



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

لجنة البرنامج

الدورة الثانية والتسعون

روما، 9/27 – 2004/10/1

التقييم المستقل لتطبيق اللامركزية في
منظمة الأغذية والزراعة

بيان المحتويات

الصفحات

3

13

13

16

22

22

23

24

27

27

33

35

38

41

موجز تنفيذي

1- مقدمة

1-1 الخلفية ونهج التقييم

2-1 اللامركزية-التغييرات الرئيسية

2- سياق اللامركزية

1-2 العوامل الخارجية

2-2 السياق الداخلي

3- فعالية اللامركزية عموماً

(آراء البلدان الأعضاء وأصحاب الشأن الآخرين)

4- المتطلبات القطرية لدعم التنمية واستجابة المنظمة لها

1-4 المتطلبات القطرية لدعم التنمية

2-4 التطبيق الميداني للبرامج الميدانية كاستجابة لاحتياجات

الأعضاء

3-4 الشراكات مع المجموعة الدولية على المستوى القطري

4-4 العمل المعياري في البلدان والأقاليم ودور المؤتمرات الإقليمية

5- الموارد والطرائق المخصصة لتثبيت الحضور القطري

للمنظمة

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

- 42 1-5 تراجع الموارد والتوفيق بين قدرات المكتب القطري
والاحتياجات القطرية
- 43 2-5 طرائق الحضور القطري
- 45 3-5 زيادة الموارد المخصصة للمكاتب القطرية
- 48 4-5 الممثلون القطريون/المسؤولون الفنيون المعارون
- 49 5-5 موقع مكتب الممثلة القطرية
- 50 6-5 حضور المنظمة في البلدان التي تواجه حالات طوارئ
- 53 **-6 تقديم الخدمات الفنية في الأقاليم ودور المكاتب الإقليمية**
- 53 1-6 البنية الحالية للأدوار والخدمات في الأقاليم
- 54 2-6 دور أقسام المساعدة في مجال السياسات، والاستثمار،
والعمليات
- 57 3-6 مسائل في الدعم الفني المناسب للبلدان
- 71 4-6 زيادة استخدام الخبرة المحلية للاستجابة الفنية في الأقاليم
- 73 5-6 الآثار المترتبة على طبيعة الهياكل الإقليمية
- 77 6-6 استراتيجية الاتصالات وموظفو الإعلام في الأقاليم وفي
مكاتب الاتصال
- 77 **-7 دور مكاتب الاتصال وأهميتها ونطاقات عملها**
- 77 1-7 مكاتب الاتصال القطرية (مكتب الاتصال مع الاتحاد الأوروبي
وبلجيكا، ومكتب الاتصال مع اليابان، ومكتب الاتصال مع أمريكا
الشمالية)
- 78 2-7 مكاتب الاتصال في جنيف (مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة،
جنيف) ونيويورك (مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة، نيويورك)
- 79 3-7 تعزيز عمل مكاتب الاتصال
- 80
- 81 **-8 الموارد البشرية وإدارتها**
- 81 1-8 كفاءة توافر الكفاءات الضرورية من الموظفين ولمحات موجزة
عن خبراتهم
- 87 2-8 إجراءات أخرى لدعم الموارد البشرية
- 90 **-9 مسائل التشغيل والإدارة والتنظيم**
- 90 1-9 المسؤوليات على المستوى القطري لوضع البرامج الميدانية،
وإستخدام برنامج التعاون الفني، والموافقة على المشروعات
- 93 2-9 الدعم الإداري والتنظيمي
- 98 3-9 حجم الوفورات في تحويل أعمال المقر إلى مواقع أخرى
- 98 4-9 الموازنة بين التكاليف والوفورات في تنفيذ توصيات التقييم

99	10- الاستنتاجات العامة العشرة تعزيز وتعميق وحدة المنظمة وتماسكها
105	الملحق 1- اختصاصات التقييم
111	الملحق 2- السيرة الذاتية الموجزة للأعضاء الخارجيين المستقلين في فريق التقييم
113	الملحق 3- مؤهلات الموظفين

التقييم المستقل لتطبيق اللامركزية في منظمة الأغذية والزراعة

يقر فريق التقييم مع خالص التقدير بالدعم الذي قدمه جميع موظفي المنظمة في مكاتبها حول العالم وفي روما، والذين أعطوا الكثير من وقتهم دون تردد، وقدموا معلومات ووجهات نظر صريحة لم يكن في وسع الفريق أن يتم مهمته بدونها. ويخص بالشكر على الدعم الإداري والتحليل كل من Maria Gattone، و Nadine Monnichon، و Carlos Tarazona و Heather Young من إدارة التقييم، ويخص بالشكر على تحليل النظم والتكاليف الإدارية كل من، Mina Dowlatchahi و Angelica Abrina و Michael Gotthainer من إدارة البرنامج والميزانية.

فريق التقييم

David Sands smith
و Mary Chinery-Hesse رؤساء الفريق

المستشارون الإقليميون:

Minoli Santaipillai
عادل أبو النجا
Roberto Cabral

فريق الدعم لإدارة التقييم:

Tullia Aiazzi
John Markie
Rachel Sauvinet-Bedouin

موجز تنفيذي

تمهيد

1- كان تعزيز اللامركزية عمادا أساسيا لمجموعة الإصلاحات الشاملة التي بدأها المدير العام عام 1994. وكان الهدف المركزي من عملية اللامركزية هو زيادة فائدة المنظمة وقدرتها على العمل على مقربة من مواطن المشكلات التي تواجهها البلدان الأعضاء. كما اعتبرت هذه العملية فرصة لتعزيز استخدام القدرات القطرية وتحقيق وفورات في عملية التنفيذ وتحسين زمن الاستجابة. وبعد مضي عشر سنوات، طلبت الإدارات العليا في المنظمة ولجنة البرنامج التابعة للمجلس إجراء التقييم بغية الحصول على تقدير شامل ومستقل لعملية اللامركزية وتقديم توصيات لتدعيم المنافع المستقبلية التي ستعود بها هذه العملية على البلدان الأعضاء.

2- أجريت عملية التقييم خارجيا بقيادة فريق مكون من خمسة مستشارين مستقلين، يدعمهم ثلاثة أعضاء من إدارة التقييم لدى المنظمة. وقد نفذ برنامج زيارات موسع شمل جميع المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية ومكاتب الاتصال، إضافة إلى 16 مكتبا قطريا. وخلال هذه الزيارات، عقد فريق التقييم اجتماعات مع الحكومات على مستوى الوزراء وكبار المسؤولين، ومع منظمات الأمم المتحدة الأخرى والمكاتب اللامركزية للمجتمعات المانحة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص. كما أجريت خلال فترة التقييم اجتماعات مع كبار الموظفين في المقر الرئيسي، وأجابت حكومات البلدان النامية وموظفو المنظمة في البلدان والأقاليم وفي المقر على استبيانات. وجرت دراسة النقاط التي أثارها البلدان أمام الأجهزة الرئاسية للمنظمة، وتم الحصول على معلومات من وكالات الأمم المتحدة الأخرى بشأن عمليات اللامركزية لديها.

3- استند فريق التقييم في عمله على نحو راسخ إلى صلاحيات التقييم واعتمد نهجا تجلى فيما يلي:

- اتخاذ نقطة البداية في أهمية أن تضمن المنظمة وضع ترتيبات مثلى لتلبية احتياجات البلدان النامية؛
- الإقرار بضرورة المضي قدما في توصيات التقييم في سياق التخفيضات في ميزانية المنظمة؛
- عدم اقتراح أي تحويلات في الموارد المالية أو الوظائف من المصالح الفنية في المقر الرئيسي إلى المكاتب القطرية أو الإقليمية، نظرا للعمل المعياري الأساسي الذي تقوم به هذه المصالح.

4- يعرض القسم 1-2 من التقرير موجزا للتغييرات التي طرأت خلال عملية اللامركزية، فيما يقدم ما تبقى منه تحليلا لما تمخضت عنه هذه التغييرات. وخلال القيام بهذا التحليل وتقديم هذه التوصيات، كان فريق التقييم يدرك أن الانخفاض في موارد المنظمة، بما فيها الموارد من خارج الميزانية، قد أحدث تغييرا كبيرا في الموارد المتوافرة لعملية اللامركزية وبعض الافتراضات التي قامت عليها هذه العملية. كما أبلغ فريق التقييم بأن الخطط الأصلية لعملية اللامركزية، بما فيها إنشاء مكاتب إقليمية فرعية إضافية، قد خضعت للتخفيض أو ألغيت بالكامل.

الاستنتاجات التي تمخض عنها التقييم

5- آراء البلدان الأعضاء وغيرهم من أصحاب الشأن في فعالية عملية اللامركزية: أعربت البلدان والجهات المانحة وأسرة الأمم المتحدة عن تأييدها لعملية اللامركزية. وفي هذا السياق، شددت الأطراف على لامركزية الوظائف والسلطة. واختلفت الآراء اختلافا كبيرا وفقا للأقاليم، ووجد التقييم أن تطلعات إقليمي المحيط الهادي وجزر البحر الكاريبي قد لبيت جميعها، كما سجل تحسن في بلدان أوروبا الوسطى. وفي المناطق الأخرى، أشارت الحكومات والجهات المانحة والأعضاء الآخرين في أسرة الأمم المتحدة إلى أنهم لم يسجلوا ما يدل على زيادة مستوى اللامركزية في المنظمة أو ما يتأتى عنها من منافع.

6- **متطلبات البلدان فيما يتعلق بدعم التنمية:** كانت هناك اختلافات كبيرة بين الأقاليم والبلدان وفقا لمستويات التنمية، وكذلك في نوع المساعدة المطلوبة، لكن كان هناك طلب واسع النطاق على الدعم التمهيدي من المنظمة لوضع سياسات واستراتيجيات قطرية والمضي بها قدما. وكانت التجارة عنصرا حطيا بتركيز كبير، إذ ترغب البلدان في اللجوء إلى المنظمة لاستبيان آراء موثقة وحيادية في عالم سريع التغير ومتزايد في عولمته. وفي نفس الوقت، تستمر وزارات الزراعة في اللجوء إلى المنظمة لتلبية طائفة واسعة من طلبات الدعم الفني، بيد أن التركيز الحالي في استجابة المنظمة لا يعكس طلبات البلدان على نحو ملائم، لاسيما فيما يتعلق بالقدرة على إجراء تحليل استراتيجي عريض القاعدة ومعالجة المسائل التمهيدي في قطاعات فرعية معينة.

7- تدل استجابة المنظمة لطلبات البلدان من خلال البنى اللامركزية على وجود بعض التطابق مع أهداف الإطار الاستراتيجي للمنظمة وأهداف الألفية للتنمية. كما يبين توزيع الموارد وجود رابطة بالاهتمام الذي ينبغي أن يعطى لأقل البلدان نموا، بما في ذلك البلدان في أفريقيا، ولحجم السكان المعتمدين على الزراعة. بيد أن التقييم استنتج أن من الضروري تعزيز التوافق في النسبة بين الرد حيال انعدام الأمن الغذائي والفقر، لاسيما في البلدان التي تضم أعدادا كبيرة ممن يعانون انعدام الأمن الغذائي في القطاع الزراعي، ومن بينها الهند والصين.

8- كما استنتج التقييم أن من المهم أن تعتمد المنظمة إلى توضيح أولوياتها في كل بلد. وأوصى التقييم بأن يتم ذلك في شكل أطر أولويات قطرية يتم رسمها تحت مسؤولية ممثلو المنظمة القطريين، بالتشاور الوثيق مع الحكومة المعنية وبدعم من موظفي المكتب الإقليمي. وستدرس هذه الأطر على نحو معمق في المكاتب الإقليمية والمقر. كذلك خلص التقييم إلى أن أطر الأولويات القطرية ستلقى ترحيبا حارا من الحكومات ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى، والجهات المانحة الراغبة في إقامة شراكات مع المنظمة (التوصية 1).

9- **الشراكات مع المجموعة الدولية على المستوى القطري:** خلص التقييم إلى أن المنظمة تبدي تعاوننا وثيقا مع فريق الأمم المتحدة القطري، لكن شركاءها يعتبرون أن عدم تحويل السلطة لممثلي المنظمة القطريين، فيما يتعلق ببرنامج التعاون الفني وفيما يتصل بقبول مبالغ تمويل صغيرة من الجهات المانحة، يحد من إمكانية إقامة الشراكات. وقد أوصى على الأخص بالتعاون الوثيق مع المنظمات كبرنامج الأغذية العالمي ومعهد التعاون في مجال الزراعة في البلدان الأمريكية، وكذلك الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (التوصية 2).

10- **العمل المعياري الإقليمي:** اعتبر العمل المعياري عنصرا أساسيا في جميع الأقاليم فيما يخص المشاكل المشتركة لمجموعات البلدان، كما يكتسي أهمية خاصة بالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط. وغالبا ما يكون للعمل الحد الفاصل بين الدعم المعياري والدعم الفني تطبيقات خاصة في أقل البلدان نموا، وذلك في مجالات مثل تقييم الأمن الغذائي أو تنمية التجارة الإقليمية الفرعية. وقد خلص التقييم إلى أن الصلات الوثيقة بين العمل المعياري العالمي والمتطلبات المعيارية الخاصة للبلدان المختلفة ومجموعات البلدان والأقاليم أمر أساسي. بيد أن الترتيبات الحالية لم تتح إقامة هذه

الصلات على نحو كامل، بسبب عدم وجود نظام تحاوري ملائم يتيح إجراء تحليل مدمج للاحتياجات الإقليمية المتعلقة بالعمل المعياري، والحاجة إلى صلات أوثق بين المكاتب اللامركزية والمقر فيما يتعلق بالتخطيط للأنشطة المعيارية وتنفيذها. وأوصي بالتالي، وبدفع من الممثلين الإقليميين والمؤتمرات الإقليمية، بأن يضم العمل المعياري الإقليمي إلى خطة المنظمة المتوسطة الأجل، وبأن يشمل ذلك العمل الذي يقوم به موظفو المقر والموظفون في الأقاليم (التوصية 3).

11- كما أوصي بأن تصمم المؤتمرات الإقليمية على نحو مرن من حيث شكلها ومضمونها، وبحيث تلبي احتياجات الإقليم. كما ينبغي إضفاء صبغة مؤسسية على آرائها ضمن عمليات التخطيط ووضع الميزانية في المنظمة، لاسيما بالنسبة للأنشطة في الإقليم (التوصية 4).

12- **حضور المكتب الإقليمي:** خلص التقييم إلى أن الترتيبات المتعلقة بتغطية البلدان لم تعدل وفقا للاحتياجات والموارد المتاحة، مما حدّ من فعالية المنظمة. ويعد عدد وظائف الممثلين القطريين الشاغرة وطول فترة شغلها أحد الجوانب البارزة والضارة لانخفاض الميزانية. ويعتبر التقييم أن توخي الفعالية في الرد يستدعي بعض التعديل في تغطية الممثلين القطريين لضمان إيلاء الاهتمام الوافي للبلدان الفقيرة التي تكتسي فيها الزراعة أهمية كبيرة، وحيث تعيش أعداد كبيرة ممن يعانون من نقص التغذية. كما يجب إيلاء الاهتمام للبلدان ذات الحاجة الماسة إلى المساعدة والتي لا تحظى بتغطية كافية أو أنها دون تغطية على الإطلاق حاليا، لاسيما مجموعة بلدان رابطة الدول المستقلة. وفي نفس الوقت، هناك بعض البلدان التي يوجد فيها أعداد قليلة ممن يعانون من نقص التغذية، حيث تلعب الزراعة فيها دورا أقل هيمنة، ولا تتطلب تلبية الاحتياجات نفس الدرجة من وجود المنظمة. وبالتالي يمكن استخدام وسائل تغطية أكثر ملاءمة لهذه البلدان، من بينها اعتماد ممثل واحد لعدة بلدان، ويمكن مصاحبة ذلك بزيارات متكررة عند الضرورة (التوصية 5).

13- تدارس التقييم عددا من الخيارات لزيادة موارد مكاتب المنظمة القطرية وقدم اقتراحات بهذا الشأن، من بينها تقاسم الموارد مع البرنامج الميداني واستخدام المتطوعين والمعارين، واستخدام الخبرات المحلية ضمن الأفرقة الاستشارية القطرية (التوصية 5).

14- تمت دراسة **خطة الممثلين القطريين/المسؤولين الفنيين المعارين** واستنتج أن الاختصاص الفني لهؤلاء الممثلين القطريين/المسؤولين الفنيين المعارين ليس بالأولوية بالنسبة للبلدان التي يعملون فيها. كما تبين أن الوقت الذي يمكنهم تخصيصه لمهامهم الفنية خارج البلد الذي يعملون فيه قليل للغاية. وفيما تستمر الشعب الفنية التي يتبعون لها في تحمل تكاليفهم، فإن جزءا كبيرا من وقتهم يخصص للمسؤوليات الملقة على عاتقهم في ممثلات المنظمة، وبالتالي، فإن التقييم يوصي بوقف خطة الممثلين القطريين/المسؤولين الفنيين المعارين في شكلها الحالي. بيد أن بعض عناصر هذا النهج قد أدمجت ضمن الاقتراحات الأخرى التي تقدم بها فريق التقييم بهدف تدعيم الرد على المستوى القطري (التوصية 6).

15- **حضور المنظمة في البلدان التي تمر بحالات طوارئ:** تبين للتقييم أن هناك نزاعات، في بعض البلدان، على السلطة بين الممثلين القطريين للمنظمة ومنسقي حالات الطوارئ التابعين لقسم عمليات الطوارئ والإحياء (وهو المشرف على الميزانية)، إضافة إلى وجود اختلافات بين استراتيجيات الطوارئ وإعادة الإحياء وبرامج التنمية (يقود أولها قسم عمليات الطوارئ والإحياء والمنسقون، ويقود ثانيها الممثلون القطريون الذين يتلقون الدعم بدرجات مختلفة من أفرقة المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية. وفيما يتعلق بحالات الطوارئ المعقدة، يتعين على المنظمة أن تنشئ كادرا من الممثلين القطريين/كبار منسقي حالات الطوارئ الذين يمكن نقلهم على وجه السرعة ليحلوا محل الممثلين القطريين في حالات الطوارئ المعقدة والهامة. وعندما يتواجد الدعم

الميداني اللازم، يصبح هؤلاء مشرفين على الميزانية. وفي حالات الطوارئ الأخرى، ينبغي توزيع المسؤوليات وفقا لكل حالة على حدة. كما يتعين أن تتلقى الوظائف المركزية الأساسية والمستمرة لقسم عمليات الطوارئ والإحياء تمويلا متزايدا من البرنامج العادي من خلال إدخال تعديلات على الفصل الثالث (التوصية 7).

16- الخدمات الفنية المقدمة للبلدان ودور المكاتب الإقليمية: سجل التقييم مستويات رضى عامة بين صفوف الممثلين القطريين والحكومات فيما يتعلق بالخدمات الفنية في جنوب شرق آسيا والصين وأمريكا الجنوبية والبحر الكاريبي. ويعد جنوب المحيط الهادي حالة خاصة، إذ لا توجد ممثلات للمنظمة لكن فريق التقييم الزائر وجد أن الخدمات المقدمة ذات مستوى جيد. وكانت مستويات عدم الرضى حيال الخدمات الفنية للمنظمة مرتفعة للغاية في أفريقيا، حتى في البلدان القريبة من المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية. وكان انتقاد الممثلات الإقليمية شديدا فيما يتصل بعدم تلقيها الخدمات الفنية التي تحتاجها ومن أن الموظفين الإقليميين غير متواجدين بما فيه الكفاية. كما كان مستوى الرضى محدودا في آسيا الوسطى وفي أمريكا الوسطى بدرجة أقل. إضافة إلى أن معظم بلدان رابطة الدول المستقلة، لاسيما تلك الواقعة في آسيا الوسطى تحظى باهتمام محدود وليس لديها أية ممثلات قطرية، كما اكتشف أن هناك تركيزا في زيارات المكتب الإقليمي/الإقليمي الفرعي لعدد محدود من البلدان. وللممثلات الإقليمية دور ضعيف نسبيا في تحديد الخدمات الفنية المقدمة من الموظفين الفنيين الإقليميين، وقد خلص التقييم إلى أن الدعم المباشر المقدم إلى البلدان خارج البرنامج الميداني يستند على نحو أساسي إلى الإمداد أكثر من استناده إلى الطلب.

17- وإذ يكثر الطلب على الخدمات التمهيديّة من المنظمة، فإن هناك ثمة حاجة إلى موظفين إقليميين يمكنهم تقديم منظور استراتيجي عام للقطاعات أو القطاعات الفرعية التي تعنيهم، ويسعهم التعرف على مواطن الحاجة إلى الاستعانة بمجالات فنية اختصاصية.

18- يتعين استخدام الممثلين الإقليميين والإقليميين الفرعيين على نحو أفضل لدعم البلدان ولوضع برنامج للمنظمة يستجيب لاحتياجات الإقليم. وسيعود دمجه الوثيق ضمن المنظمة بمزيد من الوحدة والدقة والفعالية على برامج المنظمة ككل.

19- وخلص التقييم إلى أن الدعم الفني لا يستفيد من الموارد المتاحة على الوجه الأمثل، وأن الترتيبات الحالية لتوفير الموظفين الفنيين في الأقاليم تعاني من مشكلات هامة عديدة، من بينها:

- 1- الحاجة إلى توسيع نطاق مواصفات التوظيف وتحقيق مزيد من التوازن بينها وبين حاجات الإقليم للعمل المعياري وحاجة البلدان للمساعدة المباشرة؛
- 2- الحاجة إلى زيادة القدرة على الاستجابات المتعددة الاختصاصات؛
- 3- يجب أن تستند الاستجابة إلى الطلب وفقا لأطر الأولويات القطرية المتفق عليها؛
- 4- يجب أن يكون في وسع المسؤولين الفنيين السفر بسهولة أكبر، وأن تتوفر لهم موارد أكبر للسفر ولقضاء وقت أطول في البلدان؛
- 5- ينبغي أن يكون في وسع الممثلين الإقليميين السفر إلى جميع أنحاء الإقليم.

20- تقترح التوصية 8 حولا لهذه المسائل، من بينها أن هذه الوظائف الموجودة في الأقاليم والضرورية للقيام بالعمل المعياري الذي يقتصر على المقر الرئيسي، على غرار تقديم الخدمات لأجهزة مصائد الأسماك، ينبغي أن تعتبر موظفين فنيين منتدبين، يعملون حصرا تحت إدارة

وحداتهم الفنية. كما ينبغي تحويل الميزانيات الخاصة بما تبقى من الموظفين الفنيين في الأقاليم (الغالبية العظمى) من برامج المنظمة في المقر إلى البرامج الإقليمية، وهو ما سيُتيح إجراء التخطيط بالاستناد إلى التحليل العام لاحتياجات الإقليم وبما يتماشى والعمل المعياري العالمي. بيد أن لهذا التغيير تبعات سلبية محتملة، من بينها قلة التزام الوحدات الفنية في المقر حيال الموظفين الإقليميين والبرامج الإقليمية. وتتضمن التدابير المتخذة للتغلب على هذه التبعات المشاركة الجادة للمقر في العمل المعياري وفي أعمال الدعم الفني الإقليمية، ومسؤوليتها عن تقديم الدعم الفني لضمان جودة عمل الموظفين الإقليميين. كما ينبغي تعزيز الاتصالات الرسمية وغير الرسمية الوثيقة بين المسؤولين الفنيين في الأقاليم والوحدات المعنية لدى المقر، بالإضافة إلى عدد من التدابير التكميلية الأخرى (التوصية 9).

21- وسعياً لتحسين الاستجابة للطلب، يتعين وضع برامج عمل سنوية للدعم الفني وموجهة إلى الموظفين الفنيين، تستند إلى الالتماسات الواردة من الممثلات القطرية وتتفق مع أطر الأولويات القطرية. كما يتعين البدء في رصد الالتماسات القادمة من الممثلات القطرية وفقاً لعدد الموظفين العاملين يومياً ووفقاً للاختصاص الفني/المتعلق بالسياسات، والمسؤول الفني، والإمكانات الموجهة نحو تعزيز آليات السوق الداخلية (التوصية 10).

22- استخدام الخبرات القطرية والإقليمية: سجلت زيادة في استخدام الخبرات القطرية وخبرات التعاون التقني فيما بين البلدان النامية ضمن الأقاليم. بيد أن الترتيبات الحالية لهذا الغرض محدودة لأن كل من هذه المهام تعتبر مهمة استشارية بحد ذاتها، يضاف إلى ذلك المرونة المحدودة التي تنتم بها ترتيبات التعاون التقني فيما بين البلدان النامية وبين بلدان الجنوب لدى المنظمة. وقد خلص التقييم إلى أن هناك ثمة حاجة إلى رفع مستوى استخدام الخبرات القطرية والإقليمية من خلال عقود "الارتباط"، كما ينبغي أن يشمل ذلك ترتيبات مرنة وملائمة لكل من البلدان ذات الدخل المتوسط الراغبة في تقديم خبراتها باعتبارها جهات مانحة (التوصيتان 14 و15).

23- يتمثل أحد العوامل التي تسهم في تسهيل وتوسيع نطاق الخدمات الفنية المقدمة للبلدان في الموقع الجغرافي للمكتب، وذلك من حيث مركزيته في المنطقة، لكن الأهم من ذلك هو توافر أفضل الصلات الجوية الممكنة. ويوصى بأن تتواجد المجموعات الفنية في الأماكن التي تشكل عقد اتصالات للطيران الجوي، وذلك عبر إعادة تحديد الوظائف الإقليمية الحالية. كما أن الموظفين ضمن المجموعات الفنية سيشكلون مصدراً أكثر مرونة للمرجعية والدعم الذي تحتاجه الممثلات القطرية، إضافة إلى كونهم اختصاصيين في العدد المحدود من البلدان التي يخدمونها (التوصية 12). وسعياً لتحسين الدعم الفني الذي يقدمه الموظفون الفنيون للبلدان واستجابتهم على نحو فوري، خلص التقييم إلى وجود حاجة لتوفير مزيد من الأموال للسفر (التوصية 13).

24- تعديلات مرنة لتحسين الخدمات في مختلف الأقاليم: في أفريقيا، وبعد خفض عدد الموظفين في أكرا وهراري، يوصى بتشكيل مجموعتين فئيتين لخدمة أفريقيا الوسطى والشرقية الناطقتين باللغة الإنجليزية وأفريقيا الغربية الناطقة بالفرنسية على التوالي. وفي آسيا، يقترح تشكيل مجموعة خبراء عقود "الطلب" للمساعدة على خدمة احتياجات جنوب آسيا على نحو أفضل. وفي أمريكا اللاتينية، يقترح النظر في إنشاء مجموعة فنية لأمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي الناطقة بالأسبانية والفرنسية. كما يقترح إنشاء مجموعتين فئيتين وممثلة قطرية بالاعتماد المتعدد لمجموعة رابطة الدول المستقلة، التي ستقدم لها الخدمات الفنية من المكتب الإقليمي الأوروبي.

25- استعراض فريق التقييم وضع مكاتب الاتصال في بروكسل وجنيف ونيويورك وطوكيو وواشنطن، واعتبر أداءها مرضياً للغاية. كما قدمت بعض الاقتراحات لتعزيز جوانب من أدورها

كمصدر للمعلومات وكمكتب للاتصال مع الجهات المانحة، ولتعزيز تقديم مكتبي جنيف وبروكسل المساعدة الفنية للبلدان النامية، لاسيما ما يتعلق بالتجارة.

26- **مهارات الموظفين:** تعتمد قدرة المنظمة على تقديم الخدمات للأعضاء عبر البنى اللامركزية إلى درجة كبيرة على التوافق بين سمات الموظفين والقدرات والاحتياجات. وقد تبين أن هناك الكثير من الموظفين الأكفاء في المكاتب الإقليمية على جميع المستويات، إضافة إلى ممثلات قطرية ممتازة من حيث المهارات المطلوبة والنوعية العامة. بيد أن فريق التقييم استنتج أيضا أن هناك أقلية هامة من الموظفين الميدانيين في جميع الفئات الذين لا يمتلكون المهارات أو النوعية المطلوبة، أو كليهما. ولفت هذا انتباه فريق التقييم من خلال تعليقات أعضاء آخرين في المجتمع الدولي، وإجابات موظفي المنظمة على الاستطلاعات، وكذلك الملاحظات المحدودة التي كان في وسع الفريق تسجيلها بنفسه. وحيثما يتواجد الموظفون الذين لا يمتلكون المهارات الضرورية ولا يحققون الأداء اللازم في الوظائف الإدارية، فإن ذلك يحد من فعالية رؤوسهم، كما يثبط من عزيمتهم ويعيق تقديم المنظمة للخدمات على نحو فعال. وخلص التقييم إلى أن المشكلة هامة إذ أثبتت فعالية عملية اللامركزية المنفذة في 1994-1995 (التوصية 17).

27- **دعم سياسات الموارد البشرية:** وبناء على ذلك، قدمت توصيات برفع مستوى المهارات، بما في ذلك من خلال تطبيق عملية انتقاء مفتوحة وتنافسية للممثلين القطريين وكبار المسؤولين الإقليميين؛ وتعزيز تقييم الموظفين وانتقالاتهم وتدريبهم. كما اقترح تحسين المساواة بين الجنسين في المكاتب الميدانية. وإن تحقيق المنظمة لمزيد من المرونة في استجابتها الميدانية يتطلب أن تكون قادرة على تعديل السمات المطلوبة في موظفيها ومهاراتهم على نحو دوري. وهذه التغييرات ستتطلب إدخال تغييرات على قواعد النظام الأساسي لشؤون الموظفين، وأن تتخذ المنظمة خطوات على مستوى المنظومة المشتركة للأمم المتحدة، وبالتشارك مع المنظمات المشابهة (التوصية 18).

28- **برنامج المنظمة للتعاون الفني وصلاحيات الممثلات القطرية في قبول أموال من الجهات المانحة:** على الرغم من أن التأخير كان مشكلة، فقد وجد التقييم أن برنامج التعاون الفني يلعب دورا هاما في تقديم رد سريع للحكومات. لكن من الممكن استخدامه على نحو أكثر استراتيجية وفعالية من الممثلات القطرية ضمن سياق عملية اللامركزية لتحقيق ما يلي: (1) إقامة شراكات مع الجهات المانحة وجمع الأموال منها؛ (2) تقديم الدعم الفني التخصصي للممثلات القطرية من خلال الموظفين الفنيين لدى المنظمة والخبراء الاستشاريين؛ (3) تقديم برنامج التعاون الفني للتمويل الأولي اللازم لصياغة المشاريع، وغير ذلك (التوصية 19). كما استنتج التقييم وجود مشكلة تتمثل في عدم تمكن الممثلات القطرية عموما من قبول أي تمويل مباشر من الجهات المانحة، حتى المبالغ الصغيرة، ضمن إطار الأولويات القطرية المتفق عليه، وإن استثنى من ذلك بعض الحالات الطارئة (التوصية 20).

29- **تفويض السلطات الإدارية:** يعتبر الانتقال إلى التفويض الإداري من المنظمة، لاسيما للممثلات القطرية، مجالا لاقت فيه المنظمة نقدا لاذعا من البلدان والوكالات الأخرى والممثلين القطريين والمسؤولين الفنيين. وقد خلص التقييم إلى أن المنظمة ليست أسوأ من غيرها من الوكالات المختصة، وذلك بالرغم من بطء وبيروقراطية عمليات اتخاذ القرار في ميدان التسيير والإدارة والمالية. وإذا أرادت المنظمة تلبية احتياجات الأعضاء على نحو أفضل، فإن عليها التحرك في الاتجاه الذي سلكته صناديق وبرامج الأمم المتحدة التي تستخدمها الحكومات والجهات المانحة كمعيار للحكم على المنظمة.

30- كما يوصى بالتمييز بين مستويات السلطة في مكاتب الممثلات القطرية، وفقا لمستويات الموظفين والقدرة الهيكلية واحتياجات البلد المعني (التوصية 21). وتبعاً للتقييم الذي أجري لتحديد سبل التمييز هذه، قدمت اقتراحات بإجراء تحويلات ملموسة للسلطة إلى الممثلات القطرية وبتحويل مسؤوليات القيام بالتعاملات إلى وحدات الدعم الإداري الإقليمية. أما الأموال من خارج الميزانية التي تديرها الممثلات القطرية فتوكل مهامها إلى وحدات الدعم الإداري الإقليمية. ويوصى التقييم بأن توكل الممثلات القطرية بتسيير الخدمات المقدمة في إطار البرنامج العادي، وبتحقيق وفورات في المصروفات من خلال نقل هذه الوظيفة من مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية في المقر. وفي هذا المضمار، يعد وجود بيئة مراقبة عنصراً أساسياً يقوم على فهم طبيعة الخطر والتبعات المترتبة عليه من حيث أثر تدابير الرقابة ومردودية تكاليفها. وبتابع التفريق بين الوظائف، فإن من الضروري أن يصبح التوازن في تدابير الرقابة خارجياً ويستند إلى تحليل المخاطر وأن يحتمل الأفراد مسؤولياتهم على نحو واضح (التوصية 22).

الاستنتاجات العامة - تعزيز وتعميق الوحدة والاتساق التنظيميين

31- أجرى فريق التقييم تحليلاً معمقاً وشخص مشكلات هامة تحد على نحو كبير من مردودية تكاليف الموظفين الإقليميين والقطريين من حيث المنافع التي تعود على الأعضاء، بالإضافة إلى تأثيرها السلبي على وحدة المنظمة، وتماشياً مع صلاحيات الفريق، قدمت توصيات لرفع مستوى فعالية هذه الخدمات. وبتقديم هذه المقترحات، يأمل الفريق أن يسهم هذا التقرير في تحديد المشاكل وفي قيام حوار بناء بشأن أفضل الطرق لمعالجتها. وإذا لم تجر أي تغييرات تؤدي كحد أدنى إلى رفع مهارات الموظفين حيثما دعت الحاجة؛ وإلى تفويض سلطة أكبر لاتخاذ القرار؛ وإلى تكيف الموارد بحيث يتمكن الموظفون من السفر والعمل أكثر في البلدان؛ وإلى وضع عمليات هادفة لتحديد الأولويات على المستوى القطري - فإن الإمكانيات التي توفرها عملية اللامركزية الحالية ستكون مهددة.

32- وتبين للتقييم أن البلدان النامية الأعضاء ترغب في تحقيق التوازن بين العلاقات المؤسسية الداخلية في المنظمة لضمان أن تحظى المسائل القطرية والإقليمية بأهمية مساوية للعمل المعياري العالمي العظيم الأهمية الذي تقوم به المصالح الفنية المركزية. وفي الوقت نفسه، لاحظ التقييم وجود ثقافة في المقر تعتبر أن من الأفضل اتخاذ القرارات الإدارية والفنية في روما بدلاً من اتخاذها في الأقاليم والبلدان المعنية. ويشعر المجتمع الإنمائي الدولي ككل (الأمم المتحدة والجهات المانحة) وحكومات البلدان النامية بالحاجة إلى اتخاذ القرار ميدانياً في إطار رؤية توحيدية، وأهداف سياسية واستراتيجية. وقد رأى فريق التقييم أن أهداف اللامركزية لم تحقق على نحو كاف، ويعود السبب في ذلك إلى عدم التوازن في الأهمية التي تسند ضمن الهيكل المؤسسي للمنظمة لحاجات البلدان والأقاليم من جهة، والبرامج الفنية والهيكل الإدارية للمنظمة من جهة أخرى.

33- يتعين أن يصبح الممثلون الإقليميون المحور الأساسي لعمل المنظمة في أقاليمهم، وذلك ضمن إطار الاستراتيجيات المنفق عليها والخاصة بالإقليم، والعمل الإقليمي المحدد ضمن الخطة المتوسطة الأجل التي أقرها المجلس والمؤتمر. ومن الأهمية بمكان أن يستند العمل على المستوى القطري إلى أطر الأولويات القطرية التي تشكل أساساً قوياً لتطوير الاستراتيجية الإقليمية. كما يحتاج الممثلون الإقليميون إلى التنقل على أوسع نطاق في الإقليم، والاستماع إلى البلدان الأعضاء فيه، ومتابعة العمليات التنموية التي بدأها المدير العام على أعلى المستويات، وتقديم الدعم للممثلين القطريين والأفرقة الفنية في المسائل البالغة الأهمية. وسعيًا لدعم الممثلين القطريين في عملهم، ينبغي أن يصبح الممثلون الإقليميون الجهة المقدمة للتقارير عن الممثلين القطريين والمسؤولين الفنيين الإقليميين فيما يتعلق بأمور البرنامج على المستوى القطري وفيما يتعلق بالعمل الإقليمي.

وفي نفس الوقت، توخى الحرص لكي لا ينجم عن ذلك تكوين طبقات بيروقراطية جديدة ضمن مسيرة الاتصال العادية. وينبغي أن يبقى الوضع على ما عليه الآن، أي بين الأطراف المعنية، ومع الممثلين القطريين والمسؤولين الفنيين الذين يتعاملون مباشرة مع الوحدات في المقر وفي الأقاليم، وفقا للحاجة.

34- كما تحتاج المنظمة إلى تعزيز اتصالاتها، لاسيما عبر المقابلات الشخصية كلما أمكن. وسيترتب على نجاح عملية اللامركزية كلفة تتمثل في زيادة عدد الاجتماعات والتبادل ضمن الأقاليم وعبرها ومع المقر. والواقع أن جميع وكالات الأمم المتحدة الأخرى تخصص جزءا أكبر من مواردها لهذا الغرض مقارنة بما تخصصه المنظمة.

35- وإذا أريد لهذه التغييرات المؤسسية أن تحقق الأهداف المرجوة منها، والمتمثلة في مزيد من الوحدة والفائدة والأثر، فإن إعادة موازنة المسؤوليات الداخلية يستدعي وقتا وانتباها كبيرا تخصصه المستويات العليا في المنظمة للمسائل المتعلقة بالأقاليم والبلدان. وبدون ذلك، وبالرغم من توافر وسائل الاتصال الحديثة والمشاركة الكاملة للممثلين الإقليميين في إدارة اجتماعات المنظمة، فإن هؤلاء الممثلين سيقفون في وضع ضعيف بالنسبة للمدراء العامين المساعدين في المقر، يضاف إلى ذلك الخطر المتمثل في قلة الإشراف والتوجيه المخصصين للممثلين الإقليميين. والواقع أن من الصعب على المدير العام، وهو المسؤول عن كامل أعمال المنظمة، أن يعالج هذه المسائل على نحو يومي، لكن من الضروري أن تحظى باهتمام مستمر على مستوى رفيع للغاية ضمن المنظمة. وبالتالي يقترح، ودون المساس بخطوط تقديم التقارير المباشرة بين الممثلين الإقليميين والمدير العام، أن يعين هذا الأخير نائبا له يتولى معالجة المسائل الإقليمية والقطرية التفصيلية بالنيابة عنه. وينبغي أن تستمر إدارة السياسات والتعيينات والتوظيف في الممثلات القطرية من خلال وحدة ضمن مكتب المدير العام.

36- وضع التقييم نصب أعينه تقديم توصيات يمكن تنفيذها ضمن حدود الموارد الحالية ووضع تقديرات مؤقتة وحدد مبلغ 15 مليون دولار أمريكي كل سنتين، يمكن استخدامه لتغطية تكاليف التغييرات المقترحة. ومع ذلك، وإن تكن هناك أوجه قصور هامة ينبغي التغلب عليها، فإن فريق التقييم أصبح متيقنا بأنه مع التغييرات الموصى بها ضمن عملية التقييم، فإن العمل الميداني للمنظمة المتمثل في تقديم الخدمات المباشرة للبلدان الأعضاء يستحق زيادة مطلقة في الميزانية، دون إجراء أي تخفيض في الموارد المخصصة للعمل المعياري.

37- وعلى ضوء السياسة الحالية والمسائل ذات الصبغة السياسية التي قد يثيرها تعزيز عملية اللامركزية، بما فيها المسائل المتعلقة بإنشاء المجموعات الفنية، وتوسيع نطاق الاعتماد المتعدد، وغيرها من التغييرات في الترتيبات الخاصة بالحضور القطري والدعم الفني: - فإن الأجهزة الرئاسية قد ترغب في دراسة إمكانية إنشاء فرقة مهام صغيرة مخصصة للتعاون مع ممثلي المدير العام بشأن المسائل ذات الصلة بالسياسات التي تثار عند تحديد خطة التنفيذ، وتقرير إحالة أي من المسائل الهامة إلى الأجهزة الرئاسية وفقا للمقتضى.

1- مقدمة

1-1 الخلفية ونهج التقييم

38- تنص اختصاصات منظمة الأغذية والزراعة، وفقاً لدستورها، على خدمة أعضائها من خلال عملها العالمي والمعياري ومن خلال تقديم المساعدة الفنية للدول الأعضاء. وأعيد التأكيد مرة أخرى على هذه الأدوار في الإطار الاستراتيجي للمنظمة للفترة 2000-2015. وتضمن استعراض المدير العام لبرامج وهياكل وسياسات المنظمة عرض مجموعة من الإصلاحات على مجلس المنظمة في مايو/أيار 1994. وحظيت فكرة اللامركزية بتأييد ساحق من الأعضاء وتم تعريفها كأحد "المبادئ الهادية" لهذا الإصلاح الذي يشكل الأساس لمقترحات التغيير لضمان تجدد حيوية المنظمة وزيادة فعاليتها. وتوخت المبادئ التوجيهية "أكبر قدر ممكن من لامركزية الأنشطة الفنية بنقلها إلى المستويات الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية والمقر الرئيسي للمنظمة بعيد للغاية عن سكان الريف في آسيا والدول الجزرية الصغيرة في المحيط الهادي والمشكلات الضخمة التي تواجهها الدول الضعيفة في أفريقيا والقضايا النوعية التي تهم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، والشرق الأدنى وأوروبا الشرقية. ومن الضروري أن تظل المنظمة مرتبطة بدولها الأعضاء ومرئية لهم ويشعرون أنها تعمل قريبة من المشكلات. وتتبدى النتائج الإيجابية للسياسات في دعم استخدام القدرات القطرية والإقليمية الفرعية والإقليمية، وتحقيق وفورات كبرى في أشكال التنفيذ وتقصير الفجوة الزمنية بين التعبير عن احتياجات الدول الأعضاء وتلبيتها من قبل المنظمة"¹

39- أجري هذا التقييم بناء على طلب الإدارة العليا للمنظمة ولجنتي البرنامج والمالية، وبموافقة من المجلس. وقصد من التقييم أن يكون تقييماً مستقلاً شاملاً للامركزية المعززة. وقد تم ذلك بعد عشر سنوات من اتخاذ القرار بتعزيز القدرات المؤسسية للمنظمة من خلال المزيد من اللامركزية. وحدد الهدف الأساسي للتقييم في الاختصاصات (انظر الملحق رقم 1) على أنه: "اقترح السبل لزيادة منافع اللامركزية في الدول الأعضاء وفي نفس الوقت تصحيح أية آثار سلبية وأيضاً ضمان زيادة فعالية التكاليف. وعلى ذلك، فالهدف المحوري للتقييم هو مزيد من تعزيز الأهداف التي تجسدها المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه، أي ضمان اتساق المنظمة كمنظمة موحدة وفي نفس الوقت زيادة:

- ارتباط عمل المنظمة بالبلدان ذات الاحتياجات والأولويات المتباينة؛
- وضوح صورة المنظمة وقربها من البلدان الأعضاء؛
- سرعة استجابة المنظمة؛
- الوفورات في تنفيذ البرامج؛
- استخدام القدرات الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية"

40- تم تكاليف التقييم بتقدير مواطن قوى وضعف اللامركزية فيما يتعلق بالهيكل التنظيمية والوظائف والإجراءات، مع التركيز على تحديد التعديلات الهامة لتلبية احتياجات المستقبل على نحو أفضل. كما كان من المطلوب تحليل جدوى وفعالية استراتيجية اللامركزية العامة بالنسبة للبيئة العالمية واحتياجات الدول الأعضاء وتوجيه الانتباه للتغيرات ذات الصلة في تلك الاحتياجات.

41- وتضمنت العوامل التي سيتم دراستها عند تقدير كفاية وفعالية اللامركزية:

¹ الوثيقة CL 106/2، لفقرة 24 والمذكرة التنفيذية، الفقرة VI e.

- (أ) توقعات ومستويات رضا البلدان الأعضاء والشركاء في التنمية؛
 (ب) توزيع الوظائف استجابة للاحتياجات المحددة بين مكاتب المنظمة المختلفة والمقر الرئيسي والقدرة على القيام بها؛
 (ج) وضوح واتساق الترتيبات والإجراءات والمسؤوليات التنظيمية العامة فيما يتعلق بإدارة وعمل المكاتب اللامركزية؛ ومدى التكامل بين الأعمال والوظائف التي تنجز في المقر الرئيسي وفي المكاتب اللامركزية؛
 (د) الخواص التي تفرضها ثقافة المنظمة ومدى أثرها في تعزيز فعالية اللامركزية أو إعاقتها.

42- وقام بإجراء التقييم فريق مستقل يضم: ديفيد ساندرز سميث ومارى شينرى - هيس قادة الفريق والخبراء الاستشاريون الإقليميون مینولی سانتابيلای، عادل أبو النجا وروبرتو كابرال، يعاونهم ثلاثة أعضاء من إدارة التقييم في المنظمة: جون ماركي، راشل سوفينيه- بدوان وتوليا أيازی (أنظر ملحق 2 للسیر الذاتية الملخصة لأعضاء الفريق الخارجيين).

43- بدأ العمل في التقييم في أكتوبر/تشرين الأول 2003 بتحضير مواد المعلومات الأساسية والمناقشات التمهيديّة بالمقر الرئيسي. وقام أعضاء فريق التقييم بدراسة استعراضات المنظمة الداخلية بشأن بعض جوانب اللامركزية وتم أيضا استعراض المواقف المعلنة للبلدان في الأجهزة الرياسية عن شتى جوانب اللامركزية.

44- نُفذ برنامج موسع للزيارات لجميع أقاليم العالم (وشملت الزيارات جميع المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية وجميع مكاتب الاتصال (15))، بالإضافة إلى 16 مكتب قطري²، بمختلف فئات التمثيل. وباستخدام قوائم مراجعة منظمة أثناء زيارات البلدان، جرت استشارة الحكومات من خلال الوزارات المسؤولة عن الزراعة وتلك المعنية بالمالية والتخطيط وفي معظم البلدان التي تمت زيارتها (55 في المائة) تم تجميع الآراء على المستوى الوزاري أو على مستوى وكلاء الوزارات. كما عقدت المشاورات خلال زيارات البلدان مع الأمم المتحدة والوكالات الدولية الأخرى وممثلي المجتمع المدني وقطاع الأعمال. وحضر فريق التقييم مؤتمرين إقليميين للمنظمة بصفة مراقبين³. وفي ذات الوقت، وردت ردود على الاستبيانات من قبل حكومات البلدان النامية وممثلو المنظمة والمسؤولين الفنيين في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية وكبار المسؤولين الفنيين في المقر الرئيسي. وعقدت سلسلة إضافية من الاجتماعات مع الأقسام في المقر الرئيسي في بداية يونيو/حزيران 2004، وتم تقييم الترتيبات المؤسسية وأداء المنظمة بصورة منهجية مقارنة مع وكالات منظومة الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى أثناء زيارات البلدان من خلال زيارات لمقارها الرئيسية ومن خلال الاستبيانات⁴.

45- منذ البداية، رأى فريق التقييم أنه يجب إعطاء أهمية كبرى لضمان تقديم الخدمات المثلى من المنظمة للبلدان النامية وموضع اللامركزية في نطاق هذه الخدمات. وعلى ذلك أجرى الفريق مشاورات متعمقة مع هذه البلدان بشأن توقعاتهم ومدى رضاهم عن كلا الجانبين.

² بوركينافاسو، إثيوبيا، كينيا، ليسوتو، مالي، توغو، الصين، الهند، لاوس، الأردن، لبنان، سورية، قيرغيزستان، تركيا، البرازيل ونيكاراغوا.

³ أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي والشرق الأدنى.

⁴ استجابة كل من منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ومنظمة الصحة العالمية على الاستبيانات. أما اليونسكو وبرنامج الأمم المتحدة الإثمائي وبرنامج الأغذية العالمي فقد قدموا معلومات مكتوبة حول العديد من الجوانب.

46- افتتح فريق التقييم أيضا بأن المسار الواقعي الوحيد هو وضع توصياته على أساس ميزانية نمو صفري (بالأرقام الحقيقية) بدون أي انعكاسات ناشئة عن النقل الصافي للموارد بين العمل المعياري والأشكال المختلفة للمساعدة المباشرة للبلدان الأعضاء. وكان الفريق يعي جيدا أنه لم يجر أي تقييم مقارن للعمل المعياري الذي ينفذ من المقر الرئيسي للمنظمة ولم يقترح نقل الوظائف الفنية الخاصة بالمقر الرئيسي إلى الأقاليم المختلفة أو العكس. وفي ذات الوقت، كان التقييم يعي ضرورة وجود صلة قوية بين العمل المعياري والدعم المباشر للبلدان مباشرة.

47- إن قيود الموارد تحد من المقترحات التي يمكن طرحها بشكل واقعي، وكان الفريق يعي تماما أن اللامركزية الفعالة تحدها الموارد (وهنا يشدد الفريق على كلمة "الفعالة") مجالات الاقطاعات والتعديلات موضحة من أجل أن يكون التمويل للتدابير التي تعتبر هامة لزيادة الفعالية. ومع ذلك، فإن النتائج التالية توضح جليا المجالات التي تتيح الانتفاع بموارد إضافية بصورة جيدة ويوصي فريق التقييم والدول الأعضاء بها عند بحث موارد الفترة المالية 2006 - 2007.

48- يرد أدناه تلخيص موجز للتغييرات الرئيسية التي نفذت بعد الاتفاق على تعزيز اللامركزية في المنظمة في الدورة الخاصة للمجلس في مايو/أيار 1994. وتتضمن الأجزاء المتأخرة من التقرير تقييما لفعالية هذه التغييرات. وقد أبرزت الاستنتاجات في النص والتوصيات الرئيسية مع توضيح النطاق الزمني للتنفيذ وترقيمها ترقيما منفصلاً. كما أن التوصيات والاقتراحات الأخرى تم إبرازها في النص. وقسمت الأجزاء الموضوعية من التقرير على الفصول الرئيسية التالية: 2- سياق اللامركزية؛ 3- الفعالية العامة للامركزية (آراء البلدان الأعضاء وأصحاب الشأن الآخرين)؛ 4- متطلبات دعم التنمية القطرية واستجابة المنظمة؛ 5- موارد وأشكال وجود المنظمة القطري؛ 6- تقديم الخدمات الفنية في الأقاليم ودور المكاتب الإقليمية؛ 7- دور وأهمية وتغطية مكاتب الاتصال 8- الموارد البشرية وإدارتها؛ 9- المسائل التنفيذية والإدارية والتنظيمية؛ 10- الاستنتاجات العامة - تعزيز وتعميق وحدة المنظمة واتساقها.

