



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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة



مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة الإقليمي لأفريقيا

الدورة التاسعة والعشرون

أبيدجان، كوت ديفوار، 4-8 أبريل/نيسان 2016

شبكة المكاتب الميدانية

موجز

حظيت عملية اللامركزية بدعم مؤسسي ملحوظ من جانب البلدان الأعضاء خلال الدورة التاسعة والثلاثين لمؤتمر منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، مما أسفر عن طلب إجراء استعراض لمكاتب الفاو الميدانية في كافة أنحاء العالم. ولقد تم إعداد وثيقة (CL153/14 Rev.1)¹ في حينها وقام بعد ذلك الاجتماع المشترك للجنتي البرنامج والمالية إلى جانب المجلس باستعراضها ومناقشتها وإقرارها. وأوصى الجهاز بأن يتم استعراض الوثيقة ومناقشتها خلال المؤتمرات الإقليمية ليستعرضها المجلس بصورة نهائية في دورته المنعقدة في يونيو/حزيران 2016.

المسائل التي ينبغي لفت عناية المؤتمر الإقليمي إليها

- ◀ الإقرار بالحاجة إلى تحديث نطاق تغطية مكاتب الفاو في الإقليم لمواكبة التطورات والاحتياجات الحالية، وتحقيق المزيد من الكفاءة عند تنفيذ الأهداف الاستراتيجية.
- ◀ دعم المبادئ المقترحة ومعايير الاستعراض العامة لنطاق تغطية الفاو.
- ◀ توفير توجيهات عن الخيارات الواردة في القسم رابعاً بشأن التغييرات في الإقليم.

¹ <http://www.fao.org/3/a-mo696rev1a.pdf>



يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة باستخدام رمز الاستجابة السريعة (QR)، وهذه هي مبادرة من منظمة الأغذية والزراعة للتقليل إلى أدنى حد من أثرها البيئي وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على وثائق أخرى على موقع المنظمة www.fao.org

أولاً - معلومات أساسية

1- طلب مؤتمر المنظمة في دورته التاسعة والثلاثين إجراء استعراض مستقل لشبكة المكاتب الميدانية وعرض نتائجه على الدورة الثالثة والخمسين بعد المائة للمجلس (نوفمبر/تشرين الثاني - ديسمبر/كانون الأول 2015)، عن طريق الاجتماع المشترك للجنتي البرنامج والمالية.

2- وتستند الوثيقة بشأن اللامركزية (CL153/14 Rev.1) التي أُعدت نتيجة هذا الاستعراض بشكل مباشر إلى عمليات التقييم الإقليمية المستقلة الخمس المتعلقة باللامركزية في الفاو.

3- وتقتصر التوصيات الصادرة عن عمليات الاستعراض الإقليمية عدداً من المعايير العامة التي تتضمن ما يلي:

(أ) ضمان بقاء وجود الفاو القطري المبدأ التوجيهي لعملية اللامركزية في المنظمة وهيكل شبكة المنظمة الميدانية.

(ب) يجب أن تكون المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية موجودة في مناطق تتوافر فيها المعارف والخبرات المشتركة، مما يتيح العمل بكفاءة مع الهيئات الإقليمية والدولية الشريكة، وأن تتمتع هذه المناطق بشبكات نقل جيدة.

(ج) تحديد الأولويات من النفقات في المناطق التي تساهم بشكل أكبر في تحقيق نتائج الفاو. وينبغي أن تعطى أولوية أكبر للاقتصادات المنخفضة الدخل واقتصادات الشريحة الدنيا من فئة الدخل المتوسط مقارنة بالاقتصادات المرتفعة الدخل واقتصادات الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط.

(د) نظراً إلى التنوع الشاسع بين المكاتب، يُقترح إيجاد طريقة لتحديد درجة التعقيد الإداري ومسؤولية كل مكتب من المكاتب والتميز بين قرارات الإدارة بناءً على مستويات التوظيف ذات الصلة.

(هـ) إعطاء الأولوية لوجود الفاو القطري ودعم البرنامج العادي في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض والانتقال أكثر فأكثر نحو مكاتب قائمة على تقاسم التكاليف في البلدان المرتفعة الدخل أو بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط.

