



منظمة الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## مكتب التقييم

# تقييم دور منظمة الأغذية والزراعة وعملها في مجال سياسات الأغذية والزراعة

يناير/كانون الثاني 2012  
التقرير النهائي

## منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

مكتب التقييم (OED)

هذا التقرير متاح في شكل إلكتروني على الموقع : <http://www.fao.org/evaluation>

يُمنح بهذا تصريح باستنساخ أو تنزيل أو طبع نُسخ من جزء من هذا التقرير أو منه كله لأغراض الدراسة الخاصة وللإستخدام المحدود في غرف الدراسة، مجاناً، بشرط التنويه بدقة والإقرار باللائمة بمنظمة الأغذية والزراعة باعتبارها المصدر وصاحبة حقوق الطبع. وحيثما يُشار إلى أصحاب حقوق طبع غير منظمة الأغذية والزراعة يرجى الرجوع إلى صاحب حقوق الطبع الأصلي للاطلاع على أحكام وشروط إعادة الإستخدام. وطلبات الإستنساخ والتوزيع الإلكتروني النظاميين، بما في ذلك على أجهزة الخادوم الحاسوبية المدرجة في القائمة، وحقوق الترجمة التحريرية، وإعادة الإستخدام التجارية ينبغي توجيهها جميعها إلى [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

وللحصول على مزيد من المعلومات يرجى الإتصال بـ:

Director, OED  
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153  
Rome, Italy  
Email: [evaluation@fao.org](mailto:evaluation@fao.org)

---

التسميات المستخدمة في هذا المنتج الإعلامي وطريقة عرض المادة الواردة فيه لا تعني ضمناً التعبير عن أي رأي أياً كان من جانب منظمة الأغذية والزراعة بشأن الوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو فيما يتعلق بسلطات أي منها أو بتعيين حدوده وتخومه. ولا تعبّر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنّعين، سواء كانت مرخّصة أم لا، عن إقرار أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو عن تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.

## شكر وتقدير

كان هذا التقييم طموحاً من نواح عدة، بما في ذلك الوقت الذي كان من المتوقع أن يستغرقه إعداده. ولم يكن بالإمكان أن يكتمل دون الدعم والمعلومات من العديد من موظفي المنظمة في المقر الرئيسي وفي المكاتب الميدانية. ويتقدم فريق التقييم بشكره العميق لموظفي المكاتب القطرية والموظفين الميدانيين الذين يسروا مهمة البعثات القطرية، ويتقدم بشكر خاص، للمسؤولين المحليين والشركاء في التنمية والمجتمعات المحلية، الذين تمت مقابلتهم خلال المشاورات، على التكرم بوقتهم وأفكارهم النيرة. وفي النهاية يود فريق التقييم التنويه بالتوجيه الصريح والمستقل الذي قدمه "فريق الخبراء"، وبالدعم القوي المستمر الذي قدمته هيذر يونغ من مكتب التقييم، ويعمل اللحظة الأخيرة الذي قامت به جيني بونومي التي قدمت في الأيام الأخيرة من إعداد هذا التقرير دعماً لا يقدر بثمن.

### تشكيل فريق التقييم

#### فريق التقييم المستقل

السيد Jock R. Anderson – قائد الفريق (استراليا)

السيدة Regina Birner – (ألمانيا)

السيد Kay Muir-Leresche – (جنوب أفريقيا)

السيد Carlos Pomareda – (بيرو)

#### مكتب التقييم لمنظمة الأغذية والزراعة

السيد Daniel Shallon (مدير التقييم)

السيد Jan Michiels (مساعد التقييم)

السيد Phuong Nguyen (مساعد التقييم)

#### فريق الخبراء

السيد Martín Piñero الرئيس – (الأرجنتين)

السيد Peter B.R. Hazell – (المملكة المتحدة)

السيد Alain de Janvry – (فرنسا)

السيد Steven Were Omamo – برنامج الأغذية العالمي (كينيا)

السيد Ram Badan Singh – (الهند)

السيدان Rodney Cooke/Ganesh Thapa (بالتناوب) – الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (المملكة المتحدة / نيبال)

## بيان المحتويات

ix	الموجز التنفيذي	
<b>1</b>	<b>المقدمة</b>	<b>1</b>
1	السياق	1.1
1	السياسات: وظيفة أساسية من وظائف منظمة الأغذية والزراعة	1.1.1
3	تعريف السياسات المعتمد لهذا التقييم	2.1.1
3	أنواع عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السياسات	3.1.1
4	لماذا، ولماذا الآن؟	4.1.1
5	الرؤية والأهداف	2.1
7	معايير التقييم	3.1
9	هيكل التقرير	4.1
<b>10</b>	<b>الأطر المفاهيمية ومنهجية التقييم</b>	<b>2</b>
10	الإطار المفاهيمي العام	1.2
12	"أقحوانة السياسات" إطار لتحليل عملية السياسات	2.2
14	إطار لتحليل القدرات المؤسسية لمنظمة الأغذية والزراعة على تقديم المساعدة في مجال السياسات	3.2
14	نظرة عامة	1.3.2
15	التنظيم المؤسسي لمنظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات	2.3.2
16	الموارد البشرية والمالية للعمل في مجال السياسات	3.3.2
16	إدارة منظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات	4.3.2
17	نهج التقييم ومنهجيته	4.2
<b>20</b>	<b>عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السياسات: الدورة والتنظيم والإدارة</b>	<b>3</b>
20	دور المنظمة في مجال السياسات	1.3
24	القدرات المؤسسية لعمل المنظمة في مجال السياسات	2.3
25	الهيكل المؤسسي	1.2.3
34	مواد لعمل المنظمة في مجال السياسات	2.2.3
43	إدارة منظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات	3.2.3
47	الموارد البشرية والإدارة المالية	4.2.3
<b>48</b>	<b>التوصيات الصادرة عن التقييمات السابقة</b>	<b>4</b>
48	نتائج تقييمات سابقة تتعلق بالتنظيم المؤسسي للمنظمة ومواردها وإدارتها لدعم مجال السياسات	1.4

1.1.4	تقرير تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001 (التعاون مع البلدان الأعضاء في وضع سياسات وطنية في الفترة 1994-1999).....	48
2.1.4	التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004.....	49
3.1.4	التقييم الخارجي المستقل للمنظمة لعام 2007.....	50
4.1.4	ورقة بحث في المساعدة في مجال السياسات لعام 2008.....	51
2.4	التوصيات السابقة المتعلقة بموارد المنظمة البشرية والمالية لدعم السياسات: .....	53
3.4	التوصيات السابقة المتعلقة بإدارة المنظمة لدعم مجال السياسات.....	55
4.4	توصيات عمليات التقييم السابقة بشأن مجالات تركيز عمل المنظمة في مجال السياسات.....	58
5.	النتائج التي توصل لها تقييم عمل المنظمة في مجال السياسات.....	62
1.5	النتائج التي توصل لها التقييم فيما يتعلق بعمل المنظمة في مجال السياسات على مستويات مختلفة.....	62
1.1.5	عمل المنظمة في مجال السياسات على المستوى العالمي.....	62
2.1.5	عمل المنظمة في مجال السياسات الإقليمية.....	66
3.1.5	المساعدة السياساتية التي تقدمها المنظمة على المستوى القطري.....	96
2.5	توزيع عمل المنظمة في مجال السياسات ضمن "أقحوانة السياسات".....	94
1.2.5	المعارف السياساتية: التوليد والتجميع.....	94
2.2.5	تحليل السياسات.....	98
3.2.5	صياغة السياسات والتفاوض بشأنها وتبنيها.....	101
4.2.5	ربط السياسات بالاستثمار.....	105
5.2.5	تنفيذ السياسات.....	107
6.2.5	تقييم السياسات وتقييم الأثر.....	108
7.2.5	تعزيز المؤسسات، بما في ذلك تنمية القدرات.....	108
3.5	تقييم النتائج بشأن عمل المنظمة في مجال السياسات.....	110
1.3.5	الصلة بالواقع.....	110
2.3.5	السياسات الصحيحة لمن؟.....	113
3.3.5	الفعالية.....	115
4.3.5	أثر واستدامة دعم المنظمة للسياسات: .....	116
5.3.5	التوقيت المناسب.....	117
6.	تحليل: كيف يؤثر الهيكل المؤسسي للمنظمة ومواردها وإدارتها على أدائها؟.....	118
1.6	هل الافتقار إلى الموارد البشرية والمالية المشكلة الرئيسية؟.....	118
2.6	كيف يساعد الهيكل المؤسسي للمنظمة على القيام بعمل فعال في مجال السياسات؟.....	120
1.2.6	التجزئة الأفقية.....	120
2.2.6	التجزئة العمودية.....	123
3.2.6	آليات التنسيق.....	125

126.....	الإدارة	4.2.6
126.....	استراتيجيات لتحسين عمل المنظمة في مجال السياسات	3.6
127.....	لماذا لم تنفذ مقترحات الإصلاح الماضية؟	1.3.6
133.....	خيارات الإصلاح	4.6
133.....	تدبير 1: إنشاء نظام معلومات وجهوزية سياساتي على المستوى القطري	1.4.6
135.....	التدبير 2: تحديد سبل تأثير المساعدة في مجال السياسات القطرية	2.4.6
135.....	التدبير 3: تعزيز المساءلة فيما يتعلق بتأثير المساعدة في مجال السياسات من خلال حوافز وإدارة أداء تشمل	3.4.6
136.....	المؤتمرات الإقليمية وممثلي المنظمة	
138.....	التدبير 4: وضع نظام لرصد أثر المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري	4.4.6
138.....	خيارات لإصلاح الهيكل المؤسسي للمنظمة في مجال السياسات	5.6
148.....	استنتاجات وتوصيات	.7
148.....	أفكار عامة عن عمل المنظمة في مجال السياسات	1.7
149.....	لمحة عامة عن نتائج عمل المنظمة في مجال السياسات	2.7
151.....	التوصيات	3.7
151.....	تحديد الأولويات والإدارة الاستراتيجية لعمل المنظمة في مجال السياسات	1.3.7
151.....	تحسين مساهمة المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري، ومعالجة التجزئة المؤسسية في عمل	2.3.7
154.....	المنظمة في مجال السياسات	
156.....	تحول ثقافي نحو تقييم الأثر	3.3.7
158.....	التعامل مع عدم اليقين في عمل المنظمة في مجال السياسات	4.3.7
159.....	الإقبال على المعرفة	5.3.7
160.....	تعميم السياسات في الإدارات الفنية	6.3.7
163.....	المراجع	

الملاحق:

الملحق 1: Inception Report including evaluation terms of reference

الملحق 2: Method for Case-Study Country Selection

الملحق 3: Report of the Survey of FAO Country Offices and Government Policy Makers

الملحق 4: FAO Policy Support to CAADP

الملحق 5: Sub-sector Study of Policy Support to Fisheries

الملحق 6: Analytical Review of Publications of the Agricultural Development Economics Division (ESA)

الملحق 7: Meta-synthesis of Past FAO Policy Related Evaluations

الملحق 8: List of Persons Interviewed by the Evaluation

## الجدول

- الجدول 1: ألقاب المناصب في الشعبتين اللتان تركزان على مجال السياسات وفي مركز الاستثمار ..... 40
- الجدول 2: الخلفيات الأكاديمية لمثلي المنظمة والممثلين المساعدين (البرنامج) ..... 41
- الجدول 3: ميدان الدرجات لمثلي المنظمة والممثلين المساعدين ..... 41
- الجدول 4: النسبة المئوية للوقت الذي أمضاه ممثلو المنظمة والممثلون المساعدون (البرنامج) في دعم السياسات، حسب الإقليم ..... 42
- الجدول 5: ميزانية وموظفو المنظمات العاملة في مجال سياسات الأغذية والسياسات الزراعية ..... 43
- الجدول 6: موجز لمجالات تركيز السياسات المقترحة في التقييمات السابقة ..... 61
- الجدول 7: تقييم المنظمة كمصدر للدعم في مجال السياسات ..... 71
- الجدول 8: متوسط تمويل الأنشطة في مجال السياسات ..... 73
- الجدول 9: نوع مشاريع المنظمة في رواندا (2000-2011) ..... 76
- الجدول 10: مصدر الأوراق البحثية والتحليلات الموجودة التي تستخدمها المنظمة للمساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري ..... 81
- الجدول 11: خيارات الإصلاح المؤسسي ..... 141

## الأشكال

- الشكل 1: الإطار المفاهيمي العام: من دعم السياسات إلى الأثر ..... 11
- الشكل 2: مراحل عملية السياسات: "أقحوانة السياسات" ..... 13
- الشكل 3: الإطار المفاهيمي لتحليل القدرات المؤسسية لمنظمة الأغذية والزراعة على العمل في مجال السياسات ..... 17
- الشكل 4: الهيكل المؤسسي لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السياسات ..... 25
- الشكل 5: الأجهزة الرئاسية في منظمة الأغذية والزراعة وعلاقتها مع الهيكل المؤسسي للمنظمة ..... 26
- الشكل 6: ميزانية الشعب التي تركز على السياسات (مليون دولار أمريكي) لفترة السنتين 2009/2008 وجزء من فترة السنتين 2010/2011 (لا تشمل الأموال من خارج الميزانية) ..... 34
- الشكل 7: التغييرات في تمويل الشعب التي تركز على مجال السياسات بمرور الوقت (لا تشمل موارد من خارج الميزانية) ..... 36
- الشكل 8: مخصصات الميزانية وفقا لخطة العمل والميزانية لعام 2012-2013 (مليون دولار أمريكي)، متضمنة موارد من خارج الميزانية ..... 37
- الشكل 9: الموظفون الفنيون في الشعب التي تركز على السياسات ..... 38
- الشكل 10: الدرجات الأكاديمية التي يحملها الموظفون في مجال السياسات ..... 40
- الشكل 11: مبادرات السياسات التي اعتبرها ممثلو المنظمة وممثلوها المساعدون الأكثر أهمية (البرنامج) ..... 72
- الشكل 12: نتائج الأنشطة في مجال السياسات التي حددها المجيبون ..... 73

- الشكل 13: النسب المئوية لممثلي المنظمة والممثلين المساعدين (البرنامج) الذين يشعرون أنه يتعين على المنظمة أن تقدم لهم المزيد من الدعم بشأن قضايا السياسات ..... 87
- الشكل 14: النسبة المئوية للأنشطة الهامة في مجال السياسات التي تتلقى دعم من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، حسب المنطقة..... 88
- الشكل 15: عدد المشاورات مع أصحاب المصلحة التي عقدت من أجل أنشطة حددت على أنها مهمة ..... 92
- الشكل 16: أنواع أصحاب المصلحة المشاركين في المشاورات ..... 92

#### الإطارات

- الإطار 1: الوظيفة الأساسية (دال): صياغة خيارات السياسات و الخيارات الاستراتيجية والمشورة..... 1
- الإطار 2: التعاون متعدد التخصصات في منظمة الأغذية والزراعة: حالة تغير المناخ..... 31
- الإطار 3: توقعات متضاربة بشأن دور المنظمة في مجال السياسات: مثال الهند ..... 85
- الإطار 4: معالجة الأمن الغذائي وارتفاع الأسعار..... 110
- الإطار 5: كيف تطبق اللامركزية على أفضل وجه؟ أفكار للمنظمة من أدبيات اللامركزية ..... 131



## الموجز التنفيذي

1 - العمل في مجال السياسات، بأبعاده العديدة والمتنوعة، هو من بين أهم الأمور التي تقوم بها منظمة الأغذية والزراعة. ولكن هل كان هذا العمل حتى الآن (أ) فعلاً و (ب) على أفضل وجه ممكن؟ الإجابات على النحو المحدد في هذا التقييم هي، على التوالي، (أ) إلى حد ما (ب) وليس من جميع النواحي! وفي هذه المرحلة المتأخرة من فترة إصلاح نشط، هذا هو الوقت المناسب لمعالجة هذه المسألة المطلوبة بالتفصيل الوارد في هذه الفصول، وتقديم تحليل تقييمي مقنع لمساعدة المنظمة على تحديد سبل جعل المستقبل أفضل من الماضي القريب.

2 - عالم الأغذية والزراعة كبير ومعقد وغير مؤكد على نحو متزايد؛ ومن الطبيعي أن تعكس منظمة الأغذية والزراعة هذه السمات. ويقدر ما أن هذا التقييم يتناول العمل في مجال السياسات في مثل هذه البيئة المتعددة الجوانب، فإن له تعقيداته الخاصة التي لا يمكن التقاطها في الحال في موجز مقتضب. ولذا، يأمل الفريق بصدق أن يتخطى القراء المشغولون بأعمالهم هذا الملخص الملغز ليخوضوا في "الأعضاء الداخلية" لهذا التقييم. وليس الأمر أن الفريق يعتقد أنه تمكن من فكّ التشريح الداخلي جميعه ليعرضه للعيان، بل إنه جمع كمية كبيرة من المواد التي تشكل الأساس للنتائج التي جمعت في هذه الوثيقة، وذلك عبر الزيارات الواسعة النطاق التي قام بها للأقطار المختلفة والمقابلات التي أجراها مع موظفي المنظمة، والحوار مع الشركاء في التنمية، والمباحثات مع أصحاب المصلحة الآخرين.

3 - يمهّد الفصل الأول للتقييم بإيجاز الموقع المركزي الذي يحتله العمل في مجال السياسات في رسالة منظمة الأغذية والزراعة وانتشار هذا العمل في أنحاءها. وي طرح الفصل الثاني مجموعة من الأطر لدراسة عمليات السياسات لمساعدة فريق التقييم لا فحسب على ملاحظة أين وكيف تقوم المنظمة بتقديم الدعم، ولكن أيضاً على تحليل كيف يمكن تقديم مثل هذا الدعم بفعالية أكثر لتحقيق الأهداف الشاملة للمنظمة، المتمثلة بالحد من الجوع والفقير وفي الوقت ذاته معالجة الاستدامة البيئية. ويقترح الفريق بتواضع أن يطلع القارئ على الأطر التي تشرحها الأشكال 1 و 2 و 3، إذ لا يمكن تكرارها هنا في هذا الموجز المقتضب. فبالإضافة إلى تحديد عناصر عمليات السياسات التي يمكن فصلها بعضها عن بعض إلى هذا الحد أو ذاك ("أقحوانة السياسات"، الشكل 2)، يوضح الشكل 3 الأوجه المؤسسية الثلاثة التي يتحتم النظر فيها: البنية المؤسسية للعمل في مجال السياسات، والموارد البشرية والمالية المخصصة للعمل في مجال السياسات، وإدارة العمل في مجال السياسات.

4 - يستعرض الفصل الثالث دور وتنظيم العمل في مجال السياسات في المنظمة. ويلخص الفصل الرابع النتائج المستخلصة من التقييمات السابقة. وتعرض معظم النتائج المستخلصة من هذا التقييم في الفصل الخامس. ويحلل الفصل السادس كيف تؤثر الخصائص المؤسسية على الأداء الملاحظ. ويجمع الفصل السابع التوصيات المنبثقة عن هذا التقييم.

5 - يرتب الفصل الخامس نتائج التقييم أولاً بالنسبة للعمل في مجال السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقطري، ويبحثها بعد ذلك بالعلاقة مع دور المنظمة في المراحل المختلفة لعملية السياسات متخذاً من "أقحوانة السياسات (الشكل 2) " إطاراً مفاهيمياً.

6 - وفقاً لمرجعيتها وتوقعات أعضائها، يتعين على منظمة الأغذية والزراعة أن توفر على المستوى العالمي منبراً دولياً موثقاً وموضوعياً ومحترماً ومحايداً سياسياً، تمكن فيه دراسة قضايا الجوع وسوء التغذية والفقر وتدهور البيئة (بما في ذلك تغير المناخ) واتخاذ القرارات فيما يتعلق بالعمل الجماعي. ويجد هذا التقييم أن ما قدمته المنظمة في هذا المجال الصعب جيد بشكل ملحوظ ومرص. ويمكن إبراز إنجازات محددة عديدة، بما في ذلك التقارير الرئيسية المنتظمة لحالة الأغذية والزراعة منذ عام 2003-2004 وتقارير حالة انعدام الأمن الغذائي منذ عام 2008. كذلك، هناك إنجازات مهمة في السياسات القطاعية الفرعية، بما في ذلك الصكوك العالمية البارزة (الخطوط التوجيهية الطوعية، والمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية)، والخدمات الفعالة للجنة التي أعيد إحيائها المتعلقة بالأمن الغذائي العالمي. وكما يبين سجل مطبوعات اقتصاديات التنمية الزراعية، استطاعت المنظمة القيام بعمل في مجال السياسات على الصعيد العالمي بشأن قضايا السياسة الزراعية الهامة، من مثل أزمة ارتفاع أسعار الغذاء وتغير المناخ والدفع مقابل الخدمات البيئية ونظم البذور. وتستمر شعبة التجارة والأسواق (التي خضعت لتقييم مستقل في عام 2007) في توفير بحوث عن السياسات وتحليلات لها ذات أهمية كبرى بشأن السلع الزراعية، وكذلك البعد الزراعي في التجارة الدولية، مع التركيز بشكل خاص على مفاوضات منظمة التجارة العالمية. وتشمل الأمثلة على قدرة المنظمة على أخذ زمام القيادة في مباحثات السياسة العالمية تأثير عمل المنظمة في مجال "الزراعة الذكية مناخياً" في المفاوضات بشأن المناخ، وتأثير تحليلها للسياسات التجارية في مفاوضات منظمة التجارة العالمية، ودور العمل الذي قامت به فيما يتعلق بتذبذب الأسعار في مباحثات مجموعة العشرين حديثاً. وكما فعلت التقييمات السياسية السالفة، يخلص هذا التقييم أيضاً إلى أن نوعية بحوث وتحليلات المنظمة في مجال السياسات تقارن إيجابياً في جودتها مع ما تنتجه المنظمات الدولية الأخرى التي تقوم ببحوث تطبيقية وتحليل للسياسات الزراعية وتقدم المساعدة في مجال السياسات.

7 - يقوم كل من الإدارات الفنية الرئيسية (إدارة الزراعة وحماية المستهلك وإدارة الغابات وإدارة مصائد الأسماك وتربية الأحياء المائية والإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية) ومكتب الشؤون القانونية أيضاً بإجراء أعمال هامة في مجال السياسات العالمية. وتشمل مجالات السياسة الهامة هذه دعم لجان المنظمة المعنية بالزراعة ومصائد الأسماك والغابات، وتعزيز الصكوك العالمية، من مثل الخطوط التوجيهية الطوعية، مثل مدونة السلوك بشأن مصائد الأسماك المستدامة والخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية (يجري حالياً التفاوض بشأنها). والإدارات المعنية مسؤولة أيضاً عن رصد ودعم التقدم المحرز في تنفيذ هذه الصكوك، كما أنها ترتبط أيضاً مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى وغيرها من الهيئات التي تضع المعايير العالمية، مثل المنظمة العالمية لصحة الحيوان. كذلك يشكل عمل المنظمة القياسي على

الدستور الغذائي، وهو برنامج مشترك بين المنظمة ومنظمة الصحة العالمية، مثلاً آخر على أعمال المنظمة في مجال السياسات العالمية الهامة والمنفذة تنفيذاً ناجحاً. ويفصل الفصل الخامس تفصيلاً إيجابياً المنجزات المتعلقة بمجموعة متنوعة من الأنشطة العالمية والمنتجات المعرفية الهامة الأخرى. غير أن الفريق قد لاحظ أن المنظمة كانت أقل نجاحاً في تولي دور قيادي عالمياً بشأن مسألة سوء التغذية، رغم أن هذا الموضوع هو أيضاً في صميم اختصاصاتها.

8 - أشار العديد من البلدان المتعاملة مع منظمة الأغذية والزراعة التي زارها الفريق أن المنظمة تساعد مساعدة مفيدة على تمثيل مصالح هذه البلدان في الساحة العالمية. وبشكل عام، يلاقي دور المنظمة في وضع قضايا البلدان النامية في واجهة الخطاب العالمي تقديراً كبيراً، وذلك وفقاً لمعظم الذين تمت مقابلتهم أثناء التقييم، سواء من المسؤولين في البلدان الأعضاء، الأقل نمواً وغيرها، أو في الهيئات الدولية التي استشيرت. ويوصي التقييم بقوة بحماية العمل في مجال السياسات العالمية الممتاز التي استطاعت المنظمة بناءه خلال السنوات العشر الماضية (انظر التوصية 1). لكن هناك مخاطر لا بد من إدارتها. ويلاحظ التقييم، أنه كي تحافظ المنظمة على سمعتها القوية فيما يتعلق بتقاريرها الرئيسية، حتى لو لم تكن "محددة رسمياً على أنها رئيسية"، فإن هذه التقارير يجب أن تخضع لنفس المعايير الصارمة المتعلقة بالمراجعة من نظراء خارجيين، وكذلك للمراجعة الداخلية عبر الشعب والإدارات.

9 - الميزة النسبية للعمل في مجال السياسات على المستوى القطري مسألة مختلفة نوعاً ما عن تلك التي لوحظت للعمل على المستوى العالمي. وتشير الزيارات القطرية للفريق إلى أن المنظمة مؤهلة أكثر من أية منظمة أخرى لمساعدة البلدان النامية على تحديد واعتماد وتنفيذ السياسات التي تعالج الجوع والفقر والاستدامة. وهي كذلك لأنها تتمتع بثقة وتخصص لا مثيل لهما، بالإضافة إلى حضورها في البلدان النامية جميعها وامتلاكها معرفة فنية في جميع مجالات الزراعة والغابات والثروة الحيوانية ومصائد الأسماك لا تمتلكها أية منظمة أخرى، كما أنها تستطيع لعب دور وسيط معرفة عالمي.

10 - لكن منظمة الأغذية والزراعة، مع ذلك، لا تلعب دوراً قيادياً في دعم السياسات على المستوى القطري، على الرغم من أنها قريبة جداً من الحكومات. فليست هناك مساندة كافية لمندوبي المنظمة ليكونوا قادرين على الدخول في حوار في مجال السياسات ذي نوعية رفيعة. والعمل في مجال السياسات الذي يقوم به استشاريون، وهم الذين يعهد لهم بمعظم هذا العمل، من نوعية متفاوتة. وللأسف، ليس هناك "ذكاء سياساتي" منهجي تستطيع الفرق القطرية الاعتماد عليه. ويتخذ المانحون، وفي كثير من الأحيان برنامج الأغذية العالمي، موقفاً انتقادياً بشكل خاص من محدودية قدرة المنظمة على الانخراط في حوار يتعلق بالسياسات أو قدرتها على ذلك. وقد يوفر "إطار البرمجة على المستوى القطري" الذي اعتمد مؤخراً أساساً مفيداً، ولكن ربما كان من السابق لأوانه إصدار حكم عندما أتم الفريق عمله الميداني.

11 - لماذا مشاكل الأداء هذه الملحوظة على المستوى القطري؟ على ما يبدو، الافتقار إلى المساءلة التنظيمية والافتقار إلى الحوافز لإسداء مشورة في مجال السياسات على المستوى القطري هما المشكلتان الرئيسيتان، وهما مرتبطتان بطبيعة العمل الذي يجري في مجال السياسات. ومن المرجح أن أحد الجوانب الهامة هو أن "صغط المشكلة" ليس سائداً، قدر ما هو في حالة إنفلونزا الطيور مثلاً. وقد لاحظ الفريق صعوبة في ربط التغييرات الملموسة في مجال السياسات بالمساعدة التي تقدمها المنظمة في هذا المجال، ولا شك أن مما يفاقم هذا الوضع الحوافز المحدودة لدى الحكومات لتحقيق المساءلة. وأيضاً، كثيراً ما تأتي طلبات الحصول على وثائق السياسات من الجهات المانحة. ومن بين النتائج التي ترد بتفصيل في الفصل الخامس، حدد الفريق الافتقار إلى أحكام لمراقبة الجودة والمساءلة فيما يتعلق بسياسة اللامركزية المنفذة. وينظر إلى المسؤولين في مجال السياسات في المكاتب التي أصبحت لامركزية على أنهم غير اختصاصيين وكثيراً ما يكلفون بالقيام بأعمال إدارية، فيصبحون أساساً مساعدين للمنسقين الإقليميين/شبه الإقليميين، وهذه حالة مؤسفة من حالات "اقتناص" الموظفين العاملين في مجال السياسات.

12 - إن تحليل الترتيبات المؤسسية المجزأة لمنظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات معقد إلى درجة لا يمكن معها أن ينصف موجز مقتضب للحجج والخيارات الواردة بالتفصيل في الفصل السادس الاعتبارات المقدمة هناك. بدلاً من ذلك، يمكن تقديم الاستنتاجات الرئيسية للفريق بشكل محكم عبر التوصيات المستمدة من ذلك التحليل.

13 - يمكن تلخيص التوصيات الواردة في التقييم على النحو التالي:

14 - توصية 1.1: ينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة أن تحمي عملها في مجال السياسات الذي أجري على المستوى العالمي.

- من الأمثلة على ذلك تقرير حالة الأغذية والزراعة/انعدام الأمن الغذائي، والعمل فيما يتعلق بالمنظورات العالمية وصكوك السياسات العالمية، مثل الخطوط التوجيهية الطوعية ومدونات السلوك.

15 - توصية 2.1: ينبغي أن تضع منظمة الأغذية والزراعة أولويات واضحة لدورها في المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري.

- ينبغي أن تركز المنظمة على البلدان التي تحتاج مساعدة أكبر في مجال السياسات، بدلاً من افتراض أن المنظمة يمكنها أن تفعل كل شيء في كل مكان.
- ينبغي للمنظمة أن تركز على الأنشطة التي لها أكبر أثر على من يعانون انعدام الأمن الغذائي، مع الأخذ بالحسبان قدرة المنظمة على الإنجاز.

16 - توصية 3.1: لتوجيه منظمة الزراعة والأغذية في تحديد الأولويات والإدارة الاستراتيجية للمساعدة في مجال السياسات، يوصى أن تعلن الإدارة رؤية واضحة ومفصلة ونهجاً استراتيجياً يستندان إلى تحليل دقيق للميزة النسبية للمنظمة بوصفها منظمة عالمية، وكذلك إلى الولاية المكلفة بها.

17 - توصية 4.1: تستطيع منظمة الأغذية والزراعة وينبغي أن تلعب دوراً قيادياً في تغيير الطريقة التي يتم بها توفير دعم لتشكيل السياسات، خصوصاً عبر أساس تحليلي أفضل وعبر تيسير التعاون التشاركي مع أصحاب المصلحة وانخراط مستشاري المنظمة وموظفيها انخراطاً مستمراً، كي يكون هناك مزيد من امتلاك الأقطار للسياسات، فتتوفر بالتالي فرصة أفضل لتطبيق هذه السياسات على نحو مستدام.