1-2 اللامركزية - التغييرات الرئيسية

49- شهدت المنظمة منذ إنشائها قدرا من اللامركزية. فالمؤتمر أقر افتتاح مكتب إقليمي لأوروبا في 1946، وبين 1946 و1959، أنشئت أربعة مكاتب إقليمية في أماكنها الحالية. وأقيمت ثلاثة مكاتب اتصال⁵ بخلاف الأقسام المشتركة مع لجان الأمم المتحدة الاقتصادية الإقليمية في الفترة بين 1951 و1974. وكان إنشاء ممثلات المنظمة بمبادرة من المجلس عام 1976 بتمويل من البرنامج العادي (قبلها كان هناك نظاماً لكبار المستشارين الزراعيين بتمويل مشترك من قبل المنظمة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ولكنه كان يقدم تقاريره في الواقع لممثلي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي). وفي الخطوات الأولى لزيادة اللامركزية خلال الفترة المالية 1994-1995، أنشئت خمسة مكاتب إقليمية فرعية ومكتبي اتصال إضافيين وارتفعت أعداد الموظفين الفنيين ومسؤولي السياسات الذين شملتهم عملية اللامركزية. وفي الفترة 1996-1998، تم نقل عمليات المشروعات للمكاتب الإقليمية ثم بعد ذلك نقلت للمكاتب القطرية للمنظمة منذ 2000 فصاعداً. وفي 2001 تم تعيين أول ممثل للمنظمة ومسؤول فني مندوب.

1-2-1 مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية واللامركزية

⁵ مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة (نيويورك) مكتب الاتصال مع أمريكا الشمالية (واشنطن) ومكتب الاتصال مع الأمم المتحدة (جنيف).

50- لتيسير اللامركزية ودعم قناة مباشرة لتقديم التقارير للمدير العام من قبل جميع المكاتب اللامركزية، أنشئ مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية واللامركزية يرأسه مدير بدرجة مد-2 في 1994. وكانت ممثلات المنظمة ترفع تقاريرها، في السابق، للمدير العام من خلال مكتب (كان يسمى عندئذ مصلحة التنمية)، وكان موظفو المكتب الإقليمي يقدمون التقارير من خلال ممثليهم الإقليميين. ويقدم مكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية واللامركزية الدعم للمدير العام في تنسيق المكاتب الإقليمية. كما أنه أمين ميزانية ممثلي المنظمة ويقدم المشورة للمدير العام بشأن تعيينهم وتنقلهم. ويقدم الخدمات الإدارية لممثلي المنظمة (فيما عدا الموارد من خارج الميزانية). ومكتب تنسيق الأنشطة المعيارية والتنفيذية واللامركزية أيضاً مسؤول عن إعداد الخطوط التوجيهية والإجراءات التنظيمية التي تحكم العلاقة بين وحدات المقر الرئيسي والمكاتب اللامركزية وتحديد الوظائف فيما بينهم.

1-2-2 تدعيم المكاتب الإقليمية الخمسة وإنشاء خمسة مكاتب إقليمية فرعية جديدة

51- عند تطبيق اللامركزية في الفترة 1994 - 1995، لم يتغير عدد المكاتب الإقليمية ومواقعها. بالإضافة لذلك أنشئت خمسة مكاتب إقليمية فرعية: جزر المحيط الهادي وأفريقيا الجنوبية والشرقية والبحر الكاريبي وشمال أفريقيا ووسط وشرق أوروبا. ويرأس كل من المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية ممثل شبه إقليمي. كما أن المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية تتولى مهمة تمثيل المنظمة في البلدان التي توجد فيها (فيما عدا المكتب الإقليمي لأوروبا ووسط وشرق أوروبا). ومنذ 2004، أصبح ممثل الإقليم الفرعي لوسط وشرق أوروبا ممثلاً للمنظمة أيضاً في اثنين من بلدان رابطة الدول المستقلة يعاونه مراسلون قطريون.

52- كان من المتوقع أن تكون المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية المصدر الرئيسي للدعم للمكاتب القطرية وخدمة الأجهزة الإقليمية. وكان على المكاتب الإقليمية والمسؤوليات التالية: (أ) تحديد مجالات أولوية العمل للمنظمة في الإقليم المعنى؛ (ب) رصد التطورات والاتجاهات الإقليمية الرئيسية في مجال الزراعة وتقديم التقارير عنها؛ (ج) تقديم المشورة بشأن العمل المعياري وعمل التعاون الفني للمنظمة في الأقاليم المعنية. (د) تقديم الدعم الفني الأولي للبلدان وللبرامج الميدانية؛ (هـ) تقديم الدعم على المستويين الإداري والإشرافي لتنفيذ البرامج الميدانية؛ (و) تنظيم المؤتمرات الإقليمية والاجتماعات الفنية ذات الطابع الإقليمي.

53- وعززت هذه المكاتب من خلال نقل الخبرة الفنية وخبرة المساعدات في مجال السياسات وإنشاء وحدات المعاونة الإدارية. وفي نفس الوقت، توقف العمل في الأقسام المشتركة مع لجان الأمم المتحدة الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية. وعلى حين كان الموظفون الفنيون في المكاتب الإقليمية يقدمون التقارير في السابق للممثل الإقليمي، ويشاركون عموماً بقدر ضئيل في البرنامج الميداني، يفترض الآن أن ينفقوا 50 في المائة على الأقل من وقتهم في الدعم المباشر للبلدان الأعضاء. والموظفون في المكتب الإقليمي ينتظمون في مجموعات فنية، وفي فريق واحد متعدد التخصصات في المكاتب الإقليمية الفرعية. والهدف من هذه المجموعات هو التنسيق ولكن على كل مسؤول تقديم تقاريره لوحده الفنية في روما.

1-2-3 مكاتب الاتصال

54- لتحسين الاتصال مع الدول المتقدمة الكبرى الأعضاء في المنظمة، تم زيادة عدد مكاتب الاتصال من مكتب واحد (لتغطية أمريكا الشمالية) إلى ثلاثة مكاتب بإضافة مكاتب اتصال في اليابان وبلجيكا (لتغطية الاتحاد الأوروبي وبلجيكا) واستمر مكتب الاتصال مع منظومة الأمم

المتحدة في كل من نيويورك وجنيف. ويقدم المكتبان التقارير لمكتب المستشار الخاص للمدير العام.

4-2-1 وجود المنظمة القطري

55- تطور دور مكاتب المنظمة القطرية من وظائف الاتصال بشكل أساسي إلى دور أكثر مركزية في تنفيذ أنشطة المنظمة. وقد أصبح لممثلي المنظمة منذ 2001 المسؤولية عن تشغيل المشروعات، وفي 2004 تقرر إعطاؤهم، بشكل متزايد، الدور الرئيسي الرسمي في تطوير البرامج الميدانية. وسعى لتحقيق كل الوفورات، في التوظيف وكذلك الاستفادة بصورة أفضل من الخبراء القطريين، تم تحويل وظائف مسؤولي البرامج الدوليين في مكاتب تمثيل المنظمة إلى وظائف فنيين قطريين.

56- قرر المجلس في 1976 أن يكون الحد الأقصى لعدد المكاتب القطرية للمنظمة 78 مكتباً. وعلى ذلك، فقد تم استخدام سبل أخرى لتوسيع نطاق التغطية القطرية لتلبية الطلبات من الدول الإضافية:

- (أ) تمثيل المنظمة مجتمعاً مع المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية: في الفترة 1994 - 1995، كانت المكاتب الإقليمية تؤدي بالفعل وظيفة الممثل في البلد الذي توجد فيه (فيما عدا أوروبا) ومع إنشاء المكاتب الإقليمية الفرعية، اضطلعت هذه المكاتب أيضاً بوظيفة تمثيل المنظمة في البلدان المضيفة؛
- (ب) التوسع في الاعتماد المتعدد. يمثل المنظمة الآن ممثل المنظمة في بلد مجاور في 32 حالة، وفي ثلاثة من تلك الدول، يعين مسئول برامج قطري ويقدم تقاريره لممثل المنظمة في بلد مجاور؛
- (ج) المراسلون القطريون وهم موظفون مدنيون كبار بميزانية محدودة لتغطية بعض التكاليف التشغيلية وحاسوب بوصلة بريد إلكتروني وراتب تكميلي متواضع يتناسب مع نسبة الوقت المخصصة لوظائف المنظمة للاتصال. واعتباراً من يوليو/تموز 2004 تم تعيين أربعة وعشرين مراسلاً قطرياً من أصل 35 كان من المتوخى تعيينهم. ثمانية من هؤلاء في دول حيث لا يوجد اعتماد مزدوج من ممثلي المنظمة؛
- (د) تعيين ممثل المنظمة ومسؤولين فنيين من الخارج: في نوفمبر/تشرين الثاني 2000، وافق المجلس على تعيين مسؤولين فنيين منتدبين إلى البلدان لزيادة تغطية ممثلي المنظمة. وبموجب هذا المشروع، يتم تعيين المسؤولين الفنيين في البلدان التي لا يوجد بها ممثل للمنظمة ويقومون بتأدية مهام ممثل المنظمة. ومن المفترض أن يقوموا أيضاً بتنفيذ مهام فنية سواء في البلد المضيف أو لمجموعة من البلدان. ويتحمل البرنامج الفني المعنى تكاليف المسؤول، على حين يوافق البلد المعنى على تغطية تكاليف مقر المكتب والموظفين المعاونين وتوفير سيارة، إلى غير ذلك. وهناك اعتماد صغير من ميزانية المكتب القطري؛
- (هـ) وتعتمد المنظمة في البلدان التي لا تغطيها أي من هذه الترتيبات، على خدمات المنسق المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل أداء وظائف الاتصال بين المنظمة والبلد المعنى.⁶

⁶ يمثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المنظمة في 17 بلداً ويساهم في تمثيل المنظمة في ستة من ثمانية بلدان إضافية حيث يوجد للمنظمة مسؤول قطري واثنان يغطيها اعتماد متعدد.

العدد (ابريل/نيسان 2004)	الجدول 1: تغطية المنظمة للبلدان (ابريل/نيسان 2004)
74	البلدان التي يغطيها تمثيل كامل للمنظمة (خارج المكتب الإقليمي/الإقليمي الفرعي)
9	البلدان التي يوجد بها مكتب إقليمي أو إقليمي فرعي وتقدم تمثيل المنظمة
32	البلدان التي يغطيها اعتماد متعدد
8	البلدان التي يغطيها مراسل قطري فقط
9	البلدان التي يغطيها مسؤول فني مندوب ممثل للمنظمة
132	المجموع

1-2-5 لامركزية عمليات البرامج الميدانية

57- طبقت الترتيبات الجديدة لتنفيذ البرامج الميدانية، بما فيها لا مركزية العمليات، على مراحل ابتداءً بعام 1994:

- (أ) 1994-1996: أعيد تجميع الوحدات التنفيذية التي كانت مقسمة في السابق بين الزراعة والغابات ومصايد الأسماك إلى قسم واحد للعمليات الميدانية يوجد في المقر الرئيسي؛
- (ب) 1996-1998: تم نقل مسؤولية عمليات المشروعات إلى حد كبير للمكاتب الإقليمية مع نقل موظفي العمليات الفنيين إلى الأقاليم المختلفة؛
- (ج) 2000 - 2001: تم إجراء المزيد من اللامركزية لمسؤولية عمليات المشروعات الميدانية القطرية بنقلها إلى الممثلات القطرية للمنظمة مع الاحتفاظ بمجموعة أساسية من مسؤولي العمليات في المكاتب الإقليمية التي تقوم بتشغيل مشروعات إقليمية ومشروعات في بلدان لا يوجد فيها ممثلون للمنظمة. وأبقى في روما جزء ضئيل من مهمة البرنامج الميداني.

58- في عام 2003، كان النصيب الإجمالي للمكاتب القطرية من مجمع تسليم البرامج من خارج الميزانية وبرنامج التعاون الفني (وذلك لا يتضمن برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق) 31 في المائة، كما أنها قامت بالاشتراك مع فروع العمليات الإقليمية بنسبة 13 في المائة إضافية من إنجازات المنظمة. وفيما عدا العراق، كانت عمليات الطوارئ تعادل 28 في المائة من التسليم، حيث قدمت المكاتب القطرية والدعم للعمليات التي تدار من المقر الرئيسي. أما النسبة المتبقية وهي 28 في المائة فكانت المصالح الفنية مسؤولة عنها، وبشكل أساسي للبرامج الإقليمية المشتركة والمعيارية.

1-2-6 لا مركزية المساعدات في مجال السياسات وتطوير البرامج الميدانية.

59- في عام 1995، تم دمج الموظفين المعنيين بتقديم المساعدات في مجال السياسات للبلدان الأعضاء في قسم تحليل السياسات السابق مع الموظفين المسؤولين عن تطوير البرامج الميدانية في مصلحة التعاون التقني، حيث تم تطبيق اللامركزية على هذا القسم الجديد إلى حد كبير بنقل المسؤوليات إلى المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية.

1-2-7 تحسين البنية الأساسية لتقانة المعلومات وتدعيم النظام

60- في إطار إصلاحات عام 1994، أسندت الأولوية لتعزيز تقانة المعلومات وأنظمة المنظمة الإدارية والمحاسبة المرتبطة بها، بما في ذلك دعم اللامركزية الفعالة. وقد تأسس نظام أوراكل باطراد ليحل محل الأنظمة المالية وأنظمة التخطيط وإدارة شؤون العاملين السابقة. وقد تم تعزيز البنية الأساسية للاتصالات إلى حد كبير. وأتيح لجميع المكاتب الإقليمية إمكانية الوصول إلى

الانترنت وهي في معظم الأحيان ذات جودة معقولة. وتبعا لتنفيذ الشبكة الموسعة للمنطقة، حصل عدد كبير من المكاتب القطرية أيضاً على إمكانية استخدام شبكة الانترنت الداخلية. وتوفر شبكة معلومات المكاتب القطرية إمكانية الحصول المباشر على معلومات المكاتب القطرية. وأثمر النظام المحاسبي الميداني الجديد والأتمتة المكتبية تغييرات هامة في الاتصالات وتقديم التقارير وإدارة الحسابات بصفة عامة على مستوى المكاتب القطرية. كما يجري الآن تطوير شبكة معلومات المكتب القطري لتيسير إنجاز المعاملات.

8-2-1 نظم الإجراءات ومعلومات الإدارة

61- تمت مراجعة واسعة للإجراءات المتعلقة بالشؤون الإدارية والمالية وشؤون العاملين والتوريدات، إضافة إلى أنظمة معلومات الإدارة على مدى الفترة الأخيرة ولا زالت تلك الإجراءات قيد الاستعراض. ويجري تنفيذ ذلك من خلال عدد من المبادرات بما فيها لجنة البرنامج الميداني وإنشاء مجموعة العمل المستديمة المعنية بالإجراءات الإدارية والتنفيذية. وأمكن للمكاتب القطرية، من خلال الانترنت، الحصول على مجموعة من الخدمات التي تتوسع باستمرار. وجرى تكوين مستودع البيانات وهو الآن متاح لمجموع 75 مكتبا قطريا للحصول على المعلومات الأساسية الخاصة بالميزانية والمالية. كما يمكن للمكاتب استخدام نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية ومجموعة واسعة من الأدوات المساندة من أجل البرامج الميدانية وغيرها من التطبيقات بصورة متزايدة. ويجري الآن مراجعة الدليل الإرشادي للبرامج الميدانية وتكييفه. وقد تمت مراجعة بعض الإجراءات مثل الإجراءات المتعلقة بمسؤوليات أمين الميزانية وعمليات وتوريدات المشروعات.

62- وزاد الحد الأقصى للمشتريات التي تنجزها المكاتب القطرية في عام 1997 من 20 000 دولار أمريكي إلى 25 000 وتلك التي تخص ممثلي الأقاليم الفرعية إلى 50 000 والممثلين الإقليميين إلى 100 000 دولار أمريكي. ويستطيع ممثلو المنظمة الآن تعيين مستشارين قطريين لمدة تصل إلى أحد عشر شهراً على ميزانيات المشروعات، بينما كان هذا في السابق يقتصر على أربعة أشهر. وقد أدى ذلك إلى تعجيل وتيرة عملية تعيين موظفي المشروعات.

9-2-1 تحولات الموارد

63- يلخص الجدول 2 التحولات العامة في توزيع الموظفين والموارد. ويمكن ملاحظة أن نسبة الوظائف الفنية للمنظمة في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية قد ارتفعت من 10 في المائة من المجموع إلى 17 في المائة خلال الفترة بين 1994 – 1995 و 2004 – 2005، وكان هناك انخفاض مقابل في النسبة الخاصة بالمقر الرئيسي من 80 في المائة إلى 70 في المائة، بينما ارتفعت النسبة في المكاتب القطرية (بما في ذلك الفنيون القطريون) من 10 في المائة إلى 13 في المائة. غير أن الأوضاع من ناحية الموارد المالية تبدو أقل وضوحاً نظراً لأن الزيادة في النسبة المخصصة للهياكل الإقليمية أقل حجماً. ومن بين الأسباب وراء ذلك تكاليف خدمة البنية الأساسية الثابتة في روما والزيادة الحادة في تكاليف الموظفين العاملين في روما مقارنة مع هؤلاء الموظفين في الأقاليم المختلفة. وبالفعل كانت دالة اللامركزية هي الوفورات في تكاليف موظفي الخدمات العامة.

الجدول 2: التغييرات في توزيع موارد الموظفين والميزانية بعد اللامركزية			
الموقع	نسبة إجمالي مناصب المتخصصين	تغير نسبة الموظفين الفنيين في إجمالي عدد الوظائف	نسبة الميزانية

2005-2004	1995-1994	2005-2004 إلى 2006-2007	2005-2004	1995-1994	
77 في المائة	79 في المائة	15- في المائة	70 في المائة	80 في المائة	المقر الرئيسي
13 في المائة	12 في المائة	65+ في المائة	17 في المائة	10 في المائة	المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية ومكاتب الاتصال
10 في المائة	9 في المائة	42- في المائة	9 في المائة	10 في المائة	ممثلو المنظمة (الموظفون الفنيون الدوليون)
		لا يوجد	4 في المائة	0 في المائة	ممثلو المنظمة (الموظفون الفنيون القطريون)

64- بغرض المقارنة، يلاحظ أن 43 في المائة فقط من موظفي منظمة الصحة العالمية موجودون بالمقر الرئيسي. والأرقام النظيرة بالنسبة للوكالات المتخصصة الكبرى الأخرى هي: اليونيسكو 65 في المائة؛ منظمة العمل الدولية 66 في المائة؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية 80 في المائة. وبالنسبة لميزانية منظمة الصحة العالمية لعام 2003، كان منها 40 في المائة على المستوى القطري و23 في المائة على المستوى الإقليمي. وهدف منظمة الصحة العالمية هو تحويل 70 في المائة من الموارد للبلدان والأقاليم في فترة السنتين 2004-2005.

10-2-1 الوفورات الناجمة عن اللامركزية

65- نجم عن كل هذه التغييرات تقليل ازواجية العمل، وعلى وجه الخصوص أدت إلى انخفاض في تكاليف رواتب فئة الخدمات العامة. وتصل الوفورات التي وردت في تقارير المنظمة منذ 1994-1995 إلى 26 مليون دولار أمريكي كالتالي:

الوفورات بملايين الدولارات لكل فترة تالية (الأسعار الحالية)	جدول 3 - الوفورات كنتيجة للامركزية
12	الاستعاضة عن مسؤولي البرامج الدوليين للمكتب القطري وتعيين مسؤولي برامج قطريين
4	لامركزية المهام الفنية وفي مجال السياسات والعمليات إلى المستوى الإقليمي والإقليمي الفرعي
10	لامركزية عمليات البرامج الميدانية
26	المجموع

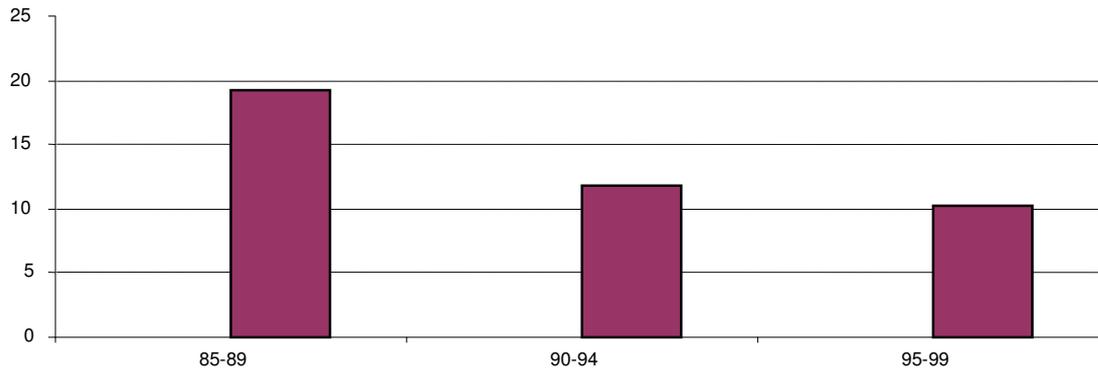
المصدر: إدارة البرنامج والميزانية بالمنظمة.

2 - سياق اللامركزية

1-2 العوامل الخارجية

66- يجب أن ينظر للامركزية في سياق التطورات العالمية بما فيها الانخفاض العام في المتوسط السنوي للمساعدات الإنمائية للزراعة والتي تراجعت بالدولار الثابت (2000) من 19,300 مليون دولار أمريكي في الفترة 1985 - 1989 إلى 10,300 مليون دولار أمريكي في الفترة 1995 - 1999 (انظر الرسم البياني رقم 1) وكان هناك أيضاً تغييرات رئيسية في وضع السياسات والأولويات القطرية بشأن المساعدات الإنمائية، وكذلك الطريقة التي اتبعتها الجهات المانحة في تقديم المساعدات. وعلى الصعيد العالمي، ركزت أهداف التنمية للألفية اهتمام المجتمع الدولي ولكنها لم تسفر عن زيادة كبرى في المساعدات الإنمائية العامة، وقد أعدت العديد من البلدان النامية برامج الحد من الفقر، وفي حالة البلدان الأفريقية، أعدت برامج تخضع لاستعراض النظراء في إطار الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا. وتبدي البلدان النامية أيضاً اهتماماً كبيراً بالقضايا العالمية - وخاصة قضايا التجارة الدولية.

الرسم البياني 1 - المساعدات الخارجية من أجل الزراعة في البلدان النامية (ببلايين الدولارات بالأسعار الثابتة لعام 2000)



67- اتخذت الإجراءات داخل الأمم المتحدة، لزيادة الاتساق والتعاون بين برامجها ووكالاتها المتخصصة، وكذلك مع مؤسسات بريتون وودز. وبصفة عامة، فالمؤسسات التمويلية الدولية والإقليمية والجهات المانحة القطرية يقومون بلامركزية أكبر إلى المستوى القطري. وهم أيضاً يعملون معاً بصورة وثيقة علاوة على العمل الوثيق مع حكومات البلدان النامية والمجتمع المدني (بما فيها المنظمات غير الحكومية) والقطاع الخاص. وتعتمد هذه الوكالات أكثر فأكثر إلى تقديم المساعدة بالاشتراك مع بعضها البعض من خلال برامج قطاعية شاملة ودعمًا للميزانية مرتبطة ببرامج الحد من الفقر القطرية. وإلى جانب هذه التطورات، أدت الأحداث إلى زيادة الحاجة لمساعدات الطوارئ، والتي تمثل عند مستوى 5 500 مليون دولار أمريكي سنوياً، 10 في المائة من المساعدات الإنمائية الرسمية، كما أنها تضاعفت بالأرقام الحقيقية بالمقارنة بالعقد الماضي.

68- هذا السياق الناشئ يطرح تحديات جديدة للمنظمة من ناحية الاستجابة الملائمة للاحتياجات القطرية والإقليمية والعمل في شراكة مع الآخرين. وهو أيضاً سياق يكتسي فيه وجود المنظمة على المستوى الإقليمي والقطري أهمية متزايدة.

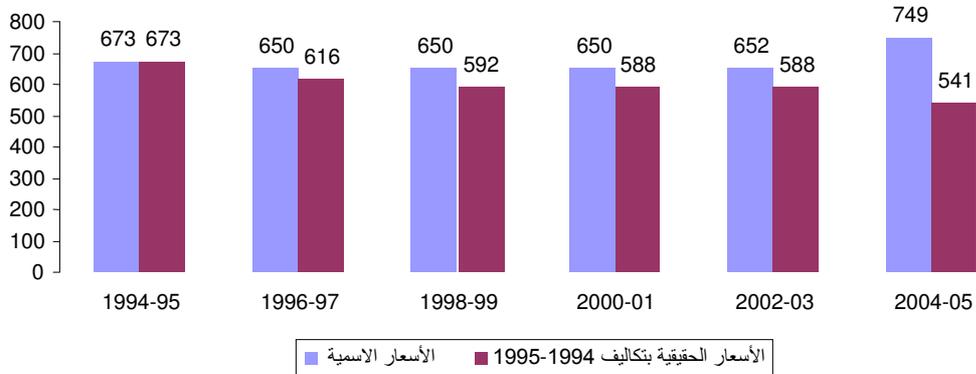
69- تم تنفيذ اللامركزية في 1994-1995 في سياق تناقص موارد المنظمة. وخلال الفترتين الماليتين 1995-1994 و 2004-2005، تقلصت الميزانية العادية للمنظمة بالدولار الثابت للفترة 2004-

2005 من 673 مليون دولار أمريكي إلى 541 مليون دولار أمريكي. وكان لذلك انعكاسات كبرى مترتبة على فعالية اللامركزية من ناحية الاستجابة للأعضاء.

70- وكان هناك أيضاً انخفاضاً كبيراً في الموارد من خارج الميزانية لبرامج التنمية الميدانية (وترافق لسوء الحظ مع زيادة في حالات الطوارئ). وباستثناء برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق، كان حجم المصروفات من خارج الميزانية عام 1992 (محسوبا بسعر الدولار الأمريكي الحالي) 343 مليون دولار أمريكي سنوياً منها 22 مليون دولار للطوارئ و152 مليون دولار أمريكي من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتراجعت بالتالي المصروفات من خارج الميزانية في 1996 إلى نقطة منخفضة تبلغ 224 مليون دولار أمريكي في العام مرده، إلى حد كبير، إلى قرار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتخلي عن أسلوب وكالة الأمم المتحدة المنفذة، وتبعاً لذلك فقد هبط التمويل من برنامج الأمم المتحدة من 152 مليون دولار أمريكي عام 1992 إلى 12 مليون فقط عام 2003. وفي نفس الوقت ارتفع تمويل برنامج التعاون بين المنظمة والحكومات بحيث ارتفع مترافقاً مع تمويل حسابات الأمانة الأحادية من 169 مليون في 1992 إلى 258 مليون عام 2000، وهو مستوى استقر عنده التمويل تقريباً، ولكن بزيادة بنسبة الموارد من أجل العمل المعياري الذي ينطلق من المقر الرئيسي. وقد ارتفع تمويل الطوارئ من خارج الميزانية باستثناء برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق من مستوى يتراوح بين 12 مليون دولار و22 مليون دولار أمريكي (وشهد تقلبات عند هذا المستوى في الفترة من 1992 وحتى 1999) وإلى 65 مليون دولار أمريكي في 2003. ويلخص الرسم البياني 3 هذه الاتجاهات.

2-2 السياق الداخلي

الرسم البياني 2 - انخفاض ميزانية البرنامج العادي في المنظمة (بملايين الدولارات)

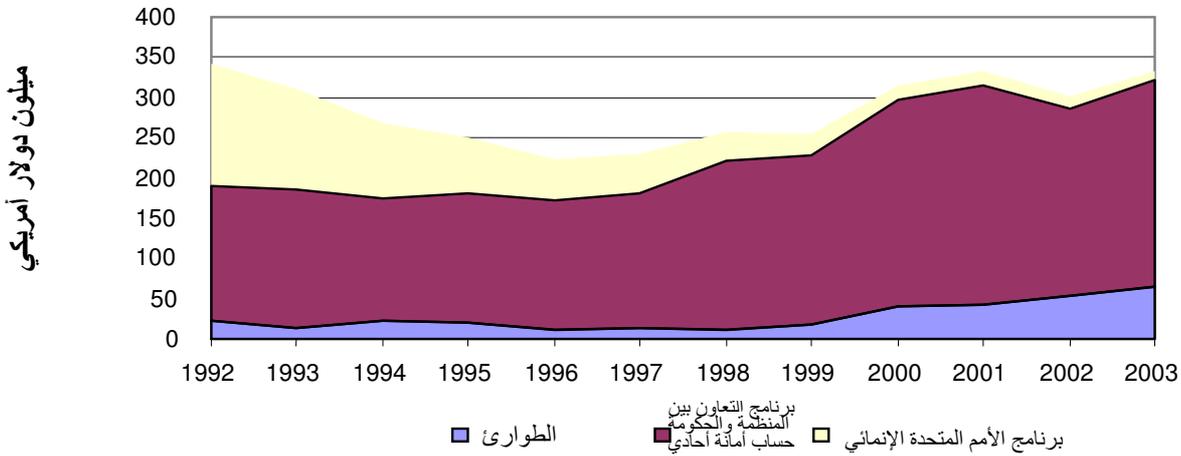


71- وبالتالي فإن التفكير، وقت قرار تطبيق اللامركزية، كان متأثراً بالماضي القريب عندما كان البرنامج الميداني من خارج الميزانية كبيراً، وكانت أدوار كل من الموظفين الفنيين في البرنامج العادي وبرنامج التعاون الفني أقل أهمية عما هي عليه الآن فيما يتصل بضممان تقديم الدعم الفني للبلدان الأعضاء.

72- كان فريق التقييم يدرك، عند استخلاص استنتاجاته، أنه مهما كانت موارد المنظمة عظيمة، فإن من المتعذر تلبية جميع التوقعات. كما أن الفريق يعي أن الاقتطاعات المتتالية من الميزانية أعاققت، إلى حد كبير، التطبيق الفعال للامركزية. كما ينبغي الأخذ في الحسبان أن هذه الاقتطاعات في كافة مراحل عملية اللامركزية جعلت قدرات ممثليات المنظمة والمكاتب الميدانية الأخرى محدودة تبعاً لإلغاء الوظائف وقلة الأموال المتوافرة للتكاليف بخلاف تكاليف الموظفين.

علاوة على ذلك، فقد تم إبلاغ فريق التقييم أن خطط اللامركزية الأصلية بما فيها إنشاء مكاتب إقليمية فرعية إضافية تم تقليصها أو إلغاؤها جراء قيود الميزانية.

الرسم البياني 3: تمويل برامج المنظمة من خارج الميزانية (باستثناء برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق)



3- فعالية اللامركزية عموماً (آراء البلدان الأعضاء وأصحاب الشأن الآخرين)

73- تبين أن جميع البلدان والجهات المانحة وأسرة الأمم المتحدة تحبذ اللامركزية. وفي هذا السياق فقد شددوا على لا مركزية المهام والسلطات وليس الموظفين بشكل أساسي. وكان هناك اتفاق عام مع الأهداف المحددة لعملية اللامركزية في 1994-1995، أي لضمان أن تنسجم المنظمة بالآتي.

- (أ) الارتباط؛
- (ب) الوضوح والعمل عن قرب من المشاكل وتقصير الفجوة الزمنية بين التعبير عن احتياجات الدول الأعضاء وتلبية المنظمة لها؛
- (ج) التوسع في الاستفادة من القدرات القطرية والإقليمية الفرعية والإقليمية؛
- (د) وفورات زيادة الكفاءة (ومع ذلك كان هناك تساؤل حول واقعية هذا الهدف حيث أشار العديد من الشركاء إلى الحاجة للتدابير المساندة واستثمارات البنية الأساسية وغيرها)

74- لبت زيادة اللامركزية حاجة ملموسة للبلدان النامية واتفقت مع آراء البلدان المتقدمة عن الطرائق لتعظيم فعالية المنظمة. ولذا فقد حظيت بالدعم الكامل من الأجهزة الرئاسية وكان المحرك للعملية الفعلية هو المدير العام مع بعض المقاومة من قبل الأقسام الإدارية والفنية بالمقر الرئيسي. كما أن لا مركزية العمليات الميدانية بداية من المقر الرئيسي إلى الأقاليم ثم من الأقاليم إلى المكاتب القطرية قوبلت ببعض المقاومة من قبل الوحدات المتأثرة بها. ونتج عن ذلك إضافة إلى نقص الموارد، أن اللامركزية سارت بأسلوب تكراري ومتقطع حيث اتخذ القرار في عجلة ثم أجريت تعديلات لضمان نجاح تطبيق القرار. إن أي تغيير مؤسسي يؤدي إلى الارتباك، وخلص فريق التقييم إلى أنه لا يوجد بديل سوى الاستمرار في هذا الطريق نظراً للحاجة لكسر الجمود التنظيمي.

75- حدد المجلس زيادة وضوح المنظمة وقربها وقدراتها على الاستجابة للبلدان الأعضاء كأهداف رئيسية لعملية اللامركزية في 1994-1995. واختلفت إجمالاً أحكام من تمت استشارتهم بشأن لامركزية المنظمة إلى درجة كبيرة حسب الإقليم. وتبين لفريق التقييم أثناء زيارته القطرية أن هذا الهدف تم تحقيقه في جزر المحيط الهادي والبحر الكاريبي. وينطبق هذا الوضع في جزر المحيط الهادي على الأخص. وكان هناك أيضاً زيادة في الوضوح والقدرة على الاستجابة في البلدان الأقرب للمجر في أوروبا. وفي أماكن أخرى، كثيراً ما صرحت الحكومات والجهات المانحة والأعضاء الآخرين لأسرة الأمم المتحدة أنهم لم يشهدوا دليلاً على تحقيق درجة أكبر من لامركزية المنظمة أو مزاياها. وكان مخيباً للآمال أن الأغلبية العظمى من البلدان في أفريقيا وجنوب آسيا ورابطة الدول المستقلة، وإلى حد ما أمريكا الوسطى، أعلنت عدم وجود مزايا لزيادة لامركزية الموظفين، بما في ذلك لامركزية المكاتب الإقليمية الفرعية. ويجب النظر إلى ذلك في سياق انخفاض حجم البرنامج الميداني إضافة إلى انخفاض الموارد المخصصة لسفر موظفي المنظمة مما يقلل من اتصالات البلدان بالمنظمة، بغض النظر عن اللامركزية في حد ذاتها.

76- يقر كل من الهدف الثامن من أهداف التنمية للألفية والإطار الاستراتيجي للمنظمة الاحتياجات الخاصة للدول الجزرية الصغيرة. ولذلك من المشجع أن أكد بقوة جميع من تحدث إليهم فريق التقييم في المحيط الهادي والبحر الكاريبي على قيمة وجود مكتب للمنظمة يركز على إقليمهم الفرعي. وتتبع هذه القيمة من معرفة كل من المكاتب الإقليمية الفرعيين بشؤون البلدان المعنية- سواء السياق الاجتماعي- السياسي العام أو القضايا النوعية التي تواجه قطاعات الزراعة والغابات ومصايد الأسماك. وقد مكنت هذه المعرفة المكاتب الإقليمية الفرعية من ضمان ملائمة وفعالية استجابات المنظمة. وقد اعتبر تعيين ممثلي الأقاليم الفرعية وبعض أعضاء الفرق من الأقاليم الفرعية موضع النقاش إضافة قوية للمكاتب.

77- وفي حين أن هناك إمكانات كبيرة للتحسن، كانت البلدان الأعضاء راضية بشكل عام عن خدمات المكاتب الإقليمية في آسيا (باستثناء رابطة الدول المستقلة) وأمريكا اللاتينية. وفي أفريقيا كانت هناك درجة عالية من الانتقاد أثناء زيارات الفريق لتوجه المنظمة وأساليب العمل، ولكن الحكومات والجهات المانحة كثيراً ما تعتبر المنظمة أفضل وكالات الأمم المتحدة المتخصصة (بخلاف الصناديق والبرامج). بيد أن هذا، فيما يبدو، لا ينطبق دائماً على بلدان آسيا، حيث لم تحتل المنظمة مكانة عالية كعض وكالات الأمم المتحدة المتخصصة في نظر وزراء التخطيط والمالية أو الجهات المانحة ومنسقي الأمم المتحدة المقيمين. وفي أوروبا كانت هناك حالة من عدم الرضا تجاه تغطية بلدان رابطة الدول المستقلة.

78- شددت الحكومات القطرية وجميع شركاء التنمية الآخرين الذين قام فريق التقييم باستشارتهم، على الحاجة لتعميق لامركزية المنظمة وخاصة فيما يتعلق بنقل سلطة اتخاذ القرار لمواجهة تحديات عالم متغير وأكثر عولمة أصبحت فيه اللامركزية والترابط هما المعيار. ورأوا ضرورة أن تواكب المنظمة التغيرات التي يقوم بها الآخرين في المجتمع الدولي وعلى المستوى القطري. وبصفة خاصة، كانت هناك دعوة عامة لتكوين قدرات فنية أكثر استجابة لخدمة البلدان، فضلاً عن الآتي:

- (أ) أن تكون المنظمة منظمة أكثر تجاوباً حيث يسأل المسئولون الأعضاء وأصحاب الشأن الآخرين عن اهتماماتهم وأولوياتهم ودراسة الاستجابة بعناية فضلاً عن الترويج للأساليب الموحدة للمنظمة؛
- (ب) الحاجة لنهج استراتيجي بقدر أكبر في المنظمة سواء على المستوى القطري أو الإقليمي، مع استخدام موارد المنظمة بشكل أكثر تحفيزاً وتركيزاً بدلاً من التركيز على عدد من الإجراءات المتفاوتة والتي لا تحدث دائماً الأثر الذي تنشده الحكومات القطرية؛

- (ج) أن تزيد المنظمة من اهتمامها بمستويات الاستراتيجيات والسياسات بوصفها شريكا وموجها في البلدان ؛
- (د) اللامركزية لتسهيل الاتفاق العام ونقل الخبرات بشأن القضايا الناشئة بين البلدان والأقاليم؛
- (هـ) وتفويض أكبر للسلطة يشمل الدرجة التي يشعر معها ممثلو المنظمة والممثلون الإقليميون إنهم قادرون على: التعبير عن آراء المنظمة، استخدام برنامج التعاون الفني، الدخول في اتفاقات مع الجهات المانحة وممارسة سلطة التنفيذ بما في ذلك ما يخص العقود والمصروفات. وقد اعتبر مثل هذا التفويض شرطاً أساسية هاماً لتعبئة الموارد الإضافية من الجهات المانحة ولتعزيز ثقة الحكومات في تنفيذ البرنامج.

79- عبر المجتمع الدولي والحكومات في عدد من البلدان عن الرأي القائل بضرورة توخي المنظمة لقدر أكبر من التناسب في استخدامها لموارد اللامركزية مقابل احتياجات وإمكانات البلدان (بما فيها اهتمام موظفي الدعم الفني الإقليميين وقدرات المكاتب القطرية واستخدام برنامج التعاون الفني)

80- شددت الإدارة العليا عن حق على أن اللامركزية يجب أن تعزز، عوضاً عن أن تنقص من وحدة هدف المنظمة، بالإضافة إلى الحاجة للمحافظة على المعايير المالية والإدارية وتقليل مخاطر سوء الاستخدام. وتوضح الاستجابة للاستبيانات، أن أغلبية المجيبين من الموظفين الفنيين بالمقر الرسمي للمنظمة يرون أن اللامركزية تسببت في فقدان الفعالية. وقد علم فريق التقييم أيضاً، وبشكل أساسي من بعض الذين تمت استشارتهم بالمقر الرئيسي، أن هناك خطراً من فقدان الواقعية في حملة تطبيق اللامركزية. ولاسيما: (أ) أن التوسع في اللامركزية أدى إلى نقص كفاءة التنفيذ. (ب) وأنه من المتعذر الحصول على نفس جدارة وحماس الموظفين في المكاتب اللامركزية كما في المقر الرئيسي بسبب عدد من العوامل، منها أن الموظفين لا يمكنهم أن يكونوا خبراء لدرجة كافية في مجال واحد فقط أياً كان. (ج) تكاليف ضمان مستويات المخاطر المقبولة لسوء الاستخدام أو ارتفاع درجة الجهل بالإجراءات بصورة غير مقبولة خارج بيئة المقر الرئيسي. (د) كان للامركزية تأثير سلبي على المنظمة بسبب عمل عدد كبير من موظفي التخصصات الفنية الجوهرية في العمل المعياري (يرى نحو 40 في المائة من كبار موظفي المقر الرئيسي الذين أجابوا على الاستبيانات بأن هذه تعد مشكلة)؛ (هـ) وأن النظام الموحد للأمم المتحدة لتعيين الموظفين لا يتيح إمكانية التعديلات المرنة في تعيين الموظفين، والذي يعتبر ضرورياً لإعادة الهيكلة المؤسسية.

81- فحص التقييم هذه القضايا والمدى الذي تشكل فيه كل منها مخاطرة مبررة، في حالة تعزيز فعالية اللامركزية. وتناقش هذه القضايا في الأجزاء التالية من التقرير.

4- المتطلبات القطرية لدعم التنمية واستجابة المنظمة لها

1-4 المتطلبات القطرية لدعم التنمية

1-1-4 أولويات الإطار الاستراتيجي وأهداف الألفية للتنمية

82- كان فريق التقييم مدركاً أن أهم التدابير التي تضمن فعالية المنظمة في عملها الميداني تتمثل في نجاحها في مساعدة البلدان الأعضاء على تحقيق أهدافها كما وردت في إطارها الاستراتيجي، أي:

- وصول الجميع في كافة الأوقات إلى غذاء ملائم وسليم ومغذ بما فيه الكفاية، وبما يضمن انخفاض عدد من يعانون من نقص التغذية المزمّن إلى النصف قبل حلول 2015 (وهو ما يتماشى وهدف الألفية للتنمية 1: القضاء على الفقر المدقع والجوع (بخفض عدد من يعيشون على أقل من دولار في اليوم إلى النصف وخفض عدد الأشخاص الذين يعانون من الجوع بحلول 2015)؛
- المساهمة المستمرة للزراعة والتنمية الريفية المستدامة، بما فيها مصايد الأسماك، في التقدم الاقتصادي والاجتماعي ورخاء الجميع (يوجد في هذا الهدف توافق وثيق في المصلحة مع هدف الألفية 8 المتمثل في إقامة شراكة عالمية للتنمية (لاسيما "مزيد من التطوير لنظام تجاري ومالي مفتوح قائم على الأنظمة، وقابل للتنبؤ وغير مميز. كما يتضمن الالتزام بالتسيير الرشيد والتنمية والحد من الفقر، على المستويين القطري والدولي"؛ و"يعالج الحاجات الخاصة للبلدان الأقل نمواً، ويشمل ذلك الوصول الحر لصادراتها دون تعريف جمركية ودون تحديد للحصص)؛
- صيانة الموارد الطبيعية وتحسينها واستخدامها المستدام، بما فيها المياه والغابات ومصايد الأسماك والموارد الوراثية للأغذية والزراعة (بما يتماشى وهدف الألفية 7: ضمان الاستدامة البيئية).

83- والأهم من ذلك هو أن الفريق يعتبر المنظمة ملزمة بإعارة الاهتمام للهدف الأول، وهو الذي حدده مؤتمر القمة العالمي للأغذية لعام 1996 والمتمثل في "حصول الجميع في أي وقت كان على غذاء كافٍ ومغذٍ وآمن وتخفيض عدد ناقصي الأغذية بنسبة النصف بحلول عام 2015 على أبعد تقدير". كما يقر التقييم بأن تحقيق هذا الهدف يتطلب إعارة الاهتمام اللازم للبلدان والأقاليم التي تتضمن عددا كبيرا ممن يعانون من نقص في التغذية. وفي الوقت نفسه يتعين على المنظمة تقديم استجابة ملائمة للبلدان والأقاليم الأخرى حيث أن عدد من يعانون من نقص التغذية ربما أقل، لكن فيها أعدادا كبيرة من السكان الذين يعولون على الزراعة توجد فيها مشاكل ومواطن إمكانات تقع ضمن صلاحيات المنظمة.

2-1-4 وجهات نظر البلدان وشركاء التنمية

84- أوضح الوزراء وكبار المسؤولين خلال اجتماعاتهم مع فريق التقييم أنهم يتطلعون إلى مزيد من التركيز من جانب المنظمة على وضع سياسات واستراتيجيات قطرية أو التقدم بها. كما أعربوا عن تقديرهم للمنظمة باعتبارها مصدرا للمعلومات والمعرفة، لا سيما فيما يتعلق بالمسائل المستجدة (المسائل المتعلقة بالتجارة والمساعدة في فهم التبعات المترتبة على التقانة الجديدة، وقد أشير مثلا وعلى نحو متكرر إلى الكائنات المحورة وراثيا). كما أعار المسؤولون الفنيون في المقر الأولوية للمجالات المتعلقة بالاستراتيجيات والسياسات، وشدد الممثلون القطريون على تسهيل الحوار المتعلق بالسياسات القطرية. من جهة أخرى، وفي الاستطلاعات التي تعكس على الأرجح مجالات اهتمام وزارات الزراعة على جميع المستويات، شددت إجابات البلدان عموما على الحاجة إلى مجموعة كبيرة من أشكال المساعدة، ونحت نحو مزيد من التركيز على السياسات والاستراتيجية، وإلى تسهيل الحوار المتعلق بالسياسات والتركيز على نحو أكبر على الخبرات المختصة. وتصدرت المتطلبات المتعلقة بتطوير المشاريع والبرامج طليعة هذه الاهتمامات.

85- تكتسي التجارة، وبخاصة المسائل المتعلقة بمعايير الصحة والصحة النباتية والحواجر الفنية في وجه التجارة (بما فيها الكائنات المحورة وراثيا وسلامة الأغذية والآفات والأمراض التي تصيب النباتات والحيوانات) وجها من الأهمية في جميع الأقاليم. وفيما يتعلق بالموضوعات الأخرى، فقد اكتشف التقييم وجود فوارق كبيرة بين مستويات التنمية والأقاليم فيما يتعلق بمواضيع

السياسات التي جرى استطلاع آرائهم بشأنها. ولم تشر إجابات البلدان على الاستطلاعات إلى وجود طلب كبير على الأخصائيين في مجالات سياسات القطاعات والسياسات الكلية، مما يدل على أن الرغبة في الحصول على المساعدة تنحصر في المجالات الفنية والمؤسسية أو القطاعية الفرعية. وفيما تسعى البلدان التي صاغت أوراق استراتيجية الحد من الفقر أو تعمل على صياغتها، لاسيما في أفريقيا، إلى الحصول غالباً على الدعم على مستوى القطاعات أو القطاعات الفرعية، وكذلك في مجالي الفقر في الريف والأمن الغذائي الأسري، فإن بلدانا أخرى تنتظر مساهمات أكثر تركيزاً على السياسات في مجالات كحيازة الأراضي (رابطة الدول المستقلة وأفريقيا) وإدارة المياه ومصايد الأسماك والغابات. وقد لاحظ التقييم أن البلدان الأهلة بالسكان تعالج مسائل خاصة بالسياسات على مستوى المقاطعات. وبالإضافة إلى المسائل المتعلقة بالتجارة فإن العديد من بلدان أمريكا اللاتينية تتصدى لجيوب من الفقر الريفي والجوع لديها.

86- وعلى العموم لا يعتبر أي من كبار المسؤولين الحكوميين أو الجهات المانحة أن المنظمة حاشد هام للأموال أو منفذ لعمليات المساعدة. ولم تركز إجابات البلدان عموماً على دور المنظمة في تنفيذ المشاريع الكبرى. كما أوضحت أن طلبات وحاجات البلدان تختلف فيما يتعلق بالأنشطة الرائدة المصممة لتبيان السياسات والنهج المتبعة. وتنفذ المنظمة المشاريع الرائدة في مجالات كالإدارة المتكاملة للأفات وإدارة المياه، إضافة إلى كونها نقطة انطلاق للبرنامج الخاص بالأمن الغذائي. ففي بوركينا فاسو والصين اكتشف التقييم أن الأنشطة الرائدة كان لها بعض الأثر، لكن من الضروري الارتقاء بالمشروع الرائد إلى مستوى الكتلة الحيوية لتبيان التأثير، وقصر الاستنساخ على جوانبه ذات الأهمية، لا المشروع بأكمله. وفي الإجابات على الاستطلاعات، أسبغت البلدان ذات الدخل المتوسط أولوية قليلة على الأنشطة الرائدة. وفي البلدان التي تنتشر فيها مشاريع المنظمات غير الحكومية أو المشاريع الثنائية المستقلة، يمكن تلبية هذه الحاجة من خلال هذه المشاريع في أغلب الأحيان. وقد أعلم كبار المسؤولين الحكوميين فريق التقييم أحياناً بأنهم لا يرون للمنظمة أي دور هام في عمليات الريادة والتبيان لهذا السبب بالذات. كما انتقد العديد من المسؤولين ضمن أسرة الأمم المتحدة ومجموعة الجهات المانحة الأنشطة الرائدة انتقاداً شديداً، معلنين أنها ليس لها أي أثر وأن العمل يجب أن يتم على المستوى الاستراتيجي. كما لاحظ فريق التقييم أن تصميم المشروع الرائد يجب أن يتضمن على الدوام عناصر تسهل الاستنساخ والارتقاء.

87- كما أن البلدان المتوسطة الدخل تعتبر المنظمة قناة اتصال ذات اتجاهين يتم من خلالها تبادل الخبرات بين البلدان والقارات. وهي تشعر في هذا المضمار أن في وسعها تقديم المنفعة لباقي العالم وأنه ينبغي للمنظمة أن تكون قناة لنقل هذه المعرفة.

88- كذلك استشير شركاء التنمية الدوليين (منظومة الأمم المتحدة، الجهات المانحة، مؤسسات التمويل الدولية) على المستوى القطري بشأن أولوياتهم بالنسبة للمنظمة، والمجالات التي يتوقع أن يقدموا الدعم فيها لعمل المنظمة. وقد أنصب اهتمامهم على النظر إلى مواطن القوة المقارنة التي تتمتع بها المنظمة في مجال السياسات والتنمية المؤسسية لمجالات اختصاصها، حيث تتمثل الأهمية في حيادية المنظمة ومعرفتها بالاتجاهات العالمية والتبعات المترتبة على التقانة. كما شددوا أيضاً على وظيفة المنظمة المعيارية ودورها في إعلام البلدان بوجود خبرات مقارنة في أماكن أخرى.

89- كما رأى شركاء التنمية الدوليين أن للمنظمة دوراً هاماً ضمن إطار فريق الأمم المتحدة القطري في تيسير التركيز والتنسيق لتحقيق الاتساق في العمل الذي تقوم به المجموعة الدولية في جميع مجالات اختصاص المنظمة. كما جرى التشديد خاصة على المساهمة في مضمون أوراق استراتيجية الحد من الفقر وإضفاء مزيد من التفصيل على الأهمية التنفيذية للاستراتيجية. كما أشاروا أيضاً إلى أهمية عمل المنظمة مع كامل مجموعة الوزارات المعنية، وهو أمر لا يتم على

الدوام. كذلك شددت وزارات المالية والتخطيط على حاجة المنظمة إلى العمل كجزء متكامل من منظومة الأمم المتحدة إذا ما أرادت التأثير في جدول الأعمال التنموي لما فيه مصلحة التنمية الريفية والمكانة التي تحتلها الزراعة في المعركة ضد الفقر والمساهمة في النمو الاقتصادي. كما أشار المسؤولون الحكوميون والشركاء الدوليون إلى أن الوزارات في العديد من البلدان، بما فيها وزارات الزراعة، تواجه صعوبات في التحاور عبر حدود القطاعات وعلى مستوى كبار واضعي السياسات، وأن في وسع المجموعة الدولية المساعدة لتعزيز الحوار إذا ما عمل أطرافها معا.