4- وإن هذه الخيارات واضحة ومباشرة وقائمة على تغييرات يمكن تبريرها على أساس أوجه تشابهها مع إصلاحات جارية في منظمات أخرى. وتقع مسؤولية معظم التغييرات على عاتق الإدارة، علماً أنه تم التماس موافقة الأجهزة الرئاسية في جميع الحالات. وحتى عندما تعذر بلوغ توافق حول هذه المواضيع في السابق، أصبحت هذه العملية أسهل متى أقر الأعضاء بأهمية تنفيذ هذه التغييرات وأبدوا آراءهم من خلال الأجهزة الرئاسية. وقد تركز هذه الآراء الداعمة للتغيير على التوصيات الصادرة عن عمليات التقييم الإقليمية المستقلة الخمس، أو على بيانات

إضافية واردة في الوثيقة عن اللامركزية المذكورة أعلاه. وبمجرد الموافقة على الخيارات المقترحة، سيتم تحديث نطاق تغطية مكاتب الفاو لتحقيق الأهداف والنتائج التي وضعتها الدول الأعضاء للمنظمة.

ثانياً - مواضيع مشتركة بين الأقاليم الخمسة

5- من المفيد، عند مناقشة نطاق التغطية، تسليط الضوء على الميزانية المشتركة للمنظمة التي يتألف 40 في المائة من مجموعها تقريباً من الاشتراكات المقررة للدول الأعضاء وحوالي 60 في المائة من المساهمات الطوعية. وعلى المستوى القطري، تغطي الاشتراكات المقررة النفقات الأساسية للمكاتب والموظفين الأساسيين. ويشمل ذلك موظفاً دولياً واحداً، وممثلاً عن الفاو (في البلدان التي يوجد فيها ممثل)، وعموماً موظفاً فنياً وطنياً واحداً أو موظفين فنيين وطنيين اثنين، وعدداً من المسؤولين الإداريين. وتُموّل جميع أنشطة المشاريع الأخرى، باستثناء موارد برنامج التعاون التقني، من المساهمات الطوعية لمشاريع محددة. وتتطلب هذه المشاريع دعماً فنياً وتشغيلياً من المكاتب القطرية والوحدات التابعة للمقر الرئيسي والوحدات الإقليمية والإقليمية الفرعية والتمولة بشكل رئيسي من الاشتراكات المقررة على أساس استرداد التكاليف.

6- ونتيجة لذلك، ثمة مكاتب قطرية كبيرة جداً يتخطى فيها في بعض الحالات عدد الموظفين وميزانياتها وحجم المعاملات فيها تلك الموجودة في المكاتب الإقليمية، وهناك مكاتب قطرية أخرى أصغر بكثير.

7- وإن تنفيذ البرامج مهم من حيث حجم النفقات في بلد أو مكتب ما، ولكن النتائج أهم بكثير من التنفيذ. ويركز دور المنظمة في بعض البلدان بشكل أكبر على إسداء المشورة في مجال السياسات أو تيسير التعاون بين بلدان الجنوب، في حين أنه يركز في بلدان أخرى على مساعدة الحكومات في مجال تنسيق البرامج والتمويل الخارجي الذي لا تديره الفاو مباشرة. وتتطلب المساءلة في هذه الحالات وجود هيكلية تتخطى نطاق استخدام المساهمات المخصصة للمشاريع بصورة حصرية، بالإضافة إلى تراتبية إدارية مناسبة للمعلومات والرصد ورفع التقارير والإشراف.

8- ولقد تطوّر العالم على المستويين السياسي والاقتصادي منذ إنشاء أول مكاتب للفاو. ومن أبرز الاتجاهات الملحوظة نمو البلدان ذات الدخل المتوسط حيث كانت 7 من أصل 10 من الاقتصادات الأسرع نمواً موجودة في أفريقيا في عام 2014. غير أن أفريقيا تشهد عدداً متزايداً من الأزمات الممتدة.

9- ويعكس هذا الواقع حقيقة أن أكبر التحديات في العالم هي حقاً ذات طابع عالمي، كما هو وارد في أهداف التنمية المستدامة الجديدة. وينبغي النظر إلى عمل الفاو المعيارى والمتعلق بالمنافع العامة العالمية كجزء لا يتجزأ من عملها الداعم للتغيير في السياسات وتنفيذه، وتنمية القدرات الوطنية، ودعم جهود البلدان لمواجهة هذه التحديات. ويتطلب تحقيق كل ذلك أفضل استخدام ممكن لمزيج من الدعم المركزي واللامركزي، إلى جانب التيسير الأمثل للشراكات وتقاسم المعرفة.

