أساسي مشترك جديد - وهو النظام المحاسبي الدولي للقطاع العام. ويمكن أن يتحول ذلك إلى فرصة كبيرة لتحقيق الكفاءة بواسطة الوكالات الثلاث - أو على الأقل ضمان أن تكون مؤسساتها المشتركة قد أنشئت لتحقيق الكفاءة في المستقبل. وإنّ انتقالات الكفاءة المحتملة الأخرى، مثل الانتقال المشترك المحتمل بواسطة المنظمات الثلاث إلى الاستعانة بعناصر خارجية لتجهيز المعاملات المالية، تثير اعتبارات هامة لوكالات الأمم المتحدة بوصفها من أصحاب العمل. فاتفاقات التوظيف تطبق الكثير من العناصر الجامدة. وحتى معايير المراجعة قد تنطوي على اختلافات هامة، حيث تتم المراجعة في المنظمة على أساس كل سنتين فيما يتعين أن تتم المراجعة في الصندوق سنوياً (بمقتضى قواعد المؤسسات المالية).

832- والنتيجة الصافية للإدارة هي أن تقدماً محدوداً سوف يستمر يتحقق في القضايا الأصغر نطاقاً، في حين ستظل التحديات الأكبر خارج النطاق على الأرجح بصورة عامة، أقله في الوقت الراهن. ويتعين على إدارات المنظمات الثلاث وأجهزتها الرئاسية محاولة التوصل إلى مواقف مشتركة بما يسمح بمعالجة هذا المجال المحتمل لتحقيق وفورات هامة بصورة أفضل. وفي مثال افتراضي (الذي يتعين لاستكشافه فحصه بالتفصيل لتحديد جدواه) قد تستفيد المنظمات الثلاث جميعها من وضع يكون فيه تعاون على صعيد القيادة بالنسبة إلى الخدمات المشتركة بواسطة (1) الصندوق بالنسبة للإدارة المالية وتجهيز المعاملات المالية والخزانة؛ (2) المنظمة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإدارة المرافق بما في ذلك الأمن، وكشوف المرتبات وما يتصل بذلك؛ (3) البرنامج للمشتريات والتعاقد والنقل والشحن. ويتضح الدعم العام - إن لم يكن تفصيله - لهذا النهج من خلال الموظفين الإداريين في الوكالات الثلاث جميعها. وعلاوة على ذلك، يوصي التقييم الخارجي المستقل في الفصل السادس بأنه بالإمكان تحقيق وفورات ضخمة وزيادة الفعالية من إنشاء ممثلية مشتركة للصندوق والمنظمة في بعض البلدان، وينبغي كذلك في أمريكا اللاتينية أن تنضم الوكالتان مع معهد البلدان الأمريكية للتعاون في مجال الزراعة في مكتب قطري واحد. وينبغي، إضافة إلى ذلك، أن يشترك الصندوق والمنظمة معاً في دراسة العقبات التي تحول دون استفادة الصندوق بصورة أفضل من إمكانيات المنظمة في توفير الدعم التقني سواء من خلال مركز الاستثمار<sup>141</sup> أو الوحدات التقنية في المقر الرئيسي وفي الأقاليم.

<sup>140</sup> تقوم نظم ERP بدمج (أو محاولة دمج) جميع عمليات وبيانات المنظمة الواحدة في نظام واحد.

<sup>141</sup> كما ذكر في الفصل الثالث، يستدعي مركز الاستثمار عناية ملحّة وتغييراً جذرياً كي يظلّ أهلاً للدعم المالي من الميزانية العادية للمنظمة.

## المنظمة والبنك الدولي

833- يرى الموظفون الفنيون في المنظمة أن البنك الدولي أهم شريك منفرد للمنظمة<sup>142</sup>. وقد بدأت العلاقات بينهما في وقت مبكر يعود إلى عام 1964 من خلال البرنامج التعاوني الذي كان يوسع موظفي البنك وغيرهم من موظفي المؤسسات المالية الدولية، من خلاله، ضمان الوصول بطريقة موثوقة بها إلى الأخصائيين التقنيين في المنظمة للحصول على الدعم في إعداد المشاريع. وظل هذا العمل الذي كان يضطلع به مركز الاستثمار الدعامة الرئيسية للشراكة بين المنظمة والبنك. وكما أشير بالتفصيل في الفصل الثالث، فإن أداء هذا البرنامج يثير الكثير من القضايا الخطيرة.

834- كما أن هناك اتصالات وتفاعلات واسعة النطاق بين الموظفين المعنيين في المنظمة والبنك من خلال المؤتمرات والاجتماعات والأنشطة المماثلة الأخرى- وكانت كلها توفر إمكانيات لإقامة ترابط شبكي قوي. وكانت هذه في معظمها شراكات غير رسمية تتناثر في مختلف الإدارات. وقام البنك مؤخرا "بإعادة اكتشاف" التنمية الزراعية والريفية، حيث كان قد تخلى بدرجة كبيرة عن هذا القطاع منذ التسعينات من القرن الماضي. ويجدر بالمنظمة أن تقيم اتصالات، بصورة منتظمة قدر المستطاع، مع أعمال البنك الجديدة في القطاع من خلال إدراج تفاعلاتها غير الرسمية في شبكات قوية كي يتسنى لها أن تضطلع بدورها العالمي كوسيط في مجال المعارف الزراعية. ويبدو أن الأسس لذلك قائمة بالفعل. فقد استعان البنك بخبرات المنظمة التي تحظى بتقدير كبير، مثلا لصياغة الفصل الرئيسي في المطبوع "الأبرز" لعام 2008 المعنون، تقرير التنمية العالمي بشأن التنمية الزراعية والريفية. كما تعاونت المنظمتان بنجاح بشأن قاعدة البيانات الإحصائية في المنظمة حيث استفادت مما يقوم به كل منهما في مجال إعداد البيانات.

835- غير أن هناك أيضا أمثلة على حدوث توترات في الشراكة مع البنك. وربما يبدو ذلك في أوضح صورة في تناقص دور وتأثير المنظمة في حاكمية وتوجيه البرامج في الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية (انظر أدناه). كما نشأت قضايا عدم التماثل في السلطات في برنامج المخزونات في أفريقيا، حيث أثبتت المشاركة غير المتوازنة في عمليات صنع القرار، وانعدام الوضوح في الآليات القانونية للتنفيذ أنها عنصر تدمير للشراكة.

836- وعلى المستوى الميداني، تتعاون المنظمة مع البنك في مختلف المجالات التقنية في الأعمال التي تمول بمقتضى قروض وائتمانات البنك الدولي. ويشمل ذلك الأنشطة في مجال إدارة الأراضي، وفي مصائد الأسماك وتربية الأحياء المائية والمشاركة في إعداد استراتيجيات إقليمية في كل من أفريقيا وأمريكا اللاتينية. ويبين ذلك أن التعاون على المستوى الميداني الذي لا يعتمد على الأموال المشروطة (كما هو الحال مع مركز الاستثمار) أمر ممكن. وإن كان من الواضح أنها ليست بالأمر السهل. ففي حين أنه من المتوقع أن يكون التحالف الطبيعي على المستوى القطري بين المدير القطري للبنك والممثلين القطريين للمنظمة أمرا شائعا، فإن التقييم الخارجي المستقل نادرا ما وجد أن الأمر كذلك. فمعظم المديرين القطريين للبنك الذين تم الاتصال بهم خلال زيارات التقييم الخارجي المستقل يرون أن ارتفاع التكاليف

<sup>142</sup> تشير الردود على الاستبيان الخاص بالتقييم الخارجي المستقل إلى أن البنك الدولي هو الشريك الذي تركز له المنظمة أكبر قدر من موارد الموظفين، ويعتبر الشريك الرئيسي من جانب أكبر عدد من وحدات المنظمة. ولم تدرج بيانات البرنامج التعاوني في هذه النتيجة.

الملاحظ، والإجراءات الإدارية المعقدة، والتناقض الملحوظ في نوعية الخبرات المتوافرة لدى المنظمة لا تبرر كثرة الاستعانة بها. لذلك فإن المعوقات التي أشير إليها سابقاً بشأن الأعباء التي تفرضها البيروقراطية في المقر الرئيسي للمنظمة التي تتسم بقدر كبير من المركزية، تتسبب أيضاً في ابتعاد موظفي البنك عن الاستعانة بخبرات المنظمة.

## المنظمة والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية

### الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية

837- أدت الشواغل الدولية إزاء عدم تطبيق أفضل العلوم الزراعية بصورة كافية في البحوث الخاصة باحتياجات البلدان النامية من الأغذية والزراعة في عام 1971 إلى إنشاء الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. وكانت المنظمة في بداية الأمر مترددة بشأن هذه المبادرة المنفصلة بما أن دستور المنظمة قد أوكل إليها بشكل واضح دور "البحوث العلمية والتكنولوجية والاجتماعية والاقتصادية ذات الصلة بالتغذية والأغذية والزراعة" (انظر الفصل الثاني، الإطار 2-1). واقتنعت المنظمة، بعد جهد كبير بأن تصبح جهة راعية مشاركة للجماعة الاستشارية الأصلية، ومُنحت وضع الجهة المانحة على الرغم من أن مساهمتها الوحيدة تمثلت في تقديم دعم جزئي لأمانة اللجنة الاستشارية التقنية. وكما كان متوخى، كان من المقرر أن يكون التداخل مع المنظمة محدوداً وأبرز أوجه التآزر واعدة. غير أنه يمكن القول من الناحية العملية أن منظمة زراعية دولية جديدة (وإن كانت قد سميت "جماعة" وليس "مؤسسة") قد شكلت - وأن البنك الدولي، وليس المنظمة، كان في مركز القيادة فيها. وخلال السنوات التالية، كانت العلاقة بين المنظمة والجماعة الاستشارية، وخاصة على المستوى المؤسسي، تتعرض من آن لآخر لخلافات خطيرة نتيجة لهذه التوترات.

838- وبحلول نهاية عام 1991، كانت الجماعة الاستشارية قد اتسعت إلى 18 مركزاً (انخفضت الآن إلى 15)، واتسعت اختصاصاتها بدرجة كبيرة. ولم يعد نطاق أنشطتها يقتصر على بعض المحاصيل السلعية أو يركز بصورة حصرية على البحوث العلمية. بل أصبحت تشارك في طائفة واسعة من قضايا التنمية الريفية. وبغية اختبار تكنولوجياتها وإبرازها، انتقلت إلى تنفيذ مشاريع رائدة وإلى العمل في مجال نقل التكنولوجيا، وهما نشاطان كانا بمقتضى "تقسيم العمل" الأولي من اختصاص المنظمة. وعلاوة على ذلك، تم إقناع البنك الدولي عام 1995 بأن يرصد مبلغاً كبيراً قدره 20 مليون دولار أمريكي - إذا قامت الجهات المانحة بمعادلته على أساس اثنين إلى واحد بأموال أساسية جديدة. وكانت النتيجة هي حدوث تنافس كبير من جانب مراكز الجماعة الاستشارية للحصول على أموال المشاريع حيث أنه كلما زادت الميزانيات المتوقعة، ارتفعت الأموال التي سيتلقاها البنك الدولي مقدماً. وتصبح الجماعة الاستشارية بذلك في حالة تنافس مباشر على أموال الجهات المانحة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه نظراً لتوافر قدر من أموال الجهات المانحة للتنمية يفوق ما يتوافر للبحوث، أعادت مراكز الجماعة الاستشارية تشكيل رسائلها لتصبح رسائل تستند بشدة إلى القيمة الإنمائية لعملها.

839- وقد كان لهذه التغييرات الكثير من الانعكاسات الكبيرة على طبيعة واتساق العلاقات بين الجماعة الاستشارية والمنظمة، على النحو التالي:

- (أ) تقلصت بدرجة كبيرة أهمية المجلس الاستشاري التقني الذي ترأسه المنظمة (الذي يسمى الآن مجلس العلوم) بوصفه مصدرا مستقلا ومؤثرا لتوجيه الجماعة الاستشارية. وتبين أن وضع الأولويات دون أي تأثير على مخصصات الميزانية عملية غير مجدية؛
- (ب) وأصبحت المراكز باطراد تتنافس على أموال الجهات المانحة في نفس الوقت تماما الذي كانت المنظمة تسعى فيه إلى الحصول على دعم من خارج الميزانية، وفي الوقت الذي كان فيه التمويل الشامل من الجهات المانحة للتنمية آخذا في التناقص (مثلا حدث طوال التسعينات من القرن الماضي)؛
- (ج) وكان توافر نسبة كبيرة من أموال المراكز من المصادر الثنائية والإقليمية يعني أن المراكز تكثف صلاتها بصورة مباشرة مع مراكز البحوث الزراعية الوطنية، في تنافس مع الدور التاريخي الذي تضطلع به المنظمة.

840- وحدثت تفاعلات المنظمة مع الجماعة الاستشارية على مستويات مختلفة. وكما أشير أعلاه، فإن المنظمة جهة راعية مشاركة للجماعة، وعضو في اللجنة التنفيذية، وتستضيف أمانة أحد أجهزتها الرئاسية (مجلس العلوم) التي هي عضو رئيسي فيه. غير أن دور المنظمة في عملية اتخاذ القرار محدود للغاية. و"على العكس من ذلك، كانت الجماعة الاستشارية ومراكزها تشارك في الاجتماعات واللجان الحكومية الدولية التي تعقدها المنظمة، اعترافا بالسلطة الحكومية الدولية التي للمنظمة وهيئاتها في تحديد وتيسير عملية وضع السياسات. والأمثلة على المشاركة القائمة منذ فترة طويلة هي مشاركة المعهد الدولي لبحوث الأرز ومركز الأرز في أفريقيا والمركز الدولي للزراعة الاستوائية في هيئة الأرز الدولية التي تستضيفها وهيئة الموارد الوراثية"<sup>143</sup>. وعلاوة على ذلك، تشترك المنظمة بصفات مختلفة في المجالس الرئاسية لعدد قليل من مراكز الجماعة الاستشارية، وتوفر الإطار القانوني للمجموعات خارج مواقعها الطبيعية لدى المراكز. وأخيرا فإن المراكز، على مستوى البرامج، "تشترك في كل من الأعمال المعيارية والتشغيلية لدى المنظمة في المقر الرئيسي وعلى المستوى الميداني من خلال أعمال التحليل وتبادل البيانات والمعلومات والدعم التقني. ويحدث التعاون بين المراكز المختلفة أيضا ومع روابط البحوث الإقليمية من خلال الأنشطة والمشاريع المختلفة"<sup>144</sup>. وهناك أيضا عدد من التفاعلات الفردية مثل الربط الشبكي بين عالم وآخر.

841- ويصف موظفو المنظمة الفنيون مراكز الجماعة الاستشارية بأنها أهم شركائها بعد البنك الدولي. ويبين تقييم الشراكات والتحالفات أن الجماعة الاستشارية أيضا تعتبر التعاون هاما. ومع ذلك، تبين المقابلات التي أجراها فريق التقييم الخارجي المستقل مع مديري 14 من بين 15 مركزا، ووجهات نظر موظفي المنظمة على النحو المبين في نتائج

<sup>143</sup> المنظمة، 2006: تقييم الشراكات والتحالفات، الفقرة 126 من الوثيقة PC 95/4b.

<sup>144</sup> الفقرة 127 من نفس المصدر.

الاستبيان، وتقييم الشراكات والتحالفات، أن هناك شواغل كبيرة. وتتعلق هذه الشواغل بعدم توافر استراتيجية مؤسسية في الجانبين لتخطيط وتنفيذ وتقييم التفاعلات المتعددة التي تحدث، ونقص الوسائل الفعالة في المنظمة لتقاسم المعلومات داخليا بشأن التطورات في الجماعة الاستشارية، ونقص الآليات النوعية التي تعلم من خلالها مراكز الجماعة الاستشارية التطورات في المنظمة.

842- ويبدو أن الصراعات السابقة على مستوى العلاقات المؤسسية الشاملة- مثل قضايا تداخل الاختصاصات بشأن الموارد الوراثية والتعامل مع مراكز البحوث الزراعية الوطنية- بدأت تتراجع. فقد ذكر أن جميع تفاعلات الجماعة الاستشارية مع المنظمة في مجالات الموارد الوراثية والغابات ومصايد الأسماك والثروة الحيوانية والسياسات كبيرة وإيجابية. غير أنه يبدو أن العلاقات في المجالات الأساسية التقليدية مثل المحاصيل الغذائية وتحسين النباتات، والبحوث والإرشاد، ووقاية النباتات، والمساعدات في مجال السياسات القطرية أصبحت محدودة وفي تناقص.

843- وتشير وجهات نظر الموظفين الفنيين في المنظمة والجماعة الاستشارية إلى وجود أوجه توتر مستمرة وكبيرة. وقد وجد التقييم الخارجي المستقل في مقابلاته مع كبار موظفي الجماعة الاستشارية أنهم يعتقدون أن هناك مشكلة "موقف" المنظمة، الذي يشير إلى رغبة المنظمة في السيطرة على العلاقة مع مراكز الجماعة الاستشارية والتعامل معها كمتعاقدين وليس كشركاء حقيقيين. ومن ناحية أخرى، يعتقد موظفو المنظمة أن المراكز، التي تواجه انخفاضاً شديداً في ميزانياتها الأساسية، سعت إلى الحصول على تمويل من خلال التوسع في أنشطتها إلى درجة وصلت فيها إلى حدّ الازدواج مع تلك التي تضطلع بها المنظمة وتتعدى على اختصاصات المنظمة. وفي بعض المجالات التقنية، كشفت مقابلات التقييم الخارجي المستقل أيضاً عن وجود قلق من أن تكون خدمات الجماعة الاستشارية للبلدان الأعضاء قد أصبحت دون المستوى من الناحية التقنية. وعلاوة على ذلك، وفي حين لاحظ موظفو المنظمة أن مراكز الجماعة الاستشارية لديها استراتيجيات اتصال أكثر فعالية مع الجمهور العام والدوائر العلمية والجهات المانحة، اعتُبر أن ذلك يحجب عمل المنظمة عن أعين الجمهور. كذلك فإن موظفي المنظمة يعتقدون، إلى حد ما، باستثناء الموظفين في إدارة الغابات، أن التنافس على الأموال قد أعاق التعاون مع المراكز.

844- وعلى الرغم من جميع هذه العوامل والمؤشرات الحافلة بالمشاكل، تتمثل وجهة النظر المهيمنة التي رصدها فريق التقييم الخارجي المستقل في جميع المراكز وخاصة مراكز المحاصيل، في الرغبة في وجود الشراكة أكثر فعالية وإيجابية مع المنظمة. غير أنه لم يتضح مباشرة ما هو الشكل الذي قد تتخذه هذه الشراكة. فهناك العديد من المجالات التي تتعرض للإهمال النسبي في تطبيق العلوم والتكنولوجيا على احتياجات البلدان النامية من الأغذية والزراعة، بما في ذلك الحاجة إلى بحوث بشأن العديد من المحاصيل الأساسية التي يعتمد عليها الفقراء. وهناك مجالات للبحوث التمهيدية التي تتسم بطابع المنفعة العامة والتي لا يمكن إجراؤها بواسطة نظم البحوث الزراعية الوطنية بسهولة وليس لها أهمية لدى القطاع الخاص. وهناك أيضاً مسألة في صالح الجماعة الاستشارية تتمثل في نقل أعمالها التقنية إلى مكان أقرب للتنفيذ في أقل البلدان نمواً وخاصة في أفريقيا، مع أن ذلك ينبغي أن يظل، في الأماكن الأخرى، حكراً على النظم الوطنية. وتستطيع المنظمة، بوصفها تمثل طائفة عريضة من أصحاب الشأن، أن توفر مجلساً أساسياً ومثمراً

مسموعا لدى الجماعة الاستشارية حيث تستطيع أن تعالج هذه القضايا على مستوى الجهات المانحة التي توجه عمل الجماعة الاستشارية.

#### *المنظمات الدولية الأخرى العاملة في قطاعات الزراعة والغابات ومصايد الأسماك*

845- للمنظمة شراكات جارية مع الصندوق المشترك للسلع الأساسية. وتوفر الجماعات الحكومية الدولية المعنية بالسلع الأجهزة الاستشارية الخاصة بالموافقة على المشاريع لطائفة من السلع، وتعمل المنظمة فيها بصفة مشرف. غير أنه من الضروري تعزيز الشراكات مع المنظمات السلعية غير المنتمية إلى المنظمة، وخاصة فيما يتعلق بتوقعات السوق القصيرة والمتوسطة المدى (انظر الفصل الثالث).

846- وفي مجال صحة الحيوان، تجمع شراكة أساسية بين المنظمة والمنظمة العالمية لصحة الحيوان، وهي الجهاز العالمي المسؤول عن وضع المعايير المعترف به في اتفاق الصحة والصحة النباتية لدى منظمة التجارة العالمية. وتوضح مذكرة تفاهم أبرمت حديثا العلاقة بين المنظمة العالمية لصحة الحيوان والمنظمة إلا أن الاحتكاكات لا تزال موجودة. فكلتا المنظمتين تتخوفان من التعدي على مهام المنظمة الأخرى. وفي مجال مصايد الأسماك، تقيم المنظمة علاقة وثيقة فيما يتعلق بتقاسم المعلومات وتحليلها مع طائفة عريضة من المنظمات الدولية وأجهزة مصايد الأسماك، التي يقع الكثير منها خارج نطاق المنظمة.

### **المنظمة والمجتمع المدني**

847- بحث تقييم الشراكات والتحالفات لعام 2006 بعناية العلاقات بين المنظمة والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. ودرس فائدة هذه الروابط على عدة مستويات: في منتديات السياسات الدولية؛ والبرامج المشتركة، بما في ذلك الأعمال المعيارية؛ والمشاورات الإقليمية التي تسبق المؤتمرات الإقليمية؛ والاتصال على المستوى القطري. وجرى استعراض نتائج الدراسة في كل مجال<sup>145</sup>. لكن هناك بالإجمال عدد من التفاعلات المفيدة مع منظمات المجتمع المدني على الصعيد العالمي، وإن كان قدر ضئيل نسبيا من وقت موظفي المنظمة ومواردها قد انفق في إقامة شراكات مستمرة ونشطة مع المجتمع المدني.

848- **منتديات السياسات الدولية:** يمثل مؤتمر القمة العالميين للأغذية في 1996 و2002 نقطة بارزة هامة في علاقات المنظمة بدوائر المجتمع المدني خاصة في ظلّ، المشاركة النشطة من المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، والمنتدى الموازي للمنظمات غير الحكومية. فقد تجمعت المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في شبكات (أنشأتها بنفسها) وقدمت وجهات نظرها في الجلسة العامة. وعقدت هذه المنظمات أحداثا جانبية وأثرت في

<sup>145</sup> الفقرات 52-85 من نفس المصدر.

النتائج التي توصلت إليها القمة بطريقة ايجابية وبناءة<sup>146</sup>. وقد أسفرت هذه الاجتماعات، إلى حد ما، عن أعمال متابعة مع عدد من المنظمات غير الحكومية وبواسطتها.

849- وقد أصبح الآن لنحو 200 منظمة غير حكومية دولية صفة رسمية مع المنظمة وهي تشارك بصفة مراقب في مؤتمرات المنظمة واجتماعات لجانها التقنية وغير ذلك من الملتقيات الرسمية بما في ذلك مختلف الهيئات الحكومية الدولية، وأفرقة الخبراء ومجموعات العمل. وينظر إلى هذه العلاقات الرسمية بقدر كبير من التقدير بواسطة المنظمات غير الحكومية وإدارة الاتصال مع المنظمات غير الحكومية<sup>147</sup>. ويعرب موظفو المنظمة أيضاً عن تقديرهم لمشاركتها. ووجد تقييم الشراكات والتحالفات أن "المنظمات غير الحكومية/ ومنظمات المجتمع المدني قد أظهرت في كثير من الأحيان احترافاً في العمل وكفاءة تقنية في تعزيز الشبكات التنظيمية والطوعية الدولية والتفاوض بشأنها وصياغتها ورصدها وتنفيذها مكملة بذلك خبرات أمانة المنظمة والوفود الوطنية بشأن بعض القضايا مثل نُهج حقوق الإنسان إزاء الأمن الغذائي وسيادة الأغذية"<sup>148</sup>.

850- الأطر التنظيمية: لعبت المنظمات غير الحكومية دوراً حاسماً في العملية التي أفضت إلى وضع مدونة السلوك الدولية المعنية بتوزيع المبيدات واستعمالها، والمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية فضلاً عن مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد. فقد ساعدت خبراتها ودعوتها في إقامة الجسور بين الحكومات والمنظمة ودوائر المنظمات غير الحكومية لإتاحة الفرصة للتوصل إلى اتفاق، كما أنها تقوم بدور نشط في رصد وتنفيذ بعض مدونات السلوك. ويعتبر *الدستور/الغذائي* أكثر انفتاحاً وقبولاً للمنظمات غير الحكومية من الكثير من المنظمات المماثلة لوضع المعايير الدولية- وهو تقييم وافقت عليه كل من البلدان الأعضاء والمنظمات غير الحكومية<sup>149</sup>، وإن كانت تجدر الإشارة إلى أن أكثر من 70 في المائة من المنظمات غير الحكومية الممثلة في *الدستور/الغذائي* عبارة عن روابط قطاع الأعمال والصناعات.

851- واكتست المنظمات غير الحكومية أهمية، في السنوات الأخيرة، في إعداد الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم التحقيق التدريجي للحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي الوطني (2004). وقدمت المعلومات الأساسية التقنية المتعلقة بالمسألة، وأسدت المشورة للوفود، وعقدت حلقات العمل وأعدت الجلسات الإعلامية وقدمت وجهات نظرها خلال المفاوضات على قدم المساواة مع الوفود الحكومية.

852- برامج المنظمة: اشتركت المنظمات غير الحكومية إلى حد ما في عدد من برامج المنظمة، مثل نظام معلومات انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة. وأخذت المنظمة ببعض مقترحات المنظمات

<sup>146</sup> أطلقت المنظمات غير الحكومية مفهوم سيادة الأغذية خلال مؤتمر القمة العالمي للأغذية عام 1996، وضغطت من أجل إدراج مفهوم الحق في الغذاء في إعلان مؤتمر القمة العالمي: خمس سنوات بعد الانعقاد، ونشرت المنظمة ذاتها وثائق أعدتها منظمات غير حكومية (FIAN) ولجنة الاتصال مع المنظمات غير الحكومية في الاتحاد الأوروبي)

<sup>147</sup> الفقرة 75 من نفس المصدر.

<sup>148</sup> الفقرة 75 من نفس المصدر.

<sup>149</sup> انظر [www.fao.org/docrep/meeting/005/y7871e00.htm](http://www.fao.org/docrep/meeting/005/y7871e00.htm)

غير الحكومية فيما يتعلق بتنفيذ بعض الإجراءات والمعايير الدولية (مثل، برنامج المخزونات الأفريقية الذي نشأ عن اقتراح قدمه الصندوق العالمي للحياة البرية وشبكة العمل بشأن مبيدات الآفات في المملكة المتحدة).

853- **المشاورات الإقليمية:** تشارك المنظمات غير الحكومية الآن على أساس منتظم في مؤتمرات المنظمة الإقليمية. غير أنه نظراً للضعف الذي تعاني منه هذه المؤتمرات ذاتها (الوارد في الفصل الرابع)، فإن تأثير المنظمات غير الحكومية على المنظمة ذاتها من خلال هذا المسار هامشي نسبياً في الوقت الحاضر.

854- **الشراكات على المستوى القطري:** إن هذا هو المستوى الذي قد يتوقع فيه أكثر العلاقات نشاطاً بين المنظمة والمنظمات غير الحكومية - ومع ذلك فإنه باستثناء التعاون وبعض العقود من الباطن مع المنظمات غير الحكومية في أعمال الطوارئ - لا يتوافر دليل ملموس كبير نسبياً على أن الأمر كذلك. فهناك بالتأكيد بعض الاتصالات المتفرقة، إلا أنه يبدو أن عدد الأنشطة المشتركة فعلياً ضئيل للغاية. وقد وجدت الزيارات الميدانية لفريق التقييم الخارجي المستقل قدراً ضئيلاً من الاتصالات الاستباقية من جانب الممثلين القطريين للمنظمة مع المنظمات غير الحكومية في معظم البلدان، بما في ذلك وعلى وجه الخصوص المنظمات غير الحكومية المحلية. فلم تكن أعمال المنظمة معروفة للمنظمات غير الحكومية الرئيسية. وينطبق ذلك أيضاً على منظمات المجتمع المدني الأخرى، بما في ذلك فرق الخبراء الاستشاريين وتلك التي تركز على قضايا المساواة بين الجنسين.

855- وتشمل المعوقات الرئيسية أمام قيام تعاون أوثق على المستوى القطري نفس القيود المبينة في مختلف فصول هذا التقرير وخاصة القيود على قدرة ممثلي المنظمة القطريين على اتخاذ الكثير من القرارات بأنفسهم، حتى ولو كانت صغيرة، والنقص الكامل تقريباً للموارد اللازمة للعمل مع المنظمات غير الحكومية. وتود بعض المنظمات غير الحكومية المهتمة بمجالات تركيز المنظمة في إقامة علاقات أوثق والحصول على دعم أكبر من المنظمة في مواجهة حكوماتها (وهو الدعم الذي نادراً ما يستطيع الممثلون القطريون تقديمه بالنظر إلى هيكل الحوكمة في المنظمة، وهو أمر لا يدعو إلى التعجب). وتجد هذه المنظمات أنه من المتعذر تصور بيروقراطية المنظمة ونقص الأموال، والتغلب عليها. وثمة عقبة أخرى أمام المشاركة مع المجتمع المدني في بعض المشاريع مثل تليفود والتحالف الدولي ضد الجوع ويوم الأغذية العالمي تتمثل في أن المنظمة لا توفر الكثير من التوجيه أو الدعم لهذه الشراكات.

856- وعلى ذلك، فإنه في حين أن دوائر المنظمات غير الحكومية كانت، على الصعيد العالمي - فعالة في إثبات وجودها ووجهات نظرها بشأن الاتفاقيات الدولية العامة، لم يكن هناك إلا قدر ضئيل من المشاركة أو التأثير - على المستوى القطري، للمنظمات غير الحكومية على عمل المنظمة. ويتعين على المنظمة أن تحسن من جهودها على المستوى الوطني لإشراك المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، وعليها لذلك أن تعمل وفق استراتيجيات واضحة تكون الأولويات فيها جلية. وسيتعين عليها أيضاً أن تحسن من الإبلاغ عن أنشطتها وقدراتها وفائدتها، وأن توفر الموارد اللازمة نقداً وعينا لدعم الأنشطة المشتركة الفعالة والمستدامة. ويتعين على المنظمة، كحد أدنى، أن تحدث من توجيهها وسياساتها البائدة بشأن دور المجتمع المدني وتعزيز جهودها لإدراج هذه الشراكات في مختلف أنحاء المنظمة.



غير أنه إلى أن تسوى المنظمة المشاكل الأساسية المعروفة في أماكن أخرى من هذا التقرير - بما في ذلك عدم وجود استراتيجية مؤسسية شاملة، ونقص التفويض الكافي بالسلطة على المستوى الميداني، والقرارات المتعلقة بالأولويات في تخصيص الموارد لن يكون هناك سوى أمل ضئيل في حدوث تغيير في هذا الوضع.

## المنظمة والقطاع الخاص

857- ملخص الأمر في هذا المجال هو أن المنظمة لا تقيم سوى قدرًا ضئيلاً من الاتصالات مع القطاع الخاص، وأنها لا تفهم بصورة جيدة دور قطاع الأعمال الخاص. فبقدر ما كانت هناك اتصالات، كان ذلك يقتصر في معظمه على الشركات المتعددة الجنسيات الكبيرة المعنية بالأعمال المعيارية التي تضطلع بها المنظمة<sup>150</sup>. ولا يتوافر بوضوح أي نهج مؤسسي إزاء القطاع الخاص، ولا توجد في الوقت الحاضر أية استراتيجية - رسمية كانت أو غير رسمية - لتغيير ذلك. ويتسم المستوى المتواضع للاتصالات الحالية بالتشتت وطابعه القطاعي بالدرجة الأولى. ويتمثل منظور المنظمة من وجهة نظر القطاع الخاص في أنه يركز بصورة مطلقة على تجنب المخاطر. ولا يوجد الكثير من النشر وتتطلب الاتصالات العارضة مع القطاع الخاص إجراء استعراضات واسعة النطاق، وترى الأطراف المحتملة أن الظروف غير مقبولة. واللجنة الاستشارية للشراكات مع القطاع الخاص عبارة عن جهاز تفاعلي إلى حد كبير، يعمل في الغالب كآلية للمراقبة. وعملية التفاوض والاستعراض طويلة ومعقدة، حتى مع الشركاء الملتزمين بشدة بالعمل مع المنظمة والذين يقدمون قدرًا كبيراً من التمويل. ولا يتوافر نظام لتعلم الدروس من وكالات الأمم المتحدة الأخرى أو وضع نماذج بديلة.

858- وعلى المستوى القطري، طلب فريق التقييم الخارجي المستقل اجتماعات في العديد من البلدان مع غرف التجارة وروابط قطاع الأعمال وأجهزة التصدير. وقد قوبل ذلك بدهشة عامة من جانب هذه الوكالات. فلم يسمع معظمها من قبل عن المنظمة. أما الوكالات التي سمعت عنها فلم يحدث إلا نادراً اتصال معها. وحتى الاتحادات الخاصة الوطنية المعنية بالإنتاج الزراعي والتصدير أشارت إلى عدم وجود أية علاقة على الإطلاق بين جهودها والمنظمة<sup>151</sup>.

859- ولم يكن هذا الانفصال الكامل للمنظمة عن القطاع الخاص هو الحال دائماً. ففي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، كان هناك برنامج التعاون الصناعي يمول بصورة كاملة من مساهمات من القطاع الخاص. وقد شاركت في هذا البرنامج، في ذروته، أكثر من مائة صناعة. وبحلول عام 1975، كان لدى البرنامج 18 مجموعة عمل وأفرقة مهام مشتركة للعمل في العديد من القضايا الهامة المتعلقة بالأغذية والزراعة. ولكن "... المفهوم الأصلي عن القطاع الخاص بوصفه مصدراً للمعارف التقنية، والخبرات العلمية ورأس المال أصبحت تحجبه فكرة أن القطاع الخاص هو مصدر الأموال اللازمة لبرامج المنظمة. وأدى الغموض الذي يكتنف دور القطاع الخاص وتزايد الحركات البيئية المعارضة

<sup>150</sup> وجدت ردود موظفي المنظمة على الاستبيان الخاص بالشراكات أنه لا وجود تقريباً للقطاع الخاص. وقد أشير إلى أربع منظمات تمثل هذا المجال، اثنتين منهما كيانات خيرية. ولن يعتبر أي منظمة منها منافساً كبيراً بأي شكل من الأشكال.

<sup>151</sup> توصل التقييم الذي أجرى مؤخراً لعمل المنظمة في مجال السلع والتجارة إلى نتائج مماثلة. المنظمة، مارس/آذار 2007: تقييم عمل المنظمة في مجال السلع والتجارة. الفقرات 126 و130 و178 و224.

للزراعة الصناعية وانعدام الثقة العامة بالشركات المتعددة الجنسيات إلى إنهاء برنامج التعاون الصناعي عام 1978<sup>152</sup>. ومنذ ذلك الوقت، صدر ما لا يقل عن مجموعتين من الخطوط التوجيهية المتعلقة بالسياسات بشأن العمل مع القطاع الخاص (1994، 2000)، إلا أنهما لم تحدثا تحسينات كبيرة في الوضع العام.

860- ويشارك القطاع الخاص بنشاط كبير في وضع مواصفات *الدستور/الغذائي*. وهناك نحو 70 في المائة من المنظمات الدولية البالغة 156 منظمة التي لها صفة مراقب لدى هيئة *الدستور/الغذائي* من مجموعات المصالح التابعة للقطاع الخاص. كذلك فإن مجموعات القطاع الخاص تعمل بنشاط أيضا في الأطر الطوعية الأخرى مثل وقاية النباتات والصيد الرشيد. ويجرى تبادل البيانات في مجالات أخرى. كما هو الحال مثلاً في شبكة FISHINFO حيث تم التوصل إلى اتفاقات مع 80 شركة على توفير معلومات السوق المطلوبة. كذلك فإن اللجنة الاستشارية المعنية بالورق والمنتجات الخشبية جهاز استشاري رسمي لدى المنظمة تم تشكيله بمعرفة أفراد يشاركون بصفتهم الشخصية، والذين ترتبط خلفيتهم بصورة حصرية تقريباً بصناعة الأخشاب والورق (باستثناء شخصية أو اثنين من الشخصيات الأكاديمية النادرة). وفي كثير من هذه المجالات، تعتبر مشاركة القطاع الخاص ضرورية وبناءة بدرجة كبيرة. غير أن هناك مجالات يتعين فيها على المنظمة أن تكون حريصة فيما يتعلق بالكيفية التي تقدم بها "وجهات نظر الخبراء" من جانب تلك المؤسسات التي لها مصالح تجارية مباشرة حيث كانت هناك بعض الحالات التي أدى فيها الدعم التجاري إلى الشك في حياد النتائج التي يتم التوصل إليها (مثل المتحصلات من السكر).

861- وكما أشير أعلاه، فإن الارتباط المحدود للمنظمة مع القطاع الخاص يتعلق بالشركات المتعددة الجنسيات المتصلة بالأنشطة المعيارية للمنظمة. وهذا الارتباط يكتسي أهمية كبيرة وينبغي أن يستمر، ولا سيما فيما يتعلق بالتشريعات العالمية في *الدستور/الغذائي* المتصلة بمصايد الأسماك والمبيدات، وغير ذلك. وهناك مجال آخذ في التنامي يشمل الاندماج في سلاسل القيمة (مثل "من المزرعة إلى المائدة"). وتتمثل المعارف اللازمة لنجاح الاندماج- في أسواق التكنولوجيا السلعية- في بعض الأحيان في الملكية الخاصة وتتركز عادة في القطاع الخاص. وتعتبر كيفية نجاح الفقراء في النفاذ إلى تلك المعارف مسألة إنمائية هامة.

862- وكما أشير أعلاه، كان وما زال هناك قدر ضئيل للغاية، إن وجد، من المشاركة مع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على المستوى الوطني. ويرجع ذلك جزئياً إلى كون هذه الشركات لا تنظر إلى المنظمة باعتبارها مهمة لمصالحها، كما أنه يعكس جزئياً نقصاً في انفتاح الممثلين القطريين للمنظمة، ووجود ثغرات في فهم الموظفين لأدوار القطاع الخاص وعدم توافر استراتيجية مؤسسية شاملة إزاء القطاع الخاص. ونظراً للدور المتزايد الأهمية لهذه الشركات في مجال الزراعة في البلدان النامية، فإن من المهم اتباع توصية تقييم الشراكات والتحالفات "بتنقيح" استراتيجية الشراكات مع القطاع الخاص. وسوف تكون هناك دائماً قيود كبيرة على نطاق هذه العلاقات، إلا أن هناك حاجة ماسة لأن يكتسب موظفو المنظمة فهماً أفضل وأكثر توازناً للإسهامات الإيجابية التي يمكن أن تقدمها كيانات القطاع الخاص، والتي تقدمها بالفعل في التنمية الزراعية في البلدان الفقيرة<sup>153</sup>.

<sup>152</sup> المنظمة، 2006: *تقييم الشراكات والتحالفات*. الفقرة 88 من الوثيقة PC 95/4b.

<sup>153</sup> الفقرة 123 من نفس المصدر.

863- وهناك مجال آخر لشراكات المنظمة يتمثل في الشراكة مع أجهزة الإعلام الراعية لبرنامج تليفود واستراتيجية المنظمة للاتصال مع الجمهور العام، والعناصر المؤثرة في تكوين الرأي العام. وفي هذا المجال، نرى مرة أخرى أن الاستراتيجية قد تعرضت لمعوقات نتيجة لثقافة تجنب المخاطر السائدة في المنظمة. فقد رفضت المنظمة المخاطرة بفرض رقابة تحريرية على المواد الوثائقية مما أدى إلى تقليل اهتمام أجهزة الاعلام العام بإقامة الشراكات. وقد طبقت المنظمة نفس إجراءات التدقيق المركزية التي تطبقها على الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات، وعلى المتعهدين المهتمين برعاية مناسبات الاتصال (حتى على الرغم من عدم توافر أية معلومات عن المتعهدين في روما). ويجري حالياً تطبيق نهج أكثر ديناميكية، إلا أن التقييم الذي أجرى لتليفود وجد أن الفرص ما زالت تضيع نتيجة لهذه الأسباب.

864- وثمة تطور جديد في الأمم المتحدة يحمل بعض الأمل في تحقيق التعاون مع القطاع الخاص في المستقبل. فقد تبين لاجتماع جنيف الأخير (يوليو/ تموز 2007) لمؤتمر القمة الثاني لقادة الميثاق العالمي للأمم المتحدة أن نحو 100 3 شركة من شركات القطاع الخاص قد وقّعت حتى الآن للانضمام لعضوية الميثاق العالمي للأمم المتحدة، مع ما ينطوي عليه من مبادئه الأخلاقية العشرة الأساسية ذات الصلة بحقوق الإنسان، وحقوق العمال، وتدابير حماية البيئة ومكافحة الفساد. ولدى إيجاز ما تحقق في مؤتمر القمة، أكد بان كي مون الأمين العام للأمم المتحدة "ان قيادة الأسواق وقيادة الاستدامة تسيران يدا بيد. وسيساعد ذلك في بناء التدابير المعاونة اللازمة لإقامة أسواق أكثر استدامة. وسوف يساعد في نهاية المطاف في تحسين حياة الكثير من الناس في مختلف أنحاء العالم". ودعا بعد ذلك قادة قطاع الأعمال إلى عقد اجتماعات إدارية لتشاطر التطورات في مؤتمر القمة، وقادة المجتمع المدني واليد العاملة إلى أن يظلوا يقظين ومشاركين، وأن يستمروا في تحميل قطاعات الأعمال مسؤولية التزاماتها، والحكومات إلى مواصلة دعمها للميثاق العالمي، وأعضاء أسرة الأمم المتحدة إلى إدراج مبادئ الميثاق العالمي في كل منظمة.

865- وبوسع المنظمة أن تستفيد من هذا التطور الجديد بأشكال مختلفة. ولعل من أهم الخطوات العاجلة التي يمكن أن تتخذها التركيز على شركات القطاع الخاص المختصة التي هي أعضاء في الميثاق العالمي، وتشجيعها على المشاركة بنشاط في المناسبات ذات الصلة باجتماعات المنظمة الرئيسية وفي المناقشات الفنية بشأن القضايا ذات الأهمية للأسواق، والحصول على المعارف. ويمكن أن يساعد ذلك في الحد من النهج المعتمد في المنظمة منذ فترة طويلة لتجنب المخاطر والذي يعرقل العلاقات مع القطاع الخاص، وتيسر إسهاماته الفنية في مناقشات الحوكمة العالمية في منتديات المنظمة، وتيسر وضع نهج شامل ومتكامل إزاء الشراكات التي تشمل تفاعل الحكومات والقطاع الخاص مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.

### الشراكات على المستوى الإقليمي

866- تابعت المنظمة إقامة الشراكات مع المنظمات الاقتصادية الإقليمية وذلك بالدرجة الأولى من أجل إقامة قدرات فنية لوظائف التنمية أو حالات الطوارئ. كما ساعدت الجهود التي تبذل لتنمية الأسواق الإقليمية، مثلما حدث في

غرب أفريقيا. وقد كانت الشراكة مع الاتحاد الأفريقي والبرنامج الاقتصادي الجديد للتنمية في أفريقيا للاستثمار في الزراعة الأفريقية تتسم بالأهمية على مستوى السياسات، إلا أن التأثير الفعلي كان أقل تشجيعاً.

867- وفي حين كان التعاون ضئيلاً، حتى وقت قريب، مع معهد البلدان الأمريكية للتعاون في مجال الزراعة، جرى الاتفاق معه على مذكرة تفاهم. وتوفر مذكرة التفاهم إمكانيات كبيرة لبدء شراكة أكثر أهمية ولتقاسم الموارد. ويمكن مواصلة تعزيز التعاون، كما نوقش ذلك في الفصلين الرابع والسادس. ويتضمن هذا إمكانيات زيادة تضافر الأعمال المشتركة على الصعيدين الإقليمي والقطري، وإنشاء مكاتب قطرية أو إقليمية فرعية مشتركة، والتعاون في عقد مؤتمرات وزارية إقليمية منسقة.

868- وأقام مكتب المنظمة الإقليمي لآسيا عدداً من الشبكات المهنية الهامة منذ عدة سنوات، إلا أن الدعم الذي تقدمه المنظمة (من المقر الرئيسي ومن المكتب الإقليمي) لهذه المنظمات تضاعف في السنوات الأخيرة. وتشير الزيارات الميدانية التي قام بها فريق التقييم الخارجي المستقل إلى أن الرابطة الإقليمية للانتماء الريفي والزراعي في آسيا والمحيط الهادي تظل أكثر هذه المجموعات حيوية. كذلك خلص التقييم فيما يتعلق بالمستقبل القريب، إلى أن الاستخدام الأكثر مرونة والاستراتيجي للمؤتمرات الإقليمية للمنظمة ينطوي على إمكانيات كبيرة للمنظمة (انظر الفصل الرابع).

## الاستنتاجات والتوصيات

869- للمنظمة "سمعة سيئة، كمنظمة شريكة، في الكثير من الكيانات والوكالات. ويبدو أن جزءاً من هذه السمعة يرجع إلى استمرار الآثار المتوارثة من الماضي، عندما كانت المنظمة تعرض صورة ضيقة الأفق وإقليمية النطاق. ومهما كانت الأسباب، فإن هذه السمعة غير مستحقة إلى حد كبير في الوقت الحاضر. فالمجالات الفنية للمنظمة التي استعرضت في الفصل الثالث تقدم أدلة واضحة ومؤكدة على اتساع نطاق شراكاتها الهامة والناجحة وعلى عمقها، وقد أضاف هذا الفصل إلى هذه الأدلة. فقد أصبحت هذه المنظمة بفضل إدارتها العليا في صدارة الجهود التي تبذل لتحقيق النجاح لنهج "التسليم كمنظومة واحدة".

870- غير أن شراكات المنظمة تتسم بشدة التباين بينها. فهي شراكات في أقصى حالات التطور مع عدد قليل من الوكالات الشقيقة في الأمم المتحدة والبنك الدولي والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، ولكنها في أشد حالات الضعف مع القطاع الخاص. وقد حققت نتائج هامة في العديد من البرامج العالمية، إلا أنها الأشد ضعفاً على المستوى القطري، حيث للمنظمة موارد قليلة، من حيث المشاركة مع الوكالات الإنمائية والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص.

871- وعلاوة على ذلك، وعلى الرغم من النجاحات التي حققتها المنظمة، فإنها لا تمتلك استراتيجية أو خطاً نوعية بشأن الشراكات وبشأن الطرق التي سوف تساهم من خلالها في تحديد الميزة النسبية للمنظمة وتوصيل رسالتها

وتحدد دورها بوضوح في الهيكل الإنمائي الدولي. وحتى تقييم الشراكات والتحالفات عام 2006، لم تكن المنظمة قد درست بصورة منهجية تجاربها في مجال الشراكات، والشروط والمتطلبات الخاصة بالنجاح وجوانب القصور التي يتعين تجنبها. إلا أن الكثير من توصيات التقييم المذكور لم تنفذ بعد. وكان الموظفون يعملون دون أي توجيه تقريبا، في الرد على المتطلبات المتزايدة من الوكالات المانحة باثبات وجود شراكات كبيرة، وإجراءات مشتركة ومتبادلة حيث تتجاوز النواتج والنتائج (كلها) مجموع الأجزاء.

872- وتتمثل حقيقة المنظمة في هذا القرن الجديد (على النحو المبين أعلاه وفي الفصل الثالث) في أنها لن تستطيع إلا من خلال شراكات فعّالة واستراتيجية- مع أسرة الأمم المتحدة والدوائر الدولية الأوسع نطاقا، والمجتمع المدني والقطاع الخاص- تحقيق اختصاصاتها بوصفها وسيطا عالميا في المعارف الزراعية الأساسية باعتبارها منفعة عامة دولية. وسوف يتطلب ذلك استراتيجية جديدة وحقيقية تشمل المنظمة بأكملها وتحل مكان العدد المحدود من الجهود المخصصة وغير المترابطة السائدة الآن. ويتعين أن تضع الاستراتيجية، لكي تكون فعّالة، أولويات واضحة وأن تشير إلى احتياجات نوعية. وسيتعين أن تكون متمشية ومدمجة ضمن إطار استراتيجي جديد على مستوى المنظمة ككل يقوم على أولويات وطرق واضحة لتلبية الاحتياجات من الموارد.

873- فالشراكة الفعّالة هي أهم عنصر حاسم بالنسبة إلى المهام الرئيسية للمنظمة باعتبارها منظمة تعتمد على المعارف وتُعنى بالأغذية والزراعة والتغذية. وتُنتج المنظمة نفسها جزءاً بسيطاً فقط من المعارف اللازمة للقيادة السليمة في تلك الميادين على المستويات العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية. إلا أن المنظمة بحاجة، من أجل الوفاء بمهامها وتلبية احتياجات الأعضاء فيها، إلى معرفة المكان الذي يمكن استخلاص هذه المعارف منه وكيفية الوصول إليها. والسبيل الوحيد إلى ذلك سيكون عبر شراكات استراتيجية محكمة التركيب ومعمّرة ومستدامة.

874- ويمكن أن تساعد تلك الشراكات أيضا المنظمة في الخروج من أحد جوانب الضعف التي تعاني منها الآن- وهي أنها غير معروفة بصورة عامة، ولا تعتبر، بصفة خاصة، مورداً فعّالاً للمعارف الدولية عن الأغذية والزراعة والتنمية الريفية وإدارة الموارد الطبيعية. غير أنه يتعين أن يكون مفهوما بوضوح أن التقدم في تعزيز دور المنظمة في النظام الدولي وتدعيم شركائها مع مختلف الكيانات الهامة لن يتسنى تحقيقه دون الموافقة على التغييرات الرئيسية المقترحة في هذا التقييم الخارجي المستقل وتنفيذها. فإذا تحققت هذه التغييرات وترافقت مع التزام سياسي رفيع المستوى من الإدارة العليا<sup>154</sup> بالسعي وتشجيع فرص العمل مع الشركاء الرئيسيين على المستويات العالمية والإقليمية والقطرية، يمكن أن تتوقع المنظمة جني منافع كبيرة. فسوف تدعم الشراكات المنظمة بوصفها منظمة للمعارف على المدى الطويل وتساعد على استعادة احترام المجتمع الدولي بطرق تحقق عائداً من الناحية المالية كذلك. والتوصيات الواردة أدناه عبارة عن خطوات صغيرة يمكن أن تساعد على ذلك، إلا أن فائدتها ستكون محدودة للغاية إذا اتخذت بمعزل عن هذا المنظور العريض.

<sup>154</sup> هذا هو أحد الدروس المكتسبة من تقييم المنظمة للشراكات والتحالفات، الفقرة 16 من الموجز التنفيذي، والتوصية 9، والدرس رقم 1، الفقرة 211.

875- غير أنه يتعين أن يكون مفهوماً أن للشراكات تكاليف وأن الكثير منها يحقق درجة عالية من مردودية التكاليف. والعادة الحالية السائدة في بعض الدوائر باقاة الشراكات من أجل الشراكة فحسب، تشكل خطراً بسبب تكاليف المعاملات الجسيمة التي قد تترتب عنها من أجل تحقيق أهداف غير واضحة- كما يتضح في بعض المجالات التقنية (انظر الإطار 5-2).

### التوصيات

#### عام

876- **التوصية 1.5:** يتعين الإدراك، لدى وضع الاستراتيجية التي تشمل المنظمة بأكملها التي أوصى بها التقييم الخارجي المستقل، ولدى القيام بوضع أولويات التزامات المنظمة، أن هناك الآن الكثير من العناصر الفاعلة الأخرى في المجالات التي كانت تستأثر بها المنظمة وحدها في السابق. ويتعين على المنظمة أن توسع نطاق رؤيتها إذا كانت ترغب في التأثير في إدارة الزراعة في القرن الحادي والعشرين. ويسند ذلك أهمية كبيرة لتعزيز الشراكات والتحالفات استناداً إلى الميزة النسبية والسعي إلى زيادة الفعالية والكفاءة. وبإمكان المنظمة، استناداً إلى دروس وتوصيات تقييم شراكات المنظمة وتحالفاتها، أن تعدّ استراتيجية شراكة على مستوى المنظمة ككل من أجل (1) بناء ثقافة شراكة أقوى داخل المنظمة بحيث تكون جزءاً من طريقة اضطلاعها بالأعمال عوض أن تكون لاحقة لها، و(2) التشجيع على اعتماد نهج استراتيجي بقدر أكبر وأقلّ تشتتاً لإطلاق الشراكات وتنفيذها وتقييمها. كما سينبغي أن تراعي الاستراتيجية الكثير من الدروس العامة المستفادة من محاولات تطوير الشراكات خلال السنوات العديدة الماضية. ويقترح التقييم الخارجي المستقل كنقطة انطلاق الدروس الخمسة المبينة في الإطار 5-2.

## الإطار 5-2

بعض الدروس المتعلقة بالشراكة التي ينبغي أخذها في الاعتبار في استراتيجية المنظمة<sup>155</sup>

كان هناك تركيز مفرط على الشراكات في حد ذاتها مع إقرار طفيف بأن الشراكات قد تتسبب في تكاليف معاملات مرهقة. فالشراكات قد لا تكون فعالة من الناحية التكاليفية تماماً مثلما يمكن أن تحقق مردودية تكاليفية. فالكثير من الجهات المانحة تطلب بل وتصر على الشراكات دون أن تدرك أبداً لما تعنيه وتقصده حقيقة من حيث المنافع مقابل التكاليف.

تبين الشراكات الأخيرة في مجال التنمية الدولية عن وجود اتجاه نحو العمل بدافع من مفاهيم غير محددة نسبياً مثل "الشمولية" و "المشاركة" و "الصوت". وقد تكون هذه الأفكار في أعلى مستوى من الأهمية إلا أنها اتجهت إلى لفت الأنظار بعيداً عن التفاصيل المرهقة اللازمة لنجاح الشراكات. فكما يقول المثل القديم، فإن الشيطان يقبع في التفاصيل، والتفاصيل تحتاج إلى توصيف للأهداف الواضحة والاتفاق على الميزة النسبية لكل طرف من الأطراف في اتفاقات الشراكة وجهودها.

ثمة قضايا ومشاكل رئيسية في الشراكات تتعلق بعدم اتساق السلطة، والنفوذ والقدرات والخبرات والمصادقية، إلا أنه نادراً ما يتم التعامل معها بصورة مباشرة وبشفافية. وكانت حصيلة ذلك أن الشراكات الإنمائية الدولية كثيراً ما تخلق مظهر المساواة الذي لا يوجد أبداً والذي يؤدي إلى الإصابت بحبيبة الأمل والإحباط والرفض. ويمكن أن يتسبب مظهر المساواة هذا في حيرة خاصة للقطاع الخاص الذي تميل "ثقافة الأعمال" التي يعتنقها إلى بلورة أشكال عدم الاتساق هذه عند بداية أية شراكة وإلى أن يضع نظاماً لهذه الأشكال أو ينظمها عن طريق الأدوات القانونية والمالية. وقد يكون المبدأ المهيمن في التنمية الدولية المعروف باسم "عالمية شراكة الأنداد" سامياً في نواياه، إلا أنه يتجنب التعامل مع الحقائق الأساسية. وهو يحتاج إلى تعديل لتلبية احتياجات كل تطبيق محدد. وقد يكون هذا الدرس مهماً بصورة خاصة للمنظمة لدى بنائها الشراكة في نطاق "أمم متحدة واحدة" على المستوى القطري.

يتعين كقاعدة أساسية تجنب ترتيبات الشراكة العمومية. إذ ينبغي أن تكون الشراكات محددة الوظيفة والهدف، وينبغي عدم الدخول فيها إلا على أساس اتفاقات نفعية مسبقة مقيدة بقواعد محددة وتقسيم متفق عليه للعمل.

تضمنت أنجح الشراكات بين منظمات متعددة الأطراف ومنظمات المجتمع المدني اتفاقات مسبقة بشأن نواتج محددة وبشأن كيفية تقاسم هذه النواتج واتفاقات محددة الوقت تتضمن تحديداً للمسؤوليات المتبادلة وخطط عمل واستراتيجية إنهاء متفق عليها.

<sup>155</sup> مستخلص بتصريف من التقييم المستقل للجان الشراكة في الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية من إعداد K.Bezanson، أبريل/ نيسان 2004.

877- **التوصية 2.5:** ينبغي، حسب المناقشة التي تمت في الفصل الرابع، أن تشمل عمليات الأجهزة الرئاسية شركاء المنظمة بقدر أكبر، بما في ذلك في وضع الاتفاقات ذات الصلة بدور الحوكمة العالمية التي تضطلع بها المنظمة واللازمة لها. وإذا ما أرادت المنظمة أن تؤدي دوراً مجدياً وفعالاً في مجال الحوكمة وتحديد موقع الزراعة والأمن الغذائي في النظام المتعدد الأطراف المتغير، فعليها إذن أن تعطي الأولوية للشراكات كوسيلة لزيادة التأثير والارتقاء التدريجي وتحقيق الكفاءة والفعالية، بالإضافة إلى مواجهة التحديات القطاعية العديدة التي يواجهها هذا القطاع. وينبغي أن يستمر إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص، بصورة رسمية وغير رسمية، في عمليات الأجهزة الرئاسية حيث تساهم في وضع السياسات والاتفاقات العالمية السليمة والحصريّة.

#### 878- **التوصية 3.5: الأمم المتحدة**

الحرص بالنسبة إلى شراكات المنظمة - من خلال ترتيبات تعاون وآليات تنسيق بين الوكالات والتفاعل مع الأجهزة الحكومية الدولية في الأمم المتحدة - على أن تساعد على تأدية المهمة المنوطة بالمنظمة وأن تساهم، في المقابل، في منظومة الأمم المتحدة ككل. وينطوي هذا تحديداً على:

- (أ) الترويج لنموذج الشراكة التعاونية من أجل الغابات باعتبار ذلك وسيلة مفيدة لمعالجة القضايا الرئيسية وتوفير فرص لإقامة الشبكات؛
- (ب) تعزيز الشراكات التي تقلل من دور المنظمة المباشر في التنفيذ حيثما تكون أقل قوة؛
- (ج) تدعيم الفرص الخاصة بإقامة شراكات حقيقية على المستوى القطري من خلال تفويض ممثلي المنظمة القطريين باتخاذ القرارات بشأن المضمون والميزانية؛
- (د) تشجيع قيام شراكات موجهة نحو النتائج تستند إلى مواطن القوة المقارنة في كيانات منظومة الأمم المتحدة التي يمكن المنظمة أن تؤدي دوراً ريادياً فيها أو أن تتولى التيسير أو المشاركة؛
- (هـ) مواصلة المساهمة في الإصلاحات في الأمم المتحدة والمساعدة على وضع سياسات منظومة الأمم المتحدة بواسطة آليات التنسيق بين الوكالات؛
- (و) تأدية دور بناء في المبادرات الرامية إلى تقديم دعم متضافر وفعال أكثر من منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، مع الاعتراف بالحاجة إلى ضمان: الملكية الوطنية والتنسيق؛ بناء نظم وطنية واستخدامها والتدرج في الشراكات بما يتخطى منظومة الأمم المتحدة (كالشراكات الثنائية والمؤسسات المالية الدولية وشبكات المنظمات غير الحكومية).

#### 879- **التوصية 4.5: الوكالات التي اتخذت من روما مقراً لها:**

- (أ) ينبغي أن تستمر الوكالات الثلاث في العمل معاً من أجل دمج الخدمات المشتركة في روما، بما في ذلك، وفي أسرع وقت ممكن، تكنولوجيا المعلومات وتطبيقات الاتصالات التي يمكن تشغيلها في إطار الملكية المشتركة، ومنها مثلاً منصة نظام إدارة المكتبات ومتى أمكن التخطيط لموارد المؤسسات؛
- (ب) ينبغي أيضاً أن تضطلع - وأن تشجعها الأجهزة الرئاسية على ذلك - بجهود طموحة أكثر في مجال الشراكات الاستراتيجية والبرامجية، بما في ذلك:



- (1) التمثيل المشترك في المكاتب الميدانية مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (وفي أمريكا اللاتينية، مع معهد البلدان الأمريكية للتعاون في مجال الزراعة)؛
- (2) ضمان التآزر مع برنامج الأغذية العالمي على المستوى التقني الذي يمكن أن يشمل الانذار المبكر وعمليات تقييم الأغذية والتغذية وقضايا السياسات في شبكات السلامة والمعونة الغذائية؛
- (3) ضمان التآزر مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بشأن طائفة عريضة من منصات العمل التقنية، بدءاً بالشؤون التمويلية في الريف وصولاً إلى الأعمال الزراعية والمساواة بين الجنسين وبما في ذلك وضع المشاريع والاشراف وحوار السياسات على المستوى الوطني؛
- (ج) وإقامة استراتيجية مشتركة للاتصال والدعوة مع برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (انظر أيضا التوصية 10.5).

880- التوصية 5.5: البنك الدولي والمؤسسات المالية الدولية (تمت أيضاً دراسة شراكات المنظمة مع البنك الدولي والمؤسسات المالية الدولية في الفصل الثالث، وترد فيه أيضاً التوصيات ذات الصلة).

881- التوصية 6.5: الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية: انتهت منذ فترة طويلة مناقشات جادة على مستوى الإدارة العليا والأجهزة الرئاسية في كل من المنظمة والجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية بشأن تكوين ائتلاف حقيقي يعنى بالزراعة والتنمية الريفية وتوفير المعارف ونقلها. وسوف تشكل المنظمة والجماعة الاستشارية العنصر الأساسي في هذا الائتلاف، إلا أنه سيكون مفتوحاً لشراكات أوسع نطاقاً بكثير. وقد يكون بالإمكان اكتساب دروس من الاتفاق الذي تحتفظ بموجبه المنظمة بالموارد الوراثية الخاصة بالجماعة الاستشارية أمانة بوصفها منفعة عامة عالمية.

882- التوصية 7.5: المنظمة العالمية لصحة الحيوان: لقد حان الوقت أيضاً لكي تدرس المنظمة والمنظمة العالمية لصحة الحيوان إمكانيات إقامة علاقات أوثق يمكن أن تتضمن دمج أمانتيهما (ولكن ليس هياكلهما الإدارية) بشأن صحة الحيوان. وينبغي أن تتضمن الدراسة الاهتمام بسبل ووسائل التعاون المشترك بشأن متطلبات الحوكمة العالمية في مجال صحة الحيوان.

883- التوصية 8.5: المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية:

- (أ) تحديث سياسات وإجراءات المنظمة، وتوسيع نطاق تدفق المعلومات للمساعدة في توعية موظفي المنظمة بأهمية، ومنافع- وأيضاً مخاطر- الشراكات مع المنظمات غير الحكومية. وينبغي أن تعترف السياسات بأن الشراكات القائمة على الاحترام المتبادل يمكن أن تساعد المنظمة على اكتساب قدر أكبر من الظهور و المصادقية المهنية على المستويات العالمية والوطنية والمحلية. وينبغي أن تركز

- بصورة خاصة على إقامة الشراكات مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ذات الاهتمام والخبرات القوية في المجالات الريفية؛
- (ب) ينبغي أن يكون لدى المنظمة أيضا برنامج تدريبي نشط للمنظمات غير الحكومية المعنية بالبيئة والمهتمة بالتزام المنظمة بالبيئة في إدارة الزراعة والموارد الطبيعية؛
- (ج) يتعين أيضا أن تواصل المنظمة تعزيز تعاونها مع المنظمات غير الحكومية في حالات الطوارئ، بما في ذلك تعميق العلاقات على أساس استراتيجية واضحة، مما يؤدي إلى زيادة القبول والشرعية لدور المنظمة في مجال التنسيق؛
- (د) في حين أن حملات التوعية العامة تكتسي أهمية وتحتاج إلى دعوة واسعة، ينبغي للمنظمة أن توقف مشاريع تليفود حيث أنها غير فعّالة إلى حد كبير في تحقيق أهدافها وباهظة التكلفة ومرهقة في إدارتها، سواء بالنسبة للممثلين القطريين للمنظمة أو للمستفيدين منها؛
- (هـ) ينبغي أن تسعى المنظمة إلى جذب ممثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى عمليات السياسات الوطنية التي تيسرها المنظمة؛
- (و) تفويض الممثلين القطريين للمنظمة باتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع والميزانيات التي ستمكّن من تشكيل روابط مع المنظمات غير الحكومية بشأن المصالح المشتركة.

884- **التوصية 9.5: القطاع الخاص:** وضع استراتيجية مؤسسية واضحة وإطار لسياسات العمل مع القطاع الخاص، بما في ذلك على وجه الخصوص الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والعمل على تعزيز الفهم لدى موظفي المنظمة بشأن الأدوار المتنوعة والتي تتزايد أهميتها التي تضطلع بها الشركات الخاصة في مجال التنمية الزراعية. والتركيز على فرص إقامة الشراكات في مجالي الزراعة والتنمية الريفية مع أعضاء الميثاق العالمي للأمم المتحدة.

885- **التوصية 10.5: الاستراتيجية المؤسسية بشأن الاتصالات والدعوة:** ينبغي وضع هذه الاستراتيجية ضمن شراكة وثيقة مع العناصر الفاعلة الرئيسية في المجتمع المدني والقطاع الخاص وأجهزة الإعلام وغيرها من المنظمات النظرية. وينبغي على وجه الخصوص، أن تعمل الوكالات الموجودة في روما معا من أجل وضع استراتيجية مشتركة للاستفادة من يوم الأغذية العالمي وغيره من المناسبات في الترويج لزيادة الفهم لقضايا الأغذية والزراعة الحرجة- ولهذه الوكالات بحد ذاتها.

## الفصل السادس: تحديد وضع المنظمة من حيث ثقافتها وتنظيمها وهيكلها<sup>156</sup>

### الثقافة التنظيمية للمنظمة

886 - من الاستنتاجات الرئيسية المستمدة من دراسات المؤسسات، سواء كانت في القطاع الخاص أو القطاع العام أو القطاع الطوعي، أن ثقافة أي منظمة تمثل لب نجاحاتها أو إخفاقاتها. وقد كان ذلك أمراً محورياً في النظرية التنظيمية منذ أوائل أربعينيات القرن الماضي على الأقل.<sup>157</sup> وقد أصبح ذلك ركيزة أساسية في تمحيص المنظمات وفي محاولات تحسين أدائها<sup>158</sup>. ويستند هذا القسم من أقسام التقرير إلى هذا العمل وإلى البحوث الأوسع نطاقاً بشأن الثقافة والهيكل التنظيميين في المؤلفات التي تتناول الإدارة.

887 - وتشمل مصادر البيانات الأساسية لهذا الفصل أدوات عديدة، من بينها مسح شمل جميع موظفي المنظمة الذين يعملون بموجب مختلف أشكال عقود المنظمة، بدءاً من التعيينات الدائمة وانتهاءً بالاستشاريين. وتضمن المسح جمع نوعين متميزين من المعلومات:

(أ) انطوى الأول على استخدام "مُحدّد الحمض الصبغي الخلوي للمنظمات"<sup>159</sup> الذي وضعته مؤسسة BAH، وهو أداة تشخيص موحدة تستند إلى استقطار لزهاء 50 000 مسح من مختلف أنحاء العالم لقطاع الشركات والقطاع الحكومي والقطاع الذي لا يستهدف الربح، بما يشمل المؤسسات الدولية. وقد تمخض ذلك عن أداة مسح قياسية للثقافة التنظيمية. وهذا يتيح لنا أن نقارن الملامح التنظيمية لمنظمة الأغذية والزراعة بالملامح التنظيمية للمنظمات التي توصف بأنها "صحية"، ومن بينها المنظمات التي تعمل في القطاع الذي لا يستهدف الربح ("التي توجهها رسالتها").

(ب) استتبع النوع الثاني استبياناً منظماً مكوناً من 83 سؤالاً وضعت تحديداً من أجل التقييم الخارجي المستقل استناداً إلى الأدوات المستخدمة في مؤسسات دولية أخرى (منها مثلاً البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي). ثم تُقارن ديمغرافيات المجيبين على استبيان المسح بديمغرافيات المنظمة بوجه عام ضماناً لكون الأجوبة تمثل المنظمة<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> ورقة عمل أعدها Ernest Wilson Kurt و Vanessa Bertel i.

<sup>157</sup> انظر، مثلاً، Lewin, Kurt, 1947. "Group Decision and Social Change," in T. N. Newcob and E. L. Hartley, eds., 1947. *Readings in Social Psychology*. Troy, Mo.: Holt, Rinehart, and Winston.

<sup>158</sup> Peter Senge et al (1994) *The Fifth Discipline Fieldbook*, Doubleday, New York.

<sup>159</sup> نود أن نشكر مؤسسة BAH لسماحها لنا بأن نستخدم مسحها المعياري ولساعدتها لنا في إجراء تحليل لصالح المسح وتوفير مقارنة بالمنظمات المعادلة في قاعدة بياناتها العالمية.

<sup>160</sup> كانت أجوبة العاملين في الميدان أكثر من أجوبة العاملين في المقر الرئيسي. ومن بين العاملين في الميدان كانت أجوبة العاملين في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ أكثر من أجوبة العاملين الميدانيين في مناطق أخرى. وكانت أجوبة الرجال أكثر من أجوبة النساء.

888 - وقد صدر تكليف بإجراء مسح مستقل بشأن قضايا الجنسين داخل منظمة الأغذية والزراعة كمنظمة.

889 - وجرى لاحقاً اختبار لجميع البيانات التي جُمعت وجرى التحقق منها بواسطة:

- (أ) مناقشات منظمة لمجموعات تركيز ضمت حوالي 190 موظفاً.  
 (ب) مقابلات للتحقق من الصحة، في أعقاب نتائج الخطوة المذكورة آنفاً واستناداً إليها، مع "مخبرين أساسيين"، من بينهم كبار موظفي المنظمة والممثلين الدائمين لديها.

890 - ويعرض قسم الثقافة هذا أولاً عدداً من النتائج التي تتسم بدرجة كبيرة من العمومية وتميّز بين مختلف العاملين داخل المنظمة. ثم يعرض تشخيصاً محدداً ملامح الحمض الصبغي الخلوي المعياري لتقديم صورة عامة للمؤسسة. ويلى ذلك بدراسة ثقافة المنظمة، عاملاً خلال الهيكل وبادئاً بعرض عام لموظفي المنظمة من زاويتي التحفيز والرضا الوظيفي. ثم يتواصل بعرض قضايا العمل بروح الفريق، والكادر الإداري، والقيادة، و الخصائص الثقافية اللازمة لمنظمة معارف فعالة.

#### ملاحظات عامة

891 - مثلما تبين في منظمات أخرى، ظهرت بوضوح من دراستنا مجموعات عديدة متميزة. وتُميز المجموعة بين المقر الرئيسي والميدان. وقد كان المجيبون على استبيان المسح والمشاركون في مجموعات التركيز في الميدان أكثر إيجابية وأملاً باستمرار فيما يتعلق بمنظمة الأغذية والزراعة من زملائهم الذي يعملون في المقر الرئيسي. وعلى مستوى المديرين والموظفين من الفئة الفنية، يبدو الاختلاف حاداً للغاية، فقد أعرب 80 في المائة من المجيبين في المقر الرئيسي عن تشاؤمهم بشأن ثقافة المنظمة وقدرتها على أن تتغير، وذلك بالمقارنة بنسبة لا تتجاوز 30 في المائة من المجيبين في الميدان. وأبدى الموظفون الذين لا يعملون في المقر الرئيسي مزيداً من الإحساس بالفخر لكونهم يعملون في خدمة المنظمة؛ وهم أكثر رضا عن حقوقهم المتعلقة باتخاذ قرارات وعن بيئتهم الإدارية؛ ولديهم قدر أكبر من الثقة في الإدارة العليا.

892 - وهذا الانقسام ليس قاصراً على منظمة الأغذية والزراعة؛ فقد توصل مسح مماثل أجراه البنك الدولي<sup>161</sup> إلى نفس النتيجة. ويمكن افتراض أن "البُعد يؤدي إلى الافتتان" وأن زيادة تركيز المكتب الميداني على اتخاذ تدابير ووجود روح رفاقية أكبر في الأغلب في المكتب الصغير يهيئان بيئة للعمل تكون أكثر إشباعاً. فعلى سبيل المثال، كان المجيبون على استبيان المسح الذين يعملون مباشرة تحت إمرة موظف فني وطني في مكتب قطري هم الأكثر إحساساً بالرضا عن المستوى الذي تُتخذ القرارات عليه.

893 - والفارق الثاني الحاد هو الفارق بين موظفي فئة الخدمات العامة وموظفي الفئة الفنية. فموظفو فئة الخدمات العامة يعربون عن مستويات عالية من الاستياء من موظفي الفئة الفنية على أساس أنهم لا يؤخذون في الاعتبار، وأن مساهماتهم لا تُقدّر، وأن أصواتهم لا تُسمع. ويتعلق تمييز ثالث بالموظفين على أعلى مستويات المنظمة المسؤولين أمام المدير العام<sup>162</sup>، الذين يكونون أيضاً على أكبر اتصال بالأجهزة الرئاسية. فالمجيبون في هذه الفئة سجلوا، كمجموعة، أعلى الدرجات (إلى جانب إدارتي الغابات والتنمية المستدامة) في تأييد ضرورة إحداث تغيير كبير (وعاجل) في ثقافة

<sup>161</sup> World Bank staff survey 1997.

<sup>162</sup> تُعرّف في سياق تقرير التقييم الخارجي المستقل بأنها مكتب المدير العام والمكاتب المستقلة التابعة مباشرة للمدير العام.

المنظمة. إلا أنهم في الوقت ذاته، رداً على سؤال عما إذا كانوا يؤمنون بإمكانية تحقيق تغيير تنظيمي حقيقي، أعربوا عن أكبر قدر من التشكك.

894 - وأخيراً، ترى غالبية كبيرة من الموظفين أن عملية صنع القرارات في المنظمة يسيطر عليها الذكور، وبخاصة في المقر الرئيسي. فعلى وجه الإجمال، يبلغ عدد الموظفين الذين يرون أن أصوات النساء تُسمع بدرجة أقل مما تُسمع أصوات الرجال في عملية صنع القرار ضِعْف الموظفين الذين لا يرون ذلك، وتزيد نسبة النساء اللاتي يعتنقن هذا الرأي زيادة أكبر كثيراً عن الرجال (76٪ إلى 52٪). علاوة على ذلك، أعربت أعلى نسبة مئوية من التعليقات الخطية المفتوحة (24٪ من المجموع) عن القلق لعدم وجود نساء في المواقع العليا.

#### مسح مؤسسة BAH

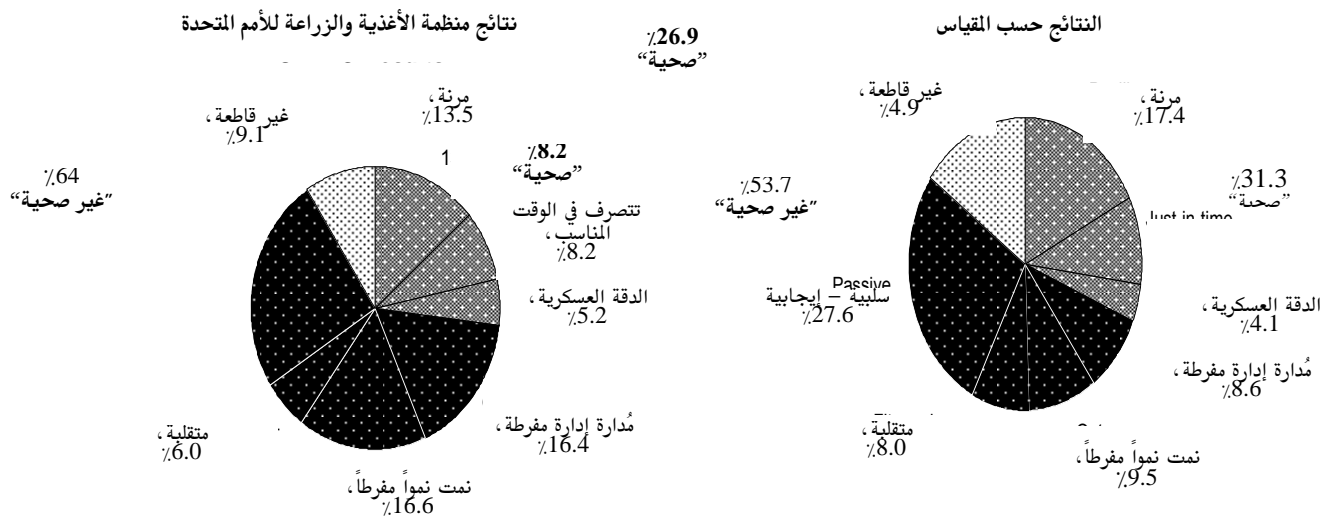
895 - يستند مرتسم مؤسسة BAH للقياس إلى سبعة تصنيفات لثقافة المنظمات، توصف أربعة منها بأنها "صحية" وتوصف ثلاثة منها بأنها "غير صحية". ومن السمات الهامة لهذه الأداة أنها ابتعدت عن التصنيفات البسيطة للمنظمات كمنظمات هرمية مقابل منظمات تشاركية، أو كمنظمات مفتوحة مقابل منظمات مغلقة. ويرد في الشكل 6-1 أدناه بيان الفئات السبع ووصفها.

الشكل 6-1: الأنواع الرئيسية للمنظمات حسب مُحدد سمات الحمض الصبغي الخلوي للمنظمات<sup>163</sup>

"الملامح غير الصحية"	
المنظمة السلبية - المكافحة	"الجميع متفقون، ولكن لا شيء يتغير". متجانسة وتبدو خالية من الخلافات؛ وتبني توافقاً في الآراء بسهولة، ولكنها تجاهد من أجل تنفيذ خطط متفق عليها
المنظمة التي تتصرف في الوقت المناسب	"تنجح بمعجزة". مستعدة للتغيير ولكن ليس دائماً؛ ويمكن "أن تتغير بسهولة" عند الضرورة، دون أن تغيب عن بصرها الصورة الكبيرة
المنظمة التي تخضع لإدارة مفرطة	"نحن من مؤسسة، ونحن هنا لكي نساعد". وجود طبقات متعددة للإدارة يؤدي إلى "شلل تحليلي"؛ وبيئة بيروقراطية وسياسية إلى حد كبير
منظمة ذات دقة عسكرية	"تطير المعلومات". ويقف وراؤه في الغالب فريق صغير معني من كبار الموظفين؛ وتنجح من خلال التنفيذ الفائق وكفاءة نموذجها التشغيلي
المنظمة التي زاد حجمها أكثر مما يجب	"الأيام الخوالي الجيدة تواجه عالماً جديداً شجاعاً". تكون المنظمة أكبر وأبعد من أن يسيطر عليها بفعالية فريق صغير؛ ويظل عليها تفويض سلطة صنع القرارات
منظمة مرنة	"جيدة قدر المستطاع". مرنة بدرجة تكفي للتكيف بسرعة للتحويلات في السوق الخارجية، ولكنها تركز مباشرة على استراتيجية أعمال متسقة وتوحد صفوفها وراء تلك الاستراتيجية
منظمة مذبذبة	"فلندع 1 000 زهرة تتفتح". تضم عشرات من الموظفين الأذكاء المتحمسين والموهوبين الذين نادراً ما يبذلون جهداً في نفس الاتجاه في نفس الوقت

896 - واستناداً إلى هذا، تبين أن الملامح التنظيمية لمنظمة الأغذية والزراعة غير صحية أكثر مما هي صحية وأنها أقل صحية من المنظمة الوسط حسب متوسط مقاييس مؤسسة BAH استناداً إلى 50 000 مجيب. فنسبة قدرها سبعة وعشرون في المائة من ملامح المنظمة يتضح أنها "صحية" (بالمقارنة بنسبة قدرها 31 في المائة حسب متوسط مقاييس مؤسسة BAH)، وأن نسبة قدرها 64 في المائة "غير صحية" (بالمقارنة بنسبة قدرها 54 في المائة حسب متوسط مقاييس مؤسسة BAH)، أما النسبة المئوية المتبقية وهي تسعة في المائة فهي غير قاطعة.

الشكل 6-2: مقارنة بين الملامح التنظيمية للمنظمة والمقياس العام في



897 - ويتضح أن الملامح الوسط بين جميع المنظمات حسب مقياس مؤسسة BAH هي ملامح سلبية - إيجابية بدرجة عالية نسبياً ولا تحيد منظمة الأغذية والزراعة عن المقياس بأكثر من درجتين في المائة. ولذا فإن هذا الجزء من الملامح بحد ذاته ينبغي ألا يُعتبر هاماً أهمية خاصة. إلا أن المنظمة تسجل درجات أعلى كثيراً في الفئات التنظيمية من حيث النمو نمواً مفرطاً و الإدارة المفرطة. ويوجد تشابه كبير بين ملامح النمو المفرط والإدارة المفرطة ويكونان عادة متلازمين، وبخاصة عندما تكون الحياة الوظيفية في المنظمة تركز أساساً على التقدم الهرمي أكثر مما تركز على التحرك الأفقي. ويشير هذان الملمحان، عندما يقترنان بملامح السلبية - الإيجابية إلى منظمة تحتاج إلى تغييرات تنظيمية وإدارية.

898 - وبالمقارنة بمقياس "وجود رسالة هي الوجهة" الخاص بمؤسسات BAH، تقترب ملامح منظمة الأغذية والزراعة شيئاً ما إلى المتوسط ولكنها تظل أعلى كثيراً في فئتي الإدارة المفرطة والنمو المفرط. والاختلاف يفسره كون الفئة المقارنة المتمثلة في المنظمات التي توجهها رسالة تشمل منظمات غير حكومية أصغر كثيراً تسجل درجات عالية من حيث "التقلب"، وهو نتيجة منطقية لنوعها كمنظمة.

899 - والخصائص النمطية للمنظمة التي تنمو نمواً مفرطاً هي، كما تعرّفه مؤسسة BAH، ما يلي:

- (أ) أنها أكبر وأعقد من أن يديرها فريق صغير إدارة فعالة. وهي تحتاج إلى توزيع ونشر النفوذ والسلطة وصنع القرار إذا كان المراد لها أن تصبح منظمة فعالة.
- (ب) بالنظر إلى تركُّز النفوذ عند القمة مع كون المعلومات لا مركزية، تكون المنظمة المفرطة النمو عادةً أبطأ في الاستجابة لتطورات السوق و/أو للتغيرات الخارجية الأخرى الهامة.
- (ج) تُعنى الإدارة العليا بقضايا كثيرة للغاية بينما يفتقر المديرون الموضوعيون إلى سلطة صنع القرار و/أو الحوافز والمعلومات اللازمة لاتخاذ قرارات صائبة.
- 900 - أما الخصائص النمطية للمنظمة التي يوجد إفراط في إدارتها فهي ما يلي:

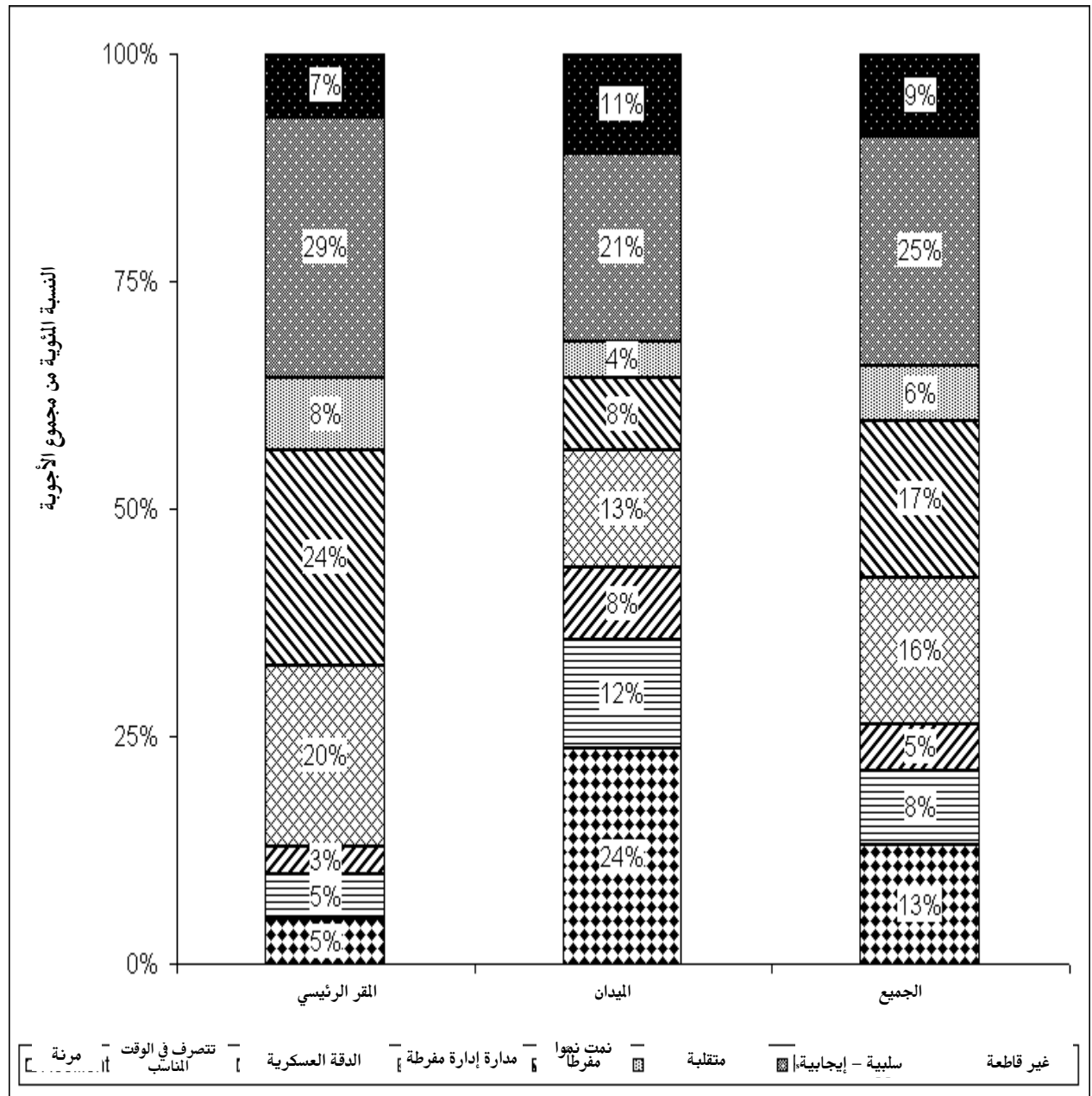
- (أ) يؤدي عدم وجود تنقلات أفقية في الحياة الوظيفية إلى وجود طبقات إدارية مصطنعة متعددة مما يتسبب في "شلل تحليلي".
- (ب) تتسم بالبيروقراطية وتكون بيئتها سياسية إلى حد شديد.

901 - وأخيراً، تُوجز خصائص المنظمة السلبية - الإيجابية على النحو التالي:

"تكون مكاناً ودوداً للعمل، والناس فيها متجانسون ... ولكن في نهاية اليوم تفشل حتى أفضل المقترحات في الحصول على قوة سحب. و "المنظمات" تكون حافلة بأشخاص أغلبهم ذوو نوايا حسنة ولكنهم ضحايا عمليات وسياسات معيبة. وتؤدي عادة محاولات غير متحمسة تماماً أو غير مدروسة دراسة جيدة لتحقيق اللامركزية إلى وجود طبقات متعددة من المديرين، يتزايد عدم وضوح سلطتهم فيما يتعلق بصنع القرارات. وفي هذه المنظمات لا تُتداول المعلومات بحرية ... والتحرر من هذا النمط صعب؛ ووجود تاريخ طويل من رؤية تجاهل المبادرات المشتركة ثم زوالها يجعل الناس ساخرين." 164

902 - وكما هو الحال في قسم الاستبيان الخاص بمنظمة الأغذية والزراعة تحديداً، يبيّن أيضاً مرتسم الملامح الخاص بمؤسسة BAH وجود اختلاف كبير بين موظفي المقر الرئيسي للمنظمة وموظفيها الميدانيين (انظر الشكر 6-3 أدناه). وبينما تختلف إلى حد ما فقط الأوزان المرجحة لمعظم الملامح الخاصة بمؤسسة BAH ما بين الميدان والمقر الرئيسي، يصنّف الموظفون الميدانيون المنظمة تصنيفاً أعلى من حيث "المرونة" (بحيث يعطونها وزناً مرجحاً نسبته 24٪ بالمقارنة بنسبة لا تتجاوز 5٪ من قِبَل موظفي المقر الرئيسي)؛ يقل مقابل ذلك تصور الموظفين الميدانيين أن المنظمة "نموها مفرط" (بحيث يعطون وزناً مرجحاً نسبته 8٪ بالمقارنة بنسبة قدرها 24٪ من قِبَل موظفي المقر الرئيسي). وعند تحليل البيانات على حدة بالنسبة للموظفين الميدانيين وللموظفي المقر الرئيسي، تدرج ملامح المقر الرئيسي بدرجة كاسحة (80٪) ضمن الفئة "السلبية" مع كون النسبة المتبقية تنقسم بين 13٪ إيجابية و 7٪ غير قاطعة. وفيما يتعلق بالموظفين الميدانيين، تنخفض الفئة السلبية إلى 46٪ وترتفع الفئة الإيجابية إلى 44٪ بالمقارنة بالرقمين القياسيين وهما 54٪ و 31٪ على التوالي.

الشكل 6-3: موظفو المقر الرئيسي يرون أن المنظمة غير صحية بدرجة أكبر كثيراً مما يراها الموظفون الميدانيون



#### استقصاء التقييم لآراء الموظفين

903 - جمع الجزء الثاني من المسح الاستبياني بين أسئلة من مسوح أخرى مقبولة بشكل جيد (منها مثلاً مسح موظفي البنك الدولي) وأسئلة أعدت خصيصاً لاختبار مدى الطابع التمثيلي للأقوال المدلى بها للتقييم الخارجي المستقل أثناء المقابلات الأولية التي جرت داخل المنظمة. وقد انقسمت الأسئلة إلى ست فئات هي: مهمتي؛ مجموعة عملي؛ المنظمة ككل؛ الثقافة التنظيمية في المنظمة؛ الرؤية الجديدة للمنظمة؛ حوكمة المنظمة. وتيسيراً لتحديد الدرجات وكفالة أن تكون طريقة القياس طريقة يعول عليها، تطلبت الأسئلة أساساً أجوبة من سبع درجات تتراوح من "لا أوافق بقوة



شديدة" إلى "أوافق بقوة شديدة" أو "لا أعرف أو لا إجابة"<sup>165</sup> وباستثناء قسم الاستبيان الذي يتناول الرؤية الجديدة للمنظمة، كانت الأجوبة المتمثلة في "لا أعرف" أقل كثيراً من 10 في المائة فيما يتعلق بجميع الأقسام. وفيما يتعلق بقسم "الرؤية الجديدة" كانت النسبة المئوية تبلغ 30 في المائة، مما يشير إلى عدم إلمام عدد كبير من موظفي المنظمة في هذا الصدد.

#### الثقافة التنظيمية من منظور الموظفين

904 - التحفيز: تشعر غالبية كبيرة من المجيبين بالفخر بالعمل كموظفين في المنظمة وتدعم أهداف المنظمة. وكما أوجز ذلك أحد الموظفين في مقابلات أجريت على سبيل المتابعة للمسح: "للمنظمة الأغذية والزراعة ولاية تمثل حلمًا"، وهو رأي يشاطره فيه عدد من مجموعات التركيز. وقد وافق أكثر من 93 في المائة من المجيبين بقوة على المقولة التالية: "أؤيد بقوة أهداف المنظمة وغاياتها". وبالنسبة لمقولة: "أشعر بالفخر لكوني موظفًا في منظمة الأغذية والزراعة"، كانت النسبة المئوية 84 في المائة. ويتمثل توافق الآراء الساقط للموظفين على جميع المستويات في أن رسالة المنظمة وأهدافها وغاياتها نبيلة وجديرة بالتزام الموظفين بها التزاماً كاملاً. ومن الواضح أن الحوافز الموجودة لدى الموظفين ترتبط برسالة المنظمة ويرى 72 في المائة من الموظفين أن أشياء أخرى كثيرة إلى جانب الأجر تحفزهم على أداء عمل جيد. وهذه نسبة مئوية أعلى من المقياس العام لمؤسسة BAH وإن كانت أقل بدرجة طفيفة بالمقارنة بالمنظمات التي توجهها رسالة (81 في المائة). وأعطى الموظفون أيضاً، بوجه عام، المنظمة درجات عالية بدرجة معقولة فيما يتعلق بالمقولتين المتعلقتين بالمرأة ("الثقافة التنظيمية تجعل من السهل بالنسبة للمرأة أن تعمل في المنظمة" - 64 في المائة - و "تأخذ المنظمة قضية تحقيق الإنصاف للمرأة في مكان العمل مأخذ الجد" - 62 في المائة)، وإن كان يوجد أيضاً فارق بين الجنسين هنا (فقد كان 50 في المائة من الأجوبة المؤيدة لهذه المقولة هي أجوبة من إناث).

905 - ولكن أجوبة الموظفين عند سؤالهم عن كيفية ترجمة المبادئ العليا للمنظمة إلى نشاط يومي كانت أقل إيجابية بكثير (وترد في الجدول 6-1 أدناه عينة من هذه الأجوبة).

الجدول 6-1: أجوبة المسح الخاص بالموظفين	
النسبة المئوية السلبية	المقولة
59	لديّ درجة عالية من الثقة في الإدارة العليا للمنظمة
64	يمكن أن تؤثر آراء موظفي المنظمة على القرارات التي تتخذها الإدارة العليا للمنظمة
66	توجد ثقة متبادلة في العلاقة بوجه عام بين الإدارة العليا والموظفين
66	المنظمة فعالة في تفويض المستويات السليمة من السلطات والمسؤوليات إلى موظفيها
72	تجري المنظمة التغييرات الضرورية فيها بطرائق تستفيد من مواطن القوة والمواهب الموجودة لدى مواردها البشرية
90	لا يمكن حدوث تغيير إيجابي في الثقافة التنظيمية إلا عندما تحدث تغييرات رئيسية في الطريقة التي تُدار بها المنظمة

<sup>165</sup> لا تتجاوز النسبة المئوية للمجيبين الذين اختاروا عدم الإجابة عن أسئلة محددة 2 في المائة ولذا فإنها لا تؤخذ في الاعتبار لأغراض هذا التحليل.

906 - الرضا الوظيفي: ترى غالبية المجيبين أن وظائفهم تتيح لهم فرصة لاستخدام خبرتهم ومهاراتهم وتدريبهم. ويبدو أن هذا الرضا العام ينشأ من القيمة المتأصلة المعطاة لكون الموظف جزءاً من رسالة المنظمة أكثر مما ينشأ عن الرضا عن التطور الوظيفي. وفي هذا الصدد، يشير الاستبيان إلى وجود إحساس غالب بـ "الحصار" وبرغبات محبطة في الحصول على فرص لزيادة التعلم والتنوع. فعلى سبيل المثال، ترحب نسبة قدرها 79 في المائة من جميع المجيبين بالتنقل داخل المقر الرئيسي وخارجه وترحب نسبة قدرها 82 في المائة بالحصول على فرص للتنقل الأفقي من وظيفة إلى أخرى، حتى إذا كان ذلك يحدث في إطار نفس الدرجة الوظيفية.

907 - ويبدو ما يقرب من 86 في المائة رأياً مفاده أن إدارة الموارد البشرية في المنظمة لا تتيح تنمية قدرات الموظفين. وهذا الشعور نال على وجه الخصوص تأييداً قوياً في تفاعلات مجموعات التركيز. فقد رأى موظفو فئة الخدمات العامة، على وجه الخصوص، أن وظائفهم لا تتيح لهم فرصة كافية للنمو. وفي عصر تتطلب فيه التكنولوجيا المكتبية مزيداً من الموظفين العموميين لكي يتولوا ويتقنوا مهام متعددة شبه فنية، وُجه الانتباه إلى أن 698 من موظفي فئة الخدمات العامة يوصفون بالمصطلح العتيق وغير الدال "كاتب". وفيما يتعلق بالموظفين الفنيين، أبرزت المقابلات مع كثيرين منهم مخاوفهم من أن يصبحوا "عديمي المهارات" في ميدان خبرتهم وذلك بسبب الانعدام النسبي للدعم التدريبي أو لتدابير التطوير الوظيفي اللذين يتيحان لهم العمل كقادة في مهنتهم. وأعرب آخرون عن إحساسهم بالإحباط لأن مجال تخصصهم لم يعد مطلوباً (أو يتدنى بسرعة) في المنظمة. وكما علق أحد الأخصائيين: "عليّ أن أظل في موضعي وأن أقبل أن تتزايد باستمرار عدم أهميتي وذلك لعدم وجود صفقة لإنهاء خدمتي تتيح لي أن أترك المنظمة بكرامة."

908 - رد الفعل إزاء الإصلاحات الأخيرة: فيما يتعلق بالإصلاح توجد انقسامات داخل المنظمة. فالموظفون الميدانيون يؤيدون لها بينما يعارضها موظفو المقر الرئيسي معارضة ساحقة. ومع ذلك، تقتدي النتائج التي أسفر عنها هذا الاستبيان تفسيراً حذراً. فعلى سبيل المثال، وفرت الزيارات للمكاتب القطرية أدلة قاطعة على أن الموظفين الميدانيين بوجه عام لديهم إلمام ضئيل بمقترحات الإصلاح بخلاف أن تلك المقترحات تنطوي على تعزيز العمليات الميدانية، وهو ما يؤيدونه. ومن الناحية الأخرى، يعتبر موظفون كثيرون في المقر الرئيسي، وبخاصة موظفي فئة الخدمات العامة، مقترحات الإصلاح بمثابة تهديدات لاستمرار عمالتهم.

909 - ويكشف مزيد من التحليل لكل من مسح الاستبيان وبيانات المقابلات عن وجود شواغل، بل وحتى عن وجود مخاوف، بل وعن وجود قلق في بعض المجالات، من أن تلحق مقترحات الإصلاح ضرراً بالغاً بل ولا رجعة فيه باختصاصات الفنية الأساسية للمنظمة. إذا يؤكد عدد كبير للغاية من الأخصائيين في المقر الرئيسي في مجالات من قبيل الغابات ومصايد الأسماك وصحة الحيوان والنبات أن المنظمة قد تدنت إلى ما دون مستوى الموارد اللازم للتفوق في هذه المجالات الفنية، وبخاصة في مجال أداء المهام العالمية ومراقبة الجودة التي يجب الاضطلاع بها من المقر الرئيسي. وهم يؤكدون أن زيادة تحقيق اللامركزية على حساب مجالاتهم الفنية ستُسفر، بدون زيادة الموارد زيادة كبيرة، عن فقدان دائم لقدرات المنظمة الفنية وعن تآكل في المزية النسبية الموجودة لدى المنظمة نتيجة لذلك. وهذا القلق موجود على نطاق واسع في المنظمات الشريكة للمنظمة ولدى النظراء الفنيين.

910 - وينبغي ألا تُفسّر هذه المخاوف على أنها رفض للامركزية، بحد ذاتها، وذلك لأن جميع الأخصائيين الفنيين، تقريباً، الموجودين في المقر الرئيسي كانوا جازمين أيضاً بشأن أهمية التدابير التي من شأنها أن تؤدي إلى زيادة الأثر الإنمائي للمنظمة "على الصعيد القطري". وفحوى المسألة يتعلق في نظرهم بالمعوقات من حيث الموارد وبتكلفة الفرصة الضائعة للاختيارات. والعبارة التي ساقها أخصائي فني رفيع الرتبة في المنظمة هي عبارة متعمقة وتصويرية بوجه خاص: لا يمكن للمنظمة أن تحصل على الكعكة وتأكّلها في الوقت نفسه. ولقد أصبحنا بالفعل نعمل بأقصى من طاقتنا بحيث أوشكنا على مرحلة الانهيار... وإذا وُضع الموظفون الفنيون التابعون لي في مكاتب إقليمية فرعية فإننا سننهار تماماً. وأود، بالطبع، أن أرى مزيداً من ... (اللامركزية) ... ولكن هذا لا يكون أمراً له معنى إلا إذا تحقق مع وجود (أخصائيين فنيين) إضافيين ... ولا تستطيع المنظمة أن تواصل التظاهر بأنها يمكن أن تحقق ما هو أكثر بموارد أقل. فنحن نستطيع أن نحقق ما هو أكثر بموارد أكثر، ونستطيع أن نحقق ما هو أقل بموارد أقل، أو نستطيع أن نحقق ما هو أقل بموارد أكثر ولكننا لا نستطيع أن نحقق ما هو أكثر بموارد أقل. وما لم نكن صادقين في هذا... فإن الأمر سينتهي نهاية سيئة للغاية بالنسبة للمنظمة".

911 - وفيما يتعلق بالتشاور بشأن الإصلاحات لا يوجد اختلاف بين المقر الرئيسي والميدان أو بين الموظفين الفنيين وموظفي فئة الخدمات العامة (نسبة قدرها 80 في المائة من الموظفين ترى أنه لا يوجد إلا قدر ضئيل من التشاور أو لا يوجد أي تشاور على الإطلاق). وبناء على ذلك، لا يوجد قدر كبير من الإحساس بالملكية الجماعية.

912 - ويوجد أيضاً توافق آراء ساحق بين الموظفين (96 في المائة، أو 1 187، من بين 1 233 موظفاً أجابوا عن أسئلة الاستبيان) مفاده أن إجراء تغيير كبير في التنظيم وفي الثقافة المؤسسية شرط مسبق لنجاح الإصلاحات ولتحقيق المنظمة رسالتها. ولا يوجد، بالطبع، أي نمط واضح ومتفق عليه بوجه عام للتغييرات التي يود الموظفون أن يروها. وعلاوة على ذلك، اتضح أيضاً أن في المقابلات التي أُجريت على سبيل المتابعة وفي مجموعات التركيز أن الرأي الغالب هو أن المنظمة من الصعب أن تتغير. بل إن تعليقاً على التقييم الخارجي المستقل نفسه تكرر كثيراً في المقابلات كان يتمثل في الترحيب بهذا التقييم ولكن مع إضافة أنه، أياً كان ما سيسفر عنه، فإن توصياته لن تصمد أمام عملية الاستعراض وصنع القرار اللاحقة.

913 - العمل بروح الفريق داخل المنظمة: توجد تصورات إيجابية قوية عموماً بشأن كفاءة أفرقة الموظفين أو مجموعات العمل المباشرة. فمقارنة بممثل أجري في البنك الدولي، يبدي موظفو المنظمة مزيداً من التأييد بشأن دائرة عملهم القريبة. وهذا عنصر إيجابي واضح للمستقبل ويمكن أن يتيح فرصة للقيام بمبادرات حقيقية من أسفل إلى أعلى. والعائق هو أن هذه التصورات الإيجابية الواسعة النطاق لا تمتد كثيراً فيما يتجاوز دائرة العمل المباشرة. فتعبيرات الشمول والعمل بروح الفريق تتناقض باضطراد عندما تمتد إلى مستويات الشعب والإدارات ثم إلى الإدارة العليا. ويُبرز القسم التالي من هذا الفصل أوجه الضعف الشديدة في العمل بروح الفريق بين المكاتب الإقليمية، والمكاتب الإقليمية الفرعية، والمكاتب القطرية.

914 - الثقافة الإدارية في المنظمة والقيادة فيها: يكشف مسح التقييم الخارجي المستقل وجود ثقافة إدارية هرمية بوضوح في المنظمة.<sup>166</sup> وهذا ليس شيئاً جديداً وكان موجوداً في المنظمة منذ عدة عقود. وقد تطور نتيجة لعوامل بنيوية ولأسلوب الإدارة. والعوامل البنيوية عديدة وتشمل قنوات الاتصال الرأسية بصفة غالبية، وتقليد العمل في صوامع الذي تعزز في السنوات الأخيرة بفعل التنافس على موارد مالية تتزايد شحنتها، وقلة فرص التنقل الأفقي والتناوب، وأسلوب الإدارة ذاته.

915 - ولقد كانت منظمة الأغذية والزراعة، منذ بدايتها، منظمة تصدر فيها القرارات من أعلى إلى أسفل. وقد وُصف اثنان من أوائل مديريها العاميين، هما Lord Boyd-Orr و B. R. Sen، في أحد التقارير بأنهما أوطوقراطيين.<sup>167</sup> وبالمقارنة، بدأت اليونسكو (حيث كان أول مدير عام لها هو الأكاديمي والكاتب الشعبي في مجال العلوم السير Julian Huxley) كمنظمة تتسم ببيئة مفتوح للغاية. وقد كان Huxley شخصاً يوصف بأنه "مفعم بالأفكار وينقل إلى زملائه عدوى حماسه ولكنه باعترافه هو لم يكن إدارياً جيداً"<sup>168</sup> وتصف تقارير أحدث عهداً<sup>169</sup> كيف وصل المدير العام السابق للمنظمة صوما، بالأوطوقراطية في المنظمة إلى مستويات مرتفعة ارتفاعاً غير عادي. وعلى الرغم من الاتجاه القوي نحو أساليب الإدارة والقيادة في عالم اليوم التي تتسم بشمول الجميع، اكتسبت المنظمة درجة تحمل مرتفعة للإدارة السلطوية من أعلى إلى أسفل.

916 - وقد عُيّن المدير العام الحالي للمنظمة في وقت كانت فيه الهياكل الهرمية الأقدم لإدارة المنظمات تنهار، وبخاصة في المنظمات القائمة على المعرفة من قبيل منظمة الأغذية والزراعة. ومع وجود تكنولوجيات جديدة ومع السرعة التي تنشأ بها المعارف الجديدة، يتوقف نجاح هذه المنظمات على إجراءات تدمج المحتوى المستمد من مصادر متعددة وتحشده لتحقيق أهداف المنظمة وغاياتها. وهي تتطلب ثقافة تعلم لا تشجع على التعليم الفردي فحسب بل تؤدي أيضاً إلى وجود فهم مشترك. وتحتضن هذه المنظمات أيضاً التغيير التطوري المتواصل لكي تديم نفسها في بيئة تتغير باستمرار.<sup>170</sup>

917 - ومن بين الخصائص المحددة للمنظمات الهرمية بشكل مترسخ من قبيل منظمة الأغذية والزراعة مقدار الوقت الذي تستغرقه الاجتماعات الرسمية. ففي خلال المقابلات ومجموعات التركيز كلها، أبدى الموظفون والمديرون على حد سواء تعليقاً سلبياً على مقدار الوقت الذي يقضيه كبار الموظفين في الاجتماع في اللجان. ومع أن الغرض من اللجان الداخلية قد يكون تعزيز الإحساس بالملكية الجماعية وعملية صنع القرار بطريقة تشاركية، يبدو أنها أصبحت تُعتبر في المنظمة، جزئياً على الأقل، وسيلة لتجنب المسؤولية الفردية عن صنع القرار، مما يحد من خضوع الموظفين للمساءلة. وقد حصر التقييم الخارجي المستقل 33 لجنة رسمية في المنظمة، تتطلب غالبيتها مشاركة المدير العام ونائبه أو مساعده

<sup>166</sup> وصفت نسبة قدرها 93 في المائة من الموظفين الذين شملهم المسح الثقافة الإدارية في المنظمة بأنها هرمية وتندرج من أعلى إلى أسفل وصارمة. ولم توافق نسبة قدرها 89 في المائة من الموظفين على مقولة "ثقافة المنظمة مفتوحة وشاملة للجميع".

<sup>167</sup> Weitz, C. 1997. *Who Speaks for the Hungry?*. مؤسسة داغ همرشولد.

<sup>168</sup> Baker, R. H. 1976. *Bibliographical Memoirs of Fellows of the Royal Society*, vol. 22.

<sup>169</sup> انظر Ingram, J Bread and Stones 2007. *Leadership and the Struggle to Reform the United Nations World Food*.

Food Program. BookSurge Publishing.

<sup>170</sup> انظر Senge, P. 1990. *The Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*. Doubleday, New York

فيها. وقد انقسمت هذه اللجان إلى ثلاث فئات هي: لجان الإدارة (التي يوجد تسع منها)، واللجان الإدارية (12 لجنة) واللجان التي تتناول الرعاية الاجتماعية والمسائل المتعلقة بالموظفين (12 لجنة). ولم يعلق التقييم الخارجي المستقل على الفئة الأخيرة لأن الحاجة إلى هذه اللجان تجسّد وجود حوار متواصل بين الإدارة والموظفين وهو ما لا يندرج ضمن اختصاصنا. ويوجد تحت هذه البنية سلسلة من اللجان الفرعية التي تشمل مستويات العمل للإدارة وموظفين فنيين محددين، وهي مستويات يرأسها أيضاً مساعدو المدير العام.

918 - ويرأس المدير العام لجنتين تشكّلان جزءاً من هيكل الإدارة العليا التابع له - هما اجتماع الإدارة العليا والمجلس الاستشاري للبرامج والسياسات، واجتماع المدير العام وفريق الإدارة بأكمله التابع له (المكون من موظفين برتبة مد-2 وما فوقها). وقد صُنّف الاجتماع الأخير من قِبَل معظم الموظفين من رتبة مد-2 وما فوقها بأنه "منتدى ذو اتجاه واحد" وليس منتدى يجري فيه تبادل نشط للأفكار والآراء. وغالبية مساعدي الأمين العام أعضاء في سبع لجان ويرأس فرادى منهم تسع لجان أخرى أو يكونون أعضاء فيها؛ ويرأس نائب المدير العام 10 لجان.

919 - ولا توجد دراسة لجدوى تكاليف هذه اللجنة، ولم يجر مكتب المفتش العام مراجعة للقيمة مقابل النقود. بيد أن أكثر التمحيصات تسرعاً تؤكد أن هذه ثقافة لجان إدارية، تنحاز بشدة نحو المركزية ونظم صنع القرارات من أعلى إلى أسفل. ويشير أحدث مقترحات الإصلاح إلى زيادة تفويضات السلطة والمسؤولية. ولقد بادرت الإدارة مؤخراً إلى ترشيد اللجان بإبلاء اهتمام لمبدأ التفرع وسيكون إتمام هذا الترشيح في الوقت المناسب، مع إبلاء المراعاة الواجبة للشواغل المذكورة آنفاً، أمراً مرغوباً للغاية.