3-1-4 التقارب بين استجابة المنظمة والأهداف الاستراتيجية

90- درس التقييم، من خلال التحليل الإحصائي، العلاقة بين استجابة المنظمة على المستوى القطري وأولوياتها العامة من حيث تلبية الحاجات ودعم إمكانات التنمية. كما جرت دراسة موارد المنظمة المخصصة للبلدان (من حيث حجم مكاتب التمثيل والموارد التي تتوافر للمنظمة مباشرة، أي برنامج التعاون الفني) مقارنة بمجموعة من المعايير شملت: عدد المعانين من سوء التغذية، حجم السكان الذين يعتمدون على الزراعة، حجم البرنامج الميداني للمنظمة، حجم المساعدة الإنمائية الواردة إلى البلد. كما تدارس التقييم عوامل غير ملموسة، كتوافر الخبرة لدى البلدان نفسها ومدى قدرتها على الوصول إلى مصادر أخرى للدعم الفني.

91- وتبين للتقييم أن مجموعة البلدان القليلة الدخل تتلقى من المنظمة موارد لكل بلد أكبر من متوسط جميع البلدان، كما وجد التقييم أن مستوى الموارد المتوافرة لأفريقيا يتناسب وحاجاتها، وأن القسم الأكبر من الموارد يذهب بالفعل إلى أفريقيا. وباستثناء الصين والهند من التحليل، تبدو العلاقة الأقوى بين موارد برنامج التعاون الفني والسكان الذين يعولون على الزراعة، فيما العلاقة بين موارد البرنامج المذكور وعدد من يعانون من سوء التغذية أكثر ضعفاً. وبالرغم من أن العلاقة ضمن هذه المؤشرات لا تفسر معظم الاختلافات بين البلدان، فإن هناك فروقا كبيرة بين مخصصات البلدان ضمن إطار برنامج التعاون الفني⁷. وبالتالي فإن توجه تخصيص الموارد يتم في الاتجاه السليم ويركز على البلدان الأقل نمواً وحجم السكان الذين يعولون على الزراعة، بيد أن العلاقة مع حالة الأمن الغذائي والفقر، لاسيما في البلدان الكبرى، ما زالت في حاجة إلى التوثيق.

92- تضم الهند والصين 44 في المائة من مجموع سكان العالم الذين يعانون من قلة التغذية (قرابة 350 مليون نسمة)، كما أن الفقر في هذين البلدين ظاهرة ريفية غالباً، وتتركز أيضاً في ولايات ومقاطعات معينة تماثل في عدد سكانها العديد من البلدان المتوسطة الحجم (قرابة 100 مليون نسمة). ولدى كل من البلدين مسائل حساسة في ميدان السياسات يمكن أن يعتمدا فيها على باقي العالم، وتجارب قيمة يمكنهما تقاسمها مع الأجزاء الأخرى من العالم. كما تتوافر للبلدين موارد فكرية ومالية ضخمة، على الرغم من أن الهند ما زالت في عداد البلدان الأقل نمواً من حيث مستوى دخل الفرد فيها. وقد خلص الفريق إلى أن في وسع المنظمة المساهمة على نحو خاص في هذين البلدين، وأن عدد الريفيين الفقراء والجياع فيهما يؤهلهما للاستثمار بتركيز أكبر بعض الشيء من الموارد التي يتلقياها حالياً (من حيث عدد الموظفين في الممثلات القطرية والمخصصات من برنامج التعاون الفني واستخدام الموارد من البرنامج العادي). بيد أن على المنظمة أيضاً أن تضع سلم أولوية لمجالات عملها الجغرافية ضمن البلدان، يستند إلى مواطن الفقر وإلى المواضيع ذات الأهمية.

⁷ متوسط نفقات 2003 (باستثناء حالات الطوارئ) لكل بلد ولكل ربيع: الربيع الأقصى للبلدان: 0.64 مليون دولار، الربيع الأعلى 0.34 مليون دولار، الربيع المتوسط الأدنى: 0.06 مليون دولار، الربيع الأدنى: 0.035 مليون دولار.

93- توجد خمسة من بلدان رابطة الدول المستقلة في إقليم أوروبا⁸، أما باقي دول الرابطة الموجودة في آسيا الوسطى⁹ فتندرج لدى المنظمة ضمن إقليمي الشرق الأدنى وآسيا¹⁰ إلى حد ما . وبالرغم من أن بلدان رابطة الدول المستقلة تلقت في بعض الحالات دعماً فنياً ضخماً، فلا يوجد في أي منها ممثل قطري مقيم، كما أنها تفتقر إلى الموظفين المختصين في مشاكلها. وفي 2004/5/1 انضمت إلى الاتحاد الأوروبي 8 بلدان شملها المكتب الإقليمي لأوروبا والمكتب الإقليمي الفرعي لأوروبا الوسطى والشرقية، ولم تعد بالتالي مخولة للحصول على المساعدة من برنامج التعاون الفني لدى المنظمة¹¹ مما يضفي تشكيلاً جديداً على الإقليم. والواقع أن لبلدان رابطة الدول المستقلة صلات تاريخية وثقافية ولغوية مع أوروبا الوسطى والشرقية، كما تواجه مشاكل مميزة للبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وتشابه المشاكل التي تواجهها بلدان الرابطة الأخرى الواقعة في القوقاز والبلقان، يضاف إلى ذلك أنها تشترك في عملية انتقالية مماثلة لتلك التي مرت بها بلدان أوروبا الشرقية التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي. وتعد اللغة الروسية اللغة المشتركة بين بلدان رابطة الدول المستقلة (في الأوساط الحكومية على الأقل).

94- استنتج التقييم أن على المنظمة، في تطبيقها لعملية اللامركزية، العمل على تقديم رد فني معزز يتماشى وأولوياتها ويكون أكثر موافقة لحاجات والتماسات كل من البلدان، لاسيما ما يتعلق بانعدام الأمن الغذائي والاعتماد على الزراعة. كما ينبغي أن يكون هذا الرد مجارياً للطلب ومركزاً، بالإضافة إلى أخذه في كامل الاعتبار لأولويات المنظمة.

4-1-4 مضمون مجالات المساعدة التي تقدمها المنظمة

95- بالرغم من أن التقييم لم يتمكن من إجراء تقييم للحاجات يتيح المقارنة بين القدرات والمتطلبات، إلا أنه تمكن من صياغة أحكام عامة تستند إلى زيارات نموذجية للبلدان وكذلك إلى الإجابات على الاستطلاعات. وقد تبين التقييم أن أنماط الطلب من البلدان تتسم بدرجة عالية من الاتساق مع أهداف البلدان الأعضاء التي تبذل المنظمة ما في وسعها لدعمها، وفقاً لما نص عليه الإطار الاستراتيجي للمنظمة. وفي هذا المضمار، ومع استثناءات قليلة، تولى البلدان التي توجد فيها نسب كبيرة من ناقصي التغذية الأولوية القصوى للدعم الذي تقدمه المنظمة للتغلب على الجوع والفقر في الريف، فيما تنحى بلدان أخرى نحو إعطاء الأولوية لثاني أهداف البلدان الأعضاء الوارد في الإطار الاستراتيجي للمنظمة، ألا وهو مساهمة الزراعة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

96- إن مواطن القوة المقارنة لدى المنظمة وطبيعة الطلبات الواردة من البلدان تتطلب منها تركيزاً أكبر على الدعم التمهيدي للبلدان. ومن الضروري أن يكون مثل هذا الدعم قادراً على تقديم المدخلات اللازمة لتصميم وتشغيل السياسات والبرامج الرامية إلى مكافحة الفقر والجوع (ومثالها أوراق استراتيجية الحد من الفقر)، والأهم من ذلك تقديم الدعم في ميدان سياسات القطاعات الفرعية وتنمية التجارة. كما خلص التقييم إلى:

(أ) تبرز الحاجة في جميع الأقاليم إلى العمل المعياري الإقليمي، إما للجمع بين البلدان في ميدان رصد الأمن الغذائي للأسر، أو لمعالجة المسائل المشتركة المتعلقة بشح المياه، أو لإلغاء الحواجز أمام التجارة في المنتجات الزراعية في الأقاليم الفرعية (على سبيل المثال

⁸ أرمينيا، أذربيجان، جورجيا، مولدوفا، أوكرانيا. أما الاتحاد الروسي وبيلاروس فليسا عضوين في المنظمة حالياً.

⁹ تشمل بلدان رابطة الدول المستقلة في وسط آسيا: قيرغيزستان، كازاخستان، أوزبكستان، تركمنستان وطاجيكستان.

¹⁰ أوزبكستان وكازاخستان.

¹¹ لكنها ستستمر في الانتفاع من المشاريع الإقليمية وغيرها من الخدمات التي تقدمها المنظمة.

- لا الحصر). وتستفيد المسائل الخاصة بالبلدان المتوسطة الحجم والبلدان ذات عدد السكان الهائل، على غرار الهند، فائدة مباشرة من العمل المعياري العالمي الذي تقوم به المنظمة؛
- (ب) يكتسي الطلب على مشاريع نقل التقانة القطرية أهمية قصوى في البلدان الصغيرة، بما فيها الدول الجزرية الصغيرة. وفي البلدان المتوسطة الحجم والبلدان كثيرة السكان التي تمتلك موارد فكرية ضخمة خاصة بها، لا يعد هذا الجانب مجالا تتمتع فيه المنظمة بميزة مقارنة هامة. بيد أنها تتمتع بميزة مقارنة فيما يتعلق بتبعات التقانة الخاصة بالسياسات، سواء كان ذلك في مجال التكثيف أو التقانة الحيوية أو الميكنة أو الصناعة الزراعية؛
- (ج) يمكن أن تلعب المشاريع الرائدة دورا في تبيان السياسات والاستراتيجيات والتقانات، لكن من الضروري استخدامها على نحو انتقائي، وحيثما تسد ثغرة حقيقية، وحيثما يتوقع أن يتبع صانعو القرار النتائج المنبثقة عن المشروع الرائد، أو حيثما تتوافر الشروط المسبقة اللازمة لتوسيع نطاق عناصر المشروع الرائد التي تبين أنها عناصر قيمة؛
- (د) إن إمكانية تأثير الدعم على الإصلاح والتقوية المؤسسيين يبدو أعظم في الحالات التي تحدث فيها تغييرات هامة، كما هو الحال في بلدان رابطة الدول المستقلة، حيث يوجد إقرار بأن الترتيبات المؤسسية السابقة لم تنجح، كما في ميادين إدارة المياه والغابات أو مصادب الأسماك. ويتعين التزام جانب الحذر للتحقق من أن جهود التقوية المؤسسية لا تستنزف القدرات الحكومية؛
- (هـ) تسهم المنظمة مساهمة هامة في عمليات الإحياء إثر حالات الطوارئ الهامة، لاسيما تلك الناجمة عن الحروب والنزاعات المدنية، وللحفاظ على سيل العيش في حالات الطوارئ القائمة. ولا تحتاج البلدان المتوسطة الحجم أو البلدان الكبرى كثيرة السكان لمساعدة المنظمة الطارئة في حالات الفيضانات والجفاف وغيرها، لكنها قد تشعر بأهميتها في حالات الأمراض العابرة للحدود، كما كان الحال مؤخرا بالنسبة لأنفلونزا الطيور، حيث يُطلب الدعم في ميدان السياسات والاستراتيجيات بدلا من المساهمات المادية.

2-4 التطبيق الميداني للبرامج الميدانية كاستجابة لاحتياجات الأعضاء

97- تبين للتقييم أنه كلما صغر حجم البرنامج الميداني في بلد ما، كلما ضعفت رؤية المنظمة وقدرتها على الاستجابة كشريك للحكومة وللمجموعة الدولية. واستنادا إلى المناقشات مع الجهات المانحة يبدو أن هناك مجال في العديد من البلدان لتوسيع نطاق مساهمات المنظمة إذا ما أبدت رغبتها في إقامة شراكات مرنة وفي تقديم الدعم ولعب دور قيادي غير حصري، وتبيان قدرتها الفنية وقدرتها على تقديم الخدمات.

98- أسفرت عملية التغيير المفضية إلى لامركزية البرنامج الميداني عن بعض الآثار السلبية، وكذلك عن نتائج إيجابية وإمكانات مستقبلية. ولعل من أبرزها الآثار السلبية خلال المراحل الأولى من العملية والتي يعتبر أنها تسهم في تراجع الخدمات المقدمة عبر البرنامج الميداني للمنظمة من خارج الميزانية، وإن تغير الحال على ما يبدو بسبب عناصر متشعبة. ولعل العامل الأهم هو قرار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتوقف عن تكليف الوكالات المختصة بتنفيذ المشروعات. وكان ذلك مهما لأن الانخفاض العام في ميزانية المنظمة الناجم عن ذلك يعني أنه لم يعد في وسعها تقديم الدعم على نفس مستوى القدرة الميدانية التي تميزت بها في السابق. كما أن الجهات المانحة أصبحت تعير اهتماما أقل للزراعة ولوحظ تحركها بعيدا عن التمويل القائم على المشاريع لتتحول إلى أشكال مختلفة من الدعم للبرنامج والميزانية. وأصبح تنفيذ المشاريع قطريا طريقة تحظى بتفضيل العديد من الجهات المانحة التي بادرت إلى نقل المسؤولية إلى المستوى القطري، وبالتالي فقد اكتسبت عملية اللامركزية لدى المنظمة أهمية متزايدة سعيا للحفاظ على البرامج الميدانية من خارج الميزانية وحشد مصادر جديدة للتمويل.

99- وقد تكون هذه الآثار مبالغ فيها لأن العلاقة بينها معقدة. ويعتبر برنامج التعاون الفني من أفضل المؤشرات على مدى تراجع البرنامج الميداني بسبب عملية التغيير الحاصلة ضمن إطار عملية اللامركزية. وهذا البرنامج يمول من موارد المنظمة الخاصة وبالتالي فهو لا يخضع لتأثير العوامل الخارجية. وبعد الانتهاء من آخر تدابير اللامركزية، يبين برنامج التعاون الفني ارتفاعا ملموسا في النفقات والموافقة على المشاريع. يضاف إلى ذلك، أن النظام العام المتبع في معاملة برامج التعاون الفني يعمل على نحو أفضل. كما أن نفقات البرنامج التي بلغت 37.2 مليون دولار أمريكي في 1995، قد انخفضت إلى 22.8 مليون دولار عام 2000 لكنها عادت إلى الانتعاش لتبلغ 51.4 مليون دولار أمريكي في 2003. وبالرغم من أن بعض جوانب هذا البرنامج تواجه مشاكل عديدة من بينها التأخير في التنفيذ، فإن التقييم قد خلص إلى أن نقل مسؤولية تنفيذ البرنامج الميداني إلى الممثلات القطرية قد أصبح مطبقا بالفعل.

100- وتتولى الممثلات القطرية حاليا وضع إطار برنامجي للمنظمة في البلدان باعتباره جزءا من مسؤولية صياغة التقارير السنوية الملقاة على عاتقها. وقد أعدت بعض هذه الممثلات (موزامبيق مثلا) وثائق للبرنامج القطري. ومنذ مايو/ أيار 2004، جرى نشر 49 إطارا برنامجيا. وفي أفريقيا الجنوبية والشرقية وأمريكا اللاتينية، أرسل عدد محدود من بعثات البرمجة المتعددة الاختصاصات التي قادتها فروع المساعدة في مجال السياسات. وفي أنحاء أخرى أرسلت هذه الفروع بعثات دون مشاركة من الموظفين الفنيين الآخرين. وقد أفادت الممثلات القطرية بصياغة ورقة استراتيجية قطرية لعمل المنظمة في 38 في المائة من البلدان التي يوجد فيها ممثل قطري للمنظمة. وأشارت الأغلبية العظمى من ممثلي المنظمة (90 في المائة) والمنسقين القطريين إلى أنه من المفيد وضع مثل هذا الإطار (ويشاطرهم هذا الرأي نصف كبار المسؤولين الفنيين في المقر فقط).

101- وقد سجل فريق التقييم طرائقا يمكن من خلالها للمنظمة أن تقدم دعما أفضل من حيث استجابة البرنامج الميداني لاحتياجات البلدان في إطار عملية اللامركزية. وأول هذه الطرائق هو التوفيق بين استجابة المنظمة وأولويات البلدان، وهو أمر لا يمكن التوصل إليه إلا من خلال الحوار المستمر على المستوى القطري. ويتعين أن يكون حضور المنظمة على المستوى القطري قادرا ومخولا بإجراء هذا الحوار ومتابعته حتى تحديد الأولويات التي تحكم عمل المنظمة على الصعيد القطري، ووضع أنشطة خاصة بالمنظمة وإدارة دورة المشروع.

102- وقد تبين لفريق التقييم أن جميع هذه الجهود تسير في الطريق السليم، بيد أنه لاحظ أيضا، بل وأعلم من شركاء التنمية والحكومات بأنه بدلا من إعطاء السلطة للممثلات القطرية بالخوض في الحوار القطري المستمر الرامي إلى صياغة البرنامج الميداني وتحديد فرص الاستثمار ضمن إطار أوراق استراتيجية الحد من الفقر والشراكة من أجل التنمية في أفريقيا وغير ذلك، فإن المنظمة تعول غالبا على المساهمات القصيرة الأجل من فروع المساعدة في مجال السياسات وقسم المساعدة في مجال السياسات وقسم مركز الاستثمار في روما. كما استعرض فريق التقييم بعضا من وثائق البرامج التي أعدتها هذه البعثات خلال زيارتها إلى المكاتب القطرية والإقليمية، وتبين له أن العديد منها يفتقر إلى تحديد الأولويات أو إلى استراتيجية فعلية. وهذه الوثائق غير معروفة على نطاق واسع ولا تحمل بصمات الأطراف المعنية التي لم تشارك في وضعها، بما فيهم أحيانا الممثلين القطريين والبلدان نفسها والمنظمة بنطاقها الأوسع والجهات المانحة. وباستثناء أمريكا اللاتينية، تبين للفريق أن مشاركة البلدان عموما تقتصر على استشارتها من البعثة التي تولت إعداد هذه الوثائق. ولم يجد الفريق أي أمثلة عن وثائق تمت صياغتها بالتشاور الوثيق مع الجهات المانحة. لكن المشكلة الكبرى تكمن في أنها تفتقر إلى أي صفة رسمية لدى البلد أو في المنظمة.

كما لا يوجد أي قبول أو حتى إطلاع واسع على هذه الوثائق باعتبارها تمثل استراتيجية المنظمة في البلدان المعنية.

103- يعد برنامج التعاون الفني لدى المنظمة أداة هامة للغاية في تحديد الاستجابة من البرنامج الميداني، لكن تبين من التقييم أن العوائق التي تحد من مرونة هذا البرنامج، وافتقار السلطات لدى المنظمة لصلاحيات القرار في استعماله، والتأخير في التطبيق، جميعها عوامل تعيق الاستفادة الكاملة من إمكاناته. ولتسهيل عرض المسائل المتعلقة ببرنامج التعاون الفني، فقد تمت معالجتها في موضع واحد من هذا التقرير (الجزء 1-1-9).

التوصية 1 (للتنفيذ في مرحلة مبكرة): وفقا للاحتياجات القطرية وتحت مسؤولية الممثلة القطرية للمنظمة، يتعين وضع أطر قطرية جارية للأولويات لدى المنظمة بالتعاون مع الحكومة ومع الجهات المانحة، وفقا للمقتضى، تدعمهم عند الضرورة مساهمات فنية وخاصة بالسياسات من المنظمة. وينبغي أن تحدد هذه الأطر على نحو مرن أولويات المنظمة لدعم الاستراتيجيات القطرية، بما فيها أوراق استراتيجيات الحد من الفقر والاستراتيجيات القطرية للأمن الغذائي التي صيغت بمساعدة المنظمة. ويجب أن تكون أطر الأولويات هذه مستمرة التنفيذ (ويعاد النظر فيها مرة كل سنة أو سنتين). وينبغي ألا تعتبر بمثابة خطط أو برامج، إذ أن المنظمة لا تتوافر لديها أموال أساسية ضخمة، بل يتعين أن تحدد النتائج المتوخاة. كما يجب تجنب أن تتحول هذه الأطر إلى مجرد قوائم للتسوق. ويتعين أن تطلب موافقة الحكومة على كل إطار وأن تضيف عليه صيغة رسمية كلما أمكن. ويتعين أن تكتسب هذه الأطر صفة رسمية في المنظمة وأن تصادق عليها لجنة استعراض البرامج والمشروعات. كما يتعين اعتبارها أدوات تستخدم لحشد الأموال لتنفيذ المشاريع من قبل المنظمة أو من قبل أطراف أخرى، ولتخصيص التمويل من برنامج التعاون الفني، وتحسين الأثر الذي تتركه المنظمة واتساق أعمالها وصورتها. كما ينبغي استخدامها لتحديد الأولويات القطرية في ميدان العمل المعياري وللمساعدة في المضي قدما في عملية التخطيط لاحتياجات الدعم الفني.

3-4 الشراكات مع المجموعة الدولية على المستوى القطري

104- تبين لفريق التقييم أن المنظمة تعتبر اليوم طرفا متعاوننا ضمن المجموعة الدولية، لاسيما ضمن الفريق القطري للأمم المتحدة حيث تشارك فيه عموما بنفس مستوى مشاركة الوكالات المختصة الأخرى، وهو أمر لم تجر عليه العادة في الماضي. لكن في المائة من الممثلين القطريين الذين أجابوا على الاستطلاعات أشاروا إلى عدد الالتزامات الموجهة من المنسق المقيم التابع للأمم المتحدة باعتباره مشكلة قائمة.

105- وقد عثر فريق التقييم على أمثلة بينة للدور التنسيقي الذي تلعبه المنظمة في ميدان الأمن الغذائي والتنمية الريفية، سواء على نحو مباشر أو كعامل موجه للحكومة، أو للمنسق المقيم التابع للأمم المتحدة. كما أقر الشركاء الدوليون بأن وكالات الأمم المتحدة المختصة الأخرى لا تملك تمويلات مماثلة لبرنامج التعاون الفني والتي يمكن استخدامها لتسهيل إقامة الشراكات. لكن لوحظ وجود عدد من العوامل التي تحد من إمكانيات المنظمة فيما يتعلق بحشد الموارد من خلال الشراكات. والعائق الأهم الذي تكررت الإشارة إليه من الشركاء الدوليين هو الافتقار العام للسلطة المخولة لممثل المنظمة والذي يدفع إلى تهميشها. كما شددوا على العوامل الآتية التي تكتسي في نظرهم أهمية وتحد من إقامة الشراكات على المستوى القطري:

- (أ) الافتقار إلى إطار أولويات قطري يحكم أنشطة المنظمة ويتيح للوكالات الأخرى الاعتماد عليه ودراسة إمكانيات العمل المشترك (التوصية 1)؛
- (ب) عدم توافر المهارات الموازية في مجال السياسات والاستراتيجية ضمن مكاتب الممثلات القطرية (أنظر الجزء 8-1)؛
- (ج) افتقار ممثلي المنظمة إلى السلطة التي تخولهم قبول التمويل بالنيابة عن المنظمة، حتى للمشاريع الصغيرة، والافتقار إلى السلطة للمصادقة على برامج التعاون الفني، بالإضافة إلى محدودية المرونة في استخدام برنامج التعاون الفني (أنظر الجزء 9-1)؛
- (د) الصعوبة التي تواجهها المنظمة في تقديم الدعم لوظائف التنسيق ووضع السياسات على الصعيد القطري، وذلك أيضا بسبب الافتقار إلى التمويل لهذا الغرض عبر برنامج التعاون الفني أو غيره من المصادر، والافتقار إلى السلطة لقبول مبالغ صغيرة من شركاء آخرين (أنظر الجزء 9-1)؛

(هـ) توحي المنظمة للحذر في التعاون ضمن المشاريع مع شريك صغير، بالرغم من عدم وجود أي سياسات معارضة لذلك، حتى عندما يتسنى لبرنامج التعاون الفني لدى المنظمة حشد موارد ضخمة لاستخدامها في اتجاهات تتماشى مع أهداف المنظمة.

106- وبالإضافة إلى مسائل الشراكة العامة المتعلقة بعملية اللامركزية، تدارس التقييم إمكانيات إقامة شراكة خاصة على المستوى القطري كانت بعض البلدان الأعضاء قد أشارت إليها والتي حظيت باهتمام الأجهزة الرئاسية. كما درست مسألة تقاسم المرافق مع الأمم المتحدة (أنظر الجزء 5-5)، وشمل ذلك الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي وكذلك الشراكة مع معهد التعاون في مجال الزراعة في البلدان الأمريكية.

107- وإثر فترة من التعاون المحدود، تبين للتقييم أن شراكة المنظمة مع برنامج الأغذية العالمي على المستوى القطري تشهد تحسناً، لاسيما في إطار حالات الطوارئ. كما لوحظ تعاون وثيق وتقسام للمرافق مع برنامج الأغذية العالمي ووكالات الأمم المتحدة الأخرى من خلال عملية الاستجابة الطارئة في أفريقيا الجنوبية. ويوجد اليوم متسع لتعزيز التعاون على الصعيد الميداني في مجالات تتلاقى فيها اختصاصات المنظمين، لاسيما في ميدان تقييم الأمن الغذائي والبرامج الرامية إلى تحسين التغذية بين صفوف السكان الضعفاء، بما فيهم المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ متلازمة نقص المناعة المكتسبة.

108- يقود الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أشكالاً مختلفة من الحضور القطري. وقد تبين للتقييم أنه بالرغم من التحسن الكبير الذي طرأ على الشراكة بين المنظمة وبين الصندوق على الصعيد الدولي، وحيث يعملان مع برنامج الأغذية العالمي للتقدم بالتحالف الدولي ضد الجوع، فإن الصورة على المستوى القطري ليست مشجعة. ووفقاً لوجهة نظر التقييم، فإن هناك تكاملاً طبيعياً بين الصندوق والمنظمة على المستوى القطري لكنهما لم ينجحا في إنجازه. فالصندوق هو أكبر الجهات المانحة في ميدان الزراعة، وللمنظمة خبرة فنية ومكتب قطري، وبالرغم من ذلك، فإن الحضور القطري للصندوق يتم غالباً بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومع برنامج الأغذية العالمي أو غيرهما من الوكالات، وليس مع المنظمة. والمنظمة التي تفتقر بالحق إلى الموارد لم تعد نفسها لتقديم أية خدمات، بما فيها الخدمات الفنية، دون مقابل. وبالتالي، فإن الصندوق لجأ إلى منظمات تقدم خدمات مجانية وتشارك في المشاريع. وربما يكون ذلك فرصة ضائعة للمنظمة وللصندوق تمكنهما من الاستفادة القصوى من ميزاتهما المقارنة.

109- يركز معهد التعاون في مجال الزراعة في البلدان الأمريكية على الترويج للتنمية الزراعية المستدامة والأمن الغذائي والأزدهار في صفوف الجماعات الريفية، ويقوم بعمله عبر شبكة من المكاتب القطرية المنتشرة في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وأشار بعض من هذه المكاتب لفريق التقييم بأن تجاوب المنظمة من حيث تقديمها لمساهمات في ميدان السياسات يقارن سلباً مع تجاوب معهد التعاون في مجال الزراعة في البلدان الأمريكية. وقد أسفر التقارب بين مجالات الاختصاص التي يغطيها المعهد والمنظمة عن توقيع اتفاق للتعاون بين المديرين العاملين للمنظمين في 2002. وتبين للتقييم أنه بالرغم من أن المنظمين تعلمان بعضهما البعض بما يجري على الصعيد القطري، فإن ذلك لم يسفر عن أي عمل مشترك جدير بالاهتمام. بيد أن المعهد يحدّث توطيد علاقات التعاون. وقد اقترحت بعض البلدان التقدم بهذه العلاقة نحو الاندماج، على غرار نموذج منظمة الصحة العالمية ومنظمة الصحة في البلدان الأمريكية. ولم يعتبر التقييم أن هذه العملية مفيدة نظراً لتباعد توجهات المنظمين والاختلاف فيما تنتظره البلدان الأعضاء من كل منهما.

110- ويعتقد فريق التقييم أن من المهم أن تستمر المنظمتان في التحاور وفي تجنب الازدواجية في العمل، وأن تفسح المجال لتعزيز الجهود الرامية إلى تحديد المجالات التي يعود فيها العمل المشترك في مسائل خاصة بالنفع على المنظمتين، سواء على صعيد السياسات/الاستراتيجيات أو على مستوى المشاريع، لاسيما حيثما تمتلك المنظمة ميزة مقارنة في أحد جوانب المسألة المعالجة، ويمتلك المعهد ميزة مقارنة في جانب آخر. ولا ينبغي أن تقتصر المتابعة في هذا الميدان على استمرار الجهود النشطة على الصعيد القطري، بل أن تجرى مناقشات بين المعهد والمكتب الإقليمي للمنظمة في سانتياغو. كما اعتبر التقييم أن من الضروري إعادة النظر في مدى فائدة عقد اجتماعات مشتركة أو متوالية، بما في ذلك المؤتمرات الإقليمية للمنظمتين.

111- وتنطبق الاعتبارات المماثلة الرامية إلى تحسين الشراكة على المنظمات الزراعية الإقليمية الأخرى، كما هو الحال في الشرق الأدنى مثلا.

التوصية 2: يوصى بأن تستمر المنظمة في تعزيز الشراكات على المستوى القطري وفي الأقاليم، لاسيما مع برنامج الأغذية العالمي ومعهد التعاون في مجال الزراعة في البلدان الأمريكية. ويوصى على الأخص بأن تسعى المنظمة على نحو نشط إلى استكشاف إمكانات زيادة التعاون مع الصندوق الدولي للتنمية الزراعية على المستوى القطري، لاسيما فيما يتعلق بالتمثيل القطري. ويستدعي ذلك من المنظمتين المرونة والقبول أحيانا بأن تتولى إحداهما سدة القيادة.

4-4 العمل المعياري في البلدان والأقاليم ودور المؤتمرات الإقليمية

1-4-4 الممثلات القطرية للمنظمة والوصول إلى المعلومات الفنية لديها

112- ارتسمت أمام فريق التقييم خلال زيارته القطرية صورة متقلبة فيما يتعلق بتوافر المعلومات والمنشورات من المنظمة (الإلكترونية منها والورقية) وكيفية استخدامها. وتلقى هذه المواد الترحيب عموماً، بل وتلقى تقديراً عالياً من المهنيين القطريين في بعض الحالات. وقد سمع فريق التقييم مرات عديدة من الجهات المانحة ومن البلدان بأن المصدر الوحيد لبعض المعلومات الإحصائية الأساسية هو منظمة الأغذية والزراعة. لكن الوصول إلى الإنترنت واستخدامه عسير في العديد من البلدان، حتى في البلدان ذات الدخل المتوسط، وحتى على المستويات الرفيعة، وفي المقاطعات خاصة. وفي بعض الحالات، تبرز صعوبات لغوية تعيق الوصول إلى هذه المواد. كما أن النسخ الورقية من منشورات المنظمة لا تحظى على ما يبدو بتوزيع واسع النطاق ضمن البلدان بل وأن بعض النسخ قد تبقى في مكتب ما من مكاتب الوزارة المركزية.

113- وقد تمكن التقييم من إجراء استعراض منظم لمكاتب الممثلات القطرية في البلدان التي زارها، لكن الشعور السائد هو أن هذه المكاتب لا تدار على نحو جيد وأن عدد روادها محدود إلا في حالات استثنائية، بالإضافة إلى سوء الوصول إلى موقع المنظمة على شبكة الإنترنت من هذه المكاتب. كما أن الاعتبارات المتعلقة بزيادة مستوى الأمن المادي لموظفي الأمم المتحدة يجعل من العسير الوصول إلى مباني المنظمة.

114- وبالتالي، استنتج التقييم أن على الممثلات القطرية إيلاء مزيد من الاهتمام للمساعدة في التوزيع الموجه لمعلومات المنظمة الفنية ضمن البلدان، والإعلام بتوافر هذه المواد إلكترونياً. ومن جهة أخرى، فإن الإنفاق لتحسين مكاتب الممثلات القطرية لا يعود بالضرورة بمردودية فعالة مقارنة بالتكاليف.

2-4-4 العمل المعياري الإقليمي

115- تبين أن العمل المعياري عنصراً أساسياً في جميع الأقاليم فيما يتعلق بالمشاكل المشتركة بين مجموعات البلدان. وبالرغم من أهميته للجميع، فإنه يكتسي أهمية خاصة بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل. كما أن العمل الجاري على الحدود بين الجانب المعياري والدعم الفني في موضوعات كتحسين الأمن الغذائي أو تنمية التجارة الإقليمية الفرعية له في الغالب تطبيق خاص في أقل البلدان نمواً، بما فيها البلدان الأفريقية. وقد كان لبعض الأعمال المعيارية العالمية مساهمة خاصة في العمل الإقليمي، ومثال ذلك: إعادة النظر في القطاع الحرجي، إدارة مصائد الأسماك، تقييم الأمن الغذائي. وأفضت بعض الأعمال المعيارية الأخرى إلى إقامة دورات تدريبية وإلى بناء الوعي، كما هي الحال فيما يتعلق بالمسائل التجارية في ضوء المفاوضات الجارية ضمن منظمة التجارة العالمية، وفيما يتعلق بمسائل التعريفية الجمركية الخاصة بالتجارة الزراعية وتجارة الأغذية. كما أن بعض البرامج الفنية لدى المقرر قد تحتاج إلى مسؤولين معارين يعملون مباشرة على جوانب معينة من هذه البرامج، ومثال ذلك الأجهزة الإقليمية لمصائد الأسماك، أو التنمية الإقليمية لنظم المعلومات عن انعدام الأمن الغذائي والتعرض لنقص الأغذية ورسم الخرائط ذات الصلة.

116- وقد تبين لفريق التقييم أن برمجة العمل المعياري تجري حالياً لدى المصالح الفنية في روما. وتسهم المكاتب الإقليمية في برمجة هذا العمل بطريقتين. وتطلب الدوائر والمسؤولين

المشورة من المسؤولين في الأقاليم بدرجات مختلفة فيما يتعلق بالبرنامج، لكن دور المسؤولين الإقليميين محدود للغاية عموماً. كما أن الممثلين الإقليميين يزودون المصالح في المقر برؤية للأولويات الإقليمية تأخذ في عين الاعتبار وجهات النظر المنبثقة عن المؤتمرات الإقليمية التي تختلف من حيث فائدتها، وقد تتخذ أحيانا شكل قوائم للتسوق تتضمن تجميعاً لمساهمات المسؤولين الفنيين الإقليميين. وقد وضع المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي وثيقة إطار استراتيجي، وأكد المؤتمر الإقليمي لأوروبا وأولويات الإقليم ضمن الإطار الاستراتيجي العام للمنظمة. ويتيح نظام تخطيط البرامج وتنفيذها وتقييمها وإعداد التقارير عنها للأقاليم الإقليميين الإطلاع على مقترحات المصالح في المقر. ولا توجد حالياً أية برامج معيارية إقليمية للمنظمة رغم عدم وجود ما يمنع إعدادها.

117- ورأى التقييم أن دمج المكاتب الإقليمية ضمن عملية البرمجة قد تحسن منذ تنفيذ عملية اللامركزية في 1994-1995، بيد أن وجهات النظر الإقليمية عموماً غير واضحة ولا تحظى بالأولوية لدى المصالح في المقر الرئيسي. وفي وسع الممثلين القطريين الإشارة في تقاريرهم إلى ما يعتبرونه جديراً بالأولوية للحصول على المساعدة من المنظمة، ويبدو أن مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية يثير انتباه المصالح في المقر إلى وجهات النظر هذه، لكن التقييم يرى أن الدور الرسمي للممثلين القطريين في التخطيط المعياري هو دور ثانوي حالياً، وأن وجهات نظرهم لا تدمج على المستوى الإقليمي.

118- **خلص التقييم** إلى أن الصلات الوثيقة بين العمل المعياري العالمي والمتطلبات المعيارية الخاصة لكل بلد ولكل مجموعة بلدان وإقليم هي صلات أساسية. لكن الترتيبات الحالية لا تسمح بإنجاز ذلك بسبب عدم ملاءمة النظام التحويري المستخدم لدمج تحليل الحاجات الإقليمية من العمل المعياري، وبسبب الحاجة إلى صلات أكثر وثوقاً بين المكاتب الميدانية والمقر فيما يتعلق بالتخطيط للأنشطة المعيارية وتنفيذها.

التوصية 3: (من الفترة 2006-2007) فيما يتعلق بالعمل المعياري والعمل الرامي إلى دعم مجموعات البلدان على المستوى الاستراتيجي:

(أ) ينبغي للممثلين الإقليميين أن يكونوا قادرين على اقتراح أعمال معيارية خاصة بالإقليم وبمجموعات البلدان خلال مناقشاتهم مع الوحدات الفنية ذات الصلة. ويمكن لهذه الكيانات أن تتجاوز في الغالب حدود البرامج الاقتصادية والفنية الكبرى (المصالح). وحيث أنها ستستند إلى الأولويات الإقليمية العامة بدلاً من مجالات فنية معينة، يقترح أن تخصص حصة من الباب الثاني: موارد البرنامج الفني، للكيانات البرامجية الإقليمية/ الإقليمية الفرعية ولأهم المخرجات في الكيانات البرامجية الشمولية، التي يتعين مناقشتها كاملة مع الوحدات الفنية المعنية. ويجب أن تشمل هذه الكيانات البرامجية على العمل الذي يقوم به موظفو المقر والموظفون في الأقاليم. ويعتقد أن الكيانات البرامجية الإقليمية ستيسر أيضاً الفرصة للحصول على تمويل إضافي من خارج الميزانية للمسائل ذات الأولوية القصوى بالنسبة للإقليم.

(ب) ينبغي تحديد الأولويات الإقليمية من خلال:

- تحليل للسمات المشتركة بين أطر الأولوية القطرية؛
- المناقشة بين المكاتب الإقليمية والممثلات القطرية؛
- تحليل مخرجات العمل المعياري الشمولي التي تحتاج إلى تكييف ليتسنى تطبيقها إقليمياً؛
- مناقشة المؤتمرات الإقليمية لأولويات البرامج ضمن إطار الخطة المتوسطة الأجل، وإيلاء اهتمام خاص للكيانات البرامجية الإقليمية والاهتمامات الإقليمية في ميدان العمل الشمولي؛
- المشاركة الكاملة للممثلين الإقليميين في مناقشات الخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية.

119- ولا يتوقع أن يسفر ذلك عن وضع نموذج رأسي متكامل بصورة جامدة لبرمجة عمل المنظمة من المستوى القطري وصاعداً. ولاحظ التقييم الأخطار المنبثقة عن وضع ميزانية غير مرنة لتمويل البرامج على المستوى القطري والتي تعاني منها بعض الوكالات المختصة الأخرى. وسيعمل النموذج المقترح للمنظمة على ضم الاحتياجات القطرية إلى البرامج الإقليمية والعالمية، وسيشكل العمل المعياري الإقليمي جزءاً من برنامج متكامل للمنظمة. وينبغي أن يستمر العمل المعياري الشمولي في الجمع بين الإمكانيات والفرص والميزات المقارنة العالمية، لكن من الضروري رفع مستوى الاستشراف القطري والإقليمي ضمنه.

120- ينبغي ألا تكون حصة الموارد المخصصة للعمل المعياري موحدة بين الأقاليم أو الأقاليم الفرعية. وإذا ما تم قبول توصيات التقييم فيما يتعلق بتنظيم الخدمات الفنية المقدمة للبلدان، فإن الميزان سيرجح على درجات مختلفة نحو الدعم المباشر للبلدان المقدم من الموظفين الفنيين الإقليميين. وقد أوضحت مناقشة الاحتياجات القطرية أن التركيز في أفريقيا والمحيط الهادي ينصب على الطلب على خدمات الدعم. وفي أمكنة أخرى، يكتسي النشاط المعياري قيمة كبيرة، لاسيما العمل الواقع على الحدود بين الدعم المعياري والدعم الفني لمجموعة بلدان تتطلع إلى معالجة نفس المسائل المشتركة. كما يجب أن يتلقى هذا النوع من العمل الدعم عبر الكيانات البرامجية الإقليمية.

3-4-4 دور المؤتمرات الإقليمية

121- خص أعضاء فريق التقييم بالملاحظة مؤتمرين من مؤتمرات المنظمة الإقليمية¹²، كما حصل على وجهات نظر بشأن المؤتمرات الإقليمية من البلدان الأعضاء خلال الزيارات القطرية

¹² أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي والشرق الأدنى.

ومن خلال الاستطلاعات. وقد تطور شكل المؤتمرات الإقليمية، لكن الأعضاء يرون أنها مازالت جامدة للغاية من حيث جدول أعمالها والنهج الذي تتبعه، وأنها لا تسهم دوماً في تسهيل الحوار الفعلي وفقاً للمعايير الثقافية السارية في الإقليم. وتولي البلدان الأعضاء الأهمية للعبء التي توليها المنظمة لوجهات نظرهم عند تحضيرها للمؤتمرات. وفيما يعتبر 47 في المائة من البلدان المجيبة على الاستطلاعات أن للمؤتمرات الإقليمية فائدة حسنة، فإن هذا الرقم ينخفض في أمريكا اللاتينية إلى 13 في المائة فقط، وإلى 25 في المائة في آسيا. ولعل المشكلة الكبرى بالنسبة للبلدان هي أن المؤتمرات لا تركز على النحو الكافي على المجالات ذات الأولوية في الإقليم. كما يرى الأعضاء أن وجهات النظر المنبثقة عن المؤتمرات الإقليمية لا تحظى باهتمام واف عند تحديد برنامج عمل المنظمة.

122- تنفرد المؤتمرات بإمكانية إبراز المسائل الأساسية ضمن إقليم ما، لكن هذه الإمكانية لا تستغل على نحو كامل. ويرى التقييم أن الأعضاء يعتبرون أن من المهم ألا تتكرر المسائل التي تعالجها منظمات إقليمية أخرى ضمن أوراق المؤتمر، وأن هذه الأوراق يجب أن تتمخض عن استنتاجات وتوصيات دقيقة تخرج بها المؤتمرات كما يجب أن تكون جزءاً من عملية تقضي إلى اتخاذ المنظمة وأعضائها لخطوات عمل. والمنظمة ليست الهيئة الإقليمية الوحيدة للزراعة في العديد من الأقاليم. وإذا رغبت المؤتمرات الإقليمية في احتلال مكانتها كالمندوب الزراعي الأول لكل إقليم، فسيكون من الأهمية بمكان أن تقام شراكات مع منظمات أخرى وأن تشرك المنظمات الأخرى في أعمال المؤتمر. كما ينبغي أن يحدد موعد انعقاده على نحو يسهل مشاركتها في عملية التخطيط لبرنامج المنظمة.

التوصية 4 (للتنفيذ في مرحلة مبكرة): يتعين تصميم المؤتمرات الإقليمية على نحو مرن في شكلها ومحتواها بحيث تماشي احتياجات الإقليم وبحيث يكتسب صوتها صبغة مؤسسية ضمن عمليات البرمجة والتخطيط ووضع الميزانية في المنظمة، لاسيما ما يتعلق منها بالأنشطة الخاصة بالإقليم.

5- الموارد والطرائق المخصصة لتثبيت الحضور القطري للمنظمة

123- ترتبط القدرة القطرية ارتباطاً وثيقاً بالمسائل المتعلقة بمهارات الموظفين والدعم الفني والإداري وتفويض السلطة، وهي مسائل تناقش على حدة في الأجزاء 6-8، 8-3، 1-8، 1-9، و9-2. ويعالج هذا القسم من التقرير طرائق تثبيت الحضور القطري وضمان مواءمة الموارد.

1-5 تراجع الموارد والتوفيق بين قدرات المكتب القطري والاحتياجات القطرية

124- ارتفع حضور المنظمة القطري، من خلال أشكال التمثيل المختلفة، بنسبة 23 في المائة تقريباً منذ عام 1994. وإثر التخفيضات في ميزانية 2004-2005، فإن شبكة الممثلات القطرية تفتقر حالياً إلى حوالي 10 في المائة من التمويل مقارنة بالميزانية الأصلية التي بنيت على أساس معدلات مرتفعة من الوظائف الشاغرة. وبالإضافة إلى حجم المكاتب الصغير نسبياً (المكونة عادة من ممثل قطري و7-10 موظفين قطريين)، فإن استنزاف الموارد يتجلى في ثغرات وظائف الممثلين القطريين الشاغرة، وإلى درجة أقل في الوظائف القطرية العليا، التي أصبحت ضرورة من ضروريات إدارة الميزانية وفقاً لما علمه فريق التقييم. ويفيد جميع من استشيروا بأن المدة الزمنية لشغل الوظائف هذه لها آثار خطيرة وسلبية على فعالية المنظمة. وفي الإجابات على الاستطلاعات، أفاد 57 في المائة من الممثلين القطريين بأن وظائف الممثلين القطريين الشاغرة تعد مشكلة متوسطة الأهمية أو ذات أهمية كبرى. كما تأثر وضع البرنامج الميداني والحوار المتصل بالسياسات والشراكات تأثراً جماً وكذلك سمعة المنظمة. وقد سعت المنظمة إلى تغطية الوظائف الشاغرة الهامة بالجوء إلى المتقاعدين لديها ولفترات قصيرة، وهو خيار أفضل من ترك

الوظيفة شاغرة، لكنه خيار غير مرض البتة (بالرغم من أن اللجوء إلى توظيف متقاعد لفترة أطول (12-18 شهرا مثلا) سيكون حلا معقولا في حالات معينة).

125- وخلال عام 2003، كان في المائة من وظائف الممثلين الإقليميين¹³ شاغرا لجزء من العام. وكان متوسط شغل الوظيفة 5.3 شهر وأطول فترة شغل 13 شهرا. وربما أدى التخفيض في ميزانية 2004-2005 إلى تردي الوضع. وإذا اتخذت خطوات لتعيين ممثل قطري بعد ترك الممثل السابق لوظيفته، فإن ذلك سيزيد من صعوبة الحصول على تصريح البلد المعني بالموافقة على الترشيح.

الجدول 4: مدة شغل وظائف الممثلين القطريين			
أكثر من 7 أشهر	4-7 أشهر	0-3 أشهر	مدة شغل الوظيفة
%38	%24	%38	نسبة الوظائف الشاغرة

126- يبلغ العدد الأقصى للموظفين القطريين في مكاتب المنظمة 22 موظفا في أحد بلدان أمريكا اللاتينية، أما عددهم الأدنى فهو 5 موظفين في بلدان عديدة. وضمن هذا المجال، تشكل المكاتب التي يبلغ عدد موظفيها 15 أو أكثر 8 في المائة من المجموع وتوجد جميعها في أمريكا اللاتينية، حيث تساهم الحكومات في تقديم الموظفين القطريين. ولدى 32 في المائة من المكاتب 10-14 موظفا قطريا، وتضم هذه المجموعة بعض البلدان الأفريقية التي تتواجد فيها أعداد كبيرة نسبيا من ناقصي التغذية والتي تعتمد جل الاعتماد على الزراعة. ولدى 40 في المائة من المكاتب 5-9 موظفين قطريين. ويميز مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية بين ثلاث فئات لممثلات المنظمة، ويستند تكوين الموظفين فيهم إلى مجموعة من الشروط القطرية من بينها نسبة القوى العاملة الزراعية من عدد السكان، والنتائج المحلي الإجمالي، وحجم البرنامج الميداني. ويضاف إلى ذلك وجود بلدان أخرى يشملها الاعتماد المتعدد، لكن المكتب يشير أيضا إلى أن التخفيضات في الميزانية قد حدثت من دقة هذا التقريب بسبب الحاجة إلى الاحتفاظ بعدد أدنى من الموظفين في كل مكتب. وقد تدارس التقييم من وجهة النظر الإحصائية موارد الموظفين المخصصة لكل ممثلة قطرية مقارنة بشروط حجم البرنامج الميداني للمنظمة واحتياجات البلد من حيث عدد السكان الذين يعانون من سوء التغذية وعدد السكان الذين يعولون على الزراعة. ولم يتم التوصل إلى إثبات أية علاقة بين هذه المعايير.

127- **وخلص التقييم إلى أن البنية الميدانية يجب أن تصمم لتحقيق أكبر قدر من الفعالية ضمن حدود الميزانية المتاحة.** ويتسم حضور المنظمة القطري حاليا بضعفه وعدم المساواة في توزيعه بسبب استنزاف الموارد. ولا يوجد أي توصيف حديث واف تستحوذ عليه لسمات المكاتب القطرية للمنظمة وللتوفيق بين الحاجات والموارد المتاحة. ونظرا لقلّة الموارد، فإن التمويل الذي تمتصه الممثلات القطرية في عدد من البلدان، والوظيفة الجديدة للمسؤول الفني المنتدب/ الممثلات القطرية، لا يتوافقان مع المتطلبات (نظرا لقلّة عدد السكان الذين يعانون من سوء التغذية وقلّة عدد المجموعات الزراعية وصغر الاقتصادات الزراعية، وفي بعض الأحيان ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد نسبيا (باستثناء البلدان ذات الاحتياجات الخاصة كالدول الجزرية الصغيرة)). وفي الوقت نفسه، فإن بعض البلدان التي لديها أعداد كبيرة من السكان الذين يعانون من سوء التغذية والسكان الذين يعولون على الزراعة، لا تلقى الاهتمام الكافي من حيث حجم وقدرة المكاتب القطرية. بل إن بعض البلدان الأخرى، لاسيما مجموعة رابطة الدول المستقلة، لا تحظى بأية تغطية ملائمة على الإطلاق.

¹³ بالنسبة للبلدان التي يوجد فيها ممثل قطري مقيم ولا تقع ضمن نطاق تغطية المكتب الإقليمي أو المكتب الإقليمي الفرعي، وباستثناء العراق الذي كان فيه المنصب شاغرا لأسباب خاصة.

128- ويستنتج أن المحاولات لدمج أكبر عدد ممكن من البلدان تحت غطاء ممثلية قطرية واحدة قد كان لها ثمن باهظ من حيث الفعالية. وقد لوحظ أن هناك أمثلة لوكالات مختصة من وكالات الأمم المتحدة، لاسيما اليونسكو، التي أغلقت عددا من المكاتب القطرية بغية تحقيق قدر أكبر من الفعالية باستخدام الموارد المتاحة. ومن بين صناديق وبرامج الأمم المتحدة، عمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي بدورهما إلى إغلاق عدد من مكاتبهما القطرية.

2-5 طرائق الحضور القطري

1-2-5 الاعتماد المتعدد

129- أجمع الممثلون القطريون الذين يتمتعون باعتمادات لدى بلدان متعددة، في إجاباتهم على الاستطلاعات، على أن البلدان الأخرى التي تلقوا اعتمادا منها لا تحتاج من وجهة نظرهم لممثل قطري دائم. ورأى أهم المدلين بالمعلومات، لاسيما الممثلين القطريين المسؤولين، أنه في حين يعتبر مبدأ الاعتماد المتعدد مبدأ ليماء، فإن مسؤولي البرنامج القطريين في البلدان ذات الاعتماد الثانوي قد وظفوا على مستوى متدن للغاية. ولكي يأتي الاعتماد المتعدد بأفضل ثماره، ثمة حاجة إلى أن يقوم الممثل القطري بزيارات متكررة إلى البلد، وهو أمر قد يكون عسيرا، لكنه أمر يجب أن يسجل بوضوح ضمن خطة العمل. فالمسؤول الدولي الموكل بجيبوتي مثلا، والذي يزورها على نحو متكرر، مقيم في أديس أبابا، ويبدو أن هذا الترتيب يعمل على نحو مناسب. كما لوحظ أيضا أن أحد مناصب الممثلين القطريين قد ترك شاغرا، حين أن مكتب التمثيل القطري يضم نائبا قطريا رفيع المستوى، ويبدو أن هذا الترتيب مرض للجميع. وبمعنى آخر، فإن في وسع هذا البلد الاكتفاء بممثل قطري فعلي. لكن هناك متنوع لإجراء بعض التعديلات وزيادة كفاءة النظام. فعلى سبيل المثال، يتخذ الممثل القطري لبوتسوانا من هراري مقرا له، وهو ما يستدعي تغيير الرحلة الجوية في جنوب أفريقيا، حيث يوجد أيضا ممثل قطري يبعد ساعة واحدة جوا عن غابورون.