18 - توصية 1.2: المنظمة بحاجة إلى تعزيز المساءلة عن الأداء وأثر المساعدة في السياسات على المستوى القطري، لأن ذلك شرط مسبق لنجاح أية جهود إصلاح أخرى.

- تدبير 1: إنشاء نظام معلومات وجمهورية سياساتي على المستوى القطري
- تدبير 2: تحديد سبل تأثير ونتائج خاصة بكل قطر للمساعدة في مجال السياسات
- تدبير 3: تعزيز المساءلة بشأن أثر المساعدة في مجال السياسات عبر حوافز وإدارة أداء تشمل المؤتمرات الإقليمية وممثلي المنظمة
- تدبير 4: تطوير نظام لرصد أثر المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري

1. توصية 2.2: المنظمة بحاجة إلى معالجة التجزئة الأفقية والتجزئة العمودية في هيكلها المؤسسي للعمل في مجال السياسات. بعد النظر بعناية في التكاليف المترتبة على إعادة الهيكلة، توصل فريق التقييم إلى استنتاج مفاده أن الخيار الواعد بالقدر الأكبر لمعالجة مشكلة التجزئة المستمرة منذ فترة طويلة يتمثل في التدابير التالية:

(أ) لتعزيز عملها في مجال السياسات وفي الوقت نفسه زيادة القدرة على المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري باستخدام الموارد الموجودة، ينبغي للمساعدة في مجال السياسات وخدمات دعم الأمن الغذائي أن تنقل جزئياً إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وجزئياً إلى مكاتب ميدانية لامركزية. والأفضل أن تنفذ هذه التوصية كجزء من عملية الإصلاح الجارية حالياً بالفعل، وأن تنفذ مع التوصية 2.2 لتكون فعالة. وينبغي بعناية تقرير مستوى اللامركزية (إقليمي أو شبه إقليمي أو بلدان مختارة ذات أولوية) الذي ينبغي أن تهيأ عليه قدرة إضافية للمساعدة في مجال السياسات على أساس كل حالة على حدة.

(ب) لدعم أعمال المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري، ينبغي للمنظمة أن تجرب إنشاء شبكات فنية وظيفية أو هياكل غير رسمية بديلة تركز على إسداء المشورة بشأن السياسات في المناطق الفرعية و/ أو في البلدان ذات الأولوية العالية المحددة.

(ج) ينبغي للمنظمة تنفيذ سياسة تتطلب من الموظفين في وحدات السياسات في المقر الرئيسي "بيع" حصة محددة من وقتهم لأنشطة المساعدة في مجال السياسات القطرية، وتشجيع الموظفين على التركيز على مجموعة من البلدان أو منطقة واحدة على مدى عدد من السنين لبناء معرفة وشبكات تحدد سياقاتها ولضمان تطوير القدرات على المدى الطويل.

19 - توصية 3 : ينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة أن تنشأ "ثقافة تقييم الأثر"، مع التركيز تركيزاً خاصاً على تقييم تأثير العمل في مجال السياسات على المستوى القطري، وأن تطلب من جميع الوحدات التي تعمل في مجال السياسات توثيق مسارات أدلة لتقييم الأثر

- ينبغي أن تدرج إدارة تقييم العمليات في برنامجها العادي ما لا يقل عن ثلاث عمليات لتقييم أثر السياسات سنوياً؛
- التركيز على دراسات الحالة التي يعتقد أنها توفر أفضل فرص التعلم المؤسسي والمساءلة.

20 - توصية 4: على المديرين في منظمة الأغذية والزراعة أن يتفحصوا القدرات التحليلية لموظفيهم لتحديد الفجوات في المهارات ذات الصلة بالتعامل بصورة أفضل مع عدم اليقين في تحليل السياسات وتخطيط الاستثمار.

- ينبغي للمنظمة تحديد الأساليب اللازمة لسد الثغرات وتنظيم التدريب الملائم للموظفين؛
- قد تثبت التحالفات مع منظمات دولية ومعاهد بحوث وطنية أخرى أنها فعّالة في تحقيق تعاون مثمر في هذا البعد الصعب من أبعاد العمل في مجال السياسات.

21 - توصية 5: ينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة الاستمرار في الابتكار والتوسع في تركيز جهودها المبذولة في المشاركة الإلكترونية لتوسيع نطاق اتصالاتها فيما يتعلق بالسياسات.

- في الوقت نفسه، تحتاج المنظمة إلى الاستثمار في رعاية القدرة الاستيعابية؛ على سبيل المثال، الاستثمار في القدرة على طلب مواد السياسات المتاحة عبر شبكة الإنترنت والنفاذ إليها واستخدامها، خاصة من جانب الجهات الفاعلة على المستوى القطري؛
- ينبغي للمنظمة أن تعزز جهودها لتوفير الأدوات المختلفة اللازمة لرصد السياسات العامة عبر استخدام منبر إلكتروني واحد مشترك.

22 - توصية 6: ينبغي لمنظمة الأغذية والزراعة أن تنشأ في عملها الفني بؤرة مركزية لمعالجة أكثر منهجية للبيئة التمكينية للسياسات والمؤسسات والتشريعات الضرورية لاستيعاب الحلول الفنية، وتقوية قدرات الوحدات الفنية على تزويد البلدان بخياراتٍ بدائلٍ تقييمٍ من المنظورات الاقتصادية والاجتماعي والبيئي، بدلا من الدفع باتجاه حلول "مقاس واحد يناسب الجميع".

23 - يعتبر فريق التقييم نفسه محظوظاً إذ أتاحت له فرصة مراقبة منظمة مهمة تتصدى لعمل مهم في وقت مهم. وفي الواقع، نظراً لحالة الأغذية والزراعة في العالم مؤخراً وفي المستقبل المتوقع، يشعر الفريق أن دور المنظمة وعملها في مجال السياسات أكثر أهمية من أي وقت مضى. فقد عادت الزراعة وعاد الأمن الغذائي إلى مركز الصدارة في مجال سياسات التنمية الدولية. وهناك أمثلة مثيرة للإعجاب تبين أن "القضاء على الجوع تماماً" أمر ممكن في هذا العالم وفي حياتنا. ولكن، في نهاية المطاف، "السياسات جميعها محلية"، ولتحقيق أهداف المنظمة الثلاثة - مكافحة الجوع، واستخدام الزراعة للحد من الفقر وتحقيق الاستدامة البيئية- ينبغي أن يحدث تغيير في السياسات على المستوى القطري. وهنا، لدى المنظمة إمكانيات فريدة لمساعدة الحكومات التي تمنح "منظمتها"، منظمة الأغذية والزراعة، الكثير من الثقة، لكن المنظمة لم تستخدم بعد هذه الإمكانيات على نحو فعال. وبما أن المنظمة في خضم عملية تجديد وبداية مرحلة جديدة من القيادة، فإن لديها فرصة فريدة لحل المشاكل المؤسسية والإدارية التي طال أمدها والتي تؤثر على عملها في مجال السياسات. إن نافذة إحداث تغيير في سياسات المنظمة المتعلقة بعملها في مجال السياسات مفتوحة الآن، ولكن إلى متى؟

## 1 - المقدمة

### 1.1 السياق

2. العمل في مجال السياسات من بين أهم الأمور التي تقوم بها المنظمة. "تضع المنظمة خبرتها المديدة تحت تصرف الأعضاء لرسم السياسات الزراعية ودعم التخطيط وإعداد التشريعات الفعالة، وإرساء الإستراتيجيات القطرية اللازمة لتحقيق أهداف التنمية الريفية والتخفيف من وطأة الجوع".<sup>1</sup> ولكن هل كان هذا العمل فعالاً، وكذلك هل أدي بقدر ما يمكن من الجودة؟ في وقت متأخر من فترة إصلاح فعال، حان الوقت لمعالجة هذه المسألة وأن تحزم المنظمة أمرها للتحسين للمستقبل، حسبما تقتضي الضرورة. وطموح هذا التقييم هو المساعدة على اغتنام هذه الفرصة.

#### 1.1.1 السياسات: وظيفة أساسية من وظائف منظمة الأغذية والزراعة

3. السياسات واحدة من "الوظائف الأساسية" الثماني التي حددتها المنظمة كنهج شاملة لتحقيق أهدافها الاستراتيجية.<sup>2</sup> وتعتمد هذه الوظائف الأساسية على المزايا النسبية للمنظمة ويتعين أن تُطبق على جميع المستويات: العالمي والإقليمي والقطري. وكما في الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة 2010-2019 وفي الخطة متوسطة الأجل 2010-2013، يرد وصف الوظيفة الأساسية (دال) بشأن السياسات على النحو التالي:

#### الإطار 1: الوظيفة الأساسية (دال): صياغة خيارات السياسات و الخيارات الاستراتيجية والمشورة

"ترتبط هذه الوظيفة الأساسية ارتباطاً وثيقاً بوظائف أساسية أخرى. وهي تسعى إلى تلبية الطلب المتزايد على المساعدات في مجال السياسات. وتحتاج المنظمة إلى صياغة خيارات السياسات و الخيارات الاستراتيجية بناء على الأدلة المتوفرة وعلى مجموعة من تقديرات المنظمة لوجهات الأمن الغذائي والزراعة ومصايد الأسماك والغابات. ومن المتوقع أن تحتاج البلدان الأعضاء ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية وتطلب خدمات استشارية تبني على المعرفة المتاحة في المنظمة (وكذلك المعرفة التي تم الحصول عليها من شركائها).

ويشمل العمل على المساعدة في مجال السياسات والتشريعات ما يلي:

- المشورة المتعلقة بالسياسات،
- تنمية القدرات على صياغة السياسات وتنفيذها،

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/about/en/> يناير/كانون الثاني 2012

<sup>2</sup> بالإضافة إلى الوظيفة السياسية الأساسية المحددة (دال)، يتصل كثير مما هو متضمن في عدد من الوظائف الأساسية الأخرى عن قرب أو بشكل مباشر بمجال السياسات، خصوصاً الوظائف الأساسية "ألف" (رصد وتقييم الاتجاهات والتوقعات في الأجل الطويل)، 'جيم' (وضع سياسات وقواعد ومعايير دولية)، و 'واو' (الدعوة والاتصال).



- التعزيز المؤسسي وإعادة هيكلة المؤسسات ،
- المعلومات القطرية ،
- معلومات السياسات والرصد
- تحديد أولويات البلدان الأعضاء في وضع البرامج ميدانية.

وينبغي أن يساهم وجود نقطة التقاء تشمل جميع الوحدات المعنية بالمساعدة في مجال السياسات في تحقيق ذلك [يلاحظ التقييم أن نقطة الالتقاء هذه غير موجودة].

وفي المجال القانوني، تتم صياغة الخيارات المتعلقة بالسياسات والاستراتيجيات مع مراعاة تقوية الأطر التنظيمية الدولية الملزمة وغير الملزمة، ومع إقامة الشراكات المناسبة حيثما يكون العمل المشترك لازماً. وبالإضافة إلى المساهمة الأساسية للمعايير والصكوك القانونية القطرية الأخرى في هذه الأطر، تستخدم أدوات الدعوة والاتصال في حشد الإرادة السياسية لدعم التنفيذ الفعال.

سيكون من المهم لدى تطبيق هذه الوظيفة الرئيسية مراعاة ما يلي:

- بناء المعارف المؤسسية الخاصة بالخيارات المتصلة بالسياسات والاستراتيجيات والمحافظة عليها وتجنب النهج المجزأة؛
- وبالتالي، تحديد وتحليل القضايا الشاملة وجدوى التخصصات المتعددة في الخيارات المتصلة بالاستراتيجيات وتقييم المشورة؛
- زيادة تعزيز عملية بناء القدرات في البلدان لتمكينها من تنفيذ السياسات المصاغة بعناية، وكذلك الأدوات الفعالة لتنفيذها؛
- الدخول في مشاورات منتظمة مع أصحاب المصلحة في القطاعين العام والخاص؛
- تقاسم الخطوط التوجيهية وأفضل الممارسات بشأن وضع السياسات على نطاق واسع؛
- المشاركة بنشاط في المنتديات الدولية الأخرى التي توضع فيها وتُعتمد السياسات والصكوك التي تمس ولاية المنظمة".

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة 2009 (بالإنكليزية) صفحة 15؛ أضيف التنقيط في الفقرة الأولى.

4. وفقاً للإطار الاستراتيجي والخطة متوسطة الأجل للفترة 2010-2013، تبدو هذه الوظيفة الأساسية شاملة فعلاً وتتقاطع مع كافة أعمال المنظمة، فقد حددت كعنصر أساسي من عناصر تحقيق ما لا يقل عن 41 من النتائج التنظيمية الـ 49 التي وضعت لتنفيذ الأهداف الاستراتيجية الـ 11 للمنظمة. وحتى بين النتائج التنظيمية الثماني التي لم تدرج هذه الوظيفة، يشير ما لا يقل عن خمس منها في مؤشرات النتائج التنظيمية إلى التحسين في التخطيط ووضع الاستراتيجيات.

### 2.1.1 تعريف السياسات المعتمد لهذا التقييم

5. السياسات مصطلح يستخدمه الموظفون في المنظمة (وغيرهم) للإشارة إلى مجموعة واسعة من المفاهيم والأنشطة. وقد اعتمدت لأغراض هذا التقييم التعاريف التالية، التي أخذت بالاعتبار الوثائق الاستراتيجية للمنظمة والمعلومات المرتدة من إدارة المنظمة وموظفيها:
- يشير مصطلح "السياسات الغذائية والزراعية" إلى الأطر والاستراتيجيات والمعايير التي تقوم عليها مجريات العمل والتدابير التنظيمية والقوانين وأولويات التمويل في قطاع الأغذية والزراعة، الذي يعرف على نطاق واسع ليشمل مصايد الأسماك والغابات.<sup>3</sup>
  - يعرف العمل في مجال سياسات الأغذية والزراعة على أنه تلك الأنشطة التي تدعم أو تشارك في تجميع وتوليد وتوزيع المعرفة بالسياسات، وتحليل خيارات السياسات، بما في ذلك الخيارات القانونية والاستثمارية، وصياغة السياسات والتفاوض بشأنها واعتمادها وتنفيذها وتقييم السياسات وأثرها. وينظر إلى تنمية القدرات، بما في ذلك تعزيز المؤسسات، على أنه عنصر أساسي في هذه الأنشطة جميعاً. ويجري عمل المنظمة في مجال السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقطري والمحلي.

6. إن هذا التعريف لعمل المنظمة في مجال السياسات واسع لا محالة، غير أنه يساعد على فهم المدى الذي يمر فيه العمل في مجال السياسات عبر جزء كبير من عمل المنظمة المعياري والمساعدة القطرية على حد سواء. ويؤمل أن يساعد المزيد من البحث في القسم التالي على تحديد هذا المفهوم الواسع لعمل المنظمة في مجال السياسات وبالتالي أيضاً تحديد نطاق التقييم نفسه. ويبين الإطار المفاهيمي الذي طُوّر لهذا التقييم (انظر الفصل 2) كيف جرى "تحليل" مفهوم العمل في مجال السياسات لأغراض هذا التقييم.

### 3.1.1 أنواع عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السياسات

7. في حين أن جميع الشعب الفنية للمنظمة تعمل باتجاه إحداث تغيير في السياسات بطريقة أو بأخرى، يركز هذا التقييم على العمل الذي يستهدف بالتحديد المساهمة في تحسين عمليات السياسات. لذا، بذل لأغراض هذا التقييم جهد للتمييز بين الأسس التكنولوجية لسياسات التنمية السليمة – وهو موضوع الكثير من المشورة المتعلقة بالسياسات التي تقدمها الشعب الفنية للمنظمة – والمساهمات المباشرة في عملية السياسات نفسها. مع ذلك، يترك هذا التحديد مجال التقييم واسعاً بالفعل، وبالنظر إلى الموارد المحدودة المتوفرة للتقييم وعدم القدرة على معالجة كل جانب من جوانب هذا العمل في المنظمة، تحتم اللجوء إلى الانتقاء، وبذلت محاولة متمعددة للتركيز على جوانب العمل في مجال سياسات الأغذية والزراعة التي اعتبرت أكثر أهمية.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> يعرف قاموس ميريام وبستر السياسة على أنها "مسار محدد أو طريقة عمل تختار من بين بدائل، وعلى ضوء الظروف المعطاة، لتوجيه وتحديد القرارات في الحاضر والمستقبل".

<sup>4</sup> تبعاً لنطاقات السياسات التي يجري النظر فيها، يخرج التقييم (كما تفعل ذلك منظمة الأغذية والزراعة نفسها) في بعض الأحيان من المجال الضيق "السياسات الأغذية والزراعة" للنظر في السياسات الأوسع التي تؤثر على الأغذية والزراعة.

8. على مر السنين، تطور عمل المنظمة في مجال السياسات. وهو حالياً يقدم أساساً بالأشكال التالية:<sup>5</sup>

- (1) "كتنظيم للمعرفة" يوفر منتدى لتبادل المعلومات والمعارف بشأن السياسات (على سبيل المثال، تحليلات لقضايا السياسات والخيارات، واستعراض أفضل الممارسات، ومؤتمرات / ورش عمل عالمية أو إقليمية بشأن قضايا السياسات الرئيسية من مثل الطاقة الحيوية وسياسات الوقود الحيوي).
- (2) كمنتدى للتفاوض بشأن الالتزامات السياسية ما بين الحكومية (على سبيل المثال، المعاهدات والاتفاقيات ووضع القواعد والمعايير، من مثل الدستور الغذائي ومدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد، وما إلى ذلك).
- (3) كمزود للمعلومات والاستطلاع والتأهب فيما يتعلق بالسياسات (توقع القضايا الناشئة في مجال السياسات وتطوير قدرة المنظمة على الاستجابة لها. ومن الأمثلة على ذلك التأهب فيما يتعلق بالأمن الغذائي أو المعلومات عن تقلب أسعار المواد الغذائية).
- (4) عبر الدعوة لقضايا السياسات العالمية أو الإقليمية والمناداة باتخاذ إجراءات (مثل الدعوة ضد فرض حظر على الصادرات الغذائية أو الدعوة للاستثمار في مجال البحوث الزراعية والإرشاد الزراعي).
- (5) عبر إبداء مشورة مباشرة بشأن السياسات للبلدان الأعضاء، بما في ذلك تقديم دعم لعمليات السياسات القطرية ولتنفيذ السياسات العامة (على سبيل المثال، تقديم الدعم لإعداد استراتيجيات أمن غذائي قطرية).
- (6) عبر تحسين القدرات المؤسسية لتعزيز صياغة السياسات (على سبيل المثال، تطوير القدرات لدعم عمليات التغيير الزراعي على المستوى القطري أو إنشاء مكتب / وحدة للسياسات الزراعية).

#### 4.1.1 لماذا، ولماذا الآن؟

9. طلبت هذا التقييم لجنة البرنامج التابعة للمنظمة في دورتها الـ 103 (مارس/آذار 2010) في ضوء الوقت الذي انقضى منذ التقييمات السابقة (في عام 2001، والتقييم الخارجي المستقل في عام 2007)، وكذلك التغيرات التي حدثت ولا تزال في السياق الذي تعمل فيه المنظمة وعملاؤها. وسيقدم تقرير التقييم في الدورة الـ 110 للجنة البرنامج في مايو/أيار 2012.

<sup>5</sup> معدلة بشكل طفيف عن القائمة التي وضعت في "ورقة منظمة الأغذية والزراعة للمساعدة في مجال السياسات" المسودة النهائية، مارس/آذار 2008، وتلك وثيقة أعدتها مجموعة مؤقتة غير دائمة من مهنيين كبار في منظمة الأغذية والزراعة كمساهمة في عمل لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل لمنظمة الأغذية والزراعة المعروض على مجلس المنظمة في عام 2007.

10. الغرض الرئيسي من التقييم هو تقدير قدرات ودور المنظمة وميزتها النسبية في توفير الدعم في مجال السياسات للمجتمع العالمي في مجالات اختصاصها. وهو يسعى إلى تقييم مدى نجاح المنظمة في التصدي لوظيفتها الأساسية (دال) (والعناصر ذات الصلة بالسياسات في الوظائف الأساسية الأخرى) في عملها على المستويات العالمي والإقليمي والقطري، وإلى النظر في مدى ملاءمة وكفاءة وفعالية واستدامة ونجاعة وأثر عمل المنظمة في مجال السياسات في الفترة منذ تقييم عام 2001 للمساعدة في مجال السياسات. كما يسعى أيضاً إلى تقييم هيكل المنظمة الداخلي وآليات الاضطلاع بوظائفها المتعلقة بالسياسات وآليات إيصال مخرجات السياسات، داخلياً وخارجياً على حد سواء، خصوصاً في ضوء تحليل التقييم الخارجي المستقل والتقدم المستمر في متابعة خطة العمل الفورية. وهناك سبب آخر لاعتبار هذه العملية مهمة الآن، وهو انتقال المنظمة إلى مدير عام جديد خلال الجزء الأخير من التقييم.

11. استنار التقييم بالتقييمات للمنظمة الأخرى الرئيسية الحديثة العهد ذات الصلة.<sup>6</sup> ويعالج التقييم مستقبل دور المنظمة في مجال السياسات العالمية، والتنظيم الداخلي للعمل في مجال السياسات، ونهج مساعدة البلدان الأعضاء في مجال السياسات.

12. كتمرين استراتيجي (يركز على العمليات) في المقام الأول، ينظر هذا التقييم بقدر أقل في المحتوى الموضوعي لعمل المنظمة في مجال السياسات مما في الدور المؤسسي والقدرات والعمليات المؤسسية التي تقوم المنظمة عبرها بعملها في مجال السياسات، بالرغم من أن المحتوى هام بطبيعة الحال ولا يمكن تجاهله.

## 2.1 الرؤية والأهداف

13. يورد هذا القسم بإيجاز القضايا ومجالات التقصي الأكثر أهمية لأغراض هذا التقييم.
14. التكامل مع المبادرات العالمية والإقليمية المتعلقة بالسياسات: على المستوى العالمي والإقليمي أيضاً، يأخذ التقييم في اعتباره الارتباط والعلاقة بين عمل المنظمة في مجال السياسات وبين المبادرات العالمية والإقليمية المتعلقة بالسياسات. وعلى المستوى الإقليمي، يأخذ بالاعتبار التنسيق مع الهيئات الاقتصادية الإقليمية وتقديم الدعم لها.

<sup>6</sup> انظر "الملخص التوليقي للتقييمات السابقة" في الملحق 7، بما في ذلك، وعلى وجه الخصوص، التقييم المستقل للهدف الاستراتيجي المؤسسي لمنظمة الأغذية والزراعة بـ1 (السكر الدولية)، وتقييم دور منظمة الأغذية والزراعة وعملها في مجال الإحصاء، والتقييم المواضيعي المشترك لدعم منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي لنظم المعلومات للأمن الغذائي، والتقييم الاستراتيجي للبرامج القطرية لعام 2010 (الذي أدى إلى ما يعرف الآن بإطار المنظمة للبرامج القطرية، الذي لدى هذا التقييم الكثير ما يقوله بشأنه)، من بين عدة أمور أخرى ذات صلة.

15. **السياسات الصحيحة لمن؟**: لدى منظمة الأغذية والزراعة كجزء من الأمم المتحدة ومصدر لدعم السياسات في البلدان الأعضاء التزامات ثلاثة - متعارضة أحياناً - وهي: (أ) الاستجابة لطلب المساعدة في مجال السياسات وفقاً للأولويات القطرية وتوفير هذه المساعدة (تماشياً مع إعلان باريس)؛ و(ب) وجذب الاهتمام الوطني بقضايا "المنافع العامة العالمية" و"الحوكمة العالمية" في مجالات اختصاص المنظمة؛ و(ج) أن تكون جزءاً من نظام الأمم المتحدة للتنسيق على المستوى القطري (إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، "التسليم كمنظومة واحدة") والأولويات التي تنبثق منه. ويعالج التقييم أيضاً مسألة ذات صلة هي كيف تتعامل المنظمة مع حالات لا تكون فيها الأولويات الخاصة بصغار المزارعين والمزارعات والسكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي وغيرهم من المجموعات التي ليس لديها صوت سياسي مسموع غير ممثلة تمثيلاً جيداً في السياسات الزراعية القطرية وغائبة عن الساحة الدولية.

16. ثمة مسألة ذات صلة تدعو للاهتمام هي موقع عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السياسات بين إنتاج المعرفة (أي إجراء بحوث في السياسات) وإدارة المعرفة (توفير دعم محدد لسياسات الحكومات). فالخط الفاصل بين البحوث والتطبيق العملي غير واضح، بل يبدو أن النصوص الرئيسية للمنظمة تشير في أماكن مختلفة إلى سياسات مؤسسية مختلفة في هذا المجال. ويحلل التقييم هذه المسألة عبر مخطط ("أقحوانة السياسات" (الشكل 2) - انظر الفصل 2) لتصور مفاهيمي للعناصر المختلفة "لدورة السياسات" التي يمكن أن يدعمها عمل المنظمة.

17. **أن تكون سبّاقة وأن تكون ذات فعل مؤثر**: هناك مسألة أخرى هي قدرة المنظمة على أن تكون سبّاقة في تحديد مسائل السياسات الحاسمة الناشئة في العالم. هل تستثمر المنظمة كثيراً في أن تكون أفضل مصدر للمعلومات وتنمية القدرات (لكنه مصدر أكثر سلبية)، وقليل جداً في تحليل هذه المعلومات لتحديد الوجيهات؟ وعدا عن الاستباقية في حد ذاتها، هناك مسألة ملائمة نطاق عمل المنظمة في مجال السياسات: هل تعالج المنظمة القضايا الكبيرة والصحيحة على نحو كاف؟

18. **سياسات منظمة الأغذية والزراعة لتقديم الدعم - الصورة الأكبر والميزة النسبية**: أهداف السياسة العامة ونتائجها في مجال الزراعة والتنمية الريفية والأمن الغذائي مترابطة ارتباطاً وثيقاً مع أنشطة السياسات في العديد من مجالات العمل التنموي الأخرى. غير أن، ارتباط المنظمة التاريخي بوزارات الزراعة في البلدان الأعضاء فيها يعني في كثير من الأحيان أن وصول المنظمة إلى عمليات الحكومات يكون فقط (أو على الأقل بشكل رئيسي) عبر وزارة الزراعة.<sup>7</sup> وقد أخذ التقييم بشكل نشط في اعتباره ما يترتب على ذلك في عمل المنظمة لدعم السياسات. وينطبق هذا أيضاً على صعيد الحوكمة المؤسسية، إذ أن وزارات الزراعة هي الوحيدة الممثلة في الأجهزة الرئاسية في المنظمة، ولذا فإنها هي التي تحدد أولويات المنظمة. وعلى المستوى العالمي،

<sup>7</sup> يفهم هنا أن وزارة الزراعة تشمل الغابات ومصايد الأسماك والثروة الحيوانية، على الرغم من أن بعض هذه قد يكون في بعض الحالات تحت وزارة أخرى.

يكون دور المنظمة في كثير من الأحيان قريباً إلى دور الوكالات والهيئات الأخرى، ما أدى في بعض الأحيان إلى تعاون أو تكامل، ولكن في أوقات أخرى إلى تداخل وتكرار وتنافس على الموارد والاهتمام. وقد أخذت قضية الميزة النسبية بالاعتبار في هذا السياق.

19. القضايا المؤسسية فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات – المهارات والقدرات: هناك قضية أخذها التقييم بالاعتبار هي مزيج مهارات وقدرات الموظفين المثالي من وجهة نظر إسداء المشورة والمساعدة الفعالين بشأن السياسات. ففي كثير من الأحيان، يتمحور التوظيف في المنظمة إلى حد كبير حول القدرات الفنية والعلمية، بالرغم من أن العمل الذي تقوم به يتضمن عموماً عنصراً سياسياً قوياً. وقد يؤدي ذلك إلى أن تكون الاستجابات لمشاكل السياسات “مدفوعة بالتكنولوجيا”، وإلى قدرة محدودة على تحديد الخيارات الممكنة سياسياً والتي، في واقع الأمر، ستنفذ.

20. القضايا المؤسسية فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات – الهيكل المؤسسي، “ثقافة الصومعة” واللامركزية: أثارت الطريقة التي ينظم بها العمل في مجال السياسات في إدارات المنظمة المختلفة بعض القلق في التقييمات السابقة، بما في ذلك التقييم الخارجي المستقل. فقد ارتوي أن ثقافة “الصومعة” وسوء التعاون بين الإدارات وبين الشعب والافتقار إلى تقاسم المعلومات والتعاون تشكل جميعاً تحديات للمنظمة. وكما يشرح الفصل 4 والقسم 1.3.6 بقدر أكبر من التفصيل، لم تنفذ أبداً التغييرات التنظيمية البعيدة المدى الموصى بها في التقييمات السابقة، وأبرزها التقييم الخارجي المستقل. وعلى هذه الخلفية، ينظر هذا التقييم في ما إذا ظلت المخاوف التي حددت في التقييمات الأولى تشكل بالفعل مشاكل لعمل المنظمة في مجال السياسات وإلى أي مدى. وقد أدت عملية اللامركزية الحالية التي لم يقيم أثرها حتى الآن إلى تغييرات إضافية في الوضع التنظيمي لعمل المنظمة في مجال السياسات. ولذا، يقيم هذا التقييم أيضاً التفاعل بين مستويات المنظمة المختلفة في المساعدة في مجال السياسات، وينظر في التغييرات الجارية في هذه التفاعلات التي يجري تنفيذها في عملية الإصلاح.

21. القضايا المؤسسية فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات – المواقف السياسية المؤسسية: في مجال الدعوة والاتصال، هناك مشكلة تتعلق باتساق الرسائل المؤسسية الموجهة إلى صانعي السياسات والحاجة إلى امتلاك مواقف في مجال السياسات بشأن قضايا اليوم المثيرة للجدل. ويحاول التقييم تقدير قدرة (أو الحاجة إلى) المنظمة على المحافظة على اتساق الرسائل المؤسسية في دعم السياسات.

