

استعراض مفهوم " الإصلاح المصحوب بالنمو "

ورقة للمناقشة ومعلومات أساسية من إعداد الرئيس

1 - إن الغرض من هذه الورقة هو مساعدة لجنة المؤتمر في التوصل إلى فهم مشترك لمفهوم " الإصلاح المصحوب بالنمو".

2- وقد ورد مصطلح " الإصلاح المصحوب بالنمو" على غلاف التقييم الخارجي المستقل، واعتبر المقيّمون بوضوح أنّ هذا المفهوم من شأنه أن يركّز اهتمام قرائهم بطريقة مناسبة على ما يعتبرون أنه رسالتهم الأساسية. غير أنهم لم يعطوا تعريفاً دقيقاً لهذا المفهوم. فقد تناول تقريرهم بالفعل عدداً كبيراً من المسائل المتعلقة بالإصلاح، بينما اعتُبر " النمو" إلى حد كبير ضرورياً لعكس الانخفاض البارز في قدرة منظمة الأغذية والزراعة ولدعم عملية الإصلاح. وقد كان واضحاً أنهم شعروا بضرورة اتخاذ إجراءات من أجل زيادة موارد المنظمة. وأشار التقييم إلى عدد من الخدمات والوظائف التي تواجه خطر الانهيار الوشيك بسبب النقص في اليد العاملة الناجم عن تقلص الميزانيات.

3- ومع ذلك أُجّل توضيح مفهوم " الإصلاح المصحوب بالنمو" مراراً وتكراراً، في مختلف مراحل عمل لجنة المؤتمر وعملية تنفيذ الإصلاح التي تقوم بها إدارة المنظمة. ولعلّ فريق التقييم الخارجي المستقل لم يعتبر المفهوم مبهماً أو مثيراً للجدل، إلا أنه بدا كذلك لأعضاء المنظمة وإدارتها على حدّ سواء، وقد اعتُبر هذا المفهوم أساسياً لنجاح عملية الإصلاح الشامل لدرجة أنّ أي محاولة سابقة لأوانها لتعريفه قد تفشل وتشكل بالتالي خطراً على التقدم المحرز. وأخيراً، كُلف الاجتماع المشترك للجنة البرنامج والمالية بدراسة هذا الموضوع في مايو/أيار 2009. ومع أنّ الجميع اتفقوا على أنّه يعود لعضوية المنظمة مناقشة الأمر والتوصل إلى استنتاجات، إلا أن الإدارة ساعدتهم من خلال تقديم ورقة للمناقشة (الملحق 2) تحدد فيها بعض المعايير لكن من دون محاولة التوصل إلى أي استنتاج. وقد شارك معظم أعضاء اللجنتين في المناقشات؛ وعلى الرغم من المخاوف الأولية من وجود آراء متباينة جداً، تقاربت البيانات وأدت بسرعة إلى فهم واضح ومشارك يظهر في تقرير الاجتماع المشترك للجنة البرنامج والمالية (الملحق 1).

4- ويتضمن القسم الأخير من التقرير جوهر الاستنتاج المشترك للجنة البرنامج والمالية، وهو يرد أيضاً في ما يلي:

" ينبغي بالنمو أن يكون حقيقياً إذا ما أُخذت النقاط التالية بعين الاعتبار:

- (أ) يتمثل الاعتبار الأول في الحرص على تأدية الخدمات للبلدان الأعضاء بصورة فعالة وكفوءة؛
- (ب) ضرورة كفاءة استدامة الإصلاحات الجارية حالياً في المنظمة؛
- (ج) إلزامية الحرص على وجود موارد بشرية كافية ومن ذوي الخبرات العالية بتصرّف المنظمة؛

- (د) عدم تحديد متطلبات النمو استناداً إلى أرقام محددة مسبقاً، بل تقييم تلك المتطلبات بالدرجة الأولى في ضوء الأهداف الاستراتيجية والوظيفية والخطة المتوسطة الأجل التي وافقت عليها الأجهزة الرئاسية؛
- (هـ) التكامل التام المتوقع بين موارد الميزانية العادية والموارد من خارج الميزانية في الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية.

5- وإن الأعضاء مدعوون إلى إبداء تعليقاتهم وإعطاء توجيهات لتوضيح مصطلح "الإصلاح المصحوب بالنمو" بصورة أفضل من أجل إعطاء تعريف للمفهوم يحظى بتوافق الآراء.