130- وتوجد أيضا عدة بلدان صغيرة نسبيا تبعد عواصمها عدة ساعات بالسيارة أو ساعة واحدة بالطائرة، ولدى كل منها ممثلية قطرية منفصلة حاليا. وعند دراسة إمكانية زيادة اللجوء إلى الاعتماد المتعدد من حيث القرب وعبء العمل، يعتقد فريق التقييم أن في الإمكان استخدام الاعتماد المتبادل على نحو ملائم في خمسة بلدان يوجد فيها حاليا ممثل قطري/مسؤول فني معار 5 إلى 6 من هذه البلدان لديها حاليا ممثل قطري مقيم. وفي الإمكان تحسين التغطية من خلال وجود مجموعات فنية في مراكز الحركة الجوية المكثفة، يرأسها ممثلون قطريون لديهم اعتمادات متعددة، لاسيما في مجموعة بلدان رابطة الدول المستقلة.

131- واقترح المنسقون المقيمون التابعون للأمم المتحدة على فريق التقييم أن تكون مكاتب مسؤولي البرنامج القطريين في البلدان التي يشملها الاعتماد المتعدد إلى جوار مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتحقيق مزيد من الفعالية. ويمكن للبرنامج المذكور أن يشرف عليهم، مما سيسهل دمجهم ضمن فريق الأمم المتحدة القطري ويؤكد مكانتهم بالنسبة للحكومة. كما أشاروا إلى أن ذلك سيسهل معاملات الدفع التي قد يقوم بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بعض البلدان بالنيابة عن منظمة الأغذية والزراعة. وإذ يعتمد حجم التكاليف المترتبة عن هذا الإجراء على الترتيبات المتخذة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن الفكرة حسنة وتستحق النظر فيها بتعمق أكبر.

2-2-5 المسؤولين الإداريون الدوليون في الممثلات القطرية

132- تبين للتقييم أن مناصب المسؤولين الإداريين الدوليين في مكاتب التمثيل وعددها 16 منصبا، تستخدم لمجموعة من مسؤوليات البرنامج ولإدارته، لكن المسؤولين المعنيين ليسوا مؤهلين دوما لهذه المناصب. كما أعلنت المنظمة فريق التقييم أن المسؤولين الإداريين الدوليين يستخدمون أحيانا للمساعدة في عمليات التدريب ولإنشاء المنظومات في البلدان المجاورة. ولا يرى التقييم لماذا يمكن للشركات المتعددة الجنسيات تزويد مكاتبها وحتى أعلى المناصب فيها بموظفين محليين في معظم البلدان، على غرار مؤسسات التمويل الدولية، ولا يمكن للمنظمة القيام بذلك. وفي حالات الطوارئ والحالات التي تضطلع فيها المنظمة ببرنامج ميداني ضخم، يمكن توظيف مسؤولين إداريين دوليين باستخدام أموال من خارج الميزانية. لكن ذلك يستدعي من المنظمة تحديد درجة الموظفين القطريين على نحو ملائم، رغم أن تكاليفهم ستكون أقل بكثير من تكاليف الموظفين الدوليين الذين يحلون محلهم. **وخلص التقييم إلى أن من الممكن تحقيق اقتصادات في هذا المجال، وأن من الممكن الاستعاضة عن الموظفين الدوليين بموظفين قطريين، إلا في حالات الطوارئ المعقدة وفي بعض الأوضاع الخاصة.**

3-2-5 استخدام المراسلين القطريين

133- المراسلون القطريون هم مسؤولون حكوميون يضطلعون باتصالات ومراسلات المنظمة في البلدان النامية التي لا يوجد فيها ممثل قطري أو مسؤول قطري عن البرنامج. ويبلغ عددهم 24 مراسلا حاليا يقدم جميعهم باستثناء 8 منهم تقارير إلى ممثل قطري يحمل اعتمادا متعددًا. ويتلقى هؤلاء راتبا صغيرا من المنظمة وفقا لسلم مرتبات الحكومة مقابل الوقت الذي يخصصونه لأداء أعمال المنظمة (يتراوح ذلك بين 20 في المائة من وقتهم كحد أدنى إلى 60 في المائة كحد أقصى). ويبدو عموما أن هؤلاء المراسلين لا يحظون باعتراف مجموعة الأمم المتحدة في البلد. وقد أوضح المراسلون القطريون في إجاباتهم على الاستطلاعات أن عدم ملائمة الدعم الذي تقدمه المنظمة يعد مشكلة كبيرة من حيث توافر المكاتب (50 في المائة) والنقل (67 في المائة)، لكنهم أفادوا أيضا برضاهم عن أجهزة الحاسوب والاتصالات المقدمة لهم. كما اعتبر 29 في المائة منهم أن الإعلام والتوجيه والتدريب الذي تقدمه المنظمة يمثل مشكلة هامة. وأفادوا أيضا بأنهم يفتقرون إلى جهة اتصال خاصة بهم لدى المنظمة. وكما هو متوقع، فقد تبين للتقييم أن أداء المراسلين القطريين متفاوت للغاية. وتجدر الإشارة إلى أن دور هؤلاء المراسلين سيترجع في حال الموافقة على التوصيات المتعلقة بتغطية بلدان رابطة الدول المستقلة (أنظر الجزء 5-6).

134- اقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه في بعض الأوضاع، ومثالها عندما يصعب العثور على شخص ضمن وزارة الزراعة تتوافر فيه المهارات الضرورية، فإن من الجدير استخدام أحد مساعدي البرنامج بدوام نصفى. ويجدر النظر في هذا الأمر لكل حالة على حدة.

3-5 زيادة الموارد المخصصة للمكاتب القطرية

135- إن بعض التدابير التي نوقشت أعلاه قد تتيح موارد أكبر للبلدان. كما سجل التقييم رغبة البلدان في تقديم مساحات للمكاتب ومرافق أخرى للممثلات القطرية في عدد من البلدان. وفي إطار المخطط الجديد الخاص بالممثل القطري/المسؤول الفني المنتدب. كما تقدم العديد من البلدان موظفين قطريين، وفي بعض الحالات، يتيح هذا الأمر فرصة لتقليل عدد الموظفين القطريين الذين تستخدمهم المنظمة ويحرر موارد يمكن استخدامها في مجالات أخرى. ويبدو أن مساهمات الحكومات النقدية تغطي حاليا 8 في المائة من تكاليف مكاتب التمثيل الخاصة بالمنظمة.

136- تدارس التقييم عددا من الإمكانيات الأخرى لزيادة الموارد المخصصة من المنظمة لحضورها القطري:

- (أ) القدرة والبرنامج الميداني للمنظمة: كلما ازداد حجم البرنامج الميداني للمنظمة في أحد البلدان كلما اتسع نطاق رؤية المنظمة وازدادت مرونتها. وقد ازدادت الموارد المتاحة من الاستشاريين الفنيين والموظفين القطريين وما إلى ذلك. ويمكن تعبئة الموارد من خارج الميزانية ضمن البرنامج الميداني لزيادة القدرة. وأخذاً في الاعتبار للخدمات التي تشملها تكاليف خدمة المشروع المعتادة (تكاليف الدعم)، فإن بعض الممثلين القطريين يضمنون إلى ميزانيات المشاريع، وفقاً للمقتضى، موظفي الدعم الذين يتم تقاسم عملهم مع المشاريع الموجودة في منطقة الممثلة القطرية. ويجري ذلك عادة في برامج الطوارئ، لكنه قد يشكل معياراً معتاداً أيضاً. وفي بعض الأحيان، يمكن تطبيق هذا المفهوم على تقاسم الخبرة الفنية بين المشاريع. ويمكن أيضاً استرداد بعض تكاليف مناصب الممثلين القطريين مقابل تقديم خدمات رئيس مستشارين فنيين للمشاريع، عندما تمتص هذه المشاريع جزءاً كبيراً من وقت الممثل القطري وعندما تكون موجهة نحو برنامج قطري هام، شرط أن توافق الجهة المانحة على ذلك. وهذا هو الحال في غواتيمالا، فبدلاً من اعتماد هذه المعادلة على نحو أساسي لتغطية بلدان إضافية ولتمويل منصب بالكامل من الموارد خارج الميزانية، يمكن استخدامها في البلدان التي لديها ممثلين قطريين وبالتالي توسيع وعاء الموارد المتاحة.
- (ب) استخدام المتطوعين والمنتدبين: سجل فريق التقييم عدة أمثلة للممثلات القطرية التي حشدت دعماً ضخماً وقيماً من مصادر دولية وقطرية في شكل متطوعين ومنتدبين. ولوحظ أن الممثلات القطرية تواجه صعوبات في توفير أجهزة حاسوب لهؤلاء الموظفين أو تسجيلهم للحصول على تصريح بالوصول إلى الشبكة، وما إلى ذلك. ومن الضروري أن تتيح إجراءات المنظمة هذا النوع من الترتيبات المرنة، وأن تشجعها وتدعمها.
- (ج) الأفرقة الاستشارية القطرية: للعديد من الممثلين القطريين اتصالات بأشخاص يتمتعون بخبرات فنية وخبرات في مجال السياسات. وإذا رغبت المنظمة في تشكيل أفرقة استشارية قطرية للموارد الفنية لمعالجة المواضيع العلمية والمتصلة بالسياسات، وذلك باستخدام أشخاص ينتقون أولاً على أساس معرفتهم وخبرتهم الشخصية، فإن ذلك سيوفر للممثلة القطرية مصدراً للمشورة الفنية المخصصة ومرجعاً للجهات الأخرى، على غرار بعثات الجهات المانحة الزائرة. ونظراً لتفاني العديد من الأشخاص، فإن من الممكن أن يكون أعضاء الفريق على أهبة لتقديم قدر كبير من المساهمة دون مقابل، لاسيما إذا كان للمستشارين وضع تعترف المنظمة من خلاله بالدور الذي يقومون به. وحيث أن المسؤولين الفنيين لدى المنظمة يتلقون طلبات عديدة خلال وقت ضيق، فإن الخبرة المتوافرة في البلد نفسه ستكون في كثير من الأحيان أسرع في تلبية الاحتياجات المخصصة مقارنة بمقر المنظمة والمكاتب الإقليمية. وهذا الأمر أيضاً يتماشى مع الأهداف المعلنة لعملية اللامركزية، أي الاستخدام الأكبر للخبرات القطرية. بيد أن من الضروري الإقرار بأن هذه الآلية ليست ملائمة للجميع، ففي بعض البلدان قد تعتبر الحكومات أن المستشارين المستقلين ليسوا إلا استنساخاً للدور الذي تؤديه الحكومات نفسها، وبالتالي فإن ثمة حاجة إلى وجود اتفاق مع أعضاء الفريق، يرسم بوضوح حدود الدور الموكل إليه.
- (د) إلغاء الوظائف الفنية الإقليمية بهدف زيادة الموارد على المستوى القطري: اقترح على فريق التقييم أن تعتمد المنظمة إلى إلغاء معظم الوظائف الفنية على المستوى الإقليمي بغية تعيين موظفين دوليين إضافيين في معظم البلدان، أو تغطية تكاليف موظفين أو ثلاثة موظفين مهنيين قطريين إضافيين في كل بلد كحل بديل. وكما نوقش آنفاً (الجزء 6-3)، فإن تقديم البنى الإقليمية للخدمات الفنية لم يكن مرضياً تماماً، لكن البلدان الأعضاء تنتظر من المنظمة نقل الخبرات العالمية والإقليمية إليها. وقد خلص فريق التقييم إلى أن زيادة الوظائف الفنية على المستوى القطري سيققل من قدرة المنظمة الفنية وسيضعف بدلاً من تعزيزه وصول البلدان إلى الخبرات الفنية الملائمة. وبالتالي، فقد تدارس فريق التقييم كيفية

توفير الخبرة الفنية الدولية الملائمة على نحو أكثر فعالية بدلا من كيفية الاستعاضة عنها بالخبرة القطرية أو إعادة فتح وظيفة لمسؤول برنامج دولي في الممثلات القطرية.

- التوصية 5** (للتطبيق في مرحلة مبكرة وعلى نحو مستمر): يعتقد فريق التقييم اعتقادا راسخا بأن البنية الميدانية يجب أن تصمم لتحقيق أكبر قدر من الفعالية ضمن حدود الميزانية المتاحة. كما يتعين على المنظمة السعي بصرامة ومرونة إلى اتخاذ تدابير ترمي إلى تحقيق قدر أكبر من التناسب¹⁴ والفعالية في استخدام الموارد. ويجب أن تشمل عملية التعزيز:
- (أ) توسيع استخدام الاعتماد المتعدد، بما في ذلك البلدان التي توجد فيها حاليا ممثلية قطرية كاملة وفي نفس الوقت، يجب وضع شروط لتغطية البلدان الأخرى، بما فيها الزيارات المنتظمة والحضور المرن لاجتماعات فريق الأمم المتحدة القطري وخلافه. ويشترط أن يمضي الممثل القطري عادة ما متوسطه أربعة إلى خمسة أيام شهريا في بلدان الاعتماد الثاني. كما يجب ضمان وجود موظفين قطريين بعدد كاف في بلد الاعتماد الثاني؛
- (ب) بالنسبة للبلدان التي يوجد فيها ممثلية قطرية، ينبغي خفض عدد الشواغر واستمرار حضور ممثل قطري في منصبه (بالإضافة إلى وجود الممثلين القطريين المغادرين والقادمين لمدة شهر واحد معا كلما أمكن)؛
- (ج) الاستعاضة عن غالبية المسؤولين الإداريين المعيّنين دوليا في الممثلات القطرية بموظفين قطريين مؤهلين وذوي درجات ملائمة؛
- (د) ينبغي تقديم الدعم للمرسلين القطريين في حدود المستطاع عبر الاعتماد المتعدد، كما يتعين تقييم قدراتهم. وفي حال عدم تمكن أحد البلدان من تيسير مراسل قطري يتمتع بالمهارات اللازمة، يجب الاستعاضة عنه حيثما أمكن بمساعدين إداريين من المنظمة أو بموظفي البرنامج في البلد نفسه. كما يوصي فريق التقييم بأن: (1) يقدم المرسلون القطريون تقاريرهم على الدوام إلى الممثل القطري أو إلى مسؤول يضطلع بهذه المهمة في بلدهم ضمن إطار المكتب الإقليمي/ الإقليمي الفرعي؛ (2) بأن يتلقى هؤلاء المرسلون مزيدا من التدريب والتوجيه من المنظمة؛ (3) أن يتلقوا راتبا بالاستناد إلى معادلة تأخذ بعين الاعتبار حجم العمل المؤدى فعلا ومعايير أداء أخرى (بدلا من تلقيهم للمبلغ المقطوع الحالي)؛
- (هـ) التشديد على نحو أكبر على تقديم المساهمات القطرية لمكاتب المنظمة، لاسيما في البلدان ذات الدخل المتوسط، واستخدام الاقتصادات الناجمة لأغراض أخرى؛
- (و) استخدام المتطوعين والمنتدبين والخبرات القطرية؛
- (ز) اتخاذ تدابير مرنة لتعبئة موارد إضافية، بما في ذلك من الموارد من خارج الميزانية.

¹⁴ هذه وجهة نظر اشتركت فيها وحدة التفتيش المشتركة عام 2002 عندما أعلنت: "قد يرغب المجلس في أن يحدد على نحو رسمي مجموعة من المعايير الموضوعية التي تحكم طبيعة ومدى التمثيل القطري للمنظمة. وينبغي أن تعكس هذه المعايير الحاجات الخاصة للبلدان كما تقاس وفقا لمؤشراتها الخاصة بالتنمية البشرية واعتبارها من البلدان ذات الدخل المنخفض والقاصرة غذائيا، بالإضافة إلى مردودية تكاليف الأنشطة التي تقوم بها المنظمة على المستوى القطري" وحدة التفتيش المشتركة، الوثيقة REP/2002/8، جنيف.

4-5 الممثلون القطريون/المسؤولون الفنيون المعارون

137- تدارس المجلس في نوفمبر/ تشرين الثاني 2000 هذا النهج المتمثل في تزويد المكاتب القطرية بموظفين دوليين، وذلك بالاستناد إلى تقرير الدورة المشتركة السابقة للجنة البرنامج والمالية¹⁵ اللتين اتفقتا على "إجراء التنفيذ بحذر". ويتكون المخطط من عنصرين: (1) يعار مسؤول فني إلى بلد لا توجد فيه ممثلية قطرية بناء على طلب من هذا البلد؛ (2) يعلن البلد عن استعدادة لتوفير المرافق الأساسية للمكتب والهاتف والسيارة وخدمات السكرتارية وخلافه. وقد استجوب فريق التقييم جميع الممثلين القطريين/ المسؤولين الفنيين المعارين خلال زيارته القطرية أو عبر الهاتف¹⁶. كما أجاب هؤلاء على استبيانات. ومن الواضح أن التجربة الأولية غير مشجعة، فقد أفاد الممثلون القطريون/ المسؤولون الفنيون المعارون في إجاباتهم أن الميزانية المخصصة لتأدية وظائف الممثلة القطرية وتحقيق التوازن بين العمل الفني ووظائف التمثيل القطري تعد مشكلة متوسطة الخطورة أو مشكلة هامة.

138- وقد أدت معظم البلدان التزاماتها الأساسية المتمثلة في توفير مرافق المكتب والموظفين، لكنها أدتها في الحدود الدنيا. وبالتالي، فقد أفاد الممثلون القطريون/ المسؤولون الفنيون المعارون بوجود صعوبات على مستوى الموظفين الذين لا يؤدون عملهم، والمركبات بدون وقود، وسوء خدمات البريد الإلكتروني، وخلافه. وقد يسفر ذلك عن وضع يصبح فيه الممثل القطري/ المسؤول الفني المنتدب غير قادر على العمل بفعالية، إذ أنه يفتقر إلى المرافق الأساسية ويتعين عليه إنفاق وقت طويل في التغلب على الصعوبات. وهذه الصعوبات تنطبق على أي من أشكال التمثيل القطري الذي يعول تعويلا كاملا على التسهيلات القطرية.

139- إن استعداد البلدان لتقديم المكاتب وما إلى ذلك أمر يحظى بالترحيب، سواء بالنسبة للممثل القطري/ المسؤول الفني المنتدب أو غير ذلك من أشكال التمثيل. بيد أن الفريق قد خلص إلى أن التمويل الحكومي الكامل للدعم المكتبي يجب ألا يرتبط بالتمثيل في شكل ممثل قطري/ مسؤول فني معار حصرا. وهناك حاجة دائمة إلى بعض التمويل الإضافي لتمكين الممثل القطري/ المسؤول الفني المنتدب من إدارة المكتب، حتى وإن تم استرداد هذا التمويل من الحكومة. وبالتالي، فإن الممثل/المسؤول يحتاج إلى حساب سلفة وهو أمر لا يتوافر حاليا. ومن جهة أخرى، وفي البلدان ذات الدخل المتوسط، ينبغي أن يكون من المتوقع أن تتحمل الحكومة تكاليف مكتب التمثيل.

140- تتعلق المسألة الثانية باستخدام المسؤولين الفنيين بهذه الطريقة. فقد تم سحب ثلاثة من الممثلين القطريين/الممثلين الفنيين المعارين التسعة (مايو/ أيار 2004) من قسم المساعدة في مجال السياسات وخمسة آخرين من مصلحة الزراعة. وقد جرى تمويل وظيفة واحدة من الأموال المخصصة للمشاريع. ويبدو أن هذه المعادلة تطبق على نحو جيد نسبيا وأنها تتواءم بموارد مكتبية كافية. وبالنسبة لما تبقى منهم، فإن الوحدات التي ينتمون إليها تفيد بأنهم غير قادرين حاليا على القيام بالعمل الفني على نحو مرض، لاسيما خارج البلد الذي يتخذونه مقرا لهم. ويرى أحد المسؤولين عن المياه أن الوضع أكثر مبعثا على الرضا وأنه تمكن من خدمة أربعة بلدان. ويحاول

¹⁵ الاجتماع المشترك للدورة الرابعة والثمانين للجنة البرنامج والدورة الخامسة والتسعين للجنة المالية، سبتمبر/ أيلول 2000، JM 2000/2 – "وأخذا في الاعتبار القلق الذي عبر عنه بعض الأعضاء، فقد اتفقت اللجان على أن تنفذ المقترحات بحذر وبايلاء الانتباه اللازم إلى: الحاجة إلى تعيين موظفين أكفاء يتمتعون بخبرات فنية وإدارية في هذه المناصب الجديدة؛ تطبيق الآليات الحالية الخاصة بالتقييم العادي للأداء؛ الحاجة إلى التحقق من أن ممثلي المنظمة سيستمرون في أداء وظائفهم على نحو مستقل؛ قدرة البلدان المتلقية على الوفاء بالتزاماتها المترتبة على تنفيذ المقترحات. واقترحت اللجان أن تتلقيا في تاريخ لاحق تقريرا عن سير العمل يستند إلى تقييم للترتيبات الجديدة".

¹⁶ الجزائر الأرجنتين، غينيا الاستوائية، غواتيمالا، الأردن، ليبيا، بنما، باراغواي، وقطر.

قسم المساعدة في مجال السياسات وضع خطط عمل فنية لهؤلاء المسؤولين، لكنه يشترك مع الأقسام الفنية الأخرى في وجهة النظر القائلة بأن البلد الذي يتخذه المسؤول مقرا له قد لا يكون محط أولوية في ذلك الاختصاص. وبالتالي، فإن تعيين الممثلين القطريين/ المسؤولين الفنيين المعارين هو نقل للموارد من مجالات العمل الفني إلى وظيفة التمثيل القطري، فيما يبقى الجزء الأكبر من الميزانية ضمن البرنامج الفني. ويلاحظ أيضا أن عددا من الممثلين القطريين/ المسؤولين الفنيين المعارين قد نقلوا إلى بلدان ذات احتياجات محدودة من حيث حجم قطاعها الزراعي وعدد من يعانون من سوء التغذية فيها وما إلى ذلك. كما أن لدى العديد من البلدان المعنية رعايا ذوي مؤهلات عليا تمكن أي منهم من العمل كمنائب للممثل القطري ضمن إطار ترتيبات الاعتماد المتعدد.

141- تتضمن الاقتراحات التي وضعها التقييم عناصر من الفلسفة التي تستند إليها عملية الجمع بين التمثيل القطري والقدرات الفنية، وتشمل التوسيع المقترح لنطاق مسؤوليات الممثل القطري في المكاتب الإقليمية الفرعية لمنطقة البحر الكاريبي ومنطقة المحيط الهادي، والمجموعات الفنية المركزية التي تتمتع بمسؤوليات تمثيل قطري والتي اقترحت لمجموعة بلدان رابطة الدول المستقلة وأفريقيا.

التوصية 6 (للتنفيذ في مرحلة مبكرة): إن التقييم، إذ يدرك الشاغل المتمثل في توسيع نطاق الحضور القطري للمنظمة وجمعه مع الخبرة الفنية، فإنه يرى أن من الضروري وقف تطبيق مخطط الممثلين القطريين/ الموظفين الفنيين المعارين في شكله الحالي، وأن تغطي البلدان من خلال الجمع بين الوسائل الأخرى المناقشة في هذا التقرير (بما فيها الاعتماد المتعدد، ونقل التمثيل القطري الكامل من بلد ذي أولوية أقل، أو إيكال مسؤول من المكاتب الإقليمية/ الإقليمية الفرعية أو المجموعات الفنية المقترحة بتقديم هذه الخدمات).

وإذا استمر تطبيق مخطط الممثلين القطريين/ الموظفين الفنيين المعارين:

(أ) يتعين عندئذ تحديد احتياجات البلدان لمساهمات فنية معينة، بدلا من تعيين ممثلين قطريين/مسؤولين فنيين معارين في بلدان جديدة، ومن ثم الاستعاضة عن الممثل القطري بممثل قطري/ مسؤول فني معار خلال الفترة التي تقدم فيها المساعدة الفنية، واستخدام الأموال المحررة لتوسيع وعاء الموارد المخصصة للممثلات القطرية.

(ب) يتعين التوقف عن اعتبار خيار الاعتماد كليا على المساهمات القطرية لتمويل المكتب، أو عدمه، شرطا لتطبيق مخطط الممثل القطري/ المسؤول الفني المنتدب.

5-5 موقع مكتب الممثلة القطرية

142- اقترحت بعض البلدان الأعضاء أن تتواجد مكاتب الممثلات القطرية في مبنى واحد مخصص لمنظمات الأمم المتحدة الحاضرة على المستوى القطري. ويرى فريق التقييم أن الأهمية التي تحظى بها هذه المسألة مبالغ فيها. فللمنظمة حاليا مجموعة من الأبنية المستقلة (مقدمة من الحكومة في غالب الأحيان)، ومكاتب في وزارات الزراعة (وهو أمر نادر نسبيا) ومكاتب في أبنية خاصة بالأمم المتحدة. وقد كانت التكلفة الاعتبار الأساسي الذي يحدد اختيار موقع مكتب المنظمة. فتقاسم الأبنية المخصصة للأمم المتحدة قد يكون أكثر تكلفة في أحيان كثيرة مقارنة بالمواقع التي تحصل عليها المنظمة بنفسها، لاسيما عندما تقدم الحكومة المساعدة في هذا الميدان. ويشير مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية إلى أن الخيار المحبذ هو الموقع المجاني ضمن مكاتب وزارة الزراعة. ومنظمة الصحة العالمية، وهي وكالة مماثلة، تتواجد عادة في مكاتب تقدمها وزارة الصحة. كما تبين للتقييم أن تواجد مكتب المنظمة في وزارة الزراعة قد يؤدي إلى عدم إيلائه اهتماما كافيا لوزارات أخرى من القطاع تهتم بالمياه والثروة الحيوانية والبيئة والغابات ومصايد الأسماك. كما قد يحد من الوصول إلى وزارات المالية والتخطيط. كما أن

المبنى الواحد المخصص للأمم المتحدة قد لا يتوافر ببساطة في العديد من البلدان. وفيما يتيح التواجد ضمن مبان خاصة بالأمم المتحدة تفاعلاً أفضل مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى ويعطي صورة موحدة لمنظومة الأمم المتحدة، فإن أهم عوامل التفاعل بين الوكالات التي أفاد بها جميع الشركاء على المستوى القطري لا تمت بأية صلة لموقع المكاتب. وإذ أن الوصول إلى الشركاء الآخرين من الأمم المتحدة قد يكون أكثر سهولة، فإن الوصول إلى المسؤولين الحكوميين وإلى الجمهور سيكون محدوداً على العموم، لاسيما في ضوء الاعتبارات الأمنية السارية حالياً. وهذه الاعتبارات هامة أيضاً عند دراسة ما إذا كان موظفو الأمم المتحدة أكثر أماناً في موقع واحد أو في مواقع عدة.

143- وباختصار، فقد **خلص التقييم** إلى أن مسألة تواجد مكتب المنظمة في موقع ما تحتاج إلى الدراسة لكل حالة على حدة، لكن وجوده في وزارة الزراعة ليس محبذاً على العموم.

6-5 حضور المنظمة في البلدان التي تواجه حالات طوارئ

144- تلعب المنظمة دوراً في تنسيق الاستجابة الدولية للمساعدة في الحفاظ على إنتاج الأغذية وفي إعادة الإحياء الزراعي لدى البلدان التي تواجه أزمات ناجمة عن الكوارث الطبيعية أو حالات الطوارئ المعقدة لسنوات عديدة. ويشمل ذلك، ضمان وجود معلومات وافية عن حالة الزراعة والأغذية. كما تلعب المنظمة دوراً مباشراً في تقديم الدعم للأسر للحفاظ على الإنتاج.

145- وعموماً تستمر حالات الطوارئ المعقدة لسنوات عدة. وتقع ضمن فئتين وفقاً للدعم المقدم على المستوى القطري، أي حالات الطوارئ التي يمكن معالجتها من عاصمة البلد المعني أو تلك التي يجب التعامل معها من خارج البلد، إما بسبب انهيار الحكومة كاملة، أو لأن الجزء الذي يحتاج للمساعدة قد دخل في نزاع مدني مع الحكومة. وبالتالي، فإن مرونة الترتيبات التي تتخذها المنظمة أمر أساسي للغاية.

146- وفي جميع حالات الطوارئ، تترتب على التأخير نتائج أكثر خطورة مما هي في حالات التنمية. وهذه هي الحالة على وجه الخصوص في حالات الطوارئ المتعلقة بالآفات والأمراض، على غرار غزوات الجراد التي قد تزداد سوءاً إذا لم تعالج على نحو فوري. ويعد التفكير الاستراتيجي بشأن الوضع القائم والوضع في المستقبل أمراً أساسياً، لكن الوقت الضائع في استعادة الإنتاج الزراعي أو الاستمرار فيه قد يؤدي إلى تهديم دائم للأسر، وينجم عنه في الغالبية العظمى من الحالات زيادة في متطلبات المعونة الغذائية. ومثل هذه الحالات تستدعي توافر خبرة اختصاصية وقدرة على الإدارة.

147- تجري معاملة أعمال الطوارئ وإعادة الإحياء حالياً عبر قسم عمليات الطوارئ والإحياء في روما الذي يتولى نشر الموظفين للاستجابة لهذه الحالات ولتقديم الدعم الميداني من المقر. ويضطلع الممثلون القطريون، بدعم من موظفي الطوارئ هؤلاء، بمسؤولية إبرام العقود وعمليات الشراء ضمن حدود سلطاتهم. بيد أنه تبين للتقييم أن هناك تضارب في السلطات في بعض البلدان بين الممثلين القطريين ومنسقي حالات الطوارئ الذين يستخدمهم قسم عمليات الطوارئ والإحياء (وهو الجهة المشرفة على الميزانية والأموال). كما تبرز تضاربات في استراتيجيات الطوارئ – إعادة الإحياء والتنمية (يقود أولها قسم عمليات الطوارئ والإحياء ومنسقو الطوارئ لديه، ويقود ثانيها الممثلون القطريون بدعم متفاوت في درجاته من أفرقة المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية).

148- وفي إطار بنية الأمم المتحدة الخاصة بالطوارئ، يرسل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (الأمم المتحدة) منسقا إلى الميدان، ولا يوجد ممثل مقيم للبرنامج/منسق مقيم. وغالبا ما يفتقر الممثلون القطريون إلى القدرة على التحرك بسرعة وهي مهارة أساسية لأعمال الطوارئ وإعادة الإحياء، وهم على غير دراية بالاعتبارات المتصلة بالسياسات وذات الأهمية في استراتيجية إعادة الإحياء، لكن التدريب سيكون عنصرا مساعدا في هذا المجال.

149- **خلص التقييم إلى أن الأولوية في البلدان التي تهيمن فيها حالات الطوارئ المعقدة تتمثل في توحيد خطوط القيادة والمسؤولية، بدلا من وجود ترتيبات متضاربة لأعمال الطوارئ ومشاريع التنمية المستمرة، قد تكون مبعثا للتوتر.**

التوصية 7 (للتنفيذ بحلول 2007):

(أ) فيما يتعلق بحالات الطوارئ الهامة والمعقدة التي تستمر لسنوات عدة، يتعين على المنظمة إنشاء كادر من الممثلين الإقليميين/كبار منسقي الطوارئ الذين يمكن تحريكهم على الفور للحلول محل الممثل القطري المعتاد. كما يجب إيكالهم بمسؤولية الإشراف على الميزانية حالما يتسنى ترتيب عمليات الدعم الميداني. ويجب أن يتحمل برنامج الطوارئ خارج الميزانية جزءاً من تكاليفهم، فيما يبقى الجزء الآخر ضمن ميزانية التمثيل القطري. وسيشكل أربعة أو خمسة ممثلين قطريين نواة كافية للبدء في هذا المخطط، وإذا لم تبرز الحاجة إليهم للعمل على حالة طوارئ معقدة، يمكن عندئذ تعيينهم كممثلين قطريين في مكان آخر أو ضمن قسم عمليات الطوارئ والإحياء. وتتوافر للممثلين القطريين الحاليين ولمنسقي عمليات الطوارئ المهارات اللازمة للانضمام إلى هذه المجموعة، بيد أن الاعتبار الأهم هو قدرة هذا العدد المحدود من الأفراد ذوي المهارات العليا على وضع استراتيجيات الدعم وتنفيذه على طول عملية الطوارئ – التنمية.

(ب) وفيما يتعلق بحالات الطوارئ الخارجية الهامة، يتعين أن تصمم الاستجابة لتتماشى مع الوضع الخاص. وفي حالات الطوارئ التي: (1) تتوافر فيها القدرة الوافية لدى مكتب المنظمة؛ (2) يتمتع الممثل القطري بالمهارات الملائمة لإدارة عملية استجابة سريعة؛ (3) في وسع الممثل القطري أو الممثل القطري بدعم من منسق عمليات الطوارئ القيام بعمليات الإدارة الأساسية الضرورية - توكل مسؤولية الإشراف على الميزانية للممثل القطري. وفي الحالات الأخرى، بما فيها الحالات التي لا تتوافر فيها للممثل القطري/كبير منسقي عمليات الطوارئ القدرة الوافية ضمن البلد، يمكن عندئذ أن يحتفظ قسم عمليات الطوارئ والإحياء بمسؤولية الإشراف على الميزانية، ويحتاج في هذه الحالة إلى الحفاظ على قدرة ميدانية مرنة لهذا الغرض، ولخط الاستجابة الأول في حالات الطوارئ. وينبغي وضع شروط لذلك، كما يتعين اتخاذ القرارات في كل حالة على حدة.

(ج) ينبغي أن تتلقى الوظائف المركزية الأساسية المستمرة لقسم عمليات الإحياء والطوارئ تمويلاً متزايداً من البرنامج العادي عبر تعديلات ضمن الباب الثالث (فهي تتلقى حالياً دعماً محدوداً للغاية من البرنامج العادي، وتعول تعويلاً كاملاً على تكاليف دعم المشاريع).

150- لكن نجاح هذه التدابير يعتمد على اتفاق لزيادة مستويات الترخيص للممثل القطري فيما يتصل بالميزانية وسلطته للموافقة على المشاريع، على الأقل خلال فترة الاستجابة لحالات الطوارئ (أنظر لاحقاً). كما يعتمد على رغبة المنظمة في إبداء تصميمها للمضي في نقل الممثلين القطريين/منسقي عمليات الطوارئ، وهو أمر عانت فيه من صعوبات في الماضي. وإذا تم هذا الانتقال، فسيكون من المضر التخلي عن الترتيبات الحالية مع قسم عمليات الإحياء والطوارئ التي تسير على نحو مقبول. وستستدعي تعبئة الأموال الخاصة بحالات الطوارئ وجود قدرة مركزية ضمن قسم عمليات الإحياء والطوارئ، بالإضافة إلى تحديد واضح لمسؤولية وسلطة تعبئة الأموال في البلد أو في الإقليم.

6- تقديم الخدمات الفنية في الأقاليم ودور المكاتب الإقليمية

1-6 البنية الحالية للأدوار والخدمات في الأقاليم

151- سعياً لتسهيل فهم التبعات المترتبة على التغييرات المقترحة في هذا التقرير، يرد فيما يلي موجز لبعض سمات عمليات تقديم التقارير الحالية والأدوار التي تضطلع بها المكاتب الميدانية:

- (أ) يتأسس كلا من مكاتب المنظمة الإقليمية ممثل إقليمي بدرجة مدير عام مساعد، باستثناء أوروبا (مد 2). ويقدم الممثلون الإقليميون والممثلون الإقليميون الفرعيون والممثلون القطريون تقاريرهم على نحو مستقل إلى المدير العام، ويتولى مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية تسهيل عملية تقديم التقارير هذه، لاسيما بالنسبة للممثلين القطريين.
- (ب) وضمن المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية، يعين الموظفون الفنيون والموظفون المختصون بالسياسات من الوحدات الفنية المعنية لدى المقر التي تتولى توفير الميزانية لذلك، ويقدمون تقاريرهم لها، فيما يقدم الموظفون الإداريون ومسؤولو الإعلام إن وجدوا تقاريرهم للممثل الإقليمي/ الإقليمي الفرعي. وبالرغم من أن الموظفين الفنيين لدى المكاتب الإقليمية يجمعون ضمن أقسام فنية، فإن المسؤولين يقدمون تقاريرهم على نحو منفصل إلى وحداتهم في روما. وهذه خطوط مسؤولية رسمية، بيد أن هناك اختلاف في مدى التشاور بين المصالح والممثل الإقليمي بشأن تعيين الموظفين وبشأن الميزانية وبرامج العمل، وهي عملية تسير على نحو مقبول بالنسبة لبعض الوحدات، لكن هناك عدداً قليلاً من الممثلين الإقليميين الراضين عن هذا الترتيب.
- (ج) تخصص للممثلين الإقليميين/ الإقليميين الفرعيين ميزانية لجميع موظفيهم وجميع الأنشطة التي تقوم بها المكاتب التي يتولون إدارتها، كما يتمتعون بسلطة إدارية على موظفي المكتب، مما يكسب الممثلين الإقليميين هؤلاء نفوذاً على خطط عمل الموظفين (لاسيما أسفارهم) وعلى استخدام الموارد الأخرى من غير الموظفين إذا ما رغبوا في ذلك، لكنهم لا يتمتعون بأي نفوذ على عملية البرمجة.
- (د) يتمثل المبدأ المعلن فيما يتعلق بدعم البرنامج الميداني والدعم الفني المباشر الذي يقدمه موظفو المنظمة للبلدان في تقديم أفضل نوعية من الخدمات، في أوسع نطاق ممكن، ومن أقرب نقطة ممكنة، إلى حيث تبرز الحاجة إليها. والغرض من ذلك هو وضع المكاتب الميدانية في مقدمة الصف للقيام بهذه الأنشطة. لكن وجود الوحدات الفنية القيادية التي تضطلع بصياغة البرنامج الميداني وبالدعم الفني المقدم منه في المقر يعني أن هذه الوحدات هي صاحبة القرار الأول فيما يتعلق بالمصدر الذي يأتي منه هذا الدعم الفني.

6 - 2 دور أقسام المساعدة في مجال السياسات، والاستثمار، والعمليات

6-2-1 أفرع المساعدة في مجال السياسات وقسم المساعدة في مجال السياسات

152- أفرع المساعدة في مجال السياسات: كان من أهم ملامح اللامركزية في الفترة 1994 - 1995 إنشاء أفرع للمساعدة في مجال السياسات في كل مكتب إقليمي، مع وجود موظفين للمساعدة في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية الفرعية أيضا. وقد درس فريق التقييم عمل الأفرع وعلاقتها بالخدمات التي يقدمها المقر من خلال القسم الرئيسي الجديد لهذه الأفرع، وهو قسم المساعدة في مجال السياسات. ووجد هذا التقييم أنه لم يكن هناك بد من أن يؤدي إنشاء قسم جديد تماما يضم وحدات المساعدة في مجال السياسات في مصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وموظفي البرامج في مصلحة التنمية السابقة، إلى نشوء بعض الصعوبات فيما يتعلق بالكفاءات المطلوبة في الموظفين، وتأثيراتها على الروح المعنوية، وغير ذلك.

153- وعند مناقشة واستعراض نواتج أفرع المساعدة في مجال السياسات، وجد التقييم أنه حدثت تغيرات عديدة في التوقعات المتصلة بالعمل الذي تؤديه هذه الأفرع. ويصدق هذا بوجه خاص على التوقعات المتصلة بالعمل في مجال السياسات، وإعداد استعراضات القطاعات والتقارير الموجزة للبلدان (وهي التقارير الموجزة التي تستخدم أساسا داخل المنظمة) والجوانب الخاصة بوضع البرامج الميدانية، بما في ذلك إعداد البرامج القطرية، ومساعدة ممثلي المنظمة في إعداد المشروعات وتعبئة الموارد ورصد خطوط إمداد المشروعات الميدانية.

154- وخلص فريق التقييم إلى ضرورة الحصول على بعض إيضاحات بشأن التوقعات الأولية للدور الذي تضطلع به أفرع المساعدة في مجال السياسات في وضع البرامج الميدانية. وأوضح أن ممثلي المنظمة يضطلعون بالدور الرئيسي في البلد غير أنه كانت هناك بعض التوقعات بأن تساعد أفرع المساعدة في مجال السياسات في جمع الأموال من المانحين. ومع زيادة اللامركزية في هذه الأفرع، فإن المانحين يتخذون قراراتهم إما على المستوى القطري، أو في عواصم بلدانهم، أو على هذين المستويين كليهما. ويمكن أن تكون لهذه الأفرع مكاتب إقليمية ولكن الأقاليم التي توجد فيها لا تتطابق مع أقاليم المنظمة. ومن ثم فإن الدور الذي يمكن أن يضطلع به موظفو أفرع المساعدة في مجال السياسات لا يختلف عن دور الموظفين الفنيين الآخرين وهو دور محدود إلى حد ما، إلا في الحالات التي يقومون فيها بزيارة لأحد البلدان.

155- عند وضع البرامج الميدانية القطرية، يحتاج ممثلو المنظمة إلى المساعدة من فريق الدعم الفني الإقليمي بكامله وقد يتمثل دور فرع المساعدة في مجال السياسات هنا في المساعدة على وضع منظور استراتيجي والمساعدة في تصميم سياسات أو أنشطة استراتيجية معينة. كما أنه من المستبعد أن تكون الفكرة التي تبدو شائعة أحيانا، والقائلة بأن أفرع المساعدة في مجال السياسات يمكن أن تعد برامج على المستوى القطري يجرى بعد ذلك عرضها على المانحين لتمويلها، فكرة واقعية بدرجة كبيرة. ويمكن أن تقدم أفرع المساعدة في مجال السياسات مع باقي أعضاء الفريق الفني في الإقليم مساعدة عظيمة الفائدة لممثلي المنظمة في إعداد أطر العمل التي تحدد الأولويات القطرية السالفة الذكر. غير أنه يجدر بالإشارة أنه يمكن أن يحدث تعارض في المصالح بين تقديم مساعدة في مجال السياسات المحايدة إلى بلد من البلدان ومحاولة الترويج لاستمرار دور المنظمة في المشروع¹⁷.

¹⁷ انظر أيضا تقييم المساعدة التي تقدمها المنظمة في مجال السياسات (التعاون مع البلدان الأعضاء في وضع السياسات القطرية (1994 - 1999) مع الاهتمام بوجه خاص ببرامج التعاون الفني للمنظمة - PC 85/4.

156- في المكاتب الإقليمية، كان هناك بعض الغموض في أدوار موظفي أفرع المساعدة في مجال السياسات والعدد الصغير من موظفي قسم الاقتصاد الزراعي والإئمائي وقسم السلع والتجارة. وتوجه النية الآن نحو تعيين موظفين في أفرع المساعدة في مجال السياسات من ذوي الخبرة في سياسات القطاعات الفرعية (مثل إدارة المياه). ووجد فريق التقييم أن هناك حاجة إلى خبرات في مجال استراتيجيات القطاعات الفرعية ولكنه يرى أنه ينبغي النظر إلى هذا الأمر في إطار فريق الدعم الفني الإقليمي ككل وأن مزيداً من التداخل قد ينشأ الآن مع واجبات الموظفين الذين تعينهم المصالح الفنية الأخرى، كمصلحة الزراعة والتنمية المستدامة.

157- **ويخلص التقييم إلى أن إدارة أفرع المساعدة في مجال السياسات بصورة مستقلة عن الموظفين الفنيين الآخرين في المكاتب الإقليمية يمكن أن تسهم في ازدواجية المهام الوظيفية وانعدام التكامل في استجابة المكتب للاحتياجات القطرية من الدعم الفني.**

158- **يقوم قسم المساعدة في مجال السياسات في روما، من خلال إدارة تنسيق السياسات، بوظائفه الرئيسية في تقديم خدمات التنسيق وتبادل المعلومات لأفرع المساعدة في مجال السياسات. ويمثل ذلك النقطة الرئيسية في إعداد التقارير الموجزة للبلدان عن إدارة المنظمة. كما يقوم القسم بالتشاور مع المصالح الفنية، وبخاصة مصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لتوفير جبهة اتصال بعمل أفرع المساعدة في مجال السياسات. ومن رأي الموظفين الإقليميين المبلغ إلى فريق التقييم أن الفائدة من مهمة تبادل المعلومات محدودة. وتستفيد إدارة دعم السياسات الزراعية من الأعمال الدارجة في مجال التطبيق القطري، في إعداد مواد التدريب والمعلومات الخاصة بالجوانب المتعلقة بالسياسات. ويجرى تدريب موظفي البلدان النامية بالتعاون مع أفرع المساعدة في مجال السياسات. كما تجري هذه الإدارة دراسات خاصة بها لصياغة السياسات ومواءمتها. وحتى الآن، كان أداء هذا الدور يتم بالاعتماد بدرجة كبيرة جداً على مصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولكن النية تتجه إلى التوسع في هذه الممارسة. ويلقى قرار تفعيل فرقة عمل مشتركة بين مصالح المنظمة معنية بالمساعدة في مجال السياسات ترحيباً كبيراً. وترغب إدارة قسم المساعدة في مجال السياسات بالمنظمة في التحرك تجاه طريقة تعتمد بدرجة أكبر على أسلوب الربط عن طريق الشبكات للعمل مع أفرع المساعدة في مجال السياسات، لتتنقل بذلك الخبرة عبر الأقاليم. وبالإضافة إلى ذلك، عزز موظفو الإدارتين الموارد المتاحة في أفرع المساعدة في مجال السياسات لإجراء الدراسات القطرية والإقليمية، وبخاصة طلبات العمل العاجل.**

159- **وإذا استطاع قسم المساعدة في مجال السياسات بالمنظمة أن ينفذ طريقة عمل تعتمد بدرجة أكبر على أسلوب الربط عن طريق الشبكات، فإنه يمكن تقليص بعض العمل الذي يتم بطريقة مركزية في الوقت الحاضر في مجال تبادل المعلومات. ويلقى هذا الاتجاه دعماً من فريق التقييم.**

160- **هناك مجال لاستعراض تقسيم العمل بين إدارة دعم السياسات الزراعية، وقسم الاقتصاد الزراعي والإئمائي، وقسم السلع والتجارة، وقسم التنمية الريفية فيما يتعلق بإعداد الدراسات ومواد التدريب. ومع ذلك، فإن التقييم يخلص إلى ضرورة تحقيق زيادة كبيرة في إصدار تقارير موجزة للسياسات والاستراتيجيات تسهل قراءتها وتعتمد على نوعية الأعمال الدارجة في المنظمة، وعلى غيرها، وأن تضطلع إدارة دعم السياسات الزراعية بدور إيجابي في هذا الصدد. ويتعين أن تتناول هذه التقارير الموجزة المسائل المتعلقة بالقطاعات والقطاعات الفرعية بالإضافة إلى الربط بين القطاعات بأسلوب الماكرو، وينبغي أن لا توجه إلى موظفي السياسات فحسب، بل إلى جميع موظفي الدعم الفني وبخاصة ممثلي المنظمة.**

161- **وفي الوقت الراهن، يوفر قسم المساعدة في مجال السياسات فريقاً من موظفي السياسات يمكن الاستعانة به بمرونة في جميع أنحاء العالم لدعم أفرع المساعدة في مجال السياسات كلما**

دعت الحاجة. والهدف من ذلك هو التوصل إلى استخدام أكثر مرونة للموظفين في أفرع المساعدة في مجال السياسات عبر القارات ولكن ذلك قد يكون عسيرا، وبخاصة إذا أصبحت برمجة العمل تتم بدرجة أكبر بناء على الطلبات داخل الإقليم. وهكذا يمكن أن تكون هناك فائدة في استمرار بعض موظفي قسم المساعدة في مجال السياسات في روما (أو قسم مركز الاستثمار والذي ينفذ هو أيضا أعمالا في مجال السياسات) في تأدية بعض الأعمال في مجال دعم السياسات، مع استمرار سفر هؤلاء الموظفين إلى الأقاليم حسب الحاجة. وخلص فريق التقييم إلى أن هناك مجالا لنقل الموظفين من إدارة تنسيق السياسات بالمنظمة وإدارة دعم السياسات الزراعية إلى الأقاليم ولكن هذا المجال محدود.

6-2-2 أفرع العمليات في المكاتب الإقليمية

162- تتسم حالة أفرع العمليات في المكاتب الإقليمية بعدم التيقن. ففي بعض المكاتب، توفر هذه الأفرع مهمة وظيفية جمة الفائدة عن طريق مكتب لتقديم المساعدة لممثلي المنظمة، كما أنها قدمت بعض الملاحظات المتعلقة بالتدريب والتوجيه. واتفق التقييم مع نتائج الاستعراض الداخلي الذي اضطلعت به المنظمة لتحقيق اللامركزية في البرامج الميدانية في آسيا. على أن مجموعات دعم البرامج الميدانية الصغيرة من موظفي العمليات في كل مكتب إقليمي ينبغي أن تتولى مسؤولية رصد ومتابعة خطوط الإمداد بالاشتراك مع ممثلي المنظمة، بالإضافة إلى رصد الإنجاز وتوفير مكتب للمساعدة. كما طلب من مجموعات المساعدة في مجال السياسات رصد خط إمداد المشروع، مما يمثل تجزئة لمسؤوليات الموظفين وقدراتهم التي خلص فريق التقييم إلى أنها لا تعمل بصورة جيدة. وقد يبرر نقل هذه المهام الوظيفية، في بعض الأقاليم، نقل وظيفة من فرع المساعدة في مجال السياسات إلى العمليات (حيث يكون بعض الموظفين القائمين بالعمل ذوي المعرفة المسبقة بالبرنامج مناسبين تماما لهذا النوع من العمل). وهكذا يتفق التقييم مع لجنة البرامج الميدانية بالمنظمة على ضرورة إنشاء وحدة برامج ميدانية صغيرة في كل مكتب إقليمي. وهذا التوضيح للدوار يمكن أيضا أن يؤثر في تنظيم قسم المساعدة في مجال السياسات وقسم العمليات الميدانية في المقر.

6-2-3 الإمكانية المحدودة لتحقيق اللامركزية في قسم مركز الاستثمار

163- كان لقسم مركز الاستثمار موظفون يعملون كموظفي اتصال مع البنك الدولي في واشنطن ومصرف التنمية الآسيوي، بالإضافة إلى موظف واحد يعمل في المكتب الإقليمي الفرعي لأفريقيا الجنوبية والشرقية. وقد استعرض فريق التقييم مع البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية في مقريهما ومع مكاتبهما القطرية والمكاتب القطرية لمؤسسات التمويل الدولية الأخرى، قيمة موظفي الاتصال، وتبين أنها قيمة محدودة بسبب محدودية قدرات الأفراد من جانب، وعدم معرفتهم بالمنظمة ككل، وما يمكنها تقديمه من جانب آخر. وفيما يتعلق بتحقيق المزيد من اللامركزية لموظفي قسم مركز الاستثمار على المستوى القطري أو الإقليمي، فقد رأت مؤسسات التمويل العالمية أن ذلك سيكون تحركا سلبيا. ووجدت أنه من الأسهل لها أن تتعامل مع الأفرقة المركزية ولم تر أن فرادى موظفي قسم مركز الاستثمار ستكون لهم نفس القيمة إذا اقتصر وجودهم على بلد واحد أو إقليم واحد، أو إذا ارتبطوا بمكتب مؤسسة تمويل دولية أو أخرى على المستوى القطري. وباختصار، فقد أعرب جميع من جرى التحدث معهم عن معارضتهم لأي زيادة في اللامركزية في قسم مركز الاستثمار.