### 3.1 معايير التقييم

22. تفحص التقييم عمل المنظمة في مجال السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقطري وفقاً لمعايير التقييم القياسية:

1. الصلة باحتياجات البلدان الأعضاء والضرورات العالمية لدعم السياسات ومدى القدرة على الاستجابة لها، بما في ذلك:

- (أ) إلى أي مدى يعكس العمل في مجال السياسات التزامات المنظمة في الأطر الاستراتيجية لمنظمة الأغذية والزراعة القديمة (2000-2015) والجديدة (2010-2019)، وكذلك الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الاستراتيجيات والأهداف والمعايير المتفق عليها دولياً؛
- (ب) الدرجة التي ركز فيها العمل في مجال السياسات على مواضيع ومشاكل حددتها البلدان والمناطق والهيئات الدولية على أنها أولويات، وكذلك دور عمليات البرمجة الإقليمية والقطرية الجديدة للمنظمة في تركيز هذا العمل؛
- (ج) درجة التكامل بين ما تقدمه المنظمة من دعم للسياسات والدعم الذي تقدمه مصادر أخرى (ومدى توجيه الاهتمام إلى هذا التكامل)؛
- (د) إلى أي مدى يمثل العمل الاستجابة الأنسب من المنظمة، ويستفيد من المزايا النسبية للمنظمة، ويأخذ في الحسبان عمل المنظمات والمؤسسات الأخرى؛
- (هـ) مرونة الاستجابة في ضوء المتطلبات المتغيرة؛
- (و) مدى صلة الأنشطة بواقع المستفيدين النهائيين المقصودين.

2. كفاءة عمل المنظمة في مجال السياسات (من حيث استخدام الموارد المحدودة)، بما في ذلك:

- (أ) إلى أي مدى تستفيد المنظمة من قوتها متعددة التخصصات. تجري تحت هذا البند مراجعة آليات المنظمة، بما في ذلك دمج العمل في مجال السياسات مع البرامج التنظيمية الجارية والمبادرات والتفاعل والتنسيق والتعاون بين العديد من الوحدات المؤسسية المختلفة التي تتعامل مع العمل في مجال السياسات، وأثر عملية الإصلاح الحالية على العمل في مجال السياسات؛
- (ب) الشراكة والتنسيق مع المنظمات الدولية والقطرية الأخرى وتوفير المساعدة في مجال السياسات والمشورة؛
- (ج) نوعية مخرجات العمل في مجال السياسات، بما في ذلك عوامل من مثل الملاءمة والصلة وقابلية التنفيذ؛
- (د) فعالية التكلفة في إنتاج هذه المخرجات؛
- (هـ) التوازن بين موارد الموظفين وغير الموظفين المتوفرة للعمل في مجال السياسات، وخصوصاً محاولة القياس الصعب لاستثمار البرنامج العادي في مجال مساعدة السياسات، على سبيل المثال، عبر عمل ممثلي المنظمة، وبعثات البرنامج العادي لبحث السياسات مع الحكومات، وغيرها من الأنشطة ذات الصلة التي يصعب تتبع الكثير منها.

3. **الفعالية والأثر على المستفيدين المستهدفين الأوليين والنهائيين، واستدامة النتائج والآثار، بما في ذلك إلى الحد الذي يمكن تقديره:**

- (أ) التآزر والتوازن بين الحوكمة العالمية للمنظمة ودورها في المنافع العامة العالمية في الأغذية والزراعة وبين دورها في تقديم الخدمات على المستوى القطري في دعم الأولويات المتطلبات والاحتياجات القطرية؛
- (ب) كيف يجري تطبيق الموارد والمخرجات الرئيسية للعمل في مجال السياسات في السعي إلى الأهداف والنتائج المخطط لهما في الإطار الاستراتيجي الجديد والخطة المتوسطة الأجل للمنظمة؛
- (ج) كيف أدت المساعدة إلى زيادة المهارات القطرية في مجال صياغة السياسات، بما في ذلك التحليل وتخصيص الموارد، عبر تطوير الاستراتيجية مثلاً؛
- (د) كيف أدت أعمال المساعدة في مجال السياسات وتطوير القدرات إلى قدرات مؤسسية معززة فيما يتعلق بعملية صنع السياسات وتنفيذها في البلدان؛
- (هـ) مؤشرات أثر المساعدة التي تقدمها المنظمة في مجال السياسات على القطاع الزراعي (بما في ذلك مصائد الأسماك والغابات) والتنمية الريفية والاستدامة البيئية وحالة الأمن الغذائي في البلدان.

4. **حسن التوقيت:** أضيف هذا المعيار على معايير التقييم القياسية، ذلك أنه كثيراً ما يكون ضرورياً في العمل في مجال السياسات معالجة قضايا السياسات في الوقت المناسب وإسداء المشورة في الوقت المناسب من أجل أن يكون هذا العمل فعالاً.<sup>8</sup> ووفقاً لذلك، عالج التقييم المسائل التالية:

- (أ) إلى أي مدى كان عمل المنظمة في مجال السياسات حسن التوقيت؟ هل كان عملها في مجال السياسات العالمية قادراً على معالجة القضايا الناشئة في وقت مبكر؟ وهل كانت قادرة على الاستجابة بسرعة للتطورات غير المتوقعة ذات الصلة بالسياسات؟
- (ب) إلى أي مدى كان عمل المنظمة في مجال السياسات على المستويين الإقليمي والقطري حسن التوقيت؟ هل كانت قادرة على الاستجابة لطلبات الحصول على المساعدة في مجال السياسات في وقت مناسب؟ وهل كانت قادرة على تحديد "نوافذ السياسات"، أي نوافذ الفرص السانحة للتغيير في مجال السياسات؟

#### 4.1 هيكل التقرير

23. هذا التقرير منظم على النحو التالي: يقدم الفصل 2 الإطار المفاهيمي لهذا التقييم والمنهجية المستخدمة فيه. ويقدم الفصل 3 لمحة عامة عن دور وتنظيم عمل المنظمة في مجال السياسات. ويلخص الفصل 4 النتائج التي توصلت لها التقييمات السابقة. وترد نتائج هذا التقييم في الفصل 5. ويحلل الفصل 6 كيف تؤثر الخصائص المؤسسية على أداء المنظمة في مجال السياسات. ويلخص الفصل 7 توصيات هذا التقرير.

<sup>8</sup> طوّرت نظريات عملية وضع السياسات في مجال العلوم السياسية مفهوم "نافذة السياسات"، الذي يعني أنه في كثير الأحيان لا تكون إلا فترات زمنية ضيقة تسنح فيها فرصة لتغيير السياسات (Kingdon, 1984).

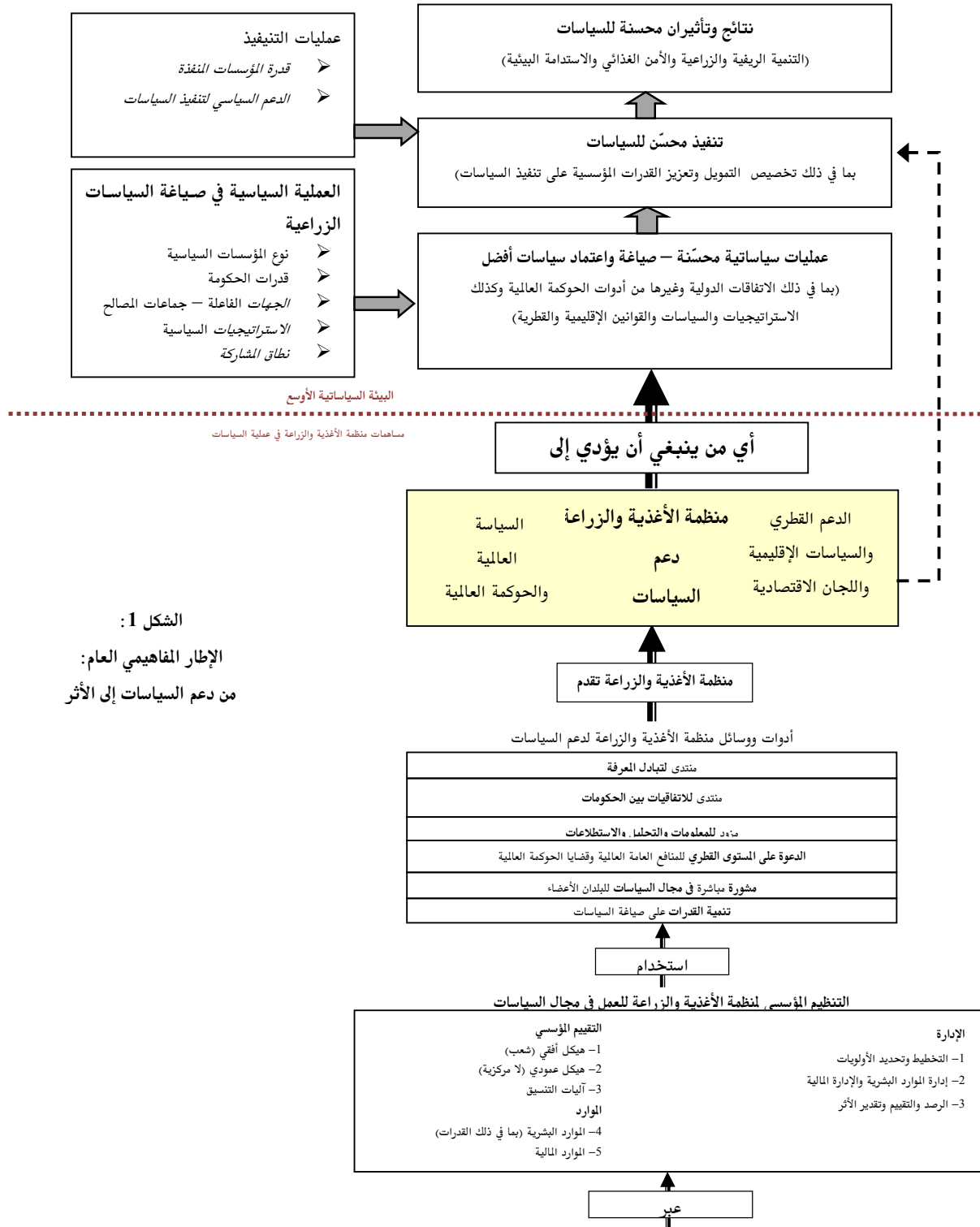


## 2 - الأطر المفاهيمية ومنهجية التقييم

### 1.2 الإطار المفاهيمي العام

24. لمعالجة تعقيدات عمل المنظمة في مجال سياسات الأغذية والسياسات الزراعية، استخدم التقييم الإطار النظري المعروض في الشكل 1 (وهو تطوير للإطار الوارد في "التقرير الافتتاحي")، الذي يدرك اتساع نطاق عمل المنظمة في مجال السياسات، لكنه يركز على العمليات السياسية من الناحية العملية، وبالعلاقة مع قائمة الأهداف الاستراتيجية ومجالات التركيز المؤثرة الواردة في خطة المنظمة المتوسطة الأجل الحالية، يأخذ تقييم عمل المنظمة في مجال السياسات هذا في الاعتبار أن المنظمة ليست سوى لاعب واحد في العمليات السياسية المعقدة في كثير من الأحيان، الأمر الذي يثير مشكلة الإسناد المعروفة في تحديد أثر عمل المنظمة (وغيرها من المنظمات) في مجال السياسات.

25. ومن الواضح أن أثر عمل المنظمة في مجال السياسات هو المعيار النهائي لتبرير أعمال المنظمة والاستثمار في هذا المجال. غير أنه، كما يبحث الفصلان 5 و6 بقدر أكبر من التفصيل، لم تبدأ المنظمة، خلافاً لغيرها من المنظمات، بعد بتوثيق جهودها على امتداد "سلسلة الأثر" (الخطوات بين دعم السياسات والأثر في الشكل 1)، وتقدير مساهماتها في الأثر النهائي للسياسات التي كانت قد دعمتها. وفي غياب هذه الأدلة، ركز هذا التقييم على مسألتين (1) كيف تقدم المنظمة عملها في مجال السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقطري، و(2). كيف ينظم ويدار العمل في مجال السياسات في المنظمة (القضايا المؤسسية). ولتحليل هاتين المسألتين، استخدم فريق التقييم إطارين مفاهيميين إضافيين "يكبران صورة" مجالين رئيسيين من مجالات الإطار المفاهيمي المعروض في الشكل رقم 1: (أ) "أقحوانة السياسات" (الشكل 2)، التي "تحلل عملية السياسات" ذاهبة أبعد من الخطوات المعروضة في الشكل رقم 1؛ و(ب) إطار يصنف الخصائص المؤسسية للمنظمة ويربطها بأدائها في مجال السياسات (الشكل 3).



الشكل 1:  
الإطار المفاهيمي العام:  
من دعم السياسات إلى الأثر

### أهداف وأولويات منظمة الأغذية والزراعة في تقديم الخدمات للأعضاء

مجالات التركيز المؤثرة:	الأهداف الاستراتيجية:
1. إطار عمل الأمم المتحدة لمواجهة الأزمة الغذائية:	ألف التكثيف المستدام للإنتاج المحصولي
2. إنتاج أصحاب الحيازات الصغيرة والمعلومات عنه ورصده	باء. زيادة إنتاج الثروة الحيوانية المستدام
3. نظام الوقاية من طوارئ الأزمات والأمراض الحيوانية والنباتية العابرة للحدود.	جيم. الإدارة المستدامة واستخدام موارد مصائد الأسماك وتربية الأحياء المائية
4. إدارة الغابات	دال. ضمان سلامة الأغذية وصلاحياتها في جميع مراحل السلسلة الغذائية
5. مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد	هاء. الإدارة المستدامة للغابات والأشجار
6. ندرة الأراضي والموارد المائية	واو. الإدارة المستدامة للأراضي والمياه والموارد الوراثية واستجابة محسنة للتحديات البيئية العالمية التي تؤثر على الأغذية والزراعة
7. إحصائيات	زاي. تهيئة البيئة المائية للأسواق من أجل تحسين سبل العيشة
7. معايير عالمية: تطوير وتنفيذ	حاء. أمن غذائي محسن وتغذية أفضل
	طاء. التأهب لحالات الطوارئ الغذائية والزراعية والاستجابة الفعالة لها
	ياء. التمسك بالالتزامات الجسدية في الحصول على الموارد والسلع والخدمات وصنع القرارات في المناطق الريفية
	لام. زيادة حجم الاستثمارات العامة والخاصة في الزراعة والتنمية الريفية.

## 2.2 "أقحوانة السياسات": إطار لتحليل عملية السياسات

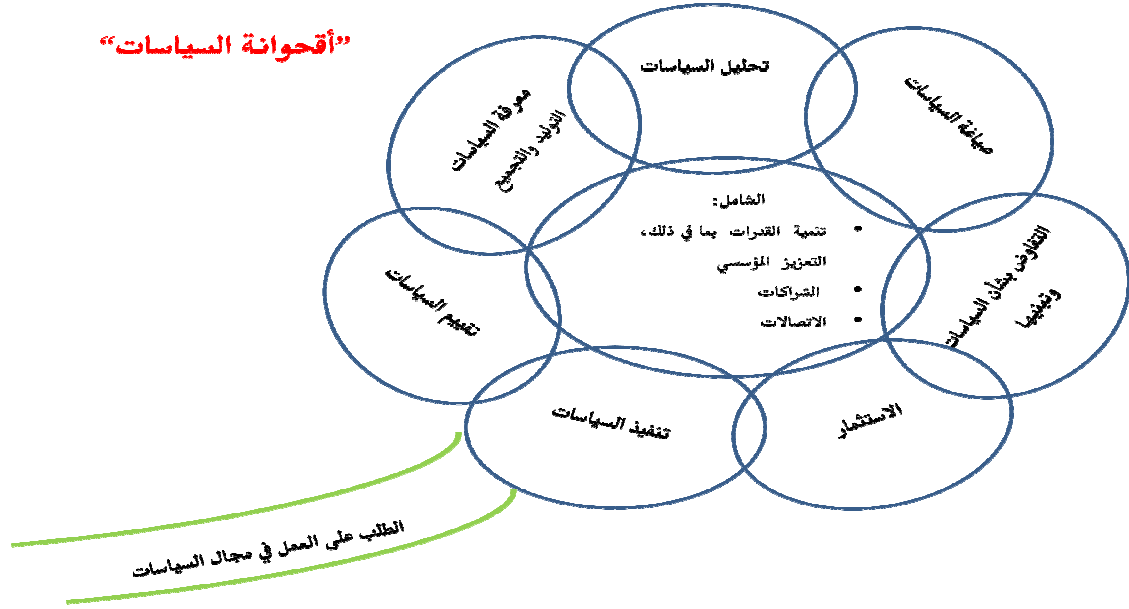
26. دعم السياسات جزء من عملية ونادراً ما يشير إلى حل سحري توفره وثيقة سياساتية أو يوفره قانون. وليس من النادر إنتاج وثائق سياساتية جيدة حقاً لا يكون لها أي أثر على الإطلاق على أفعال بلد ما أو منطقة ما.<sup>9</sup> وقد كانت مهمة التقييم لا فحسب معرفة أين وكيف تقوم المنظمة بتقديم الدعم، ولكن أيضاً تحليل كيف يمكن توفير هذا الدعم على نحو أكثر فعالية لتحقيق أهداف المنظمة العالمية المتمثلة بالحد من الجوع والفقر وفي الوقت ذاته معالجة الاستدامة البيئية.

27. ومن أجل تقييم كيف تقدم المنظمة المساعدة في مجال السياسات، وجد التقييم أن من المفيد النظر في دور المنظمة فيما يمكن اعتباره مراحل مختلفة من "دورة السياسات". ويعرض الشكل 2، الذي يشار إليه بـ "أقحوانة السياسات"<sup>10</sup>، هذه المراحل التي قد تحدث بدعم من المنظمة في مجال السياسات أو بدون مثل هذا الدعم. وتشير "أقحوانة السياسات (الشكل 2)" هذه إلى الجزء العلوي من الإطار العام المعروض في الشكل 1. وتشير الخطوة الأولى في الدورة إلى توليد أو تجميع المعرفة بالسياسات. وقد تأخذ هذه الخطوة أشكالاً مختلفة. فعلى المستوى القطري، قد تشمل تحليل السياسات الموجودة، وتحديد القيود الضاغطة على التنمية الزراعية والأمن الغذائي، وتقييم خيارات السياسات، مثلما أوضح جيداً مؤخراً عمل من خارج منظمة الأغذية والزراعة (Tsakok 2011).

<sup>9</sup> وجدت دراسة عن استراتيجيات التنمية الزراعية والريفية في غرب أفريقيا على المستويين القطري والإقليمي أنه في كثير من الأحيان لم ينفذ مثل هذه الاستراتيجيات على الإطلاق، على الرغم من أنها وضعت بمشاركة واسعة (ريسنيك وبيرنير 2008، Resnick and Birner).

<sup>10</sup> يود الفريق الذي أعد هذا التقييم أن يشكر هاري فان دير وال (شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات)، الذي اقترح هذا المصطلح عند اللقاء به.

الشكل 2: مراحل عملية السياسات: "أقحوانة السياسات"



المصدر: الفريق

28. يمكن أن تلعب معرفة السياسات دوراً هاماً في إثراء الحوار بشأن السياسات على المستويات القطري والإقليمي والدولي، كما أنها يمكن أن تساعد على وضع القضايا المستجدة على جدول أعمال السياسات. وتشمل الخطوة التالية في أقحوانة السياسات صياغة السياسات، التي عُرِّفَتْ أعلاه على أنها تشمل الاستراتيجيات والقوانين والأطر التنظيمية. وتشمل هذه المرحلة أيضاً تحليل خيارات الاستثمار. والخطوة التالية في الأقحوانة هي التفاوض وتبني الجهات الحكومية المعنية سياسات على المستويات القطري والإقليمي والدولي. وينبغي أن تنفَّذ السياسات كي تكون فعّالة، ويتطلب العديد من السياسات أن تقوم الحكومات بالفعل بالاستثمارات اللازمة لتنفيذها، ربما بدعم من الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية. ولذا ترد هذه الخطوة أيضاً في أقحوانة السياسات. وأخيراً، هناك حاجة إلى تقييم السياسات والاستفادة من الرؤى المستشفة من التقييم في الجولة المقبلة من دورة السياسات حتى يحدث التعلم السياساتي.

29. يدرك الفريق تماماً أن العمليات في العالم الحقيقي لا تتبع بالضرورة مثل هذه الدورة بالضبط. وهذا معترف به أيضاً في أدبيات العلوم السياسية،<sup>11</sup> كما سلطت عليه الضوء أيضاً مواد التدريب على العمليات السياسية الخاصة بالمنظمة.<sup>12</sup> غير أنه اتضح أن أقحوانة السياسات (الشكل 2) أداة مفيدة لإجراء تقييم متميز للدور الذي يمكن أن تضطلع به المنظمة فيما يتعلق بالجوانب المختلفة لعملية صنع السياسات، وتحديد أين يمكن أن تكون لها ميزة نسبية بالمقارنة مع غيرها من الجهات التي توفر دعماً في مجال السياسات.

30. تأخذ أقحوانة السياسات (الشكل 2) في الاعتبار أن الدعم الذي تقدمه المنظمة للخطوات المختلفة للدورة (بتلات الأقحوانة) يرتبط ارتباطاً جوهرياً بالشواغل الشاملة. وتستطيع المنظمة لعب دور هام في تنمية القدرات لصنع السياسات، والتي تشمل التعزيز المؤسسي.<sup>13</sup> وعلاوة على ذلك، فإن التواصل والعمل عبر شراكات جانبان هامين في العمل في مجال السياسات في جميع مراحل دورة السياسة. ويشير "ساق" أقحوانة السياسات (الشكل 2) إلى أن عمل المنظمة في مجال السياسات لا يأتي "من فراغ"، بل لابد أن يستند بقوة على طلب البلدان الأعضاء في المنظمة والعملاء على العمل في مجال السياسات. ولكي تحقق المنظمة رسالتها، فإنها قد تشارك أيضاً في خلق الطلب، نظراً لأنها أيضاً مسؤولة عن تحديد قضايا السياسات الناشئة التي لم تدرجها بعد النقاشات الراهنة بشأن السياسات.

### 3.2 إطار لتحليل القدرات المؤسسية لمنظمة الأغذية والزراعة على تقديم المساعدة في مجال السياسات

#### 1.3.2 نظرة عامة

31. ليستطيع الفريق معرفة كيف يمكن أن تكون المنظمة أكثر فعالية في عملها في مجال السياسات، فإنه استخدم الإطار المفاهيمي المبين في الشكل 3. ففي حين تشير "أقحوانة السياسات (الشكل 2)" إلى الجزء العلوي من الإطار العام المعروض في الشكل 1، "يكبر" الإطار المبين في الشكل 3 الجزء السفلي من الشكل 1 (الإطار المعنون "التنظيم المؤسسي لمنظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات"). والافتراض الرئيسي لهذا الإطار هو أن القدرات المؤسسية للمنظمة على تقديم عمل في مجال السياسات (موضح في الأطر جيم ودال وهاء في الشكل 3) وتفاعلها مع حكومات الدول الأعضاء والجهات الفاعلة الأخرى (إطار واو) تحدد أداء المنظمة في مجال السياسات (الإطار زاي) وقدرتها على التأثير على وضع السياسات وتنفيذها على المستويات

<sup>11</sup> انظر على سبيل المثال، الجزء الذي حرره ساباتييه (Sabatier) 2007 بشأن "نظريات العملية السياسية"، الذي يعرض مجموعة متنوعة من الأطر المفاهيمية التي تقر بالطبيعة المعقدة لصنع السياسات.

<sup>12</sup> انظر على سبيل المثال، ما جاء في واحدة من موارد المنظمة EASYPol: "في الممارسة، عمليات وضع السياسات معقدة وفوضوية." دوباو وكيامارا (Dubois and Ciamarra, 2009: 7).

<sup>13</sup> قارن الاستراتيجية المؤسسية لمنظمة الأغذية والزراعة بشأن تنمية القدرات، التي تشير إلى أن تعزيز المؤسسات جزء من تنمية القدرات، إلى جانب تعزيز المهارات الفردية وبناء بيئة مواتية

([http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Summary\\_Strategy\\_PR\\_E.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Summary_Strategy_PR_E.pdf))

العالمي والإقليمي والقطري (الإطار حاء). ويساهم تأثير المنظمة على مستوى السياسات، إلى جانب عوامل أخرى، في تحقيق المنظمة لأهدافها الشاملة (الإطار 1). ويظهر الإطار أيضاً أنه لا بد من تنمية القدرات المؤسسية للمنظمة بطريقة تمكنها من أداء رسالتها ومهمتها للعمل في مجال السياسات (الإطار ألف)، وأنه يتعين على المرء أن يأخذ في حسابه العوامل المحددة بالسياق، من مثل طبيعة قضايا السياسات التي تنبغي معالجتها وقدرات الشركاء العملاء (الإطار باء).

32. تماشياً مع استراتيجية المنظمة فيما يتعلق بالقدرات، يحدد الإطار القدرات المؤسسية للمنظمة على العمل في مجال السياسات على أنها قدرة المنظمة على القيام بمهامها بنجاح بشأن العمل في مجال السياسات وتحقيق النتائج المرجوة مع مرور الوقت. وكما هو مبين في الشكل 3، يعتبر الإطار أن ثلاثة جوانب مؤسسية ضرورية: التنظيم المؤسسي للعمل في مجال السياسات، والموارد البشرية والمالية المستخدمة في العمل في مجال السياسات، وإدارة العمل في مجال السياسات.

### 2.3.2 التنظيم المؤسسي لمنظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات

33. تشير هذه الفئة إلى الهيكل التنظيمي للمنظمة، أو، بصيغة مختلفة، إلى الطريقة التي يتم بها ترتيب "الإطارات" في الهيكل التنظيمي للمؤسسة. ويشمل الهيكل المؤسسي كلاً من الهيكل "الأفقي" للمنظمة، وهو هيكل الإدارات في المنظمة، والهيكل "العمودي" للمنظمة، وهو أنواع المكاتب الميدانية وعلاقتها. والطريقة التي تعمل بها الأجهزة الرئاسية لعمل المنظمة هي أيضاً جزء من هيكلها التنظيمي. والتغيرات في الهيكل المؤسسي هي عادة عملية طويلة الأجل مرتفعة التكاليف.

34. ركز التقييم على مجموعتين من الأسئلة المتعلقة بالتنظيم المؤسسي:

- (أ1) هل التنظيم الأفقي لعمل المنظمة في مجال السياسات — وهو موقع العمل في مجال السياسات في الإدارات والشعب والخدمات المختلفة — مناسب لتحقيق مهمة المنظمة؟ وهل تؤدي إعادة تنظيم عمل المنظمة في مجال السياسات في هذا الصدد إلى أداء أرفع، وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الخيارات المتاحة لإعادة التنظيم التي تبدو واعدة؟ وينبغي هنا اعتبار مفاضلة رئيسية هي المفاضلة بين (1) استحداث وحدات سياسات متخصصة في فروع المنظمة المختلفة، و(2) دمج العمل في مجال السياسات في دائرة واحدة قدر الإمكان. وتتوفر للخيار الأول إمكانية تحسين تفاعل السياسات والتكنولوجيا على الوجه الأمثل، في حين تتوفر للخيار الثاني إمكانية تحسين التنسيق والتآزر. ويمكن لآليات التنسيق بين الشعب أو بين الإدارات، من مثل الفرق العاملة المشتركة بين الإدارات، تعزيز التنسيق أيضاً، لكن مثل هذه الآليات ليس بالضرورة مستدامة، كما أنه يستهلك وقت الموظفين الثمين.

- 1ب) هل التنظيم العمودي لعمل المنظمة في مجال السياسات - وهو درجة ونوع اللامركزية - مناسب لتحقيق مهمة المنظمة؟ وهل تؤدي إعادة تنظيم عمل المنظمة في مجال السياسات في هذا الصدد إلى أداء أرفع، وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الخيارات المتاحة لإعادة التنظيم التي تبدو واعدة؟ يمكن أن تزيد اللامركزية قدرة المنظمة على الاستجابة لاحتياجات السياسات الإقليمية والمحددة بالقطر وتقصير إجراءات اتخاذ القرارات. والمفاضلة هنا هي أن تتوفر للنظام الأكثر مركزية آفاق أفضل للاستفادة بفعالية من المعرفة المتوفرة في المقر الرئيسي ولممارسة ضبط الجودة.

### 3.3.2 الموارد البشرية والمالية للعمل في مجال السياسات

35. تشير هذه الفئة إلى الموارد البشرية والمالية المتوفرة للعمل في مجال السياسات في المنظمة والطريقة التي توزع بها في التنظيم المؤسسي، (الإطار دال). وتشير قدرات الموارد البشرية إلى أعداد الموظفين المشاركين في العمل في مجال السياسات، وكذلك إلى مهاراتهم ومستويات خبرتهم. وتشكل قاعدة المهارات لموظفي المنظمة الفنيين جزءاً من قدرات المنظمة فيما يتعلق بالموارد البشرية في مجال السياسات.

36. ركز التقييم على مجموعات الأسئلة التالية المتعلقة بقدرة المنظمة على العمل في مجال السياسات:

- 12أ) هل قدرات المنظمة فيما يتعلق بالموارد البشرية ملائمة للعمل في مجال السياسات، مع الأخذ بالاعتبار اختصاصات المنظمة وميزتها النسبية فيما يتعلق بالعمل السياساتي؟ وهل لدى موظفي المنظمة في مجال السياسات حوافز كافية لإنجاز المهمة المنوطة بالمنظمة؟
- 2ب) هل الموارد المالية المتوفرة لعمل المنظمة في مجال السياسات ملائمة، آخذين بالاعتبار المهمة المنوطة بالمنظمة وميزتها النسبية فيما يتعلق بالعمل السياساتي؟ وهل هناك مجال لاستخدام موارد المنظمة المالية للعمل في مجال السياسات بشكل أكثر فعالية؟

### 4.3.2 إدارة منظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات

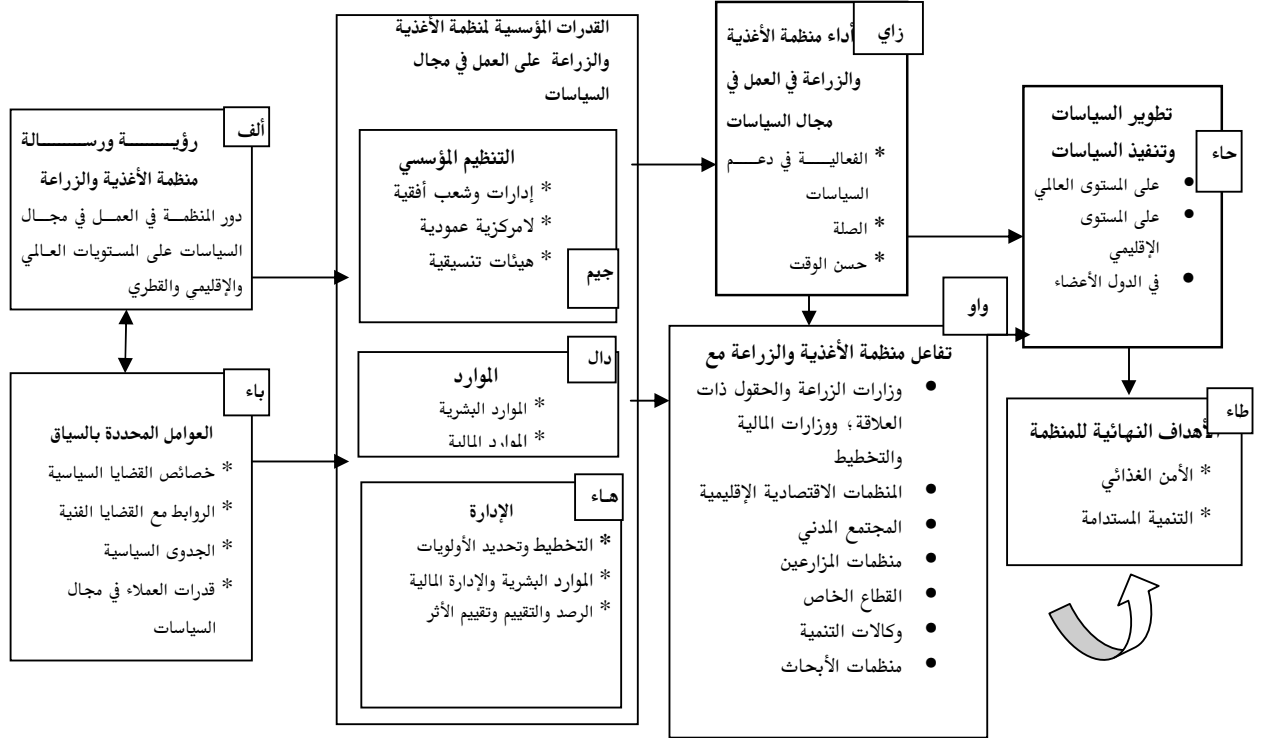
37. تشير هذه الفئة إلى الطرائق التي تخطط بها المنظمة وتنفذ وتقيم أنشطتها في مجال السياسات، وإلى الطريقة التي تدير بها المنظمة مواردها المالية والبشرية (الإطار هاء).