الملحق 1

مقتطف من تقرير الاجتماع المشترك بين الدورة الأولى بعد المائة للجنة البرنامج والدورة السادسة والعشرين بعد المائة للجنة المالية 13 مايو/أيار 2009 (الوثيقة CL 136/10)

مفهوم الإصلاح المصحوب بالنمو

14- ذكّرت اللجنتان بأنّ لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل قد أوكلت مهمّة تحليل مفهوم "الإصلاح المصحوب بالنمو" وتقديم اقتراحات إلى المؤتمر في عام 2009. ووضعت اللجنتان في الحسبان أنه من المقرر أن تناقش مجموعات العمل التابعة للجنة المؤتمر مفهوم "الإصلاح المصحوب بالنمو" في مطلع شهر يونيو/حزيران وأنها تتطلّع إلى حصولها على مشورة لجنتي البرنامج والمالية بهذا الخصوص.

15- وأشارت اللجنتان إلى أنه لا يوجد تعريف ثابت لعبارة "الإصلاح المصحوب بالنمو" رغم استخدامه بشكل مستفيض في تقرير التقييم الخارجي المستقل. وأشارت اللجنتان إلى أنّ الوثيقة التي أعدتها الإدارة لتيسير المباحثات في الاجتماع المشترك قد أبرزت بصورة موضوعية ثلاثة أبعاد ممكنة للمفهوم المذكور. وأقرّت اللجنتان بإمكانية وجود طائفة واسعة من التصورات إزاء انعكاسات هذا المفهوم، كما تجلّى من خلال مداخلات الأعضاء.

16- وشددت اللجنة على أن "الإصلاح المصحوب بالنمو" ينطوي على جملة أمور منها، منظمة تتمتع بمراد وافية وميزة نسبية أقوى، وحوكمة محسّنة، وكفاءات فنية وإدارية معززة في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية.

17- وقدمت اللجنتان إلى لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل العناصر الأولية التالية المتعلقة بمفهوم "الإصلاح المصحوب بالنمو" كي تنظر فيها. وينبغي بالنمو أن يكون حقيقياً إذا ما أخذت النقاط التالية بعين الاعتبار:

- (أ) يتمثل الاعتبار الأول في الحرص على تأدية الخدمات للبلدان الأعضاء بصورة فعالة وكفوءة؛
- (ب) ضرورة كفاءة استدامة الإصلاحات الجارية حالياً في المنظمة؛
- (ج) إلزامية الحرص على وجود موارد بشرية كافية ومن ذوي الخبرات العالية بتصرّف المنظمة؛
- (د) عدم تحديد متطلبات النمو استناداً إلى أرقام محددة مسبقاً، بل تقييم تلك المتطلبات بالدرجة الأولى في ضوء الأهداف الاستراتيجية والوظيفية والخطة المتوسطة الأجل التي وافقت عليها الأجهزة الرئاسية؛
- (هـ) التكامل التام المتوقع بين موارد الميزانية العادية والموارد من خارج الميزانية في الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية.

الملحق 2

الاجتماع المشترك بين الدورة الأولى بعد المائة للجنة البرنامج

13 مايو/أيار 2009 (الوثيقة JM 09.1/3)

مفهوم الإصلاح المصحوب بالنمو

الخلفية

- 1- كان من بين الاستنتاجات الرئيسية التي خلص إليها التقييم الخارجي المستقل الذي طلبت الأجهزة الرئاسية في المنظمة إجراءه: (1) أن العالم بحاجة إلى المنظمة للمساعدة في معالجة المشكلات الملحة للأمن الغذائي، والحد من الفقر، والزراعة المستدامة؛ (2) أن التقييم الخارجي المستقل يوفر الأساس لاتخاذ الأعضاء لقرارات بشأن حزمة متكاملة من تدابير "الإصلاح المصحوب بالنمو" للمنظمة.
- 2- وعند اعتماد القرار 2008/1 المتعلق بخطة العمل الفورية لتجديد المنظمة (2009-2011)، أكد مؤتمر المنظمة في دورته الخامسة والثلاثين (الخاصة) وضمن جملة الاعتبارات الأساسية الأخرى: ضرورة "الإصلاح المصحوب بالنمو" للمنظمة وطلب إلى لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل: تحليل مفهوم "الإصلاح المصحوب بالنمو" وعرض اقتراحات في هذا الصدد على مؤتمر عام 2009.
- 3- وقد أعدت الإدارة هذه الوثيقة للاجتماع المشترك لمساعدة لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل في القيام بالمهمة المذكورة.