3 – 6 مسائل في الدعم الفني المناسب للبلدان¹⁸

1-3-6 آراء البلدان وممثلي المنظمة

164- اختلفت آراء ممثلي المنظمة بشدة في مدى شعورهم بتوفر الدعم من المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية. وإجمالاً، فقد ذكر 53 في المائة منهم أنه لم يحدث تغير كبير في سرعة الاستجابة منذ تطبيق اللامركزية، في حين ذكر 34 في المائة أنها شهدت تحسناً. ورأى 65 في المائة أنه لم تطرأ تغييرات ملموسة في النوعية. وكان الإقليمان اللذان أبلغت فيهما أكبر نسبة من ممثلي المنظمة عن حدوث تراجع في سرعة الاستجابة هما أفريقيا (19 في المائة) وأمريكا اللاتينية (18 في المائة). كما سئل ممثلو المنظمة عما إذا كانوا يفضلون الحصول على الدعم الفني من المقر أو من المكتب الإقليمي. في الشرق الأدنى، كان هناك تفضيل قوي للحصول على هذا الدعم من المقر (63 في المائة). وفي أفريقيا، لم يكن هناك تفضيل قوي لدى 70 في المائة بينما فضل 22 في المائة الحصول على هذا الدعم من المقر. وفي آسيا وأمريكا اللاتينية، كانت الأفضلية لصالح المكاتب الإقليمية. وإجمالاً، ذكر 23 في المائة من ممثلي المنظمة أن الحصول على الدعم الفني المناسب كان يمثل مشكلة كبيرة بينما ذكر 46 في المائة آخرون أنها مشكلة ملموسة.

165- وباختصار، فإذا جمعت نتائج الاستبيانات إلى المعلومات التي تم الحصول عليها من الزيارات القطرية تبين أن: المستويات العامة للرضى بين ممثلي المنظمة والحكومات كانت معقولة في جنوب شرق آسيا، والصين، وأمريكا الجنوبية ومنطقة الكاريبي. وكان جنوب المحيط الهادي حالة خاصة، إذ لا يوجد هناك ممثلون للمنظمة، غير أن البعثة الزائرة رأت أن الخدمات كانت جيدة رغم أن بعض الجزر الصغيرة جداً، مثل بابوا غينيا الجديدة تستقبل عدداً محدوداً من الزيارات. كان عدم الرضى عن الخدمات الفنية للمنظمة عالياً في أفريقيا، حتى في البلدان التي تقع على مقربة من المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية (8 بلدان تمت زيارتها). كان موقف ممثلي المنظمة قوياً في التعبير عن عدم حصولهم على الخدمات التي كانوا يحتاجون إليها من المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية ولم يكونوا يرون موظفي هذه المكاتب كثيراً. كما كان رضى ممثلي المنظمة محدوداً في آسيا الوسطى ودرجة أقل في أمريكا الوسطى وكانت العناية التي تتلقاها غالبية بلدان رابطة الدول المستقلة، وبخاصة الواقعة في آسيا الوسطى، محدودة كما لم يكن بها ممثلون للمنظمة.

2-3-6 مقدار الدعم الفني المتاح في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية

166- يتقرر الحجم الفعلي لتقديم خدمات المساعدة المباشرة للبلدان والبرامج الميدانية من المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية على أساس عدد كبير من العوامل، بالإضافة إلى العدد الفعلي المتاح من الموظفين (الذي زاد بنسبة 65 في المائة منذ تطبيق اللامركزية في الفترة 1994 - 1995). وفيما يتعلق بعدد الموظفين الفنيين وموظفي السياسات المتاحين في الأقاليم، فإن نسبة أعدادهم لكل بلد ثابتة تقريباً في أفريقيا، وآسيا، والشرق الأدنى وأمريكا اللاتينية، وهي تتراوح بين 1.2 و 1.4 لكل بلد. وتقل هذه النسبة كثيراً في منطقة الكاريبي والمحيط الهادي نظراً لوجود عدد كبير من البلدان الصغيرة (0.6 و 0.4 على التوالي). وفيما يتعلق بالنسب إلى عدد السكان العاملين بالزراعة، كانت هذه الأرقام أقل كثيراً في آسيا، ومرتفعة نسبياً في البلدان الجزرية الصغيرة. وتقل الأرقام الخاصة بأوروبا ورابطة الدول المستقلة أياً كانت الطريقة التي تحسب بها.

¹⁸ المناقشة الواردة في هذا الفرع من التقرير تنطبق بنفس الدرجة على الموظفين الفنيين التابعين للمصالح الفنية الخمس الرئيسية بالمنظمة (مصلحة الزراعة، مصلحة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، مصلحة مصائد الأسماك، مصلحة الغابات، مصلحة التنمية المستدامة) والموظفين في أفرع المساعدة في مجال السياسات، وذلك ما لم يذكر غير ذلك.

167- لا يبلغ الموظفون الفنيون الإقليميون في أغلب الأحوال إلا عن توفر الأموال اللازمة من البرنامج العادي لرحلة أو رحلتين في كل سنة. ويعني هذا بوضوح أن هؤلاء الموظفين غير قادرين على العمل بكفاءة. ويؤيد الجدول (5) هذا الاستنتاج. فمخصصات السفر لكل وظيفة تبلغ في المتوسط 10 600 دولار أمريكي (وهو مبلغ يكفي من رحلتين إلى أربع رحلات كل سنة). وإجمالاً، فإن أقل مبلغ في أوروبا (المكتب الإقليمي لأوروبا) يسمح برحلة واحدة تقريباً بينما يسمح المبلغ الأقصى في المحيط الهادي (المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادي) برحلتين أو ثلاث رحلات (نظراً لطول المسافات). ومخصصات السفر الفعلي من الميزانية العادية للدعم الفني/ الاستشاري على المستوى القطري منخفضة جداً فعلاً، على اعتبار أن هذا التخصيص يستخدم أيضاً للسفر للاجتماعات والتدريب (وهو دور حيوي للبعثات). ويجرى قدر من المناقشة في الموارد غير المخصصة للموظفين يمكن أن يسمح بزيادة المبالغ المخصصة للسفر. ومع ذلك، فإن مثل هذه المناقشة ستكون على حساب الاجتماعات، والتدريب، وغير ذلك. وإذا حدثت أي حالات عجز في المكاتب الإقليمية، فلا سبيل إلى تغطيتها إلا بإجراء المزيد من التخفيضات في الموارد غير المخصصة للموظفين.

الجدول (5): متوسط مخصصات السفر السنوية للوظائف الفنية ووظائف السياسات بحسب المكتب			
المكتب الإقليمي/الإقليمي الفرعي	بالآلاف الدولارات الأمريكية	المكتب الإقليمي/الإقليمي الفرعي	بالآلاف الدولارات الأمريكية
المكتب الإقليمي لأفريقيا	14	المكتب الإقليمي الفرعي للبحر الكاريبي	13
المكتب الإقليمي الفرعي لأفريقيا الجنوبية والشرقية	14	المكتب الإقليمي للشرق الأدنى	10
المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي	13	المكتب الإقليمي الفرعي لشمال أفريقيا	9
المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادي	19	المكتب الإقليمي لأوروبا	7
المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي	12	المكتب الإقليمي الفرعي لأوروبا الوسطى والشرقية	13

168- يسافر الموظفون أيضاً على ميزانيات المشاريع. ففي كل مشروع من مشاريع المنظمة، تعين وحدة فنية رئيسية لتقديم المساندة. وهذه الوحدة هي وحدة مقر، ورغم أن الوحدة تسند أحياناً إلى موظفها الإقليمي دور الموظف الفني الرئيسي فإن هذا لا يحدث في أغلب الحالات. ويشكو الموظفون الإقليميون من أن موظفي المقر يقومون بنصيب غير متناسب من السفر لدعم المشاريع، فيحرمون الموظف الإقليمي بذلك من فرصة الجمع بين أنشطة الدعم القطري الأخرى والسفر للمشروع، واكتساب المعرفة بالبلدان وتحقيق دخل من الإعارة. كما يشيرون إلى أن سفر الموظفين الإقليميين يكون أقل تكلفة.

169- تقضي التوجيهات التي تزود بها المكاتب الإقليمية بأن يكرس الموظفون الفنيون 50 في المائة على الأقل من وقتهم لأنشطة الدعم المباشر. وحسب المسح الخاص بقياس العمل، فإن الموظفين الإقليميين يبلغون عن قضاء ما يزيد قليلاً عن نصف وقتهم في تقديم الدعم المباشر. ومع ذلك، وعلى الرغم من البيانات التي يذكرها الموظفون في المسح الخاص بقياس العمل، فإنه يبدو أن هذا الوقت يتباين تبايناً شديداً بين المكاتب وفرادى الموظفين، كما يتباين الاحتياج الفعلي للإقليم إلى المزيد من الأعمال الدارجة. ومما له أهمية أيضاً التوجيهات الصادرة إلى فرادى الموظفين الإقليميين من المقر للقيام بالأعمال الدارجة كجزء من البرامج العالمية، ومدى اهتمام المكاتب الفردية بتقديم الدعم المباشر للبلدان أو الأعمال الدارجة. وذكر أكثر من 70 في المائة من الموظفين الفنيين الإقليميين في إجاباتهم على الاستبيانات، أنه ينبغي أن يشتركوا بشكل أكبر في تقديم

المشورة المباشرة ودعم المشاريع للبلدان. كما ذكر 71 في المائة أنه ينبغي لهم أن يكرسوا وقتاً أقل للأنشطة العالمية الدارجة في البرنامج العادي. وعلى حين يذكر الممثلون الإقليميون والموظفون الفنيون أن الطلب على الموظفين من المقر يمكن أن يحد من الوقت المتاح لهم لتقديم الدعم المباشر للبلدان، فإن المقر يشكو أحياناً من أن الموظفين الإقليميين قد يمضون وقتاً قصيراً جداً في أعمالهم الدارجة المبرمجة بسبب الطلبات المخصصة التي ترد من الممثلين الإقليميين (الأغلبية في الردود على الاستبيان).

6-3-3 الزيارات التي يقوم بها الموظفون القطريون للبلدان

170- التوازن في توزيع الزيارات القطرية: يوجد تركيز غير متناسب في الزيارات القطرية على عدد محدود من البلدان في كل مجموعات البلدان باستثناء جنوب أمريكا اللاتينية حيث المشكلة أقل حجماً. وفي كل مجموعة من مجموعات البلدان، يحصل 25 في المائة من البلدان التي تحصل على أكبر عدد من الزيارات على أكثر من نصف زيارات الموظفين الإقليميين والوقت الإجمالي الذي يمضونه في السفر في مهام رسمية. وتشمل البلدان العشرة التي تحصل على أكبر نصيب من الزيارات البلدان التي يكون إجراء الاتصالات فيها ميسوراً وتميل إلى أن تكون بلداناً متوسطة الدخل ومراكز إقليمية للمؤتمرات، والاجتماعات، وحلقات العمل. ولم تحصل البلدان الأقل نصيباً من الزيارات والتي تشكل نسبة 25 في المائة على أي أيام زيارة مطلقاً في رابطة الدول المستقلة وعلى واحد في المائة فقط من العدد الإجمالي لأيام الزيارات في أمريكا الوسطى، وعلى أربعة في المائة في كل من آسيا وأفريقيا. وشملت أسباب عدم زيارة البلدان مطلقاً أو زيارتها مرات قليلة، خلال 2003، مشاكل تتعلق بحالات الطوارئ أو الحصول على تأشيرات الدخول، غير أن ذلك لا يشكل حالة عامة.

171- الوقت المخصص للسفر للبلدان: يمضي نحو 60 في المائة من الموظفين الإقليميين أكثر من 60 يوماً تقويمياً كل سنة في السفر، ويشكل الموظفون الذين يمضون أكثر من 90 يوماً في السفر 33 في المائة من العدد الإجمالي. ويرى التقييم أنه من المستصوب أن يمضي الموظفون الإقليميون 100 يوم تقويمي على الأقل في السفر كل سنة لتقديم الخدمة المباشرة للبلدان. ويصل نشاط الموظفين في السفر إلى ذروته في آسيا (المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي) والمحيط الهادي (المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادي). وتكشف أرقام أمريكا اللاتينية عن أكبر نسبة حيث يسافر 50 في المائة لأقل من 30 يوماً. وفي أوروبا، تظهر أرقام المكتب الإقليمي الفرعي لأوروبا الوسطى والشرقية أن ثلث الموظفين يمضون أقل من عشرة أيام في السفر كل سنة.

الجدول (6): عدد الأيام التي أمضاها الموظفون الفنيون الإقليميون وموظفو السياسات في السفر في مهام عمل رسمية كل سنة			الإقليم/ الإقليم الفرعي
النسبة المئوية للموظفين الذين يمضون أياماً في السفر في مهام تتعلق بالعمل كل سنة في 2002			
< 60 يوماً	31 - 60 يوماً	> 30 يوماً	
60 %	36 %	4 %	أفريقيا (المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي الفرعي لجنوب وشرق أفريقيا)
79 %	7 %	14 %	آسيا (المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي)
75 %	25 %	0 %	المحيط الهادي (المكتب الإقليمي الفرعي لجزر المحيط الهادي)
57 %	14 %	29 %	أوروبا (المكتب الإقليمي لأوروبا والمكتب الإقليمي الفرعي لوسط وشرق أوروبا)
33 %	17 %	50 %	أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي (المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي)
40 %	60 %	0 %	منطقة الكاريبي (المكتب الإقليمي الفرعي لمنطقة الكاريبي)
50 %	33 %	17 %	الشرق الأدنى (المكتب الإقليمي للشرق الأدنى والمكتب الإقليمي الفرعي لشمال أفريقيا)
58 %	26 %	12 %	النسبة الإجمالية

172- من العوامل التي تحدد سهولة حصول البلدان على الخدمات الفنية ومدى حصولها على هذه الخدمات الموقع الجغرافي للمكتب من حيث توسطه للمنطقة، ولكن الأهم من ذلك وجود أفضل شبكات للخطوط الجوية المتاحة. فمثلاً، تتميز بانجكوك بموقع جيد، وبخاصة بالنسبة لجنوب شرق آسيا حيث تعتبر محورا للخطوط الجوية في المنطقة، وينطبق الشيء نفسه على القاهرة بالنسبة لمعظم الشرق الأوسط. أما في أفريقيا فإن السفر يثير مشاكل خاصة، وكذلك في رابطة الدول المستقلة.

6-3-4 الطلب والعرض المتعلق بالعمل القطري للموظفين الفنيين الإقليميين

173- يرغب ممثلو المنظمة في الحصول على كل من الدعم الفني المباشر ودعم وضع وتنفيذ البرامج الميدانية. وقد ذكرت كل البلدان النامية الأعضاء في ردها على الاستبيانات، أنه ينبغي تحويل ممثلي المنظمة سلطة أكبر في الحصول على مدخلات فنية قصيرة الأجل من موظفي المنظمة. وينشأ اشتراك المانحين مع المنظمة في المشاريع الميدانية للبلدان عادة من عملية شراكة وحوار على المستوى القطري، بدءاً من تحديد الفكرة. وهكذا، فإن من الضروري تحويل ممثلي المنظمة لوضع البرامج الميدانية في البلد من خلال الدعم الفني الذي أشار ممثلو المنظمة والبلدان الأعضاء في إجاباتهم على الاستبيان إلى أنه يحقق أقصى نفع عندما يقدم في شكل زيارات متكررة قصيرة نسبياً. كما يحتاج حوار السياسات والاستراتيجية إلى الدعم المتواصل.

الجدول (7): توزيع الوقت أثناء سفر الموظفين الفنيين الإقليميين وموظفي السياسات في مهام عمل رسمية	النسبة المئوية للوقت الإجمالي للسفر في مهام العمل.
دعم المشاريع (القطرية والإقليمية)	36 %
تنمية المشاريع والبرامج	19 %
إجمالي البرنامج الميداني	55 %
دعم السياسات والدعم الفني للبلدان (بصورة مستقلة عن المشاريع)	11 %
حضور الاجتماعات وحلقات العمل	16 %
دعم العمل المعتاد للبرنامج العادي (باستثناء الاجتماعات) والأنشطة الأخرى	18 %
إجمالي النشاط المعتاد	34 %
المجموع الكلي	100 %
المصدر: استبيانات الموظفين	

174- كما ورد في ردود الموظفين على الاستبيان، فإن الموظفين الفنيين الإقليميين يمضون أكثر من نصف وقت السفر في المهام الرسمية المتعلقة بالعمل في البرنامج الميداني. وترتفع هذه النسبة ارتفاعاً كبيراً بالنسبة لأمريكا اللاتينية (المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي) ولكنها تنخفض كثيراً بالنسبة لمنطقة الكاريبي (المكتب الإقليمي الفرعي لمنطقة الكاريبي). وبالنسبة للشرق الأدنى (المكتب الإقليمي للشرق الأدنى)، فإن حضور الاجتماعات وحلقات العمل التدريبية لا يقل أهمية عن إعداد المشاريع والبرامج. وتشغل الأنشطة المعتادة 34 في المائة من وقت السفر. ومع ذلك، فإن تحليل بيانات السفر الفعلي الذي قام به فريق التقييم يبين أن حضور الاجتماعات يشغل جزءاً أكبر في الوقت الإجمالي مما يظهر الجدول (7). ويكشف مصدر البيانات عن ضالة نسبة الوقت الذي ينقضي في السفر لمهام تتعلق بالعمل في تقديم الدعم المباشر للبلدان في مجال السياسات أو في العمل الفني المستقل عن المشاريع. ويعزز هذا الاستنتاج ما سمعه فريق التقييم من ممثلي المنظمة الذين ذكروا أنهم يحصلون على قدر ضئيل جداً من الدعم المباشر الذي

يقدم استجابة للطلبات إلا إذا أمكن تمويله من خلال مشروع ميداني يتكفل أيضا بسداد تكاليف الموظفين.

175- يشير مسح قياس العمل الذي أجرته المنظمة إلى أن الموظفين الفنيين الإقليميين يمضون 57 في المائة من وقتهم في دعم المشاريع و8 في المائة فقط في تقديم الدعم المباشر غير المتصل بالمشاريع للبلدان. ويذكر المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي أن 71 في المائة من الوقت يقضى في المشاريع وأربعة في المائة فقط في تقديم الدعم المباشر، ولكن هناك استجابة منتظمة نسبيا من المكاتب الأخرى، إذ أن المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي الفرعي لأفريقيا الجنوبية والشرقية ذكرا أرقاما أعلى قليلا من المتوسط لكل من دعم المشاريع والدعم المباشر.

176- **وخلص** التقييم إلى أن صوت ممثلي المنظمة والبلدان ضعيف نسبيا في تقرير تقديم الخدمات الفنية من قبل الموظفين الفنيين الإقليميين. ويطلب ممثلو المنظمة من الوحدات الفنية في المقر والممثلين الإقليميين إيفاد الموظفين لقضاء الوقت وإنفاق الموارد الشحيحة استجابة للاحتياجات المباشرة للبلدان ولكن هؤلاء يكون لديهم برامج عمل محددة. وفي البرامج الميدانية، يمكن تدبير بعض الموارد وتسديد تكاليف الموظفين ولكن التقييم يخلص إلى أن الدعم المباشر للبلدان خارج نطاق البرامج الميدانية يقوم على أساس العرض أكثر مما يقوم على أساس الطلب ولا توجد حوافز مالية أو مادية لتقديم الدعم الفني المستقل عن البرامج الميدانية.

6-3-5 الموضوع الخاص بتركيبة الخبرات المتاحة

177- تم التوصل إلى الموضوع الخاص بتركيبة الموظفين الفنيين في الأقاليم من خلال مجموعة من العوامل. وتشمل هذه العوامل ما يلي:

- (أ) مسحا لاحتياجات البلدان من التخصصات أجري في وقت تطبيق اللامركزية في 1994 – 1995؛
- (ب) الآراء التي توصل إليها المدير العام وكبار الموظفين بشأن الاحتياجات، وذلك أثناء الزيارات التي قاموا بها للبلدان؛ وتقييمات الممثلين الإقليميين والإقليميين الفرعيين؛ والآراء التي عبرت عنها المؤتمرات الإقليمية؛
- (ج) العوامل التاريخية، بمعنى أن المكاتب الإقليمية كان بها وظائف فعلا في 1994 – 1995 وقد تم الاحتفاظ بهذه الوظائف بشكل عام؛
- (د) تقييمات مديري البرامج الفنية ورغبتهم في تشغيل موظفين في الأقاليم. ومع استثناءات كبيرة، فقد كانوا عازفين إلى حد كبير عن عمل ذلك (وهو ما يعترف به أكثرهم، مستشهدين بالحاجة إلى كتلة حيوية في المقر، وصعوبة الإشراف بالصورة المناسبة على الموظفين خارج المقر وإمكانيات توفير الخدمات الفنية من المقر مباشرة؛ و
- (هـ) القرار الأساسي الذي اتخذ في مجال السياسات عند بدء عملية اللامركزية بتشغيل موظفي سياسات في الأفرع الجديدة للمساعدة في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية.

178- يعين الموظفون الفنيون في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية من قبل المقر ويكونون مسؤولين أمام المقر على مستوى الإدارة أو القسم وعلى مستوى المصلحة في حالة عدد قليل من موظفي الحراسة. ووجد التقييم أنه نظرا لأن الموظفين يعينون على ميزانية الكيانات البرمجية للوحدات الفنية الرئيسية التي يتبعونها، فإن هذه الوحدات تتوقع منهم أن يعملوا في مجال تخصصهم وعلى أساس الصلاحيات التي تحددها لهم، الأمر الذي يقيد الموظفين بالعمل خارج المقر كموظفين تابعين لإحدى إدارات المقر أو أحد أقسامه. وهكذا فإن تخصص الموظفين لا يتفق دائما مع الحاجة إلى توفير استجابة فنية أوسع نطاقاً على الجبهة قادرة على مراعاة الاعتبارات

السياساتية والاستراتيجية، تتفق مع الطلب المتزايد من البلدان للحصول على مدخلات من المستويات الأعلى. كما أن هناك طلباً على موظفين واسع الأفق يستطيعون تغطية مجموعة عريضة من المسائل في إطار مجال فني عريض نسبياً (كالثروة الحيوانية ومصايد الأسماك، والحراثة)، وتحديد الاحتياجات اللازمة من الخبرات المتخصصة. ولاحظ فريق التقييم أن الأفراد قد يناسبون في بعض الأحيان المواصفات الوظيفية المطلوبة، ولكن صلاحياتهم تظل مع ذلك مرتبطة بالوحدة التي يتبعونها.

6-3-6 تعددية التخصصات في تقديم الدعم المباشر للبلدان والعمل المعتاد

179- الموظفون الفنيون في الأقاليم مسؤولون أمام وحدات المقر الفردية. ويوجد في المكاتب الإقليمية عادة موظف أقدم يسند إليه دور التنسيق مع الموظفين القادمين من إحدى المصالح التابعة للمقر، غير أنهم لا يتمتعون بأي سلطة مباشرة على زملائهم على المستوى الإقليمي التابعين لهذه المصلحة. وتطلب المصالح الفنية المشورة، بدرجات متباينة، من الممثلين الإقليميين بشأن برامج الموظفين الفنيين ولكنهم أيضاً لا يملكون أي سلطة رسمية على عمل هؤلاء الموظفين.

180- أنشأت المكاتب الإقليمية الآن فرق عمل قطرية في أوروبا، وآسيا، وأفريقيا، والشرق الأدنى، ولكن هذه الفرق لا تعمل فعلاً إلا عند تنفيذ بعثة أو زيارة، ولا يبدو بشكل عام أنها تعمل على المستوى الاستراتيجي. وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، أنشئت أفرقة لكل مجموعة من البلدان والبلدان التي تضمها. وفي أمريكا اللاتينية، عقدت حلقات دراسية في المكتب الإقليمي مع الحكومة وممثلين آخرين من البلدان المعنية، في أعقاب تغييرات في الحكومة لوضع عدد من الاستراتيجيات القطرية. وفي آسيا، وإلى حد ما في أفريقيا، نوقشت النهج القطرية في المكتب الإقليمي مع ممثل المنظمة.

181- **وجود التقييم** أن الممثلين الإقليميين والإقليميين الفرعيين، في المكاتب الإقليمية الفرعية الصغيرة، في أمريكا اللاتينية، وإلى حد ما في آسيا تمكنوا من عقد اجتماعات للموظفين لإجراء مناقشة تتطلب تخصصات متعددة للمسائل القطرية وتنظيم بعض البعثات المتعددة التخصصات. وأبلغ عن أن هذا التعاون لم يشمل الأعمال الدارجة وأن معظم العمل القطري قام به أيضاً موظفون أفراد. وفي بعض الحالات، كان الموظفون يسعون للحصول على مناصرة المقر لهم على الممثل الإقليمي ليقوموا بعمل من اختيارهم أو للتقليل من كمية العمل الذي يقومون به. ورغم النتيجة التي توصل إليها التقييم بأن معظم الاحتياجات الإقليمية الدارجة وكثيراً من الحاجة إلى العمل القطري المباشر تعتمد على التخصصات المتعددة، فإن الخطوط التنظيمية للمنظمة الخاصة بالإبلاغ والتخصص لدى الموظفين الفنيين لا تسهل العمل الذي يعتمد على التخصصات المتعددة.

182- أخيراً، وربما كان ذلك أهم من كل شيء آخر، فإن تركيبة التخصصات الفنية المتوفرة هي نتاج العوامل التي نوقشت آنفاً ولا تعتمد اعتماداً كاملاً على الاحتياجات والطلب.

6-3-7 دور الممثلين الإقليميين

183- كثيراً ما كان ممثلو المنظمة يبلغون فريق التقييم أنه سيكون من المفيد جداً بالنسبة لهم أن يحصلوا على الدعم من موظف أقدم في المراحل الحرجة من المناقشات المتصلة بالسياسات أو البرامج، بما في ذلك الدور الذي قد يكون مهماً لجمع الأموال من المانحين. وكانوا يحتاجون إلى دعم من موظف أقدم في الترويج للرسائل الأساسية للمنظمة ولكن ذلك لم يكن متاحاً بشكل عام. كما قال ممثلو المنظمة أيضاً أنه سيكون من المفيد بالنسبة لهم أن يسهموا بمدخلات في حوار يتناول المشاكل التي تؤثر في بلدان مشابهة في الإقليم وأن أفضل من ينسق ذلك هو الممثل

الإقليمي. والممثلون الإقليميون والإقليميون الفرعيون لا يسافرون بصفة عامة لمسافات كبيرة في الإقليم. فميزانياتهم محدودة ومن الصعب الحصول على موافقة من المقر للقيام بزيارات استطلاعية وهكذا فإن معرفة الممثلين الإقليميين بالبلدان الواقعة في إقليمهم محدودة وكذلك فرصتهم في مناقشة المسائل المتصلة بالسياسات مع الوزراء. وكثيراً ما تنقصهم علاقة العمل المباشرة مع ممثلي المنظمة مما يحد من فهمهم لاحتياجاتهم، بما في ذلك الاحتياجات المتصلة بالدعم الفني. وقد ذكر أحد الممثلين الإقليميين لفريق التقييم أنه لا يستطيع السفر إلى البلدان ولكنه يستطيع دفع تكلفة حضور الوزراء وممثلي المنظمة إلى المكتب الإقليمي. وقال إنه يوافق على سفر مجموعات من الأشخاص من البلدان إلى المكتب الإقليمي بنفقات كبيرة بدلاً من زيارة البلدان بنفسه.

184- ولا يقوم الممثلون الإقليميون كثيراً بزيارة المقر أو يحضرون كقاعدة عامة اجتماعات هيئة إدارة المنظمة. ونوه بأهمية حضور هذه الاجتماعات وإجراء مناقشات وجهها لوجه والتوصل إلى فهم مشترك بين الموظفين الأقدم في المقر والممثلين فيما يتعلق بالأولويات التنظيمية والإقليمية. ونوه أيضاً بأهمية تكوين فهم أوسع نطاقاً لدى الممثلين لإطار المنظمة ضمناً لوحدة المنظمة وتماسكها، وهو فهم تنتقص منه أحياناً عزلتهم النسبية.

185- **وخلص التقييم إلى أن هناك نقصاً في استخدام الممثلين الإقليميين والإقليميين الفرعيين في دعم البلدان، وفي وضع برنامج للمنظمة في الإقليم يستجيب ل حاجاته** وسوف تستفيد وحدة المنظمة، وملاءمة وفعالية برامجها ككل، من دمجهم بصورة أوثق في المنظمة¹⁹.

6-3-8 الاستنتاجات- ضمان وتعزيز التقارب بين الدعم الفني الإقليمي الذي تقدمه المنظمة والاحتياجات

186- تدعو الحاجة الآن إلى تحسين التقارب بين ملاك الموظفين الإقليميين واحتياجات البلدان من الدعم الفني. وعلى حين توجد اختلافات كبيرة بين الأقاليم، فإن بينها خصائص معينة مشتركة، تشمل الحاجة إلى سياسة أكثر اتجاهاً نحو المنبع وخبرة توجهها الاستراتيجية والحاجة إلى موظفين يتمتعون بهذا المنظور الاستراتيجي للقطاع الرفيع المستوى وتتوفر لديهم المعلومات اللازمة في قطاعهم/ قطاعهم الفرعي ويمكنهم تحديد الاحتياجات من الخبرات الأكثر تخصصاً عند الاقتضاء. **وانتهى التقييم في الملخص إلى أن استخدام الموارد المتاحة كان دون الوضع الأمثل وأن الترتيبات الحالية لتوفير الموظفين الفنيين في الأقاليم تعاني من المشاكل التالية التي يلزم معالجتها:**

- (أ) هناك حاجة إلى تحقيق توازن أفضل بين المواصفات الواردة في ملاك الموظفين واحتياجات الإقليم من الأعمال الدارجة واحتياجات البلدان من المساعدة المباشرة؛
- (ب) هناك حاجة إلى زيادة القدرة على الاستجابة التي تعتمد على التخصصات المتعددة؛
- (ج) هناك حاجة إلى أن تكون الاستجابة أكثر توجهها نحو الطلب وأن تعتمد على خطة عمل تحدد فيها الأولويات؛
- (د) هناك حاجة إلى أن يكون الموظفون الفنيون قادرين على السفر بسهولة أكبر، وأن تتوفر لهم موارد أكثر للسفر، وأن يمضوا قدراً أكبر من وقتهم الإجمالي في البلدان؛

¹⁹ كتبت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها عن سنة 2002 "أدت القيود المفروضة على السلطة المخولة للممثلين الإقليميين، بالإضافة إلى استخدام أسلوب يؤدي إلى اللبس والتناقض في الوثيقة الداخلية الرئيسية التي تلخص مسؤولياتهم، إلى الحد من قدرتهم على أداء واجباتهم بصورة فعالة. ونتيجة لذلك أقتصر تطبيق اللامركزية على أنشطة المنظمة في الواقع على الجوانب التشغيلية وبعض الجوانب الإدارية لهذه الأنشطة، بينما ظلت القرارات المتصلة بالسياسات تنتم بالمرتكزة الشديدة في المقر "JIU idem.

(هـ) هناك حاجة إلى أن يكون الممثلون الإقليميون قادرين على السفر على نطاق أوسع في الإقليم.

187- يلاحظ التقييم أنه في ظل هذه الموارد المحدودة فإن أي حلول لهذه التركيبة من المشاكل ستكون دون الحل المثالي ولكنه قدم التوصيات التالية من أجل استخدام الموارد المتاحة بطريقة أكثر فعالية وتوفير استجابة معززة للبلدان.

التوصية 8 (تنفذ بحلول عام 2007): ينبغي اعتبار شاغلي الوظائف في المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية والمطلوبة بصورة كاملة للأعمال الدارجة التي تجرى في المقر، مثل توفير الخدمات اللازمة لهيئات مصايد الأسماك، موظفين فنيين خارج المقر يعملون حصراً بتوجيه من الوحدات الفنية التي يتبعونها. كما تحتفظ الوحدات الفنية في المقر بحصص الميزانية المتعلقة بهؤلاء الموظفين. ولأغراض تخطيط الميزانيات، تحول هذه الحصص بالنسبة لجميع الموظفين الفنيين الآخرين (الغالبية العظمى) من برامج المنظمة الكائنة في المقر إلى البرامج الإقليمية. وسيتيح هذا الترتيب تخطيط الوظائف على أساس تحليل شامل لاحتياجات الإقليم والأعمال الدارجة الشاملة. وبمجرد تحديد تركيبة الموظفين لكل فترة من فترات السنتين، ينبغي أن توضع نسبة من هذه الميزانية تحت تصرف البرامج الفنية لغرض استخدام الموظفين الإقليميين في هذه الأعمال الدارجة الشاملة. ويمكن أيضاً بحث إمكانية الإبقاء على الحصص المخصصة لهذا الغرض لدى الأقسام الفنية. وينبغي أن يظل ما بقي من الحصة المخصصة في الميزانية لدى الممثل الإقليمي.

وينبغي أيضاً أن يضطلع الممثل الإقليمي بالمسؤولية النهائية عن تحديد برامج عمل الموظفين فيما يتصل بالأعمال الدارجة على الصعيد الإقليمي وعن الدعم القطري والإشراف عليهما.

188- والتقييم، إذ يطرح هذه التوصية، يدرك أنها قد تكون أكثر التوصيات الواردة في تقريره إثارة للجدل داخل أمانة المنظمة. فقد كانت آراء موظفي الوحدات الفنية بالمقر وآراء الممثلين الإقليميين متعارضة تماماً. فالموظفون الفنيون ربيعو المستوى بالمقر أيدوا في ردودهم على الاستبيان اضطلاع الممثلين الإقليميين والإقليميين الفرعيين بدور أصغر من الدور الذي يضطلعون به في الوقت الحاضر في تحديد برامج عمل الموظفين. وأكثر من 60 في المائة من المجيبين على الاستبيان بين موظفي المقر الرفيعي المستوى يرغبون في المحافظة على التوازن الحالي في اتخاذ القرارات الخاصة بالوظائف في المكاتب الإقليمية، وفي اختيار الموظفين وتعيينهم. ومن ناحية أخرى، يشعر الموظفون الفنيون الإقليميون بأنه ينبغي أن تسند إليهم القيادة الشاملة للعمل في أقاليمهم/ أقاليمهم الفرعية (78 في المائة)؛ والقيادة في دعم البلدان بالمشورة المباشرة (82 في المائة) والقيادة في دعم المشاريع الميدانية القطرية (88 في المائة). وعلى العكس من ذلك، يرى الموظفون الفنيون ربيعو المستوى بالمقر أن القيادة الشاملة للعمل على المستوى القطري ينبغي أن تبقى في المقر، وإن كان ذلك الرأي مستنداً إلى أغلبية أقل (60 في المائة).

189- وخلص فريق التقييم إلى أن التغيير المقترح في التوصية 8 هو واحد من تغييرات ضرورية عديدة لتحقيق اللامركزية في المنظمة بغية إيصال الاستجابة الفنية المتوقعة للاحتياجات القطرية والإقليمية، بدلاً من أن يكون الدافع الأول وراءها هو جدول الأعمال العالمي الخاص بالأعمال الدارجة والذي يحظى بنفس القدر من الأهمية. وسوف يعزز ذلك وحدة الهدف في المكاتب الإقليمية وينمي روح الفريق والعمل الذي يعتمد على تخصصات متعددة.

190- ومع ذلك، فإن لهذا التغيير أيضاً آثاره التي قد تكون سلبية، بما في ذلك تناقص شعور الوحدات الفنية بالمقر بالالتزام أمام الموظفين الإقليميين والبرامج الإقليمية. وسوف يكون معنى تعديل المواصفات الوظيفية لتتضمن خبرة عمل في قطاع أوسع، كما ذكر آنفاً، أن يرتبط الموظفون فنياً بإحدى مصالح المقر ككل، أو بأحد الأقسام، ولكنهم لن يرتبطوا عادة بإحدى

الإدارات، مما يقلل أيضا من الشعور بالملكية المباشرة والانتماء. **ووجد التقييم** أن هذا الشعور بالالتزام في الوقت الحاضر يتسم بالتباين. ففي المكاتب الإقليمية ذكر كثير من الموظفين الفنيين أنهم يشعرون بالانفصال عن وحداتهم في روما. ويرى 66 في المائة منهم في ردودهم على الاستبيان أن تقدير المقر لأدوار وعمل الموظفين الفنيين الإقليميين يمثل مشكلة مهمة. ويصدق هذا بشكل خاص على أفريقيا والشرق الأدنى. وفي المقر، يرى 45 في المائة ممن ردوا على الاستبيان من الموظفين الفنيين الرفيعي المستوى أن الفرص المحدودة للتفاعل مع زملائهم الفنيين العاملين في الأقاليم يمثل مشكلة كبيرة.

التوصية 9 (تنفذ بحلول عام 2007 بالتوازي مع التوصية 8): إتقاءً للأخطار التي تشكلها التعديلات المقترحة إدخالها على مستويات الميزانية والبرمجة وتقديم التقارير فيما يتعلق بالموظفين الفنيين الإقليميين والإقليميين الفرعيين، ينبغي تنفيذ التغييرات المتممة التالية (يرد عدد من هذه التغييرات أيضا في توصيات منفصلة في فروع أخرى من هذا التقرير):

(أ) ينبغي أن تحتفظ الوحدات الفنية بالمقر بدور كبير في عمليتي اختيار الموظفين الإقليميين وتقييم أدائهم الفني. وسوف يشمل تقييم الأداء قيام المقر برصد النوعية الفنية للنواتج؛

(ب) ينبغي للمصالح في المقر أن تواصل المشاركة في وضع برامج العمل الإقليمية، بما في ذلك تقديم الدعم الفني للبلدان الذي ينبغي أن يشارك فيه أيضا موظفو المقر؛

(ج) ينبغي أن تكون الزيارات التي يقوم بها الموظفون الفنيون للمقر لتبادل الآراء (والتي عززتها جميع المصالح وتعمل الآن بصورة جيدة في عدة مصالح) أمرا معتادا وأن تتم سنويا؛

(د) ينبغي إقرار سياسة للتناوب بين المقر والأقاليم؛

(هـ) نظرا لأن الموظفين الإقليميين لن تكون لهم وحدات مناظرة بصورة مباشرة في المقر (قد ينتمون إلى أكثر من تخصص واحد)، ينبغي أن يكون لكل موظف فني إقليمي موظف ينسق معه في المقر، وكذلك فريق فني داعم أوسع نطاقا مؤلف من عدد محدود من الموظفين. وينبغي أن لا يقتصر هذا الفريق على تقديم الدعم، وإنما يقوم أيضا برصد النوعية الفنية للعمل ويستشار في الأجزاء الرئيسية من النواتج الفنية؛

(و) يمكن لوحدات المقر أن تضطلع بدور قيادي بالنسبة للكيانات والنواتج الرئيسية للبرامج الإقليمية الدارجة، أو النواتج الرئيسية كلما كان ذلك مناسباً، وينبغي أن يكون ذلك دائما عملا مشتركا؛

(ز) ينبغي للممثلين الإقليميين، الذين سيشاركون بصورة كاملة في وضع البرامج والتخطيط للعمل، تقديم تقارير عن مدى التزام المكتب وموظفيه بالأولويات التنظيمية.

191- ينبغي أن يكون دعم الموظفين الفنيين الإقليميين للبلدان نابعا في جانب كبير منه من الطلب وليس من العرض، على أن يكون الممثل الإقليمي مسؤولا في النهاية عن إدارة برنامج عمل يوضع على أساس الطلب. ولا يملك الممثلون الإقليميون للمنظمة في الوقت الراهن أي موارد من خارج المشروع لشراء وقت الموظفين من داخل المنظمة ويمكن أن يكون برنامج التعاون الفني أكثر أهمية في هذا الصدد مما هو الآن (لسهولة العرض يرد برنامج التعاون الفني ككل في الفرع 9-1-1).

192- سوف ينعكس الطلب تدريجيا في تركيبة الموظفين المتاحة من المكتب وينبغي أن يكون التقييم عملية مستمرة. وبالإضافة إلى الإجراءات الموصى بها فيما يلي، فإنه يمكن تبسير التوازن بين ملاك الموظفين والاحتياجات عن طريق التقييم الدوري لدعم البلدان. وينبغي الاهتمام بالتأكد من أن عملية التقييم كانت: تشاورية بالقدر الكافي داخل البلدان وأنها تجاوزت وزارة الزراعة الرئيسية؛ واشترك فيها ممثلو المنظمة بالقدر الكافي؛ وأنها تمت بالتشاور مع المجتمع الدولي؛ وأن الاستجابات لم تفرض بحيث تتفق مع خطوط تنظيمية من خلال وضع الأسئلة بطريقة معينة. ومن المستبعد، فيما يعتقد، أن تكون الاستبيانات المكتوبة ذات نفع في هذا الصدد.

193- يرى ممثلو المنظمة وجود حاجة كبيرة إلى النقاش فيما بينهم، وفيما بينهم وبين الأقاليم. وذكر 36 في المائة أن عدم عقد الاجتماعات لهذا الغرض يمثل مشكلة كبيرة ورأى 28 في المائة آخرون أنه يمثل مشكلة.

التوصية 10 (تنفذ فوراً): ينبغي أن يتم تقديم الدعم إلى البلدان من جانب الموظفين الفنيين الإقليميين على أساس الطلب وتحقيقا لذلك:

(أ) ينبغي أن توضع للموظفين الفنيين برامج عمل متجددة للدعم الفني تقوم على تلبية الطلبات

التي ترد من ممثلي المنظمة. وينبغي مناقشة هذه الخطط مع ممثلي المنظمة في مجموعات بلدان مختلفة في اجتماعات يعقدها الممثل الإقليمي من أجل الموافقة على الأولويات. وينبغي أن تناقش هذه الاجتماعات أيضا القضايا المشتركة وأن تضطلع بدور في وضع البرامج الدارجة. وبطبيعة الحال، ستخضع برامج العمل للتعديل في ضوء ما يستجد من تطورات (وهذه هي الممارسة المتبعة في برنامج الأغذية العالمي بالنسبة لآسيا، كما تقوم منظمة الصحة العالمية بتوجيه التخطيط على المستويين القطري والإقليمي)؛

(ب) ومن أجل المساعدة في تحديد الطلب على مختلف التخصصات الفنية، والطلب على موظفين فنيين معينين، ينبغي العمل بأسلوب رصد الطلبات التي ترد من ممثلي المنظمة لكل شخص - عدد الأيام من المدخل بحسب التخصص الفني/ المتعلق بالسياسات وبحسب الموظف الفني. وينبغي أن يشمل ذلك الطلبات التي لم يمكن تلبيتها. وينبغي أن تدرج نتائج هذا الرصد للطلب في جداول تتاح للمديرين لمساعدتهم في تعديل تركيبة التخصصات والمهارات المتاحة.

194- لتحسين استجابة المنظمة للطلبات، بحث فريق التقييم أيضا إمكانيات توسيع نطاق سوق المنظمة الداخلي في الخدمات المقدمة للبلدان الأعضاء. وتعني الأسواق الداخلية أن على الموظفين أن يكسبوا نسبة من تكاليف التوظيف الخاصة بهم ويستطيعون - في رأي التقييم - أن يصبحوا أداة لتحقيق استجابة أكبر. وكانت هناك مشاكل في الأنظمة القائمة لتسييد قيمة وقت الموظفين (من المشاريع إلى حد كبير) يجب معالجتها²⁰. ولذا يقترح الشروع في خطة رائدة لاختبار سوق داخلي لتوفير الخدمات على أساس الطلب. وبمقتضى هذه الخطة سيخصص 40 - 50 في المائة فقط من رواتب الموظفين الفنيين والموارد غير المخصصة للموظفين لدعم البلدان للمكتب الإقليمي لفترة السنتين. ثم يخصص رصيد هذه الموارد لممثلي المنظمة لشراء موارد الموظفين التي يحتاجون إليها. ويقترح أن تبدأ هذه الخطوة الرائدة في إقليم المحيط الهادى حيث سيشغل وظيفة ممثل المنظمة والممثل الإقليمي الفرعي شخص واحد واثان أو ثلاثة من مجموعات المحور الفني (في حالة الموافقة على مبدأ العمل بهذه المجموعات - أنظر أدناه). ويمكن، بدلاً من ذلك، تنفيذ ذلك على سبيل التجربة في مكتب إقليمي واحد، كالمكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

195- يشكو الموظفون الإقليميون من أن مبادرات الوحدات الفنية القيادية بالمقر تستبعدهم من أعمال دعم المشاريع. ويبدأ ذلك من تصميم المشروع حيث توجه الوحدات القيادية بالطبع المشاريع إلى مناطق خبراتها واهتماماتها الخاصة. ومع تحرك المشاريع بصورة مطردة باتجاه المنبع، يصبح الدعم عن طريق وحدات فنية وحيدة أقل ملاءمة ويصبح معنى الخبرة التي تعتمد على التخصصات المتعددة والمنظور الواسع الذي يدعو إليه هذا التقرير للمكاتب القطرية أن يعهد بالقيادة إلى المكتب الإقليمي على مستوى الممثل الإقليمي، باعتباره أكثر ملاءمة لتنسيق العمل، والاستعانة بخبرات المقر عند الضرورة. وفي حالات أخرى، مازال افتقار المشاريع إلى الجانب الفني يتزايد، وإذا تحركت عملية تكوين ملاك موظفي المكاتب الإقليمية باتجاه المنبع، فإن هذا النوع من الخبرة قد يتوفر بدرجة أقل، وليس بدرجة أكبر. وفي مثل هذه الحالات، تكون مسؤولية القيادة من اختصاص المقر.

التوصية 11 (تنفذ في وقت مبكر): عندما يتم تصميم المشاريع والإعلان عنها، يفضل أن تسند مسؤولية القيادة التشغيلية للمكتب الإقليمي أو المكتب الإقليمي الفرعي، غير أن هذا القرار سيتخذ على أساس المضمون الفني ومدى توافر الخبرات. وبغض النظر عن الجهة التي تسند إليها القيادة، ينبغي أن تكون شبكات التعاون في مجال الدعم الفني بين المقر والمتخصصين الإقليميين هي

²⁰ شملت هذه المشاكل: (1) مشاكل سداد تكاليف الأعمال المنجزة مع اقتراب نهاية نصف العام (مشكلة 72 في المائة من الموظفين الفنيين الإقليميين من بين الذين ردوا على الاستفتاء)؛ (2) مشكلة ظاهرة يعاني منها البعض في الأنظمة الإدارية في استرداد مستحقاتهم؛ و(3) حقيقة أن التعويضات لا تعتمد لمجموعة الموظفين الذين استحقوها لأنها يجب أن تستخدم لتغطية العجز في المكاسب أو النفقات الزائدة في مكان آخر (مشكلة بالنسبة لـ 58 في المائة من الموظفين الفنيين الإقليميين).

الأسلوب الدارج.

196- ولضمان زيادة الجودة والخبرة اللتين تعتمدان على تعدد التخصصات في مجموعات البلدان، يتعين أن تتجاوز الترتيبات المتخذة في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية فرق العمل التي لا يسمح عددها الكبير بانضمام الموظفين إليها انضماماً فعلياً والتي لا تجتمع عادة إلا من أجل إجراء معين أو حدث معين. ويعد المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي نموذجاً يحتذى به في إنشاء فرق العمل لمجموعات بلدان معينة.

197- هناك حاجة إلى تسكين الموظفين على مقربة من البلدان، وبخاصة في تلك المناطق من العالم التي يستهلك فيها السفر الكثير من الوقت والمال. ويوصى بالاستعانة بأفرقة فنية من المتخصصين في المنظمة على صعيد القطاعات في بعض مجموعات البلدان وذلك لدعم ممثلي المنظمة. ومن المتوخى أن يوضع الفريق الفني عادة في محور رئيسي للخطوط الجوية والاتصالات. وتعد سهولة الاتصال بالفريق هاتفياً وقدرته على القيام بزيارات متكررة للبلدان لأيام قليلة عنصراً ذا قيمة كبيرة بشكل خاص. واقترح على فريق التقييم أن توضع هذه الأفرقة مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية من خلال تعزيز تنميتها. ويخلص التقييم إلى أنه إذا تطابق ذلك مع محور جغرافي فإنه قد يكون أمراً مرغوباً فيه ولكن المبدأ الغالب هو تحسين الحصول على الدعم الفني على المستوى القطري. ومن شأن قرب هذه المجموعات من البلدان التي تتعامل معها وتعاملها مع عدد محدود منها أن يساعد على مرونة استجابتها ومعرفتها المتعمقة للبلدان. وسوف تضم كل مجموعة 5 – 7 من المتخصصين الفنيين رفيعي المستوى في القطاع مع تحديد خبراتهم في مجال السياسات والاستراتيجية على أساس تقييم للاحتياجات. وسوف يغطون مجالات مثل الأمن الغذائي، والمؤسسات، والأراضي، والثروة الحيوانية، والحراجه ومصايد الأسماك حسب الحاجة. وسوف يكونون على درجة في مجال تخصصهم على مستوى من الكفاءة يجعلهم قادرين على إجراء استعراضات استراتيجية وتحديد الخبرات الأكثر تخصصاً التي تطلب في أي ظروف. وينبغي أن تتوفر للفريق المرونة اللازمة لتعيين الموظفين بما يتلاءم مع الاحتياجات (بالانتقال إلى أسلوب العقود المحددة المدة) ويمكن أن يلحق بهم موظفون آخرون يعملون بعقود قصيرة الأجل وفق الحاجة وعندما تؤثر الموارد المسموح بها للمسائل الجديدة في مجموعة البلدان. وينبغي أيضاً أن يسمح بنقل الأفرقة بمرونة حسب الضرورة بما يتفق مع التغيرات في الإمداد والاحتياجات. ويتولى ممثل المنظمة إسكان الأفرقة ودعمها إدارياً وتقوم هذه الأفرقة بتنفيذ برامج العمل التي يوافق عليها الممثل الإقليمي.

التوصية 12: يوصى بإنشاء أفرقة فنية، على مدى فترتي السنتين التاليتين (2006 – 2009)، في المحطات الرئيسية لخطوط الطيران عن طريق إعادة تعريف الوظائف الإقليمية الموجودة حالياً. ويرد أدناه اقتراح يتضمن ستة إلى سبعة أفرقة فنية لمناطق العالم التي تواجه صعوبات معينة في السفر وتحتاج إلى تيسير إتاحة سياسات/ إستراتيجيات وخبرات عامة لممثلي المنظمة.