38. تشمل الأسئلة الهامة التي يعالجها التقييم في هذا المجال ما يلي:

- 3أ) ما هي الإجراءات التي تستخدمها المنظمة لتحديد أولويات عملها في مجال السياسات؟ وما هي الآليات التي تستخدمها لتوجيه الطلب المتعلق بالسياسات إلى المنظمة؟

- 3ب) كيف تؤثر إجراءات المنظمة الداخلية على قدرتها على الاستجابة للطلب على العمل في مجال السياسات على المستويات الدولي والإقليمي والقطري؟ وأين تقف المنظمة بالمقارنة مع المنظمات الأخرى في هذا الصدد؟
- 3ج) ما هي الإجراءات التي تستخدمها المنظمة لضمان ملاءمة وجودة عملها في مجال السياسات.

### الشكل 3: الإطار المفاهيمي لتحليل القدرات المؤسسية لمنظمة الأغذية والزراعة على العمل في مجال السياسات



المصدر: الفريق (مقتبس من بيرنير وويتيمير (Birner and Wittmer, 2009))

## 4.2 نهج التقييم ومنهجيته

39. أجري التقييم استقصاءاته عبر الوسائل التالية:

- مراجعة شاملة للوثائق ذات الصلة من داخل المنظمة، بما في ذلك وثائق المنظمة للتخطيط الاستراتيجي وبيانات عن المشاريع والموارد المالية والبشرية، وكذلك معلومات من الوكالات الأخرى العاملة في دعم السياسات في مجالات اختصاصات المنظمة؛
- مقابلات مع مجموعة من الموظفين في المنظمة، بما في ذلك إداريي وموظفي وحدات السياسات في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية وشعبة التجارة والأسواق وشعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية)، ووحدات السياسات في إدارة التعاون التقني (قسم المساعدة



- في مجال السياسات وقسم دعم الأمن الغذائي المتكامل فضلاً عن مركز الاستثمار في المنظمة)، ووحدات السياسات في الإدارات الفنية والشعب الفنية الأخرى؛
- مقابلات مع ممثلي البلدان الأعضاء الدائمين، إذ أن لهم دوراً مهماً في مباحثات التخطيط الاستراتيجي في روما؛
  - استبيانات لمثلي المنظمة وللممثلين المساعدين (برنامج) لتلقي معلومات عن الأنشطة المتعلقة بالسياسات التي يقومون بها ويعتبرونها هامة، وعن الطريقة التي يجري بها العمل في مجال السياسات، والدعم الذي يتلقونه من أجزاء مختلفة من المنظمة للعمل في مجال السياسات، ونتائج عملهم في مجال السياسات (من مثل السياسات أو الاستراتيجيات المتبناة والقوانين المسنونة)؛
  - استبيانات لكبار المسؤولين في وزارات الزراعة والقطاعات ذات الصلة، كمستخدمين لمنتجات وخدمات المنظمة المتعلقة بالسياسات، وذلك لجمع وجهات نظرهم بشأن فائدة ومدى صلة وجوده عمل المنظمة في مجال السياسات ومزاياه النسبية؛<sup>14</sup>
  - أجريت دراسات خاصة بشأن دعم المنظمة لعملية برنامج التنمية الزراعية الشاملة لإفريقيا ودراسة القطاع الفرعي لمصايد الأسماك (الملحقان 4 و5)؛
  - زيارات لـ 16 بلداً لإجراء دراسات حالة (بضعة بلدان في كل منطقة، حددت عبر عملية انتقاء عشوائية مصفّفة يرد وصفها التفصيلي في الملحق 2)<sup>15</sup> لجمع المعلومات وتحليل احتياجات الدعم في مجال السياسات وتقديم الدعم من المنظمة وغيرها. وقد شكلت الزيارات القطرية للقيام بدراسات الحالة أحد المكونات الرئيسية لهذا التقييم نظراً لأنها زودت أفكاراً أساسية بشأن كيف زوّد الدعم بالفعل في مجال السياسات على المستوى القطري. ووفقاً لذلك، بحثت الدراسات القطرية دور المنظمة في ضمان الدعم المناسب للزراعة ضمن سياسات البلدان الشاملة، فضلاً عن صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات والسياسات والمبادرات الإصلاحية الخاصة بالزراعة. وجرت خلال الزيارات للأقطار مباحثات مع مسؤولين حكوميين من الفنيين إلى المستويات السياسية العليا، ومع موظفي المنظمة في البلدان المعنية وأصحاب المصلحة على المستوى القطري المشاركين في عملية وضع السياسات (المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، من مثل منظمات المزارعين ومنظمات القطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية). كما أجريت مقابلات مع ممثلين عن منظمات الأمم المتحدة الأخرى، فضلاً عن وكالات التنمية والجهات المانحة الموجودة في البلد. وقد رتبت هذه الزيارات مكاتب المنظمة في البلدان التي أجريت فيها دراسات الحالة، بناءً على طلبات من أعضاء الفريق تتعلق بنوع المنظمات التي ستتم زيارتها أو تتعلق بمنظمات محددة. وكان الهدف هو مقابلة ممثل واحد على الأقل عن كل نوع من أنواع المنظمات في القائمة المذكورة أعلاه، على الرغم من أن ذلك لم يكن دائماً ممكناً نظراً لضيق الوقت. كذلك كان بإمكان أعضاء الفريق الاعتماد على خبراتهم السابقة بحالة السياسات في البلدان التي جرت فيها دراسة الحالة.

<sup>14</sup> الاستبيانات الموجهة إلى مثلي منظمة الأغذية والزراعة والممثلين المساعدين والمسؤولين في الوزارات متوفرة في مكتب التقييم في المنظمة.

<sup>15</sup> البلدان التي أجريت فيها دراسة الحالة هي: سورية وكولومبيا والإكوادور وهندوراس وليسوتو وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وليبيريا وبنن وإثيوبيا وشمال السودان وجنوب السودان وتايلند وميانمار وبنغلاديش والهند وقيرغيزستان.

- زيارات إلى جميع المكاتب الإقليمية الخمسة للمنظمة و10 من مكاتبها الإقليمية الفرعية البالغ عددها 13.<sup>16</sup> وفي هذه المكاتب، أجرى الفريق مقابلات (عندما أمكن ذلك) مع مديري المكاتب (الممثلين الإقليميين والمنسقين شبه الإقليميين)، وجميع الموظفين العاملين في مجال السياسات، وكذلك تقريباً جميع الموظفين الفنيين.
- زيارات ومقابلات مع وكالات رئيسية (الأمم المتحدة وغيرها) ومؤسسات تعمل في السياسات. وشملت هذه البنك الدولي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومنظمة التجارة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، ومنظمة الصحة العالمية، ولجنة الأمم المتحدة الدائمة المشتركة بين الوكالات لتقديم المساعدة الإنسانية.
- زيارات إلى مؤسسات أبحاث أساسية في مجال السياسات: المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية ومعهد التنمية الخارجية والمركز الدولي للتجارة والتنمية المستدامة.
- لقاءات ومباحثات مع المسؤولين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بما في ذلك الهيئات المانحة (إدارة التنمية الدولية والاتحاد الأوروبي والوكالة السويسرية للتنمية والتعاون والوكالة البلجيكية للتنمية ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة والوكالة الأسترالية للتنمية الدولية) والهيئات الحكومية (وزارة الزراعة الأمريكية، مكتب المساءلة الحكومية للولايات المتحدة، وزارة البيئة في المملكة المتحدة، إدارة شؤون البيئة والغذاء والريف في المملكة المتحدة، المكتب الاتحادي السويسري للزراعة).

40. عقد اجتماع لفريق خبراء مستقلين من ذوي الباع الطويل في مجال السياسات في روما في مارس/آذار عام 2011 لمراجعة التقرير الأولي وتوفير مدخلات فيما يتعلق بتصميم التقييم. وعقدت ورشة عمل في روما في منتصف مدة التقييم عقب جمع البيانات الميدانية لبحث الأفكار الأولية الناشئة عن تلك المرحلة من العمل.

41. عقد الاجتماع الثاني لفريق الخبراء في نهاية عملية التقييم لبحث استنتاجات وتوصيات الفريق. كما عقد الفريق اجتماعاً مشتركاً مع فريق الخبراء والمدير العام المنتخب، فضلاً عن اجتماع مشترك مع فريق الخبراء والمدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني. بعد ذلك، عقدت ورشة عمل أخرى مع موظفي المنظمة لبحث التعليق على التقرير. وإجراء مزيد من النقاش بشأن التغييرات التي أوصى بها فريق الخبراء، عقدت اجتماعات إضافية مع موظفي الإدارة العليا لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإدارة التعاون التقني. وقد أخذت وجهات النظر التي طرحت في هذه الاجتماعات جميعاً بالاعتبار، ووضعت للمسات الأخيرة على التقرير وسلم لإدارة العليا للمنظمة لإعداد رد الإدارة على التقييم.

<sup>16</sup> المكاتب الإقليمية: أوروبا وآسيا الوسطى (المكتب الإقليمي لأوروبا، بودابست) وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، سانتياغو)، وآسيا والمحيط الهادئ (المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ، بانكوك)، والشرق الأدنى وشمال أفريقيا (المكتب الإقليمي للشرق الأدنى، القاهرة)، أفريقيا (المكتب الإقليمي لأفريقيا، أكرا). المكاتب الإقليمية، الفرعية: أوروبا (المكتب الإقليمي-الفرعي لأوروبا الوسطى والشرقية، بودابست)، وآسيا الوسطى (المكتب الإقليمي-الفرعي لآسيا الوسطى، أنقرة)، أمريكا الجنوبية (فريق العمل المتعدد التخصصات لأمريكا الجنوبية، سانتياغو)، أمريكا الوسطى (المكتب الإقليمي-الفرعي لمنطقة البحر الكاريبي، بنما)، والمحيط الهادئ (المكتب الإقليمي-الفرعي لجزر المحيط الهادئ، ساموا)، والشرق الأوسط (المكتب الإقليمي-الفرعي للشرق الأدنى، القاهرة)، وشمال أفريقيا (المكتب الإقليمي-الفرعي لشمال أفريقيا، تونس)، وغرب أفريقيا (المكتب الإقليمي-الفرعي لغرب أفريقيا، أكرا)، وشرق أفريقيا (المكتب الإقليمي-الفرعي لشرق أفريقيا، أديس أبابا)، وجنوب أفريقيا (المكتب الإقليمي-الفرعي لجنوب أفريقيا، هراري).

### 3. - عمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السياسات: الدور والتنظيم والإدارة

42. يبحث هذا الفصل أولاً الدور الذي ينبغي أن تضطلع به المنظمة في العمل في مجال السياسات وفقاً للولاية المنوطة بها وأهدافها، ثم يعرض كيف ينظم العمل في مجال السياسات ويدار حالياً في المنظمة.

#### 1.3 دور المنظمة في مجال السياسات

43. لتقييم عمل المنظمة في مجال السياسات، هناك حاجة إلى وضع مرجعي يمكن مقابله بتقييم أنشطة المنظمة في مجال السياسات. وبالتالي، يحتاج هذا التقييم إلى تناول مسألة: ما هو الدور الذي ينبغي للمنظمة أن تضطلع به في عمليات السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقُطري.

44. من الواضح أنه ينبغي لعمل المنظمة في مجال السياسات أن يساهم في تحقيق أهداف المنظمة الثلاثة العالمية الشاملة، وهي الحد من الجوع ومعالجة الفقر وتعزيز الاستدامة البيئية:<sup>17</sup>

- الهدف الأول: حصول جميع السكان وفي جميع الأوقات على ما يكفي من الأغذية السليمة والملائمة من الناحية التغذوية، والتأكد من أن عدد الأشخاص المصابين بنقص التغذية المزمّن سوف ينخفض إلى النصف في موعد أقصاه عام 2015
- الهدف الثاني: مساهمة التنمية الزراعية والريفية المستدامة، بما في ذلك مصايد الأسماك والغابات في تحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي ورفاهية الجميع..
- الهدف الثالث: صون الموارد الطبيعية وتحسينها واستخدامها على نحو مستدام، بما في ذلك موارد الأرض والمياه والغابات ومصايد الأسماك والموارد الوراثية لأغراض الأغذية والزراعة.

45. استناداً إلى أدبيات التنظيم والسياسة العامة، يمكن استخلاص المعايير والمبادئ التي قد توجه تحديد المنظمة للدور الذي ينبغي أن تلعبه في مجال السياسات لتعزيز تحقيق هذه الأهداف. وعلى الصعيدين العالمي والإقليمي، يشمل مثل هذه المعايير الحاجة إلى توفير منافع عامة عالمية وإقليمية يتوقف عليها الأمن الغذائي والزراعي، والحاجة إلى معالجة التأثيرات الخارجية التي تتخطى البلدان، وضرورة تيسير التعاون بين الدول لتحقيق منافع العمل الجماعي، من مثل الاتفاقات على معايير مشتركة.<sup>18</sup> ويمكن استخدام مبادئ من مثل الميزة النسبية ومبدأ التفريع (أي مبدأ معالجة الأمور على أدنى مستوى ممكن) لتقييم ما إذا كانت المنظمة أو غيرها من المنظمات ينبغي أن تلعب الأدوار المختلفة المتعلقة بالسياسات.

<sup>17</sup> الإطار الاستراتيجي لمنظمة الأغذية والزراعة خلال الفترة 2000، 2015. <http://www.fao.org/docrep/x3551e/x3551e02.htm>

<sup>18</sup> قارن القسم بعنوان "التقدم المحرز على جدول الأعمال العالمي" في تقرير التنمية في العالم 2008 بشأن "الزراعة من أجل التنمية" (البنك الدولي، 2007، صفحة 258).

46. على الصعيد القطري، من الأصعب تحديد دور المنظمة كمنظمة عالمية في مجال السياسات، مع الأخذ بالاعتبار مسؤولية الحكومات الوطنية نفسها عن ضمان الأمن الغذائي والتنمية الزراعية، والحاجة إلى التدخل على أساس اعتبارات إنسانية، والتشكيلة الواسعة من المنظمات الأخرى التي يمكن أن توفر خدمات في مجال السياسات على المستوى القطري. وفي نهاية المطاف، لا يمكن اتخاذ قرار بشأن ما ينبغي أن يكون عليه دور المنظمة في مجال السياسات على أساس مبادئ نظرية، لأن اتخاذ مثل هذا القرار ينطوي على إصدار حكم قيمي. لذا، اعتبر هذا التقييم كوضع مرجعي بيانات المنظمة البرنامجية الخاصة بها بشأن الدور السياساتي الذي تتوخى لعبه على المستويات العالمي والإقليمي والقطري. وتعكس هذه البيانات، التي وافقت عليها الأجهزة الرئاسية للمنظمة (انظر القسم 1.2.3) أفضليات الأعضاء فيما يتعلق بما ينبغي أن تفعله المنظمة، "منظمتهم"، في مجال السياسة العامة، فضلاً عن إجراء تقييم لما يمكن أن تقدمه المنظمة بموارد من موازنتها والموارد الخارجة عن الميزانية المتوفرة لتمويل عملها في مجال السياسات.

47. في هذا الصدد، اعتبر التقييم أن وصف المنظمة للوظيفة الأساسية دال (السياسات) في خطتها المتوسطة الأجل الحالية للفترة 2010-2013 هو النقطة المرجعية الرئيسية. وقد وردت هذه الوظيفة الأساسية في الإطار 1 في المقدمة. ويمكن للمرء أن يلاحظ أن صياغة هذه الوظيفة الأساسية شاملة إلى حد ما، فهي تغطي جميع "بتلات أفضلية السياسات (الشكل 2)" المحددة أعلاه. والواقع أنها لا توفر إحساساً بتحديد الأولويات في عمل المنظمة في مجال السياسات، ولا تشير إلى المجالات التي قد تكون للمنظمة، كمنظمة عالمية، ميزة نسبية فيها عند النظر في الدور الذي يمكنها أن تلعبه في مجال السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقطري.

48. يوفر الاقتباس التالي معلومات إضافية عن كيف تتوخى المنظمة أداء وظيفتها الأساسية دال. وقد أدرج الخط العريض لتسليط الضوء على ما اعتبره هذا التقييم نقاطاً مرجعية.

"الوظيفة الأساسية فيما يتعلق بالخيارات والمشورة على صعيد السياسات والاستراتيجيات تأخذ في الحسبان الطلب المتزايد على المساعدات في مجال السياسات من جانب البلدان الأعضاء ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية. وهي ذات صلة بشكل خاص بالهدف الاستراتيجي (واو) [الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية]، والهدف الاستراتيجي (حاء) [تحسين الأمن الغذائي والتغذية]، والهدف الاستراتيجي (طاء) [التأهب لمواجهة التهديدات وحالات الطوارئ]، والهدف الاستراتيجي (كاف) [تحقيق المساواة بين الجنسين]، والهدف الاستراتيجي (لام) [زيادة الاستثمار]، ولكن الاهتمام الواجب يذهب إلى أهداف استراتيجية أخرى أقل ارتباطاً بالسياسات ويغطي تطبيقها الكثير من الوجوه، ما يتجاوز المشورة المباشرة في مجال السياسات بحد ذاتها، وبناء القدرات على صياغة السياسات وتنفيذها، والتعزيز المؤسسي، والمعلومات القطرية، ورصد السياسات، وتحديد أولويات الأعضاء في وضع البرامج الميدانية. وتقوم الوظيفة الأساسية على خيارات استراتيجية ناجحة محددة سلفاً، وتقوم على الشواهد المتوفرة وعلى مجموعة من تقديرات المنظمة لوجهات الأمن الغذائي والزراعة ومصايد الأسماك والغابات. وسوف يكون هناك ضمان لنهج مترابطة عن

طريق شبكة السياسات الناشئة، التي سيتم تدعيمها من جديد، لتيسر مدخلات متعددة التخصصات من جميع وحدات المنظمة ذات الصلة في المقر والمكاتب الميدانية. ومن الممكن اتخاذ المزيد من الإجراءات المخصصة. وكمثال، ففي مواجهة الارتفاع المتكرر لأسعار الأغذية، ساهمت مجموعة مشتركة بين الإدارات في وضع دليل أصبح يستخدم على نطاق واسع للإجراءات المتعلقة بالسياسات والبرامج على المستوى القطري لمعالجة هذا الارتفاع بالأسعار (منظمة الأغذية والزراعة، 2011: 16-17).

49. تستخدم منظمة الأغذية والزراعة نهج الإدارة المستندة إلى النتائج. ولذا، يحتاج المرء إلى النظر في النتائج كنقطة مرجعية أخرى لرؤية المنظمة للدور الذي تتوخى لعبه في مجال السياسات. وتحدد الخطة المتوسطة الأجل (2010-2013) بالإجمال 56 نتيجة تنظيمية و174 مؤشراً قابلاً للقياس يرتبط بهذه النتائج. ولا ترتبط النتائج التنظيمية بالوظائف الأساسية، بل بالأهداف الاستراتيجية الإحدى عشر للمنظمة (مدرجة في الشكل 1، انظر الإطار في الجزء السفلي من الشكل) وبأثنين من أهدافها الوظيفية ("التعاون الفعال مع الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة" و"الإدارة الكفؤة والفعالة"). وكما أشير في المقدمة، تشمل كل النتائج تقريباً تبني الاستراتيجيات أو السياسات أو الأطر التنظيمية أو القوانين أو الخطط أو البرامج المتعلقة بالأهداف المعنية، بدءاً من التكثيف المستدام لإنتاج المحاصيل إلى زيادة الاستثمار العام والخاص في مجالي الزراعة والتنمية الريفية.

50. كما سيبحث بمزيد من التفصيل أدناه، تبدو الطريقة التي تحدد بها المنظمة حالياً دورها في مجال السياسات إشكالية من ناحيتين. من جهة، تعريف المنظمة لعملها في مجال السياسات في وثيقتها البرنامجية الرئيسية، أي الخطة المتوسطة الأجل، واسع إلى حد ما. ولا يبدو أنه يستند إلى تحليل الميزة النسبية للمنظمة على مستويات مختلفة، كما لا يبدو أنه يدرك الحاجة إلى تحديد أولويات وتحديد معايير لهذا الغرض. من ناحية أخرى، تركز النتائج التنظيمية التي صاغتها المنظمة فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات بشكل حصري تقريباً على اعتماد أداة سياسة معينة (استراتيجية، سياسة، قانون، إطار تنظيمي)، لكنها لا تشمل التوجه نحو الأثر الذي ينبغي أن يتحقق عبر هذه الأدوات. ونظراً لأن لدى العديد من البلدان سياسات واستراتيجيات وقوانين (تُعتمد في كثير من الأحيان بفعل ضغط الجهات المانحة) لا تنفذ إلا جزئياً أو لا تنفذ بتاتاً،<sup>19</sup> فإن هناك حاجة إلى تحديد الدور الذي يمكن للمنظمة أن تلعبه بأقصى فائدة في تحسين تأثير عملها في مجال السياسات.

51. إزاء هذه الخلفية، يبدو من المفيد لو أن الوظيفة الأساسية (دال) فصلت واتخذت إجراءات لتوجيهها نحو أثر عمل المنظمة في مجال السياسات. وينعكس هذا في التوصية 1 في الفصل 5، فيما يتعلق بحاجة المنظمة إلى تحديد وتوجيه أولويات دورها في مجال السياسات والأنشطة بوضوح، وفي التوصية 3 فيما يتعلق بثقافة

<sup>19</sup> هذه الحقيقة معترف بها على نطاق واسع في الأدبيات. انظر على سبيل المثال، فان دي وال (Walle 2001) وجين وآخرون (Jayne et al. 2002) وريسنيك وبيرنر (Birner 2008).

الأثر. وكما سيبحث بمزيد من التفصيل أدناه، يمكن أن تكون بمثابة مبادئ الميزة النسبية للمنظمة المتمثلة بقدرتها على تحديد معايير وضع أولويات العمل في مجال السياسات، وجني المعرفة العالمية وتكييفها وتوصيلها، وبأن تكون شريكاً موثوقاً به ووسيطاً محايداً، وبالمهمة المنوطة بها التي تكلفها بالتركيز على من يعانون من انعدام الأمن الغذائي أكثر من غيرهم.

52. في تحديد دور المنظمة في السياسات، ليس هناك حاجة فحسب إلى تحديد دور المنظمة إزاء الحكومات الوطنية والمنظمات الحكومية الدولية، بل أيضاً إلى تحديد دورها إزاء القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك روابط المزارعين. وللحكومات الوطنية والسلطات الزراعية وجهات نظر مختلفة، تبعاً لتوجهاتها السياسية، فيما يتعلق بأدوار القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الثالث في التنمية الزراعية،<sup>20</sup> كما لوحظ في الزيارات القطرية التي عقدت لهذا التقييم. وقد كشفت المقابلات المختلفة مع موظفي المنظمة أنه لا توجد وجهة نظر مشتركة حول التمييز بين أدوار القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الثالث وموقف المنظمة في هذا الصدد.

53. للبحث أكثر في وجهات نظر سياسة المنظمة بشأن أدوار القطاع الخاص والقطاع الثالث، اطلع التقييم على الوثائق المؤسسية الرئيسية الأخيرة، وأولها الإطار الاستراتيجي للفترة 2010-2019. يعترف الهدف الاستراتيجي لام "زيادة حجم وفعالية الاستثمارات العامة والخاصة في الزراعة والتنمية الريفية" بدور القطاع العام ودور القطاع الخاص، كما تفعل النتيجة التنظيمية لام-2 "تحسين قدرات مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص على تخطيط وتنفيذ وتعزيز استدامة عمليات الاستثمار في الأغذية والزراعة والتنمية الريفية" و النتيجة التنظيمية لام-3 "تأكيد جودة برامج استثمار القطاع العام/القطاع الخاص، تمشياً مع الأولويات والاحتياجات القطرية التي وضعت ومولت". باختصار، تعترف المنظمة على المستوى الاستراتيجي بأن القطاع الخاص هام بالفعل.

54. كذلك يعترف برنامج العمل والميزانية للفترة 2012-2013 بأهمية القطاع الثالث، مشيراً إلى "فرصة توسيع نطاق الحوكمة للاعتراف الكامل بأدوار ومصالح القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الاقتصادية الإقليمية، وبنوك التنمية الإقليمية وغيرها من الهيئات". كما تعترف الوظائف الأساسية تحت "الشراكات" بالقطاع الخاص والقطاع الثالث: "يتوقع أن يتم الانتهاء من صياغة استراتيجية للمنظمة أكثر تحديداً بشأن التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة خلال عام 2011. وهناك أيضاً استراتيجيات مفصلة أكثر للتعامل مع جهات فاعلة غير حكومية، أي المجتمع المدني والقطاع الخاص"؛... "ومن المزمع أيضاً أن تصدر مبادئ جديدة وخطوط توجيهية للشراكة مع القطاع الخاص، ولشراكات تجريبية جديدة مع جهات فاعلة منتقاة من قطاع الأعمال في مجالات اختصاص المنظمة المختلفة، وتنفيذ عملية عناية واجبة وأدوات لإدارة المخاطر".

<sup>20</sup> يستخدم اصطلاح "القطاع الثالث" ليشير إلى منظمات المجتمع المدني وكذلك جمعيات المزارعين (قارن البنك الدولي، 2007:248).

55. هكذا هناك تحركات إيجابية نحو إعطاء مزيد من الاهتمام للقطاعين الخاص والثالث. وقد تم تناولها في برنامج العمل والميزانية: "يجري التركيز بشكل كافٍ على التعاون مع القطاع الخاص، خصوصاً كشركاء رئيسيين في سلسلة القيمة الغذائية وكذلك كمزودين للخدمات المساندة"، ومرة أخرى "ينبغي تقوية إشراك القطاع الخاص في مجال الاستثمار في الزراعة عبر تنمية قدرات الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتقديم الدعم لتنفيذ مبادئ الاستثمار الزراعي المسؤول على المستوى القطري". ويُذكر كل من القطاع الخاص والقطاع الثالث في نقاط مختلفة في الخطة المتوسطة الأجل التفصيلية وبرنامج عمل وميزانية المنظمة، مثلاً، سلامة الأغذية والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك والغابات والتسويق. ويشير المؤشر 2 للنتيجة التنظيمية (زاي-3) إلى "عدد وزارات الزراعة التي لديها آليات مؤسسية للأعمال التجارية الزراعية والصناعات الزراعية أو التي تشرك القطاع الخاص في التنمية الزراعية." (منظمة الأغذية والزراعة، 2011:141) وبالمثل، تدعو النتيجة التنظيمية (زاي-01) إلى المزيد من التأكيد على "التحليل لتنوير صياغة السياسات وتعزيز المؤسسات (التعاونيات ومجموعات المزارعين والهيئات التي تساهم في سلسلة القيمة)، وذلك لدعم المشاريع الزراعية الصغيرة وتيسير اندماج أصحاب الحيازات الصغيرة في الأسواق"، كما تدعو أيضاً إلى التأكيد أكثر على "أن تكون المنظمات الإنتاجية الهدف الرئيسي بين المؤسسات الريفية الأوسع للمساعدات المقدمة" (منظمة الأغذية والزراعة، 2011: 45).

56. في حين تعكس هذه البيانات إدراك المنظمة المتزايد لدوري القطاع الخاص والثالث، يرى التقييم أنه لازالت هناك حاجة إلى إدماج هذين الدورين بقدر أكبر من الوضوح في تحليل الخيارات المحتملة للسياسات. وينعكس ذلك في التوصية 6 في الفصل 5، التي تدعو إلى تعزيز قدرة الوحدات الفنية على تزويد البلدان بخيارات سياساتية بديلة تقيم عبر المنظورات الاقتصادية والاجتماعي والبيئي، بدلاً من الدفع باتجاه حلول من نوع "مقاس واحد يناسب الجميع". وقد تختلف هذه الخيارات البديلة أيضاً في الأدوار التي تُسندها إلى القطاعات العام والخاص والثالث.