920 - والثقافة الإدارية للمنظمة، التي تتسم بقدر كبير من التسلسل الهرمي ومن السلطوية، لم تتغير إلا تغييراً طفيفاً على مر السنين. فالموظفون يرون أن المدير العام انعزالي، وبعيد، ولا يمكن الاقتراب منه. وتقر الإدارة العليا للمنظمة بأنها لا تعمل كفريق؛ ولا توجد سوى علاقة محدودة فيما بين مساعدي الأمين العام الإقليميين أو بينهم وبين نظرائهم في المقر الرئيسي؛ ويشير مساعدو الأمين العام السابقون إلى أن وصولهم إلى المدير العام كان يتم حصراً تقريباً من خلال وسطاء في ديوانه وأن أي اتصال مباشر به يكون متفرقاً في أفضل الأحوال ومع وجود جدول أعمال يحدده المدير العام بالكامل. وتعيق العوامل البنيوية التغير في هذا الصدد. فبوجود 13 شخصاً كأعضاء في أعلى مستوى من مستويات الإدارة في المنظمة، تبدو الاجتماعات الرسمية التي تعقد برئاسة المدير العام أمراً لا يمكن تجنبه.

921 - وقد اندهش فريق التقييم الخارجي المستقل، في المقابلات وفي مجموعات التركيز بشأن الكيفية التي يمكن بها للمنظمة أن تعزز قدراتها على الإنجاز وفعاليتها، لتكرار إشارة الموظفين إلى مسائل صغيرة من الواضح أنهم يعتبرونها رموزاً لانعزال المدير العام عن الاتصال بموظفين واعتقادهم بأن تقرير التقييم الخارجي المستقل سيساعد المنظمة مساعدة كبيرة باقتراح القضاء على تلك المسائل. والأمن المحيط بالمدير العام قد يلقي ضوءاً في هذا الصدد على وجه الخصوص. إذ يعمل رؤساء تنفيذيون آخرون كثيرون (بعضهم تقل كثيراً درجة الأمن المحيطة بهم) في بيئة أكثر انفتاحاً ويتفاعلون مع الموظفين على نحو أنشط مما هو موجود في منظمة الأغذية والزراعة. والانفتاح وسهولة التفاعل مع المسؤول التنفيذي

أمر ممكن في حالة وجود محيط أمني جيد، كما هو الحال حالياً بالنسبة للمنظمة. وإزالة الحواجز، التي قد تكون صغيرة ولكنها هامة، من شأنها أن تُرسل إشارات قوية بشأن التغيير وتنطوي على فرصة جيدة لاستحداث رد فعل إيجابي من جانب الموظفين وإزالة الحواجز المصطنعة.

### صنع القرار، والمساءلة، وتفويض السلطة

922 - يصف موظفو المنظمة عمليات الموافقات والاستعراض في المنظمة في الأغلب بأنها تحدث مسبقاً إلى حد كبير<sup>171</sup>. ويعتقد 17 في المائة فقط من الموظفين أن القرارات في المنظمة تُتخذ على مستوى تجعل عملهم فعالاً ويعتقد 13 في المائة فقط أن المنظمة فعالة في تفويض المستويات الصحيحة من السلطات والمسؤوليات. وقد بُذلت مؤخراً محاولات، ولكنها محدودة، لتفويض قدر أكبر من السلطة ولزيادة لا مركزية صنع القرار. فعلى سبيل المثال، عدت نشرة المدير العام 19/2006 بشأن تفويضات السلطة وترشيد الإجراءات الإدارية عدداً من التدابير من أجل سرعة التنفيذ، تتراوح من رفع عتبات الموافقة المفوضة على خطابات الموافقة، والمشتريات، وتسهيلات برنامج التعاون التقني، وتعيين موظفين ميدانيين محليين. وقد تكهن أيضاً بأن مزيداً من تدابير الترشيح ستعقب ذلك، مشددة على التزام المنظمة باتباع مبدأ توجيهي لإصلاحات المدير العام. إلا أن التقييم الخارجي المستقل اكتشف في زيارته الميدانية أن كثيرين ممن أُسندت إليهم السلطة الجديدة كانوا غير واثقين من السلطة التي يحتاجون إليها وكانوا غير راغبين في استخدامها. وحتى في حالة تفويض السلطات، تتمثل ممارسة شائعة في الحد من المخاطر بالسعي رسمياً إلى الحصول على موافقة أعلى قبل الشروع في التنفيذ. وعلى مدى العقود أصبح تجنب المخاطر سمة راسخة تماماً في ثقافة المنظمة.

923 - وهذا ليس عائقاً إدارياً طفيفاً فحسب. فإحدى أكثر الملاحظات تكراراً التي أبدت لفريق التقييم الخارجي المستقل أثناء زيارته الميدانية هي الوقت المفرط اللازم من أجل استجابات المنظمة. فثقافة المنظمة لا تفضي بشكل متواصل إلى الخصائص الأساسية لعمليات الطوارئ. فعلى سبيل المثال، يبدأ برنامج الأغذية العالمي عملياته بناءً على التزام راسخ من جانب المانحين، بينما تقتضي عموماً اللائحة المالية للمنظمة وجود اتفاق موقع بالكامل ووجود نقد في المتناول. ورغم وجود هذين القيدين تصرفت المنظمة بواسطة الائتمان في حالات طارئة كثيرة<sup>172</sup> (انظر الفصل الثالث)، ولكن قيامها بدور مجد وطويل الأجل في حالات الطوارئ المقبلة سيتطلب أدوات إدارية وسياساتية ذات طابع أكثر مرونة وتمكيناً إلى حد كبير.

924 - منظمة معارف (انظر أيضاً الفصل الثالث): لقد وصفت بوضوح الوثائق التأسيسية لمنظمة الأغذية والزراعة تلك المنظمة بأنها منظمة معارف من بدايتها. وتصور أيضاً بوضوح مؤسسو المنظمة نمط المنظمة المعرفية الذي كانوا يقصدونه (انظر الإطار 6-1)؛ ولم يتوخوا أن تكون المنظمة هي المنظمة الوحيدة في العالم المعنية بالزراعة والأغذية، بل أن تكون بالأحرى منظمة تشكل جزءاً من شبكة أو شراكة معرفية ضالعة بصفة مشتركة في إنتاج المعرفة ونشرها وتطبيقها وتكييفها واستيعابها.

<sup>171</sup> تشير كلمة "مسبقاً" إلى تطبيق إجراءات الموافقة والرقابة قبل الحدث الذي يخضع للرقابة.

<sup>172</sup> التقييم الآني لعمليات منظمة الأغذية والزراعة الخاصة بالطوارئ وإعادة التأهيل استجابة لزلزال تسونامي المحيط الهندي (2007)؛ والتقييم المتعدد الأطراف لحملة مكافحة الجراد الصحراوي 2003-2005 (2006)

### الإطار 6-1: منظمة الأغذية والزراعة: من بدايتها منظمة معرفية شبكية

”إن المعرفة بشأن أساليب الإنتاج الأفضل، والتصنيع والتوزيع الأفضل، والاستخدام الأفضل للأغذية هو (خطوة أولى فحسب) ... والمشكلة هي كيفية تطبيق ذلك عملياً على النطاق اللازم.... ويتطلب تذليل هذه الصعوبات كل ما يمكن أن يوجد لدى الدول، عاملة بنفسها وكذلك من خلال المنظمة والمنظمات الدولية الأخرى، من حكمة ومن إرادة.“

”(وللمساهمة في هذا، يجب أن تكون لدى المنظمة) كشركاء عمل... هيئات معنية بالمشاكل الدولية المتعلقة بالعمل والائتمان والنقد وتحقيق الاستقرار والتجارة الخارجية والداخلية، والصحة والتعليم وغيرها من الأمور الحيوية لرفاه الأمم.“

مقتطفات من *The Work of FAO: A General Report to the First Session of the Conference of the Food and Agriculture*

*Organization of the United Nations* أعدته لجنة الأمم المتحدة المؤقتة المعنية بالأغذية والزراعة، آب/أغسطس 1945.

925 - وكما هو مبين في الفصل الثاني من هذا التقرير، كان عدد وأنواع الشراكات اللازمة للفعالية كمنظمة معرفية في سنة 1945 ضئيلاً نسبياً. ويوضح نفس الفصل أن الحالة الآن أكثر تعقيداً بكثير. فالسرعة التي تنشأ بها الآن المعرفة غير مسبوقه. وتتمثل الآن شكوى عامة من قِبَل واضعي السياسات في أنهم يواجهون كماً مفرطاً من المعلومات. فالزيادة الهائلة في المعرفة وُصفت بالعبارات التالية: ”لقد تضاعفت المعرفة في مدة امتدت من عهد المسيح حتى منتصف القرن الثامن عشر. ثم تضاعفت مرة أخرى بعد 150 عاماً وتضاعفت مرة ثالثة في غضون 50 عاماً فقط. وهي الآن تتضاعف كل 4 أو 5 سنوات. وقد أُنتج في السنوات الثلاثين الأخيرة مزيد من المعلومات الجديدة عما أُنتج في الخمسة آلاف سنة السابقة“.<sup>173</sup>

926 - وباستخدام العبارات المؤسسية، أصبحت الآن مجالات كانت يوماً ما حكراً على المنظمة مأهولة بشدة بمنظمات أخرى، كثرة منها أفضل تجهيزاً وأفضل موقعاً وأفضل تمويلاً من منظمة الأغذية والزراعة. فالشراكات المعرفية الرئيسية لمنظمة الأغذية والزراعة على الصعيد القطري ظلت متجذرة بشدة في وزارات الزراعة ولم يتسع نطاقها لتشمل وزارات المالية والاقتصاد والطاقة والتجارة الخارجية والداخلية، التي أصبحت الآن أكثر محورية كجهات فاعلة فيما يتعلق بقضايا واتجاهات الأغذية والزراعة فيما يتعلق بعملية وضع السياسات الخاصة بهما.<sup>174</sup> والقطاع الخاص أكثر سيطرة حتى من ذلك في كثير من النواحي، ولكن ”توجد أمثلة قليلة للغاية لعمل منظمة الأغذية والزراعة والشركات الكبيرة ومنظمات المزارعين معاً...“<sup>175</sup>. وعلاوة على ذلك، وكما سيُستكشف لاحقاً في هذا الفصل، تنطوي الخصائص البنائية

<sup>173</sup> Sagasti, Francisco. 1999. *Development Cooperation in a Fractured Global Order*, IDRC Books, Ottawa, pg. 21.

<sup>174</sup> انظر تقييم عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السلع والتجارة، مارس/آذار 2007.

<sup>175</sup> منظمة الأغذية والزراعة. تموز/يوليو 2004. *Evaluation of FAO's Cross-Organizational Strategy Broadening Partnerships and Alliances*, Final Report, p. vi.

لنظمة الأغذية والزراعة على أوجه صرامة شديدة وعلى مستويات مرتفعة من التجزؤ التنظيمي. وهذه العوامل تفرض قيوداً شديدة على الدور الحالي والممكن للمنظمة باعتبارها منظمة معرفية.

927 - وعلاوة على ذلك، تضرب "ثقافة" إدارة المعرفة في المنظمة بقوة في نموذج "خطي" عتيق يعمل على أساس أن المعرفة تنشأ في مجال (أو في مجموعة واحدة من المؤسسات)، وينقلها مجال ثان، ثم يستخدمها مجال ثالث. وإدارة المعرفة بفعالية الآن ليست مسألة تتعلق بتحسين الروابط بين المؤسسات القائمة (مثلاً بين منتجي المعرفة ومستخدميها)، بل هي مسألة تتعلق بمدى ملاءمة المؤسسات القائمة. والهياكل المؤسسية لإدارة المعرفة في منظمة الأغذية والزراعة بيروقراطية عموماً، بينما تعمل الآن الاقتصادات القائمة على المعرفة والمؤسسات القائمة على المعرفة في سياق جديد. وهذه البيئة تتطلب وجود علاقات متبادلة وعمليات لا توجد أي ثغرات فيها تقريباً وتتمثل خصائصها الرئيسية في المرونة وخفة الحركة وتوجد فيها حوافز تساعد على تدفق المعلومات إلى أعلى وإلى أسفل وعبر الإدارات وداخلياً وخارجياً.

928 - ولقد اتضح من المسح الخاص بالموظفين الذي أجراه فريق التقييم الخارجي المستقل ومن المقابلات التي جرت مع الموظفين أن قلة قليلة للغاية من الموظفين قادرون على التعليق على ما يفعله الموظفون الذين يعملون في إدارات أخرى. وقد يبدو هذا متعارضاً مع المنطق للوهلة الأولى، لأن الشبكة الداخلية للمنظمة توجد فيها غرفة أنباء ويوجد فيها أيضاً منتدى للمعرفة يجري تحديثه بانتظام، ومعلومات عن البرامج الأساسية، ودعوات لحضور حلقات دراسية وحلقات عمل، وقسم مكرس للمبادرات الخاصة. كذلك يقدم موقع المنظمة على الإنترنت معلومات مستفيضة عن برامج المنظمة، بما يشمل تقييمات المشروعات والبرامج، وإن كان من الجدير بالذكر أن الموقع لا يسهل التنقل فيه.

929 - ومع ذلك فإن الوضع لا يمثل مفارقة. فالدراسات بشأن الإدارة التنظيمية للمعرفة وجدت باستمرار أن مبادرات إدارة المعرفة (من قبيل تلك التي ذكرت تواء) لا تنجح عندما 'تتخصص في' أنشطة مقرر. ويتمثل توافق الآراء القوي في هذه الدراسات على أن نجاح المنظمات المعرفية على المدى الأطول يتوقف على الأنشطة "المترسخة" فيما بين المؤسسات والتي تدعمها نظم حوافز قوية ويدعمها إطار متسق للاستعانة بالموارد وللخطيط والإبلاغ والنتائج.<sup>176</sup> والوضع ليس كذلك داخل منظمة الأغذية والزراعة (انظر الفصل السابع). فقد استنتج تقييم سنة 2005 الخاص بتوصيل رسائل المنظمة أن: "من اللازم أن يتوقف كون الاتصال نشاطاً مستقلاً داخل المنظمة. فإذا كان المراد للمنظمة أن تمضي قدماً في تنفيذ جدول أعمالها الإنمائي، فمن اللازم أن تجسد الاتصال في نهجها المتعلق بتوصيل رسالة سياستها على صعيد الإدارات وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري... وهذا يتطلب ملكية جماعية كاملة".<sup>177</sup>

930 - وببذل المدير العام محاولات لدفع المنظمة لتصبح منظمة معارف أكثر فعالية. وينبغي أن يتسنى النجاح في هذا المسعى، بالنظر إلى أن المنظمة لديها المزية النسبية المتمثلة في وجود مجموعة واسعة لديها من المعرفة المتخصصة التي

<sup>176</sup> انظر Finger, M. and Brand, S. B. 1999. 'The concept of the "learning organization" applied to the transformation of the public sector' in M. Easterby-Smith, L. Araujo and J. Burgoyne (eds.) *Organizational Learning and the Learning Organization*, London: Sage

<sup>177</sup> منظمة الأغذية والزراعة. 2005. pp. 6-7. *Evaluation of the Cross-organizational Strategy on Communicating FAO's Messages*



تكونت على مدى يتجاوز 60 عاماً. ولكن من السيئ أن الثقافة الإدارية في المنظمة وبنيتها الهرمية المتجذرة ما زالتا تتعارضان مع ذلك الهدف. وهذا لن يُصحح من خلال خطوة وحيدة تتمثل في توظيف "مدير للمعرفة". فهو يتطلب تدابير تنظيمية صريحة للحد من التسلسل الهرمي، وترشيد البنية، ووضع إجراءات استناداً إلى مبدأ التفريع. ويجب تشجيع الإقدام على المخاطر وإنشاء عمليات إدارية أكثر انفتاحاً وشمولاً. ومن اللازم تيسير الصلات الأفقية من خلال نظم حوافز ومكافآت ملائمة. وكما هو مناقش في الفصل الثالث، من شأن هذه التغييرات أن تجعل المنظمة شريكاً في شبكات المعارف المتداخلة والمتشابكة. وبذلك من شأنها أن تصبح ميسراً لا مديراً مركزياً للمعرفة.

931 - وفي سياق المقابلات ومجموعات التركيز التي تناولت "إدارة المعرفة"، استبان للتقييم الخارجي المستقل وجود ثقافة أقلية ثانية داخل المنظمة. وهذه الثقافة تتبدى في نمو أفرقة عاملة مخصصة، وهي، مثلاً، الطريقة التي تطور بها الفريق العامل المعني بالتنوع الأحيائي، بشكل غير رسمي أولاً من خلال الثقافة الثانية، إلى أن شملته البنية الرسمية للمنظمة ومُنح وضعاً رسمياً. وعند هذه المرحلة فقط خُصصت موارد مساعدة لعمله. وترحب هذه الثقافة الثانية بالتقاسم، وهي مفتوحة للتحالفات الخارجية، وتشجع الروابط مع حلفاء داخل المنظمة لتحريك الأفكار الجديدة قدماً. وهي تدل على أن سمتي المرونة والاستعداد للتعاون عبر الإدارات، وهما سمتان أساسيتان، موجودتان فعلاً في بعض الدوائر.

932 - ومع ذلك، فإن الثقافة الثانية هذه ليست هي الثقافة المسيطرة، وليست معتنقة عموماً في المنظمة. إلا أنها نموذج 'نشأ داخلياً' يتيح إمكانية مثبتة لبناء إدارة المعرفة من أسفل إلى أعلى، بشرط أن يتسنى استغلالها وتوسيعها بطرائق تشاركية ومحفزة حقاً. ومن الممكن تصورها كمسارات أقدم عبر مرجع عشبي يترك عليه علامات أولئك المشاة الذين يلتمسون طرقاً مختصرة بعيدة عن الأرصفة الأسمنتية الرسمية. ويُنصح أصحاب هذه الأراضي بإقامة أرصفة جديدة يستطيع فيها الناس أن يسيروا فعلاً، مثلما دلت على ذلك المسارات التي بُليت.

#### الاستنتاجات

933 - إن التقييم السابق للثقافة المؤسسية في المنظمة اعتمد إلى حد كبير على تجارب وآراء موظفي المنظمة، وشمل ذلك عملية قياس للثقافة التنظيمية في المنظمة ومسحاً للموظفين أعد خصيصاً. واعتمد التقييم أيضاً على المؤلفات السائدة بشأن النظرية والممارسة التنظيميتين، وبخاصة النظرية والممارسة اللتين تتناولان صراحة المنظمات المعرفية. ويتضح من مسحنا أن موظفي المنظمة متحمسون وملتزمون بالرسالة العليا للمنظمة ويشعرون بالرضا عن دائرة عملهم المباشرة. إلا أن ثقافة المنظمة تنطوي على إحساس قوي متبادل بين الموظفين بعدم الانتماء وبلاستبعاد من عملية صنع القرار ومن المناقشات العامة. ويشير موظفو المنظمة إلى استعدادهم للتغيير، ولكنهم أصبحوا أيضاً في الوقت ذاته يتشككون إلى حد بالغ في التغييرات التي تحدث بدون إجراء عمليات شاملة للجميع وتشاورية.

934 - ومن خلال دراسة التقييم الخارجي المستقل للثقافة التنظيمية في المنظمة، يتضح أن المنظمة تندرج في فئة "منظمة نمت نمواً مفرطاً". وهذا يُسند إليها الخصائص الثقافية المحددة الرئيسية التالية:

(أ) أنها أصبحت كبيرة للغاية بحيث تتعذر إدارتها مركزياً بواسطة فريق صغير ولا يمكن أن تحقق الفعالية إلا من خلال زيادة توزيع النفوذ والسلطة والمسؤولية. فوجود بنية مركزية لصنع القرار لا

يمكن أن يحقق أوجه الكفاءة والفعالية التي تحتاج إليها المنظمة. وتشارك الإدارة العليا في قضايا كثيرة للغاية على مستويات نشاط منخفضة للغاية.

(ب) أن ثقافتها الإدارية ثقافة هرمية مركزية وصارمة وأن قنوات الاتصال فيها قنوات رأسية أساساً. وبالنظر إلى مركزية النفوذ مركزية بالغة وتفويض مستويات منخفضة نسبياً فقط من السلطة، في حين أن المعلومات لا مركزية، فقد أصبحت المنظمة تنفر من المخاطر، وبطيئة في اغتنام الفرص الجديدة، وبطيئة في الاستجابة للتغيرات، وتتسم بمستويات منخفضة من المسؤولية الفردية.

935 - وقد يتمثل رد فعل ممكن لهذا التقييم في اعتبار أن آراء موظفي المنظمة سلبية بوجه خاص في هذا الوقت بسبب مدى التغير ومقترحات إجراء مزيد من التغييرات. ونتيجة لذلك، قد يستنتج البعض أن آراء الموظفين ينبغي صرف النظر عنها. ورد الفعل هذا مضر. فعلاوة على أدوات المسح والمقابلات المستفيضة التي أُجريت على سبيل المتابعة مع قطاع عريض من الموظفين الحاليين، طُرِحَ تقييم مطابق في مقابلات التقييم الخارجي المستقل مع موظفي المنظمة المتقاعدين الذين تعود تواريخ تقاعدهم إلى خمسة عشر عاماً. وتشير الأدلة إشارة قاطعة إلى استنتاج مفاده أن التقييم الموجز في هذا الفصل ليس جديداً على الإطلاق بل يصوّر بالأحرى المنظورات التي استمرت منذ سنوات كثيرة. وعلاوة على ذلك، فإن واقع المنظمة هو حالها الآن. وتشير الأدلة مرة أخرى بقوة إلى استنتاج مفاده أنه ستلزم تغييرات كبرى ونظمية إذا كان المراد لذلك التقييم أن يصبح أكثر إيجابية وإذا كان المراد للثقافة التنظيمية في المنظمة أن تصبح متسقة مع ما ستحتاج إليه المنظمة من أجل مواجهة التحديات الحالية والمستقبلية باعتبارها منظمة معارف.

936 - ويتفق التقييم الخارجي المستقل مع الغالبية الساحقة من المجيبين على استبيان المسح (96 في المائة)، الذين يرون أن تغيير الثقافة التنظيمية داخل المنظمة شرط مسبق للنجاح في الإصلاح. وما يصفونه عموماً هو التعامل مع هذا كبرنامج لإعادة التشكيل أو لتغيير الثقافة، والتقييم الخارجي المستقل يتفق مع هذا فيما يتعلق بالمنظمة. إلا أنه توجد أمثلة لا حصر لها من الشركات والمنظمات التي شرعت في تنفيذ برامج طموحة من هذا القبيل ويتضح من البحوث التي أُجريت بشأن هذه البرامج أن معظم هذه الجهود تنتهي بالفشل (انظر الإطار 6-2). فبرامج التغيير التي نجحت يبدو أنها تلك التي بدأت بالمراعاة الكاملة للدروس المستفادة من نجاحات وإخفاقات الجهود السابقة. ويرد في الإطار 6-3 تلخيص للدروس الرئيسية المعروضة في المؤلفات التي تتناول التغيير التنظيمي.

#### الإطار 6-2: أمثلة لنتائج البحوث المتعلقة بمعدلات نجاح مبادرات إعادة

##### التشكيل المؤسسي أو التغيير الثقافي

- يفشل ثلثا برامج إدارة الجودة الكاملة، وتفشل مبادرات إعادة التشكيل بنسبة قدرها 70 في المائة من الحالات (Senge، 1999، الصفحتان 5 و 6<sup>178</sup>).
- وجدت دراسة أولية معدة لفشل قدره 64 في المائة بين الابتكارات التكنولوجية الجديدة التي تطبق في برامج الخدمات العامة البلدية (Win، 1978، ص vi<sup>179</sup>).

- تفشل مبادرات التغيير الحاسمة الأهمية للنجاح التنظيمي بنسبة 70 في المائة من الحالات (Miller، 2002، ص 360<sup>180</sup>).
- من بين المائة شركة التي حاولت إدخال تغييرات أساسية في طريقة أدائها لأعمالها، لم تنجح نجاحاً كبيراً إلا قلة فقط (Kotter، 1995، ص 59<sup>181</sup>).
- تمثل أقلية الشركات التي تنجح في تنفيذ خطة استراتيجية، بحيث تتراوح التقديرات من 10 إلى 30 في المائة (Raps، 2004، ص 49<sup>182</sup>).

### الإطار 3-6: الأسباب الرئيسية للفشل في برامج تغيير الثقافة المؤسسية

- التصور: إذا لم تكن هناك أصداء للمشكلة المعالجة أو للحل المطروح فإن البرنامج لن ينجح.<sup>183</sup> وهذا يمكن أن يحدث بسبب وجود معتقدات قوية لا يمكن التغلب عليها، أو ردود أفعال عامة، أو عواقب غير مقصودة.
- الإدارة العليا: عدم تأييد الإدارة العليا للبرنامج. فالإدارة العليا يجب أيضاً أن تتغير. وقد أظهرت البحوث أن وجود قائد لعملية التحول يكتسب دعم فريق الإدارة العليا عامل جوهري للنجاح في تنفيذ وإدامة برنامج للتغيير، وعدم وجود هذا العامل نهاية البرنامج.<sup>184</sup>
- عدم إشراك الموظفين: من الحتمي أن يفشل البرنامج إذا كان يتدرج من أعلى إلى أسفل ولا يُشرك بدرجة كافية الموظفين الموجودين في المنظمة كلها.<sup>185</sup>
- الواقع: إذا كان البرنامج لا يعالج المشاكل "الحقيقية" التي تواجه المنظمة.<sup>186</sup>
- الخوف: إذا لم يُحرص على وجود ثقافة ثقة.
- الموارد: إذا كانت تلك البرامج ليست مزودة على النحو المناسب بما يلزم من موارد من حيث الوقت والنقود و/أو الأفراد<sup>187</sup>
- التدريب: إذا كان لا يجري توفير تدريب

- 179 . CHANGING URBAN BUREAUCRACIES: HOW NEW PRACTICES BECOME ROUTINIZED. Santa ، Yin، R. K. 1978 .  
The Rand Corporation Monica:
- 180 . Successful change leaders: what makes them? what do they do that is different?, Journal of Change ، Miller، D. 2002 .  
Management, 2(4), 359-368
- 181 . Leading change: why transformation efforts fail. Harvard Business Review, 73(2), 59-67 1995 .Kotter، J. P.
- 182 . implementing strategy. Strategic Finance, 85(12), 49-53 .2004 .Raps، A.
- 183 . Diffusion of innovations (4th ed.). New York: The Free Press .1995 .Rogers، E. M.
- 184 . Organisational Learning, Transformational Leadership and .2002 .LeBrasseur، R.، Whissell، R.، & Ojha، A.
- Implementation of Continuous Quality Improvement in Canadian Hospitals. Australian Journal of  
Management, 27(2)
- 185 . Senge، المرجع السابق ذكره
- 186 . Successful change leaders: what makes them? what do they do that is different?, JOURNAL OF .2002 .Miller، D.
- CHANGE MANAGEMENT, 2(4)
- 187 . Implementing strategy. STRATEGIC FINANCE, 85(12), pp 49-53 .2004 .Raps، A.

المقاومة: إذا كانت توجد، للأسباب المذكورة أعلاه، مقاومة لمبادرة التغيير أو إذا كانت تلقى معاملة سلبية من جانب المديرين والمشرفين والموظفين.<sup>188</sup>

الالتزام بالاستدامة: إن مشكلة مبتكرات كثيرة لا تتمثل في أنها لا تنجح بل تتمثل في أن المنظمات لم تتوصل إلى كيفية تصعيدها وترسيخها باعتبارها سمات محددة للمنظمة. فالمبتكرات والتغييرات تصبح نماذج تجريبية ناجحة ولكنها لا تتجاوز ذلك أبداً.<sup>189</sup>

937 - ويتطلب النجاح في تغيير أنماط السلوك التي نشأت على مر السنين جهداً متضافراً ومستداماً من جانب جميع الموظفين. وهو يتطلب قيادة وتغييراً على مستوى القمة ويتطلب أيضاً تغييرات في العادات من جانب جميع الموظفين. فعلى سبيل المثال، عند تفويض قدر أكبر من السلطة تفويضاً حقيقياً، يجب اتخاذ مبادرات ويجب قبول مزيد من المسؤولية. وكما شددنا آنفاً، توجد في المنظمة مستويات مرتفعة من التزام الموظفين برسالة المنظمة واعتقاد قوي بأن التغيير جوهري. إلا أن 20 في المائة فقط يعتقدون أن الإدارة العليا ملتزمة بالتغيير التنظيمي ولا يعرف 30 في المائة من الموظفين ما إذا كانت الإدارة ملتزمة بهذا التغيير. وهذا المزيج ينطوي على درجة عالية من خطر تبديد الوهم مبكراً ويلزم أخذه في الاعتبار عند تصميم برنامج التغيير.

938 - ولا يتسنى للتقييم الخارجي المستقل تشخيص جميع القضايا ورسم عملية تغيير الثقافة اللازمة بالتفصيل. والمقصود بالتوصيات الواردة أدناه، ومن بينها إحالات تبادلية إلى التوصيات في فصول أخرى من تقرير التقييم الخارجي المستقل هذا، هو تقديم مبادئ توجيهية واضحة بشأن اتجاه تغيير الثقافة. وهي، معاً، ستمكّن جزئياً وتشكل جزئياً حقاً تغييراً "في الطريقة التي نؤدي بها علمنا هنا"، أي الثقافة التنظيمية.

#### التوصيات

##### التوصية 6-1:

939 - ينبغي للإدارة، استناداً إلى مستويات التزام الموظفين المرتفعة بولاية المنظمة أهدافها وغاياتها، واستناداً إلى المستويات المرتفعة لحماس الموظفين فيما يتعلق بعمل المنظمة (انظر أعلاه)، أن تتولى دوراً قيادياً في تعبئة هذه المزية الإيجابية حول رؤية أوضح كثيراً للكيفية التي ستعمل بها المنظمة على تحقيق رسالتها مع وجود أهداف محددة بوضوح ومؤشرات قابلة للقياس (انظر التوصية 7-1). وهذه عملية لا يمكن أن تتدرج من أعلى إلى أسفل أو شكلية، بل يجب أن تسعى داخل المنظمة للحصول على أفكار مشتركة بشأن سبل المضي قدماً. ويجب أن يتحقق ذلك من خلال عمليات تشاور ومشاركة حقيقتين ترمي إلى إيجاد إحساس عملي بالهدف المشترك وأن تكون خطوة أولى في إعادة توجيه ثقافة أداء رفيع.

<sup>188</sup> Yin، المرجع السابق ذكره.

<sup>189</sup> Repenning, N. P. 2002. A simulation-based approach to understanding the dynamics of innovation implementation.

Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences, 13(2), pp. 109-127

940 - وتلزم بعدد تغييرات عميقة ومستفيضة في السياسات والإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية والمالية لكفالة توافرها مع رؤية أوضح وتركيزها على تلك الرؤية، وكفالة عملها بأقصى قدر من الكفاءة والفعالية على تحقيق هذه الغايات الأوضح. وبعبارة أخرى، تلزم المواءمة بين وسائل المنظمة وغاياتها مواءمة صريحة (انظر التوصية 8-1). وينبغي معاملة الموارد البشرية للمنظمة على أنها الأصل الرئيسي والاستراتيجي بين الأصول التي تملكها. وينبغي إعادة توجيه سياسة ونظم الموارد البشرية لاجتذاب كوادر من الموظفين والتمكين من العمل بروح الفريق على النحو الذي تحتاج إليه المنظمة لتحقيق أهدافها<sup>190</sup> (انظر تحديداً التوصيات 7-5 و 8-2 حتى 8-8).

941 - وينبغي إعادة النظر بطريقة جوهرية في الإجراءات الإدارية، وتبسيطها وإعادة توجيهها، لكي تكون أكثر "تركيزاً على الزبائن"، بحيث تشجع وتدعم الموظفين لكي يكونوا فعالين وخاضعين للمساءلة من أجل تحقيق النتائج المتفق عليها أعلاه بطريقة تتسم بالكفاءة (انظر التوصيات 8-1 و 8-9 و 8-10). وينبغي أن ترمي المقترحات إلى تعزيز الشفافية، والتشجيع على مبدأ التضامن، وتيسير التواصل الأفقي والرأسي والتمكين من تحقيقه.

### التوصية 6-2:

942 - ينبغي إنشاء فريق عامل خاص لكي يتولى قيادة وضع برنامج عام لتغيير الثقافة ولكي يشرف على ذلك البرنامج كجزء من متابعة تنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل. وينبغي اختيار أعضائه من مختلف أجزاء ومستويات المنظمة. وينبغي أن يخدم عمله موظف يكلف بذلك خصيصاً ويلقى قبولاً من جانب كل من الإدارة والموظفين. وينبغي أن يقدم له المشورة استشاريون أخصائيون في تغيير الثقافة. ويفضل أن يكون هؤلاء الأخصائيون هم شركة من الشركات الاستشارية التي يُستعان بها للقيام بعمليات تغيير أخرى في المنظمة تحقيقاً لاتساق النهج وللحد من تكاليف المعاملات. ومن شأن هذه الشركة أن تقوم بما يلي:

- (أ) رصد الاتساق بين المبادئ المبينة أعلاه وتنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل (مثلاً عن طريق مسح الموظفين السنوية أو الأكثر تواتراً)؛
- (ب) إسداء المشورة إلى الإدارة العليا وإلى مهمة الموارد البشرية بشأن التدابير التكميلية التي يجب استحداثها، وذلك استناداً إلى عملية تشاور واسعة النطاق مع الموظفين؛
- (ج) العمل كجهة مدربة وميسرة للتغييرات المرغوبة.

### التوصية 6-3:

943 - تمكيناً وتشجيعاً للاتصال بين الإدارات واتخاذ خطوات نحو إنشاء خريطة ديناميكية للأماكن التي توجد فيها المعرفة (وهي السبيل إلى فعالية المنظمات المستندة إلى المعرفة):

<sup>190</sup> يرمي نموذج إدارة الموارد البشرية للمنظمة الذي بدأ العمل به مؤخراً إلى معالجة بعض المسائل المثارة في التوصيات 6-1 إلى 6-5، ولكنه ما زال في مرحلته الأولى.

- (أ) ينبغي أن يُبين في دليل تنظيمي على الشبكة الداخلية للمنظمة أولئك المسؤولون عن العمل الفني الحيوي وإدارة الشُعَب. ويمكن التوسع في ذلك بإدراج الألقاب الوظيفية لجميع الموظفين في أي شعبة.
- (ب) ينبغي تيسير إيجاد مجموعات نقاش غير رسمي بإنشاء آلية سهلة يمكن بها لأي شخص في الشبكة الداخلية للمنظمة أن يُنشئ مجموعات مخصوصة من هذا القبيل.
- (ج) ينبغي إعداد رسالة إخبارية للموظفين محررة جيداً وغير رسمية تماماً وكذلك صفحة على موقع المنظمة على الإنترنت يتضمنان أنباء عن المنظمة والموظفين والمديرين والمسائل الأخرى التي تكون موضع اهتمام.

#### التوصية 4-6:

944 - ينبغي أن يدعم المدير العام التدابير المبكرة والشفافة المتعلقة بالتغييرات الجوهرية الموصوفة أعلاه - التي سيستغرق إنجاز بعضها وقتاً طويلاً - وذلك باتخاذ تدابير فورية لإبداء استعداداته إلى تولي الدور القيادي في التغيير والمشاركة فيه ولعرض صورة له أكثر انفتاحاً وتبيين زيادة إمكانية الوصول إليه. واستناداً إلى الصراحة التي أُبديت في الحلقات الدراسية التي عُقدت مؤخراً من أجل الممثلين الدائمين لدى المنظمة وإلى ارتفاع درجة تواتر العروض غير الرسمية الأخرى من جانب كبار الموظفين، يمكن أن تشمل هذه التدابير ما يلي: تشجيع كبار الموظفين بهمة على تقديم إفادات غير رسمية إلى الممثلين الدائمين بشأن القضايا الفنية والإدارية؛ والإعلان، بعد وقوع الحدث، على الشبكة الداخلية عن زيارات المدير العام غير الرسمية فيما وراء البحار واجتماعاته الرئيسية مع جهات الاتصال الخارجي ذات الأهمية؛ والاجتماعات مع مجموعات صغيرة وغير رسمية من الموظفين بشأن المواضيع ذات الأهمية الداخلية للمنظمة. وينبغي ألا تركز هذه الاجتماعات على قضايا العلاقات بين الموظفين والإدارة فحسب بل ينبغي أن تتعلق أساساً بعمل المنظمة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يبذل المدير العام جهوداً لعرض صورة له يبدو فيها أكثر انفتاحاً ويمكن الوصول إليه بدرجة أكبر.

#### التوصية 5-6:

945 - من اللازم أن تعجل المنظمة باستحداث كدر قيادي يجسد باستمرار نموذج الممارسة الإدارية الجيدة، بما يشمل أساليب "الباب المفتوح" لزيادة التواصل المباشر غير الرسمي؛ وإبداء التعليقات وتلقيها؛ وعقد اجتماعات منتظمة مع الموظفين لإبلاغهم بالتطورات والالتماس للحصول على أفكار منهم؛ والمنتجعات الدورية. ولتحقيق ذلك يلزم ما يلي:

946 - التوسع في الدورات الدراسية التي ينظمها المركز المشترك للتنمية الإدارية لكي تشمل دورات منتظمة للإدارة العليا فضلاً عن المستويات الأدنى.

947 - إشراك القائمين على مهمة الموارد البشرية كشركاء استراتيجيين في تخطيط وتنفيذ التدريب الإداري، المنصب على احتياجات الأفراد المحددين. ويمكن أن يشمل ذلك زيادة في التدريب أو التوجيه الإداري.

### التنظيم والهيكل

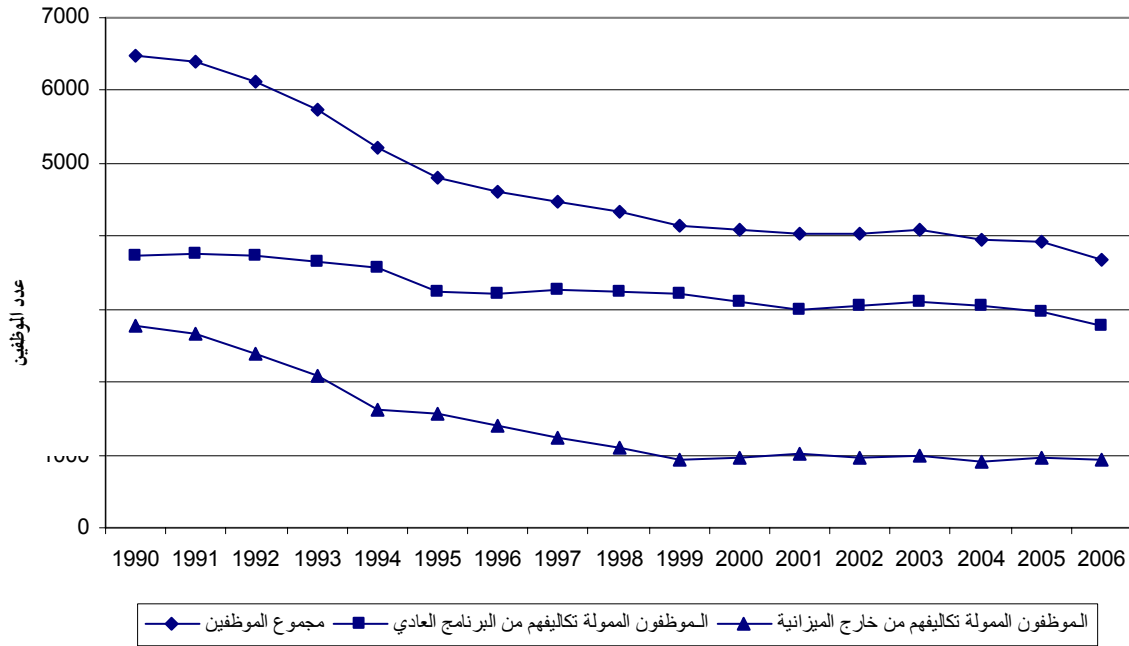
948 - منذ أواخر ثمانينات القرن العشرين كانت قوة محركة رئيسية لتكوين المنظمة من حيث التنظيم والهيكل هي حالة مالياتها. فقد تدنت اعتمادات البرنامج العادي للمنظمة من حيث القيمة الحقيقية من 673.1 مليون دولار أمريكي في الفترة 1994-1995 إلى 522 مليون دولار أمريكي في الفترة 2006-2007، مما يمثل انخفاضاً قدره 22 في المائة. وفي الفترة ما بين 1994-1995 و 2004-2005، انخفضت أيضاً النفقات من خارج الميزانية بالقيمة الحقيقية بنسبة قدرها 26 في المائة، من 609.2 مليون دولار أمريكي في 1994-1995 إلى 452 مليون دولار أمريكي في 2004-2005. وقد شكلت هذه الانخفاضات تحدياً هائلاً من حيث تعديل تنظيم المنظمة وهيكلها لكي يكونا متفقين مع الموارد الموجودة تحت تصرفها (انظر الفصل الخامس).

949 - ومن حيث التنظيم، كانت ثمة ثلاث استجابات رئيسية من جانب المنظمة لهذا الوضع. أولاً، تخفيضات أعداد الموظفين وزيادة الاعتماد إلى حد كبير على طرائق التعاقد القصيرة الأجل، بدافع أساسي من الاعتبارات المالية ولكن أيضاً، إلى حد أقل، لزيادة المرونة في خليط المهارات الموجود لدى المنظمة. أما الاستجابتان الأخريان، وهما تتسمان بقدر أكبر كثيراً من الأهمية المستمرة، فهم إدخال تعديلات في هيكل المقر الرئيسي وزيادة التركيز على اللامركزية (الهيكل الميداني). وكانت تقف جزئياً وراء ذلك الحقائق المالية، ولكن أيضاً الاعتبارات الاستراتيجية والبرنامجية، وبخاصة فيما يتعلق باللامركزية.

#### خفض عدد الموظفين والتعاقد القصير الأجل

950 - منذ عام 1990 خفّضت المنظمة مجاميع موظفيها الإجمالية بأكثر من 40 في المائة. ففي نهاية سنة 1990 كان يوجد لدى المنظمة 487 6 موظفاً، من بينهم 2 764 موظفاً يعملون على نطاق العالم في أنشطة ممولة من خارج الميزانية. وبنهاية سنة 2006 كان مجموع موظفي المنظمة يبلغ 3 713، من بينهم 2 776 تموّل تكاليفهم من موارد البرنامج العادي و 937 تموّل تكاليفهم من خارج الميزانية.

الشكل 6-4: موظفو المنظمة في الفترة 1990-2006 (حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2006)



951 - وفي الوقت ذاته، عمدت المنظمة إلى زيادة الاعتماد على طرائق التعاقد القصير الأجل. وقد أتاح ذلك للمنظمة مزيداً من المرونة والقدرة على التكيف حسب الشكوك المالية. إلا أن هذا يتطلب أيضاً عملية تعاقد وإعادة تعاقد مستمرة ومجهدة. ففي سنة 2006، مثلاً، أسفر ما يوجد لدى المنظمة من موظفين قصيري الأجل وموارد بشرية من غير الموظفين<sup>191</sup> عن وجود ما مجموعه 9 180 عقداً مستقلاً تمثل عمل 1 906 أشخاص في السنة (تتراوح من عقود قصيرة الأجل أحادية، مروراً بعقود قصيرة الأجل متعددة لنفس الشخص، وانتهاءً بعقود تصل مدتها إلى 11 شهراً)، وهو ما يمثل تضاعفاً عند مقارنته بما يبلغ 5 515 عقداً تمثل عمل 734 شخصاً في السنة قبل ست سنوات.

الجدول 6-2: موظفو المنظمة الذين يعملون بعقود قصيرة الأجل ومواردها من غير الموظفين				
الموقع		1 يونيو/حزيران 1999 حتى 30 يونيو/حزيران 2000		1 يناير/كانون الثاني – ديسمبر/كانون الأول 2006
عدد العقود	الأشخاص/في السنة	عدد العقود	الأشخاص/في السنة	
2 262	311	4 353	751	المقر الرئيسي للمنظمة
2 753	423	4 827	1 155	خارج المقر الرئيسي (بما يشمل المشروعات الميدانية)
5 015	734	9 180	1 906	جميع المواقع

<sup>191</sup> تستخدم المنظمة مصطلح "الموارد البشرية من غير الموظفين" في وصف المتعاقدين الذين ليسوا من موظفي المنظمة، بينما يشمل أيضاً مصطلح "الموارد غير المتعلقة بالموظفين" عناصر تشغيلية من قبيل السفر والمعدات وتكاليف الاجتماعات، وما إلى ذلك.



952 - وكما هو مشروع بمزيد من التفصيل في الفصل الثامن، تُعتبر المرونة المؤسسية التي تُكتسب من خلال هذه الترتيبات جوهرية بالنسبة للمنظمة. ويوجه الفصل الثامن الانتباه أيضاً إلى ضرورة أن تعتمد المنظمة إلى زيادة إمكانية حصولها على أرفع مستوى من الموارد البشرية المتاحة باللجوء إلى طائفة متنوعة من طرائق التعاقد (انظر الصفحة 16). ولكن عند التحرك في هذا الاتجاه ينبغي أن توضع في الاعتبار ثلاثة عوامل هي ما يلي:

- (أ) أولاً، لا يوجد إطار موحد للسياسات في المنظمة يتيح دراسة مؤسسية شاملة للقضايا المعنية وانعكاساتها بالنسبة للمنظمة على كل من المدى القصير والمتوسط والطويل. ولا بد من أن تراعى في القرارات التي تُتخذ بشأن استخدام الموظفين الطارئین الحاجة إلى المرونة، وفعالية التكلفة، والإنتاجية، والإبقاء على الكفاءات المؤسسية الأساسية، وتكاليف التدريب، وضرورة العمل بروح الفريق. ويلزم لذلك إطار سياسات واضح وشفاف. وتتوخى الميزانية الحالية أن تكون نسبة تكلفة الموظفين العاديين إلى الموارد من غير الموظفين 65 إلى 35، وهو ما يمكن أن يشمل اللجوء إلى التوظيف الطارئ. ويشير مسح أجرته مؤخراً مؤسسة "Manpower International" إلى أن الشركات الكبيرة المتعددة الجنسيات تستعين بقوة عمل طارئة تتراوح نسبتها من 20 إلى 25 في المائة،<sup>192</sup> ولكن هذا ليس مقياساً يستند إلى دراسات مقارنة بشأن تكاليف وفوائد النسب المختلفة للموظفين العاديين إلى الموظفين الطارئین. وما يبدو واضحاً من الدراسات الإدارية أن مزايا التوليفات المختلفة من الموظفين العاديين والطارئین تتوقف إلى حد كبير على سمات المنظمات المختلفة وأنه لا يوجد "نمط واحد يناسب الجميع". والنظام الموحد للأمم المتحدة يجعل من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تطبيق سياسة توظيف مرنة مع الاعتماد بشدة على عقود الموظفين العاديين. ففي إطار منظمة الأغذية والزراعة ستكون ثمة احتياجات واضحة إلى التمايز.
- (ب) ثانياً، على النحو الوارد تحليله أيضاً في الفصل الثامن، أسفر الوضع عن وجود عدد من طرائق التعاقد المختلفة. وكانت حدود وتقييدات كل نوع من أنواع التعاقد تنطوي على مشاكل بالنسبة للمستعملين، وبخاصة في الميدان. فهي تؤدي إلى استحقاقات لا داعي لها، وتحدد قانوناً علاقات مختلفة مع منظمة الأغذية والزراعة، وأوجدت في بعض الحالات حوافز غير مقصودة وسلبية تشجع على استخدام أشكال معينة من عقود الخدمات الشخصية واستبعاد الأشكال الأخرى.
- (ج) ثالثاً، من اللازم أن تكفل المنظمة اتخاذ جميع الخطوات الممكنة لتجنب وجود مسؤولية طارئة عليها من جراء الاستحقاقات عن طريق التعاقد القصير الأجل المتسلسل. وفي هذا الصدد، يجري اتخاذ خطوات هامة لتنقيح دليل المنظمة من أجل الإقلال إلى أدنى حد من تلك المسؤولية. ومع ذلك، حتى عند فصل العقود الفردية بالانقطاع الإلزامي لمدة شهر بين العقود، كانت قرارات محكمة منظمة العمل الدولية تنطوي على الأخذ بقرينة الشك في صالح الموظف. وفي سنة 1999، اختار البنك الدولي أن يستوعب أعداداً أكبر من المتعاقدين الأطول أجلاً ضمن موظفيه العاديين للتخفيف من تزايد أوجه الغبن ومن المشاكل البنوية.

*الاستجابات الأخرى: التعاقد فيما بين بلدان الجنوب لأغراض التعاون التقني*

953 - بدأت المنظمة أيضاً عدداً من الجهود في مجال "التعاون الفني فيما بين بلدان الجنوب"، بهدف تعظيم أثر مساعدتها الفنية في سياق تدني مواردها المالية. وهذا ينطوي على قيام أحد البلدان النامية بتزويد بلد آخر من البلدان النامية بموظفين فنيين، عموماً في سياق البرنامج الخاص للأمن الغذائي/البرامج القومية للأمن الغذائي. ومع أن هذه الطريقة تنطوي على إمكانات نظرية وتحظى بتأييد سياسي هام، فقد نشأت مشاكل كبيرة في جهود المنظمة حتى الآن.

954 - وفي البلدان التي زارها فريق التقييم الخارجي المستقل، وفي المقابلات مع موظفي المنظمة، وفي تقييمات أخرى<sup>193</sup>، تضمنت المشاكل المتعلقة بهذه الطريقة إرسال أفراد إلى بلد بدون أن تتوافر لديهم المهارات اللغوية اللازمة، بحيث تكون تكاليفهم أكبر من تكاليف الأفراد الوطنيين ويكونون أقل صلاحية منهم. ووُجدت أمثلة أيضاً لموظفين كبار كانوا غير مستعدين للعمل على مستوى عملي مع المزارعين وكانت مهاراتهم أنسب كثيراً للقيام بأدوار استشارية أعلى. وبوجه عام، خلُص التقييم الخارجي المستقل إلى أن البنية التحتية اللازمة لتقديم المساعدة الفنية المتخصصة من أجل تمكين المنظمة من تحقيق الفعالية عن طريق هذا البرنامج كان يوجد افتقار إليها؛ ولم يجد التقييم الخارجي المستقل أي دليل حتى الآن على أن هذا البرنامج فعال من حيث التكاليف في نقل المعرفة على الصعيد الميداني. ومع ذلك، مع وجود اختصاصات ملائمة، وتنسيب مؤسسي صحيح، وإحاطات وعمليات توجيه وافية، ودعم على صعيد الميدان، ينبغي أن يكون التعاقد فيما بين بلدان الجنوب قادراً على توفير مدخلات فعالة من حيث التكاليف، وبخاصة على المستويات الفنية العليا وفي توفير أفراد من المستوى الأوسط، من قبيل مهندسي الري الذين لا يتوافرون محلياً.

*هيكل المقر الرئيسي*

955 - لقد شهدت المنظمة تغيرات شتى في هيكلها التنظيمي منذ بداية تسعينات القرن العشرين، وبخاصة من خلال الإصلاحات التي وافق عليها المجلس في سنة 1994 وتلك التي اقترحها المدير العام في سنة 205. 956 - وعلى مر تلك السنين أنشئت وحدات شتى، وتم حلها ونُقلت من شُعبة أو إدارة إلى أخرى. فعلى سبيل المثال، في منتصف تسعينات القرن الماضي، تم توحيد خدمات دعم الشُعَب في وحدات الدعم الإداري للإدارات، التي تم حلها في سن 2000 واستوعبت مهامها دائرة دعم إداري مركزية (للخدمات الإدارية)، ووحدات أصغر للتنسيق البرنامجي بين الإدارات (لأغراض دعم السياسات والبرامج والميزانية)، وشُعَب (للمبادرة إلى القيام بالمعاملات وتولي مسؤولية أمناء الميزانية). كذلك، أُدمجت مهام الاتصال مع الأطراف الخارجية إدماجاً متبايناً في طائفة من الوحدات مما نتج عنه وجود تباين في نطاق مسؤولياتها.

957 - وقد كانت بضعة من هذه التغييرات هامة على وجه الخصوص، من قبيل إنشاء إدارة جديدة للتنمية المستدامة في منتصف التسعينات، أدمجت المهام التي كانت إدارتا الزراعة والسياسة الاقتصادية والاجتماعية تقومان بها سابقاً. وفي عام 2007، أُعيد تشكيل وحدات التنمية المستدامة وأنشئت الإدارة المختصة بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة. وكان

تغير ملحوظ آخر هو حل وحدات عمليات المشروعات الموجودة في الإدارات الفنية المختلفة، وتوحيدها في إطار إدارة التعاون التقني، ونقل العمليات غير المتعلقة بالطوارئ إلى المكاتب الإقليمية في 1996-1997، وزيادة تفويض المسؤولية عن عمليات المشروعات القومية إلى ممثلي المنظمة في 2000-2002. وأنشئ في سنة 1996، من مكتب في إدارة التنمية السابقة، مكتب لتنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية واللامركزية وألحق مكتب المدير العام لكي ينسق أنشطة المكاتب الميدانية للمنظمة. وفي سنة 2007، أسندت مسؤوليات إضافية إلى إدارة الشؤون العامة والإعلام السابقة لكي تصبح إدارة المعرفة والاتصال.

958 - وعلى الرغم من إعادات التنظيم هذه، لم تتغير البنية الإدارية الأساسية للمقر الرئيسي للمنظمة إلا بقدر طفيف منذ سنة 1990. وفي ذلك الحين، كان الهيكل التنظيمي يتكون من سبع إدارات هي: (1) الزراعة، (2) مصايد الأسماك، (3) الغابات، (4) الاقتصاد والإحصاءات، (5) الشؤون العامة والإعلام، (6) الشؤون المالية والإدارية، (7) التنمية. وتشير المقارنة فيما بين البرامج التنظيمية الحالية والسابقة إلى أن التغييرات الرئيسية التي حدثت على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية كانت على أدنى المستويات التنظيمية.

الجدول 3-6: نسبة الموظفين الفنيين مقابل كل مدير شعبة في المقر الرئيسي للمنظمة (الموظفون الفعليون)						
نسبة التغيير		31 ديسمبر 2006		31 ديسمبر 1994		الإدارة
عدد	عدد الفئة الفنية	عدد	عدد الفئة الفنية	عدد	عدد الفئة الفنية	
ف/مد-2		ف/مد-2		ف/مد-2		
0.64	23٪	19.7	59	12	48	مكتب المدير العام
0.32	1٪	37.7	113	28.5	114	الشؤون المالية والإدارية/الموارد البشرية والمالية والمادية
0.35-	35٪	23.8	119	36.8	184	الزراعة وحماية المستهلك
0.47-	60٪	21.7	65	40.8	163	التنمية الاقتصادية والاجتماعية
0.07	20٪	17.7	53	16.5	66	مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية
0.03	27٪	11	33	11.3	45	الغابات
	لا ينطبق	16	48	لا ينطبق	لا ينطبق	إدارة الموارد الطبيعية والبيئة
0.26-	26٪	30	90	40.7	122	الشؤون العامة والإعلام/المعرفة والاتصال
0.03	37٪	31.3	125	30.3	91	التنمية/التعاون التقني
0.13-	15٪	23.5	705	26.9	833	المجموع

959 - وكما هو مبين في الجدول 3-6 فإن متوسط عدد المديرين (مديري الشعب) إلى عدد الموظفين الفنيين في المقر الرئيسي للمنظمة أبقى عليه في معظمه كما هو أو انخفض خلال السنوات الإثنتي عشرة الماضية. وقد انخفضت النسبة في معظمها في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (من 41 إلى 22)، وإدارة المعرفة والاتصال (من 41 إلى 30)، وإدارة

الزراعة وحماية المستهلك (من 28 إلى 24). ومن الناحية الأخرى، زادت النسبة زيادة كبيرة في إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية (من 29 إلى 38) وفي مكتب المدير العام (من 12 إلى 20). ويرد في الفصلين الثالث والثامن من هذا التقرير تحليل أكثر تفصيلاً للموارد المتاحة ومجال السيطرة في الوحدات التنظيمية الأصغر.

960 - وفي عام 1994، كان هناك زهاء ثلاثة موظفين فنيين إضافيين مقابل كل مدير شعبة بالمقارنة بسنة 2006. ولكن يتضح من تحليل مفصل للبيانات الخاصة لكل وحدة من الوحدات أن الوضع ليس واحداً في جميع الإدارات وأن بعض الوحدات أدنى بكثير من مجال السيطرة الأمثل. وفي الواقع، تقل في المتوسط نسبة الموظفين الفنيين إلى مديري الشعب في المنظمة بمقدار 40 في المائة من النسبة الموجودة في الوكالات المتخصصة الأخرى من قبيل اليونيدو ومنظمة العمل الدولية واليونسكو.<sup>194</sup>

961 - وثمة عامل إضافي يجب أن يؤخذ في الاعتبار في هذا الصدد هو مسح قياس عمل المنظمة الذي أظهر أن الوقت الذي يكرسه موظفو الإدارات الفنية للعمل الإداري قد زاد بحوالي 50 في المائة خلال الفترة ما بين سنة 2000 وسنة 2006 (انظر الجدول 8-3).

962 - ومن ثم، كانت التخفيضات في أعداد الموظفين كبيرة بوجه عام منذ سنة 1990 بينما كانت التغييرات ذات الطابع البنوي في المقر الرئيسي طفيفة نسبياً، وبخاصة في الإدارات الفنية. فقد كانت هناك تسعة مناصب لمديرين عامين مساعدين في سنة 1990 وأصبح العدد الآن أحد عشر منصباً. وكان خمسة ممثلين إقليميين مسؤولين أمام المدير العام في سنة 1990 وما زال نفس العدد مسؤولاً أمامه الآن. والهيكل الجديد الذي أقيم مؤخراً (وهو مسؤول مباشرة أمام المدير العام) هو مكتب (يرأسه الآن موظف على مستوى مدير عام مساعد) كي يتولى قيادة المنظمة في الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وإصلاح الأمم المتحدة، ولكي يتولى عملية التواءم مع هذه الجهود. وجرى عدد من عمليات إعادة التنظيم على مستوى الشعب شمل إنشاء إدارة فنية جديدة، ولكن هذه العمليات لا ترقى إلى مستوى تغيير بنيوي كبير.

963 - والوحدات المسؤولة حالياً مباشرة أمام المدير العام هي المراجعة الداخلية للحسابات، ومكتب الشؤون القانونية، ومكتب ميزانية البرامج وتقييمها، ومكتب التنسيق وتطبيق اللامركزية، ومكتب التنسيق مع الأمم المتحدة ومتابعة الأهداف الإنمائية (الذي يضم الموظفين المسؤولين عن تقديم المشورة بشأن السياسة الاستراتيجية لمنظومة الأمم المتحدة، ويرأسه مدير عام مساعد). وهذه الوحدات يتكون منها المكتب الموسع للمدير العام. ومكاتب الاتصال الخمسة التابعة للمنظمة مسؤولة أيضاً أمام مكتب المدير العام، من خلال مكتب التنسيق مع الأمم المتحدة ومتابعة الأهداف الإنمائية للألفية (مكتب الاتصال مع نيويورك ومكتب الاتصال مع LOGE) ومكتب التنسيق وتطبيق اللامركزية (مكتب الاتصال مع أمريكا الشمالية، ومكتب الاتصال مع اليابان، ومكتب الاتصال مع بريطانيا). والمقصود الآن من المكاتب الإقليمية

<sup>194</sup> لا تشمل البيانات سوى الموظفين الذين لديهم عقود لمدة 12 شهراً أو مدة أطول من ذلك. وهي لا تشمل أيضاً البيانات المتعلقة بالموظفين الفنيين الوطنيين، التي تُنشر على حدة. المصدر: مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، "إحصاءات الموارد البشرية لمنظومة الأمم المتحدة" البرنامج العادي فقط؟ أم البرنامج العادي + من خارج الميزانية.

الفرعية التابعة للمنظمة أن تكون مسؤولة أمام الممثلين الإقليميين في الأقاليم التي وُفق فيها على إجراء إصلاحات، وأن يكون جميع ممثلي المنظمة مسؤولين أمام المدير العام من خلال مكتب التنسيق وتطبيق اللامركزية. وثمة ثمانية مديريين عامين مساعدين - يرأسون الإدارات الفنية داخل المنظمة مسؤولون مباشرة أيضاً أمام المدير العام. وهكذا باستثناء ممثلي المنظمة وخمسة مكاتب اتصال في البلدان المتقدمة، يوجد 13 مديراً عاماً مساعداً يتولون المسؤولية المباشرة عن الأنشطة الفنية في المقر الرئيسي للمنظمة (المجموع هو 14 من بينهم نائب المدير العام) وخمسة ممثلين إقليميين إضافيين. وهذا العدد أكبر بواحد من العدد الذي كان موجوداً في سنة 1989، وإن كانت مقترحات الإصلاح الأصلية التي قدمها المدير العام كان من شأنها أن يصبح مجموع عدد أولئك 20 (من بينهم نائب المدير العام).

964 - وقد أظهرت دراسة أجريت في سنة 2001 لعدد المسؤولين مباشرة أمام الرؤساء التنفيذيين<sup>195</sup> أنهم كانوا يتراوحون من عدداً مرتفعاً قدره 18 (في اليونيسكو ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية) إلى عدد منخفض قدره 7 (مصرف التنمية الآسيوي) مع كون العدد الوسيط هو عشرة (البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف). وقد خفضت إصلاحات اليونيسكو الأحداث عهداً عدد مناصب المديرين العاملين المساعدين مع منحها أيضاً نائب المدير العام مزيداً من المسؤولية التنفيذية. وكان خفض المسؤولين مباشرة أمام المدير العام هدفاً أيضاً لإصلاحات منظمة الصحة العالمية التي جرت في سنة 1999. وفي حالة المنظمات المدارة إدارة مركزية من قبيل منظمة الأغذية والزراعة<sup>196</sup>، ينبغي أن يتراوح العدد الأمثل للمسؤولين مباشرة في فريق القمة من أربعة إلى ستة أشخاص<sup>197</sup> وذلك لأن الأفرقة التي تضم عشرة أشخاص أو أكثر من ذلك يتضح منها تناقص إنتاجيتها،<sup>198</sup> بينما تتدهور فعالية الفريق تدهوراً خطيراً عندما يتجاوز حجمه إثني عشر إلى أربعة عشر شخصاً<sup>199</sup>.

965 - وأهم التحولات في المقر الرئيسي للمنظمة تُشاهد في عدد وتوزيع الموظفين الفنيين في المقر. ففي الإدارات الفنية الرئيسية - الزراعة وحماية المستهلك، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية، والغابات، وإدارة الموارد الطبيعية والبيئة - انخفضت الأعداد من 458 إلى 319 (بنسبة قدرها 30 في المائة). ويوجد انخفاض حتى بعد مراعاة نقل موظفي السياسات والعمليات من الإدارات الفنية إلى إدارة التعاون التقني، ونقل موظفين فنيين من المقر إلى المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية. وفي الوقت ذاته، ظل عدد الموظفين الفنيين في إدارة الشؤون المالية والإدارية كما هو تقريباً، وذلك كنتيجة جزئياً لإلغاء أعداد كبيرة من وظائف فئة الخدمات العامة وإحلال وظائف أقل من الفئة الفنية محلها. وزاد عدد الموظفين الفنيين بحوالي الربع في مكتب المدير العام الموسع، نتيجة جزئية لنقل مكتب التنسيق وتطبيق اللامركزية من إدارة التنمية السابقة.

<sup>195</sup> Davies, 2003. *Administration of International Organizations, Top Down and Bottom Up*.

<sup>196</sup> تنطبق معايير مختلفة في المنظمات الفضفاضة التشبيك

<sup>197</sup> Parker, G.M. 2003. *Cross-functional Teams*.

<sup>198</sup> Dyer, W. G. and Dyer J. H. 2007. *Team building 4<sup>th</sup> Ed*.

<sup>199</sup> Katzenbach J. B. and Smith D. K. 2003. *The Wisdom of Teams*.

### الهياكل والعلاقات الشاملة لقطاعات مختلفة في المقر الرئيسي

966 - كما هو مؤكد في مختلف أجزاء هذا التقرير، فإن منظمة الأغذية والزراعة أولاً وقبل كل شيء منظمة معرفية عالمية. ولكن أدرك منذ عهد طويل أن التجزؤات العميقة التي تتسم بها المنظمة تنتقص من قدراتها المعرفية وتلحق ضرراً بسمعتها. وفي أواخر تسعينات القرن الماضي، بُذلت محاولات لإدخال ترتيبات جديدة لاستخلاص المعرفة الضمنية ونشرها. إلا أن تقييم الاتصالات الذي جرى في سنة 2005 خلّص إلى أن الجهود لا تحقق نجاحاً نتيجة إلى حد كبير إلى استمرار ثقافة الصوامع في المنظمة. وانبثق عن ذلك استعراض داخلي وفي سنة 2005 اعتمد نهج رسمي لإدارة المعرفة مع الالتزام بما يلي:

”من اللازم للمنظمة، باعتبارها منظمة لإدارة المعرفة، أن تُجري مزيداً من التطوير والتعزيز لسياساتها وعملياتها وممارساتها فيما يتعلق بإنشاء المعرفة واكتسابها واستخلاصها وتبادلها واستخدامها، ولتحسين تعلم المنظمة وأدائها في تحقيق هدفها الاستراتيجي،“ (وهذا سيتطلب) ... التشجيع على الشراكات، وتحسين العمل بروح الفريق، وإدخال هياكل إدارية أكثر انبساطاً وأقل حجماً، وتبادل المعلومات والمعرفة بحرية <sup>200</sup>“ (خطوط التوكيد منا).

967 - واعتباراً من يناير/كانون الثاني 2007، حلت محل إدارة الشؤون العامة والإعلام السابقة إدارة للمعرفة والاتصال تضم شعبة لتبادل المعرفة وبناء القدرات. وعلى الرغم من مختلف مبادرات جماعات العمل وبعض التوليف بين الوحدات، لم تتحقق حتى الآن المتطلبات الأساسية - وهي تشجيع الأنماط الصحيحة من الشراكات من خلال استراتيجيات وأولويات وحوافز واضحة تدعمها موارد (انظر الفصل الخامس)، وتحسين العمل بروح الفريق داخل المنظمة وبينها وبين شركائها (انظر أيضاً الفصل الخامس)، ووجود هياكل إدارية أقل حجماً بكثير، ووجود مزيد من الانسياب في تبادل المعلومات والمعرفة.

968 - والمحور الأساسي لإنشاء المعرفة وتبادلها واستخدامها في المنظمة موجود داخل الإدارات الفنية، وإن كانت المعرفة لا يمكن تجزئتها أو معاملتها كسعة. وقد أكدت استعراضات مجموعات تركيز التقييم الخارجي المستقل أن ثقافة الصوامع التقليدية الموجودة في المنظمة ما زالت مشكلة رئيسية الآن وأن التنافس المكثف على الموارد الصحيحة يؤدي إلى زيادة تفاقم هذه المشكلة. فعلى مر السنين بُذلت محاولات لتجريب طائفة من الطرائق من أجل إزالة الحواجز وتحقيق تبادل المعرفة على نحو أفضل فيما بين الإدارات وحل المشاكل فيما بينها. وانطوى جوهر كل هذه الطرائق المجربة على نهج ”إدارة مصفوفية“. إذ توجد مجالات ذات أولوية للعمل المتعدد التخصصات، وشبكات للمعرفة المواضيعية تسمى أيضاً ”جماعات الممارسة“، وجماعات عمل مشتركة بين الإدارات، وجماعات عمل مخصصة. وبينما توجد فكرة عامة عن الاختلاف في مهمة كل من هذه الطرائق، ليس واضحاً سبب اندراج بعض الأنشطة ضمن جماعات العمل المشتركة بين الإدارات واندراج أنشطة أخرى ضمن شبكات المعرفة المواضيعية.

(أ) والغرض الأصلي من المجالات ذات الأولوية للعمل المتعدد التخصصات هو توفير مدخلات لعمليات التخطيط التنظيمي فيما يتعلق بالأمور التي تتجاوز حدود الإدارات. وقد تقلب عدد المجالات ذات الأولوية في العمل

المتعدد التخصصات هذه. ففي بداية الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2002-2007، كان هناك 16 مجالاً، ثم زاد عددها إلى 18 مجالاً. وبعدئذ أُضيفت الطاقة الأحيائية في سنة 2005 وحدث الآن انخفاض كبير في عدد المجالات.

(ب) وأشار مسح شامل لشبكات المعرفة المواضيعية إلى أن "منظمة الأغذية والزراعة ضالعة في 70 شبكة معرفية يمكن اعتبار بضعة منها فقط شبكات معرفية "حقيقية"<sup>201</sup>. والمقصود بشبكات المعرفة المواضيعية هو ربط الأفراد عبر المنظمة من أجل تحسين قدرتهم على الحصول على المعرفة التي يحتاجون إليها بسهولة وكفاءة، من أجل تحسين أداء المنظمة لعملها.

(ج) والغرض العام من جماعات العمل المشتركة بين الإدارات هو "تركيز تجربة وخبرة موظفي المنظمة عالمياً صوب تحسين ثقافة تبادل المعرفة داخل المنظمة، واستحداث آليات لنقل المعرفة من أجل إيجاد حل للمشاكل العملية استناداً إلى توقعات المستخدمين واحتياجاتهم."<sup>202</sup> وتوجد حالياً ثلاث جماعات عمل أساسية مشتركة بين الإدارات، تنضوي جميعها تحت اسم "منتدى المعرفة - هي خدمة "أسأل منظمة الأغذية والزراعة" (المعروفة أيضاً باسم "تبادل المعرفة")، وجماعات العمل المشتركة بين الإدارات والمعنية بأفضل الممارسات، وجماعة عمل مشتركة بين الإدارات ومعنية بشبكة المعارف. ويوفر تبادل المعرفة من خلال خدمة "أسأل منظمة الأغذية والزراعة" أجوبة للاستفسارات الحاسوبية المتعلقة بمجالات خبرة المنظمة.. [و] آلية للتواصل مباشرة مع الخبراء الفنيين في أي مجال اهتمام بعينه. وقد حددت جماعة العمل المشتركة بين الإدارات والمعنية بأفضل الممارسات وأتاحت زهاء 50 من "أفضل الممارسات" على الشبكة الإلكترونية، وترمي إلى جعل ذلك الرقم 200 قبل نهاية سنة 2007، وإن كان الموظفون العليمون يشيرون إلى أن هذا الهدف قد لا يتسنى تحقيقه. فالموظفون يقولون إن هناك جماعات عمل أخرى مشتركة بين الإدارات ولكنها قد تكون شبكات مواضيعية. ويعمل حوالي 40 موظفاً على أساس عدم التفرغ في ثلاث جماعات عمل مشتركة بين الإدارات ومواردهم المالية الإجمالية متواضعة إلى حد كبير، بحيث أنها في حدود 185 000 دولار أمريكي للفترة المالية 2006-2007.

(د) يجتمع معاً الموظفون بانتظام بطريقة غير رسمية عبر الإدارات في شبكات غير رسمية مخصصة لكي يساعد كل منهم الآخر فيما يتعلق بالمشروعات الجارية والمبادرات الجديدة. وهذه الشبكات تستجيب لكل من العوامل الدينامية الداخلية والحوافز الخارجية للعمل مع منظمات أخرى، فيما يتعلق بقضايا تعتبر هامة من جانب مجموعة فرعية من موظفي المنظمة. ويوجد تاريخ طويل في المنظمة لنشوء هذه المجموعات تلقائياً خارج نطاق القنوات الرسمية لتلبية احتياجات معينة للموظفين. وفي بعض الأحيان تصبح هذه التجمعات المخصصة ذات طابع نظامي، وإن كانت عملية القيام بذلك ليست رسمية.

969 - ولقد جرت طائفة متنوعة من التغييرات التنظيمية في أثناء استعراض التقييم الخارجي المستقل تركت تأثيراً بوجه خاص على إدارة المعرفة. وتأثير هذه التغييرات يمكن وصفه فقط ولكن لا يمكن تقييمه الآن، وإن كان من الممكن

<sup>201</sup> ملامح إدارة المعرفة في منظمة الأغذية والزراعة التي أُعدت من أجل الأمم المتحدة، 26 يونيو/حزيران 2006.  
<sup>202</sup> نشرة المدير العام 35/2006، منظمة الأغذية والزراعة كمنظمة معارف.

تخمين أثرها المحتمل. فقد أصبحت شعبة المكتب والوثائق السابقة شعبة تبادل المعرفة وبناء القدرات، وهي شعبة يقصد بها أن تكون بمثابة وسيط بين منتجي المعرفة والمعلومات ومستهلكيها، مع توليها مسؤوليات عن موقع المنظمة على الإنترنت، والمكتبات الفعلية والافتراضية، وبناء القدرة على إدارة المعرفة لدى الدول الأعضاء والمنظمات الشريكة، وتوجيه شبكات المعرفة المواضيعية بوجه عام. إلا أن هذا التركيز المحمود على إدارة المعرفة ينطوي على قدر كبير من خطر عزل جهود شعبة تبادل المعرفة وبناء القدرات عن المهام الرئيسية المتمثلة في إدارة المعرفة في الإدارات الفنية وتوفير محور تركيز مفرط لتلك التكنولوجيا (انظر الفصل الثالث).

970 - والإدارة المصفوفية هي الطريقة التي تتعامل بها المنظمات مع القضايا الشاملة لعدة قطاعات، كما هو الحال مثلاً في الفريق الاستشاري للبحوث الزراعية الدولية التي تدعم فيه الجهات المانحة دعماً انتقائياً مشروعات من اختيارها إلى جانب تمويل برامج أساسية مشتركة. والإدارة المصفوفية ترتبط عادة بإشراف من منظور رأسي (من جانب الإدارات) وأفقي (مشروع أو نشاط شامل لعدة قطاعات). ولقد كان ذلك النهج ناجحاً في بعض مراكز المجموعات الاستشارية، وبخاصة تلك التي توجد لها مسؤوليات محددة المعالم جيداً فيما يتعلق بنشاط رئيسي واحد، من قبيل المعهد الدولي لبحوث الأرز فيما يتعلق ببحوث الأرز. ونموذج الهياكل المصفوفية هذه هو النموذج الموجود في المركز الدولي لبحوث الحراثة الزراعية، الذي قسّم أنشطته إلى ست مناطق زراعية - إيكولوجية للدراسة وسبعة برامج رئيسية. وهذه تقوم، فيما بينها، بدعم 24 مشروعاً يكون لكل مشروع منها عالم قيادي، مسؤول أمام مديري البرنامج ومنسقي المنطقة الإيكولوجية.

971 - ولقد وُجد عموماً أن نهج الإدارة المصفوفية غير ناجحة في المنظمات التي توجد لديها برامج معقدة، من قبيل منظمة الأغذية والزراعة. فمراكز المجموعات الاستشارية التي توجد لديها برامج معقدة شهدت صعوبات في الإدارة المصفوفية. وفي المعهد الدولي لبحوث محاصيل المناطق شبه القاحلة أدى الهيكل المصفوفي الموجود في سنة 1996 إلى التخفيف من درجة المساءلة، وانعدام الوضوح في توجيه العمل، وكذلك إلى بلبلة لدى الموظفين العلميين فيما يتعلق بالتوقعات الوظيفية. وكانت نتيجة ذلك هي سوء إدارة الأفراد، واستياء الموظفين، وحدوث انخفاض في الكفاءة.

972 - وفي سنة 1996 حاول البنك الدولي أن يجري عملية إعادة توزيع جزرية للمسؤوليات الإشرافية استناداً إلى الإدارة المصفوفية. وقد تسبب ذلك وما زال يتسبب في مشاكل كبرى. فمن زاوية إدارة أداء الموظفين، نشأت مسائل انعدام الوضوح فيما يتعلق بمن يكون مسؤولاً عن برامج العمل، فضلاً عن شكاوى من أن الموظفين فقدوا السيطرة على مهامهم وأن المشرفين الذين يُسندون العمل إليهم أصبحوا لا يعرفون موظفيهم. أصبحت إدارة المصفوفة مهمة إدارية تستهلك وقتاً (لا يُفسح لها مجال في الجداول الزمنية للعمل) ونتيجة لازدواجية الإشراف على المصفوفة، لم تكن هناك مساءلة واضحة لحسم مشاكل الموظفين. وفي مذكرة موجهة إلى الموظفين<sup>203</sup>، أقر رئيس البنك بهذه النقائص وأشار أيضاً إلى أن النظام قد ساهم في وجود مستويات إجهاد لدى الموظفين غير مقبولة.

<sup>203</sup> مذكرة إلى موظفي البنك الدولي، 3 نوفمبر/ تشرين الثاني 1998.



973 - وقد بدا أن النموذج الأصلي للإدارة المصفوفية في البنك الدولي يجعل بنية البنك أقرب إلى بنية شركة استشارية، بدون اهتمام الإدارة اهتماماً على سبيل الأولوية بالعمل بمستويات دنيا من الموظفين أو بتكاليف نفقات عامة مقيدة، وهو الطابع الذي تتسم به عادة جهات الأعمال التي يوجهها الربح. فمن اللازم للإدارة المصفوفية، لكي تكون فعالة، أن تكون علاقات المسؤولية فيها بسيطة وقليلة نسبياً، ولكن من اللازم أيضاً، وهذا هو الأهم، باعتبارها مؤسسة أن تكون لديها ثقافة إدارية قوية ومرنة يمكن أن تتكيف وتعمل بالطريقة الجديدة. وفي هذا الصدد، تتسم بالأهمية التعليقات على ضعف الثقافة الإدارية في منظمة الأغذية والزراعة التي وردت من قبل في هذا الفصل.

974 - والدرس الرئيسي المستفاد من تجربة المنظمات الأخرى ومن تجربة منظمة الأغذية والزراعة حتى الآن هو أن المهمة الرئيسية للمنظمة كمركز للمعرفة العالمية لا يمكن توقع أن تحقق إمكاناتها الكاملة إلا عندما تكون تلك المهمة مترسخة في كل أعمالها. فالتكنولوجيات أساسية ولكن بيت القصيد هو وجود فريق إداري صغير الحجم يتولى المسؤولية عن منظمة "ملتزمة" حقاً في كل من عملياتها الداخلية وشبكات الخارجة.

#### الاستنتاجات بشأن هيكل المقر الرئيسي

975 - إن الاستنتاجات المتعلقة بالهيكل الإداري للمنظمة والتغييرات الموصى بها ينبغي عدم النظر إليها بمعزل. فالشكل ينبغي أن يتبع المهمة. ومن ثم، من اللازم دراسة الاستنتاجات والتوصيات التالية مقابل كل من قضايا الثقافة التنظيمية التي وردت مناقشتها سابقاً في هذا الفصل والقضايا والانعكاسات الوظيفية للتحليل الوارد في الفصل الثالث (البرامج التقنية للمنظمة)، والفصل الخامس (الشراكات وتطور مكانة المنظمة في التركيبة المؤسسية الدولية)، والفصل السابع (استراتيجية المنظمة وهياكل برامجها) والفصل الثامن (الموارد البشرية للمنظمة ونظمها المالية والإدارية).

976 - وينبثق عدد من المبادئ التنظيمية الأساسية عن الدراسة الواردة آنفاً وعن السياق الأوسع للتحليل الوارد في الفصول الأخرى. وهذه المبادئ هي ما يلي:

(أ) **مجال السيطرة:** المدير العام هو المسؤول التنفيذي للمنظمة وهو أيضاً سفيرها والمتفاوض الرئيسي باسمها مما يقتضي سفره بصورة متكررة. وحالياً باستثناء ممثلي المنظمة ومكاتبها الخمسة للاتصال الموجودة في البلدان المتقدمة، يوجد 14 شخصاً مسؤولون مباشرة أمام المدير العام عن الأنشطة الفنية في المقر الرئيسي للمنظمة (مجموعهم 14 من بينهم نائب للمدير العام) إلى جانب خمسة ممثلين إقليميين. وهذا يمثل فريق إدارة عليا كبيراً للغاية، بالنظر إلى الممارسة الإدارية الحديثة التي تشير إلى أن العدد الأمثل هو حوالي ستة أشخاص وأن الفعالية تنخفض انخفاضاً كبيراً عندما يتجاوز العدد اثني عشر شخصاً.

(ب) **كفاءات المديرين وتناوله في الفصل الثامن:** ويجب على جميع المديرين، ومن بينهم نواب المدير العام، أن تكون لديهم كفاءة إدارية ومن يختاروا من خلال عملية تنافسية تستند إلى ذلك؛

(ج) **العمل بروح الفريق ولجان الإدارة:** كلما كان حجم لجنة صنع القرار كبيراً كلما قل احتمال إمكانية عملها كفريق. ففي الأغلب تركز لجان الإدارة العليا الكبيرة الحجم على مزيج من الشواغل الفردية أكثر من تركيزها على مصالح المنظمة الأوسع نطاقاً.

(د) ينبغي عدم السعي إلى الوحدة: فتبعاً لطبيعة العمل الذي يجب القيام به، قد تكون الإدارات أو الشعب كبيرة في حالة وقد تكون أصغر إلى حد كبير في حالة أخرى. فالهياكل الإدارية التي تقوم على فكرة أن حجماً واحداً يناسب جميع الحالات تتسبب عادة في إيجاد مشاكل بإسنادها المهام في غير الموضع الذي تنتمي إليه.

(هـ) وفورات الحجم والمكاسب من حيث كفاءة التكاليف: لقد تدنى حجم شعب ومهام عديدة داخل المنظمة إلى ما دون مستويات الكتلة الحرجة (انظر الفصل الثالث). وفي الوقت نفسه، من اللازم أن تفعل المنظمة كل ما هو ممكن لتحقيق وفورات في التكاليف الإدارية، كغاية ضرورية بحد ذاتها ولبناء الثقة لدى الجهات المانحة.

(و) إزالة الطبقات والتجزؤ: يوجد لدى المنظمة عدد كبير للغاية من الوحدات الصغيرة في التسلسلات الهرمية. وهذه تؤدي إلى زيادة تكاليف المعاملات زيادة لا داعي لها وتعزز التركيز على العملية بدلاً من التركيز على الناتج وتعزز أيضاً نهج الصوامع. والطبقات أيضاً باهظة التكلفة إلى حد كبير من حيث القيمة المالية.

(ز) المرونة: من اللازم أن تأخذ الهياكل التنظيمية في الاعتبار الحاجة إلى المرونة وأن توجد حوافز في نظام عام. وينبغي أن يشجع الهيكل التنظيمي وييسر العمل المشترك بين الوحدات.

(ح) تفويض السلطات: ينبغي تطبيق مبدأ التفويض وتشجيع تفويض السلطات إلى أدنى مستوى ممكن بما يتسق مع الممارسة الجيدة والخضوع للمساءلة، مع تعزيز ذلك بثقافة الرقابة اللاحقة<sup>204</sup>.

(ط) وجود خطوط واضحة للمسؤولية والمساءلة: وهذه ينبغي أن تنبثق عن وجود مجالات فعالة للسيطرة. ومن الضروري لمنظمة الأغذية والزراعة اتباع نهج فيما يتعلق بخضوع الإدارة للمساءلة هو نهج الوسائل والغايات القائم على إطار منطقي<sup>205</sup>.

977- وبعض المبادئ التوجيهية والتوجهات البرنامجية المقترحة من المدير العام في إصلاحاته يتيح الفرصة لترشيد وتخفيض الهيكل الإداري لمنظمة الأغذية والزراعة بإنشاء فريق إدارة عليا صغير له مسؤوليات رئيسية وواضحة. وهذا من شأنه أن يحقق مزايا عديدة. فأولاً، يؤدي إسناد مزيد من المسؤولية إلى عدد ضئيل من المديرين الأعلى إلى إقامة حوار موضوعي واستراتيجي بدرجة أكبر مع المدير العام. ثانياً، يمكن قياس أداء هؤلاء المديرين صراحة وبطريقة شفافة في ضوء مؤشرات للإدارة القائمة على تحقيق نتائج على المستوى الرفيع فيما يتعلق بفصول الميزانية ذات الصلة مع عدم ضرورة النظر في تأثير إدارات منافسة أخرى. ثالثاً، من شأن كبار المديرين أن يكونوا في وضع قوي للوصول بالإنجاز في مجالات عملهم إلى الحد الأمثل، بما يشمل تحقيق التكامل المطلوب لزيادة الفعالية العامة في إدارة المعارف العالمية في المنظمة. رابعاً، سيعود وجود عدد أقل من المديرين المسؤولين مباشرة أمام المدير العام بفائدة على فعالية مكتبه بوجه

<sup>204</sup> تشير كلمة "اللاحقة" إلى تدابير الرقابة والتحقق التي تطابق بعد وقوع الحدث الذي يخضع للرقابة (أي بأثر رجعي).  
<sup>205</sup> من شأن نهج الإطار المنطقي أن يكفل وجود صلات واضحة بين الغايات والأهداف والأنشطة ذات الأولوية، مما يشجّد نهج الوسائل والغايات المقترح في مختلف أقسام تقرير التقييم الخارجي المستقل.

عام. وأخيراً، سيتسنى تعديل الهيكل الموجود تحت كل مدير من كبار المديرين على نحو مختلف حسب الحاجة تجسيداَ لاحتياجات أعمالهم.

978 - ولقد طبق التقييم الخارجي المستقل المبادئ المعددة أعلاه بطريقة صارمة قدر الإمكان على الهيكل الموجود حالياً في المقر الرئيسي وتوصل إلى نموذج تنظيمي ممكن. ويرى التقييم الخارجي المستقل أن هذا النموذج ينطوي على إمكانات كبيرة. ومن المؤكد أن من شأنه أن يحقق درجة وضوح أكبر كثيراً في الأدوار والمسؤوليات، وترشيد عملية صنع القرار، والحث على زيادة التكامل عبر المنظمة. وينبغي أيضاً أن يتيح الفرصة لتحقيق وفورات كبيرة من حيث الكفاءة بمرور الوقت، وإن كانت التكاليف الأولية لإحداث التغييرات قد تكون كبيرة أيضاً وسيلزم أخذها في الاعتبار. ومع ذلك فإنه ممكن نموذج واحد فقط. ومن الواضح إمكانية إيجاد نماذج وتنويعات أخرى لما نعرضه. وستلزم إعادة النظر بعناية في الفرضيات التي يقوم عليها النموذج، بما في ذلك تلك التي تتعلق بكل من التكاليف والفوائد. ولذا فإن ما يلي ذلك ليس المقصود به أن يكون وصفاً قاطعاً بل هو بالأحرى تقريباً سيتطلب مزيداً من العمل واستعراضاً دقيقاً.

#### التوصيات بشأن هيكل المقر الرئيسي

#### التوصية 6-6: الإدارة العليا

979 - يُقترح اختيار ثلاثة نواب للمدير العام على الأساس المبين أعلاه المتمثل في الكفاءة والسمات والتنافس. وسيُتيح تعيين نائبين إضافيين للمدير العام إجراء عملية ترشيد وتوحيد كبرى للشعب والوحدات مما يحقق وفورات كبيرة في التكلفة من خلال إلغاء إدارتين وإجراء تخفيض كبير في عدد الشعب والدوائر. وكما هو مألوف في منظمات كبيرة كثيرة، من بينها الأمانة العامة للأمم المتحدة، سيتمكن ذلك أيضاً المدير العام من الاحتفاظ بالمسؤولية والتوجيه الإداريين العامين مع التركيز على استراتيجية تُحدد الظروف الخارجية وتتكيف معها من أجل مواجهة تغير البيئة الخارجية، وبناء وتعزيز القاعدة السياسية لدعم المنظمة، وكفالة وجود علاقات خارجية قوية ودائمة، وضمان احتفاظ المنظمة بما تحتاج إليه من قاعدة موارد لتلبية أهدافها:

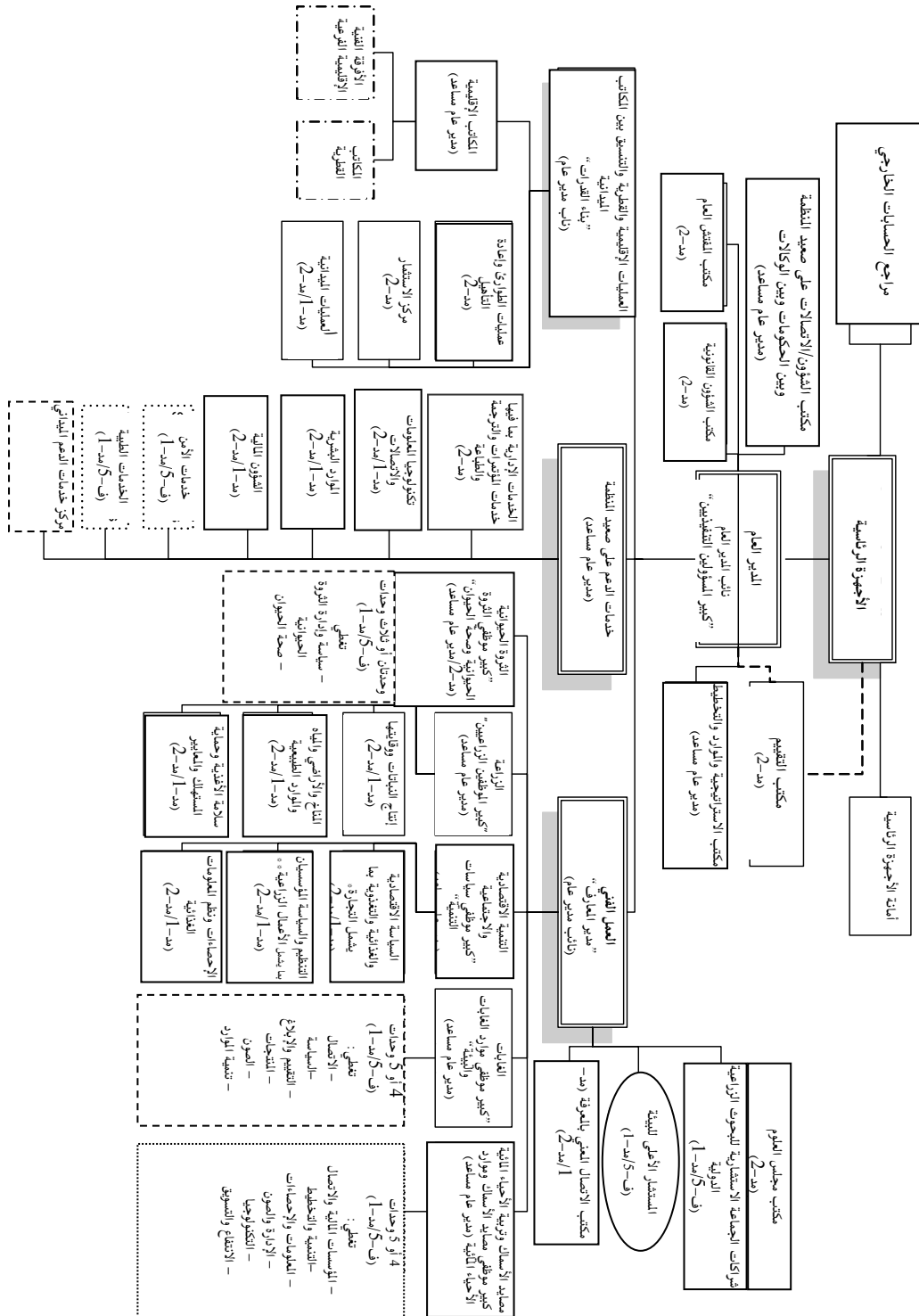
(أ) سيحمل نائب للمدير العام لقب كبير الموظفين التنفيذيين وسيكون هو الأول بين أقرانه. وسينوب نائب المدير العام هذا عن المدير العام في حالة غيابه. وستكون مهمته الرئيسية هي دعم المدير العام في ضمان سير العمليات اليومية بفعالية وكفاءة؛

(ب) نائب للمدير العام للعمليات الإقليمية والقطرية والتنسيق بين المكاتب الميدانية وسيساعد على موازنة الاتجاه نحو وجود ثقافة وإرادة متمحورين حول المقر الرئيسي:

(1) تزويد المديرين العامين المساعدين/الممثلين الإقليميين، وتزويد ممثلي المنظمة عند الاقتضاء، بنصير عالي الرتبة داخل المقر الرئيسي للمنظمة؛

- (2) الجمع ما بين جميع الأعمال المتعلقة بالتعاون التقني مع المسؤولية عن المكاتب الميدانية؛
- (3) توفير جهة تنسيق على أعلى مستوى لمجال بناء القدرات في البلدان الأعضاء ذي الأولوية الرئيسية؛
- (ج) نائب مدير عام للعمل التقني (مدير المعرفة) وهو سيكون مسؤولاً عن:
- (1) توجيه محور تركيز المنظمة على الأهداف المترابطة الثلاثة للبلدان الأعضاء، على النحو المحدد في الإطار الاستراتيجي للمنظمة للفترة 2000-2015، مع تولي المسؤولية عن حوالي 5 في المائة من التمويل لتشجيع العمل المشترك بين التخصصات (على حين سيتولى نائب المدير العام للعمليات الإقليمية والقطرية المسؤولية عن 5 في المائة أخرى)؛
- (2) توفير جهة تنسيق قيادية لضمان الاتساق في المعرفة التقنية لدى المنظمة، المجزأة حالياً والتي لا تستفيد بما فيه الكفاية من مواطن القوة النسبية لدى المنظمة لتلبية احتياجات العمل الميداني والأولويات المعيارية (انظر الفصلين الثالث والسابع)؛
- (3) ضمان تقديم الدعم لتدارك أوجه الضعف أو الثغرات على مستوى الإدارة في الإدارات الفنية؛
- (4) إدارة المسائل الرئيسية الشاملة، لا سيما إدارة المعرفة وتقديم الدعم للإدارات التقنية في مجال بناء القدرات.

الشكل 5-6: هيكل منظمة الأغذية والزراعة الممكن



ملاحظات

- السبابة الاقتصادية والمبادئ والتعبئة والتغليف يوضح الممارسات التي في القر. القر الرئيسي.
- تقريباً السداسية من الخمسين، والإرشاد الزراعي، والتربية، والصناعة، وتغليف وسياسة الحرب، وسلكية الأراضي، والأعمال الزراعية، والمؤنر المائية المحلية.
- : الأثر القوي للحظوظ المروعة مثل السحب أو الكائنات.

### التوصية 6-7: الإدارة العليا ومكتب المدير العام

980 - نحن نقترح فريق إدارة عليا يرأسه المدير العام ويضم:

- (أ) النواب الثلاثة للمدير العام الموصوفين في التوصية 6-6؛
- (ب) المدير العام المعاون لخدمات الدعم للمنظمة ككل، المسؤول عن جميع خدمات الدعم في المنظمة؛
- (ج) المدير العام المعاون للاستراتيجية والموارد والتخطيط؛
- (د) المدير العام المعاون للاتصالات والشؤون/العلاقات بين الحكومات وبين الوكالات.

981 - انظر مكتب الاستراتيجية والموارد والتخطيط (انظر أيضاً التوصية 4-7: بناء على القاعدة الحالية للمكتب

المسؤول عن البرنامج والميزانية، سيُدمج هذا المكتب، في نظام متكامل واحد، مهام:

- (أ) وضع الاستراتيجية؛
- (ب) تخطيط البرامج؛
- (ج) تعبئة الموارد وإدارتها وتوزيعها، مما يجمع سوياً موارد البرنامج العادي والموارد الخارجة عن الميزانية، دعماً للمواضيع ذات الأولويات المتفق عليها وأطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل، وفي هذا الإطار العام، سيجري تشجيع تعبئة الموارد الميدانية وتيسيرها، مع تقديم بعض الدعم للمكاتب الميدانية إذا كان ذلك مستصوباً. وفي الوقت ذاته، ستُنقل بعض المهام الروتينية الخاصة بإدارة الميزانية إلى إدارة خدمات دعم المنظمة ككل إلى جانب المالية.

وهذا من شأن أن ييسر أسلوب التفكير "القائم على اتباع الوسائل وصولاً إلى الغايات" والعمل الاستراتيجي على صعيد المنظمة اللازم لتعبئة الوسائل. وستنتقل شعبة تعبئة الموارد، الموجودة حالياً في قسم المساعدات في مجال السياسات، إلى هذا المكتب وكذلك بعض المهام المعينة للإدارة العامة للموارد التي تضطلع بها حالياً إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية.

982 - مكتب الاتصالات على صعيد المنظمة، والشؤون/العلاقات بين الحكومات وبين الوكالات. تشمل ولاية مكتب

التنسيق في الأمم المتحدة ومتابعة الأهداف الإنمائية للألفية الحالي علاقات فيما بين الحكومات وفيما بين الوكالات وكذلك عناصر كبيرة من الاتصالات على صعيد المنظمة. وتتولى شعبة شؤون المؤتمر والمجلس المسائل ذات الصلة فيما يتعلق بالشؤون المشتركة بين الحكومات. وتُتاح فرص كبيرة لتحقيق أوجه تآزر ومكاسب من حيث الكفاءة بالمقارنة بالتكاليف بواسطة الجمع فيما بين المهام. وينبغي أن يُرسي هذا أيضاً قاعدة محسنة لنقل رسائل المنظمة من قبل المدير العام إلى المجتمع الدولي الأوسع نطاقاً. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن ييسر تعبئة موارد المنظمة ككل على أساس متكامل واستراتيجي من خلال صلته الوثيق بمكتب الاستراتيجية والموارد والتخطيط (المذكور أعلاه). وسيشمل هذا المكتب المهام التي يضطلع بها حالياً عنصر شؤون المراسم والاستراتيجية الجامعة من عناصر الاتصالات الموجودة حالياً في شعبة

الاتصالات، بما يشمل التحالف الدولي لمكافحة الجوع. وستنتقل الجوانب الفنية والإدارية الروتينية الخاصة بالاتصالات (من قبيل الطباعة، والتأشير، والإعفاءات الضريبية، وما إلى ذلك) إلى إدارة خدمات الدعم في المنظمة ككل.

983 - وهذا الهيكل الجديد من شأنه أن يوفر للمنظمة فريق إدارة عليا صغير الحجم ولديه إمكانيات جيدة، قادراً على التركيز على جدول أعمال المنظمة ككل وقادراً على أن يدعم جماعياً المدير العام في اتخاذ القرارات. وينبغي أن تنجم مكاسب من حيث الكفاءة في المنظمة بأكملها. وستصبح خطوط المسؤولية والمسائلة محددة بوضوح وستزول أوجه الغموض الموجودة حالياً فيما يتعلق بهذه الأمور. وسيصبح مجال السيطرة المباشرة من قبل المدير العام على فريق يتراوح من سبعة إلى ثمانية أشخاص أسهل قياداً. وفي الوقت نفسه، سيستغل المدير العام الاجتماعات والمنتديات الإدارية الأكبر، بما يشمل المنتديات المرتبطة بالمكاتب الميدانية، للتواصل مع المديرين بوجه عام.

#### التوصية 6-8: إدارات البرامج الفنية

984 - إن إزالة الطبقات بدرجة كبيرة وتكوين توليفات من الوحدات هو أمر ممكن ويوصى به على حد سواء. ومن اللازم وضع تفاصيل كثيرة بعناية، ولكن التقييم الخارجي المستقل يوصي بأربع إدارات فنية، مع إمكانية وجود إدارة خامسة. وستكون الإدارات الأربع هي: (1) الزراعة؛ (2) التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ (3) مصائد الأسماك وتربية الأحياء المائية؛ (5) الغابات. أما الإدارة الخامسة الممكنة فهي الثروة الحيوانية وصحة الحيوان، بالنظر إلى تزايد أهميتها وما يوجد لدى منظمة الأغذية والزراعة من مزية نسبية واضحة في هذا المجال (انظر الفصل الثالث). وسيكون أيضاً مكتب معني بنقل المعرفة مسؤولاً أمام نائب المدير العام المختص بالعمل الفني. 206

#### التوصية 6-9: إدارة السياسة والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية

985 - يوصي التقييم الخارجي المستقل بأن تصبح هذه الإدارة مركز تحليل السياسات الإنمائية التابع للمنظمة وبحيث يكون مسؤولاً عنها مدير عام مساعد، يتولى بحكم الواقع دور كبير موظفي السياسات الإنمائية. وينبغي أن تمارس هذه الإدارة دوراً محورياً وأكبر كثيراً في إدارة المعارف في المنظمة. ويمكن أن تضم الإدارة ثلاث شعب رئيسية هي ما يلي: (أ) شعبة السياسة الاقتصادية والغذائية والتغذوية، التي تشمل أيضاً المساعدة في مجال السياسات (وهي حالياً إدارة المساعدة في مجال السياسات التابعة لإدارة التعاون الفني). وهذا من شأنه أن يحقق التكامل بين كل أعمال المنظمة في مجال السياسة الغذائية والتغذوية، بما يشمل تلك التي يضطلع بها حالياً في شعبة التغذية وحماية المستهلك؛

<sup>206</sup> سيكون مكتب نقل المعرفة وحدة خدمة مسؤولية مباشرة أمام نائب المدير العام المختص بالعمل الفني. وسيكون المكتب بمثابة "مدير للمعارف"، يضمن إدماج نظم المعرفة الفنية الموجودة في المنظمة، وصوغ استراتيجيات وسياسات مناسبة في ذلك الصدد. وسيكون نائب المدير العام المختص بالعمل الفني هو أمين ميزانية خدمات دعم المعرفة والمعلومات، بما يشمل التكنولوجيات.

- (ب) شعبة التنظيم والسياسة المؤسسيين، التي ستشمل قضايا المساواة بين الجنسين، والإرشاد الزراعي، والتدريب، والعمالة، والبحوث (السياسات والمؤسسات)، وملكية الأراضي، والأعمال الزراعية (بما يشمل التسويق)، والشؤون المالية الريفية (الموجودة حالياً في شعبة نظم الدعم الزراعي).
- (ج) شعبة الإحصاءات ونظم المعلومات الغذائية، التي ستحقق تكامل جميع جوانب أعمال المنظمة فيما يتعلق بالإحصاءات والمعلومات الغذائية، بما يشمل التجارة الزراعية، والسلع، والإنذار المبكر.
- (د) ويمكن أيضاً النظر في إضافة خبرة قانونية إلى الإدارة، إذا سمحت الموارد بذلك وإذا تقرر وجود حاجة مستدامة فعالة.

#### التوصية 6-10: إدارتا الغابات ومصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية

986- ينبغي أن تظل هاتان الإدارتان القائمتان تحت رئاسة مديريْن عاميْن مساعدين. وتوجد حالياً لدى كل منهما ثلاث شعب، ولكنها أصبحت جميعها صغيرة بدرجة مفرطة. وبناء على ذلك، يوصي التقييم الخارجي المستقل بإنشاء أربع أو خمس "وحدات" تضم الخدمات الحالية بأكفاً طريقة عملية وبعدم وجود أي شعب.

#### التوصية 6-11: إدارة الزراعة

- 987- ستضم هذه الإدارة ثلاث شعب هي ما يلي<sup>207</sup>:
- (أ) شعبة تغير المناخ، وإدارة الموارد من الأراضي والمياه والموارد الطبيعية بحيث تتجمع ما بين شعبة الأراضي والمياه وشعبة البيئة وتغير المناخ والطاقة الحيوية.
- (ب) شعبة سلامة الأغذية وحماية المستهلك والمواصفات (التي ستشمل الدستور الغذائي) ويمكن أيضاً أن تتناول قضايا من قبيل المواصفات العضوية؛
- (ج) شعبة إنتاج النباتات ووقايتها (تظل دون تغيير) ولكن مع إمكانية خفض عدد الشعب إلى اثنتين).

#### التوصية 6-12: إدارة الثروة الحيوانية

988- بالنظر إلى تزايد أهمية هذا المجال وما يوجد لدى المنظمة من مزية نسبية (انظر الفصل الثالث)، من شأن إنشاء إدارة مستقلة له أن يبدو أمراً له ما يبرره ويتيح مزايا كبيرة.

<sup>207</sup> ستحل الشعبة الحالية المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية (انظر الفصل الثالث للاطلاع على استعراض لأنشطة الشعبة) أو سيعاد توظيف مهامها كوحدات في مجالات سلامة الأغذية والثروة الحيوانية، وإنتاج النباتات.



### التوصية 6-13: إدارة العمليات الإقليمية والقطرية والتنسيق بين المكاتب الميدانية

989- كما ذكر آنفاً، من شأن إنشاء هذه الإدارة أن يوحد جميع الجوانب الرئيسية للعمليات الميدانية للمنظمة، وأن تعزز علاقات المسؤولية والدعم بين المقر الرئيسي والميدان. وسيكون مديرون عامون مساعدون إقليميون مسؤولين مباشرة أمام نائب المدير العام المعاون المسؤول عن هذه الإدارة؛ وسيكون كل من ممثلي المنظمة ورؤساء الأفرقة الفنية الإقليمية الفرعية مسؤولين مباشرة وحصراً أمام المدير العام المساعد الإقليمي. وستضم الإدارة بذلك المكاتب الميدانية وثلاث شعب هي ما يلي:

- (أ) شعبة العمليات الميدانية باعتبارها مركز التنسيق والمسؤولية الذي يربط بين المقر الرئيسي والميدان.
- (ب) مركز الاستثمار الذي تنحصر أنشطته تقريباً على الصعيد الميداني دعماً لإعداد المشروعات.
- (ج) شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل.

### التوصية 6-14: إدارة خدمات الدعم على صعيد المنظمة

990- ترد في الفصل الثامن دراسة تفصيلية لجميع الخدمات الإدارية والخدمات على صعيد المنظمة وترد فيه أيضاً توصيات باتباع نهج من شأنها أن تحسّن أدوار دعم السياسات التي ستؤدي. وينبغي إدماج المهام التالية في هذه الإدارة الوحيدة التي توجد فيها أربع شعب وثلاث وحدات، على النحو التالي:

- (أ) شعبة الشؤون المالية؛
- (ب) شعبة الخدمات الإدارية، التي ستشمل خدمات المؤتمرات ومركز الخدمات والترجمة والطباعة؛
- (ج) شعبة تكنولوجيا المعلومات والاتصال؛
- (د) شعبة الموارد البشرية؛
- (هـ) مركز خدمات الدعم الميدانية (بودابست)؛
- (و) وحدة خدمات الأمن؛
- (ز) وحدة الخدمات الطبية.

### التوصية 6-15: تحديد مزدوج للدرجات الوظيفية وفرض حدود قصوى

991- علاوة على ما ذكر آنفاً، يوصي التقييم الخارجي المستقل بتطبيق تحديد مزدوج للدرجات الوظيفية: (مد-1 ومد-2) لرؤساء الشعب و(ف-5 ومد-1) لرؤساء الدوائر والوحدات. وينبغي أيضاً فرض حدود قصوى لعدد المناصب التي تُحدد درجاتها الوظيفية على مستوى مد-1 ومد-2 لكل إدارة. فهذا من شأنه أن يمنح المديرين العامين المساعدين للإدارات المرونة اللازمة لهم بشدة لتعديل المناصب حسب الاحتياجات، مع الحيلولة في الوقت ذاته دون أي خطر انجراف المناصب إلى أعلى.

**التوصية 6-16: إيجاد حوافز للعمل المتعدد التخصصات والتركيز على الأهداف العالمية والمواضيع ذات الأولوية**

992- ينبغي تخصيص نسبة صغيرة نسبياً من ميزانية البرنامج العادي لمجال المسؤولية هذا (ربما خمسة في المائة) بالتساوي تقريباً لنائبي المدير العام المعاونين المعنيين بالعمل الفني والعمليات الإقليمية والقطرية وذلك كحافز للعمل المشترك بين الإدارات والمتعدد التخصصات. وهذا من شأنه أن يوفر تركيزاً على الإنجاز في ضوء الأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء ومواضيع الأولوية الخمسة أو الستة على النحو الذي ترد مناقشة له في الفصل السابع.

**التوصية 6-17: تمكين المديرين العامين المساعدين المعنيين بالبرامج**

993- تخصص حالياً موارد من الميزانية السنوية لرؤساء الشعب باعتبارهم أمناء الميزانية. وهذا ينبغي ألا يتغير إلى حد كبير لأنه يتسق مع مبدأ التفرع. ولكنه يترك لكل مدير عام مساعد وسائل محدودة لتلبية الاحتياجات غير المتوقعة، أو اغتنام الفرص الجديدة، أو توفير حوافز ومكافآت للمديرين التابعين له. وينبغي أن تُخصص لكل مدير عام مساعد نسبة أقصاها عشرة في المائة من المبلغ الإجمالي المخصص لكل شعبة فنية وذلك تحقيقاً لهذه الأغراض. وينبغي أيضاً أن تكون هذه الأموال غير خاضعة للتقادم، بحيث يمكن ترحيلها من فترة مالية إلى الفترة التالية تجنباً لأي ضغوط تدفع إلى إنفاقها إنفاقاً غير حكيم في نهاية سنة مالية.

**التوصية 6-18: ينبغي أن يكون مديرو الشعب هم الطبقة الإدارية الأساسية لتفويض السلطات في المقر الرئيسي**

994- فهم ينبغي:

- (أ) أن يمثلوا المستوى الفاصل لجميع التفويضات، أي أن الشعب ينبغي منحها جميع التفويضات غير المخصصة صراحة للمستويات الأعلى.
- (ب) أن يمثلوا المستوى الذي توجد فيه مسؤولية كاملة عن إحاطة جميع الموظفين علماً بأنشطة المنظمة، وتكوين مجموعات عمل، ونقل الشواغل عبر السلسلة الإدارية صعوداً وهبوطاً.
- (ج) أن يكونوا مكلفين بضمان إنجازهم هم وجميع موظفيهم استعراضاً سنوياً كاملاً للأداء، يستند في نهاية المطاف إلى تقييم على ضوء مؤشرات للإدارة القائمة على تحقيق نتائج.

995- وهذا يتطلب تدريباً لمديري الشعب يركز على واجباتهم الإدارية لأن كثيرين منهم لا يرون حالياً أنه الجزء الرئيسي من مسؤولياتهم.

996- وفي إطار النموذج الموصوف أعلاه ستكون إدارتان حاليتان قد أُدمجتا في إدارات أخرى، هي المعرفة والاتصالات، وإدارة الموارد الطبيعية/البيئة وسيزيد عدد مناصب نواب المدير العام بمقدار اثنين، ولكن عدد الشعب سينخفض من 26 إلى 15. وستؤدي الترتيبات الجديدة إلى تحويل محور تركيز المنظمة بقوة نحو الإنجاز في ضوء أهداف متفق عليها.

997 - وسيُسفر هذا النموذج عن تحقيق وفورات كبيرة في التكاليف المتكررة. وقد قُدرت هذه التكاليف بصفة مبدئية بما لا يقل عن 24.5 مليون دولار وربما بما يصل إلى 26 مليون دولار. وتقدر التكلفة غير المتكررة لجميع جوانب إعادة تنظيم الموظفين بما يتراوح من 50 إلى 55 مليون دولار.