198- كبديل للمجموعات الفنية والإجراءات المختلفة المتخذة لتحسين الاستجابة على أساس الطلب، اقترح أن يبحث التقييم إمكانية إيفاد الموظفين الفنيين لفترات قصيرة إلى البلدان ذات الأولوية لتلبية احتياجات معينة. ويتمشى هذا مع الحاجة إلى تحقيق مزيد من التناسب في استجابة المنظمة فيما يتعلق باحتياجات البلد وإمكانياته. وسوف يسمح ذلك بدعم المنظمة لفترات طويلة. وخلص فريق التقييم إلى أن ذلك قد يكون إجراء مناسباً في مواقف معينة وأنه يعزز بشكل عام من الاستخدام المرن للإجراءات المختلفة. غير أنه لا يعتبر ذلك بديلاً أساسياً للدعم الفني المتكامل من الهياكل الإقليمية. فهو سيحد من عدد البلدان التي يمكنها الحصول على الخدمات الفنية في أي وقت. وما لم يحدث تعديل كبير في الخبرات المتاحة، فإنه سيحدث نقص في الموظفين الذين تتوفر لهم المعارف الشاملة اللازمة بقطاعهم. ومن المشكوك فيه أن تكون أعداد

كبيرة من الموظفين على استعداد لقضاء فترات تمتد لعدة أشهر بعيدا عن أماكن عملهم الرئيسية. كما أنه لا يراعى الآراء التي أعرب عنها ممثلو المنظمة والحكومات والمجتمع الدولي، من أن المطلوب في أغلب الأحوال ليس الخبرة للعمل كل الوقت، وإنما الدعم المستدام من خلال القيام بزيارات قصيرة نسبيا لكنها متكررة نسبيا.

199- اقترح بعض موظفي المقر بالمنظمة على التقييم تخفيض الهياكل الإقليمية والإقليمية الفرعية كبديل للتعامل مع مسألة تحسين الخدمات المقدمة من الهياكل الإقليمية. وقيل أن ذلك سوف يسمح للمنظمة بتركيز الموارد على بلدان خط المواجهة في أي عملية لتحقيق اللامركزية. وسوف يسهل ذلك من الحفاظ على كتلة حرجة مناسبة للأعمال الدارجة العامة؛ ويختصر مستويات القيادة؛ ويسمح بتحقيق وفورات كبيرة في الوظائف الرفيعة المستوى. ورأى البعض أيضا أن ذلك سيعزز الرابطة المباشرة بين الأعمال الدارجة العامة واحتياجات البلدان. ووجد فريق التقييم أن لهذا الأسلوب بعض المزايا ورأى أنه ينبغي بذل كل الجهود لإشراك موظفي المقر في الأعمال الدارجة في مجموعات البلدان على النحو الذي سبقت مناقشته (الفرع 4 - 4 - 2). ومع ذلك، فقد خلص التقييم إلى أن العيوب بشكل عام كانت تفوق المزايا وأنها كانت تشمل:

- (أ) فقدان المنظور الإقليمي المتعدد التخصصات مع انخفاض احتمالات تناول المسائل المتعلقة بالأعمال الدارجة في مجموعات البلدان؛
- (ب) انخفاض المعرفة التفصيلية بالبلدان؛
- (ج) زيادة تكاليف توفير الدعم الفني، وبخاصة في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي وفي آسيا والمحيط الهادي.

200- وأهم من كل ذلك، أنه سيميل إلى ترجيح كفة الأعمال الدارجة العامة وجدول أعمال يحدد على أساس العرض على جميع البلدان.

201- ولتحسين مقدار الدعم الذي يقدمه الموظفون الفنيون وسرعة الاستجابة للبلدان، خلص التقييم إلى أنه يتعين تناول مسائل الأموال المتاحة للسفر، بالإضافة إلى تعيين الموظفين على مقربة من البلدان. ومن بين التعديلات المقترحة هنا لتقديم الخدمات الفنية فإن السفر هو البند الأكثر تكلفة، ولكن هناك تكاليف أخرى. ولذا يقترح خفض عدد الوظائف الفنية في المكاتب الإقليمية. ويتحتم إجراء هذا الخفض لتمكين باقي الموظفين من أن يكونوا مؤثرين وسوف يكون هذا الخفض ممكنا إذا تم تعديل الوظائف لتوفير خبرة أكبر باتجاه المنبع، بما يتفق مع الطلب.

التوصية 13 (تنفذ على مدى فترة السنتين التالية (2006 - 2007): من أجل تحرير موارد لسفر الموظفين (بما في ذلك سفر الممثل الإقليمي)؛ وتحسين التشاور مع ممثلي المنظمة؛ وزيادة الاستفادة من الخبرات الإقليمية، ينبغي للمنظمة خفض عدد الوظائف الإقليمية والإقليمية الفرعية بنسبة 15 - 20 في المائة.

202- وتستند ضرورة زيادة توضيح الخبرات وتخصيصها لبلدان الإقليم إلى تحقيق الاستخدام الفعال للخبرات من خلال التغطية القطرية للمكاتب. ويوصي بأن لا يدرج أي بلد لأغراض الدعم الفني في إقليمين (مع عدم المساس بحرية البلد في اختيار الإقليم الذي يتبعه فيما يختص بالتمثيل في المجلس). ويتعين تحديد التغطية القطرية الدقيقة للمكاتب الإقليمية الفرعية وينبغي اللجوء أولاً إلى المكتب الإقليمي الفرعي (والمكتبان الإقليميان الفرعيان الوحيدان اللذان يوجد بهما حالياً قدر من الازدواجية هما مكتب أوروبا الوسطى والشرقية ومكتب أفريقيا الشرقية والجنوبية). كما يتعين تحديد تغطية المجموعات الفنية المقترحة.

6 – 4 زيادة استخدام الخبرة المحلية للاستجابة الفنية في الأقاليم

203- في الإجابة على الاستبيان، رأَت جميع البلدان الأعضاء أنه يمكن فعلاً التوسع في استخدام الخبرة الإقليمية والقطرية، رغم أن تأييد استخدام الخبراء القطريين كان أقل في أوروبا والشرق الأدنى.

الجدول 8: استخدام الخبرة القطرية وخبرة التعاون الفني فيما بين البلدان النامية				
استخدام الخبراء القطريين منذ تنفيذ اللامركزية				
ممثلو المنظمة الذين يبلغون عن الاستخدام باعتباره	ارتفع	67 %	ثابتاً تقريباً	30 %
الموظفون الفنيون الإقليميون الذين يبلغون عن الاستخدام باعتباره	ارتفع	56 %	ثابتاً تقريباً	40 %
الموظفون الفنيون الإقليميون الذين يبلغون عن المستوى باعتباره	جيذاً	27 %	مناسباً	57 %
استخدام خبراء التعاون الفني فيما بين البلدان النامية في الإقليم منذ تنفيذ اللامركزية				
ممثلو المنظمة الذين يبلغون عن الاستخدام باعتباره	ارتفع	50 %	ثابتاً تقريباً	43 %
الموظفون الفنيون الإقليميون الذين يبلغون عن الاستخدام باعتباره	ارتفع	45 %	ثابتاً تقريباً	50 %
الموظفون الفنيون الإقليميون الذين يبلغون عن المستوى باعتباره	جيذاً	39 %	مناسباً	47 %
الموظفون الفنيون الإقليميون الذين يبلغون عن انخفاض معدلات الأجور كمشكلة باعتباره	مشكلة كبيرة	45 %	لا يمثل مشكلة	17 %

204- أشارت الإجابات على الاستبيان إلى حدوث زيادة في استخدام الخبرة القطرية وخبرة التعاون الفني فيما بين البلدان النامية من داخل الإقليم منذ تنفيذ اللامركزية والإصلاحات المتصلة بها. وكانت أقل نسبة أبلغ عنها للزيادة في الخبرة القطرية في أفريقيا وأعلى نسبة في أوروبا. وحقق الشرق الأدنى أقل زيادة في استخدام خبرة التعاون الفني فيما بين البلدان النامية. وأظهرت البيانات المماثلة التي جمعت من موظفي المقر أن احتمال استخدامهم للخبرة القطرية أو الإقليمية كان أقل من احتمال استخدام زملائهم في الأقاليم لهذه الخبرة. وبشكل عام اعتبر الحد الأقصى للرسم مشكلة في تعيين خبراء للتعاون الفني فيما بين البلدان النامية يكونون على المستوى المطلوب، وكان هناك ميل إلى النظر إلى هذه المشكلة بجدية على نحو خاص في المقر، ولكنها كانت مشكلة ملموسة أيضاً بالنسبة للموظفين الفنيين الإقليميين، كما يتضح من الجدول. وكانت آسيا هي الإقليم الذي رأى أن هذه المشكلة ليست لها أدنى أهمية. كما كان مستوى خبراء التعاون الفني فيما بين البلدان النامية مسألة مهمة. فعلى حين صنف الذين ردوا على الاستبيان أكبر عدد من هؤلاء الخبراء باعتبارهم مناسبين وجدت آسيا وأوروبا أن ربعهم كان ضعيف المستوى.

205- **وخلص التقييم** من مناقشاته إلى أنه كانت هناك فرصة لزيادة استخدام الخبرة القطرية وخبرة التعاون الفني فيما بين البلدان النامية، غير أن الترتيبات الحالية لاستخدامها مقيدة بأن كل مهمة تعتبر استشارة منفردة في حد ذاتها، ومن ثم الأفراد لا يشعرون بأي ولاء في إتاحة خدماتهم للمنظمة؛ ويكون من الصعب استخدامهم بطريقة مرنة في المهمات الصغيرة جداً؛ كما أن توظيف الفرد في كل مرة يحتاج إلى قدر كبير من العمل الإداري. فترتيبات التعاون الفني فيما بين البلدان النامية تحتاج إلى موافقات وانتدابات لا تطلب في أشكال الأعمال الاستشارية الأخرى. كما أن الأجور التي تدفع للخبراء الاستشاريين من التعاون الفني فيما بين البلدان النامية والخبراء الاستشاريين القطريين يمكن أن تشكل عائقاً يحول دون استخدام أفراد على مستوى دولي في بلدانهم أو أقاليمهم. ولا تتوفر الترتيبات التي تتسم بالمرونة الكافية والتي تصمم وفقاً لظروف فرادى البلدان المتوسطة الدخل التي ترغب في تقديم الخبرة كجهات مانحة. وأبلغ التقييم عن

صندوق ائتماني أنشئ لتسهيل هذا الشكل في الجمهورية التشيكية بالتعاون مع المنظمة لاستخدام الخبرة الفنية خارج الخطة الحالية للتعاون الفني فيما بين البلدان النامية.

التوصية 14 (يبدأ تنفيذها خلال الفترة 2006 – 2007): متخصصون إقليميون تحت الطلب: ينبغي أن يكون لدى مجموعات البلدان نوع أو آخر من الترتيبات التعاقدية (بناء على تعاقد مسبق) مع أشخاص من ذوي الخبرات الخاصة لخدمة مجموعة من البلدان. ويوفر هؤلاء المتخصصون امتدادا للقدرات العامة للمنظمة ويُعطون شعورا بأنهم جزء من المنظمة، ويمكن أن يتم ذلك من خلال اجتماع سنوي وإيجاد شبكة للمعلومات. ويضطلع الموظفون الفنيون في الإقليم (المكاتب الإقليمية) بتنسيق الفرق. ويوفر هؤلاء الأشخاص، بصورة فردية، الدعم لممثلي المنظمة في تخصص معين على الأجل القصير، ويقومون بالتعليق على مشاريع التقارير، وغير ذلك، ولكنهم يضطلعون أيضا بأعباء الأجزاء الأكثر تخصصا في العمل، ويمكن أن يشاركوا في الأنشطة الدارجة من قبيل الحوار الدائر بشأن جوانب الاستراتيجية. ومع ذلك، ولأسباب عديدة، تشمل اللغة والمرحلة التي بلغت التنمية، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن أهمية هذا الترتيب مع أفرقة المتخصصين الإقليميين/ القطريين لن يكون على نفس القدر من الأهمية في جميع الأقاليم.

206- لقي تصور الاستعانة بمتخصصين إقليميين يعملون تحت الطلب ترحيبا عاما من جانب من نوقش معهم هذا التصور ونظرا لأن عقود الاستدعاء (بناء على تعاقد مسبق) تكون مدتها سنة أو أكثر وليس للاضطلاع بمهمة واحدة، فإنه سيوجد أفراد للاستشارات الخاصة والمهام المتخصصة (التي لا تيرر عادة الإجراءات الكتابية اللازمة للتعاقد). ومن المزايا الأخرى لعقود الاستدعاء أنه بمجرد منح العقد يصبح من الممكن استخدام الشخص المعني بسرعة أكبر مما هو الحال عندما يتطلب الأمر إبرام عقد جديد. ولقي الفريق تحذيرا من الإسراف في الاعتماد على متقاعدي المنظمة في مثل هذه الترتيبات حيث ذكر أن هؤلاء كانوا من نوعيات متباينة وأن معلوماتهم قد تكون غير صالحة للوقت الحاضر. ومن الحلول البديلة لاستخدام الأفراد الاتفاقات التي تبرم مع المؤسسات، إلا أن هناك قدرا أكبر من الوضوح بالنسبة للاستجابة والمساءلة والملكية والتأكد من وجود نوعية معروفة لدى الأفراد. ومع ذلك، فإن هذا لا يستبعد الإعداد الأفضل لمراكز التفوق التي تكون لها علاقات معروفة مع المنظمة ومرتبطة معها باتفاقات لتقديم الخدمات.

التوصية 15 (تنفذ في وقت مبكر): ينبغي للمنظمة أن تعمل بأسلوب مرن على إيجاد ترتيبات قطرية محددة مع المانحين الجدد من أجل توفير الخبرات الفنية، مستفيدة في ذلك بصفة خاصة من استعداد البلدان المتوسطة الدخل للاضطلاع بهذا الدور. ويمكن، في بعض الحالات، الربط بين هذه الترتيبات وترتيبات استدعاء المتخصصين الإقليميين.

6 - 5 الآثار المترتبة على طبيعة الهياكل الإقليمية

207- يتضح من المناقشة السابقة حاجة المنظمة إلى الاتجاه إلى هياكل أكثر مرونة يمكنها أن تخدم الاحتياجات النوعية لمجموعات البلدان المختلفة وكذلك إدخال تعديلات مع مرور الوقت عندما تتغير هذه الاحتياجات. ومن خلال الإجراءات أنفة الذكر، بما في ذلك إنشاء مجموعات فنية لبعض مجموعات البلدان وتعيين خبراء إقليميين في اللجان، فالمتصور أن الهيكل سوف يتغير بالطرائق الرئيسية التالية.

208- تولى أفريقيا الأولوية فيما يتعلق بجميع مؤشرات وقرارات هيئات إدارة المنظمة كما تتجسد في إطار العمل الاستراتيجي. ومع ذلك، فإن الفروق في معاملة البلدان ينبغي أن تكون أكثر اتساقا مع حجم المشاكل التي تعالجها. وقد وجد أن مستوى عدم الرضى عن ترتيبات الدعم الفني الحالية مرتفع جدا، حيث تجد معظم البلدان صعوبة كبيرة في الحصول على الدعم الفني الذي

تحتاج إليه وفي الحصول عليه في التوقيت المناسب. ولذا فإن أفريقيا هي أحد الأقاليم التي يقترح إدخال أهم التغييرات فيها.

209- وفي آسيا، وجد أن الهيكل الأساسي للامركزية يعمل بصورة جيدة. وهناك حاجة إلى قدر أكبر من الأعمال الدارجة كما هو الحال في القارات التي تنتشر فيها أقل البلدان نمواً. ومع ذلك، فقد كان هناك نقص في التركيز على البلدان ذات الأولوية في عمل الموظفين الإقليميين. وتستحق أقل البلدان نمواً عناية خاصة.

210- وفي الشرق الأدنى، من غير المزمع إجراء تغييرات كبيرة، غير أنه يلاحظ أن المكتب الإقليمي الفرعي لشمال أفريقيا يخدم خمسة بلدان لا تتميز احتياجاتها اللغوية بالانتظام²¹. كما يسهل الوصول إلى البلدان إما من القاهرة أو من روما ومجموعة الموظفين صغيرة العدد جداً (ثلاثة موظفين فنيين، أي أقل من المجموعات الفنية المقترحة فيما سبق).

211- وفي أمريكا اللاتينية، توجد احتياجات خاصة للبلدان الصغيرة في أمريكا الوسطى ولكن هذه البلدان بعيدة تماماً عن المكتب الإقليمي وتتلقى عدداً أقل نسبياً من الزيارات. وقد أنشأ المكتب الإقليمي مجموعات عمل تعنى بشكل خاص بعلاج المسائل المتعلقة بكل إقليم من الأقاليم الفرعية.

212- ورابطة الدول المستقلة هي المجموعة الأخرى من البلدان التي تم التعرف فيها على مشكلة كبيرة للتغطية القطرية والدعم الفني من جانب المنظمة. وربما ينبغي أن تقوم مجموعتان فنيتان بتغطية بلدان رابطة الدول المستقلة في القوقاز وآسيا الوسطى²². وينبغي المحافظة على المرونة عند تحديد المجموعات الفنية مع تغير احتياجات الإقليم وإمكانية دخول مزيد من البلدان في عضوية المنظمة. وينبغي أن تسند المهام الوظيفية لممثل المنظمة والخاصة بالبلدان التي تغطيها المجموعة الفنية إلى المكتب كما ينبغي أن يوجد موظف عمليات متفرغ (يمكن أن يكون وطنياً) ولكن وجود مقر عمله في المركز الرئيسي أو في المكتب الإقليمي يتوقف على مسائل الارتباط.

213- من المسائل المهمة لمدى فعالية اللامركزية مسألة موقع المكتب الإقليمي لأوروبا واستقلاليتها. فمزايها جعل الموقع في روما تشمل: (1) بعض التحسن المحتمل في الكفاءة نتيجة للاستفادة بالمرافق الإدارية ومرافق الاتصال الموجودة بالمقر يقابلها في حالة وجود موقع بديل في أوروبا الشرقية أو الوسطى زيادة في تكاليف الخدمات العامة أعلى في روما؛ (2) فرص أكبر للتشاور في جميع المسائل مع المقر بما في ذلك الوحدات الفنية (ولكن المكتب الأوروبي مازال يواجه صعوبات في جذب اهتمام المقر). أما العيوب فهي أنه يقلل من ظهور المكتب ومكانته ويقلل من التركيز على ولاية المكتب على الشواغل التي تظهر في المقر. كما أن هناك تداخلاً كاملاً بين عمله وعمل المكتب الإقليمي الفرعي في بودابست. وعيوب الموقع البديل هي أنه سيتعين إنشاء وحدة منفصلة لدعم الإدارة. وكانت البدائل التي اقترحت على فريق التقييم هي:

(أ) أن يوجد المكتب الإقليمي لأوروبا في بروكسل مع مكتب الاتصال مع الاتحاد الأوروبي وبلجيكا في مكان واحد. ويستند السبب في ذلك أساساً إلى الرأي القائل بأن مقر معظم مناقشات البلدان الأوروبية هو بروكسل في الأمور المتعلقة بالزراعة والتجارة في المنتجات الزراعية والغذائية، والمساعدة إلى حد ما. وسوف تكون التكاليف عالية نسبياً في بروكسل، وربما تشمل التكاليف استئجار مبنى. ووجه الخطورة هنا أن المكتب

²¹ الجزائر، ليبيا، موريتانيا، المغرب، تونس.

²² بلدان القوقاز (جورجيا، أرمينيا، أذربيجان) ومولدوفا وأوكرانيا؛ وبلدان رابطة الدول المستقلة في آسيا الوسطى: قيرغيزستان، كازاخستان، أوزبكستان، تركمانستان، طاجيكستان.

الإقليمي لأوروبا سوف يركز على الاتحاد الأوروبي، بما يترتب عليه إهمال الدول الأوروبية والدول الأخرى في رابطة الدول المستقلة التي تكون في أمس الحاجة إلى تعاون المنظمة. فستكون صورته هي صورة "مكتب بلد غني"؛

(ب) وأن يوجد المكتب الإقليمي لأوروبا في بودابست. ومزايا ذلك أن هناك مبنى مناسب جدا متاح وأن المجر على استعداد لتقديم الخدمات والاتصالات الإلكترونية ممتازة. ووجود المكتب في إحدى الدول الحديثة الانضمام قد يمكنه من الحصول على موظفين إضافيين على أساس الانتداب الذي لا تترتب عليه أي تكاليف، كما يهيئ المكتب موقعا جيدا لتعبئة الموارد من دول الاتحاد الأوروبي الجديدة لمساعدة رابطة الدول المستقلة. وقد شاركت هذه البلدان في التجربة الانتقالية التي مرت بها بلدان رابطة الدول المستقلة. وهو مركز مناسب للاجتماعات، وغير ذلك. ومن شأن الاتحاد مع المكتب الإقليمي الفرعي أن يتيح فرصة للتوفير في الوظائف الرفيعة المستوى. ومع ذلك، مازال يوجد في الاتحاد الأوروبي مكتبان (بالإضافة إلى المقر) ولن يتمكن المكتب من تقديم الدعم المباشر لمجموعة فنية تخدم رابطة الدول المستقلة.

214- **وخلص التقييم إلى أنه يتعين الجمع بين المكاتب الإقليمية والمكاتب الإقليمية الفرعية وأن المزايا الفورية لبودابست تفوق أي عيوب.** وربما يتعين أن يكون موقع المكتب الإقليمي هناك في المستقبل القريب، باعتبار أن الجزء الأكبر من العمل يحتمل أن يتركز تدريجيا باتجاه الشرق وأن معظم الموظفين سيشكلون مجموعتين فئيتين تخدمان رابطة الدول المستقلة.

215- **يعمل مكتبا البحر الكاريبي والمحيط الهادي بصورة جيدة. وهناك مجالات للتحسين تشمل:**

(أ) المهام الوظيفية لممثل المنظمة: ينبغي أن يقوم الممثلون الإقليميون الفرعيون بدور ممثل المنظمة في جميع البلدان في المحيط الهادي. وقد تبرر حالة بابوا غينيا الجديدة وجود موظف برنامج قطري؛

(ب) عمليات المشاريع: في هذين الإقليمين الفرعيين، تؤدي إدارة وتشغيل ميزانية المشاريع في المكاتب الإقليمية للبلدان التي لا يوجد بها ممثلون للمنظمة أو للمشاريع الإقليمية الفرعية إلى ازدواجية الجهود. وينبغي نقل إدارة وتشغيل الميزانية إلى المكاتب الإقليمية الفرعية. ومن الأفضل أن يعمل موظف العمليات الوحيد في بانجوك والذي يتعامل فقط مع جزر المحيط الهادي، في المكتب الإقليمي الفرعي؛

(ج) في البحر الكاريبي، هناك مكاسب يمكن تحقيقها من التخصص في اللغة. وقد وجد فريق التقييم أن مهارات اللغة الإنجليزية لم تكن قوية دائما في المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي. ورغم أن الموظفين كانوا يبذلون جهودا كبيرة للارتقاء بمهاراتهم في اللغة الأسبانية في المكتب الإقليمي الفرعي، فإن مجموعة الأشخاص المؤهلين الذي يمكن التعيين منهم ستكون أكبر كثيرا إذا لم يشترط إجادة لغتين. وتشترك البلدان الناطقة بالإنجليزية في الأمريكتين الجنوبية والوسطى في الهوية الثقافية، ولذلك فإنه ينبغي أن تدخل في نطاق المكتب الإقليمي الفرعي، بينما تعين تقديم الخدمات للجزر الناطقة بالأسبانية من المكتب الإقليمي، عن طريق مجموعة فنية لأمريكا الوسطى (الموقع الأمثل لها هو أمريكا الوسطى).

التوصية 16 (تنفذ بحلول عام 2009): في كل الحالات، ينبغي أن تضطلع المكاتب الإقليمية بما يلزمها من وظائف الأمانة للمؤتمر الإقليمي ولدعم الأنشطة الأخرى التي لها طابع إقليمي كامل وأن تواصل توفير الدعم الإقليمي من خلال وحدة دعم الإدارة:

(أ) في أفريقيا، ينبغي إنشاء أربعة أفرقة فنية تغطي، مع تخفيض في ملاك الموظفين في مكاتب أكرا وهراري: (1) فريق لغرب أفريقيا الناطق بالإنجليزية ووسط أفريقيا الناطق بالفرنسية، الموجودان في أكرا؛ (2) وفريق للجنوب الأفريقي؛ (فريقان فنيان

أخران يختصان بالمراكز الرئيسية للنقل الجوي والاتصالات يمكن من خلالها توفير خدمة أفضل للبلدان الأعضاء؛ (3) وفريق لغرب أفريقيا الناطق بالفرنسية؛ (4) وفريق لأفريقيا الوسطى والشرقية الناطقة بالإنكليزية²³؛

(ب) في آسيا، ينبغي إنشاء فريق خبراء يعمل يعقود تحت الطلب لتلبية الاحتياجات من الدعم الفني اللازمة لجنوب آسيا، بما في ذلك أفغانستان، ويمكن دعم هذا الفريق ببعض القدرات التنسيقية وربما بمتخصص في مجال السياسات؛

(ج) بالنسبة لبلدان رابطة الدول المستقلة في أوروبا وآسيا، ينبغي إنشاء فريقين فنيين. وينبغي من الآن إدراج بلدان وسط آسيا في الإقليم الأوروبي للمنظمة أسوة بالممارسة المتبعة في سائر وكالات الأمم المتحدة. ينبغي أن تدرج وظائف الموظفين الفنيين في المكتب الإقليمي والمكتب الإقليمي الفرعي كلها تقريبا في المجموعات الفنية على أساس المراكز الرئيسية للخطوط الجوية التي تغطي أشد البلدان حاجة إليها (سوف تطلب المجموعات الفنية نقل الموارد من مكاتب إقليمية أخرى تغطي رابطة الدول المستقلة، بالإضافة إلى المكتب الأوروبي). وينبغي تغطية الدول الانتقالية الباقية في أوروبا، بما فيها تلك الواقعة في البلقان، بإنشاء فرقة عمل من الموظفين الفنيين في المقر؛

(د) بالنسبة لأمريكا الوسطى ومنطقة الكاريبي الناطقة بالأسبانية والفرنسية، ينبغي النظر في إنشاء فريق فني يدعمه خبراء إقليميون وفنيون. ويفضل أن يكون موقعه في أمريكا الوسطى. ولا ينبغي استبعاد إمكانية أن تشترك مثل هذه الخدمات في الموقع مع معهد التعاون الزراعي للبلدان الأمريكية؛

(هـ) بالنسبة للدول الجزرية الصغيرة، أنظر أيضا الاقتراحات التفصيلية للتحسين الواردة أعلاه.

6 - 6 استراتيجية الاتصالات وموظفو الإعلام في الأقاليم وفي مكاتب الاتصال

216- يوجد موظفون للإعلام في كل مكتب من المكاتب الإقليمية، وتوجد مهام خاصة بالإعلام في مكاتب الاتصال، وموظف للإعلام في واشنطن وخبير استشاري في طوكيو. ويعمل موظفو الإعلام في أفريقيا وأوروبا خارج المقر في نيروبي وباريس، على التوالي. وهناك مشكلة تتمثل في أن وظائف موظفي الإعلام لا يشغلها كلها متخصصون في الإعلام وقد يستخدم الموظفون المعينون لأداء مهام وظيفية أخرى كتنظيم المطبوعات والمعلومات المكتبية.

217- **وخلص التقييم إلى أن أهمية وظائف الإعلام في إيصال رسائل المنظمة وضمان ظهورها، وبالتالي دعم أهداف المنظمة، لم تلق التقدير الذي تستحقه في بعض الأقاليم.** فالكثير من المسائل هي مسائل محلية وفهم الاستجابة على المستوى المحلي سيكون أفضل كثيرا منه في روما إلا أن هناك أيضا حاجة إلى عرض الرسائل والإصدارات المشتركة بطريقة تتسم بالتنسيق والإطلاع. لذا فإن هناك حاجة إلى خطوط تفاضلية في الإبلاغ تكون جيدة التنسيق، ولكنها ذات طابع خاص بالمكتب أساسا. كما أن:

- (أ) تحديد الموقع الفعلي للموظفين هو مسألة تتعلق بأفضل الطرائق للوصول إلى وسائل الإعلام الإقليمية والعالمية، وفي هذا الصدد، فإن موقعي نيروبي وباريس نقاط دخول جيدة إلى وسائل الإعلام الدولية؛
- (ب) يتعين تحقيق الاستفادة الكاملة من الممثل الإقليمي؛ والموظفين الرفيعي المستوى ومديري مكاتب الاتصال باعتبارهم متحدثين رسميين، وهي مهمة وظيفية يمكنهم أن يضيفوا عليها

²³ بوضع المساعدة في مجال السياسات في الحسبان، يوجد في الوقت الراهن 40 وظيفة من الوظائف التقنية والفنية في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية في أفريقيا مع استبعاد مصائد الأسماك والغابات. وهكذا أمكن توزيع نحو 24 وظيفة بين المجموعات الفنية المقترحة الأربع على أساس المراكز الرئيسية بمتوسط ستة موظفين في كل مجموعة فنية

عمقا لا يمكن أن يحققه موظفو الإعلام. فمكتب الاتصال مع أمريكا الشمالية، مثلا، يعمل بصورة جيدة حيث المدير على اتصال وثيق جدا بقسم الإعلام في روما وهو المتحدث الرسمي الرئيسي؛

(ج) يتعين التعرف على الاحتياجات الخاصة بالبلدان في مجال إنشاء المواقع على شبكة الإنترنت، بما في ذلك اليابان والصين، حيث يجد الوطنيون صعوبة في استخدام موقع المنظمة على الإنترنت الذي لا يمكن الوصول إليه بالكامل بلغتهم الوطنية. كما أن الوصول إلى المواقع القطرية يكون أسهل أحيانا من الوصول إلى المواقع الدولية.

7- دور مكاتب الاتصال وأهميتها ونطاقات عملها

218- هناك مكتبان للاتصالات يعملان أساساً مع منظومة الأمم المتحدة (مكتبا جنيف ونيويورك). وتعمل هذه المكاتب تحت إشراف المستشار الخاص للمدير العام من خلال وحدة العلاقات مع منظومة الأمم المتحدة. وهناك ثلاثة مكاتب تتعامل مع مجموعات البلدان تحت إشراف المدير العام من خلال مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية (مكتب واشنطن للولايات المتحدة وكندا؛ ومكتب طوكيو باليابان؛ ومكتب بروكسل ببلجيكا والاتحاد الأوروبي). وقد أنشئ مكتب بروكسل وطوكيو في عملية تطبيق اللامركزية خلال الفترة 1994 – 1995.

7-1 مكاتب الاتصال القطرية (مكتب الاتصال مع الاتحاد الأوروبي وبلجيكا، ومكتب الاتصال مع اليابان، ومكتب الاتصال مع أمريكا الشمالية)

219- وجد التقييم أن مكاتب الاتصال تحظى بتأييد قوي من الحكومات الوطنية والشركاء غير الحكوميين والمفوضية الأوروبية. ووجود المكاتب مبرر تماماً، فهي تغطي البلدان التي تقدم أكبر إسهام في ميزانية المنظمة، كما أنها من بين أكبر البلدان المنتجة زراعياً في العالم، فضلاً عن كونها من بين أكبر البلدان المستوردة والمصدرة. لم يوجه أي نقد إلى مكتب واشنطن، رغم أن مزاياه فيما يتعلق بكندا قد تكون محدودة. وبالنسبة لليابان، وجه المزيد من النقد إلى أداء المكتب. وترى اليابان، باعتبارها ثاني أكبر مساهم في الميزانية العادية للمنظمة، وأحد المساهمين الرئيسيين في الحساب الاستثماري أن هناك نقصاً في الموارد التي يحصل عليها المكتب. وثمة شعور بضرورة زيادة الجهود المبذولة لاستقطاب الدعم للمنظمة، بما في ذلك الترويج له لدى الجمهور العام عن طريق زيادة التغطية باللغة اليابانية. ويحرز مكتب بروكسل تقدماً بطيئاً، ومستوى الاهتمام به من جانب المفوضية الأوروبية والمؤسسات الأوروبية منخفض نسبياً. غير أن هذه الجهات تؤيد بقوة ضرورة وجود المكتب. وقد أسهم عمل المكتب في أن تصبح منظمة الأغذية والزراعة بين أولى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تبرم اتفاقات شراكة مع المفوضية.

220- ونوه التقييم بالنشاط الذي يضطلع به مكتب واشنطن لتوجيه الانتباه إلى التغيرات التي تطرأ على السياسات الزراعية والتجارة للولايات المتحدة ومتابعة ما ينشر في وسائل الإعلام مما قد يكون له تأثيرات على المنظمة والبلدان الأعضاء فيها. ويتم هذا أيضاً بدرجة ما في اليابان فيما يتعلق، مثلاً بسلامة الأغذية، أما في بروكسل، فإن تفاعل المنظمة مع المفوضية فيما يتصل بالسياسة الزراعية الموحدة وقضايا الزراعة والتجارة في أوروبا فيبدو ضئيلاً للغاية، مع تركيزه على المعونة وعلى سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه المنظمة. وفي اليابان، كان هناك تركيز على تليفود، التي شهد الاهتمام بها بعض التراجع من جانب المؤيدين اليابانيين.

221- يضطلع مكتب الاتصال مع الاتحاد الأوروبي وبلجيكا بالتعاون مع بلدان مجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادي بأعمال يحتل أن تكون ذات قيمة كبيرة. ويتركز هذا العمل على تشجيع زيادة إدراج الزراعة في التمويل الذي يقدمه الاتحاد الأوروبي لدول الكاريبي والمحيط الهادي. ويرى فريق التقييم أنه ينبغي التوسع في الدعم الفني المقدم لدول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادي وسائر البلدان النامية المرتبطة مع الاتحاد الأوروبي باتفاقات تجارية وغير تجارية. ويعتقد التقييم أن اتفاقات التجارة المبرمة مع الكتل الرئيسية (الاتحاد الأوروبي، واتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة، وغير ذلك) لا تقل أهمية عن الاتفاقات المبرمة مع منظمة التجارة العالمية. وللمنظمة دور مشروع في توفير معلومات للكثير من البلدان النامية، في إطار من الشفافية، تساعد على فهم تأثيرات هذه الاتفاقات وما تطلبه من تضحيات. ولا شك أن لذلك أهمية بالنسبة للبلدان النامية، إن لم يزد عن تأثير المنظمة على المساعدة الإنمائية. ويمكن أن يلقي العمل الجاري في بروكسل في مجال التجارة دعماً من مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة، جنيف (انظر أدناه). وينبغي تحديد جهة تنسيق واضحة داخل المنظمة لاتفاق كوتونو لدول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادي، والوضع الأمثل هو أن يتم ذلك من خلال المنصب المكرس للعمل المتعلق بدول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادي في مكتب الاتصال مع الاتحاد الأوروبي وبلجيكا.

7 - 2 مكتب الاتصال في جنيف (مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة، جنيف) ونيويورك (مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة، نيويورك)

222- يؤدي هذان المكتبان وظائف جمة الفائدة ويقومان بروابط جيدة مع شركاء الأمم المتحدة.

223- وقد وجد أن مختلف شركاء الأمم المتحدة في نيويورك يقدرون إسهام المكتب (مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة، نيويورك). وقد جرى تحسين التركيز على يوم الأغذية العالمي. ويقوم مكتب نيويورك تحديداً بتوفير معلومات لوفود الدول الأعضاء التي لا يوجد لها تمثيل في روما. ويمثل مجتمع المنظمات غير الحكومية أحد الأهداف المهمة للمكتب.

224- وفي جنيف، يؤدي مكتب الاتصال مع الأمم المتحدة دوراً مهماً في تقديم الدعم الفني للبلدان الأعضاء في منظمة التجارة العالمية. وقد أشادت وفود البلدان النامية لدى منظمة التجارة العالمية ومنظماتها بالمكتب ونوهت بما يقدمه من دعم قيم في مجالي تقديم المشورة وإجراء التحليلات. وفي مجال التجارة الزراعية، اعتبر الذين أجريت معهم مقابلات أن المنظمة تتفوق كثيراً على منظمات التجارة التابعة للأمم المتحدة فيما تحققه من فوائد، نظراً لزيادة عدد الموظفين المتاحين. وأعرب المكتب عن قلقه لأنه لا يتمكن دائماً من الحصول على استجابة مرضية من روما فيما يتعلق بطلبات الحصول على ملخصات معينة وما إلى ذلك، مما اضطرهم إلى العودة إلى إنجازها بأنفسهم رغم عدم توفر الوقت أو التسهيلات. وتتمثل إحدى القضايا في أن نجاح هذا العمل البالغ الفائدة يرتكز على موظف واحد يتمتع بكفاءة عالية. **وخلص التقييم إلى أن كفاءة استمرارية وتوافر عدد كاف من الموظفين في مواقع العمل في فترات الذروة، وتطوير العمل المشترك المحتمل مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) يتطلب إلحاق 1- 2 من الموظفين من قسم السلع والتجارة بالعمل في جنيف، لمواصلة الاضطلاع بالأعمال التحليلية المرتبطة بروما، فضلاً عن القيام بالأعمال التي تجرى لتلبية الطلبات التي ترد من البلدان النامية للحصول على المساعدة في المسائل التحليلية وأعمال الاتصال اللازمة. ونظراً لسهولة إقامة الصلات، رئي أنه يمكن لهذه المجموعة أيضاً أن توفر الدعم للبلدان النامية في المسائل المتصلة بالتجارة في بروكسل من خلال الاتصال المباشر مع مكتب الاتصال مع الاتحاد الأوروبي وبلجيكا.**

225- وتمثل أحد الأنشطة المهمة في كل من نيويورك وجنيف في الاتصال بشأن المساعدات الإنسانية. ويعمل موظف سابق في قسم عمليات الطوارئ والإحياء في المنظمة مع موظفي مكتب الاتصال في نيويورك. وتمثل جنيف المركز العالمي لتنسيق الاستجابة ووضع السياسات المتصلة بالقضايا الإنسانية. ويحتفظ المانحون الرئيسيون بموظفين في جنيف لتنسيق أعمال الاستجابة الإنسانية. ومن ثم فإن الكثير من القرارات التي تتخذ بشأن مخصصات تمويل المساعدات الإنسانية تتأثر بدرجة كبيرة بالمناقشات التي تجرى في جنيف. **وخلص التقييم إلى أن تعزيز وجود المنظمة في جنيف، ربما من خلال إلحاق موظف من قسم عمليات الطوارئ والإحياء بالعمل بمكتب الاتصال في جنيف سوف يحسن من ظهور المنظمة في مجتمع تقديم المساعدات الإنسانية ويسهل مهمتها في جميع الأحوال.**

7 - 3 تعزيز عمل مكاتب الاتصال

226- حدد التقييم عدداً من مجالات النهوض بمكاتب الاتصال، بعضها مجالات عامة. فبعد أن بلغت هذه المكاتب مرحلة النضوج ينبغي أن تستعرض وظائفها وأن توضع لها استراتيجيات متجددة مدتها من 2 – 3 سنوات تتضمن مجموعات واضحة من الأهداف تلائم حالة البلدان والمؤسسات التي تخدمها. ويمكن مساندة هذا العمل عن طريق وضع خطط عمل سنوية تستهدف تحقيق نواتج تتخذ أساساً لتقييم الأداء، كما في حالة مكتب نيويورك. كما أن:

- (أ) لجميع المكاتب أدوار بالغة الأهمية في الاتصال بالمانحين. وقد تم تنصيب موظف من إدارة تنمية البرامج الميدانية بصورة مؤقتة لمدة سنتين تقريباً في بروكسل، غير أنه أثرت شكاوى في مكتب اتصال اليابان بسبب التأخيرات في وصول المعلومات وعدم وصولها من روما. ونظراً لأن اليابان لم تطبق اللامركزية في صنع القرار فيما يتعلق ببرامجها الثنائية والمتعددة الأطراف، فإن هناك ما يبرر تعزيز دور الاتصال بالمانحين في مكتب اتصال اليابان. وفي بروكسل، يمكن أن يسهم المكتب مساهمة قيمة في الحوار الدائر مع المفوضية بشأن المساعدات الطارئة وفي دور تحقيق الترابط الذي يضطلع به حالياً في مجال البرامج الإنمائية والبرامج الساندة الأخرى. وتدعو الحاجة إلى تعزيز الروابط المؤسسية والأدوار التي تضطلع بها مكاتب الاتصال وإدارة تنمية البرامج الميدانية، مع إتاحة إمكانية نقل بعض المهام من روما إلى مكاتب الاتصال (إدارة تنمية البرامج الميدانية وقسم عمليات الطوارئ والإحياء)؛
- (ب) ينبغي الاعتراف بوجه خاص بالأدوار التي يضطلع بها مكتب الاتصال في جنيف وبروكسل في مجال التعاون الفني وإدراجها تحت الباب الثاني في ميزانية المنظمة؛
- (ج) وفي واشنطن، عمل معظم الموظفين في خدمة المنظمة في أماكن أخرى، غير أن هذا لا ينطبق على غالبية الموظفين في المكاتب الأخرى ولا ينطبق على أي موظف من الموظفين العاملين في طوكيو. وعلى ذلك، فإن من الضروري زيادة فرص موظفي مكاتب الاتصال في التعامل مع المنظمة والسفر إلى روما وإلى البلدان/ الأقاليم ذات الأهمية. ويمكن أن يساعد في هذا الشأن زيادة الاستعانة بموظفي المنظمة من المتقاعدين في المكاتب، ومن المهم في هذا الصدد إتباع ممارسة الموظفين بالتناوب، الذي أصبح العمل به في بروكسل أمراً ضرورياً للغاية. ومن المسائل المهمة أيضاً وجود موظفين قادرين على أن يحلوا محل المدير في غيابه (يوجد موظفون قادرون على أداء هذه المهمة في معظم المكاتب، وليس فيها كلها)؛
- (د) نوقشت أعلاه المسائل المتصلة بموظفي الإعلام والعلاقات مع وسائل الإعلام، غير أن أحد العوامل المتصلة بذلك يتمثل في الدعم الذي تتلقاه المكاتب فيما تقوم به من أعمال الترويج. وقد قام المدير العام بدور حطي بكثير من التقدير في هذا الصدد، غير أن العديد من مكاتب الاتصال، وبخاصة مكتب اليابان يرى أن زيادة عدد الزيارات التي يقوم بها

كبار الموظفين في المنظمة يمكن أن تفيد في الترويج للمنظمة وفي زيادة وعي المكتب نفسه بالمنظمة.

227- الموارد المخصصة للمكاتب كافية بشكل عام، غير أن التمويل غير المخصص للموظفين لا يكفي للاضطلاع بأعمال مخصصة يمكن أن تؤدي إلى تحسين صورة المنظمة وإقامة الشراكات. ومن الضروري زيادة الموارد المخصصة لمكتب اليابان مع تخصيص موظف متفرغ بالكامل للإعلام وزيادة الموارد المخصصة للمساعدة في مجال إصدار الوثائق باللغة اليابانية وإعداد موقع على الشبكة العالمية والاضطلاع بأعبائه.

8- الموارد البشرية وإدارتها

1-8 كفاءة توافر الكفاءات الضرورية من الموظفين ولمحات موجزة عن خبراتهم

1-1-8 النهج العام

228- تعتمد قدرة المنظمة على إيصال الخدمات إلى الأعضاء من خلال هياكلها اللامركزية اعتماداً كبيراً على مدى ما تحققه من موازنة بين خبرات الموظفين وقدراتهم وبين احتياجات الأعضاء. وقد وجد التقييم أن هناك عدداً كبيراً من الموظفين الذين يتمتعون بقدرات جيدة جداً في المكاتب الإقليمية على جميع المستويات وممثلين للمنظمة ممتازين من حيث الكفاءات المطلوبة والنوعية بشكل عام. وتركز المناقشة أدناه على توسيع نطاق التفوق ليشمل جميع جوانب العمل اللامركزية للمنظمة وليس المقصود بها أن تلمح بأي شكل من الأشكال إلى أنه لا يوجد حالياً قدر كبير من التفوق.

229- وقد تناول التقييم دراسة كفاءة وأداء ممثلي المنظمة والموظفين الوطنيين العاملين في مكاتبها. وإضافة إلى الآراء التي كونها فريق التقييم من خلال المناقشات الوافية التي دارت في كل مكتب من المكاتب التي زارها فقد جرى تقييمها على النحو التالي:

- التقييمات التي أجراها موظفو المنظمة ممن هم على بيعة بالأمور للكفاءة والأداء فيما يتعلق بالسياسات والاستراتيجيات، وإعداد البرامج الميدانية، وإدارة العمليات؛
- التقييمات الشاملة لرضى وزارات الزراعة الوطنية عن عمل هذه المكاتب في ردودها على الاستبيانات؛
- قياس أداء المنظمة في ضوء ما أعربت عنه الوكالات المتخصصة الأخرى في ردها على الأسئلة التي وجهها فريق التقييم للمصالح الحكومية مثل السؤال عن التخطيط في ضوء وجود تصور عام عن الوكالات النشطة في البلد، والتحقق من المنسق المقيم للأمم المتحدة والوكالات الإنمائية الأخرى، خارج منظومة الأمم المتحدة؛ وبالإضافة إلى ذلك؛
- طلب من ممثلي المنظمة إجراء تقييم لكفاءة أداء الموظفين الوطنيين.

2-1-8 المكاتب القطرية للمنظمة

230- انتشار التقييم قطاعاً تمثلياً من موظفي المنظمة العارفين بأمور المكاتب القطرية لمعرفة تقديرهم لكفاءة وأداء موظفي المكاتب القطرية الدوليين والمحليين في مجالات معينة. وتبين من التقدير أن أغلبية موظفي هذه المكاتب يحققون مستوى مرضياً، وإن كان 30 في المائة أو أكثر منهم لا يملكون المستوى المطلوب. أما في مسائل السياسات، فإن هذه النسبة ترتفع إلى 38 في المائة، وفي المكاتب القطرية في آسيا كانت النسب أسوأ من أي إقليم آخر، وسجل 50 في المائة

العاملين فيها أو أكثر نسباً منخفضة في تطوير البرامج الميدانية وسياساتها. وكانت النسب سيئة أيضاً للأسف في نفس هذين المجالين في إقليم أمريكا اللاتينية. وفي إقليم الشرق الأدنى، كانت النسب سيئة بشكل عام فيما يتعلق بأمور التشغيل ولكنها كانت جيدة فيما يتعلق بالسياسات وتطوير البرامج الميدانية.

231- وكانت وزارات الزراعة راضية بشكل عام، وإن كان 23 في المائة منها قد ذكر أن المكاتب القطرية للمنظمة أقل من أن تكون جيدة. وربما لم يكن لدى هذه الوزارات استعداد للنقد في الاستقصاء الذي كان يبلغ إلى فريق التقييم عن طريق المكتب القطري للمنظمة.

232- أجاب 34 في المائة من موظفي المكاتب القطرية على الاستقصاء بأنهم يعملون في المكتب منذ سنتين أو أقل، بينما عمل 14 في المائة آخرون لمدة تتراوح بين ثلاث وأربع سنوات. ولم يعمل 56 في المائة منهم في مقر المنظمة أو أي مكتب إقليمي، وهو ما يحد من معرفتهم المباشرة بالمنظمة. كما تبين أن الموظفين الذين على وشك إنهاء حياتهم المهنية، ربما كانوا يفتقرون إلى الدافع الذي يشجعهم على العمل. وكان لدي 34 في المائة تقريباً من الموظفين خلفية تقنية متخصصة، بينما شغل 4 في المائة منهم وظائف مديريين من قبل. ورغم الاحتمال القوي بأنهم يملكون خبرات هائلة في مجالاتهم، فإنهم يفتقرون إلى النظرة الواسعة التي تملكها النسبة الباقية من الموظفين وهي 60 في المائة. ويلاحظ فريق التقييم أنه ليست هناك صيغة جامدة لوضع معايير مثالية لتعيين الموظفين، وإن اثنين من أفضل من التقى بهم الفريق من موظفي المكاتب القطرية لم يعملوا في مقر المنظمة ولا في مكاتبها الإقليمية، ولكنهما أمضيا وقتاً طويلاً مع المنظمة وبذلاً جهداً كبيراً في التعرف عليها. وبذلك يتضح أن التقدير الدقيق للكفاءة والأداء أمر ضروري.

233- أتضح لفريق التقييم في قياساته بالنسبة للمنظمات الأخرى، إن كفاءة أغلب العاملين في المكاتب القطرية للمنظمة كانت موضع تقدير من جانب المعلقين في وزارات المالية والتخطيط، والمنسقين المقيمين للأمم المتحدة، والجهات المانحة. ولكن، الحكم العام على كفاءتهم وأدائهم – باستثناءات قليلة لها أهميتها – لم يكن أفضل من ممثلي الوكالات الأخرى المتخصصة، بل إنهم في حالات كثيرة كانوا يعتبرون أسوأ من غيرهم. وكانت أضعف المجالات التي حظيت بالتعليق عليها هي الاستراتيجية العامة والقدرة في ميدان السياسات، وإن كان قد لوحظ أيضاً بقدرة أقل القدرة المحدودة للعاملين في المكاتب القطرية على تطوير الأدوار التي يقومون بها بسبب انعدام لامركزية السلطة.

234- كما لاحظ فريق التقييم أن الممثل القطري للمنظمة يتمتع بوضع فريد إذ أنه في أغلب الأحيان يكون الموظف الفني الدولي الوحيد في البلد مع ما لهذا من مكانة رفيعة، إذا استبعدنا الكفاءة والأداء، لا تقارن بما لموظف المقر الرئيسي أو المكتب الإقليمي.

3-1-8 الموظفون المحليون في المكاتب القطرية للمنظمة

235- قدرت وزارات الزراعة أن 75 في المائة من الموظفين المحليين جيّدون. أما الممثلون القطريون – الذين لديهم مشكلة السرية في إعلان تقديرهم لهذه المسألة – فقد أعلنوا أن كفاءة موظفي البرامج المحليين تمثل مشكلة ملموسة في 18 في المائة من الحالات، وتعتبر مشكلة رئيسية في 11 في المائة من الحالات الأخرى. وكانت أسوأ المشكلات في إقليم الشرق الأدنى. وبالنسبة للموظفين المعاونين، كانت هناك مشكلة ملموسة في 16 في المائة من الحالات، بينما اعتبرت مشكلة رئيسية في 13 في المائة من الحالات الأخرى. وكانت أقل مشكلاتهم في إقليم أمريكا اللاتينية. وقد وصف موظفو المنظمة الخبراء أداء كبار موظفي البرامج المحليين بأنه أداء هزيل في مجال السياسات والتنمية. أما أقل تقدير عام لكفاءة وأداء الموظفين المحليين بمعرفة موظفي المنظمة، فقد كان من نصيب أفريقياء، ومن نصيب الشرق الأدنى بالنسبة للسياسات

والاستراتيجية. والصورة التي نخرج بها من كل ذلك، ومن زيارات فريق التقييم، هي أنه من غير المحتمل أن يتمكن الموظفون المحليون من سد أي ثغرة في المكاتب القطرية في مجال السياسات والاستراتيجية، أو في مجال وضع البرامج الميدانية بشكل عام، وإن كان هناك قدر معقول من الكفاءة لدى الموظفين المحليين العاملين في المكاتب القطرية في مجال الإدارة التشغيلية.

236- **خلص التقييم** إلى أن المنظمة بحاجة إلى النهوض بقدرات الموظفين المحليين، وعلى الأخص الفنيين منهم والعاملين في مجال البرامج. وأتضح لفريق التقييم أثناء زيارته للبلدان أن الفارق بين قدرات موظفي المنظمة المحليين وقدرات العاملين في الوكالات الأخرى للأمم المتحدة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالذات) والمؤسسات المالية الدولية كانت كبيرة للأسف. كما استمع فريق التقييم إلى العديد من شكاوى الموظفين المحليين الذين يشعرون بأنهم مواطنون من الدرجة الثانية في منظومة الأمم المتحدة. ورغم أن فريق التقييم لم يستطع توثيق كل الأسباب الكامنة وراء هذا الشعور، فقد كان من أهمها المستوى الذي تعين به المنظمة موظفيها المحليين، إذ أن رتبهم تقل عن مثيلاتها في المنظمات الأخرى. فالمنظمة لديها أربع رتب للفنيين القطريين. وهناك 63 في المائة من هؤلاء الفنيين يشغلون الآن أدنى رتبة بين هذه الرتب، و24 في المائة في الرتبة الثانية، بينما لا يشغل أعلى رتبة سوى 4 في المائة. والاستثناء الوحيد بين جميع الأقاليم هو إقليم الشرق الأدنى حيث تحتل الأغلبية الرتب العليا.