### 2.3 القدرات المؤسسية لعمل المنظمة في مجال السياسات

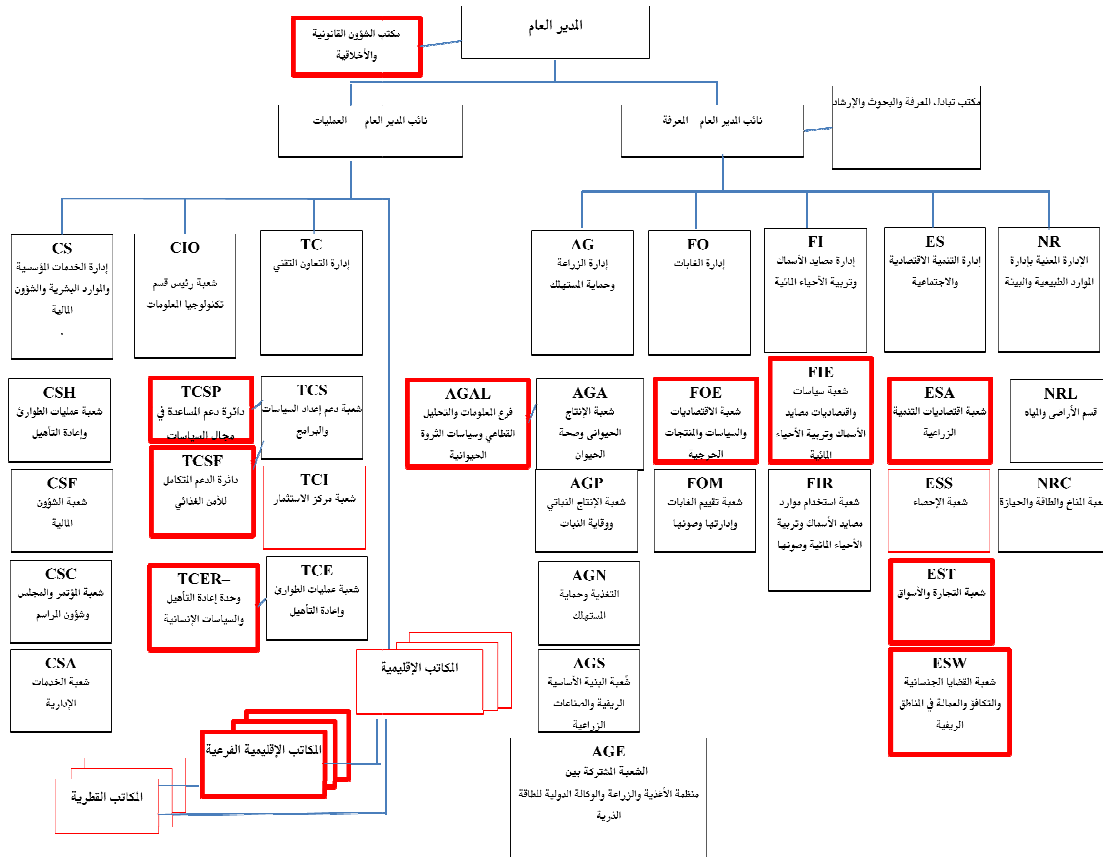
57. يستخدم هذا القسم الإطار المفاهيمي المبين في الشكل (3) ليقدم كيف ينظم عمل المنظمة في مجال السياسات ويدار وما هي الموارد البشرية والمالية المتوفرة لعمل المنظمة في مجال السياسات.

### 1.2.3 الهيكل المؤسسي

#### على مستوى المقر الرئيسي

58. يعرض الشكل 4 الهيكل التنظيمي لإدارات وشعب المقر الرئيسي للمنظمة كما كانت في يوليو/تموز 2011. ويبين الشكل أيضاً كيف يتم ربط مكاتب المنظمة الميدانية بهيكل المقر الرئيسي. ويستخدم الشكل 5 هذا الهيكل التنظيمي كأساس لعرض الأجهزة الرئاسية للمنظمة ويبين كيفية ارتباطها بالوحدات التنظيمية في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

الشكل 4: الهيكل المؤسسي لعمل منظمة الأغذية والزراعة في مجال السياسات



ملاحظة: تشير المربعات الحمراء إلى الشعب أو الوحدات في الشعب التي تركز على التحليل السياسي والاقتصادي والقانوني. وكما هو موضح في النص، يجري العمل في مجال السياسات - على النحو المحدد في هذا التقييم - في كافة الشعب.

المصدر: استناداً إلى الهيكل التنظيمي لمنظمة الأغذية والزراعة





- ◀ في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية<sup>21</sup>
    - شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية
    - شعبة التجارة والأسواق
    - شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية
  - ◀ في إدارة التعاون التقني، كجزء من شعبة دعم وضع السياسات وإعداد البرامج
    - دائرة المساعدة في مجال السياسات
    - دائرة الدعم المتكامل للأمن الغذائي
  - ◀ في إدارة الزراعة وحماية المستهلك
    - فرع المعلومات والتحليل القطاعي وسياسات الثروة الحيوانية
  - ◀ في إدارة الغابات
    - شعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية
  - ◀ في إدارة مصائد الأسماك وتربية الأحياء المائية
    - شعبة سياسات واقتصاديات مصائد الأسماك وتربية الأحياء المائية
  - ◀ في إدارة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل
    - دائرة إعادة التأهيل والسياسات الإنسانية
61. تقوم شعبة مركز الاستثمار أيضاً بالعمل في مجال السياسات، فيما يتعلق بدعمها لأنشطة الاستثمار.<sup>22</sup> غير أن الهيكل التنظيمي لهذه الشعبة مصمم وفقاً للمناطق، وليس حسب المجالات الموضوعية، ولذا لا توجد وحدة تتعلق بالسياسات في هذه الشعبة.
62. أيضاً، يدعم مكتب الشؤون القانونية، ويندرج من الناحية التنظيمية تحت مكتب المدير العام، العمل في مجال السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقطري بقدر ما يتعلق الأمر بالصكوك القانونية.
63. أُجري تحليل الموارد البشرية والمالية (انظر أدناه) فقط للوحدات التنظيمية التي تركز على السياسات في المنظمة. وللحد من نطاق التقييم، لم يُشمل مكتب الشؤون القانونية ودائرة إعادة التأهيل والسياسات الإنسانية في تحليل الموارد البشرية والمالية. وعلاوة على ذلك، يعترف التقييم بوضوح أن التركيز على وحدات معينة هو إلى حد ما مقياس غير كاف لعمل المنظمة في دعم السياسات، التي كما لوحظ يتخلل الكثير من أعمال المساعدة الفنية التي تقوم بها كافة الشعب والوحدات الأخرى في المنظمة، بما في ذلك المكاتب

<sup>21</sup> توفر شعبة الإحصاء في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية مدخلات هامة للعمل في مجال السياسات. وبما أنها قيمت مؤخراً، فإنها لم تضمن في هذا التقييم.

<sup>22</sup> لدى إدارة التعاون التقني، وفقاً لمعلومات منها، اتفاقات شراكة مع 27 مؤسسة مالية دولية. ويشكل الدعم لإعداد الاستثمار حوالي 50 في المائة من إجمالي عملها، في حين أن 30 في المائة من عملها موجه إلى الاستراتيجية العليا والعمل في مجال السياسات و 20 في المائة إلى تنمية القدرات لتخطيط/إعداد الاستثمار.

الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية. وتؤكد المقابلات التي أجريت في المقر الرئيسي ومراجعة أنشطة المقر الرئيسي أنه يضطلع بعمل كبير في مجال السياسات خارج الوحدات التنظيمية التي يمكن أن تصنف على أنها تركز على السياسات. فعلى سبيل المثال، يقدر رئيس دائرة صحة الحيوان في شعبة الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان أن ما يقرب من 40 في المائة من الأعمال المنجزة في هذه الخدمة يمكن أن توصف بأنها عمل في مجال السياسات. وفي الواقع، تشارك الشُّعب جميعاً في تطوير استراتيجيات وسياسات قطاعية-فرعية تندرج في إطار تعريف السياسات المستخدم في هذه المراجعة.

64. غير أنه لا توجد حالياً أية وسيلة لفصل العمل في مجال السياسات في تلك المكاتب عن بقية العمل. وحتى في المباحثات مع المسؤولين التقنيين والمديرين أنفسهم، تباينت تقديراتهم الخاصة لهذا النوع من العمل اعتماداً على نظرتهم إلى كلمة سياسات. ولذا، لم يكن هذا التقييم قادراً على تحديد كمية الموارد المستخدمة في العمل في مجال السياسات الذي يجري خارج ما تم تصنيفه هنا على أنه "وحدات تركز على السياسات". ويؤمل أن توفر توصيات هذا التقييم حوافز لإيلاء مزيد من الاهتمام لتمييز عناصر الدعم في مجال السياسات في جميع أجزاء عمل المنظمة.

#### مستوى اللامركزية

65. يتألف هيكل المنظمة اللامركزي من خمسة مكاتب إقليمية، و11 مكتباً إقليمياً فرعياً، 4 منها في أفريقيا، و2 في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و2 في الشرق الأدنى، و2 في أوروبا. أما في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، فلا يوجد سوى مكتب إقليمي فرعي لجزر المحيط الهادئ. وبالإضافة إلى ذلك، في المنظمة فريقان متعددا التخصصات، واحد للشرق الأدنى الشرقي وواحد لأمريكا الجنوبية، وكل منهما موجود في المكتب الإقليمي المعني.

66. وصفت المنظمة رؤيتها للمكاتب القطرية على النحو التالي:<sup>23</sup> "تعمل منظمة الأغذية والزراعة ككيان واحد مع مكاتبها الميدانية التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من المنظمة، لتزود على نطاق العالم فيما يتعلق بالأغذية والزراعة مشورة ذات جودة رفيعة في مجال السياسات ومعلومات ودعم لتنمية القدرات وخدمات فنية". ويتحقق ذلك عبر "شبكة متينة ومتجاوبة تتمحور حول المكاتب القطرية وتقدم خدمات فعّالة في الوقت المطلوب بالاستفادة من مجموعة الخبرات الفنية المتاحة في المنظمة ولدى أعضائها وشركائها". وقد حددت المهام والعلاقة بين الأنواع المختلفة من المكاتب الميدانية والمقر الرئيسي في "المنشور الدوري عن المسؤوليات والعلاقات" حديث العهد (15 أبريل/نيسان 2011).

<sup>23</sup> تقرير الاجتماع المشترك بين لجنة البرنامج واللجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة في مايو/أيار 2011 JM 2011 2.3.

67. بطبيعة الحال، تقوم المكاتب القطرية بعمل المنظمة الأكثر أهمية في مجال السياسات على المستوى القطري، ويلعب ممثل المنظمة دوراً رئيسياً في هذا الصدد. ويتوقع من ممثلي المنظمة "قيادة مشاركة المنظمة في عمليات طويلة الأجل على المستوى القطري تهدف إلى تعزيز التعاون في المجالات الفنية ومجالات السياسات." وتسد السياسة المؤسسية للمنظمة إلى ممثل المنظمة مسؤولية التفاوض مع حكومات البلدان والجهات المانحة بشأن جميع المسائل المتعلقة بالسياسات، بما في ذلك قضايا السياسات الإنسانية. ويتوقع من الموظفين التقنيين في المكاتب الإقليمية الفرعية أن يكونوا "السند الأول لممثلي المنظمة في تقديم الدعم في مجال السياسات والدعم التقني وغير ذلك من دعم تنمية القدرات". وعندما لا تتوفر الخبرة اللازمة في المكتب الإقليمي-الفرعي، يتوقع من ممثلي المنظمة أن يسعوا إلى الحصول على دعم، بمساعدة المكتب الإقليمي-الفرعي، من المكتب الإقليمي أو من المقر الرئيسي. ويعرف دور المقر الرئيسي على النحو التالي: "ستأخذ وحدات المقر الرئيسي، بالبناء على مدخلات من المكاتب الميدانية، زمام المبادرة إلى: خدمة الاحتياجات الجماعية للبلدان الأعضاء في المنظمة؛ وبناء توافق في الآراء بشأن القضايا العالمية؛ والمساهمة في السياسات العالمية والأطر التنظيمية؛ وتنسيق تقاسم ونشر المعلومات والمعرفة بين المواقع".

#### آليات التنسيق

68. يشير الوصف أعلاه إلى أن مسؤولية العمل في مجال السياسات منتشرة في جميع أنحاء المنظمة، عمودياً وأفقياً على حد سواء. وهذا يقود إلى مسألة مهمة هي مسألة الآليات المؤسسية لتنسيق العمل في مجال السياسات. ويستخدم الإطار 2 مثال عمل المنظمة بشأن تغيير المناخ لإيضاح فرص وتحديات التعاون بين التخصصات داخل المنظمة.

69. *تراتبية المسؤولية*: تؤثر الطريقة التي تنظم بها تراتبية المسؤولية تأثيراً هاماً على تدفقات المعلومات وإمكانيات التنسيق. ومن المهم، في هذا الصدد، ملاحظة أنه في أعقاب الإصلاح الأخير (2008) الذي أدخل اللامركزية، لم يعد للمسؤولين عن السياسات في المكاتب الميدانية قناة مباشرة لأي من الإدارات الفنية في المقر الرئيسي التي لديها وحدات سياسات. فالموظفون في المكاتب الميدانية، بما في ذلك العاملون في مجال السياسات، مسؤولون تجاه رؤساء المكاتب الإقليمية (أي المدير العام المساعد / الممثل الإقليمي) عبر (في حالة المكاتب الإقليمية الفرعية والقطرية) رؤساء مكاتبهم الميدانية المعنية. أما كل من رؤساء المكاتب القطرية (ممثل المنظمة) والمكاتب الإقليمية الفرعية (المنسوقون شبه الإقليميين) فمسؤول تجاه نائب المدير العام لشؤون العمليات. والموظفون العاملون في مجال السياسات في شعب المقر الرئيسي مسؤولون تجاه رؤساء وحداتهم المعنية، المسؤولون بدورهم تجاه رؤساء الإدارات المعنية وأيضاً المديرين العامين المساعدين. وفيما عدا المدير العام المساعد لإدارة التعاون التقني، المديرين العامين المساعدين مسؤولون تجاه نائب المدير العام لشؤون المعرفة (انظر الخريطة التنظيمية في الشكل 3 أعلاه). وكانت خطط عمل الموظفين التقنيين في المكاتب الميدانية، قبل إصلاح عام 2008، جزءاً من خطة عمل "شعبهم الرئيسية" في المقر الرئيسي. غير أنه بعد ذلك، أصبحت جزءاً من تخطيط عمل المكتب الإقليمي ولم تعد تخضع لموافقة المقر الرئيسي.

70. *الترتيبات غير الرسمية*: يمكن أن تلعب الترتيبات غير الرسمية، من مثل إنشاء "مجتمعات الممارسة" دوراً هاماً في تحسين التنسيق بين الوحدات التنظيمية. ويشير التقييم إلى أن هناك اختلافات في مدى قدرة الموظفين في المقر الرئيسي العاملين في مجال السياسات على التواصل مع الموظفين النظيرين لهم في المكاتب الميدانية عبر وسائل غير رسمية، مثل استخدام وسائل الاتصال وعقد اجتماعات سنوية. فلدى شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات شبكة غير رسمية، لكنها نشطة للغاية، مع جميع المسؤولين في المكاتب الميدانية ذوي الصلة، كما لدى إدارة مصايد الأسماك. وهناك أيضاً مجموعات غير رسمية عاملة في مجال القضايا الناشئة. فعلى سبيل المثال، هناك مجموعة تعمل في مجال الممارسات الزراعية الجيدة مع أعضاء من شعبة التغذية وحماية المستهلك وشعبة البنية الأساسية الريفية والصناعات الزراعية وشعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات وشعبة التجارة والأسواق، كانت مفيدة في إثراء العمل في مجال السياسات على المستوى القطري، على سبيل المثال، في تايلند. ووفقاً للمقابلات، فإن الموظفين، ما عدا موظفي إدارة التعاون التقني، لا يتعين عليهم الاحتفاظ بجداول زمنية تربط كافة أنشطتهم بمصادر تمويلية محددة، ما يجعل من الأسهل عليهم التعاون على أساس غير رسمي مع وحدات أخرى في المنظمة.<sup>24</sup>

71. *الترتيبات الرسمية*: الآلية الرئيسية الرسمية للتعاون عبر الوحدات التي أمكن التعرف عليها في هذا التقييم هي مجموعات العمل المشتركة بين الإدارات. ويبدو أن صلة كل منها بالواقع وكذلك مددها تتفاوت على نطاق واسع. ومن الأمثلة على ذلك مجموعة العمل المشتركة بين الإدارات المعنية بالتكنولوجيا الحيوية، التي - وفقاً للمقابلات - لعبت دوراً مفيداً في بناء خبرة المنظمة في هذا الميدان، ومن بين أمور أخرى، أوصلتها إلى أن يكون تقريرها لعام 2004 عن حالة الأغذية والزراعة معنياً بالتكنولوجيا الحيوية. ويشير المنشور الدوري لعام 2011 بشأن المسؤوليات والعلاقات إلى أنه ينبغي لـ "الشبكات الفنية الوظيفية" التي أضفي عليها طابع رسمي أن تصبح آلية تنسيق رئيسية في المستقبل، ومن المتوقع أن تخلق روابط أفقية وعمودية على حد سواء، عبر وحدات المقر الرئيسي المختلفة، بما في ذلك موظفين من المكاتب الميدانية. غير أن التعميم يقر بأنه لا ينبغي أن يضفي الطابع الرسمي على كل الشبكات غير الرسمية لتصبح شبكات فنية وظيفية.

<sup>24</sup> الاحتفاظ بجداول زمنية أداة إدارة شائعة في عديد من المنظمات التي لديها مصادر مختلفة للتمويل. ففي المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، على سبيل المثال، يطلب من جميع الموظفين الاحتفاظ بجداول زمنية وعزو أنشطتهم إما إلى تمويل أساسي أو إلى مشاريع محددة.

## الإطار 2: التعاون متعدد التخصصات في منظمة الأغذية والزراعة: حالة تغير المناخ

لقد أدركت المنظمة ولا تزال أهمية المقاربة النُظمية أو العابرة للتخصصات في مجال عمل السياسات. غير أن هيكل المنظمة ونظام المسؤولية فيها يجعلان من الصعب تحقيق التكامل اللازم لتيسير ذلك من الناحية العملية. وهناك محاولات متنوعة لتشجيع البرامج المشتركة وترسيخ علاقات عمل أوثق عبر الفرق المتعددة التخصصات في المكاتب الإقليمية، وذلك عبر مشاريع ممولة من خارج المنظمة تتطلب تعاوناً، والصندوق المتعدد التخصصات المتاح لبرامج متعددة التخصصات صغيرة داخل المنظمة، ومن طيف من مجموعات العمل. غير أن هذه المجموعات تعتمد في المقام الأول على اهتمام الأفراد الرئيسيين وحماسهم والوقت المتاح لهم. وما لم ينعكس الوقت الذي يقضونه في هذه المجموعات في نظام مسؤوليات إدارية مستند إلى النتائج، قد تصارع هذه الفرق والمجموعات العاملة من أجل الحفاظ على الزخم، وخصوصاً عندما ينتقل الموظفون الرئيسيون.

وهناك محاولة واحدة يبدو أنها تتبع نهجاً متعدد التخصصات حقاً، هي مبادرة إطار التكيف والزراعة "الذكية مُناخياً" في المنظمة الموجهة نحو استراتيجيات التكيف وتخفيف المخاطر لضمان الأمن الغذائي. وينطوي هذا العمل على مجموعة من الأنشطة، بما في ذلك تحليل دورة حياة المنتجات الرئيسية، وإبلاغ الحكومات عن مساهمات الزراعة في الانبعاثات، كما عن استراتيجيات تخفيف المخاطر والتكيف. والزراعة الذكية مُناخياً مصممة لتغيير الطريقة التي ينتج بها الغذاء؛ وتخطط مبادرات تنمية القدرات فيها لتتضمن تخفيف المخاطر وكذلك التكيف. وينتج هذا التعاون منتجات معرفة ناعمة أكثر تكاملاً تسلط الضوء على أنواع السياسات والاستثمارات اللازمة. ولكن لم تتضح بعد أدلة على أن هذا العمل يجري تبنيه في الميدان. ولربما كان من المبكر للغاية رؤية ذلك، غير أن من الواضح أن هناك طلباً قوياً على المزيد من الانخراط على المستوى القطري بشأن هذه القضايا وحاجة حقيقية لذلك. وقد تساعد دورة تعلم إلكتروني مقبلة على تعريف موظفي المنظمة في المكاتب القطرية بالمعلومات والمواد ليتشاركوا فيها مع نظرائهم على الصعيد القطري، لكن وقت وقدرات هذه المكاتب قد تعني أنهم غير قادرين على انتهاز الفرص. وعلاوة على ذلك، يشكل برنامج المنظمة المعني بتخفيف آثار الزراعة على ظاهرة تغير المناخ، الذي تدعمه فنلندا وألمانيا والنرويج، وسيلة هامة لتحقيق تأثير على أرض الواقع. ويهدف البرنامج إلى إنتاج إحصاءات عن الانبعاثات من المصادر الزراعية وتقييمها وتقييم إمكانات تخفيفها، ليستنير بها التقرير المقبل للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ. ومن مخرجات البرنامج الأخرى هي إنشاء بوابة على الإنترنت لتوفير البيانات وإسداء مشورة في مجال السياسات وأدوات للتخفيف من أثر الزراعة. ويشارك البرنامج أيضاً في تطوير الخطوط التوجيهية للاستثمار لإدماج اعتبارات تغير المناخ في الاستثمارات الزراعية.

ومن الأهمية بمكان، أن مبادرة المنظمة 'الزراعة الذكية مُناخياً' تجمع خبراء من جميع أنحاء المقر الرئيسي في فرق عمل، ولديها القدرة أيضاً على التعامل تعاملًا وثيقاً مع الموظفين الميدانيين. وتجمع المبادرة الكثير من الأعمال الدولية المتوفرة في مجموعة واسعة من التخصصات ذات الصلة وتملاً بعض الثغرات ببعض البحوث الأصلية. ويمكن لمخرجات العمل المشترك أن تستخدم بعد ذلك لتستنير بها الأنشطة على المستوى القطري، وكذلك العمليات العالمية، مثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.

هناك، مع ذلك، صعوبات (حتى في هذا البرنامج الجيد التمويل) في ضمان وجود عمل جماعي متنسق ومخرجات متنسقة. كما أن العمل بمعظمه متنسق بطريقة فضفاضة ولا تزال مخرجات الشعب تهيمن عليه ومخرجات تخصصاته الشاملة محدودة. وبشكل ذلك أيضاً تحدياً أمام إدماج الشواغل الشاملة، من مثل المساواة بين الجنسين والعدالة الاجتماعية وفرص العمل. ومن الصعب حالياً وضع إطار عملي لتسلسل المسؤوليات من شأنه أن يضمن تكوين فرق أكثر تماسكاً. وهناك أيضاً عدد من العوامل الإدارية التي تجعل العمل عبر الإدارات صعباً. فعلى سبيل المثال، يتطلب سفر أي من الموظفين الذين تزيد رتبته عن درجة ف"4" موافقة المدير العام المساعد، ما يفرض قيوداً على بعض الإدارات وإن لم يكن على كل الإدارات المشاركة. ويمكن أن يكون هذا متعباً عندما تطلب إدارة أخرى من موظف ما يعمل ضمن الفريق المتعدد التخصصات أن يسافر، بل إن هذا صعب في بعض المكاتب الإقليمية حتى عندما يكون التمويل من المقر الرئيسي. وتؤدي الأفكار بشأن الحاجة إلى تقاطع التخصصات بشكل أفضل في العمل في مجال السياسات إلى اقتراحات ترد في الفصل 7 تتعلق بإحداث تغيير في إدارة العمليات في المنظمة.

72. *ترتيبات المشاريع وأحداث معينة*: يشير التقييم إلى أن العمل المشترك في مشاريع محددة واحد من أهم الطرق التي يقوم عبرها أعضاء شعب المقر الرئيسي بالتعاون مع العاملين في المكاتب الميدانية. على سبيل المثال، يقدر رئيس وحدة السياسات في شعبة الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان أن الموظفين الذين يعملون في مجال السياسات يقضون ما يقرب من ثلث الوقت في العمل على مشاريع مع المكاتب الميدانية. ويتوقع من الموظفين في المقر الرئيسي للمنظمة أن "يحصّلوا" مقداراً معيناً من ميزانياتهم السنوية - يشار إليه في برنامج العمل والميزانية باسم "الدخل" المتوقع - عبر توفير خدمات للمشاريع الميدانية. غير أن ذلك، على عكس منظمات أخرى مثل البنك الدولي، ليس إلزامياً للموظفين. وقد تؤدي أحداث معينة أيضاً إلى فرص للتنسيق. على سبيل المثال، عملت في برنامج التعلم فيما يتعلق بالسياسات رفيعة المستوى، الذي نسقته دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات، 16 شعبة في المنظمة، ومكّن من تقاسم العمل في مجال السياسات مع كبار صانعي السياسات وكذلك مع ممثلي المنظمة في بلدان منتقاة.

73. *سياسات إدارة الموارد البشرية*: يمكن أيضاً للسياسات التي تتطلب تدوير الموظفين بين وحدات مختلفة في المقر الرئيسي وعلى المستوى اللامركزي أن تدعم تبادل المعرفة والتنسيق في جميع أنحاء المنظمة. فالمسؤولون العاملون في مجال السياسات في وحدات مختلفة للمنظمة قد يكونون في وضع أفضل "للاستفادة من مجموعة كاملة من الخبرات" المتوفرة في المنظمة، كما هو متوخى (انظر أعلاه)، بسبب ما يستطيعون بناءه خلال هذه العملية من معرفة ومن علاقات شخصية. وبناء على توصية من التقييم الخارجي المستقل، تقوم المنظمة في الوقت الراهن بوضع "سياسة بشأن تنقل الموظفين" تشير في مسودتها الراهنة إلى أن التنقل سيكون إلزامياً لموظفي الفئة الفنية، وسيكون لذلك تأثير إيجابي على هذا النوع من تبادل المعرفة والتنسيق. غير أنه لا تتطلب المنظمة الآن أن يكون ممثلوها على المستوى القطري قد عملوا في المنظمة من قبل. ووفقاً لمسح ممثلي المنظمة، فإن 70 في المائة ممن استجابوا من هؤلاء ليست لديهم خبرة في العمل في المقر الرئيسي. وقد يتحسن ذلك تدريجياً، فقد أفيد أن هناك استراتيجية لزيادة عدد موظفي المنظمة الذين يعينون لشغل مناصب ممثلين على المستوى القطري.

### الأجهزة الرئاسية للمنظمة

74. يعرض الشكل 5 أعلاه الأجهزة الرئاسية للمنظمة التي تشكل عنصراً أساسياً في تنظيمها المؤسسي. وهي ذات أهمية قصوى لعمل المنظمة في مجال السياسات، لأنها، كما هو مبين في القسم 1.3 أعلاه، تحدد في نهاية المطاف الدور الذي ينبغي أن تضطلع به المنظمة على المستويات العالمي والإقليمي والقطري، وكذلك في قطاعات الزراعة الفرعية المحددة. كما أنها يمكن أن تلعب دوراً هاماً في جعل المنظمة مسؤولة عن نتائجها في العمل في مجال السياسات. وقد اتخذ التقييم الخارجي المستقل (2007) موقفاً انتقادياً نوعاً ما من أداء الأجهزة الرئاسية للمنظمة، فيما يتعلق بالحوكمة الداخلية،<sup>25</sup> ولكن جرى القيام بأنشطة إصلاح رئيسية في إطار خطة العمل الفورية (انظر النص الكامل لتقرير الإدارة بشأن تنفيذ خطة العمل الفورية لعام 2010-2011).

75. تتكون الأجهزة الرئاسية في المنظمة من المؤتمر والمجلس كهيئات رئاسية شاملة، وثلاث لجان تركز على إدارة المنظمة (لجنة البرنامج ولجنة المالية ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية)، وخمس لجان تتعامل مع مجالات محددة الموضوع، والمؤتمرات الإقليمية. وكما يتبين من الهيكل التنظيمي، ترتبط لجاننا الغابات ومصايد الأسماك بوحدات السياسات في إدارة الغابات وإدارة مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية. وترتبط لجاننا بشعب تركز على مجال السياسات في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية: ترتبط لجنة الأمن الغذائي العالمي بشعبية اقتصاديات التنمية الزراعية، وترتبط لجنة مشكلات السلع بشعبية التجارة والأسواق. وترتبط لجنة الزراعة بإدارة الزراعة وحماية المستهلك. وهذه اللجان المحددة بموضوع لا توجه عمل المنظمة في مجال السياسات فقط، بل تشكل أيضاً بحد ذاتها محفلاً عالمياً هاماً لصنع السياسات الزراعية العالمية وتوفير فرصة للمنظمة لممارسة القيادة العالمية بشأن قضايا سياساتية هامة، من مثل الأمن الغذائي.

76. أنشأت المؤتمرات الإقليمية منذ السنوات الأولى من وجود المنظمة، لكنها لم تصبح في منزلة الأجهزة الرئاسية إلا عبر عملية اللامركزية. ومن هنا، لا يزال دورها في إدارة أعمال المنظمة، وخصوصاً على الصعيد الإقليمي، في طور التطور. وقد لاحظ التقييم الخارجي المستقل (2007: 40) أنه "ينبغي للمؤتمرات الإقليمية أن تسهم في الحوكمة، لكنها لم تفعل، ولا تقدم حالياً سوى مساهمة هامشية في الحوكمة المركزية". وكما سيُبحث بمزيد من التفصيل أدناه، يرى هذا التقييم أنه ينبغي للمؤتمرات الإقليمية أن تلعب دوراً مهماً في المساءلة فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات على المستويين الإقليمي والقطري. (انظر التوصية 2).

<sup>25</sup> وجد التقييم الخارجي المستقل أن الأجهزة الرئاسية في المنظمة لا تعمل جيداً فيما يتعلق بحوكمة المنظمة الداخلية وأن "انخفاض مستوى الاحترام والثقة المتبادلين داخل الأجهزة الرئاسية وبينها وبين الإدارة أدى إلى مواقف وثقافة تحدد أسلوباً وتروج لنظام قيم لا يفضيان إلى ممارسة الحوكمة الجيدة. وقد عانت الأجهزة الرئاسية من التسييس ومن انقسامات متزايدة. وكان أحد العوامل الرئيسية للاختلاف يتمثل في حالات عدم الفهم والإشكالات الزائفة التي ظهرت حول الوظائف المعيارية مقابل وظائف التعاون التقني للمنظمة (IEE: 40: 2007).