ثالثاً - التوصيات كأساس لتنفيذ التغيير

10- هناك عدد من المبادئ التي ينبغي الاسترشاد بها عند مناقشة الخيارات المتاحة للتغيير. وينبغي أن تأخذ التغييرات بعين الاعتبار المحركات التي تحدد سياق التعاون الدولي وتؤثر على الطريقة التي تتبعها الفاو في مفاوضاتها مع البلدان. وتشمل هذه المبادئ ما يلي:

(1) وضع الإطار الاستراتيجي للفاو والتركيز على النتائج على المستوى القطري، إلى جانب تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بصفتها إطاراً موحداً وشاملاً ومستداماً للتنمية.

(2) أدوات التمويل التي يمكن ربطها بشكل مباشر أو غير مباشر بأهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الصندوق الخاص بتغير المناخ.

(3) الأهمية المتزايدة للتعاون بين بلدان الجنوب بصفتها محركاً رئيسياً لتعزيز التعاون الفني.

(4) أهمية إقامة شراكات مع المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

11- وستمارس هذه العوامل ضغوطاً إضافية على الفاو من أجل تحقيق التكامل على جميع المستويات لتصبح المنظمة أقرب إلى الدول الأعضاء.

12- وللإضطلاع بهذه الأدوار، ينبغي أن يبقى وجود الفاو القطري، عبر وسائل مختلفة، المبدأ التوجيهي لتطبيق اللامركزية في المنظمة وهيكله شبكة مكاتب المنظمة.

- ينبغي أن تحظى جميع البلدان النامية، حيثما أمكن ذلك، بممثل مقيم أو غير مقيم معتمد للمنظمة وفقاً لمستوى البرنامج وآفاقه والاتفاق الموقع بهذا الشأن مع الدولة العضو المعنية.
- حيث لا يكون ممثل المنظمة مقيماً، ينبغي وضع أحكام مناسبة لضمان استمرارية الحوار مع الحكومة، وحصول البلد بشكل كامل على معرفة المنظمة ودعمها والخدمات التي قد يحتاج إليها. وسيمثل ذلك حتماً تطوراً هاماً وسيستعين استعراض نطاق تغطية الفاو بشكل دوري، ربما كل سنتين، بناء على تقييم مستوى تنفيذ البرامج وآفاق تطورها.

13- وإن عدداً من التغييرات المقترحة، أو التي يجري تنفيذها حالياً، عامة بطبيعتها وتنطبق على جميع الأقاليم والأقاليم الفرعية. ويتعلق معظم التغييرات الجاري تنفيذها حالياً بمسؤولية البلد والمكاتب الإقليمية في مجال صياغة الإطار الاستراتيجي وتنفيذه ورصده ورفع التقارير بشأنه. وتتصل هذه التغييرات مباشرة بمسائل التغطية بفعل الطريقة الجديدة لربط جميع المكاتب ضمن إطار النتائج، وأهمية المبادرات الإقليمية باعتبارها إحدى الآليات المتاحة لتحسين

عملية تنظيم الدعم وتقديمه من المقر الرئيسي وعلى المستويين الإقليمي والإقليمي الفرعي إلى البرامج القطرية في المجالات الرئيسية ذات الأولوية.

14- ونظراً إلى الاختلافات الكبيرة بين المكاتب القطرية، طُرح اقتراح عام بتحديد درجة التعقيد الإداري ومسؤوليات الإدارة في مكاتب قطرية محددة، وبالتالي التمييز بين قرارات الإدارة بشأن الدرجات وتعيين الموظفين في المكاتب القطرية وفقاً لذلك.

(1) ستحظى باعتبار خاص المكاتب الموجودة في البلدان التي يتخطى فيها تنفيذ البرامج مستوى معين، كأكثر من 8 ملايين دولار أمريكي سنوياً على سبيل المثال.

(2) وقد يتعين في بعض البلدان التي تبقى ما دون مستوى معين من تنفيذ البرامج، كأقل من مليون دولار أمريكي في السنة مثلاً، تطبيق مبدأ الاعتمادات المتعددة، مع إيلاء الاعتبار الواجب لمسؤوليات أخرى تتولاها بعض المكاتب على النحو المذكور أعلاه، مما يعني أنها لن تحتاج إلى ممثل مقيم للفاو أو إلى اتخاذ قرارات إدارية أخرى بشأن مستوى التوظيف في مكاتبها.