237- ثار سؤال حول ما إذا كانت المنظمة تطلب موظفين للرتب الأدنى وبكفاءات أقل مما تطلبه المنظمات الأخرى، خاصة في ضوء القيود التي تفرضها الميزانية. ولكن فريق التقييم رفض ذلك. ففي مجالات البرامج والسياسات والإدارة، نجد أن موظفي المنظمة مطالبون بالقيام بأعمال على نفس المستوى من التعقيد في الوكالات الأخرى، وأن ينفذوا أعمال المنظمة في فترات تغيب الممثل القطري أو فترات أجازاته.

238- وكانت فرص الترقى أحد أسباب الشكوى، وإن كان فريق التقييم قد خلص إلى أن المنظمة لا تملك حلاً لذلك، سوى تيسير ترشيح الموظفين ذوي الإمكانيات الجيدة لوظائف قد يطمعون فيها في منظمات أخرى في بلدانهم، بما في ذلك وظائف داخل منظومة الأمم المتحدة. وقد بدأت منظمة الصحة العالمية في طرح وظائف لإثراء قدرات الموظفين القطريين، حيث يستطيع هؤلاء الموظفين العمل في بلد آخر لمدة ستة شهور. كما أن التدريب يمكن أن يساعد في إظهار أن للموظفين قيمتهم. ولاحظت عملية التقييم أن المنظمات الأخرى تتيح فرصاً أكبر للعاملين فيها لحضور الحلقات الدراسية المشتركة بين البلدان، وغير ذلك. وهذه المشكلات لا يمكن تصحيحها بمجرد رفع الرتب، حيث أن الكثير من العاملين سيرقون في هذه الحالة دون أي زيادة في قدراتهم. فالترقيات ينبغي أن تتم عندما تكون هناك وظائف شاغرة، وبعد إعادة فحص توصيف الوظائف.

4-1-8 الموظفون التقنيون الإقليميون

239- أبلغ فريق التقييم أنه عند تطبيق نظام اللامركزية، ومن أجل تدبير وظائف لبعض الموظفين، فقد تم نقلهم إلى وظائف داخل الأقاليم، لم تكن ملائمة لهم تماماً. واعترفت أقسام المقر الرئيسي صراحة، بأنه في الفترة 1994-1995، بل وفي بعض الحالات حتى الآن، كانت هذه الأقسام تختار أضعف العناصر العاملة فيها لنقلها إلى الأقاليم. وكانت فروع المساعدة في مجال السياسات حالة خاصة، لأن المنقولين كانوا من موظفي البرامج بشكل عام لاسيما الأخصائيين في مجال السياسات. ولكن يبدو أن تعيين الموظفين أصبح يتم الآن بالفعل بمعايير أدق. ورغم ذلك، تظل هناك مشكلة درجة التخصص بين العاملين الإقليميين، بدلاً من امتلاكهم لخبرات عامة في قطاعاتهم. ويتسم هيكل الرتب للموظفين التقنيين في الأقاليم بأنه أدنى قليلاً من مثيله في المقر الرئيسي، وهو ما يؤخر الأسبقية التي يمكن تعيين الأخصائيين بناء عليها، والدرجة التي تمكن الموظفين من المساهمة بقيمة مضافة في الخبرة الوطنية للحكومات.

5-1-8 تحديد شروط كفاءة الموظفين

240- هناك الآن مشروع يجرى إعداده في المنظمة لوضع شروط لكفاءة الموظفين، ابتداءً بالمديرين في المقر الرئيسي. وقد تعرض هذا المشروع لمشكلات في موارده، وأصبح من المقرر الآن الانتهاء منه في نهاية شهر أكتوبر/ تشرين الأول هذا العام، وإن كان هناك أمل في التوسع فيه ليشمل المكاتب اللامركزية أيضاً. ومن زاوية التقييم، فإن هذا التوسع ينبغي أن يتم بإعطاء أولوية خاصة للمكاتب القطرية للمنظمة. وقد حددت صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وكذلك منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) من بين الوكالات المتخصصة، كفاءات أساسية محددة ينبغي أن تتوافر في ممثليها القطريين. أما منظمة العمل الدولية فتطبق شروطاً إدارية عامة للكفاءة بين موظفيها القطريين. ويتضمن الملحق رقم 3، أفكار فريق التقييم بشأن طبيعة العمل الذي يقوم به موظفو المكاتب القطرية، والمكاتب الإقليمية وشبه الإقليمية، والموظفون التقنيون في الأقاليم، مع ما يتصل بهذا العمل من كفاءات.

6-1-8 اختيار الموظفين للمكاتب القطرية والوظائف العليا في المكاتب الإقليمية

241- قامت الإدارة العليا بتشديد عملية إجراء المقابلات واختيار الموظفين، وهو إجراء قوبل بالترحيب. وأبلغ فريق التقييم بأن هناك مجموعة من المعايير القائمة على الكفاءة تطبق الآن على عملية اختيار موظفي المكاتب القطرية. ففي عام 2003 نشرت المنظمة على موقعها على الانترنت إعلاناً عام عن وظائف شاغرة في مكاتبها القطرية، واستؤنف منذ شهر يوليو/ تموز هذا العام الإعلان عن وظائف في هذه المكاتب. وبالنسبة للممثلين المقيمين – الذين يقومون بصفتهم المنسقة المقيمون بتمثيل الأمين العام للأمم المتحدة أيضاً – فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يطبق إجراء متعمقاً ومفتوحاً لاختيار الموظفين بمعرفة مركز خاص، ولكن الواضح أن هذا الإجراء يتكلف كثيراً. كما أعلن برنامج الأغذية العالمي، ومنظمة اليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان أنهم يطبقون هذا النمط العام من الإجراءات عند اختيار الممثلين القطريين. أما منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومنظمة العمل الدولية فتعينان الفنيين في جميع المكاتب اللامركزية عن طريق الإعلانات المفتوحة وإجراءات الاختيار.

242- ومع ذلك، فإن فريق التقييم اكتشف أن إجراءات تعيين موظفي المكاتب القطرية وكبار موظفي المكاتب الإقليمية لم تكن مفتوحة وتنافسية في جميع الحالات. وهو ما يقلل من مدى توافق التعيين والنقل مع المعايير الموضوعية لاختيار الموظفين من حيث الكفاءة ومعايير الاختيار الأخرى مثل الجنس والتوزيع الجغرافي. كما أن عدم توافر الإعلانات في السابق للحصول على عدد كبير من المرشحين، قلل من عدد المرشحين المتنافسين الذين تستطيع المنظمة أن تختار من بينهم.

7-1-8 تقدير الموظفين

243- تم تعزيز قاعدة بيانات تقدير أداء موظفي المكاتب القطرية بطلب الآراء من عدة مصادر، وتشديد المعايير الخاصة بذلك. وقد أبلغ فريق التقييم بأنه يجري الآن إعادة النظر في أداء هؤلاء الموظفين بالتشاور مع الوحدات المعنية مرة واحدة على الأقل كل سنتين. ومع ذلك، فقد توصل الفريق إلى أن معايير التقدير القائمة على الأداء لم تُطور بصورة ملائمة ولم تطبق بصورة هادفة على أي فئة من الموظفين اللامركزيين. كما أبلغ فريق التقييم بأنه بالنسبة للمنظمة ككل، فإن نقابات الموظفين عارضت عملية تقدير الموظفين، وأنه رغم أن إجراءات تقييم الموظفين تنفذ بالفعل، فإنها لا يستفاد منها كثيراً ولا تؤخذ مأخذ الجد. ومن الأمور المشجعة، أن أغلب المكاتب القطرية للمنظمة (66 في المائة) أجابت على الاستقصاء بأنها تفضل نظاماً لتقدير الأداء يتم فيه تقدير الموظفين على أساس أهداف المخرجات والإنجازات الفعلية. ولدى صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومنظمة الصحة العالمية، نظاماً رسمياً لتقدير الموظفين. أما في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن تقدير الموظفين يدخل ضمن نظام الإدارة بالنتائج.

8-1-8 الكفاءة والأداء – استنتاج عام

244- خلص فريق التقييم إلى أن هناك عدداً كبيراً من الموظفين اللامركزيين في جميع الفئات لا تتوافر فيهم الكفاءة المطلوبة أو ممن يتسم أداؤهم بالقصور. وقد حصل الفريق على هذه المعلومة من تعليقات موظفي الحكومات، وأفراد المجتمع الدولي الآخرين، وموظفي المنظمة، بالإضافة إلى الملاحظات المحدودة التي جمعها الفريق من مناقشاته مع الموظفين اللامركزيين ومن مراجعته السريعة لأعمالهم. فعندما يتبوأ موظفون لا تتوافر فيهم الكفاءة أو الحافز اللازمين لأداء مناصب في سلك الإدارة، تخفض فعالية الموظفين الذين يخضعون لإشرافهم، بالإضافة إلى تحطيم روحهم المعنوية. فالموظفون السيئون لا يشوهون صورة المنظمة فحسب، بل ويسببون إلى سلامتها وجودتها وإلى حجم إنتاجها وخدماتها. وقد لعبت هذه المشكلة دوراً ملموساً في الحد من تأثير عملية اللامركزية في الفترة 1994-1995. ولاشك أن نجاح التوصيات الواردة في هذا التقرير بتعزيز اللامركزية يتطلب أن تعالج مسألة الكفاءة والأداء بجدية، بما في ذلك ما يتصل بها من المسائل المتداخلة لتعيين الموظفين، ورصد الأداء وتقديره، والتدريب، الخ.

التوصية 17 (تنفذ في 2007): يوصى بما يلي:

- (أ) أن يتوسع المشروع الجاري لوضع شروط الكفاءة بحيث يشمل جميع الوظائف اللامركزية، وأن يكون محدداً فيما يتعلق بكل وظيفة، أي ألا تكون جميع المكاتب القطرية أو جميع الوظائف الفنية موحدة في هذا الشأن. وينبغي أن تُعطي الأولوية في تحديد شروط الكفاءة إلى الوظائف الإقليمية العليا، والمكاتب القطرية، وموظفي البرامج المحليين²⁴؛
- (ب) ينبغي وضع إجراءات واضحة وتنافسية لاختيار الموظفين في جميع وظائف المكاتب الإقليمية والقطرية للمنظمة، بما في ذلك الوظائف العليا، حتى تكون القاعدة التي يستند إليها المدير العام في الاختيار أقرب ما تكون إلى الكمال. ومعنى ذلك أن تكون هناك إعلانات واضحة، ومجالس لتقدير الكفاءة والاختيار المتوازن (تبين أن اختبارات تقدير الكفاءة مفيدة في كثير من المنظمات). وينبغي أن يلاحظ عند تقدير الكفاءة قيمة المعرفة بالمنظمة وبالإقليم الذي سيخدمه الموظف.
- (ج) ينبغي أن تضع المنظمة نظاماً لتقدير أداء الموظفين يربط الأداء بالكفاءة المطلوبة لفئة الوظيفة وبما هو مطلوب في خطط العمل. وينبغي تقييم المكاتب القطرية أولاً بمعرفة الممثل الإقليمي، على أن يتم هذا التقييم بأخذ وجهات نظر عينة من كل العاملين فيها، والأفضل أن يشارك المنسق المقيم للأمم المتحدة في ذلك. أما تقييم الموظفين الفنيين فيتم بمعرفة الممثل الإقليمي والوحدات الفنية الرئيسية التي تعمل معهم. وينبغي تصميم هذا النظام بطريقة مهنية؛ على أن تطبق نتائجه – بمجرد تنفيذه – على نقل الموظفين وتبادلهم وتدريبهم واختيارهم، وعلى الإجراءات التأديبية وإنهاء الخدمة، إذا استلزم الأمر.

²⁴ في تقرير عام 2002 ذكرت وحدة التفتيش المشتركة أن "على المدير العام أن يضع وصفاً موحداً للكفاءات والمهارات والخبرات المطلوبة فيمن يمثلون المنظمة".

2-8 إجراءات أخرى لدعم الموارد البشرية

1-2-8 دورة الموظفين وفرص الترقى

245- ليس لدى المنظمة نظام للتناوب بين المقر الرئيسي والأقاليم. وقد أعرب 40 في المائة من كبار الموظفين الفنيين في المقر الرئيسي عن إحساسهم بأن ذلك يمثل مشكلة كبيرة، وهو نفس إحساس الكثيرين من الموظفين الفنيين في الأقاليم (من 48 في المائة في أمريكا اللاتينية إلى 80 في المائة في الشرق الأدنى وأوروبا) و55 في المائة من العاملين في المكاتب القطرية للمنظمة. وكانت هناك مشاعر مماثلة بالنسبة لعدم وجود فرص للترقي، وهو ما اعتبر مشكلة كبيرة من جانب الموظفين الفنيين في الأقاليم (57 في المائة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا، و67 في المائة في الشرق الأدنى، و71 في المائة في أوروبا).

246- ويحدّر فريق التقييم من أخذ هذه المسألة ببساطة. فمن بين صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي، أصبح التبادل الآن أمراً عادياً، ولكن وظائفهما متجانسة أكثر من الوكالات المتخصصة الأخرى. ففي منظمة اليونسكو، تعتبر الخدمة في الميدان عنصراً إيجابياً في سياسة الترقية، وخاصة إلى مستوى ف-5. أما منظمة الصحة العالمية فتتخذ الآن سياسات تنقل معززة. فالطبيعة المتخصصة للعمل الفني في المقر الرئيسي، مقارنة بالخبرة العالمية الواسعة والراقية المعادلة لها والمطلوبة في الأفرقة الفنية الإقليمية، تقلل من احتمالات التبادل المؤسسي بين المقر الرئيسي والأقاليم، ولكنها لا تلغيه تماماً. كما أن كثيرين من الموظفين لا يرغبون في ترك إقليمهم، وإن كان ينبغي تشجيعهم على ذلك، لكي يكتسبوا المزيد من الخبرات. وينبغي تحديد بعض المناصب في الأقسام الفنية لشغلها عن طريق التبادل. كما أن الكثير من الوظائف في الإدارة وفي مصلحة التعاون التقني يمكن أن تخضع لعملية التبادل المستمرة، مثل المكاتب القطرية للمنظمة. فليس من شأن ذلك أن يوسع معارف الموظفين فحسب وإنما سيساعد في التغلب على عقلية المقر الرئيسي والميدان (هم ونحن).

2-2-8 التدريب وتبادل الموظفين فيما بينهم

247- من المهم للغاية إشعار الموظفين اللامركزيين على جميع المستويات بأنهم جزء من منظمة الأغذية والزراعة. وقد اكتشف فريق التقييم أن الأمر ليس كذلك دائماً. فالتبادل بين الموظفين من المكاتب الأخرى له أهميته البالغة، حتى أن المكاتب القطرية للمنظمة ترى أن عدم وجوده يمثل مشكلة كبيرة. فكبار الموظفين القطريين في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية بحاجة إلى زيارة المقر الرئيسي بصورة منتظمة لتلقي التعليمات والتعرف على الناس. كما أن العاملين في المكاتب القطرية وكبار الموظفين المحليين بحاجة إلى زيارة المكاتب الإقليمية. ولاشك أن اللقاءات التي تعقد للتبادل بين موظفي المكاتب القطرية لها أهميتها.

248- وفرص توفير التدريب في المكاتب اللامركزية هي فرص محدودة. وليس هناك ما يدعو إلى التقليل من شأن دور التدريب كأداة محفزة وكوسيلة لزيادة كفاءة الموظفين. ولكن لا ينبغي النظر إلى التدريب على أنه البلمس الشافي الذي سيزيد من الكفاءة أو يقضى على سوء الأداء، عندما يكون واضحاً أن الطاقة الكامنة المطلوبة غير موجودة.

249- وفي رأي فريق التقييم أنه لا بد من الاتصال وجهاً لوجه من أجل معرفة الناس، ومناقشة المسائل، والحصول على المعلومات وعلى الإحساس بالانتماء وبوحدة الهدف. وتصبح الاتصالات الأخرى بالهاتف والبريد الإلكتروني والمؤتمرات التي تعقد بالفيديو أكثر فائدة (بالنسبة للمكاتب القطرية للمنظمة فإن مؤتمرات الفيديو لا تمثل عادة خياراً مطروحاً في الوقت الحاضر، وإن كانت فرصها تزيد بسرعة). وقد داوم فريق التقييم على سؤال وكالات الأمم المتحدة

المتخصصة عن السياسات والتنفيذ بالنسبة لإعطاء التعليمات للموظفين اللامركزيين، وتبادلهم وتدريبهم. وكان من الواضح أن الوكالات الأخرى تخصص لهذا الغرض قدرأ من مواردها يفوق ما تخصصه منظمة الأغذية والزراعة، وإن كانت الأرقام غير متوافرة في هذا الشأن.

3-2-8 سفريات الموظفين المحليين

250- هناك مسألة خاصة تتعلق باستخدام الموظفين الفنيين وموظفي البرامج القطريين بكفاءة في المكاتب القطرية ممن يتحملون مسؤوليات عديدة، ألا وهي أن الموظفين القطريين لا يستطيعون عادة العمل خارج بلدتهم. وقد تزداد هذه المسألة أهمية إذا دخلت فيها مجموعات فنية على محاور. وهنا يتطلب الأمر إعادة النظر في أساس ذلك. فليس من المتبع في الوكالات المتخصصة الأخرى أن يقوم الموظفون المحليون بمهام خارج بلادهم. كما أن ذلك ليس قاعدة عامة في منظومة الأمم المتحدة، ويمكن تعديله في إطار لوائح منظمة الأغذية والزراعة نفسها، بموافقة مجلسها.

4-2-8 التوازن بين الجنسين

251- لاحظ فريق التقييم أن مشكلات التوازن بين الجنسين كانت أكبر بين الموظفين الفنيين في الأقاليم عنها في المقر الرئيسي. وقد حدث تقدم منذ عام 1994، لاسيما في زيادة نسبة النساء في المكاتب القطرية. ويوصي بشدة بأن تستمر معالجة هذه المسألة عند تعيين موظفين جدد أو عند تبادل الموظفين.

الجدول 9- الموظفين الدوليات من المستوى الفني ومن مستوى مدير (مايو / أيار 1994) في:		
المقر الرئيسي - 31 في المائة	المكاتب الإقليمية وشبه الإقليمية - 17 في المائة	موظفات فنيات دوليات في مكاتب المنظمة القطرية - 18 في المائة

5-2-8 تعديل تعيين الموظفين بمرونة حسب المتطلبات

252- تجد المنظمة نفسها في وضع يفتقر إلى المرونة في تعديل هيكل التوظيف بحسب المتطلبات المتغيرة للبلدان الأعضاء. فإذا أرادت المنظمة أن تستجيب بزيادة اهتماماتها عن طريق الهياكل اللامركزية، فلا بد أن يكون بمقدورها أن تغير بسهولة التعيين الجغرافي ومجموعة مهارات الموظفين عما كان عليه الأمر في الماضي.

253- استعرض فريق التقييم الأسلوب المتبع في الوكالات الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة وحصل على معلومات أساسية عن الوضع القانوني فيما يتعلق بإنهاء خدمة الموظفين. كما أبلغت المنظمة الفريق بأن استعداد الإدارة لمعالجة مشكلات المكاتب القطرية التي لا تعمل قد زادت عما قبل. ورغم ذلك، فقد خلص الفريق إلى أن المنظمة تطبق سياسة أكثر حذراً من العديد من المنظمات الأخرى، في استعدادها لفصل الموظفين الذين لا يستوفون الشروط المطلوبة للوظائف المتاحة، ولكن هناك عراقيل قانونية ضخمة. ففي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يتم إنهاء خدمة الموظفين عادة على أساس مرتب سنة. والتكاليف هنا أفضل (من وجهة نظر مديري الموارد البشرية الذين أخذت آراؤهم) من الاحتفاظ بموظفين لا تتوافر فيهم الكفاءة المطلوبة، بغض النظر عن السبب في عدم قدرتهم على الوفاء بهذه الشروط²⁵.

6-2-8 توصيات بإجراءات أخرى لدعم الموارد البشرية

التوصية 18 (تنفذ عام 2008): يوصي بما يلي:	
(أ)	ينبغي للمنظمة أن تضع سياسة لتبادل الموظفين تكفل إمكانية تبادل الموظفين الإداريين والفنيين في الأقاليم مع موظفي المقر الرئيسي، ومع موظفي الأقاليم الأخرى في العالم، إذا كان ذلك مناسباً؛
(ب)	ينبغي أخذ الخبرة الإقليمية في الاعتبار بصورة إيجابية عند التقييم في وظائف أعلى في المقر الرئيسي؛
(ج)	ينبغي إيلاء اهتمام كبير بتدريب الموظفين اللامركزيين، بما في ذلك التدريب غير الرسمي عن طريق حضور الدورات الدراسية وزيارات وحدات المقر الرئيسي والبلدان والأقاليم الأخرى؛
(د)	يجب تعديل لوائح المنظمة التي تحد من سفر الموظفين الفنيين وموظفي البرامج المحليين بحيث يسمح لهم بالعمل في البلدان الأخرى التي يخدمها مكتبهم؛
(هـ)	يجب زيادة الاهتمام بضمان التوازن بين الجنسين عند التعيين في وظائف المكاتب اللامركزية؛
(و)	يجب أن تعيد المنظمة النظر في لوائحها، بغرض تحقيق قدر أكبر من المرونة عند التوظيف في المكاتب اللامركزية، لاسيما المكاتب الإقليمية وشبه الإقليمية. بحيث تسمح بتعديل الدعم الفني بما يتماشى مع احتياجاتها. كما يجب أن تتابع المنظمة على مستوى النظام الموحد التغييرات اللازمة للتغلب على العقبات الرئيسية التي يفرضها النظام الموحد للأمم المتحدة على ذلك. والى أن يتحقق أي تقدم في هذه المجالات، فلا بد من التطبيق الدقيق لفرص نقل الموظفين – أو إنهاء خدمتهم إذا لزم الأمر – على أساس التقدير، في نهاية فترات الاختبار أو عند نهاية العقود.

²⁵ أبلغ فريق التقييم بأن اثنين من موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقدما بتظلم إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، ولكنهما كانا على استعداد لتحمل النتائج.

9- مسائل التشغيل والإدارة والتنظيم

254- رحبت البلدان الأعضاء وشركاء التنمية بتحويل الأنشطة التشغيلية إلى النظام اللامركزي بالنسبة للبرامج الميدانية في المكاتب القطرية. كما رحبوا بزيادة مقدار المرونة المتاح لهذه المكاتب من خلال تسهيلات برنامج التعاون الفني التي تستطيع المكاتب القطرية استخدامها في الاستشارات الصغيرة وغير ذلك.

255- ورغم ذلك، فإن فكرة الشركاء التي أكدوها لفريق التقييم هي أنهم يشعرون بأن منظمة الأغذية والزراعة من أقل المنظمات لامركزية من حيث صنع القرارات المتعلقة بالأنشطة القطرية. وفي رأيهم أن ذلك يحد من قدرة المكاتب القطرية على المساهمة في الأفرقة القطرية للأمم المتحدة والعمل بمرونة مع الحكومات ومع شركاء التنمية. ولهذا بالطبع نتائج سلبية على تأثير المنظمة وعلى تحقيق البرامج الميدانية لأهدافها في الحد من الجوع، والنمو الاقتصادي، واستخدام الموارد بصورة مستدامة.

256- وفي نفس الوقت، أبلغ فريق التقييم بأن المكاتب القطرية لا تستخدم دائماً مستوى السلطة الذي تملكه، مفضلة الرجوع إلى المقر الرئيسي أو إلى المكاتب الإقليمية. وبقدر صحة ذلك، فإنه يمثل مشكلة في الثقافة التنظيمية وفي إعطاء التعليمات للموظفين. ويجب على المنظمة أن توضح للجميع أن التقدير سيكون من نصيب هؤلاء الذين يمارسون السلطة المخولة لهم، لا هؤلاء الذين يتهربون منها.

1-9-1 المسؤوليات على المستوى القطري لوضع البرامج الميدانية، واستخدام برنامج التعاون الفني، والموافقة على المشروعات

257- تبين من الإجابات على الاستقصاء التي أكدت الزيارات التي قام بها فريق التقييم، أن جميع البلدان النامية الأعضاء وشركاء التنمية يشعرون بأن مكاتب تمثيل المنظمة ليس لها سوى قدر ضئيل من السلطة لكي تتناقش مع الجهات المانحة، وأن تضع اللمسات الأخيرة في المشروعات مع هذه الجهات، وأن توافق على برنامج التعاون الفني. وهو ما يقلل من مراكز هذه المكاتب كشركاء مع الحكومات ومع المجتمع الدولي. ولاشك أن سلطات هذه المكاتب في هذه الناحية أقل بكثير من مثيلاتها في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها.

1-1-9 برنامج التعاون الفني في المنظمة

258- قرر 27 في المائة من المكاتب القطرية أن الحد من المرونة في استخدام أموال برنامج التعاون الفني (بما في ذلك الخطوط التوجيهية الداخلية بشأن التعاون التقني فيما بين البلدان النامية، ونسبة الميزانية إلى المشتريات من المعدات، الخ) يمثل مشكلة كبيرة. وهناك 53 في المائة أخرى من المكاتب وصفت هذا الحد بأنه مشكلة. ويشارك في هذا الرأي الموظفون الفنيون الإقليميون (بنسبة 67 في المائة يرونها مشكلة). كما قال 25 في المائة من موظفي المكاتب القطرية أنهم يشعرون بأن عدم قدرتهم على اعتماد برنامج التعاون الفني يمثل مشكلة كبيرة، كما وصف 52 في المائة ذلك بأنه يمثل مشكلة. وأعرب العاملون في المكاتب القطرية عن تقديرهم البالغ لتسهيلات برنامج التعاون الفني التي تسمح لهم بالحصول على خدمات استشارية في حدود مبلغ 10 000

دولار²⁶. وقد استخدم ثلثا المكاتب القطرية هذه التسهيلات مرة واحدة على الأقل، ولكنهم اشتكوا من أن هذه الوسيلة ليست على ما كان ينبغي أن تكون عليه من حيث المرونة، بسبب القيود المفروضة على استخدامها، وقلة المبلغ المالي، وضرورة موافقة الحكومة رسمياً على الاستفادة منها ثم اعتماد ذلك في روما. ولذا فإن نصف هذه التسهيلات فقط هو الذي استخدم حتى الآن. ولكن فريق التقييم أبلغ بأنه تجرى مراجعة ذلك الآن ليكون الأمر أكثر مرونة.

259- ذكر موظفو المقر الرئيسي، واكتشف فريق التقييم أن الموافقة الفنية على المشروعات من جانب الوحدات الفنية الرئيسية – بما في ذلك حتى المشروعات الصغيرة الممولة من برنامج التعاون الفني – قد تصبح عبأً ثقيلًا على الموظفين الفنيين وسببًا للتأخير (قال بذلك 40 في المائة من كبار الموظفين الفنيين في المقر الرئيسي). كما تبين أن الموافقات تميل إلى دفع المشروعات نحو الصناديق الفنية في الوحدات المعنية في المقر الرئيسي. ومن ناحية أخرى، فإن الجهود التي تبذل للتوفيق بين مختلف الوحدات الفنية، قد تسفر عن ضغوط لإدراج عدد كبير من التخصصات في مشروع واحد. وتطبق نفس الإجراءات على جميع المشروعات الفردية (سواء الصغيرة أو الكبيرة)، حيث يمر كل منها بالموافقة الفنية والتشغيلية والمالية، يتبعها استعراضها في لجنة استعراض البرامج والمشروعات.

260- على المستوى القطري، تبين لفريق التقييم أن استخدام موارد برنامج التعاون الفني كان مركزاً بدرجات متفاوتة، ولكن الأولويات كانت تبدو غائبة في بعض الأحيان، بل وربما كانت هناك رغبة في توزيع استخدامه على عدة مكاتب وزارية.

261- **خلص التقييم** إلى أنه رغم أن التأخير كان مشكلة، فإن برنامج التعاون الفني له أهميته في توفير الاستجابة العاجلة للحكومات. ولا يوجد لدى وكالات الأمم المتحدة الأخرى عادة اعتماد يقارن من حيث الحجم والمرونة ببرنامج التعاون الفني لتلبية الطلبات الفردية. ومع ذلك، تستطيع المكاتب القطرية الاستفادة منه بصورة استراتيجية وفعالة في إطار اللامركزية، من أجل:

- (أ) المشاركة في أموال الجهات المانحة وتفعيلها؛
- (ب) توفير دعم فني مخصص من جانب موظفي المنظمة الفنيين والخبراء الاستشاريين للمكاتب القطرية في القيام بدورها في دعم السياسات، ووضع البرامج الميدانية، والمشاركة في المجتمع الدولي، بالإضافة إلى مناصرة رسالة المنظمة؛
- (ج) توفير التمويل المسبق لصياغة المشروعات من برنامج التعاون الفني، الخ (ومعاودة الجهد أيضاً لجعل الجهات المانحة توافق على عدة آليات تسمح بالتمويل المسبق).

التوصية 19 (تنفذ في وقت مبكر): من أجل إعطاء المكاتب القطرية قدراً أكبر من السلطة والمكانة والفرص لدى الحكومات ولدى المجتمع الدولي: - وضعها على قدم المساواة مع زميلاتها من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها (وهم إذا كانوا ينفقون موارد أضخم، فإنهم في نفس الوقت يملكون سلطة أوسع للالتزام بهذه الموارد):

تيسير الاستخدام المرن لبرنامج التعاون الفني في الدعم الفني من المنظمة. ويجب إبلاغ البلدان في كل سنة بأرقام التمويل الإشارية من برنامج التعاون الفني. وينبغي تخويل المكاتب القطرية سلطة الموافقة على المشروعات في إطار حد أقصى (100 000 دولار مثلاً) بحيث لا تتعدى نسبة معينة من أرقام التمويل الإشارية (النصف مثلاً)، وبشرط أن يكون من الواضح أن هذه المشروعات تدخل ضمن إطار الأولوية القطرية المتفق عليه وتخضع هذه المشروعات للمشاورات الفنية المعتادة، وإن كانت لن تحتاج إلى موافقة رسمية. وينبغي أن تكون هناك متابعة لصيقة للالتزام المكاتب القطرية بنص وروح هذه

²⁶ أصبح هذا المبلغ الآن نحو 1.5 مليون دولار كل سنتين. أما التسهيلات السابقة للمكاتب القطرية للاستشارات الصغيرة فقد توقفت.

السلطة.

2-1-9 سلطات المكاتب القطرية ووضع البرامج الميدانية

262- أبلغ فريق التقييم بأن تعليمات واضحة قد صدرت الى المكاتب القطرية بأن الدور الرئيسي لوضع البرامج الميدانية على المستوى القطري قد أصبح الآن في أيديها. ومع ذلك، فقد أعلنت أغلب المكاتب القطرية أنها ترى في القيود المفروضة على سلطاتها في التفاوض مع الجهات المانحة، مشكلة. ومن بين أسباب الإحباط الخاصة أن هذه المكاتب لا تستطيع أن تقبل من الجهات المانحة اللامركزية أي مبالغ صغيرة نسبياً لتسديد تكاليف الخبراء الاستشاريين أو البدء في إعداد المشروعات، الخ. وقد ذكر الكثير من هذه المكاتب أمام فريق التقييم أنهم يعتقدون أن هناك فرصاً ضاعت بهذه الطريقة²⁷. كما أنهم يشعرون بأن المنظمة فقدت مركزها في المجتمع الدولي.

التوصية 20 (للتنفيذ في وقت مبكر): يوصى التقييم بالنسبة للأنشطة التي من الواضح أنها تدخل ضمن إطار الأولوية القطرية المتفق عليها التي سبق التوصية بشأنها (التوصية 19)، أو بالنسبة لحالة طوارئ متفق عليها:

- (أ) ينبغي تحويل المكتب الإقليمي بالموافقة على المشروع وقبول تمويله من الجهات المانحة بحد أقصى متفق عليه لكل مشروع (100 000 دولار مثلاً)، باستخدام استمارة موحدة لمذكرة تفاهم (تضعها المنظمة بمشاركة جميع الوحدات ذات الصلة)؛
- (ب) ورغم أن المشاورات الفنية الغير الرسمية مستحسنة دائماً، فإن إجراءات الموافقة الفنية ينبغي أن تتناسب مع حجم المشروع. وتلافياً للتأخير الطويل بالنسبة للمشروعات الكبيرة أو المعقدة التي تبرر الموافقة الفنية الرسمية من المكتب الإقليمي أو المقر الرئيسي، لابد من تحديد فترة زمنية قصوى لذلك (بما يتماشى مع تعليمات المدير العام في هذا الشأن). فإذا حدث تجاوز لهذه الفترة الزمنية، يصبح من حق المكتب القطري المضي قدماً. أما بالنسبة للمشروعات التي تتوافر فيها معايير إطار الأولوية القطرية، والتي لا يبرر حجمها أو تعقيدها الموافقة الفنية الرسمية، فبإمكان المكتب القطري أن يمضي قدماً، وإن كان ينتظر منه في هذه الحالة أن يجرى مشاورات فنية على مستوى العمل.

²⁷ كان هناك استثناءات من ذلك في حالات الطوارئ، حيث سُمح للمكاتب القطرية بأن تتقاضى أموالاً في حدود 50 000 دولار بصورة مباشرة.

2-9 الدعم الإداري والتنظيمي

1-2-9 التمييز بين مستويات السلطة للمكاتب القطرية .

263- إن قدرة أي مكتب قطري على ممارسة قدر أكبر من السلطة في اتخاذ القرارات، هي محصلة عدة عوامل ينبغي تمييزها ودراسة كل منها على حدة لمعرفة: (1) مستويات سلطتها فيما يتعلق بوضع البرامج والموافقة عليها؛ (2) ومستويات سلطتها فيما يتعلق بالأعمال المالية والإدارية. ففي حالة البرامج والموافقة عليها، فإن مستوى السلطة هو محصلة قدرة المكتب القطري، والبرنامج القطري المساند، وحجم الدعم الفني وجودته ودقة مواعيده. كما أن السلطات المالية والإدارية تتوقف هي الأخرى على قدرة المكتب القطري والموظفين المحليين وإن كان يدخل فيها أيضاً توافر وسائل الاتصال والمساندة التي توفرها البنية الأساسية.

التوصية 21 (للتنفيذ في وقت مبكر): مع إعطاء الأولوية للبلدان التي بها برامج ضخمة أو إمكانيات كبيرة للنمو، ينبغي تقييم المكاتب القطرية للمنظمة كل على حدة وتقييم موظفيها، مع تقييم النظم من حيث القدرة والتمييز بينها على أساس قدرات الموظفين والبنية الأساسية، وتحديد مستويات سلطتها بناءً على ذلك. وفي نفس الوقت، فإن عملية التقييم ستحدد نقاط الضعف التي يمكن معالجتها عن طريق التدريب وتحسين البنية الأساسية، وعندما يحتاج البلد إلى مستوى من السلطة يفوق القدرات المتوافرة، فإن هذا التقييم ينبغي أن يدفع إلى اتخاذ الخطوات اللازمة لزيادة هذه القدرات.

2-2-9 المسائل المتعلقة بزيادة الكفاءة الإدارية والقدرة على الاستجابة

264- هناك اعتقاد لدى البلدان الأعضاء وشركاء التنمية الرئيسيين، بما فيهم الجهات المانحة، بأن سلطات المنظمة وإجراءاتها بطيئة أكثر من اللازم وتتسم بالبيروقراطية والمركزية. وقد أجمعت البلدان الأعضاء تقريباً في ردودها على الاستقصاءات على ضرورة إعطاء ممثلي المنظمة قدراً أكبر من السلطة في أمور الشراء والتعاقد. ففي المكاتب اللامركزية، هناك درجة كبيرة من الإحباط من السلطات والإجراءات تشاطر فيها الوحدات الفنية في المقر الرئيسي والبرامج الميدانية في أغلب الأحيان. وقد أجابت الغالبية العظمى من المكاتب القطرية على الاستقصاءات بأن القيود المفروضة على سلطتها في المجالات الإدارية تمثل مشكلة لها، كما أعلن أكثر من 20 في المائة أنهم يشعرون بأن هذه القيود تمثل مشكلة كبيرة بالنسبة للمشتريات والتعاقد وتسييد المدفوعات وتوظيف موظفين قطريين. وقال 61 في المائة في المكاتب القطرية أنهم على استعداد – إذا منحوا سلطة أكبر – أن يقبلوا بتغيير عقودهم بحيث يسهل على المنظمة اتخاذ أي إجراء تأديبي ضدهم في حالة سوء التقدير أو إساءة استخدام السلطة. بينما قال 7 في المائة فقط أنهم ليسوا مستعدين للقبول بمثل هذا التغيير في العقود.

265- تكشف مقارنة مستويات تفويض المنوبين الفعلية مع الوكالات الأخرى، عن أن صناديق الأمم المتحدة وبرامجها تعطي مستويات أعلى من السلطة. وكمثال، فإن برنامج الأغذية العالمي تصل فيه السلطة القطرية لشراء الأغذية في حالات الطوارئ إلى 200 000 دولار. أما المقارنة مع الوكالات الأخرى المتخصصة فتبين أن السلطات الخاصة بالشراء والتعاقد على المستوى القطري تقترب من المستويات المعمول بها في المنظمة، وكذلك السلطات الخاصة بالعقود المؤقتة. وبالنسبة للسلطات في المكاتب الإقليمية، فإنها أعلى في منظمة الصحة العالمية وفي منظمة العمل الدولية. فمن حق المكاتب القطرية في منظمة العمل الدولية أن ترخص بالسفريات الدولية. ورغم ذلك، فقد أتضح بشكل عام من المناقشات التي أجرتها البعثة على المستوى الدولي أن هناك في أغلب الأحيان قدراً أكبر من المرونة والسرعة في الموافقات في وكالات الأمم المتحدة

المتخصصة الأخرى. وقد خضع ذلك لدراسة تكاد تكون مستمرة من أجل إدخال تحسينات في المنظمة، وإن كان ذلك مجالاً مفتوحاً لإدخال قدر كبير من التحسينات.

266- هناك في نفس الوقت اعتراف عام بأن المنظمة تعمل بأموال عامة ولا تستطيع أن تعمل بنفس المرونة عند الدخول إلى المفاصل المنتشرة في القطاع الخاص. كما ينبغي الاعتراف بأن هناك فضائل في التخصص في تنفيذ مهام بعينها، وأن القدرة على القيام بأعمال إدارية في مواقع لامركزية قد تتعطل بسبب قدرات الموظفين والنظم المعاونة.

267- **خلص فريق التقييم** إلى أنه على الرغم من البطء والبيروقراطية اللتين تتسم بهما قرارات المنظمة الإدارية والتنظيمية والمالية، فقد لا تكون بالضرورة أسوأ من الوكالات المتخصصة الأخرى. ومع ذلك، فإذا كانت ستستجيب بالقدر المناسب لاحتياجات الأعضاء، فلا بد للمنظمة من أن تقترب من اتجاه صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، التي تستند إليها الحكومات والجهات المانحة في إصدار أحكامها على المنظمات (أيا كان الظلم في هذه المقارنة). ولا شك أن الفهم الأفضل لطبيعة مخاطر ونتائج التأثير وفعالية تكاليف إجراءات المراقبة له أهميته في المنظمة بما في ذلك أجهزتها الرياسية. أما الأسباب الكامنة وراء عدم تحقيق المنظمة لمزيد من التقدم في إزالة العراقيل الإدارية فترجع إلى الثقافة التنظيمية التي:

- (أ) تعتمد على تجهيز جميع معاملات المدخلات - سواء الكبيرة أو الصغيرة - بنفس الإجراءات تقريباً، دون إيلاء اهتمام كاف بالتكاليف النسبية للمعاملات مقارنة بحجم الإنفاق؛
- (ب) لا تراعي بقدر كاف المخاطر النسبية الواردة، في مستوى المعاملات أو المكاتب أو البرامج؛
- (ج) موجهة نحو الإدارة عن طريق مراقبة كل معاملة مدخلات مسبقاً بمعرفة عدة أفراد في المكاتب اللامركزية وفي روما. بدلاً من إعطاء السلطة لأفراد مع الفصل الضروري في المسؤوليات، ثم اعتبارهم مسؤولين؛
- (د) بالمثل، تركز على المراقبة والرصد المسبقين للمعاملات الفردية، لا على نظم الإدارة الاستراتيجية والدعم، سواء كانت ميزانية أو تسليم مشروع أو شراء أو إبرام عقود مؤقتة مع موظفين؛
- (هـ) بها قدر غير كاف من إجراءات المعايرة ووضوح الإجراءات، مع وجود وحدات إقليمية مختلفة للدعم الإداري تطبق قواعد مختلفة في المواقع؛
- (و) وبها قدر غير كاف من المعرفة في الأقسام الإدارية في روما بالحالة في الموقع، حيث ينبغي أن تعمل الأنظمة.

268- حدثت تحسينات هائلة في المواد الإعلامية المتاحة للموظفين اللامركزيين عن القيام بالأعمال الإدارية، وأصبحت الأدلة الخاصة بعمليات المشروعات موجودة الآن على الإنترنت، ولكن مازالت هناك مشكلة كبيرة تتمثل في عدم وجود أدلة سهلة الاستخدام. كما حدث تحسناً مستمر في أجهزة الحاسوب المعاونة، وإن كان مازال هناك الكثير الذي ينبغي عمله في هذا المجال.

269- أوصت عملية التقييم بعمل وثيقة معلومات أساسية عن تبسيط المسائل الإدارية، وهي التي توزع الآن على الإدارة. وأغلب الاقتراحات الواردة فيها تقوم على تلك التي تم التوصل إليها في الدراسة الداخلية التي أجرتها المنظمة عن إمكانيات تحسين تنفيذ البرامج الميدانية في آسيا والمحيط الهادي، ولكن الدراسة توسعت وتمت مناقشة إمكانية التنفيذ مع وحدات دعم الإدارة في كل إقليم. كما روجعت مستويات الأداء والقدرات بالنسبة لكل وحدة من وحدات الدعم الإداري.

وكانت بعض التغييرات التي اقترحتها التقييم موضع دراسة بالفعل في المنظمة. وفي رأى الفريق أن عملية التنفيذ ستحقق انطلاقة في قدرة المنظمة على الاستجابة وعلى ثقة المكاتب القطرية في نفسها، بالإضافة إلى ما سيتحقق من وفورات ملموسة يمكن أن تستخدم في تعزيز المجالات الهامة للتدريب الإداري، والمعلومات المتعلقة بالإجراءات، ونظم الدعم البسيطة في مجال اللامركزية. كما أن هذه التوصيات من شأنها أن تقضى على أي ازدواجية في العمل.

التوصية 22 (للتنفيذ على مراحل عام 2007): بالنسبة للتحسينات الإدارية فإن فريق التقييم يؤكد بشكل خاص على دراسة:

- (أ) إحداث زيادة ملموسة في تحويل السلطة للمكاتب القطرية وللمكاتب الإقليمية وشبه الإقليمية في مجالات: (1) خطابات الاتفاق، (2) المشتريات، بما في ذلك إلغاء شروط وأوامر التوريد المعالجة مركزياً بالنسبة للمعاملات التي تتم خارج البلد (وهو إجراء ألغي في جميع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى منذ عدة سنوات مضت)، (3) توظيف الفنيين القطريين وموظفي الخدمة العامة وتمديد عقودهم. كما يوصي فريق التقييم بأنه عند رفع الحد الأقصى، أن يربط هذا الحد بالتضخم، منعا للتفاوض على زيادة الأجور كل بضع سنوات؛
- (ب) نقل خدمات الموظفين المتعلقة بالمكاتب القطرية من مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية إلى وحدات الدعم الإداري الإقليمية، عدا أعمال التعيين والنقل لموظفي المكاتب القطرية (يجب أن نلاحظ في هذا الصدد أن جميع الموظفين القطريين المعيّنين بمراد من خارج الميزانية يتلقون خدماتهم من وحدات الدعم الإداري الإقليمية، وبالتالي فإن المكاتب القطرية تتعامل مع مركزيين في هذه الحالة)؛
- (ج) تفويض مهام السفريات في المقر الرئيسي إلى المكاتب القطرية والإقليمية مع قيام المكاتب الإقليمية بتحمل مسؤولية السفريات الشخصية لموظفي المكاتب القطرية وتبسيط جميع إجراءات طلبات رد مصروفات السفر، بما يتفق والإجراءات المعمول بها في منظمة الصحة العالمية؛
- (د) تحويل مهام مراجعة حساب السلفة المستديمة والوظائف المعاونة من المقر الرئيسي إلى المكاتب الإقليمية؛
- (هـ) قيام مراجعو الحسابات الإقليميون بتحمل مسؤولية الإشراف على مراجعي الحسابات المحليين في المكاتب القطرية (سيتطلب ذلك وظيفة قطرية جديدة لكل مكتب ومبالغ للسفر ولكنه سيحقق وفورات لقسم الشؤون المالية)؛
- (و) تحويل إدارة الجرد الإقليمية إلى المكاتب الإقليمية.

270- لاشك أن تحميل مراجعي الحسابات الإقليميين المسؤولية عن مراجعي الحسابات بعقود محلية ستكون له بعض الفوائد. ففي الوقت الحاضر ليس لدى المراجعون الإقليميون سوى مبالغ ضئيلة للسفر، ويكادوا يكونون مجبرين على العمل داخل المكاتب الإقليمية. فصلاحيات المراجعين المحليين في مراجعة أعمال المكاتب القطرية تتوسع الآن ويمكن أن تصبح خط الدفاع الأول في نظام قوي لإدارة المخاطر والمراقبة، يتوافق مع التوسع في لامركزية السلطة. وفي نفس الوقت، فمع زيادة مبالغ السفر أمام المراجعين الإقليميين، ستزيد فعالية المراجعين المحليين والإقليميين على السواء.

271- ونظراً لكل النقاط السابقة، فإن التقييم يرى أن هناك فرصة للاستفادة الكاملة من القدرات الموجودة في وحدات الدعم الإداري الإقليمية في النهوض بفعالية التكاليف، دون السماح باحتمال زيادة كبيرة في المخاطر أو انخفاض المستويات.

272- وهناك قضية هامة مرتبطة بذلك، وهي تخطيط أموال الميزانية وإدارة الميزانية للمكاتب القطرية. ويتولى هذه المهمة الآن مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية على مستوى العالم. وتتكون الميزانية أساساً - في حالة المكاتب المحلية - من الموظفين القطريين

والإيجارات (إن وجدت)، بالإضافة إلى الموظفين الدوليين. ومن المقترح أن ترفع المكاتب القطرية مقترحاتها الخاصة بالميزانية إلى المكاتب الإقليمية. ثم توافق المكاتب الإقليمية على هذه المقترحات بالتشاور مع المقر الرئيسي في إطار التخطيط لميزانيات المكاتب القطرية في العالم، على أن تبقى المسؤولية النهائية عن تخصيص ميزانيات المكاتب القطرية في أيدي المقر الرئيسي. وبعد ذلك تتولى المكاتب الإقليمية متابعة وإدارة مصروفات المكاتب الإقليمية.

273- لقد حان الوقت الآن للتحول نحو نظام يعتمد بقدر أكبر على المسؤولية الفردية، على أن يكون معززاً بالضوابط اللازمة، ومرتبطاً بدرجة المخاطر والرصد الاستراتيجي للميزانيات والمصروفات. إن تنفيذ التوصيات وما يرتبط بذلك من إجراءات بالزيادات اللازمة في عدد الموظفين على المستويات الإقليمية يُحتمل أن يحسّن من قدرة المنظمة على الاستجابة ومن ثقة المكاتب القطرية في نفسها، بالإضافة إلى ما سيسفر عنه من تقديرات متحفظة بتوفير ما يربو قليلاً على أربعة ملايين دولار كل سنتين بمجرد الانتهاء من عملية التغيير، منها 1.9 مليون دولار من إدارة دعم الإدارة اللامركزية.

3-2-9 وحدات دعم الإدارة

274- مع تطبيق نظام اللامركزية، أنشئت وحدات لدعم الإدارة في كل مكتب من المكاتب الإقليمية للقيام بمعالجة المعاملات ومهام المراقبة ومستويات السلطة لإجراء المعاملات. ورغم أنه كانت هناك مشكلات في البداية، فإن العمل سار بشكل حسن بوجه عام. فالمكاتب القطرية تقدر تماماً أن وحدات الدعم الإداري وما يرتبط بها من وحدات العمليات ودعم تقانة المعلومات تتوافر لها في نفس الوقت، كما أنها على دراية بقضايا كل بلد (ولو بدرجة ما على الأقل). كما أن الحديث بنفس اللغة يعتبر قيمة مضافة في إقليمي أمريكا اللاتينية والشرق الأدنى. وقد ذكرت المكاتب القطرية في جميع الأقاليم، في ردها على الاستقصاءات أن الدعم الإداري إما أنه زاد منذ تطبيق نظام اللامركزية (44 في المائة عامة) أو ظل كما كان (47 في المائة). وكان مستوى الارتياح مرتفعاً في إقليم الشرق الأدنى بالذات. وأجاب نصف عدد المكاتب القطرية بأن سرعة الاستجابة قد تحسنت، بينما أجاب 11 في المائة فقط أنها ازدادت سوءاً. وكانت مجالات التوظيف والتعاقد والشراء هي المجالات التي أجاب أغلب المكاتب القطرية أنه لم يحدث بها تغيير. ورغم أنه كان هناك اتفاق عام على أن مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية قدم مستوى مناسب من الخدمات، فإن عملية التقييم كشفت عن أنه نظراً للاعتبارات السابق ذكرها، فإن المكاتب القطرية والعاملين فيها يطلبون أن تقوم وحدات الدعم الإداري الإقليمية بتوفير دعم الإدارة فيما يتصل بجوانب البرنامج العادي في عملهم (وهو ما يقوم به الآن مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية في روما). وكان الاستثناء الوحيد من هذه المطالبة هي أفريقيا، لعدة أسباب، في مقدمتها ضعف الاتصالات الهاتفية والالكترونية فيما بين البلدان الأفريقية المختلفة.

275- وتشعر المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية نفسها أيضاً أن بإمكانها القيام مباشرة بعدد من العمليات التي تنطوي في الوقت الحاضر على ازدواجية مع المقر الرئيسي، مثل العمليات المتعلقة بالسفر. وهم يقترحون – بالإضافة إلى زيادة مستويات السلطة في المكاتب القطرية – زيادة مستويات السلطة في المكاتب الإقليمية أيضاً.