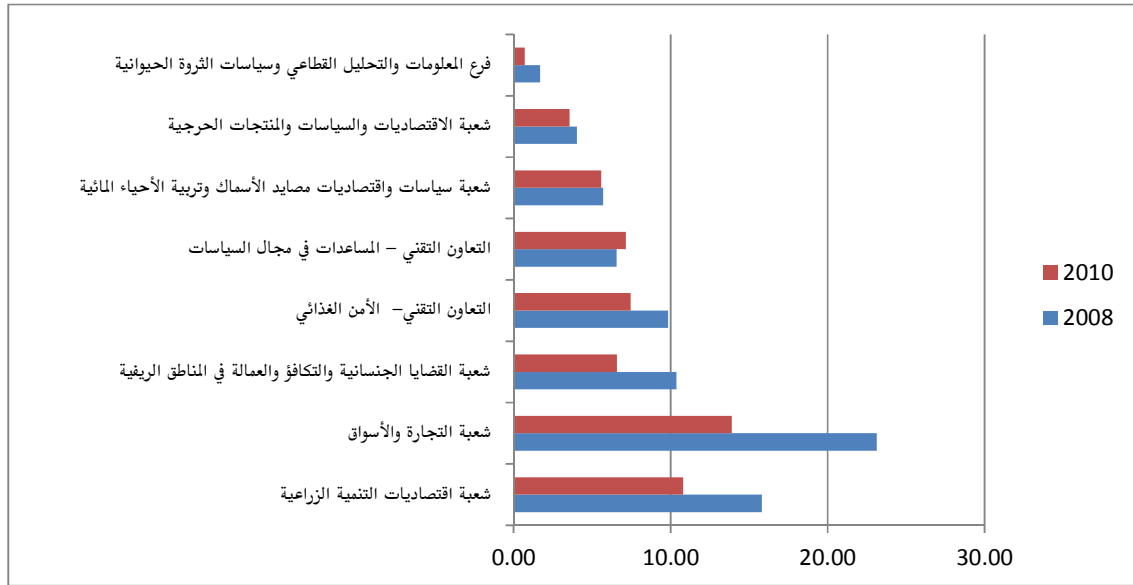


### 2.2.3 موارد لعمل المنظمة في مجال السياسات

#### الموارد المالية

77. يعرض الشكل 6 إنفاق الشعب التي حددت أعلاه على أنها تركز على السياسات لفترة السنتين 2008-09 ولجزء من فترة السنتين 2010-2011. ويعكس هذا الرقم النفقات الفعلية لأموال البرنامج العادي (أي لا يشمل الأموال المخصصة لمشاريع ممولة من خارج الميزانية)، لوحدة المقر الرئيسي. وكما يتبين من الشكل، أنفقت شعبة التجارة والأسواق أكبر قدر من التمويل في الأعوام 2008-2009 و 2010-2011، تليها شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية، ثم شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية والوحدات التي تركز على السياسات في إدارة التعاون التقني. ومن بين وحدات السياسات المحددة للقطاعات الفرعية الثلاثة، كانت أعلى ميزانية للوحدة المسؤولة عن مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية، تلتها وحدة الغابات والثروة الحيوانية.<sup>26</sup>

الشكل 6: ميزانية الشعب التي تركز على السياسات (مليون دولار أمريكي) لفترة السنتين 2009/2008 وجزء من فترة السنتين 2011/2010 (لا تشمل الأموال من خارج الميزانية)



ملاحظة: "2010" لا يشمل النفقات الكاملة لفترة السنتين.

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة مكتب الاستراتيجية والتخطيط وإدارة الموارد

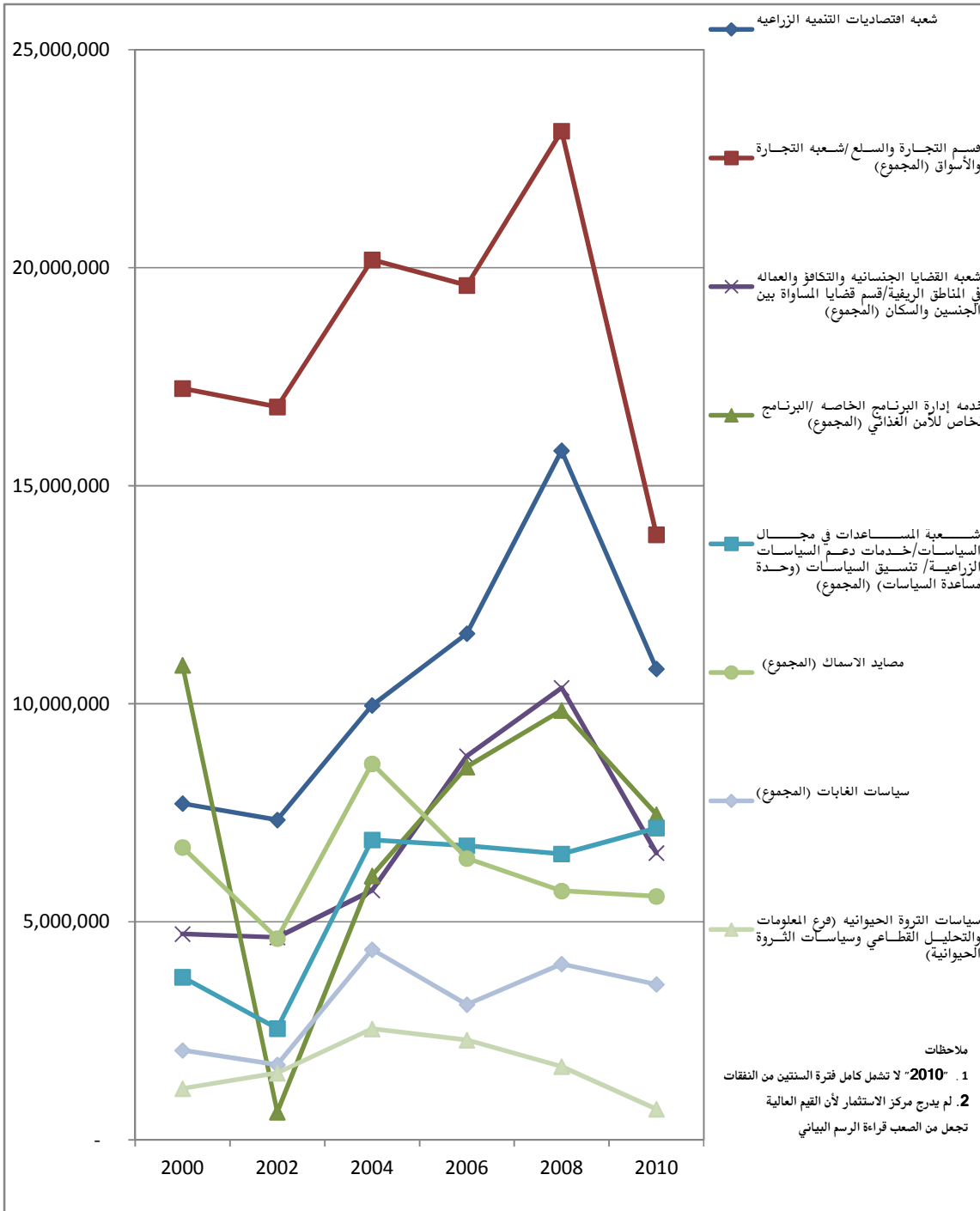
<sup>26</sup> لم تتوفر أرقام ميزانية وحدة السياسات في إدارة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل.

78. يشير الشكل 7 إلى التغييرات بمرور الوقت في تمويل الشعب التي تركز على السياسات أو على الوحدات السابقة لها. وبما أن عام 2010 لا يشمل الأرقام الكاملة لفترة السنتين، من المفيد أكثر تفسير الواجهة حتى عام 2008. وفقاً لذلك، شهدت وحدة السياسات المسؤولة عن الثروة الحيوانية انخفاضاً طفيفاً في التمويل. وشهدت وحدات السياسات المسؤولة عن تمويل مصائد الأسماك والغابات وجهات ركود، في حين ازداد تمويل وحدات السياسات الأخرى.

79. كان مجموع الميزانية للشعب التي تركز على السياسات المعروضة في الشكل 6 (لا تتضمن وحدة إعادة التأهيل والسياسات الإنسانية) 77 مليون دولار أمريكي لفترة السنتين 2008-2009، ما يعادل ميزانية سنوية بقيمة حوالي 38 مليون دولار أمريكي. وهذا الرقم لا يشمل ميزانية الموظفين ولا العمل في مجال السياسات في المكاتب الميدانية، التي لم تكن أرقام ميزانياتها متوفرة.

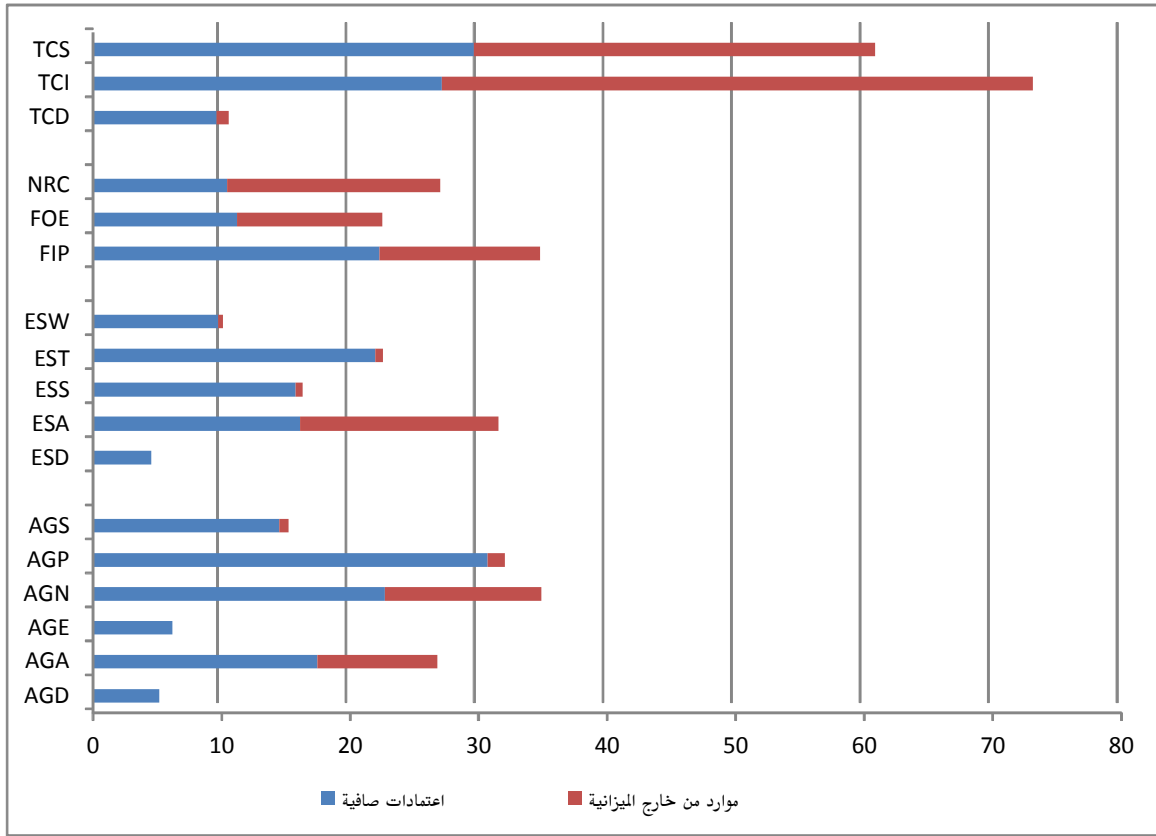
80. لوضع مخصصات الميزانية للشعب التي تركز على مجال السياسات في نصابها، يعرض الشكل 8 مخصصات الميزانية وفقاً لخطة العمل والميزانية لعام 2012-2013 لشعب مختارة، مميزاً بين صافي الاعتمادات وبين الموارد من خارج الميزانية. وعلى عكس الأرقام المذكورة أعلاه، يشمل الشكل 8 موارد من خارج الميزانية. ولا يشمل الرسم شعبية عمليات الطوارئ لأن حجم مواردها من خارج الميزانية يفوق حجم موارد الشعب الأخرى بعشرة أضعاف أو يزيد (780 مليون دولار أمريكي). وكما يتبين من الرسم البياني، شعبية اقتصاديات التنمية الزراعية هي الشعبية الوحيدة في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي لديها موارد من خارج الميزانية، وفقاً للأرقام الواردة في خطة العمل والميزانية لعام 2012-2013.

الشكل 7: التغييرات في تمويل الشعب التي تركز على مجال السياسات بمرور الوقت (لا تشمل موارد من خارج الميزانية)



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة

الشكل 8: مخصصات الميزانية وفقا لخطة العمل والميزانية لعام 2012-2013 (مليون دولار أمريكي)، متضمنة موارد من خارج الميزانية.



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، خطة العمل والميزانية لعام 2012-2013

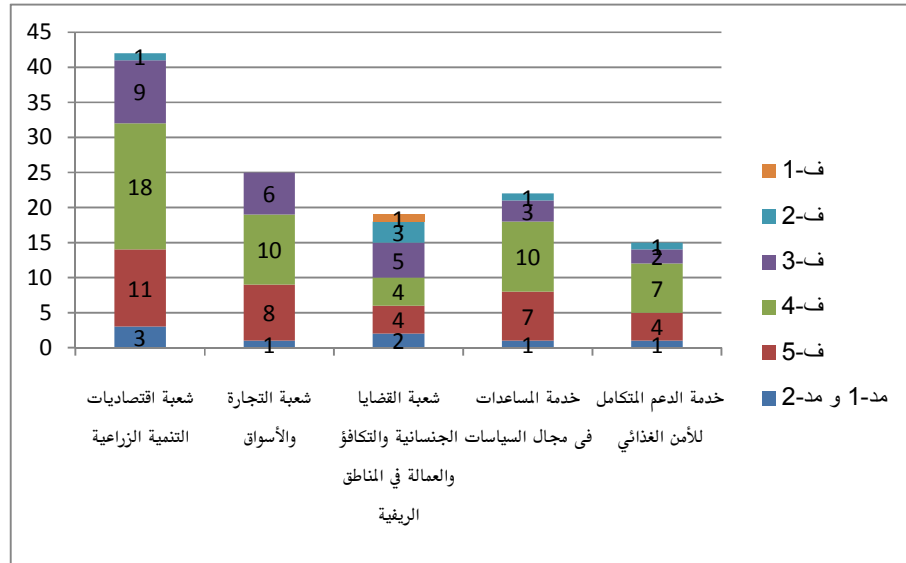
- TCS شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج
- TCI شعبة مركز الاستثمار
- TCD مكتب المدير العام المساعد في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية
- NRC شعبة المناخ والطاقة والحيازة
- FOE شعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية
- FIP شعبة سياسات واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية
- ESW شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية
- EST شعبة التجارة والأسواق
- ESS شعبة الإحصاء
- ESA شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية
- ESD مكتب المدير العام المساعد في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية
- AGS شعبة البنية الأساسية الريفية والصناعات الزراعية
- AGP شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات
- AGN شعبة التغذية وحماية المستهلك
- AGE الشعبة المشتركة بين المنظمة والوكالة الدولية للطاقة الذرية
- AGA شعبة الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان
- AGD مكتب المدير العام المساعد

## الموارد البشرية

## المقر الرئيسي

81. يعرض الشكل 9 عدد الموظفين المهنيين في الشُّعب التي تركز على السياسات حسب الدرجة.<sup>27</sup> في عام 2011، كان مجموع عدد هؤلاء في شعبة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وشعبة التعاون التقني اللتين تركزان على السياسات 123، من بينهم 42 من كبار الموظفين على مستوى "ف5" أو مستوى "مد"، معظمهم في المقر الرئيسي. وكان لدى شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية أربعة موظفين في الميدان، ولدى شعبة دعم وضع السياسات وإعداد البرامج موظفان اثنان، ولدى شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية موظف واحد. ولم يكن للشعبتين الأخرين موظفون في الميدان. ولا تشمل هذه الأرقام الموظفين المعيّنين على أساس المشاريع. وفيما عدا استثناءات قليلة، لا يشمل هذا العدد الموظفين المسؤولين عن السياسات المرتبطين بهذه الشعب ويعملون في المكاتب الميدانية (انظر أدناه).<sup>28</sup>

الشكل 9: الموظفون الفنيون في الشُّعب التي تركز على السياسات



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، شعبة إدارة الموارد البشرية

<sup>27</sup> لم تتوفر أرقام الموظفين الأخيرة بالنسبة لوحدة السياسات في الشعب الفنية (شعبة مصائد واقتصاديات الأسماك وتربية الأحياء المائية و شعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية، فرع المعلومات والتحليل القطاعي وسياسات الثروة الحيوانية).  
<sup>28</sup> تشمل الأرقام لشعبة اقتصاديات التنمية الزراعية وظيفة واحدة من مستوى "مد-1" أزيلت منذ ذلك الحين.

82. يحتاج المرء لدى تقييم القدرات الكلية للموظفين في مجال السياسات في المنظمة إلى أن يأخذ بالاعتبار أن مركز الاستثمار أيضاً يقوم بعمل في هذا المجال. وبما أن مركز الاستثمار منظم حسب المناطق، من الصعب تحديد عدد الموظفين الذين يعملون في مجال السياسات. غير أن ألقاب المناصب قد تعطي مؤشراً. فمن بين المهنيين في مركز الاستثمار البالغ عددهم 80، يحمل 16 لقب منصب خبير اقتصادي أو خبير زراعي اقتصادي، و21 لقب اقتصادي أو اقتصادي زراعي، و4 خبراء في علم الاجتماع الريفي.

#### المكاتب الميدانية

83. إثر الإصلاح الذي اعتمد اللامركزية الذي أوصى به التقييم المستقل، وذلك بنقل الموظفين المسؤولين عن مجال السياسات في المكاتب الإقليمية إلى المكاتب الإقليمية الفرعية، انخفض عدد المناصب في مجال السياسات في الوحدات الميدانية من حوالي 40 إلى 20 منصبا<sup>29</sup> في الوقت الراهن، فقد أزيلت الوظائف من المكاتب الإقليمية، لكنها لم تنقل بعد ذلك إلى المكاتب الإقليمية الفرعية.

84. على الصعيد القطري، لدى المنظمة 74 مكتباً قترياً مكتملاً يرأسه ممثل عن المنظمة اختير دولياً، ولدى 50 بلداً آخر أنواع أخرى من التمثيل القطري للمنظمة. وكما هو موضح على الخريطة في نهاية الملحق 2، لدى المنظمة حضور في كل بلد تقريباً في العالم النامي.

85. أشار التقييم الخارجي المستقل (ولاحظ هذا التقييم) أن مناصب ممثلي المنظمة تترك شاغرة فترات طويلة من الوقت بين شاغليها. ووجد التقييم الخارجي المستقل أن معدل الشواغر المتراكمة لأكثر من ثمانية أشهر لمناصب ممثلي المنظمة من عام 2003 حتى عام 2006 كان 41 في المائة - 22 في المائة لفترات تتراوح ما بين 8-12 شهراً و19 في المائة لأكثر من سنة (التقييم الخارجي المستقل). ومن أصل 16 دولة اختيرت عشوائياً وتمت زيارتها لغرض هذا التقييم، كان منصب ممثل المنظمة شاغراً في ثماني حالات (50 في المائة).

#### مؤهلات الموظفين

86. ليست المعلومات عن مؤهلات الموظفين متوفرة بسهولة من إدارة شؤون الموظفين في المنظمة. ويعرض الجدول رقم 1 ألقاب المناصب في شعبة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإدارة التعاون التقني اللتين تركزان على السياسات وفي شعبة مركز الاستثمار. وقد توفرت معلومات عن الدرجة الأكاديمية لـ 30 فقط من أصل 206 موظف في هذه الشعب، إذ يجري الآن تأسيس نظام جديد سيوفر معلومات محدثة عن المؤهلات الأكاديمية. ويحمل ثلاثون في المائة من الموظفين التي توفرت عنهم معلومات درجة الدكتوراه و47 في المائة درجة الماجستير أو ما يعادلها و3 في المائة درجة البكالوريوس، ويحمل الـ 20 في المائة الباقون أنواعاً أخرى من

<sup>29</sup> زودت هذه الأرقام عبر مقابلات مع شعبة دعم وضع السياسات وإعداد البرامج. لم تتوفر أرقام من شعبة إدارة الموارد البشرية.

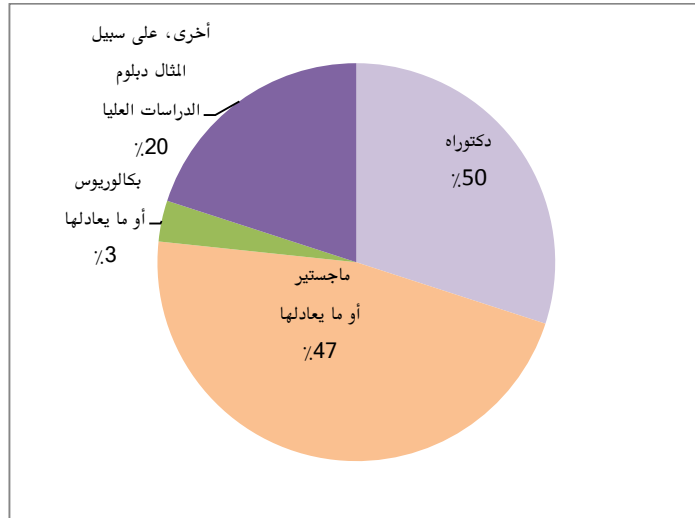
الدرجات، مثل دبلوم الدراسات العليا. غير أنه ليس من الواضح ما إذا كانت هذه النسب ممثلة لكافة الموظفين العاملين في الشعب التي تركز على مجال السياسات.

**الجدول 1: ألقاب المناصب في الشعبتين اللتين تركزان على مجال السياسات وفي مركز الاستثمار**

المجموع	الإدارة		
	مركز الاستثمار دعم المساعدة في مجال السياسات	اقتصاديات التنمية الزراعية التجارة والأسواق	
	الدعم المتكامل للأمن الغذائي	القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية	
%23	%16	%33	خبير اقتصادي
%15	%13	%16	كبير خبراء اقتصاديين
%2	%3	%1	عالم اجتماع ريفي
%2	%1	%3	اختصاصي اتصالات
%6	%8	%3	موظف شؤون غذائية/أمن غذائي
%2	-	%5	موظف شؤون قضايا المساواة بين الجنسين والتنمية
%6	%11	-	موظف دعم السياسات الزراعية
%43	%47	%38	ألقاب مناصب أخرى

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، إدارة الموارد البشرية

**الشكل 10: الدرجات الأكاديمية التي يحملها الموظفون في مجال السياسات**



ملاحظة: يستند الرسم البياني على المعلومات التي توفرت عن 30 من أصل 207 موظفاً في شعب اقتصاديات التنمية الزراعية والتجارة والأسواق والقضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية ودعم وضع السياسات واعداد البرامج والدعم المتكامل للأمن الغذائي ومركز الاستثمار

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، إدارة الموارد البشرية

87. بالنسبة لممثلي المنظمة والممثلين المساعدين (البرنامج)، لا تتوفر المعلومات عن خلفياتهم إلا من المسح. وترد الأرقام في الجدول رقم 2، لكنها قد لا تكون ممثلة، خصوصاً وأن ممثلي المنظمة الذين لديهم خلفية في مجال السياسات ربما كانوا أكثر نزوعاً إلى المساهمة في المسح. وتبعاً لتقييمات المجيبين ممن شملهم المسح، فإنهم يمضون 28 في المائة من وقتهم في المساعدة في مجال السياسات (الجدول 4)، وكان الرقم أعلى بكثير في أفريقيا والشرق الأدنى (36 في المائة) عما كان عليه في آسيا والمحيط الهادئ (22 في المائة).

الجدول 2: الخلفيات الأكاديمية لمثلي المنظمة والممثلين المساعدين (البرنامج)

المجموع	الدرجة			العدد	النسبة المئوية	المنصب
	دكتوراه	ماجستير أو ما يعادلها	بكالوريوس			
25	3	20	2	العدد	ممثل مساعد لممثل المنظمة البرنامج (ممثل مساعد لممثل المنظمة)	
100.0%	12.0%	80.0%	8.0%	النسبة المئوية		
16	6	8	2	العدد	ممثل قطري للمنظمة	
100.0%	37.5%	50.0%	12.5%	النسبة المئوية		
41	9	28	العدد	العدد		المجموع
100.0%	22.0%	68.3%	النسبة المئوية	النسبة المئوية		

المصدر: مسح الممثلين/ الممثلين المساعدين، 2011

الجدول 3: ميدان الدرجات الأكاديمية لمثلي المنظمة وممثليها المساعدين

المجموع	الميدان			العدد	النسبة المئوية	المنصب
	ميايدان أخرى	الإنتاج الزراعي	الاقتصاد الزراعي والتنمية الريفية وغيرها من العلوم الاجتماعية			
25	1	15	9	العدد	ممثل مساعد لممثل المنظمة البرنامج (ممثل مساعد لممثل المنظمة)	
100.0%	4.0%	60.0%	36.0%	النسبة المئوية		
16	0	8	8	العدد	ممثل قطري للمنظمة	
100.0%	.0%	50.0%	50.0%	النسبة المئوية		
41	1	23	العدد	العدد		المجموع



المجموع	الميدان			العدد	النسبة المئوية	المنصب
	ميايدن أخرى	الإنتاج الزراعي	الاقتصاد الزراعي والتنمية الريفية وغيرها من العلوم الاجتماعية			
25	1	15	9	العدد	ممثل مساعد لممثل المنظمة	البرنامج (ممثل مساعد لممثل المنظمة)
100.0%	4.0%	60.0%	36.0%	النسبة المئوية		
16	0	8	8	العدد	ممثل قطري للمنظمة	المجموع
100.0%	.0%	50.0%	50.0%	النسبة المئوية		
41	1	23	العدد	العدد		
100.0%	2.4%	56.1%	النسبة المئوية	النسبة المئوية		

المصدر: مسح الممثلين/ الممثلين المساعدين، 2011

الجدول 4: النسبة المئوية للوقت الذي أمضاه ممثلو المنظمة والممثلون المساعدون (البرنامج) في دعم السياسات، حسب الإقليم

الأقاليم	المتوسط	العدد	العامل الموحد
آسيا والمحيط الهادئ	22%	13	.20
أفريقيا والشرق الأدنى	36%	13	.15
أمريكا اللاتينية	26%	18	.15
المجموع	28%	44	.17

ملاحظة: الوقت المستغرق لدعم السياسات في أفريقيا، وفقاً لاختبار-T، كان أعلى بكثير مما في آسيا والمحيط الهادئ (المستوى 0.06-).

المصدر: مسح الممثلين / الممثلين المساعدين، 2011

#### مقارنة مع المنظمات الأخرى

88. يعرض هذا القسم الميزانيات وأعداد الموظفين من الفئة الفنية في المنظمات الأخرى العاملة في مجال السياسات الغذائية والزراعية (الجدول 5). وتشير الأرقام إلى أن لدى المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية تقريباً ضعف حجم وحدات المنظمة التي تركز على السياسات من حيث الميزانية والموظفين من الفئة الفنية. وقد نما المعهد الدولي نمواً سريعاً في الآونة الأخيرة وأخذ بتزايد يدير "برامج دعم الاستراتيجيات القطرية" بتعيين فرق بحوث في المكاتب القطرية. وهذه لا تجري بحوثاً فحسب، بل تقدم أيضاً مشورة في مجال السياسات. ولدى إدارة البنك الدولي للتنمية الريفية ما يقرب من ثلث ميزانية وحدات المنظمة التي تركز على

السياسات، وحوالي نصف أعداد موظفيها، وهذا الرقم لا يشمل الموظفين العاملين في مجال السياسات الزراعية في الوحدات الإقليمية وفي إدارة البحوث التابعة للبنك الدولي.

### الجدول 5: ميزانية وموظفو المنظمات العاملة في مجال سياسات الأغذية والسياسات الزراعية

التعليق	إجمالي الموظفين المهنيين	مجموع الميزانية سنوياً (دولار أمريكي)	المنظمة
لا تشمل وحدات السياسات في قطاعات مصائد الأسماك والغابات والثروة الحيوانية	123	38 مليون (2008-2009)	منظمة الأغذية والزراعة - الوحدات التي تركز على مجال السياسات
تأتي في المرتبة رقم 1 في "الأوراق البحثية في الاقتصاد" * اتصالات شخصية، أعداد الموظفين ليست في التقرير السنوي	ما يزيد عن 200	66 مليون (2010)	المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية
لا يشمل الأخصائيين في إدارة البحوث الزراعية التابعة للبنك الدولي وفي الوحدات الإقليمية	77	10 ملايين (2011)	البنك الدولي - إدارة التنمية الزراعية والريفية
تأتي في المرتبة رقم 3 في "الأوراق البحثية في الاقتصاد" * معلومات من الموقع الإلكتروني (قد يشمل جميع الموظفين، وليس الفئة الفنية فقط)	ما يزيد عن 350	تقريباً 81 مليون	خدمات البحوث الاقتصادية في وزارة الزراعة الأمريكية
تأتي في المرتبة رقم 2 في "الأوراق البحثية في الاقتصاد" * (معلومات معلقة؛ تخمينات JRA)	30	8 ملايين	إدارة الزراعة والموارد الاقتصادية، جامعة كاليفورنيا، بيركلي

\* تضع "الأوراق البحثية في الاقتصاد" مؤسسات الاقتصاد الزراعي في مراتب المصدر: مواقع إلكترونية ومعلومات شخصية

### 3.2.3 إدارة منظمة الأغذية والزراعة للعمل في مجال السياسات

#### تحديد الأولويات والتخطيط

89. يتبع تخطيط عمل المنظمة في مجال السياسات إجراءات التخطيط العامة للمنظمة. ويجري حالياً إصلاح لدورة التخطيط والبرمجة يعطي دوراً جديداً وأكثر أهمية للمعلومات المرتدة من المكاتب الميدانية. فأولوياتها الآن ترد من خلال إطار البرامج القطرية عبر المؤتمرات الإقليمية، حيث ستأخذ البلدان الأعضاء الآن قرارات بشأن الأولويات الإقليمية للمنظمة، إلى مؤتمر المنظمة على المستوى العالمي، حيث يبحث الإطار الاستراتيجي

للمنظمة والخطة المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والميزانية ووافق عليها جميعها. وبهذه الطريقة، يتوقع أن يكون للأولويات القطرية والإقليمية للبلدان الأعضاء وقع مباشر على أولويات المنظمة، بما في ذلك مجال دعم السياسات. وتشير المقابلات التي عقدت في المقر الرئيسي إلى أن اللجنة المعنية بمصايد الأسماك واللجنة المعنية بالغابات تلعبان دوراً هاماً في العمل في مجال سياسات مصايد الأسماك والغابات (انظر الشكل 5 بشأن هيكل الأجهزة الرئاسية).