#### الهيكل الميداني

998- منذ 1990-1991، زادت تغطية المكاتب الميدانية للمنظمة بنسبة قدرها 61 في المائة، حيث أصبح عدد تلك المكاتب 88 بعد أن كان 145.<sup>208</sup> وحتى مايو/أيار 2007 كانت مكاتب المنظمة تضم: خمسة مكاتب إقليمية؛ وتسعة مكاتب إقليمية فرعية؛ وخمسة مكاتب اتصال؛ ومكتب إعلامي واحد؛ و 125 مكتباً قطرياً، يوجد 14 منها إما في مكاتب إقليمية أو مكاتب إقليمية فرعية. والهيكل اللامركزي الجديد للمنظمة، ووفق عليه على مراحل من قبل مؤتمر سنة 2005 ومجلس نوفمبر/ تشرين الثاني 2005، وبعد ذلك وافق المجلس على إنشاء مكتب إقليمي فرعي جديد في أمريكا الوسطى.

999- وقد انخفضت ميزانية المكاتب الميدانية بنسبة قدرها 17 في المائة بالقيمة الحقيقية خلال الفترة ما بين 1994-1995 و 2006-2007. إلا أن عدد الوظائف لم يتغير إلا تغييراً طفيفاً (من 1 007 في سنة 1994 إلى 1 089 في سنة 2006، وهو ما يمثل زيادة تبلغ حوالي ثمانية في المائة). وهذا يُعزى بدرجة كبيرة إلى زيادة الاستعانة بموظفين فنيين وطنيين بتكلفة أقل كثيراً من الموظفين الدوليين وإلى التعاقد مع ممثلين جدد للمنظمة على مستوى أقل مما درجت عليه العادة سابقاً من حيث تصنيف الوظائف.

الجدول 4-6: الموارد البشرية والمالية للمكاتب الميدانية				
البرنامج العادي للمنظمة (بملايين الدولارات الأمريكية بأسعار سنة 1994)		العدد الفعلي للموظفين المدرجة تكاليفهم في الميزانية (في نهاية السنة)		المكاتب الميدانية
2007/2006	1995/1994	2006	1994	
51.5	58.2	313	277	المكاتب الإقليمية
14.5	16.5	98	20	الشعب المشتركة/المكاتب الإقليمية الفرعية
44.8	60.8	631	682	المكاتب القطرية
7.2	7.3	37	28	مكاتب الاتصال
<b>118.0</b>	<b>142.8</b>	<b>1 079</b>	<b>1 007</b>	<b>المجموع</b>

<sup>208</sup> باستبعاد المكاتب القطرية الموجودة في المكاتب الإقليمية أو الإقليمية الفرعية.

1000- ويتبين من دراسة لإنجاز البرامج الميدانية للمنظمة وتكاليف المكاتب أن: (أ) حجم الميزانية الكلية في كل بلد يتفاوت تفاوتاً كبيراً؛ (ب) تكوين هذه الميزانيات، وفقاً لمصدر تمويلها، يتباين أيضاً تبايناً كبيراً؛ (ج) حجم الأموال الخارجة عن الميزانية (المقدمة من مصادر ثنائية أو متعددة الأطراف أو أحادية) هو الأشد تبايناً. وتشير أيضاً الأرقام، إلى جانب الأدلة التي جمعت أثناء الزيارات القطرية<sup>209</sup>، إلى أن هيكل الميزانية يحدد ثلاثة أنواع من المكاتب:

(أ) المكاتب التي تتكون فيها معظم البرامج الميدانية من مشروعات تابعة لبرنامج التعاون التقني (على سبيل المثال أرمينيا وبربادوس وشيلي وجورجيا وبيرو وتايلند). وهذه المكاتب أنجزت مشروعات تقل قيمتها عن نصف مليون دولار (وتقل قليلاً عن مليون دولار في حالة بيرو) في سنة 2006. وبناءً على ذلك، فإن وجودها في البلدان ضعيف (مع أن شيلي وتايلند تستضيفان مكتبين إقليميين للمنظمة) وتبدو إمكانية إقامة حوار سياسي فني وتقديم مشورة فنية إمكانية محدودة. وانعدام الثقل هذا يتفاقم بفعل كون برامج التعاون الفني، في معظم الحالات، لا ترتبط بالمواضيع والمشاكل الاستراتيجية. وقد تضاءلت أو انتهت المساعدة الثنائية المقدمة لهذه البلدان بالنظر إلى كونها بلداناً متوسطة الدخل.

(ب) المكاتب التي تشارك، علاوة على اضطلاعها بأنشطة ممولة من البرنامج العادي للمنظمة، في مشروعات البرنامج التعاوني الحكومي التي تمويلها جهات مانحة ثنائية (منها على سبيل المثال بوليفيا وبنغلاديش وبوركينا فاسو وكمبوديا وإثيوبيا والهند ومدغشقر وموريتانيا والنيجر وتنزانيا وتونس واليمن). وهذه الأموال الثنائية تكون كبيرة عموماً (باستثناء حالي مدغشقر واليمن)، بحيث بلغت في المتوسط حوالي 1.4 مليون دولار أمريكي لكل مشروع في الفترة من 2001 إلى 2006. وهي تتيح للمكاتب فرصاً لزيادة بروزها وإمكانية الوصول بدرجة أكبر إلى المسؤولين الحكوميين. والمشروعات تحددها، في معظم الحالات، مصالح الجهات المانحة. ويرتبط دور المنظمة بإدارة وتعبئة الموارد والاستشاريين. ودورها الفني لا يكون دائماً واضحاً أو هاماً. ومع ذلك تشير البيانات إلى أن المشروعات التي تُدعى المنظمة إلى المشاركة فيها تندرج ضمن المجالات الفنية التي توجد لدى المنظمة كفاءة فنية مشهود بها.

(ج) المكاتب التي تشارك، علاوة على اضطلاعها بأنشطة ممولة من البرنامج العادي للمنظمة، في تنفيذ مشروعات حسابات أمانة أحادية تصميمها وتمويلها الحكومات أنفسها (ومن هنا على سبيل المثال مصر وهندوراس والمكسيك وناميبيا). والموارد التي تديرها المنظمة في هذه البلدان يمكن أن تكون كبيرة للغاية وتتيح وصولاً مباشراً إلى المسؤولين القطريين وتتيح حواراً معهم. إلا أن موضوع هذه المشروعات ومحتواها الفني تحددهما الحكومة بصفة رئيسية ويخضع دور المنظمة لسلطة الحكومة المحلية.

<sup>209</sup> زار فريق التقييم الخارجي المستقل مكاتب المنظمة في البلدان النامية التالية: أرمينيا، بنغلاديش، بربادوس، بوليفيا، بوركينا فاسو، كمبوديا، شيلي، مصر، إثيوبيا، جورجيا، غانا، هندوراس، الهند، مدغشقر، موريتانيا، المكسيك، ناميبيا، النيجر، بيرو، تنزانيا، تايلند، تونس، اليمن

1001- وبالنظر إلى أن الموارد المالية للمنظمة قد انخفضت، فإن الأموال المحدودة نسبياً التي تستطيع المنظمة أن تخصصها من مواردها للعمل الميداني قد انخفضت أيضاً.<sup>210</sup> وقد دفع هذا الوضع المنظمة بوجه عام، وممثلي المنظمة بوجه خاص، إلى التركيز على التماس الحصول على أموال خارجية للإبقاء على مستوى معقول من الوجود البرنامجي في البلدان. وهذا يعزز خمسة استنتاجات عامة انبثقت بقوة من المقابلات التي أجريت على الصعيد الميداني:

(أ) يستأثر البحث عن تمويل بكم كبير من وقت ممثلي المنظمة وجهودهم<sup>211</sup> ويثبت عدم نجاح قدر كبير من الجهد. وبناء على ذلك يتاح لهم وقت أقل وقدر أقل من الرغبة والدافع للقيام بدورهم في فريق الأمم المتحدة القطري وكمستشارين للحكومات في مجال السياسات.

(ب) تركت وظائف ممثلي المنظمة شاغرة فترات زمنية طويلة. وقد بلغ معدل الشغور التراكمي لوظائف ممثلي المنظمة من عام 2003 حتى عام 2006 نسبة قدرها 41 في المائة لمدة تتجاوز ثمانية أشهر، ونسبة قدرها 22 في المائة للفترة التي تتراوح من 8 أشهر إلى 12 شهراً ونسبة قدرها 19 في المائة للفترات التي تتجاوز عاماً (انظر الجدول 6-5 أدناه). وفي كثير من الحالات، كانت هذه الانقطاعات تُمَلَأ جزئياً بواسطة متقاعدين على أساس التعاقد معهم بصفة مؤقتة، ولكن هذا ليس بديلاً كافياً عن الاستمرارية التي يوفرها ممثل المنظمة. والفترة الزمنية اللازمة لملء وظائف ممثلي المنظمة أطول بالمقارنة بالوظائف الأخرى نتيجة للحاجة إلى الحصول على موافقة البلد المضيف على المرشح مسبقاً. إلا أن ترك وظائف شاغرة يتيح للمنظمة سبيلاً للتأقلم مع مشكلة عدم كفاية موارد الميزانية لتغطية التكاليف الكاملة.

الجدول 6-5: شواغر وظائف ممثلي المنظمة على مدى 48 شهراً (2003-2006)			
أكثر من 12 شهراً	ما بين 8 أشهر و 12 شهراً	ما بين 5 و 8 أشهر	أقل من 5 أشهر
19٪	22٪	17٪	42٪

(ج) تتجاوز التكاليف الإدارية لبعض المكاتب القطرية للمنظمة نفقات البرامج (الممولة من البرنامج العادي ومن خارج الميزانية). وفي أكثر من نصف هذه الحالات تبلغ نسبة تكلفة المكاتب إلى نفقات البرامج 0.5 أو أكثر من ذلك (2006). وإذا استمر هذا الوضع بمرور الوقت فإنه يثير تساؤلاً بشأن قدرة تلك المكاتب على البقاء.

<sup>210</sup> انخفض صافي الاعتمادات المخصصة لبرنامج التعاون التقني بنسبة قدرها ثمانية في المائة بالقيمة الحقيقية خلال الفترة ما بين 1994-1995 و 2006-2007

<sup>211</sup> وجد مسح أجري على الموظفين الفنيين بالمنظمة أن 65 في المائة من ممثلي المنظمة يرون أن دعم حشد الموارد خدمة تطلبها البلدان النامية طلباً شديداً

(د) في بعض الحالات على الأقل لا تتوافر لدى الموظفين الفنيين في المكاتب الإقليمية الفرعية موارد كافية للسفر للقيام بعملهم على نحو مهني، وإن كانت هذه المسألة قد عُولجت في سنة 2007 في المكاتب الإقليمية الفرعية الجديدة في أفريقيا ووسط آسيا. ويصدق نفس الشيء بوجه عام على عمل ممثلي المنظمة في البلدان التي ينتدبون للعمل فيها. وهذا يثير سؤالاً أساسياً بشأن استمرار العدد الموجود حالياً من مكاتب المنظمة وبشأن إمكانيات زيادة التوسع في هذه المكاتب.

(هـ) على النحو الذي أظهرناه بوضوح في الفصل الثالث، يتكون العمل الميداني للمنظمة في بلدان كثيرة من مجموعة من المشروعات المتفرقة، المنفصلة عن العمل المعياري للمنظمة وغير المرتبطة به. ويُبرز أيضاً الفصل الثالث أن كِبَر حجم وتزايد أهمية برنامج التعاون بين منظمة الأغذية والزراعة والحكومات وحسابات الأمانة الأحادية يعنيان خطر أن تحدد أولويات أولئك الذين يقدمون الأموال للمنظمة برنامج عملها وخطر أن تكون المنظمة قد فقدت قدرتها على توجيه جدول أعمالها. وإذا استمر تحرك المنظمة في هذا الاتجاه، قد تصبح هياكل وآليات الحوكمة والتخطيط والإدارة كما هي موجودة الآن عتيقة أو لا داعي لها. كما أن استجابة المنظمة لمن توجد لديهم الموارد المالية لا لآلية قوية للتخطيط وتحديد الأولويات متسقة مع المزايا النسبية الموجودة لدى المنظمة هي التي تحكم البرامج الميدانية بدرجة متزايدة.

#### *الصلات بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية*

1002- كما سبق أن ذُكر، زاد عدد الموظفين في المكاتب الميدانية زيادة طفيفة (بنسبة تبلغ حوالي ثمانية في المائة) على مدى السنوات الإثنتي عشرة السابقة، بينما انخفض عدد الموظفين في المقر الرئيسي للمنظمة بنسبة قدرها 34 في المائة. والأهم من ذلك أن نسبة مجموع عدد موظفي المنظمة الموجودين في الميدان قد زادت خلال الفترة نفسها من 28 إلى 39 في المائة.

الجدول 6-6: موظفو المنظمة الفعليون المدرجة تكاليفهم في ميزانية البرنامج العادي حسب الموقع				
الموقع	الإدارة	31 ديسمبر 1994	31 ديسمبر 2006	التغير
المقر الرئيسي للمنظمة	الشؤون الإدارية والمالية/الموارد البشرية والمالية والمادية	608	470	-22.7%
	الزراعة وحماية المستهلك (إدارة الزراعة)	496	217	-56.3%
	التنمية الاقتصادية والاجتماعية (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية)	387	145	-62.5%
	مسايد الأسماك وتربية الأحياء المائية (إدارة مصيد الأسماك)	168	111	-33.9%
	الغابات (إدارة الغابات)	129	72	-44.2%
	الشؤون العامة والإعلام/المعرفة والاتصال (إدارة المعارف والاتصالات)	402	201	-50.0%
	مكتب المدير العام	120	127	5.8%
	إدارة الموارد الطبيعية والبيئة (إدارة الموارد الطبيعية)		93	
	التنمية/التعاون التقني	258	258	صفر
	المجموع	2 568	1 694	-34.0%
	عدد موظفي المقر كنسبة مئوية من مجموع الموظفين	72%	61%	-11.0%
المكاتب الميدانية	المكاتب القطرية	682	631	-7.5%
	الشعب المشتركة/المكاتب الإقليمية الفرعية	20	98	+79.6%
	مكاتب الاتصال	28	37	+32.1%
	المكاتب الإقليمية	277	313	+13.0%
	المجموع	1 007	1 079	+7.1%
	عدد موظفي المكاتب الميدانية كنسبة مئوية من مجموع الموظفين	28%	39%	+11.0%

#### المكاتب الإقليمية

1003- إن المكاتب الإقليمية هي المراكز التي تُعالج منها المنظمة مشاكل كبيرة وتحديات إنمائية تتجاوز الحدود القطرية في أي إقليم من الأقاليم الخمسة المحددة. وهذه المشاكل والتحديات تشمل قضايا الأمن الزراعي والغذائي الإقليمي من قبيل الآفات العابرة للحدود، وإمدادات المياه واستخدامها، والاستدامة البيئية، وممارسات صيد الأسماك وحقوقه وتجارته. وتعمل المكاتب الإقليمية أيضاً كأمانات للترتيب لعقد المؤتمرات الإقليمية. ومنذ سنة 1994 كان نمط تطبيق اللامركزية بنقل المهام إلى المكاتب الإقليمية نمطاً متفاوتاً. فبينما انخفضت الميزانيات لجميع المكاتب بالقيمة

الحقيقية، ظلت أعداد الموظفين متماثلة أو زادت (انظر الجدول 6-7). وهذه الزيادة حدثت على حساب الموارد غير المتعلقة بالموظفين (انظر الجدول 6-8) وتخفيض درجات الوظائف (انظر الجدول 6-9). وقد أسفر ذلك عن انخفاض تكلفة كل موظف بالقيمة الحقيقية (انظر الجدول 6-7)، ولكنه أسفر عن وجود موظفين أقل تأهيلاً للعمل كمستشارين كبار مع الحكومات.

الجدول 6-7: الموارد البشرية والمالية للمكاتب الإقليمية						
نسبة المبالغ بالدولارات الأمريكية إلى الموظفين		البرنامج العادي للمنظمة (بآلاف الدولارات الأمريكية بأسعار سنة 1994)		العدد الفعلي للموظفين المدرجة تكاليفهم في الميزانية (في نهاية السنة)		المكاتب الإقليمية
2006/2007	1995/1994	2007/2006	1995/1994	2006	1994	
205.4	256.4	12 737	16 154	62	63	المكتب الإقليمي لأفريقيا
127.6	184.6	13 658	14 402	107	78	المكتب الإقليمي لآسيا ومنطقة المحيط الهادي
241.7	327.7	2 900	3 932	12	12	المكتب الإقليمي لأوروبا
179.8	172.5	12 403	12 765	69	74	المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
155.8	220	9 813	11 000	63	50	المكتب الإقليمي للشرق الأدنى
164.6	210.3	51 511	58 253	313	277	المجموع

الجدول 6-8: الموارد من الموظفين وغير الموظفين – المكاتب الإقليمية				
التكاليف غير المتعلقة بالموظفين		تكاليف الموظفين		المكاتب الإقليمية
2007/2006	1995/1994	2007/2006	1995/1994	
٪27	٪32	٪73	٪68	المكتب الإقليمي لأفريقيا
٪16	٪32	٪84	٪68	المكتب الإقليمي لآسيا ومنطقة المحيط الهادي
٪15	٪32	٪85	٪68	المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط آسيا
٪19	٪24	٪81	٪76	المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
٪22	٪33	٪78	٪67	المكتب الإقليمي للشرق الأدنى
٪20	٪30	٪80	٪70	المجموع



الجدول 6-9: الموظفون الفنيون في المكاتب الإقليمية حسب الدرجة الوظيفية (الموظفون الفعليون المدرجة تكاليفهم في الميزانية)			
الدرجة الوظيفية	31 ديسمبر/ كانون الأول 1994	31 ديسمبر/ كانون الأول 2006	النسبة المئوية للتغير
مدير عام مساعد	3	4	33٪
مد-2	2	1	50٪-
مد-1	3	4	33٪
ف-5	2	43	صفر٪
ف-4	1	47	47٪
ف-3	32	10	1000٪
ف-2	43	5	150٪
المجموع	86	114	33٪

1004- وقد زار فريق التقييم الخارجي المستقل، في سياق عمله الميداني، جميع المكاتب الإقليمية. وأجرى أيضاً مسحاً استبيانياً مع جميع الحكومات التي تشملها المكاتب الإقليمية. وتشير النتائج إلى إعطاء قيمة منخفضة عموماً لعمل المكاتب الإقليمية.<sup>212</sup> للمشروعات الإقليمية، بخلاف تلك المتعلقة بالأمراض والطوارئ العابرة للحدود، لم تكن تقدرها تلك الحكومات تقديراً عالياً.<sup>213</sup> وأكدت أيضاً زيارات فريق التقييم إلى المكاتب الإقليمية أن تلك المكاتب تواجه عدداً من المشاكل والمعوقات الخطيرة فيما يتعلق بأداء عملها:

- (أ) لا يوجد لدى المكاتب الإقليمية ما يلزم من موارد بشرية ومالية لإبقائها على علم كما يجب بالتطورات الإقليمية والعالمية وبالاتجاهات التي تتعلق بالأغذية والزراعة في الإقليم؛
- (ب) توجد لدى الممثلين الإقليميين سلطة إدارية على الأخصائيين الموجودين في المكتب الإقليمي ولكن يجب عليهم أن يتفاوضوا ويتفقوا مع الشعبة الأم الفنية بشأن خطط العمل الفنية؛
- (ج) يقتصر دور المكاتب الإقليمية في عملية وضع البرامج الميدانية على الصعيد القطري على تقديم المشورة الفنية والمشورة بشأن السياسات من جانب الموظفين الإقليميين؛
- (د) يحد عدم وجود سلطة مؤسسية حقيقية من قدرة المكتب الإقليمي على رصد جودة حسن توقيت الأنشطة الميدانية وعلى كفاءة التنسيق العام على الصعيد الإقليمي. وتُتاح للممثل الإقليمي درجة ضئيلة من الاستقلال الذاتي التي تمكنه من السفر أو الدخول في اتفاقات تعاونية مع الحكومات والمنظمات الأخرى وليست له مسؤولية إدارية مباشرة عن تعيين ممثلي المنظمة أو الموظفين الفنيين الآخرين في الإقليم وتقييمهم وترقيتهم وفصلهم؛
- (هـ) لا تُشارك المكاتب الإقليمية إلا مشاركة حدية في المناقشات والقرارات المتعلقة بالإدارة وتحديد الأولويات والقيام بالعمل المعياري. كذلك، على الرغم من أن الممثلين الإقليميين هم نظرياً أعضاء في اجتماع الإدارة العليا فإنهم لا تُتاح لهم أي فرصة للمشاركة. وهم لا يحضرون مؤتمر المنظمة وعلى الرغم من حدوث قدر من التحسن مؤخراً فإنهم لا يزورون المقر الرئيسي إلا لماماً؛

<sup>212</sup> على نطاق يتدرج من 1 (منخفض) إلى 4 (مرتفع)، كان المستوى العام للرضا عن المكاتب الإقليمية في هذه البلدان هو 2، مع وجود الذروة (3) في الشرق الأدنى ومع وجود أدنى مستوى (1) في أفريقيا.

<sup>213</sup> كان متوسط الدرجات التي أُعطيت لقيمة المشروعات الإقليمية في هذه البلدان هو 2. وكانت الدرجة المعطاة أعلى في آسيا (3) بينما كانت الدرجة المعطاة في الأقاليم الأخرى هي 2.

1005- وإيجازاً، يؤدي انعدام سلطة المكتب الإقليمي المؤسسية الحقيقية إلى التخفيف من فرص توفيره القيادة السياسية والفكرية والإدارية لعمل المنظمة في الإقليم. ويخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن الولايات والمهام والسلطات المسندة إلى المكاتب الإقليمية تتطلب إعادة دراسة جوهرية إذا كان المراد لتلك المكاتب أن تستمر. ويجب أن تكون هذه الدراسة للمكاتب الإقليمية جزءاً من دراسة متعمقة لتركيبية المنظمة بأكملها. وينبغي أن تأخذ في الاعتبار تطور الترتيبات المؤسسية المختلفة في الإقليم، والاحتياجات والفرص الجديدة التي تواجهها البلدان الأعضاء في ميدان الزراعة، وكذلك استنتاجات الزيارات القطرية لفريق التقييم الخارجي المستقل. وينبغي أيضاً أن ينظر استعراض كامل من هذا القبيل في أفضل الوسائل لمواءمة تركيبية المنظمة - وتكاليفها حسب الإصلاح على نطاق منظومة الأمم المتحدة وتحركها صوب "توحيد الأداء" على الصعيد القطري.

#### المكاتب الإقليمية الفرعية

1006- أنشئت المكاتب الإقليمية الفرعية لكي تدعم ممثلي المنظمة فنياً ولكي تمنح المنظمة القدرة على الاستجابة بطريقة أسرع وأكثر فعالية لطلبات الحكومات من حيث المشورة الفنية. والمقصود بها أيضاً أن تساعد المنظمات الإقليمية والمنظمات الإقليمية الفرعية. ووفقاً لاقتراح التقييم المستقل للمركزية الذي أُجري في سنة 2004<sup>214</sup>، الذي قبلته إدارة المنظمة من حيث المبدأ، ينبغي أن تضم الأفرقة الفنية الموجودة في المكاتب الإقليمية الفرعية أخصائيين عموميين لديهم خبرة في مجال السياسات والاستراتيجية، على النحو الملائم للإقليم الفرعي المعني.

1007- وعلاقة هذه المكاتب بالإدارات الفنية في المنظمة يجري تنقيحها حالياً. ويؤيد التقييم الخارجي المستقل التنفيذ الكامل لقرار منح المكاتب استقلالاً ذاتياً فيما يتعلق باستخدام موظفيها الفنيين وجعلها مسؤولة بصفة رئيسية أمام الممثل الإقليمي.<sup>215</sup> وعندما زار فريق التقييم الخارجي المستقل البلدان لم تكن هذه التغيرات قد نُفذت وكانت مشاكل المكاتب الإقليمية المشار إليها أعلاه تنطبق أيضاً على المكاتب الإقليمية الفرعية. وقد زادت نسبة الميزانيات المخصصة للموظفين على اختلاف من الموارد غير المتعلقة بالموظفين (ومن ذلك مثلاً السفر، والمرونة في الاستعانة بالخبرة المحلية وما إلى ذلك) باضطراد من 69 في المائة في 1994-1995 إلى 73 في المائة في 2006-2007، مما يعني أن الموظفين تتوافر لهم الآن مبالغ مالية ضئيلة للعمل مع البلدان. وينطبق هذا الوضع نفسه على المكاتب الإقليمية، حيث تصل النسبة الآن في بعض الحالات إلى 80 في المائة.

1008- ويرحب التقييم الخارجي المستقل بالقرار الذي اتخذته الإدارة في أبريل/نيسان 2007 ويقضي بإسناد المسؤولية الفنية والتنفيذية الرئيسية عن المشروعات إلى المكاتب الإقليمية الفرعية، والتعليمات المرتبطة بذلك تتعلق بخطوط المسؤولية والسلطات.<sup>216</sup> ومع ذلك ما زال من السابق لأوانه كثيراً تحديد أثر وفعالية هذا التمكين مؤخراً للمكاتب الإقليمية الفرعية من "تنسيق" العمل على الصعيد الإقليمي الفرعي.

<sup>214</sup> منظمة الأغذية والزراعة. Independent Evaluation of FAOs' Decentralization, PC92/6a, FC 108/18.2004

<sup>215</sup> انظر الصفحة 12 في الوثيقة PC 94/3

<sup>216</sup> انظر مسودة المنشور الدوري الميداني، أبريل/نيسان 2007

1009- وفي إعادة التقييم الجوهرية المقترحة لتركيبه المنظمة بوجه عام، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن الأقاليم الفرعية أصبحت، مع العولمة، محددة المعالم بدرجة أفضل، واكتسبت مزيداً من التجانس، ووضعت، في حالات كثيرة، اتفاقات تجارية وآليات مؤسسية لتحقيق التكامل السياسي والاقتصادي. وتساعد المنظمات الإقليمية الفرعية على إقامة صلات مؤسسية قوية بين البلدان وعلى تعزيز عمليات تحقيق التكامل على الصعيد الإقليمي الفرعي. وتتزايد معالجة قضايا المنافع العامة العالمية (ومنها مثلاً إمكانية الحصول على المعلومات والتكنولوجيا، والبيئة وحماية التنوع الحيوي، والانتعاش) من خلال التعاون على الصعيد الإقليمي الفرعي. ويوجد حالياً لدى المنظمة 9 مكاتب إقليمية فرعية. وهذا يمكن أن يمنح ذلك للمنظمة مزبة نسبية قوية في الارتباط بالمبادرات الإقليمية الفرعية وتوفير القيادة فيها. إلا أن التقييم الخارجي المستقل مقتنع بأن إجراء إعادة معايرة ومواءمة أساسية لتركيبه المنظمة هو شرط مسبق ضروري لكي تتحقق فعلاً هذه الميزة النسبية.

### المكاتب القطرية

1010- لقد تطور ممثلو المنظمة في سنة 1976 من مفهوم سابق هو كونهم كبار المستشارين الزراعيين للمنظمة، الذين كانت تكليفهم تُنقسم أصلاً مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذين كان يوجد مقرهم في مكاتب ذلك البرنامج. وتوجد حالياً 73 وظيفة لممثلي المنظمة معتمدة في الميزانية (باستبعاد الممثلين ذوي المهام المزدوجة الموجودين في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية). وقد كان من نتائج نقل معظم كبار المستشارين الزراعيين من مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أماكن مستقلة زيادة الحاجة إلى موظفي دعم محليين،<sup>217</sup> وإن كانت نسبة تبلغ حوالي 17 في المائة من موظفي المكاتب القطرية تقدمها الحكومات وفقاً للاتفاقات مع الحكومات القطرية المضيفة وأثناء تسعينات القرن الماضي زاد عدد المكاتب القطرية بنسبة قدرها 23 في المائة، بينما انخفض التمويل متاح لإدارتها بحوالي 30 في المائة<sup>218</sup> (انظر الجدول 6-10).

الجدول 6-10: صافي اعتمادات ممثليات المنظمة (بأسعار الدولارات الأمريكية في سنة 1994)					
1995-1994	1997-1996	1999-1998	2001-2000	2003-2002	2005-2004
63 363	59 658	56 528	50 049	48 138	45 278

1011- وكانت التغيرات الرئيسية التي حدثت في المكاتب القطرية هي أن المنظمة استعاضت عن موظفي البرامج والموظفين الإداريين المعيّنين دولياً على الرتبة الفنية بموظفين وطنيين وأنها لجأت إلى تخفيض درجات وظائف ممثلي المنظمة. فقد انخفض عدد المناصب من رتبة مدير فيما يتعلق بممثلي المنظمة من 52 في سنة 1995 إلى 35 في سنة 2006.

<sup>217</sup> إذا أخذنا كينيا كمثال، في سنة 1980 كان المستشار الزراعي الأعلى يسانده موظفان دوليان وأربعة موظفين محليين. وبحلول سنة 2006 كان قد استعُض عن الموظفين الدوليين بموظفين وطنيين ولكن يوجد حالياً ثمانية موظفي دعم. والآن، كما كان الحال في سنة 1980، تقدم كينيا الدعم الإداري للصومال وتقدم الدعم للعمليات في الإقليم الجنوبي من السودان.

<sup>218</sup> منظمة الأغذية والزراعة. مكتب التنسيق واللامركزية. 2003. *An Assessment of the Functions and Resources of the FAO*. Representations – A Desk Review

الجدول 6-11: الموارد البشرية والمالية للمكاتب القطرية					
العدد الفعلي للموظفين المدرجة تكاليفهم في الميزانية (في نهاية السنة)		البرنامج العادي للمنظمة (بآلاف الدولارات الأمريكية بأسعار سنة 1994)		نسبة المبالغ بالدولارات الأمريكية إلى الموظفين	
1994	2006	1995/1994	2007/2006	1995/1994	2007/2006
682	631	60 815	44 809	89.2	71.0

1012- واستناداً إلى الموارد المالية ذات الصلة، توجد حالياً خمسة أنواع من المكاتب القطرية:

- (أ) مكاتب مزودة تزويداً كاملاً بالموظفين بحيث يوجد فيها ممثل للمنظمة وموظفو الدعم ذوو الصلة (73)؛
- (ب) مكاتب متركزة في مكتب إقليمي أو مكتب إقليمي فرعي (11)؛
- (ج) مكاتب يكون فيها ممثل المنظمة معتمداً لدى البلد ولكنه يعمل من بلد آخر في الإقليم (36 منها 7 تتلقى دعماً في البلد من جانب موظفي المنظمة - مساعد ممثل المنظمة - و29 تتلقى دعماً من مراسل وطني)؛
- (د) مكاتب يوجد فيها موظف فني منتدب (10)؛
- (هـ) مكاتب يوجد فيها مسؤول اتصال مع الحكومة (أو نظير وطني له) ولكن لا يوجد فيها موظفون من المنظمة (5)<sup>219</sup>.

1013- ومتوسط تكاليف المكتب القطري الكامل تتجاوز 485 000 دولار بينما تتراوح تكلفة الأنواع الأخرى من المكاتب بين 8 000 دولار أمريكي و195 000 دولار أمريكي (انظر الجدول 6-12).

الجدول 6-12: متوسط تكاليف المكاتب القطرية حسب نوع المكتب (باستثناء تكاليف الأمن)	
نوع المكتب القطري	متوسط تكاليف المكاتب القطرية سنة 2006 (بآلاف الدولارات الأمريكية) (باستثناء تكاليف الأمن)
ممثليات قطرية مزودة تزويداً كاملاً بالموظفين بحيث يوجد فيها ممثل للمنظمة وموظفو الدعم ذوو الصلة (باستثناء المكاتب الموجودة داخل مكاتب إقليمية أو إقليمية فرعية)	487
مكاتب قطرية موجودة داخل مكاتب إقليمية أو إقليمية فرعية	195
مكاتب يوجد لديها اعتماد مزدوج/متعدد بحيث يوجد فيها ممثل مساعد للمنظمة أو نظير وطني له	23
مكاتب قطرية يوجد فيها موظف فني منتدب	120 <sup>220</sup>
مكاتب قطرية يوجد فيها نظراء وطنيون ولا يوجد فيها ممثل للمنظمة	8

1014- ولقد دأب ممثلو المنظمة على التركيز على دعم عمليات المشروعات الوطنية وتوفير قناة اتصالات بين الحكومات والمنظمة. وقد طُلب إلى ممثلي المنظمة، في دراسة داخلية للمنظمة، أن يحددوا ترتيب أهمية مهامهم<sup>221</sup> على نطاق من 1 إلى 10. وكانت النتائج كما يلي<sup>222</sup>:

<sup>219</sup> الجدول 8 في المرجع نفسه.

<sup>220</sup> التكاليف الكلية لمسؤول من الفئة الفنية.

الجدول 6-13: الأهمية النسبية لمهام ممثلي المنظمة حسب تقييمهم لها	
الأهمية	المهمة
10	الاتصال مع الحكومة والشركاء
8	إدارة المكتب وتنظيمه
7	توجيه/تنسيق موارد المنظمة
5	مسؤوليات أمناء الميزانية
5	رصد وتنفيذ المشروعات
4	الإبلاغ عن التطورات القطرية
3	التعاون مع منظومة الأمم المتحدة
3	المساعدة في حالات الطوارئ
2	الدعوة للمنظمة والترويج لصورتها

1015- ولقد ذكر استعراض المنظمة الذي أُجري في سنة 1989 أنه "لم يجر الانتفاع بدرجة كافية من الدور الذي يمكن أن يكون أوسع لممثل المنظمة وهو مساعدة الحكومات في وضع خيارات على صعيد السياسات إلى جانب التفاعل الفني مع الوزارات المعنية والاستفادة من خبرة المنظمة وقدرتها على نطاق العالم"<sup>223</sup>. بل إن تقديم الدعم للبلد على صعيد السياسات ليس مدرجاً ضمن مهام ممثلي المنظمة وما زال الوضع كذلك حسبما يتضح من النتائج التي توصلت إليها الزيارات القطرية للتقييم الخارجي المستقل.

1016- في عام 2007 أصدرت المنظمة خطوطاً توجيهية لاختيار المنسقين الإقليميين الفرعيين وممثلي المنظمة، وبدأ أيضاً تطبيق نظام لإدارة تقييم أداء ممثلي المنظمة. وكانت شروط الكفاءة المتعلقة بممثلي المنظمة<sup>224</sup> (انظر أيضاً الفصل الثامن للاطلاع على استعراض أكثر تفصيلاً لشروط الكفاءة) وقت إجراء هذا التقييم الخارجي المستقل هي أنهم ينبغي أن تكون لهم خمس مهام أساسية هي: تمثيل المنظمة؛ وكفالة وجود برنامج ميداني فعال؛ وتيسير وتنسيق عمليات الطوارئ؛ وإدارة المكتب القطري. وعلى النحو المستعرض في الفصل الثامن، توجد ثغرات كبيرة في قائمة الكفاءات هذه. إذ ينبغي أن تشمل هذه الكفاءات: الحاجة إلى (1) خبرة دولية سابقة (أي خارج وطن الممثل) في ميدان واحد على الأقل من ميادين العمل الفنية الرئيسية ذات الأهمية للمنظمة؛ و(2) معرفة مستفيضة بالمنظمة وبرامجها وقدراتها ونواحي قصورها وما تفعله بشكل جيد وما تفعله بدرجة أقل من الجودة. والخبرة في مجال السياسات هامة جداً أيضاً.

1017- والاستنتاج الذي توصل إليه التقييم الخارجي المستقل من خلال الاستعراضات التي أجريت في زيارته الميدانية لـ 23 بلداً من البلدان النامية هو أن الدراية المفصلة بالمنظمة ربما كانت أهم كفاءة لممثل فعال للمنظمة. فبدون هذه الدراية لا يستطيع ممثل المنظمة أن يمثلها تمثيلاً جيداً، ولا يستطيع أن يجعلها شريكاً داخل 'الأمم المتحدة

<sup>221</sup> لا تتضمن الدراسة إشارة إلى أدوار دعم السياسات التي قد يمارسها ممثلو المنظمة.

<sup>222</sup> الصفحة 4 في تقييم مهام وموارد ممثليات المنظمة.

<sup>223</sup> الفقرة 61 في Review of Certain Aspects of FAO's Goals and Operations Part II – Report of the Group of Experts on

FAO's Field Operations

<sup>224</sup> Competency Profile for an FAOR ، نوفمبر/تشرين الثاني 2005

ككيان واحد، أو داخل شراكات أخرى على الصعيد القطري ولا يكون قادراً على العمل بمصادقية مع السلطات الوطنية في تشكيل أطر الأولويات القطرية التي تتفق مع مواطن قوة المنظمة. ومع ذلك فقد وجد التقييم الخارجي المستقل أن 65 في المائة من ممثلي المنظمة الحاليين لا تتوافر لديهم أي خبرة سابقة بالمنظمة قبل أن يصبحوا ممثلين لها. واعتبر كثيرون من ممثلي المنظمة الذين جرت مقابلات معهم أن هذا الافتقار إلى الدراية بالمنظمة هو أخطر عائق لديهم. ورأوا أن برنامج التوجيه الأولي الذي ينظم في المقر لهم قبل توليهم مسؤولياتهم وتراوح مدته من أسبوعين إلى ثلاثة أسابيع غير كاف.

1018- ويثور تساؤل أيضاً بشأن فعالية تكلفة ممثلي المنظمة بمرور الوقت. ومن الصعب إعطاء قيمة لكل العمل الذي يضطلع به ممثلو المنظمة، وبخاصة الأنشطة المتعلقة بإسداء المشورة داخل البلدان بشأن السياسات والدعوة للمنظمة. ومع ذلك يمكن التوصل إلى مقياس بديل من خلال التكلفة النسبية لممثلي المنظمة بالمقارنة بحجم برنامج المساعدة الفنية الذي يديرونه لصالح المنظمة.

الجدول 6-14: تكاليف المكاتب القطرية للمنظمة ونفقات البرامج الميدانية <sup>225</sup> (2006)			
الإقليم	تكاليف المكاتب	نفقات البرامج الميدانية	نسبة نفقات البرامج الميدانية إلى التكاليف الميدانية
أفريقيا	31٪	69٪	2.3
آسيا	17٪	83٪	4.9
منطقة البحر الكاريبي	50٪	50٪	1
أوروبا	4٪	96٪	24
أمريكا اللاتينية	17٪	83٪	4.9
الشرق الأدنى	16٪	84٪	5.3
منطقة المحيط الهادي	10٪	90٪	9
التكاليف الإجمالية	22٪	78٪	3.5

1019- وفي سنة 2006 كان متوسط نسبة تكاليف المكاتب القطرية إلى نفقات البرامج 22 إلى 78، وهو ما يقرب من ضعف النسبة الموجودة في اليونيسكو (12 إلى 88) مثلاً.

1020- ووجد أيضاً التقييم الخارجي المستقل أن ممثلي المنظمة سلطتهم المفوضة أقل من نظرائهم في منظمات أخرى متعددة الأطراف، من بينها منظماتان تابعتان للأمم المتحدة<sup>226</sup>. وتوصل تقييم تطبيق اللامركزية في المنظمة الذي أُجري سنة 2004 إلى استنتاجات مماثلة، وإن كان قد وضع اليونيدو على درجة متساوية مع منظمة الأغذية والزراعة وقتئذ.

<sup>225</sup> باستثناء جميع النفقات (المتعلقة بالمكاتب والبرامج) على مشروعات الطوارئ، التي تتولاها وحدة منفصلة، وتكاليف الأمن.

<sup>226</sup> اليونيسكو ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي.

1021- ودور ممثلي المنظمة في تنفيذ المشروعات الإقليمية محدود أيضاً إلى حد كبير. ففي بعض الحالات كان ممثلو المنظمة لا يعرفون شيئاً عن المشروعات الإقليمية التي يجري الاضطلاع بها في البلدان المعتمدين لديها. ونادراً ما حضروا المؤتمرات الإقليمية التي تُعقد مرتين في السنة، ولا تكون لهم أي علاقة بالتحضير لها أو بمتابعتها لاحقاً.

1022- ولا يُطبق ممثلو المنظمة كل السلطات المفوضة إليهم، وهذا يرجع جزئياً إلى عدم وضوح ما فوّض إليهم. وقد أتاح تسهيل برنامج التعاون التقني في سنة 2001 لممثلي المنظمة استخدام أموال ذلك البرنامج بحد أقصى يتراوح من 10 000 إلى 15 000 دولار أمريكي (عندما توافق الحكومة على ذلك أيضاً) للاستعانة باستشاريين وطنيين. وقد رُفِع هذا المبلغ في سنة 2006 إلى 200 000 دولار أمريكي لكل فترة مالية من أجل تغطية خدمات الاستشاريين الوطنيين، والتدريب، وغير ذلك من التكاليف. ومن الممكن أن تنجح هذه الزيادة إلى حد ما في تحسين أهمية وفعالية ممثلي المنظمة. وعلى الرغم من انقضاء أكثر من عام منذ رفع هذا الحد الأقصى<sup>227</sup>، طلب أقل من 20 ممثلاً للمنظمة تمويلاً يقترب من الحد الأقصى البالغ 200 000 دولار أمريكي.

1023- وقد أبدى المجيبون على الاستبيان، جميعهم تقريباً، رغبتهم في الاستفادة من تسهيل برنامج التعاون التقني ولكنهم أفادوا عن وجود مشاكل كبيرة في استخدامه. وأوضح مسح استبياني مفصل شمل جميع ممثلي المنظمة (وكان معدل الإجابة عن استبياناته 80 في المائة) أن استخدام أموال برنامج التعاون التقني ما زال مرهوناً بحكم الواقع بالحصول على موافقات من المقر الرئيسي. وأعرب المجيبون أيضاً عن ممانعتهم في استخدام ذلك التسهيل بسبب متطلبات الموافقة، بما يشمل أي استعانة باستشاريين دوليين. وعلاوة على ذلك، رأى أكثر من نصف المجيبين أن القيد الذي يمثله عدم إمكانية استخدام التسهيل من أجل أي شكل من أشكال التدريب أو الزيارات خارج البلد هو قيد غير لائق. ويفهم التقييم الخارجي المستقل أن سبب القيد المفروض على التدريب والزيارات الخارجية هو تجنّب إساءة الاستخدام والضغط السياسية من أجل تمويل المنظمة للسفر الدولي. ويقترح التقييم الخارجي المستقل بدلاً من فرض تقييدات مسبقة أن تكفل المنظمة كفاءة ممثليها وأن تضع نظاماً لإدارة الموارد البشرية لجعل الأفراد مسؤولين عن أفعالهم.

1024- ويتفق التقييم الخارجي المستقل مع الاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني في استنتاج أن ذلك البرنامج ينبغي مواصلته بحصته الحالية من الميزانية العادية للمنظمة. ويؤيد أيضاً وجوب استخدام ذلك البرنامج لتقديم المساعدة بناء على الحاجة ووجوب أن تكون للموظف المسؤول المختص في البلد (وهو عادة ممثل للمنظمة) سلطة كاملة للانتفاع من مرفق برنامج التعاون التقني وبالتشاور مع الممثل الإقليمي للموافقة على استخدام موارد برنامج التعاون التقني مع الحكومة، تماشياً مع الرقم القطري الإشاري، والمعايير المتطورة بشأن الأولويات، وإطار أولويات قطرية متوسطة الأجل متفق عليها.

1025- ويستتبع ما ذكر أعلاه أن من الواضح أن المكاتب القطرية للمنظمة تواجه عدداً من المشاكل والصعوبات، أهمها:

- (أ) أسفر في كثير من الأحيان اعتماد المنظمة على التمويل الخارجي، وعدم وجود استراتيجية توحيدية<sup>228</sup>، وانخفاض مستويات السلطة المفوضة، عن شيوع ثقافة في المكاتب القطرية تتمثل في خدمة مجموعة من المشروعات ذات الأثر المنخفض وذات الأهمية الاستراتيجية الضئيلة.<sup>229</sup>
- (ب) وهذا الاعتماد يقف في طريق تنفيذ التعاون الفني استناداً إلى قدرات متخصصة وإدارة للمعرفة. وفي معظم الحالات، يكون مستوى مشاركة المنظمة في التفكير الاستراتيجي الرفيع المستوى وفي الحوار بشأن السياسات في البلدان منخفضاً.
- (ج) وفي البلدان التي يكون فيها ممثل المنظمة هو أيضاً موظف فني فإنه لا يكون قادراً سوى على الاضطلاع بعمل فني ضئيل للغاية خارج البلد المعني.
- (د) أثناء الزيارات القطرية لفريق التقييم الخارجي المستقل كان الرأي السائد لدى الحكومات القطرية وغيرها من أصحاب الشأن هو أن المكاتب القطرية هي أساساً وحدات لإدارة المشروعات ولا تملك سوى سلطة محدودة لصنع القرار ولديها موارد فنية أو مالية شحيحة للغاية.
- (هـ) لا تكون أنشطة المنظمة بارزة بوضوح كبيراً بوجه عام ولا تربطها سوى صلات قليلة بالقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، ورابطات المزارعين، ومؤسسات البحوث، وقطاعات أخرى من المجتمع المدني (انظر الفصل الخامس).
- (و) التصور الموجود على نطاق واسع للمنظمة كشريك رغم أنه مع منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة وتصور أن لديها ثقافة تعاون وتواصل مؤسسيين ضعيفة، حتى وإن كان هذا التصور عفا عليه الزمن ولا أساس له إلى حد كبير بالنسبة إلى المنظمة ككل.
- (ز) المشاكل التي تواجه في تطبيق المبادئ فيما يتعلق باشتراكات الحكومات المضيفة في النفقات العامة للمكاتب القطرية، نوعاً ونقداً، وعدم وجود سياسة بشأن التدابير التي يجب اتخاذها في حالة حدوث تأخرات كبير في تقديم الحكومات المضيفة لاشتراكاتها. فمجموع المبالغ التي تخلفت الحكومات المضيفة عن سدادها للمنظمة تبلغ الآن أكثر من 4 ملايين دولار أمريكي.

1026- ووقت الزيارات القطرية كانت سيطرة ممثلي المنظمة على تخصيص الموارد في مكاتبهم محدودة. وكانوا، على النحو المبين أعلاه، يأبون في كثير من الأحيان أن يستخدموا السلطات المفوضة إليهم. إذ يثبت في العمل المعياري وتعتمد برامج التعاون التقني في المقر الرئيسي ومن ثم، فإن الحوافز الموجودة لدى ممثلي المنظمة تجعلهم يميلون نحو إعداد وتنفيذ المشروعات التي تكون أمامها احتمالات تمويلية جيدة، لا نحو محاولة وضع برنامج عمل محكم استناداً إلى أولويات استراتيجية متفق عليها مع السلطات القطرية وفي حدود كفاءات المنظمة المشهود بها وأولوياتها بوجه عام. كذلك، لا يتسم العمل في مجال السياسات وإسداء المشورة بأهمية كبيرة وتشارك المنظمة، بوجه عام، مشاركة ضعيفة في

<sup>228</sup> بدأت صياغة مرحلة تجريبية من أطر الأولويات القطرية المتوسطة الأجل في سبتمبر/أيلول 2005 وتشمل 29 بلداً في أفريقيا، وأمريكا اللاتينية

ومنطقة البحر الكاريبي، والشرق الأدنى، وآسيا.

<sup>229</sup> أبلغ عن ذلك في 70 في المائة على الأقل من الزيارات القطرية (16).



المناقشات التي تجري في البلدان بشأن الاستراتيجية والسياسات. وحتى في البلدان التي تجرّب فيها الأمم المتحدة مبدأ "توحيد الأداء"، والتي تقدم فيها المنظمة أوفى تعاون ممكن، تتعرض المنظمة لصعوبة في اعتبارها جهة فاعلة جديدة وذلك بسبب قلة مواردها.

#### خطوط المسؤولية

1027- رسمت الزيارات القطرية للتقييم الخارجي المستقل صورة مقلقة للعلاقة بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية. وقد بدأ إدخال بعض التغييرات استناداً إلى تقييم لتطبيق اللامركزية، بما يشمل مسؤولية المكاتب الإقليمية الفرعية أمام الممثل الإقليمي. وقد حدث هذا التغير في أبريل/نيسان 2007، في أعقاب زيارات التقييم الخارجي المستقل للمكاتب الميدانية ولذا فنحن لا نستطيع أن نعلق على فعالية هذا الإجراء أو مدى تطبيقه عملياً. إلا أن التغيير مشجّع ويسير في الاتجاه الصحيح تماماً. ومع ذلك ما زال ممثلو المنظمة مسؤولين أمام المقر الرئيسي. كذلك، كان رأي جميع أصحاب الشأن في الأقاليم، ومن بينهم موظفو المنظمة نفسها وشركاؤها الرئيسيون، أثناء الزيارات الميدانية للتقييم الخارجي المستقل، هو أن الهياكل الميدانية للمنظمة مجزأة إلى حد شديد ودون المستوى الأمثل وأن اللامركزية المفرطة في عملية صنع القرار في العمليات الميدانية أسفرت عن وجود بيروقراطية مرهقة وفقدان شديد للقدرة الفعالة على الاستجابة للاحتياجات والفرص. وعلى الرغم من التدابير المتخذة مؤخراً، ومن بينها تفويض سلسلة من الموافقات الإدارية إلى الممثلين الإقليميين الفرعيين (وهو ما يرحب به التقييم الخارجي المستقل)، لا بد من أن تذهب التغييرات إلى أبعد كثيراً عما هو متوخى حالياً إذا كان المراد تقويم أوجه انعدام التوازن الكثيرة موجودة.

1028- ويقتصر الدعم الفني الذي يُقدم من المقر الرئيسي إلى المكاتب القطرية على زيارات قصيرة وشديدة عدم التواتر يقوم بها الخبراء وتركز أساساً على عدد محدود من برامج التعاون التقني. وما زالت توجد في التسهيل الخاص بالممثلين المقيمين، رغم كونه خطوة هامة إلى الأمام من حيث المرونة (انظر الفصل الثالث)، قيود لا داعي لها، منها على سبيل المثال وجوب الحصول على موافقة من المدير العام على الاستعانة بالخبرة الدولية.

1029- وإلى جانب عملية الموافقة على المشروعات، وهي عملية طويلة ومرهقة ومركزية، يحتفظ المقر الرئيسي أيضاً بالسيطرة الكاملة على تعيين الموظفين الفنيين وندبهم وتقييمهم وفصلهم.

1030- وما زالت العوامل المذكورة أعلاه تؤثر تأثيراً كبيراً على أداء المنظمة وفعاليتها وعلى أهميتها في عمليات وضع السياسات في البلدان أو على أساس إقليمي. وتحد هذه العوامل أيضاً من جاذبية المنظمة كشريك في التنمية وتؤثر تأثيراً سلبياً على فعالية المنظمة بالمقارنة بتكاليفها. والوضع الحالي لميزانية المنظمة، وتدهور قدرتها على تقديم دعم فني، وارتفاع تكلفة هذا الدعم، والترتيبات الموجودة حالياً لصنع القرار هي كلها عوامل تسهم في وضع تنعزل فيه المكاتب القطرية للمنظمة انعزالاً كبيراً عن المنظمة بالمعنى الاستراتيجي والبرنامجي وتتلقى دعماً فنياً ضئيلاً.

1031- ولقد نجحت وكالات متخصصة أخرى من قبيل منظمة الصحة العالمية واليونسكو ومنظمة العمل الدولية، في ظل قيود مماثلة من حيث الموارد، في ترشيد هياكل وخطوط المسؤولية بين مقرها الرئيسي ومكاتبها الميدانية. ومنظمة الصحة العالمية تتسم بأن لها هيكلًا في المقر الرئيسي يجمع البرامج تحت سلطة بضعة مديرين كبار. ويكون هؤلاء المديرون عموماً مسؤولين عن الأنشطة المعيارية، بينما تكون المكاتب الإقليمية المستقلة نسبياً التابعة للمنظمة معنية بدرجة أكبر بالأنشطة التنفيذية. وعلاوة على ذلك، ترمي منظمة الصحة العالمية إلى تحويل 70 في المائة من مواردها الكلية إلى البلدان والأقاليم بحلول نهاية الفترة المالية الحالية. ومنظمة الصحة العالمية وجود كبير من حيث المكاتب القطرية لتقديم المساعدة الفنية. وقامت اليونسكو بترشيد هيكل مكاتبها القطرية، بحيث أزيلت مكاتب كثيرة، في أعقاب تقييم مفاده أنه كان لديها عدد كبير للغاية من الوحدات الصغيرة الممولة تمويلًا أقل مما يجب بما يستتبع ذلك من ازدواجية في العمل ومن انعدام الكفاءة.<sup>230</sup> وتتبنى المنظمة حالياً هيكلًا يستند إلى مفهوم وجود مكاتب إقليمية فرعية تخدم مجموعات من البلدان الأعضاء. أما منظمة العمل الدولية فلديها مكاتب إقليمية ومكاتب إقليمية فرعية وأقل من 50 مكتباً قطرياً.

1032- وإيجازاً، تتسم بقدر خطير من التجزؤ المكونات الهيكلية الرئيسية للتنظيم الميداني للمنظمة (الإدارات الفنية في روما، والمكاتب الإقليمية، والمكاتب الإقليمية الفرعية، والمكاتب القطرية). ومن النتائج الواضحة لذلك أن الفوائد المحتملة للعمل كفريق بين الوحدات والتخصصات تحقيقاً للمنافع الكاملة للمجالات المتعددة للميزة النسبية للمنظمة - التي ينبغي أن تكون من بين أكبر مواطن قوة المنظمة - تنخفض إلى حد كبير.

#### *الاستنتاجات بشأن الهيكل الميداني للمنظمة*

1033- يرى التقييم الخارجي المستقل أن استنتاجين أساسيين ينبثقان من التقييم الوارد آنفاً فيما يتعلق بالبنية الأساسية للمكاتب الميدانية التابعة للمنظمة.

1034- أولاً، من اللازم أن يكون للمنظمة وجود قوي خارج روما، إذا كان المراد لها أن تحقق ما ينبغي أن يتطلبه منها جميع أعضائها عن حق من حيث الأهمية والمخرجات والأثر. ولا يوجد أدنى شك لدى التقييم الخارجي المستقل بشأن هذا الاستنتاج. فالرسالة الأساسية للمنظمة هي كفاءة توافر المعرفة العالمية الهامة والضرورية بشأن الأغذية والزراعة، وكفاءة سبل الاستفادة من تلك المعرفة. وهذا يُتاح باعتباره منفعة عامة دولية. وعلى النحو المكرر في هذا التقرير كله، يُعتبر أي جدل بشأن دور المنظمة من حيث العمل المعياري مقابل العمل التنفيذي جدلاً زائفاً ومشوهاً من الناحية الفكرية. فمن اللازم أن تكون المنظمة معنية بالسلسلة التي تنتج سلعة عالمية، وأن تكفل توافرها بشكل منصف

<sup>230</sup> تقرير وحدة التفتيش المشتركة 4/2000- وقد تم إغلاق 28 مكتباً على الأقل بحلول سنة 2004.

لم يحتاجون إليها، وأن تتناول وسائل استخدام تلك السلعة لصالح البشرية. ولهذا السبب، من اللازم أن يكون للمنظمة وجود قوي خارج روما.

1035- ولكن هذا لا يستتبع أن يكون هذا الوجود مادياً أو أنه لا يمكن تحقيقه إلا بإيفاد موظف تابع للمنظمة. فالروابط والشبكات و"التواجد" هي أمور يمكن تحقيقها بطرائق كثيرة، خاصة في عالمنا المعاصر الذي يتسم بالعولمة وبالترابط التكنولوجي. والمسألة ليست مسألة ما إذا كان من اللازم أن يكون للمنظمة وجود قوي، بل هي مسألة أفضل سبيل لتحقيق ذلك الوجود ووسائل هذا التحقيق.

1036- ثانياً، على الرغم من وجود تغييرات كثيرة جارية الآن، فإن البنية الأساسية الحالية للمنظمة التي ترمي إلى أن يكون للمنظمة وجود قوي خارج روما تفتقر إلى الفعالية. فالنظام لا يعمل بشكل منهجي؛ والأجزاء لا تتلاحم؛ وتشير الأدلة بوضوح إلى وجود نسب بين التكلفة والفائدة لا يمكن تأييدها. والميزانية المتاحة للمكاتب ليست كافية لأداء عملها كما يجب. والمكونات الهيكلية الرئيسية للتنظيم الميداني للمنظمة (الإدارات الفنية في روما، والمكاتب الإقليمية، والمكاتب الإقليمية الفرعية، والمكاتب القطرية) لا يوجد حالياً رابط بينها؛ ولا تجمع بينها استراتيجية إنمائية مشتركة أو إطار برنامجي مشترك؛ كما أن خطوط السلطة بين المكونات ليست واضحة. وتتطلب مهام وسلطات النظام إعادة دراسة جوهرية وتعديلاً جوهرياً.

#### *التوصيات بشأن الهيكل الميداني*

1037- التوصية 6-19- من اللازم إعادة التوازن بين المقر الرئيسي والميدان، بما يشمل إجراء تغيير جذري في الهيكل المؤسسي، ونموذج تسيير الأعمال، وعمليات صنع القرار في المنظمة، من أجل إعادة مكانة المؤسسة وتزويدها بصلة مع البلدان والأقاليم تتسم بالكفاءة والفعالية. وعلاوة على ذلك، ينبغي ألا يحدث أي تحويلات صافية إضافية من الموارد من المقر الرئيسي إلى الميدان إلا بعد ضمان كفاية الموارد.

1038- وقد قُدمت أدلة في الأقسام السابقة من هذا التقرير بشأن الخطوط المحيرة الفاصلة بين السلطة والمهام في المقر الرئيسي والميدان. وكما يوضح تحليل التقييم الخارجي المستقل للبنية المؤسسية الحالية للمنظمة، ثمة مشاكل كبيرة تعيق كفاءتها وفعاليتها. وتنبع المشاكل البنيوية جزئياً من وجود وحدة غير مرنة في تصميم كل من المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية. وتتسم الخصائص البنيوية للعلاقة بين المقر الرئيسي ووجوده الميداني بتجزؤ شديد. وهيكّل صنع القرار الذي يتسم بدرجة عالية من المركزية، وانخفاض مستوى السلطة المفوضة، وانعدام الاتصال بين المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية هي كلها مشاكل تسبب فقداناً شديداً للقدرة الفعالة على الاستجابة

للاحتياجات والفرص. وما لم يُبذل مزيد من الجهود الرئيسية للتصدي لهذه المشاكل وحلها، فإنها ستواصل تقويض أداء ومصادقية المنظمة، وتؤدي إلى زيادة تهميشها.

1039- ولا يرى التقييم الخارجي المستقل أن حلاً موحداً واحداً يمكن تطبيقه على جميع الأقاليم. فالهيكل ينبغي أن تجسد اختلاف مستويات التنمية وكذلك عدد السمات التي تتسم بها حالة الأغذية والزراعة في كل إقليم. ويعرض الهيكل الذي نقترحه للمنظمة تباينات فيما بين الأقاليم والأقاليم الفرعية وعلى الصعيد القطري. فبعض العناصر يمكن أن تنطبق على جميع الأقاليم وثمة عناصر أخرى لا بد أن تستجيب لهذه الحالات المختلفة. وتُقدّم معايير للمساعدة على التوصل إلى قرارات في كل حالة.

1040- وكما ذكر آنفاً، يؤيد التقييم الخارجي المستقل تماماً مبدأ أن يكون هناك وجود ميداني أقوى وأكثر فعالية ونؤيد زيادة لامركزية المهام والسلطة بنقلها من المقر الرئيسي إلى الميدان. إلا أن التقييم الخارجي المستقل يوصي بعدم حدوث أي مزيد من التحويلات الصافية للموارد من المقر الرئيسي إلى الميدان إلا بعد ضمان كفاية الموارد اللازمة. ويتمثل الاستنتاج الرئيسي للتقييم الخارجي المستقل في هذا الصدد في أن الخطوات الإضافية في عملية الإصلاح هذه يجب، لكي تكون هامة وذات مصداقية ولها تأثير إنمائي كبير، أن تعالج أولاً مجموعة شاملة من القضايا هي: التفويض الفعال للسلطة؛ ومراجعة معايير الكفاءة الخاصة بممثلي المنظمة؛ والهيكل التنظيمي؛ وآليات صنع القرار، وخطوط الإبلاغ، والموارد الفنية والمالية، والمهام والإجراءات، والكتلة الحرجة، واستخدام الوسائل الكفيلة بتحقيق الغايات. ولقد عرضنا في هذا الفصل بعض المقترحات والخيارات والمعايير المتعلقة بالكيفية التي يمكن بها معالجة هذه المشاكل.

1041- التوصية 6-20- دور جديد وواضح للمكاتب الإقليمية: يظل عدد وموقع المكاتب الإقليمية القائمة كما هو دون تغيير في الهيكل المؤسسي الذي نقترحه. ولكن ستجري عملية ترشيد لمهامه وسيتركز تركيزاً أكبر على التحليل وإسداء المشورة بشأن السياسات. وستكون لتلك المكاتب درجة أكبر من الاستقلال الذاتي وسلطات صنع القرار. وسيكون الموظفون الفنيون في المكاتب الإقليمية مسؤولين جميعهم أمام الممثل الإقليمي لا أمام شعبهم الموجودة في المقر. وستتولى المكاتب الإقليمية المسؤولية والمساءلة المباشرتين فيما يتعلق بوضع الاستراتيجيات والبرامج عبر أقاليمها. وستنشأ خطوط للمسؤولية بحيث يكون كل من المنسقين في المكاتب الإقليمية الفرعية وممثلي المنظمة مسؤولين أمام الممثل الإقليمي وظيفياً وإدارياً. ولن تكون للمنسقين الإقليميين الفرعيين مسؤوليات إدارية عن المكاتب القطرية. ومع إبلاغ الممثل الإقليمي، سيواصل جميع الموظفين الميدانيين من الفئة الفنية تبادل المعرفة والاتصال بانتظام مع زملائهم الفنيين في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية لكفالة الحفاظ على أعلى مستوى من الجودة الفنية وتحفيزه

وإيجاد اتساق على صعيد المنظمة. وسيمارس الزملاء الفنيون، سواء في المقر الرئيسي أو في المكاتب الميدانية الأخرى، مهمة ضمان الجودة إزاء عمل الآخرين وستبنى سياسات التناوب الكفاءات والتبادل على صعيد المنظمة.

1042- وتشخيص المشاكل والقضايا المعروضة في الأقسام السابقة من هذا التقرير ينطبق على جميع المكاتب الإقليمية للمنظمة. والدور المستقبلي الرئيسي الذي يتصوره التقييم الخارجي المستقل لهذه المكاتب يمكن أن ينطبق على جميع المكاتب الإقليمية مع مراعاة المرونة اللازمة لإجراء بعض التعديلات الطفيفة. إذ ستُسند إلى المكاتب الإقليمية ستة أدوار رئيسية.

1043- أولاً، ينبغي تكريس قدر كبير من جهد المكاتب الإقليمية للعمل التحليلي وللعمل على صعيد السياسات بالتعاون الوثيق مع الشعب الفنية المعنية. وينبغي أن تحصل المكاتب الإقليمية على ما يلزم من موارد مالية وبشرية لمسايرة التطورات والاتجاهات والمشاكل والفرص التي تتعلق بالأغذية والزراعة في إقليم كل منها. وينبغي أن تعزز أنشطتها المتعلقة بالحوار بشأن السياسات والتحليل وإسداء المشورة وأن تضيف على هذه الأنشطة طابعاً مهنيّاً، وأن تصبح أكبر مصدر موثوق للمعرفة والمعلومات في المنظمة بشأن إقليم كل منها. وينبغي أن يُعهد إليها بمهمة القيام، كل فترة مالية، بإعداد تقرير عن "حالة الزراعة والأغذية والحياة الريفية" في إقليم كل منها، وذلك بالتعاون مع المنظمات الإقليمية المعنية الأخرى والمنظمات غير الإقليمية من قبيل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ومن شأن هذا التقرير، الذي يستفيد من المطبوعات الرئيسية للمنظمة التي تبدأ بعبارة "حالة..." ويكون مكملاً لها ويعززها، أن يحدد القضايا الاستراتيجية والمشاكل والفرص الرئيسية، وأن يدرك الأولويات الإقليمية للعمل المشترك ويقترح السياسات القطرية الممكنة. وسيستفيد من المطبوعات الرئيسية للمنظمة التي تصدر حالياً وتحمل عنوان "حالة..." وسيكملها ويعززها.

1044- ثانياً، تكون المكاتب الإقليمية مسؤولة عن عقد المؤتمرات الإقليمية وتنظيمها وتدوين نتائجها وإعداد تقاريرها النهائية ومتابعتها، وعلى أساس تجريبي (انظر الفصل الثامن)، من شأن هذه المؤتمرات أن تصبح جزءاً من نظام الحوكمة في المنظمة، بحيث تكون مسؤولة أمام مؤتمر المنظمة. ويقوم كل مكتب إقليمي بإعداد جدول الأعمال بالتشاور مع الحكومات وأصحاب الشأن في الإقليم. وينبغي أن يرمي التقرير المشار إليه آنفاً إلى توفير اتجاه استراتيجي حقيقي بتقديم إرشاد للمنظمة فيما يتعلق بالقضايا والشواغل الرئيسية في الإقليم بشأن الأغذية والزراعة، وبتحديد البرامج والأولويات الإقليمية. وستشكل تلك التي تندرج ضمن المواضيع الخمسة أو الستة ذات الأولوية التي يوافق عليها المؤتمر لاحقاً أساس الانتهاء من وضع استراتيجية إقليمية في كل إقليم. وينبغي أن يتفرع هذا العمل إلى أطر للأولويات القطرية، بما يشمل وضع أساس لبرامج التعاون الفني والمواءمة الحقيقية للأهداف حسب ما يمكن أن يتوقع من المنظمة إنجازه.

1045- ثالثاً، ينبغي أن ترصد المكاتب الإقليمية المنظورات والاحتياجات الإقليمية وأن تكفل أن تكون تلك المنظورات والاحتياجات هي التي توجه العمل المعياري الذي يجري في المقر الرئيسي.

1046- رابعاً، ينبغي أن تشارك المكاتب الإقليمية، مع تزويدها بالمعلومات والسلطة اللازمتين، في إعداد ميزانية الفترة المالية وفي تصميم المشروعات الإقليمية والإقليمية الفرعية والموافقة عليها.

1047- خامساً، ينبغي أن تضع المكاتب الإقليمية استراتيجية للحصول على التمويل الخارجي المتسق مع أولويات ومواضيع وقضايا أقاليمها. وينبغي تخصيص أموال برنامج التعاون التقني فيما بين الأقاليم تماشياً مع قرارات برنامج العمل والميزانية وينبغي أن يرصد المكتب الإقليمي استخدامها في إطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وينبغي أن يركز في ذلك على الموارد الشحيحة المتاحة للمشروعات الإقليمية في بضعة مجالات ذات أهمية استراتيجية إقليمية.

1048- سادساً، اتساقاً مع علاقة المسؤولية الجديدة، ينبغي أن يقدم الممثلون الإقليميون التوجيه والإرشاد لعمل المكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية. وينبغي أن تُسند إليهم أيضاً سلطات في مجالات تقييم المنسقين الإقليميين الفرعيين وممثلي المنظمة وتعيينهم وفصلهم ورصد أدائهم.

1049- التوصية 6-21- تصبح المكاتب الإقليمية الفرعية جهاز الدعم الفني للمنظمة في الأقاليم المعنية.

1050- لقد سبق إبراز تزايد الأهمية السياسية والفنية للمنظمات الإقليمية الفرعية. فهي تساعد على إقامة صلات مؤسسية قوية بين البلدان وعلى تعزيز عمليات التكامل على الصعيد الإقليمي الفرعي. وفي أعقاب مقترحات المدير العام بشأن تطبيق اللامركزية، أقامت المنظمة أربعة مكاتب إضافية إقليمية فرعية (إلى جانب المكاتب الخمسة الموجودة فعلاً) واقتُرحت مزيداً من الإضافات. والشرط المسبق الواضح لضمان كفاءة ونجاح هذه المكاتب هو أن يتوافر لديها ما يكفي من الموظفين والأموال لأداء مهامها. وهذا ليس موجوداً حالياً. فقد اكتشف التقييم الخارجي المستقل أمثلة كثيرة أثناء زيارته الميدانية لموظفين فنيين في مكاتب إقليمية فرعية لا تتوافر لديهم الأموال اللازمة للسفر إلى البلدان المسؤولين عنها. وليس من الحكمة فتح مكاتب جديدة إلا بعد تزويد المكاتب الموجودة فعلاً بموارد كافية. ويؤيد التقييم الخارجي المستقل اقتراح الإدارة الداعي إلى ربط موقع هذه المكاتب، في حالة إمكانية إنشائها، بمواقع منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية والإقليمية الفرعية أو المنظمات الزراعية أو مراكز الأمم المتحدة، حسب مقتضى الحال.

1051- وعمل المكاتب الإقليمية الفرعية ينبغي أن تحدده تماماً احتياجات البلدان (وأفرقة الأمم المتحدة القطرية) التي تخدمها تلك المكاتب. وينبغي عدم توقع اضطلاع الموظفين بعمل معياري أو إداري واسع النطاق. وينبغي أن يكونوا على درجة من الأقدمية الوظيفية تمكنهم من القيام بدور على صعيد السياسات وينبغي تعديل ملاك الموظفين بمرونة من حيث كل من التخصصات ومراكز العمل تماشياً مع الاحتياجات. وباستطاعة الموظفين/الاستشاريين الذين يعملون بعقود

تجعلهم تحت الطلب، على النحو المناقش في الفصل الثامن، القيام بدور هام بالذات في المكاتب الإقليمية الفرعية بتوفيرهم قاعدة أوسع من الخبرة الفنية. وسيكون توافر ما يكفي من الموارد غير المتعلقة بالموظفين أمراً حيوياً لعمل المكاتب الإقليمية الفرعية. وينبغي أيضاً تحقيق نسبة موظفين فعالة قبل زيادة أعداد الموظفين لكفالة استطاعة الموظفين والاستشاريين أداء مسؤولياتهم.

1052- ويوصي التقييم الخارجي المستقل بتحليل عملية إقامة مكاتب إقليمية فرعية جديد في ضوء ما يلي:

- (أ) ما تعنيه إقامة المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية من حيث التكلفة؛
- (ب) ما يعنيه تفرُّق الموظفين الفنيين والميزانيات فيما بين هذه الأعداد الكبيرة من الوحدات بالنسبة لقدرة المنظمة على أداء عملها الأكثر اتساما بالطابع المعياري. وكما هو مذكور سابقاً في هذا الفصل وكما هو مناقش في الفصل الثالث، تتعرض المنظمة الآن لخطر أن تفقد بعض اختصاصاتها الأساسية الفنية الرئيسية ومزيتها النسبية. وفي حالة عدم معالجة هذا الخطر من خلال استراتيجيات مقنعة لاستعادة القاعدة الفنية للمنظمة في المجالات الهامة، فإن المنظمة ستفقد مزيتها النسبية، وفي حالة فقدانها فإنها لن تعود.

1053- وكما أوصى تقييم تطبيق اللامركزية وكما أقرت المنظمة، ينبغي أن يستند العمل على المستوى القطري إلى أطر الأولويات القطرية، وينبغي أن توفر تلك الأطر دعماً قوياً للاستراتيجيات الإقليمية الفرعية والإقليمية. ولكن غالبية أطر الأولويات القطرية الحالية لا تخدم هذا الغرض، كما يُدلل على ذلك في الفصل السابع. فمعظم هذه الأطر لا تعدو حالياً سوى أن تكون "قوائم شراء" عامة ومن ثم فهي غير واقعية ولا قيمة لها من حيث صنع القرار.

1054- التوصية 6-22- من اللازم إقامة أسس جديدة إلى حد كبير لوجود المكاتب القطرية للمنظمة، وهيكلها ومهامها وملاكها الوظيفي، بما يشمل مقاييس مرجعية من قبيل قواعد الكفاءة بالمقارنة بالتكلفة، من أجل فتح وإغلاق هذه المكاتب. وينبغي صنع القرارات على ضوء المعايير المحددة فيما يلي.

1055- وتوفر الزيارات الميدانية للتقييم الخارجي المستقل ويوفر المسح الخاص بالأعضاء تأكيداً متيناً لاستنتاج تقييم تطبيق اللامركزية أنه كلما قل حجم البرنامج الميداني كلما انخفض بروز المنظمة وقدرتها على الاستجابة كشريك مع الحكومة والمجتمع الدولي.

1056- وقد أثارت النتائج التي توصلت إليها الزيارات القطرية للتقييم الخارجي المستقل أسئلة جوهرية في حالات كثيرة بشأن تبرير وجود مكتب قطري ووجود ممثل للمنظمة على الصعيد القطري، وبشأن الأسباب المنطقية لذلك الوجود. وفي جميع الحالات، تعيق مواطن ضعف متأصلة كبيرة العمليات والفعالية. ومعظمها مواضيع متكررة في هذا التقييم وتشمل: افتقاراً شديداً إلى الموارد، وافتقاراً إلى تفويض السلطة، وعدم وجود أسس استراتيجية أو برنامجية،

وبطء الاستجابة للطلبات العاجلة، والتكلفة الإدارية المفرطة، والبيروقراطية. وعلى الرغم من وجود استثناءات كثيرة، فإن ثقل الأدلة يشير إلى ارتفاع معدل شيوع وجود مكاتب قطرية للمنظمة يرأسها ممثلون للمنظمة أصبحوا ذوي فعالية مشكوكاً فيها بالمقارنة بتكلفتهم وأصبح تأثيرهم الإنمائي محدوداً.

#### معايير المكاتب القطرية وممثلي المنظمة

1057- ينبغي إعادة النظر في المكاتب القطرية القائمة في ضوء المعايير المبينة أدناه، مع مراعاة مختلف الترتيبات البديلة، من قبيل توسيع نطاق التغطية المزدوجة من قبل ممثلي المنظمة وتمركز المنسقين القطريين للمنظمة خارج البلد في مكتب قطري أو مكتب إقليمي أو مكتب إقليمي فرعي مجاور.

1058- ”توحيد الأداء” للأمم المتحدة على المستوى القطري: لقد دلت المنظمة فعلاً على التزامها بهذه المبادرة ودورها القيادي فيها. وينبغي أن تكون المنظمة شريكاً رئيسياً، ولكن كما ذكر سابقاً تواجه المنظمة صعوبة كبيرة في العمل، وفي اعتبارها، كجهة فاعلة جدية في العمل الجماعي وذلك نتيجة لشحة مواردها. وينبغي أن يكون ذلك مدعاة لقلق شديد لأعضاء المنظمة الذين يكونون أيضاً من البلدان المانحة الرئيسية. وقد حث معظم هؤلاء الأعضاء المنظمة على أن تندمج تماماً في الأمم المتحدة ككيان واحد، ولكن المنظمة تحتاج إلى موارد لكي تحقق مشاركتها النشطة. والمسألة هنا هي مسألة وجود التزام مصاحب أو مشروطية تبادلية. وينبغي استكشاف هذه المسألة بقدر من الجدية والمنهجية أكبر كثيراً مما حدث من قبل وذلك باعتبارها عنصراً أساسياً في الحوار بشأن تركيبة المنظمة.

1059- وعلاوة على ذلك، قد تتيح فكرة ”توحيد الأداء“ للمنظمة فرصاً لتحقيق عمليات توحيد ووفورات في التكلفة الإدارية ”مفيدة للطرفين“. ومن الممكن الاستعاضة عن ممثل المنظمة بأخصائي فني في مكتب للأمم المتحدة تحت منسق الأمم المتحدة القطري. ومن الممكن أن يزيد كل من وجود وفعالية المنظمة وأن تحقق الترتيبات المنقحة أوجه كفاءة من حيث التكلفة، ولكن من اللازم التعامل مع ذلك على أساس كل حالة على حدة لأن وضع موظفي المنظمة في مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاستعانة بخدمات الآخرين قد ثبت في الماضي أنه يكون في كثير من الأحيان خياراً أبهظ تكلفة.

1060- حجم البرنامج: في حالة انخفاض حجم برنامج قطري إلى ما دون نسبة محددة بالمقارنة بتكاليف المكتب لمدة تتجاوز ثلاث سنوات، ينبغي تحويل المكتب إلى ترتيب آخر ما أقل تكلفة (من قبيل اعتماده لدى بلدان متعددة، والتغطية من قبل مكتب إقليمي). ويقترح التقييم الخارجي المستقل نسبة تكون أعلى باستمرار من 1 إلى 3 (أي دولاراً أمريكياً واحداً فيما يتعلق بالتكاليف المكتبية إلى 3 دولارات أمريكية فيما يتعلق بنفقات البرنامج) كمقياس في هذا الصدد.



1061- حجم السكان المعتمدين على الزراعة ومستويات فقرهم: فكلما ارتفعت درجة الاعتماد على الزراعة وارتفعت مستويات الفقر في أي بلد كلما زادت مبررات الإبقاء على مكتب للمنظمة فيه.

1062- مستوى تنمية البلدان: إذ ينبغي أن تنطبق اعتبارات ومعايير خاصة على رعاية وإبقاء مكاتب لممثلي المنظمة في أقل البلدان نمواً التي من المرجح أن تكون أقل قدرة على الحصول على خدمات المنظمة عن طريق وسائل أخرى.

1063- وجود أطر أولويات قطرية للمنظمة معدة جيداً: فمن اللازم أن تكون هذه الأدوات واقعية في تحديد ما تستطيع المنظمة فعلاً أن تفعله، مع مراعاة مدى كفاية الموارد ومع ارتباطها بتعبئة الموارد، حسب الاقتضاء.

1064- أهمية مشروعات التعاون التقني القائمة بالنسبة للاستراتيجية العامة للمنظمة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية: فأنشطة المنظمة في بعض البلدان تمول تمويلًا كافيًا، بالقيمة النسبية، ولكن تلك الأنشطة ليست لها استراتيجية واضحة أو غرض واضح. فالأنشطة يوجهها الطلب أو توجهها الجهة المانحة. وعندما يسود هذا الوضع، ينبغي إيلاء اعتبار لمزايا الإبقاء على مكتب. وسيسود وضع مماثل حيثما أظهرت الدراسات القطرية أن المشروعات التي يجري تنفيذها على الصعيد الوطني ضئيلة الأثر وضئيلة التأثيرات الممتدة.

1065- سهولة خدمة البلد من بلد مجاور وجدوى تكلفة الاعتماد لدى بلدان متعددة، بخاصة لدى البلدان الأصغر التي تكون مجاورة بدرجة معقولة.

1066- إمكانات الزراعة في تحقيق النمو الاقتصادي: فنمو وتنمية بعض البلدان سيتوقفان إلى حد كبير على زيادة قطاعاتها الزراعية وتنويعها وتحديثها. وعند استعراض هيكل وجود المنظمة في الميدان، ينبغي أن يؤخذ هذا المعيار في الاعتبار. ويوجد لدى عدد من البلدان ذات الدخل المتوسط اقتصاد أكثر تنوعاً بكثير، أو مستويات من الخبرة المحلية في مجال الزراعة، يمكن أن تبرر منحها درجة أقل من الأولوية في توزيع وجود المنظمة القطري.

1067- إمكانات تحقيق مكاسب كبيرة من خلال إقامة شراكات جديدة: فبدلاً من أن يكون للمنظمة وجود واحد على الصعيد القطري، ينبغي النظر في إقامة شراكات مع منظمات أخرى، لتقديم الدعم الفني وكذلك لتلبية الاحتياجات التمثيلية. وينبغي تشجيع الشراكات بين منظمة الأغذية والزراعة ومعهد التعاون في مجال الزراعة في البلدان الأمريكية (وكلتا المنظميتين لهما ولايات مماثلة ومكاتب في جميع بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي). وينبغي أيضاً استطلاع فرصة إيجاد تآزرات قوية مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، الذي يجرب هو نفسه الآن نماذج مختلفة ترمي إلى تحسين وجوده القطري (انظر الفصل الخامس).

1068- استعداد الحكومات لتغطية تكاليف وجود المنظمة القطري: فحتى عندما يكون من الصعب التحقق من المبررات المتفقة تماماً مع رسالة المنظمة وأولوياتها، سيكون من الصعب بالنسبة للمنظمة أن ترفض أن يكون لها مكتب قطري عندما يعرض البلد المعني أن يغطي التكاليف التشغيلية والإدارية الكاملة. وتلزم خطوط توجيهية واضحة بشأن السياسات فيما يتعلق بحصة تغطية التكاليف التي يتوقع من حكومات الأعضاء المساهمة بها في إنشاء أي مكتب قطري للمنظمة والإبقاء عليه - وفقاً لجدول متدرج يراعي الوضع الاقتصادي للبلد. ولكن ينبغي بأي حال ألا يطبق ذلك كميّار للتمثيل في أقل البلدان نمواً. وينبغي أن تكون هناك شفافية كاملة بشأن جميع جوانب هذه العلاقات، بما في ذلك المساهمات الوطنية. وينبغي عدم الوفاء بالالتزامات بمثابة معلومات عامة

### حالة أمريكا اللاتينية - حالة نموذجية جديدة بالملاحظة

1069- علاوة على الدراسات القطرية، أجرى التقييم الخارجي المستقل دراسة حالة متعمقة لأنشطة المنظمة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وقد بحث الهيكل التنظيمي، والمشاكل في العلاقات بين المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمكاتب القطرية؛ وصلاتها وشراكتها مع المنظمات الإقليمية الأخرى المعنية؛ والدور الحالي والممكن للمؤتمر الإقليمي.

1070 - ونتيجة لذلك، توصل التقييم الخارجي المستقل إلى تشخيص واضح للمعوقات المتعددة والمشاكل الهيكلية التي تحول دون تلبية الهيكل الميداني الحالي للاحتياجات واستجابته للفرص. وأشارت أيضاً نتائج هذا العمل إلى عدد من الاستنتاجات بشأن كيفية جعل وجود المنظمة في الإقليم أكثر أهمية وكفاءة واتساعاً بهيكل مؤسسي جديد لذلك الإقليم.

1071- وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، يوجد حالياً مكتب إقليمي فرعي واحد يغطي بلدان منطقة البحر الكاريبي. وقد وافق المجلس على إنشاء مكتب إقليمي فرعي ثان من أجل أمريكا الوسطى. ويوصي التقييم الخارجي المستقل بإنشاء مكتبين إقليميين فرعيين إضافيين في أمريكا اللاتينية، يغطيان منطقة السوق المشتركة الجنوبية وإقليم الأنديز. وينبغي عدم تنفيذ هذه التوصية إلا بعد إدماج المكاتب القطرية لأمريكا اللاتينية في مكاتب منسقي الأمم المتحدة المقيمين.

1072 - وكما ذكر من قبل، يقتنع التقييم الخارجية المستقل بعدم وجود حل موحد واحد يمكن تطبيقه في جميع الأقاليم، ومن ثم فإن التوصيات المذكورة أعلاه لا تنطبق على الأقاليم الأخرى للمنظمة. وينبغي استطلاع إمكانية توحيد الوجود القطري مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في جميع الأقاليم.

1073 - ومن الواضح أن احتياجات أفريقيا تمثل أولوية من حيث الجوع والفقر. وصعوبات الاتصال في تلك القارة أكبر أيضاً. ومع ذلك، فقد انطبقت نفس المعوقات الموجودة في أماكن أخرى على فعالية المكاتب. ويجد التقييم الخارجي

المستقل مبرراً قويا لتجميع بعض المكاتب القطرية مع مكتب المنسق المقيم والدعم المقدم لهذه البلدان من البلدان المجاورة بواسطة الوصلات الجوية والبرية التي تجعل حتى الزيارات التي تستغرق يوماً ، ممكنة. وستساعد وفورات الموارد التي ستنتج عن ذلك على تمكين المكاتب الإقليمية الفرعية من اختيار الموظفين على أساس الاحتياجات المحددة للمنظمة الإقليمية الفرعية وفي بعض الحالات اختيار مرتبة وكفاءة أعلى لتوفير المدخلات الضرورية على صعيد الاستراتيجية والسياسات. ويمكن أيضاً أن تساعد استعانة المستفيضة بعقود الاستدعاء عند الطلب على توفير الدعم الضروري وتظل ثمة حاجة كما هو الحال في الأماكن الأخرى إلى إعادة موازنة الميزانيات بتوفير اعتماد مالي أكبر نسبياً للموارد من غير الموظفين.

1074- وفي آسيا، لم يظهر أيضاً دليل أثناء إجراء التقييم الخارجي المستقل يؤيد وجود انحراف جذري عن الهيكل الميداني الحالي ولكنه يوجد أيضاً في مجال ما لتوظيف الدعم على المستوى القطري بواسطة اعتماد متعدد، وموظفين وطنيين ذوي رتب عالية في مكتب المنسق المقيم، وزيادة الاستعانة بعقود الاستدعاء عند الطلب.

#### *دور جديد للمؤتمرات الإقليمية*

1075- يتفق التقييم الخارجي المستقل مع رأي غالبية المجيبين على استبياناتنا وهو أن أداء المؤتمرات الإقليمية، كما هو متصور حالياً، لم يكن وافياً بالغرض. ويرى التقييم الخارجي المستقل أيضاً أن هذه المؤتمرات، في حالة حدوث تغيرات معينة، يمكن أن تصبح آليات مؤسسية مفيدة للأعضاء ككل. ومن الممكن، على وجه الخصوص، أن تتيح للأقاليم إبراز آرائها وشواغلها في برامج عمل المنظمة (انظر الفصل الرابع، التوصية 4-13).

#### *الشراكة مع منظمات أخرى*

1076- ينبغي أن يكون تحسين التنسيق بين المنظمات هو السبيل الرئيسي لتحقيق الأهداف الأوسع نطاقاً المتمثلة في الترابط والفعالية والكفاءة في أي إصلاح بعيد المدى يمكن تصوره على صعيد تطبيق اللامركزية.

1077- وعند تحديد وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات، من اللازم أيضاً أن تأخذ المنظمة في الاعتبار التطورات الدولية ذات الصلة، سواء في الأمم المتحدة أو في موضع آخر في المجتمع الدولي. ويتسم توثيق التكامل مع منظومة الأمم المتحدة بالأهمية في البلدان التي تشارك في تجربة "الأداء ككيان واحد" وكذلك في مواضع أخرى. وينبغي أن تقدم المنظمة الدعم لأفرقة الأمم المتحدة القطرية بصرف النظر عما إذا كان يوجد لها ممثل في البلد. وعلى النحو المناقش آنفاً وكذلك في الفصل الخامس، ستكون إقامة شراكات مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ومعهد التعاون في مجال الزراعة في البلدان الأمريكية هامة وكذلك إقامة شراكات مع منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية.

*الارتباط بالمكونات العامة لمقترحات التقييم الخارجي المستقل الإصلاحية*

1078- كما اعترف المدير العام، يُعتبر تطبيق لامركزية فعالة أمراً جوهرياً لنجاح منظمة الأغذية والزراعة ولقدرتها على أن تلبي احتياجات أعضائها ذات الأولوية.<sup>231</sup> ويتفق التقييم الخارجي المستقل تماماً مع هذه الملاحظة. وتجسد مقترحات وتوصيات التقييم الخارجي المستقل بشأن التغييرات اللازمة في الهيكل الميداني للمنظمة آراء التقييم الخارجي بشأن أفضل سبيل لتحقيق هذه النتائج.

1079- ولا يمكن تحقيق التغييرات المقترحة بمعزل وعلى نحو مستقل عن التغييرات في هياكل المقر وبرامجه وعملياته. وعلاوة على ذلك، فإنها تشكل جزءاً لا يتجزأ من العناصر الأساسية للإصلاح الشامل الذي يقترحه التقييم الخارجي المستقل. وتشكل هذه المقترحات مجموعة، ولا يُقصد بها أن تكون قائمة عامة يمكن أن تُختار منها القضايا السهلة والأقل أهمية، وتترك القضايا الصعبة التي تكون في الأغلب هي الأكبر أهمية.

## الفصل السابع: دورة برامج المنظمة<sup>232</sup>

### مقدمة

1080- يفحص هذا الفصل هياكل البرمجة في المنظمة وأدواتها الاستراتيجية، أي تخطيط البرامج والميزانية، والرصد والتقييم والإشراف والمراجعة. وبدأ تطبيق النظام الحالي، المعروف باسم "النموذج الجديد لتخطيط البرامج"، في عام 1999. وقبل هذا الوقت، لم تكن أدوات البرمجة في المنظمة، شأنها شأن الأدوات المستخدمة في الوكالات المتخصصة الأخرى للأمم المتحدة، تنطوي على استراتيجيات محددة وشاملة للمنظمة ككل، متوسطة أو طويلة الأجل. وكانت هناك استراتيجيات محددة ومركزة تماما - مثل استراتيجيات معالجة الطاعون البقري، ونقل المعرفة والتكنولوجيات الأساسية إلى المزارعين الفقراء مباشرة (مدارس تدريب المزارعين)، وبناء القدرات الإحصائية المطلوبة لقواعد البيانات العالمية للمنظمة - إلا أن الأنشطة والبرامج كانت تعد وتقام أساسا عن طريق التضام<sup>233</sup>. وكان "النموذج الجديد لتخطيط البرامج" تجديدا مهما. فقد أدخل إطارا يفضي إلى تفكير أطول أجلا وإلى تحديد الأولويات وتخصيص الموارد بصورة منهجية منتظمة. وكان يرمي إلى معاونة المنظمة في أن تحدد ماهيتها بصورة أفضل في ظل الظروف الاستراتيجية والمالية التي تغيرت بشدة على النحو المعروض في الفصل الثاني. ويفحص هذا الفصل تطور وتطبيق النظام اللاحق لعام 1999 من حيث مدى ملاءمته وكفاءته وفعاليته واتساقه.

### وصف البنية

1081- يتولى مكتب البرنامج والميزانية والتقييم (الذي يتألف من مكتب مدير مكتب البرنامج والميزانية والتقييم، ودائرة البرنامج والميزانية، ودائرة التقييم)، مسؤولية الدورة الكاملة للتخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم في المنظمة، وهو جزء من مكتب المدير العام. وتخضع دائرة التقييم لمكتب مدير مكتب البرنامج والميزانية والتقييم للأغراض الإدارية. كما يتبع مكتب المفتش العام (أي المراجعة الداخلية) المدير العام مباشرة. وتقع شعبة الشؤون المالية، التي تتولى مسؤولية الإدارة الشاملة لمالية المنظمة، في إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية.

1082- لا تشمل هذه البنية الموارد الخارجة عن ميزانية المنظمة، التي تبلغ زهاء 50 في المائة من مجموع التمويل في المنظمة. وتجري برمجة وإدارة هذه الموارد بصورة منفصلة تماما في إدارة التعاون التقني. ويجري فحص هذه المشكلة الأساسية وآثارها المهمة بصورة مستقلة في موقع لاحق من هذا الفصل.

<sup>232</sup> أوراق عمل أعدها Enrique Zaldivar و Charlotte Jones-Carroll.

<sup>233</sup> نمت الاستراتيجيات والبرامج القطرية للمنظمة بنفس الطريقة، وإن كانت تعتمد بدرجة كبيرة على التمويل المركزي المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومع اختفاء هذا التمويل اختفت كذلك الاستراتيجيات والبرامج القطرية بصورة رئيسية.

1083- صمم النموذج الجديد لتخطيط البرامج بقصد "كفالة الاتساق والتآزر" بين الغايات الطويلة الأجل والأهداف القصيرة الأجل وتخصيص الموارد للفترات المالية. والعناصر الأربعة للنظام هي:

- الإطار الاستراتيجي، وقد أقره المؤتمر في عام 1999، وهو يحدد الأهداف الشاملة والعناصر الرئيسية للاستراتيجية للفترة 2000-2015؛
- الخطة المتوسطة الأجل، والمقصود بها أن تكون الأداة الرئيسية لصياغة البرامج وتحديد أولوياتها. وتُصمَّم الكيانات البرنامجية بحيث تتصدى لأهداف الإطار الاستراتيجي وتتسق معها. والقصد من وراء الخطة المتوسطة الأجل هو تحديد بارامترات خطة عمل مدتها ست سنوات (تنقح وتستوفى في كل فترة مالية)، بما في ذلك الأهداف الرئيسية لكل برنامج، ومؤشرات النتائج، والنواتج، والإطار التقني المتصل بذلك، والتقديرات العامة للموارد المطلوبة للإنجاز؛
- برنامج العمل والميزانية، وتسبقة صيغة أولية مختصرة - موجز برنامج العمل والميزانية - توفر معلومات مبكرة للأجهزة الرئاسية. ويحدد برنامج العمل والميزانية تفاصيل الإنجاز لكل مجال برنامجي والموارد المالية المطلوبة لكل فترة مالية وينطبق برنامج العمل والميزانية الحالي على العامين 2006 و2007. وقد أدخل أسلوب الميزنة القائمة على النتائج في المنظمة في وثائق البرنامج والميزانية الصادرة في عام 2001 بخصوص الأنشطة التقنية ثم وسع العمل بهذا الأسلوب ليشمل المجالات غير التقنية في الفترة المالية 2006-2007، كجزء من مبادرة تشمل الأمم المتحدة برمتها وترمي إلى الأخذ بأسلوب الإدارة القائمة على النتائج؛
- تقرير تنفيذ البرامج، ويقصد به إبلاغ المؤتمر في كل دورة من دوراته بأداء المنظمة وإنجازاتها بالنسبة للنواتج المعتمدة في إطار برنامج العمل والميزانية، وبالتقدم المحرز صوب تحقيق الغايات الأوسع نطاقا المحددة في الخطة المتوسطة الأجل. وقد بدأ إصدار تقرير تنفيذ البرامج في 1993 (للفترة المالية 1992-1993) عندما بدأ الإبلاغ عن رصد التنفيذ وتقييمه في تقارير منفصلة؛

1084- كان الهدف من النموذج الجديد لتخطيط البرامج هو إرساء جزء من الأساس اللازم لإعداد نظام كامل للإدارة المعتمدة على النتائج. وقد تم الأخذ بأسلوب الميزنة المعتمدة على النتائج تدريجيا مع تنفيذ المرحلة الأولى اعتبارا من عام 2001 (انظر أعلاه). وبدأ إعداد نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم<sup>234</sup> اعتبارا من عام 2000. ومن المقرر تنفيذ العنصر الثالث من الإدارة المعتمدة على النتائج - الإدارة المحسنة للموارد البشرية - اعتبارا من عام 2007.

1085- الغرض من وظيفتي التقييم والمراجعة هو توفير المعلومات لهذا النموذج عن طريق إتاحة المعلومات المسترجعة من أداء النظام بصورة منتظمة ويمكن التعويل عليها. وتشترك هاتان الوظيفتان في مهمة مزدوجة حيث إنهما ترميان كلاهما إلى الإسهام في تحقيق المساءلة (بما في ذلك التقيد بالقواعد) وفي توسيع نطاق التعلم المؤسسي. وفي هذا الخصوص،

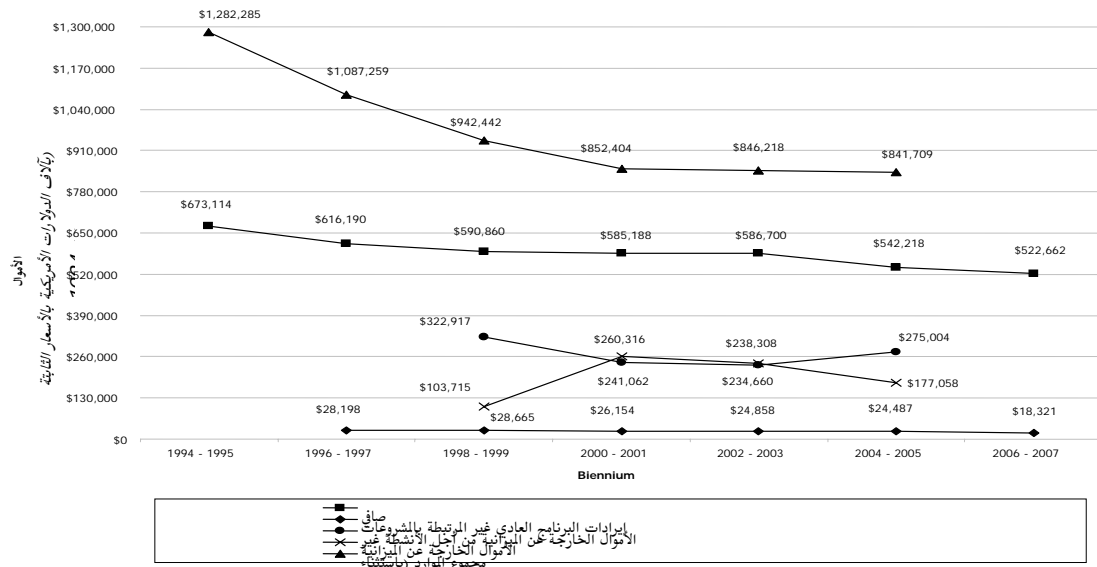
<sup>234</sup> نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم.

فإن المراجعة والتقييم متكاملان، إلا أن نهجهما وأغراضهما وتطبيقاتهما متميزة تماما. وفي المنظمة تميل المراجعة بشدة نحو التقيد بالقواعد، في حين أن وظيفة التقييم، وهي أوسع نطاقا، ترمي بصفة رئيسية إلى تيسير التعلم المؤسسي وإلى مواءمة وتكييف المشروعات والبرامج الاستراتيجية المؤسسية.

## الموارد المالية

1086- تنفذ المنظمة جزءا من أنشطتها من خلال ميزانية برنامجها العادي والجزء الآخر باستخدام موارد من خارج الميزانية تستمدّها من الكثير من الوكالات الحكومية ومصادر القطاع الخاص. وفي الفترة 2004-2005 كانت الموارد الخارجة عن الميزانية تعادل 80 في المائة من الموارد المتاحة من الاشتراكات المقدرة والبرامج المشتركة مثل تلك المشتركة بينها وبين البنك الدولي والدستور/الغذائي (انظر الشكل 7-1 أدناه). وفي الفترة 2006-2007 سترتفع هذه النسبة إلى 93 في المائة نتيجة لاستجابة الجهات المانحة لكوارث كبرى.

الشكل 7-1 مجموع الموارد المتاحة في الفترات المالية (1994-2007)



1087- تميل الجهات المانحة إلى تمويل بلدان وأقاليم بالذات وفقا لسياساتها الوطنية، التي كثيرا ما تركز على مستويات نسبية للفقر أو القرب الجغرافي للبلدان المستفيدة. وتحصل أفريقيا وأمريكا الوسطى وبعض البلدان الآسيوية على معظم هذا التمويل الخارج عن الميزانية؛ وقد شملت الجهات المانحة الرئيسية في 2005 المفوضية الأوروبية وإيطاليا وهولندا واليابان وألمانيا وأستراليا. وكثيرا ما تقدم موارد التمويل الخارجة عن الميزانية وزارة في البلد المانح تختلف عن الوزارة التي تمويل البرامج العادية للمنظمة.

1088- في الفترة 2004-2005، قدم نحو خمس الأموال الخارجة عن الميزانية من أجل الطوارئ وقدم الباقي للأنشطة التنموية. ويمول معظم البرنامج الميداني للمنظمة من الأموال الخارجة عن الميزانية. ولم يغط من حساب البرنامج العادي - عن طريق برنامج التعاون التقني والبرنامج الخاص للأمن الغذائي - إلا نحو 12 في المائة من التمويل الذي قدم لجميع المشروعات التي أقرت فيما بين 2001 و2006 مع إتاحة مبالغ صغيرة أيضا من البرنامج الخاص للأمن الغذائي. وتمول أيضا من المصادر الخارجة عن الميزانية نسبة متنامية من عمل المقر الذي ينحو بصورة متزايدة إلى أن يصبح عملا معياريا.

1089- إن الأموال الخارجة عن الميزانية التي تقدم من أجل التنمية توجه بصورة رئيسية عن طريق حسابات أموال أمانة "مخصصة". والمعتاد أن تكون هذه الحسابات إما من طرف واحد - حيث يكون عدد من البلدان النامية (مثل البرازيل والمكسيك ونيجيريا وفنزويلا) قدم أمواله الخاصة من أجل أنشطة تنفذها المنظمة في أراضيها - أو أن تشمل حكومات مانحة (برنامج التعاون بين منظمة الأغذية والزراعة والحكومات). وهناك أيضا بعض حسابات أموال الأمانة الأخرى، مثل حساب أموال أمانة منظمة الأغذية والزراعة للأمن الغذائي وسلامة الأغذية، الذي أنشئ على سبيل متابعة مؤتمر القمة العالمي للأغذية.

1090- تسعى المنظمة، بصورة متزايدة، إلى إبرام "اتفاقات شراكة استراتيجية". وتتبع هذه الاتفاقات "نهجا برنامجيا" أكثر مرونة وتميل إلى التركيز على الأنشطة المتصلة مباشرة بالبرنامج العادي مع التركيز على تنفيذ النتائج على المستوى القطري. إلا أنه، اعتبارا من 2000، لم تكن غير نسبة صغيرة جدا من التمويل الخارج عن الميزانية صادرة عن اتفاقات الشراكة الاستراتيجية، مثل برنامج الشراكة بين المنظمة وهولندا. وثمة اتفاقات أخرى، وخاصة تلك المعقودة مع الجماعة الأوروبية، تتصدى مباشرة للعمل الميداني، فضلا عن العمل الذي يؤدي في المقر. وفي حالات الطوارئ، يعد الصندوق الخاص بحالات الطوارئ ونشاطات إعادة التأهيل، الذي أنشئ في مايو/أيار 2003، حالة خاصة حيث إنه "يوفر للمنظمة وسائل اتخاذ الإجراءات الأولية السريعة اللازمة و/أو الإجراءات المكملة لضمان استمرارية متابعة نشاطات الطوارئ"<sup>235</sup>، وذلك بمستوى مستهدف للتمويل حدد في نوفمبر/تشرين الثاني 2004 بمبلغ 20 مليون دولار أمريكي<sup>236</sup>.

1091- يمكن للموظفين من أية شعبة الشروع في اتصالات مع الجهات المانحة المحتملة، ويمكن للحكومات أن تعرض موارد للأنشطة التي تعتبرها ذات أولوية عالية. ويجب أن تمر جميع اقتراحات الموارد الخارجة عن الميزانية عن طريق إدارة التعاون التقني: شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بالنسبة لحالات الطوارئ؛ وشعبة المساعدة في مجال السياسات بالنسبة للأنشطة التنموية؛ وشعبة العمليات الميدانية بالنسبة للرصد، وذلك باستثناء الاقتراحات المشمولة بمعايير لجنة استعراض البرامج والمشروعات. ولا يوجد إطار للسياسات وخطوط توجيهية مؤسسية لتعبئة أموال الأمانة واستخدامها، رغم وجود الكثير من المقتضيات الإجرائية. ويسدي موظفو إدارة التعاون التقني المشورة، حالة بحالة،

<sup>235</sup> الوثيقتان FC 108/9 - PC 92/INF/4.

<sup>236</sup> الوثيقة CL 127/22.



للشُعَب التقنية. وتقوم إدارة التعاون التقني أيضا بالأدوار التالية: (1) الاتصال بالجهات المانحة وتنسيق تعبئة الموارد (مثال ذلك إعداد نماذج موحدة للإبلاغ، وتيسير الاتساق أو استعراض حافظات المشروعات الممولة)؛ (2) ضمان تقييد اقتراحات الموارد الخارجة عن الميزانية بمقتضيات الجودة الدنيا والسياسات العامة للمنظمة (عن طريق لجنة استعراض البرامج والمشروعات مثلا)؛ (3) مراقبة دورة الإبلاغ (حث مديري المشروعات عندما يحين موعد رفع تقارير الإبلاغ مثلا). وتشرف شعبة الشؤون المالية على تسلم الأموال والإفراج عنها على شرائح وفقا لكل اتفاق من اتفاقات التمويل المحددة.

1092- تكفل إدارة التعاون التقني أيضا أن تكون للأنشطة الممولة من أموال خارجة عن الميزانية صلة اسمية على الأقل بالكيانات البرنامجية المدرجة في الإطار التخطيطي للمنظمة. إلا أنه رغم قيام لجنة استعراض البرامج والمشروعات بدراسة كل المشروعات الممولة من خارج الميزانية تقريبا، فإن التقييم الخارجي المستقل وجد أن المقترحات لا تبين باستمرار كيفية إسهامها في النتائج والنواتج التي تتوخاها المنظمة على النحو الذي أقرت به في الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية أو الإطار الاستراتيجي. وبعبارة أخرى، فهناك فجوات رئيسية في كفاءة وإثبات أن الأموال الخارجة عن الميزانية تكمل تمويل البرنامج العادي لتحقيق أهداف المنظمة، رغم أنه من الواضح أن الكثير منها يقوم بذلك بالفعل.

1093- يتضمن برنامج العمل والميزانية بيانات موجزة عن الموارد الخارجة عن الميزانية التي ينتظر توافرها. كما تقدم الأمانة إلى المجلس والمؤتمر، في إطار تقرير تنفيذ البرامج، بيانات كمية موجزة عن كيفية تخصيص الموارد الخارجة عن الميزانية بحسب القطاعات والأقاليم، وإن لم يكن بحسب النتائج المنشودة ودون بيانات جوهرية أو نوعية.

1094- تبعا لسياسة تقضي بإيجاد نسبة "معقولة" بين التكاليف المتغيرة الفعلية المتعلقة بخدمة أموال الأمانة والأنشطة المتصلة بها وبين الرسوم التي تفرض على المشروعات، تفرض المنظمة الآن رسوما في حدود 13 في المائة لهذا الغرض. وتتبع الأمانة تكاليف الدعم وتقترح، بين حين وحين، تغييرات في نسبة الرسوم. وقد أقرت، في عام 2005، زيادة في نسبة الرسوم على أموال الأمانة لمشروعات الطوارئ، كما أقرت زيادة في نسبة رسوم أموال الأمانة للمشروعات العادية في أواخر عام 2006. وتشترك الأمانة بصورة فعالة أيضا في الجهود المبذولة على صعيد منظومة الأمم المتحدة لتنسيق النهج المتبع لاسترداد تكاليف الدعم.

## الخلاصات والتحليل

1095- إن القصد من هذا النظام لميزانية البرنامج العادي منطقي، كما أن بنيانه الأساسي سليم، بما في ذلك إضافة الميزنة القائمة على النتائج إلى النظام في 2001<sup>237</sup>. إلا أن النظام لا يعمل وفقا لتصميمه. والتقييم الخارجي المستقل يتفق تماما مع النقد الذي يتفق عليه الجميع تقريبا والقائل بأن طرق تطبيق العمليات الخاصة بإقرار البرنامج والميزانية

<sup>237</sup> قيمت وحدة التفقيش المشتركة نسبة الميزنة القائمة على النتائج تقييما إيجابيا في 2004. انظر الوثيقة JIU/REP/2004/5.

مفرطة في عبئها وتتسم بالإسراف في الموارد. وترتيب مراحل العمليات والقرارات مختل. فالبرمجة تجري تفصيليا تبعا لعدة تصورات مختلفة ثم يعقب ذلك اتخاذ قرار من قبل المؤتمر بشأن الميزانية لا علاقة له بعملية البرمجة السابقة، مما يفضي بالضرورة إلى إعادة البرمجة. وعلاوة على ذلك، فإن قرابة نصف مجموع موارد البرنامج والميزانية (أي المساهمات الخارجة عن الميزانية) مستبعد من هذه العملية ويجري تناوله بصورة مستقلة تماما.

1096- يشير موظفو المنظمة (من إدارة الميزانية والبرنامج والوحدات التقنية على السواء)، وبحق، إلى أن وقت الإدارة المفرط المخصص للبرمجة يأخذ من الوقت اللازم للتنفيذ وضمان الجودة. ويركز التخطيط على المستوى التفصيلي وذلك على حساب الاستراتيجية العامة ودون تحديد الصلات الأساسية. وقد اشتكى بعض أعضاء الأجهزة الرئاسية أيضا من أن العملية تنطوي على طبقات أكثر من اللازم وتستغرق الكثير من الوقت وأنهم يريدون إسقاط طبقة واحدة (الخطوة المتوسطة الأجل أو موجز برنامج العمل والميزانية) على الأقل حتى يتمكنوا من إيلاء المزيد من الاهتمام لدورهم كمندوبين. وقد أفضت هذه الشواغل إلى مناقشات واسعة في الأجهزة الرئاسية (اللجان والمجلس) بشأن خيارات تحسين عملية إعداد الميزانية<sup>238</sup>، لكنهم عجزوا عن معالجة العوامل الكامنة الأساسية للنظام. والخلاصة أن النظام، أيا كانت سلامة تصميمه، مختل أساسا. والبنية المستخدمة في تحديد وجهة المنظمة ووسائل تحقيق أهدافها غير كاملة، وثقيلة العبء، ومكلفة، ومفككة، ومدارة بشكل سيئ. ويفحص النص التالي كل عنصر من العناصر الرئيسية للنظام بصورة مستقلة ثم يعود إلى تناوله في مجموع أجزائه.

1097- انبثق الإطار الاستراتيجي عن مؤتمر القمة العالمي للأغذية والزراعة<sup>239</sup> لعام 1996 وهو يربط المنظمة بصورة متسقة بالهدفين الإنمائيين للألفية 1 و7 (الفقر والبيئة). ويتفق الإطار الزمني البالغ خمسة عشر عاما مع الموعد النهائي لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وهو عام 2015. وقد جاء إعداد استراتيجية تتفق مع المهمة العليا التي صادقت عليها جميع الدول للقرن الحادي والعشرين مناسبا في توقيته وملائما للسياق على أكمل وجه. وقد وضع المنظمة في موضع يسبق تماما سائر الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة<sup>240</sup>. وقد انطوى الإطار الاستراتيجي أيضا على استجابة مدروسة من المنظمة للسياق الاستراتيجي لجهودها التي تغيرت بشدة في نهاية القرن العشرين (انظر الفصل الثاني) كما كان محاولة لعكس مسار نصيبها المالي الذي تدهور بشدة. وفي السياق العالمي الحالي، أصبح وجود إطار استراتيجي طويل الأجل ضرورة مؤسسية. وتستحق قيادة المنظمة وموظفيها الإشادة لأخذهم بهذه الأداة المهمة للطريقة التي اتبعوها في إعدادها.

1098- يعاني الإطار الاستراتيجي الحالي، مع ذلك، من أوجه ضعف رئيسية في تصميمه وتطبيقه، وترتب على هذا أنه لم يرق بالدور المنشود منه. فأهدافه الاستراتيجية وعناصره (الحد من الفقر في الريف، ودعم الأدوات المعيارية،

<sup>238</sup> الوثيقتان JM 06.1/3 و CL1 128/4، الصادرتان في مايو/أيار 2006، والوثيقة JM 05.2/3، الصادرة في سبتمبر/أيلول 2005.

<sup>239</sup> الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة 2006-2015.

<sup>240</sup> جاءت بعد ذلك وكالات أخرى لكن بجهود أقل طموحا. فقد وضعت منظمة العمل الدولية "إطار استراتيجي للسياسات، 2002-2005" مدته أربع سنوات، كما وضعت اليونيسكو ومنظمة الصحة العالمية عدة إطارات قطاعية وإقليمية. إلا أن منظمة الأغذية والزراعة كانت الوكالة المتخصصة الوحيدة التي حاولت إدراج مجموع جهودها المؤسسية في إطار الأهداف الإنمائية للألفية البالغة مدته 15 عاما.