(أ) وقد يتمثل خيار آخر لهذه البلدان في خفض درجة منصب الممثل الجديد للفاو مع إعطاء الأفضلية لمساعديه الوطنيين ذوي الخبرة لتكليفهم بمسؤوليات خاصة بالموظفين الدوليين.

(ب) وقد يتمثل خيار آخر في إرسال الموظفين الفنيين الحاليين كممثلين للمنظمة يعملون في المقام الأول كموظفين فنيين، ويكونون مرتبطين بفريق إقليمي فرعي متعدد التخصصات ومكلفين في الوقت نفسه بإعداد البرنامج القطري. وقد يدوم هذا الانتداب لفترات أطول أو أقصر، رهناً بالاحتياجات المحددة لكل بلد.

(ج) وهناك تغيير عام آخر يتمثل في إعطاء الأولوية لوجود الفاو والدعم من البرنامج العادي في بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض من جهة، والتعويل بشكل متزايد على تقاسم تكاليف المكاتب في البلدان المرتفعة الدخل أو بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط. وبالمثل، يتعين إسناد أولوية خاصة إلى الدول الجزرية الصغيرة النامية من حيث تأثير تغير المناخ عليها.

15- وفي جميع الحالات، يجب أن يكون حجم تواجد الفاو ونطاقه مرناً وفي الوقت المناسب، مع الأخذ في الاعتبار الوضع الاقتصادي للبلد، ووجود أزمات أو احتمال حدوثها، وموقع الشركاء الآخرين وقدرتهم على الصمود، والحاجة إلى دعم الفاو.

رابعاً- خيارات التغيير بالنسبة إلى أفريقيا والإجراءات المقترح اتخاذها من جانب المؤتمر الإقليمي

16- يمثل إقليم أفريقيا التحدي الأكثر تعقيداً من حيث التغطية والموقع والأدوار والمسؤوليات. ويشرف المكتب الإقليمي لأفريقيا على ثلاثة مكاتب إقليمية فرعية، و37 مكتباً قوطياً مع ممثلين مقيمين للمنظمة، وستة بلدان يسري فيها مبدأ الاعتمادات المزدوجة (بوتسوانا وجزر القمر وموريشيوس وساو تومي وبرنسيبي وسيشيل وسوازيلند)، وهذا أكبر عدد إلى حد بعيد مقارنة بأي إقليم آخر.

17- وتشهد المكاتب القطرية في الإقليم زيادة واسعة في حجمها وتعقيدها. ويقع اثنا عشر بلداً من أصل 24 بلداً من البلدان التي تحتل الصدارة من حيث تنفيذ برامج الفاو (أي البلدان التي نفذت برامج تخطت قيمتها 8 ملايين دولار أمريكي سنوياً) في أفريقيا، كما أن 10 مكاتب قطرية من أصل 39 مكتباً قوطياً يوجد فيه ممثل مقيم للمنظمة قد نفذت برامج كانت قيمتها أقل من مليون (1) دولار أمريكي في عام 2014.

18- ويشكل التعامل مع هذا التعقيد تحدياً للمنظمة منذ وقت طويل من خلال محاولتها توفير الدعم إلى البلدان بأنجع الطرق واستخدام الموارد البشرية والمالية بأفضل شكل ممكن.

19- وينطوي نمو الشراكة مع الاتحاد الأفريقي ومفوضية الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة من أجل التنمية في أفريقيا (نيباد)، إلى جانب مصرف التنمية الأفريقي والأجهزة الإقليمية للتكامل الاقتصادي والوكالات الدولية، من جملة جهات أخرى، على فرص هائلة. وبالمثل، يعكس نمو قدرة الفرق الإقليمية الفرعية على الصمود في دكار وجوهانسبرغ ونيروبي استجابة الفاو القوية للآزمات المتعلقة بالأمن الغذائي، بتمويل من المساهمات الطوعية.

20- ونظراً إلى تطوّر الفرص ومع أخذ هذا التعقيد في الحسبان، ثمة خيارات ممكنة أو مزيج من الخيارات التي قد تحدث أنسب توازن وتحقق النتائج المرجوة بأعلى قيمة مقابل المال. وكان عدد من هذه الخيارات موضع بحث في الماضي، بما في ذلك في إطار تقييم اللامركزية في إقليم أفريقيا.