90. غير أن المقابلات التي أجريت أثناء الزيارات القطرية تشير إلى أن صانعي السياسات في الحكومات على المستوى القطري لا يرون بعد في هذه الآلية طريقاً هاماً لتحديد أولويات عمل المنظمة في مجال السياسات في بلدانهم. بدلاً من ذلك، يصرح وزراء الزراعة عادة عن أولوياتهم ومطالبهم مباشرة إلى ممثل المنظمة في بلدانهم، وحتى الآن لعبت مشاريع التعاون التقني الصغيرة الممولة من المنظمة دوراً هاماً في تلبية مطالب البلاد المعنية. وبموجب إجراء التخطيط الجديد، ستتواءم مشاريع برنامج التعاون التقني مع أطر البرامج القطرية، لكن الفريق وجد أن من السابق لأوانه تقييم مدى نجاح هذه الآلية من الناحية العملية.

91. في الواقع، لدى عملية إعداد إطار البرامج القطرية إمكانات كبيرة لتحديد الأولويات القطرية، إذ يقصد أن يضطلع بها بالكامل على مستوى السياسات بمشاورات واسعة مع السلطات الوطنية وأصحاب المصلحة. وتشير الخطوط التوجيهية لإعداد إطار البرامج القطرية إلى أنه ليست هناك حاجة إلى إجراء تقييم مفصل لحالة الأغذية والزراعة إذا وجد تشخيص جيد لها في البلاد. وتشير أيضاً إلى أنه إذا لم يوجد تشخيص جيد، ينبغي للمنظمة أن تعرض خدماتها لإعداده. وهناك حالات يجري فيها تحليل قطاعي، بما في ذلك وضع نماذج اقتصادية، كمدخل لإطار البرامج القطرية، رغم أن ذلك يتخطى ما يوصى به لهذه العملية.<sup>30</sup> وكما يبحث لاحقاً، يرى هذا التقييم أن المنظمة بحاجة إلى زيادة جهودها لتوفير "ذكاء سياساتي" جيد على الصعيد القطري كأساس لتحديد الأولويات والمساعدة في مجال السياسات. وسيزود هذا "الذكاء السياساتي" أيضاً أطر البرامج القطرية بالمعلومات (انظر التوصيات 1 و2 و6).

92. في حالة الوحدات المعنية بالسياسات الممولة بتمويل خارجي كبير، من مثل إدارة اقتصاديات التنمية الزراعية، يبدو أن لتمويل الوكالات لمشاريع محددة تأثيراً بعيد المدى على نوع العمل. فعلى سبيل المثال، كان العمل الهام التي قامت به المنظمة بشأن وضع سياسات لصالح الفقراء تتعلق بالثروة لحيوانية مدفوعاً بمشروع ضخم تموله إدارة التنمية الدولية البريطانية، التي تابعت هذا الهدف تماشياً مع سياسات التنمية في المملكة المتحدة التي تركز على سبل العيش. وبالمثل، يبدو أن اختيار المنظمة للبلدان التي ستجري فيها أعمال كبيرة في مجال السياسات من خلال مشاريع محددة يتأثر إلى حد كبير باستعداد الجهات المانحة لدعم العمل السياساتي في تلك البلدان، بدلا من دعم خطة استراتيجية طورتها المنظمة. وإذا كانت المشاريع المتعلقة

<sup>30</sup> على سبيل المثال، في ميانمار، جمعت المنظمة كل ما كان متاحاً من بيانات لجعل إطار البرامج القطرية تحليلياً إلى حد ما؛ في الهند، كان استقبال عملية التشاور الواسعة طيباً للغاية من العديد من الجهات المعنية.

بالسياسات تدار من الوحدات المعنية بالسياسات الموجودة في المقر الرئيسي ولكنها تشمل دراسات على المستوى القطري، فيبدو أن اختيار البلدان يتبع مزيجاً من الاعتبارات المتصلة بالبحوث والاعتبارات البراغمة (استعداد البلدان للتعاون، أفضليات الجهات المانحة، اعتبارات متعلقة بالبحوث). وتبعاً للمقابلات التي أجريت، فإن اختيار وحدات دعم السياسات للبلدان التي تركز جهودها عليها ليس مدفوعاً بخطة استراتيجية، بل إلى حد ما بالطلبات المقدمة من البلدان واستعدادها للتعاون.

### مراقبة الجودة والتقييم وتقييم الأثر

#### مراقبة جودة العمل في مجال السياسات

93. على مستوى المقر الرئيسي، تمارس مراقبة الجودة عادة من خلال إجراءات الإجازة وفقاً لتراتبية المسؤولية في الشعب والإدارات المعنية. وليست هناك قواعد ثابتة كثيرة، غير أن المنشورات "الرئيسية"، مثل تقرير حالة الأغذية والزراعة وتقرير حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، ينبغي أن تجاز من مكتب المدير العام. خلاف ذلك، ينبغي أن تجاز نشرات الإدارات الرئيسية وموجزات السياسات من المدير العام المساعد/ رئيس القسم، رغم أن هناك بعض المرونة في تحديد ما هو "رئيسي". ويفترض أن يجيز موظف تقني على مستوى أعلى (المنظمات شبه الإقليمية أو المكتب الإقليمي أو المقر الرئيسي، وفقاً لموقع الاختصاصي المطلوب) العمل السياسي (أو أي عمل فني آخر) على المستوى القطري يجريه استشاريون خارجيون. غير أن التقييم واجه حالات أجاز فيها موظفو المكاتب القطرية أو ممثلو المنظمة لتسهيل الأمور وثائق مشاريع، حتى لو لم يكن لدى المكتب المعني خبير في مجال السياسات. وبالمثل، لا تراجع أو تجيز الوحدات المعنية بالسياسات في المقر الرئيسي دائماً العمل في مجال السياسات الذي يقوم به مسؤولون في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية الفرعية، رغم أن هذا ما يجب. وينبغي على الموظفين المعنيين تمرير مثل هذه الوثائق للمراجعة، ولكن يبدو أن الالتزام بذلك يتفاوت بين الشعب.<sup>31</sup> وقد أشارت المقابلات أنه ليست لدى دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات سوى فرص محدودة لمراقبة جودة عمل الموظفين العاملين في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية الفرعية أو في الأعمال الاستشارية التي قاموا بتكليف آخرين بها.

<sup>31</sup> قد يكون من المفيد مقارنة إجراءات المنظمة بإجراءات منظمات أخرى. فلدى المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية (يمكن أن تكون إجراءاته ذات أهمية للبحوث المتعلقة بالسياسات التي تجريها شعب إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية) لجنة لمراجعة المنشورات، يرأسها شخص خارجي، تنظم عملية المراجعة التي يشارك فيها مراجعون خارجيون وتجزير دراسات متخصصة بحثية وغيرها من المنشورات التي تحمل شعار المعهد الدولي (رهنأ بقرار نهائي من المدير العام). ويمكن للموظفين أن يقدموا أوراق بحث إلى المجالات المتخصصة دون إذن. ويجيز مديرو البرامج القطرية أوراق البحث والمذكرات التي يكون محورها الفطر مع مدراء شعبهم على مستوى المقر الرئيسي. ولدى البنك الدولي إجراءات مراجعة يرأسها مدراء البنك ولكن يشارك فيها خبراء من الخارج. ويحتاج الموظفون إلى إذن لتقديم أوراق بحث إلى المجالات المتخصصة. وفيما يتعلق بالمنشورات الرئيسية، يبحث مجلس المديرين التنفيذيين (الذين يمثلون أعضاء البنك) ويوافق على تقرير البنك عن التنمية في العالم.

94. تشير المقابلات أن الموظفين يبدون أكثر رضىً على إجراءات الإجازة في شعبيهم أو إداراتهم مما بإجراءات الإجازة في مكتب المدير العام، نظراً للاعتبارات "السياسية" التي تحدد في كثير من الأحيان القرارات في هذا المكتب. كما ظهرت مشكلة أخرى هي تلقي مراجعات غير محددة إلى درجة تجعلها غير مفيدة.

#### الرصد

95. كما يشير هذا التقييم، لا تميز المنظمة بوضوح العمل الذي يتعلق محتواه بالسياسات عن الدعم التقني الآخر، ولذا فإن المعلومات غير منظمة بطريقة تجعل من السهل مراقبة "العمل في مجال السياسات" بشكل منفصل في جميع أنحاء المنظمة. على سبيل المثال، اتضح أنه من الصعب نوعاً ما تفصيل أعداد الموظفين وأرقام الميزانية والمنشورات ذات الصلة بالعمل في مجال السياسات الذي جرى في أجزاء مختلفة من المنظمة. ويمكن، جزئياً، أن ينظر إلى هذا الأمر باعتباره نتيجة لانتشار العمل في مجال السياسات على نطاق واسع (أفقياً وعمودياً) في جميع أنحاء المنظمة.

#### تقييم العمل في مجال السياسات

96. يرد تلخيص لجهود المنظمة في تقييم عملها في مجال السياسات قبل هذا التقييم في الفصل 2. ويجري مكتب المنظمة للتقييم تقييماً للمشاريع التي تزيد قيمتها عن 4 ملايين دولار، في حين يتم تقييم المشاريع الصغيرة كجزء من التقييمات الموضوعية أو القطرية. وحتى عام 2006، كان يجري بعد كل تقييم لمشروع استبيان يلخص نتائج التقييم، وكانت هذه المعلومات تحفظ في قاعدة بيانات تستخدم للتقارير السنوية. ومع تقلص عدد تقييمات المشاريع مع انكماش برامج المنظمة الميدانية، تم التخلي عن هذا النظام. ولم يكن ممكناً تحليل تقييمات المشاريع في مجال السياسات من قاعدة البيانات القديمة، لأنه اتضح الحصول عليها لم يعد ممكناً بسبب التغيير في أنظمة الكمبيوتر. وبالتالي، ليست لدى المنظمة أية وسيلة لمتابعة وتحليل تجربة عملها في مجال السياسات في الماضي والحاضر على أساس تقييمات المشاريع، ويشكل ذلك مصدر قلق بالنسبة لهدفي توفير المساءلة وإمكانات التعلم من التجربة. وقد أبلغ فريق التقييم أن هناك نظاماً جديداً قيد التطوير حالياً لتعقب نتائج تقييمات المنظمة جميعها، يتوقع أن يعكس على نحو فعال أكثر الدروس المستفادة من عمليات التقييم لأجل المستقبل.

#### تقييم أثر العمل في مجال السياسات

97. "أجبرت" الوكالات المانحة في السنوات الأخيرة منظمات من مثل مراكز المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية تحديد وتوثيق أثرها وخلق "ثقافة الأثر" في منظماتها.<sup>32</sup> ويتوقع من المنظمة منذ التقييم

<sup>32</sup> لدى المجلس المستقل للعلوم والشراكة التابع للمجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية فريق دائم لتقييم الأثر. ويتعين على مراكز المجموعة إجراء دراسات تقييم الأثر لمشاريع رئيسية مختارة وجمع مؤشرات تلتقط الجهود التي تبذلها لتعزيز "ثقافة الأثر" داخل المنظمات، من مثل عدد الندوات التي عقدت حول موضوع. ويشجع الموظفون على توثيق الأنشطة التي يقومون بها لزيادة تأثير أبحاثهم، بما في ذلك تلك التي في مجال السياسات.

الخارجي المستقل أن تبذل جهوداً مماثلة. وفيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات، أصبح من المسلم به منذ فترة طويلة أن من الصعب تحديد الأثر بسبب "مشكلة الإسناد"، أي صعوبة إسناد التغييرات الملموسة في مجال السياسات، والأكثر صعوبة هو إسناد المحصلات النهائية لسياسات الدعم المتغيرة التي تقدمها المنظمات الدولية على المنظمات التي يقدم لها هذا الدعم. ومع ذلك، لا يزال بإمكان المنظمات بذل جهود لتوثيق وتحليل وتقييم الدور الذي ربما تكون أنشطتها قد لعبته في انتهاج تغييرات ملموسة في مجال السياسات على المستوى القطري، وذلك لإيجاد استراتيجيات لتحسين أثر عمل المنظمة المعني في مجال السياسات. ولم يجد التقييم أي دليل على أن المنظمة حتى الآن تتحرك في هذا الاتجاه فيما يتعلق بعملها في مجال السياسات، على الرغم من أنها بدأت مؤخراً ولأول مرة العمل منهجياً على تنمية قدرات لرصد آثار التغييرات في السياسات في البلدان. وفي الواقع، تشير المقابلات التي أجريت مع الموظفين إلى أن هناك رأياً سائداً بأن تقييم أثر عمل المنظمة في مجال دعم السياسات ليس ممكناً ولا مرغوباً فيه. وكما يبحث أدناه بتفصيل أكبر، خلص هذا التقييم إلى أن خلق ثقافة الأثر سيكون ضرورياً لتحسين عمل المنظمة، وخصوصاً على المستوى القطري (انظر التوصية 2).

#### 4.2.3 الموارد البشرية والإدارة المالية

98. حلّ التقييم الخارجي المستقل لعام 2007 إدارة المنظمة، من بين أمور أخرى، تحليلاً مكثفاً على أساس مسوح للموظفين واسعة النطاق. ونتائج الاستبيان، التي عكست تصورات الموظفين فيما يتعلق ببيئة عملهم، متوفرة ومصنفة حسب الإدارات، وليس حسب الشعب. وبالتالي، ليس من الممكن تقييم ما إذا كانت هناك وقت إجراء المسوح اختلافات كبيرة في بيئة العمل المتصورة ما بين الشعب التي تركز على مجال السياسات وبين الشعب الأخرى. وتبين النتائج المصنفة حسب الإدارات أن تصورات الموظفين في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإدارة التعاون التقني لا تختلف كثيراً عن متوسط التصورات في المنظمة. ومن المحتمل أن يكون العمل في مجال السياسات قد تأثر بالقدر ذاته الذي تأثرت به أنواع أخرى من العمل بالمشاكل العامة التي لوحظت في ذلك الوقت، من مثل الطبيعة الهرمية والبيروقراطية المفرطة للمنظمة. وقد تبين أن أقل من 40 في المائة من المجيبين في إدارتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتعاون التقني كانوا راضين عن عمليات المراجعة والإجازة في المنظمة، ووجد ما يقرب من نصف الموظفين فقط أن المعايير المستخدمة لتقييم الأداء مناسبة. وبالمثل، وجد ما يقرب من النصف فقط أن من السهل التفاعل مع أفراد مجموعات العمل في الشعب الأخرى. ولكن على الرغم من هذه النواقص، كانت مؤشرات الرضا الوظيفي عالية نوعاً ما. ومن المتوقع أن تؤدي الإصلاحات الناجمة عن التقييم الخارجي المستقل إلى الحد من المشاكل التي لوحظت. وكانت هناك استراتيجية رئيسية واحدة هي زيادة اللامركزية وذلك لتبسيط العمليات وجعل المنظمة أقل هرمية. وستبحث الآثار المترتبة على هذه العملية بالنسبة لعمل المنظمة في مجال السياسات أدناه.

#### 4. - التوصيات الصادرة عن التقييمات السابقة

##### 1.4 نتائج تقييمات سابقة تتعلق بالتنظيم المؤسسي للمنظمة ومواردها وإدارتها لدعم مجال السياسات

99. على مدى السنوات العشر التي غطّاها هذا التقييم، كان هناك عدد من التقييمات المختلفة لعمل المنظمة في مجال السياسات في سياقات مختلفة. وإذا نحينا جانباً تقييمات المجالات الأخرى التي غطت أيضاً بعض العمل في مجال السياسات (ترد مراجعتها في "توليف تقييمات منظمة الأغذية والزراعة" في الملحق 3)، كانت هناك أربعة عمليات هامة بحثت بشكل خاص في دعم السياسات ووفرت خلفية لهذا التقييم، يرد وصفها أدناه، يليها موجز بما أوصت به في المجالات الثلاثة للتنظيم المؤسسي للمنظمة التي جرى تفحصها في هذا التقييم. وغني عن القول، تعني الإصلاحات وتطبيق اللامركزية تدريجياً في المنظمة في السنوات الأخيرة، إلى جانب تشديد موارد الميزانية والتوظيف، أن هناك حاجة إلى تحديث الأفكار من التقييمات السابقة.

100. تجدر الإشارة إلى أنه لوحظ مرارا وتكرارا من الذين أجريت مقابلات معهم، وخاصة من يعملون في وحدات مجال السياسات في شعبي المساعدة في مجال السياسات واقتصاديات التنمية الزراعية، أن توصيات ممتازة كثيرة قدمت على مر السنين لتقوية عمل المنظمة في مجال السياسات، ولكن لم ينفذ أبداً إلا عدد قليل جداً منها، ما طرح على فريق التقييم سؤالاً مثيراً للاهتمام، هو ما السبب في ذلك. وبما أن تقييم العوامل التي قد تؤدي إلى مثل هذا القصور الذاتي يرتبط بمراجعة الإطار المؤسسي للعمل في مجال السياسات في المنظمة، هناك محاولة لتفسير هذا التقاعس في قسم القضايا المؤسسية 1.8.4 في الفصل 4

##### 1.1.4 تقرير تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001 (التعاون مع البلدان الأعضاء في وضع سياسات وطنية في الفترة 1994-1999)

101. كان هذا آخر تقييم كامل أجراه مكتب التقييم لعمل المنظمة في مجال السياسات. وقد أجري في عام 2000 وعرض على لجنة البرنامج في المنظمة في دورتها التي عقدت في مايو/أيار 2001. وكما يشير عنوانه، تصدى التقييم "لأنشطة مساعدة البلدان بصورة مباشرة على وضع السياسات، وليس العمل المعياري في مجال السياسات". وبالإضافة إلى ذلك، "ركز التقييم على مجال صياغة السياسات واستثنى مجال تنفيذ السياسات". ويختلف التقييم في هذين المجالين عن التقييم الراهن، الذي هو مراجعة أوسع تشمل العمل في مجال السياسات على كل من مستوى الحوكمة العالمية ومستوى المنافع العامة العالمية، والذي ينظر في جميع مراحل دورة عملية وضع السياسات، بما في ذلك التنفيذ وعدد من الخطوات قبل وبعد الصياغة.

102. مع ذلك، يشكل تقرير تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001 نقطة انطلاق للاستقصاء في سياق تقييم عام 2011 هذا. وكانت المنهجية التي اتبعت في عام 2001 مشابهة للمنهجية الحالية، والتي تشمل إرسال استبيانات مسح إلى الدول الأعضاء، وإرسال بعثات إلى العديد من البلدان (21 في مجموعها) تغطي جميع المناطق النامية، ومراجعة المواد والمباحثات في المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية، وفي النهاية مراجعة تقوم بها لجنة من الخبراء من خارج المنظمة.

103. من المثير للاهتمام أن هناك قواسم مشتركة كثيرة بين نتائج تقييم عام 2001 ونتائج التقييم الحالي، وهذا دليل من جهة على أن القضايا والصعوبات التي تواجهها المنظمة في مجال تقديم الدعم في مجال السياسات لأعضائها لا تزال متشابهة إلى حد كبير مع ما كانت تواجهه سابقاً، ومن جهة أخرى ربما لم يكن تنفيذ توصيات التقييم السابق فعلاً بالقدر الذي كان يتطلبه تحقيق التغييرات المقترحة.

104. كانت تقارير المتابعة السابقة حول تنفيذ هذه التوصيات إيجابية جداً، ويوفر التقييم الحالي فرصة للتحقق من الآثار على المدى الطويل.

#### 2.1.4 التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004

105. جرى القيام بالتقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات (الآن شعبة دعم وضع السياسات وإعداد البرامج) في عام 2004 كجزء من برنامج التقييم الذاتي للإطار الاستراتيجي 'عناصر البرنامج' الذي كان موجوداً في ذلك الوقت. وقد ركزت العملية أساساً - كما في حالة تقييم عام 2001 - على تقديم المساعدة في مجال السياسات للبلدان الأعضاء على المستوى الميداني، والتي تقع تحت مسؤولية شعبة المساعدة في مجال السياسات. وقد نجم عنها الكثير من المعلومات المفيدة والملاحظات المثيرة للاهتمام، فيما يتعلق بكل من عملية عمل المنظمة في المساعدة في مجال السياسات ومحتوى هذا العمل. كذلك فحص التقييم الذاتي بعناية الموارد المتاحة التي تستثمرها المنظمة استثماراً مباشراً في عمل شعبة المساعدة في مجال السياسات، الذي حدد على أنه يشمل بشكل رئيسي إنتاج وثائق (استراتيجيات قطرية وسياسات قطاعية أو قطاعية فرعية ودراسات موضوعية وخطوط توجيهية وأدلة) وتنظيم ورش عمل وندوات ودورات.

106. في سياق هذه العملية، أنتجت خريطة للمساعدة التي تقدمها المنظمة في مجال السياسات. وقد أشارت هذه الخريطة بوضوح، على الأقل من وجهة نظر موظفي شعبة المساعدة في مجال السياسات، إلى أن "جميع الوحدات الفنية تقريباً تعالج جوانب معينة من مجال السياسات"، وفي معظم الأحيان على المستوى المعياري. وقد صنفت الخريطة 49 مجالاً من مجالات في السياسات تنشط فيها المنظمة، ومن بين الشعب الـ 18 التي نظر فيها، وجد أن ثلاثاً فقط انخرطت في أقل من عشرة مجالات (شعبة الطوارئ، قسم البحوث والإرشاد - التي كانت آخذة بالتراجع بالفعل في ذلك الوقت، وشعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات). وكما يذهب هذا التقرير، تعكس نتائج التقييم الحالي كذلك انتشار العمل في مجال السياسات في المنظمة.



107. كما هو الحال بالنسبة لتقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات عام 2001، تعكس عدة توصيات حالية جوانب القصور التي ووجهت في سياق هذا التقييم الراهن. لكن تركيز التقييم الذاتي على المخرجات والوثائق والمواد والتدريبات، يختلف اختلافاً كبيراً عن الموقف الذي اتخذته هذا التقييم، أي اعتبار أن دور المنظمة الرئيسي هو دعم وتيسير عملية وضع السياسات.

#### 3.1.4 التقييم الخارجي المستقل للمنظمة لعام 2007

108. أجري التقييم الخارجي المستقل للمنظمة<sup>33</sup> خلال الفترة 2005-2007، وراجع سير عمل المنظمة بأكملها. وكجزء من هذه المراجعة، أجريت أيضاً عمليات تقييم للعمل في المجالات الفنية المختلفة الواقعة ضمن اختصاصات المنظمة. وشملت هذه مراجعة عمل المنظمة في مجال السياسات، التي بحثت بشكل رئيسي عمل شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية وشعبة التجارة والأسواق وشعبة المساعدة في مجال السياسات (الآن شعبة دعم وضع السياسات وإعداد البرامج). وقد نجمت من هذا التحليل توصيتان رئيسيتان يشار إليهما أدناه.

109. غير أنه فيما يتعلق بالتقييم الراهن، كانت الملاحظة الأهم التي أدلى بها التقييم الخارجي المستقل هي رؤيته للأهمية المتنامية لدعم السياسات عموماً كإحدى الوسائل الرئيسية لقيام المنظمة بمساعدة أعضائها. وقد وجد التقييم الخارجي المستقل في الواقع أن دعم السياسات كان واحداً من مجالين يشكلان أكبر أولويات البلدان الأعضاء في المنظمة (المجال الآخر تنمية القدرات). ويتناقض ذلك مع التركيز الحالي على مشاريع المساعدة الفنية. وخلص التقييم الخارجي المستقل إلى أنه "تقل الحاجة بشكل منتظم إلى الدعم المباشر في تطبيق تكنولوجيات الإنتاج بانفصال عن السياسات والقدرات الملائمة." (التقييم الخارجي المستقل، الفقرة 27 ج). ومرة أخرى، "هناك فرصة أكبر للتأثير في السياسات القطرية الشاملة من العمل على المستوى القطاعي أكثر منه خلال المشاريع" (التقييم الخارجي المستقل، الفقرة 366)

110. قدم التقييم الخارجي المستقل عدة توصيات تتعلق بعمل المنظمة في مجال السياسات. ونظرنا هنا بشكل رئيسي في العناصر الثلاثة الأكثر أهمية من وجهة نظرنا. ويطرح أولهما إعادة هيكلة للعمل في مجال السياسات درامية إلى حد ما (لم تنفذ أبداً) في الهيكل التنظيمي المجدد للمنظمة، ويبحث الاثنان الآخران أكثر في المساعدة التي تقدمها المنظمة في مجال السياسات إلى البلدان الأعضاء. وقد أخذت التوصيات الصادرة عن التقييم الخارجي المستقل هذه بالاعتبار بعناية في سياق هذا التقييم الحالي.

<sup>33</sup> يمكن الاطلاع على تقرير التقييم الخارجي المستقل على: <http://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>

#### 4.1.4 ورقة بحث في المساعدة في مجال السياسات لعام 2008

111. كانت الورقة البحثية المعنية بالمساعدة في مجال السياسات، وهي وثيقة غير رسمية صدرت فقط على شكل مسودة، في الأساس رداً على التقييم الخارجي المستقل وتوصياته من جانب مجموعة عملت لهذا الغرض تشكلت من مديرين عاملين في وحدات السياسات في شعب مختلفة. وقد أخذ مؤلفو الورقة البحثية التوصيات التي صدرت عن التقييم الخارجي المستقل إلى جانب مصادر معلومات مختلفة بشأن عمل المنظمة في مجال السياسات، وسعوا إلى توفير دليل أكثر تحديداً لكيف يمكن أن تحقق المنظمة بشكل أفضل روح توصيات التقييم الخارجي المستقل. واستندت الورقة على وجه الخصوص إلى الافتراض المعلن أن موارد البرنامج العادي للعمل في مجال السياسات ستزيد في أعقاب التقييم الخارجي المستقل.

112. لم تعترف لجنة المؤتمر بشأن تنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل بالورقة البحثية رسمياً بتاتاً، ولذا لم يكن لها غير تأثير محدود، ما أدى إلى شعور مؤلفيها بإحباط كبير. غير أنها كانت تمثل أحد أوضح العروض عن حالة العمل في مجال السياسات في ذلك الوقت.

113. بحثت الورقة البحثية في جزء كبير منها الدور الذي يمكن وينبغي أن تؤديه المنظمة بوصفها "مصدراً رئيسياً لإسداء مشورة بشأن السياسات مستقلة وتستند إلى الأدلة في مجالات تخصصها." ومع ذلك، مرة أخرى، قدمت هذه الورقة البحثية مزيداً من التأكيد على تقديم الدعم عبر منتجات السياسات بدلاً من عمليات السياسات، كما فعلت التقييمات جميعها التي تمت مراجعتها هنا.

#### التوصيات السابقة المتعلقة بالهيكل المؤسسي للمنظمة بشأن الدعم في مجال السياسات:

114. كما لوحظ في قسم 2.3.2، يتعلق هذا المجال بالطريقة التي ترتب فيها إطارات الهيكل التنظيمي للمنظمة الذي يغطي كلاً من إدارات المقر الرئيسي/ هيكل الشعب (الهيكل "الأفقي")، والهيكل اللامركزي (الهيكل "العمودي").

115. قدم تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001 توصيات تتعلق بتحسين كل من الهيكل الميداني وهيكل المقر الرئيسي. وشملت التوصيات ما يلي:

- تعزيز التكامل وإجراءات العمل في *الكاتب الإقليمية* ووضع أولويات إقليمية واضحة، وتراتبية المسؤولية محددة تحديداً أفضل وتأدية أعمال أكثر قاطعة للتخصصات؛
- توفير مزيد من الدعم لدور *ممثلي المنظمة* السياساتي؛

- تطوير جودة التعاون في مجال وضع سياسات المنظمة من خلال ( من بين أمور أخرى) إنشاء فريق مهام معني بمجال السياسات على مستوى المقر الرئيسي لتحديد الأولويات على نحو أفضل، ووضع الأسس المعيارية والخطوط التوجيهية ذات الصلة.

116. قدم التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004 توصيات ركزت بشكل رئيسي على تعزيز التعاون عبر 'إطارات' الهيكل التنظيمي عمودياً (تفاعل أوثق بين المقر الرئيسي والموظفين الميدانيين) وأفقياً (تفاعل أوثق بين شعب المقر الرئيسي).

- ينبغي تعزيز المساعدة في مجال السياسات بالمزيد من ربط الموظفين في المكاتب الميدانية بالعمل المعياري وانخراط الموظفين أنفسهم في كل من الأنشطة المعيارية والميدانية.
- ينبغي أن يصبح استخلاص الدروس من العمل الميداني (المشاريع) مصدراً رئيسياً للتعاون لتحسين المعرفة بالعمل وبصلته في مجال السياسات.
- ينبغي القيام بمباحثات ثنائية بشأن ترتيبات التعاون مع وحدات المنظمة الفنية الأخرى التي تشارك في العمل في مجال السياسات، مع قيام شعبة المساعدة في مجال السياسات بدور محفز في معالجة القضايا القاطعة للتخصصات.
- ينبغي أن يُنظّم تقديم الدعم لشعبة المساعدة في مجال السياسات من المقر الرئيسي (بما في ذلك من خلال المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية) بطريقة توصل إلى الهدف النهائي وهو الوصول إلى ممثلي المنظمة على مستوى المكتب القطري.

117. من بين التقييمات التي تتم مراجعتها هنا، وكما هو متوقع، قدّم التقييم الخارجي المستقل للمنظمة لعام 2007 التوصية الأكثر بعداً بالعلاقة مع تحسين الهياكل دعماً للعمل في مجال السياسات. وقد بحثت هذه التوصية في هذا التقييم الذي اقترح مجدداً أجزاء منها بشكل معدّل. وكانت توصية التقييم الخارجي المستقل على النحو التالي:

- التوصية 6-9: إدارة السياسة والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية: يوصي التقييم الخارجي المستقل بأن تصبح هذه الإدارة مركز تحليل السياسات الإنمائية التابع للمنظمة، بحيث يكون مسؤولاً عنها مدير عام مساعد، يتولى بحكم الواقع دور "كبير موظفي السياسات الإنمائية". وينبغي أن تمارس هذه الإدارة دوراً محورياً وأكبر كثيراً في إدارة المعارف في المنظمة (مما في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية). ويمكن أن تضم الإدارة ثلاث شعب رئيسية ( وربما شعبة رابعة) هي ما يلي:

(أ) شعبة السياسة الاقتصادية والغذائية والتغذوية، التي تشمل أيضاً المساعدة في مجال السياسات (وهي حالياً إدارة المساعدة في مجال السياسات التابعة لإدارة التعاون التقني). وهذا من شأنه أن يحقق التكامل بين كافة أعمال المنظمة في مجال السياسة الغذائية والتغذوية، بما يشمل تلك التي يضطلع بها حالياً في شعبة التغذية وحماية المستهلك؛

- (ب) شعبة التنظيم والسياسة المؤسسيين، التي ستشمل قضايا المساواة بين الجنسين، والإرشاد الزراعي، والتدريب، والعمالة، والبحوث (السياسات والمؤسسات)، وملكية الأراضي، والأعمال الزراعية ( بما في ذلك التسويق)، والشؤون المالية الريفية (الموجودة حالياً في شعبة البنية الأساسية الريفية والصناعات الزراعية)؛
- (ج) شعبة الإحصاءات ونظم المعلومات الغذائية، التي ستحقق تكامل جميع جوانب أعمال المنظمة فيما يتعلق بالإحصاءات والمعلومات الغذائية، بما يشمل التجارة الزراعية والسلع والإنذار المبكر؛
- (د) ويمكن أيضاً النظر في إضافة خبرة قانونية إلى الإدارة، إذا سمحت الموارد بذلك وإذا تقرر وجود طلب مستدام فعّال.