وتحسين إنتاجية الزراعة، وصون البيئة، وتشاطر المعلومات الخاصة بقطاعي الأغذية والزراعة) باللغة الشمول ولا تعبر عن أية أولويات. والميزة النسبية مفترضة لكنها تفتقر إلى الإثبات. وهو لا يبين موقع المنظمة بين المصادر العديدة الأخرى لتوريد الخدمات، أو التغييرات التي عليها تنفيذها حتى تتحقق الأهداف، أو الوسائل، بما في ذلك الوسائل المالية، اللازمة لبلوغ هذه الأهداف. وتحديد الأولويات مرجأ، بصريح العبارة، إلى المراحل التالية من تخصيص الموارد، لكن المعايير التي يتيحها الإطار الاستراتيجي لا تشمل سوى توجيهات عامة على شاكلة "الفائدة للأعضاء" و "على أساس الميزة النسبية للمنظمة". وهذه مسائل كان ينبغي تحديدها في أثناء عملية الإعداد إذا أريد للإطار أن يكون ذا مغزى. فضلا عن ذلك، فإن المعايير الأخرى المبينة بقصد إتباعها في تحديد الأولويات تركز في المقام الأول على الاختيار بين الكيانات البرنامجية وليس الأهداف الاستراتيجية. وأخيرا، فإن الإطار الاستراتيجي يخلط بين أهداف المنظمة ووسائل العمل.

1099- لم يراجع الإطار الاستراتيجي منذ أن وضع في 1999. كما أن اقتراحات الإصلاح المقدمة من المدير العام في 2005 قد تجاوزت الإطار الاستراتيجي الآن وإلى حد بعيد. وقد أتاحت المقابلات الشخصية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل والاستعراضات التي أجرتها جماعات التركيز قرائن إضافية في هذا الصدد. وقد ذكر أعضاء الأجهزة الرئاسية للمنظمة باستمرار أن قيمة الإطار الاستراتيجي أصبحت ضئيلة الآن بل إن بعضهم أوضح أنه على غير دراية بوجوده. وعلى نفس الغرار، فإن المديرين الجدد غير ملمين بالإطار الاستراتيجي.

1100- صممت الخطة المتوسطة الأجل لتكون بمثابة وصلة متماسكة ومنطقية ومتجددة لمدة ست سنوات بين الاستراتيجية طويلة الأجل والدورة القصيرة لميزانية المنظمة البالغة مدتها سنتين، فتحدد الأولويات في إطار زمني يبلغ ست سنوات متجددة. ولم تحقق الخطة، في العمل، أيًا من مهامها. فقد أصبحت باللغة الطول، خاصة بالتفاصيل، وصعبة القراءة مقارنة بالوثائق السابقة الصادرة عن الوكالات التي جرت المقارنة مقابلها. وباختصار، فقد حاولت إدارة المنظمة التركيز على التغييرات التي أدخلت منذ صدور الخطة الطويلة الأجل السابقة. ولم يلق هذا الأسلوب الاستحسان من قبل الأعضاء حيث إنه كان يقتضي إما قراءة الوثيقتين القديمة والجديدة معا للحصول على صورة كاملة أو تكرار الأمانة لبعض مقاطع الإطار السابق.

1101- ومن الناحية البرنامجية، تحدد الخطة المتوسطة الأجل ملامح الأنشطة المقترحة (مثل "التكثيف المستدام لنظم الإنتاج المتكاملة" أو "الإدارة المستمرة للآفات المهاجرة") لكنها لا تقدم أي فحص مقنع للأولويات أو دراسة مقنعة للميزة النسبية.

1102- استجابة لطلب الأجهزة الرئاسية، عطل إعداد الخطة المتوسطة الأجل للسنوات 2008-2013 إلى حين صدور نتائج التقييم الخارجي المستقل. والخطة المتوسطة الأجل هي الوثيقة التي يرجى منها تحديد النتائج المنشودة ومؤشرات تحقيق هذه النتائج. ولم تكن المؤشرات الواردة في الخطة المتوسطة الأجل السابقة صالحة لقياس النتائج. ولقد أصبحت الخطة المتوسطة الأجل بالتدريج مجموعة من المشروعات، بدلا من أن تقدم قاعدة برنامجية متسقة. ومن جهة

أخرى، فإن المدراء يسلمون بأنهم يركزون في الغالب على المدخلات والنواتج، وليس على رصد الآثار والنتائج (انظر المزيد من التفاصيل أدناه). وأخيراً، وكما سيتضح من الاستعراض التالي للتقييم في المنظمة، فإن الفائدة الاستراتيجية لعمليات التقييم تعرضت للخطر لأن هذه العمليات لا تستطيع في كثير من الأحوال أن تربط بصورة واضحة وفعالة السلسلة الكاملة للمدخلات، والنواتج، والنتائج، والأهداف الاستراتيجية.

1103- إن أكبر جوانب الضعف في الخطة المتوسطة الأجل بحسب استخدامها الحالي هو إخفاقها في تحقيق الغرض الأساسي منها وهو إقامة صلات فعالة وشفافة بين الغايات والوسائل. والأولويات الطموحة والمتطلبات المالية المناظرة لها والمدرجة في الخطة المتوسطة الأجل قد تجاوزت بصورة متزايدة واقع الميزانية الذي يجري إقراره بعد ذلك في إطار برنامج العمل والميزانية. فالكيانات البرنامجية تقدم في الخطة المتوسطة الأجل جنباً إلى جنب مع الصلات التي تدعى الخطة أنها تربطها بالأهداف الاستراتيجية ومع ميزانية تقريبية. وعندما لا تتحصل الموارد اللازمة، فإن الخطة المتوسطة الأجل لا تعدل حتى الدورة التالية. ويبين الجدول 7-1 الفجوة بين الخطة المتوسطة الأجل والميزانية المطلوبة لها في فترة السنوات 2002-2007 من جهة وواقع الميزانية من جهة أخرى.

الجدول 7-1: الفرق بين الخطة المتوسطة الأجل وصافي أرصدة اعتمادات برنامج العمل والميزانية (جميع الأرقام بآلاف الدولارات الأمريكية بالقيمة الثابتة لعام 2002)			
الفترة المالية	الخطة المتوسطة الأجل (2007-2002)	برنامج العمل والميزانية	النسبة المئوية للفرق
2003-2002	712 081	651 931	-8.45%
2005-2004	730 215	602 684	-17.46%
2007-2006	744 586	580 432	-22.05%

1104- إضافة إلى ذلك، فعلى الرغم من إعداد الخطة المتوسطة الأجل على أساس إطار زمني مدته ست سنوات، يجري إدخال تغييرات كبيرة، على مر الفترات المالية، في بنية الكيانات البرنامجية وهذه التغييرات توقع الاضطراب في الصلات التي تربطها بالأغراض الاستراتيجية المتفق عليها أو بالنتائج ومؤشرات النتائج المعتمدة من قبل. علاوة على ذلك، فإن الكثير من الكيانات البرنامجية في الخطة المتوسطة الأجل صغيرة ومجزأة، الأمر الذي يزيد من إرباك الصلات الأمامية والخلفية في النظام.

1105- وفي مواجهة هذه الحالة، يندر اتخاذ قرارات بخصوص نفقة الفرصة البديلة، كما يندر إسقاط كيانات برنامجية بأكملها لضمان زيادة الإنجاز في المجالات ذات الأولوية القصوى. بل يجري، بدلاً من ذلك، دمج الكيانات في بعضها البعض وتغييرها بطرق تجعل من الصعب تتبع تدفقات الموارد. وتدعو العملية إلى مواجهة العجز في الميزانية عن طريق إجراء تسويات متناسبة (أو، كما يقال بالعامة، "تقطيع القديد شريحة بشريحة"). بل إن هذه الحالة تتفاقم إلى مدى أبعد من جراء غيبة الاتساق بين الخطة المتوسطة الأجل والأشكال التشغيلية والمالية التي تنشأ عن التمويل بموارد خارجة عن الميزانية (انظر المزيد من التفاصيل أدناه).

1106- يقصد بوثيقة موجز برنامج العمل والميزانية أن تكون وثيقة معلومات أولية تتاح للأجهزة الرئاسية لمساعدتها في الاستعداد لوثيقة برنامج العمل والميزانية الكاملة وإضفاء السلاسة على العملية عن طريق التحادث وتوفير المعلومات المرتدة وتقديم التوجيهات إلى الإدارة في وقت مبكر. وهي، في العمل، لا تقوم بهذا الدور. فهي لا تحفز اتخاذ قرارات مبكرة من قبل الأجهزة الرئاسية لإتاحة توجيهاتها بشأن الأولويات البرنامجية وحجم الميزانية المقابل لها، رغم الوقت الذي تستغرقه مناقشتها في لجنتي المالية والبرنامج وفي المجلس. وليس هناك تقليد مستقر يتيح للمجلس القيام بدور أكثر حسماً، على نحو ما يجري في المنظمات المقابلة التي شملتها الدراسة المقارنة<sup>241</sup> (انظر الفصل الرابع للإطلاع على مزيد من التحليل). وقد اختصرت وثيقة موجز برنامج العمل والميزانية للفترة 2006-2007 إلى حد بعيد استجابة لتعليقات اللجنتين، إلا أنه كان عليها، مع ذلك، أن تعطي ثلاثة تصورات بالنسبة للميزانية. وربما كان النظام يتضمن ملامح ممتازة في تصميمه، لكنه لا يفي بالغرض منه في تطبيقه. والواقع أن موجز برنامج العمل والميزانية وثيقة زائدة لأنها لا تسفر عن إصدار توجيهات حاسمة إلى الأمانة. ولا تبت الأجهزة الرئاسية في الحجم الشامل للميزانية إلا بعد إعداد وثيقة برنامج العمل والميزانية.

1107- المقصود بوثيقة برنامج العمل والميزانية هو استكمال خطة إنجاز أغراض البرنامج الأكبر للمنظمة (أي الخطة المتوسطة الأجل والإطار الاستراتيجي، على أساس تناسب الوسائل مع الغايات. إلا أن برنامج العمل والميزانية لا يحدد أولويات شاملة للموارد (العادية والخارجية عن الميزانية). كما أنه لا يرتبط على نحو كاف بالخطة المتوسطة الأجل. فهو يقدم سرداً للأنشطة وبعض النواتج بحسب الرمز الرقمي للكيان البرنامجي، لكن دون الإشارة إلى أهداف هذه الكيانات ومؤشرات نواتجها ونتائجها المنشودة (التي ترد في الخطة المتوسطة الأجل). وحتى وثيقة برنامج العمل والميزانية المعدلة للفترة 2006-2007، التي تعيد رسم خريطة الكيانات البرنامجية بالكامل، لا تشير إلى الأهداف الخمسة الرئيسية للإطار الاستراتيجي بصورة منتظمة. وكما سلفت الإشارة، فإن وثيقة برنامج العمل والميزانية تخصص الموارد المتاحة دون أن تبين صلتها بالموارد المطلوبة للخطة المتوسطة الأجل. وليست هناك استراتيجية متسقة لإدارة الإيرادات من أجل سد الفجوات بين الموارد المخصصة والموارد المطلوبة. وربما كان الأكثر أهمية هو أنها لا تتضمن الموارد الخارجة عن الميزانية التي تشكل نسبة كبيرة جداً من الإيرادات (انظر المزيد من التفاصيل أدناه). وحيث إن القرار الرئيسي بشأن مستويات الميزانية لا يتخذ إلا في المؤتمر، فإن تحديد موعد دورة انعقاد المؤتمر في شهر نوفمبر/تشرين الثاني يثير مشكلة خطيرة، إذ أنه يضعها خارج دورة الميزانية ويقتضي كما هائلاً من العمل الإضافي لإعادة النظر في الميزانيات والأهداف المتصلة لها لمراعاة قرارات المؤتمر.

1108- من أمثلة تعقيد المفاهيم عامل انقضاء الوقت. وهذا العامل عبارة عن مبلغ يخصم من الميزانية المقدرة على أساس مبرر يتمثل في وجود بعض الوظائف شاغرة في أي وقت بسبب دورة تبديل الموظفين والتأخير المترتب على ذلك في شغل الوظائف. وهذا الأسلوب شائع، بصورة متباينة، في منظومة الأمم المتحدة، وهو موروث، جزئياً، من عملية الميزنة التي كانت تقوم إلى حد بعيد على أساس الاعتبارات المتعلقة بالمدخلات بدلاً من تلك المتصلة بإنجاز البرامج أو الميزنة المعتمدة على النتائج. وبحسب عامل انقضاء الوقت على أساس افتراض خاطئ بأن إبقاء وظيفة شاغرة لن يؤدي

<sup>241</sup> الوثيقة JM 06.1/3، الصفحة 4.

إلى تخفيض برنامج العمل الممكن تحقيقه. فما يحدث عمليا هو أن المدير المعني سيحتاج إلى استخدام الخبراء الاستشاريين أو الموظفين المؤقتين للاضطلاع بالعمل الذي كان سيؤديّه موظف الملاك في غير هذه الحالة. وبحسب الخصم على مستوى كل برنامج وهو بذلك ينتقل إلى الوحدات بصرف النظر عما إذا كان لديها وظائف شاغرة أو لا. ويسفر عامل انقضاء الوقت، عمليا، عن تخفيض للدول الأعضاء بنسبة 2.5 في المائة من تكاليف الموظفين الفنيين و1.7 في المائة من تكاليف موظفي الخدمات العامة، أي نحو 1.7 في المائة من مجموع الميزانية. إلا أنه من الصعب حساب هذه التسوية الصغيرة نسبيا لكل برنامج وكل وحدة تنظيمية بصورة شفافة، ويجد الأعضاء والمدراء، على السواء، صعوبة في فهمه. والواقع أن هذه الأنماط من العوامل التعقيدية في حساب الميزانية تسهم في نقص الثقة في العملية برمتها.

1109- من الأمثلة الأخرى لمصادر الخلط تقديم برنامج عمل يشمل موارد معينة من خارج الميزانية وإيرادات متحققة نتيجة لانتداب الموظفين بالاعتماد على موارد خارجة عن الميزانية. لذلك ينبغي إلغاء التمييز بين برنامج العمل وصافي اعتمادات الميزانية.

1110- يتضح من نتائج المقابلات الشخصية (بما فيها المقابلات مع العديد من أعضاء الأجهزة الرئاسية) وأعمال جماعات التركيز واستعراض وملاحظة الأعمال المتتالية للأجهزة الرئاسية بعناية، أن الأجهزة الرئاسية تطلب وتتوقع الحصول على قدر كبير من التفاصيل في الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية، لكن كثيرا ما يتأكد منها أيضا أن العملية مفرطة في عبثها. ويبين كثير من أعضاء الأجهزة الرئاسية أنه ليس لديهم الخبرة الفنية ولا الوقت اللازمين للدراسة الكافية للوثائق الضخمة التي تقدم إليهم (وتترجم إلى خمس لغات وترسل للوزارات القطرية أيضا).

1111- ترددت على مسامع التقييم الخارجي المستقل، خاصة في الزيارات التي قام بها لعواصم البلدان ذات الدخل المتوسط وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، شكاوى كثيرة وشديدة من عدم تحديد المنظمة أولويات البرامج بوضوح. وتبين بعض الوثائق بلا شك أن هذه الشكاوى في محلها. وعلى سبيل المثال، فإن الجدول 11 من وثيقة برنامج العمل والميزانية للفترة 2006-2007 يقدم ما يقرب من 3 صفحات من البرامج التي أبرزتها الأجهزة الرئاسية بوصفها "مجالات أولوية" - وهذا القول المأثور إنه عندما يتمتع كل شئ بالأولوية فلا أولوية لشيء. فضلا عن ذلك، عندما قدمت اقتراحات معينة من الإدارة في إطار تسويات برنامج عمل وميزانية الفترة 2004-2005 لتقليص أنشطة أو إلغائها بقصد البقاء في حدود الميزانية المعتمدة، لم تؤكد الاقتراحات إلا على التكاليف التي ينطوي عليها ذلك (انظر المثاليين الأولين من الإطار 7-1). وقد رفضت الأجهزة الرئاسية الاقتراحات. وعلى نفس الغرار، فعندما اقترحت الأمانة، على غير العادة، تقليص أو إلغاء مجالات عمل ذات أولوية دنيا، لم تتمكن الأجهزة الرئاسية من التوصل إلى اتفاق بالرأي (المثال الثالث من الإطار 7-1).

**الإطار 7-1: اقتراحات الإدارة للاختيارات ذات الأولوية في برنامج العمل والميزانية للفترة 2004-2005 وردود الأجهزة الرئاسية عليها**

رد الأجهزة الرئاسية	اقتراح الإدارة
<p>"... أعربت اللجنة عن قلقها الشديد وطلبت أن يعاد النظر في التخفيض لكي يكون مطابقا للمتوسط في المنظمة ككل على أساس مستوى الميزانية المعتمد للفترة المالية 2004-2005". (تقرير لجنة الدورة الحادية والتسعين للجنة البرنامج المعقودة في روما، في الفترة 14-10 مايو/أيار 2004).</p>	<p>تخفيض مقترح بنسبة 14.3 في المائة في المساعدة في مجال السياسات:  "سيؤثر انخفاض الموارد على الأنشطة المقدرة لتعزيز قدرة البلدان والشركاء الإقليميين، وخاصة المنظمات الاقتصادية الإقليمية، على إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات القطاعية والقطاعية الفرعية وسيلغى أو يقلص عدد من مواد التدريب وحلقات العمل والأنشطة الميدانية للبرنامج الإنمائي، كما أن الاضطراب الذي سيصيب الأنشطة سيوقع أبلغ الضرر بالأقاليم."</p>
<p>"أكدت اللجنة، من جديد، أهمية وجود رقابة داخلية ملائمة في المنظمة، واستذكرت أن المراجع الخارجي كان قد أوصى، في تقرير المراجعة السابق، بزيادة عدد الموظفين في شعبة الشؤون المالية." وخلصت اللجنة إلى الإعراب عن قلقها من أن إلغاء وظائف الخدمة العامة الخمس في شعبة الشؤون المالية يمكن أن يعرض الرقابة الداخلية في المنظمة للمخاطر، وطلبت إعادة هذه الوظائف إلى سابق عهدها حيثما، أتاحت وفورات الكفاءة الإضافية". (تقرير الدورة السابعة بعد المائة للجنة المالية المعقودة في روما في الفترة 18-10 مايو/أيار 2004)</p>	<p>التخفيض المقترح لخمس وظائف من فئة الخدمات العامة في شعبة الشؤون المالية: "... لن يتسبب في تأخير أوقات الاستجابة ويؤدي إلى تراكم العمل فحسب، بل إن زيادة حجم العمل بالنسبة للموظفين الباقين قد تزيد من احتمالات الخطأ، وقد تضعف الرقابة الداخلية وتؤثر على الإدارة". إلا أن مدير الشؤون المالية أفاد بأن التخفيض "لا ينبغي أن يؤدي إلى أن تصل المخاطر إلى مستوى غير مقبول".</p> <p>أفاد المفتش العام والمراجع الخارجي بأنهما لا يستطيعان وضع تقدير كمي للمخاطر. إلا أن مراجع الحسابات الخارجي أشار إلى أن الوظائف الخمس مكرسة "لمجالات أعمال تعد حيوية للرقابة الداخلية" ومن ثم فقد أوصى بإيجاد الوسائل لإعادة الوظائف إلى سابق عهدها والبحث عن وفورات في مواضع أخرى.</p>
<p>"درست اللجنة [لجنة البرنامج] تأثير تخفيض المؤسسات والتمست توضيحات بشأن مبررات هذا العمل. واستذكرت إسهام البرنامج الرئيسي في دعم استجابة المنظمة بصورة فعالة لمؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، إضافة إلى الاتفاقيات البيئية الدولية. وستؤثر هذه التخفيضات بوجه خاص في الأعمال المتعلقة بالبحوث والتكنولوجيا والتعليم والإرشاد، وأيضاً بمنظمات المزارعين، وهي مجالات حيوية لسكان الريف وللبرامج الميدانية". (تقرير الدورة التاسعة عشرة للجنة البرنامج (15-19 سبتمبر/أيلول 2003).</p> <p>"رد الكثير من الأعضاء [أعضاء المجلس] المخاوف التي أعرب عنها في لجنتي البرنامج والمالية، وخاصة بشأن عمليات الخفض التي تؤثر في الأعمال التنفيذية ودعم بناء القدرات التي تتسم بأهمية مباشرة للبلدان النامية. ... غير أن الكثير من الأعضاء رأوا أن نقل الموارد أمر مقبول في ضوء الأولوية المعطاة للدستور الغذائي، والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، والموارد الوراثية النباتية وقطاعي مصائد الأسماك والغابات ... ولذا فلم يستطع المجلس أن يتوصل إلى توافق في الآراء بشأن مستوى الميزانية."</p> <p>(تقرير الدورة الخامسة والعشرين لمجلس منظمة الأغذية والزراعة، المعقودة في الفترة 26-28 نوفمبر/تشرين الثاني 2003)</p>	<p>التخفيضات المقترحة في البرنامج الرئيسي 2-5/ المساهمات في التنمية المستدامة وتوجهات البرامج الخاصة، أن بعض الأنشطة الإقليمية المدرجة في البرنامج 2-5-1 لدعم البحوث والتكنولوجيا سوف تخفض بصورة حاسمة، ونفس الشيء ينطبق على الدعم التقني لبعض البلدان فيما يتعلق بالإرشاد والتعليم وشباب الريف والاتصالات. وعلاوة على ذلك، فإن الأعمال المتصلة بتطبيق نهج النظام البيئي في الزراعة سوف تحذف كما أن الأنشطة المتعلقة بتعزيز الزراعة العضوية سوف تنخفض. وسيكون من اللازم أيضاً إجراء بعض التخفيضات في الأنشطة المتصلة بشبكة المعلومات الجغرافية والنظام العالمي للمراقبة الأرضية، وخدمات نظام المعلومات الجغرافية، والطاقة البيولوجية، ورسم خرائط الغطاء الخضري. وفي إطار البرنامج 2-5-3، سوف يتعرض الدعم الذي يقدم لجمعيات المزارعين (التعاونيات، وجمعيات المنتجين، ومجموعات المزارعين) لتخفيض شديد".</p> <p>وقد عرض الاقتراح بغية إتاحة المجال لمصايد الأسماك والغابات والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والاجتماع المشترك بين المنظمة ومنظمة الصحة العالمية بشأن مخلفات مبيدات الآفات، فضلا عن هيئة الموارد الوراثية للأغذية والزراعة بوصفها الهيئة المؤقتة للمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة.</p>

1112- خلافا لذلك، تبين دراسة شاملة تقارن بين مخصصات الميزانيتين العاديتين للفترتين 1994-1995 و2006-2007 لمختلف المجالات التقنية أن بعض التحولات المهمة قد أجريت، مما يعبر بصورة فعلية عن اتخاذ بعض القرارات بشأن الأولويات (أنظر الفصل الثالث). ومن أمثلة ذلك، أنه قد تمت حماية برنامج التعاون التقني، الذي يمول من الميزانية العادية، بناء على إلحاح أعضاء مجموعة الـ 77، وأن اللامركزية قد طبقت أيضا على الموظفين التقنيين. وقد حدثت تحولات أخرى يبدو أنها تستجيب على الأقل لبعض الأولويات التي تم الإعراب عنها لصالح الأنشطة "المعيارية" (مثال ذلك إعطاء أولويات للآفات العابرة للحدود على التمويل الريفي والتسويق والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات والموارد الوراثية على الهندسة الزراعية والتغذية). بيد أنه من الصعب العثور في التحولات على أية صلات بإطارات الخطر المتوسطة الأجل أو بالإطار الاستراتيجي، كما أن الوثائق لا تتضمن ما يبين إدخال تغييرات على المرامي أو الأهداف.

1113- إن تأثير تخفيض الميزانية بالقيمة الحقيقية مقابل نموها بالقيمة الحقيقية قد تحدد بدلا من ذلك عن طريق وضع تصورات مختلفة أو (بعد قرارات المؤتمر) عن طريق تعديل برنامج العمل والميزانية. وبناء على طلب الأعضاء يبذل المزيد من الوقت والجهد باستمرار في وضع تصورات متعددة في إطار برنامج العمل والميزانية، وهي تصورات تتصل بمختلف مستويات الميزانية<sup>242</sup>. وليس لهذه التصورات، في نهاية المطاف، أي تأثير على القرارات التي تتخذ على أساس النمو الصفري بالقيمة الإسمية الذي يطلبه بعض الأعضاء الرئيسيين في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويستغرق إعداد برنامج العمل والميزانية المدراء المعنيين بأكثر مما يستغرقهم إعداد الوثائق الأخرى. وهذا الإعداد الكثيف العمالة للتصورات المتعددة هو تحويل بلا مبرر لوقت الموظفين عن الأنشطة الأكثر إنتاجا. والنتيجة الخالصة لذلك هي عملية تخفض بدرجة كبيرة معنويات وثقة المدراء المعنيين وأصبحت بمثابة تمثيلية تخمينية مرتفعة التكلفة تسفر عن منتج يبعد كثيرا عن الأغراض البرنامجية والاستراتيجية التي وضعت لخدمتها.

#### الإطار 7-2: إعداد برنامج العمل والميزانية: عملية مُهَدرة للجهود

تضمنت وثيقة برنامج العمل والميزانية للفترة 2004-2005 ثلاثة تصورات. وتضمنت وثيقة برنامج العمل والميزانية للفترة 2006-2007 في الأصل ثلاثة تصورات: النمو الصفري بالقيمة الإسمية، والنمو الصفري بالقيمة الحقيقية، والنمو بالقيمة الحقيقية. وبناء على طلب أعضاء معينين في المنظمة، أضيف تصور رابع يتصل بالنمو بالقيمة الحقيقية بمعدل أكبر (9.5 في المائة). ثم نمت وثائق الاستعراض الخاص بالفترة 2006-2007 بإضافة ملحق يتضمن الإصلاحات المقترحة من المدير العام، والوثيقة المعدلة لبرنامج العمل والميزانية، الإصلاح. ومع ذلك، فإن التصور الخاص بخيار النمو بمعدل أكبر لم تكن له، طوال ذلك الوقت، أية فرصة واقعية لأن يعتمد أو حتى يعامل بجدية.

1114- تقرير تنفيذ المشروعات: يقدم تقرير تنفيذ البرامج نصا سرديا فضلا عن تجميع للنواتج المتحققة خلال الفترة المالية السابقة (الجدول 7-2). إلا أنه لا يناقش إلا بصورة محدودة، أو لا يناقش على الإطلاق، المخرجات أو النتائج كما لا يورد إلا قلة قليلة من مؤشرات خطوط الأساس لقياس التقدم المحرز. وغياب مؤشرات خطوط الأساس مسألة

<sup>242</sup> الوثيقة C2005/3 برنامج العمل والميزانية للفترة المالية 2006-2007.



تتجاوز كثيرا تقرير تنفيذ البرامج: فهو ضعف كامن في النظام على النحو المبين في القسم التالي المتعلق بالإدارة القائمة على النتائج. وهو يبرز أيضا كضعف نظامي شامل يحد من فعالية نظام التقييم الرسمي في المنظمة (انظر القسم المتعلق بالتقييم أدناه).

الجدول 2-7: تقرير تنفيذ البرامج للفترة 2004-2005 – النواتج (صفحة 148)				
نواتج الفترة 2004-2005	المعتمدة في برنامج العمل والميزانية	ألغيت/ أرجئت	غير مخططة/ منقذة	مجموع البرامج المنقذة
المجموع	1110	(69)	132	1173

1115 – الإدارة القائمة على النتائج: كان إدراج أسلوب الإدارة القائمة على النتائج في نموذج البرمجة الجديد للمنظمة أمرا جديرا بالثناء، واجتذب إشارات إيجابية إليه في الاستعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة في 2004 للإدارة القائمة على النتائج في منظمات الأمم المتحدة<sup>243</sup>. إلا أن أوجه الضعف التي اكتنفت تشغيل النموذج الجديد لتخطيط البرامج (المعرضة أعلاه) جعلت من الصعب إلى مدى بعيد تطبيق نموذج معتمد على النتائج بالكامل.

1116 – فضلا عن ذلك، فإن التصميم على مراحل لنظام الإدارة المعتمدة على النتائج بالكامل قد عرقله، وفقا للموظفين الذين أجريت معهم المقابلات الشخصية، قلة اهتمام الإدارة به والتدريب المحدود عليه (موظف أو اثنان من كل وحدة، دون أن يكونوا الموظفين المناسبين دائما)، ويحتمل أن يكون ذلك بسبب قلة الموارد والوقت (انظر الفصل الثامن للإطلاع على مناقشة إضافية للموضوع). ولم تتح الموارد والمهارات الفنية اللازمة لإعداد أدوات قياس خطوط الأساس ولا المؤشرات التي يمكن التعويل عليها لقياس النتائج والتأثير. والأخطر من ذلك هو عدم وجود صلة مع: (1) التقييم الجيد للنواتج؛ (2) مساءلة الوحدات عن هذه النتائج؛ (3) تقييم الأداء الفعلي للأفراد الخاضعين للمساءلة.

1117 – من البديهي أنه لم يكن في استطاعة دائرة التقييم في المنظمة أن تقيم مرة كل سنتين العدد الكبير من الكيانات البرنامجية التي يتألف منها الإطار البرنامجي للمنظمة. وتجري مساءلة الوحدات عن النتائج على مستوى الوحدة نفسها، عن طريق خطط العمل (المركزة على النواتج)، مع رفع التقارير عنها في نهاية الفترة المالية، وعن طريق التقييم الذاتي. ويدعم نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم "إطار المساءلة" هذا بأن يتيح للمديرين أداة يسهل النفاذ إليها لرصد التنفيذ. بيد أن الكثير من المشروعات والكيانات البرنامجية يفتقر إلى أسلوب معتمد لرصد النتائج كما يفتقر إلى خطوط الأساس أيضا. وحتى في حالة وجود مؤشرات النتائج في الخطة المتوسطة الأجل، فإن موظفي التنفيذ نادرا ما يستخدمونها في الرصد. وبالتالي فإن ما يتاح لعمليات التقييم التالية من قرائن، تم جمعها بصورة منهجية منتظمة، عن التقدم المحرز بشأن النتائج المتوقعة محدود أو معدوم. ولا يتم اللجوء إلى عقود الأداء المنتظم التي تبرم بين المديرين والإدارة العليا، كما يحدث في المنظمات الأخرى.

<sup>243</sup> الوثيقة JIU/REP/2004/6 الجزء الأول.

1118 - لا توجد في المنظمة وحدة منفصلة لدعم الإدارة القائمة على النتائج كما تفعل المنظمات الأخرى، مثل البنك الدولي<sup>244</sup>. ففي البنك الدولي أنشئت أمانة للنتائج داخل إدارة مخصصة لضمان جودة العمليات بقصد الإشراف على عملية تغيير الثقافة في البنك لدعم تركيزه على النتائج. وأنشئت جماعة توجيه تضم في عضويتها مسؤولاً عن التنسيق من كل إدارة إقليمية أو قطاعية من الإدارات التي يتولاها نواب رئيس البنك، وهي جماعة تستند إلى سياسة واسعة بشأن التركيز على النتائج ويدعمها تدريب للموظفين على هذا الموضوع. ومن الأمثلة الأخرى لذلك أن برنامج الأغذية العالمي قد أنشأ وحدة استهلاكية مخصصة لإدارة الميزنة القائمة على النتائج. وحصل البرنامج على منحة كبيرة من وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة لتنفيذ نظام الإدارة القائمة على النتائج، وهو يعتبر أكثر نجاحاً من المنظمة في هذا المجال. ولم يوجه مثل هذا التمويل الأولي للإدارة القائمة على النتائج في المنظمة.

1119 - وفي النهاية، فإن وصلة المساءلة الشخصية غائبة. فلم تحدد للمديرين أهداف للأداء، وقلة قليلة منهم هي التي تضطلع بتقييم موظفيها بانتظام، كما أن تقييم المديرين أقل شيوعاً حتى من ذلك (يرد المزيد من التفاصيل في الفصل الثامن). والإحساس بملكية نظام الإدارة القائمة على النتائج محدود لدى الوحدات، كما لا توجد إلا حوافز قليلة على الاتفاق كفريق على النتائج التي ينبغي للوحدات أن تحققها في عملها. وهكذا، نشأت ظاهرة "الأهداف المتحركة"، حيث تغيرت أهداف 66 في المائة من الكيانات البرنامجية فيما بين الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2004-2009 وبرنامج العمل والميزانية للفترة 2004-2005<sup>245</sup>. وكمجرد مثال، فلقد نقل عن موظف تقني ميداني قوله "زودوني بالمؤشرات" عندما سأله فريق تابع للتقييم الخارجي المستقل إذا كان يعتقد أن وحدته تحقق نتائج متفقا عليها: إنه لم يكن، ببساطة، على علم بالنتائج المتفق عليها.

1120 - لاحظ أخصائي في الإدارة القائمة على النتائج أن نظام قياس الأداء الأفضل تصميمياً في العالم لا يمكن أن يعمل إلا في ظل ظروف معينة<sup>246</sup>، منها تفويض السلطة وما يتصل به من ثقة في المدراء والموظفين. ففي النظم القائمة على النتائج لا يمكن للمديرين والموظفين الإحساس بتملك النظام والاستعداد لتحمل المسؤولية عن النتائج إلا إذا حصلوا على الوسائل والسلطات اللازمة للإنجاز.

1121 - وعموماً، فليس هناك من شك في أن المنظمة ستحقق فوائد جمة من وجود نظام قائم على النتائج يعمل بصورة جيدة. إلا أن ذلك سيحتاج إلى أكثر من مجرد وجود إطار تقني سليم (الإدارة القائمة على النتائج) في برنامج العمل والميزانية. ويجب أن يعمل النموذج الجديد لتخطيط البرامج على النحو الذي كان منشوداً له عند الأخذ به في 1999. وما لم تدمج الميزنة القائمة على النتائج، والإدارة القائمة على النتائج، إدماجاً تاماً في نظم للاستراتيجيات والبرامج والميزانية والتعلم تعمل بصورة جيدة، فإنهما يضيفا إلى التكاليف دون تحقيق نتائج. وقد أكدت هذا مؤخراً وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة التي وجدت أن نظم الإدارة القائمة على النتائج في كثير من منظمات الأمم المتحدة ذات

<sup>244</sup> كانت توجد في برنامج الأغذية العالمي وحدة منفصلة لكنها استوعبت الآن في بنية الرقابة الشاملة التابعة للبرنامج.

<sup>245</sup> الوثيقة C 2005/5 B تقرير المراجع الخارجي إلى المؤتمر عن الحسابات المراجعة للفترة 2002-2003، نوفمبر/تشرين الثاني 2005.  
<sup>246</sup> Friedman, Mark. A Guide to developing and using performance measures in results based budgeting. Washington, DC. The [Finance] Project. 1997. p.32.

جدوى حقيقية محدودة مع استهلاكها قدرا كبيرا من الموارد<sup>247</sup>. وقد لاحظت اللجنة أيضا أن السعي إلى تحقيق النتائج بصورة تبسيطية يمكن أن يكون له تأثير مشوه على البرامج، لا سيما البرامج التقنية.

1122 - إدارة الموارد: إن النموذج الجديد لتخطيط البرامج في المنظمة هو، كما سلف بيانه، نموذج سليم وحسن البنين، لكنه يعمل بصورة سيئة للغاية. ويدخل الضعف الهيكلي ضمن العوامل المفضية إلى ذلك. فالمكتب المسؤول عن العملية بأكملها (مكتب البرنامج والميزانية والتقييم) ليس لديه العدد الكافي من الموظفين. وهو برئاسة مدير بدرجة مد2. وعلى المكتب أن يركز على المهام الخاصة وليس رسم الاستراتيجيات، والتخطيط المؤسسي (بغض النظر عن التمويل)، ودمج الاستراتيجية في البرمجة، أو لقياس الأداء والناتج والتأثير مقابل الأهداف والغايات. وهو لا يستطيع تقديم المشورة عالية الجودة إلى المدير العام بشأن الاستراتيجية المؤسسية. ومن الواضح أن وجود مستشار للشؤون الاستراتيجية في مكتب المدير العام (بدرجة مد 2 هو أيضا) لا يخدم هذه الأغراض. فنموذج البرمجة في المنظمة لا يمكن أن يعمل بصورة جيدة إلا إذا أفشى روح الالتزام والإحساس بملكية النموذج في كل أنحاء المنظمة، بما في ذلك المكاتب اللامركزية، وذلك عن طريق إنشاء مراكز للحوار والمناظرة بشأن الاستراتيجية والبرامج. وهذه المراكز لا توجد وهي مطلوبة على وجه السرعة.

1123 - تسفر أوجه القصور الشاملة في النظم التي تم تحليلها أعلاه - خاصة ضرورة إعداد وثيقة معدلة لبرنامج العمل والميزانية في أثناء دورة التنفيذ إلى ما بعد بداية الفترة المالية الجديدة، على أساس مستوى معتمد للميزانية يختلف عن أي من التصورات المقدمة إلى المؤتمر - عن كون المديرين لا يعرفون، مستوى الموارد الذي يمكنهم الاعتماد عليه (بما في ذلك مستويات الموارد البشرية إذا كان عليهم تعيين موظفين جدد أو استئجار خبراء استشاريين). وفي عام 2006، أصبح من الضروري الانتقال إلى المخصصات المؤقتة كتدبير من أجل "استمرارية الأعمال"<sup>248</sup>، وتم إبلاغ مستويات الميزانيات النهائية للوحدات عن السنة الأولى من الفترة المالية في شهر يونيو/حزيران 2006، بعد القرارات التي اتخذتها الأجهزة الرئاسية بشأن برنامج العمل والميزانية المعدل للفترة المالية 2006-2007. وبعد الاتفاق مع الأجهزة الرئاسية على المستوى النهائي، لميزانية الوكالة، تخضع مبالغ تقديرية من الميزانية العادية المخصصة للإدارات وذلك لتغطية التكاليف غير المرصود لها مخصصات في الميزانية<sup>249</sup>.

1124 - في كثير من الأحيان، أعرب من أجريت معهم المقابلات الشخصية والمشاركون في جماعات التركيز عن القلق لأن تخفيض الاعتمادات سواء في برنامج العمل والميزانية أو في المخصصات التالية لها تعوق قدرتهم على تحقيق الأهداف البرنامجية. فضلا عن ذلك، فإن الميزانيات المعتمدة توزع على مستوى الشعب مباشرة، وفي هذا تخط المديرين العاميين المساعدين المسؤولين عن توزيع الاعتمادات داخل إداراتهم وعن أدائها الشامل في مجال تسليم النواتج وتحقيق الأهداف. ويرخص للمديرين العاميين المساعدين باقتراح نقل اعتمادات الميزانية بين الشعب وهم يقومون بذلك بين حين وحين، وذلك، في المقام الأول، لتجنب تجاوز النفقات للميزانية أو القصور في الإنفاق مقابلها. ويؤدي ذلك، في العمل،

<sup>247</sup> الوثيقة JIU/REP/2006/6.

<sup>248</sup> مذكرة من السيد Juneja، مدير مكتب البرنامج والميزانية والتقييم بتاريخ 22 ديسمبر/كانون الأول 2005 بعنوان: "2006 Provisional Allotments".

<sup>249</sup> انظر الوثيقة FC 118/2 للحصول على مزيد من التوضيح عن التكاليف غير المرصود لها مخصصات في الميزانية.

إلى الحد كثيرا من سلطة المديرين العامين المساعدين أو حتى من قدرتهم على ممارسة الرقابة. والنتيجة أن قدرة الإدارات على نقل الموارد فيما بين بنود ميزانياتها لصالح الأداء ومواجهة عوامل خارجية غير متوقعة واغتنام فرص جديدة هي قدرة محدودة للغاية. وهذا المثال النادر جدا لتفويض المسؤولية يؤدي إلى تقليص الفعالية أكثر مما يؤدي إلى حفز مكاسب الكفاءة.

1125 - عندما يحصل المسؤولون عن الميزانية على الأموال المرصودة لهم، فإنهم، بدورهم، يتبعون نهجا مختلفة لتحديد مجالات تخفيض المخصصات داخليا وتتبع استخدام الموارد. وحيث إن المنظمة تثني عن عقد الندوات اعتكافية للموظفين، فإن ذلك يعني أن استخدام الموارد لا يمكن أن يناقش إلا بصورة مختصرة داخل الأفرقة، هذا إذا نوقش أصلا، ومن ثم، فليس من اليسير إشاعة الإحساس بتملك الكفاءات التي تتحقق أو التخفيضات التي تجري أو الأولويات التي تحدد. وتحاول دائرة البرنامج والميزانية في المنظمة تقديم "خدمة عملاء" تعاونية، وهي خدمة معترف بقيمتها ومقدرة للغاية من قبل المديرين في كل أنحاء المنظمة. إلا أن هذه الخدمة لا تعوض عن الطابع المختل للنظام في مجموعه ولا عن تكاليف المعاملات التي يكبدها للمنظمة، ولا عن تأثيره على تخطيط البرامج.

1126 - إن عزلة المكاتب اللامركزية للمنظمة عن عمليات التخطيط والميزنة تجد تعبيرها في وثائق البرمجة التي لا توفر أكثر من إشارات محدودة وعامة عن استراتيجيات وأنشطة البرمجة الميدانية. وعلى سبيل المثال، فإن الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2006-2011 تتضمن أكثر من سبع صفحات عن "الأبعاد الإقليمية" في نهاية الوثيقة. وتكرر وثيقة برنامج العمل والميزانية الصادرة بعد ذلك العناوين باللغة العمومية الواردة في الخطة المتوسطة الأجل بشأن الأنشطة (مثل بناء القدرات ونقل التكنولوجيا وتعزيز الجودة).

1127 - يظهر، على المستوى التشغيلي، عدد من المواضيع الإضافية المتعلقة بإدارة الميزانية. أولا، وكما سلفت الإشارة، لا تتاح لمعظم مكاتب المقر والمكاتب القطرية المخصصات الأصلية بكامل المبالغ التي أقرتها الأجهزة الرئاسية. ويرجع هذا، في جانب كبير منه، إلى الحاجة إلى تغطية التكاليف غير المدرجة في الميزانية والتي يتم تكبدها خلال الفترة المالية. ويمكن أن يخل هذا بقدرة المديرين على تخطيط برامج وحداتهم، وتعيين الموظفين الرئيسيين، والشروع في الأنشطة بالصورة المناسبة في وقت مبكر من الفترة المالية. وتوجد هذه الحالة بصورة أكثر خطورة في المكاتب القطرية كما يتضح من الفصل السادس.

1128 - ثانيا، إن الأدوات المتاحة لتتبع النفقات محدودة وغير متكاملة. وكما يوضح الفصل الثامن من التقييم الخارجي المستقل، المتعلق بالإدارة، بمزيد من التفصيل، فإن مصادر البيانات للنظم المختلفة تتيح أحيانا أرقاما مختلفة للبند نفسه في نقطة زمنية محددة. ونتيجة لذلك، كثيرا ما يلجأ المديرون إلى أدوات أو معاونات متكاملة طوروها في منازلهم لتتبع النفقات. ويمكن ملاحظة هذه الظاهرة في معظم المنظمات الكبيرة، ولا يشكل إعداد اللوحات الجدولية المحلية مشكلة كبيرة في ذاته، لكن هذه اللوحات يمكن أن تزيد من تعقيد الأمور وتبطل من عملية توحيد البيانات. وهذه ما زالت قضية في المنظمة بالنسبة للمديرين الذين يفضلون استخدام أداة تتبع متكاملة ونمطية وسهلة الاستخدام

حتى يتمكنوا من التركيز على إدارة الموظفين والبرامج بدلا من تغذية النظم. وفي المقر الرئيسي، أفاد عدد من المديرين بأنهم يبذلون جهدا كبيرا في استخدام الأداة الرئيسية لإدارة الميزانية - نموذج إدارة الميزانية والأستاذ العام - بسبب ضرورة الرصد الدوري للميزانيات المتاحة بعيدا عن خطط عملهم المدرجة في نظام التخطيط البرامجي وإعداد تقارير التنفيذ ودعم التقييم. وفي حين يعد هذا النظام نظاما جيدا بسبب شفافيته وإمكانية تشاطر معلوماته (مثال ذلك المخصصات الموزعة بحسب الوحدة)، فقد اشتكت بعض المكاتب الإقليمية من أن استخدامه قد أظهر كيف تقوم إدارة المقر، منفردة، بتغيير الأنشطة البرنامجية التي تؤثر على أقاليمها دون التشاور معها مسبقا. وكما يتضح أيضا من الفصل الثامن، فإن تدريب الموظفين على استخدام الأدوات الحالية للميزانية لا يحصل على التمويل الكافي.

1129 - تتم عملية توزيع مخصصات الميزانية، بالنسبة للمكاتب القطرية، في مكتب التنسيق واللامركزية. وقد فوضت للمكاتب الإقليمية بعض السلطة لإدارة الميزانية لكن السلطة المفوضة للممثلين القطريين للمنظمة قليلة جدا، حتى إذا أخذت في الاعتبار الزيادات الأخيرة في تفويض السلطة. وعند مجيء الممثلين القطريين الجدد (وأغلبهم لا يعين من بين موظفي المنظمة الحاليين) إلى المنظمة لحضور الدورة التوجيهية التي تعقد لهم لمدة أسبوعين، فإنهم يتلقون معلومات إرشادية بشأن إدارة الميزانية<sup>250</sup>. وبعد ذلك لا يتاح لهم سوى القليل من الاتصالات أو المعلومات الإضافية بشأن تطورات الميزانية. وقد أظهرت المقابلات الشخصية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل مع الممثلين القطريين للمنظمة أنهم يخصصون قدرا كبيرا من وقتهم لالتماس معلومات عن الميزانية من المقر الرئيسي. وكثيرا ما تكون أدوات النظم المتاحة للعاملين في الميدان (والتي تعوقها قيود تتعلق بإمكانية التوصل بالشبكة والحصول على الدعم التقني) غير كافية، وإن كانت الجهود تبذل لتحسين الحالة.

1130 - أصبحت المعاملات التي ترسلها المكاتب الإقليمية تعالج الآن بوتائر أعلى، مع مطالبة الموظفين الميدانيين بإدخال المعاملات في النظام يوميا وليس شهريا. وما زال الكثير منهم يدخل المعاملات أسبوعيا، وإن كان ذلك يرجع إلى مشكلات على مستوى الاتصالات. ولا تدخل أوامر الشراء بالعملية المحلية بعد في نظام أوراكل المستخدم في المكاتب الإقليمية. وتستخدم المكاتب الأصغر، أي المكاتب الإقليمية الفرعية والقطرية، برمجية مختلفة للإبلاغ المالي. وهذا يحول أساسا دون قيام المكاتب الإقليمية الأكبر، والمزودة بعدد من الموظفين الأكثر ملاءمة، بتقديم المساعدة إلى المكاتب الأصغر ويرفع تكاليف النظام الشامل للإبلاغ والإدارة في المجال المالي.

1131 - إيجاز عملية التخطيط والميزنة: يمكن القول إن التصميم الأساسي للعملية ذاتها - وثيقة للأجل الطويل واقتراح محدد للفترة المالية - معقول، باستثناء وثيقة موجز برنامج العمل والميزانية التي تعتبر وثيقة زائدة. إلا أن العملية مختلفة ولا تؤدي الغرض منها. فالالتساق قليل بين أجزائها، خاصة بين الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف المقررة وبين النواتج. والفشل في إدراج الأموال الخارجة عن الميزانية في العملية يزيد من حدة اختلالها والأجهزة الرئاسية لا

<sup>250</sup> يجري تنظيم دورات إعلامية لتجديد المعلومات للممثلين القطريين للمنظمة بعد 9 - 12 شهراً من تعيينهم وتتوافر المعلومات التفصيلية عن الميزانية والخطوط التوجيهية من خلال شبكة المعلومات للمكاتب القطرية.

تقود العملية بالصورة الملائمة للتمكين من تحديد الأولويات في الوقت المناسب لمعالجة الفجوة بين التمويل اللازم لفعالية البرنامج والأموال المتاحة بالفعل (للحصول على مناقشة أكثر تفصيلاً، انظر الفصل الرابع المعني بالإدارة).

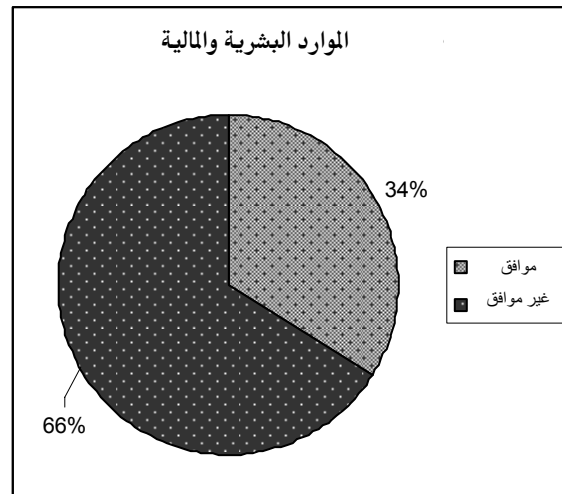
1132 - تزداد هذه الحالة تفاقماً بسبب انقطاع الصلة بين الميزانيات المعتمدة وتوافر الموارد وذلك بسبب توقيت تأدية الاشتراكات ومستوى المتأخرات. وهذه العوامل (التي يتناولها القسم المالي من الفصل الثامن) وصلت إلى أبعاد حرجية بالنسبة للمنظمة، ليس فيما يخص جميع جوانب الكفاءة التشغيلية فحسب (أي التعيين، والتوظيف، والتعاقد، والتوريد، والعمليات العامة) لكن أيضاً لأنها يمكن أن تهدد الملاءة المالية للمنظمة.

1133 - يوجد في الأمانة مستوى مرتفع من الإحساس بالإحباط بشأن طابع عمليات التخطيط والميزنة في المنظمة الذي يتسم بالتكرار وارتفاع التكلفة واستهلاك الكثير من الوقت، وهو إحساس يسهل فهمه. ويعرب أيضاً كثيرون من أعضاء المنظمة عن إحساس بالاحباط وقد شكوا صراحة من وجود طبقات كثيرة للغاية وطالبوا بإلغاء طبقة واحدة على الأقل. وفي حين أن إلغاء خطوة (أي الخطة المتوسطة الأجل و/أو موجز برنامج العمل والميزانية ينبغي أن يحرر بعض الوقت لكل من الأمانة والأعضاء، فإنه لن يعالج أوجه التفكير في نظام التخطيط بوجه عام ولن يوجد مخرجاً من الحالة المتفاقمة للميزانية المعروضة أعلاه.

1134 - ترى الأغلبية العظمى من أعضاء المنظمة أن تخصيص الموارد البشرية والمالية يفتقر إلى الشفافية (انظر الشكل 2-7 والفصل 4 الخاص بالإدارة والذي يعالج هذا الموضوع بمزيد من التفصيل). ويرجع هذا، في جزء منه، إلى المبالغة في التركيز على التفاصيل وهو ما يطلبه الأعضاء أنفسهم، لكنه ينشأ أيضاً عن قلة الوضوح بشأن الأموال الخارجة عن الميزانية وعن القرارات التي اتخذتها الأجهزة الرئاسية في أواخر التسعينات بتقديم برنامج العمل العادي بصورة منفصلة عن مخصصات الميزانية.

الشكل 2-7: آراء الأعضاء بشأن ما إذا كانت الموارد البشرية والمالية تخصص وفقاً

لمعايير محددة جيداً وشفافية



1135 - تستخدم المنظمات التي اعتمدت عليها المقارنة وثيقة موجزة، تقابل في العادة الخطة المتوسطة الأجل من حيث إنها تقدم سياقاً متوسط الأجل إلا أنها تكون أحياناً - كما في حالة صندوق النقد الدولي - وأكثر ما تكون شبيهاً بموجز برنامج العمل والميزانية. وتتيح هذه الوثيقة أداة إعلام حاسمة للدخول في مشاورات غير رسمية مع أعضاء الأجهزة الرئاسية فيما يتعلق بمدى واقعية برنامج العمل والميزانية المقترحين. وهناك هيئات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لديهما مجلس إدارة دائم الانعقاد ويقوم باتخاذ القرارات. ومقابل ذلك فإن مجلس المنظمة لا ينعقد، في الواقع، إلا ثلاث مرات كل فترة مالية والمؤتمر مرة واحدة فحسب. ورغم أن المناقشات الرسمية التي تجرى مع لجنتي المالية والبرنامج بمناسبة خطتي المنظمة (الخطة المتوسطة الأجل وموجز برنامج العمل والميزانية) تغلّ تعليقات، فإنها لا تسفر عن رد فعل حاسم. ومن شأن الإعداد المبكر لتوافق الآراء، إذا كان يعبر بصورة يعتد بها عن قرار نهائي مرجح من جانب المؤتمر، أن يتيح ترشيد إصدار وثائق برنامج العمل والميزانية المطلوبة لإقرارها رسمياً وبصورة نهائية في وقت أقرب من بداية الفترة المالية، وأن يسمح بالبرمجة وتخصيص الموارد بصورة أكثر تنظيماً وتفصيلاً إلى حد بعيد، فيتمكن المديرون من المضي في مهمة تنفيذ برامج عملهم. ويمكن تحقيق ذلك باللجوء إلى حل بسيط هو تغيير موعد انعقاد المؤتمر والتمكين من اتخاذ القرار الخاص بالميزانية على أساس الخطة المتوسطة الأجل، على نحو ما يحدث في منظمة الصحة العالمية (انظر الفصل الرابع للإطلاع على مناقشة تفصيلية لهذا الخيار).

1136 - تقوم الآن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهي من المنظمات التي اعتمدت عليها المقارنة، بتحديد الأولويات بصورة شفافة في وثيقة الميزانية. وكانت الوثيقة الخاصة ببرنامج عملها وميزانيتها للفترة المالية 2005-2006 هي الوثيقة الأولى التي تم إعدادها بالكامل داخل إطار قائم على النتائج (انظر الإطار 7-3).

### الإطار 7-3: تحديد أولويات نواتج منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في وثائق البرنامج

تقدم وثيقة برنامج العمل والميزانية للفترة 2005-2006 كل هدف من الأهداف الاستراتيجية الستة في صورة جدول يشمل أيضاً مجالات النواتج المتصلة بها. وتضم الوثيقة نصاً وصفيًا يتناول النواتج المتوقعة وبيئة السياسات ذات الصلة ثم يسرد، بالنسبة لكل سنة من فترة السنتين، النواتج المتوقعة بترتيب الأولوية مع بيان التكلفة المقدرة لكل ناتج ومصادر تمويله (من الميزانية أو المساهمات الطوعية) وما إذا كان الناتج مقصور على مدة محددة أو أنه مستمر. وتبين الوثيقة المنتفعين النهائيين وأصحاب الشأن، جنباً إلى جنب مع مجالات النواتج الأخرى التي تسهم في تحقيق الناتج المعني.

## الموارد الخارجة عن الميزانية

1137 - يركز هذا القسم على استخدام الموارد الخارجة عن الميزانية في استكمال ميزانية المنظمة التي تعاني من القيود. وبيحث الفصل الثالث من تقرير التقييم الخارجي المستقل إسهام هذه الموارد في نتائج برنامج المنظمة.

1138 - يمكن لبيع الخدمات التقنية للمنظمة إلى الشركاء الإنمائيين أن يكون نشاطاً مناسباً ومفيداً للأهداف الطويلة الأجل، شريطة أن يكون مقابل تعويض كاف وأن يُدفع مقدماً الأغراض الاستراتيجية للمنظمة وعملها الأساسي. كما يمكن للمساهمات غير الأساسية أو الطوعية، إذا كانت جيدة التركيب والتوجيه، أن تتيح المرونة والقدرة اللازمتين لإجراء تجارب مهمة، وزيادة القدرة على المجازفة، وتحديد اتجاهات مؤسسية جديدة، أو حتى المساعدة في

الإصلاحات المؤسسية أو الهيكلية الداخلية التي يكون تحقيقها أكثر صعوبة بغير هذه الموارد. ويتمثل التحدي، في هذا المجال في ضمان تكامل وملاءمة الموارد الخارجة عن الميزانية في مجموعها، مع المحافظة في الوقت ذاته على التماسك الشامل لاستراتيجيات وبرامج المؤسسة.

1139 - أصبحت حسابات أموال الأمانة الأداة المالية الغالبة في كثير من وكالات الأمم المتحدة، فبلغت، حتى فترة قريبة جدا على الأقل، أكثر من ثلثي مجموع التمويل في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية واليونيسيف. وقد أظهرت الدراسات التي أجريت على آثار الموارد غير الأساسية في التمويل متعدد الأطراف<sup>251</sup> أنه حتى عندما تمثل الموارد غير الأساسية أو موارد حسابات الأمانة للهيكل البرنامجي لوكالة ما، فإن الكثير من هذه الأموال يتسم بطابع "المعونة المقيدة"، ويستجيب للأولويات والسياسات والأفضليات المحلية للبلد المانح. وقياسا على توزيع الأموال الخارجة عن الميزانية خلال الفترة المالية يصبح من البديهي أن مجموع الاهتمامات المحددة لبعض أعضاء منظمة عالمية لا يشكل بالضرورة صالحا عاما عالميا. كما يتضح من تقييم أجري في 2004 للمجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية أن<sup>252</sup>: عدد المساعدات الخارجة عن الميزانية في المشروعات قد زاد في حين انخفض في الوقت نفسه، متوسط مدتها وتقلص حجمها، مما أدى إلى زيادة كبيرة في عبء العمل على مراكز البحوث التابعة للجماعة.

1140 - هناك، في هذا الصدد، العامل الإضافي المتمثل في أن اتخاذ القرارات بصورة مشتركة وتشاركية هو حجر الزاوية في العمل متعدد الأطراف. وإذا تحولت البلدان الأعضاء بصورة متزايدة من الأموال الأساسية إلى الأموال المخصصة لأغراض محددة لا تتفق مع البرامج والأولويات المعتمدة من قبل الأعضاء، فإن هذه السمة المميزة للعمل متعدد الأطراف ستختل. وعندما يتحول إعداد البرامج واتخاذ القرارات عن المجالس والأجهزة الرئاسية لمنظمات الأمم المتحدة إلى الجهات المانحة للمعونة الثنائية، فإن شرعية هذه المؤسسات تتآكل. لذلك، فإن التحول من الموارد الأساسية إلى الموارد غير الأساسية له آثار تتجاوز نطاق التمويل، وتطرح تساؤلات أساسية بشأن الإدارة متعددة الأطراف، (انظر الفصل الرابع أيضا).

1141 - يمكن أن تكون ثمة مزايا لاستخدام مصادر التمويل الخارجي في منظمة الأغذية والزراعة، خاصة بالنسبة لتشجيع الشراكات الاستراتيجية مع البلدان الأعضاء أو مع المنظمات. إلا أن نطاق وطابع استخدام الأموال الخارجة عن الميزانية في المنظمة وكون هذه الأموال غير مدمجة بصورة تكاملية فعالة في نموذج البرمجة والتخطيط في المنظمة، كل هذا له آثار سلبية خطيرة، بما في ذلك بالنسبة للمبادئ الأساسية للبرمجة والميزنة. ويحاول أسلوب عرض الإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل إيلاء بعض الاعتبار للتمويل الخارج عن الميزانية، إلا أن هذا التمويل يختفي عمليا من برنامج العمل والميزانية للفترة المالية البالغة سنتين. وهكذا، فإن ما يقل بالكاد عن نصف نشاط المنظمة هو "برنامج ظل" مواز لا يرى إلا بشق الأنفس وغير مخطط له. ويثير هذا ثلاثة أوجه رئيسية للقلق.

<sup>251</sup> انظر Sagasti, Francisco, K. Bezanson and F. Prada, *The Future of Development Financing: Challenges and*

*Strategic Choices*, Palgrave-MacMillan, London, 2005

<sup>252</sup> World Bank, 2004, *The CGIAR at 31: An independent meta-evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research*



الجدول 7-3: المشروعات المعتمدة الممولة من مساهما خارجة عن الميزانية، 2001-2006 (باستثناء تليفود)							
2006	2005	2004	2003	2002	2001	مصدر التمويل	
عدد المشروعات المعتمدة	حسابات الأمانة (ما عدا حسابات الأمانة من طرف واحد)						361
	حسابات الأمانة من طرف واحد						18
	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي						9
	المجموع						388
الميزانية بحسب التمويل (بملايين الدولارات)	حسابات الأمانة (ما عدا حسابات الأمانة من طرف واحد)						394
	حسابات الأمانة من طرف واحد						\$ 22
	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي						\$ 8
	المجموع						\$ 425
متوسط الإنفاق من الميزانيات (بملايين الدولارات)	حسابات الأمانة (ما عدا حسابات الأمانة من طرف واحد)						\$ 1.09
	حسابات الأمانة من طرف واحد						\$ 1.23
	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي						\$ 0.90
	المتوسط						\$ 1.09
متوسط المدة (بالسنوات)	حسابات الأمانة (ما عدا حسابات الأمانة من طرف واحد)						1.5
	حسابات الأمانة من طرف واحد						1.6
	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي						1.2
	المجموع						1.5

1142- أولاً، رغم أنه على كل حساب لأموال الأمانة أن يبين أن له علاقة بالبرامج المعتمدة، فإن ذلك يتعلق بمستوى مجرد هو مستوى الأهداف. وقد لا يكون استخدام الأموال الخارجة عن الميزانية متفقاً دائماً مع أولويات المنظمة فيما يخص النتائج والنواتج، أو أنه قد ينحرف على الأقل عن مجالات التركيز هذه عن طريق حقن المزيد من الموارد في الأنشطة التي تجذب جهات مانحة معينة. وقد عرض الموظفون أمثلة لهذا على فريق التقييم الخارجي المستقل. إضافة إلى ذلك، فإن 71 في المائة من أعضاء الأجهزة الرئاسية قد وافقوا (38 في المائة بشدة أو ببالغ الشدة)، لدى إجاباتهم على استقصاء للتقييم الخارجي المستقل، على بيان يقول إن "البرامج الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية ... تنحرف عن التركيز على الأهداف الاستراتيجية والبرامج المتفق عليها وعن الطابع المتعدد الأطراف للمنظمة". وعلى أية حال، فإن التمويل الخارج عن الميزانية يتجاوز الإدارة متعددة الأطراف وعمليات الإنجاز والتسليم العادية، التي توفر

ضوابط وتوازنات حيوية (انظر أيضا الفصل الرابع). وهناك مخاطر كبيرة بأن يصل الأمر إلى تحول المشروعات إلى وسيلة يستخدمها بلد من البلدان للتهرب من نظمه ولوائحها ذاتها، كما أن هناك بعض القرائن على ذلك على الأقل في حالة برامج التعاون التقني الممولة من طرف واحد.

1143- ثانيا، وكما سلف بيانه، يصبح رسم الاستراتيجيات ووضع البرامج غير مكتمل وغير مضمون، وتنقصه، من بين ما ينقصه، العلاقة بين الغايات والوسائل، مما يحد أيضا من فعالية تخطيط البرامج الممولة من الميزانية العادية. ولا توجد استراتيجية شاملة لتعبئة الموارد داخل إطار متسق. وتتفاعل أجزاء مختلفة من المنظمة مع عناصر مختلفة. وذلك يضعف صورة المنظمة وفعاليتها موظفيها في التفاوض مع الجهات المانحة، مما يزيد من احتمالات تحقيق النتائج التي تريدها الجهات المانحة ويحد من احتمالات عقد "اتفاقيات شراكة استراتيجية". وإذا لم يتمكن الموظفون من إبراز ملامح استراتيجية المنظمة والتأكيد عليها بوضوح، فلا يمكن إقامة شراكات استراتيجية. والخطط الحالية لرسم استراتيجية لتعبئة الموارد تستحق الثناء، لكنها لن تكون فعالة إذا تمت بمعزل عن العوامل الأخرى المذكورة في هذا الفصل.

1144- يتصل بذلك أن طريقة تدفق التمويل الخارج عن الميزانية عبر المنظمة قد نحا إلى زيادة تفاقم الحساسيات واختلاف الآراء بشأن التوازن المناسب بين الأنشطة المعيارية والأنشطة التشغيلية وأدى بالفعل إلى الحد من صوت المكاتب اللامركزية في تخصيص موارد المنظمة. وقد وجهت أكثر أموال البرنامج العادي ضمانا ووضوحا إلى الأنشطة الأساسية في المقر الرئيسي في المقام الأول، وهي أنشطة تميل إلى أن تكون معيارية. مقابل ذلك يمول 90 في المائة من أنشطة البرنامج الميداني ومعظم أنشطة الطوارئ من الأموال الخارجة عن الميزانية، وهي أموال أقل ضمانا ووضوحا.

1145- ثالثا، يعتقد الكثير من أعضاء الأجهزة الرئاسية أن ميزانية البرنامج العادي، التي تمول عن طريق الاشتراكات المقدرة، تستخدم في دعم النفقات العامة للأنشطة الخارجة عن الميزانية، رغم أن هذا القلق قد هدأ بعض الشيء<sup>253</sup> مع الزيادات الأخيرة في تكاليف الدعم. فضلا عن ذلك، هناك طائفة من الخدمات الشاملة للمنظمة لا تدخل بصورة محددة في حساب النفقات العامة المرتبطة بالأموال الخارجة عن الميزانية. وهذه الخدمات يمكن أن تشمل أي شيء اعتبارا من النفاذ إلى موارد إدارة المعارف في المنظمة إلى تقييم الفوائد والتكاليف الأوسع نطاقا التي تعود بها هذه الأموال على أهداف برنامج المنظمة وعلى اتساق هذا البرنامج، أو التي تُكبد لها.

1146- اتخذت، في الآونة الأخيرة، خطوة إيجابية جدا في هذا الصدد بقصد زيادة دمج التمويل الخارج عن الميزانية في الدائرة الأوسع للبرمجة في المنظمة. وتنطوي هذه الخطوة على حكم جديد يقضي بأن تشمل جميع الأموال غير الأساسية رسما إضافيا مباشرا يفرض على ميزانيات المشروعات ويبلغ نحو 1 في المائة من مجموع أنشطتها، مع تخصيص الأموال الناجمة عن ذلك لتقييم الأموال الخارجة عن الميزانية على وجه التحديد. وتنص السياسة الجديدة أيضا على توجيه هذا التقييم إلى المستويين الاستراتيجي والبرنامجي (أي ليس إلى كل مشروع في حد ذاته) وعلى ألا

<sup>253</sup> في عام 2002 كانت هناك قرائن واضحة على أن التمويل الخارج عن الميزانية في عدة منظمات للأمم المتحدة لا يغطي كامل تكاليف إدارته وأنه خلق مشكلة "مستفيد بالمجان". انظر Bezanson, Keith and F. Sagasti, Perceptions and Perspectives on Overlap and Duplication in the United Nations Development System Specialized Agencies, Institute of Development Studies, June 2002.

يقتضي التقييم الفردي إلا بالنسبة للمساهمات الخارجة عن الميزانيات التي تتجاوز قيمتها 4 ملايين دولار أمريكي. وقد انتهى التقييم الخارجي المستقل إلى أن هذه الخطوة تعد حالة رائدة لأفضل الممارسات وتدل على الدور القيادي الدولي المهم للأجهزة الرئاسية للمنظمة.

1147- هناك قرائن كثيرة على أن المديرين والموظفين يكرسون قدرا كبيرا من الوقت للعثور على أموال أمانة من أجل إنجاز برامج عملهم المقررة لسد الفجوة بين الميزانية المخططة والميزانية الفعلية المشار إليها أعلاه بغية استكمال برامج عملهم المقررة. وفي حالات أخرى، فإن الاستثمارات (مثل تلك الموجهة إلى نظم المعلومات) الممولة من أموال الأمانة لا تحصل بعد ذلك على التمويل اللازم لتغطية احتياجات الصيانة، وهذا دليل واضح على الفشل في الوفاء بالقيمة الكاملة للتكاليف. وفي الجملة، فإن إدارة الميزانية والمالية أكثر تعقيدا من ذلك بكثير. ولتقديم مثال واحد على ذلك، فإن رفع تقارير إلى الجهات المانحة، البالغ عددها 200 مصدر، يتم بوتائر وعمليات ونماذج مختلفة.

1148 - يتمثل أحد أساليب التصدي للتحديات، في واحدة من المنظمات المستخدمة في المقارنة، في أسلوب برنامج مواجهة التحديات الذي وضعته الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية. فكل برنامج لمواجهة التحديات عبارة عن برنامج محدد المدة ومدار بصورة مستقلة لإجراء البحوث ذات التأثير المرتفع. ولا تعالج هذه البحوث إلا القضايا المعقدة ذات الدلالة العالمية و/أو الإقليمية. وكل من هذه القضايا ذات صلة مباشرة بأهداف الجماعة وتلتزم الجماعة الشراكات داخل طائفة واسعة من المؤسسات بغية تجهيز المنتج وتسليمه. وتعتقد الجهات المانحة الالتزامات لكل برنامج على أساس خطة أعمال تشمل استراتيجية واقعية تتصدى لكيفية استخدام نواتج البحوث في تحقيق نتائج ذات تأثير مرتفع.

1149 - ذهبت منظمة الصحة العالمية إلى مدى أبعد، فقد دمجت التمويل الخارج عن الميزانية في ميزانية برنامجها المقترح الذي يتم ربطه أيضا، وبصورة شفافة، بالخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل. وتحدد هذه الأخيرة أربعة أو خمسة مؤشرات للنتائج بالنسبة لكل هدف استراتيجي، وتقدم إلى جانب ذلك بيانات خط الأساس لكل مؤشر، ولأهداف القصيرة والمتوسطة الأجل المحددة كميا، ولمجموع الموارد المقدرة لتحقيق هذه الأهداف. وتخصص ميزانية البرنامج المقترح، بصورة شفافة، الموارد بحسب النتيجة والإقليم الجغرافي ومستوى المكتب (المقر الرئيسي أو المكتب الإقليمي أو القطري).

الشكل 7-3: مثال من ميزانية البرنامج المقترحة للفترة 2008-2009 لمنظمة الصحة العالمية،  
يتعلق بنتيجة من نتائج الهدف الاستراتيجي رقم 1

مجموع ميزانية الهدف الاستراتيجي للفترة 2008-2009 بحسب الموقع  
(بآلاف الدولارات الأمريكية)

الميزانية (بآلاف الدولارات الأمريكية)							
أفريقيا	الأمريكتان	جنوب شرق آسيا	أوروبا	شرق المتوسط	غرب المحيط الهادي	المقر الرئيسي	المجموع
316 203	32 387	134 742	29 925	101 095	53 525	226 166	894 043

توزيع موارد الهدف الاستراتيجي للفترة 2008-2009 (بآلاف الدولارات الأمريكية)

المجموع	المقر الرئيسي	المكاتب الإقليمية	المكاتب القطرية	
894 043	226 166	289 243	378 634	مجموع التمويل في الفترة 2009-2008
	25	32	43	النسبة المئوية لكل مستوى

الميزانية بحسب النتيجة المتوقعة والموقع في عموم المنظمة

المؤشرات				1-1 الدعم السياساتي والتقني المقدم للدول الأعضاء بغية تعظيم فرص التمتع العادل لجميع السكان بالتطعيم ذي النوعية المضمونة، بما في ذلك منتجات وتكنولوجيات التحصين الجديدة، وبغية دمج التدخلات الأساسية الأخرى لصحة الأطفال في عملية التحصين.			
1-1-1 عدد البلدان التي التي تبلغ فيها تغطية التطعيم الوطني 90 في المائة على الأقل وتغطية التطعيم 80 في المائة على الأقل، في كل وحدة إدارية	1-1-2 عدد البلدان التي يقدم لها الدعم لاتخاذ القرارات المتعلقة بإدخال التعديلات والإضافات المناسبة على جدول التحصين، بما في ذلك إدخال أنواع جديدة من التطعيم و/أو التكنولوجيا.	1-1-3 عدد تدخلات الأطفال الأساسية المدججة في عمليات التحصين المتاحة لها الخطوط التوجيهية بشأن إدارة البرنامج المشترك.	1-1-4 عدد البلدان التي سنت تشريعات أو أدرجت بنودا في ميزانياتها الوطنية لكفالة التمويل المستدام لعمليات التحصين.				
خط الأساس							
39 بلدا	25 بلدا	تداخل واحد	166 بلدا				
الأهداف المقرر تحقيقها بحلول 2009							
165/90 بلدا	165/60 بلدا	5 تدخلات	193/180 بلدا				
الميزانية (بآلاف الدولارات)							
أفريقيا	الأمريكتان	جنوب شرق آسيا	أوروبا	شرق المتوسط	غرب المحيط الهادي	المقر الرئيسي	المجموع
58 291	3 104	26 629	7 681	19 641	8 138	30 100	153 584

1150 - ينبغي لنموذج منظمة الصحة العالمية، إضافة إلى دمج موارد الميزانية والموارد الخارجة عن الميزانية في إطار برنامج العمل والميزانية، أن يحدد من تكاليف العمليات والمعاملات، كما ينبغي له، إذا طبق بالصورة المناسبة، أن يسهم إيجابيا في الحد من العنصر التخميني في العمليات الحالية لبرنامج العمل والميزانية في منظمة الأغذية والزراعة أو في إلغاء هذا العنصر. ويجدر التنويه بأن نموذج منظمة الصحة العالمية لا يبالغ في إتاحة التفاصيل (مثل تفاصيل عملية الفصل بين أموال البرنامج العادي والأموال الخارجة عن الميزانية، والتفاصيل بحسب الكيان البرنامجي، والزيادات في التكاليف والمدخلات المتعلقة بموظفي الملاك والموظفين غير الداخلين في الملاك). فمثل هذا التفصيل ليس ضروريا لقرارات الإدارة والرقابة السليمة والمتخذة على أساس الإلمام بالمعلومات في منظمة الصحة العالمية. ومن الصعب العثور على سبب منطقي لعدم انطباق ذلك على منظمة الأغذية والزراعة أيضا.

1151 - في عام 2005، شرعت المنظمة في إعداد أطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل. وفي أول يوليو/تموز 2007، كان قد تم إعداد 15 إطارا، 10 للبلدان ذات الدخل المنخفض والباقي للبلدان ذات الدخل المتوسط. وقد عهد التقييم الخارجي المستقل إلى خبيرين مستقلين بمهمة دراسة هذه الأطر. وقد استخدم مقياس من ست نقاط، حيث النقطة "6" تدل على تحديد أولويات واضحة للغاية والنقطة "1" تدل على مجرد وجود سرد عام لأنشطة المنظمة. وانتهت الدراسة إلى أن الأطر تتألف أساسا من السرد العام ولا تتيح أي أساس تقريبا لتحديد الأولويات. وهي لا تتضمن أيضا أي آليات نافذة لإشراك المؤتمرات الإقليمية في تحديد أولويات استخدام الأموال الخارجة عن الميزانية بخصوص مسائل ذات أولوية إقليمية.

الجدول 4-7: استعراض أطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل				
البلد	تاريخ المسودة	تصنيف البنك الدولي للبلد	تحديد الأولويات (1=لا يوجد أولويات، 6=أولويات واضحة للغاية)	حجم البرنامج الحالي للمنظمة (الإنجاز الصافي في 2004-2005)
بنغلاديش	يناير/كانون الثاني 2006	دخل منخفض	2	\$7 325 543
بوركينافاسو	غير متوافر	دخل منخفض	3	\$3 886 970
كمبوديا	مايو/أيار 2006	دخل منخفض	1	\$4 576 490
جمهورية الكونغو الديمقراطية	فبراير/شباط 2006	دخل منخفض	1	\$18 183 557
جامايكا	مارس/آذار 2006	دخل متوسط	1	\$452 142
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	مايو/أيار 2007	دخل منخفض	2	\$2 425 593
مدغشقر	يونيو/حزيران 2006	دخل منخفض	1	\$2 018 409
موريشيوس	نوفمبر/تشرين الثاني 2005	دخل متوسط	غير متوافر	\$378 655
موزامبيق	نوفمبر/تشرين الثاني 2005	دخل منخفض	2	\$10 404 272
سانت كيتس ونيفيس	مارس/آذار 2006	دخل متوسط	1	\$22 254
سانت لوسيا	غير متوافر	دخل متوسط	3	\$53 704
سيشيل	أكتوبر/تشرين الأول 2006	دخل متوسط	4	\$752 222
تنزانيا	فبراير/شباط 2007	دخل منخفض	1	\$4 222 826
أوغندا	مايو/أيار 2006	دخل منخفض	1	\$4 896 797
اليمن	أبريل/نيسان 2006	دخل منخفض	2	\$974 935

## برنامج التعاون التقني للمنظمة

1152- إن موارد برنامج التعاون التقني للمنظمة قليلة والقصد منها أن تستخدم بمرونة على الصعيد القطري. وينبغي استخدامها لدعم تنفيذ أطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل، مع إناطة المسؤولية الأولى عن تخصيصها بالموظف المسؤول عن البلد، وكثيراً ما يكون الممثل القطري للمنظمة. إلا أنه لم تطبق بشأنها، وبصورة شفافة، أية معايير تقوم على أساس احتياجات البلد أو إمكانيات استخدام الموارد بفعالية، ويوضح التحليل أنه لا توجد سوى علاقات محدودة، إن وجدت أية علاقة أصلاً، بين توزيع هذه الموارد وبين عوامل مثل الفقر والجوع في الريف، أو حجم القطاع الزراعي والسكان المعتمدين عليه. وتوجد لدى ممثلي المنظمة القطريين فكرة عن مستوى الموارد الذي يمكنهم الاعتماد عليه في أية سنة، لكنهم لا يعرفون هذا المستوى بصورة مؤكدة. وتأتي الموافقة على استخدام الموارد من المقرر دون أي تدخل من الممثلين الإقليميين ومع تفويض سلطة محدودة فحسب لممثلي المنظمة القطريين فيما يخص اعتماد برنامج التعاون التقني (انظر الفصل الثالث).

## التعلم المؤسسي والرقابة: التقييم والمراجعة

1153- يركز القسم التالي على وظيفتي المراجعة، والتقييم والرقابة، اللتين يقصد منهما أن تكونا عنصراً لا يتجزأ عن دورة البرامج والمراجعة والإشراف، إضافة إلى دورهما الحاسم في توفير معارف صلبة ومنهجية ويعتد بها عن الأداء والكفاءة والمخرجات والنتائج، فإن لهما أيضاً أهمية جوهرية لمتطلبات الثقة في المنظمة ومقتضيات تقيدها بالقواعد والمراجعة هي التي تضطلع بصفة رئيسية بالدور الأخير وإن لم يكن على سبيل الحصر.

1154- تتسم النسبة المخصصة للمراجعة والتقييم من مجموع اعتمادات المنظمة بأنها أعلى كثيراً من النسبة المقابلة لها في الوكالات الأخرى لمنظومة الأمم المتحدة (انظر الجدول 7-5). واقترحت دراسة أخيرة لوحدة التفتيش المشتركة<sup>254</sup> تشمل صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة نطاقات محددة من الميزانية لتمويل المراجعة والتقييم. ورغم اعتراض بعض الوكالات على هذه النطاقات، فإنها توفر على الأقل مستويات تقديرية لأغراض المقارنة. والنطاقات التي اقترحتها وحدة التفتيش المشتركة هي:

- ينبغي للوكالات التي يتراوح مجموع مواردها بين 250 مليون دولار أمريكي و800 مليون دولار أمريكي أن تخصص ما يتراوح بين 0.60 و0.90 في المائة من مجموع ميزانية الوكالة للمراجعة والتقييم والتحقيق؛
- ينبغي للوكالات التي تبلغ مواردها 800 مليون دولار أمريكي أو أكثر أن تخصص ما يتراوح بين 0.50 و0.70 في المائة (تصبح النسبة المئوية الأدنى ممكنة بسبب وفورات الحجم).

وقياسا على هذه النطاقات، وجدت دراسة وحدة التفتيش المشتركة أن المنظمة من وكالتين فقط تتجاوز مخصصاتها النطاق المقترح.

الجدول 5-7: مخصصات المراجعة والتقييم في الفترة 2006-2007 <sup>255</sup>					
منظمة الأغذية والزراعة	منظمة الصحة العالمية	برنامج الأغذية العالمي	منظمة اليونسيف	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	
\$1.7	\$3.3	5.9	\$4.9	\$9.2	ألف - ميزانية الفترة المالية 2006-2007 (بمليارات الدولارات الأمريكية)
\$5.9		\$8.7	\$10.0	\$20.2	باء - ميزانية المراجعة والتحقيق (بملايين الدولارات الأمريكية)
0.34		0.15	0.20	0.22	٪ باء/ألف
\$5.8		\$5.2	\$7.4	\$8.0	جيم - التقييم
0.34		0.09	0.15	0.09	٪ جيم/ألف
\$11.7	\$7.0 <sup>256</sup>	\$13.9	\$17.4	\$28.2	دال - مجموع المراجعة والتقييم (باء + جيم)
0.69	0.21	0.24	0.35	31.0	٪ دال/ألف

1155- تحتل المنظمة موقع القيادة من حيث الالتزام بالمراجعة والتقييم مقارنة بالمنظمات القريبة وعلى أساس المخصصات المالية. وقد بحث التقييم الخارجي المستقل كلا الوظيفتين بصورة مستقلة بغية تقدير الأدوار اللتين تقومون بها بالفعل داخل المنظمة وكفاءة عملهما وفعاليتيه، بما في ذلك ما تسهمان به في التعليم المؤسسي والتحسين المؤسسي، والسبل التي يجوز بها تحسين أسلوب عملهما.

## المراجعة

1156- درس التقييم الخارجي المستقل التقارير السابقة المقدمة من مراجع الحسابات الخارجي عن الفترات المالية و عينة من 32 تقريراً من تقارير المراجعة الداخلية التي أجريت فيما بين 2001 و 2006. وأعقب ذلك إجراء مقابلات شخصية أو مناقشات في مجموعات التركيز مع كل من المراجعين والموظفين الذين روجع عملهم، وفحص للدراسات ذات الصلة بطريقة عمل المراجعة والتقييم في الأمم المتحدة، ومقارنة للمراجعة في المنظمة بالمعايير التي تعتبر عموماً أفضل الممارسات الدولية. وكانت الصورة التي ظهرت على أكثر المستويات عمومية صورة معايير عالية المستوى عموماً، ومعرفة وفهم لآخر ما وصلت إليه أفضل مستويات العمل في ميدان المراجعة. كما اتضح أن هناك وعياً بالضغط الجارية للوفاء بالمعايير والقواعد الجديدة، فضلاً عن فهم شامل للمنظمة ومعايير أخلاقية رفيعة. إلا أن التقييم الخارجي المستقل وجد أيضاً أوجه قصور في بعض ميادين المراجعة وبعض المجالات التي تستدعي القلق، وهي مجالات تقتصر فيها وظيفة

<sup>255</sup> مقتبس مع الموافقة من وثيقة *United Nations Organizations*، مكتب محاسبات الحكومة الأمريكية، GAO-07-597، يونيو/حزيران صفحة 12.

<sup>256</sup> تضع منظمة الصحة العالمية ميزانية مجمعة للمراجعة والتقييم.

المراجعة الداخلية في المنظمة عن أفضل الممارسات الدولية المقبولة. فضلا عن ذلك تم الإعراب، في المقابلات الشخصية التي أجريت مع الموظفين ومع ممثلي عدة بلدان أعضاء على السواء، عن بعض التحفظات إزاء ما اعتبر "الحساسيات المفرطة" من جانب مكتب المفتش العام لشواغل الإدارة وتعزيز الرقابة. ويشير هذا إلى الحاجة إلى لجنة رسمية للأخلاق كجزء لا يتجزأ من وظيفة المراجعة. وقد رأت وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة أيضا في عدم وجود مثل هذه اللجنة جانبا من جوانب القصور الرئيسية في المنظمة<sup>257</sup>.

1157- إن تقسيم الأدوار بين المراجعة الداخلية والخارجية محدد بوضوح. فمجلس منظمة الأغذية والزراعة يعين المراجع الخارجي الذي يتبع المجلس ويرفع تقاريره إليه على سبيل الحصر ولا يجوز إعفاؤه إلا من قبل هذا الجهاز<sup>258</sup>. وعلى المراجع الخارجي أن يصدر تقريرا عن الفترة المالية ويقدم رأيا فنيا بشأن الكشف المالية وما يتصل بها من جداول المنظمة، يغطي موارد البرنامج العادي والموارد الخارجة عن الميزانية على السواء. والمراجع الخارجي هو الذي يحدد نطاق المراجعة الخارجية بالكامل ويحق له الإطلاع على جميع وثائق المنظمة، بما فيها تقارير المراجعة الداخلية وأية أوراق عمل تتصل بها.

1158- توجد في المنظم وظيفة مراجعة داخلية منذ نشأتها. لكن رسالة هذه الوظيفة ونطاق عملها وكيفية مساءلتها، التي أقرت من قبل عن طريق البيان الوظيفي الوارد في الدليل الإداري للمنظمة، قد عدلت في 1999<sup>259</sup> في ميثاق محدد وينص هذا الميثاق بوضوح على أدوار مكتب المفتش العام ومسؤولياته. فالمدير العام هو الذي يعين المفتش العام، لكن يقتضي "التشاور" مع لجنة المالية قبل التعيين أو إنهاء الخدمة. ورغم أن المفتش العام يتبع المدير العام، فإن الميثاق ينص على أنه: بناء على تقدير المفتش العام يجوز عرض أي تقرير على لجنة المالية مشفوعا بتعليقات المدير العام. والظاهر أن مقصد النص هو إعطاء المفتش العام القدرة على أن يراجع أعلى مستويات في المنظمة ذاتها.

1159- أولت المنظمة أهمية متزايدة للمراجعة الداخلية. وخلال الفترات المالية السبع الماضية بلغت الزيادة في مخصصات مكتب المفتش العام من الميزانية بمعدل 45 في المائة بالقيمة الحقيقية. ولم تسجل مستويات التوظيف في مكتب المفتش العام إلا زيادة طفيفة خلال الفترة نفسها. ورغم أن الموظفين الفنيين قد زادوا بصورة طفيفة، فإن هذه الزيادة قد عوضها ما اقترن بها من تخفيض في موظفي الخدمات العامة. ومن ثم، فإن ما يتضح من الصورة العامة هو أن الجزء الأكبر من الزيادة في الميزانية قد وجه إلى زيادة المجال الذي تغطيه المراجعة وليس إلى تكاليف الموظفين.

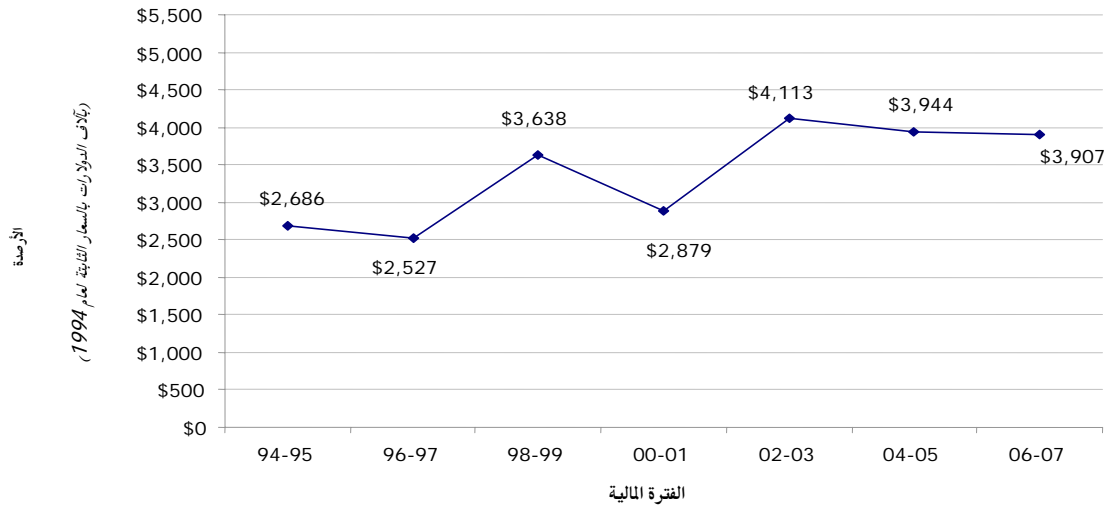
<sup>257</sup> الوثيقة JIU/REP/2006/2.

<sup>258</sup> وفقا للعرف السائر في منظومة الأمم المتحدة، فإن المراجع الخارجي للمنظمة هو مراجع عام حسابات إحدى الدول الأعضاء.

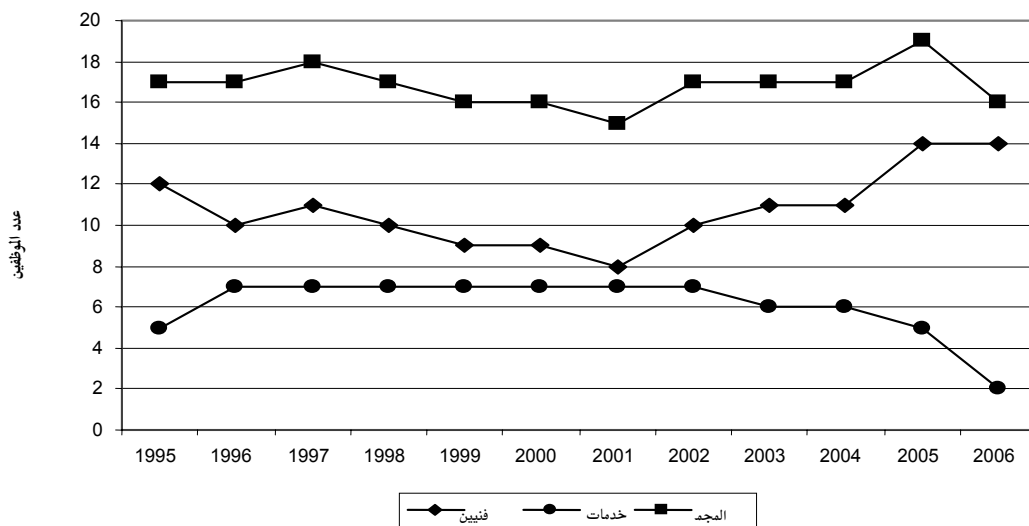
<sup>259</sup> الوثيقة FC 116، سبتمبر/أيلول 1999.



الشكل 4-7: مكتب المفتش العام - أرصدة الاعتمادات الصافية بالأسعار الثابتة لعام 1994،  
خلال الفترة 2007-1994



الشكل 5-7: مكتب المفتش العام - مستويات التوظيف (البرنامج العادي)، الفترة 2007-1994



1160- اضطلعت لجنة المراجعة في المنظمة بدور قيادي في ضمان متابعة وتنفيذ توصيات المراجعة. ففي معظم اجتماعات اللجنة يجري استعراض حالة كل توصية. وترتب على ذلك أن تمت تصفية الكم الكبير من التوصيات المتأخرة الذي كان يوجد سابقا، وأصبحت التوصيات الجديدة تنفذ في حينه. ووفقا للجنة، فإن ما نسبته 96.1 في المائة من التوصيات المقدمة فيما بين 2000 و 2005 وعددها 2 790 توصية قد أفل الآن، و 1.2 في المائة مازال مفتوحا و 2.7 في المائة جاري تنفيذه. ويعبر هذا عن مستوى مرتفع للغاية من الإنجازات في مجال التنفيذ الكامل. بيد أن تشكيل

لجنة المراجعة (سبعة أعضاء وقت الاستعراض الذي أجرته لجنة التفتيش، منهم خمسة من كبار المدراء في المنظمة، بمن فيهم نائب المدير العام الذي يرأس اللجنة) لا يفي بالمعايير اللازمة للرقابة المستقلة. وقد انتهت اللجنة إلى نفس الحكم بالنسبة لكل برامج الأمم المتحدة وصناديقها ووكالاتها المتخصصة تقريبا.

1161- فيما يخص المراجعة الخارجية، قام ثلاثة خبراء استعراض بفحص الوثيقة B 2007/5 C /المعنونة "تقرير المراجع الخارجي عن الكشوف المالية لمنظمة الأغذية والزراعة للفترة المالية من 1 يناير/كانون الثاني 2004 إلى 31 ديسمبر/كانون الأول 2005". وخلصوا، كل من جانبه، إلى أن التقرير يعبر عن مراجعة تتسم بالشمول والكفاءة للكشوف المالية للمنظمة؛ وأن المراجعة أجريت وفقا للمعايير الموحدة لمراجعة الحسابات الصادرة عن فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة ووكالة الطاقة الذرية وأنها تتفق تماما مع المعايير الدولية لمراجعة الحسابات.

1162 - أشار الفحص الشامل الذي أجره التقييم الخارجي المستقل لوظيفة المراجعة إلى وجود خمسة مجالات ضعف جهازي عام. إلا أن من بواعث التشجيع أن إدارة المنظمة مدركة لمعظم هذه المجالات وأنها تعمل على علاجها<sup>260</sup>.

1163 - أولا، ينبغي أن يتيح إطار إدارة المخاطر على مستوى المنظمة المعلومات لخطوة عمل مراجعة الحسابات السنوية أو للفترة المالية. وهذا الإطار أساسي لتحديد المجالات التي تكون المنظمة معرضة فيها لأضرار تمس سمعتها المالية أو المؤسسية وللإسراف والانتهاكات. ولم يشترك المفتش العام مع الإدارة في تحديد إطار إدارة المخاطر هذا. كما أنه لا توجد في المنظمة حاليا معايير وسياسات وإرشادات كافية بشأن إطار إدارة المخاطر. وسيكون من المهم أن تعالج الإدارة هذه القضايا وتختص إدارة المخاطر بأولوية أعلى كثيرا من أولويتها الحالية.

1164 - فضلا عن ذلك، فإن لجنة مراجعة الحسابات لا تقوم بتقدير المخاطر بالدقة المطلوبة ومن ثم فإنه لا توجد مؤشرات لتوضيح أن جهود المراجعة واستثماراتها قد تركزت على المجالات الأكثر تعرضا. على العكس من ذلك، ومع استثناء عمليات مراجعة حسابات النفط من أجل الغذاء، اكتشف التقييم الخارجي المستقل، مع الدهشة، أنه من بين تقارير المراجعة البالغ عددها 228 تقريراً في الفترة من 2003 إلى 2006، لا يوجد تقرير واحد تناول بالفحص مجالات تنطوي على أكبر المخاطر المؤسسية، مثل احتياطات المنظمة، أو خصوم ما بعد الخدمة، أو سياسات أو ممارسات الاقتراض، ومخاطر تقلب أسعار العملات أو رصد المخصصات مقابل المتأخرات. وبدا، في الوقت ذاته، أن 57 في المائة من عمليات المراجعة يركز على بلد أو مشروع واحد. ومن تفسيرات هذا الاختلال أن مراجعة المخاطر في المجالات بالغة التعقيد مثل الاحتياطات والاقتراض تحتاج إلى خبرة ومهارات متخصصة لا يبدو أنها موجودة في هيكل الوظائف الفنية في مكتب المفتش العام ويدعو هذا، كحد أدنى، إلى إعادة ترتيب أولويات هذا المكتب وزيادة استخدام الخبرة الخارجية ذات المؤهلات العالية على نحو ما يحدث في مكتب محاسبات الحكومة الأمريكية التابع للكونغرس الأمريكي.

<sup>260</sup> تم التصدي، خلال التقييم الخارجي المستقل، لمجال سادس من مجالات الضعف الجهازي. فقد وجدت دراسة أخيرة لمكتب مساءلة الحكومة أن منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية لم تطلباً، خلال السنوات الخمس الماضية، أي استعراض خارجي يجريه الأقران لضمان جودة المراجعة، في حين أجرت الوكالات المتخصصة الأخرى مثل هذه الدراسات. ومنذ صدور الدراسات المذكورة لمكتب مساءلة الحكومة، استكمل، في باكورة 2007، استعراض خارجي أجراه الأقران لحساب مكتب المفتش العام.

1165 - ثانياً، يجوز للجنة المراجعة في المنظمة الاطلاع على جميع تقارير المراجعة الداخلية. وتقتضي أفضل الممارسات الجارية<sup>261</sup> مستوى أعلى كثيراً من العضوية المستقلة في لجان المراجعة بغية كفالة قدرة أكبر للمراجع على إجراء عمليات المراجعة في مجالات المسؤولية المباشرة للإدارة العليا وإبعاد الإدارة عن الدور المزدوج وهو دور "الخصم والحكم" فيما يخص خلاصات المراجعة. وتتخذ المنظمة بالفعل إجراءات بشأن هذه المسألة وقد التزمت بأن تتشكل اللجنة، بحلول عام 2008، من أعضاء مستقلين بالكامل، إلا أن النية المعلنة هي أن تظل اللجنة تابعة للمدير العام، وإن كانت ستستمر في رفع تقرير سنوي إلى لجنة المالية. ولن يفي هذا الترتيب بمعيار الاستقلال الذي أوصت به لجنة التفقيش المشتركة. فالوفاء بالمعيار يقتضي كحد أدنى تقديم التقارير مباشرة، وبصورة موازية لا يتسرب إليها أحد، إلى لجنة المالية أو أي جهاز آخر تعيينه الأجهزة الرئاسية للمنظمة.

1166 - ثالثاً، تعرض خطط عمل المراجعة الداخلية في المنظمة على لجنة المراجعة، التي تألفت حتى تاريخه من مديري المنظمة أساساً. ويستفاد من أفضل الممارسات أن هذا لا يكفي وأنه ينبغي عرض الخطة أيضاً على الجهاز الرئاسي المعني. وثمة قضية أخرى في مجال العلاقات بين وظيفة المراجعة الداخلية والأجهزة الرئاسية في المنظمة، ألا وهي ما إذا كان ينبغي تشاطر تقارير المراجعة مع هذه الأجهزة. ومزايا هذا التشاطر وعيوبه محل خلاف عميق، ففي حين ترى بعض البلدان الأعضاء أنه أساسي وينبغي اعتباره من أفضل الممارسات، فإن البعض الآخر، بما في ذلك جمعيات مراجعي الحسابات الفنيين، مقتنع بأن الأخذ بهذه الممارسة من شأنه أن يوقع خللاً شديداً بنزاهة المراجعة. وقد نوقشت هذه المسألة داخل لجنة المالية في المنظمة في 2006، وهي الآن قيد البحث في مجلس الرؤساء التنفيذيين للأمم المتحدة المعني بالتنسيق. وفي بعض المنظمات، يجوز للبلدان الأعضاء الإطلاع على أي تقرير من تقارير الرقابة عند الطلب<sup>262</sup>، رغم أن ذلك لا يشمل، عموماً، تقارير التحقيقات. كما أن قراراً أصدرته الجمعية العامة مؤخراً يعطي سلطة تقديرية لاحتجاز تقارير التحقيق في ظروف معينة<sup>263</sup>.

1167 - رابعاً، من الناحية التقليدية، وعلى أساس أفضل الممارسات المستقرة من مدة طويلة، فإن وظائف المراجعين تقتصر أساساً، في المنظمات التي يقومون بمراجعتها، على المراجعة اللاحقة. وأساس ذلك هو أن اشتراك المراجعين في إقامة نظم الإدارة أو الرقابة يخل بقدرتهم على التصرف باستقلالية وموضوعية عند اضطلاعهم بعمليات التقييم اللاحق. ومن الطبيعي أنه يقصد بوظيفة المراجعة الإسهام في تحسين جميع جوانب المنظمة، بما في ذلك نظم إدارتها، إلا أن ذلك يجب أن يتم لاحقاً عن طريق عمليات المراجعة وليس باشتراك المراجعين في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالإدارة. وفي منظمة الأغذية والزراعة، يتمتع المفتش العام أو مكتب المفتش العام بعضوية 17 لجنة من بين 33 لجنة داخلية للإدارة والشؤون الإدارية، بما في ذلك لجنة الإدارة العليا، والمجلس الاستشاري للبرامج والسياسات، وتليفود، وتنسيقاً السياسات، والبرامج الميدانية، والموارد البشرية، وعقود التوريد، والاستثمارات. وينبغي تشجيع استخدام عمليات المراجعة اللاحقة في المنظمة في إعداد عمليات طويلة الأجل أفضل نوعية، وأن يكون هذا التشجيع عن طريق إجراء

<sup>261</sup> انظر الوثيقة JIU/REP/2006/2 المشار إليها سابقاً.

<sup>262</sup> المرجع نفسه، صفحة 17.

<sup>263</sup> الفقرة 2 من قرار الجمعية العامة 59/272.

مناقشات أوسع نطاقا وأكثر انفتاحا للقضايا التي تطرحها تقارير المراجعة المحددة، مع التسليم بأن بعض أجزاء تقارير معينة ستظل سرية.

1168 - خامسا، حدد فريق المراجعين الخارجيين لحسابات الأمم المتحدة (في المبادئ التوجيهية لمراجعة الحسابات 202) كميّار أول له لتقييم المراجعة الداخلية أنه: يتعين أن يكون لمجموعة المراجعة الداخلية وضعا تنظيميا يتيح لها أن تضع التقارير بصورة موضوعية وفعالة بشأن أي عملية أو نشاط للكيان. وكما سلف بيانه، فإن المفتش العام، في المنظمة، يتبع المدير العام. ولديه/ لديها السلطة التقديرية لرفع تقارير إلى لجنة المالية إذا كانت هذه التقارير تتضمن تعليقات المدير العام. ويجوز التساؤل عما إذا كانت هذه السلطة كافية لكفالة الاستقلال التام للمراجع الداخلي. ولا يبدو أنه حدث خلال تاريخ المنظمة البالغ 60 عاما أن سلك أحد المراجعين الخارجيين هذا الطريق أو طريقا مشابها لرفع تقارير إلى الأجهزة الرئاسية مباشرة. وفي حين يأمل المرء ألا يقتضي الأمر سلوك هذا الطريق أبدا، فإنه يبدو من المناسب مع ذلك تعديل الترتيب الحالي للسماح برفع تقارير المراجعة بلا عائق إلى الأجهزة الرئاسية. ومن جانب آخر، فقد خلص التقييم الخارجي بشدة إلى أن ضرورة وجود خدمة مراجعة كاملة تحت تصرف الرئيس التنفيذي للمنظمة هي ضرورة يلزم الحفاظ عليها. ويشاطر هذا الرأي التقرير الذي صدر مؤخرا عن وحدة التفتيش المشتركة الذي انتهى إلى أنه: في حين ينبغي لرئيس الرقابة الداخلية أن يتبع الرئيس التنفيذي، فإنه ينبغي له/لها التمتع بإمكانية الوصول بلا عائق إلى مجلس الرقابة الخارجية، بما في ذلك في الحالات التي ينشأ فيها اختلاف مع الرئيس التنفيذي<sup>264</sup>.

1169 - فضلا عن ذلك، فإن الترتيبات الحالية لتعيين مكتب المفتش العام وتبعيته الإدارية في المنظمة لا تيسر إجراء عمليات مراجعة دقيقة لمكاتب الإدارة العليا للمنظمة، بما في ذلك مكتب المدير العام. ولم يقدّم المراجع الخارجي لحسابات المنظمة بهذا الدور، خلال السنوات القليلة الماضية على الأقل. وهذه فجوة رئيسية في مجال الرقابة في المنظمة وهي تنطوي على مستوى مرتفع من مخاطر المساس بسمعة المنظمة، ويمكن للأجهزة الرئاسية إيكال هذا الدور صراحة لمراجع الحسابات الخارجي، مع تخصيص موارد الميزانية اللازمة لذلك.

## دوائر التقييم والمعلومات المرتدة

1170 - جاء في دراسة أخيرة للجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي<sup>265</sup> أن: شرعية التقييم وجدارته بالثقة تتوقف على موضوعيته والمسافة الحرجة بينه وبين راسمي السياسات والمدراء. وتصنف جماعات التعاون في مجال التقييم التابعة للمصارف الإنمائية متعددة الأطراف "استقلال" التقييم هذا ضمن أربعة أنواع: الاستقلال التنظيمي، والسلوكي، والوقاية من التأثير الخارجي، وتجنب تنازع المصالح<sup>266</sup>. علاوة على ذلك، فإن

<sup>264</sup> المرجع سابق الذكر، صفحة 12.

<sup>265</sup> DAC Network on Development Evaluation, 2004, *Evaluation Systems in DAC Members' Agencies: A study based on DAC Peer Reviews, Item IV*  
<sup>266</sup> IEG Guidelines for Global and Regional Programme Reviews, 2007

نظرية التطوير التنظيمي ترى أن فعالية نظام تقييم لأغراض التعلم تتوقف أساساً على "جودة" منتجات النظام ومستوى "قبول" هذه المنتجات داخل المنظمة.

1171 - كان من رأى المصادر الرئيسية التي زودتنا بالمعلومات أن التقييم في المنظمة يعمل كوسيلة للتعلم أكثر مما يعمل كأداة للمساءلة. وهذا يتسق مع دور التقييم المتطلع إلى المستقبل في المنظمة، لكن يبدو أيضاً أنه يعبر عن جوانب القوة في نظام التعلم. ووافقت مصادر المعلومات بالإجماع على أن عمليات التقييم التي نفذتها المنظمة كانت مفيدة وضرورية عموماً، لكنها لم تستخدم على أكمل وجه. وأشار البعض إلى أن الطلب والعرض الرئيسيين في مجال التقييم يعملان كآلية تأكيد تساعد في توجيه العمل عندما يكون منخرطاً بالفعل في الطريق السليم، وليس كآلية تساعد المنظمة في الإقدام على الاختيارات الصعبة المتعلقة بتغيير المسار، عند الاقتضاء.

1172 - وافق 73 في المائة من أعضاء المنظمة الذين أجابوا على استقصاء التقييم الخارجي المستقل على أن "وظيفة التقييم في المنظمة تسهم في الإدارة الجيدة حيث توفر للممثلين الدائمين معلومات كافية وفنية وجديرة بالثقة". بيد أن جميع أعضاء لجنة البرنامج ورئيس اللجنة المالية أكدوا أن كلا الجهازين الرئيسيين لا يستخدمان خلاصات التقييم في اتخاذ القرارات بشأن التوجه الاستراتيجي الشامل وتخصيص موارد المنظمة - وأنهم يعتقدون، من حيث المبدأ، أن عليهم أن يفعلوا ذلك. وباستثناء تقييم اللامركزية في المنظمة، يبدو أن الشئ نفسه ينطبق على مستوى الإدارة العليا فيما يخص توزيع الموارد بين الإدارات والشعب.

#### الإطار 7-4: استخدام خلاصات التقييم

حفزت ثلاث من عمليات التقييم الثماني الداخلية في عينة التقييم الخارجي المستقل (وعملية تقييم ذاتي واحدة) تغيير المسار بدرجة كبيرة - بما في ذلك تحديد أولويات و/أو إلغاء الأنشطة وكان لها تأثير على الموارد في الوحدة الخاضعة للتقييم و/أو الوحدة الثانوية (مثال ذلك الشؤون الإدارية والمالية). إلا أن أياً منها لم يحفز بعد إعادة النظر بصورة أساسية في التوجه الاستراتيجية. وقد أشارت مصادر المعلومات دائماً إلى أن تغيير المسار قد يعتبر وصمة تدل على سوء الأداء، بدلاً من النظر إليه كدليل على القابلية المستحسنة للتعلم والتكيف.

1173 - يقتضي من جميع عمليات التقييم أن تعرض الاستجابة المطلوبة من الإدارة. ولم تكن الإجراءات التي تتضمنها استجابة الإدارة محددة زمنياً إلا في 20 في المائة من عمليات التقييم المؤسسية العشرة الداخلية في عينة التقييم الخارجي المستقل. ومع ذلك فإن لجنة البرنامج وجدت أن 70 في المائة منها يعد كافياً. وقد أعرب الموظفون عن شعورهم بالإحباط إزاء نقص الشفافية في إعداد الإجابة النهائية للإدارة بعد المشاورات الأولية وإزاء عدم كفاية المعلومات التي ارتدت إليهم بشأن إجراءات المتابعة المتوقعة. والغرض من لجنة المراجعة الداخلية هو إسداء المشورة بشأن مسائل السياسات المتعلقة بالتقييم، بما يعزز تغذية التخطيط الاستراتيجي للإدارة القائمة على النتائج بالمعلومات المرتدة من التقييم. ولم تعمل اللجنة بالصورة المناسبة خلال 2006 والشهور القليلة الأولى من 2007. وكان التقييم الخارجي المستقل عازماً على لفت الأنظار إلى ذلك والتوصية بحل اللجنة والاستعاضة عنها بآلية جديدة. إلا إنها عقدت ثلاثة اجتماعات منذ شهر مارس/

آذار من هذا العام (بمعدل اجتماع كل شهر). ويأمل التقييم الخارجي المستقل أن يعبر ذلك عن التزام جديد بكفالة نظام تقييم فعال في المنظمة. وعلى مستوى الأجهزة الرئاسية، يعتقد الأعضاء الحاليون في لجنة البرنامج أن هذه الأجهزة لا تعطي عناية إشرافية كافية للتقييم، لاسيما المتابعة، وهو ما يرجع أساسا إلى القيود الواردة على الوقت والخبرة في ظل الترتيبات الجارية.

1174 - أعرب أغلب الموظفين الذين أجريت معهم المقابلات وكانوا من مستوى أدنى من مستوى الإدارة العليا عن درجة عالية من الثقة في عمليات التقييم المؤسسية المستقلة، وكان ذلك يرجع، جزئيا، إلى الدقة الشديدة للعملية وجودتها العالية. وهناك دلائل أيضا على أن خلاصات التقييم تتيح نقطة مرجعية شفافة ومستندة إلى القرائن خلافا لعملية اتخاذ القرارات في المنظمة، التي يُنظر إليها، على نطاق واسع، على أنها غير شفافة ومفتقرة إلى الأساس المنطقي في كثير من الأحيان. وقد تكرر ذكر ثلاثة عوامل على أن لها تأثير سلبي عميق على قدرة المنظمة على التعلم والتحسين: ثقافة المنظمة المطبوعة بطابع الهرم الإداري والمتسمة بموقف دفاعي بالغ، ويزيد من حدة هذا العامل تدهور الموارد الذي يغذي الصراع على السلطة والموارد، مما يسفر عن استغلال الأخطاء والمبالغة من شأنها من جانب بعض اللاعبين تحقيقا لمصالحهم الشخصية.

1175 - أكدت مصادر المعلومات الرئيسية إلى حد بعيد النتائج التي انتهت إليها دراسة أجرتها دائرة التقييم لتجربة السنة الأولى من التقييم الذاتي. وقد وجدت فيه نسبة مرتفعة<sup>267</sup> من الموظفين الذين شملتهم الدراسة أداة مفيدة للتعلم، وإن كان التعلم يزداد عمقا باستخدام البرامج الأفضل أداء. وقد وجدته كبار الموظفين أكثر فائدة مما وجدته صغارهم وقد كان أكثر نجاحا في اجتذاب إسهامات الموظفين مما كان في الحصول على معلومات مرتدة من الشركاء والمستفيدين. وقد أشارت بعض مصادر المعلومات إلى قصور في استخدام إمكانيات التقييم الذاتي لحفز الموظفين، وتعزيز الإحساس بالتملك والتوصل إلى توافق الآراء كفريق أو جماعة.