وإن المؤتمر الإقليمي مدعو إلى دراسة التوصيات الرئيسية التالية وتحليلها لمناقشتها خلال الدورة المقبلة للمجلس:

(أ) مواصلة إعطاء الأولوية إلى بلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض والإبقاء على كامل الصلاحيات لجميع مكاتبها الإقليمية الموجودة حالياً في أفريقيا. والنظر، بنفس الطريقة المقترحة للأقاليم الأخرى، في إمكانية الانتقال إلى مكاتب اتصال وشراكة أو إلى الاعتمادات المتعددة بالنسبة إلى البلدان المرتفعة الدخل أو بلدان الشريحة العليا من فئة الدخل المتوسط.

(ب) تعزيز المكتب الإقليمي الفرعي في أديس أبابا بفعل تواجد الاتحاد الأفريقي ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا ووجود شبكة خطوط جوية أفضل. وسيشمل ذلك نقل بعض الموظفين الفنيين والمعينين بالسياسات ذوي المسؤوليات البرمجية على نطاق الإقليم من المكتب الإقليمي لتعزيز التفاعل مع مفوضية الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا. وسيتم الحفاظ على المسؤوليات التشغيلية وغيرها من المسؤوليات الفنية للمكتب الإقليمي في أكرا.

(ج) الحد من عدد البلدان التي يسري فيها مبدأ الاعتمادات المتعددة والتي تقع تحت تغطية المنسق الإقليمي الفرعي لأفريقيا الجنوبية في هراري الذي يمثل المنظمة في الإقليم. ويمكن لجنوب أفريقيا أن تغطي سوازيلند على سبيل المثال. وفي الوقت نفسه، قد يتم تعيين المسؤول الفني المقرر لغابوروني في بوتسوانا الذي سيكون مسؤولاً عن التواصل مع الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، ممثلاً للمنظمة في بوتسوانا. وسيتم أيضاً تعزيز مكتب جنوب أفريقيا عن طريق ضم الفريق المعني بالقدرة على الصمود في أفريقيا الجنوبية إليه (انظر أدناه).

(د) الإبقاء على مبدأ "منظمة واحدة" ومكتب واحد لكل بلد من خلال دمج الفرق المعنية بالقدرة على الصمود الممولة من المشاريع في داكار ونيروبي وجوهانسبرغ مع المكاتب القطرية للمنظمة على نحو كامل بموازاة الحفاظ على ارتباط برنامجها الاستراتيجي بفرق المكاتب الإقليمية الفرعية ذات الصلة.

(هـ) النظر في إعادة إنشاء مكتب إقليمي فرعي لغرب أفريقيا في مدينة تُحدد لاحقاً من بين تلك التي تقترحها البلدان باستخدام المعايير المشار إليها أعلاه.

(و) نظراً إلى المسؤوليات على نطاق الإقليم ككل الواقعة على عاتق بنك التنمية الأفريقي الذي أعلن أن الزراعة تشكل بالنسبة إليه أولوية قصوى إلى جانب الطاقة ومركز الأرز في أفريقيا بسبب تزايد أهمية الأرز في الإقليم، البحث في نقل عدد من الموظفين الفنيين في الفاو من المكتب الإقليمي لأفريقيا وشعبة مركز الاستثمار في أبيدجان (على أن يتابعوا رفع التقارير إلى المكتب الإقليمي لأفريقيا)، للعمل بصورة أوثق مع بنك التنمية الأفريقي ومركز الأرز في أفريقيا.

(ز) تغيير طبيعة المكتب الإقليمي الفرعي لأفريقيا الوسطى ليصبح مركزاً فنياً للتركيز على قضايا الموارد الطبيعية (الأراضي والمياه والغابات ومصادر الأسماك وتغير المناخ)، وفي ضوء هذا التغيير، إعادة النظر في الموقع الذي يعمل فيه هؤلاء الموظفون بأكبر قدر من الفعالية، مع إعطاء الأولوية ربما إلى التركيز الجغرافي الذي قد يتجاوز نطاق أفريقيا الوسطى. ومن شأن المركز الفني هذا أن يرفع تقاريره مباشرة إلى مكتب إقليمي فرعي مشترك بين أفريقيا الغربية والوسطى إذا تم تنفيذ هذا الخيار.