التطلعات المرتبطة "بالإصلاح المصحوب بالنمو"

- 4- يربط المفهوم بين مصطلحين واضحين نسبياً هما: "الإصلاح"، الذي يُفهم منه عموماً على أنه مجموعة من التغييرات الرامية إلى الوصول إلى وضع أكثر إيجابية ومواتاة؛ و"النمو"، الذي يعني بعض الزيادة في الحجم أو القيمة. وقد استُخدمت عبارة "الإصلاح المصحوب بالنمو" بشكل مستفيض خلال التقييم الخارجي المستقل للمنظمة وصياغة واعتماد خطة العمل الفورية لتجديد المنظمة.
- 5- وفي خطاب الإحالة الذي بعث به قائد فريق التقييم الخارجي المستقل أشار إلى أن: "العالم 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 التقرير، وبإتاحة موارد إضافية في الوقت ذاته. ولا بد من التحرك نحو تحقيق الأمرين جنباً إلى جنب ولن يمكن تحقيق أحدهما دون الآخر".

6- وفي الرسالة الشاملة الأولى، يشير التقييم الخارجي المستقل إلى أنه " 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 أيضاً 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".¹

7- وفي المزيد من التوضيح للأهمية المحورية لـ "الرسالة 1"، يؤكد التقييم الخارجي المستقل أنه " بدون 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 سبباً لهذه المشاكل ونتيجة لمشاكل أعمق على حد سواء. ومن المفارقات، أن الميزانية المتضائلة، مقترنة بالالتزام نحو الموظفين المعينين نوى 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 أولاً علاج المشاكل الأعمق الخاصة بالتوجيه الاستراتيجي والخيارات الاستراتيجية، وعمليات الإدارة، والحوافز الهيكلية والإدارية، والثقافة الأساسية للمنظمة، فلن تتحقق الثقة التي تعتبر شرطاً أساسياً لزيادة التمويل. وبنفس المعيار، بينما تتصدى المنظمة لمشاكلها العميقة الأخرى، فإنها سوف تحتاج إلى أموال جديدة وسوف تستحق هذه الأموال".²

الأبعاد الرئيسية للمفهوم

8- من المفيد تبين ثلاثة أبعاد مترابطة لمفهوم " الإصلاح المصحوب بالنمو" وهي: التحديات الخطيرة التي ينبغي التصدي لها في ميادين الأغذية، والزراعة، والأمن الغذائي والتي تحتاج إلى جهود المنظمة؛ والإصلاح المؤدي إلى النمو في نفوذ المنظمة، وفعاليتها، وأثرها في التصدي لهذه التحديات؛ والإصلاح المؤدي إلى النمو في الموارد المالية بالقيمة الحقيقية لكي تقوم المنظمة بعملها.

¹ الفقرة 8 من الوثيقة C 2007/7A.1.

² الفقرة 35 من الوثيقة C 2007/7A.1.

ألف - تحديات الأغذية، والزراعة، والأمن الغذائي خطيرة ومتصاعدة

9- أنجز التقييم الخارجي المستقل عام 2007 وشدد على التحديات الخطيرة العديدة التي تقف في طريق ضمان نظم غذائية وزراعية مستدامة والتغلب على الجوع. وأسفرت الأزمات الكبرى التي اندلعت بين أواخر عام 2007 و عام 2009، بما في ذلك تقلب مستويات الأسعار والإنتاج، إلى إبراز هذا السياق من التحديات الخارجية بصورة أشد في الوقت الحاضر.

10- وأشار المؤتمر الرفيع المستوى الذي عقدته المنظمة في يونيو/حزيران 2008، وكذلك المبادرات الشهيرة الأخرى الجارية، إلى الحاجة إلى منح مسائل الأغذية والزراعة موقعاً مركزياً في جدول الأعمال الدولي. وأكد الأعضاء أن تحقيق الغايتين الإلزاميتين المتمثلتين في مضاعفة الإنتاج الغذائي بحلول عام 2050، والقيام في الوقت ذاته بضمان قاعدة الموارد الطبيعية المهددة بشدة التي يعتمد عليها القطاع الزراعي، هو أمر يتطلب مساهمة أشد فعالية من جانب المنظمة.

11- وتدلل هذه التحديات المعقدة على أن من واجب المنظمة ترويج ومساندة حلول متكاملة ومتوازنة عالمياً. وحدد التقييم الخارجي المستقل مجالات التوسع في عمل المنظمة وكذلك المجالات ذات الاهتمام الأدنى. ووافق الأعضاء على ترتيب الأولويات بالارتكاز على مجموعة من الأهداف المشتركة والمحددة، وهو ما يشكل جزءاً أصيلاً من الإصلاحات الجارية.