1176 - يوفر عرض عمليات التقييم الذاتي على الأجهزة الرئاسية حافزا للنتائج الناجحة. إلا أن لجنة البرنامج قررت عدم استخدام التقارير في تحديد الأولويات لأن من شأن ذلك أن ينتقص - في الجو السائد حاليا في المنظمة - من دور التقارير في التعلم والتحسين. والصلة بين عمليات التقييم الذاتي وعمليات التقييم المؤسسي ضعيفة؛ كما أن صلتها، بقرارات الإدارة ضعيفة أيضا. ومن الممكن زيادة استغلال إمكانياتها كأداة منخفضة التكلفة، في سلم أدوات التقييم، تدعو إلى الأمانة الفكرية ويمكن أن تحقق عائدا مرتفعا.

1177 - إن استخدام نتائج تقييم المشروعات مسألة مختلطة للغاية. وهناك قرائن واضحة على أن بعضها يستخدم في تحسين إعداد مراحل متابعة مشروع ما، لكن ليس لتوفير معلومات تستند إليها القرارات الخاصة بالمشروعات المشابهة أو في تحديد وتشخيص المشكلات التي لها طابع جهازي أكثر وضوحا في المنظمة، إلا في حالة دخولها مع غيرها في

<sup>267</sup> 80 في المائة من كل من عينة التقييم الخارجي المستقل واستعراض دائرة التقييم.

تقييم مؤسسي. وعمليات تقييم المشروعات في المنظمة توصي دائما بمواصلة المشروعات، الأمر الذي يثير تساؤلات بشأن نوعية عمليات التقييم والتسلسل المنطقي في اتخاذ القرارات.

1178 - استخدم التقييم الخارجي المستقل منهجية صارمة لتقييم جودة مختلف أنواع تقارير التقييم. وبصفة عامة، أظهرت جميع أنواع التقييم جوانب الضعف التالية:

- اتجاه، يتسق مع الاستنتاجات الأخرى للتقييم الخارجي المستقل، إلى التركيز على النواتج (الأجل القصير) بدلا من محاولة تقييم الإسهام في النتائج (الأجل المتوسط). وقد أرجع ذلك إلى أن نظام المساءلة في المنظمة يطبعه "اتجاه إلى العمليات" (بدلا من الاتجاه إلى النتائج) وإلى الحاجة الواضحة إلى حسم القضايا الداخلية بغية تحرير الطاقات وتمكينها من النظر إلى الخارج.
- تقدير سلبي بنسبة تتراوح بين 60 و70 في المائة فيما يخص إجراء التحليلات الجنسانية، رغم كون تعميم القضايا الجنسانية من أولويات المنظمة (انظر أيضا القضايا الجنسانية في الفصلين الثالث والسادس).
- قضايا التكلفة (الكفاءة والفعالية). من المعلوم أن التكاليف مجال صعب تبذل الوكالات الأخرى أيضا جهدها لمعالجته. إلا أنه، يبدو من المقبول، وبلا تعليق، أن قضايا التكلفة هي جزء غير منفذ من الاختصاصات.

1179 - أثرت العوامل الرئيسية التالية، إضافة إلى جودة التقييم، في قبول عمليات التقييم المؤسسية التي أسفرت عن أكثر التغييرات دلالة: جدارة رئيس الفريق بالثقة (تحدها كفاءته الفنية، ومهاراته في أساليب العمل، ووزنه السياسي، وقبوله على نطاق واسع، واستقلاله الظاهر عن الإدارة)؛ والضغط الخارجي من أجل التغيير، خاصة من قبل الأعضاء؛ والتأييد الداخلي للتغيير؛ والتزام الإدارة العليا. وشملت العوامل الأخرى: اشتراك أصحاب الشأن الرئيسيين؛ واختيار الفريق؛ ودور موظفي دائرة التقييم في الفريق؛ وتزامن التقييم مع لحظة اتخاذ قرار رئيسي.

1180 - عمدت دائرة التقييم إلى تحسين مشاوراتها مع أصحاب الشأن الرئيسيين في عمليات التقييم المؤسسية وهناك قرائن على أن ذلك يسفر عن تحسين التنفيذ. وهذا أمر يستحق الثناء. لكن هناك ضرورة لتوخي الحذر أيضا. فلا يجب أن يسفر هذا عن سياسة للموافقة المشتركة على تعيين موظفي أفرقة تقييم المشروعات الفردية حيث إن من شأن ذلك الإخلال بالاستقلال. ودائرة التقييم على وعي بهذه المخاطر وسيكون التنبيه لازما في أثناء اتخاذها التدابير للحد من هذه المخاطر.

1181 - لا ينظر إلى موظفي دائرة التقييم، بصفة عامة، على أنهم مستقلون، رغم أن أغلب مصادر المعلومات وجدت مشاركتهم في فريق ذي قيادة خارجية تعد قيمة للغاية، وأساسية في الحالات المعقدة. ورغم أن التقييم الخارجي المستقل يصادق عموما على الاتجاه السائد في الوكالات القرينة بأن يخصص موظفو التقييم الداخليين وقتا أكثر لإدارة عمليات التقييم ووقتا أقل لإجرائها، فإنه يؤيد أيضا التوازن الحالي الذي تتراوح نسبته بين 40 و50 في المائة والذي يساعد في الحد من المخاطر المتمثلة في فقدان موظفي التقييم للكفاءات اللازمة. كذلك، فقد اتضح في بعض الحالات أن عمليات

التقييم التي نفذتها المنظمة بالاعتماد على خبراء استشاريين خارجيين بالكامل كانت هابطة الجودة ومن اللازم إعادتها، مما يضيف سببا آخر للإبقاء على التوازن الحالي.

### الترتيبات المؤسسية

1182 - كما سلفت الإشارة، فإن جدارة التقييم بالثقة المؤسسية تتوقف بشدة على مدى الإحساس بأنه مستقل. وقد وجد التقييم الخارجي المستقل أن هذا ينطبق بصفة خاصة على منظمة الأغذية والزراعة. وفي المنظمة، كما في معظم الوكالات الأخرى للأمم المتحدة، تقع دائرة التقييم من الناحية الإدارية داخل النطاق الذي فوضت في تقييمه ويعين رئيسها ويقيم في حدود هذه البنية. وفي 2003، فوضت الأجهزة الرئاسية رئيس دائرة التقييم في التصرف باستقلال إداري والتماس التدابير التي تزيد من استقلال وظيفة التقييم. ويرى رئيس الدائرة أنه يتمتع حاليا بسلطات واسعة فيما يخص ميزانية التقييم (بعد تخصيصها)، واختيار مواضيع التقييم (رهنًا بموافقة الأجهزة الرئاسية على الخطط)، واختيار أفرقة التقييم، وإصدار التقارير. إلا أن التخصيص النهائي للميزانية يرتفع بالسلطة التقديرية للإدارة المختصة، كما أن المعروف عن مقتضيات إجراءات التعيين، مثلا، أنها تؤدي إلى التأخير. كذلك، لم يتم إضفاء الصبغة المؤسسية اللازمة على هذه الترتيبات وقد اعتمد تنفيذها إلى حد بعيد على اتخاذ المدير العام موقف إيجابي بشأنها.

1183 - نظر التقييم الخارجي المستقل في خيارين رئيسيين للمستقبل. والخيار 1 هو الإبقاء على الموقع الحالي للدائرة وزيادة استقلالها بوسائل أخرى. ويتمثل التحدي هنا في تحديد هذه الوسائل نظرا لما يُرى من أن الترتيب لا يحرز التقدم الكافي. أما الخيار 2 فهو أن يكون موقع الدائرة مستقلا تماما عن الإدارة مع الحفاظ على مستوى مرتفع من الاستجابة لاحتياجات الإدارة. ويتمثل التحدي في الحالة الأخيرة في كفاءة استمرار التقييم في الاستجابة لاحتياجات إدارة مع الإبقاء على علاقات تفاعلية متواترة ورفيعة الجودة مع المنظمة في مجموعها لتجنب العزلة وتأثيرها المؤدي إلى فتور التعلم واتخاذ القرارات.

1184 - اتساقا مع وجهة القرارات السابقة للأجهزة الرئاسية، رأت الأغلبية الساحقة لأعضاء المنظمة الذين أجابوا على استقصاء التقييم الخارجي المستقل، كما رأى الكثير من الموظفين والأطراف الخارجية<sup>268</sup> أن قيمة وظيفة التقييم في المنظمة ستزيد كثيرا لو تم اختصاصها بمزيد من الاستقلال من حيث الموقع والتبعية الإدارية والموارد المالية. ويدعو تقرير الفريق رفيع المستوى التابع للأمم العام والمعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة المعنون "توحيد الأداء" إلى إنشاء آلية مستقلة للتقييم على نطاق منظومة الأمم المتحدة (بحلول 2008) بمنهجيات ومعايير تقييم موحدة<sup>269</sup>. وأخيرا، فإن معايير ومقتضيات أفضل الممارسات تؤيد الخيار 2 بصورة حاسمة<sup>270</sup>. ويتفق التقييم الخارجي المستقل مع هذه الآراء.

<sup>268</sup> انظر استعراض الأقران لدائرة التقييم، 2005.

<sup>269</sup> الأمم المتحدة، 2006، "توحيد الأداء"، والتقييم الخارجي المستقل هو الذي استخدم الحروف البارزة.

<sup>270</sup> انظر: Osvaldo N. Feinstein and Robert Picciotto, eds. Evaluation and Poverty Reduction. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.



1185- إن الاعتبار السياساتي الرئيسي الثاني فيما يخص موقع دائرة التقييم ينطوي على دور الدائرة في مجال الرقابة وينبغي للتعليم المؤسسي أن يحسن المساءلة كما أن الحاجة إلى تحمل المسؤولية يمكن أن يحفز التعلم المؤسسي. بيد أن هناك توتر أيضا في العلاقة بينهما. والثقافة المؤسسية التي تشجع التعلم وتصحيح المسار عند إحقاق الجهد، تخفض حدة هذا التوتر، والمناخ المؤسسي السائد حاليا في المنظمة (الذي عرضه التقييم الخارجي المستقل في الفصل السادس) لا يؤدي إلى ذلك.

1186- هناك نموذجان سائدان في منظومة الأمم المتحدة<sup>271</sup>، النموذج 1، وهو يجمع بين التقييم والمراجعة، بل والتفتيش أحيانا، في دائرة واحدة للرقابة. والنموذج 2 وهو يفصل عن عمد بين وظائف التقييم والمراجعة (والتفتيش). والنموذج 1 شائع إلى حد بعيد في الوكالات المتخصصة و/أو الوكالات الأصغر حجما<sup>272</sup>. أما النموذج 2 فيحبذه عدد من الصناديق و/أو الوكالات الأكبر حجما<sup>273</sup> والمصارف الإنمائية متعددة الأطراف.

1187- تكمن الفروق بين النموذجين في التبعية الإدارية والشفافية. والغرض من التقييم في النموذج 2 موجه إلى المستقبل؛ يركز على التعلم كأساس لتحسين تحمل المسؤولية ويشجع الإقدام على المخاطر بالاعتماد على المعلومات. أما المراجعة فهي تكميلية، تركز على إدارة المخاطر عن طريق التقيد السابق بالنظم واللوائح ومقتضيات الإبلاغ. والجمع بين التقييم وآليات الرقابة يكبت وظيفة التعلم، لأن المقيمين يبدون في أغلب الأحيان في صورة "ضباط فرض القواعد".

1188- اتساقا مع القرار الذي اتخذته الجهاز الرئاسي في 2003، لم يتمكن أي من مصادر المعلومات ولا مؤلفو هذا التقرير، من رؤية أي فائدة في تحول المنظمة من النموذج 2 إلى النموذج 1، رغم أن كثيرين أشاروا إلى وجود مجال لتعزيز التعاون بين المراجعة والتقييم لفائدة الطرفين.

## الخلاصات الشاملة والتوصيات

1189- إن الفحص السابق لبنية وتطبيق نظام البرمجة والتخطيط في المنظمة، بما في ذلك عنصري المعلومات المرتدة للنظام وهما المراجعة والتقييم، قد أوصل التقييم الخارجي المستقل إلى ثلاث خلاصات عامة.

<sup>271</sup> اقترح تقرير وضعته شركة برايس وانترهاوس كوبرز في 2006 عن تحسين الإدارة والرقابة في الأمم المتحدة نموذجا ثالثا يتبع التقييم بموجبه إدارة البرنامج. بيد أن التقرير، في وصول إلى هذه النتيجة، لم يول أية عناية تقريبا للغرض من التقييم أو الأدبيات المتعلقة "بأفضل الممارسات" أو معايير التقييم الدولية. المرجع: استعراض شامل للإدارة والرقابة داخل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، المجلد الرابع، الرقابة: ممارسات الأمم المتحدة الحالية، وتحليل الثغرات، والتوصيات، A/60/883/Add.2.

<sup>272</sup> مثل منظمة الصحة العالمية، واليونسكو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية، لكن منظمة العمل الدولية لا تأخذ به.

<sup>273</sup> مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأغذية العالمي، واليونسيف.

1190 - أولاً، إن بنية نظام البرمجة في المنظمة، التي طرحت في 1999، لم تتنبأ بالقدر الكافي بضرورة دمج واقع حالة التمويل الخارج عن ميزانية المنظمة في إطار استراتيجي مؤسسي قوي. كما لم يتنبأ تصميمه بتطبيقه كوسيلة للتعبئة الناجحة للموارد حتى تتمكن المنظمة من تحقيق أهدافها وأغراضها الواسعة. فضلاً عن ذلك، فإن تنفيذ النموذج الجديد لتخطيط البرامج يقصر عن الوفاء باحتياجات المنظمة. ولم يخلق النظام مناخاً من الدعم والثقة والالتزام المتبادل بين إدارة المنظمة وأعضائها أو بين الأعضاء أنفسهم؛ وهو لم يرس أساساً سليماً للبرمجة المتوسطة الأجل بالاعتماد على موارد مالية كافية يمكن التنبؤ بها، وأولويات واضحة ونفقة للفرصة البديلة محددة بوضوح؛ كما لم يحالفه النجاح في إقامة العلاقات الأساسية بين الغايات والوسائل، وتحديد أهداف واضحة وقابلة للقياس ونتائج منشودة لقياس النتائج الفعلية وإدارة النتائج.

1191 - فضلاً عن ذلك، لم تشمل إصلاحات المدير العام إطاراً استراتيجياً ولم يزعم المدير العام أنها تشمل هذا الإطار. وتقوم الإصلاحات المقترحة في أساسها على الوثيقة المعنونة "رؤية للقرن الحادي والعشرين" التي تصور رؤية مهمة لعالم متحرر من الجوع وآمن في بيئته؛ وهي بذلك تعيد إلى الذاكرة الرؤية التي أدت إلى إنشاء المنظمة في الأصل. والإصلاحات الناجمة عن هذه الرؤية، كما أقرها المؤتمر في دورته الثالثة والثلاثين المعقودة في نوفمبر/تشرين الثاني 2005<sup>274</sup>، تتركز على كيفية تحسين الإنجاز والمساءلة، وبخاصة على كيفية زيادة كفاءة وفعالية آليات الإنجاز والتسليم على الصعيدين القطري والإقليمي. وهي تحدد أيضاً أولويات إدارة المعارف، وبناء القدرات ورسم السياسات، وهي أولويات يؤكدتها التقييم الخارجي المستقل في سياق واسع ومتكامل (انظر الفصل الثالث). والمبادئ التي تقوم عليها الإصلاحات هي التمكين والمساءلة؛ وتفويض السلطة الإدارية والمالية؛ والتقييم الذاتي؛ وتخصيص الموارد المتسمة بالكفاءة التكاليفية. وعلى غرار النموذج الجديد لتخطيط البرامج، فإن الاقتراحات الخاصة بالإصلاحات لا تتيح إطاراً برنامجياً يبين بوضوح الاختيارات الاستراتيجية التي سيكون على المنظمة إجراؤها. وبالفعل، فإن الوثيقة التي تتضمن اقتراحات الإصلاح تبين بصورة محددة أن هذه القرارات ستتخذ في المستقبل<sup>275</sup>.

1192 - إضافة إلى ذلك، قررت الأجهزة الرئاسية خلال الفترة المالية 2005-2006، إرجاء إعداد الخطة المتوسطة الأجل للفترة 2006-2013 واستعراض منتصف المدة للإطار الاستراتيجي للفترة 2000-2015، انتظاراً لنتائج التقييم الخارجي المستقل. وتوضيحا للأمور، فإن المنظمة تجد نفسها اليوم بدون استراتيجية نافذة. وليست هناك إجابات واضحة في الوقت الحالي على التساؤلات الاستراتيجية الرئيسية المتعلقة بما سيكون عليه شكل المنظمة وماهيتها بعد 5 سنوات أو عشر سنوات أو خمس عشرة سنة. كذلك لم تحدد بعد الصلات الاستراتيجية بين المرامي والأهداف، ومقتضيات الكتلة الحرجة، وبنى ومناهج تحديد الأولويات والصلات بين الوسائل والغايات، بما في ذلك وسائل تعبئة موارد المنظمة. ولا يمكن للإدارة بمفردها أن تزيل الحواجز التي تعترض سبيل المنظمة إلى تحقيق استراتيجية مستدامة بتأييد من جميع أصحاب الشأن فيها، رغم أنها تستطيع عمل الكثير. وسيتوقف التصدي لأكثر العقبات صعوبة أيضاً

<sup>274</sup> القرار 2005/6.

<sup>275</sup> إن الوثيقة الأصلية التي تقدم الاقتراحات الخاصة بالإصلاحات تنص بصورة محددة على "إعادة تحديد برامج المنظمة بحيث تعكس، على نحو أفضل، التوجهات الأساسية لأعمالها، ... وتحويل الموارد من البرامج ذات الأولوية المتدنية إلى البرامج ذات الأولوية العليا، والتخلي عن الأنشطة التي يمكن أن تنفذها المؤسسات الأخرى على نحو أفضل".

على التعديلات المهمة التي تجريها الأجهزة الرئاسية. علاوة على ذلك، فإن النظم التي تحتاج إليها المنظمة لن تعمل دون إدخال تغييرات كبرى على الثقافة الإدارية والمؤسسية للمنظمة.

1193 - ثانياً، في إطار النظام الأوسع لتخطيط البرامج، أرست المنظمة أسساً سليمة عموماً لدعم ضرورات المساءلة والتعلم المستمر. ونظام المراجعة يعمل جيداً، خاصة بالنسبة للتقيد، إلا أنه يعاني، كما يتضح من التحليل السابق، من العديد من الفجوات وجوانب الضعف. ولا يحتاج بعضها لأكثر من تعديلات بسيطة نسبياً حتى تمثل المنظمة لقواعد ومعايير المراجعة المتفق عليها، خاصة في الأمم المتحدة. أما البعض الآخر فخطير في رأي التقييم الخارجي المستقل، وخاصة نقص التغطية بالمراجعة في المجالات والأنشطة التي تنطوي على أكبر المخاطر المؤسسية للمنظمة، وكذلك التغييرات الموجودة في الترتيبات المتخذة لكفالة الاستقلال التام للمراجعة عن الإدارة العليا في المنظمة.

1194 - ثالثاً، فيما يتعلق أيضاً بالمساءلة والتعلم، تعمل دائرة التقييم في المنظمة بصورة جيدة قياساً على المنظمات المستخدمة في المقارنة. إلا النظام الشامل للرصد والتقييم يعاني من أوجه ضعف رئيسية ولا يعمل ككل متجانس. فالصلات الرأسية في الإطار المنطقي بين الكيانات البرنامجية أو المشروعات وبين النتائج المنشودة والاستراتيجيات ضعيفة. وبدون هذا، فإن قاعدة القرائن اللازمة لإجراء التقييم اللاحق أو التقييم في الوقت الحقيقي ضعيفة هزيلة ويمكن إضاعة الكثير من الوقت في قياس أشياء لا داعي لقياسها و/أو الأشياء التي لا تعد الأكثر صلة بالموضوع. وقد بدأت الميزنة القائمة على النتائج بداية لامعة، لكن الاستثمار في التنفيذ لم يكن مستمراً ولا كانت الاستثمارات اللازمة تبدو ممكنة، فذبل الاهتمام قبل أن يمكن تحقيق النتائج.

1195 - يقود هذا إلى عدد من التوصيات.

1196 - التوصية 7-1: أولاً وقبل كل شيء، تحتاج المنظمة بصورة ملحة إلى استراتيجية واضحة التحديد تغطي النطاق الكامل لمنتجات المنظمة حتى سنة 2015 على الأقل، وتكون مفهومة ومصدقا عليها من جميع أعضائها وغير ملتبسة في تحديدها لاحتياجات على أساس ربط الوسائل بالغايات. ويجب أن تتجاوز هذه الاستراتيجية التطلعات والإعلانات العامة للأهداف النبيلة عن طريق:

- (أ) مراعاة التحليلية للميزة النسبية المطلقة والدينامية للمنظمة؛
- (ب) تحديد الموضوعات الخمس أو الستة (كحد أقصى) ذات الأولوية التي تقترح المنظمة تركيز جهودها عليها، تحديداً لا لبس فيه؛
- (ج) تحديد معايير تطبيق بصورة منتظمة في كل الحالات لتعيين الأولويات وتطبيقها لتعيين الأولويات الحقيقية (أيها لها النصيب الأول من الموارد، وأيها لها النصيب الثاني، وهكذا دواليك)؛
- (د) التحديد الواضح للمجالات التي ستتوقف المنظمة عن العمل فيها، وتحديد الحجم العام للموارد اللازمة لأهدافها؛

- (هـ) رسم استراتيجيات لكفالة الحصول على هذه الموارد؛  
 (و) تحديد أهداف الأداء والنتائج التي يمكن مساءلة المنظمة عنها.

1197 - سيقضي هذا، بالفعل، إعادة النظر في بنية النموذج الجديد لتخطيط البرامج وتعديلها وتحقيق الاتساق<sup>276</sup> بين الإطار الاستراتيجي والخطة المتوسطة الأجل، كما في نموذج منظمة الصحة العالمية وكما يفعل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ويجب أن يكون النموذج ذو طبيعة شاملة حقا، فيدمج الأموال الخارجة عن الميزانية دمجا تاما في جميع جوانب البرمجة، بما في ذلك تحديد الأهداف (كما في حالة منظمة الصحة العالمية). وإدراكا لخطورة الحالة المالية للمنظمة وحاجتها الملحة إلى الإطار المعروض أعلاه، والذي يربط الوسائل بالغايات، فمن الموصى به أن يتضمن الإطار الاستراتيجي الجديد جميع العناصر الرئيسية اللازم توافرها في خطة متوسطة الأجل مدتها أربع سنوات (أي بaramترات البرمجة بالكامل، ومقتضيات الكتلة الحرجة ونفقة الفرصة البديلة وربط الوسائل بالغايات لهذه الفترة).

1198 - يمكن للاستراتيجية أن تقوم على ثلاثة أهداف للبلدان الأعضاء على النحو المحدد في الإطار الاستراتيجي الحالي مع ربطها بقوة بالأهداف الإنمائية للألفية. ويمكن لهذه الأهداف أن تكون بمثابة أساس لإقامة روابط، على نمط الإطار المنطقي، مع البرامج والتركيز الشامل على التأثير. وينبغي للإطار الاستراتيجي الجديد، الذي تدمج فيه تماما العناصر الرئيسية للخطة المتوسطة الأجل البالغة مدتها أربع سنوات، أن ييسر تركيز الأجهزة الرئاسية على الاستراتيجية الطويلة الأجل والمتوسطة الأجل، مع ترك إدارة برنامج العمل للأمانة التي تتحمل المسؤولية اللاحقة أمام الأجهزة الرئاسية عن التقدم المحرز في تحقيق الأهداف المتفق عليها.

1199 - ستحدد الاستراتيجية خمسة أو ستة مواضيع تستخدم بعد ذلك كأساس لتعبئة موارد المنظمة. وتقدم للأعضاء والمانحين أهداف وأولويات واضحة للبرامج المقترحة، ومسوغات هذه البرامج والمستوى التقريبي للموارد المطلوبة. وستشجع وتتيح تعزيز تجانس البرامج وتحفز المانحين على العمل على تنفيذ الاستراتيجيات والأولويات البرنامجية المعتمدة وتقديم الدعم لها. أما البرامج الحالية التي لا تدخل في نطاق الإطار الاستراتيجي فسوف يجري إنهاؤها تدريجيا إلا إذا أقرتها الأجهزة الرئاسية على وجه التحديد. وينبغي أن تسهم الاستراتيجية في زيادة الثقة المشتركة في المنظمة وتوجهاتها وقدراتها. وسترمي أيضا إلى تحفيز زيادة الموارد عن طريق الاشتراكات المقدره والمساهمات الخارجة عن الميزانية، رغم أن التمييز بينهما سيكون، في هذا الإطار الاستراتيجي، أقل كثيرا مما هو عليه اليوم، كما سينخفض كثيرا مستوى الشحن السياسي للجو في المنظمة.

1200 - ينبغي إبلاغ المواضيع المؤسسية الرئيسية ذات الأولوية (خمسة أو ستة على الأكثر) بصورة منتظمة في الاتجاه الأعلى، إلى الهيئات الرئاسية عن طريق وثائق البرنامج والميزانية التي تبين الصلة بينها وبين البرامج، وفي الاتجاه الأدنى، إلى الموظفين مع بيان مؤشرات النتائج التي سيقاس بها عملهم. وينبغي لهذا، بدوره، أن يسهل حدوث أثر

<sup>276</sup> يمكن إجراء تعديلات لاحقة قد يعود الوضع بمقتضاها إلى خطة متوسطة الأجل لمدة أربع سنوات متجددة، لكن يجب أن يتوقف ذلك على نجاح الجهد الأول والاستمرار المقرر للإطار الاستراتيجي. ويرى التقييم الخارجي المستقل أن مدة السنوات الست للخطة المتوسطة الأجل هي مدة مفرطة في الطول، ويقترح، على غرار المتبع في الجهات الأخرى، مدة تبلغ أربع سنوات.

يؤدي إلى انسياب أسلوب تحديد الأولويات والتركيز عليها إلى الشعب وما دونها في كل أرجاء المنظمة. وسيجري إعداد الاستراتيجيات الإقليمية والقطرية ووضعها في صورتها النهائية في إطار هذه الأولويات المتفق عليها أيضاً (انظر أيضاً الفصل 6).

1201 - يمكن وينبغي للعمل على المستوى القطري أن يحقق الفوائد لكل من البلد المتلقي والعمل المعياري على الصعيد العالمي وأن يساعد أيضاً في دفع إصلاحات الأمم المتحدة قدماً. لذلك فينبغي أن يكون متسقاً مع إشارات الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل (التي عليها أن تصبح أكثر تركيزاً مما هي عليه الآن)، وهي أولويات تندمج بدورها في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والاتفاقات النهائية التي تبرم بخصوص "الأداء الموحد للأمم المتحدة". ويمكن أن يوضع التركيز، مثلاً، على المشاركة في الشراكات العالمية طويلة الأجل التي تشكل جزءاً من الاستراتيجية الأساسية وتدعم العمل المعياري. وسيكون على جميع الأنشطة أن تبين كيفية إسهامها في النتائج المستهدفة المتفق عليها. وعلى نفس الغرار، ينبغي، على الصعيد الإقليمي، أن توافق المؤتمرات الإقليمية على بضعة مواضيع أساسية تتفق مع الأولويات العالمية للمنظمة.

1202 - التوصية 7-2: كما سلف بيانه، ينبغي أن يكون هناك عدد محدود من المواضيع الفنية ذات الأولوية، يساند كل منها هدفاً أو أكثر من أهداف الدول الأعضاء، ويتضمن بصورة متكاملة الدعوة والعمل المعياري والتعاون التقني. وستكون الأهداف مركزة ويبلغ أجلها ستة سنوات على الأقل (ثلاث فترات مالية). ولا تضاف مواضيع جديدة إلى العدد الأقصى من المواضيع إلا إذا حذفت المواضيع القائمة. وتكون للمواضيع الأولوية القصوى بالنسبة لتعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية، وتستخدم في تحقيق التكامل بين موارد البرنامج العام والموارد الخارجة عن الميزانية. ويكون بعضها متعدد التخصصات العلمية والبعض الآخر ليس كذلك. ويجري إعداد المواضيع بالتفاعل الوثيق بين الأمانة والأعضاء، مع مراعاة آراء المانحين أيضاً بخصوص ما هم على استعداد لدعمه. وعندما يتجاوز حجم الموارد الخارجة عن الميزانية حداً أدنى معين (10 ملايين دولار أمريكي من الإنفاق في الفترة المالية، مثلاً)، يعين مدير مخصص بالكامل للموضوع. وينبغي أن تحدد المواضيع ذات الأولوية بالحوار الوثيق بين الأمانة والأعضاء، وتشمل معايير اختيارها:

- (أ) الأولوية المطلقة من حيث احتياجات الأعضاء؛
- (ب) الاستفادة من أوجه القوة النسبية الممكنة للمنظمة، بما في ذلك، القدرة القائمة، والعمل المتعدد التخصصات ودمج الدعوة، والعمل المعياري والتعاون التقني؛
- (ج) أهميتها كمواضيع معاصرة ولقديمي الأموال الخارجة عن الميزانية؛
- (د) انطوائها على إمكانية عقد الشراكات.

1203 - يسفر تطبيق هذه المعايير عن الأمثلة البيانية الآتية للمواضيع الممكنة:

- (أ) إدارة المياه للتنمية في أفريقيا؛
- (ب) الزراعة وتغير المناخ؛
- (ج) العمالة وإدراج الدخل في قطاع الزراعة؛

- (د) الغابات : الربط بين إدارة الشؤون العالمية والحد من الفقر؛  
 (هـ) "إعادة البناء على نحو أفضل"، تحقيق التنمية بعد الكوارث؛  
 (و) دعم القدرات والإدارة في مجال معالجة الأمراض الحيوانية وتعرض الإنسان لأخطارها على الصعيد العالمي.

1204 - نظر التقييم الخارجي المستقل في مجموعة من المعايير الرئيسية للتوصل إلى أحكامه على الأولويات البرنامجية الشاملة (انظر الفصل الثالث). وكانت المعايير المستخدمة هي المعايير الآتية:

(أ) الحاجة إلى تنمية عاجلة متوازنة تدعم الأهداف العالمية الثلاثة للبلدان الأعضاء. من شأن عدم تحقيق مستوى مرتفع من الإنجاز مقابل هذه المعايير أن يؤدي تلقائياً إلى استبعاد أي مجال عمل مقترح؛

(ب) الأولويات المعلنة من قبل الأعضاء، بما في ذلك تلك الواردة في أطر الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل. ومن شأن عدم تحقيق مستوى مرتفع من الإنجاز مقابل هذا المعيار أن يؤدي إلى استبعاد أحد مجالات العمل، مع استثناء الحالات غير العادية التي يرى فيها الأعضاء إمكانية تحوله إلى أولوية؛

(ج) أداء المنظمة في الإسهام في النتائج والتأثيرات المستدامة. ولو كان سجل متابعة أداء المنظمة ضعيفاً في أحد المجالات فلا بد من وجود طلب مرتفع للغاية وأسباب قوية للاعتقاد بأن أداء المنظمة يمكن أن يتحسن قبل التوصية بهذا المجال كمجال للأولوية؛

(د) عدد الجهات المتنافسة والجهات البديلة لتقديم الخدمات. عندما تكون هناك أسباب وجيهة للاعتقاد بأنه سيتم الوفاء بالحاجة بصورة مستدامة عن طريق جهة بديلة لتقديم الخدمات، فليس هناك ما يدعو المنظمة إلى توجيه الموارد النادرة إلى مجال العمل هذا - إذ سيتم الوفاء فيه بالفعل بمهمة المنظمة. والصعوبة الوحيدة هنا هي أنه يحدث، إلى حد ما، أن تأتي الجهات البديلة إلى مجال العمل ثم لا تبقى فيه. فقد بني البنك الدولي بالذات قدرات قوية تماماً في بعض المجالات ثم عاد وقلصها مرة أخرى. وقد أدت تجربة الخدمة الدولية للبحوث الزراعية القطرية، التي نوقشت في الفصل الثالث، إلى بعض الفراغ في مجال الدعم المؤسسي للبحوث وتعلم المزارعين. إلا أن التقييم الخارجي المستقل يعتقد أنه حيثما اجتمعت كل الأسباب الوجيهة للاعتقاد بأن القدرة التي نشأت ستستديم، كما حدث في حالة الخدمة الدولية للبحوث الزراعية القطرية، كان على المنظمة أن تدخل شراكات قوية مع المؤسسات الأخرى وتقلص أو تلغي قدرتها الخاصة. وفي إطار المرونة المدعو إليها أعلاه، فإنه ينبغي للمنظمة، إذا تقلصت القدرات الخارجية كثيراً مع بقاء المجال متمتعاً بأولوية عالية، أن تكون مستعدة عندئذ لإعادة بناء قدرتها؛

(هـ) إمكانية الدعم من خارج الميزانية. هذا المعيار مهم لبحث كيفية إقامة توازن بين موارد البرنامج العام والموارد الخارجة عن الميزانية فيما يخص إحدى الأولويات وإمكانية الاضطلاع بعمل مهم، نظراً لضغط الميزانية العادية حالياً. إلا أنه لا ينبغي استخدامه كمعيار لتحويل العمل عن الأولويات الرئيسية، المحددة على أساس المعايير الأخرى. وهو قد يتيح أحياناً الحد من أولوية اللجوء إلى

موارد البرنامج العادي، نظرا لوجود الموارد الخارجة عن الميزانية، مما يتيح استخدام أموال البرنامج العادي النادرة في مجالات أخرى ذات أولوية عالية.

1205 - وخلاصة القول، إن التقييم الخارجي المستقل يوصي بأن يقوم الأعضاء، عند تحديد أولويات البرامج، بالتركيز على الأهداف الرئيسية ومجالات العمل المهمة، وليس النواتج. وينبغي للأعضاء النظر في إعداد مجموعة معايير مشابهة للمعايير أعلاه من أجل تخصيص الأولويات لمجالات مختارة. وقد يكون تحديد أرقام لقياس الأداء مفيدا في بلورة القرارات، لكن لا ينبغي استخدام ذلك بصورة آلية وإنما لتركيز الحكم على الأمور على النحو الذي اتبع في هذا التقرير. ومن الضروري أيضا تقديم دلالات نوعية مقارنة ودراسة هذه الدلالات.

1206 - التوصية 3-7: لتحديد مستوى الميزانية ينبغي أن ينعقد المؤتمر في مايو/ أيار أو يونيو/ حزيران حتى يمكن بعد ذلك إعداد برنامج العمل التفصيلي وينبغي للمجلس، قبل انعقاد المؤتمر، المصادقة على توجه عام للبرنامج وأن يتفق، بشئ من الواقعية السياسية، على مستوى دليلي، ولكن يمكن التعويل عليه بصورة معقولة، لميزانية الفترة المالية. وسيكون على الأمانة (وليس المدير العام بالضرورة) أن تكون سباقة إلى الدخول في محادثات غير رسمية مع البلدان الأعضاء في الأجهزة الرئاسية المهمة لبناء توافق الآراء على هذا البرنامج. ويعتبر العمل عن طريق لجنة البرنامج (انظر الفصل الرابع) جزءا مهما من هذه العملية.

1207 - سيقضي هذا تغيير موعد انعقاد المؤتمر إلى مايو/ أيار أو يونيو/ حزيران، حتى يمكن بعد ذلك إعداد وثيقة برنامج العمل والميزانية الممكن تنفيذها. وسوف يمكن ذلك الأمانة أيضا من ترشيد عملية إعداد برنامج العمل والميزانية وفقا لنموذج منظمة الصحة العالمية ومن توضيح وثائق البرنامج والميزانية بحذف العناصر التي تؤدي إلى ضروب سوء التفاهم مثل تقديم عامل انقضاء الوقت قبل تعيين الموظفين.

1208 - التوصية 4-7: إلى جانب التحسينات في تقدير الأداء وتفويض السلطة والمساءلة الموصى بها في مواقع أخرى من هذا التقرير، ينبغي إنشاء مكتب جديد للاستراتيجية والبرنامج والميزانية. فمن شأن إنشاء هذا المكتب أن يجمع، في نظام متكامل، وظائف إعداد الاستراتيجية والبرنامج وتعبئة الموارد وإدارتها. ويشرف المكتب على التعبئة الاستباقية لجميع أنواع الموارد المالية (الاشتراكات المقدرة وجميع الأموال الخارجة عن الميزانية<sup>277</sup>) على أساس الأهداف والنتائج الاستراتيجية المتفق عليها (انظر التوصية 1-7) ويكون مسؤولا عن الإدارة الشاملة للميزانية.

1209 - ينبغي أن يقع المكتب داخل شعبة البرنامج والميزانية والتقييم الحالية، حيث إنها ستظل أداة تحويل الاستراتيجية إلى خطط مدتها سنتان، ورصد التقدم المحرز على مستوى المنظمة في تحقيق النتائج المتفق عليها، والربط بين آليات التغذية بالمعلومات المرتدة حتى يمكن عمل المواءمات اللازمة في الاستراتيجيات والبرامج والميزانيات المقبلة.

<sup>277</sup> تشمل، ضمن جملة أمور، أموال الأمانة، والشراكات الاستراتيجية، وتليفود، وما يطلق عليه الآن تعبير "إيرادات أخرى" في برنامج العمل والميزانية.

وسيقضي ذلك الدمج بين هذه الشعبة ودائرة تنمية البرامج الميدانية، التي تتولى حالياً المسؤولية عن تعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية. وستتولى الشعبة المسؤولية الشاملة عن إدارة الموارد، بما في ذلك اللجوء إلى الاقتراض (انظر الفصل الثامن). ويتولى مكتب الاستراتيجية والبرنامج والميزانية تنسيق الجهود الشاملة لدمج الإدارة القائمة على النتائج في جميع المستويات، بما في ذلك إنشاء نظام موحد للرصد في كل أرجاء المنظمة مع إعداد خطوط توجيهية للموظفين التقنيين، وضمان تطبيق النظام والخطوط التوجيهية.

1210 - التوصية 5-7: (انظر أيضا التوصية 8-8 في الفصل الثامن). ينبغي توجيه موارد التدريب إلى بناء مهارات الموظفين في تحديد ورصد النتائج المنشودة والنتائج المتحققة، وإعداد خطوط الأساس للمؤشرات المتصلة بذلك. وينبغي للمنظمة أن تستكشف جهود التدريب على الإدارة القائمة على النتائج في الوكالات المستخدمة كمقياس للمقارنة وغيرها من الوكالات (بما في ذلك التدريب عن طريق الويب الموجه إلى الموظفين الميدانيين)، وأن تختار نموذجاً ملائماً وتقتضي من جميع الموظفين المشتركين في تخطيط البرامج وتنفيذها أن يصبحوا مؤهلين في هذا المجال. وينبغي دمج مفاهيم الإدارة القائمة على النتائج في سياسات المنظمة وكتيباتها حسب الاقتضاء.

1211 - التوصية 6-7: ينبغي إعداد استراتيجية متسقة ودينامية لتعبئة الموارد على أساس المواضيع ذات الأولوية وإطارات الأولوية الوطنية المتوسطة الأجل سالف الذكر. وينبغي أن تشمل هذه الاستراتيجية:

- (أ) اقتضاء تعبئة الموارد على أساس المواضيع ذات الأولوية وإطارات الأولوية الوطنية المتوسطة الأجل والرجوع إلى الأجهزة الرئاسية بشأن أية موارد معبئة خارج هذه الباراتمترات قبل أن يمكن قبولها؛
- (ب) ينبغي تشجيع الممثلين القطريين للمنظمة ومديريها على تعبئة الموارد داخل هذا الإطار وتفويضهم السلطة وإعطائهم الحوافز اللازمة لذلك؛
- (ج) تتيح مصادر الدعم الجديدة بخلاف المانحين التقليديين، خاصة المؤسسات الجديدة للقطاع الخاص، فرصة كبيرة للمنظمة. وينبغي إعداد تخطيط محدد للاستثمارات الموجهة إلى تحقيق هذا الهدف وإدراجها في الاستراتيجية كجزء لا يتجزأ عنها؛
- (د) ينبغي إنشاء مؤسسة مستقلة جديدة، وفقاً للتوصية الواردة في تقييم تليفود، بغرض بناء ودعم التأييد للمنظمة من جانب الجمهور وقطاع الأعمال الصغيرة. وينبغي أن تكون هذه المؤسسة خارجة تماماً عن بيروقراطية المنظمة. وينبغي أن تحل المؤسسة محل تليفود وأن توجه الأموال التي تعبئها إلى المواضيع ذات الأولوية. وينبغي أن تدعم المنظمة نشأة المؤسسة لكن مع وجود حد زمني صارم يتراوح بين ثلاث وأربع سنوات (ما يطلق عليه "شرط الانقضاء") لنجاح المشروع، وتوقف الدعم بعد هذا الحد؛
- (هـ) ينبغي تشجيع المانحين على التوجه إلى تجميع الأموال على أساس المواضيع وإطارات الأولويات الوطنية المتوسطة الأجل (والصندوق الخاص لحالات الطوارئ ونشاطات التأهيل، بالنسبة لحالات الطوارئ)، الأمر الذي يحد من تكاليف المعاملات ويزيد من الإحساس بالتملك بما يتماشى وإعلان



باريس. ويجوز أن يدخل المانحون كل على حدة في برامج شراكة طويلة الأجل تكون متفقة مع الإطار المعني؛

(و) تتزايد الاتفاقات بشأن عقد الاتفاقيات وبشأن قيام المنظمة بدور الجهاز التشريعي نتيجة لتسارع الطلب على الترتيبات العالمية وإدارة الشؤون العالمية. وينبغي، تحت قيادة الأجهزة الرئاسية للمنظمة، التماس الاتفاقات الرامية إلى كفالة وضع تكاليف هذه الأدوار العالمية على أسس يمكن التنبؤ بها وتتسم بالاستدامة وإلى زيادة إحساس الأعضاء بأنها تتملكها في نطاق أسرة الأمم المتحدة. ويشمل ذلك، مطالبة الاتفاقيات وغيرها من الترتيبات القانونية بالتمويل الكامل للأدوار المطلوبة من المنظمة. وقد يقتضي ذلك إدخال تغييرات على النصوص الأساسية بل وتعديل الاتفاقيات الحالية.

1212 - التوصية 7-7: إضافة إلى الإجراءات الواردة في التوصيتين 1 و3، المضي في الإجراءات التي بدأ اتخاذها بالفعل<sup>278</sup> لكفالة تحديد رسوم خدمة المشروعات عند مستوى يوفر التغطية الكافية للتكاليف الحقيقية و"الإضافية المتغيرة" لإدارة المنظمة، والتقدم، في ضوء الحجم المتزايد للبرنامج الممول من خارج الميزانية، صوب استرداد جزء من التكاليف شبه الثابتة والثابتة أيضاً، مع التماس تنسيق الممارسات في كل أرجاء منظومة الأمم المتحدة. وينبغي الإبقاء على العملية المنظمة للاستعراض الدوري لتكاليف الخدمة الفعلية وتعديل الرسوم عند الاقتضاء، بما في ذلك عملية استقصاء الأوضاع في المنظمات المستخدمة كأساس للمقارنة.

1213 - التوصية 7-8: ينبغي أن يظل برنامج التعاون التقني للمنظمة موجهاً إلى تلبية الطلب، لكن ينبغي للمكاتب الإقليمية أن تحدد المخصصات الإقليمية وأن تعد وتطبق، عند تحديد المخصصات القطرية، معايير عمل دليلية لتخصيص موارد البرنامج على أساس الاحتياجات القطرية وسجل تتبع الفعالية في استخدام الموارد. وينبغي تخصيص الموارد إقليمياً باستخدام المعايير المنشورة مع كون الممثلين الإقليميين مسؤولين عن التخصيص القطري للموارد داخل الأطارات المتفق عليها للأولويات الوطنية المتوسطة الأجل.

1214 - التوصية 7-9: ضمان كفاية المراجعة واستقلالها. رغم أن وظيفة المراجعة في المنظمة تتسم بجودة الأداء من جوانب عديدة، فإن عدة أوجه ضعف جهازية فيها تستحق العناية. ويوصي التقييم الخارجي المستقل بما يلي:

(أ) إعداد إطار يشمل كل جهات المنظمة لإدارة المخاطر بقصد توفير المعلومات اللازمة لإعداد خطط عمل المراجعة السنوية أو البالغة مدتها سنتين، بما في ذلك اختيار المجالات التي تجري مراجعتها. ومن البديهي أنه ينبغي إعطاء الأولوية للمجالات الأكثر تعرضاً في المنظمة. ومن المتوقع، بصفة خاصة، أن تجري مراجعة على أساس تقصي المخاطر في مجالات مثل احتياطات المنظمة أو خصوم ما بعد الخدمة، أو سياسات الاقتراض وممارساته، أو مخاطر تقلب أسعار الصرف، أو رصد مخصصات مقابل المتأخرات نظراً لأنها لم تحظ بعد بالاهتمام بصفة منتظمة. وإذا لم تكن القدرات

اللازمة لعمليات المراجعة المذكورة متاحة حاليا في مكتب المفتش العام، فينبغي الحصول عليها بالتعاقد؛

(ب) يؤيد التقييم الخارجي المستقل اعتزام المنظمة إعادة تشكيل لجنة المراجعة فيها على أساس العضوية الخارجية المستقلة. وينبغي للجنة أن تسدي المشورة للمدير العام لكن ينبغي أن ترفع تقاريرها أيضا إلى الأجهزة الرئاسية بصورة مباشرة. وينبغي أن تكون عضوية اللجنة موضع موافقة مشتركة من لجنة المالية والمدير العام؛

(ج) ينبغي عرض خطط عمل المراجعة الداخلية للمنظمة على الأجهزة الرئاسية وفقا لما تدعو إليه معايير مراجعي الحسابات الداخليين؛

(د) ينبغي أن تتوقف عضوية مكتب المفتش العام للمنظمة في جميع لجان الإدارة والشؤون الإدارية الداخلية، لكن ينبغي، بالطبع، أن يدعى إلى الاجتماعات التي تناقش فيها نتائج أي عملية مراجعة؛

(هـ) يعرض المفتش العام تقريرا سنويا عن أنشطته على لجنة المالية في الوقت نفسه الذي يقدمه فيه إلى المدير العام ويتبع المفتش العام المدير العام ويرفع تقاريره إليه<sup>279</sup> مع تمتعه بالسلطة التقديرية لرفع تقارير محددة إلى لجنة المالية مشفوعة بتعليقات المدير العام. وينبغي، وفقا لتوجيه لجنة التفتيش المشتركة، تعديل هذا الوضع لإتاحة إمكانية نفاذ المفتش العامة إلى لجنة المالية مباشرة؛

(و) ينبغي أن يحصل المراجع الخارجي على تفويض محدد من الأجهزة الرئاسية بإجراء عمليات مراجعة منتظمة لمهام الإدارة العليا للمنظمة مع إتاحة الأجهزة الرئاسية التمويل الكافي لهذا العمل. كما ينبغي تفويض المراجع الخارجي في إجراء عمليات استعراض رقابية دورية لكفالة أن المراجعة الداخلية تعمل وفقا لأفضل الممارسات؛

(ز) ينبغي إنشاء لجنة معنية بالأخلاق في المنظمة وتكليفها بمهمة الدراسة المستقلة لأية قضية أخلاقية تعرض عليها، بما في ذلك أية قضية ناجمة عن عمليات المراجعة الداخلية؛

(ح) ينبغي إجراء استعراض خارجي يقوم به الأقران لوظيفة المراجعة الداخلية في المنظمة مرة كل خمس سنوات على الأقل.

1215 – التوصية 7-10: ينبغي لوظيفة التقييم في المنظمة أن تصبح مستقلة سيرا على الطريق الذي اختطته الأجهزة الرئاسية في 2003 بالفعل. وينبغي للترتيبات المؤسسية التي تتخذ تحقيقا لذلك أن تكفل استجابة مكتب التقييم ولاحتياجات الأجهزة الرئاسية والإدارة على السواء. ومن شأن ذلك، أن ييسر أيضا دمج وظائف التقييم في الوكالات الثلاث التي توجد مقارها في روما لو اتفقت على ذلك في موعد لاحق. وتشمل هذه التوصية العناصر التالية:

(أ) تأسيس مكتب التقييم كمكتب منفصل له صلات تشاورية وثيقة بالإدارة ويرفع تقاريره إلى المجلس من خلال لجنة البرنامج؛

<sup>279</sup> يوصي التقييم الخارجي المستقل – انظر الفصل السادس – بأن تكون هذه التبعية الإدارية ورفع التقارير عن طريق رئيس العمليات الجديد، وذلك للأغراض الإدارية.

(ب) إنشاء فريق صغير من خبراء التقييم لإسداء المشورة إلى الأجهزة الرئاسية بشأن سياسة التنظيم ومعاييرها؛

(ج) ينبغي لرئيس التقييم أن يعد خطط تقييم متعددة السنوات ومتجددة، مع الإبقاء على مبدأ "تلبية الطلبات" لكفالة وفاء التقييم بالاحتياجات المباشرة للأجهزة الرئاسية والإدارة، والقيام في الوقت ذاته، بضمان تغطية مختلف مجالات العمل وعدم إفلات أي قطاع عمل من التقييم المستقل في الأجل المتوسط وشمول التقييم لأكثر المجالات تعرضاً للمخاطر. وسيتم بحث الخطط وإقرارها من قبل الأجهزة الرئاسية بعد إجراء المشاورات المناسبة، بما في ذلك التشاور مع الإدارة. وتخصص ميزانية التقييم بعد موافقة الأجهزة الرئاسية عليها، لمكتب التقييم مباشرة. ولكفالة استمرار المرونة في الاستجابة لاحتياجات الإدارة. ينبغي تجنب نسبة (يمكن أن تكون 15 في المائة) من ميزانية التقييم عن الفترة المالية في اعتماد احتياطي للاستجابة للطلبات غير المبرمجة وغير المنظورة)؛

(د) ينبغي إعادة النظر في تصنيف منصب رئيس مكتب التقييم لضمان تساويه في الدرجة مع مناصب رؤساء التقييم في وكالات الأمم المتحدة الأخرى التي وصلت فيها وظيفة التقييم إلى مستوى النضج. وينبغي تعيين الموظفة/ الموظف الذي يشغل منصب الرئيس من قبل الهيئات الرئاسية، إثر عملية تنافسية مفتوحة وفحص المرشحين من قبل فريق خبراء يضم أخصائيي تقييم مستقلين، وممثلين لإدارة المنظمة والأجهزة الرئاسية. ويعين رئيس التقييم بعقد محدد المدة<sup>280</sup> ولا يكون مؤهلاً للتعيين في مناصب أخرى في المنظمة لمدة مناسبة بعد استكمال مهمته. وتتولى/ يتولى كامل المسؤولية عن تعيين الموظفين والخبراء الاستشاريين، إثر عمليات مفتوحة وتنافسية على النحو الذي ترخص به الأجهزة الرئاسية؛

(هـ) ينبغي أن يضطلع مكتب التقييم بدور استشاري رسمي بشأن (1) تحديد الأولويات البرنامجية في ضوء نتائج التقييم الشامل؛ (2) إعداد نظم الإدارة القائمة على النتائج التي تغذي، بالمعلومات المرتدة، خدمات الرصد والتقييم، بما في ذلك التقييم الذاتي؛ (3) إتاحة الدروس المستفادة من شبكات المعارف وإدراجها في هذه الشبكات.

1216 - تتوقف فعالية هذه التدابير على التعزيز الشديد للإبلاغ ورفع التقارير إلى الأجهزة الرئاسية ومدى التزام الأعضاء بها. وترد التدابير اللازمة للتمكين من ذلك ضمن توصيات الفصل الرابع بشأن الأجهزة الرئاسية.

1217 - التوصية 7-11: ميزانية التقييم المستقل وموارده. ينبغي تمويل خطط التقييم الأساسية المعتمدة من الأجهزة الرئاسية بصورة كافية. ووفقاً لأفضل الممارسات في أكثر أجهزة التقييم نضجاً في منظومة الأمم المتحدة<sup>281</sup>/ ينبغي تحديد الأرقام المستهدفة لميزانية التقييم المستقلة بما نسبته واحد في المائة من مخصصات ميزانية المنظمة العادية للتقييم المستقل

<sup>280</sup> يستفاد من الممارسة الحالية في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن مدة تتراوح بين أربع وست سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة، تعتبر مدة مناسبة.

<sup>281</sup> انظر الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف.

الذي تجريه المنظمة، مع إضافة مبلغين آخرين بنسبة 0.3 في المائة للتقييم الذاتي و0.3 في المائة للتقييم الدوري المستقل للتأثير بحسب الموضوع. فضلا عن ذلك، ينبغي للمنظمة المحافظة على قيادتها عن طريق اقتضاء مساهمة إلزامية، قيمتها واحد في المائة تقريبا من المساهمات الخارجة عن الميزانية، لأغراض التقييم. وينبغي لدائرة التقييم أن تستمر في إعطاء الأولوية القصوى للتقييم الاستراتيجي على مستوى المنظمة، وأن تستمر في كفالة إجراء تقييم كامل للبرامج الممولة من خارج الميزانية، بما يتماشى مع النظام الجديد الذي أقره المجلس في يونيو/حزيران 2007.

## الفصل الثامن: الإدارة، والموارد البشرية والتمويل<sup>282</sup>

1218 - يتناول هذا القسم تقييم جانب كبير من الإدارة التي تتولاها بصفة أساسية إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية، وفروع وحدات دعم الإدارة/مركز الخدمات المشتركة بالمكاتب الإقليمية، كما تتولاها بقدر أقل إدارة المعارف والاتصال. ويثير العمل في هذه المجالات قضايا تمس جميع جوانب المنظمة، بما في ذلك تنفيذ المشروعات الممولة من موارد من خارج الميزانية وجميع المكاتب الميدانية.

### إدارة المنظمة - نظرة عامة

1219 - يضم الهيكل الحالي لإدارة الموارد البشرية والمالية والمادية ثلاث شعب أساسية هي شعبة الشؤون المالية، وشعبة إدارة الموارد البشرية، وشعبة الخدمات الإدارية والوحدة الطبية وخدمات الأمن ومركز الخدمات المشتركة. ويضم هيكل إدارة المعارف والاتصال أربع شعب رئيسية هي: شعبة المؤتمر والمجلس وشؤون المراسم، وشعبة تبادل المعارف وبناء القدرات، وشعبة الاتصال، وشعبة تكنولوجيا المعلومات. وكان آخر تقييم رئيسي منهجي لإدارة المنظمة قد تم تنفيذه كجزء من الاستعراض الشامل للمنظمة الذي أجرى في 1989<sup>283</sup>. وتم حينذاك تقديم توصيات بإجراء المزيد من العمليات ذات الكفاءة التكاليفية، بما في ذلك الاستعانة ببعض الخدمات الخارجية من المتخصصين. ومنذ ذلك الحين أجريت بعض الاستعراضات المتخصصة للإدارة المالية والرقابة المالية بالمقر الرئيسي. وشملت عمليات الاستعراض هذه جوانب خاصة بالرقابة المالية، وإدارة المخزونات، وإعداد التقارير المالية عن أنشطة البرنامج العادي ومشروعات مختارة ممولة من موارد خارج الميزانية، وسياسات وعمليات الرقابة الداخلية، بما في ذلك وبدرجة محدودة كفاءة العمليات وفعاليتها.

1220 - وبالإضافة إلى ذلك، وعلى امتداد السنوات الخمس الماضية، قامت معظم تقارير المراجعة الداخلية بطريق مباشر أو غير مباشر باستعراض الإدارة بما في ذلك النظم المالية ونظم تكنولوجيا المعلومات. كما اشتملت هذه التقارير على فحص لنظام مراقبة الميزانية، ومدى دقة توقعات الدخل والإنفاق، والمراقبة المالية للمشروعات الممولة بمساهمات من خارج الميزانية، ومدى وضوح مساءلة المنظمة عن الإدارة المالية، واستخدام مبالغ مقطوعة لتغطية استحقاقات سفريات الموظفين، وإجراءات توظيف واختيار بعض الفئات الوظيفية، والمدفوعات للخبراء الاستشاريين، وإدارة رسائل الاتفاقات، وطريقة إدارة البرامج وتأمين قاعدة بيانات أوراكل. واستعرض التقييم الخارجي المستقل غالبية هذه التقارير. وفي معرض فحص مهام المراجعة في المنظمة (انظر الباب السابع) تم إجراء المزيد من الاستعراضات الكاملة لعينات المراجعة العشوائية (انظر الجدول 8-1) والتي ركزت معظمها على المسائل الإدارية حصرياً. وأبرزت عمليات المراجعة عدداً من مواطن الضعف النسبي وتم تقديم توصيات عديدة من أجل تدعيم النظم، والإشراف، وإعداد التقارير.

<sup>282</sup> ورقات عمل من إعداد Enrique Zaldivar و Teresa Saavedra.

<sup>283</sup> استعراض إدارة المنظمة، الدورة الخاصة المشتركة بين لجنتي البرنامج والمالية لاستعراض عمل المنظمة 4/3 أبريل/نيسان 1989، الذي يدمج تقارير أعدتها ثلاث شركات استشارية منفصلة هي: Touche Ross، و Public Administration Service و Eurequip SA.

الجدول 8-1: تقارير المراجعة التي استعرضها التقييم الخارجي المستقل			
السنة	الموضوع	السنة	الموضوع
2001	جوانب أمن المعلومات	2004	مدفوعات للاستشاريين
	جوانب مختارة من تليفود		مراجعة شاملة للأداء الإداري SAFR
	وحدة الحسابات المستحقة الدفع		إجراءات الرقابة الإدارية على تغيير البرامج
	رسائل الاتفاقات - المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي		استعراض الرقابة على البنود غير الاستهلاكية
	الاستعانة بالاستشاريين، المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي		أمن المعلومات
	الصندوق المتجدد للمواد الإعلامية		التقارير المالية المرفوعة للجهات المانحة
	الضوابط الداخلية على استخدام موارد المنظمة		العجز لدى الإدارة المعنية بإدارة وتنسيق البرنامج الخاص للأمن الغذائي
2002	تسوية حساب المصرف الميداني بالمقر الرئيسي	2005	إجراءات إعداد الكشوف المالية
	الإنعاش بعد الكوارث		المركز العالمي للمعلومات الزراعية
	عقود الكتاب - تقرير شامل		إدارة الاجتماعات غير المتعلقة بالمنظمة
	استعراض شامل لرسائل الاتفاقات		الصندوق المتجدد للمواد الإعلامية
			استعراض توريدات المكتب الإقليمي لأفريقيا
2003	إجراءات تعيين واختيار الموظفين المهنيين		استعراض إدارة العمليات العامة بالمكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي
	استعراض خاص لبرنامج السفراء		البرنامج الخاص للأمن الغذائي في نيجيريا
	الصحة والسلامة في أماكن العمل بالمقر الرئيسي		المشتريات التي تزيد قيمتها عن مليون دولار أمريكي
	استعراض قامت به الإدارة المالية للتمويل المقدم من موارد خارج الميزانية لتليفود		ميزانية المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
			الإجراءات المالية المتبعة في المكتب الإقليمي لأوروبا وآسيا الوسطى
			الأداء والإدارة الشاملة في المكتب الإقليمي الفرعي للبحر الكاريبي
			الأداء والإدارة الشاملة في المكتب الإقليمي الفرعي لأوروبا الوسطى والشرقية
			المكتب الإقليمي في إندونيسيا
			مشروعات مختارة في إندونيسيا

1221 - هناك أربعة عناصر أساسية للصورة العامة للأداء المالي والإداري التي تظهر من استعراض التقييم الخارجي المستقل، بما في ذلك استعراض تقارير المراجعة الداخلية المذكورة أعلاه:

- (أ) تتميز الإدارة المالية، وإدارة الموارد البشرية، والإدارة العامة بأنها تحرص بقدر كبير من الفعالية على التأكد من تطبيق النظم والقواعد، واللوائح، والإجراءات التي تم الموافقة عليها. وهذا يتضح من نظم المراقبة وإعداد التقارير. ويظهر هذا الاستنتاج العام بوضوح من التقارير التراكمية لتقارير المراجعة الداخلية على وجه الخصوص. أما أهم الأمثلة التي وجدها المراجع لنواحي الضعف في الأنظمة والضوابط والتي أدت إلى إساءة الاستخدام فكانت في إدارة المبالغ المقطوعة المتعلقة باستحقاقات السفر وبعض المطالبات الطبية، وقد أدت هذه الأمثلة إلى إجراء الإصلاحات ووضع الضوابط اللازمة. وشمل الفحص الذي قام به التقييم الخارجي المستقل للمهام الإدارية، إجراء استعراض دقيق للنظم بما في ذلك نظم تكنولوجيا المعلومات، ووضع أسس للمقارنة بين الهياكل الإدارية والمالية وأدوات المنظمة ومثيلاتها في المنظمات الأخرى - وإجراء مقابلات موسعة ومناقشات مع مجموعات التركيز داخل المنظمة. وتعزز هذه الجهود الاستنتاج العام أعلاه. وتولي إدارة المنظمة قدرا كبيرا من الأهمية - وهو أمر محمود - للمسؤوليات الاستثمارية في مجال الإدارة المالية.
- (ب) الاستنتاج الثاني، هو أن البيروقراطية الثقيلة باهظة التكاليف كانت وراء كل ما حدث ولا يزال مستمرا. وتتصف هذه البيروقراطية بما يلي: مجموعة من عمليات الرقابة المسبقة<sup>284</sup> تشمل الاستعراض والفحص المطلوب إجراؤه أثناء تنفيذ كل معاملة من المعاملات وقبل الموافقة النهائية عليها، مما يؤدي إلى وجود مستويات عالية من تكاليف التداخل والازدواج والمعاملات، وانخفاض مستويات السلطة المفوضة مقارنة بالمنظمات محل المقارنة، والمتطلبات اللاحقة<sup>285</sup>. وكان قد تم إنشاء الضوابط والعمليات كاستجابة مباشرة لرغبات أعضاء المنظمة ومطالبهم. ووجد التقييم الخارجي المستقل أن الخدمات المالية والإدارية في المنظمة باهظة التكاليف، وبخاصة فيما يتعلق بالتكاليف غير المباشرة "الخفية" التي يتحملها مجتمع المستخدمين. وهذا لا يعني أن الموظفين الإداريين بالمنظمة غير منتجين. وخلص التقييم الخارجي المستقل، مثلما فعلت عمليات الفحص المستقلة السابقة<sup>286</sup> إلى أن الموظفين في الإدارة المالية والإدارية يعملون لساعات طويلة جدا بصفة منتظمة.
- (ج) الاستنتاج الثالث هو أن النظم التي تراقب إدارة المنظمة وتقدم تقارير عنها، تعتمد، مع استثناءات قليلة للغاية، على "الرصد المتسرع". ولا يتم إيلاء القدر الكافي من الاهتمام لقياس الكفاءة أو الفعالية. وفي واقع الأمر لا توجد إلا إشارات قليلة لأي من هذين العاملين. والافتراض الواضح هو أن الامتثال للنظام يعادل مستويات مقبولة من الكفاءة والفعالية. ومع ذلك فإن عدم وجود أنماط ومعايير واضحة لتحديد ذلك يفتح الباب أمام التساؤلات والرفض السهل.
- (د) الاستنتاج النهائي هو أنه مع بعض الاستثناءات الواضحة مثل وحدة العلاج الطبي وبعض المجالات مثل إدارة المرافق هناك غياب عام للاهتمام بالعملاء في إدارة المنظمة. وهناك بعض النظم مثل نظام أوراكل المالي، على سبيل المثال، التي استجابت استجابة جيدة لاحتياجات إدارة الشؤون المالية

<sup>284</sup> يشير التعبير مسبقاً إلى تدابير الإقرار والرقابة التي تطبق بعد حدوث الواقعة الخاضعة للرقابة. وهي تقابل تدابير الرقابة والمصادقة

اللاحقة، التي تطبق بعد حدوث الواقعة الخاضعة للرقابة (أي الاستعراضية).

<sup>285</sup> Background working papers prepared by Teresa Saavedra and Enrique Zaldívar

<sup>286</sup> استعراضات KPMG المتعلقة بالتوظيف التابعة للمعلومات الإدارية والمالية وشعبة الشؤون المالية 2002.

والإدارية إلا أنها لم تقدم المخرجات اللازمة للمستخدمين الآخرين، وفي الآونة الأخيرة صاحب تنفيذ نظام أوراكل للموارد البشرية عمل متأخر سيتصدى لاحتياجات مجتمع المستخدمين في مجال إعداد التقارير. وقد قامت مجموعات التركيز التابعة للتقييم الخارجي المستقل بلفت الأنظار باستمرار إلى القصور في الاستجابة لاحتياجات العملاء، بما في ذلك عدم الارتياح العام للقواعد التي يطبقها مركز الخدمات المشتركة إلى جانب الدعوة إلى تقديم دعم أكثر تكاملاً للعملاء في المهام المتعلقة بالموارد البشرية<sup>287</sup>. أما زيارات التقييم الخارجي المستقل للمكاتب القطرية فقد تبين حالة من القلق بسبب الإخفاق العام في تقييم الصعوبات التي يواجهها الموظفون العاملون في المواقع الميدانية.

### جوانب الكفاءة والفعالية

1222 - يُسجل لصالح المنظمة وأعضائها التسليم بأهمية تحقيق وفورات في الكفاءة في معرض إدارة المنظمة والبرامج التقنية بغرض تعظيم موارد الميزانية الشحيحة من أجل العمل التقني. وبناءً على توجيهات المجلس في دورته العاشرة بعد المائة، تقوم المنظمة منذ 1994، باتباع أسلوب تحقيق وفورات في الكفاءة (تعرف بأنها "تخفيض تكاليف المدخلات دون أن يكون لذلك أثر مادي سلبي على المخرجات"<sup>288</sup>). وتقوم المنظمة باستمرار برفع تقارير عن إنجازاتها إلى المستويات الأعلى من الأجهزة الرئاسية.

1223 - كما تستحق المنظمة الثناء لاتخاذها عدداً من الإجراءات الإيجابية. فقد تم تحديد كمية من الوفورات وعرضها كمعلومات على المجلس في دورته التاسعة عشرة بعد المائة في نوفمبر/تشرين الثاني 2000، ثم عرضت بعد ذلك على المؤتمر في برنامج العمل والميزانية للفترة المالية 2002-2003. وقد قدم برنامج العمل والميزانية للفترة المالية 2004-2005 موجزاً للوفورات الناشئة عن تدابير الكفاءة المنفذة ابتداءً من 1994 وحتى تاريخ النشر، وبلغ مجموعها 120 مليون دولار أمريكي عن الفترة المالية مقارنة بعام 1994. ولم يحاول التقييم الخارجي المستقل التثبت من البيانات بطريقة مستقلة، إلا أنه لم يتم العثور على أي دليل في أي من سجلات الأجهزة الرئاسية أو تقارير المراجعة الخارجية يدحض هذه الأرقام. وفي الواقع فقد جاء في تقرير دورة مايو/أيار 2005 للجنة المالية (الفقرة 63) ما يلي: "مع الاعتراف بأنه قد تم تحقيق وفورات تقدر بمبلغ 60 مليون دولار أمريكي سنوياً مقارنة بعام 1994، سلم العديد من الأعضاء بالصعوبات التي تواجه تحقيق المزيد من الوفورات". وجاء في تقرير الدورة الثالثة والتسعين المعقودة في مايو/أيار 2005 للجنة البرنامج "أنها تسلم بتحقيق وفورات كثيرة في الماضي القريب لذلك طلبت أن تكون أهداف وفورات الكفاءة للفترة 2006-2007 واقعية".

1224 - في النصف الثاني من عام 2005 وضع برنامج العمل والميزانية للفترة المالية 2006-2007 إطاراً جديداً لاجتذاب الكفاءات، بما في ذلك التركيز على مكاسب الإنتاجية وإصلاح العمليات الإدارية والمالية. وكان الهدف من

<sup>287</sup> حلقات عمل بشأن تخطيط الموارد البشرية - تقرير مقدم للمنظمة، Harris و Brewster، 2003.

<sup>288</sup> الوثيقة CL 110/Rep، الفقرة 24.



هذا الإطار هو تحديد كفاءات جديدة وشمل خمس مبادئ شاملة (1) ضرورة إدخال جميع الأنشطة؛ (2) يقوم المدراء بوضع أهدافهم ويكونون هم المسؤولون عن تنفيذها وإعداد تقارير بالنتائج؛ (3) تحديد المستويات المناسبة للتفويضات ووضع الضوابط الداخلية؛ (4) وضع استراتيجية داخلية فعالة لتحديد الأسعار مع زيادة التعاون متعدد الاختصاصات؛ (5) التقييم الذاتي لجميع البرامج باستخدام المعايير والإجراءات المعتادة. ويسلم التقييم الخارجي المستقل بالتزام الأمانة بتنفيذ هذا الإطار<sup>289</sup>، على الرغم من أن الإدارة العليا للمنظمة تذكر أنه لم ينفذ بعد طبقا للمطلوب.

1225- وضع برنامج العمل والميزانية للفترة المالية 2006-2007 أيضا هدفا للوفورات بنسبة 1 إلى 1.5 في المائة سنويا استنادا إلى مشورة لجنتي البرنامج والمالية بضرورة أن تكون وفورات الكفاءة حقيقية. وقامت المنظمة، مؤخرا، بتقديم بعض التفاصيل عن وفورات الكفاءة والمزايا المتوقعة من تدابير الإصلاح التي يقوم بها المدير العام والتي ستتجاوز الهدف المحدد في برنامج العمل والميزانية. ومرة أخرى، لم يمتد التنفيذ<sup>290</sup> إلى جميع التدابير حتى الآن.

#### تكلفة الإدارة

1226- إذا تحولنا كلية إلى الوظائف الإدارية، نجد أنه قد طرأ تعديل ملحوظ على الوظائف الإدارية بين الإدارات والشعب خلال العقد الماضي. مما جعل من الصعب معرفة السلسلة الزمنية لكل وظيفة أو إجراء تحليل مقارنة لتكاليف الإدارة في المنظمة. ويزيد من التعقيدات التي تواجه عملية التحليل المسائل المتعلقة بتوضيح ماهية الجوانب التي تدخل في التكاليف الإدارية والجوانب التي ترد في البرنامج أو الوظائف الأخرى. وهذه القضية قضية مشتركة بين معظم المنظمات التي تماثل المنظمة من حيث الحجم والتعقيد. وعلى سبيل المثال لا تقوم بعض المنظمات بإدراج الخدمات الطبية تحت بند الإدارة في حين تفعل منظمات أخرى ذلك، وتقوم بعض المنظمات بتوزيع تكاليف إدارة المباني والمرافق المادية الأخرى على جميع الوحدات الإدارية، في حين تعاملها منظمات أخرى على أنها مصروفات إدارية مركزية. وقد أولى التقييم الخارجي المستقل اعتبارا لهذا العوامل والضغوط الصعودية على تكاليف الإدارة الناشئة عن :

- (أ) التأكيد الشديد على أمن الأمم المتحدة وما يرتبط بذلك من تكاليف؛
- (ب) التكاليف الكبيرة المرتبطة بتحسين نظم تكنولوجيا المعلومات وما تحتاجه من خدمة تقنية.

1227- تعرّف الإدارة، لأغراض هذه الممارسة، بما يلي: إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية بكاملها، باستثناء التكاليف الطبية والحاسوبية وتكاليف المرافق والأمن؛ والمراجعة الخارجية والداخلية؛ والبرنامج والميزانية باستثناء التقييم؛ وخدمات دعم الإدارة<sup>291</sup>؛ وعند فحصها كنسبة مئوية من المخصصات الإجمالية للمنظمة، ارتفعت تكلفة إدارة

<sup>289</sup> أشادت لجننا البرنامج والمالية بالمنظمة بالإجراءات المقرر القيام بها لتبسيط العمليات وتحقيق مكاسب الكفاءة وحسن الأداء، كما أشارتا إلى المقترحات الابتكارية الواردة في وثيقة برنامج العمل والميزانية.

<sup>290</sup> الوثيقة CL 131/18، الجدول 21.

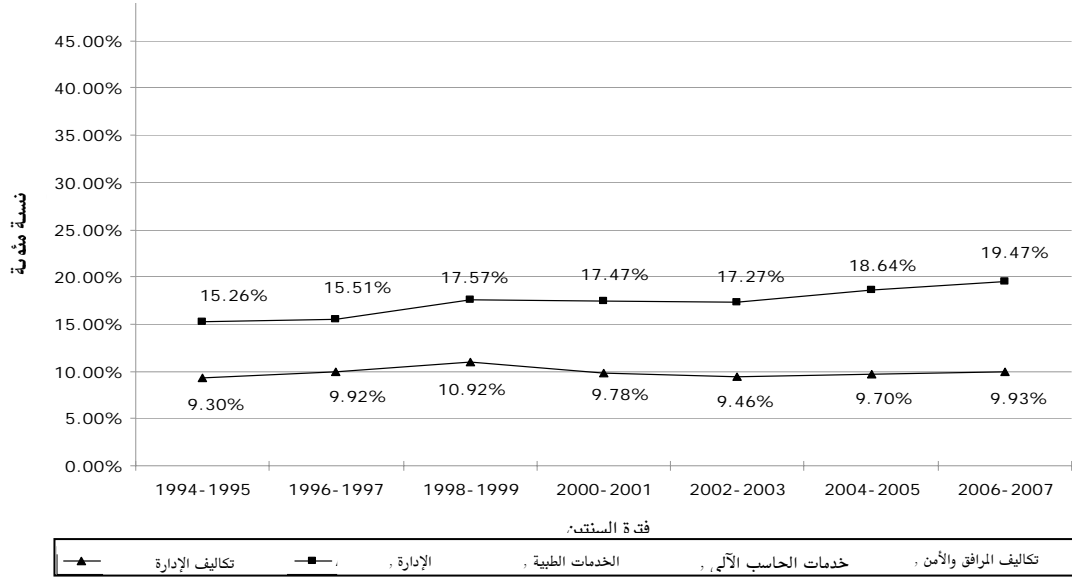
<sup>291</sup> أثناء إجراء الحسابات تم تحييد عمليات نقل وحدات دعم الإدارة من إدارات البرنامج إلى إدارة الشؤون الإدارية.

الاعتمادات الإجمالية من 9.30 في المائة في 1994-1995 إلى 9.63 في المائة في 2006-2007 (الشكل 8-1 أدناه). وقياساً إلى الاعتمادات الإجمالية للبرنامج العام، فهذا يعنى زيادة بنسبة 8.6 في المائة في تكلفة الإدارة خلال تلك الفترة الزمنية (أي 9.93 مقسومة على 9.30). لذلك فإنه خلال الفترة التي انخفضت فيها الموارد بالأرقام الحقيقية، حظيت الإدارة بمزيد من الحماية عن المجالات الأخرى. بيد أنه بالأرقام المطلقة واجهت الإدارة نقصاً حقيقياً في الموارد، بسبب انخفاض الاعتمادات الإجمالية بنسبة 25 في المائة بالأرقام الحقيقية خلال نفس الفترة. وبلغ الانخفاض الحقيقي في الإدارة خلال تلك الفترة 20.1 في المائة.

1228 - عند إدخال تكاليف العلاج الطبي، والحاسب الآلي، والمرافق والأمن تظهر الاعتمادات الإجمالية للإدارة ارتفاعاً منتظماً بين 1994-1995 و 2006-2007، مما يزيد قليلاً عن 15 في المائة إلى ما يقل قليلاً عن 20 في المائة (الشكل 8-1).

1229 - عند النظر في نسبة الاعتمادات الإجمالية للمنظمة المخصصة للتكاليف الإدارية، ينبغي الأخذ في الاعتبار تلك البيئة متزايدة التعقيد التي تعمل فيها المنظمة. وهذا يشمل زيادة اللامركزية في الفترة من 1994 إلى 2007، والتعقيدات المتزايدة التي تحيط بموضوع التعاقدات بسبب وجود زيادة كبيرة في العقود قصيرة الأجل ذات الحجم الصغير. وأدت هذه التعقيدات المتزايدة إلى اتخاذ تدابير تهدف إلى تدعيم الضوابط الداخلية (مثل إدخال برنامج المراجعة الداخلية في الجزء الأخير من التسعينيات وإنشاء وحدة مراقبة في شعبة الشؤون المالية). ويمكن القول أيضاً أن بحث التكاليف الإدارية للمنظمة يجب أن يأخذ في الاعتبار الدخل المتعلق بخدمات الإدارة الذي ينشأ عن المشروعات (مثل الرسوم المتعلقة بالمشروعات الممولة من خارج الميزانية) وأنه يجب إظهار هذا الدخل على أنه يعوض (أي يخفض) تكاليف الإدارة. وفي رأي التقييم الخارجي المستقل فإن الدخل الناشئ عن المشروعات متقلب ويمكن أن يؤدي إدخاله إلى تقلبات متتالية في التكاليف الإدارية. وبالإضافة إلى ذلك، انخفضت أنشطة المشروعات الممولة من خارج الميزانية بالأرقام الحقيقية خلال الفترة، حتى مع مراعاة حساب الزيادة في التمويل لأنشطة الطوارئ وإعادة التأهيل. لذلك، فإنه في حين أن استبعاد العائد الناشئ عن أنشطة المشروعات الممولة من موارد خارج الميزانية قد يؤثر على النسب المثوية المطلقة، الرسم البياني أدناه، إلا أنه يظل مؤشراً دليلاً للاتجاه خلال تلك الفترة الزمنية.

الشكل 8-1: الاعتمادات الإدارية كنسبة مئوية من الاعتمادات الإجمالية



1230 - وفي الفترة نفسها، ارتفعت نسبة المخصصات من الميزانية العادية للمكتب المباشر للمدير العام، شاملا المدير العام، وموظفيه المباشرين، وديوان المدير العام، ومكتب نائب المدير العام، من 0.7 في المائة من صافي المخصصات إلى 0.10 في المائة.

1231 - وعلاوة على ذلك، تشير عملية نقل الاعتمادات بين أبواب ميزانية المنظمة والتي تحتاج إلى موافقة لجنة المالية، إلى وجود اتجاه يتمثل في نقل أموال من اعتمادات البرامج لمقابلة تكاليف الإدارة (انظر الجدول 8-2).

1232 - وبالإضافة إلى ذلك، يشير تحليل عبء العمل الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل والمناقشات التي أجرتها مجموعة التركيز إلى وجود ضغوط صعودية في التكاليف الإدارية. أما الدليل على هذه الضغوط، إلى جانب النزعة نحو إلحاق المهام الإدارية بالشعب التقنية (انظر الجدول 8-3) فقد ظهر في دراسة مستقلة أجرتها مؤخرا شركة Accenture وهي شركة استشارية للإدارة الدولية، للتصميم التنظيمي لشعبة إدارة الموارد البشرية بواسطة. وقد وجدت الدراسة أن جهود الشعبة تتجه بطريقة غير متجانسة نحو المهام الروتينية والمعاملات التجارية. وأوصت الدراسة بأن الشعبة تقوم بإعادة تركيز جهودها تأكيدا للجوانب الاستراتيجية الأساسية لإدارة وتنظيم الموارد البشرية. ويرحب التقييم الخارجي المستقل بهذا الرأي ويوافق عليه تماما.

1233 - ومع أن المناقشات الأولية لتقرير Accenture أشارت إلى أن عبء العمل التجاري ستقوم به إدارة الشؤون المالية والإدارية إلا أن الاقتراح الأخير يشير إلى أن معظم هذا العبء سيفوض إلى الإدارات التقنية بالمنظمة. وإذا حدث ذلك، مع أن هناك فكرة جيدة (إعادة تركيز عمل شعبة إدارة الموارد البشرية) فإنه سيؤدي إلى زيادة فعلية ولكنها "خفية" في مجمل التكاليف الإدارية عن طريق نقل الإدارة الروتينية إلى الشعب التقنية. أما نموذج التشغيل الجديد فيمكن أن يكون ملائما إذا أمكن تعويض العمل التجهيزي التجاري في الشعب التقنية عن طريق اتخاذ تدابير تصحيحية موثقة. ومن

شأن ذلك أن يخفض الضوابط المسبقة، كما يجب انتهاء كل فرصة ممكنة للقضاء على وظائف تجهيز المعاملات حيث تتضاءل الفوائد أمام التكاليف غير المباشرة وغير المحددة.

1234 - يخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أن أثر التخفيض الشامل بنسبة 22 في المائة (بالأرقام الحقيقية) في الميزانية العادية للمنظمة (من 1994-1995 إلى 2006-2007) كان أشد وقعا على الإدارات التقنية للمنظمة أكثر منه على الوحدات الإدارية.

### الجدول 8-2: عمليات النقل بين أبواب برنامج العمل والميزانية للمنظمة

فترة السنتين	النقل من		النقل إلى	
	البرنامج	بآلاف الدولارات الأمريكية	البرنامج	بآلاف الدولارات الأمريكية
2006-2007 (متوقع - عرضه والموافقة عليه في سبتمبر/أيلول 2007)	النظم الغذائية والزراعية المستدامة اللامركزية، والتعاون مع الأمم المتحدة وتنفيذ البرنامج	700 5 000	إدارة شؤون المنظمة تبادل المعارف، السياسات والمواد الترويجية خدمات الإدارة والإشراف الإنفاق الرأسمالي	300 1 100 2 000 2 33
2004-2005	السياسات العامة والتوجيه البرامج التقنية والاقتصادية خدمات الدعم	300 2 540 50	التعاون والشراكات الخدمات المشتركة	1 540 1 350
2002-2003	البرامج التقنية والاقتصادية التعاون التقني	5 800 300	السياسات العامة والتوجيه التعاون والشراكات	100 6 000

### الجدول 8-3: نسبة الوقت الذي يقضيه الموظفون في العمل في مجال التعاون التقني، والأنشطة المعيارية والإدارية بحسب الموقع

الموظفون بحسب الموقع	2000			2006-2005		
	التعاون التقني %	الأنشطة المعيارية %	الإدارة %	التعاون التقني %	الأنشطة المعيارية %	الإدارة %
الإدارات التقنية بالمقر الرئيسي	19	56	25	20	42	38
المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية	21	27.5	51.5	25	32	43
ممثلو المنظمة	27	40	33	27	35	38
موظفو المكاتب القطرية	12	22	66	12	23	65

*المساءلة، والشفافية، والثقة، والتفويض*

1235 - إن قضايا المساءلة والثقة والتفويض في أي منظمة تظهر في إدارتها. إذ تنتج الأنواع المختلفة من الإدارة أنواعا مختلفة من ثقافات الثقة والمساءلة الشخصية داخل المنظمة. وطبقا لقياسات Booz Allen Hamilton (انظر الباب السادس) تتصف الثقافة الحالية للمنظمة بانخفاض مستوى الثقة والمساءلة الشخصية. فهناك الكثير من العمليات الروتينية في المنظمة التي تحتاج إلى موافقات. وفي الغالب الأعم، فإن أي مبادرة جديدة، مهما كانت متواضعة، وأي تعزيز للسياسات مهما كان صغيرا إنما يرتبط بالمدير العام. ويتم تفويض المسؤولية والمساءلة إلى السلطات الأعلى. وينخفض معدل "الانتماء" الجماعي.

1236 - وأكد تحليل التقييم الخارجي المستقل أن مدراء الشعب لديهم قدر ضئيل من السلطات المستقلة في اتخاذ القرار. والإطار الذين يعملون فيه يجعلهم يستشعرون المخاطرة ويقومون بشكل روتيني بإحالة المسؤولية إلى السلطات الأعلى حسب الهيكل الهرمي للمنظمة. وعلى سبيل المثال لا توجد سلطة لدى المديرين العامين المساعدين بالنسبة لسفرياتهم الرسمية. ولا تزال الزيادات الأخيرة في عملية تفويض السلطة إلى ممثلي المنظمة تحتاج إلى موافقة المقرر الرئيسي وذلك بالنسبة للتعيينات الفردية في وظائف الخدمات العامة من المستوى الخامس فما فوقه<sup>292</sup>. وهذا يفسر على أنه أمر ضروري بسبب الضغوط التي يتعرض لها الممثلين القطريين من جانب الحكومات بغرض تعيين أفراد غير مؤهلين. ومع أن هذا أمر مفهوم إلا أن هذا يزيد من عدم الكفاءة التكاليفية. والنهج الأفضل هو تفويض هذه السلطة في إطار عملية شفافة عرضة للمحاسبة فيما يتعلق بالتعيينات.

1337 - لا يستطيع مدراء الشعب تعيين استشاريين يتقاضون أكثر من 380 دولارا أمريكيا يوميا، ولا يستطيع مساعدو المدير العام تعيين استشاريين يزيد أجرهم عن 480 دولارا أمريكيا يوميا. أما تعيين المتقاعدين وأي شخص يزيد عمره عن 62 سنة ويتقاضى أكثر من 150 دولارا أمريكيا في اليوم (هناك جدول متحرك لأجور المتقاعدين من المنظمة) لا بد من أن يوافق عليه المدير العام. كما يحتاج اختيار جميع الموظفين المهنيين إلى موافقة نهائية مماثلة. وبالنزول إلى أسفل في سلسلة اتخاذ القرار يتضح انخفاض مستويات المساءلة والثقة من حقيقة أن كثيرا من الوثائق الإدارية تحتاج إلى عدد غير عادي من التوقعات في موكب تجهيزها. وعلى سبيل المثال يحتاج طلب الحصول على أجر إضافي إلى ستة توقيعات تزيد إلى سبعة على طلب السفر في المكتب الإقليمي، ثم تزيد إلى 15 توقيعاً على وسائل الاتفاقات. وترسل هذه الزيادة المفرطة في التوقيعات على مثل هذه الوثائق رسائل سلبية قوية إلى جميع أرجاء المنظمة تتعلق بالثقة والمسؤولية.

1238 - لا يقدم كتيب الدليل العملي بالمنظمة "أفضل الممارسات" في مجال تطوير قواعد المنظمة. وهذا النهج يقوم على تحرى البساطة عند تحديد الاستحقاقات ويتجنب عرقلة القواعد بعناصر إجرائية، وبالتالي يتيح المرونة عند تطبيق

<sup>292</sup> الخطاب الدوري الصادر عن مكتب التنسيق واللامركزية رقم 1/2007. خطوط توجيهية لتنفيذ السياسات الجديدة فيما يتعلق بتعيين موظفي الخدمات العامة.

القواعد. وقد علق الكثيرون من موظفي المنظمة، بما فيهم المدراء، على ذلك أثناء المقابلات الشخصية مع فريق التقييم، وفي بعض الأحيان كانت هناك إشارة على وجه التحديد إلى القواعد واللوائح القديمة والتي لم تعد صالحة في الوقت الحالي. ويقدم الإطار 8-1 بعض الأمثلة التي تؤيد ذلك.

### الإطار 8-1: أمثلة من أقسام المنظمة التي تعمل وفق كتيب الدليل العملي

- القسم 317 (الاستشاريون) هناك صفحتان كاملتان في الكتيب عن ترتيبات السفر الملائمة، بما في ذلك سبع بنود تغطي استحقاقات زيادة الوزن.
- القسم 425 (نقل الموتى) ويضم الكتيب ثلاث صفحات تتناول التفاصيل، وتغطي القرارات مع أنه موقف يحتاج إلى قدر كبير من المرونة، أمام تلك الظروف العصيبة. ويكفي ذكر مثال واحد. يوافق البند (هـ) "على نقل الجثمان في النعش بعربة نقل الموتى بطريق البر في حالة عدم توافر الناقلات العامة أو عدم إمكانية استخدامها (بما في ذلك تكاليف المعدات ورسوم الجسور)". وفي مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، على سبيل المقارنة، لا توجد سوى فقرة واحدة تتناول استحقاقات السفر الإضافية عند الوفاة مع رصد مبلغ مالي معقول لتغطية القرارات اللاحقة التي تتخذ بمرونة من جانب الموظف المختص.
- القسم 450 (السفر) يشمل تقديم صور لجميع النماذج المستخدمة في السفر.
- القسم 501 (طلب الحصول على معدات) يصل الملحق ألف إلى تحديد مستوى "حامل السترة" وغيرها من الأشياء التي تحتاجها جميع المستويات الوظيفية في مكاتبها.
- 119 (تفويض السلطة) — يشتمل الملحق دال على 71 صفحة لتفويضات السلطة، تغطي جميع الاحتمالات التي يمكن التفكير فيها، بدلا من أن تستند إلى مبدأ. وعلى سبيل المثال هناك أربع سلطات مختلفة لتحديد "مستوى الراتب عند التغيير إلى الدرجة الأقل" وهو أمر يجب أن يعتمد على قرار يستند إلى قاعدة ويحتاج إلى قدر قليل من ملكة التمييز. وفي حالة حدوث "مستوى من الإخفاق" في استخدام السلطة (مثل مدير شعبة) يلزم الأمر تحديد القرارات التي تحتاج إلى مستويات أعلى من الموافقة، ويمكن تفويض السلطة إلى المستوى الأدنى، إذا كان ذلك ملائما.
- 317 (الاستشاريون) الاتفاقات محددة بطريقة صارمة، بحيث لا يستطيع التعاقد غير الأفراد، على الرغم من حقيقة أنه في كثير من القضايا الضريبية، فإنه يحق للأفراد قانونا إدخال أنفسهم لأغراض ضريبية. وتحتاج عملية الموافقة على العقود مع الأفراد المندمجين إلى مستوى عالي من الموافقة، وليس قرار من الإدارة المختصة. وبالإضافة إلى ذلك تؤدي الصرامة في تحديد معدلات الأجور (يومية، شهرية، أو بالقطعة) إلى الحد من المرونة، ويمكن أن تؤدي إلى تحميل المنظمة بخسائر. وعلى سبيل المثال، فإنه من الممكن الحصول على استشاريين على أساس تقاضي الحد الأدنى من مبلغ جزافي أو من أجر ثابت أو بمزيج منهما إلا أن قواعد المنظمة لا تقبل هذه الاحتمالات.
- القسم 348 (مرافق الموظفين) وهو يغطي قضايا مثل اتجاه تدفق المرور في مباني مقر المنظمة، ومواعيد فتح بوابات دخول السيارات، وكيفية فتح حساب بالبنك، والمكان المحدد للوحة الإعلانات. في المنظمات الأخرى يتم تناول هذه الأمور في كتيبات/ أو دوريات غير رسمية.

1239 - تؤدي زيادة درجة المركزية في صنع القرار في المنظمة إلى زيادة التكاليف الإدارية وتنتقص من مناخ الثقة والمساءلة الفردية داخل المنظمة. وقد ظل عدم وجود التفويض الفعال للسلطة في المنظمة أحد الملاحظات الدائمة في

التقييمات الأخيرة التي أجرتها المنظمة<sup>293</sup>. كما يتضح هذا أيضا من الجدول الذي يقارن مسألة احتفاظ المدير العام بالسلطة في مجال الموارد البشرية بمنظمات أخرى (الجدول 4-8). ويتضح من هذا الجدول وجود انخفاض كبير في تفويض السلطة مقارنة بالمنظمات الأخرى النظيرة محل المقارنة. وهناك أمثلة إضافية أخرى توضح الانخفاضات الكبيرة في مستويات تفويض السلطة مقارنة بالمنظمات الأخرى:

- (أ) لا يستطيع مدير شعبة الموارد البشرية فصل أي موظف محلي دون موافقة المدير العام. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والذي يوجد به أكبر عدد من الموظفين المحليين في منظومة الأمم المتحدة، فتترك مثل هذه القرارات لمدير الموارد البشرية.
- (ب) هناك مهمة روتينية نسبيا للموارد البشرية في منظمات أخرى، وهي الموافقة على ترحيل أجازات سنوية أكثر من 60 يوما، وهذه المهمة ليست مفوضة لموظفي الموارد البشرية بالمنظمة، ولكنها تحتاج إلى موافقة تصل إلى مستوى المدير العام.
- (ج) ترسل نتائج عمليات تعيين وظائف الدرجة المهنية، إلى جانب التوصيات والوثائق المؤيدة إلى مكتب المدير العام لاتخاذ قرار. وفي عام 2005 لم يقدّم مكتب المدير العام باختيار أول قائمة قصيرة للمرشحين اشتملت على ستة حالات من بين 36 حالة أو بنسبة 17 في المائة. وفي 2006 انخفضت النسبة إلى 8 في المائة.
- (د) يتم تفويض سلطة التوقيع على رسائل الاتفاقات إلى مدراء الشعب حتى مبلغ 50 000 دولار أمريكي وإلى المديرين العامين المساعدين حتى مبلغ 200 000 دولار أمريكي على التوالي. ويرسل ما يزيد قيمته عن ذلك إلى مكتب المدير العام للموافقة.

#### الجدول 4-8: سلطات الموارد البشرية غير المفوضة بمستويات تقل عن المدير العام أو نائب المدير العام

صندوق النقد الدولي	منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	منظمة الصحة العالمية	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	منظمة الأغذية والزراعة	
3	3	1	4	2	وظائف
4	2	2	8	13	تعيين
2	3	4	2	4	إجراءات أخرى تتعلق بالموظفين
4	6	2	5	10	إنهاء الخدمة
2	4	3	4	3	تدابير تنظيمية
		2		5	استشاريون
3			2	7	أخرى

<sup>293</sup> على سبيل المثال، التقييم المستقل للامركزية (2004)، والتقييم الفوري لعمليات الطوارئ وإعادة التأهيل الذي أجرته المنظمة استجابة لإعصار المحيط الهندي وتسونامي (2007)، والتقييم متعدد الأطراف لحملة الجراد الصحراوي في 2003-2005 (2006). والاستعراض المستقل لبرنامج التعاون التقني.

## إدارة الموارد البشرية

1240 - يوجد هيكل تقليدي للوظيفة الأساسية للموارد البشرية في المنظمة. فهناك ثلاث شعب/مجموعات تتناول تطوير الموارد البشرية (التصنيف، والتوظيف، وإدارة الأداء والتدريب)، والنظم، التأمينات الاجتماعية (المرتبات، والمعاشات، والتأمين الصحي، وتكنولوجيا المعلومات) إلى جانب مجموعة صغيرة تعمل في قضايا السياسات/الشؤون القانونية. وبالإضافة إلى ذلك هناك فريق مؤقت للمشروعات يقوم بتطوير نظام جديد للموارد البشرية يستند إلى نظام أوراكل ويقدم أيضا تقاريره إلى مدير الموارد البشرية ومدير شعبة تكنولوجيا المعلومات. أما مجمع المساعدات المؤقتة في المنظمة (برنامج التعاون التقني) فكان حتى وقت قريب يدار بواسطة شعبة الموارد البشرية، ولكن إدارته أصبحت الآن مقسمة بين شعبة الموارد البشرية ومركز الخدمات المشتركة.

1241 - تقوم المنظمة بتنفيذ سياساتها في مجال الموارد البشرية في بيئة مشابهة لكثير من المنظمات الدولية الأخرى، بميزانيات محدودة، مع زيادة في استخدام العقود قصيرة الأجل، واعتماد كبير على نظم تكنولوجيا المعلومات. كما أنها تخضع لقرارات الجمعية العامة، ولجنة الخدمة المدنية الدولية، والقانون المستمد من السوابق لمحكمة منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالنظام الموحد للأمم المتحدة. وهذا يحد بشكل كبير من مرونة المنظمة في تطوير سياسات الموارد البشرية بما يمكنها من الاستجابة للاحتياجات سريعة التغير ولأوضاع السوق الخارجية..

1242 - يقدم الاستعراض الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل لمهام الموارد البشرية في المنطقة، صورة لشعبة موارد بشرية تضم عددا كبيرا من الموظفين الأكفاء المتفانين والذين توجد لديهم آراء تتعلق بإدخال التحسينات والذين يشعرون بالإحباط (أو هم أكثر شعورا بالإحباط) عن موظفي البرنامج بسبب النظم الحالية وتطبيقها. وقد ركز التقييم الخارجي المستقل على ستة مجالات رئيسية عند استعراض الموارد البشرية من حيث التوظيف والتعيين، وتقييم الأداء، والحوافز، وتفويض وظائف الموارد البشرية، وأساليب التعاقد، وخدمات الموظفين/والعلاقات مع العملاء.

### عمليات التوظيف والتعيين

1243 - يكاد يكون هناك اتفاق عام بين ممثلي الحكومات وموظفي المنظمة والمدراء على وصف عمليات التوظيف والتعيين بالمنظمة بأنها بطيئة ومعقدة وتتبع نظام المركزية بطريقة مبالغ فيها. ويظهر المدراء قدرا من التباطؤ عند الإقدام على إجراءات التوظيف وهو ما يُعزى أساسا إلى دعم الاطمئنان على أحوال الميزانية، ولكن حتى مع أخذ هذه الأمور في الاعتبار فإن العمليات التي تقوم بها المنظمة في هذا المجال بطيئة. وفي عام 2002<sup>294</sup> تقرر تحديد مدة قدرها 140 يوما كهدف متوسط من أجل استكمال عملية توظيف عادية ولكن، لم يلتزم بهذه المدة مطلقا.<sup>295</sup> ويشير آخر رقم متاح من شعبة الموارد البشرية إلى مدة قدرها 190 يوما تقريبا في المتوسط. وهناك أربع منظمات مقارنة (منظمة الأمم المتحدة

<sup>294</sup> الوثيقة FC 99/10، مايو/أيار 2002.

<sup>295</sup> توظيف الموظفين المهنيين، تقرير المراجعة رقم 2203 لسنة 2003.



للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة الصحة العالمية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) تتخذ خطوات أقل من المنظمة في مجال التوظيف، لاسيما في أعقاب استلام الطلبات. وخلافا لما يتبع في المنظمات المقارنة، يوافق مدير عام المنظمة على جميع التعيينات في الوظائف المهنية، وهذا يؤدي إلى إرجاء التفاوض بشأن الراتب لحين الموافقة على المرشح<sup>296</sup>. وبالإضافة إلى ذلك يتعين على الإدارات أن تعد قائمة، مع ذكر أسباب الرفض، بجميع المرشحين الذين تقدموا للوظيفة حتى لو كان واضحا أنهم غير مؤهلين. وفي كثير من الحالات يتم تسجيل فئات المتقدمين بطلبات وإدخال بياناتهم في النظام ويعاملون بهذه الطريقة، بما في ذلك إخطار استلامهم لرد مكتوب من المنظمة. وهذا عمل شاق دون أي قيمة مضافة. وفي منظمات أخرى عادة ما يرد في إعلان الوظائف الشاغرة أن المرشحين الذين سترد أسماؤهم في القائمة القصيرة هم الذين سيتم التعاقد معهم.

1244 - عادة ما يتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة في إنترنت أو إنترنت المنظمة أو كليهما، كما يتم الإعلان على المستوى الدولي عن قليل من الوظائف الشاغرة. وهذا الأسلوب ينقصه الاتساق، وبدأت المنظمة في الآونة الأخيرة فقط بالإعلان عن وظائف المستوى الأعلى. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن السياسات والممارسات المشتركة للأمم المتحدة تضمن أقصى درجات الشفافية والاستقلالية في التوظيف، بما في ذلك الاستعانة باستشاريين مستقلين للقيام بعمليات الفحص المرجعي لبيانات محددة وتفصيلية تتعلق بالكفاءة. وحدث في بعض حالات على الأقل في الآونة الأخيرة عند قيام إحدى الوكالات بتعيين وظائف بمستوى نائب المدير العام ومدير عام مساعد (مثل الصندوق الدولية للتنمية الزراعية) أن تم الاستعانة بفريق خارجي من الخبراء المستقلين لإجراء مقابلات مع المرشحين وتقديم التوصيات للرئيس التنفيذي. وقد أخذت المنظمة تمضي في هذا الاتجاه وذلك بالإعلان على وظائف المدير العام المساعد، إلا أنها تحتاج إلى النظر في الخطوات الأخرى وهو التحقق المنهجي المستقل من ملاءمة المرشحين أو القيام رسميا بالأخذ بالمستندات المؤيدة للكفاءة كأساس للاختيار.

1245 - قام التقييم الخارجي المستقل بوضع تصنيف عريض للكفاءات التي تم تقييمها بناء على بيان السيرة الذاتية لجميع موظفي المنظمة الحاليين وذلك من وظيفة مدير فما فوقها. وكانت النتائج لافتة للنظر بوجه خاص من حيث توافر الخبرة السابقة في الوظائف الإدارية إلى جانب مؤهلاتهم التقنية. بيد أنه يلزم ملاحظة أن اثنين فقط من الممثلين الإقليميين الحاليين هما اللذان توجد لديهما خبرة سابقة في المنظمة، واثنين فقط لديهما خبرة دولية كبيرة.

<sup>296</sup> ورد تعليق على ذلك أيضا في توظيف الموظفين المهنيين، تقرير المراجعة رقم 2203 لسنة 2003.

**الجدول 8-5: تصنيف كفاءة مدراء المنظمة الحاليين**

(من وظيفة مدير فما فوقها)

التوزيع		المعرفة بولاية المنظمة وسياقها العالمي			تخطيط وتنظيم وتسليم نتائج الجودة		الكفاءة التقنية	
الخبرة لدى المنظمة	خبرة سابقة مع وكالات إنمائية دولية أخرى	الخلفية الرئيسية	الخبرة السابقة في الوظائف الإدارية	المؤهلات للوظيفة	درجة الدكتوراه			
المقر الرئيسي، مساعداو المدير العام (9)	2 (22%)	5 حكومية (56%) 2 المنظمة (22%) 1 أكاديمية (11%) 1 محامي (11%)	9 (100%)	8 (89%)	2 (22%)			
المكاتب الإقليمية (4)	2 (50%)	4 حكومة(100%)	4 (100%)	4 (100%)	4 (100%)			
المدراء(27) (D2)	18 (67%)	8 حكومة(30%) 6 أكاديمية (22%) 5 المنظمة(19%) أخرى (29%)	24 (89%)	24 (89%)	14 (52%)			

1246 - ممثلو المنظمة هم الخط الأمامي للمنظمة، وقد أظهر فحص سيرتهم الذاتية نتائج أقل إثارة. وهذا ينطبق على وجه الخصوص على الخبرة الدولية السابقة والمعرفة بعمل المنظمة، وهما عنصران يعتبر التقييم الخارجي المستقل أن لهما أهمية كبيرة بالنسبة لهذه الوظائف، حيث تبين أن 35 في المائة من ممثلي المنظمة القطريين لا توجد لديهم خبرة خارج بلدانهم قبل العمل كممثلين للمنظمة، كما أن 69 في المائة منهم لديهم خبرة قليلة أو لا توجد لديهم خبرة سابقة ملموسة بعمل المنظمة. وهذا يدل على أنه لم يحدث غير قدر قليل من التغيير منذ تقييم اللامركزية في المنظمة في 2004، حيث أوضح ذلك التقييم أن "سنة وخمسين في المائة من ممثلي المنظمة القطريين لم يسبق لهم العمل بالمقر الرئيسي أو أي مكتب إقليمي وهو ما ينتقص من معرفتهم المباشرة بالمنظمة"<sup>297</sup>. وخلص تقييم اللامركزية إلى أنه من الضروري إيلاء أعلى أولوية للخبرة السابقة مع المنظمة عند تعيين ممثلي المنظمة القطريين، حيث أنه بدون هذه الخبرة، يكون عمل وفعالية الممثلين القطريين مقيدتين بدرجة كبيرة. وتؤكد نتائج التقييم الخارجي المستقل على هذا الاستنتاج بقوة.

1247 - كان هناك إدراك قوى ومستمر، أثناء المقابلات الشخصية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل مع موظفي المنظمة وعدد كبير من الممثلين الدائمين، بأن عملية تعيين ممثلي المنظمة تفتقر إلى الشفافية وتؤدي إلى تسييس التعيين. وفي عام 2003 أصدرت المنظمة إعلاناً عاماً عن شغل وظائف ممثلين قطريين على موقعها على الإنترنت وظل يعلن

عنها منذ يوليو/تموز 2004. بيد أن هذه الخطوات التي اتخذت في هذا الشأن لم تخفض الإدراك القوي بانعدام الشفافية بالنظر إلى الإجراءات التالية المتعلقة بالاختيار.

1248 - كما وجد تقييم اللامركزية أيضا "أن الإجراءات التي تتبعها المنظمة فيما يتعلق بتعيين ممثلي المنظمة القطريين لم تكن مفتوحة وتنافسية تماما. وهذا يجعل عمليات التوظيف والنقل غير متمشية مع معايير الاختيار على أساس الكفاءة...". وعندما تكون هذه الوظائف جزء من تطور الحياة الوظيفية التي يتم بموجبها نقل الموظفين التقنيين من المقر الرئيسي إلى المواقع الميدانية وبالعكس فإن عدم الإعلان عنها يدخل في نطاق الممارسات العادية تماما. وفي حالة المنظمة فإن التناوب هو أمر لا يدخل في السياسات كما لا يدخل في الممارسة. وعلى الرغم من أن النسبة المئوية قد طرأ عليها تعديل طفيف، بمرور الوقت، إلا أن النمط العام يوضح أن 30 وظيفة فقط من وظائف الممثلين القطريين يتم شغلها بموظفين من المنظمة. أما النسبة الباقية فيتم تعيينهم من أماكن أخرى. وهذا، إلى جانب الطبيعة غير الشفافة للعملية المتبعة، يساهم في توليد الانطباع بأن الوظائف يتم شغلها بواسطة "معينين سياسيين". وفي 2006-2007 تم شغل 17 وظيفة لممثلين قطريين منهم خمسة من موظفي المنظمة.

1249 - وليس المقصود بهذه الهواجس الإيحاء بوجود قصور في أداء الممثلين القطريين، على الرغم من أن الدلائل التي تم جمعها أثناء الزيارات القطرية للتقييم الخارجي المستقل تثير تساؤلات في هذا الشأن. حيث تشير إلى أن عملية التوظيف والتعيين لا تتبع أساليب ومعايير ثابتة وشفافة وتستند إلى الكفاءة. وليس هناك في عملية اختيار الممثلين القطريين ما يمكن مقارنته بالأسلوب القوي المستقل الذي يطبق الآن على اختيار المنسقين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويشير الاستعراض الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل إلى وجود بعض العوامل التوجيهية عند الاختيار لصالح المرشحين ذوي الخلفية السياسية. ومع أن أي عملية فعالة لا تأتي دائما بأفضل النتائج، إلا أنها تزيد من احتمالات مثل هذه النتيجة.

1250 - في 2005، اتخذت المنظمة أولى خطواتها نحو تحسين عملية التوظيف وذلك باتباع إطار الكفاءة بالنسبة للممثلين القطريين. إلا أن هذا الإطار يزداد اتساعه ولا يزال في بدايته، والمطلوب هو قدر كبير من الدقة عند الاختيار وإجراء تقييمات الأداء بصورة منتظمة في المستقبل. وهذا الإطار في أحسن حالاته دليل أولى غير مصقول يحتاج إلى أربع صلاحيات رئيسية هي: تمثيل المنظمة، وضمان وجود برنامج ميداني فعال، وتسهيل وتنسيق حالات الطوارئ، وإدارة المكتب القطري والأمن بفعالية. وهذا يحتاج إلى قدر كبير من التوسع، بما في ذلك توافر فئات إضافية مثل الخبرة الدولية، والمعرفة بالنظام الإنمائي الدولي، والمعرفة المتخصصة بالمنظمة ومنتجاتها وقدراتها، والكفاءة التقنية، والقدرة على وضع السياسات والاستراتيجيات، ووضع التدابير والقياسات التي تطبق على كل فئة، مع تحديد، كلما كان ملائما، الأوزان التي توضع لكل فئة.

1251 - وبإسهاب أكثر، هناك ضرورة لصياغة وإعلان سياسات واضحة وشفافة لتوظيف وتعيين ممثلي المنظمة القطريين. ويجب أن تشمل هذه السياسات العناصر الموجودة والناشئة لأفضل الممارسات في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الإعلان الدولي المفتوح، والفحص المستقل للطلبات، ووجود فريق من الخبراء يقومون بإجراء المقابلات الشخصية على أن يضم الفريق خبراء متخصصين خارجيين. وهذا الأسلوب باهظ التكلفة وربما يحتاج إلى بعض التعديلات، ومع ذلك فهناك السياسات الحالية التي يتبعها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن المنسقين المقيمين والتي يمكن أن تكون نموذجا مفيدا يحتذى به.

1252 - تحتاج عمليات التوظيف والتعيين أن تأخذ أيضا في الاعتبار الأهداف المتعلقة بالتمثيل القطري العادل بين الأعضاء والتوازن بين الجنسين. وقد كانت هاتان القضيتان موضع عدة تقارير داخلية للأجهزة الرئاسية<sup>298</sup>. وكانت مبادئ التمثيل القطري بين الأعضاء قد تم إرسائها أصلا في المنظمة أثناء الدورة السابعة والعشرين لمجلس المنظمة في 1957. واعتمد مؤتمر المنظمة في 2003 صيغة معدلة تستند إلى النظام الموحد للأمم المتحدة الذي كانت تنفذه أمانة منظمة الأمم المتحدة وعدة منظمات. وطبقا للمنهجية الجديدة يفرض نظام الترشيح توزيع 40 في المائة من الوظائف على أساس العضوية، و 5 في المائة على أساس عدد السكان في القطر، و 55 في المائة بالتناسب مع جدول الاشتراكات.

1253 - طرأ تحسن كبير على التوازن التمثيلي الجغرافي في المنظمة منذ 1994<sup>299</sup> وذلك نتيجة للجهود المتأنية التي بذلت بشأن التوظيف. بيد أن المكاسب الكبيرة التي تحققت، غالبا ما ترتب عليها تكاليف باهظة تتمثل في الوقت الذي تستغرقه عملية شغل الوظائف وما يستتبع ذلك من خسارة في الإنتاجية. والأكثر خطورة، هو أن هناك ما يدل على أن التركيز القوي على تمثيل كافة البلدان الأعضاء أدى إلى انخفاض الكفاءة. ويؤكد التقييم الخارجي المستقل على أهمية التوازن الإقليمي العادل، ولكنه يرى أيضا أن المبالغة في التأكيد على ضرورة التوظيف من كل البلدان (لاسيما الصغيرة) التي يوجد لديها أعداد محدودة من الكفاءات يمكن أن يكون أمرا ضارا.

1254 - ويتم إبلاغ الدول الأعضاء شهريا بالتقدم المحرز في التمثيل الجغرافي، أما التقدم المحرز في مجال التوازن بين الجنسين فيتم إبلاغه بصورة سنوية إلى لجنة المالية (ويرد فيما يلي المزيد من التحليل للتوازن بين الجنسين).

1255 - وإجمالاً، فإنه على الرغم من وجود ما يدل على أنه قد طرأ تحسن في الآونة الأخيرة، فإن سياسات وممارسات الموارد البشرية التي تتبعها المنظمة في مجال التوظيف والتعيين لا تزال بطيئة ومرهقة وباهظة التكاليف مقارنة بالمنظمات الأخرى محل المقارنة. وهي تعاني أيضا في بعض جوانبها من عدم توافر القدر الكافي من الشفافية. ويجب أن ينظر إلى الفترة التي تستغرقها عملية التعيين والتي تصل إلى 190 يوما في المتوسط، بل والهدف الذي لم يتحقق وهو 140 يوما الذي تم تحديده من قبل ولم يعد يعمل به الآن عمليا، على أنها أمر غير مقبول بالنسبة للمنظمة.