4-2-9 دعم تقانة المعلومات في المكاتب القطرية والإقليمية

276- بذلت جهود ضخمة لتحديث البنية الأساسية للاتصالات وتقانة المعلومات ونظم الحاسوب في المكاتب القطرية والإقليمية. وقد أجابت أغلبية كبيرة من المكاتب القطرية بأن البنية الأساسية

للاتصالات وأجهزة الحاسوب متوافرة فيها بقدر كاف أو جيد. وتبين أن الحصول على المعلومات المالية قد تحسّن منذ تطبيق نظام اللامركزية بمقدار النصف تقريباً في المكاتب القطرية بما في ذلك في أفريقيا. أما البنية الأساسية للاتصالات في المنظمة فتبدو ضعيفة مقارنة بصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وإن لم تكن كذلك بالنسبة للوكالات المتخصصة الأخرى. ويأتي ذلك كمحصلة للاستثمارات الضخمة التي تستطيع هذه الصناديق والبرامج أن توفرها وفي حالة العديد من الوكالات التي لديها مصروفات عامة لكل موظف تماثل ما لدى المنظمة. وتبين لعملية التقييم أنه لا بد من مواصلة التأكيد على تحسين الاتصالات وتقانة المعلومات، وأن المشكلة الرئيسية هي عدم وجود قدر كاف من تدريب الموظفين يصاحب ذلك.

277- كان الاتصال بين أكرا وروما صعباً إلى أن تم إطلاق سائل (قمر اصطناعي) في عام 2002. وإذا كانت هذه المسألة قد عولجت بالفعل، فإن الاتصالات الهاتفية بين أكرا وأغلب أنحاء أفريقيا مازالت مشكلة حقيقية. ولذا فإن التقييم يقترح إجراء دراسة في وقت مبكر بشأن إمكانية منح المكاتب القطرية الموجودة في البلدان الأفريقية فرصة الاتصالات الهاتفية بأكرا عن طريق مقر المنظمة، أو عن طريق نظام بطاقات الاتصال عبر لندن وباريس (حيث هناك اتصالات جيدة لهذه البلدان بهما).

278- يوجد بكل مكتب إقليمي موظف مسؤول عن تقانة المعلومات. كما يوجد في مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية موظف ومساعد تقانة المعلومات. وقد تبين لعملية التقييم أنه باستثناء أفريقيا، فإن المكاتب القطرية ترجع إلى موظفي تقانة المعلومات الإقليميين الموجود في نفس المنطقة الزمنية، ويحصلون منهم على المساندة المطلوبة، إذ أنهم على دراية إلى حد ما بظروف كل بلد، بل ويتكلمون نفس اللغة في إقليم أمريكا اللاتينية والشرق الأدنى. وينبغي تحويل الدعم الذي تقدمه تقانة المعلومات إلى المكاتب القطرية من مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية إلى المكاتب الإقليمية، مع موظف محلي إضافي في كل حالة. أما بالنسبة لإفريقيا، فإن تقديم هذه الخدمة يمكن أن يستمر بصورة مركزية من روما، والأفضل أن يكون من قسم نظم وتقانة المعلومات.

3-9 حجم الوفورات في تحويل أعمال المقر الرئيسي إلى مواقع أخرى

279- لم يستطع التقييم إجراء فحص متعمق لحجم الوفورات عند نقل مهام الدعم الإداري من المقر الرئيسي إلى مواقع أخرى حيث التكلفة أقل (وعلى الأخص لموظفي الخدمات العامة). وبهذه الفكرة، تظل المهام والتسلسل الوظيفي كما هي، ولكن التكاليف تنخفض. ويدرس قسم نظم وتقانة المعلومات الآن إمكانية ذلك بالنسبة لبعض وظائف الدعم. وطرح على فريق التقييم نموذج لحجم الوفورات التي يمكن تحقيقها، باستخدام المثال الذي قدمته إدارة التوريدات: فلو أن مهامها الحالية من شراء وتعاقد نقلت إلى بانجوك دون أي تغيير في هيكلها أو وظائفها، فإنها ستحقق وفراً قدره 2.9 مليون دولار في الفترة المالية، يرجع أغلبه إلى انخفاض تكاليف موظفي الخدمة العامة.

4-9 الموازنة بين التكاليف والوفورات في تنفيذ توصيات التقييم

280- إن مدى تنفيذ توصيات التقييم هذه، وتفصيله ومعدلاته، هي مسألة قرار يرجع إلى الحكومات والأجهزة الرئاسية. ولاشك أن التفكير في أي تصورات بديلة للتنفيذ كان يتطلب الكثير من الأحكام المسبقة من جانب فريق التقييم، بل وربما لم يكن استخداماً مثمراً للموارد. ويمكن جعل الحساب التفصيلي للتكاليف الإضافية أكثر فائدة عندما تمثل جزءاً من عملية التخطيط الداخلي، بعد الانتهاء من الخيارات الأساسية بمعرفة الإدارة والأجهزة الرئاسية. وبعض مجالات التكاليف قد لا تكون ثابتة، نظراً لأن المستوى المثالي للاستثمار قد لا يكون من بين خيارات منظمة تواجه

مثل هذه الصعوبات في مواردها. وبدلاً من ذلك، فإن الإدارة قد تختار تخصيص مبالغ بناء على الفوائد التي يمكن تحقيقها (مثل البنية الأساسية للاتصالات وتقانة المعلومات وبناء القدرات). أما الأشياء الأخرى، مثل إنشاء مجموعات فنية في محاور الاتصالات الرئيسية، فإنها ستتأثر بالدرجة التي ستساعد بها الحكومات الوطنية في توفير الاتصالات وغيرها من المساهمات العينية. ومع ذلك، فإن الملخص الوارد في الشكل 3، يبين أن هناك تغييراً ملموساً يمكن أن يحدث بالموارد الحالية خلال الفترتين الماليتين القادمتين، مع تحقيق وفورات مؤقتة في حدود 15 مليون دولار في كل فترة مالية، يمكن إعادة توزيعها لتعزيز نظام اللامركزية.

الشكل 3 – موازنة التكاليف ومجالات الوفورات لإجراء التغييرات المقترحة بدون تغييرات على الميزانية	
مجالات زيادة التكاليف	مجالات الوفرة
<p>تعزيز مكاتب قطرية مختارة، لاسيما للتكاليف المتعددة وتقليل عدد الوظائف الشاغرة؛ تحسين الخدمات الفنية إلى البلدان، لاسيما: تشكيل مجموعات فنية في المحاور وتشغيلها، وإبقاء خبراء إقليميين قيد الاستدعاء، وزيادة السفريات القطرية؛ تعزيز التكامل بين المكاتب وكفاءات الموظفين وأدائهم، لاسيما: عقد لقاءات والتعامل المباشر، وتدريب الموظفين وتبادلهم؛ تعزيز الدعم الإداري، مثل: تحسين البنية الأساسية للاتصالات، وتحسين النظم المحاسبية في الميدان، وإنتاج مواد إعلامية داخلية.</p>	<p>زيادة التكاليف المتعددة مع تعزيز الترتيبات المحلية (إلغاء خمسة وظائف دولية من المكاتب القطرية يوفر 1.6 مليون دولار)؛ إلغاء أغلب (10) وظائف من الموظفين الإداريين الدوليين في المكاتب القطرية الـ 16؛ وإحلال موظفين محليين كبار محلهم (يوفر 1.4 مليون دولار)؛ وتخفيض العدد الإجمالي للموظفين الفنيين في الأقاليم بنسب تتراوح بين 15 في المائة - 20 في المائة (يوفر 6.4 مليون دولار²⁸)؛ واقتسام التكاليف لعدد يتراوح بين 4-6 وظائف ممولة من خارج الميزانية لمنسقي المكاتب القطرية / الطوارئ (يوفر 0.8 مليون دولار)؛ تحويل الدعم الإداري للمكاتب القطرية إلى وحدات الدعم الإداري الإقليمية ووفورات أخرى نتيجة الكفاءة في تكاليف الخدمات الإدارية وخدمات الموافقة على برنامج التعاون الفني من المقر الرئيسي (توفير 4-5 ملايين دولار في كل فترة مالية)؛ ووفورات أخرى بسيطة من بعض الإجراءات مثل إلغاء وظيفة واحدة على الأقل من درجة مدير في المكتب الإقليمي لأوروبا. وبذلك يكون المجموع في حدود 15 مليون دولار في كل فترة مالية.</p>

10- الاستنتاجات العامة العشرة - تعزيز وتعميق وحدة المنظمة وتماسكها

281- قام المدير العام بدوره كبطل في عملية تطبيق اللامركزية، وهي عملية لا غنى عنها في فهم المشكلات التي تواجه البلدان الأعضاء والاستجابة لهذه المشكلات، وقاد السفينة رغم المقاومة الداخلية من المقر الرئيسي. وتبين لفريق التقييم أن البلدان النامية الأعضاء في المنظمة تود أن تزن العلاقات المؤسسية الداخلية في المنظمة بحيث تضمن أن يكون للمسائل القطرية والإقليمية نفس الوزن في الأعمال المعيارية العالمية بالغة الأهمية التي تنصدرها المصالح الفنية المركزية. فمجتمع التنمية الدولي بأسره (الأمم المتحدة والجهات المانحة) وحكومات البلدان النامية يشعرون بالحاجة إلى اتخاذ القرارات بصورة لامركزية في إطار أهداف موحدة للرؤية والسياسات والاستراتيجية. وتبين لفريق التقييم أن أهداف اللامركزية لم تتحقق إلا جزئياً، وكان السبب الرئيسي في ذلك هو عدم التوازن في الثقل الذي يعطيه الهيكل التنظيمي للمنظمة بين احتياجات البلدان والأقاليم من ناحية، وبين هيكل البرامج الفنية والإدارية في المنظمة من ناحية أخرى.

²⁸ على أساس حسم 15 في المائة.

282- وفي الوقت نفسه، وجدت بعثة التقييم "ثقافة مقر" ترى أنه من الأفضل أن تتخذ القرارات الإدارية والفنية في روما عن أن تتخذ في البلدان أو الأقاليم المعنية. ومما يجدر ذكره أيضاً أن الكثيرين من كبار موظفي الإدارة في المقر الرئيسي ليس لهم سوى صلات مباشرة ضعيفة أو ليست لهم صلات على الإطلاق بالمكاتب القطرية والإقليمية، ولم يخدموا في البلدان النامية أو يشاركوا في بعثات طويلة إليها. فالميزانيات والبرامج تدار بمعرفة المصالح الفنية المركزية بحسب تخصصاتها. ومن العناصر الأخرى المهمة في هذه الثقافة تنفيذ عملية المراقبة بمراجعات متكررة لقرارات الميزانية والإنفاق والمدخلات قبل تنفيذها. وبعيدا عن الكفاءة، فإن هذه الطريقة ليست فعالة، إذ أنها تخفف المسؤولية وتؤدي إلى اتخاذ القرارات بصورة ميكانيكية. كما أنها تسلب المديرين في الهياكل اللامركزية قدراتهم. وهكذا نجد أن التوازن في عملية المراقبة ينبغي أن يصبح لاحقاً لا سابقاً، أي أن يقوم على تحليل المخاطر ويحدد مسؤوليات الأفراد بوضوح.

283- خلص التقييم إلى أن المنظمة لا تستطيع إتباع نفس النهج في كل الأقاليم وفي كل البلدان النامية. فلابد للمنظمة من أن تعدل هياكلها التنظيمية وخبراتها وأولوياتها بحيث تتفق مع الظروف المحلية المحددة. فمن أوجه الضعف في فعالية المنظمة في مجال التنمية حتى الآن، أنها لم تتكيف بالقدر المناسب مع الظروف المتغيرة، كما أنها بحاجة إلى السعي نحو مزيد من المرونة لتتماشى مع الاحتياجات التي تتطور بسرعة في العالم. ففي نطاق الموارد المحدودة المتاحة، ينبغي إعادة الالتزام بهذه الموارد وإدخال تعديلات جوهرية جديدة من أجل:

- (أ) جعل المنظمة أكثر قدرة على الاستجابة إلى احتياجات كل بلد؛
 (ب) والتأكد من معرفة الاحتياجات في الأقاليم وتلبية هذه الاحتياجات.

284- لاشك أن زيادة المرونة في الاستجابة اللامركزية للمنظمة سيحتاج إلى مقدرة على تغيير هيكل الموظفين وكفاءاتهم. وسيحتاج هذا التغيير بدوره إلى تعديل لوائح المنظمة والأعمال التي تقوم بها على مستوى النظام الموحد، وكذلك المنظمات التي تفكر بنفس الطريقة.

285- وينبغي أن تصبح المكاتب الإقليمية محور عمل المنظمة في أقاليمها، في إطار الاستراتيجيات المتفق عليها للإقليم، مع كيانات برامجية إقليمية ومخرجات رئيسية في الخطة متوسطة الأجل التي وافق عليها المجلس والمؤتمر. أما العمل على المستوى القطري فينبغي أن يقوم على أساس أطر الأولوية القطرية التي وافقت عليها لجنة البرامج الميدانية في المنظمة، وهي الأطر التي يجب أن تشكل أساساً قوياً لوضع الاستراتيجيات الإقليمية. وعلى الممثلين الإقليميين أن يكثروا من السفر داخل الإقليم، وأن يستمعوا إلى البلدان الأعضاء في الإقليم، وأن يتابعوا على مستوى عال عمليات التطوير التي بدأها المدير العام، وأن يعاونوا المكاتب القطرية والأفرقة الفنية في المسائل المهمة.

286- ينبغي إدراج الممثلين الإقليميين كأعضاء كاملين العضوية في اجتماع الإدارة العليا والسماح لهم بحضور اجتماعات الأجهزة الرئيسية المهمة²⁹. إذ أن ذلك من شأنه أن يمكنهم من أن يصبحوا ممثلين داخل هيكل الإدارة في عمل المنظمة في الإقليم، مع مسؤوليات داخل الإقليم الذي يعملون فيه لضمان ترجمة الأولويات والاستراتيجيات العالمية للمنظمة إلى أعمال ملموسة. كما أن ذلك سيعزز اندماجهم في المنظمة، وتعميق وحدة المنظمة وتماسكها.

287- ومن أجل تعزيز المكاتب القطرية في عملها، لابد أن يصبح الممثلون الإقليميون هم المسؤولون عن كتابة التقارير عن المكاتب القطرية والموظفين الفنيين الإقليميين عن المسائل

²⁹ انظر أيضاً تقرير وحدة التفتيش المشتركة 2002، نفس المرجع.

البرامجية على المستوى القطري وعن الأنشطة الإقليمية³⁰. وسوف يتطلب ذلك المزيد من الحوار مع المكاتب القطرية لتعزيز دورها في وضع الاستراتيجيات، والتغيرات التنظيمية، والبرمجة. وعلى المكاتب القطرية أن تواصل رفع تقاريرها إلى المدير العام عن أمور السياسات والمسائل السياسية وعن التوجه العام للمنظمة في البلدان التي تقع تحت مسؤوليتهم.

288- وفي الوقت نفسه، لا بد من الحذر حتى لا يؤدي ذلك إلى ظهور طبقة بيروقراطية في الاتصالات المعتادة. وينبغي أن يظل الوضع على ما هو عليه الآن، أي بين الأطراف المعنية أكثر من غيرها، مع تعامل المكاتب القطرية والموظفين الفنيين بصورة مباشرة مع المصالح الفنية وما يتصل بها من أقسام إدارية وأقسام التعاون التقني في المقر الرئيسي وفي الأقاليم، بحسب الحاجة. وبالمثل، ينبغي تعزيز الاتصالات الرسمية وغير الرسمية بين الموظفين الفنيين في الإقليم والوحدات ذات الصلة في المقر الرئيسي، مع اتخاذ عدد من الإجراءات مثل إقامة نقاط اتصال فردية، ونظم للرصد، وزيادة اللقاءات المباشرة.

289- يجب أن يواصل ممثلو المنظمة في الأقاليم الفرعية في المحيط الهادي والبحر الكاريبي رفعهم لتقارير مباشرة إلى المقر الرئيسي وإلى المدير العام، حيث أن الأقاليم الفرعية للجزر الصغيرة لها وضعها الفريد. أما المكاتب شبة الإقليمية الأخرى فينبغي أن ترفع تقاريرها إلى المكاتب الإقليمية، بما يضمن إدارة موحدة للإقليم بكامله³¹. وبالنسبة لجميع مكاتب الاتصال، فإن عليها أن ترفع تقاريرها إلى المدير العام، كما هو الحال الآن بالفعل، أما بالنسبة للمسائل الأوروبية البحتة، فإن على مكتب الاتصال مع الاتحاد الأوروبي وبلجيكا أن يتعامل مع المكتب الإقليمي لأوروبا.

290- بالنسبة للسياسات والإدارة العامة للتعيين والترقي في المكاتب القطرية فتستمر تدار بمعرفة وحدة من مكتب المدير العام. أما الخدمات التي تقدم إلى جميع المكاتب القطرية فتتخذ بواسطة وحدات الدعم الإداري الإقليمية، على غير ما يحدث الآن من معالجة الموارد من خارج الميزانية بمعرفة هذه الوحدات، في الوقت الذي يتولى فيه مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية معالجة الموارد من البرنامج العادي.

291- وإلى جانب هذه التغييرات، ينبغي أن يكون هناك اتجاه قوي للنهوض بتوعية الموظفين على جميع المستويات في جميع الأقاليم، حتى يمكن مواجهة التحديات الكبيرة والتوصل إلى الهياكل والمسؤوليات الأفضل. كما أن المنظمة بحاجة إلى التضامن بصورة أفضل، بحيث تزيد الاتصالات المباشرة كلما أمكن. فتكلفة نجاح اللامركزية ستكون في زيادة الاجتماعات والتبادل داخل الإقليم الواحد وفيما بين الأقاليم. وجميع الوكالات المتخصصة الأخرى في منظومة الأمم المتحدة تخصص قدراً من مواردها لهذا الغرض أكبر بكثير مما تخصصه منظمة الأغذية والزراعة.

292- إذا كان لهذه التغييرات المؤسسية أن تحقق أهدافها في مزيد من الوحدة، ومزيد من التقارب ومزيد من التأثير، فإن إعادة التوازن إلى المسؤوليات الداخلية يحتاج إلى وقت طويل وإلى اهتمام كبير من قمة المنظمة بمسائل الأقاليم والبلدان. فبدون ذلك – وحتى مع وسائل الاتصال الحديثة ومع مشاركة الممثلين الإقليميين الكاملة في اجتماعات الإدارة العليا وغيرها من اجتماعات المنظمة – فإن الممثلين الإقليميين سيظلون في الموقف الضعيف أمام مساعدي المدير العام في المنظمة، بل إن هناك خطراً يتمثل في عدم حصول الممثلين الإقليميين على قدر كاف من

³⁰ انظر أيضاً "الحسابات المراجعة 1998-1999"، الفقرة 172، الوثيقة 2001/5، C، نوفمبر/تشرين الثاني 2001.

³¹ أبلغ فريق التقييم بأن هناك الآن نظاماً جديداً لكتابة التقارير يجرى وضعه الآن، وبمقتضاه سترفع جميع المكاتب شبه الإقليمية تقاريرها في المستقبل إلى المكاتب الإقليمية.

الإشراف والتوجيه. فمن الصعب على المدير العام، وهو المسؤول عن عمل المنظمة ككل، أن يتعامل مع هذه المسائل يوميا، وإن كان من الضروري أن تلقى هذه المسائل اهتماما مستمرا على مستوى عال داخل المنظمة.

293- وبناء على ذلك، فمن المقترح – ودون إضعاف خطوط التقارير المباشرة بين الممثلين الإقليميين والمدير العام – أن يكلف المدير العام نائبه بأن يتولى نيابة عنه الأمور الإقليمية والقطرية التفصيلية. وستوكل إلى نائب المدير العام مسؤولية ضمان علاقات عمل تعاونية بين المصالح الموجودة في المقر الرئيسي والمكاتب اللامركزية. وسيتحمل النائب مسؤولية رفيعة المستوى تكفل أن تكون الأنشطة الإقليمية وشبه الإقليمية والقطرية متنسقة تماما مع سياسات المنظمة واستراتيجيتها وخططها.

294- وبايجاز، فإن هذه المقترحات سوف تعزز اللامركزية وتعمقها داخل منظمة موحدة:

- (أ) تربط المديرين الإقليميين برباط قوى في صناعة القرار على مستوى عال في المنظمة، وتربط المكاتب القطرية بالعملية الإقليمية؛
 - (ب) تضع رؤية وأولويات استراتيجية لبرامجها في كل إقليم وكل بلد على أساس إطار الأولوية القطرية المتجدد؛
 - (ج) تحسن مجموعة المهارات وتوافر الموظفين وغيرهم من الموارد في الإقليم، بما يتماشى مع احتياجات البلدان وإمكانياتها، لاستهلال طريقة عمل تعتمد على الطلب؛
 - (د) تستفيد بقدر أكبر من الخبرة الإقليمية، والموارد المالية الإقليمية من الجهات المانحة الجديدة؛
 - (هـ) تضمن الحوافز وتبسيط الإجراءات؛
 - (و) تغيير الثقافة من ثقافة مراقبة الأعمال ورصدها إلى ثقافة المساءلة عن:
 - النتائج (التقدير والتقييم)؛
 - الأعمال (المراجعة)
- ويحتاج ذلك إلى التركيز على المراقبة اللاحقة أكثر من المراقبة السابقة، التي تأخذ في الحسبان تقدير المخاطر وتقدير الأداء، مصحوبين بتغيير اختصاصات الموظفين وعقودهم بما يوفر الحوافز والنظام؛
- (ز) وتضمن النوعية اللازمة من الموظفين في جميع المكاتب القطرية والإقليمية.

295- قام فريق التقييم بتحليلات متعمقة واكتشف مشكلات ملموسة. وهي مشكلات تقلل من فعالية تكاليف التوظيف في المكاتب القطرية والإقليمية من حيث فائدتها للأعضاء. كما أنها تنال من وحدة المنظمة. وتمشيا مع صلاحيات فريق التقييم، فقد أصدر توصيات لتكون هذه الخدمات أكثر تأثيرا. ويأمل فريق التقييم أن يسهم هذا التقرير في الاعتراف بالمشكلات وأن يفضي إلى مناقشة بناءة حول أفضل طريقة لعلاجها، فما لم تكن هناك تغييرات ترفع على الأقل من كفاءة الموظفين، عندما يستلزم الأمر ذلك، وتنقل المزيد من سلطة اتخاذ القرارات؛ وتعُدّل الموارد بحيث يتاح للموظفين المزيد من السفر والعمل في البلدان وتضع عمليات واعية للأولويات على المستوى القطري، فإن أي إمكانيات جديدة للامركزية تصبح مهددة.

296- وأخيرا، فإنه رغم أن التقييم حدد لنفسه هدف تقديم اقتراحات يمكن أن تنفذ في حدود الموارد الحالية، ورغم وجود نقاط ضعف ينبغي التغلب عليها، فإن فريق التقييم أصبح مقتنعا بأنه مع التغييرات المقترحة في هذا التقييم، فإن الأعمال اللامركزية في المنظمة التي تقدم خدمات مباشرة إلى البلدان الأعضاء، تستحق زيادة مطلقة في الميزانية دون أي تخفيض في الموارد المخصصة للأعمال المعيارية.

نظراً للسياسات الحالية والأمور السياسية التي قد تنشأ عن الاستمرار في تعزيز اللامركزية، مثل الأمور المتعلقة بتشكيل المجموعات الفنية، وتمديد التفويضات المتعددة؛ والتغييرات الأخرى في ترتيبات حضور البلدان والدعم الفني:- فقد ترى الأجهزة الرئاسية أن تدرس تشكيل فريق مهام صغير مخصص للاتصال مع ممثلي المدير العام بشأن مسائل السياسات التي تظهر عند تحديد خطة التنفيذ، واتخاذ القرار – حسب مقتضى الحال – بتحويل أي مسائل رئيسية إلى الأجهزة الرئاسية.

الملحق 1- اختصاصات التقييم

أولاً- مقدمة

(1) تضمن استعراض برامج المنظمة وهيكلها وسياساتها الذي أعدّه المدير العام مجموعة شاملة من الإصلاحات عرضت على مجلس المنظمة في مايو/أيار 1994. واعتبرت اللامركزية إحدى "المبادئ التوجيهية" لتلك الإصلاحات مع التشديد على اقتراحات التغيير لإعطاء دفع جديد للمنظمة وزيادة كفاءتها. ونصّ المبدأ التوجيهي على "أكبر قدر ممكن من اللامركزية للأنشطة الفنية على المستويات الإقليمية وشبه الإقليمية والقطرية... فمقر المنظمة بعيد جداً عن الجماهير الريفية في آسيا والدول الجزرية الصغيرة في المحيط الهادي، وعن المشاكل الهائلة التي تعاني منها البلدان الضعيفة في أفريقيا وعن القضايا المحددة التي تعني أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، والشرق الأدنى وأوروبا الشرقية. ولا بد للمنظمة من أن تحافظ على جدواها وعلى تواجدتها وتحركها على مقربة من المشاكل. ومن الركائز الإيجابية لسياسة اللامركزية النشطة تعزيز استخدام القدرات القطرية وشبه الإقليمية والإقليمية وتحقيق وفورات كبيرة في طرق التنفيذ وتقليص المدة الزمنية الفاصلة بين التعبير عن احتياجات الدول الأعضاء واستجابة المنظمة لها"³².

(2) جرى تطبيق عملية زيادة اللامركزية اعتباراً من سنة 1995 مع تكييفها وتطويرها على ضوء التجارب. وشملت الإجراءات المتخذة:

(أ) المكاتب الإقليمية:

- 1- زيادة عدد الموظفين الفنيين في المكاتب الإقليمية العاملين في الأقاليم النامية الخمسة؛
- 2- إنشاء فروع للمساعدة في مجال السياسات في كل من المكاتب الإقليمية وتأمين الموظفين لها، تعنى أيضاً بوضع البرامج الميدانية؛
- 3- إنشاء وحدات إقليمية لدعم الإدارة لتأمين الخدمات الإدارية والمتعلقة بالموارد البشرية للمكاتب الإقليمية وللبرنامج الميداني؛
- (ب) إنشاء خمسة مكاتب شبه إقليمية في كل من: أفريقيا الجنوبية والشرقية؛ جزر المحيط الهادي؛ أوروبا الوسطى والشرقية؛ البحر الكاريبي؛ وأمريكا الشمالية؛
- (ج) إنشاء مكاتب اتصال إضافيين مع الاتحاد الأوروبي وبلجيكا ومع اليابان؛
- (د) زيادة عدد البلدان التي يوجد فيها مكتب للمنظمة أو مسؤول اتصال من خلال عدد من الترتيبات كانتداب المسؤولين الفنيين والمراسلين القطريين والتفويض المتعدد؛
- (هـ) تطبيق اللامركزية على عمليات مشروعات التعاون الفني، والتي تمت في البداية في المكاتب الإقليمية ومن بعدها بالنسبة للمشروعات القطرية في المكاتب القطرية، في ظل وجود مكتب للتنسيق والرصد في قسم العمليات الميدانية في روما (لا تزال إدارة عمليات مشروعات الطوارئ تتم من المقر)؛
- (و) إعادة هيكلة مكاتب ممثلات المنظمة باستبدال البرنامج الدولي والموظفين الإداريين بالموظفين المحليين؛
- (ز) إنشاء مكتب تنسيق النشاطات المعيارية والتنفيذية واللامركزية المعني بتنسيق البنى اللامركزية؛

³² الفقرة 24 من الوثيقة CL 106/2 والفقرة السادسة (هـ) من الموجز التنفيذي.

(ح) تكييف الإجراءات وتعزيز البنى الأساسية لتقانة المعلومات والاتصالات من أجل دعم اللامركزية.

ثانياً. الغرض من التقييم

(3) قررت الإدارة العليا أنه بعد مضي ثماني سنوات على اتخاذ القرار بإضفاء المزيد من اللامركزية على الوظائف الهامة للمنظمة، أن الأوان لإجراء تقييم شامل مستقل للنتائج المحققة حتى الآن. كما شددت الأجهزة الرئاسية³³ بدورها على الحاجة إلى هذا النوع من التقييم، وكذلك على المراجع الخارجي³⁴ ووحدة التفتيش المشتركة.

(4) في هذا الإطار، تعتبر الوظائف اللامركزية هي جميع الوظائف التي تؤدي بعيداً عن مقر المنظمة في المكاتب الإقليمية، وشبه الإقليمية والقطرية وفي مكاتب الاتصال. وستبحث العلاقات بين البنى والوظائف المركزية واللامركزية وبين الأخيرة أيضاً. وسيجري تقييم للوظائف الأجدى على المستويين المركزي واللامركزي. ومن المعروف، في سياق إجراء هذا التحليل واستخلاص الاستنتاجات منه، أن تآدية الوظائف على المستوى المركزي ومن خلال المكاتب اللامركزية ليس عملية ساكنة بل عملية متحركة قدماً تبعاً لتغير احتياجات الدول الأعضاء ولتطور التقانة وتوافر الموارد في المنظمة.

(5) في سياق التوجيهات الواردة في الإطار الاستراتيجي للمنظمة، سيكون التقييم للعلم والغرض الأساسي منه اقتراح سبل مضاعفة فوائد اللامركزية للدول الأعضاء، بموازاة تصحيح أي تأثيرات سلبية والحرص على زيادة الجدوى الاقتصادية. لذا، فإن الغرض الرئيسي من التقييم سيكون السعي قدماً إلى تحقيق غايات المبادئ التوجيهية السالفة الذكر، أي ضمان الاتساق في المنظمة باعتبارها منظمة قائمة على الوحدات توخياً للمزيد من:

- الجدوى في عمل المنظمة بالنسبة إلى البلدان ذات الاحتياجات والأولويات المختلفة؛
- التواجد الواضح والقريب للمنظمة في البلدان الأعضاء؛
- سرعة الرد من جانب المنظمة؛
- الوفورات عند تنفيذ البرامج؛
- استخدام القدرات الإقليمية وشبه الإقليمية والقطرية.

ثالثاً. نطاق التقييم

(6) سيركز التقييم على تقييم نقاط القوة والضعف في اللامركزية بالنسبة إلى البنى والوظائف والإجراءات في المنظمة كما هو معمول بها حتى الآن. وفي ظل استعراض مختلف خطوات عملية اللامركزية، سيركز التقييم إلى حد كبير على تحديد الجوانب التي تحتاج إلى تكييف في اللامركزية بصيغتها الحالية والتي من شأنها أن تساعد على تلبية الاحتياجات بشكل أفضل في المستقبل.

(7) كما سيحلل التقييم صلاحية استراتيجية اللامركزية عموماً وفعاليتها في ظل تغير البيئة العالمية واحتياجات البلدان الأعضاء، مع لفت الانتباه إلى التغيرات ذات الصلة في تلك

³³ الدورة السادسة والثمانون للجنة البرنامج والدورة السابعة والتسعون للجنة المالية.

³⁴ الفقرة 174 من الوثيقة C 2001/5 الحسابات المراجعة للفترة 1998-1999.

الاحتياجات. وتلعب آليات عمل البنى اللامركزية دوراً رئيسياً في كل من استراتيجيات المنظمة الخمس للتعامل مع القضايا المشتركة بين وحدات المنظمة³⁵.

(8) في سياق تقييم هذه الأمور، ستراعي وجهات نظر البلدان الأعضاء بشأن الخدمات التي تطالب بها وتلك التي تحصل عليها ونوعيتها وفعاليتها. كما ستؤخذ بعين الاعتبار تجربة المنظمات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، لاسيما الوكالات المتخصصة الأخرى.

(9) تتمثل إحدى عناصر نجاح اللامركزية في تكيف العمليات والإجراءات والبنى المساندة، بما في ذلك على مستوى تقانة المعلومات. وقد قامت العديد من مجموعات العمل والاستعراضات الداخلية العاملة حالياً أو التي أنهت أعمالها بدراسة الإجراءات المالية والإدارية ومستويات السلطة وأسس رفع التقارير وتسييد تكاليف الدعم والتوظيف والاحتياجات إلى تقانة المعلومات، خاصة وليس حصراً بالنسبة إلى تطوير البرنامج الميداني وتشغيله. كما تناولت تقارير مكتب المفتش العام ممثلات المنظمة والمكاتب الإقليمية. فلن ينظر التقييم نفسه بالتالي في هذه الجوانب بالتفصيل بل سيصدر أحكامه استناداً إلى عمل تلك المجموعات.

(10) سيكون التقييم شاملاً إلا أنّ فريق التقييم سيحدد في سياق عمله وسيركز على النواحي التي يرى أنّ فيها نقاط قوة مميزة يمكن التأسيس عليها ونقاط ضعف ينبغي معالجتها. وسيحظى بالتالي فريق التقييم، ضمن نطاق الاختصاصات الموكلة إليه، باستقلالية وبدرجة من المرونة للتعلم أكثر في القضايا الهامة برأيه.

(11) سيتم التعامل مع التقييم من منظور تحديد الاحتياجات والمخاوف الرئيسية في ظل توافر موارد محدودة يتعذر معها تلبية جميع التطلعات. وسيجري قدر المستطاع تقييم مدى إرضاء البلدان الأعضاء والعمل مع الشركاء في التنمية، للمنظمة ككل وللمقر والبنى اللامركزية على حد سواء. وستشكل الترتيبات في غيرها من الوكالات مرجعاً هاماً بهذا المعنى. ومن العوامل التي سينظر إليها عند تقييم كفاية اللامركزية وفعاليتها بوجه عام:

- (أ) إرضاء البلدان الأعضاء حاضراً ومستقبلاً على صعيد:
- 1- تحديد الاحتياجات والاستجابة لها بحسب الأولويات؛
 - 2- تقديم خدمات التعاون الفني؛
 - 3- التهيؤ لحالات الطوارئ والاستجابة لها؛
 - 4- المساعدة على وضع البرامج والمشاركة في التخطيط ووضع الاستراتيجيات على المستوى القطري، كما في عمليتي التقييم القطري الموحد في إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وأوراق استراتيجية الحد من الفقر؛
 - 5- تحليل السياسات والتحليل الفني والمشورة والحوار ذات الصلة على المستويين القطري والإقليمي (بما في ذلك القضايا الدولية)؛
 - 6- توفير المعلومات ونشرها؛
 - 7- تشجيع قيام إطار للحوار على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية وتأمين الظروف المواتية له؛
 - 8- دعم الاندماج الاقتصادي والسياسي على المستويين شبه الإقليمي والإقليمي؛
 - 9- تعبئة الموارد.

³⁵ ضمان الخبرة الرفيعة؛ تعزيز منهج الجمع بين التخصصات؛ توسيع الشراكات والتحالفات؛ مواصلة تحسين عملية الإدارة؛ زيادة موارد المنظمة ودولها الأعضاء؛ إيصال رسائل المنظمة.

(ب) مدى مساهمة اللامركزية في المنظمة في تسهيل القيام بعمل فعال أكثر مع الشركاء في التنمية (لاسيما في منظومة الأمم المتحدة ومؤسسات التمويل الدولية والجهات المانحة) لفائدة البلدان الأعضاء (بالنظر إلى النقاط المذكورة في الفقرة (أ) أعلاه).

(ج) توزيع الوظائف استجابة للاحتياجات التي حددتها مختلف المكاتب والمقر وتبعاً للقدرة على ذلك، خاصة بالنظر إلى:

- 1- احتياجات البلدان الأعضاء؛
- 2- القدرة على تقديم الخدمة المطلوبة وتأديتها الفعلية من حيث الجودة والكفاءة (بما في ذلك قدرة الموظفين والنظم وترتيبات العمل الداخلية والبنى الأساسية)؛
- 3- التكلفة وغيرها من الاعتبارات المتصلة بالكفاءة.

(د) وضوح واتساق الترتيبات والإجراءات والمسؤوليات عموماً في المنظمة بالنسبة إلى إدارة المكاتب الميدانية وعملها والحرص على التكامل المطلق للأعمال والوظائف في المقر وفي المكاتب الميدانية. ومن النواحي التي ينبغي التوقف عندها بالنسبة إلى كل من الوظائف الرئيسية والعمل بوجه عام:

- 1- هيكل المنظمة؛
- 2- وضوح الوظائف والأدوار والمسؤوليات؛
- 3- ترتيبات إعداد الخطط والبرامج والميزانيات للأعمال من البرنامج العادي ومن خارج الميزانية؛
- 4- مستويات السلطة والمرونة؛
- 5- عمليات المراقبة (الفنية والمالية والإدارية)؛
- 6- التنسيق والإدارة وتدفق المعلومات والاتصالات بوجه عام؛
- 7- غيرها من الجوانب المتصلة بالنظم والإجراءات.

(هاء) المعايير التي تفرضها الثقافة الجامعة ومدى مساهمتها في تعزيز فعالية اللامركزية أو إضعافها، بما في ذلك:

- 1- الحوافز والمكانة وترتيبات المكافأة والممارسات والمفاهيم والانعكاسات على طرق التنسيق والتنافس والإدارة؛
- 2- التأثيرات على أسس رفع التقارير وتدفق المعلومات والاتصالات؛
- 3- السياسات والإجراءات والممارسات الخاصة بالموارد البشرية؛
- 4- المواقف تجاه التعلم والتغيير في الشؤون التنظيمية.

(12) سينظر فريق التقييم في صحة الانتقادات والاقتراحات التي وردت من الجهات التي أجرت الاستعراضات الداخلية والخارجية للتحسين، بما فيها وحدة التفتيش المشتركة والمراجع الخارجي.

(13) سترتب التوصيات بحسب الأولويات وسيشار بوضوح إلى التحسينات الممكنة من دون أية موارد إضافية. كما سيشار إلى التكاليف والفورات على سبيل المثال لكل من التغييرات المقترحة (في إطار تصور محدد إذا أمكن ذلك).

رابعاً- المنهجية

(14) تقضي إحدى الشروط الأساسية السابقة لبلوغ غايات التقييم بأن يكون تقييماً مستقلاً وشفافاً وشاملاً لجميع أصحاب الشأن في مختلف مراحل عملية اللامركزية.

- (15) سيسبق التقييم استعراض نظري يوجز كل ما توافر من وثائق.
- (16) سيقوم التقييم على قدر كبير من التشاور وسيخضع للبحث مع فريق التقييم. وينتظر من التقييم:
- (أ) دراسة المراجع الأساسية والمناقشات الأولية والمعلومات المتاحة في المقر؛
- (ب) إعداد قائمة أولية بالقضايا التي يرغب الفريق في التعمق أكثر في دراستها (على أن تعدّل في سياق التقييم)؛
- (ج) القيام بزيارات إلى المكاتب الإقليمية وإلى عينة من المكاتب شبه الإقليمية والبلدان التي تكون فيها ممثلات للمنظمة أم لا وإلى ممثلات المنظمة ومكاتب الاتصال – حيث يجري التعمق أكثر في مختلف القضايا مع جميع الأطراف المعنية (وسيستعان في ذلك بقائمة حصر مع إمكانية التوصل إلى شكل موحد لتقييم الاحتياجات والوظائف القطرية والإقليمية ومعايير الخدمة المطلوبة). وستشمل الزيارات عينة هادفة تمثل بلداناً مختارة على أساس: التوزيع الجغرافي، الحجم من حيث عدد السكان، مستوى التنمية، حجم برنامج المنظمة في البلاد وأنواع ممثلات المنظمة؛
- (د) إعداد استبيانات ترسل إلى جميع البلدان وإلى المكاتب الميدانية والوحدات المعنية في المقر وإلى الشركاء في التنمية أيضاً في أعقاب الزيارات القطرية الأولى التي تعطي فكرة عن القضايا التي ينبغي أن تنطرق إليها الاستبيانات؛
- (هـ) إمكانية تنظيم زيارات إلى عدد قليل من وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الأخرى للاستفادة من تجربتها؛
- (و) استناداً إلى ما تقدّم من معلومات، إعداد مشروع تقرير عن النتائج والتوصيات؛
- (ز) مناقشة النتائج والتوصيات مع المديرين المختصين؛
- (ح) وضع اللمسات الأخيرة على التقرير.
- (17) من غير المتوقع إجراء أي استعراض نظير منفصل على اعتبار أنّ التقييم سيتولاه استشاري خارجي وأنه سيتضمّن أيضاً حلقة عمل.
- (18) كما درجت عليه العادة عند استكمال التقييم، تعطي الإدارة العليا استجابة رسمية بشأن النتائج والتوصيات ترفع من ثمّ إلى الأجهزة الرئاسية مع تقرير التقييم.

الملحق 2- السيرة الذاتية الموجزة للأعضاء الخارجيين المستقلين في فريق التقييم

رئيساً فريق التقييم

David Sands Smith (المملكة المتحدة) عمل في وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة في كل من أفريقيا وآسيا وتولى منصب: رئيس مصلحة التنمية في المجموعة الأوروبية في الوزارة (وكان أيضاً ممثل المملكة المتحدة لشؤون التنمية في مفاوضات لومي)؛ مدير المكتب الإقليمي لأفريقيا الشرقية التابع للوزارة في نيروبي؛ ممثل المملكة المتحدة لدى وكالات الأمم المتحدة في روما؛ رئيس مكتب وزارة التنمية الدولية في اسكتلندا ورئيس الإدارات (بما في ذلك تولى مسؤولية الوظائف المتعلقة بالإدارة والموظفين في الوزارة). وختم عمله في الوزارة كرئيس لمصلحة سياسات التنمية.

Mary Chinery-Hesse (غانا) هي حالياً عضو في فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير التابع لأمين عام الأمم المتحدة. وشغلت سابقاً المناصب التالية: نائبة مدير عام منظمة العمل الدولية؛ الممثلة الدائمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (سيراليون، تنزانيا، سيشيل، أوغندا)؛ وفي غانا، الوكيل الأول لوزارة المالية والتخطيط الاقتصادي وأمينه المجلس الوطني للتخطيط الاقتصادي. كما عملت كرئيسة للجنة الأمم المتحدة الاستشارية المعنية بمواضيع البرامج والتشغيل، ولجماعة الخبراء في الكومنولث من الشخصيات المرموقة المعنية بالتكيف الهيكلي والمرأة وفريق الخبراء الرفيع المستوى للبلدان الأقل نمواً. وكانت السيدة Chinery-Hesse عضواً في مجلس المستشارين الأفارقة لدى البنك الدولي، وفي فريق الخبراء الاستشاريين المرموقين في الاتحاد الأفريقي، وفي فريق الخبراء من الشخصيات المرموقة المعنية بتمويل التنمية (هيئة زيديلو) وفي لجنة الخدمة المدنية الدولية.

الاستشاريون الإقليميون

عادل أبو النجا (مصر) تقاعد من منصب ممثل منظمة الأغذية والزراعة في باكستان في نهاية عام 2003. وقبل ذلك، كان ممثل بلاده لدى وكالات الأمم المتحدة في روما لمدة خمس سنوات كان فيها أيضاً عضواً في لجنة البرنامج في المنظمة ورئيساً لمجموعة الـ 77 ولمجموعة الشرق الأدنى. وكان قد عيّن في هذا المنصب بعدما كان نائب وزير الإنتاج الحيواني في مصر حيث سنحت له الفرصة بالتنقل على نطاق واسع في منطقة الشرق الأدنى. والدكتور أبو النجا حائز شهادة دكتوراه في تربية الحيوانات.

Minoli Santiapillai (سري لانكا) عملت لأكثر من 20 سنة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عدد من البلدان الآسيوية. وكانت مسؤولة في البرنامج عن رصد مشروعات منظمة الأغذية والزراعة في سري لانكا. وعملت مؤخراً كاستشارية مستقلة لعدد من الأطراف، بما فيهم في القطاع الخاص، وتركز عملها بنوع خاص على المساواة بين الجنسين وعلى التنمية الاجتماعية.

Roberto Cabral y Bowling (المكسيك) له خبرة أكاديمية وبحثية طويلة في جامعة المكسيك في مجال التنمية الاقتصادية والزراعية. وقد عمل كمستشار اقتصادي للحكومة المكسيكية، وشمل عمله الإصلاح الزراعي في المكسيك والمعونة الخارجية للقطاع الزراعي. وتولى أيضاً منصب

مدير عام التخطيط في وزارة البيئة والموارد الطبيعية والثروة السمكية وكان مؤخراً كبير
المستشارين لدى نائب وزير الدولة للهيدروكربونات.

الملحق 3- مؤهلات الموظفين

المكاتب القطرية للمنظمة وممثلات المنظمة

(1) رغم كثرة وظائف المكاتب القطرية للمنظمة، أشار التقييم إلى الأدوار التالية لما لها من أهمية في تحديد مؤهلات كل مكتب:

- (أ) نشر رسائل المنظمة؛
- (ب) المساهمة في الحوار الوطني عن السياسات والاستراتيجيات وتيسيره على مختلف المستويات؛
- (ج) تيسير التعاون والشراكات (كدور ريادي أو مساند) بين المجتمع الدولي لأغراض الأمن الغذائي والتنمية الريفية والزراعية ولتنمية الثروة الحيوانية والحرشية والسكنية؛
- (د) تطوير البرامج الميدانية (لحالات الطوارئ وبرامج التنمية)؛
- (هـ) تنفيذ البرامج الميدانية (لحالات الطوارئ وبرامج التنمية)؛
- (و) تيسير تبادل المعلومات بالاتجاهين في كل ما يتعلق بمجالات اختصاص المنظمة.

(2) لو أردنا تحويل هذه المهام إلى مجموعة المهارات المطلوبة في المكتب المعني، فهي تعني بوجه عام اكتساب ما يلي:

- (أ) معرفة واسعة بمجال اختصاص المنظمة (هذا يستدعي معرفة واسعة بمختلف القطاعات)؛
- (ب) معرفة البلاد (من منظور كلي، الزراعة وغير ذلك)؛
- (ج) معرفة المنظمة كمؤسسة وبالتالي القدرة على الاستفادة من مواردها ومن التعمق في برامجها ومن استخدام النظم الإدارية والمالية فيها؛
- (د) القدرة على:
 - 1- وضع السياسات والاستراتيجيات؛
 - 2- إقامة الشبكات والاتصالات؛
 - 3- ترويج خدمات المنظمة في المجالات التي عليها طلب؛
 - 4- الإدارة والإشراف؛
 - 5- القيادة.
- (هـ) استعداد ممثل/ممثلة المنظمة في القيام بعمل ملموس القيام بالمهام العملية كالعامل على الوثائق وعلى أوراق المشروعات عوضاً عن القيام بدور أرفع من هذا النوع من العمل.

(3) استنتج فريق التقييم أنه يتعين على ممثلات المنظمة أنفسها امتلاك جميع المهارات المذكورة، وإن اختلف الأمر بينها تبعاً للاحتياجات وللإمكانات في البلدان العاملة فيها. ومع أنّ قدرات الموظفين الآخرين في المكتب القطري للمنظمة قد تعوّض جزئياً أحياناً عن الحاجة إلى وجود قدرات كبيرة على الإدارة والإشراف، فالأمر ليس كذلك في سائر الأمور الأخرى.

المسؤولون الفنيون الإقليميون/شبه الإقليميون

(4) عندما تنفذ التوصيات الواردة في هذا التقرير، سوف تصبح مسؤوليات المسؤولين الفنيين أوسع من حيث القضايا التي ستشملها ودورهم على صعيد السياسات والاستراتيجيات على المستويين القطري والإقليمي. كما ينتظر أن يعملوا أكثر كأعضاء في الفرق المشتركة بين الاختصاصات. فتشمل الأدوار بالتالي:

- (أ) دعم ممثليات المنظمة لتحديد مجالات العمل ذات الأولوية على المستوى القطري والإشارة إليها؛
- (ب) تحديد الاحتياجات إلى مدخلات الاختصاصين على المستويين القطري والإقليمي؛
- (ج) المساهمة في تصميم المشروعات الميدانية ولعب دور ريادي فيها إذا دعت الحاجة؛
- (د) المساهمة في إسداء المشورة إلى البلدان بالنسبة إلى السياسات والاستراتيجيات والقيام بدور قيادي فيها إذا دعت الحاجة؛
- (هـ) المساهمة في تحديد مجالات العمل ذات الأولوية بالنسبة إلى المنظمة على صعيد الأعمال المعيارية والمشروعات المشتركة بين البلدان؛
- (و) المساهمة في الأعمال المعيارية الإقليمية والقيام بدور قيادي فيها إذا دعت الحاجة؛
- (ز) تقديم الدعم الفني للبرنامج الميداني، بما في ذلك التدخلات الطارئة؛
- (ح) نشر الرسائل الفنية للمنظمة؛
- (ط) توفير، حسب الحاجة، أرضية مشتركة بين المصالح الفنية في المنظمة والبلدان لإطلاع المقر على القضايا المطروحة في الإقليم وعلى المشاغل الفنية للمقر في الإقليم.

(5) إذا أريد تحويل الأدوار إلى توليفة المهارات المطلوبة لهذا الدور فإن الاحتياجات اللازمة هي كما يلي:

- (أ) معرفة فنية واسعة في إحدى المجالات الرئيسية من مهام المنظمة وفي كيفية ارتباط مجال اختصاصهم الفني بالقطاع ككل؛
- (ب) معرفة المنظمة وأولوياتها الفنية ومواردها الفنية والإجراءات فيها؛
- (ج) معرفة مجموعة البلدان التي يعملون لأجلها، بالنسبة لمجال عملهم أو للسباق العام ككل.
- (د) مهارات تحليلية؛
- (هـ) مهارات لصياغة المشروعات؛
- (و) مهارات لصياغة السياسات والاستراتيجيات؛
- (ز) مهارات للتنسيق وإقامة الشبكات والعمل ضمن فريق؛
- (ح) القدرة على القيام بعمل متعدد التخصصات؛
- (ط) مهارات للتواصل والدعوة الشفهية والخطية.

الممثلون الإقليميون/شبه الإقليميون

- (6) تشمل مسؤوليات الممثلين الإقليميين وشبه الإقليميين ما يلي:
- (أ) تحديد مجالات العمل ذات الأولوية في المنظمة بالنسبة إلى البرنامج المعيارى والميداني على مستوى البلدان منفردة ومجموعات البلدان وعلى المستوى الإقليمي/شبه الإقليمي؛
- (ب) الاتصال بممثليات المنظمة ودعم عملها بمختلف جوانبه، لاسيما الحوار الوطني بشأن السياسات والاستراتيجيات وتطوير البرنامج الميداني؛
- (ج) الحرص على الاتساق والاتحاد والتفاعل بين برنامج العمل المعيارى والميداني في المنظمة على مستوى الإقليمي/الإقليم الفرعي، بما يتفق والمطالب القطرية والأهداف الاستراتيجية للمنظمة وبالتعاون الوثيق مع المدراء العاملين بالمساعدين في المصالح الفنية؛
- (د) تيسير تبادل المعلومات بالاتجاهين بين الإقليم/الإقليم الفرعي والمقر في كل ما يتعلق بمجالات اختصاص المنظمة؛
- (هـ) التخطيط للاجتماعات الإقليمية وعقدتها، بما في ذلك المؤتمر الإقليمي؛
- (و) تنسيق الأعمال المعيارية للمنظمة وتنفيذها على المستويين الإقليمي وشبه الإقليمي؛
- (ز) تأليف فريق متناسق مع المكتب؛
- (ح) إدارة مختلف جوانب عمل المكتب الإقليمي/شبه الإقليمي.

(7) تشمل الاختصاصات المطلوبة لتأدية هذه الأدوار على مستوى رفيع للغاية:

- (أ) امتلاك مهارات قيادية والتحلي برؤية؛
- (ب) معرفة واسعة بمجال اختصاص المنظمة (الأمر الذي يفرض عليهم امتلاك معرفة قطاعية واسعة جداً)؛
- (ج) معرفة الإقليم، لاسيما على مستوى السياسات (من منظور كلي، الزراعة...)
- (د) معرفة المنظمة كمؤسسة وبالتالي القدرة على الاستفادة من مواردها ومن التعمق فيها؛
- (هـ) قدرة تحليلية؛
- (و) مهارات للتمثيل والتفاوض والاتصال؛
- (ز) مهارات لإقامة الشبكات؛
- (ح) مهارات إدارية.