باء - النفوذ، والفعالية، والأثر

12- تم إعداد واعتماد حزمة شاملة للتدابير الإصلاحية من خلال خطة العمل الفورية. وستسهم كل هذه التدابير مباشرة في تعزيز نفوذ المنظمة، وفعاليتها، وأثرها على الأصعدة العالمية، والإقليمية، والقارية على طريق تحقيق أهداف الأعضاء.

13- ويتمثل التحدي الذي يواجه الأمانة في تنفيذ هذه المجموعة المعقدة من الإصلاحات خلال السنوات الثلاث القادمة. ومن بين الركائز اللازمة لذلك الإطار المتكامل الجديد للتخطيط المستند إلى النتائج، الذي يوفر الأساس لتعزيز النفوذ، والفعالية، والأثر عبر ما يلي:

- ترتيب وتركيز عمل المنظمة بما يتماشى مع احتياجات الأعضاء؛
- توضيح علاقات الوسائل والغايات التي ستسهم المنظمة من خلالها في تحقيق الآثار المعتمدة في البلدان ومن أجلها؛
- وتجميع كل موارد الأموال المتاحة للمنظمة، سواء الاشتراكات المقدرّة أو المساهمات الطوعية، التي ستضم بعضها البعض لتحقيق النتائج التنظيمية المعتمدة للمنظمة.

14- أما التحدي المائل أمام الأعضاء فهو اتخاذ القرارات بشأن أولويات المنظمة، والقيام بتدابير لإصلاح الحوكمة، وتوفير الموارد الضرورية لتطبيق خطة العمل الفورية وتنفيذ برامج العمل المعتمدة.

جيم - الموارد المالية

15- ولا يحتاج تعزيز النفوذ، والفعالية، والأثر إلى تدابير للإصلاح فحسب، فهو يتطلب أيضاً زيادة الوسائل اللازمة لاتخاذ تلك التدابير. وتعاني موارد المنظمة من انخفاض مطرد بالقيمة الحقيقية. ولاحظ التقييم الخارجي المستقل أن ميزانية البرنامج العادي للمنظمة قد هبطت بنسبة 22 في المائة بالقيمة الحقيقية بين 1994-1995 و 2006-2007.

16- وكانت الزيادة الاسمية الضخمة في الميزانية العادية في الفترة 2008-2009 مكافئة للنمو الحقيقي الصفري إذا ما أخذ في الحسبان مبلغ 13.3 مليون دولار أمريكي من وفورات الكفاءة المزمعة ومبلغ 22.1 مليون دولار أمريكي من وفورات الكفاءة غير المخطط لها. وفي حين أصابت المنظمة النجاح في اجتذاب قدر أكبر من الموارد من خارج الميزانية، فإن هذه الموارد كانت مربوطة في معظمها بمشروعات وحالات طوارئ محددة. وبالتالي، وكما لاحظ التقييم الخارجي المستقل ذلك، فإن الاختصاصات الرئيسية للمنظمة وقدرتها على التنفيذ تتآكل باطراد منذ عام 1994.

17- ويتمثل التحدي الذي يواجه المنظمة في البرهنة على قدرتها على تحقيق النتائج بصورة أشد كفاءة وفعالية عبر الإصلاح. أما بالنسبة للأعضاء فإن التحدي هو إتاحة الموارد، من خلال الاشتراكات المقدر والمساهمات الطوعية، لتوفير وسائل العمل اللازمة لبلوغ هذه النتائج في الأجلين المتوسط والطويل.

18- ومن الواجب تعزيز تدفق الموارد، المقدمة مباشرة إلى المنظمة أو المتولدة من خلال علاقات الشراكة الداعمة للتنمية الغذائية والزراعية، لضمان تدعيم قدرات المنظمة وآثارها الفعالة وذيوع صيتها نتيجة التدابير الإصلاحية الناجحة.

الاستنتاجات

19- وفقاً للتقدير الخارجي المستقل، فإن جهود تنفيذ الإصلاحات وتوفير وسائل العمل من خلال الاشتراكات المقدر والمساهمات الطوعية يجب أن تتم بصورة منسقة. وينحو الإصلاح المصحوب بالنمو إلى الإشارة إلى أن الاتجاه الانخفاض الذي حدث في الماضي سيتطور ليصبح اتجاهاً صعودياً فعالاً، يجمع بين الالتزام بالإصلاح وتنفيذه من جهة وزيادة الموارد ووسائل العمل اللازمة لتعزيز نفوذ المنظمة، وفعاليتها، وأثرها في تحقيق أهداف الأعضاء من جهة أخرى.

20- وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى ما خلص إليه التقييم الخارجي المستقل من أنه إذا " 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".³

³ الفقرة 43 من الوثيقة C.2007/7A.1.