<sup>298</sup> في الآونة الأخيرة CL 127/6 للتمثيل الجغرافي و FC/115/15 للتوازن بين الجنسين.

<sup>299</sup> انظر على سبيل المثال CL 124/15، يونيو/حزيران 2003 وتقرير تنفيذ البرنامج 2004-2005، C 2007/8.

## تحقيق التوازن بين الجنسين

1256 - كما هو الحال في منظومة الأمم المتحدة ككل، يوجد بالمنظمة نسبة قليلة من النساء في وظائف الإدارة والدرجات المهنية العليا (انظر الجدول 8-6). وتوجد النساء بصورة أكبر في الوظائف الإدارية والمتصلة باللغات. وقد أحرزت الوكالات الأخرى التي يوجد مقرها في روما تقدماً أسرع من المنظمة في هذا المجال رغم أنه ينبغي مراعاة أنها كانت تتوسع في حين كانت المنظمة تنكمش. وعلى سبيل المثال زاد عدد النساء اللاتي يشغلن منصب نائب مدير قطري في برنامج الأغذية العالمي من أقل من 13 في المائة إلى 28 في المائة فيما بين 2003 إلى منتصف 2006، حيث بلغت نسبة النساء اللاتي تشغلن وظيفة نائب مدير قطري في برنامج الأغذية العالمي 40 في المائة في 2006.

الجدول 8-6: إحصاءات توظيف مقارنة (إناث-ذكور، يناير/كانون الثاني 2005)	
الوظيفة	Of which female in 2005 (%)
وظيفة مدير فما فوقها	12%
ف5/ف4	20%
ف3 - ف1	46%
الموظفون الفنيون القطريون	20%
الموظفون الفنيون المزمّلون	52%
الموظفون الفنيون في المقر الرئيسي	31%
الموظفون الفنيون في المكاتب	14%
موظفو الخدمات العامة في المقر الرئيسي	73%
الموظفون الخدمات العامة في المكاتب	55%

1257 - خلصت دراسة قامت بها الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية عن توظيف النساء في الوظائف المهنية أن التخصص التعليمي<sup>300</sup> لم يكن هو الحاجز الحقيقي. ووجدت الدراسة أن هناك عاملان رئيسيان يحكمان قرار النساء في التقدم إلى الوظيفة هما موقع المؤسسة ومدى جدية الصورة التي ترسمها مشروعات المؤسسات فيما يتعلق بالتوازن بين الجنسين. ومن حيث الموقع فمن غير المحتمل أن يكون المقر الرئيسي للمنظمة عاملاً مثبطاً (مثلها في ذلك مثل الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها). إلا أن الوظائف الميدانية هي التي يمكن أن تكون هي العائق الأكبر، على الرغم من أن برنامج الأغذية العالمي حقق زيادات في هذا الشأن مما يدل على أنه ليس بالحاجز الذي لا يمكن التغلب عليه. ويبدو أن الصورة العامة للمنظمة هي الأكثر أهمية والتي أحياناً ما تتأثر من جراء الانطباع الذي تعطيه قطاعات تقنية معينة (انظر أيضاً الباب السادس عن الثقافة). ويلعب ممثلو المنظمة القطريون دوراً حرجاً في تشكيل اتجاه المنظمة وصورتها حول العالم، وحتى أبريل/نيسان 2007، كان عدد النساء 20 في المائة فقط (انظر الجدول 8-7).

<sup>300</sup> Ladbury، زيادة عدد النساء من العالمات والفنيات اللاتي تم إلحاقهن بالجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية في 1993.

**الجدول 8-7: توزيع الممثلين القطريين بحسب الجنس<sup>301</sup>**

النسبة (النسبة المئوية) <sup>303</sup>	عدد النساء <sup>302</sup>	الممثلات القطرية - النساء
20	7	أفريقيا
18	3	آسيا والمحيط الهادي
17	3	أمريكا اللاتينية والكاريبي
11	1	الشرق الأدنى
50	1	أوروبا وآسيا الوسطى
20	16	المجموع

1258 - تعتقد كافة المصادر الرئيسية للمعلومات التي أتيح للتقييم الخارجي المستقل الاستماع إلى آرائهم أن المنظمة تحتاج إلى أن تكون إحدى المنظمات الجاذبة للنساء من أجل الحصول على وظائف مهنية والترقي داخليا، وهو أمر لم يتحقق بعد بصورة منهجية. وعلى الرغم من بعض الجهود التي تستحق الإشادة بها لضمان ترشيح المرأة لوظائف الإدارة العليا، إلا أن هناك تدابير أخرى لم تتخذ مثل وضع أهداف لكل إدارة من الإدارات وإدخال طائفة واسعة من السياسات تتعلق بترتيبات العمل المرنة. وقد تم إرجاء خطط عام 2004 في ضوء تجميد عمليات التوظيف. بيد أنه اتخذت بعض المبادرات في بعض الشعب للاستفادة بصورة أقوى من الفرص المتاحة بالفعل في السياسات الحالية وقواعد التوظيف بالمنظمة والتي تتيح إمكانية تحقيق توازن أفضل بين الموظفين (انظر الإطار أدناه).

**الإطار 8-2: مبادرة من إحدى شعب المنظمة لتحسين التوازن بين الجنسين**

أمام انخفاض مستويات التوظيف والقلق لأن 74 في المائة من الموظفين تركن الخدمة في 15 سنة، قام مركز الاستثمار بإجراء دراسة داخلية في 2005 تناولت التدابير الكفيلة بزيادة واستبقاء المرأة التي تعمل بالوظائف الفنية. وتبين أن المشكلة الرئيسية هي انعدام التوازن المرص بين العمل والحياة. ففي السنوات الخمس الماضية اختارت كل النساء اللاتي يرعين أطفالا صغارا أو يرغبن في الإنجاب أن يتركن مركز الاستثمار أو يتحولن إلى وظائف تنطوي على سفريات محدودة. وبحسب طبيعة العمل، فإن مركز الاستثمار هو أحد الوحدات التي يحتاج العمل بها إلى القيام بسفريات طويلة واتضح أن طول فترات السفر الإجمالية (ما يزيد عن 100 يوم سنويا)، ونوعية السفريات، وعدم القدرة على التنبؤ هي الأسباب الرئيسية للمشاكل. وفي أواخر 2005 اقترحت إدارة مركز الاستثمار "تشجيع بيئة تدعم توافر المرونة في العمل"، "وآلا (وهو الأهم) تضار احتمالات الحياة الوظيفية إذا اختار الموظفون إقامة توازن مناسب بين عملهم وحياتهم العائلية/الخاصة، بشرط أن تكون الترتيبات المتفق عليها مع رئيس الدائرة المعنية مناسبة وتتواءم مع متطلبات الشعبة وتتمشى مع قواعد المنظمة". وهذا يعنى تحديدا تقديم تعويض مقابل العمل أثناء عطلات نهاية الأسبوع طوال فترة السفر، مع مساعدة الموظفين في العثور على ترتيبات عمل مرنة بما في ذلك العمل عن طريق وسائل الاتصال، ووضع حد أقصى للعمل خارج روما قدره 90 يوما، ووضع خطط أفضل لمهام العمل.

<sup>301</sup> المصدر: إدارة تطبيق اللامركزية، تم التحديث حتى أبريل/نيسان 2007.

<sup>302</sup> تم احتساب الرقم على أساس الوظائف الفعلية فقد تم احتساب "التمثيل القطري للمنظمة" + مكتب التمثيل الإقليمي على أنه وحدة واحدة فقط. ولهذا السبب لم يكن هناك ازدواج عند الاعتماد.

<sup>303</sup> تم احتساب الحصة على أساس الوظائف المشغولة حاليا أي لم احتساب ممثلي المنظمة المؤقتين.

1259 - في عام 2005، كان معدل النساء في دورة تبدل الموظفين أقل من معدل الرجال، وهذا أمر إيجابي. وأسباب دورة تبدل الموظفين ليست معروفة بالكامل لأنه لا يجري تنفيذ سياسة إجراء المقابلات الشخصية عند ترك الخدمة. لذلك فقد اعتمد التقييم الخارجي المستقل على تجربة الموظفين والمديرين التي تم الإعراب عنها في إطار الاستقصاء والمقابلات الشخصية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل بأن أوضاع الجنسين، مع مقارنة هذه التجربة بالدروس المستفادة من المنظمات الأخرى وأفضل الممارسات الظاهرة.

1260 - أوضح المسح الجنساني والمقابلات الشخصية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل أن تحقيق التوازن بين العمل والحياة هو العامل الأساسي الذي ينظر إليه على نطاق واسع على أنه القادر على اجتذاب واستبقاء المرأة في العمل بالوظيفة المهنية. وهناك ترابط وثيق بين ترتيبات العمل الأكثر مرونة، وتوافر التسهيلات الأفضل بالنسبة لرعاية الأطفال، ووجود سياسات تتعلق بتطور الحياة الوظيفية، وهذه مسائل يزيد شعور المرأة بها (66 في المائة) عن الرجل (56 في المائة)، ويزيد شعور المهنيين بها (66 في المائة) عن موظفي الخدمات العامة (54 في المائة)، كما يزيد شعور موظفي المقر الرئيسي بها (69 في المائة) مقارنة بنسبة 51 في المائة، للوظائف الميدانية. وأظهر المسح أن نسبة 30 في المائة من التعليقات المكتوبة من الموظفين تناولت "السياسات الأسرية" (بما في ذلك زيادة فرص العمل لبعض الوقت، والإجازة بدون راتب، وتسهيلات رعاية الطفل).

1261 - ويعكس هذا تجربة برنامج الأغذية العالمي. فبصرف النظر عن ارتفاع معدل الطوارئ وانعدام الأمن في مواقع برنامج الأغذية العالمي (وهو ما لا ينطبق على المنظمة بنفس القدر)، تبين أن العامل الرئيسي المشترك الآخر لاستمرار اختلال التوازن بين الجنسين هو الالتزامات العالمية، مع إحساس أحد الأبوين العاملين، وخاصة الأمهات، بأن عليه الاختيار بين أطفاله ووظيفته.<sup>304</sup>

1262 - وبخلاف التوظيف، هناك أيضا الترقيات الداخلية والتي تعتبر وسيلة هامة لتحقيق التوازن بين الجنسين. ويظهر بوضوح من الشكليات 2-8 و 3-8 زيادة الترقيات بالنسبة للرجال في الوظائف العليا وزيادة الترقيات بالنسبة للمرأة في الدرجات المهنية المنخفضة<sup>305</sup> (وتوضح الأرقام) أيضا أنه لا توجد أي محاولة لتقويم هذا الوضع الجنساني المعكوس في وظائف الخدمات العامة. - لا يظهر الرسم البياني

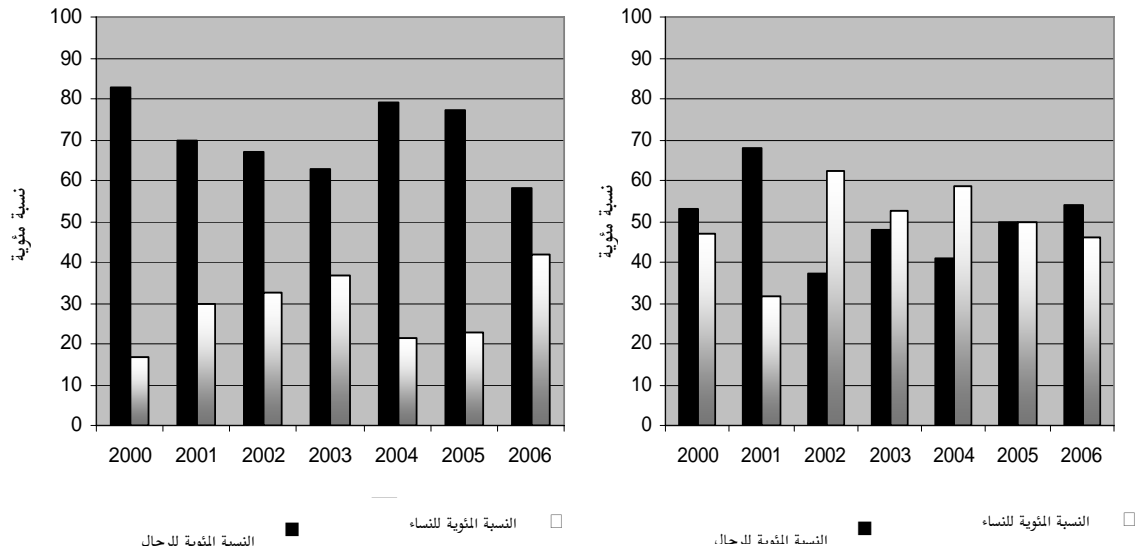
WFP. 2006. *Comprehensive Human Resources Review*

304

المصدر: شعبة إدارة الموارد البشرية، أبريل/نيسان 2007 "ترقيات الموظفين الدائمين وبعقود ثابتة (بما في ذلك المدراء والموظفين المهنيين، وموظفي الخدمات العامة، باستثناء موظفي المشروعات الميدانية)."

305

الشكل 8-2: الترقّيات بحسب نوع الجنس (ف1 - ف3 الترقّيات بحسب نوع الجنس (ف4 - ف5)



1263 - في معرض المقارنة، في منظومة الأمم المتحدة ككل، استحوذت النساء على 43 في المائة من الترقّيات في 2003-2004 و 38 في المائة في برنامج الأغذية العالمي، زادت إلى 45 في المائة في 2005. وتعزز هذه الحقائق ما يدركه 64 في المائة ممن أدلوا برؤوسهم أثناء المسح الجنساني الذي قام به التقييم الخارجي المستقل (68 في المائة بالمقر الرئيسي و 58 في المائة في المواقع الميدانية) وهو أن هناك تفضيل للرجال على النساء عند الترقّيات ويعزز هذا الرأي 79 في المائة من النساء اللاتي أدلين برؤوسهن أثناء المسح. غير أن أرقام شعبة الموارد البشرية في المنظمة توضح أن نسبة الموظفات اللاتي رقيّن إلى مستويات المديرين العامين المساعدين ومد 2 وف5 كانت إما مساوية أو أكبر من نسبة الموظفين الذكور الذين رفعوا إلى هذه الدرجات خلال الفترة من 1990 إلى 2006. وينطوي هذا على أن التحدي الأكبر يتمثل في توظيف النساء وفي الاحتفاظ بهن وإن كان بدرجة أقل.

1264 - في أعقاب بدء العمل في نموذج إدارة الموارد البشرية، في مارس/آذار 2007 قامت شعبة إدارة الموارد البشرية بتعيين استشاري طول الوقت لوضع خطة عمل جنسانية بشأن الموارد البشرية. ومن المقرر أن تشمل الخطة تتبع التوظيف والترقيات. والهدف الأول هو عرض الخطة للاعتماد في الربع الأخير من عام 2007. ويرى التقييم الخارجي المستقل أنها خطوة مشجعة.

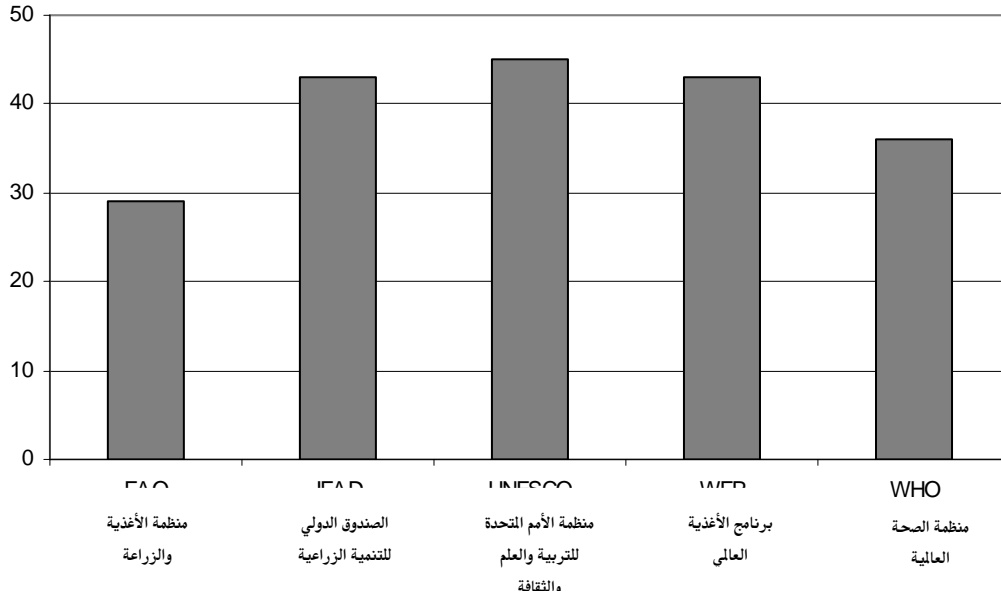
1265 - ومع أخذ كل شيء في الاعتبار، يتضح أن صورة التوازن الجنساني بالمنظمة على المستويات الفنية والإدارية العليا مخيبة للآمال رغم أن انكماش المنظمة قد عرقل جهودها في هذا الصدد. ففي عام 2004 جاء ترتيب المنظمة 21 من بين 28 وكالة في مجال تحقيق التوازن الجنساني بين الموظفين المهنيين<sup>306</sup> وهذا يعتبر تحسناً متواضعاً حيث جاء ترتيبها رقم 25 في 1996. وفي 2005 ظلت المنظمة متراجعة عن الوكالات الرئيسية محل المقارنة من جانب التقييم

<sup>306</sup> شبكة الموارد البشرية التابعة لمجلس المدراء التنفيذيين بمنظومة الأمم المتحدة (2004).



الخارجي المستقل بما في ذلك الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها، والتي وضعت هي الأخرى أهدافاً جنسانية أكثر جرأة من أهداف المنظمة (انظر الشكل 8-3<sup>307</sup>). ويخفى ذلك التراجع في أداء المنظمة في مجال تحقيق التوازن الجنساني بين الموظفين المهنيين حقيقة أن الأرقام المتعلقة بموظفي الخدمات العامة تكاد تظهر توازناً، بل انحيازاً نحو المرأة، ويظهر ذلك بوضوح شديد في المقر الرئيسي (73 في المائة للمرأة، مقارنة بنسبة 59 في المائة في مكاتب أخرى).

### الشكل 8-3: مقارنة النسبة المئوية للوظائف المهنية التي تشغلها النساء في 2005



1266 - هناك من الدلائل ما يشير إلى أن تحسين التمثيل القطري بين الأعضاء يحظى بأولوية أعلى من التكافؤ بين الجنسين وفي السنوات الأخيرة كانت هناك استراتيجية استباقية استهدفت البلدان ناقصة التمثيل<sup>308</sup> حيث طرأت زيادة بنسبة أربعة أضعاف في الطلبات المقدمة لشغل الوظائف المهنية من جانب بلدان ناقصة التمثيل فيما بين 2005 و 2006. وعلى النقيض من ذلك، زادت الطلبات المقدمة من النساء لشغل الوظائف المهنية بنسبة 3 في المائة فقط حيث لا توجد استراتيجية استباقية للتوظيف، لذلك ظلت النسبة منخفضة عند 28 في المائة.

### أساليب التعاقد: الحوافز والقيود

1267 - إن حالة عدم التيقن التي تحيط بالأوضاع المالية للمنظمة والمطالب الجديدة والمتغيرة التي تواجهها، تستوجب أن تكون المنظمة سريعة الحركة، ومرنة، وقادرة على التكيف، مع الالتزام في ذات الوقت بمهمتها والتأكيد على صلاحياتها الأساسية. ويلزم أن تكون إدارة الموارد البشرية بالمنظمة جزءاً لا يتجزأ من ذلك. إلا أن تحقيق ذلك يستلزم تطوير قدرات استراتيجية لديها الرؤية كي تساعد في ربط المنظمة بأفضل المجموعات الدولية المتاحة من الاختصاصيين

<sup>307</sup> إحصاءات العاملين 29 CEB/2005/HLCM، سبتمبر/أيلول 2005.

<sup>308</sup> شعبة إدارة الموارد البشرية "حجم التوظيف المهني وتنوعه 2005".

الموهوبين. ومن الضروري أن تقوم المنظمة بتطوير الاتفاقات التعاقدية اللازمة بما يتيح إمكانية النفاذ الكفء والفعال إلى هذه المجموعات وبطريقة تساهم في إدماج المنظمة في شبكة معارف واسعة.

1268 - تدرك الإدارة العليا للمنظمة هذا الأمر إدراكا تاما وقد بدأت في بحث الأساليب البديلة التي تساعد على زيادة المرونة في التوظيف استجابة للتغيرات في متطلبات الكفاءة التقنية والأوضاع الجغرافية. وتتمشى عملية بحث هذه الأساليب، على الرغم من أنها لا تزال في مراحلها الأولية، تماما مع المقترحات الواردة في تقارير وحدة التفتيش المشترك الصادرة في 2004<sup>309</sup> المتعلقة بالتنفيذ الفعال للإدارة القائمة على النتائج، كما وردت أيضا في تقرير الأمين العام تحت عنوان "الاستثمار في الأمم المتحدة"<sup>310</sup>. ويشمل الاقتراح ما يلي:

- (أ) التحرك صوب الاستفادة من العقود الاختيارية (وهي عبارة عن ترتيبات تعاقدية لخدمات الاستشاريين، يتم بموجبها التفاوض مسبقا على الأجر ويتفق عليه كما تنص على الحد الأدنى من أيام العمل سنويا).
- (ب) وضع سياسات جديدة تحدد نسبة الموظفين الذين لا تنطبق عليهم الترتيبات التعاقدية غير المحددة أو المستمرة.
- (ج) تحديد الميزانية اللازمة للتغيرات في الموظفين، لضمان توافر المهارات الأساسية، ولربط الكفاءات بأولويات البرنامج، والتصدي للقصور المستمر في الأداء.

1269 - يطالب التقييم الخارجي المستقل بقوة بإجراء تحليل شامل لهذه المقترحات، بما في ذلك إجراء بحث دقيق لتكاليفها وفوائدها. وإذا ما رغبت المنظمة في تحقيق استفادة كبيرة من العقود الاختيارية - وهي تحقق فوائد كبيرة - فإن الحاجة إلى الاستمرارية والذاكرة المؤسسية تستوجب إقامة توازن حصيل بين موظفي العقود قصيرة المدة والموظفين الدائمين أو المستمرين. ومن شأن هذا النهج أن يخفف من غضب الأعضاء إزاء بطة المنظمة وثقلها في الاستجابة وتسليم الأداء. وإذا ما صاحب ذلك وضع ترتيبات مالية جديدة تتيح المرونة أمام حدوث تعديلات وظيفية، ووضع آلية تربط المنظمة منهجيا بشبكات المعارف الأوسع، فستكون المنظمة في وضع أفضل يمكنها من العمل استنادا إلى استراتيجية وبدائل استراتيجية جديدة، وتحديد اتجاهات جديدة تستجيب للحقائق الجديدة ولطالب الأعضاء.

1270 - لا بد لأي سياسات جديدة أن تأخذ في الاعتبار اطار السياسات الذي وضعته لجنة الخدمة المدنية الدولية والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية إلى جانب الممارسات المحلية. كما ينبغي الحصول على المشورة القانونية لإيضاح مدى قدرة المنظمة على عرض أنواع جديدة من العقود مثل العقود التي تحدد الفترة الزمنية التي تحتاجها الخدمة.

<sup>309</sup> ورد موجز للتقارير الثلاثة في مطبوع نظرة عامة على سلسلة التقارير المتعلقة بإدارة النتائج في منظومة الأمم المتحدة JIU/Rep/2004/5.

<sup>310</sup> الاستثمار في الأمم المتحدة من أجل إقامة منظمة أقوى على المستوى العالمي، تقرير للأمين العام، مارس/آذار 2006.

1271 - ظل حجم المنظمة يتناقص باستمرار طوال السنوات الستة عشرة الماضية. فمنذ عام 1990 بلغ مستوى الانخفاض السنوي في عدد الموظفين (ميزانية البرنامج العادي) 1.6 في المائة، وبلغ مجموع الانخفاض خلال الفترة 25 في المائة. وأنفقت المنظمة 35 مليون دولار أمريكي منذ عام 1998 في بنود إعادة توزيع العاملين وانتهاء الخدمة<sup>311</sup>. وانخفض عدد الوظائف الممولة من أنشطة خارج الميزانية بنسبة 67 في المائة فيما بين 1990 و 2006، وهو تخفيض يبلغ معدله 4 في المائة سنوياً. وكما هو موضح في الجدول 8-8 على سبيل المثال تم إلغاء 120 وظيفة من الوظائف المثقلة بالأعباء كل فترة مالية وعلى امتداد الفترات المالية الأربعة الماضية في سياق تناقص حجم المنظمة وإن كان أقل من نصف هذه الوظائف قد تم إلغاؤه من خلال ترتيبات متفق عليها (تفاوضية) لإنهاء الخدمة. وبالإضافة إلى ذلك، انخفضت عمليات إنهاء الخدمة بالتراضي تدريجياً طوال الفترات المالية الأربعة السابقة إلى 21 في المائة فقط في 2006-2007. وهذا يعطى دلالة قوية بأن الحوافز الواردة في الصيغة المعيارية لتعويضات<sup>312</sup> إنهاء الخدمة لم تكن كافية، وقد حصل التقييم الخارجي المستقل على ما يؤكد ذلك أثناء المقابلات الشخصية التي أجريت مع الموظفين المهنيين. ويوصى فريق التقييم بإجراء استعراض دقيق للصيغة وإدخال التعديلات اللازمة عليها<sup>313</sup>.

الجدول 8-8: سرد تاريخي لتكاليف إنهاء الخدمة بالتراضي وإعادة توزيع الموظفين					
الوصف	99-1998	01-2000	05-2004	07-2006	
إلغاء وظائف الخدمات العامة المشغولة	141	88		87	
إلغاء الوظائف المهنية المشغولة	9	21		67	
مجموع التزامات الوظائف المشغولة	150	109	65	154	120
إنهاء خدمة وظائف الخدمات العامة بالتراضي	115	49	14	30	52
إنهاء خدمة الوظائف المهنية بالتراضي	6	9	1	2	5
مجموع حالات إنهاء الخدمة	121	58	15	32	57
تكاليف إعادة توزيع الموظفين (بآلاف الدولارات الأمريكية)	3 600	5 100	2 700	9 900	5 325
تكاليف عمليات إنهاء الخدمة بالتراضي	6 800	3 300	1 100	2 500	3 425
مجموع التكاليف	10 400	8 400	3 800	12 400	8 750
النسبة المئوية للحالات التي تم حسمها في نطاق عمليات إنهاء الخدمة بالتراضي	81%	53%	23%	21%	47%
متوسط تكلفة حالات إنهاء الخدمة بالتراضي (بآلاف الدولارات الأمريكية)	56	57	73	78	61
متوسط التكلفة لكل وظيفة من الوظائف المشغولة	69	77	52	81	73

ملاحظة: لا تدخل عمليات إلغاء وظائف الخدمات العامة المشغولة في ممثليات المنظمة في هذه الأرقام

المصدر: 1999-1998، FC 90/5، 2001-2000، FC 99/2، و 2004-2005، FC 113/2، وتقديرات المنظمة، 2006-2007.

<sup>311</sup> أبلغت إدارة المنظمة التقييم الخارجي المستقل أن معظم هذه الإجراءات قد تم إدارتها استباقياً وتم ربطها بطريقة برنامجية. وعلى الرغم من أننا لم نكن في وضع يسمح بالتحقق من ذلك، إلا أننا نثق في صحتها.

<sup>312</sup> طبقاً لما ورد في لوائح الموظفين 1-15-301 و 2-15-301.

<sup>313</sup> يتوقع أمين عام الأمم المتحدة أن تبلغ تكاليف إنهاء الخدمة نحو 100 000 دولار أمريكي لكل موظف (الفقرة 92) في إطار مبادرة الاستثمار في الأمم المتحدة. ولكن يجب بحث ذلك في ضوء الممارسات في منظمات أخرى، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية.

1272- يوجد لدى المنظمة (لاسيما بالمقر الرئيسي) عدد مُحير من أساليب التعاقد المختلفة المستخدمة للحصول على خدمات الموظفين. وفي عام 2001 كان للمراجع الخارجي تعليق على هذه الحقيقة<sup>314</sup>. وبصرف النظر عن إدماج بعض أنواع العقود في شكل عام بشروط فرعية مختلفة، لم يحدث تغيير يذكر في غضون ذلك. ومعظم هذه الأساليب عبارة 'عن تغييرات شكلية لنفس الموضوع' وليست أنواع محددة من العقود، لذلك تظل هناك حاجة إلى الترشيح. وفي حين يتعين أن توضح العقود أنواع الخدمات المقدمة، فإن غيبة أي درجة معقولة من التساوق في أساليب التعاقد تؤدي إلى تحمل إدارة العقود بالمنظمة بتكاليف باهظة للغاية. وطبقا لما أشار إليه المراجع الخارجي فإن هذا الوضع يجعل من الصعب تحديد عدد الموظفين المساعدين الذين يتم التعاقد معهم ومدة هذا التعاقد، وهو ما ينشئ التزاما محتملا غير معروف على المنظمة.

1273- إذا أرادت المنظمة الحصول على خدمات مهنيين على مستوى عالي كاستشاريين، فإنها تحتاج إلى تقديم مزايا منافسة سوقيا. وقد أوضح مسح سوقي أجرى مؤخرا لأجور الاستشاريين واشترك فيه مع التقييم الخارجي المستقل إحدى المؤسسات المالية الرائدة أن الاستشاريين في العلوم الزراعية يحصلون على رواتب وسطية تزيد عن الحدود القصوى البالغة 380 دولارا أمريكيا (وهو ما يمكن التصريح به من مدير -2) و 480 دولارا أمريكيا (وهو ما يمكن التصريح به من المدير العام المساعد). ومما يزيد هذا الأمر تعقيدا تلك المتطلبات المتعلقة ببرنامج التعاون التقني فيما بين البلدان النامية التي قد تسمح أحيانا بالاستعانة باستشاريين رفيعي المستوى بسعر مخفض، وإن كانت تتسم عادة بعدم المرونة، وتفترض بطريق الخطأ أن الاستشاريين من البلدان النامية ومن نفس المستوى يمكن أن يعملوا برواتب تقل عن رواتب نظرائهم في البلدان المتقدمة ولقد تأكد للتقييم الخارجي المستقل أثناء الزيارات القطرية أن المنظمة تدفع للاستشاريين القطريين رواتب تقل عما تدفعه الوكالات الأخرى وبذلك تصبح رواتبها غير منافسة.

1274- ومن الموضوعات التي تكرر ذكرها من جانب مدراء برامج المنظمة (أثناء المقابلات الشخصية مع التقييم الخارجي المستقل) ما يلي: (1) إنهم يواجهون صعوبات جسيمة في تحديد أفضل وأنسب الاستشاريين المهوبين (لا تقدم سجلات المنظمة هذه المعلومات بسهولة)؛ (2) أن دفع رواتب تقل عن أسعار السوق هو أمر يشكل صعوبات خطيرة ولا ينطوي على أي مزايا للمنظمة؛ (3) أن الاستثناء من الحدود القصوى يحتاج إلى موافقة المدير العام فضلا عن أن هذه الاستثناءات عمل مرهق، ويستغرق الكثير من الوقت كما أن نتائجه غير مؤكدة، وحسبما ذكر أحد المدراء فهو أمر يسبب "حرجا مهنيا".

1275- ويشكو المديرون أيضا من الحدود "المصطنعة" التي تفرض على أنواع معينة من العقود التي تسفر عن مشكلات تتعلق بجودة منتجات المنظمة. وقد أنشئت بعض الحدود حتى لا يستطيع العاملون في المنظمة بعقود قصيرة الأجل "النفاز" إلى علاقات طويلة الأجل معها، فيحصلوا بذلك على حقوق عن طريق الخطأ. وترجع بعض الحدود الأخرى إلى إعداد مجموعة من القواعد بشأن اتفاقات الخدمات الشخصية وهي قواعد ليست لها المرونة الكافية التي تقتضيها ممارسات العمل العصرية. فهي، على سبيل المثال، لا تتلاءم بسهولة مع أوضاع العمل غير المتفرغ، وفي أكتوبر/تشرين

<sup>314</sup> تقرير المراجع الخارجي للفترة 1998-1999، الفقرة 113 من الوثيقة CL 2001/5.

الأول 2006، كان من اللازم إنهاء خدمة عدد كبير من الموظفين حيث إن عقودهم جميعا بلغت حد السنوات الأربع الذي يرد على العاملين بموجب اتفاقات الخدمات الشخصية. ويعمل الخبراء الاستشاريون وغيرهم من الموظفين العاملين للمدد القصيرة أو المتوسطة الأجل، والذين تربطهم بالمنظمة في كثير من الأحيان علاقات عمل متشابهة، بعقود توجد بينها فروق مصنعة. ولو كانت الأجور السائدة في السوق هي التي تدفع، لما كانت هناك حاجة إليها. فهي تشمل خبراء استشاريين يعتبرون متقدمين داخليين للوظائف، كما أنها لا تنطوي على مستويات مختلفة من الفحوص الطبية والتغطية الصحية. ويمكن القول، من الناحية العملية، إن من الأفضل للمصالح المالية للمنظمة أن تستخدم عقود الخبرة الاستشارية، وليس عقود اتفاقات الخدمات الشخصية، لأنها تدخل في نطاق اتفاقية الامتيازات والحصانات. وهذا يمكن من التعاقد معهم على أساس دفع صافي المرتب. ومن أن تصدر لهم جوازات مرور الأمم المتحدة للسفر في مهام رسمية.

الجدول 8-9: عرض تاريخي لحركة الرواتب التي تدفع للموظفين والاستشاريين <sup>315</sup>			
السنة	الراتب الأساسي	الراتب الأساسي	متوسط الأجر الشهري
	ف-1 درجة 1 ويعول	مد-1 درجة 1 ويعول	للاستشاريين من المستوى ج
نسبة التغيير (في 2005 عن 1981)	128	133	68

1276 - أصبح المتقاعدون<sup>316</sup> في المنظمة يمثلون في السنوات الأخيرة نسبة كبيرة<sup>317</sup> من الاستشاريين الذين تستعين بهم المنظمة. وكانت الجمعية العامة للأمم المتحدة قد حددت، منذ بعض الوقت، من قدرة متقاعدي الأمم المتحدة على العمل بعد التقاعد. وفي بعض المنظمات يتمثل هذا القيد في فترة زمنية، وفي أخرى يمثل قيودا ماليا، وفي أخرى يمثل كلاهما. أما المنظمة فتفرض القيود الزمنية والمالية معا. ومما لاشك فيه أن كثيرا من المتقاعدين يستطيعون تقديم قدر كبير من الخدمات الجلييلة للمنظمة. وعلى الجانب الآخر، علق كثيرون ممن أجريت معهم مقابلات شخصية (موظفون من المنظمة ومن منظمات دولية أخرى، وحكومات متلقية، سواء في المقر الرئيسي أو أثناء الزيارات الميدانية للتقييم الخارجي المستقل) على ما اعتبروه "إفراطا" في الاستعانة بالمتقاعدين، ومشاكل الجودة و"إعادة تدوير الطرق والأفكار القديمة" للمتقاعدين في صورة عقود طويلة الأجل مما "يسد الطريق" أمام الوظائف التي يمكن شغلها أو استخدامها في مجال الترقية بالداخل. ويرون أيضا أن زيادة الاعتماد على المتقاعدين كاستشاريين لا يشجع الموظفين الذين هم في سبيلهم إلى التقاعد على نقل المعارف المؤسسية.

<sup>315</sup> بيانات الرواتب مأخوذة من جداول رواتب الأمم المتحدة/منظمة الأغذية والزراعة المنشورة، 1981 وأخذت أجور الاستشاريين من المذكرات الدورية الصادرة عن وحدة السياسات والإجراءات بالمنظمة بتاريخ 9 يناير/كانون الثاني 1981.

<sup>316</sup> توضح بيانات 2006 أنه تم إبرام 217 عقدا للمتقاعدين مقابل 500 للاستشاريين العموميين. ومن الصعب الوصول إلى أرقام محددة للمتقاعدين الذين يستعان بهم، حيث توضح المنظمة أيضا أنه بلغ عدد المشاركين في دعم البرنامج والدعم الإداري 1679 من بينهم 225 من المتقاعدين.

<sup>317</sup> ICSC/R207، (الجزء الأول)، الفقرة 37.

1277 - ولا تطبق القيود التي تضعها المنظمة على متقاعديها فقط ولكن على أي استشاري يتجاوز عمره 62 عاما وأي متقاعد من أي منظمة أخرى بغرض النظر عن العمر. والوضع المالي للمنظمة يملئ عليها التماس الخدمات بأقل تكلفة ممكنة. ومع ذلك تؤكد المعلومات المرتجعة، ولاسيما من الموظفين التقنيين بالمنظمة أن المشاكل الناشئة عن الترتيبات الحالية هي مشاكل خطيرة وتستوجب اتخاذ إجراءات تصحيحية. ومن الضروري أن يحصل الموظفون السابقون على أجور استنادا إلى أسعار السوق واستنادا إلى قدرتهم على المنافسة في السوق المفتوحة. وهذا يحتاج إلى مدراء يستطيعون إصدار حكم دقيق على مدى أهمية الاستعانة بهم مقارنة بمستوى خبرتهم وتكلفة الاستشاريين الآخرين. كما أن هذا يوفر الوقت الذي ينقضي في البحث عن بدلاء. ومن الضروري التنفيذ الصارم لشرط انقضاء ستة أشهر من تاريخ بداية التقاعد قبل إعادة توظيف المتقاعدين بأي صفة. والغرض من التمسك بهذه الفجوة بين التقاعد وإعادة التشغيل هي التأكد من أن التوظيف أو الترقيات الداخلية للموظفين هي الطريقة الأساسية لشغل الوظائف كما أنها تساعد على نقل المعارف بطريقة أفضل في نهاية الخدمة.

#### تقييم الأداء

1278 - هناك عنصر أساسي في الإدارة الفعالة للموارد البشرية وهو نظام التقييم السليم للأداء الذي يحدد أهداف الأداء، ويقدم معلومات مرتجعة عن هذه الأهداف، ويشجع على التميز ويسلم به، ويتيح أساسا للمكافأة، وعند اللزوم لتوجيه النقد. وفي 1983 ذكرت لجنة الخدمة المدنية الدولية "أن المنظمة واجهت قدرا كبيرا من الإحباط في محاولاتها وضع برنامج مقبول وفعال لتقييم الأداء"<sup>318</sup>. وفي 2001 وجد المراجع الخارجي أن نظام التقييم "غير متكامل وغير مترابط" وأن جدواه مشكوك فيها فضلا عن انخفاض مصداقيته.<sup>319</sup> ولا يوجد تقييم أداء لنسبة كبيرة من موظفي الخدمات العامة (24 في المائة). ويطبق النظام الحالي أساسا على الموظفين المهنيين والعاملين بعقود قصيرة الأجل، ويستخدم أساسا بغرض تمديد عقود الموظفين ولا يقدم أي مؤشرات واضحة عن الأهداف المطلوب تحقيقها بواسطة الموظفين. ويستخدم هذا النظام بصورة متقطعة حيث أنه لا ينفذ بطريقة منهجية، كما أن جميع مدراء الشعب وما فوقهم لا يخضعون لأي شكل من أشكال تقييم الأداء.

1279 - أعدت المنظمة مقترحات تتعلق بنظام جديد لإدارة الأداء. وإذا ما تم تنفيذه بشكل متسق في جميع أرجاء المنظمة فيعتقد التقييم الخارجي المستقل بأنه سيساهم بصورة ملموسة في تحسين إدارة الموارد البشرية. وفي واقع الأمر، فإن التقييم الخارجي المستقل يوصى بضرورة التنفيذ الكامل والفوري لهذا النظام، وليس على أساس تجريبي، كما هو مقترح الآن. ويؤكد التقييم الخارجي المستقل، تحديدا، على الدورة السنوية الإلزامية مع ضرورة تركيزها على تطوير أداء الموظفين، بما في ذلك كبار الموظفين. وتمشيا مع أفضل الممارسات وإيضاحا للالتزام الصادر من الأجهزة الرئاسية والإدارة، يجب على هذا النظام أن يشمل المدير العام. ويجرى العمل بالفعل بمثل هذا النظام في منظمات أخرى مثل الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا. أما أهداف الأداء فتوضع سنويا فيما بين المدير التنفيذي والمجلس

<sup>318</sup> تقرير المراجع الخارجي للفترة 1998-1999، الوثيقة CL 2001/5، الفقرات 131-134.

<sup>319</sup> نظام إدارة الأداء، إطار مفاهيمي - دائرة تنمية الموارد البشرية 2006.

وتوضع على موقع المنظمة على الإنترنت. وتستخدم هذه الأهداف المؤسسية بعد ذلك في توضيح وتوجيه الأهداف الفردية لأداء الإدارة العليا نزولا إلى ما دون ذلك من المستويات. وهذا يؤدي إلى وجود ترابط مؤسسي للأهداف ويخلق إدراكا قويا بكيفية مساهمة الأجزاء المكونة على كافة المستويات في نجاح الكيان بأكمله.

#### تنمية قدرات الموظفين: التدريب، والحوافز، والتناوب

1280 - حتى منتصف التسعينيات، كان دعم الميزانية المقدم من أجل تدريب الموظفين وتنمية قدراتهم يقل كثيرا عنه في منظمات الأمم المتحدة الأخرى. وبمبادرة من المدير العام، تضاعفت قيمة الميزانية المخصصة لتنمية قدرات الموظفين خمس مرات من 25- في المائة إلى 1.35 في المائة من تكاليف الموظفين. ومع ذلك تظل هذه النسبة المئوية متواضعة للغاية بالنسبة لمؤسسة تستند إلى المعارف. وهناك اختلاف واسع بين التطبيق العملي وأرقام الميزانية، فهناك بعض المؤسسات الدولية كثيفة المعارف مثل صندوق النقد الدولي تخصص مبالغ كبيرة لهذا الغرض (تزيد عن 5 في المائة)، لذلك تظل المنظمة دون المتوسط عند مقارنة ميزانيات التدريب لدى منظمات الأمم المتحدة محل المقارنة. ولا يتم مراجعة أو تحديد الميزانية الإجمالية لتنمية قدرات الموظفين أو تدريبهم التي تمّول بنسبة 60 في المائة من موارد الإدارات و40 في المائة من الموارد المركزية بناء على أهداف استراتيجية متفق عليها. وفي الفترة 2006-2007 تم توجيه نصف مجموع التدريب تقريبا نحو تلبية الاحتياجات التقنية. ومن الرصيد تم حجز 31 في المائة للتدريب الداخلي حيث حصل 81 في المائة من عدد الموظفين المشاركين على التدريب في مجال الكمبيوتر واللغات. ونظرا لأن رواتب الموظفين المحليين منخفضة عند احتسابها بالدولار الأمريكي، تأتي مخصصات التدريب للمكاتب الإقليمية والقطرية منخفضة للغاية مقارنة بإدارات المقر الرئيسي. واستنادا إلى المسح الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل، يعتقد 59 في المائة فقط من موظفي المقر الرئيسي و51 في المائة من الموظفين الميدانيين أن المنظمة تقدم مستوى مناسب من التدريب أما الموظفون القطريون فيشعرون بالحد القليل من الرضا. وتؤكد مجموعة التقييم الخارجي المستقل واستعراضات تكنولوجيا المعلومات الحاجة إلى إتاحة التدريب في المجالات ذات الصلة بالوظيفة. وهذا يشير إلى وجود نهج استراتيجي مدروس بعناية يمكن أن يعود بالفائدة على المنظمة. أما التركيز الحالي على التدريب على الحاسب الآلي واللغة فيمكن أن يكون مدفوعا بالقصور الذاتي وليس بالحاجة إلى تحسين كفاءات الموظفين وتنمية قدرات العاملين. ويقترح إجراء استعراض لهذا المجال.

1281 - طالب التقييم المستقل للامركزية بضرورة التناوب بين الموظفين التقنيين<sup>320</sup> كوسيلة لضمان الترابط الفعال بين المقر الرئيسي والمواقع الميدانية وتحفيز تنمية مهارات الموظفين. ويعزز المسح الذي أجراه موظفو التقييم الخارجي المستقل هذه التوصية بشدة؛ حيث يعتقد 72 في المائة من كبار الموظفين التقنيين أن عدم وجود التناوب يمثل عقبة أمام العمل الفعال. وعلى الرغم من أن الإدارة رفضت هذه التوصية وقت إجراء تقييم اللامركزية، إلا أن التقييم الخارجي المستقل يوصي بإعادة بحث هذا الموضوع. إذ لا توجد سياسات للمنظمة في مجال التناوب (سواء من قطر إلى قطر أو داخل وظيفة محددة) كما أن الممثلين القطريين لا يتم تناوبهم من خلال المقر الرئيسي كمسألة تتعلق بالسياسات أو حتى

كممارسة عامة. وعلى النقيض من ذلك تشترط منظمة اليونسكو وجود خدمة ميدانية ناجحة كمعيار للترقية، وبخاصة بالنسبة للوظائف ف-5. وقد وافقت إدارة المنظمة على أن يتم أخذ الخبرة الميدانية والإقليمية في الاعتبار عند الاختيار للوظائف العليا. والخطوة التالية المنطقية في نظر التقييم الخارجي المستقل هي وضع معايير التوظيف وتنمية قدرات الموظفين (بما في ذلك التناوب)<sup>321</sup> والترقية في إطار واحد أكثر ترابطاً لسياسات الموارد البشرية. وهذا من شأنه أن يدعم قدرات المنظمة في مجال التنفيذ سواء في المقر الرئيسي أو في الميدان.

1282 - على غرار معظم منظمات الأمم المتحدة الأخرى، لا تعمل المنظمة بنظام الحوافز النقدية مقابل الأداء. وخلافاً لذلك تقوم غالبية المؤسسات والمنظمات المالية الدولية مثل منظمة التجارة العالمية، والرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، وبعض المراكز في الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية بإدخال الحوافز النقدية مقابل الأداء كجزء من سلة المكافآت. وعلى وجه العموم، تتباطأ منظومة الأمم المتحدة في التحرك صوب مكافأة الأداء. ويمكن القول بأن لجنة الخدمة المدنية الدولية قد فشلت إلى حد بعيد في قيادة المنظمة بفعالية في هذا المجال. ويبدو أن منظمات الأمم المتحدة الأقدم تشعر بكراهية متأصلة للحوافز المالية. بيد أنه يتضح من تجربة عدد متزايد من المنظمات الدولية أن الحوافز المالية وغيرها من الحوافز يمكن أن تساعد في تحسين الإنتاجية، إذا طبقت بطريقة سليمة. وقد أصبحت الحوافز المالية الكبيرة أمراً شائعاً بين مستويات الإدارة العليا ويمكن أن تمتد إلى المستويات الأدنى وذلك في الخدمات المدنية القطرية في عدد من البلدان الأعضاء. ويوصى التقييم الخارجي المستقل أن تنظر المنظمة في إمكانية تقديم حوافز انتقائية غير مالية (مثل الجوائز التقديرية، وفرص التعلم الخاصة) مقابل الأداء الاستثنائي. والأمر يتطلب ربط هذه الحوافز بنظام معقول لتقييم الأداء.

### المالية

1283 - يتناول القسم التالي بصفة أساسية الجوانب الهيكلية للإدارة المالية للمنظمة، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالمحاسبة، والمدفوعات، والاحتياطيات. وهو لا يتصدى للمسائل المتعلقة بالتمويل من خارج الميزانية أو ميزانية المنظمة حيث سبق التصدي لهذه المسائل في الباب السابع.

### الهيكل والنظام الماليان

1284 - تم تنظيم المهام المالية والمحاسبية للمنظمة بطريقة تغلب عليها اللامركزية. والمعروف على المستوى العالمي أن من يحتفظون بالميزانية هم المسؤولون عن النفقات مقابل ميزانيات رسمية. ويقومون بإدخال معاملاتهم المالية في النظام المالي واستخدام التقارير لمراقبة النشاط. واستكمالاً لذلك تتولى شعبة المالية مهام المحاسبة المركزية والعمليات المالية، والنظم المالية، وخدمات الخزنة. وباستبعاد نظم التطوير والصيانة التي انفصلت عن الوظيفة العامة لتكنولوجيا

Encouraging the use of departmental/divisional rotation for interested general service staff <sup>321</sup>



المعلومات، خلص الاستعراض الذي أجراه التقييم الخارجي المستقل أن هذه الترتيبات كانت سليمة من الناحية المفاهيمية. وتستحق المنظمة التقدير لأنها قامت بهيكله المهام المالية على هذا النحو.

### إدارة النظام المالي

1285 - قام مكتب المفتش العام مؤخرا بمراجعة عدة جوانب لإدارة النظام المالي للمنظمة، بما في ذلك الإجراءات المالية، والتقارير المالية، وتسوية الحسابات، والحسابات مستحقة الدفع، وضوابط المدفوعات. وكانت المجالات التي تستحق إدخال التحسينات عليها قليلة للغاية. والصورة العامة التي تظهر هي أن هناك نظام رقابة يعمل جيدا بشكل عام. وركز استعراض التقييم الخارجي المستقل على خمس معايير هي الدقة، والكفاءة، والمصادقية، والكفاءة، والفائدة التي تعود على المستخدمين. ومع وجود جوانب قلق كبيرة بالنسبة للفائدة التي تعود على المستخدمين، والكفاءة والأثر في ثقافة مساءلة لا يوجد بها غير قدر قليل من التفويضات، فقد خلص التقييم الخارجي المستقل هو الآخر إلى أن الضوابط المالية تعمل بطريقة جيدة.

1286 - بيد أنه مع إيلاء اعتبار خاص للكفاءة، تفيد الدلائل إلى وجود نظم باهظة التكاليف تركز بطريقة غير متجانسة على المجالات التي تنخفض فيها المخاطرة نسبيا. والوضع بالنسبة لضوابط المدفوعات المتعلقة بالسفر هو خير دليل على ذلك. (انظر الإطار 3-8). وكما سبق الإشارة إليه في الباب السابع وجد فريق التقييم الخارجي المستقل نقاط ضعف في إدارة المخاطر المالية، وعلى وجه التحديد لم تتعرض استعراضات المراجعة التي أجريت حتى الآن إلى بعض المسائل الأساسية الكبيرة في النظام المالي، مثل إدارة السيولة، والمتأخرات، والاقتراض، ومخاطر أسعار الصرف (بما في ذلك أثر السياسات الحالية التي تتبعها المنظمة على العلاقات مع الجهات المتبرعة بموارد من خارج الميزانية) والاحتياطيات، والمخصصات.

### الإطار 3-8: الطبيعة المرهقة والكلفة

#### لضوابط السفر في المنظمة

تُدار كافة العمليات المتعلقة بالسفر في المنظمة من خلال مجموعة من الضوابط المرهقة السابقة واللاحقة. إذ أن طلب السفر في المكتب الإقليمي يحتاج إلى سبعة توقيعات قبل تنفيذه. ويتعين على الموظفين المسموح لهم بشراء تذاكر إلكترونية أن يقدموا للمنظمة ليس فقط أرومة التذكرة والإيصال الإلكتروني ولكن كشف حساب بطاقة الائتمان أيضا. وهناك منظمات أخرى تطلب الإيصال وأرومة التذكرة مقابل السداد. والنظام الإلكتروني لمعالجة مستندات السفر (ATLAS) هو نظام قديم لم يندمج اندماجا كليا في بيئة أو راكل المالية والنتيجة هي أنه من الصعب استخراج معلومات عن نفقات السفر وإدخالها في الميزانية أو أي تقارير أخرى. وينبغي أن يخضع النظام بأكمله بضوابطه السابقة واللاحقة لتحليل دقيق ومتعمق لتحديد التدابير التي تخفف التكاليف، بما في ذلك تكاليف المعاملات الاستثنائية، وتحقيق وفورات.

1287 - هناك اختلاف طفيف في إدارة النظام المالي بين المقر الرئيسي والمكاتب الأخرى، إلا أن نفس الموضوعات تظهر على جهاز المستخدم:

- (أ) وحدات الحاسب الآلي، التي تتعقب جوانب الميزانية، والمحاسبة، والنقدية لجميع المعاملات المالية يبدأ عملها بالوظائف المعتادة للنظم داخل نظام أوراكل المالي - مثل الأستاذ العام، والحسابات مستحقة الدفع وحسابات المقبوضات. ويأتي كمكمل لها الوحدات الخارجية التي تتناول السفر، والمحاسبة الميدانية، وإدارة الميزانية والرصد. وباستثناء السفر ونظم المحاسبة الميدانية والتي تعتبر غير مدمجة إدماجاً جيداً فإن النظام الشامل هو نظام جيد التصميم ويناسب منظمة بحجم منظمة الأغذية والزراعة وما بها من تعقيدات. ويتيح إدخال نظام إدارة الموارد البشرية فرصة إضافية لإدماج عمليات الإدارة المالية بالمنظمة. بيد أنه يمكن تحقيق مزايا كبيرة إذا أمكن إدماج هذه الوحدات إدماجاً كاملاً مع نظم الإدارة المالية الأخرى.
- (ب) وعلى سبيل المثال، يتم تغطية المعاملات الضرورية "لإدارة الاستراتيجية" بواسطة نظام دعم البرنامج، والتخطيط، وتقارير التنفيذ، والتقييم. ويشمل النظام إعداد الخطة المتوسطة الأجل، وبرنامج العمل والميزانية كل سنتين وخطط العمل السنوية، والتقدير، وتقرير تنفيذ البرنامج كل سنتين. أما مكونات هذا النظام التي وضعت ونفذت بنجاح فهي تلك التي لا تحتاج إلى إدماج كبير مع أنظمة أخرى<sup>322</sup>. وعلى الرغم من بعض المحاولات لإدماج العمليات المالية الخاصة وعمليات الإدارة الاستراتيجية، إلا أن الإدماج الكامل للنظم المساندة من الأفضل أن يربط العمليات الاستراتيجية وعمليات البرنامج مع الإدارة المالية والمتطلبات المتعلقة بإعداد التقارير المالية. وفي مجال مشابه، يتناول نظام معلومات إدارة البرنامج الميداني بعض المتطلبات الهامة لمجتمع المستفيدين وعلاقة ذلك بالبرامج الممولة من خارج الميزانية، إلا أنه كما ذكر في مكان آخر، تحتاج هذه البرامج إلى إدماجها بطريقة أفضل مع البرامج الميدانية العادية. ويحتاج الوصول إلى حلول بشأن الأنظمة إلى إتباع نهج أكثر تكاملاً يعتمد على الاستراتيجيات الشاملة للمنظمة (أكثر من اعتماده على متطلبات العمل الوظيفية)، بطريقة أكثر فعالية أكثر من ذي قبل.
- (ج) لا يزال تحقيق تكامل له كفاءته التكاليفية يشمل جميع العمليات التي تحقق التخطيط المتكامل للموارد يواجه تحديات. وتدرك الإدارة تماماً الصعوبات والتكاليف والتحديات المستمرة التي تكتنف إدماج الأنظمة وإن كانت أقل إدراكاً لمتى سيتم التغلب عليها. وفي الوقت ذاته فإن عدم الإدماج الكامل للأنظمة يشكل أعباءً إضافية على الموظفين بكافة مستوياتهم ولا يزال من الضروري التأكد من إمكانات الكفاءة التكاليفية الشاملة.
- (د) والأدوات المتاحة لتتبع النفقات في مواجهة الميزانيات محدودة وغير متكاملة تماماً. لذلك، غالباً، ما يلجأ المدراء إلى الأدوات التي يتم تطويرها ذاتياً لتتبع النفقات من الميزانيات. وهذه الظاهرة يمكن أن

<sup>322</sup> مقابلات شخصية أجراها التقييم الخارجي المستقل في المنظمة وعززها ما ورد في الوثيقة FC107/19، 2004.

توجد في معظم المنظمات الكبيرة، ومع أن اللوحات الجدولية المحلية لا تمثل مشكلة من الناحية النظرية إلا أنها تزيد من التعقيدات وتؤدي إلى بطة إدماج البيانات.

### الوضع المالي للمنظمة

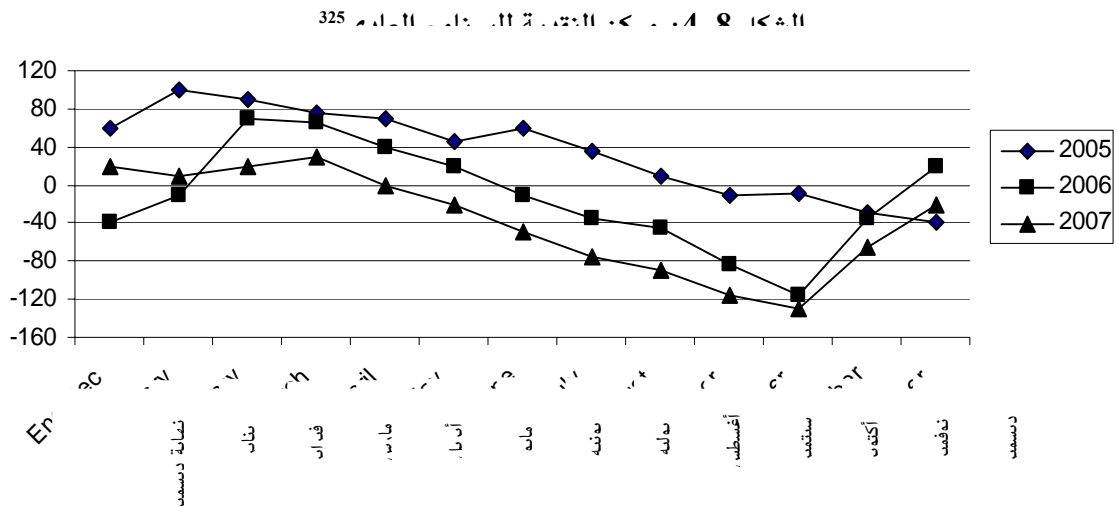
1288 - الوضع المالي الحالي للمنظمة أليم. ويتجلى ذلك من أزمة السيولة وعدم كفاية الاحتياطات والمخصصات.

1289 - ظلت المنظمة، في السنوات الأخيرة، تقترض مبالغ كبيرة من الأموال وبصورة متزايدة لعدة أشهر كل عام لتلبية الالتزامات المالية. ويرى التقييم الخارجي المستقل أن قرار الاقتراض كان ولا يزال قرارا صحيحا. وتستحق المنظمة التقدير لاتباعها لهذا الأسلوب، بدلا من إتباع أسلوب أقل صرامة وهو تعويض أوجه النقص في النقدية بموارد تؤخذ إما من استثمارات طويلة الأجل، أو (إذا تيسر ذلك) من السيولة المتاحة من الموارد من خارج الميزانية أو إيقاف الممارسات المتعلقة بالبرامج والتوظيف. وقد أرجأت المنظمة إصدار موافقات تتعلق ببرنامج التعاون التقني (وهي الأموال الوحيدة الموجودة لدى المنظمة غير المبرمجة بشكل كامل) وذلك كوسيلة لإدارة التدفقات النقدية. وهذا أسلوب غير مرغوب فيه تماما لأن تنفيذ أعمال برنامج التعاون التقني في موعدها أمر لا يقل في أهميته عن العمل في أجزاء أخرى من برنامج المنظمة. ويوضح الشكل 4-8 التفاف المتسارع لنقص السيولة الذي يفرض اللجوء إلى الاقتراض الخارجي. وفي عام 2006 بلغ الاقتراض الخارجي ذروته حيث بلغ 104 مليون دولار أمريكي<sup>323</sup>. ويعزى هذا الوضع إلى ثلاثة عوامل.

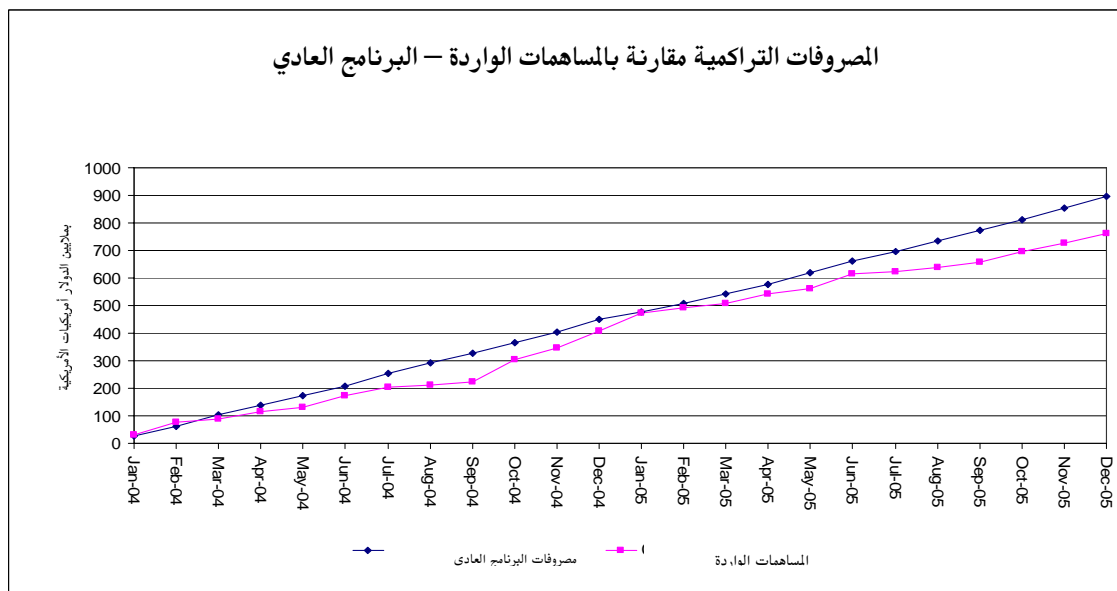
1290 - العامل الأول هو تزايد متأخرات الاشتراكات المقدرة من البلدان الأعضاء. فقد زادت الفجوة بين المصروفات التراكمية والمساهمات الواردة للبرنامج العادي زيادة كبيرة فيما بين 2001 و 2005<sup>324</sup>، غير أنها انخفضت انخفاضا ملحوظا في 2006. وقد بلغت الفجوة في ديسمبر/كانون الأول 2005 مبلغ 143 مليون دولار أمريكي (انظر الشكل 5-8). ومع أن تقدير أي مدفوعات مستقبلية من جانب البلدان الأعضاء سيكون من قبيل التكهنات، فإن هذا الاتجاه يحتاج إلى مراقبته بعناية. أما مستوى المتأخرات في نهاية العام كنسبة مئوية من اشتراكات البرنامج العادي فقد بلغ 7 في المائة و 8 في المائة و 11 في المائة و 11 في المائة فيما بين 2001 و 2004، ثم قفز إلى 25 في المائة في 2005 قبل أن ينخفض مرة أخرى إلى 12 في المائة في 2006.

<sup>323</sup> تقرير لجنة المالية FC 118/3.

<sup>324</sup> تقرير لجنة المالية FC 113/3.



الشكل 8-5: المصروفات التراكمية للبرنامج العادي مقارنة بالمساهمات الواردة<sup>326</sup>



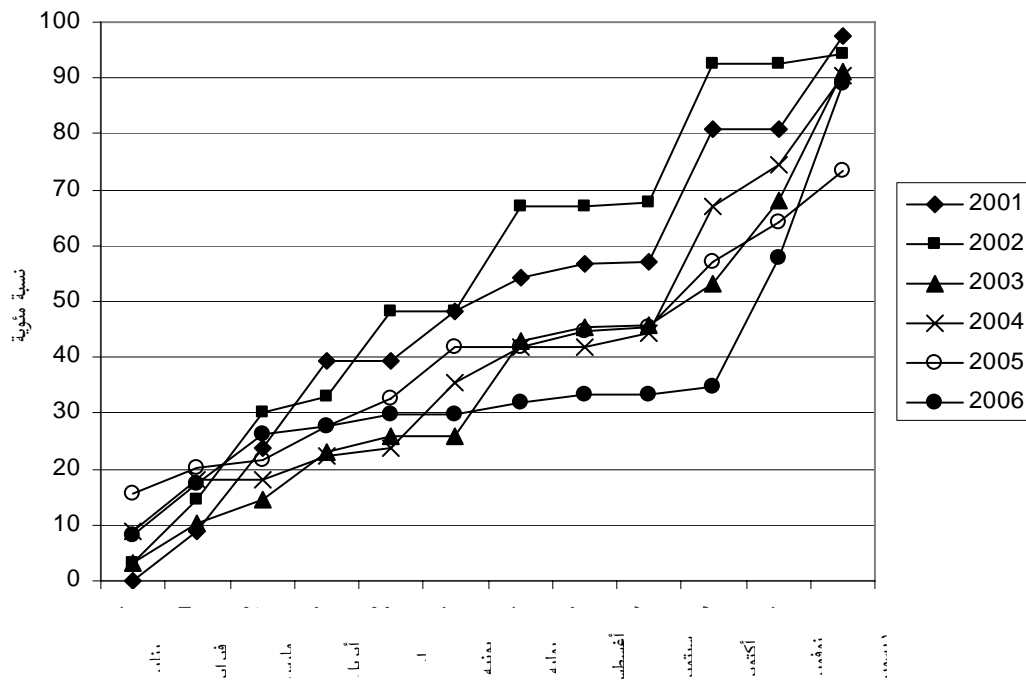
1291 - يشمل العامل الثاني المتأخرات المتراكمة قبل عام 2001، والتي بلغت 28.9 مليون دولار أمريكي أو ما يزيد قليلا عن 20 في المائة من جميع المتأخرات التراكمية. وربما يكون سداد الكثير من هذه المتأخرات احتمالا بعيد المنال، ويقضى نظام المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام الذي ستنفذه المنظمة ابتداء من 2010 بعمل مخصصات "للديون المشكوك في تحصيلها" أو الإيرادات غير القابلة للتحويل. وتسمح سياسات المحاسبة الحالية في الأمم المتحدة بعمل مخصص بنسبة 100 في المائة لكافة الاشتراكات المستحقة، وهو ما يعطى صورة مالية غير واقعية لأصول المنظمة.

<sup>325</sup> تقرير لجنة المالية FC 118/3.

<sup>326</sup> تقرير لجنة المالية FC 118/3.

1292 - العامل الثالث هو موعد استلام الاشتراكات المقدرة. ويظهر اثر المدفوعات "المتأخرة" من جانب البلدان الأعضاء الرئيسية بوضوح في الكشوف المالية للمنظمة. وتمثل الاشتراكات المسددة لحساب البرنامج العادي للمنظمة من كبرى الجهات التي تدفع الاشتراكات والبالغ عددها 15 بلدا ما نسبته 85 في المائة من مجموع الاشتراكات. ويوضح نمط سداد الاشتراكات من جانب تلك البلدان الخمس عشر على امتداد السنوات المالية الست الماضية، أن 25 في المائة، في المتوسط، من مجموع اشتراكات هذه البلدان يرد إلى المنظمة في الشهرين الأخيرين من كل سنة مالية (زاد الرقم إلى 54 في المائة في 2006). والنتيجة هي وجود مشكلة دورية في التدفقات النقدية تستمر لمدة عشرة أشهر على الأقل (83 في المائة) كل سنة مالية. وقد زادت هذه المشكلة وبلغت درجات قاسية طوال السنوات الثلاث الماضية، كما هو موضح في الشكل 6-8. وفي 2006 وصل أكثر من 60 في المائة من مجموع الاشتراكات خلال الشهرين الأخيرين من السنة المالية<sup>327</sup>.

الشكل 6-8: أنماط الدفع لأكثر 15 من الجهات المساهمة (نسبة مئوية تراكمية)



1293 - يبين الجدول 8-10 أدناه حصة الاشتراكات المقدرة المسددة من أكبر 15 بلدا مساهما ي لمنظمة خلال الفترة 2001-2006 وحصة هذه المدفوعات في مجموع موارد المنظمة. إضافة إلى ذلك، ورغبة في التحقق من الآثار المترتبة على التأخير في سداد الاشتراكات (أو عدم سداد الاشتراكات على الإطلاق) أنشأ التقييم الخارجي المستقل مؤشرا ترجيحيا

<sup>327</sup> تقتضي النصوص الأساسية للمنظمة بأن سداد الاشتراكات المقدرة في مواعيدها يمثل التزاما على الأعضاء. وينص القسم 5-5 من النصوص الأساسية من النصوص الأساسية على ما يلي: "تستحق الاشتراكات والمقدمات وتصبح واجبة الدفع كاملة خلال 30 يوما من تسليم تبليغ المدير العام المشار إليه في المادة 4-5 أعلاه، أو ابتداء من اليوم الأول للسنة التقويمية المتعلقة بها، أيهما أبعد. وابتداء من أول يناير/كانون الثاني من السنة التقويمية التالية، تعتبر المبالغ التي لم تسدد من هذه الاشتراكات والمقدمات متأخرة لسنة واحدة".

وذلك بضرب "مؤشرات القطر"<sup>328</sup> في نصيب القطر من الاشتراكات المقدرة للمنظمة. ويوضح الجدول 8-11 المؤشر المرجح في السنوات الخمس الماضية قد زاد بنسبة 31 في المائة (من 5.4 في 2002 إلى 7.8 في 2006). كما زاد لمساهمين الأربعة الرئيسيين (الذين يمولون معا نحو 57 في المائة من الميزانية) زيادة كبيرة (41 في المائة).

الجدول 8-10: نصيب أكبر المساهمين الخمس عشر من الاشتراكات المدفوعة في 9/30 من كل عام (2006-2001)							
النصيب (%) من الاشتراكات المدفوعة في 9/30 (2006-2001)							
المتوسط	2006	2005	2004	2003	2002	2001	
0	0	0	0	0	0	0	الولايات المتحدة الأمريكية
5	28	0	0	0	0	0	البرازيل
17	50	49	0	0	0	0	الصين
26	0	0	0	0	100	57	اليابان
54	22	60	100	48	24	68	المكسيك
58	100	49	0	100	100	0	جمهورية كوريا
83	0	100	100	100	100	100	المملكة المتحدة
90	50	100	100	100	91	100	ألمانيا
100	100	100	100	100	100	100	فرنسا
100	100	100	100	100	100	100	إيطاليا
100	100	100	100	100	100	100	كندا
100	100	100	100	100	100	100	أسبانيا
100	100	100	100	100	100	100	هولندا
100	100	100	100	100	100	100	استراليا
100	100	100	100	100	100	100	سويسرا
النصيب من الموارد الإجمالية المستحقة (من المساهمين الكبار الخمس عشر)							
	34	46	44	46	68	56	

<sup>328</sup> تم وضع المؤشر القطري بتجميع المبالغ المسددة مقارنة بتوزيعها خلال العام.

الجدول 8-11: نتيجة تطبيق المؤشر المرجح على أكبر 15 مساهما (2006-2002)								
معدل الاشتراكات المقدرة 2006		2002	2003	2004	2005	2006	متوسط 2006-2001	% متوسط -2002 2006
22.00	الولايات المتحدة الأمريكية	2.27	2.45	2.61	2.67	2.67	2.49	0.15
19.86	اليابان	0.72	2.36	1.96	2.26	2.27	1.82	0.68
8.84	ألمانيا	0.45	0.39	0.40	0.35	0.59	0.43	0.25
6.25	المملكة المتحدة	0.22	0.39	0.30	0.23	0.67	0.35	0.67
2.09	الصين	0.19	0.18	0.02	0.20	0.44	0.27	0.56
1.55	البرازيل	0.25	0.24	0.27	0.23	0.22	0.24	0.13
4.98	إيطاليا	0.21	0.20	0.20	0.31	0.18	0.23	0.14
6.15	فرنسا	0.13	0.20	0.35	0.13	0.16	0.20	0.20
1.83	جمهورية كوريا	0.04	0.06	0.23	0.19	0.09	0.14	0.57
1.62	استراليا	0.12	0.13	0.15	0.13	0.12	0.13	0.06
2.57	اسبانيا	0.10	0.10	0.10	0.15	0.09	0.12	0.14
1.92	المكسيك	0.11	0.10	0.05	0.10	0.12	0.11	0.09
2.87	كندا	0.52	0.08	0.14	0.05	0.08	0.15	5.68
1.72	هولندا	0.04	0.03	0.03	0.05	0.04	0.04	0.00
1.22	سويسرا	0.01	0.01	0.01	0.01	0.04	0.02	0.67
	مجموع أكبر 15 مساهما	5.37	6.93	6.84	7.07	7.79		0.31

### الاحتياطيات والمخصصات

1294 - تظهر الكشف<sup>329</sup> المالية المراجعة للمنظمة مجموع الاحتياطيات وأرصدة صندوق الحساب العام بالأرقام السالبة حيث بلغت 71 مليون دولار أمريكي، و 42 مليون دولار أمريكي، و 115 مليون دولار أمريكي في نهاية 2001 و 2003 و 2005 على التوالي. ولو أن جميع الأعضاء كانوا قد سددوا اشتراكاتهم في موعدها لكانت هذه الأرقام قد جاءت بالموجب وبلغت 110 مليون دولار أمريكي، و 68 مليون دولار أمريكي، و 64 مليون دولار أمريكي. ويتضاءل هذا العجز إذا ما قورن بالخصوم المالية الجارية غير المسجلة والبالغة 415 مليون دولار أمريكي في نهاية 2005. وسيلزم إدراج ذلك في الميزانية للتحويل إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (انظر أدناه) بحلول 2010. وعندما يتحقق ذلك فإن الصورة الأكثر دقة للوضع المالي للمنظمة ستظهر عجزاً في الاحتياطيات وأرصدة الصندوق بنحو 350 مليون دولار أمريكي.

1295 - ومصدر هذه الخصوم الإضافية هو الحاجة إلى رصد مخصصات مناسبة لخصوم ما بعد انتهاء الخدمة بمبلغ 654 مليون دولار أمريكي<sup>330</sup>. ومن هذا المبلغ ظهر 239 مليون دولار أمريكي في الكشف المالية على أنها خصوم تتعلق بالموظفين، تم توفير 208 ملايين دولار أمريكي منها بتعليق استثمارات طويلة الأجل<sup>331</sup>. أما الفرق (وهو 446 مليون دولار أمريكي) فلم يمول بعد. وقامت المنظمة بإشراك الأجهزة الرئاسية استباقياً في التصدي للمشكلة وكذلك في رصد مخصصات وتجنيد مبالغ من أجل الخصوم المتعلقة بالموظفين<sup>332</sup>

1296 - والمنظمة ليست الوحيدة التي يوجد لديها أرصدة سالبة متزايدة بدرجة كبيرة في الميزانية العمومية نتيجة للتغييرات في نظم المحاسبة. وهذا يعزى إلى التطور البطيء في المنظمات العامة نحو إتباع معايير صارمة للإبلاغ المالي وتطوير كشف مالية تعكس بمزيد من الدقة أفضل الوضع المالي الفعلي إلى جانب الأهداف الإضافية المتعلقة بزيادة الشافية والمساءلة. وفي يوليو/تموز 2006 اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة المعايير المحاسبية الدولية الجديدة للقطاع العام كما وافقت على وضع الموارد اللازمة تحت تصرف الأمين العام كي يبدأ في تنفيذ تلك المعايير على أن يتم الانتهاء منها في 2010. وبعثت برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية استكمال التغييرات في 2008. وبدأ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية بالفعل في تنفيذ المعايير الدولية للإبلاغ المالي. أما منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية اللتان تشاركان مثل المنظمة، في منتدى أوراكل التقني فسوف يتم تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية بهما أيضاً في 2010. وقد أبدت المنظمة رغبة قوية في الاستفادة من فرص التعاون فيما بين الوكالات في جهودها.

<sup>329</sup> الوثائق C-2003/5 A، و C-2005/5، و C-2007/5 A.

<sup>330</sup> يشمل 533 مليون دولار أمريكي للتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة ومبلغ 121 مليون دولار أمريكي لخصوم أخرى تتعلق بالموظفين.

<sup>331</sup> 114 مليون دولار أمريكي للتغطية الطبية بعد انتهاء الخدمة و 78 مليون دولار أمريكي لدفعات نهاية الخدمة.

<sup>332</sup> انظر FC 109/17 مايو/أيار 2005. وهذا يضع المنظمة في مركز متقدم عن الأمم المتحدة، واليونسكو، ومنظمة العمل الدولية التي لم ترصد مخصصات لخصوم تكاليف الخدمة الطبية بعد انتهاء الخدمة. وبلغ مجموع الخصوم لتلك المنظمات 2 073 مليون دولار أمريكي و 601 مليون دولار أمريكي و 389 مليون دولار أمريكي على التوالي.



1297 - والأمر لا يستدعى رصد مخصصات مالية عاجلة أو كاملة لخصوم المنظمة، على الرغم من أن المعايير الجديدة تستوجب إظهارها في الحسابات. وهذا قد يفتح الباب أمام إجراء المزيد من المناقشات بشأن خطوات رصد المخصصات. ويمثل الوضع المالي المتأزم للمنظمة تحديا كبيرا يستلزم بذل جهود متسقة من جانب الإدارة والأجهزة الرئاسية.

1298 - أدى أسلوب تجزئة التقدير ليكون بالدولار الأمريكي واليورو ابتداء من 2004 إلى تخفيض المخاطر التي تتعرض لها المنظمة من جراء تقلبات أسعار الصرف بين الدولار أمريكي واليورو، حيث أن 54 في المائة من نفقات البرنامج العادي للمنظمة تتم باليورو. كما أن غالبية الدخل من موارد خارج الميزانية يرد إلى المنظمة باليورو. وسيتيح تطبيق المنظمة لمعايير المحاسبة الدولية للقطاع العام في 2010 إمكانية إجراء المحاسبة بعملة متعددة. وهذا من شأنه أن يمكن بعض المتبرعين على الأقل بموارد من خارج الميزانية أن يقدموا هذه الموارد بعملة الوطنى وعملة التبرع. وفي الوقت الحاضر يمكن أن يؤدي تحويل المتحصلات من خارج الميزانية إلى دولار أمريكي إلى سوء فهم كبير على مستوى العمل ويمكن أن ينطوي بالنسبة للجهات المتبرعة على تكاليف من جراء التنقل بين العملات.

1299 - ومن شأن تجزئة الميزانية بخلاف تجزئة التقدير والمحاسبة متعددة العملات، أن تتيح مزيدا من الشفافية بشأن الزيادات الفعلية في التكاليف حيث أنها تتيح إمكانية فصل تقلبات أسعار الصرف التي تعطي الآن صورة مضللة عند وضع الميزانية الفعلية للمنظمة. ومن شأن العمل بتجزئة المحاسبة أن يكون له تكلفة مرة واحدة فقط ولكن ما أن يبدأ العمل بذلك حتى تظهر فوائده الكبيرة التي تتمثل في زيادة الشفافية، وإعداد التقارير بطريقة أفضل، وتحسن الإدارة المالية، وقيام علاقات أفضل مع الجهات المتبرعة بموارد خارج الميزانية.

1300 - تحتاج المنظمة إلى استثمار كبير جديد لإجراء التغييرات في النظام المالي والمحاسبي وفى نظام تكنولوجيا المعلومات وهي التغييرات التي يلزم إدخالها من أجل التحويل الناجح إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام بحلول عام 2010. وقامت المنظمة بتشكيل فريق للمشروع يعمل حاليا في مرحلة تحليل متطلبات التغيير رفيعة المستوى. وعندما يفرغ من ذلك سيتم إعداد خطة مشروع وميزانية تفصيلية وتقديمها إلى المؤتمر للموافقة في نوفمبر/تشرين الثاني 2007 تقديمها بحيث يتم الانتهاء من العمل في الفترة المالية 2008-2009. وذكرت لجنة المالية بالفعل أن صندوق الإنفاق الرأسمالي بالمنظمة سيستخدم في هذا الغرض.

1301 - ستكون فوائد هذا الاستثمار ملموسة. إذ أن التغييرات المحاسبية تتيح للمنظمات الفرصة لإعادة الاطلاع على العمليات المالية وهيكلها. ومن شأن الشفافية والمساءلة التي ستصاحب العمل بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام أن تعزز قيمة الخدمات التي تقدمها المنظمة لعملائها، وتزيد من الثقة المتبادلة بين المنظمة وجهازها الرئاسي، وتسهل المناقشات والمفاوضات المستقبلية بشأن تمويل البرنامج.

1302 - ترحيل الأموال بين الفترات المالية. أدى تطبيق نتائج المراجعة الخارجية التي أجريت في 2003 إلى تخفيض إمكانيات الالتزام بنقل أموال البرنامج العادي من فترة مالية لإنفاقها في الفترة المالية التالية. وكان ينظر إلى

عدم ترحيل الأموال بين السنوات المالية في وقت من الأوقات على أنه أفضل الممارسات في مجال المحاسبة وإعداد الميزانية، وقد أتبع هذا الأسلوب حكومات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في حساباتها القطرية. إلا أن هذا الأسلوب لم يعد يوصى به. إذ يوجد اعتقاد على نطاق واسع الآن أن النهج الأفضل هو الذي يتيح إمكانية إجراء بعض الترحيل كحافز للإدارة المالية الرشيدة. وهذا الترحيل يمكن أن يشمل أرصدة صغيرة مدينة أو دائنة. وفي المنظمة، هناك إمكانية ترحيل بالنسبة لبرنامج التعاون التقني، والتسهيل الرأسمالي والتسهيلات الأمنية، ولكن دون المساس ببرنامج العمل العادي للمنظمة. وكان هذا الأمر يؤدي إلى حدوث ثغرة تؤدي إلى توقف المضي قدما في نهاية كل فترة مالية وفي بداية الفترة المالية التالية. كما أن هذا الأسلوب شجع الوحدات، التي كان يتبقى لديها أموال وتضطر للاستخدام غير الكفء للموظفين المؤقتين، على الشراء واستنفاد ما لديها من أموال.

### تكنولوجيا المعلومات

1303 - زادت الموارد المالية المتعلقة بالحاسب الآلي من 2 في المائة إلى 3.9 في المائة من ميزانية المنظمة في الفترة 1994-1995 إلى 2006-2007. وتقوم شعبة تكنولوجيا المعلومات بتقديم خدمات جيدة بوجه عام للأشخاص الذين يستخدمون النظم على المستوى المؤسسي مثل البريد الإلكتروني ومجموعة التكنولوجيات المكتبية العادية. أما الدعم الذي يقدم للتطبيقات التقنية والميدانية فكان ضعيفا، بيد أن هناك فرص لتحسين الدعم المقدم للعملاء. وتندرج توصيات التقييم الخارجي المستقل تحت ثلاث فئات عريضة هي: إنشاء هيكل لخدمات تكنولوجيا المعلومات بالمنظمة (بما في ذلك وعلى وجه الخصوص الاقتراحات المتصلة بمقترحات المدير العام المتعلقة بالإصلاحات)، وقضايا خدمة العملاء التي تغطي الوضع الحالي والتي يبدو منها أن التطبيقات التقنية تحظى بأولوية أقل من النظم الأخرى، وحوكمة تكنولوجيا المعلومات، التي تتناول عدد من القضايا ذات الاهتمام والتي تتصل بالإدارة اليومية لنظم تكنولوجيا المعلومات.

1304 - لا يوجد جرد حديث لنظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بالمنظمة، ويوحد نظام لإدارة التطبيقات يشمل بعض المعلومات، إلا أنه لم يتم تحديثه منذ بعض الوقت. وإزاء ذلك، يقدر التقييم الخارجي المستقل أنه يجب أن يكون هناك ما لا يقل عن 500 نظام وقاعدة بيانات لتكنولوجيا المعلومات في المنظمة. وتوجد النظم الكبيرة لدى إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية، مع توافر قواعد بيانات تقنية لدى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإدارة الزراعة وحماية المستهلك، وإدارة المعارف والاتصال، وهي تمثل 72 في المائة من النظم طبقا لأعدادها. وتبدأ هذه النظم من منصة حزمة أوراق للأعمال، وقاعدة البيانات الإحصائية المدمجة للمنظمة، والمركز العالمي للمعلومات الزراعية إلى النظام المتبع في شعبة المؤتمر والمجلس وشؤون المراسم ومسك الدفاتر ونظام المعلومات عن الأمراض الحيوانية العابرة للحدود.

1305 - يوجد توافق إلى حد كبير بين توزيع مسؤولية النظام في جميع أرجاء المنظمة وبين توزيع العاملين الذين يعملون في قضايا تكنولوجيا المعلومات. وهناك ثلاثة من لجان الإدارة بالمنظمة تتعامل مع تكنولوجيا المعلومات لكل منها لجنة

فرعية. وقد تم إنشاء هذه اللجان التي تباشر عملها على مستوى السياسات على مستوى المدير العام المساعد ويرأسها نائب المدير العام، وتتناول اللجان الفرعية القضايا التقنية.

1306 - تعمل الشبكات الأساسية للاتصالات التابعة لتكنولوجيا المعلومات في المنظمة بشكل جيد، وبخاصة في المقر، ويتم صيانتها جيدا. ومع ذلك تكشف عمليات المسح والمقابلات الشخصية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل عن عدم ارتياح عام تجاه الدعم المقدم من شعبة تكنولوجيا المعلومات (خاصة للنظم التقنية) نظرا لأنه يقدم على مستوى المنظمة أكثر منه على المستوى الفردي. ويتم حل مشاكل التسليم والصيانة والاستجابة التقنية بدرجة ملموسة عن طريق التطبيقات التقنية الكثيرة المتخصصة داخل المنظمة (نحو 50 في المائة من العدد الإجمالي للنظم). وعلى الرغم من أهمية هذه التطبيقات وقيمتها من المنظور التقني، إلا أن هذا التنوع يجعل تقديم الدعم أمرا بالغ الصعوبة. فضلا عن أنه ليس هناك ما يكفي من الاعتراف بأن التطبيقات التقنية لها متطلبات مختلفة بالنسبة للمعدات والبرمجيات مقارنة بالتطبيقات الإدارية. وينبغي أن تؤخذ هذه المتطلبات في الاعتبار وأن تعد لها معايير بصورة منفصلة عن التطبيقات الأخرى (مثل أدوات الإبلاغ).

1307 - تكفل الإدارات المنشئة في بعض الأحيان تمويل المشروعات الجديدة في مجال تكنولوجيا المعلومات سواء عن طريق ما يخصص من أموال من البرنامج العادي أو ما يرد من أموال من خارج الميزانية. وهذا ينطوي على مخاطرة مؤداها أنه لا يتم رصد أموال كافية في الميزانية للنظم الجديدة وبالتالي عدم إتاحة مبالغ كافية لتكاليف دورة الحياة الكاملة مثل الصيانة، والتطوير، والتعزيزات. ويعزز هذا الوضع حقيقة عدم إجراء استعراض للنظم الجديدة أو المطورة بانتظام إلا في حدود معينة. ويتيح مرفق الإنفاق الرأسمالي الذي أنشئ خلال السنة المالية 2006-2007 الوسائل اللازمة للتخطيط المسبق وسداد التكاليف الكاملة وإتاحة التمويل لدورة الحياة. وقد بدأ تطبيقه على النظم الإدارية إلا أنه يمكن أن يمتد إلى التطبيقات التقنية.

1308 - يوجد لدى موظفي تكنولوجيا المعلومات بالمنظمة مؤهلات جيدة ويتمتعون بالكفاءة والتفاني في العمل. إلا أنهم موزعين توزيعا قاسيا. ومن غير الممكن إجراء مقارنة دقيقة لتكاليف تكنولوجيا المعلومات مع مؤسسات مماثلة، حيث أن التكلفة تعتمد على درجة إدماج ما يسمى "بالجيل الثالث" لنظم تخطيط موارد المشروعات في عمل المنظمة وذلك بصورة عامة وليس انتقائية. ويتضح من نسبة عدد موظفي تكنولوجيا المعلومات إلى العدد الإجمالي للموظفين وهي 1 : 33 أن المنظمة تقتصد في التوظيف عن المنظمات الأخرى موضع المقارنة التي أمكن الحصول على بيانات منها وتبلغ النسبة بها 1 : 25. وقد تحسنت الإنتاجية عن التقديرات الأولية لدى المنظمات الدولية التي بلغت النسبة لديها 1 : 17 في 2002<sup>333</sup>. وكانت مؤسسة KPMG قد قامت من قبل بإجراء استعراض مستقل للتوظيف في المنظمة في 2002 وأوصت بضرورة إنشاء تسع وظائف تقنية إضافية في مجال تكنولوجيا المعلومات إلى جانب المستويات الحالية وذلك عن طريق تخفيض عدد المواقع الأخرى بخلاف الموظفين<sup>334</sup>. إلا أن هذا الاقتراح لم يعتمد.

<sup>333</sup> M. Davies، إدارة المنظمات الدولية، 2002.

<sup>334</sup> استعراض التوظيف AFI، KPMG، 2002، القسم 6.

1309 - والاتجاه الدولي الذي ظهر في السنوات الأخيرة هو زيادة الاستعانة بمصادر خارجية للحصول على خدمات تكنولوجيا المعلومات حيث أن ذلك يتيح قدرا أكبر من المرونة للمنظمات. وقد ثبتت جدوى الأسلوب الذي قامت به بعض المنظمات وهو استخدام البرامج غير الموصى عليها التي تحتاج لقدر قليل من المواءمة مع الاحتياجات المحددة لتلك المنظمات. وهذا لا ينطبق على منظمة الأغذية والزراعة، إلا أن إجراء بحث حديث ومتعمق لتكاليف وفوائد الاستعانة بمصادر خارجية مقارنة بالاعتماد على الخبرة الداخلية، يمكن أن يكون إجراءً مناسباً في هذا الوقت. وكجزء من ذلك، يجب إيلاء عناية للهواجس التي عبر عنها خبراء تكنولوجيا المعلومات بالمنظمة وهي أنهم يتراجعون إلى الخلف من حيث المعارف والتقنية والمهارات اللازمة للمهام التي يقومون بها، ذلك لأن المنظمة لا تتيح التمويل من أجل التدريب المناسب، ومن الصعب الاستغناء عن أداء الموظفين لوظائفهم العادية.

1310 - باستثناء اثنين من تطبيقات أو راكل، لا تقوم المنظمة بأي إجراءات نمطية لمراقبة ما يطرأ من تغييرات. وهذا يعني أنه لا يوجد سجل لما يطرأ من تغييرات على النظام. وفي كل مرة يطلب فيها إجراء تطوير أو تغيير، يتم إجراء استعراض للنظام يستغرق كثيرا من الوقت من أجل تفهم أثر التغيير. وهذا خطأ لا ترتكبه المنظمة وحدها. حيث أن عملية مراجعة النظم في البنك الدولي، والأمم المتحدة، واليونسكو حددت هذا الأمر على أنه مشكلة. ولا تجرى بانتظام اختبارات "النسخ الاحتياطي والاسترجاع" في حين أنها موجودة بالمقر الرئيسي. ولا يوجد بالمكاتب القطرية دعم حقيقي للنسخ الاحتياطي والاسترجاع (على الرغم من بعض المساندة المقدمة من مكتب التنسيق واللامركزية وشعبة تكنولوجيا المعلومات بالمنظمة وبعض ذوى الخبرة في المكاتب القطرية) وتترك المكاتب الميدانية هي وشأنها مع أجهزتها. ويجرى الآن العمل في مشروع تقدير مخاطر تكنولوجيا المعلومات، عقب توصية للمراجع الداخلي بضرورة تحسين العمليات<sup>335</sup>، إلا أن المكاتب الميدانية لا تشترك في هذا المشروع. وبالإضافة إلى ذلك، ينظر إلى المخاطرة على أنها إحدى قضايا الإصلاح وإعادة أكثر منها خطة رسمية للإنعاش في أعقاب الكوارث، أو سياسات تقوم على استمرارية الأعمال. ويقدم المركز الدولي للحساب الإلكتروني تخطيطا كاملا لاستمرارية الأعمال لهذا الجزء من البيانات والنظم لدى المنظمة والمحتفظ به في الإطار الرئيسي لوحدة المعالجة المركزية في الحاسب الآلي.

1311 - قام التقييم الخارجي المستقل ببحث معظم النظم الرئيسية لتكنولوجيا المعلومات على مستوى المنظمة، بما في ذلك النظم الموجودة في المكاتب القطرية وكذلك النظم التي تربط العمليات القطرية بالمقر الرئيسي. ويبدو أن البنية الأساسية للاتصالات في المنظمة والتطبيقات العامة المتعلقة بالموظفين "يخدمان الغرض المنشأين من أجله" إلى حد بعيد. إلا أن تقسيم العمل الذي نفذ مؤخرا بين التطوير والصون داخل شعبة تكنولوجيا المعلومات أدى إلى تنفيذ بيروقراطي لا داعي له داخل المنظمة. فهو يشمل تقريرا تحليليا يستغرق كثيرا من الوقت لجميع الحالات سواء كانت تنطوي على تغييرات بسيطة أو تطورات جديدة.

1312 - لم يدرج في ميزانيات معظم النظم الجديدة القدر الملائم من تكاليف الصيانة وإجراءات التحسينات، فيما عدا النظم الإدارية الواردة في مرفق الإنفاق الرأسمالي للفترة المالية 2006-2007. وقد خلق هذا وضعاً خطيراً في المنظمة وهو

<sup>335</sup> خطط الإنعاش في أعقاب الكوارث، المراجعة الداخلية بالمنظمة، 2002.

كثرة النظم مع عدم توافر الموارد الكافية لتطبيقها بشكل فعال. وعلى الجانب الآخر، هناك خطورة في أن يؤدي ذلك إلى الإفراط في المركزية وتوقف الاهتمام باحتياجات المستخدمين/التقنيين واحتياجات المكاتب الميدانية. وهناك قضية هامة في هذا الموضوع هي قضية التوازن. ويحتاج تحقيق التوازن إلى فحص منهجي لاحتياجات العملاء والنظام وكذلك التكاليف والفوائد النسبية للخدمات والنهج المركزية واللامركزية.

1313 - يعتبر تحديد الاحتياجات المتكررة طويلة الأجل من الموارد الرأسمالية الجديدة من أجل نظم تكنولوجيا المعلومات أمراً معقداً وتكتنفه الشكوك. ومن غير اليسير توقع حياة النظام أو كافة عمليات التطوير التي يحتاجها. ومع ذلك يمكن عند إجراء استعراض مؤسسي للمقترحات الجديدة المتعلقة بالنظم الخروج بتقديرات تقريبية للتكاليف التي يجب إدراجها في الميزانية من أجل الصيانة طويلة الأجل. ومن الضروري إدخال تكاليف الصيانة والتحديث الدورية هذه للنظم الممولة من خلال البرنامج العادي ضمن العمليات العادية للميزانية، مع الاستفادة بشكل كامل من مرفق الإنفاق الرأسمالي. وبالنسبة للنظم الممولة من موارد خارج الميزانية، يجب تخصيص مبلغ لمرة واحدة لمقابلة التكاليف طويلة الأجل في ظل سياسات صارمة، على أن يودع "العائد" في حساب مؤقت مناسب مثلما يتبع في مرفق الإنفاق الرأسمالي. وفي هذا الصدد، يلزم التنويه إلى أن عملية إتاحة الأموال اللازمة لتدريب موظفي تكنولوجيا المعلومات على النظم الجديدة وإجراء التحسينات على النظم المستخدمة من الأمور المهمة التي يجب مراعاتها وهي تختلف عن الاحتياجات العادية المتعلقة بالتدريب بسبب الطابع السريع للتطورات في تكنولوجيا المعلومات واتجاه موردي النظم إلى تعديل المنتجات فترات منتظمة.

1314 - يوشك الانتهاء من عملية مهمة وهي تحليل مخاطر تكنولوجيا المعلومات في المقر الرئيسي. وهي خطوة ضرورية يجب أن يعقبها استراتيجيات محددة لإدارة المخاطر والتخفيف منها. وتعتبر البيئة الميدانية التي لا يغطيها المشروع هي مجال نشاط تكنولوجيا المعلومات الذي يتعرض لمخاطر عالية. وهي بمثابة فجوة خطيرة في دفاعات تكنولوجيا المعلومات في المنظمة ويوصى التقييم الخارجي المستقل بإبلاء أولوية في الاهتمام بهذا الأمر.

1315 - منذ بدأ العمل في نافذة المركز العالمي للمعلومات الزراعية، تواجه المنظمة صعوبة في وضع تطبيق معايير تطوير تطبيقات الويب بسبب ضعف وعدم ترابط الاتصال بين مشغلي قواعد البيانات المختلفة، وإدارة تكنولوجيا المعلومات والإدارات التقنية. ولم ينفذ موظفي تكنولوجيا المعلومات المعنيين معايير تطوير التطبيقات أو مراقبة الجودة تنفيذاً كافياً. وبعبارة أوضح لا توجد حوكمة قوية لتكنولوجيا المعلومات، كما لا توجد خطوط واضحة وثابتة للمسؤولية، والسلطة، والمساءلة فيما يتعلق بنظم المعلومات. ومن الضروري التصدي لهذه القضايا عند صياغة الاستراتيجيات المتكاملة التي يلزم وضعها على وجه السرعة، على أن تضع في الحسبان اختلاف متطلبات تطبيقات الشعب التقنية والتطبيقات الإدارية.

1316 - تمثل نظم الإبلاغ الإداري الشاملة أحد الطرق لزيادة الشفافية وتحسين عملية اتخاذ القرارات. وهناك في المنظمة ثلاثة نظم للإبلاغ الإداري يمكن النفاذ إليها جميعاً من الشبكة الداخلية<sup>336</sup>. ومن المسلم به أن حالة نظم الإبلاغ

<sup>336</sup> نظام معلومات الإدارة، ونظام معلومات إدارة البرامج الميدانية، وشبكة معلومات المكاتب القطرية.

الإداري في المنظمة متواضعة<sup>337</sup>. وأنها تحتل المرتبة الثانية من حيث الفعالية التشغيلية لنظم تكنولوجيا المعلومات. ويعترف التقرير المرجعي بعدم وجود مفهوم شامل لتصميم نظم الإبلاغ في المنظمة ولا إحساس بتملكها وبأن مستودع البيانات يتضمن بيانات مالية جيدة لكن لا يوفر تغطية كافية لمجالات الإبلاغ المطلوب. أما نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية فيمكن للممثلين الدائمين للمنظمة النفاذ إليه ويبدو أنه يستخدم كثيرا من قبل مانحي أموال الأمانة.

1317 – وبخلاف ما تقدم، فإن إمكانية النفاذ إلى معلومات الإدارة غير متاحة للممثلين الدائمين، وإن كان من اليسير عليهم تفريغ المواد ذات الصلة من مجالات الإبلاغ النمطية الأخرى. ولو كان الموقع الشبكي للممثلين الدائمين للمنظمة يتضمن معلومات الإدارة ذات الصلة باحتياجاتهم لكانت المنظمة قد قطعت شوطا كبيرا في سبيل الوفاء بالطلب على زيادة الشفافية. ويمكن للنظامين الآخرين إتاحة الكثير من المعلومات المفيدة، لكن المعلومات التي يتضمنها كثيرا ما تكون متقدمة وقليلة الجودة، رغم أن عددا من التقارير الموجزة المستوفاة بآخر المعلومات قد أدرج مؤخرا في نظام معلومات الإدارة. ويمكن كذلك لهيكل الإبلاغ المستخدم في منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن يتيح نموذجا مفيدا تحتذي به المنظمة.

1318 – إن حزمة أوراكل للأعمال الإلكترونية هي النظام الذي يشغل النظام الأساسي لتخطيط موارد المؤسسة في المنظمة. أما في برنامج الأغذية العالمي فيستخدم نظام SAP ويستخدم نظام Peoplesoft في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ويعتبر استخدام ثلاث نظم مختلفة بواسطة الوكالات التي تتخذ من روما مقرا لها فرصة كبيرة ضائعة تحول دون التعاون فيما بينها وتقف أمام تحقيق وفورات متكررة في التكاليف ومكاسب جماعية تتعلق بالكفاءة<sup>338</sup>. والأرجح على ما يبدو أن القرارات المتعلقة باستخدام نظم محددة كانت قرارات مستقلة اتخذها المستخدمون وليست جزءا من سياسة موحدة استهدفت استعراض إمكانات التعاون عندما توجد هناك حاجة إلى تطبيقات كبيرة. وهناك إمكانات لتحقيق وفورات كبيرة من جراء التنسيق الوثيق في مجال إنشاء نظم جديدة<sup>339</sup>. وقد ذكرت وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة. أن النظام الذي يتبعه برنامج الأغذية العالمي FMIP (نظام المنشآت المالية الذي يحقق ربطا عالميا) بلغت تكاليفه 37 مليون دولار أمريكي، كما بلغت تكاليف نظام أوراكل المالي (المرحلة الأولى) المستخدم بواسطة المنظمة في حدود 28 مليون دولار أمريكي إضافة إلى مبلغ آخر قدره 20 مليون دولار أمريكي للمرحلة الثانية<sup>340</sup>. ولحين حدوث تطوير كبير في إحدى هذه النظم المؤسسية الرئيسية الثلاثة أو لحين ظهور جيل جديد في مجال التخطيط المؤسسي للموارد، لا يمكن تحقيق غير قدر قليل نسبيا من كفاءة تكنولوجيا المعلومات في النظم المؤسسية الحالية. وعندما يحين الوقت لعملية التطوير الكبرى يجب أن يكون هناك التزام بالقيام بعمل مشترك بشأن اقتسام التكنولوجيات بين الوكالات الثلاث مع تشغيل إدارة واحدة بشأن المرتبات.

<sup>337</sup> IDWG on Cross Cutting Issues – Management Information Systems, Summary Note, October 2005

<sup>338</sup> في بعض المجالات، وإن كانت أقل أهمية، اعتمدت وكالات الأمم المتحدة برامج مشتركة في مجال تكنولوجيا المعلومات. وقد حصلت المنظمة على نظامين على الأقل (ATLAS و FAS) من وكالات أخرى في الأمم المتحدة، وتشارك منظمة العمل الدولية في نظام PIRES. كما يشارك البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والأمم المتحدة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، المنظمة في الشفرة المميزة لقاعدة البيانات الإحصائية المدمجة الثانية.

<sup>339</sup> مثلما تفعل وحدة التفتيش المشتركة.

<sup>340</sup> إدارة المعلومات في منظمات منظومة الأمم المتحدة، نظم إدارة المعلومات، وحدة التفتيش المشتركة، 9/2002 الجدول 5.

1319 - هناك إمكانية لتحقيق ترابط كبير للإجراءات المالية في الوكالات الثلاث أثناء تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام الأمر الذي سوف يجعل من اليسير في نهاية الأمر توجه النظم المالية الثلاثة إلى منتدى واحد. وهناك إمكانية أيضا للتعاون الوثيق في مجال البنى التحتية للاتصالات وفي توريد الأجهزة والمعدات الطرفية. وهناك أمر مؤكد وهو أن تكنولوجيات نظم تخطيط موارد المؤسسة المعمول بها ستواصل المضي في طريق التغيير والتطوير مما يتيح قدرات أكبر وأكبر. ويتعين على الوكالات الثلاث، تحقيقا للإدارة السليمة والحوكمة الجيدة، الإعلان عن سياسات متفق عليها تضمن إتباع المنظمات الثلاث لأي نظام تخطيط موارد المؤسسة يتفق عليه في المستقبل.

1320 - وفي ذات الوقت، توجد لدى حزمة أوراقك للأعمال الإلكترونية القدرة على تقديم الدعم المؤسسي الفعال للمنظمة طوال الأعوام القليلة القادمة. وخلال تلك الفترة ينبغي أن تتابع المنظمة بنشاط فرص إدارة النظام بطريقة أكثر فعالية من خلال عضويتها في المجلس الاستشاري للمستهلكين المتعاملين مع المنظمات الدولية وذلك بواسطة مجموعة مستخدمين تتكون من منظمات دولية أخرى تستخدم نظام أوراقك لتخطيط موارد المؤسسة وأوراقك eBS و Peoplesoft (مثل منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية). وقد تم إنشاء مثل مجموعة مماثلة بالفعل بواسطة ستة من منظمات الأمم المتحدة التي تستخدم نظام SAP.<sup>341</sup> ومن شأن العمل الجماعي أن يجعل المطورين مسؤولين عن الصيانة الدائمة للتكنولوجيا التي يقدمها نظام أوراقك والتحدث بصوت واحد، الذي عادة ما يكون أكثر فعالية عندما يتطلب الأمر إثارة أي قضايا مع أوراقك. ويمكن للجهود المشتركة أن تكون منتدى للإدارة ذات الكفاءة التكاليفية، وهو ما يمكن أن يكون عليه الحال عند تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية الجديدة للقطاع العام أو عندما يتم تحديد مشاكل تتعلق بالتحديث.

1321 - تقوم المنظمة بجهود مستمرة لإدخال المكاتب القطرية في جميع جوانب التخطيط لتكنولوجيا المعلومات، غير أن هناك أوجه قصور خطيرة في الدعم الذي يقدمه المقر الرئيسي للنظم بعد تركيبها. وبالإضافة إلى ذلك أكدت الزيارات القطرية التي قام بها التقييم الخارجي المستقل ذلك النمط الثابت المتمثل في عدم كفاية الأمن المتاح لنظم تكنولوجيا المعلومات في المكاتب القطرية الأمر الذي يمكن أن يخلق مشاكل في المستقبل.

1322 - وأخيرا، لا تقوم المكاتب القطرية بالنفاذ مباشرة إلى النظام المالي المؤسسي مما يجعل من الصعب عليها الاطلاع على معلوماتها. وتسجل المكاتب الميدانية المشتريات (بالعملات الأخرى بخلاف العملة المحلية) في نظامين مختلفين بواسطة شخصين مختلفين، وتتصدى المنظمة لهذه المسائل في أحدث مشروعات التحديث للنظام. إلا أنه تظل هناك مخاطر عدم تساوق البيانات ووجود قدر كبير من العمل لدى إحدى المجموعات بصرف النظر عن عدم توافر الكفاءة التكاليفية في العملية وذلك إلى حين حسم هذه المسألة.

<sup>341</sup> معلومات شفوية من اليونيسيف.

## مجالات أخرى للإدارة

### التوريدات والخدمات التعاقدية

1323 - يمكن قياس كفاءة عملية التوريد بمقارنة التكاليف ومواعيد التسليم. ولا يوجد لدى المنظمة بيانات مقارنة من هذا النوع. ونتيجة لذلك كان من الصعب قياس أداء وظيفة التوريد. ولا تسمح قاعدة بيانات أوراكل برصد التسليم أو تقدير كفاءته التكاليفية. وفي الواقع، فإن النظم اليدوية التي كانت تستخدم في الماضي أتاحت قدراً أفضل من المعلومات في هذا الشأن وقد أعرب موظفو التوريدات عن وجهة نظر أثناء المقابلات الشخصية التي أجراها التقييم الخارجي المستقل مؤداها أنه يمكن تحقيق مكاسب كبيرة في مجال الكفاءة إذا زادت عمليات تفويض السلطة<sup>342</sup> بما في ذلك حدود العطاءات، إلا أن هذه المسألة ترتبط باعتبارات واسعة تتعلق باتجاه تفويض السلطة في المنظمة<sup>343</sup> والطريقة التي يجب أن يدار بها. وقد استعرض المراجع الخارجي وتقرير فولكر للأمم المتحدة تعامل المنظمة مع برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء في العراق ولم تظهر أي مشاكل تتعلق بالأمانة. وهذا يدل على أن الضوابط الثقيلة وباهظة التكاليف التي تتبعها المنظمة لها مزاياها أيضاً، بالنظر إلى المشاكل التي ظهرت في أماكن أخرى في الأمم المتحدة وفي الإدارات القطرية إضافة إلى أن هذا البرنامج كان أكبر برنامج أدارته المنظمة على الإطلاق.

1324 - هناك مسائل تتعلق بالتوريدات تحتاج إلى بحثها في إطار أوسع للسياسات والجوانب التقنية. حيث أن التراجع الذي حدث للبرنامج الميداني للمنظمة وما صاحب ذلك من نقل الموظفين أدى إلى تناقص عدد موظفي المقر الرئيسي الذين يقدمون الدعم لأعمال التوريدات المعقدة<sup>344</sup>. وفي الوقت ذاته طرأت زيادة حادة على النسبة المئوية لتوريدات المنظمة لحالات الطوارئ. وكما سبق مناقشته في عدة تقييمات<sup>345</sup>. تخلق هذه التغييرات، إلى جانب ببطء الإجراءات مشكلة يمكن أن تلحق ضرراً جسيماً بمصداقية المنظمة. وقد تم بحث موضوع تفويض السلطة في حالات الطوارئ كجزء من الاستعدادات المتعلقة بأنفلونزا الطيور إلا أنه لم ينفذ حتى وقت كتابة هذا التقرير - وهو دليل آخر عن ثقافة تجنب المخاطر في المنظمة.

1325 - تغطي العقود التي تتفاوض بشأنها خدمات التوريد الالتزامات التي يتم الدخول فيها مع شركات تجارية. والمقصود من رسائل الاتفاقات تغطية الالتزامات مع كيانات لا تسعى للربح. وذكر المكتب القانوني أن رسائل الاتفاقات قد استحدثت لتقديم إطار تعاقدية صحيح في الحالات التي تكون فيها الأدوات الأخرى المتاحة في المنظمة غير مناسبة لأنواع الأنشطة التي يتم أدائها والتي لا يمكن تنفيذها عملياً من خلال عملية تنافسية<sup>346</sup>. وتستخدم رسائل الاتفاقات في

<sup>342</sup> طرأت زيادات حديثة، وإن كانت متواضعة في تفويض السلطة بالنسبة للتوريدات. انظر نشرة المدير العام 19/2006.

<sup>343</sup> من المفهوم أن المراجعة تقوم الآن باستعراض كيفية الاشتراك في عملية العطاءات.

<sup>344</sup> كان هناك تعليق على ذلك من جانب المراجع الخارجي - التوصية 33، C. 2005/5B.

<sup>345</sup> انظر على سبيل المثال "تدعيم سبل المعيشة عن طريق الأمن الغذائي والتغذوي، في بلدان الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي 2006؛ تقييم فوري لعمليات الطوارئ وإعادة التأهيل التي تقوم بها المنظمة استجابة لإعصار المحيط الهندي وتسونامي 2007؛ والتقييم متعدد الأطراف في 2003-2005 لحملة مكافحة الجراد الرئيسي 2006.

<sup>346</sup> استعراض شامل لرسائل الاتفاقات، تقرير المراجعة بالمنظمة 2002.



القطر الذي تتم فيه العملية فقط. وبصرف النظر عن الطلبات التجارية ذات القيمة القليلة والمنتجات الخاصة يجب أن تأتي الطلبات التجارية الكبيرة من مصادر متعددة الجنسيات. لهذا السبب يتزايد استخدام رسائل الاتفاقات لتغطية أوضاع أخرى على الرغم من أن تصميمها لا يزال موجها نحو المفهوم القطري الأصلي.

1326 - خلقت رسائل الاتفاقات مشكلة خاصة في حالات الطوارئ أو في مناطق القلاقل المدنية، حيث أن هذه المواقف تحتاج إلى استجابات خاصة وعملية في مجال تسليم المساعدات أو الإمدادات من خلال ترتيبات معقدة مع الشبكات المحلية. ثم استجرت خطوات أخرى وهي أن تسليم المساعدات يجب أن يكون متوائماً مع سياسات المنظمة عند التعامل مع هياكل التسليم غير التقليدية. وتتمثل المشاكل الرئيسية فيما يلي: ليس من المتيسر للمنظمة أن تتعاقد مع شركات تجارية صغيرة أو شبه تجارية، وكافة الترتيبات المتعلقة بصرف مبالغ نقدية لابد أن يقوم بها أحد موظفي المنظمة (وغالباً ما تتعارض هذه الترتيبات مع احتياجات الطوارئ)، وترد على المعاملات النقدية في المواقع الميدانية قيود غير واقعية. كما توجد أيضاً على سبيل المثال، مؤسسات خيرية في الولايات المتحدة الأمريكية ترغب في أن تكون شريكا للمنظمة ولكنها لا تستطيع ذلك لأنه لا توجد أدوات مناسبة تتعلق بالسياسات يمكنها الاستجابة بمرونة لمتطلباتها القانونية المحددة.

1327 - وتخضع رسائل الاتفاقات لقدر كبير من عمليات الرقابة المسبقة إذ تحتاج رسالة الاتفاق التي تزيد قيمتها عن 200 000 دولار أمريكي في بعض الحالات، إلى 17 توقيعاً قبل موافقة المدير العام، إلى جانب ضرورة استعراضها مسبقاً بمعرفة المراجع. ويتطلب الأمر استيفاء نموذج في صورة استبيان يؤكد توجيه "العناية اللاحقة" إلى جانب الحصول على موافقة المدير العام المساعد قبل الاتصال بالمؤسسة المعنية، بغض النظر عن وضعها المحلي أو الدولي. ويجب على الموظفين في مركز الخدمات المشتركة التأكد بأن كل فقرة من رسائل الاتفاقات تطابق الصياغة المطلوبة. وهذه عملية مضيعة للوقت وكثيفة العمالة. والتطبيق الحالي لرسائل الاتفاقات كأحد أساليب التعاقد لا يدعم الشراكات الفعالة. فرسائل الاتفاقات تستوجب الالتزام بمنظور المنظمة فقط، كما أن رسائل الاتفاقات لا تقبل بسهولة أن يطرأ تغيير على خطط العمل، كما أنها لا تتصور إمكانية (وهو أمر معقول) حصول المؤسسات الشريكة على جزء من التكاليف في صورة مصروفات عامة لتغطية مصروفاتها. والنقد الخير الذي يوجه لرسائل الاتفاقات هو أنه في جميع الحالات تحتاج رسائل الاتفاقات التي تزيد قيمتها عن 50 000 دولار أمريكي إلى كشف حساب مراجع<sup>347</sup>، وهو عمل شاق ومكلف بالنسبة للمنظمة المتلقية.

1328 - أما مذكرات التفاهم فالهدف منها ضمان تنفيذ الترتيبات التعاونية مع مؤسسات أخرى. ولا توجد سياسات عامة تحكم مذكرات التفاهم وهي تعبر إلى حد كبير عن ما تطلبه المنظمة من المنظمة الشريكة<sup>348</sup>. بيد أن شركاء المنظمة يرون أن مذكرات التفاهم هي أدوات معقدة وبيروقراطية تضع قيوداً تنفيذية على أنشطتها.

<sup>347</sup> تم من حيث المبدأ، قبول وجود بعض التساهل في هذا المطلب. ولكن لم يتحول بعد إلى ممارسة معيارية.

<sup>348</sup> طبقاً لما ذكره مكتب الشؤون القانونية "يرتبط استخدام مذكرة التفاهم إلى حد كبير بممارساتنا الخاصة والتي حظيت بقبول عام من جانب نظرائنا".

1329 - ظهرت هذه المسائل بوضوح في التقييمات التي أجرتها المنظمة لكارثة تسونامي<sup>349</sup> وأنفلونزا الطيور<sup>350</sup> والجراد<sup>351</sup>، حيث أبرزت الاختناقات التي عرقلت التسليم الكفء والفعالية. وقد بحثت لجنة البرنامج في المنظمة هذه النقاط المثيرة للقلق وصادق عليها المجلس الذي طلب مؤخرًا عملية تقييم لتحليل طبيعة المعوقات التنفيذية والمخاطر التي ترتبط بأي تغييرات إجرائية<sup>352</sup>.

1330 - يقدم مجمع السلع والخدمات وصندوق التسليف خدمات معانة (غير أساسية) للموظفين. وكان استعراض إدارتهما وفعاليتهما خارج نطاق التقييم الخارجي المستقل. إلا أن هذين المرفقين يداخلان تحت إشراف إدارة الموارد البشرية والمالية والمادية، ولهما بالتالي صلة بالتقييم الخارجي المستقل حيث أنهما لا يسددان كافة التكاليف غير المباشرة مقابل الإدارة والإشراف. ويقوم المراجع الداخلي والخارجي بمراجعة حسابات مجمع السلع والخدمات وصندوق التسليف، وقد اقترح المراجع الخارجي اختصار الوقت الذي ينقضي في أنشطة المراجعة<sup>353</sup>.

1331 - منظمة الأغذية والزراعة من المنظمات القليلة جدا في منظومة الأمم المتحدة التي يوجد بها صندوق تسليف يشكل جزءا لا يتجزأ من المنظمة، ويعمل فيه بالتالي موظفون من الخدمة المدنية الدولية. وهو يختلف عن صناديق التسليف الأخرى التي تعمل في ظل الإطار القانوني للقطر المضيف، حيث أنه ليس جزءا من نظام مصرفي قطري، ولا يستطيع تقديم كافة الخدمات التي عادة ما توجد في أماكن أخرى. وهو في واقع الأمر عملية ادخارية. وحتى يتمكن من عرض أسعار جذابة على المدخرات فهو يستغل حقيقة أنه يقوم بتوظيف موظفين بعقود من المنظمة معفاة من الضرائب. وبدون هذه الميزة لا يمكن أن يكون هذا الصندوق في وضع تنافسي مع المؤسسات المالية الأخرى. لهذا السبب يلزم أن يرتبط الصندوق ارتباطا وثيقا بالمنظمة. بيد أنه يوجد بعض التناقضات في عمله. فأعضاؤه يمتلكون أصوله ويتحملون مخاطره. ومع ذلك فهو يرفع تقاريره إلى إدارة المنظمة. كما أن موظفيه يخضعون لشروط التوظيف التي تفرضها المنظمة وينظر إليهم على أنهم مرشحون داخليون للوظائف الشاغرة، إلا أن هذا يمكن أن يكون له تأثير على العلاقات مع العملاء. ويتم مراجعة حساباته داخليا بواسطة مكتب المفتش العام، إلا أن موظفي المراجعة يمكن أن يكونوا أعضاء في الصندوق، وهم أعضاء فيه بالفعل، الأمر الذي قد يؤدي إلى حدوث تضارب في المصالح.

### خدمات الأمن

1332 - أوصى استعراض خط الأساس لعام 1989 بتخفيض حجم خدمات الأمن مع اختبار أسلوب التعاقد الخارجي كبديل للتوظيف المباشر. وبعد ذلك، واستجابة للاهتمام المتزايد على مستوى منظومة الأمم المتحدة بقضايا الأمن وفرت

<sup>349</sup> التقييم الفوري لعمليات الطوارئ وإعادة التأهيل التي قامت بها المنظمة استجابة لإعصار المحيط الهندي وتسونامي، 2007.

<sup>350</sup> أول تقييم فوري لعمل المنظمة بشأن مرض أنفلونزا الطيور الممرض للغاية، مشروع 2007.

<sup>351</sup> التقييم المتعدد الأطراف لحملة مكافحة الجراد الصحراوي 2003-2005، والذي تم إجراؤه في 2006.

<sup>352</sup> CL/132/11، الفقرة 34.

<sup>353</sup> تقرير المراجع الخارجي للفترة المالية 2000-2001، CL 2003/5، 2003.

حماية تامة لميزانية الأمن، وتم التصريح بزيادتها. ويذهب جزء كبيراً من هذه الميزانية (نحو 47 في المائة) للأمن في المكاتب الميدانية. ويبدو أن المنظمة أصبح لديها الآن أعداد كبيرة من موظفي الأمن بالمقر الرئيسي قياساً إلى منظمات الأمم المتحدة محل المقارنة، وخاصة بالقياس على عدد مجتمعات المباني (انظر الجدول 8-11).

الجدول 8-12: عدد موظفي الأمن مقابل عدد مجتمعات المباني			
المنظمة	عدد موظفي الأمن بما في ذلك المشرفين النظاميين	عدد مجتمعات المباني المنفصلة	نسبة موظفي الأمن إلى عدد المجتمعات
منظمة الأغذية والزراعة	43		4:1
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	59	2	3:1
منظمة الصحة العالمية	18	1	2:1
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	25	2	1:1
برنامج الأغذية العالمي	24	2	1:1
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	22	2	1:1

1333 - يوجد تفضيل واضح على مستوى الأمم المتحدة لأن يكون موظف الأمن من داخل المنشأة، ولكن هذا لا يتبع في جميع الأحوال. وقد تم استعراض وكالتين على الأقل من وكالات الأمم المتحدة وتبين أن لديهما خليط من موظفي الأمن من الداخل ومن الخارج مع تولي موظفي الأمن من داخل المنشأة مهام الإشراف. وربما تكون تجربة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي جديرة بالاسترشاد بها. ففي عام 2000 ارتأت المنظمة أن يكون الأمن عملية داخلية<sup>354</sup>، إلا أنها قررت بعد ذلك أن الحصول على بعض أفراد الأمن من مصادر خارجية هو أسلوب أفضل من حيث الكفاءة التكاليفية. واعتاد برنامج الأغذية العالمي أن يستعين جزئياً بمصادر خارجية لأداء خدمات الأمن إلا أنه أعاد خدمات الأمن إلى أفراد من الداخل. أما الصندوق الدولي للتنمية الزراعية فيستعين على أداء جزء من هذا العمل بمصادر خارجية إلا أنه أسند بعض خدمات الأمن لأفراد من داخل المنظمة لضمان وجود القدر الكافي من موظفي الأمن الذين توجد لديهم مهارات لغوية. وبغض النظر عن التكلفة، فإن الاستعانة بمصادر خارجية تمتاز بالمرونة من حيث تغطية حالات الغياب والإجازات. وهذا يعني إعادة بحث توصية استعراض خط الأساس لعام 1989 لتحديد ما إذا كانت المرونة الزائدة لها فوائدها التكاليفية للمنظمة.

### الاستنتاجات والتوصيات

1334 - يصل التحليل أعلاه بالتقييم الخارجي المستقل إلى تقديم الاستنتاجات التالية في خمسة مجالات عريضة.

1335 - أولاً، تستحق المنظمة وأعضائها التقدير لتسليمهم بأهمية تحقيق وفورات كفاءة في مجال الإدارة وفي البرامج التقنية. كما تستحق المنظمة الثناء لاتخاذها عدد من الخطوات الإيجابية مثل تحديد مقدار الوفورات على امتداد السنين ووضع إطار جديد للفوز بالكفاءات. بيد أنه، على الرغم من أن إدارة المنظمة تؤدي عملها بطريقة جيدة للغاية في مجال تطبيق لوائح المنظمة والإجراءات المتفق عليها، إلا أن هذا يتحقق بتكلفة عالية للمعاملات تتحول إلى تكاليف مباشرة

<sup>354</sup> انظر إدارة المنظمات الدولية، Davies، 2002 الصفحة 378.

عالية إلى جانب تكاليف إضافية خفية من جراء نقل المهام الإدارية من الشعب الإدارية إلى ممثلي المنظمة القطريين، والإدارات التقنية والمكاتب الميدانية. ويرافق النظام الإداري مجموعة من الضوابط المسبقة واللاحقة المتعلقة بالمتطلبات، وغياب التركيز على العملاء في النظم الإدارية، وانخفاض مستويات تفويض السلطة قياساً إلى المنظمات المناظرة، إلى جانب النظم التي تنظر إلى إدارة الموارد البشرية بمنظور تقني وليس بمنظور استراتيجي.

1336 - ثانياً، وهو ما يتضح أيضاً في الباب الثالث، تتسبب إدارة المنظمة في ظهور نتائج سلبية للعمل التقني للمنظمة وصورته الخارجية. كما أنها تعزز الثقافة المؤسسية الكامنة وهي تجنب المخاطرة. ويقضى الموظفون التقنيون وموظفو الممثلات القطرية وقتاً طويلاً للغاية في محاولة تلبية المتطلبات الإدارية والتغلب على العقبات في مسائل مثل التعاقد مع استشاريين بالمؤهلات المطلوبة في الوقت المناسب. كما أن الحفاظ على الكفاءات التقنية الضرورية للموظفين يزداد صعوبة من جراء صرامة النظم الإدارية ونظم الموارد البشرية وعدم توافر التخطيط الكافي لتنمية قدرات الموظفين.

1337 - ثالثاً، ورد أعلاه بعض الخطوات التي اتخذت مؤخراً في مجال زيادة تفويض السلطة. وينبغي أن تكون هذه الخطوات مفيدة. إلا أن الأمر سيحتاج إلى المزيد منها والمزيد من التدابير الطموحة حتى تصبح المنظمة من ذلك النوع من المنظمات الدينامية النشيطة القادرة على التصدي لتحديات السياق الإنمائي الجديد كما هو موضح في الباب الثاني. ولن تتمكن النهج الإضافية المتواضعة نسبياً من تحقيق ما هو مطلوب. والنهج المطلوب لابد أن يكون نهجاً شاملاً وجذرياً ومتفرعاً يقوم على مبدأ الولاية الاحتياطية<sup>355</sup>.

1338 - رابعاً، الوضع المالي الحالي للمنظمة هو وضع أليم. ويتجلى بوضوح في أزمة السيولة وعدم كفاية الاحتياطات والمخصصات. وتعاني مشكلة السيولة أو التدفقات النقدية من تدهور منتظم، دفع المنظمة إلى اقتراض مبالغ كبيرة ومتزايدة من الأموال. وهذا يعزى أساساً إلى توقيت وصول الاشتراكات المقدرة من الأعضاء. والوضع غير صحي ولا يمكن أن تكتب له الاستدامة. وتحتاج السلامة المالية طويلة الأمد للمنظمة إلى نهج جديد ودعم مالي من الأعضاء إلى جانب إتباع نهج ممنهج ومؤسسي لإدارة المخاطر المالية.

1339 - خامساً، كرّست المنظمة موارد إضافية كبيرة لتكنولوجيات المعلومات بالأرقام النسبية والمطلقة وحقق تقدمًا محموداً في السنوات الأخيرة. ولا تزال الاستثمارات الجديدة مستمرة. ومع ذلك يوجد الكثير من المشاكل الخطيرة. فقد أدى عدم الترابط الشامل إلى تجزئة النظم في جميع أرجاء المنظمة وهو أمر غير ضروري وباهظ التكاليف، كما أدى إلى تقسيم بيروقراطي غير ضروري للعمل فيما بين تطوير النظم وصيانتها. ولا يوجد جرد حديث وهو ما يحد من القدرة على وضع السياسات والاستراتيجيات، كما لا توجد محاضر لتسجيل ما يطرأ على النظم من تغييرات. وبوجه أعم، لا بد من تعزيز حوكمة تكنولوجيا المعلومات في المنظمة. وعلى الرغم من أن التحليل الصارم للمخاطر، وهو ضرورة ملحة، يمتدّ قدمًا إلى الأمام في الوقت الحاضر، فهو يحتاج إلى استكمال.

<sup>355</sup> الولاية الاحتياطية هي المبدأ الذي يفرض على المستوى الأعلى للسلطة ضرورة المشاركة في القضية التي لا يتسنى حسمها حسمًا كافيًا على المستوى الأدنى.

1340 - تقود هذه الاستنتاجات العريضة إلى مجموعة من التوصيات.

### توصيات عامة

1341 - يؤدي غياب المسألة الفردية، والشفافية وانعدام الثقة في إدارة المنظمة إلى تحمل تكاليف عالية مباشرة وغير مباشرة، بما في ذلك تلك التكاليف المرتبطة بثقافة الابتعاد عن المخاطر السائدة في المؤسسة. وبدون حدوث تغيير أساسي في الثقافة المؤسسية للمنظمة (انظر الباب السادس) فلن تتمكن من تحقيق ما تصبو إليه وهو أن تصبح منظمة معرفية تتميز بالكفاءة والفعالية أو تصبح جاهزة لدخول القرن الواحد والعشرين. ويمكن أن تساهم التوصيات الموضحة أدناه في تحقيق هذا التغيير ولكن يلزم وجود قيادة قوية على القمة إلى جانب برامج تغيير الثقافة المؤسسية.

### التوصية 1-8:

1342 - يجب إجراء استعراض جذري وفرعي شامل لجميع جوانب إدارة وتنظيم الموارد البشرية والمالية في المنظمة. ويلزم أن يستنير الاستعراض بالتوجيهات 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 كمسهل للعمليات ويزيد كشريك استراتيجي يقوم بوضع استراتيجيات الموارد البشرية ويقدم المشورة والدعم للإدارة العليا؛
- (ج) الوصول إلى أقصى درجة ممكنة في مجال تصحيح وتبسيط القواعد والإجراءات؛
- (د) تفويض السلطة استناداً إلى مبدأ الولاية الاحتياطية؛
- (هـ) التحول الجوهرى من الضوابط المسبقة إلى الضوابط اللاحقة؛
- (و) إعمال مبدأ الحوافز لتشجيع وإقرار ومكافأة المبادرة وحسن الأداء على مستوى المجموعات والمستوى الفردي؛
- (ز) وضع العمليات الإدارية وخدمات الدعم في بؤرة الاهتمام بالعملاء.

1343 - يجب العمل على تسهيل الاستعراض عن طريق الاستعانة بوكالة خارجية متخصصة في التحليل المؤسسي والإصلاح الثقافي يتم التعاقد معها. ويجب أن يغلب الطابع الاستشاري الكامل على العملية وذلك عن طريق إشراك الموظفين والإدارة، مع التماس الآراء والتوجيهات وبث روح الانتماء طوال فترة مباشرة هذه العملية. وللأغراض التنظيمية، والإدارية، والتنسيقية يجب أن ترفع الوكالة الخارجية تقاريرها إلى نائب المدير العام أو إلى مكتب الموارد والتخطيط الاستراتيجيين بعد إصلاحه - بمكتب المدير العام (كما هو موضح بالفصل السادس) أو إلى مجموعة الإصلاح.

ولا ينبغي، على وجه التحديد، أن ترفع تقاريرها إلى الإدارة المقترحة لخدمات دعم المنظمة لما يمكن أن يسببه ذلك من تضارب في المصالح. ومن الضروري أن تكون إحدى نتائج الاستعراض وضع هدف محدد بفترة زمنية لإدخال تحسينات إدارية جوهرية على الكفاءة. وينبغي أن يكون الهدف هو تحديد التحسينات التي يمكن تحقيقها بقيمة نقدية (في شكل تخفيضات في الميزانية) وكذلك التحسينات غير المباشرة التي تخفض التكاليف "المقنعة" للإدارة بما يعود بالمنفعة على تسليم البرنامج.

### الموارد البشرية

1344 - يترتب على المبادئ الواردة في التوصية 1 زيادة درجة الاتصال بين وظيفة الموارد البشرية والإدارة العليا، ويتطلب الأمر وضع إطار استراتيجي لإدارة الموارد البشرية يتيح إمكانية مشاركة الإدارة العليا وشعبة الموارد البشرية معا في تنفيذ الأهداف الرئيسية للموارد البشرية. وكجزء من هذا، يتطلب الأمر إقناع الموظفين بأن هناك ارتباطا حقيقيا بين الحوافز والأداء المتميز. وتحقيقا لهذه الأهداف يوصى التقييم الخارجي المستقل بما يلي:

#### التوصية 8-2:

1345 - إطار السياسات: يوصى التقييم الخارجي المستقل بضم التوظيف وتنمية قدرات الموظفين ومعايير الترقية في إطار واحد أكثر ترابطا لسياسات الموارد البشرية. وينبغي أن تراعي في ذلك أيضا الصورة العمرة العامة لموظفي المنظمة مما يكفل تجدد المنظمة بصفة مستمرة عن طريق تعيين موظفين أصغر عمرا. وعند إعداد هذا الإطار وعقب قبول إدارة المنظمة بضرورة أخذ الخبرة الميدانية والإقليمية في الاعتبار عند الاختيار للوظائف العليا، يجب أن تقوم المنظمة بتنفيذ توصية التقييم المستقلة للامركزية في المنظمة بشأن التناوب بين الموظفين التقنيين<sup>356</sup>. (والتي سبق أن قبلتها بصفة عامة. فهذا يكفل وجود الترابط الفعال بين المقر الرئيسي والمواقع الميدانية وتحفيز كفاءات الموظفين في نفس الوقت. وبصورة أكثر تحديدا، يوصى التقييم الخارجي المستقل بوضع سياسات جديدة تقضي بأن يكون الأسلوب العام المتبع خلال العاملين القادمين هو شغل جميع وظائف ممثلي المنظمة بالتناوب. وينبغي أن يجري إعداد ذلك بالاتصال الكامل والتشاور التام مع موظفي المنظمة، بما في ذلك رابطتي الموظفين.

#### التوصية 8-3:

1346 - يجب تصميم أساليب التعاقد بحيث تكون قادرة على الاستجابة للسياق سريع التغير الذي تعمل فيه المنظمة وذلك بزيادة مرونة التوظيف بما يتيح الاستجابة للتغيرات في متطلبات الكفاءة التقنية والمواقع الجغرافية، وفي الوقت ذاته تسليم أعلى جودة ممكنة لعملاء المنظمة بأفضل وسائل الكفاءة التكاليفية. ويجب أن يتحقق هذا دائما داخل إطار

<sup>356</sup> التوصية 9، الفقرة 190.

الموارد البشرية للجنة الخدمة المدنية الدولية ومحكمة منظمة العمل الدولية والممارسات القطرية. ويوصى التقييم الخارجي المستقل بما يلي على وجه الخصوص:

- (أ) كما أن عقود الموظفين عبارة عن مجموعة بسيطة من ثلاثة أنواع تتضمن استحقاقات تتزايد بالتدرج، فإنه ينبغي، على نفس الغرار، إعداد مجموعة مشابهة للمستخدمين الآخرين. ويمكن النظر في وضع نموذج لعقد يعتمد على الأجر ولا يتضمن أية مستحقات، وينطوي على تباينات في الأجر محددة بصورة شفافة، مع تفويض سلطة إبرامه تفويضا كاملا للشعب. ويمكن أن تتضمن هذه العقود بارامترات زمنية وتكاليفية متدرجة وتتصل بطول العقد المتوقع، مع السماح بإمكانية معقولة لتمديده لتغطية التطورات غير المنظورة لكن مع تضمينه ميثبات عن تمديده بصفة مستمرة؛
- (ب) التحرك نحو زيادة استخدام العقود الاختيارية<sup>357</sup> مع الإسراع في استخدامها. وإذا ما قررت المنظمة المضي في زيادة استخدام العقود الاختيارية فإن الحاجة إلى الاستمرارية والذاكرة المؤسسية تستدعي وجود توازن عادل بين هذا الأسلوب والموظفين الذين لا تعرف اتجاهاتهم. ولا يبدو هناك أي شك في أن الاستخدام الأوسع للعقود الاختيارية سيعود على المنظمة بفوائد كبيرة. وفي الوقت ذاته يمكن أن تكون العقود الاختيارية أساسا لعلاقات طويلة الأجل في بعض الأحيان؛
- (ج) تقديم الموارد المالية لإتاحة المزيد من المرونة للإدارة بما يمكنها من إدخال التغييرات الاستباقية في التوظيف لضمان الحصول على الكفاءات، وربط الكفاءات بأولويات البرنامج، والتصدي للقصور المستمر في الأداء. ويمكن لهذا التمويل أن يكون نسبة مئوية من تكاليف الموظفين (خمس في المائة على سبيل المثال) ويودع في حساب خاص. وبناء على النتائج والمتطلبات التي تظهر من الإطار الاستراتيجي الجديد (طبقا للتوصية الواردة في الباب السابع)، يمكن التفكير في الحصول على تمويل من الأعضاء لمرة واحدة في نطاق برنامج خاص لإعادة الترابط المؤسسي؛
- (د) وفي الوقت ذاته، يجب أن تبادر المنظمة بالعمل داخل منظومة الأمم المتحدة من أجل إجراء فحص شامل لنظام التوظيف في الأمم المتحدة الذي أدى إلى وجود ربط جائر وغير كفء بين موظفين مؤقتين يتعرضون لدرجة عالية من انعدام الأمن وموظفين بعقود دائمة يحصلون على حماية مبالغ فيها؛

1347 - بالإضافة إلى ذلك، يوصى التقييم الخارجي المستقل بإدخال تعديلات على مجموعة أساليب الدفع التي تتبعها المنظمة مع الاستشاريين حتى تحصل المنظمة على التنافسية الحقيقية مع مسايرة أسعار السوق. ويؤدي تحسين مجموعة أساليب الدفع إلى تيسير إبرام العقود ويقضى على المزايا غير المالية ويؤدي إلى تفويض أكثر فعالية.

<sup>357</sup> تتيح العقود الاختيارية فرصة النفاذ السريع للخبرة المتخصصة لدى الأفراد فيما قبل الحصول على المؤهل ثم بعد ذلك تتخذ ترتيبات إبرام عقود معهم لدخول الخدمة مقابل أجر يتفق عليه. وسواء كانت الترتيبات للاحتجاز المؤقت أو في نطاق عقد اختياري فإن العقد ينص على عدد محدد من الأيام في السنة.

1348 - وعلى نحو مشابه يوصى التقييم الخارجي المستقل بتطبيق شروط أكثر تحرراً وإجراءات أبسط فيما يتعلق بالمدفوعات لموظفي المنظمة وموظفي الأمم المتحدة السابقين وغيرهم من المتقاعدين بحيث تستند المدفوعات إلى أسعار السوق. ومن الضروري استبقاء القيود الزمنية بالنسبة لمتقاعدي المنظمة الذين يعملون لدى المنظمة مع مراعاة التنفيذ الصارم، وبدون استثناءات، للفواصل الزمنية لمدة ستة أشهر ابتداء من آخر أيام الخدمة وذلك قبل إعادة توظيفهم بأي صفة. أما المتقاعدون من جهات أخرى والاستشاريون الذين يزيد عمرهم عن 62 سنة فيتم توظيفهم بأسعار السوق.

#### التوصية 4-8:

1349 - **التوظيف.** يجب وضع مستويات واضحة للمسؤولية لأغراض التوظيف. وينبغي أن تسند إلى مدراء الشعب مسؤولية اختيار موظفي الخدمات العامة ويسند إلى المديرين العامين المساعدين اختيار الموظفين الفنيين والمسؤولين القطريين (من الفنيين). ويستمر اختيار وتعيين الموظفين من مستوى مدير شعبة والممثلين القطريين بواسطة المدير العام. أما شعبة إدارة الموارد البشرية فيجب أن تسند إليها مسؤولية في عمليات اختيار كافة الوظائف وخاصة من مستوى ف-4 فما فوق، وذلك للتأكد بأنه قد تم إعداد وتطبيق كافة البيانات الدقيقة المتعلقة بالكفاءة وأنه قد تم مراجعة البيانات المرجعية والأساسية بطريقة مناسبة.

#### التوصية 5-8:

1350 - **تحقيق التوازن الجغرافي والتوازن الجنساني:** يجب أن يستمر المدير العام في مباشرة المسؤولية الشاملة عن تحقيق هذه التوازنات ولكن في إطار أكثر شمولاً للمسؤوليات التي يتم تفويضها. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن من المطلوب من المديرين العامين المساعدين أو نظرائهم تحقيق الأهداف العامة التي يتم وضعها على أساس إقليمي عريض<sup>358</sup> (من أجل التوازن الجغرافي) وتحقيق الهدف متوسط الأجل للمنظمة بنسبة 35 في المائة للتوازن الجنساني، إلى جانب هدف له أولوية عليا وهو شغل النساء لنسبة 35 في المائة من وظائف الإدارة ووظائف الممثلات القطرية. ومن الضروري إعداد تقرير عن الحالة في كل إدارة ورفعته إلى المدير العام كل ثلاثة أشهر، مع توضيح التقدم السنوي التراكمي<sup>359</sup>. ومن الضروري أن تتولى الشعبة المعنية بإدارة الموارد البشرية تدعيم هذا الجهد على وجه التحديد وذلك عن طريق الإمداد بالمرشحين المناسبين، وتشجيع تعيين صغار المرشحين المناسبين ممن توجد لديهم إمكانات طويلة الأجل (مثل عن طريق برنامج الموظفين التقنيين المزاملين) وعن طريق بعثات التوظيف والإعلان.

<sup>358</sup> استناداً إلى النقاط الوسطية الحالية لنطاقات الأهداف، يمكن أن تكون الأهداف العريضة 13 في المائة لأفريقيا، و 21 في المائة لآسيا و 31 في المائة لأوروبا، و 11 في المائة لأمريكا اللاتينية، و 6 في المائة للشرق الأدنى، و 13 في المائة لأمريكا الشمالية و 5 في المائة لجنوب غرب المحيط الهادي.

<sup>359</sup> تم الوصول إلى استنتاج مماثل بواسطة المراجعة في تقريرها الذي تناول التعيين في الوظائف المهنية.



1351 - ورغبة أيضا في تحقيق قدر أكبر من التوازن الجنساني، يرحب التقييم الخارجي المستقل بخطة العمل الجنسانية المقدمة من إدارة الموارد البشرية والتي يجرى الآن إعدادها، ولا سيما تركيزها على ضرورة إتباع نهج متكاملة في مجال التوظيف واستبقاء الموظفين العاملات في نطاق سياسات مثل التوازن بين العمل والحياة.

#### التوصية 6-8:

#### 1352 - إدارة الأداء:

- (أ) يؤيد التقييم الخارجي المستقل التوجه العريض للنهج الجديد لتقييم الأداء الذي وضعتة الشعبة المعنية بإدارة الموارد البشرية، لاسيما تركيزه على تنمية قدرات الموظفين. إلا أن التقييم الخارجي المستقل يوصى بشدة بألا يكون تطبيقه تدريجيا طبقا لما تتجه إليه النية حاليا، بل ينفذ كاملا وبأسرع ما يمكن. وقد يتطلب الأمر إدخال بعض التعديلات وتقديم دعم إضافي للمشرفين وذلك أثناء الفترة المبكرة من التنفيذ، وقد ظل نظام تقييم الأداء في المنظمة معلقا لسنوات كثيرة ولا يجب ألا يتأخر تنفيذه أكثر من ذلك. كما يعتبر هذا النظام ضروريا من أجل نجاح الإدارة القائمة على النتائج في المنظمة؛
- (ب) تمشيا مع أفضل الممارسات الناشئة، يوصى التقييم الخارجي المستقل أن يبدأ تقييم الأداء من القمة بالمدیر العام ونائب المدير العام والمديرين العاميين المساعدين. ويجب أن يقوم الجهاز الرئاسي بوضع أهداف الأداء المؤسسية، وتقييم ما يقوم المدير العام بتحقيقه من هذه الأهداف مع رفع تقرير بذلك إلى الأجهزة الرئاسية، وهذا ينطبق أيضا على كبار الموظفين الآخرين؛
- (ج) يجب إجراء تقدير للمدراء من حيث قدرتهم على مباشرة تقييم الأداء كميا ونوعيا، بما في ذلك تصنيف الموظفين في فئات الأداء المختلفة. ويتطلب الأمر تنظيم دورة تدريبية شاملة لجميع المدراء ابتداء من المدير العام فما دون ذلك في مجال إدارة الأداء؛
- (د) ينبغي أن يكون تقييم ممثلي المنظمة عملية ذات اتجاهين وتتبع مبدأ استعراض الأقران الجماعي. كما يقوم ممثلون مختارون بتقييم زملائهم في المقر، لا سيما مدير الشعب المكلفة بتقديم الخدمات لهم؛
- (هـ) يجب التصدي في بداية الأمر للأداء الضعيف عن طريق التدريب المناسب. ثم بعد ذلك يجنب قدر من الأموال يعادل نسبة من التكاليف العامة للموظفين ويخصص لحالات انتهاء الخدمة التي تتم بالتراضي وحالات انتهاء الخدمة لأسباب قهرية حيثما يتطلب الأمر.

## التوصية 8-7:

1353 - حوافز الموظفين: يجب دراسة اقتراح بمنح قدر محدود من الحوافز المالية، ربما يكون على غرار المخطط الذي يجرى تطبيقه الآن في الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (انظر الإطار 4-8)، وذلك لاحتمال العمل به في المنظمة على أساس تجريبي وبتكلفة قليلة. وفي ظل عدم وجود نظام للمكافآت المالية، يوصى التقييم الخارجي المستقل بإدخال مجموعة من الحوافز غير المالية (مثل الجوائز التقديرية، وإتاحة فرص التعليم الخاصة، وتقديم منح مدفوعة الأجر جزئياً للسفر والرحلات، وهكذا) وذلك للأداء الاستثنائي. ويجب أن يرتبط هذا، بالطبع، بنظام قوى لتقدير الأداء كما سبق ذكره.

## الإطار 4-8: مخطط وفورات الميزانية المعمول به في الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة

إذا تمكن مدير/مديرة البرنامج من تحقيق النتائج المستهدفة، والتي يتم قياسها بطريقة مناسبة، وأن يتحقق ذلك بوفورات في الميزانية، فإنه يعاد توزيع هذه الوفورات في ميزانية تالية. ومن هذه الوفورات يذهب 75 في المائة إلى المنظمة سواء لإعادة توزيعها أو لتكون جزءاً من الفائض المالي في نهاية السنة و 25 في المائة يمكن إعادة توزيعها بواسطة المدير، ويمكن للمدير إعادة توزيع هذه الوفورات بأي من الطريقتين التاليتين: إما إعادة استخدامها من أجل تحقيق أهداف محددة للبرنامج ترغب الوحدة ذات الصلة في تحقيقها ولم يكن ذلك متيسراً في إطار الميزانية الأصلية، أو تدفع كمكافآت للموظفين اعترافاً بالنجاح الذي حققته الوحدة لأهدافها في حدود أهداف الميزانية. وإذا أخذت تجربة البنك الدولي كمثال فإن المكافآت الصغيرة التي تتراوح بين 500-1000 دولار أمريكي يمكن أن تترك أثراً إيجابياً للغاية على الموظفين.

1354 - كما ينبغي أيضاً توجيه قدر أكبر من التشجيع ليس فقط للتناوب، ولكن للانتقال بين أعمال مشابهة. ويلزم تحديد الموظفين ذوي الأداء المتميز وتطبيق الأساليب السريعة المتعلقة بالارتقاء بمستقبلهم الوظيفي.

## التوصية 8-8:

## 1355 - التدريب:

(أ) زيادة الموارد الشاملة المخصصة للتدريب في المنظمة، والتي لا تزال قليلة نسبياً بالنسبة لمنظمة معرفية؛

(ب) يبالغ التدريب في المنظمة في التركيز على اللغات والمهارات المكتبية الأساسية (وهي مهارات يمكن توقعها عند التوظيف)، ومن المطلوب تحسين التوازن بين هذه المجالات ومجالات أخرى مثل تطوير الإدارة على أساس النتائج، والأنشطة التقنية وأنشطة دعم المشروعات (بما في ذلك التحليل الجنساني)، والإدارة الفعالة للعمليات الإدارية والتنفيذية، والتدريب على الإدارة. ويوصى التقييم

الخارجي المستقل على وجه الخصوص بتوجيه استثمارات ملموسة للتدريب على الإدارة بغية تزويد مدراء المنظمة بالمهارات القيادية اللازمة من أجل الاستجابة بمرونة للظروف الجديدة المتغيرة التي تواجه المنظمة؛

(ج) إذا اتجهت النية نحو توزيع مخصصات التدريب، فيجب أن يكون ذلك على أساس نصيب كل موظف مهني وكل موظف من موظفي الخدمات العامة في جميع أرجاء المنظمة مقوماً بالدولار الأمريكي وألا يتم التوزيع على أساس كشف المرتبات بالدولار الأمريكي لكل مكتب حيث أن ذلك ينطوي على إجحاف للإدارات الصغيرة ولأسيما الممثلين القطريين. وبالإضافة إلى ذلك، يجب استبقاء مخصص تدريب مركزي للتأكد بأنه يتم التصدي للاحتياجات التدريبية ذات الأولوية العالية على أساس مؤسسي واستراتيجي.

#### الإدارة

#### التوصية 8-9:

1356 - نقدم فيما يلي التوصيات المحددة التالية:

(أ) في المجال الإداري للمنظمة، يجب أن تكون لجان الإدارة برئاسة المدراء العامين المساعدين، والموظفين بدرجة مدير-2. ويجب أن تكون هذه اللجان مفوضة باتخاذ قرارات، على الرغم من أنها ستقوم، بالطبع، بإحالة المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية للإدارة العليا. وتمشيا مع مبدأ الولاية الاحتياطية والتفويض الفعال، ويكن لمكتب المدير العام تمثيل في هذه اللجان على سبيل الاستثناء فقط؛

(ب) ندب موظف إداري واحد لكل إدارة: ليقوم بحل المشاكل الإدارية، وتدعيم وتدريب موظفي الخدمات العامة الذين يعملون في المسائل الإدارية بالإدارة، والقيام عموماً بتشجيع نهج التركيز على العملاء والاطمئنان إلى وصوله إلى الشعب التقنية. ويجب أن يتحقق ذلك بطريقة متوازنة، وعلى سبيل المثال تشترك الإدارات الصغيرة في موظف واحد من موظفي الدعم. ثم ينبغي تقييم التجارب لتحديد ما إذا كان ينبغي انتداب المزيد من الموظفين أو إنهاء الانتداب؛

(ج) تقييم نجاح ندب موظفي إدارة الموارد البشرية والمالية المادية وإعادة توزيع وظائف مركز الخدمات المشتركة على أساس ارتياح "العميل" واعتبارات الكفاءة قبل ندب المزيد من الوظائف.

## التوصية 8-10:

## 1357 - خدمات التوريد والخدمات ذات الصلة:

- (أ) ينبغي إتباع نوعين مختلفين من سياسات التوريد لتدعيم المرحلة الأولى والثانية على التوالي من عمليات الاستجابة لحالات الطوارئ، مع التركيز على الضوابط اللاحقة وتحمل مستوى أعلى من المخاطرة أثناء الاستجابة في المرحلة الأولى؛
- (ب) وينبغي، بعد الاستعانة بمشورة مكتب الشؤون القانونية، وضع سياسات ونظام أبسط وأكثر مرونة لرسائل الاتفاقات مع المنظمات الشريكة، وذلك باستخدام نموذج "عام" مع وجود خيارات نمطية أمام المستخدم. ويجب أن تفوض السلطة لمدير شعبة الخدمات الإدارية (أو من يخلفه في حالة حدوث تغيير تنظيمي) للموافقة على جزء مناسب من رسائل الاتفاقات. أما الموافقة على تسجيل شركاء رسائل الاتفاقات فيجب تفويضها لمدرء الشعب الذين يقومون استناداً إلى قياسات تقدير المخاطر بتحديد التدفقات المناسبة للتمويل المسبق. كما يجب القضاء على ضوابط المراجعة اللاحقة (انظر أيضاً الباب السادس)؛
- (ج) ينبغي تفويض السلطة لمدرء الشعب للموافقة على السفر، وهو ما يسهّل اتخاذ القرار بغرض تحقيق وفورات للمنظمة. ويجب تبسيط إجراءات إثبات شراء التذاكر المشتراة شخصياً (مثل تقديم دليل واحد على الشراء - إيصال التذكرة دون طلب بيانات عن بطاقة الائتمان كما هو متبع الآن). كما يجب أيضاً تبسيط ضوابط إثبات السفر.

## تكنولوجيا المعلومات

## التوصية 8-11:

1358 - يؤيد التقييم الخارجي المستقل مفهوم إنشاء وظيفة رئيس لموظفي تكنولوجيا المعلومات وإدماج جميع وظائف تكنولوجيا المعلومات في شعبة واحدة (شعبة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - انظر الباب السادس) تكون تحت رئاسته/رئاستها. وتقوم الشعبة بإدماج أنشطة تطوير نظم تكنولوجيا المعلومات بما في ذلك برمجة النظم المؤسسية فضلاً عما يلي<sup>360</sup>:

- (أ) التخطيط طويل الأجل لتكنولوجيا المعلومات؛
- (ب) التطبيقات المؤسسية (بما في ذلك إعداد تقارير للإدارة)؛
- (ج) التطبيقات الميدانية، والإقليمية وتطبيقات مكتب الاتصال؛ و
- (د) مجموعة دعم المستخدم.

<sup>360</sup> بما في ذلك أيضاً، بين جملة أمور وحدات الإدارات التقنية وفرع تبادل المعارف وتسييرها التابع للمركز العالمي للمعلومات الزراعية، وشعبة تكنولوجيا المعلومات، ووحدات مكتب التنسيق واللامركزية (تكنولوجيا المعلومات ومكتب البرنامج والميزانية والتقييم).

1359 - يجب أن تقوم كل وحدة من الوحدات الوظيفية الفرعية داخل شعبة تكنولوجيا المعلومات بتقديم خدمة متكاملة لمجموعة معينة من المستخدمين، بما في ذلك إعادة إنشاء وظائف مسؤولي تكنولوجيا المعلومات في كل إدارة مستخدمة أو مكتب مستخدم على أن يشترك في اختيارهم رئيس الإدارة ورئيس تكنولوجيا المعلومات. وهذا من شأنه تسهيل ترابط النظام، وتحسين الجودة، وتوفير الكفاءات، ولا سيما على مستوى وضع السياسات مما يتيح إمكانية إعادة توزيع اختصاصات الموظفين تعزيزاً للتطبيقات التقنية والميدانية على وجه الخصوص، ولضمان استبقاء المعارف المتعلقة بالتطورات الجديدة داخل كل وحدة فرعية. وعلى شعبة تكنولوجيا المعلومات التعاون الوثيق للغاية مع الشعب التقنية الرئيسية التي تقوم بتشغيل قواعد البيانات ومع مكتب إيصال المعارف طبقاً للهيكل التنظيمي الجديد المقترح المعروض في الفصل السادس وأن تكفل وجود ممثلين لمختلف المجالات التقنية في اللجان واللجان الفرعية التي تتخذ القرارات بشأن معايير التطبيقات التقنية. وفي الوقت ذاته، يلزم إجراء بحث حديث ودقيق للتكاليف التي تتحملها المنظمة والفوائد التي تعود عليها من جراء الاستعانة بمصادر خارجية في مجال خدمات تكنولوجيا المعلومات مقارنة بتقديم هذه الخدمات داخلياً وذلك لتحقيق التوازن المفيد بينهما.

#### 1360 - التوصية 8-12: إدارة مخاطر تكنولوجيا المعلومات

- (أ) يجب إجراء تقدير شامل لمخاطر هيكل تكنولوجيا المعلومات في المكاتب القطرية ومكاتب الاتصال؛
- (ب) كخطوة أولى للإدارة المحسنة للمخاطر يجب أن تمتد التطبيقات المالية المعتمدة على نظام أوراقك المالي إلى المكاتب القطرية عندما يكون ذلك مناسباً من الناحية التقنية مع إتاحة التدريب على الاستخدام<sup>361</sup>؛
- (ج) يجب وضع إجراءات التمويل وإجراء دراسات التكلفة/المنفعة بالنسبة للتطبيقات الجديدة، بحيث تكون واقعية وتشمل التكاليف المتوقعة على المدى الطويل (مثل الصيانة وتدريب الموظفين على التحديث).

#### المالية

1361 - يجب أن تستغل قيادة المنظمة التحدي المائل والفرصة المتاحة للتحويل إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام من أجل تحسين الكفاءة والفعالية في جميع المجالات (التقنية والمالية والنظم، والحوكمة)، وتحقيقاً لهذا الغرض يوصى التقييم الخارجي المستقل بما يلي:

<sup>361</sup> تقوم المنظمة حالياً بتطوير تطبيق ميداني لنظام يجرى إعداده في المستقبل القريب.

### التوصية 8-13:

1362 - على الرغم من بعض محاولات إدماج العمليات المالية الخالصة وعمليات الإدارة الاستراتيجية، إلا أن الإدماج التام للنظم المساندة يحتاج إلى السعي الحثيث من أجل إتمامه كي يضم عمليات المساءلة الاستراتيجية والبرامجية، والإدارة المالية، ومتطلبات إعداد التقارير المالية. وينبغي إعداد نظام آلي مصمم لمجموعات عديدة من التقارير الإدارية للوفاء باحتياجات مختلف مستويات الإدارات والمستخدمين. إضافة إلى ذلك ينبغي الارتقاء بقدرات الموقع الشبكي للممثلين الدائمين للمنظمة وجعله وسيلة نشر معلومات الإدارة ذات الأهمية لهيكل حوكمة المنظمة.

### التوصية 8-14:

1363 - يجب على قيادة المنظمة أن تستغل التحول إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام من أجل تحقيق زيادة ملموسة في الكفاءات وزيادة فعالية المحاسبة المالية، والإدارة المالية، ونظم دعم اتخاذ القرار. كما يجب على المنظمة أن تنظر في استخدام الدولار أمريكي واليورو عند إجراء المحاسبة ووضع الميزانية، مع إمكانية استخدام العملات بالنسبة للموارد من خارج الميزانية، وربما استخدام عملات أخرى كجزء من مشروع العمل بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. ويشيد التقييم الخارجي المستقل بمبادرة المنظمة بإجراء تقدير لمتطلبات التغيير توطئة للتحول إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

### التوصية 8-15:

1364 - يجب أن تقوم المنظمة بوضع استراتيجية مؤسسية لإدارة المخاطر المالية يوجهها تمييز واضح بين ما يقع داخل سلطة الإدارة (مثل الاستراتيجية والمناهج المالية) وما يحتاج إلى تفويض محدد من المجلس (مثل السياسات المالية). وليس الهدف هو خلق عقبات بيروقراطية، ولكن تقديم التأكيدات بأنه يوجد القدر الكافي من المراجعة والحرص على تحقيق التوازنات لمنع المنظمة من الدخول دون قصد في مخاطرة مالية غير ضرورية. وكفالة الحماية للمنظمة وموظفيها.

### التوصية 8-16:

1365 - هناك نتائج قاسية تتحملها المنظمة من جراء المتأخرات ووصول المدفوعات الرئيسية في أواخر السنة المالية، لا تتمثل فقط في تكلفة الاقتراض ولكن أيضا في الضرر الذي يلحق بكفاءة البرنامج وفعاليته. وهذه مشكلة تؤثر على كثير من المنظمات متعددة الأطراف. ويدرك التقييم الخارجي المستقل تماما أن المتأخرات والتأخير في سداد المدفوعات يثيران قضايا سياسية معقدة سبق مناقشتها في كثير من المنتديات طوال عدة سنوات. كما أن التقييم الخارجي المستقل على

اقتناع بأن الإجراءات الجادة والشفافة للتصدي لهذه المشكلة قد طال انتظارها، وهناك مطالب من البلدان الأعضاء بأن معايير المساءلة العالية والشفافية التي تظهرها المنظمة يجب أن يقابلها معايير ماثلة تتعلق بمساءلتهم كأعضاء.

1366 - وإزاء ذلك يوصى التقييم الخارجي المستقل بما يلي:

- (أ) تواصل المنظمة سياسات وممارسات الاقتراض للتغلب على نقص السيولة.
- (ب) يجب أن يوضح موقع المنظمة على الإنترنت الوضع بالنسبة للمتأخرات والتأخير في سداد المدفوعات بالنسبة لكل بلد ويتم تحديثه شهريا.
- (ج) الفوائد التي تتكبدها المنظمة لمواجهة العجز في السيولة ينبغي تحميلها لعائد الاستثمارات وليس للإيرادات المتفرقة على النحو المتبع الآن. فتحميلها للإيرادات المتفرقة ينطوي على تقديم إعانة فعلية للبلدان التي تؤدي اشتراكاتها المقدرة في حينه. وبالإضافة إلى ذلك فإن إظهار التكاليف المالية للمتأخرات والتأخير في سداد المدفوعات من شأنه أن يعطي صورة دقيقة للميزانية العادية للمنظمة.

1367 - بالإضافة إلى ذلك، يوصى التقييم الخارجي المستقل بأن تنظر الأجهزة الرئاسية بالمنظمة، بعد إجراء استعراض للمتأخرات المستحقة منذ فترة طويلة والتي قد يُشطب بعضها، في الإنفاذ الصارم للبنود التي تربط بين حقوق التصويت والمتأخرات. والأسلوب الذي تتبعه المنظمة منذ وقت طويل هو صرف النظر عن هذه البنود، ويوصى التقييم الخارجي المستقل بأن يتوقف هذا الأسلوب. وطبقا لما تقضى به البنود الحالية، فإنه يتم تعليق حقوق التصويت للبلدان التي يوجد لديها متأخرات وذلك بدون استثناءات. وعلى نحو مشابه، فإنه لا يحق لمواطني البلدان التي يوجد لديها متأخرات التعيين في وظائف المنظمة. وأخيرا، يوصى بوقف تقديم منح برنامج التعاون التقني الجديدة للبلدان التي يوجد لديها متأخرات.

#### التوصية 8-17:

1368 - بالإضافة إلى برنامج التعاون التقني وحسابات رأس المال وحسابات الأمن، يجب إدخال العمل بترحيل نسبة صغيرة نسبيا من الأموال العاملة فيما بين السنوات المالية في المنظمة باعتبار ذلك أحد جوانب الإدارة المالية الجيدة وتيسيرا للعمليات المتعلقة بالدخل والإنفاق.

## التوصية 8-18:

1369 - يوصى أيضا باتخاذ التدابير المالية الإضافية المحددة التالية:

- (أ) الاستمرار في تمويل كافة الخصوم طويلة الأجل بعد انتهاء الخدمة والممولة جزئيا والبالغ قدرها 445 مليون دولار أمريكي. وقد يفتح التحول إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام قنوات ممكنة للحوار بين الدول الأعضاء والأمانة بشأن وسائل بديلة للتصدي لهذه القضية. ويوصى التقييم الخارجي المستقل بضرورة انتهاز هذه الفرصة؛
- (ب) في نطاق هذا الهدف، يجب الإسراع في رصد المخصصات وتجنيد الأموال لتغطية خصوم ما بعد انتهاء الخدمة. وتستحق المنظمة التقدير لأنها تسبق كثير من وكالات الأمم المتحدة الأخرى في هذا المجال؛
- (ج) مواصلة التفكير الاستباقي والخلق بشأن وضع خطة لاستغلال الفرص غير المالية المتاحة من أجل تخفيض خصوم المتقاعدين (مثل التكاليف الطبية، عن طريق استخدام المخططات الطبية القطرية لإعادة توجيه التكاليف كلما كان ذلك مناسباً) وتقديم الخدمات للموظفين (مثل زيادة استخدام الاستقطاعات المتعلقة بالتكاليف الطبية ولكن بصورة عادلة) والتأمين الذاتي الذي تتيحه المنظمة ضد المخاطر الكبيرة (ربما من خلال مجمع مشترك بين الوكالات).

## التوصية 8-19: مسائل أخرى

1370 - يجب، عن طريق لجنة التنسيق فيما بين المؤسسات التي أنشئت مؤخراً، التماس فرص الأنشطة الإضافية المشتركة أو المنسقة مع برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية في العديد من المجالات التي نوقشت في هذا الفصل:

- (أ) ينبغي إعداد إطار سياساتي على أساس مفهوم حياد المنظمة ومع الاستفادة من جوانب القوة في كل وكالة. وينبغي مناقشة هذا الإطار دورياً في الأجهزة الرئاسية الملائمة؛
- (ب) يجب إعادة بحث مستوى التوظيف في مجال الأمن في ضوء البيانات المقارنة التي يتضح منها ارتفاع مستوى التوظيف لدى المنظمة، وذلك بغرض تحديد نسبة للمصادر الخارجية فيما يتعلق بموظفي الأمن والعمل من أجل الحصول على خدمة مشتركة مع الوكالات الأخرى التي تتخذ من روما مقراً لها. (مثال ذلك أن يتحمل برنامج الأغذية العالمي المسؤولية اليومية عن الأمن بين الوكالات وتتخذ المنظمة - القرارات التنفيذية ذات الصلة)؛
- (ج) وتعتبر خدمات السفر، على وجه الخصوص، فرصة كبيرة ويجري طرح مناقصاتها بالاشتراك مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. ويوصى التقييم الخارجي المستقل بإجراء



دراسة جدوى مشتركة في إطار لجنة التنسيق فيما بين الوكالات، بمشاركة استشاريين خارجيين وذلك قبل التفاوض بشأن أي عقود جديدة مع وكالات السفر، وذلك للوصول إلى قرار بشأن أفضل إجراءات التشغيل المشتركة، وأفضل طريقة من حيث الكفاءة التكاليفية لتقديم الخدمة المشتركة وما يرتبط بذلك من توحيد الإجراءات.

#### التوصية 8-20: مسائل أخرى

1371 – يوصي التقييم أيضا بما يلي:

(أ) يجب في عصر يسوده عدم الاطمئنان الأمني، إعداد خطة عمل جاهزة للاستخدام ومستعدة كجزء من التقدير والتخطيط الشامل للمخاطر. وينبغي أن ترمي الخطة، كحد أدنى، إلى تغطية الأنشطة الرئيسية للموارد البشرية، وكشوف المرتبات، وإدارة المباني، والاتصالات، والأنشطة المالية الرئيسية بما في ذلك الحسابات الميدانية؛

(ب) يجب إدارة مجمع السلع والخدمات وصندوق التسليف بواسطة مجالس إدارة مستقلة تمثل المستخدمين بشكل ملائم. وينبغي أن يضم كل مجلس إدارة ممثلا عن المدير العام لحماية مصالح المنظمة وسمعتها. ويجب أن يدار مجمع السلع والخدمات والصندوق بوصفهما عمليتين مستقلتين تماما. أما العمليات اليومية لمجمع السلع والخدمات فيجب التعاقد بشأنها وإدارتها بواسطة منظمة خارجية مناسبة لديها خبرة في تجارة التجزئة. أما إدارة عقود تقديم الطعام والتي تخضع حاليا لمسؤولية مجمع السلع والخدمات فيجب أن تكون تحت مسؤولية إدارة المرافق.

## الملحق 1: التكاليف والوفورات المؤقتة وموجز التوصيات بحسب المجموعة

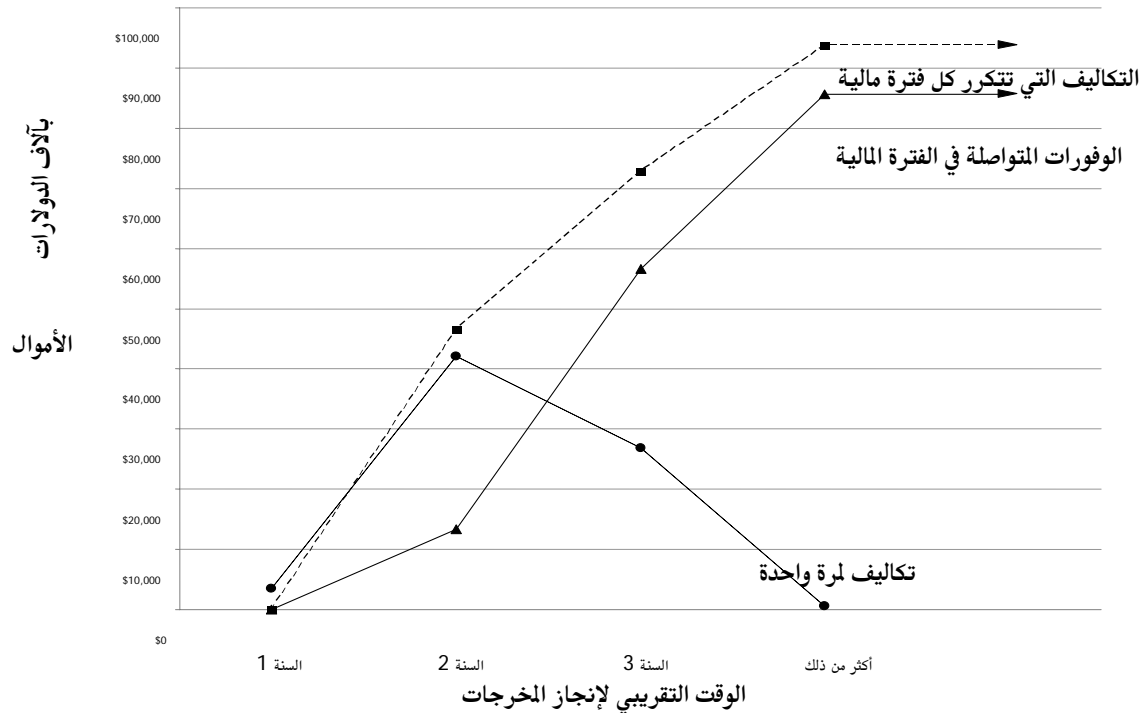
### مقدمة

جميع المعلومات الوارد في هذه الملحق مؤقتة وأولية. وتهدف المسؤولية الأساسية المقترحة للتوصيات والمخرجات بالإضافة إلى "الكثافة" المقدرة إلى توضيح النية الكامنة وراء توصيات التقييم الخارجي المستقل سعياً إلى تقديم المساعدة والتوجيه لوضع المزيد من التفاصيل في خطة العمل الفورية.

وضعت تقديرات التكاليف والوفورات المؤقتة من جانب الفريق الأساسي للتقييم الخارجي المستقل، واستخدم في ذلك المعلومات التي قدمتها دائرة البرنامج والميزانية في المنظمة بناءً على طلب الفريق. ومن الجائز أن تتغير تبعاً للافتراضات المستخدمة وللقرارات الصادرة ولفحصها بدرجة أكبر من التفصيل.

### باء- التكاليف والوفورات المؤقتة

المجموعة	الموضوع	وفورات تكرر كل فترة مالية (بآلاف الدولارات)	تكاليف تكرر كل فترة مالية (بآلاف الدولارات)	تكاليف لمرة واحدة (بآلاف الدولارات)
شاملة	خطة العمل الفورية			2 800 – 1 200
1- الاستراتيجية	الإطار الاستراتيجي الجامع الجديد			2 000 – 1 000
	استراتيجيات المكونات (مختلف المجالات الفنية)	1 800 – 1 600	1 920 – 1 700	1 200 – 600
	اعتبارات خيارات الاستراتيجية	11 200 – 9 600	19 690 – 14 070	2 830 – 1 610
	شراكات خارجية محددة		3 200 – 2 800	300 – 100
	التعاون التقني على المستويين القطري والإقليمي		20 600 – 13 400	
2- الحوكمة	إجراء إصلاح الحوكمة			310 – 280
	دور الحوكمة العالمية			40 – 25
	دور الاستثمار والرقابة	820 – 640	7 600 – 6 100	
	بنية الحوكمة		8 500 – 6 460	
	إجراءات الحوكمة		1 950 – 1 600	110 – 100
3- النظم والثقافة	استعراض شامل للإدارة والتنظيم			5 000 – 3 000
	إطار الموارد البشرية		11 400 – 9 300	3 550 – 2 750
	الكفاءة الإدارية	16 200 – 8 350	2 000 – 1 800	70 – 50
	تكنولوجيا المعلومات		1 330 – 1 080	880 – 720
	الثقافة التنظيمية للمنظمة (تدابير مباشرة)		2 100 – 1 900	1 500 – 1 000
4- الهيكل	المقر الرئيسي	30 700 – 29 100		55 000 – 50 000
	الميدان	20 000 – 12 000	29 000 – 17 500	
المجموع		80 720 – 61 290	109 290 – 77 710	75 590 – 62 435
تكاليف التزامات ما بعد انتهاء الخدمة			39 700	



## موجز التوصيات بحسب المجموعة

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
التوصيات الشاملة				
خطة العمل الفورية	صياغة واعتماد خطة مدتها من ثلاث إلى أربع سنوات بناء على توصيات التقرير.  (1-1)	+++ ينبغي وضع خطة للاتصالات كجزء لا يتجزأ منها لإطلاع جميع الأعضاء وإدارة المنظمة والشركاء الرئيسيين على التقدم بصورة مستمرة.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
		تدخل بعض التوصيات ضمن فئة "الكاسب السريعة"، وهي توفر دليلاً مبكراً على التقدم، وتسهم في قوة الدفع وبناء الثقة. وهناك توصيات أخرى ذات طبيعة طويلة الأجل وهذه ينبغي تتبعها عن طريق تقارير مرحلية منتظمة.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
		يجب أن تشارك الأجهزة الرئاسية والإدارة في ملكية وإدارة خطة العمل الفورية. وهدف الخطة هو تأمين مستقبل المنظمة باعتبارها منظمة عالية دينامية موثوق بها وفعالة كما أرادها مهندسوها الأصليون. ومن الواضح أن هذه هي مسؤولية الحوكمة، لكن لا يمكن أن	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++

\* "مؤشر الكثافة" لكل هدف عبارة عن مؤشر للعمل المطلوب و/أو عدد من سببغني لهم العمل فيه. وكانت العوامل الرئيسية المؤثرة هي: عدد وتنوع الأشخاص الذين يجب استشارتهم (خاصة إذا كانوا خارجيين، ولكن إذا كانوا داخليين أيضاً)، وطول الدة الزمنية المطلوبة بها، والدى الرجح للمفاوضات.

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		تتحقق إلا في ظل الإدارة المشتركة والملكية المشتركة من جانب الأجهزة الرئاسية والإدارة على حد سواء. ويجب ألا تضيق قوة الدفع أو الفرصة لأن الإصلاح والنمو سوف يضيعلان معها.		
خطة العمل الغورية	في أعقاب النقاش الواسع والاتفاق على الطريق إلى الأمام في المجلس والمنتدى العام في نوفمبر/ تشرين الثاني 2007، ينبغي للمجلس إنشاء جماعة عمل مع الإدارة لوضع خطة العمل الغورية وبدء إجراءات تنفيذها. (1-2).		الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
المجموعة 1: الاستراتيجية				
الإطار الاستراتيجي الاستراتيجي الجامع الجديد	وضع استراتيجية مفصلة بوضوح تغطي الطائفة الكاملة من نواتج المنظمة حتى عام 2015 على الأقل، ويفهمها وبقورها جميع أعضائها، وتكون واضحة في تحديد متطلبات الوسائل التي تؤدي إلى الغايات. وسيجري إنهاء البرامج الموجودة التي لا تقع ضمن الإطار الاستراتيجي، ما لم توافق الأجهزة الرئاسية عليها بصورة محددة (1-7)	تجاوز التطلعات العامة وإعلانات الأهداف النبيلة، عن طريق: (أ) وضع الريايا المطلقة والدنيائية المقارنة للمنظمة بصورة تحليلية في الاعتبار؛ (ب) تقديم خمس أو ست (كحد أقصى) موضوعات تحظى بالأولوية التي تفتح المنظمة تركيز جهودها عليها بشكل قاطع؛ (ج) وضع معايير منهجية لتحديد الأولويات وتطبيقها لتحديد الأولويات الفعلية (أيها يحظى بالنصيب الأول من الموارد؟ وأيها بالنصيب الثاني؟ وهكذا دواليك)؛ (د) التحديد الواضح للمجالات التي ستتوقف فيها المنظمة عن العمل؛ وتحديد الحجم العام للمتطلبات من الموارد اللازمة لأهدافها؛ (هـ) وضع استراتيجيات لتأمين هذه الموارد؛ (و) تحديد أهداف الأداء والنتائج التي سوف تكون المنظمة مسؤولة عنها.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
	المجموعة 3: أيضا	العودة إلى بناء نموذج التخطيط البرنامجي الجديد وتعديله لتحقيق الاتساق بين الإطار الاستراتيجي الجديد والخططة المتوسطة الأجل. يجب أن يكون النموذج البرنامجي ذا سمة جامعة بالفعل، بحيث يدمج بالكامل الأموال من خارج الميزانية في كافة مجالات البرمجة، بما في ذلك وضع الأهداف. ويجب أن يتضمن الإطار الاستراتيجي الجديد جميع العناصر الرئيسية للخططة المتوسطة الأجل لكل أربع سنوات (أي، بامتيازات برامجية كاملة، الكتلة الحرجة ومتطلبات نفقة الفرصة البديلة وتحقيق التناسب بين الوسائل والغايات في هذه الفترة)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<p>الاستعانة بالأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء والمحددة حالياً في الإطار الاستراتيجي، والتي ترتبط ارتباطاً قوياً بالأهداف الإنمائية للألفية. وهذا يمكن أن يوفر الأساس لإيجاد صلة بين الإطار المنطقي والبرامج والتركيز بشكل عام على الآثار. ويجب أن ييسر الإطار الاستراتيجي الجديد، الذي يتضمن العناصر الرئيسية للخطة المتوسطة الأجل لكل أربع سنوات، على الأجهزة الرئاسية أن تركز على استراتيجية طويلة ومتوسطة الأجل، وأن يترك للأمانة مهمة إدارة برنامج العمل، والأجهزة الرئاسية مهمة المساءلة اللاحقة عن التقدم المحرز في تحقيق الأهداف المتفق عليها.</p>	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		<p>تحديد خمسة أو ستة موضوعات ذات أولوية كأساس لتعبئة الموارد للمنظمة. ومن شأن ذلك أن يوفر للأعضاء المانحين أهدافاً وأولويات واضحة مقابل البرامج المقترحة، ومبرراتها، والحجم التقريبي للموارد المطلوبة. كما أن من شأنه أن يشجع ويعزز اتساق البرامج ويحفز الجهات المانحة على التعاون في إطار الأولويات الاستراتيجية والبرنامجية المعتمدة وتقديم الدعم لها. انظر التوصية 7-2.</p>	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<p>توصيل المواضيع العامة الرئيسية ( 5 أو 6 أو أكثر) بصورة منتظمة للأجهزة الرئاسية من خلال وثائق البرنامج والبرازية موصحةً الروابط بين البرامج ، وكذلك إلى الموظفين بالمشورات والنتائج التي يتعين استخدامها في قياس عملهم. وينبغي أن يؤدي هذا بدوره إلى تيسير الأثر التدريجي المتغل في تحديد الأولويات والتركيز عليها على مستويات الشعب وما دون الشعب. وينبغي أيضاً وضع الاستراتيجيات الإقليمية والقطرية في صورتها النهائية في إطار هذه الأولويات المتفق عليها. (انظر الفصل السادس أيضاً).</p>	الإدارة	++
		<p>يمكن للعمل على المستوى القطري ويجب أن يفيد البلد المتلقي والعمل المعياري الشامل وكذلك المساعدة على المضي في إصلاحات الأمم المتحدة. ولذا ، يجب أن يتسق مع الأطر القطرية للأولويات المتوسطة الأجل (مركزة على نحو أفضل من الوضع الراهن) ، والتي تصب بدورها في إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والاتفاق في نهاية المطاف فيما يخص "العمل الموحد".</p>	الإدارة	+++
		<p>توافق في المؤتمرات الإقليمية على عدد قليل من الموضوعات الأساسية على المستوى الإقليمي ، التي تتفق مع الأولويات الشاملة للمنظمة.</p>	الأجهزة الرئاسية	+++



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الإطار الاستراتيجي الجامع الجديد	الإنارة الاستراتيجي الجامع الجديد	ينبغي أن تشمل معايير اختيار الأولويات البرنامجية : (أ) أولوية مطلقة لاحتياجات البلدان الأعضاء (ب) استخدام جوانب القوة النسبية للمنظمة، بما في ذلك القدرات الراهنة، والجمع بين التخصصات والإدماج للترويج، والعمل المعياري والتعاون التقني (ج) المواضيع التي تخصص لها الموارد الخارجة عن الميزانية وأهميتها بالنسبة للجهات المقدمة لهذه الموارد. (د) إمكانات الشراكة.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
		إدماج موارد البرنامج العادي والوارد من خارج الميزانية على أساس الموضوعات، التي ستحدد بوصفها أولوية مطلقة لحشد الموارد من خارج الميزانية. وتعيين مدير مخصص تماما للموضوع إذا تجاوز حجما معيناً من الأموال.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+
		لدى تحديد أولويات البرامج، ينبغي أن يركز الأعضاء على الأهداف الرئيسية ومجالات العمل الهامة، وليس على المخرجات	الأجهزة الرئاسية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الإطار الاستراتيجي الجامع الجديد	الاستراتيجية والأولويات	تخصيص نسبة صغيرة من الميزانية التقنية الشاملة للمنظمة (قد تكون 10٪) لتأثبي المدير العام المسؤولين عن اعتمادات حوافز البرامج التقنية بقصد العمل على تحقيق الأهداف الداخلية في نطاق مسؤولياتهم، خاصة تلك المشتركة بين الشعب والإدارات.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		ينبغي أن يكون هذا مجالاً من مجالات الأولوية بالنسبة لتخصيص الموارد بقصد تعزيز العمل المتعدد التخصصات.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
استراتيجيات المكونات مختلفة المجالات الفنية)	حشد الموارد	تعبئة الموارد للمواضيع ذات الأولوية والأطر الوطنية للأولويات المتوسطة الأجل. إحالة أي موارد تتجاوز المعايير وتزيد عن 1 مليون دولار أمريكي إلى الأجهزة الرئاسية قبل قبولها (6-7- ألف) أيضاً المجموعة 2 (6-7)	الإدارة	+
		تشجيع ممثلي المنظمة القطريين والمديرين على تعبئة الموارد وتوزيعهم السلطة لذلك وتقديم الحوافز لهم (6-7- باء)	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<b>أيضاً المجموعة 3</b>		
		تحديد الاستثمارات المستهدفة لتحقيق هذا الهدف كجزء من الاستراتيجية (6-7- جيم)	الإدارة	+
		كما جاء في التوصية بشأن تقييم مشروع تلفيود، وبهدف بناء وتعزيز دعم المنظمة لدى الجمهور ولدى الأعمال الصغيرة، ينبغي إنشاء قاعدة جديدة ومستقلة خارج نطاق بيروقراطية المنظمة. وينبغي أن تحل هذه القاعدة محل مشروع تلفيود وينبغي توجيه الأموال المتلقاة إلى المواضيع ذات الأولوية، على أن يقتصر دعم المنظمة على السنوات الثلاث أو الأربع الأولى (6-7- دال)	الإدارة	+++
		تشجيع الجهات المانحة على التحرك نحو التمويل الجماعي للمواضيع، الأطر الوطنية للأولويات المتوسطة الأجل والصندوق الخاص لحالات الطوارئ ونشاطات إعادة التأهيل (حالات الطوارئ)، وتخفيض تكاليف المعاملات وزيادة الملكية بما يتماشى مع إعلان باريس. كما يمكن لفرادى المانحين أن يدخلوا في برامج شراكة طويلة الأجل تتسق مع الأطار (6-7- هاء)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		السعي إلى إبرام اتفاقات، تحت قيادة الأجهزة الرئاسية للمنظمة، لضمان أن تستند تكاليف الأدوار الشاملة للمنظمة بوصفها جهازاً دستورياً إلى أساس يمكن التنبؤ به ومستدام وزيادة ملكية الأعضاء لها ضمن أسرة المنظمة. ويشمل ذلك مطالبة المنظمات المنتهية بموجب اتفاقيات والترتيبات المؤسسية الأخرى بالتمويل الكامل للأدوار المطلوبة من المنظمة (6-7 و)	الأجهزة الرئاسية	+
استراتيجيات المكونات مختلف المجالات الفنية)	استراتيجية الشراكة توسيع رؤية المنظمة للسماح للمنظمة بالتأثير على حوكمة الزراعة في القرن الحادي والعشرين عن طريق تعزيز الشراكات والتحالفات القائمة على البيئة النفسية، والسعي لتحقيق المزيد من الفعالية والكفاءة (1-5)	وضع استراتيجية شراكة جامعة للمنظمة من أجل: (1) إقامة ثقافة أقوى للشراكة ضمن المنظمة، بحيث تكون جزءاً من الأسلوب الذي تنتج به علمها أكثر منه عملية تحدث بعد تفكير، (2) دعم نهج أكثر استراتيجية وأقل تفتتاً لإنجاز وتنفيذ وتقرير الشراكات. وتتطلب الاستراتيجية كذلك الأخذ في الحسبان لتغيير من الدروس العامة الاستفادة لدى محاولة تطوير الشراكات في السنوات السبع الماضية.	الإدارة	+++
		تنفيذ التوصيات التي قدمها للتقييم عن شراكات المنظمة	الإدارة	++
استراتيجيات المكونات مختلف المجالات الفنية)	استراتيجية الشراكة إشراك شركاء المنظمة في عمليات الأجهزة الرئاسية إلى أقصى حد ممكن، بما في ذلك وضع الاتفاقات ذات الصلة المطلوبة لدور	إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص بصورة رسمية وغير رسمية في عمليات الأجهزة الرئاسية، للمساهمة في وضع سياسات واتفاقات عالية. (انظر أيضاً التوصية 4-19).	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		إسناد الأولوية للشراكات باعتبارها وسيلة لزيادة التأثير، وزيادة الفعالية والكفاءة،	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	الحكومة العالية للمنظمة (2-5)	بالإضافة إلى التصدي للتحديات المتعددة القطاعات التي تواجه القطاع.		
استراتيجيات الكوّنات (مختلف المجالات الفنية)	أيضا المجموعة 2	وضع رؤية استراتيجية تركز على مجالات معينة للوصول إلى المعرفة مع توجيه اهتمام خاص إلى: (أ) قضايا حقوق الطبع واحتياجات أفقر البلدان (ب) تقدير قيمة المواد والتعاون مع محركات البحث لتبسيط مكان المعلومات الجديدة (ج) توافر المواد باللغات غير اللغة الإنكليزية (د) الحوار مع مقدمي التعاون التقني الآخرين (القطاع الخاص أيضا).	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
استراتيجيات الكوّنات (مختلف المجالات الفنية)	الدعوة والاتصال	ينبغي أن تقوم الاستراتيجية بما يلي: (أ) تجميع موارد المنظمة من أجل نقاط التأثير الرئيسية (ب) تيسير الاتصالات المتكاملة لإبلاغ سياسة المنظمة التفصيلية والتقنية من خلال تحقيق الالتقاء حول عدد محدود من المواضيع أو الأهداف الرئيسية للدعوة، التي ينبغي أن تلتقي هذه المواضيع إلى أقصى حد ممكن مع المواضيع العامة ذات الأولوية والخاصة بالمنظمة (ج) إقامة شراكة قوية مع الوكالات الكائنة في روما من أجل الرسائل المشتركة الأساسية. وينبغي توحيد يوم الأغذية العالمي/تليفود/برنامج السفراء حول هذا الهدف المشترك (3-4 ألف) (انظر أيضا التوصيتين 4-5 و 10-5)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		تقرر ما إذا كانت تواصل الدعوة وتصل بها إلى عامة الجمهور بطريقة متكاملة وبصورة أوثق في استراتيجيات المنظمة للاتصال بالجمهور، أو أن تتخلى عنها. وإذا كان على المنظمة أن توسع عملها في هذا المجال، ينبغي إنشاء مؤسسة منفصلة لا تخضع لإجراءات المنظمة. وتعتمد على الذات بالكامل بعد فترتين ماليتين. وفي حالة عدم إنشاء المؤسسة بصورة كاملة وقائمة على الدعم الذاتي بعد هذه السنوات الأربع، فإنه ينبغي إنهاء المشروع. (3-4 باء)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
			الإدارة	+++
		إشراك البلدان النامية والجهات المانحة والشركاء في وضع هذه الاستراتيجية لضمان إتاحة خدمات بناء القدرات الضرورية للبلدان وليس بالضرورة تقديمها عن طريق المنظمة. (انظر أيضا التوصية 3-5). وهكذا يلزم أن تكون الشراكات جانباً أساسياً في هذه الاستراتيجية.		
	بناء القدرات ينبغي أن يكون أحد المجالات ذات الأولوية لتعبئة الموارد من خارج الميزانية، خاصة وأن برنامج التعاون التقني لا يلائم الكثير من أغراض بناء القدرات (3-24 ألف)	بناء القدرات وضع استراتيجية لبناء القدرات، بعد إجراء تقييم لاحتياجات وقدرات البلدان التي تمر بمراحل نمو مختلفة وفي أنحاء مختلفة من العالم. وسوف يسلم بأن بناء القدرات غير الحكومية لم يكن من مجالات القوة النسبية للمنظمة (3-24)	الإدارة	++
استراتيجية الكوّنات (مختلفة) المجالات الفنية)				

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
			الإدارة	++
		أن تهتم النهج تجاه التدريب والتعليم العالي إلى أقصى حد بالشراكات والربط الشبكي، مع الاعتراف بقصور الوسائل الجديدة، والتصدي بشكل عام لاحتياجات المدرسين قبل محاولة مساعدة الطلبة بصورة مباشرة (3-24-باء)	الإدارة	++
		أن يتخذ بناء القدرات وضعاً مركزياً (ربما في إدارة التعاون التقني) فيما يتعلق بالتكامل بين العمل على مستوى المقرر الرئيسي والعمل التطويري (انظر الفصل السادس) (24-3 جيم)	الإدارة	++
		<b>أيضاً المجموعة 4</b>		
استراتيجية الكونات	التعاون مع منظمات المجتمع المدني/المنظمات غير الحكومية تطوير التعاون مع منظمات المجتمع المدني/المنظمات غير الحكومية (5-8) مختلف المجالات الفنية)	تحديث سياسات وإجراءات المنظمة، والتوسع في تدفق المعلومات للمساعدة على تعريف موظفي المنظمة بأهمية ومزايا ومخاطر الشراكات مع المنظمات غير الحكومية. وينبغي للسياسات أن تعترف بأن الشراكات القائمة على الاحترام المتبادل يمكن أن تساعد المنظمة على اكتساب الزيد من الدراية والمصادقية المهنية على المستويات العملية والوظيفية والمحلية. وينبغي أن تركز بشكل خاص على تطوير شراكات مع منظمات المجتمع المدني/المنظمات غير الحكومية التي توجد لها مصالح قوية وتجارب في المجالات الريفية. (5-8 ألف)	الإدارة	+++
		إقامة برنامج نشيط للتواصل مع المنظمات غير الحكومية البيئية التي لها مصلحة في	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		الترام المنظمة بالبيئة في الزراعة وإدارة الموارد الطبيعية. (5-8-باء)		
		أن تواصل تحقيق الفائدة القصوى من التعاون مع المنظمات غير الحكومية في حالات الطوارئ، بما في ذلك تعميق العلاقات على أساس استراتجية واضحة، وبذلك تزيد من تقبل وشرعية الدور التنسيقي للمنظمة. (5-8-جيم)	الإدارة	++
		بينما تعد حملات التوعية العامة والفعالة مهمة وبحاجة إلى الدعوة على نطاق واسع، ينبغي للمنظمة أن توقف مشاريع تليفود لأنها غير فعالة بدرجة كبيرة في الوصول إلى أهدافها كما أنها مكلفة ومرهقة من حيث إدارتها بالنسبة لمثلي المنظمة القطريين والمتلقين على حد سواء. (5-8-دال)	الإدارة	+
		ينبغي للمنظمة أن تسعى لإشراك مثلي المجتمع المدني والقطاع الخاص في عمليات السياسات الوطنية التي تيسرها المنظمة. (5-8-هاء)	الإدارة	+++
		تمكين مثلي المنظمة القطريين من اتخاذ قرارات خاصة بالمشاريع والبرازيلية تجعل الارتباطات مع المنظمات غير الحكومية بشأن المصالح المشتركة عملاً مجدياً. (5-8-واو)	الإدارة	+
		أيضاً المجموعة 3		
استراتيجية الكونات	التعاون مع القطاع الخاص	تحسين فهم موظفي المنظمة للدور المختلف ومتزايد الأهمية الذي تقوم به شركات القطاع الخاص في التنمية الزراعية.	الإدارة	++
	وضع استراتيجية عامة واضحة وإطار	التركيز على فرص الشراكة في التنمية الزراعية والريفية مع مشاركين في الاتفاق العالي	الإدارة	++



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
مختلف المجالات الفنية)	للمسياسات من أجل العمل والشراكة مع القطاع الخاص، بما في ذلك المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم على وجه خاص (5-9)	التابع للأمم المتحدة		
استراتيجية الكونات	الاتصال والدعوة وضع استراتيجية عامة للاتصال والدعوة بوجه خاص الشراكات مع الالاعيين الرئيسيين في المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام والمنظمات الصغيرة الأخرى (5-10) انظر أيضا التوصية 3-4	وضع استراتيجية مشتركة مع الوكالات الكائنة في روما لاستغلال يوم الأغذية العالمي والمناسبات الأخرى لتحقيق المزيد من الفهم لقضايا الأغذية والزراعة الحرجة. انظر أيضا التوصية 4-5.	الإدارة	++
مختلف المجالات الفنية)	تقدير المخاطر والتخطيط إعداد خطة احتياطية لمواصلة العمل كجزء من عملية تقدير المخاطر والتخطيط لها (8-20 ألف)	كحد أدنى، تغطية نشاطات الموارد البشرية الأساسية، والرتبات، وبناء الإدارة، والاتصالات والنشاطات المالية الرئيسية بما في ذلك الحسابات المالية أيضا المجموعة 3	الإدارة	++
الخيبرات الاستراتيجية	الإحصاءات والبيانات الأساسية ينبغي إعطاء أولوية أكبر لتوفير البيانات والإحصاءات الأساسية (3-5)	إعادة فحص للاحتياجات الإحصائية الخاصة بالقرن الحادي والعشرين وما هي أفضل الطرق لتلبيتها. وينبغي أن يشارك المستخدمون بدرجة كبيرة في عملية الفحص بدءا من	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الأولوية للبرامج التقنية		الاحتياجات إلى المعلومات وبحث ما إذا كان من الممكن ترشيد مخرجات البيانات أو وجود بيانات جديدة أو مجموعة بيانات مطلوبة.		
		ربط إحصاءات المحاصيل والثروة الحيوانية بتنظيم المعلومات عن انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية والإنذار المبكر، وكذلك المعلومات الخاصة بالتغذية. (3-5-ألف)	الأجهزة الرئيسية الإدارة	+++
		تعزيز الشراكات مع منظمات أخرى، لاسيما في الأنشطة الأساسية الخاصة بالمحاصيل والثروة الحيوانية. (3-5-باء)	الأجهزة الرئيسية الإدارة	+++
		تعزيز قواعد البيانات الجغرافية للموارد الطبيعية (خاصة الأراضي واستخدام الأراضي). (3-5-جيم).	الأجهزة الرئيسية الإدارة	+++
		أن تحظى المياه العذبة ب مزيد من الاهتمام، مع أن هناك كثيرا من المنظمات الأخرى التي تنشط في هذا القطاع، وتعد الشراكة ضرورية. (3-5-دال)	الأجهزة الرئيسية الإدارة	+++
		ينبغي إتاحة المزيد من المطبوعات الورقية لأقل البلدان نموا نظرا للصعوبة المستمرة في التعامل مع الإنترنت والحاسوب. (3-6 ألف)	الإدارة	++
		نظم المعلومات والمطبوعات تخصيص موارد كافية لصيانة وتعزيز نظم المعلومات. لأنه أمر أساسي في أداء المنظمة (3-6)		
		الخيارات الاستراتيجية الأولوية للبرامج التقنية	الإدارة	++

مواصلة بحث طرائق تنفيذ السياسات اللغوية: وينبغي الاتفاق على ميزانية لكل لغة،

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		تبت في إطارها جماعة المستخدمين في استخدام الأموال لأغراض الترجمة، إضافة إلى ترجمة وثائق الاجتماعات (3-6 بـ)		
		تطوير مواقع خاصة على شبكة الويب اللغتين الصينية والعربية ووضعها في البلدان/ المناطق المعنية. ويمكن إتاحة الوثائق بهاتين اللغتين على المستويين الفردي والوطني على الموقع الرئيسي عن طريق وصلات نفاذ إلى المواقع الفرعية. (3-6 جيم)	الإدارة	++
الخيارات الاستراتيجية الأولية للبرامج التقنية	دعم الاستثمار إذا كان لركز الاستثمار أن يستمر. ينبغي الدعوة لذلك في استراتيجية جديدة وواضحة يتم إصدارها بشأن دور المنظمة في دعم البلدان النامية في تحديد أولوياتها ونهجها وخططها الاستثمارية، بما في ذلك أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وينبغي أن يكون الدور الذي تقوم به المنظمة هو إقامة الشراكات بين البلدان والؤسسات المالية الدولية والجهات المانحة الأخرى من أجل تحسين استراتيجيات الاستثمار ومجموعات التدابير السياسية المنضلة بها. (3-7)	يجب إبرام اتفاقات جديدة مع مؤسسات التمويل الدولية إذا كان لعلاقة مركز الاستثمار معهم أن تستمر، وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي السعي إلى إيجاد دعم طويل الأجل من خارج المالية لاستكمال موارد البرنامج المعادي من أجل توفير المساعدة المباشرة للبلدان تطبيق نهج متكاملة تتجاوز مركز الاستثمار وطرق عمله الحالية. ويتطلب ذلك إدراج أولويات تهتم بالاحتياجات الطويلة الأجل للبلدان، خاصة فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية والفرص التقنية والؤسسات في ما يخص إمكانات الاستثمار.	الإدارة	++
		ينبغي ألا يستمر دعم الميزانية العادية الحالية لأنشطة مركز الاستثمار، حال وضعها واعتمادها، خارج نطاق هذه الاستراتيجية. (3-7 ألف)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
		القيام بعمل على المستوى السياسي لإقامة تعاون قوى مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية من أجل توفير المستوى التقني الخاص بالأنظمة والمداخلات السياسية لعمل الصندوق،	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		والدرية التقنية والحضور القطري اللازم لكي يصبح الصندوق شريكا للبلدان على المستوى الاستراتيجي. (3-7 ألف)		
		في ظل استمرار زيادة إقراض البنك الدولي للبلدان الزراعية، يتعين ربط شراكات المنظمة التي تركز على البلدان مع إمكانات الإقراض في البنك الدولي (3-7 بـ)	الإدارة	++
		إقامة استراتيجية شراكة ملائمة مع بنك التنمية الأفريقي حيث أنه ينوي التوسع في دوره بشكل كبير في قطاع الزراعة والتنمية الريفية في أفريقيا (3-7 بـ)	الإدارة	++
		تعيين مسؤولين لديهم الدراية التقنية المطلوبة لتأمين القدرة على تقديم مدخلات جديدة للاستثمار في المجالات الناشئة التي توفر العمالة عن طريق القيمة المضافة وفي العمل السياسي التنسيقي المتعلق بالاستثمار ودعم المانحين. (3-7-جيم)	الإدارة	++
	الدعم أثناء الطوارئ.	صياغة الأجهزة الرئاسية لاستراتيجية عامة لشرح وإعطاء تفويض واضح خاص بذلك الوظائف الطارئة التي تتمتع فيها المنظمة بالقوة. وينبغي أن تكون الاستراتيجية ديناميكية وتخضع للنقاش منظم أيضا في الأجهزة الرئاسية. ينبغي أن يكون هناك تركيز واضح على حالات الطوارئ الكبيرة التي تستطيع المنظمة أن تعمل فيها بالاشتراك مع آخرين وتستغل إلى أقصى حد مزاياها النسبية.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
	إسناد أولوية إلى عمل المنظمة أثناء الطوارئ. (3-8)	هناك ما يبرر إجراء زيادة في موارد البرنامج العادي المخصصة للحفاظ على القدرة التشغيلية لشعبة عمليات الطوارئ.	الأجهزة الرئاسية	+++
	الخيارات الاستراتيجية الأولية للبرامج التقنية			

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
			الإدارة	
		تعزيز قدرة المنظمة المستقرة على إدارة طوارئ الآفات النباتية (وخاصة الجراد)، بينما يحتاج الأمر إلى قدرة دائمة أقوى بالنسبة لأمراض الحيوان.	الأجهزة الرئيسية الإدارة	+++
		<b>أيضا المجموعة 3</b>		
		بحث الأدوار التي تقوم بها المنظمة في حالات الطوارئ بصورة منتظمة (بدءا من تعبئة الموارد حتى التخطيط والتنسيق والأداء) لتقدير فعاليتها وأثرها، مع مراعاة تكاملها التام. والمجالات التي تتطلب تحسينات رئيسية هي الإجراءات التشغيلية، والتعاقد مع الموارد البشرية، واستخدام الموظفين والخبراء الاستشاريين، وتحديد الأولويات بالنسبة لحالات الطوارئ الكبيرة، ومعلومات عن المستفيدين، والاستهداف واستخدام مخرجات المنظمة، وطلبات التمويل للمساعدات المتمايزة للاستدامة.	الأجهزة الرئيسية الإدارة	+++
		<b>أيضا المجموعة 3</b>		
		<b>العمل التقني الشامل</b> صنع قرار مستنير من جانب الأجهزة الرئيسية، نظرا لأن كثيرا من ممثلي الحكومات يأتون من قطاع المحاصيل	الأجهزة الرئيسية الإدارة	++
		إعادة التوازن في توزيع الموارد مع زيادات في النسب المخصصة للغابات ومسايد الأسماك وزيادة كبيرة في نسبة الموارد المخصصة للثروة الحيوانية. (3-9)		
		<b>الخيارات الاستراتيجية</b> الأولوية للبرامج التقنية		



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الخيارات الاستراتيجية الأولية للبرامج التقنية	الدعم المؤسسي للتنمية الزراعية وضع سياسات شاملة تسند الأولوية للعلاقات المؤسسية التي تعزز إلى أقصى حد جوانب القوة في القطاعين العام والخاص والنظم غير الحكومية، واستخدام وسائل جديدة حسّس الاقتضاء، والدخول في شراكات قوية (3-17)	ينبغي، ما لم تتخ موارد جديدة تسمح بإعادة الأولوية إلى جميع مجالات التنمية والأولويات المؤسسية، زيادة تركيز العمل للإبقاء على الكتلة الحرجية في المجالات التي تحظى بالأولوية من قبل البلدان الأعضاء. كما ينبغي، إذا توافرت الموارد الكافية، أن يركز العمل في مجال التنمية المؤسسية على القطاع الخاص.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		ينبغي للمنظمة السعي إلى إيجاد دور مستمر لتشجيع إصلاح التعليم العالي والروابط المؤسسية في شراكة وثيقة مع اليونسكو، ومع البنك الدولي إن أمكن. (3-17- ألف)	الإدارة	++
		ينبغي مواصلة دراسة عناصر القوة والضعف وصلاحيات مدرسة تدريب المزارعين تمهيداً للربط الشبكي مع المنظمات غير الحكومية والقطاع العام دعماً للتعليم الجماعي عن طريق استخدام وسائل جديدة. (3-17- بء)	الإدارة	++
		نظراً لما تقوم به المنظمة مؤخراً لاستطلاع إمكانيات وضع أساس مشترك لتنمية الأعمال الزراعية (بافتراض توافر الموارد) يتعين مواصلة إدماج هذا البرنامج واستمراره لمدة 3-4 سنوات، يجب بعدها إجراء تقييم دقيق مستقل. وكجزء من مواصلة هذا الإدماج، يجب السعي في الوقت ذاته لضمان تكامل الجهود مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومركز التجارة الدولية، مع إيلاء اهتمام خاص إلى أفريقيا بغية إقامة برنامج كبير مشترك للمشروعات الزراعية على مستوى القطاع. والتركيز على تسهيل اتخاذ التدابير من أجل العمالة وتحقيق الدخل	الإدارة	++





الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	(18-3)	متزايد وتستخدم البلدان النامية قدرا ضئيلا للمعاية من التحليل الذي تقوم به المنظمة). (18-3-1-باء)		
		إيلاء اهتمام أكبر لتحليل السلع بالنسبة للنواتج الدينامية ذات القدرة على النمو (3-18-1-جيم)	الإدارة	+++
		إيلاء اهتمام أكبر لتهيئة بيئة تمكينية لتطوير الأعمال (3-18-1-دال)	الإدارة	+++
الخيارات الاستراتيجية الأولوية للبرامج التقنية	مراعاة المنظور الجنساني وتمكين المرأة	إعطاء أولوية لاعتبارات الجنسين في الأموال المخصصة للأنشطة المشتركة بين التخصصات وتسهيل العمل من أجل الأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء (3-19-ألف)	الأجهزة الرئيسية الإدارة	++
	إدماج خطة العمل الجنسانية بصورة كاملة في دورة برامج المنظمة وتقديم تقارير عنها بشكل خاص كجزء من تلك الدورة (3-19)	ينبغي أن تكون هناك معايير لاختيار منسقي الشؤون الجنسانية واختصاصات واضحة مدرجة في توصيف وظائفهم وأدبياتهم الضرورية (3-19-باء)  أيضا المجموعة 3	الإدارة	++
		ينبغي إعطاء أولوية جديدة لتدريب الموظفين على الأمور الجنسانية وتمكين المرأة مع أولوية خاصة لمثلي المنظمة القطريين ومنسقي الشؤون الجنسانية (3-19-جيم)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<b>أيضاً المجموعة 3</b>		
		استطلاع إمكانية إقامة شراكة أكبر مع منظمات أخرى (3-19- دال)	الإدارة	++
		البيئة والوارد الطبيعية	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
الخيارات الاستراتيجية الأولوية للبرامج التقنية	إعطاء أولوية واضحة لقضايا تغيير المناخ التي يعتبر التعاون بين الوحدات والشرارة الخارجية وتحديد الأدوار من الأمور الحاسمة بشكل خاص بالنسبة لها. (3-20)	ينبغي للأجهزة الرئاسية والأمانة بحث النصوص الصادرة من هيئات غير تابعة للمنظمة (بالإضافة إلى تلك النصوص الصادرة من المنظمة نفسها) لضمان التعبير بصورة جيدة عن مصالح أعضاء المنظمة. (3-20- ألف). انظر أيضاً التوصيتين 4-5 و 4-7 بـ  <b>أيضاً المجموعة 2</b>		
		إعطاء أولوية خاصة لوضع قواعد بيانات جغرافية في مجال تفويض المنظمة والآثار هذه البيانات من حيث تزويد الأعضاء بإمكانية الرصد وللمساعدة السياسات (3-20-باء). انظر أيضاً التوصية 4-5 جيم	الإدارة	+
		تقديم المساعدة في مجال السياسات والمساعدة التشريعية وبناء القدرات فيما يتعلق بالاتفاقات الدولية لكل من المنظمة وغيرها (3-20-جيم)	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
			الأجهزة الرئيسية الإدارة	++
		ينبغي أن يظل التنوع البيولوجي للمحاصيل والوصول إليه من بين الأولويات. كما أن صورة المنظمة وقوتها النسبية وأهمية عملها في التنوع البيولوجي للثروة الحيوانية المحلية ليست واضحة (3-20- دال)		
		يمكن للشركات مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومرفق البيئة العالمية أن يمثل ميزة لتقديم عمل المنظمة في هذه المجالات	الإدارة	++
الخيارات الاستراتيجية الأولية للبرامج التقنية	تكنولوجياات الإنتاج ونقل التكنولوجيا وتجربتها أن تؤكد المنظمة ميزتها النسبية الكبيرة فيما يتعلق بآثار التكنولوجيا بالنسبة للسياسات وتقليل الاهتمام بتطوير التكنولوجيا ، ونقل التكنولوجيا وتجربتها لمصلحة دعم السياسات وبناء القدرات. والتركيز على تسهيل الوصول إلى المعارف الخاصة	تطوير عناصر قوة المنظمة بوصفها مديرا للمعارف ، بدلا من إصدار الدليل التقني التعريفي بنفسها في مجال تشدد فيه المنافسة. وسوف يشمل هذا تطوير الوصول إلى الشبكات ، وتناول قضايا حقوق الطبع ، وتشجيع إتاحة نصوص لغوية بديلة. (3-21- ألف)	الإدارة	+
		استخدام المشاريع التجريبية بصورة انتقائية للغاية حيث تقوم بسد ثغرة حقيقية ، وحيث يكون هناك توقع قوى من جانب مقرري السياسات بعـد نتائج التجربة ، وحيث يتم عرض الشروط السابقة للتوسع الخارجي في عناصر التجربة التي تثبت قيمتها (3-21- باء)	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	بتكنولوجيا الإنتاج. (3-21)	ربط البرنامج الخاص للأمن الغذائي باتجاه برنامجي رئيسي أكبر للمنظمة من أجل زيادة الإنتاج والعمالة وتوليد الدخل في الزراعة، مع مراعاة الدروس التي تستفيد من عمليات تقييم برامج الأمن الغذائي القطرية والإقليمية الجارية. وينبغي وقف مشاريع تليفود المنفصلة واستخدام الموارد المحصلة من خلال استمر حشد تليفود للأموال لدعم المجالات الموضوعية الرئيسية (3-21- جيم)	الأجهزة الرئيسية الإدارة	++
		ينبغي إنهاء العمل في تكنولوجيا الإنتاج ومواصلة خفضه في الأعمال الزراعية والميكنة، وبخاصة المحاصيل والثروة الحيوانية (3-21- دال)	الأجهزة الرئيسية الإدارة	++
الخيارات الاستراتيجية الأولية للسيبرامج التقنية	الخدمات القانونية تركيز الدعم القانوني للبلدان الأعضاء، نظرا لانخفاض الموارد وما يبدو من عدم إيلاء البلدان الأعضاء أولوية لها، على تلك المجالات التي تتمتع فيها المنظمة بقوة واضحة فيما يتعلق بالاتفاقات الدولية. (3-22)		الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الخيارات الاستراتيجية الأولية للبرامج التقنية	وضع السياسات والاستراتيجيات	إجراء تحليل كامل لاحتياجات البلدان من دعم السياسات. انظر أيضاً التوصية 3-18 (3-23- ألف).	الإدارة	+++
	تجميع قدرات المنظمة على كفاءة سبل العيش وريادة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لتابعة السلسلة التي أوجدتها الدعوة الخاصة بوضع سياسات. (3-23)	أن يعتمد العمل في مجال السياسات على قدرة المنظمة على جمع الأخصائيين الفنيين مع رجال الاقتصاد والأخصائيين الاجتماعيين من أجل العمل الذي تقوم به المنظمة في مجال السياسات (3-23 بء)	الإدارة	+++
		تقديم خيارات وتمييز بين الآثار القصيرة الأجل والطويلة الأجل. وفي حالة الآثار الطويلة الأجل الإيجابية، ينبغي تحليل الخيارات الانتقالية (3-23- جيم)	الإدارة	+++
		التصدي للهجس المجزأ تجاه العمل في مجال السياسات. ويفضل أن يستمر التعامل مع سياسات مصائد الأسماك والغابات والثروة الحيوانية بصورة منفصلة، من أجل الحفاظ على التكامل الوثيق مع قطاعاتها (3-23- دال)	الإدارة	+++
		إدماج التغذية في العمل في مجال سياسات الأغذية، وتوجيه مزيد من الاهتمام إلى فهم الأسباب الجذرية لسوء التغذية ونقص التغذية (3-23- هاء)	الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		إدماج الدعم المباشر للبلدان والعمل المعيساري (3-23- و). انظر أيضاً 7-1	الإدارة	+++
		الاعتراف بأهمية ممثلي المنظمة القطريين وإعدادهم بوصفهم الرابط الأول بين السياسات على المستوى القطري (3-23- زاي)	الإدارة	+++
		تقسيم أفضل للعمل بين المنظمة والمنظمات الأخرى من خلال وجود تعريف واضح للاحتياجات والأولويات النظرية تراققه تغييرات مؤسسية تسمح للمنظمة باستغلال عناصر قوتها النسبية سوف يسمح أيضاً بتقسيم (3-23- حاء)	الإدارة	+++
		في حالة الخيارات المفروضة، على المنظمة إعطاء الأولوية للحفاظ على النظام العالي للمعلومات، ولكن إذا استعادت المنظمة الجانب المؤثر في تطوير البيانات العالية، فإن هذه النهج والطرق سوف يلزم نقلها أيضاً إلى البلدان الأعضاء، وهكذا يعد بناء القدرات في هذا المجال والالتقاء مع السياسات من المجالات الهامة للمساعدة.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		الأراضي والتربة إعطاء أولوية عالية للأراضي والتربة. (3-12)	الخيارات الاستراتيجية الأولوية للبرامج التقنية	++
		العمل المشترك مع الوكالة الدولية للطاقة المنظمة ذات الصلة. انظر أيضاً التوصيتين 3-11 و 6-11	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		العمل المشترك مع الوكالة الدولية للطاقة المنظمة ذات الصلة. انظر أيضاً التوصيتين 3-11 و 6-11	الخيارات الاستراتيجية الاستراتيجية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الأولوية للبرامج التقنية	في ظل قيود الميزانية الحالية المفروضة على المنظمة، ينبغي أن تتوقف عن تقديم موارد لهذا العمل المشترك. (3-13)			
الخيارات الاستراتيجية الأولوية للبرامج التقنية	إعادة ترتيب الموارد، وكفاءة الحصول على موارد جديدة، واتباع نهج استراتيجي مختلف، يتسم بكونه أطول أجلا، يمكن المنظمة من الإسهام في وضع سياسات وبرامج متكاملة عن طريق الجمع بين الهندسة والحياة والاقتصادات والإدارة (3-14)	<p>الاستفادة من الشبكات القائمة، مثل شبكة الأمم المتحدة للموارد المائية، لتعزيز الشراكات وإقامة الروابط مع المجتمع الواسع للخبرة الدولية.</p> <p><b>المياه والري</b></p> <p>إعادة ترتيب الموارد، وكفاءة الحصول على موارد جديدة، واتباع نهج استراتيجي مختلف، يتسم بكونه أطول أجلا، يمكن المنظمة من الإسهام في وضع سياسات وبرامج متكاملة عن طريق الجمع بين الهندسة والحياة والاقتصادات والإدارة (3-14)</p>	الإدارة	++
			الإدارة	++





الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الخيارات الاستراتيجية الأولية للسيرامج التقنية	الغابات توجيه اهتمام أكبر للغابات في التخصيص العام لموارد المنظمة. (3-16)	إعداد استراتيجية، وفقا لما تم الاتفاق عليه في الدورة الماضية للجنة الغابات، بغية تيسير إنتاج نهج مشترك بين القطاعات وأكثر تكاملاً، والتركيز باستمرار، ولكن بصورة انتقالية، على العمل المتعلق بالشاركات مع تقديم ذلك وفقاً لإطار منطقي يناظر الأهداف والمجالات الثلاثة لتركيز الموارد الواردة في الإطار الاستراتيجي، وذلك في نطاق الأولويات البرنامجية الشاملة.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
شركات خارجية محددة	الثروة الحيوانية بذل كل جهد لمواصلة إقامة شراكات، مع أنه ينبغي ألا يتراجع العمل الخاص الذي تقوم به المنظمة في هذه المجالات انتظارا	سحب تمويل المنظمة من معظم الأعمال الخاصة بالثروة الحيوانية في الشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية لاستخدام التقنيات النووية في الأغذية والزراعة. وإقامة شراكة خارج الشعبة المشتركة لتطوير أطقم المناعة الانزيمية، إذا كان هناك ما يبرر ذلك. انظر أيضاً 3-13 و 6-11	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	لرغبة الآخرين في المشاركة (3-1-1-باء)	مواصلة تطوير الشراكة مع المنظمة العالمية لصحة الحيوان ومنظمة الصحة العالمية عن طريق وضع برنامج مشترك مع أمانة مشتركة لكثير من المجالات المتداخلة (مثل بناء القدرات، والمراقبة والإنذار المبكر، والاستجابة لحالات الطوارئ، والربط الشبكي للبحوث مع المعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية)	الإدارة	++
		بناء شراكة قوية مع المعهد الدولي لبحوث الثروة الحيوانية والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية لأغراض العمل السياسي	الإدارة	++
شركات خارجية محددة	الشركات مع الأمم المتحدة ضمان أن شركات المنظمة - من طريق ترتيبات التعاون وآليات التنسيق المشتركة بين الوكالات والتفاعل مع الأجهزة الدولية الحكومية للأمم المتحدة - تسهم في تحقيق المهمة المنوطة بالمنظمة والإسهام، في المقابل، في تحقيق مهمة منظومة الأمم المتحدة ككل (3-5)	تشجيع نموذج المنتدى التعاوني للغابات كطريقة مفيدة للتصدي للفضايا الرئيسية وإيجاد الفرص للربط الشبكي. (5-3-ألف) تشجيع الشراكات التي تتقلل من دور المنظمة المباشر في التنفيذ حيث تكون أقل قوة. (5-3-باء)	الإدارة	++
			الإدارة	++
		إتاحة الفرص لإقامة شراكات حقيقية على المستوى القطري عن طريق تمكين ممثلي المنظمة القطريين من اتخاذ قرارات بشأن الموضوع والبيزانية. (5-3-جيم)	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		تشجيع الشراكات الموجهة نحو النتائج التي تعبر عن جوانب القوة لكيانات منظومة الأمم المتحدة، والتي يمكن للمنظمة قيادتها أو تنسيقها أو الاشتراك فيها (3-5-دال)	الإدارة	++
		مواصلة القيام بدور بناة في إصلاح الأمم المتحدة. والمساعدة في تشكيل سياسات منظومة الأمم المتحدة، من خلال آليات التنسيق فيما بين الوكالات (3-5-هـ)	الإدارة	+
		القيام بدور بناة في المبادرات التي تمكن من زيادة توحيد وفعالية الدعم الذي تقدمه منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، مع إدراك الأهمية القصوى لكفالة: الإحساس بالتمالك والتنسيق على الصعيد القطري؛ وبناء النظم القطرية والاستفادة منها وتوسيعها عن طريق الشراكات إلى ما يجاوز منظومة الأمم المتحدة (الوكالات الثنائية، والمؤسسات المالية الدولية وشبكات المنظمات غير الحكومية على سبيل المثال). (3-5-و)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
شركات خارجية محددة	الشراكة مع الوكالات الكائنة في روما مواصلة تطوير التعاون مع الثلاث وكالات التي توجد مقارها في روما (4-5)	ينبغي للوكالات الثلاث التي توجد مقارها في روما مواصلة العمل مع إدماج الخدمات المشتركة في روما، بما في ذلك، في أسرع وقت ممكن، التطبيقات الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يمكن تشغيلها بقتنفسى ملكية مشتركة، مثل منصة نظم إدارة المكبات بل وتخطيط الموارد كمؤسسة واحدة في نهاية المطاف. (4-5 ألف). انظر أيضا التوصية 8-19	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		تقوم بجهود أكثر طموحا في الشراكات الاستراتيجية والبرامائية، على أن تشجعها الأجهزة الرئاسية في ذلك (4-5باء)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
	وضع استراتيجية مشتركة للاتصالات والدعوة مع برنامج الأغذية العالمي ومع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (تزد التفاصيل في التوصية 5-10) (4-5 جيم). انظر أيضا التوصية 3-4		الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
شركات خارجية محددة	الشركات مع البنك الدولي والؤسسات المالية الدولية يتناول الفصل الثالث الشركات مع البنك الدولي والؤسسات المالية الدولية كما يتضمن توصيات عن ذلك (5-5)			
شركات خارجية محددة	الشراكة مع الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية إقامة استلاف حقيقي خاص بالتنمية الزراعية والريفية وإتاحة المعارف ونقلها بالتعاون مع الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية (5-6)	إجراء مناقشات على مستوى الإدارة العليا والأجهزة الرئاسية فتح الائتلاف أمام شركات أوسع	الإدارة الإدارة الإدارة	+++ +++ +++
شركات خارجية محددة	الشراكة مع المنظمة العالمية لصحة الحيوان دراسة إمكانية إقامة علاقة أوثق مع المنظمة	ترد التفاصيل في التوصية 3-11	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	العالمية لصحة الحيوان، بما في ذلك التعاون بشأن متطلبات الحكومة العالمية في مجال صحة الحيوان، وإمكانية دمج الأمانات (وليس هياكل الحكومة) (5-7)			
التعاون المتقني على المستويين القطري والإقليمي	التعاون المتقني على المستويين القطري والإقليمي	التركيز قدر الإمكان على البلدان الشريكة المتزمنة بالتعاون بشأن عدة موضوعات، مما يؤدي إلى زيادة الكفاءة في استخدام موارد المنظمة والتأثيرات التي يمكن أن تتحقق لصالح البلدان المعنية. وينبغي أن يتفق هذا التعاون مع إطار الأولويات الوطنية للمتوسطة الأجل المتفق عليها وأن يكون متسقاً إلى أقصى حد ممكن مع أولويات منظومة الأمم المتحدة المنصوص عليها في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وإعطاء الأولوية لأقل البلدان نمواً في أفريقيا، لا سيما فيما يتعلق بالتغلب على الجوع وسوء التغذية ودفع عجلة النمو الاقتصادي عن طريق إنشاء فرص العمل.	الإدارة	++
التعاون المتقني على المستويين القطري والإقليمي	التعاون المتقني على المستويين القطري والإقليمي	ينبغي مواصلة التركيز على الأطر الوطنية للأولويات المتوسطة الأجل وادماجها بقوة في مبدأ "توحيد الأداء في الأمم المتحدة"، مع استعادة المعزى الأصلي منها بحيث تكون مجموعة من الأولويات الوطنية المتطورة التي توافق المنظمة على العمل بشأنها مع البلد في المدى المتوسط. وسيجري تطويرها من خلال الحوار مع الحكومة والأعضاء الآخرين في المجتمع الدولي وجهات فاعلة من غير الدول حسب الاقتضاء. ويجب أن تتماشى مع عناصر قوة المنظمة ويدفعها تمثيل المنظمة في الميدان وليس فرق تخطيط من المقر الرئيسي أو	الإدارة	++

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
		المكاتب الإقليمية. (3-2- ألف)		
++	الإدارة	<p>ينبغي أن تعمل فرق الدعم التقني الإقليمية والإقليمية الفرعية كوحدة واحدة، تقدم المساعدة المباشرة للبلدان الأعضاء مع التركيز على المجالات التي تتمتع فيها المنظمة بميزة نسبية، بما في ذلك عناصر قوتها المعيارية. وسوف يوضع برنامج عمل الفرق مع بلدان الإقليم الفرعي الذي يخدمها؛ وسوف يتوقف أعضاء الفرق عن تقديم تقارير منفصلة إلى الإدارات والشعب التقنية المختلفة. (3-2-باء)</p> <p><b>أيضاً المجموعة 4</b></p>		
+	الأجهزة الرئاسية الإدارة	<p>ينبغي أن يستمر اعتبار برنامج التعاون التقني في المنظمة برنامجاً يعتمد على الطلب ذات أولوية ضمن الأولويات الشاملة للمنظمة وإطار الأولويات المعتمد في الخطة المتوسطة الأجل. ويجب تحديد التمويل بالنسبة الراهنة من الميزانية الشاملة ولا يجب معاملة البرنامج بوصفه أمالاً احتياطية بعد ذلك أكثر من أي برنامج تقني آخر في المنظمة. ويجب تخصيص مبالغ إضافية على أساس إقليمي مع إحاطة البلدان في كل إقليم بهذه المبالغ. ويجب إلغاء القيود على استخدام الخبرات الدولية في سبيل الرونة. ويجب أن تكون سلطة الموافقة ضمن التمثيل الإقليمي دون اشتراط الرجوع إلى المقر الرئيسي. وسيحدد</p>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		برنامج التعاون التقني للتأنيح المرجوة والمخرجات المتوقعة وسيستمر إخضاعه لعمليات مراجعة وتقييم خارجية. (3-2-جيم)		
التعاون التقني على المستويين القطري والإقليمي	التعاون التقني على المستويين القطري والإقليمي تحديد مخصصات إقليمية وتطبيق معايير إرشادية للتخصيص العملي على أساس الحاجة القطرية ومتابعة فعالية استخدام الموارد، مع الإبقاء على برنامج التعاون التقني المدفوع بالطلب (7-8) أيضاً المجموعة 3	تخصيص أموال برنامج التعاون التقني حسب الأقاليم باستخدام المعايير المنشورة. انظر أيضاً التوصية 3-2.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
المجموعة 2: الحوكمة				
إجراء إصلاح الحوكمة	عام	<p>التنفيذ الفوري لكثير من التوصيات على أساس مؤقت لحين إجراء تغييرات في النصوص الأساسية، حيثما يتطلب الأمر ذلك، مثل تسلسل المسؤولية للجان الفنية ودور الرئيس المستقل للمجلس. وإذا لم يتم ذلك، فسوف تضل عملية الإصلاح بكاملها؛ ولكن ينبغي ألا يؤخذ ذلك على أنه يعني ضرورة تعليق جميع المواد، بل ضرورة المبادرة باعتماد ممارسات عمل جديدة. (4-1- ألف)</p>	الأجهزة الرئيسية	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
إجراء إصلاح الحكومة	عام يجب إجراء عملية إصلاح الحكومة بقيادة الرئيس المستقل للمجلس وكجزء من خطة العمل الفورية الموصى بها فسي هذا التقرير (انظر التوصيتين 1-1 و 1-2). (1-4 - 1-4-1 - 1-4-2)		الأجهزة الرئاسية	++
إجراء إصلاح الحكومة	عام يجب استعراض شامل للتقدم المحرز في إصلاحات الحكومة وفعاليتها بعد ست سنوات ، بما في ذلك إمكانية بدء جولة جديدة من الإصلاحات التي تقوم على الثقة التي تكونت أخيراً. ويمكن أن تشمل هذه التدابير، ضمن أمور أخرى ، بحث الاستعاضة عن المجلس بمجلس تنفيذي، يكون مفتوحاً للمراقبين الرسميين. ويمكن أن يأخذ على عاتقه مهام لجنتي البرنامج		الأجهزة الرئاسية	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	والإلية. 4-1- جيم)			
دور الحكومة العالية	ترابط السياسات العالية تحدد أولويات هذه المجالات فيما بين جميع القضايا التي تنشأ، حيث ستكون المنظمة استباقية في تحقيق التوافق العالي (4-4)	وضع خطة استراتيجية متداولة، بالتعاون مع اللجان الفنية والمجلس، لمعالجة قضايا الحكومة العالية (انظر أيضاً التوصية 4-1)، استناداً إلى حالة الأغذية والزراعة في العالم وطار التشريعات العالية؛ وينبغي أن تشمل المعايير الأهمية العالية للأغذية والزراعة، والمسكن المعتمدين عليها، وإمكانية إقامة شراكات مع منظمات أخرى. وستكون قدرات إدارة المنظمة والأجهزة الرئاسية ذاتها حاسمة في هذا الشأن (4-4 ألف)  <b>أيضاً المجموعة 1</b>	الأجهزة الرئاسية	+++
		ينبغي للمنظمة في بعض الحالات اتخاذ مبادرة مبكرة، وأن تدرك أن جانباً من المناقشة يحتل أن يتصدر في النهاية جوانب أخرى. 4-4- باء)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+
		ينبغي للأجهزة الرئاسية، وليس الإدارة وحدها، أن تسعى في أغلب الأحوال إلى إقامة	الأجهزة الرئاسية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		شراكات بشأن قضايا معينة (4-4-جيم)  <b>أيضاً المجموعة 1</b>		
دور الحكومة العالمية	تربط السياسات العالمية استعراض الاتفاقات الدولية التي تصاغ في أماكن أخرى نيابة عن المنظمة من أجل التأثير على دوائر صنع القرار (4-5)		الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
دور الحكومة العالمية	تربط السياسات العالمية إجراء استعراض لتكوين المنظمة من إنشاء أجهزة على درجة عالية من الحوكمة الذاتية والتمويل، مع بقائها ضمن إطار المنظمة (وقد ينطوي ذلك على اعتماد نص بديل للمادة الرابعة عشرة من دستور المنظمة) (4-6)  <b>أيضاً المجموعة 4</b>		الأجهزة الرئاسية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
دور الاستئمان والإشراف	المشاركة تشجيع المشاركة الواسعة (4-19)	ينبغي أن يكون عقد اجتماعات رسمية مفتوحة لعدد كبير من الممثلات لمدة يوم أو يومين قبل بدء الاجتماع الرسمي نمطياً في اللجان الفنية. كما يمكن أن يضم هذا الهيكل أفرقة خبراء.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		مواصلة السماح بالمشاركة في المؤتمر للمراقبين المعتمدين من المنظمات غير الحكومية الممثلين للمجتمع المدني وقطاع الأعمال وأن يكون لهم الحق في إلقاء كلمات. انظر أيضاً التوصية 2-5	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		<b>أيضاً المجموعة 1</b>		
		بحث تيسير منتدى أو منتديات عالية موازنة لجماعات المصالح غير الحكومية، لدى وضع جدول أعمال للمؤتمر يتسم بمزيد من الدينامية	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		القيام بدور قيادي في مسائل كثيرة في منظومة الأمم المتحدة يقع على عاتق الأمم المتحدة في نيويورك. ومن المهم لأعضاء الأجهزة الرئاسية للمنظمة أن يتفاعلوا مع نظرائهم هناك على المستوى غير الرسمي، على أساس كل من المجموعات الإقليمية ومجالات الاهتمام مثل المحيطات والغابات.	الأجهزة الرئاسية	+
الاستثمار والإشراف	البناء الوظيفي تحدد واضح لتفاصيل وظائف الحكومة والإدارة في النصوص الأساسية (3-4). انظر أيضاً التوصية 1-4 أيضاً المجموعة 3	وظائف الحكومة: (أ) رصد الاتجاهات الرئيسية للجوع والأغذية والزراعة، والاحتياجات الجديدة والمشكلات والفرص بشأن الزراعة في البلدان الأعضاء، والرايا النسبية للمنظمة لتعظيم مساهمتها في سبيل رفاه البشرية. (ب) القيام بدور استباقي في الحكومة العالي للأغذية والزراعة ومصادر الأسماك والغابات والثروة الحيوانية والوارد الطبيعية وقواعد الموارد الطبيعية المرتبطة بالاهتمامات المشتركة بالناخ والمحيطات، مما يسهم في إيجاد إنساق في السياسات والاتفاقات الدولية والأطر التنظيمية ومدونات السلوك حسيما يتطلب الأمر. (ج) تحديد الإستراتيجية وتدابير الأداء للأجهزة الرئاسية ذاتها ورصد الأداء على أساسها وتقديم تقارير عنها بصورة شفافة (انظر التوصية 4-4). (د) تحديد إستراتيجية المنظمة والأولويات والميزانية والواقعة على برنامج عملها الشامل، لضمان ملائمة الميزانية المتفق عليها لبرنامج العمل المتفق عليه.	الأجهزة الرئاسية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<p>(هـ) تقرير التغييرات التنظيمية الرئيسية؛</p> <p>(و) تعريف الدستور والنصوص الأساسية للمنظمة واتخاذ التدابير الضرورية لضمان الوفاء بحقوق والتزامات البلدان الأعضاء؛</p> <p>(ز) رصد تنفيذ قرارات المحكمة؛</p>		
		<p>(ح) ممارسة الرقابة لضمان ما يلي: قيام المنظمة بعملها ضمن إطارها المالي والقانوني؛ ووجود تقييم شفاف ومستقل لأداء المنظمة يساهم في النتائج المخططة والتأثيرات؛ ووجود ميزة وظيفية قائمة على النتائج ونظم للإدارة؛ وأن تكون السياسات والنظم الخاصة بالموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتعاقد والشتريات ذات طابع عملي وملائمة للغرض منها وما إلى ذلك؛.</p> <p>(ط) تعيين المدير العام عن طريق الانتخاب، ووضع أهداف للأداء بالنسبة للمدير العام/المدير العامة، واستعراض الأداء على أساس هذه المعايير (انظر التوصية 4-20).</p> <p>(ي) إجراء اتصالات فيما بين الأجهزة الرئاسية مع منظمات أخرى.</p>		

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
		<p>تتضمن مهام الإدارة المسؤولية عن جميع جوانب العمل الداخلي في المنظمة وبرنامج عملها، انساقاً مع قرارات الأجهزة الرئاسية وفقاً للنصوص الأساسية.</p> <p>(أ) تقديم اقتراح استباقي إلى الأجهزة الرئاسية: الأولويات والبرامج ومجالات التحسين المؤسسي ومجالات تحسين الحوكمة ذاتها؛</p> <p>(ب) البت في تفاصيل برنامج العمل وضمان تنفيذه بكفاءة وفعالية؛</p> <p>(ج) تعيين وإدارة موظفي المنظمة، رهناً بالاستثناءات المنصوص عليها في النصوص الأساسية؛</p> <p>(د) جميع جوانب التعاقد والشترتات؛</p> <p>(هـ) إدارة كافة الجوانب المالية للمنظمة؛</p> <p>(و) تقرير عمليات إعادة التنظيم الداخلي والقيام بها وفقاً لتحسين فعالية البرنامج مع عدم التأثير في: (أ) التوازن بين: (أ) الموارد من الموظفين وغير الموظفين؛ (ب) أو التوازن بين القر الرئيسي والكتيب البدينية؛ (ج) أو التوازن بين الوظائف الإدارية والرقابة والوظائف الفنية؛</p> <p>(ز) دعم الأجهزة الرئاسية في تصريف أعمالها؛</p> <p>(ح) رصد كافة جوانب عمل المنظمة وماليتها وتقديم تقرير عن ذلك إلى الأجهزة الرئاسية؛</p> <p>(ط) إقامة وتطوير علاقات وشركات على مستوى الأمانات مع منظمات أخرى داخل الأمم المتحدة وعلى مستوى أوسع.</p>		



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
			الأجهزة الرئاسية	++
دور الاستئتمان والرقابة	انتخاب المدير العام إضافة الطابع المهني على الإجراءات الحالية لتعيين المدير العام تمثيلاً مع أفضل الممارسات المستجدة (4-20)	ينبغي إعداد توصيف وظيفي وبيان عناصر الكفاءة للوظيفة بطريقة مهنية، ويتم الإعلان عن الوظيفة على نطاق واسع. وينبغي إعطاء الفرصة للمرشحين للتحدث أمام المجلس لعرض أفكارهم عن الأهداف والآراء والرؤية فيما يخص المنظمة والإجابة على ما يطرحه الأعضاء من أسئلة.	الأجهزة الرئاسية	++
			الأجهزة الرئاسية	++
		تكون مدة شغل الوظيفة أربع سنوات مع إمكانية إعادة الانتخاب مرة واحدة لفترة ثانية قدرها أربع سنوات	الأجهزة الرئاسية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		تعديل النصوص الأساسية لافتتاء أغلبية ثلثي مجموع الأعضاء لتعديل الدستور فيما يتعلق بمدة شغل المدير العام لمنصبه (بدلاً من أغلبية الذين يدلون بأصواتهم من الحاضرين)	الأجهزة الرئاسية	+
دور الاستئتمان والرقابة	دورة البرنامج ينبغي أن يجتمع المؤتمر في مايو/ أيار أو يونيو/حزيران حتى يتسنى في ذلك الوقت وضع برنامج العمل المفصل. وسيسمح ذلك أيضاً بترشيد عملية البرمجة والبرمجة (3-7)  أيضاً المجموعة 3	ينبغي أن يوافق المجلس، قبل المؤتمر، على توجيه عام للبرنامج وعلى مستوى إرشادي وموثوق به بصورة معقولة لبرنامج فترة السنتين.	الأجهزة الرئاسية	+++
		سوف تكون الأمانة (وليس المدير العام بالضرورة) استباقية في التحديث بصورة غير رسمية مع الأعضاء البارزين في الأجهزة الرئاسية من أجل تحقيق التوافق. وسوف يكون العمل عن طريق لجنة البرنامج جزءاً مهماً من هذه العملية  أيضاً المجموعة 3	الإدارة	++
دور الاستئتمان والرقابة	المراجعة التصدي لعدة نقاط ضعف في النظام لضمان ملائمة واستقلال المراجعة (7-9)  أيضاً المجموعة 3	إعداد إطار لإدارة المخاطر على نطاق المنظمة لخطّة المراجعة السنوية أو التي تتم كل سنتين، بما في ذلك اختيار المجالات المراد مراجعتها. وإعطاء الأولوية للمجالات الأكثر ضعفاً في المنظمة. وإذا كان مكتب المقتش العام يقتصر إلى القدرة، يتم الحصول عليها عن طريق المقرر (7-9- ألف)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		إعادة تشكيل لجنة المراجعة بصورة كاملة على أساس العضوية الخارجية المستقلة. وينبغي للجنة أن تقدم المشورة للمدير العام وأن تكون مسؤولة أيضا بصورة مباشرة أمام الأجهزة الرئيسية. وينبغي أن توافق لجنة المالية بالاشتراك مع المدير العام على عضوية اللجنة (7-9- باء)	الأجهزة الرئيسية الإدارة	++
		<b>أيضا المجموعة 4</b>		
		تقديم خطط عمل المراجعة الداخلية الخاصة بالمنظمة للأجهزة الرئيسية وفقا لمعايير معهد المراجعين الداخليين (7-9- جيم)	الإدارة	+
		ينبغي ألا يكون المفتش العام عضوا في جميع لجان الإدارة والتنظيم، ولكنه يدعى بطبيعة الحال إلى الاجتماعات عند مناقشة نتائج أي مراجعات سابقة (7-9- دال)	الإدارة	+
		<b>أيضا المجموعة 4</b>		
		واتساقا مع توجيهات وحدة التدقيق المشتركة، ينبغي تعديل إجراءات الإبلاغ الحالية حتى يتمكن المفتش العام من الوصول مباشرة إلى لجنة المالية (7-9- هاء)	الأجهزة الرئيسية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<b>أيضاً المجموعة 3</b>		
		ينبغي تفويض المراجع الخارجي للمنظمة على وجه التحديد من جانب الأجهزة الرئاسية لإجراء المراجعات المادية لوظائف الإدارة العليا في المنظمة مع ضمان التمويل الكافي لهذا العمل من جانب الأجهزة الرئاسية. كما يجب أن يشارك بالمراجع الخارجي إجراء استعراضات منتظمة شاملة عن عمل المراجعة الداخلية، اتساقاً مع أفضل الممارسات (7-9-9 و 9)	الأجهزة الرئاسية	+
			الإدارة	++
		إنشاء لجنة أخلاقية وتوحيدها مهمة الدراسة المستقلة لأية قضية أخلاقية ترفع إليها، بما في ذلك أية قضية تنشأ عن عمليات المراجعة الداخلية. (7-9-9-زاي)	الإدارة	++
		إجراء استعراض نظراء خارجي لوظيفة المراجعة الداخلية في المنظمة مرة كل خمس سنوات على الأقل (7-9-9-حاء)	الإدارة	++
		<b>أيضاً المجموعة 3</b>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
دور الاستئتمان والرقابة	ينبغي أن تكون مهمة التقييم في المنظمة مستقلة، وأن تستقر على الخط الذي وضعته الأجهزة الرئاسية بالفعل في عام 2003. ويجب اتخاذ ترتيبات مؤسسية لهذا الغرض مثل ضمان استجابة مكتب التقييم لاحتياجات كل من الأجهزة الرئاسية والإدارة. وهذا سوف يساعد أيضا على إدماج وظائف التقييم في الوكالات الثلاث الكائنة في روما إذا تم الاتفاق على ذلك في موعد لاحق. وتحقيقا لذلك، ينبغي تعزيز تبعية وظائف التقييم للأجهزة الرئاسية والتزام الأعضاء بذلك. (7-10).  انظر أيضا الفصل الرابع.	التقييم	إنشاء وحدة للتقييم كمكتب منفصل، تربطه صلات استشارية وثيقة بالإدارة وترفع تقاريرها للمجلس عن طريق لجنة البرنامج (7-10- ألف)	++
		إنشاء فريق خبراء صغير للتقييم لإسداء النصيحة إلى الأجهزة الرئاسية بشأن سياسات التقييم ومعايير عمل التقييم (7-10-باء)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		ينبغي لرئيس مكتب التقييم أن يعد خطط تقييم متعددة السنوات ومتداخلة، مع مراعاة مبدأ "التوجه نحو تلبية الطلب"، تضمن وفاء التقييم بالاحتياجات الفورية للأجهزة الرئاسية والإدارة، وتكفل في الوقت ذاته تغطية مختلف مجالات العمل وعدم إفلات أية مجموعة عمل مهمة من التقييم المستقل في الأجل المتوسط كما تكفل تقييم المجالات المعرضة لأكثر قدر من المخاطر. وتستعرض الأجهزة الرئاسية هذه الخطط وتقدمها بعد إجراء المشاورات المناسبة، بما في ذلك التشاور مع الإدارة.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		أيضا المجموعة 2		
		سوف تخصص ميزانية التقييم مباشرة لمكتب التقييم بمجرد التصويت عليها من جانب الأجهزة الرئاسية. وينبغي تجنب مبلغ (يمكن أن تكون نسبته 15 في المائة) من ميزانية التقييم عن الفترة المالية كاحتياطي للاستجابة لاحتياجات غير البرمجة وغير المنظورة لضمان استمرار المرونة لدى الاستجابة لاحتياجات الإدارة (7-10- جيم)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		أيضاً المجموعة 3		
			الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		استعراض تصنيف وظيفة رئيس مكتب التقييم على قرار وكالات الأمم المتحدة الأخرى التي لديها وظيفة تقييم متكاملة. سوف يعين الرئيس/الرئيسة من قبل الأجهزة الرئاسية عقب عملية منافسة مفتوحة ويتولى الفرز فريق يضم أخصائي تقييم مستقلين، وممثلين عن إدارة المنظمة والأجهزة الرئاسية. وسيعين رئيس التقييم لفترة محددة وليس له الحق في التعيين في منظمة الأغذية لفترة ملائمة بعد إكمال هذه المهمة. وسوف يكون مؤهلاً لتعيينات أخرى في المنظمة لفترة ملائمة بعد إتمام هذا التكليف. وسوف ينفرد/تنفرد بمسؤولية تعيين الموظفين والخبراء الاستشاريين على أساس عمليات تنافسية مفتوحة وفقاً للتفويض الممنوح من قبل الأجهزة الرئاسية. (7-10- دال)		
		ينبغي أن يكون لمكتب التقييم دور استشاري رسمي بخصوص: (1) تحديد الأولويات البرنامجية في ضوء نتائج التقييم الشاملة؛ (2) إعداد نظم الإدارة القائمة على النتائج التي تعزدي عمليات الرصد والتقييم، بما فيها عمليات التقييم الذاتي، (3) إتاحة الدروس المستفادة لشبكات المعارف وأدراجها فيها (7-10 هـ)	الإدارة	++
دور الاستئتمان والرقابة	التقييم	تحديد أهداف ميزانية التقييم عند 1 في المائة من الميزانية العادية للمنظمة للتقييم العام المستقل، مع 0.3 في المائة إضافية للتقييم الذاتي و 0.3 في المائة للتقييمات الدورية	الأجهزة الرئاسية	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	التمويل الملائم لخطط التقييم الأساسية التي وافقت عليها الأجهزة الرأسية (7-11)	المستقلة للأثر الموضوعي - تشيا مع أفضل الممارسات في منظومة الأمم المتحدة.		
		أن تحافظ المنظمة على دورها القيادي عند طلب المساهمة الإرادية بنسبة 1 في المائة من كل مساهمة من خارج الميزانية لأغراض التقييم	الإدارة	+
		تستمر وحدة التقييم في إعطاء أولوية عليا للتقييم الاستراتيجي على مستوى المنظمة، وتكفل التقييم الكامل للبرامج الممولة من خارج الميزانية.	الإدارة	++
		<b>أيضاً المجموعة 1</b>		
بنية الحوكمة	المؤتمر إعادة تحديد دور المؤتمر لتمكينه من القيام بدوره على نحو أفضل وجعله أكثر اجتذاباً لمشاركة الوزراء (4-7)	تعزيز المناقشات بشأن حالة الأغذية والزراعة التي ستبقى الموضوع الرئيسي للبحث: يركز كل مؤتمر على موضوع أو موضوعين عاليين رئيسيين، ويحصل على مدخلات سياسات من اللجان الفنية، ويوجه الدعوة إلى خبراء مستقلين، ويستضيف اللقاءات الجانبية (4-7- ألف)	الأجهزة الرأسية	++
		<b>أيضاً المجموعة 1</b>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<p>بحث التشريع العالي الذي وضعته المنظمة ومندييات دولية أخرى، حسب مشورة اللجان الفنية، وتعزيز دور المؤتمر كمندى عالي للأغذية والزراعة والدفاع عن الجياع وأولئك الذين يعتمدون على الزراعة (4-7-باء). انظر أيضاً التوصيتين 3-20 و 4-5</p>	الأجهزة الرئاسية	++
		<p>جعل دور المؤتمر أكثر فاعلية وكفاءة في تقرير الميزانية والأولويات العامة للمنظمة عن طريق: تغيير موعد المؤتمر إلى مايو/أيار - يونيو/حزيران في العام الثاني من كل فترة مالية، ويقرر المؤتمر مستويات الميزانية ويضع برنامج عمل أثر تفصيلاً مما يتيح للمجلس دراسته في أكتوبر/تشرين الأول أو نوفمبر/تشرين الثاني، ودعم الميزانية، بما يسمح بتحقيق مكاسب الكفاءة في هذه العملية. والتنفيذ السلس لبرنامج العمل المتفق عليه (4-7-جيم)</p>	الأجهزة الرئاسية	++
		أيضاً المجموعة 1		
بنية الحكومة	المجلس	<p>ينبغي أن يجتمع المجلس بصورة أكثر تواتراً - ما يصل إلى أربع مرات في السنة - ولكن على شكل دورات أقصر. فهذا سوف يمكنه من التصدي للتصايا على أساس منتظم ومنهجي مع اختصار شكليات جدول الأعمال ومع المشاركة الإيجابية للأعضاء في وضع جدول الأعمال (4-8-ألف)</p> <p>في المرحلة الأولى من الإصلاح، ينبغي أن يظهر المجلس على أنه الذراع التنفيذي للأجهزة الرئاسية. وهكذا فإن المناقشات</p>	الأجهزة الرئاسية	+++



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	والقرارات المتعلقة بالحكومة العالمية ستجري وتتخذ في مؤتمر المنظمة ولجانها الفنية ، وسيشرف المجلس على برنامج عمل المنظمة. وسيجرى الحد من التداخلات الكلفة بين مناقشات لجنة البرنامج ولجنة المالية ، وبين مناقشات المجلس والمؤتمر. (4-8)	<p>لن ينظر المجلس بعد الآن في القضايا المتعلقة بالحكومة العالمية والمعاهدات والاتفاقيات ، بما في ذلك حالة الأغذية والزراعة. وسوف تناقش هذه القضايا في اللجان الفنية والمؤتمر. وهذا يعترف بضرورة المجلس غير المتخصصة والمحدودة ويساعد على تفادي ازدواجية في المناقشة. (4-8-باء)</p> <p>سوف يناقش المجلس جميع البنود التي سبقت مناقشتها في لجنتي البرنامج والمالية <u>استنادا إلى توصيتهما</u> ، وليس إلى الوثائق الأصلية ، بما في ذلك برنامج العمل والميزانية. وهذا سوف يقلل من نطاق ازدواج المناقشة ، ويشجع على مزيد من الفعالية والتركيز على صنع القرار كما يشجع على المزيد من المداولات الأكثر موضوعية والأقل تسييسا (4-8-جيم)</p>	الأجهزة الرئيسية	+++
			الأجهزة الرئيسية	+++
		<p>سوف يتلقى المجلس تقارير من اللجان الفنية والمؤتمرات الإقليمية عن أولويات العمل ومسائل البرنامج والميزانية. وسوف يضع هذه التقارير في الاعتبار عند تقديم توصياته إلى المؤتمر واتخاذ قرار نهائي بشأن برنامج العمل في فترة السنتين. وسوف تكون مثل هذه التقارير قد استعرضت من قبل في لجنة البرنامج. (4-8-دال)</p>	الأجهزة الرئيسية	+++

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
+++	الأجهزة الرئاسية	<p>سوف يمارس المجلس، نيابة عن المؤتمر، وظائف الحكومة التالية المذكورة أعلاه:</p> <p>(1) تحديد الاستراتيجية وتقديم المشورة بشأنها في تدابير الأداء للأجهزة الرئاسية؛ ورصد الأداء وأعداد تقارير عنه على ضوء هذه التدابير؛ بالإضافة إلى استراتيجيات المنظمة وأولوياتها وميزانياتها؛</p> <p>(2) الموافقة على برنامج العمل الشامل؛</p> <p>(3) البت في التغييرات التنظيمية الرئيسية؛</p> <p>(4) رصد تنفيذ قرارات الحكومة؛</p> <p>(5) الرقابة لضمان أن المنظمة تعمل ضمن إطارها المالي والقانوني، وأن أداء المنظمة للاسهام في تحقيق النتائج والتأثيرات المتوخاة، تخضع لتقييم مستقل وشفاف، ووجود ميزانية للعمل تستند إلى النتائج ونظم الإدارة، وسياسات ونظم الموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، والتعاقد والشراء وما إلى ذلك وأن العمل يجري لتحقيق هذا الغرض، وأن الموارد من خارج الميزانية تسهم بفعالية في أهداف المنظمة التي تحظى بالأولوية، ويجري رصد أداء الإدارة مقابل أهداف الأداء الموجودة. (4-8هـ)</p>		
++	الأجهزة الرئاسية	<p>ينبغي ألا يجتمع المجلس بعد الآن قبل المؤتمر مباشرة حيث أنه تبين أن ذلك يؤدي إلى مناقشات تتكرر بعد ذلك في هيئات المؤتمر. وبذلك سوف يتم إلغاء المطلب الخاص بأن يقوم المجلس باستعراض وثائق معينة وجعلها بصورة رسمية إلى المؤتمر. (4-8و)</p>		
++	الأجهزة الرئاسية	<p>نظراً لأن هناك نية لتحويل المجلس إلى هيئة تنفيذية، ومناقشة السياسات في اللجان</p>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		الفنية والمؤتمر، فإنه يمكن النظر في سحب حق التصويت للمراقبين، الذين لا يمثلون مجموعات إقليمية. (4-8-زاي)		
		سوف تكون للمجلس، كما للأجهزة الرئاسية الأخرى، موارد محدودة لطلب المشورة المستقلة. (4-8-حاء)	الأجهزة الرئاسية	+++
بنية الحكومة	لجان المجلس سوف توفر لجنتنا البرنامج والمالية الدعم الأساسي لعمل المجلس (4-9)	عقد المزيد من الاجتماعات المتكررة لفترات أقصر وإعداد جداول الأعمال ووثائق معلومات أساسية تبرز القضايا المهمة (9-4-ألف)	الأجهزة الرئاسية	++
		مناقشة بنود جدول الأعمال المحدودة والتدخلات (مثل الميزانية) في جلسات مشتركة، مع تجنب المناقشات المزدوجة (4-9-باء)	الأجهزة الرئاسية	+
		لن تشمل المذكرات الإيضاحية للجنيتين سوى التوصيات المقدمة إلى المجلس، ولن تلخص المناقشات، وسوف يتم إعدادها تحت إشراف رئيسي اللجنتين (4-9-جيم)	الأجهزة الرئاسية	+
		أيضاً المجموعة 3		

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
+	الأجهزة الرئاسية	زيادة الثقافية عن طريق حلقات دراسية مفتوحة يعقدها رؤساء اللجان ، ونشر نتائج الاجتماعات على شبكة الويب للأعضاء فقط وإتاحة شرائط الاجتماعات على شبكة الويب لأغراض التشـــاور (4-9-دال)  <b>أيضاً المجموعة 3</b>		
+	الأجهزة الرئاسية	إعادة تنشيط الالتزام بمتطلبات الكفاءة للاختيار في اللجان حسب النصوص الأساسية (4-9 هـ)		
+	الأجهزة الرئاسية	الإبقاء على دور لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ومشاورة المجلس بالصورة المناسبة في تعيين المستشار القانوني ، بغية زيادة وضوح عدم التحيز في أداء هذا الدور		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
بنية الحكومة	تحسين دور الرئيس المستقل للمجلس في مجال القيادة والإدارة سوف يعمل الرئيس المستقل للمجلس على تعزيز أسلوب عمل الأجهزة الرئاسية في مجال الحكومة العالمية وأدوار الرقابة الداخلية. وسوف يحترم الخطوط الواضحة للمسؤولية بين إدارة المنظمة والأجهزة الرئاسية بصورة كاملة. ونتيجة لذلك فإن وظائف الرئيس المستقل، أي قيادة الحكومة كي تمارس سلطاتها السياسية في تحديد توجهات استراتيجية واضحة، ووظائف المدير العام، أي قيادة عمل الأمانة بما يتفق وقرارات الأجهزة الرئاسية، سوف تتكامل وتوفر الانساق والتدابير لصالح المنظمة. وعليه/عليها السعي إلى ممارسة القيادة والاضطلاع بدور العامل الحافز لتحقيق انتظامهم والتفقه بين جميع الأعضاء (4-10-ألف)	سوف تقوم جماعة خبراء مستقلة باستعراض وتوضيح كفاءات المرشحين قبل الانتخاب. يُنتخب الرئيس لمدة عامين مع إمكانية إعادة الانتخاب مرة أخرى واحدة لمدة عامين. وسوف تكون وظائفه على النحو التالي: (أ) رئاسة المجلس والاجتماعات المشتركة بين لجنة البرنامج ولجنة المالية؛ (ب) إجراء مشاورات غير رسمية بشأن القضايا المتعلقة، يكون فيها وسيطا أميناً ويسعى إلى إيجاد أرضية مشتركة بين الأطراف ويعقد اجتماعات مخصصة عند الضرورة، كجزء من تدابير بناء الثقة المذكورة أعلاه، ولضمان إعداد ملكية أفضل بواسطة الحكومة لجميع الاجتماعات الرسمية للمنظمة؛ (ج) رصد إجراءات اختيار الأعضاء للأجهزة الرئاسية وضمان فعالية عمله، وهو ما قد يتضمن تدابير مناسبة للتدريب (د) وضمان استعانة الأجهزة الفنية وأجهزة الحكومة بالخبرات المستقلة (هـ) والاتصال برؤساء اللجان الفنية لضمان المساهمات الفعالة لهذه الأجهزة (و) الاتصال المتكرر بالمدير العام والإدارة العليا وكبار المديرين من أجل تعزيز العلاقة مع الحكومة والإدارة وبناء الثقة معها (ز) وإنشاء فرق مهام وجماعات عمل حسب الانقضاء لدعم عمل الحكومة، في حدود الميزانية التشغيلية التي وضعت للأجهزة الرئاسية (ح) إشراك الحكومة في إعداد جداول أعمال جميع اجتماعات الأجهزة الرئاسية واللجان الفنية، وبذل الجهود لتحسين إجراءات الحكومة عن طريق ادماج أفضل ممارسات الحكومة المقبولة دولياً.	الأجهزة الرئاسية	+++
			الأجهزة الرئاسية	++

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
+++	الأجهزة الرئيسية	<p>سيتمثل دور فوري أساسي في توجيه العملية والعمل الحساسين اللذين يضطلع بهما فريق العمل المشترك المكلف بإعداد خطة العمل الفورية (انظر التوصية 1-1)، والعمل، بصفة خاصة، كمعبر إلى رؤية واستراتيجية جديتين ومشتركتين للمنظمة لتمكينها من "الوفاء باحتياجات القرن الحادي والعشرين والتصدي لتحدياته". وستقتضي هذه المهمة الفورية التواجد في روما بصفة مستمرة تقريبا خلال صياغة خطة العمل الفورية والتواجد فيها، بعد ذلك، بدرجة تفوق كثيرا ما جرى عليه العمل مؤخرا.</p>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
بنية الحوكمة	تحسين دور الرئيس المستقل للمجلس في مجال القيادة والإدارة إنشاء أمانة حوكمة صغيرة ومستقلة تماما، مرتبطة بالأجهزة الرئاسية فقط، لمساعدة رئيس المجلس المستقل (4-10-بء)	ستساند الأمانة الرئيس والبلدان الأعضاء على الوفاء بجميع وظائف الحوكمة. وستجرى أيضا البحوث اللازمة وترصد إعداد وثائق المعلومات الأساسية أو وثائق السياسات. وينبغي للأمانة، في معرض قيامها بهذا العمل، أن تكفل عرض القضايا ذات الأهمية الخاصة بالنسبة للبلدان النامية على الأجهزة الرئاسية. وستأنف الأمانة من أربع وظائف فنية (أحداها بمستوى مدير ويتحمل شأغها مسؤولية رفع التقارير إلى مختلف الرؤساء عن إعداد المذكرات التي تسجل القرارات المتخذة في الاجتماعات. ولن تحتاج هذه التقارير إلى الحصول على موافقات داخل أمانة المنظمة على غرار ما يجري حاليا.	الأجهزة الرئاسية	+++
			الأجهزة الرئاسية	++
		إتاحة التمويل للرئيس المستقل للمجلس، والأمانة الصغيرة التابعة له، عن طريق ميزانية مستقلة تخصصها الأجهزة الرئاسية لهذا الغرض، وتكون، في حدود معينة على الأقل، معتمدة على إعادة تخصيص الموارد.	الأجهزة الرئاسية	++
بنية الحوكمة	اللجان الفنية ينبغي أن تكون اللجان الفنية التابعة للمجلس أقل تركيزا على أسلوب عمل أمانة المنظمة وأن تصبح مندييات رئيسية لبحث المسائل التشريعية والتقنية وتقديم توصيات	إعداد قرارات المؤتمر، ينبغي أن تواصل إبلاغ المجلس بالمسائل المتعلقة بالبرنامج والبرازنية، وإبلاغ المؤتمر مباشرة ببحالات السياسات الخاصة بتقويضها، مع إدخال تغيير على النصوص الأساسية للمنظمة. وليس من المتوقع أن يضيف المجلس أي قيمة في مجال السياسات هذا نظرا لأنه غير متخصص ولا يضم جميع الأعضاء، ومن المتوقع أن يركز على الوظائف التنفيذية (4-11 ألف)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
			للأجهزة الرئاسية عن السياسات والبرامج التي يتعين أن تتبعها المنظمة (4-11)	
++	الأجهزة الرئاسية	تعد الاجتماعات الوزارية ملائمة بشكل خاص بالنسبة لقطاعات الغابات ومصادر الأسماك والثروة الحيوانية، وعند وجود قضية عالية رئيسية على جدول الأعمال. وينبغي أن تتعامل بصورة حساسة مع قضايا السياسات التي تتطلب اهتماما عاليا وألا تجتمع إلا عندما توجد مثل هذه القضايا لمناقشتها. وينبغي أن يظل العمل التتقي في نطاق اللجان. وينبغي أن تعقد الاجتماعات الوزارية بعد اللجان مباشرة وليس قبلها، كما هو الحال الآن، وأن تتلقى توصيات عن سياسات اللجنة الفنية للموافقة عليها. وينبغي أن تصبح هذه الموافقة بعد ذلك وثيقة يستعرضها مؤتمر المنظمة حيث أنها تشمل اتفاق الوزراء في القطاع (وهذا يتطلب تغييرا في النصوص الأساسية) (4-11-باء)		
++	الأجهزة الرئاسية	ينبغي إيلاء الاعتبار لتقسيم لجنة الزراعة إلى أربعة أجزاء منفصلة تماما: للمحاصيل، والثروة الحيوانية، وإدارة الموارد الطبيعية، والسياسات الزراعية، وذلك لضمان توجيه اهتمام كامل إلى جدول أعمال المنظمة برمتها. وداخل الأجزاء، ينبغي توجيه اهتمام مرن إلى القضايا الناشئة. وينبغي أن تتوقف لجنة الزراعة عن مناقشة تقرير تنفيذ البرنامج، وينبغي ألا يكون النقاش حول برنامج العمل والميزانية نقاشا عاما وشاملا ولكن داخل الأجزاء المتخصصة. (4-11-جيم)		



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		ينبغي التوسع في استخدام فرق الخبراء الرفيعة المستوى التي تعقد قبل اللجان مباشرة، مع إتاحة فرصة غير رسمية لأعضاء اللجنة للاجتماع مع الخبراء رفيعي المستوى قبل بدء الاجتماعات الرسمية. وينبغي أن تتاح للجان أيضا الدراية التقنية الخارجية من خلال رئيس المجلس. (4-1-1 دال)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
		ينبغي اختصار الدورات الرسمية وعقد المزيد من حلقات العمل/ المناقشات غير الرسمية مع ممثلين غير حكوميين يتم تشجيعهم على المشاركة. (4-1-1 هاء)	الأجهزة الرئاسية	++
		ينبغي أن تعقد لجنة السلع الأساسية اجتماعاتها في جنيف، مع تشجيع المندوبين من منظمة التجارة العالمية والأونكتاد على المشاركة فيها أيضا أو ترتيب عقدها بصورة مشتركة مع هاتين المنظمتين. ومن شأن ذلك أن يضيف قيمة إلى المناقشات الجارية بشأن مشكلات السلع الأساسية داخل كل منظمة من المنظمات الثلاث، والحد من تداخل العمل، وتشجيع التداؤب والفهم المشترك. وينبغي أن تركز هذه الاجتماعات على تحليل المشكلات وفرص التعاون الدولي بشأن السلع الأساسية، التي تقوم بخصوصها بدور مشروع ومعترف به.	الأجهزة الرئاسية	+++
		يجب عقد اجتماعات الجماعات الحكومية الدولية (الجماعة الحكومية الدولية المعنية	الأجهزة الرئاسية	++

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
		<p>بالألياف الصلبة، واللحوم، وغير ذلك) عند الضرورة فقط (وليس عل أساس منتظم كما هو الحال الآن). فعقد اجتماعاتها بالتزامن مع لجنة مشكلات السلع سيزيد من مشاركة الأعضاء في الاجتماعات الرئيسية. وتتسم الندوات غير الرسمية المشار إليها أعلاه بأهمية خاصة في إضفاء الحيوية على لجنة مشكلات السلع من خلال إدراج ممثلين عن الصناعة والمجتمع المدني. وبهذه الطريقة لن تقوم لجنة مشكلات السلع بدور سياسي تام فحسب، بل وكذلك بدور بناء القدرات بشأن القضايا الزراعية للمفاوضين وأعضاء جماعات التأثير بشأن التجارة والأخصائين في السلع الزراعية (4-1-1 و)</p>		
++	الأجهزة الرئاسية	<p>لا يوجد لدى الأجهزة الرئاسية للمنظمات الرئيسية المنشأة بموجب اتفاقات ومعايير أي وسيلة لتقديم تقارير إلى الأجهزة الرئاسية للمنظمة وينبغي أن يتيح لها فرصة الاتصال المباشر بلجان المجلس الملائمة (وهذا يتطلب وصفا في النصوص الأساسية) (4-1-1-1 زاي)</p>		
++	الأجهزة الرئاسية	<p>ينبغي اختيار رؤساء اللجان على أساس كفاءاتهم التقنية مع استئجارهم في شغل منصبتهم فيما بين الدورات. وينبغي أن يعملوا بالتشاور الوثيق مع الرئيس المستقل للمجلس ويرفعوا تقاريرهم إليه. ويتولى الرؤساء، بالتعاون مع رئيس المجلس، المسؤولين عن كفالة إعداد جداول أعمال اللجان التقنية بالتشاور الوثيق مع الأعضاء. وستوفد الإدارة الوثائق التقنية في معظم الحالات، لكن ضمان طلب الوثائق اللازمة وإتاحتها يدخل في نطاق مسؤولية الرئيس. ويجب أن يكون في مقدور الرئيس، عند الاقتضاء، التماس المشورة الخارجية لإعداد الوثائق والتقارير الاستشارية المتعلقة بالقضايا الرئيسية.</p>		
+	الأجهزة الرئاسية	<p>وينبغي أن تتناول تقارير اللجان التوصيات وأن يتم إعدادها تحت إشراف الرئيس وأن</p>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		تتكون من جزأين: (1) توصيات بشأن البرنامج والبرازنية؛ (2) السياسات العالية التي يتصدى لها المؤتمر.		
بنية الحكومة	ينبغي للمجلس أن يواصل ويعزز دوره في عقد اجتماعات وزارية عن مواضيع ذات أهمية عالية والتي يمكن أن تستفيد من وجود اتفاقات دولية، وترتيبات، أو مدونات سلوك، ووسائل أخرى للتعاون الدولي المنسق. (4-12)	هذا بالإضافة إلي المؤتمرات الوزارية المعقودة بالتنسيق مع اللجان الفنية.	الأجهزة الرئاسية	++
بنية الحكومة	المؤتمرات الإقليمية استمرار وتعزيز المؤتمرات الإقليمية على أساس تجريبي (رهنأ بإجراء تقييم مستقل بعد ست سنوات) بهدف التوصل إلى اتفاق على عمل إقليمي أو إقليمي فرعي متضافر، للمساهمة في قضايا الحكومة العالية من منظور إقليمي وتحديد مجالات الأولوية للسياسات والعمل المعياري في الإقليم. (4-13)	ينبغي للمكتب الإقليمي أن يضع، بالتشاور الوثيق مع الحكومات، جدول أعمال واقعي ومركزاً للمؤتمر الإقليمي، يتناول القضايا الإقليمية الرئيسية. (4-13-بء)	الأجهزة الرئاسية	++
			الإدارة	+

أيضاً المجموعة 4

(13)

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		ينبغي إعداد ملخصات تنفيذية تتضمن توصيات خاصة بالسياسات من جميع المؤتمرات الإقليمية، مع مؤشرات واضحة عن الأولويات والتكاليف، تحت إشراف الرئيس المستقل للمجلس قبل انعقاد المؤتمر وإرسالها إلى الأعضاء. وينبغي لرؤساء المؤتمرات الإقليمية أو من يثوبون عنهم حضور دورات المجلس والمؤتمر حيث قدموا تقاريرهم وأن يكونوا مستعدين لتقديم التوضيحات. (4-13- جيم)	الأجهزة الرئاسية	++
بنية الحكومة	تشكيل المجموعات الإقليمية استعراض المجموعات الإقليمية (4-18)	ينبغي للرئيس المستقل للمجلس أن يشارك في حوار مع الأعضاء لتشكيل جماعة مخصصة للنظر في المجموعات المختلفة	الأجهزة الرئاسية	+++
إجراءات الحكومة	الثقة استعادة الثقة عن طريق التحقيق التدريجي والناسج لسلسلة من تدابير بناء الثقة سيكون للدور المعزز للرئيس المستقل للمجلس ومهامه أهمية رئيسية في الترويج لهذه العملية وحشد الدعم لها (4-2)	ينبغي لرئيس المجلس المستقل عقد حلقات دراسية إعلامية داخلية قبل وبعد كل دورة من دورات المجلس ولجنة البرنامج ولجنة المالية (4-2- ألف) ينبغي للمدير العام والأمانة الوصول إلى الأعضاء عن طريق حلقات دراسية وجماعات استشارية (4-2- باء)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+
إجراءات الحكومة	عقد أداء للحكومة	إدراج عقد الأداء: في التخطيط المتوسط الأجل للمنظمة ورصد التقدم المحرز وإعداد التقارير من خلال استعراض مستقل بعد ست سنوات.	الأجهزة الرئاسية	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	ينبغي للأجهزة الرئاسية إعداد عقد أداء متوسط الأجل لنفسها لا تنوي أن تنجزه، ومجموعة من أولويات الحكومة، وجدول زمني اشاري وأن أمكن أهداف للكفاءة، وبالتالي توفير إطار للأعضاء للحكم على الأجهزة الرئاسية للمنظمة يشمل جدول أعمال الحكومة العالمية والحكومة التنفيذية للمنظمة. (4-14) <i>أيضا المجموعة 1</i>	معالجة عناصر الحكومة العالمية في جدول الأعمال هذا. فبناء على دراسة عن التشريعات العالمية الخاصة بالأغذية والزراعة، يحدد المقدد المجالات ذات الأولوية العالية التي تحتاج إلى ترابط السياسات الدولية والاتفاق على المجالات التي يمكن أن تكون فيها المنظمة استباقية (انظر أيضا التوصية 4-4). وبالإضافة إلى ذلك، استعراض النصوص الأساسية للمعاهدات والاتفاقات التي يجرى التفاوض بشأنها خارج المنظمة. (انظر التوصية 4-5). وينبغي أن تشمل معايير الاختيار درجة الأهمية، والسكان المعتمدين، ودرجة توافر الأجهزة الرئاسية الأخرى للمشاركة، وقدرة الأمانة والأجهزة الرئاسية.	الأجهزة الرئاسية	+++
إجراءات الحكومة	أفضل الممارسات تشمل إجراءات عن أفضل الممارسات المتفق عليها دوليا، مثل الملكية، والفعالية، والشفافية، والاتساق والمساءلة. وسيطلب ذلك دورا استباقيا للرئيس المستقل للمجلس (4-15)	تستعرض أداء الأجهزة الرئاسية بدقة كل أربع سنوات على الأقل، مع تسهيلات يقدمها الرئيس المستقل للمجلس والاعتماد على خبرة خارجية مستقلة (4-15- ألف)  وضع ممارسات استباقية لإعداد جداول الأعمال واستعراض النصوص الأساسية لبحث اختصار البود. (4-15- باء)	الأجهزة الرئاسية	++
			الأجهزة الرئاسية	++
		ينبغي أن يعد الرئيس أو المقرر الاتفاق على القرارات، ولكن ليس على نص المذكرة التوضيحية التي ينبغي أن تركز على القرارات، التي ستقدم تحت إشراف الرئيس بمساعدة أمانة الحكومة. والسماح بتقديم التوصيات على المذكرات التوضيحية إلى الرئيس أو في الاجتماع التالي. ونشر المحاضر الحرفية أو شرائط التسجيل على الانترنت (4-4)	الأجهزة الرئاسية	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		15- جيم)		
إجراءات الحكومة	التوافق في الآراء ينبغي أن يلجأ المؤتمر إلى التصويت إذا كان عدد قليل من الأعضاء يمنع اتخاذ القرارات (4-16)		الأجهزة الرئاسية	++
إجراءات الحكومة	اختيار الرؤساء إبقاء مفهوم التناوب والتوازن الإقليمي بين الدول الأعضاء باعتباره معياراً مهماً في اختيار رؤساء جميع اللجان وأعضاء لجنتي البرنامج والمالية. ومما لا يقل عن ذلك أهمية معيار مسألة الاختصاص والخبرة في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والفنية ذات الصلة بمختلف مجالات نشاطات المنظمة بالإضافة إلى الخبرة في الشؤون الإدارية والمالية (وردت الإشارة إلى هذه	ينبغي أن تقدم الأقاليم قائمة بالمرشحين إلى فريق من الأعضاء يعينهم المجلس ، والذي يجب أن يمثل المجموعات الإقليمية السبع. وسيخصص هذا الفريق خبرات المرشحين ويسدي المشورة إلى الدول الأعضاء ويحددوا المرشحين المقترحين الذين يروا أنهم الأفضل لأداء المهام.	الأجهزة الرئاسية	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	الشروط في النصوص الأساسية (4-17)  <i>أيضاً المجموعة 3</i>			
المالية	المالية  مقابلة طلبات الدول الأعضاء بأن تظهر المنظمة على معايير عالية وشفافة للمساءلة بمعايير الأعضاء الماثلة للمساءلة. بالإضافة إلى التكاليف المالية للمتأخرات والتأخر في السداد بصورة واضحة، فإن هذه التوصية سوف تقدم صورة أساسية أكثر دقة عن مالية الميزانية العادية للمنظمة. (8-16)	أن تواصل سياسات وممارسات الاقتراض من أجل التمدد في حالات النقص في السيولة. وتغطية تكاليف فائدة الاقتراض لمواجهة حالات النقص في السيولة عن طريق تحميلها على إيرادات الاستثمار الخاصة بالمنظمة وليس على الإيرادات المتنوعة حسب الممارسة الراهنة. وإظهار المتأخرات وحالات التأخر في السداد على موقع الويب للمنظمة وتحديث هذه المعلومات على أساس شهري (8-16-ألف)	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
			الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
	<i>أيضاً المجموعة 3</i>	اعتبار مواطني البلدان التي لديها متأخرات غير مؤهلين للتعيين في وظائف المنظمة.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
		تطبيق استحقاق المنح الجديدة لشارع التعاون التقني بالنسبة للبلدان التي توجد عليها متأخرات.	الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
			الأجهزة الرئاسية الإدارة	+++
المجموعة 3: تغيير الثقافة المؤسسية وإصلاح النظم الإدارة والتنظيم؛				
استعراض شامل للإدارة والتنظيم		إجراء استعراض شامل للأصول والفروع التعاقد مع وكالة خارجية متخصصة في التحليل المؤسسي والإصلاح لتسهيل الاستعراض؛ ينبغي أن تكون الوكالة الخارجية مسؤولة أمام نائب المدير العام أو مكتب الاستراتيجية والموارد والتخطيط الذي يعاد إنشاؤه ضمن مكتب المدير العام، أو إلى مجموعة الإصلاح، ولكن تحديدا ليس إدارة الخدمات العامة المقترحة، حيث أن ذلك يمكن أن ينطوي على تعارض في المصالح.	الإدارة	+++
		وينبغي أن يسترشد الاستعراض بما يلي: (أ) بلورة اقتراح الإصلاح الذي قدمه المدير العام لجميع وادماج الوظائف الإدارية الرئيسية بمنظور واحد للسياسات ومجال واضح للمسؤولية (ب) تحديث شعبة إدارة الموارد البشرية لتقوم بدور أقل كيمس للعملية وبدور أكبر كشريك استراتيجي، بوضع استراتيجيات للموارد البشرية وتقديم المشورة والدعم للإدارة العليا (ج) أقصى قدر ممكن من الترشيد والتبسيط للقواعد والإجراءات (د) تفويض السلطة استنادا إلى مبدأ الولاية الاحتياطية	الإدارة	+++



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		(هـ) الانتقال الفعلي من الضوابط قبل التدخل إلى الضوابط بعد التدخل (و) حوافز لتشجيع وتقدير ومكافأة المبادرات والأداء على المستوى الجماعي والفردى (ز) عمليات إدارية تهتم بالعميل وتدعم الخدمات		
		ينبغي أن تكون العملية تشاورية بالكامل، يشارك فيها الموظفون والإدارة، وتلتزم الآراء والتوجيهات وتعزز الملكية من خلال العملية بأكملها	الإدارة	+++
		ينبغي أن يكون من بين نتائج الاستعراض وضع هدف ذي إطار زمني لإجراء تحسينات ملموسة في الكفاءة الإدارية، وتحديد حجم التحسينات التي يمكن تحقيقها من الناحية المالية وتلك التي تخفض من تكاليف الإدارة غير المتوقعة لصالح تنفيذ البرنامج	الإدارة	+++
إطار الموارد البشرية	وضع معايير التعيين والتطوير الوظيفي والترقية في إطار واحد وأكثر ترابطاً لسياسات الموارد البشرية (8-2)	إيلاء الاهتمام إلى عصر موظفي المنظمة وبالتالي ضمان استمرار المنظمة عن طريق موظفين أصغر سناً.	الإدارة	+
		تطبيق تناوب الموظفين الفنيين لضمان روابط فعالة بين المقر الرئيسي والميدان ولتحفيز الموظفين على تنمية مهاراتهم. مع مراعاة الخبرة الميدانية والإقليمية عند اختيار الوظائف العليا	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
			الإدارة	++
		تطبيق سياسة يتم بموجبها خلال العاملين القادمين تطبيق الممارسة العامة على جميع وظائف ممثلي المنظمة التي يتم تشغيلها عن طريق التناوب. وينبغي لتطوير هذا أن يتضمن اتصالاً كاملاً ومشاوراً مع موظفي المنظمة بمن فيهم روابط الموظفين حسبما يكون ملائماً.	الإدارة	++
إطار السوار البشرية	طرق التعاقد تصميم طرائق تعاقدية تستجيب للسياق المتغير بسرعة والذي تعمل فيه المنظمة : عن طريق زيادة المرونة في التوظيف من أجل الاستجابة للتحويلات في متطلبات الكفاءة الانتقائية والتوزيع الجغرافي ، بينما تقدم أفضل نوعية ممكنة لعملاء المنظمة بالطريقة الأكثر	يجب تطوير مجموعة عقود للموظفين الآخرين مماثلة لمجموعة عقود الموظفين البسيطة ذات الثلاثة أنواع مع زيادة المستحقات على نحو تدريجي. ويمكن توخي شكل للعقود القائمة على التعاقب بدون مميزات ، مع تنوع التعاقب بشكل محدد وشفاف ، ويكون تفويضها بالكامل إلى مستوى رؤساء الأقسام. ويمكن أن يكون لهذه العقود بارمترات للوقت والتكلفة تتعلق بفترة العقد المتوقع ، مما يتيح إمكانية التمديد لتغطية التطورات غير المتوقعة مع توفير مشبطات حقيقية للتمديد المتواصل للعقود (8-3- ألف)	الإدارة	++
	من حيث التكلفة (8-3)	التحرك نحو التوسع في استخدام العقود المؤقتة ، مع الإبقاء على توازن قانوني بين هذه الطريقة والموظفين المتريدين من أجل الإبقاء على الذكرة المؤسسية ؛ ويمكن أن تكون العقود المؤقتة أساساً لعلاقات طويلة الأجل (8-3- باء)	الإدارة	++

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
++	الإدارة	توفير الموارد المالية لإعطاء الإدارة مزيداً من المرونة في إجراء تغييرات استباقية في التوظيف لأسباب تتعلق بضمان الكفاءات، ومواءمة الكفاءة مع الأولويات البرنامجية، والتصدي للأداء المنخفض؛ وبحث تمويل ذلك كنسبة مئوية من تكاليف الموظفين (ك في المائة مثلاً) توضع في صندوق خاص وتمويل الأعضاء لبرنامج خاص يوضع لمرة واحدة من أجل إعادة التوازن المؤسسي (8-3- جيم)		
++	الإدارة	تعديل أسلوب المفعوعات في المنظمة للخبراء الاستشاريين لمواءمتها مع المعدلات السائدة في السوق.		
++	الإدارة	المساعدة على بدء العمل داخل منظومة الأمم المتحدة لإجراء إصلاح رئيسي لنظام التوظيف في الأمم المتحدة، والذي أدى إلى الجمع بصورة غير فعالة وغير عادلة بين موظفين يعملون لفترات قصيرة ولا يشعرون بالأمان وموظفين يتمتعون بحماية زائدة من خلال عقود دائمة (8-3- دال)		
++	الإدارة	وضع شروط أكثر تحملاً وإجراءات أبسط لدفع رواتب موظفي المنظمة السابقين والمتقاعدين من الأمم المتحدة وغيرهم وفقاً لأسعار السوق		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
			الإدارة	++
		الإبقاء على الحدود الزمنية وتطبيقها بصرامة على المتقاعدين الذين يعملون في المنظمة والتي تتطلب مرور فترة مدتها ستة أشهر بعد آخر يوم لهم في الخدمة قبل إعادة تعيينهم بأي صفة. وينبغي تعيين المتقاعدين من جهات أخرى والخبراء الاستشاريين الذين تريد أعمارهم عن 62 عاما وفقا لأسعار السوق.		
إطار الموارد البشرية	التوازن الجغرافي والجنساني تحقيق التوازن الجغرافي والتوازن بين الجنسين تحت المسؤولية العامة للمدير العام، ولكن ضمن إطار أكثر شمولاً لتفويض السلطات (5-8)	ينبغي أن يشارك بالمديرين العامين المساعدين أو نظرائهم أن يلبوا الأهداف العامة الموضوعة على أساس إقليمي واسع (للتوازن الإقليمي) و الهدف المتوسط الأجل للمنظمة المتمثل في 35 في المائة للتوازن الجنساني.	الإدارة	++
		تقديم تقارير فصلية إلى المدير العام عن الحالة في كل إدارة تبين التقدم السنوي والتراكمي	الإدارة	++
		ينبغي أن تضع شعبة إدارة الموارد البشرية قائمة بالمرشحين المناسبين، وتشجيع التعيينات الملائمة في الوظائف الصغيرة، وإيجاد بعثات للتعيين المستهدف والإعلان	الإدارة	++
		يرحب التقييم بخطة العمل الجنسانية للموارد البشرية التي يجري إعدادها حالياً، ولا سيما تركيزها على النهج المتكاملة تجاه تعيين الموظفين واستبقائهم عن طريق سياسات مثل التوازن بين الخبرة المهنية والمعر.	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
إطار الموارد البشرية	إدارة الأداء تحسين إدارة الأداء (6-8)	تنفيذ النهج الجديد لتقييم الأداء (يؤيده التقييم الخارجي المستقل تماماً) بالكامل ويوصى بتنفيذه بصورة كاملة في أسرع وقت ممكن، وليس على نحو تدريجي، حيث أنه حاسم للإدارة القائمة على النتائج، معترفاً بأنه قد تلزم تعديلات ودعم إضافي للمشرفين في المرحلة الأولى. (6-8- ألف)	الإدارة	++
		البدء في تقييم الأداء لمستوى المدير العام، ونائب المدير العام والمديرين العامين المساعدين باستخدام الأهداف العامة للأداء التي تضعها الأجهزة الرئاسية. (6-8- باء)	الإدارة	++
		يتم تقييم الأداء على أساس قدراتهم على إجراء تقييم الأداء من الناحية الكمية والنوعية، بما في ذلك ترتيب الموظفين في مختلف فئات الأداء	الإدارة	++
		تزويد المديرين بدءاً من المدير العام ومن دونه بالتدريب الشامل على إدارة الأداء (6-8- جيم)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		إنشاء عملية ذات مسارين ، لتقييم ممثلي المنظمة ، استنادا إلى مبدأ استعراض مجموعة نظراء ، يقوم بموجبه الممثلون المقربون للمنظمة بتقييم زملائهم في المقر الرئيسي وبالأخص مديرو الشعب الموطون بتقديم خدمات إليهم. (8-6 دال)	الإدارة	+++
		معالجة الأداء الضعيف أولا عن طريق التدريب المناسب ، وبعد ذلك ينبغي تخصيص نسبة من التكاليف العامة للموظفين في حساب خاص لحالات إنهاء الخدمة المتفق عليها وحالات إنهاء الخدمة لأسباب قهرية عند الطلب (8-6-هـ)	الإدارة	+
إطار السوار البشرية	حوافز الموظفين إدخال طائفة من الحوافز للموظفين للأداء المتميز ، مرتبطة بالنظام القوي لتقييمات الأداء المشار إليه سابقا (8-7)	دراسة اقتراح لحوافز مالية محدودة ، تستخدم على أساس تجريبي منخفض التكاليف ، ربما على غرار النموذج الخاص بالرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (الإفثا) انظر الإطار 8-4	الإدارة	++
		إنشاء طائفة من الحوافز غير المالية لتشجيع الموظفين ذوي الأداء الرفيع ، مثل الجوائز ، وفرص خاصة للتعليم ، وما إلى ذلك.	الإدارة	++
		تشجيع التحركات الجانبية ، والتناوب ، والممارسات المعجلة للتطوير الوظيفي	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
إطار الموارد البشرية	التدريب إعادة توجيه تدريب الموظفين وتحسينه (8-8)	زيادة الموارد العامة للتدريب (8-8 ألف)  تحسين التوازن في التدريب بين اللغات والمهارات المكتسبة الأساسية وغيرها مثل تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج والأنشطة التقنية وأنشطة دعم المشاريع ، بما فيها التحليل الجنساني) ، وإدارة العمليات الإدارية والتشغيلية والمهارات القيادية للمدراء والقدرة على الاستجابة بمرونة للتحديات الجديدة والظروف المتغيرة التي تواجه المنظمة (8-8-ب)	الأجهزة الرقابية الإدارة	+
			الإدارة	++
		إذا كان يتعين توزيع مخصصات التدريب ، تراعى البالغ المحسوبة بالدولار بالنسبة للموظفين الفنيين وموظفي الخدمات العامة على نطاق المنظمة ، وليس على أساس كشف الرواتب لكل مكتب ، والذي لا يكون في صالح الإدارات الأصغر وممثلي المنظمة القطريين (8-8 جيم)	الإدارة	++
		الاحتفاظ بمخصص رئيسي للتدريب لتلبية الاحتياجات التدريبية ذات الأولوية العالية من الناحية المؤسسية والاستراتيجية (8-8-جيم)	الإدارة	++
إطار الموارد البشرية	التدريب	استطلاع جهود التدريب والإدارة القائمة على النتائج في الوكالات التي اتخذت مقياسا للمقارنة ووكالات أخرى (بما في ذلك التدريب القائم على شبكة الويب والوجه إلى	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	توجيه موارء التدريب لتعزيز مهارات الموظفين في تحديد ورصد النواتج والنتائج، ووضع خطوط أساس للمؤشرات المتعلقة بذلك (7-5). انظر أيضاً التوصية 8-8	الموظفين الميدانيين)، واختيار النموذج الملائم ومطالبة جميع الموظفين المشاركين في تخطيط البرنامج وتنفيذه بتحقيق الكفاءة المطلوبة.	الإدارة	++
دعم التغييرات في الهيكل	إدارات البرامج التقنية تمكين برنامج المديرين العامين المساعدين (6-17)	في الأغلب، الاستمرار في تخصيص مبالغ من الميزانية السنوية لرؤساء الشعب، اتساقاً مع مبدأ التبعية. ومع ذلك، يخصص للمديرين العامين المساعدين نسبة 10 في المائة من إجمالي مخصصات كل شعبة تقنية للتصدي للاحتياجات غير المنظورة، مما يحدد من الفرص الجديدة وتوفر حوافز وجوائز للمديرين. وينبغي ألا تكون هذه الأموال محددة بفترة زمنية مع تحويلها من فترة مالية إلى الفترة التالية لتجنب أي ضغط للإسراف في الصرف نهاية السنة المالية.	الإدارة	+
دعم التغييرات في الهيكل	ينبغي أن يمثل مديرو الشعب مستوى الإدارة الرئيسي للتفويض على مستوى الفر الرئيسي (6-18) أيضاً المجموعة 4	ينبغي أن يكونوا: (أ) المستوى النهائي لجميع التفويضات - أي ينبغي أن تعطى الشعب جميع التفويضات وألا تقتصر على المستويات الأعلى. (ب) المستوى الذي تستقر عنده المسؤولية الكاملة عن إطلاع جميع الموظفين على أنشطة المنظمة، ومن تشكيل الأفرقة، ومن تعبير الشواغل إلى أعلى وإلى أسفل سلسلة الإدارة.	الإدارة	+



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		(د) يكونون بأن يستكملوا هم وجميع موظفيهم استعراض الأداء السنوي، الذي يستند في نهاية الأمر إلى التقييم على أساس مؤشرات الإدارة القائمة على النتائج.		
		تعزيز التدريب الذي يركز على الواجبات الإدارية للمديرين لأن كثيرا منهم لا يرون في الوقت الحاضر أن هذا يمثل جانبا رئيسيا من مسؤولياتهم.	الإدارة	+
دعم التغييرات في الهيكل	التعيين وضع مستويات واضحة للمسؤولية فيما يتعلق بالتعيين (4-8)	إسناد مسؤولية اختيار موظفي الخدمات العامة إلى مديري الشعب إسناد المسؤولية عن اختيار الموظفين القنيين والقطريين إلى المديرين العاملين بالمساعدين استمرار قيام المدير العام باختيار وتعيين الموظفين على مستوى مدير وممثلي المنظمة القطريين	الإدارة	++
		إسناد المسؤولية، في حالة اختيار الموظفين من الرتبة ف-4 وما فوقها، إلى شعبة إدارة الموارد البشرية في إعداد وتطبيق معايير الكفاءة الدقيقة، والتحقق من المراجع الصحيحة وأجراء المراجعات الأساسية	الإدارة	+
دعم التغييرات في الهيكل	التخصصات المشتركة إيجاد حوافز للتخصصات المشتركة والتركيز على الأهداف الإعلامية والواسع ذات الأولوية (6-16)	تخصيص جانب ضئيل نسبيا من الميزانية العادية (ربما 5 في المائة) بصورة متساوية تقريبا لمساعد نائب المدير العام للعمل التقني والعمليات الإقليمية والنظرية على أن تستخدم كحافز للعمل المشترك بين المصالح وفيما بين التخصصات. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		الاهتمام بالأداء على أساس الأهداف الثلاثة للبلدان الأعضاء والمواضيع الخمسة أو الستة ذات الأولوية على نحو ما نوقش في الفصل السابع.		
دعم التغييرات في الهيكل	رسوم خدمة المشروعات مواصلة الإجراءات المتخذة بالفعل لضمان تثبيت رسوم خدمة المشاريع بصورة منتظمة عند مستوى يغطي تكاليف إدارة المنظمة الحقيقية "والتراكمية المتغيرة"، وعلى ضوء الحجم المتزايد للبرنامج، فإنه يتحرك نحو استرجاع جانب من التكاليف الثابتة (شبه الثابتة) كذلك (7-7)	ينبغي الحفاظ على العملية المنتظمة للقيام باستعراض دوري لتكاليف الخدمة الفعلية وتعديل الأتعاب	الإدارة	+
الكفاءة الإدارية (مرحلة)	الشؤون الإدارية	تتمكن لجان الإدارة في المنظمة من اتخاذ القرارات على الرغم من أنهم يجب أن يتصدوا للمسائل الاستراتيجية المهمة للإدارة العليا. ويجب أن يرأسها موظفون بدرجة مدير عام مساعد أو بدرجة مدير 2 ويجب تشغيل مكتب المدير العام في الحالات الاستثنائية فقط (8-9- ألف)	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	تحسين العمليات الإدارية (8-9)	إلحاق أحد الموظفين الإداريين بكل إدارة بطريقة متوازنة (مثلاً، قد تشترك إدارات أصغر في وجود مسؤول إداري واحد). ليقوم بحل المشكلات الإدارية، ودعم وتدريب موظفي الخدمات العامة في الإدارة، وحفز وتأكيد نهج الاهتمام بالعملاء تجاه الشعب التقنية. وتقييم الخبرة بعد ذلك لتحديد ما إذا كان ينبغي إلحاق المزيد من الموظفين أو التوقف عن إلحاقهم (8-9-بء)	الإدارة	++
		أيضاً المجموعة 4		
		تقييم نجاح نقل وظائف مركز الخدمات المشتركة على أساس رضا العملاء واعتبارات الكفاءة، قبل نقل المزيد من المهام (8-9-جيم)	الإدارة	++
الكفاءة الإدارية (مرحلة)	التوريد تحسين التوريد والخدمات المرتبطة به (8-10)	وضع سياستين مختلفتين للتوريد للمرحلتين الأولى والثانية من مراحل الاستجابة لحالات الطوارئ، مع التركيز على الضوابط بعد التدخل والسماح بدرجة عالية من المخاطرة بالنسبة لاستجابات المرحلة الأولى (8-10-ألف)	الإدارة	++
		وضع سياسة أبسط وأكثر مرونة ونظام لخطابات الاتفاق، بمشورة من مكتب الشؤون القانونية، مع المنظمات الشريكة، باستخدام شكل "الظلة" مع خيارات موحدة للمستخدمين (8-10-باء)	الإدارة	++
		تفويض مدير شعبة الخدمات الإدارية (أو من يليه) سلطة الموافقة على جانب كبير من خطابات الموافقة الرئيسية. وتفويض مديري الشعب سلطة الموافقة على تسجيل الشركاء في	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		خطابات الموافقة، استنادا إلى مصفوفات تقييم المخاطر لتحديد التحدقات الملائمة للتمويل المسبق (10-8 بء)		
		إلغاء الضوابط السابقة للمراجعة (10-8 بء)	الإدارة	++
		تحويل مديري الشعب سلطة الموافقة على السفر وتبسيط إثباتات الشراء بالنسبة لتذاكر السفر التي يشترها الموظفون (10-8 جيم)	الإدارة	++
		ينبغي أيضا تبسيط الضوابط الخاصة لإثبات السفر (10-8 جيم)	الإدارة	++
الكفاءة الإدارية (مرحلية)	التعاون مع الوكالات التي توجد مقرها في روما من خلال لجنة للتنسيق بين المنظمات الثلاث، إيجاد الفرص للمزيد من النشاطات المشتركة أو المنسقة مع برنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية في العديد من المجالات التي توفقت في الفصل الثامن (19-8)	إنشاء إطار سياسي للتنسيق المشترك بين أنشطة المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، استنادا إلى مفهوم الحياض التنظيمي واستخدام عناصر القوة الحالية في كل وكالة، وينبغي مناقشة خطة السياسات المتفق عليها بصورة دورية في الأجهزة الرئاسية المناسبة (19-8 - ألف)	الإدارة	++
		إعادة بحث مستويات وظائف الأمن على ضوء البيانات التي تتخذ أساسا للمقارنة وتبين أن لدى المنظمة موظفين ذوي مستويات عالية بغية الاستعانة بمصادر خارجية بالنسبة لجانب من موظفي الأمن وطلب بعض الخدمات المشتركة مع الوكالات الأخرى الكائنة في روما (19-8 بء)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		إجراء دراسة جدوى مشتركة بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية قبل التفاوض بشأن أي عقود جديدة مع وكالات السفر. وينبغي أيضا إنشاء لجنة مشتركة لوضع السياسات والمقترحات الخاصة بالأنشطة المشتركة أو المنسقة (8-19-جيم)	الإدارة	++
الكفاءة المالية	إجراءات إدارية مرحلية أخرى إجراء عمليات مجمع السلع والخدمات وصندوق التسليف والادخار بصورة مستقلة تماما (8-20باء)	ينبغي تشغيل مجمع السلع والخدمات وصندوق التسليف والادخار بصورة مستقلة تماما، بحيث يمثل المستخدمين على النحو الملائم و إخضاعها للمراجعة عن طريق مراجعين تجاريين يتم اختيارهم بموافقة المنظمة)	الإدارة	++
		التعاقد مع شركة خاصة لديها خبرة في تجارة التجزئة للإدارة اليومية لمجمع السلع والخدمات	الإدارة	++
		تحويل إدارة عقود خدمات مطاعم المنظمة إلى إدارة المرافق (8-20باء)	الإدارة	++
الكفاءة الإدارية (مرحلية)	يلزم متابعة الإدماج الكامل للمنظم الداعمة بصورة أكثر نشاطا من أجل التصدي للعمليات الاستراتيجية والمساهلة البرنامجية	وضع نظام آلي على الانترنت من تقارير الإدارة تلبية احتياجات مختلف مستويات الإدارة والمستخدمين	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	مع متطلبات الإدارة المالية والإبلاغ المالي (13-8)	الارتفاع بموقع المثلثين الدائمين في المنظمة على الانترنت بحيث تنشر عليه المعلومات الإدارية ذات الأهمية لهيكل الحوكمة للمنظمة	الإدارة	+
المالية	ينبغي لقيادة المنظمة استخدام الانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام لتحقيق مستويات كبيرة من الكفاءة وتحسين الفعالية في المحاسبة المالية والإدارة المالية ونظم دعم القرار (14-8)	تبحث المنظمة إمكانية إدخال المحاسبة والبيزنة باليورو والدولارات الأمريكية وربما حساب الأموال من خارج الميزانية باليورو والدولارات الأمريكية وعمليات أخرى كجزء من مشروع إدخال المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.	الإدارة	++
المالية	تضع المنظمة استراتيجية مؤسسية لإدارة المخاطر المالية (15-8)	ينبغي أن يسترشد ذلك بالفرقة الواضحة بين ما يدخل ضمن سلطة الإدارة (أي الاستراتيجية المالية والنهج) وما يتطلب تفويضا خاصا من جانب المجلس (أي السياسات المالية). وليس الهدف هو وضع عرقيل بيروقراطية، وإنما تقديم تأكيدات عن وجود ضوابط وموازن كافية لمنع المنظمة من القيام بمخاطرة مالية غير ضرورية وتوفير الحماية للمنظمة وموظفيها، وبذلك توجه أعمالها في مناخ يتسم بالشفافية والقرارات المالية السليمة.	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
المالية	إدخال إمكانية تداول نسبة ضئيلة من الأموال العاملة بين فترات السنتين بالإضافة إلى برنامج التعاون التقني وحسابات رأس المال والأمن ، بوصفها مسألة تتعلق بالإدارة المالية الجيدة وأن يكون الدخل والانفاق سلسا. (8-17)		الأجهزة الرئاسية الإدارة	+
المالية	اعتماد تدابير مالية إضافية لتمويل مسؤوليات ما بعد الخدمة المالية لتمويل ناقص وخفض المسؤوليات تجاه المتقاعدين (8-18)	مواصلة تمويل جميع التزامات بعد الخدمة المالية الممولة تمويلًا ناقصًا والتي تبلغ الآن نحو 445 مليون دولار أمريكي. وقد يتيح الانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام قنوات محتملة للحوار بين الدول الأعضاء والأمانة بشأن الوسائل البديلة لمعالجة هذه القضية. ويوصى بالتقييم بافتتنام هذه الفرصة. (8-18- ألف)	الإدارة	++
		الإسراع باعتماد وتخصيص أموال لتغطية التزامات ما بعد الخدمة في إطار هذا الهدف. والمنظمة جديدة بالثناء لأنها تسبق بالفعل الكثير من وكالات الأمم المتحدة الأخرى في هذا الشأن. (8-18- باء)	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		متابعة التفكير الأكثر استباقية وإيجابية بشأن تصميم الخطط للفرص غير المالية من أجل خفض المسؤوليات تجاه المتقاعدين، وتجاه خدمة الموظفين وللتأمين الذاتي للمنظمة ضد المخاطر الرئيسية (8-1 جيم)	الإدارة	++
الكفاءة الإدارية	تحسين إدارة مخاطر تكنولوجيا المعلومات (12-8)	إجراء تقييم شامل للمخاطر بالنسبة لهيكل تكنولوجيا المعلومات في المكاتب القطرية ومكاتب الاتصال (8-12- ألف)	الإدارة	++
		كمقدمة لتحسين إدارة المخاطر، وتوزيع البرنامج المالي للنظام (أوراق) على المكاتب القطرية وإجراء دراسات عن التكلفة/المنفعة بالنسبة للتطبيقات الجديدة، وإدراج التكاليف المنظورة في المدى الطويل (مثل الصيانة وتدريب الموظفين على البرامج الجديدة). (8-12- باء)	الإدارة	++
		وضع إجراءات تمويل واقعية ودراسات عن التكلفة/المنفعة بالنسبة للتطبيقات الجديدة، وإدراج التكاليف المنظورة في المدى الطويل (مثل الصيانة وتدريب الموظفين على البرامج الجديدة). (8-12- جيم)	الإدارة	++



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الثقافة التنظيمية للمنظمة (تدابير مباشرة)	ينبغي للإدارة أن تتولى زمام القيادة في تعبئة درجة عالية من التزام الموظفين بروية أكثر وضوحاً عن كيفية عمل المنظمة من أجل تحقيق رسالتها بأهداف واضحة ومؤشرات قابلة للقياس (6-1) – انظر أيضاً التوصية 1-7	يجب أن يتم ذلك عن طريق عمليات تشاور حقيقية ومشاركة تهدف إلى إيجاد إحساس عملي بالغرض المشترك وتكون خطوة أولى في إعادة التوجيه إلى ثقافة عالية الأداء	الإدارة	+++
		يلزم إجراء تغييرات عميقة وواسعة للسياسات والإجراءات الخاصة بالموارد البشرية والمالية لضمان توافرها مع هذه الرؤية الواضحة والتركيز عليها والعمل بأقصى قدر ممكن من الكفاءة والفعالية لتحقيق هذه الأهداف الواضحة (أي مواءمة جميع وسائل المنظمة مع غاياتها بشكل واضح) (انظر أيضاً التوصية 8-1)	الإدارة	+++
		معاملة الموارد البشرية للمنظمة باعتبارها الرصيد الأول والاستراتيجي. وإعادة توجيه سياسات ونظم الموارد البشرية لاجتذاب أشخاص ذوي كفاءة وإتاحة العمل كفريق بالطريقة التي تحتاجها المنظمة لكي تحقيق أهدافها. انظر أيضاً التوصيات 7-5 و 8-2 و 8-8	الإدارة	+++
		استعراض وتبسيط وإعادة توجيه الإجراءات الإدارية لتكون أكثر "اهتماماً بالعملاء"، وتشجيع ومساندة الموظفين لإظهار كفاءتهم وتحمل المسؤولية عن تحقيق النتائج المتفق عليها أعلاه بطريقة تتسم بالكفاءة. وينبغي أن تهدف المقترحات إلى تحقيق الشفافية وتعزيز مبدأ الولاية الاحتياطية وتسهيل وتمكين الاتصال الأفقي والرأسي.	الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الثقافة التنظيمية للمنظمة (تدابير مباشرة)	تشكيل جماعة عمل خاصة تتولى وضع ومراقبة برنامج عام لتغيير الثقافة كجزء من متابعة تنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل (6-2) انظر أيضا التوصية 8-1	<p>ينبغي اختيار أعضاء جماعة العمل من قطاعات ومستويات مختلفة من المنظمة. وستكون مهامها:</p> <p>(أ) رصد الترابط بين المبادئ الموضحة أعلاه وتنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل (مثلا عن طريق استقصاءات سنوية للموظفين أو حتى بصورة أكثر تواترا حسب الطلب)</p> <p>(ب) على أساس المشاورات الواسعة مع الموظفين، تقديم المشورة للإدارة العليا ووظيفة الموارد البشرية عن التدابير التكميلية المراد وضعها</p> <p>(ج) العمل كموجه وكمنسج للتغييرات المرغوبة</p>	الإدارة	++
		تكاليف موظف لخدمة جماعة العمل وينبغي أن يحظى بالقبول من جانب الإدارة والموظفين	الإدارة	++
		تستعين بمشورة أخصائيين استشاريين في مجال تغيير الثقافة. ويفضل أن يكون ذلك من شركة استشارية تشارك أيضا في عمليات تغيير أخرى في المنظمة من أجل اتساق النهج وخفض تكاليف المعاملات	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الثقافة التنظيمية للمنظمة (تدابير مباشرة)	اتخاذ خطوات نحو وضع خريطة حيث توجد المعارف لإتاحة وتشجيع الاتصال فيما بين الإدارات (3-6)	2007/7 A.1 يُنبغي ظهور أرواك المسؤولين حول العمل التفتي الحاسم وإدارة الشعبة في الدليل التنظيمي على شبكة الإنترنت. ويكن التوسع في ذلك عن طريق إدراج المسميات الوظيفية لجميع الموظفين في الشعبة. (3-6- ألف)	الإدارة	++
		ينبغي تسهيل جماعات النقاش غير الرسمية عن طريق إنشاء آلية سهلة لأي شخص كي يستخدم شبكة المنظمة الداخلية لتكوين مثل هذه الجماعات المخصصة. (3-6- باء)	الإدارة	+
		إعداد رسالة إخبارية غير رسمية خاصة بالموظفين ومصاغة بطريقة جيدة وإنشاء صفحة على شبكة الويب تتضمن أخباراً عن المنظمة والموظفين والمديرين والمسائل الأخرى ذات الأهمية. (3-6- جيم)	الإدارة	++
الثقافة التنظيمية للمنظمة (تدابير مباشرة)	دعم العمل الفوري والشفاف عن إجراء التغييرات الأساسية الموصوفة عن طريق إجراءات فورية يتخذها المدير العام لإبداء استعداد لقيادة العمل والمشاركة في التغيير ولتقديم صورة أكثر وضوحاً وانفتاحاً. (6-)	يمكن أن تشمل هذه الإجراءات: تشجيع كبار الموظفين على إطلاع الممثلين الدائمين بصورة غير رسمية على القضايا التقنية والإدارية؛ والإعلان على الشبكة الداخلية، بعد إتمام العمل، عن زيارات المدير العام الرسمية فيما وراء البحار واجتماعاته الرئيسية مع شخصيات خارجية لها أهميتها؛ والاجتماع مع جماعات صغيرة وغير رسمية من الموظفين بشأن مواضيع ذات أهمية داخلية للمنظمة.	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	(4)			
الثقافة التنظيمية للمنظمة (تدابير مباشرة)		<p>التوسع في الدورات التي يقدمها المركز المشترك لتنمية الإدارة لكي تشمل دورات منتظمة للإدارة العليا وكذلك للمستويات الأدنى</p> <p>الإسراع بإنشاء كادر قيادي لإتباع ممارسة الإدارة الجيدة بصورة متسقة، بما في ذلك أساليب "البساب المفتوح" لزيادة الاتصال غير الرسمي والباشر؛ وتقديم وتلقي التعليقات؛ وعقد واجتماعات عادية للموظفين لإبلاغهم بالتطورات لمعرفة آرائهم والإطلاع على تقاريرهم الدورية. (6-5)</p>	الإدارة	++
			الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
المجموعة 4: الهيكل				
هيكل القصر الرئيسي	الإدارة العليا اختيار ثلاثة من نواب المدير العام على أساس المهارات والكانة والتنافس. وتعيين معاونين اثنين إضافيين للمدير العام سيتيح ترشيد كبير ودمج للشعب والوحدات مع وفورات كبيرة من خلال إعلاء إدارتين وإجراء تخفيض ملموس في الشعب والدوائر (6-6)	(أ) يعمل أحد نواب المدير العام بوصفه المسؤول الرئيسي عن التشغيل ويكون مقدما على أقرانه. ويتوب عن المدير العام أثناء غيابه. وستكون المهمة الأساسية للمسؤول الرئيسي عن التشغيل تقديم الدعم للمدير العام لضمان فعالية وكفاءة تصريف الأعمال اليومية. (ب) وسيقدم أحد نواب المدير العام المسؤول عن العمليات الإقليمية والتشويق بين المكاتب الميدانية المساعدة في التخفيف من ثقافة الإتجاه نحو مركزية المقر الرئيسي، بحيث يكون نصيرا للمديرين العامين المساعدين/الممثلين الإقليميين وحيثما تدعو الضرورة ممثلي المنظمة القطريين، ويقوم بجمع كل أعمال التعاون التقني ويكون مسؤولاً عن المكاتب الميدانية ويوفر نقطة مركزية على أعلى المستويات الإدارية للأولوية الرئيسية المتمثلة في بناء القدرات وفي البلدان الأعضاء. (ج) أحد نواب المدير العام للعمل التقني (مدير المعارف) سوف: يوجه تركيز المنظمة إلى ثلاث غايات مترابطة للدول الأعضاء (نظر الاطار الاستراتيجي 2000-2015) ويحتفظ بخمسة في المائة من التمويل للترويج للعمل المتعدد التخصصات، ويوفر قيادة مركزية لضمان الاتساق في وظيفة المعارف التقنية في المنظمة، وضمان دعم نقاط الضعف والفجوات على مستوى الإدارة في الإدارات الفنية على نحو كاف. والتعامل مع القضايا الرئيسية المشتركة بين القطاعات، وبخاصة إدارة المعارف، وتقديم الدعم للإدارات التقنية في بناء القدرات.	الأجهزة الرئيسية الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
هيكل القصر الرئيسي	الإدارة العليا، مكتب المدير العام إنشاء فريق للإدارة العليا، يمكنه التركيز على جدول الأعمال العام ولديه سلطة اتخاذ قرارات جماعية (6-7)	سوف يتألف فريق الإدارة العليا بقيادة المدير العام من: (أ) ثلاثة نواب للمدير العام المذكورين سابقاً؛ (ب) مدير عام مساعد لخدمات الدعم العامة مسؤول عن جميع خدمات الدعم في المنظمة؛ (ج) مدير عام مساعد للاستراتيجية والموارد والتخطيط؛ (د) مدير عام مساعد مسؤول عن الاتصالات العامة، والعلاقات مع الحكومات والمنظمات؛	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
	أيضاً المجموعة 3			
		إنشاء مكتب للاستراتيجية والموارد والتخطيط، يقع داخل مكتب المدير العام، على أساس المكتب الحالي للبرنامج والميزانية. ويضم هذا المكتب، بصورة متكاملة، الوظائف المتعلقة برسم الاستراتيجيات وتخطيط البرامج وتعبئة الموارد وإدارتها وتوزيعها مع الجميع بين موارد البرنامج العادي والبرامج الخارجة عن الميزانية لدعم الأولويات المتفق عليها وإطار الأولويات القطرية المتوسطة الأجل. وستنتقل دائرة إعداد البرامج الميدانية، التي توجد الآن في شعبة المساعدة في مجال السياسات، إلى هذا المكتب كما ستنتقل إليه بعض	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	الموضوع
		<p>الوظائف التي تضطلع بها حالياً إدارة الموارد البشرية والمالية تحقيقاً للإدارة الشاملة للموارد. وستتم، في هذا الإطار الشامل، تشجيع وتيسير تعبئة الموارد على أساس لا مركزي، مع تقديم بعض الدعم إلى المكاتب اللامركزية إذا كان ذلك مستصوباً، في حين تنقل وظائف الإدارة الروتينية للميزانية ومعها الشؤون المالية إلى مكتب خدمات الدعم في المنظمة. وهذا سوف يسهل سيادة التفكير القائم على تحقيق "التناسب بين الوسائل والغايات" وييسر العمل الاستراتيجي المطلوب لحشد الوسائل.</p>	
++	الأجهزة الرئاسية الإدارة	<p>إنشاء مكتب لاتصالات المنظمة والشؤون/العلاقات الدولية الحكومية والشؤون/العلاقات المشتركة بين الوكالات عن طريق الجمع بين (أ) وظائف الاتصالات الحكومية الدولية والاتصالات المشتركة بين الوكالات والاتصالات على صعيد المنظمة التي يضطلع بها حالياً مكتب التنسيق مع الأمم المتحدة ومتابعة الأهداف الإنمائية للألفية؛ (ب) المسائل المتصلة بذلك والخاصة بالعلاقات الدولية الحكومية التي تعالجها شعبة المؤتمرات والمجلس؛ (ج) شؤون الراسم وعناصر استراتيجية المنظمة المتعلقة بالاتصالات التي تعالجها حالياً شعبة الاتصال، بما في ذلك التحالف الدولي ضد الجوع. وينبغي أن يتيح ذلك فرصاً كبيرة لزيادة التدارب والكفاءة التكاليفية، وأن يعزز نقل رسائل المنظمة عن طريق المدير العام المجتمع الدولي العام، وييسر تعبئة موارد المنظمة على أساس متكامل واستراتيجي، عن طريق الاتصال الوثيق بين هذا المكتب ومكتب الاستراتيجية والموارد والتخطيط. أما الجوانب الفنية والإدارية الروتينية (مثل الطباعة، والتأثيرات، والإعفاءات الضريبية، وما شبهه)، فينبغي نقلها إلى إدارة الخدمات في المنظمة.</p>	

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
هيكل المقرر الرئيسي	مركز الاستراتيجية والبرنامج والبرانية ينبغي إنشاء مركز جديد للإستراتيجية والبرنامج والبرانية ضمن ما يعرف الآن بمكتب البرنامج والبرانية والتقييم (4-7)	7-6. التفاصيل في التوصية 7-6.	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
هيكل المقرر الرئيسي	إدارة خدمات الدعم العامة إنشاء إدارة خدمات الدعم العامة وفقا للتوصيات الواردة في الفصل الثامن (6-14) انظر أيضاً التوصية 6-7	وسوف تتألف هذه الإدارة من 4 شعب وثلاث وحدات : (أ) شعبة المالية (ب) شعبة الخدمات الإدارية، التي ستشمل خدمات المؤتمرات والترجمة والطباعة (ج) شعبة تكنولوجيا المعلومات والاتصال (د) شعبة الموارد البشرية (هـ) مركز خدمات الدعم (بودابست) (و) وحدة خدمات الأمن (ز) وحدة الخدمات الطبية	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++



الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
هيكل القصر الرئيسي	إدارات البرامج التقنية إلغاء مستويات وإدماج وحدات في إدارات البرامج التقنية (6-8)	إنشاء أربع إدارات، مع إمكانية إنشاء إدارة خاصة: (1) الزراعة؛ (2) التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ (3) مصائد الأسماك وتربية الأحياء المائية؛ (4) الغابات. وسوف تكون الإدارة الخامسة المحتملة للثروة الحيوانية وصحة الحيوان، نظرا لأهميتها المتزايدة والذرة النسبية الواضحة التي تتمتع بها المنظمة في هذا المجال (انظر الفصل الثالث). وسوف يكون مكتب إعمال المعارف مسؤولا أيضا أمام نائب المدير العام المسؤول عن العمل التقني، الذي يعمل كمدير للمعارف، لضمان إدماج نظم المعارف التقنية في المنظمة وصياغة استراتيجيات وسياسات ملائمة في هذا الصدد. وسيكون نائب المدير العام للعمل التقني أمين ميزانية خدمات دعم المعارف والمعلومات، بما فيها التكنولوجيات.	الإدارة	+++
هيكل القصر الرئيسي	إدارات البرامج التقنية ينبغي أن تصبح إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية مركزا لتحليل السياسات الإنمائية في المنظمة تحت إشراف أحد المديرين الهامين المساعدين الذي سيقوم في الواقع بدور كبير مسؤولي السياسات. (6-9)	ويمكن أن تتكون الإدارة من ثلاث شُعَب رئيسية: (أ) شعبة السياسات الاقتصادية والغذائية والتغذوية التي سوف تشمل أيضا المساعدة في مجال السياسات (وهي حاليا دائرة المساعدة في مجال السياسات في إدارة التعاون التقني). وهذا من شأنه إدماج جميع أعمال سياسات المنظمة في الأغذية والتغذية بما في ذلك الأعمال التي تنجزها الآن شُعبة التغذية وحماية المستهلك. (ب) شُعبة التنظيم المؤسسي والسياسات، التي سوف تشمل العلاقة بين الجنسين، والإرشاد، والتدريب، والعمالة، ومؤسسات البحوث، والحيازة، والأعمال الزراعية، (بما	الإدارة	++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		فيها التسويق) والتمويل الريفي (حاليا ضمن شُعبة نظم الدعم الزراعي). (ج) شُعبة الإحصاءات ونظم المعلومات الغذائية، التي سوف تتضمن كافة جوانب عمل المنظمة في الإحصاءات والمعلومات الغذائية، بما في ذلك التجارة الزراعية، والسلع، والإنذار المبكر. (د) إذا سمحت الوارد، وكان هناك طلب فعلي مستمر، يمكن دراسة إضافة خبرة قانونية إلى الإدارة.		
		تعيين نائب للمدير العام للعمل التقني لرئاسة الإدارة، بحيث يقوم فعليا بدور المسؤول عن تنمية السياسات. وسوف يكون/ تكون أمين/ أمينة الميزانية لخدمات دعم المعارف والمعلومات، بما في ذلك التكنولوجيات.	الإدارة	++
هيكل المقرر الرئيسي	إدارات البرامح التقنية إعادة هيكلة إدارة مصائد الأسماك وإدارة الغابات (6-10)	الاستمرار في تعيين مدير عام مساعد ليرأسهم إنشاء أربع أو خمس "وحدات" تضم الدوائر الحالية بطريقة أكثر عملية وتصفية الشعب.	الإدارة	++
هيكل المقرر الرئيسي	إدارات البرامح التقنية إعادة هيكلة إدارة الزراعة (6-11)	إنشاء ثلاث شُعب في هذه الإدارة: (أ) شُعبة إدارة تغير المناخ والأراضي والمياه والموارد الطبيعية، وإدماج شُعبة الأراضي	الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		والياه وشعبة البيئة وتغير المناخ والطاقة الحيوية. (ب) شُعبة سلامة الأغذية وحماية المستهلك والمعايير (التي ستتضمن الدستور الغذائي ويمكن أن تتصدى لمسائل مثل معايير الزراعة العضوية) (ج) شُعبة إنتاج ووقاية النباتات (لم تتغير ولكن مع إمكانية تخفيض الدوائر إلى اثنتين)		
		تصفية الشُعبة الحالية المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية أو توزيع مهامها إلى وحدات في مجال سلامة الأغذية ، والثروة الحيوانية وإنتاج النباتات . انظر أيضاً التوصيتين 3-13 و 3-11 بـ	الأجهزة الرئاسية الإدارة	++
هيكل المقرر الرئيسي	إدارات البرامج التقنية إنشاء إدارة منفصلة للثروة الحيوانية ، نظراً للأهمية المتزايدة لهذا المجال والييزة النسبية التي تتمتع بها المنظمة (6-11)		الإدارة	++
هيكل المقرر الرئيسي	إدارة العمليات الإقليمية والقرية ، والتنسيق بين المكاتب الميدانية	سوف يكون مساعدو المدير العام الإقليميون مسؤولين مباشرة أمام نائب المدير العام المسؤول عن هذه الإدارة ويكون ممثلو المنظمة القطريون ورؤساء الفرق التقنية الإقليمية الفرعية مسؤولين مباشرة وبصورة حصرية أمام المدير العام المساعد الإقليمي .  أيضاً المجموعة 3	الإدارة	+++

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	توحيد جميع الجوانب الرئيسية للعمليات الميدانية للمنظمة وتعزيز علاقات المسؤولية والدعم بين المقر الرئيسي والميدان عن طريق إنشاء إدارة العمليات الإقليمية والقطرية والتنسيق بين المكاتب الميدانية (6-13)	<p>سوف تتألف إدارة من مكاتب ميدانية وثلاث شعب :</p> <p>(أ) شُعبة العمليات الميدانية باعتبارها مركز التنسيق والمسؤولية الذي يربط بين المقر الرئيسي والميدان.</p> <p>(ب) مركز الاستثمار الذي تقتصر أنشطته تقريباً على الصعيد الميداني دعماً لإعداد المشاريع.</p> <p>(ج) شُعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل.</p>	الإدارة	+++
هيكل القصر الرئيسي	تحديد مزيج للدرجات الوظيفية وفرض حدود قصوى للترتيب	تطبيق نظام ثنائي للترتيب. مد 1 ومد 2 لرؤساء الشُعوب وف 5 ومد 1 لرؤساء الدوائر والوحدات	الإدارة	+
	توفير الكثير من المرونة للمديرين العاملين المساعدين المسؤولين عن الإدارات لتكثيف الوظائف وفقاً للاحتياجات ، مع السماح في الوقت نفسه بتجنب أي احتمال لتغيير الرتب إلى رتب أعلى (6-15)	إنشاء حدود قصوى لعدد المديرين من درجة مد 1 و مد 2 لكل إدارة	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
	أيضا المجموعة 3			
هيكل القصر الرئيسي	تكنولوجيا المعلومات إنشاء وظيفة كبير موظفي تكنولوجيا المعلومات وتجميع كافة وظائف تكنولوجيا المعلومات في شعبة واحدة (8-11)	تضم الشَّعبة تطوير نظام تكنولوجيا المعلومات؛ وبرمجة النظم المؤسسية؛ والتخطيط الطويل الأجل لتكنولوجيا المعلومات؛ والتطبيقات المؤسسية (بما في ذلك نظم إبلاغ الإدارة)؛ واستخدامات المكاتب الميدانية والإقليمية ومكاتب الاتصال؛ وجماعات دعم المستخدم	الإدارة	++
		تيسير انساق النظم وتوفير الكفاءة خاصة على مستوى السياسات والتي سوف تتيح إعادة تكليف الموظفين لتحسين التطبيقات التقنية والميدانية بشكل خاص، وضمان الاحتفاظ بالمعرفة عن التطورات الجديدة داخل كل وحدة فرعية. ينبغي لكل وحدة وظيفية فرعية داخل شعبة تكنولوجيا المعلومات والاتصال تقديم خدمة متكاملة لمجموعة معينة من المستخدمين بما في ذلك استمرار موظفي تكنولوجيا المعلومات في كل إدارة أو مكتب يشارك في اختيارهم رئيس الإدارة وكبير موظفي تكنولوجيا المعلومات.	الإدارة	++
		سوف تحتاج شُعبة تكنولوجيا المعلومات إلى العمل بصورة وثيقة مع الشَّعب التقنية التي تقوم بتشغيل قواعد بيانات ومع مكتب إيصال المعارف وفقا للهيكل التنظيمي الجديد المقترح الوارد في الفصل السادس. وضمان التمثيل من مختلف المجالات التقنية في اللجان واللجان الفرعية لإتخاذ القرارات بشأن معايير التطبيقات التقنية.	الإدارة	+

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		إجراء دراسة متأنية للتكاليف والفوائد بالنسبة لاستعانة المنظمة بمصادر خارجية، مقارنة بخدمات تكنولوجيا المعلومات داخل المنظمة	الإدارة	++
الهيكل الإداري	اللامركزية استعادة التوازن بين المقر الرئيسي والميدان، بما في ذلك إحداث تغيير جذري في الهيكل المؤسسي، ونموذج العمل، وعمليات صنع القرار في المنظمة، لتحديد الوضع الجديد للمؤسسة وتزويدها بحلقة وصل تتسم بالكفاءة والفعالية مع البلدان والأقاليم. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا يحدث المزيد من عمليات نقل الموارد من المقر الرئيسي إلى الميدان إلى أن تتحقق كفاية الموارد. (6-18).	فينبغي للهيكل أن تعكس مستويات النمو المختلفة وكذلك عددا من الملامح التي تميز مجال الأغذية والزراعة في كل إقليم. والهيكل الذي نقتصره للمنظمة يفرق بين الأقاليم والأقاليم الفرعية وكذلك على المستوى القطري. ويمكن أن تنطبق بعض العناصر على جميع الأقاليم، وهناك عناصر أخرى يتعين أن تستجيب لهذه الحالات المختلفة	الإدارة	++
		تتصدى في هذا الاتجاه لمجموعة شاملة من القضايا (الهيكل التنظيمي، وآليات صنع القرار، وخطوط الاتصال، والموارد التقنية والمالية، والوظائف والإجراءات، والكتلة الحرجية ومتطلبات الوسائل التي تؤدي إلى الغايات) قبل المضي في إصلاحات مستقبلية صوب لامركزية الوظائف والسلطة وتعزيز حضور المنظمة في الميدان وتفعيله، حتى تكون أكثر صلة ومصدقية ولها تأثير إيجابي كبير.	الإدارة	+
		أيضا المجموعة 3		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الهيكل الإداري	المكاتب الإقليمية	تحديد دور جديد وواضح للمكاتب الإقليمية. وبطل عدد وموقع المكاتب الإقليمية الحالية بلا تغيير. وسوف يتم تبسيط وظائفها لتركز بدرجة أكبر على التحليل والشورة في مجال السياسات، مع مزيد من الاستقلال الذاتي وسلطات صنع القرار. (20-6)	الإدارة	+++
			الإدارة	++
		<p>أجراء تغيير في تسلسل المسؤولية: وسيكون الموظفون الفنيون في المكاتب الإقليمية مسؤولين جميعهم أمام الممثل الإقليمي لا أمام شعبيهم الموجودة في المقر. وستتولى المكاتب الإقليمية المسؤولية والمسائلة المباشرتين فيما يتعلق بوضع الاستراتيجيات والبرامج عبر أقاليمها. وستنشأ خطوط للمسؤولية بحيث يكون كل من المنسقين في المكاتب الإقليمية الفرعية وممثلي المنظمة مسؤولين أمام الممثل الإقليمي وظيفياً وإدارياً. ولن تكون للمنسقين الإقليميين الفرعيين مسؤوليات إدارية عن المكاتب القطرية. ومع إبلاغ الممثل الإقليمي، سيواصل جميع الموظفين الميدانيين من الفئة الفنية تبادل المعرفة والاتصال بانتظام مع زملائهم الفنيين في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية لكفالة الحفاظ على أعلى مستوى من الجودة الفنية وتحقيقه وإيجاد اتساق على صعيد المنظمة. وسيمارس الزملاء الفنيون، سواء في المقر الرئيسي أو في المكاتب الميدانية الأخرى، مهمة ضمان الجودة إزاء عمل الآخرين وستتبنى سياسات التناوب الكفاءات والتبادل على صعيد المنظمة.</p> <p>ينبغي أن يكرس الجانب الأكبر من جهود المكاتب الإقليمية للتحليل والعمل في مجال السياسات بالتعاون الوثيق مع الشعب التقنية ذات الصلة. وينبغي أن يحصل المكاتب الإقليمية على المبالغ المالية والموارد البشرية الضرورية لكي يظل في صدارة التطورات</p>		

الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
		<p>والاتجاهات والمشاكل والفرص التي تؤثر على الأغذية والزراعة في إقليمه. وينبغي تعزيز أنشطة المكاتب الإقليمية المتعلقة بحوار السياسات والتحليل والمشورة وإضفاء الطابع المهني عليها ، وأن تصبح أهم مصدر رسمي للمعرفة والمعلومات في المنظمة فيما يتعلق بأقاليمها. وبالتعاون مع المنظمات الإقليمية الأخرى والمنظمات غير الإقليمية مثل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ، ينبغي أن تكلف بإعداد تقرير كل فترة سنتين عن "حالة الأغذية والزراعة والحياة الريفية" في أقاليمها. وهذا التقرير، الذي سوف يعتمد على سلسلة المطبوعات الرئيسية للمنظمة تحت عنوان "حالة" ويستكملة ويعزز، سوف يحدد القضايا الاستراتيجية الرئيسية ، والمشاكل والفرص ، ويعترف بالأولويات الإقليمية من أجل العمل المشترك ويقترح سياسات وطنية محتملة. وينبغي أن يتجه هذا العمل نحو أطر الأولويات الإقليمية ، بما في ذلك وضع أساس لشاريع التعاون التقني ومواءمة الأهداف بصورة واقعية مع ما يمكن توقعه من المنظمة</p>		
++	الإدارة	<p>سوف يكون المكتب الإقليمي مسؤولاً عن تجميع النتائج واستقرائها وتدوينها ، وإعداد التقارير النهائية عن المؤتمرات الإقليمية ومتابعتها ، وسوف تصبح المؤتمرات بصورة تجريبية (انظر الفصل الرابع) وسوف يعد المكتب الإقليمي جدول الأعمال بالتشاور مع الحكومات وأصحاب الشأن في الإقليم.</p>		
++	الإدارة	<p>ينبغي للمكتب الإقليمي رصد التوقعات والاحتياجات الإقليمية وضمان أن تصبح هذه التوقعات والأهداف دليلاً للعمل المعياري الذي يتم في المقر الرئيسي.</p>		



الكثافة*	المسؤولية الأساسية	الوصف والتفصيل	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الموضوع
++	الإدارة	ينبغي أن يشارك المكتب الإقليمي، بـمعلومات وسلطة ملائمة، في إعداد ميزانية فترة السنتين وتصميم واعتماد مشاريع الإقليمية والإقليمية الفرعية.		
++	الإدارة	<p>ينبغي أن يضع المكتب الإقليمي استراتيجية لاجتذاب التمويل الخارجي الذي يتناسب مع أولويات الإقليم واهتماماته وقضاياها. وينبغي توزيع أموال برنامج التعاون التقني فيما بين الأقاليم تمثيلاً مع قرارات برنامج العمل والميزانية وينبغي أن يقوم المكتب الإقليمي برصد استخدامها ضمن الأطر الوطنية للأولويات للتوسعة الأجل. وعند القيام بذلك، ينبغي تركيز الموارد الشحيحة المتاحة على المشاريع الإقليمية في بعض المجالات ذات الأهمية الاستراتيجية الإقليمية</p> <p><b>أيضاً المجموعة 1</b></p>		
++	الإدارة	<p>واتساقاً مع خطوط المسؤولية الجديدة، ينبغي للممثل الإقليمي تقديم التوجيه والإرشاد لعمل المكاتب الإقليمية الفرعية والقطرية وأن تسند إليه سلطات في مجال التقييم والتعيين والإبعاد ورصد أداء منسقي المكاتب الإقليمية الفرعية وممثلي المنظمة القطريين.</p> <p><b>أيضاً المجموعة 3</b></p>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
الهيكل الميداني	تحويل المكاتب الإقليمية الفرعية لتصبح ذراع الدعم التقني للمنظمة كل في إقليمه (6-21)	الإحجام عن فتح مكاتب إقليمية فرعية ما لم يتوافر الموظفون والأموال الكافية لضمان إمكانيات النجاح والكفاءة.	الإدارة	++
		إقامة روابط بين أماكن المكاتب الإقليمية الفرعية ومواقع المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية بخصوص التكامل الاقتصادي والمنظمات الزراعية ومراكز الأمم المتحدة حسبها يكون ملائما.	الإدارة	++
		تحديد عمل المكاتب الإقليمية الفرعية بصورة دقيقة حسب احتياجات البلدان (التي تخدمها وحسب الفرق القطرية التابعة للأمم المتحدة). وينبغي ألا يتوقع من الموظفين القيام بأعمال معيارية أو إدارية على نطاق واسع. وينبغي أن تكون لديهم الأقدمية المطلوبة للقيام بدور في مجال السياسات وينبغي تعديل الوظائف بصورة مرنة في التخصصات ومراكز العمل على حد سواء وفقا للاحتياجات. وباستطاعة الموظفين/الخبراء الاستشاريين الذين يعملون بعقود القيام بدور هام في المكاتب الإقليمية الفرعية عن طريق توفير قاعدة عريضة من الدراية التقنية. وسوف تكون الموارد الكافية غير المتعلقة بالموظفين بالغة الأهمية بالنسبة لأعمال المكاتب الإقليمية الفرعية. وينبغي أيضا تحقيق معدل فعال للموظفين قبل زيادة عدد الموظفين لضمان قيام الموظفين والخبراء الاستشاريين بمسؤولياتهم.	الإدارة	++

أيضا المجموعة 3

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<p>تحليل إنشاء مكاتب إقليمية فرعية جديدة على ضوء:</p> <p>(أ) الآثار المترتبة على تكاليف الاحتفاظ بمكاتب إقليمية وإقليمية فرعية وقطرية.</p> <p>(ب) آثار تشتت الموظفين الفنيين والبرناتيين فيما بين أعداد كبيرة من الوحدات، بالنسبة لقدرّة المنظمة على القيام بعملها المعياري. وتخطر المنظمة الآن بفقدان جانب من كفاءاتها التقنية الرئيسية وميزتها النسبية. وإذا لم يتم التصدي لهذا الخطر عن طريق استراتيجيات مقلّعة لاستعادة القاعدة التقنية للمنظمة في المجالات الحرجة، فسوف تفقد المنظمة ميزتها النسبية، وإذا فقدت فلن يتم استردادها.</p>	الإدارة	++
		<p>ينبغي النظر إلى المكاتب القطرية الحالية على ضوء المعايير أدناه، مع مراعاة مختلف الترتيبات البدئية مثل إقامة المنسقين القطريين خارج البلد في مكتب قطري أو إقليمي أو إقليمي فرعي مجاور.</p> <p>(أ) مبدأ "توحيد الأداء" في الأمم المتحدة على المستوى القطري حيث أنه قد يتيح للمنظمة فرصاً لتحقيق عمليات الاندماج ووفورات في التكلفة الإدارية. ويمكن الاستعاضة عن جميع ممثلي المنظمة القطريين بأخصائي فني في أحد مكاتب الأمم المتحدة تحت مظلة منسق الأمم المتحدة. ويمكن أن يزداد وجود المنظمة وفعاليتها ويمكن للترتيبات المنقحة أن تحقق كفاءة في التكلفة، ولكن هذا ينبغي أن يعالج على أساس أن تؤخذ كل حالة على حدة</p>	الإدارة	+++
		<p>المكاتب القطرية</p> <p>وضع أسس جديدة تماماً لوجود المكاتب الإقليمية وهيكلها ووظائفها وموظفيها، بما في ذلك معايير للمقارنة مثل معايير كفاءة التكلفة، لفتح مثل هذه المكاتب أو إغلاقها</p>	المكاتب القطرية	الهيكل الميداني

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<p>نظراً لأن وضع موظفي المنظمة في مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستئجار الخدمات أثبت في الماضي أنه خيار أكثر تكلفة في أغلب الأحوال.</p> <p>(ب) حجم البرنامج. إذا انخفض حجم برنامج قطري دون معدل محدد بالنسبة لتكاليف المكتب لأكثر من ثلاث سنوات، فينبغي تحويل المكتب إلى ترتيب آخر أقل تكلفة (مثل الاعتماد المتعدد البلدان، وتغطية المكتب الإقليمي). ويقترح التقييم معدلاً يتجاوز دائماً 1-3 كمعيار للمقارنة في هذا الصدد.</p> <p>(ج) حجم السكان المعتمدين على الزراعة ومستويات الفقر بينهم. كلما ازداد الاعتماد على الزراعة وازدادت مستويات الفقر الوطني، كانت هناك مبررات أقوى للاحتفاظ بالمكتب.</p> <p>(د) مستوى تنمية البلدان. ينبغي تطبيق اعتبارات ومعايير خاصة على رعاية مكاتب ممثلي المنظمة القطريين والاحتفاظ بها في أقل البلدان نمواً والتي يحتمل أن تكون أقل قدرة على الوصول إلى خدمات المنظمة عن طريق وسائل أخرى.</p> <p>(هـ) وجود أثر وطنية جيدة الأعداد لأولويات المنظمة. ويلزم أن تكون هذه الأدوات واقعية عند تحديد ما يمكن أن تفعله المنظمة في الواقع، مع مراعاة كفاية الموارد وارتباط ذلك بتعبئة الموارد حسب الاقتضاء.</p> <p>(و) صلاحية مشاريع التعاون التقني القائمة بالنسبة للإستراتيجية العامة للمنظمة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. دراسة جدوى الاحتفاظ بمكتب حيثما يجري تحديد النشاطات استناداً إلى الطلب أو الجهة المتبرعة، مع وجود إستراتيجية أو فرض واضحين وحيثما تظهر الدراسات القطرية ضالة التأثير وتفتته.</p> <p>(ز) سهولة خدمة البلد من بلد قريب وفعالية الاعتمادات المتعددة من حيث التكلفة، خاصة بالنسبة للبلدان الأصغر والمتجاورة بصورة معقولة.</p>		

الموضوع	التوصية (يرد المرجع بين قوسين)	الوصف والتفصيل	المسؤولية الأساسية	الكثافة*
		<p>(ح) إمكانيات الزراعة بالنسبة للنمو الاقتصادي.</p> <p>(ط) إمكانية تحقيق مكاسب كبيرة عن طريق شراكات جديدة: بدلا من وجود منفرد للمنظمة على المستوى القطري، بحث الشراكات مع منظمات أخرى، سواء للدعم التقني أو التمثيل</p> <p>(ي) استعداد الحكومات لتغطية تكاليف الوجود الفعلي للمنظمة (باستثناء أقل البلدان نمواً).</p>		