118. لم تأخذ الورقة البحثية بشأن المساعدة في مجال السياسات لعام 2008 موقفاً قوياً بشأن إعادة الهيكلة، لكنها بدلاً من ذلك اقترحت خيارات عكست توصية 'فريق المهام' الذي أجرى تقييم عام 2001 وتوصية التقييم الخارجي المستقل الأقوى:

- تنسيق وتكامل عمل المساعدة في مجال السياسات بشكل أكثر فاعلية من خلال إنشاء (ثلاثة خيارات):  
(1) فريق مهام للسياسات مع مجموعات عمل؛ (2) وحدة للسياسات تدير صندوقاً للعمل في مجال السياسات "يشترى" خدمات من الشعب؛ أو (3) مركز للسياسات يجمع خبرة وفيرة في السياسات من وحدات السياسات الموجودة.

#### 2.4 التوصيات السابقة المتعلقة بموارد المنظمة البشرية والمالية لدعم السياسات:

119. كما لوحظ في القسم 3.3.2، يتعلق هذا المجال بالموارد البشرية والمالية المتوفرة للعمل في مجال السياسات داخل المنظمة. وتتعلق قدرات الموارد البشرية للعمل في مجال السياسات بعدد الموظفين المنخرطين في العمل وبمستوى مهاراتهم/خبراتهم. ومسألة مهارات موظفي المنظمة الفنيين (العلمية) في مجال السياسات - أو الافتقار إليها - هامة في ضوء ملاحظات التقييم بشأن حجم العمل الذي يقوم به الموظفون الفنيون ويتعلق بالسياسات. ويوفر تقييم مدى كفاية وفعالية الموارد المالية اللازمة للعمل في مجال السياسات عنصراً هاماً آخر في فهم كيفية عمل المنظمة في مجال السياسات وكيف يمكن تحسينه.

120. قدم تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001 توصيات رأت أن من غير المرجح أن تزيد الموارد المتوفرة، وبالتالي المطلوب هو استخدام أكثر كفاءة وفعالية لما هو موجود. كما رأت التوصيات أيضاً أن هناك حاجة إلى العمل بشكل مكثف مع الدول التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، وهي بلدان كانت جديدة بالنسبة للمنظمة في كثير من الحالات ولديها احتياجات ملحة لتطوير سياسات.

- توسيع نطاق وتأثير موارد المنظمة المحدودة عن طريق تعزيز العمل من خلال *الشراكات*. وتضمن ذلك التأثير على العمليات القطرية للأمم المتحدة لضمان اهتمام كافٍ بالأمن الغذائي والقطاعات الزراعية في السياسات الكلية (الماكرو)، بما في ذلك سياسات تخفيف حدة الفقر وسبل العيش.
- تعزيز المرونة في استجابة التعاون التقني للمنظمة، بما في ذلك:
  - (أ) تعزيز معدل موارد غير الموظفين إلى موارد الموظفين عن طريق إلغاء الوظائف وحشد الأموال من الجهات المانحة. وخصوصاً، يتوخى جعل نسبة الموظفين إلى الموارد من غير الموظفين مستقرة، والنظر في إمكانية إنشاء صناديق تعاون في مجال السياسات على أساس عالمي أو إقليمي،
  - (ب) تبسيط الترتيبات لبرنامج التعاون التقني.
- تحسين الخدمات المقدمة إلى رابطة الدول المستقلة (جمهوريات الاتحاد السوفياتي السابق)، والبلدان المماثلة [”التي في مرحلة انتقالية“] من خلال إنشاء قدرات تخصصية.

121. أعرب التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004 عن قلقه بشكل خاص بشأن ضمان أن تشمل قدرات الموظفين الانخراط في كافة من الأنشطة الميدانية والعمل المعياري في المقر الرئيسي. ونظر التقييم أيضاً في توفيرات التكاليف من خلال استخدام مواد ثانوية حيثما كان ذلك ممكناً.

- ينبغي تعزيز *تطوير قدرات* الموظفين من خلال إشراك الموظفين الميدانيين في العمل المعياري في المقر الرئيسي، ومن خلال تكليف الموظفين باستمرار بأنشطة ميدانية وأنشطة معيارية.
- للحد من تكاليف الإنتاج، ينبغي على شعبة المساعدة في مجال السياسات أن تنظر في *مواد الشركاء* الخارجيين كجزء من العرض الذي سيتاح لمستخدميها ما يسمح بمزيد من الانتقائية في إنتاج الشعبة لمخرجاتها الخاصة بها.

122. لم يشر *التقييم الخارجي المستقل* لعام 2007 بالتحديد إلى قضايا الموارد في توصياته المتعلقة بالعمل في مجال السياسات (على الرغم من أنه قد أشار لها في أجزاء أخرى كثيرة من التقرير).

123. أعربت *الورقة البحثية المعنية بالمساعدة في مجال السياسات لعام 2008* عن قلقها بشأن تقليص الوظائف في السنوات السابقة. ونظرت اللجنة أيضاً في أهمية وجود قدرات أفضل في مجال السياسات في المكاتب الميدانية، وذلك استنتاج رئيسي لهذا التقييم أيضاً.

- *تطوير قدرات المنظمة* فيما يتعلق بجمع معلومات عن السياسات والاستعداد لها.
- تجميع عدد وفير من الموظفين العاملين في مجال السياسات بمزيج من الخبرات المطلوبة، وإنشاء آلية لتنمية القدرات الداخلية للعمل في مجال السياسات ومراقبة جودته.
- تطوير قدرات *المكاتب القطرية للمنظمة* في مجال السياسات من خلال تدريب ممثلي المنظمة أو بتزويدها بموظفين يعملون في مجال السياسات.

- تحسين قدرات المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية على العمل في مجال السياسات بتزويدها بموظفين عاملين في مجال السياسات و / أو إنشاء فرق من متخصصين إقليميين في مجال السياسات في المقر الرئيسي.

### 3.4 التوصيات السابقة المتعلقة بإدارة المنظمة لدعم مجال السياسات

124. كما لوحظ في القسم 4.3.2، هذا المجال المتعلق بالكيفية التي تحدد بها المنظمة أولويات أنشطتها في مجال السياسات وتخطط لها وتنفذها وترصدها وتقيّمها، والكيفية التي تدير بها مواردها المالية والبشرية للقيام بذلك. وهو يمس أيضاً إجراءات المنظمة الداخلية وتأثيرها على قدرات الاستجابة للطلب على العمل في مجال السياسات، من المستوى العالمي إلى المستوى القطري.

125. نظر تقييم مساعدة المنظمة في مجال السياسات لعام 2001 في بعض جوانب إدارة دعم السياسات، وخصوصاً تحديد أولويات العمل في مجال السياسات.

- وضع أولويات واضحة للعمل في مجال السياسات تشمل:
  - (أ) تغيير ميزان عمل المنظمة في مجال السياسات لصالح مصائد الأسماك والغابات؛
  - (ب) زيادة العمل على مستوى القطاع الفرعي؛
  - (ج) تعزيز التركيز على التفاعل بين التكنولوجيا والسياسات؛
  - (د) وضع أولويات لمجموعات من البلدان (أقاليم ومستويات تنمية)؛
  - (هـ) التركيز على الدول المنخفضة الدخل التي تعاني عجزاً غذائياً؛
  - (و) زيادة الاهتمام بالدعوة والتوعية.
- العمل في مجال تنمية القدرات [قدرات موظفي الحكومة في البلدان الأعضاء]، مع التركيز على تحديد القضايا (بدلاً من التقنيات المعقدة) وتقوية القدرات ذات القاعدة العريضة في وزارات الزراعة لتشارك في بحث السياسات الكلية (الماكرو) وتحليل منافع وتكاليف برامجها. وفي مجال التدريب، ينبغي للمنظمة أن تعتبر نفسها مورداً للآخرين كمنفذ للتدريب وأن تحدد بوضوح أكبر المتلقين المستهدفين؛
- تطوير جودة تعاون المنظمة في مجال وضع السياسات، بما في ذلك:
  - (أ) قضية الخطوط التوجيهية للعمل في مجال السياسات؛
  - (ب) تحسين تصميم المشاريع، وخصوصاً فيما يتعلق بتحديد النقطة على سلسلة السياسات التي يقصد المشروع التأثير عليها، ونتائج السياسات المتوقعة وعملية التشاور؛
  - (ج) تحسين جمع معلومات عن القطر وذلك باستخدام حل يقوم على شبكة الإنترنت.

126. كان التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004 مهتماً أكثر بالطريقة التي يدار بها العمل في مجال السياسات، بما في ذلك الرصد، وإن لم يكن وصولاً إلى مستوى النتائج، مقتصرًا على التوصية برصد للمخرجات أفضل. واعتبر أن جمع المعلومات عن الأقطار قابل للتحسين، كما فعل تقييم عام 2001. وقد أكد التقييم الحالي، مرة أخرى، على أهمية تطوير نظام فعال لجمع معلومات عن سياسات الأقطار.

- ينبغي أن تمنح أولوية قصوى لتحسين تبادل المعلومات والحوار بين وحدات المساعدة في مجال السياسات.
- يجب اعتبار نشر النتائج عنصراً حاسماً في عمل شعبة المساعدة في مجال السياسات تعادل أهميته أهمية إنتاجها. وينبغي أن تتضمن الاستراتيجية تحديد المستخدمين المستهدفين ووسائل الوصول إليهم، بمزيج من الدعاية حول المواد وتوزيع هذه المواد.
- وضع نظام رصد كفوء، يركز على تسليم المخرجات لا على الأنشطة، كما ينبغي تسليط الضوء على النتائج النهائية المتوقعة من الأنشطة. وينبغي أن يشمل ذلك مراجعات متكررة شاملة للبرنامج في كل عام، ومراجعات دورية متعمقة للقضايا الاستراتيجية ولاحتياجات المتلقين.
- ينبغي إجراء مراجعة بناءة للملامح السياسات القطرية لاستخلاص أفضل ممارسات إنتاجها وتحديثها.

127. قدّم التقييم الخارجي المستقل للمنظمة لعام 2007 رسائل قوية جداً (ذكرت سابقاً) فيما يتعلق بتحديد أولويات عمل المنظمة في مجال السياسات. وقد أخذت هذه شكل توصيات عامة (رسائل شاملة)، وكذلك بعض التوصيات الأكثر تحديداً.

- يحدد الفصل الأول من التقييم الخارجي المستقل 15 رسالة شاملة لمستقبل المنظمة. ويشير عدد منها إلى حاجة المنظمة إلى تركيز معظم عملها على مستوى السياسات. وتشدد الرسالة 5 (التقييم الخارجي المستقل، الفقرة 15) بشكل خاص على أن "صلاحيّة المنظمة وفعاليتها في المستقبل ستعتمدان على تعزيز قدراتها الاستراتيجية والسياساتية" و "ستظل تقنيات الإنتاج أساسية في أهميتها، إلا أنه لا يمكن الأخذ بهذه التقنيات إلا بمقادير محدودة إذا لم تتوفر البيئة التمكينية في مجال السياسات والمؤسسات والتشريعات والبنية الأساسية. وهذه المجالات الأخيرة هي الميادين التي ينبغي للمنظمة أن تكون قادرة فيها على إثبات ميزتها النسبية الرئيسية (...)" وبعد دراسة متأنية لجميع المعلومات التي جمعت، يؤيد التقييم الحالي وجهة النظر هذه التي تذهب إلى أنه ينبغي على المنظمة أن تركز على مستوى السياسات في تقديم الخدمات الفنية لأعضائها.
- مرة أخرى، في الرسالة 8 (التقييم الخارجي المستقل، الفقرة 27)، يشدد التقييم الخارجي المستقل على أن دور المنظمة هو دور "عامل ميسر" أكثر مما عدا ذلك، وأنها بحاجة إلى التركيز على ثلاثة مجالات رئيسية: الحوكمة العالمية والدعوة، والسياسات القطرية، والقدرات الوطنية. وبكلمات تقرير التقييم الخارجي المستقل (الفقرة 27) "أ) يجب أن توجه الدعوة رسائل عن السياسات الفنية وتساعد على وضع جدول أعمال للسياسات العالمية والعامة (...); ب) يجب أن يساعد دعم السياسات البلدان

والمجتمع العالمي على اتخاذ قرارات واعية (...). (ج) ويجب تقديم بناء القدرات ككل متكامل يجمع بين التعاون التقني والوصول إلى المعرفة والخبرة وصنع القرار، مع قيام المنظمة بدور الميسر والمزود على حد سواء. (...)

- قدم التقييم الخارجي المستقل توصيتين محددين حول العمل في مجال السياسات الذي تمت مراجعته. الأولى، التوصية 3-18، تركز أساساً على التغذية وعلى السلع والعمل التجاري، وتشجع المنظمة على "التوصل إلى تقييم منهجي ومجزأ بقدر أكبر لاحتياجات الدعم على مستوى السياسات الاقتصادية والاجتماعية والغذائية والتغذوية لدى البلدان النامية الأعضاء فيها." (التقييم الخارجي المستقل، التوصية 3-18، الفقرة 645). ومن شأن ذلك أن يؤدي إلى تمييز أوضح للميزات النسبية وتقسيم أفضل للعمل واستخدام أكبر للشراكات مع جهات أخرى تقدم دعماً في مجال السياسات، من مثل المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية. وسينظر هذا التقييم الراهن في هذه المسائل بتفصيل أكبر.
- أشارت التوصية الثانية حول المساعدة في العمل في مجال السياسات، التوصية 3-23، بشكل أكثر تحديداً إلى حاجة المنظمة لأن تكون قادرة على تقديم مساندة قوية في مجال السياسات على مستوى التفاعل بين الكلي والقطاعي؛ وينبغي للعمل في مجال السياسات أن يستند إلى قدرة المنظمة على اجتذاب الأخصائيين التقنيين مع الاقتصاديين وخبراء علم الاجتماع؛ ومتابعة عملها في مجال الدعوة لدعم وضع السياسات الكفيلة بتنفيذ تلك الدعوة (التوصية 3-23، الفقرة 661). ويتناول التقييم الحالي هذه القضايا، بما في ذلك الأدوار التي يلعبها علماء الاجتماع بشكل عام (أو التي ينبغي أن يلعبوها) في عمل المنظمة في مجال السياسات.

128. أضافت الورقة البحثية المعنية بالمساعدة في مجال السياسات لعام 2008 إلى هذا المجال التوصيات التالية:

- تعزيز الاتصال ونشر المنتجات والرسائل السياساتية.
- زيادة فعالية إدارة أنشطة المساعدة في مجال السياسات من خلال:

- (أ) تحسين استخدام أموال برنامج التعاون التقني؛
- (ب) تطوير برامج الشراكة المتعددة المانحين؛
- (ج) استخدام التوجه نحو النتائج؛
- (د) تعزيز الروابط بين السياسات والاستثمار.



#### 4.4 توصيات عمليات التقييم السابقة بشأن مجالات تركيز عمل المنظمة في مجال السياسات

129. على مدى فترة السنوات العشر التي غطّاها هذا التقييم، تطورت المجالات المواضيعية الرئيسية التي تهتم بها المنظمة فيما يتعلق بعملها في مجال السياسات مع مرور الوقت وتطور التفكير الراهن. وتوفر ثلاثة من التقييمات التي تمت مراجعتها بعض المؤشرات لما تعتبر هذه التقييمات أنه ينبغي على المنظمة أن تعطيه أكبر قدر من التركيز. وترد قائمة هذه المجالات أدناه حسب التقييم ومن ثم تلخص في نهاية هذا القسم في جدول، حسب المجال السياساتي.

130. نظر تقييم السياسات لعام 2001 في المجالات التي تقدمت البلدان بطلب بشأنها، وكذلك في المجالات التي كانت فيها المنظمة أكثر نشاطاً و / أو كانت تتمتع بميزة نسبية فيها. وكانت المجالات التي كانت المنظمة فيها أكثر نشاطاً ولاقت تقديراً أكبر:

- التجارة؛
- حقوق الملكية والحصول على الأراضي؛
- الغابات وإدارة النظم الايكولوجية الهشة، خصوصاً المرتفعات؛
- مصايد ومزارع الأسماك؛
- الموارد الوراثية

131. أشار التقييم إلى المجالات التي كانت فيها المنظمة أكثر نشاطاً في مجال الدعوة:

- الأمن الغذائي (الأسر المعيشية وعلى المستوى القطري)؛
- إدارة مصايد ومزارع الأسماك، الداخلية والبحرية على حد سواء؛
- إدارة الغابات؛
- أهمية القطاعات الزراعية في التنمية الريفية وسبل العيش؛
- المبيدات ومكافحة الآفات؛
- سلامة الأغذية وجودتها.

132. غير أنه في مجال سياسات مصايد الأسماك والغابات، وعلى الرغم من أن المنظمة كانت بوضوح أفضل مُورِد لها ميزة نسبية)، لاحظ التقييم أنها في واقع الأمر لم تقدّم إلاّ القليل. كما أشار أيضاً إلى أنه فيما يتعلق بمجال سياسات القطاع الزراعي، كانت البلدان على الأرجح أقل حاجة إلى مساعدة المنظمة مما كانت عليه في الماضي بكثير، ويعود ذلك إلى وجود موردين آخرين أقوىاء (المؤسسات المالية الدولية على وجه الخصوص)، ولأن المنظمة لم تكن الأنسب للقيام بنوع التحليل الاقتصادي اللازم لمثل هذه الاستراتيجيات في

اقتصادات أكثر تعقيدا. وكانت المجالات الأخرى الذي قرر التقييم أنه كان ينبغي على المنظمة أن تكون أكثر نشاطاً فيها بسبب الطلب القوي وعدم وجود موردين آخرين هي:

- المياه والري؛
- البحوث والإرشاد (الابتكار والتعلم)؛
- سبل المعيشة في الريف (الأعمال الريادية)؛
- الخدمات غير الحكومية لأغراض الزراعة والتنمية الريفية.

133. جاء التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات عام 2004 بمجموعة مختلفة من المجالات ذات الأولوية للعمل في مجال السياسات، وتوقع أن يغطي العمل في مجال السياسات الذي تقوم به وحدات المساعدة في مجال السياسات في السنوات المقبلة المجالات الستة التالية:

- التجارة والقدرة التنافسية والتكامل الإقليمي (السياسة التجارية، ومنظمة التجارة العالمية، والتنويع الاقتصادي، والقدرة التنافسية، والتجمعات الاقتصادية الإقليمية)؛
- إصلاح السياسات الكلية (الماكرو) والقطاعية (بما في ذلك الإصلاح المؤسسي، ودور القطاع العام والخاص، ومواءمة السياسات الكلية والقطاعية)؛
- إدارة الموارد الطبيعية المستدامة (المياه والأراضي والغابات ومصائد الأسماك)؛
- تمويل التنمية الزراعية (دعم سياسات الاستثمار في الإنتاج والتسويق وسلاسل القيمة المضافة وتقديم الدعم للزراعة)؛
- التنمية الريفية (الروابط العابرة للقطاعات، والمشاريع خارج المزارع، والمنظمات الريفية، والبنية التحتية وإعادة التأهيل، والجنسانية، واللامركزية)؛
- التداخل بين السياسات والتكنولوجيا<sup>34</sup> (بما في ذلك تكنولوجيا الإنتاج، والتكنولوجيا الحيوية، وما إلى ذلك - مجال يعتمد اعتماداً كبيراً على الخدمات السياساتية التي تقدمها الإدارات الفنية).

<sup>34</sup> استخدم هذا التعبير في تقرير تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001، وهو يشير إلى سياسة العمل المتعدد التخصصات في مجال السياسات الذي ينطوي على "معرفة منهجية بالفنون التقنية".

134. كانت المجالات الرئيسية التي أشار إليها التقييم الخارجي المستقل لعام 2007 بصدد الحاجة إلى دعم سياساتي أقوى ما يلي:

- **التغذية، التي ينبغي أن تدمج دمجاً كاملاً في السياسات، وذلك كجزء من العمل في قطاع المحاصيل الزراعية لتحقيق الأمن الغذائي؛**
- **تحليل أسواق السلع على المدى المتوسط، بما في ذلك التحليل السلمي للمنتجات الدينامية، مل يوفر أساساً للمساعدة السياساتية؛**
- **خلق بيئة مواتية للأعمال وتنمية القطاع الخاص في الزراعة والتنمية الريفية لتوفير العمالة وتوليد الدخل؛**
- **آثار التكنولوجيا، كالتكثيف والتكنولوجيا الحيوية والميكنة والتصنيع الزراعي، على السياسات**
- **مصايد ومزارع الأسماك (البحرية والداخلية)؛**
- **الغابات؛**
- **الاتفاقيات الدولية مثل الدستور الغذائي والمعايير الغذائية، والاتفاقية الدولية لحماية النباتات، ومراقبة وإدارة الآفات والأوبئة والأمراض؛**
- **إدارة الأراضي وإدارة المياه، رغم أنه وجد أن قدرات المنظمة ضعيفة في مجال المياه.**

135. بالنسبة لهذا التقييم، كان هناك بالفعل بعض التطور، كما بحثنا في الفصلين 3 و5، بما في ذلك على سبيل المثال التركيز المتزايد على تغير المناخ والوقود الحيوي والحد من مخاطر الكوارث وسياسات أسعار المواد الغذائية، وما إلى ذلك. وهذا التطور السريع إلى حد ما على مدى السنوات الـ 10 يدل على أهمية وجود استراتيجية تقوم على المراجعات والمباحثات المتواترة، ما يسمح لها بأن تكون مرنة وأن تستجيب لـ القضايا الكبرى الناشئة.

الجدول 6: موجز لمجالات تركيز السياسات المقترحة في التقييمات السابقة:

أوصى بها	مجال السياسات
<ul style="list-style-type: none"> <li>تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001</li> <li>التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004</li> <li>التقييم الخارجي المستقل لعام 2007</li> </ul>	التجارة والقدرة التنافسية والتكامل الإقليمي وتحليل أسواق السلع
<ul style="list-style-type: none"> <li>تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001</li> <li>التقييم الخارجي المستقل لعام 2007</li> </ul>	حقوق الملكية والحصول على الأراضي
<ul style="list-style-type: none"> <li>تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001</li> <li>التقييم الخارجي المستقل لعام 2007</li> </ul>	إدارة الغابات والنظم الإيكولوجية الهشة والمرتفعات
<ul style="list-style-type: none"> <li>تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001</li> <li>التقييم الخارجي المستقل لعام 2007</li> </ul>	إدارة مصائد ومزارع الأسماك (البحرية والداخلية)
<ul style="list-style-type: none"> <li>تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001</li> <li>التقييم الخارجي المستقل لعام 2007</li> </ul>	تطوير الأعمال والقطاع الخاص (خلق بيئة مواتية للسياسات) وسبل المعيشة في الريف (أعمال ريادية).
<ul style="list-style-type: none"> <li>تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001</li> <li>التقييم الخارجي المستقل لعام 2007</li> </ul>	الاتفاقات الدولية بشأن الموارد الوراثية، والأمن الغذائي والمعايير الغذائية، والتنوع البيولوجي وحماية النباتات والأمراض العابرة للحدود الخ.
<ul style="list-style-type: none"> <li>التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004</li> <li>التقييم الخارجي المستقل لعام 2007</li> </ul>	التداخل بين السياسات والتكنولوجيا وآثار التكنولوجيا على السياسات
تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001	المبيدات ومكافحة الآفات
تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001	البحوث والإرشاد (الابتكار والتعلم)،
تقييم مساعدات المنظمة في مجال السياسات لعام 2001	الخدمات غير الحكومية لأغراض الزراعة والتنمية الريفية
التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004	إدارة الموارد الطبيعية المستدامة (بما في ذلك الغابات ومصائد الأسماك والمياه والأراضي)
التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004	تمويل التنمية الزراعية (الاستثمار)
التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004	التنمية الريفية (الروابط العابرة للقطاعات)
التقييم الخارجي المستقل لعام 2007	التغذية، كجزء من إنتاج المحاصيل الزراعية لتحقيق الأمن الغذائي
التقييم الذاتي لشعبة المساعدة في مجال السياسات لعام 2004 (لكن التقييم لعام 2001 قال أنها لا تشكل ميزة نسبية للمنظمة)	الإصلاح في السياسات الكلية (الماكرو) والقطاعية
“القضايا الكبرى” الناشئة التي حددت في تقييم عام 2011 هذا	<ul style="list-style-type: none"> <li>تغير المناخ</li> <li>الوقود الحيوي</li> <li>الحد من مخاطر الكوارث</li> <li>سياسات أسعار المواد الغذائية</li> </ul>

## 5- النتائج التي توصل لها تقييم عمل المنظمة في مجال السياسات

136. هذا الفصل منظم على النحو التالي. يعرض الفصل أولاً نتائج تقييم العمل في مجال السياسات على المستويات العالمي والإقليمي والقطري، ويبحث بعد ذلك النتائج فيما يتعلق بدور المنظمة في مراحل مختلفة من عملية وضع السياسات، مستخدماً "أفحوانة السياسات (الشكل 2)" كإطار مفاهيمي. وعلى هذا الأساس، يقدم القسم الثالث تقييم الفريق لعمل المنظمة في مجال السياسات آخذاً بالاعتبار معايير التقييم الواردة في الفصل 1.

### 1.5 النتائج التي توصل لها التقييم فيما يتعلق بعمل المنظمة في مجال السياسات على مستويات مختلفة

#### 1.1.5 عمل المنظمة في مجال السياسات على المستوى العالمي

137. يصف بيان التقييم الخارجي المستقل لعام 2007 سياق عمل المنظمة في مجال السياسات العالمية جيداً بالقول إن "تزايد الوكالات الدولية المعنية على نحو أو آخر بالزراعة تزايداً هائلاً يعني أن المنظمة تعمل الآن في ميدان مكتظ للغاية". وأشار التقييم الخارجي المستقل أنه في هذا السياق، "يتوقع من المنظمة أن تمارس القيادة الإقليمية والعالمية عن طريق توحيد الجهود الإنمائية الدولية، بينما عليها في الوقت نفسه أن تراعي بصورة كاملة عدداً كبيراً من مصالح أعضائها المختلفة، إن لم تكن المتعارضة، وآرائها وأولوياتها". ووجد التقييم الخارجي المستقل أن المنظمة لم تستجب جيداً لهذا التحدي الجديد، وأنها، عموماً، "تسير على غير هدى، مجزأة، نتيجة تركيزها على عناصر صغيرة من التحديات الهائلة التي تواجهها" وأنها تتسم بأن قدراتها آخذة في الانخفاض وبأن كفاءتها التخصصية أصبحت مهددة (التقييم الخارجي المستقل). على هذه الخلفية، يرى التقييم الحالي أن عمل المنظمة السياساتي على المستوى العالمي يتميز بعدد من الإنجازات الملحوظة.

138. لقد تمكنت إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية من إعادة بناء القدرة على توفير المنافع العامة العالمية التي يتوقعها العالم من المنظمة، كما تمكنت من إعادة اكتساب القيادة الفكرية في النقاش "المزدحم" بشأن التنمية الزراعية العالمية. ففي أعقاب تقرير المنظمة لعام 2010 لعملها بشأن دراسات المنظورات العالمية، الذي أكد على الحاجة إلى لعب المنظمة دوراً قيادياً في هذا المجال، استطاعت إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية أن تعيد بناء قدرتها على العمل من منظور عالمي. وقد نشر مؤخراً مجلد مثير للإعجاب عن الآفاق المستقبلية للتنمية الزراعية حتى عام 2050 (كونفورتى، 2011، Conforti). وتجري إعادة بناء شعبية الإحصاءات (وإن لم تكن هذه الشعبية مشمولة بهذا التقييم) لمواصلة توفير البيانات التي لا غنى عنها لتحليل السياسات على المستوى العالمي.

139. أعيد تصميم تقرير حالة الأغذية والزراعة، فتحول من كتاب إحصائي سنوي زراعي إلى منشور رائد معروف عالمياً، يصدر أحكاماً واعية ومتوازنة بشأن بعض مواضيع السياسات الأكثر إثارة للجدل في هذا المجال، مثل التكنولوجيا الحيوية والطاقة الحيوية والتجارة الدولية والمعونة الغذائية.<sup>35</sup> والواقع أن تقرير حالة الأغذية والزراعة استجابة ممتازة للتحدي الذي طرحه التقييم الخارجي المستقل (التقييم الخارجي المستقل 2007) بأنه ينبغي للمنظمة أن تقوم بدور "منظمة عالمية تكون منتدى دولياً محايداً سياسياً، محترماً وموضوعياً وله حجية، يمكن فيه بحث هذه القضايا المحورية واتخاذ قرارات من أجل العمل الجماعي". وتعدّ تقرير حالة الأغذية والزراعة شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية للمنظمة، التي تقدم أيضاً الدعم التحليلي للجنة التي أعيد تنشيطها المعنية بالأمن الغذائي العالمي. وكما تبين منشورات شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية، كانت المنظمة قادرة على القيام بعمل سياساتي له صلة بالواقع العالمي يتعلق بقضايا السياسات الزراعية الهامة، مثل أزمة ارتفاع أسعار الغذاء وتغير المناخ والدفع مقابل الخدمات البيئية ونظم البذور. ولا تزال شعبة التجارة والأسواق (التي خضعت لتقييم منفصل في عام 2007) توفر أبحاثاً وتحليل سياساتية لها صلة وثيقة بالسلع الزراعية، كما بالبعد الزراعي للتجارة الدولية، مع التركيز بشكل خاص على مفاوضات منظمة التجارة العالمية. وتشمل الأمثلة على قدرة المنظمة على أخذ زمام القيادة في مباحثات السياسة العالمية تأثير عمل المنظمة في مجال "الزراعة الذكية مناخياً" على المفاوضات بشأن المناخ، وتأثير تحليل المنظمة لسياسات التجارة على مفاوضات منظمة التجارة العالمية، ودور عمل المنظمة المتعلق بمسألة تذبذب الأسعار في مباحثات مجموعة العشرين. وتماشياً مع التقييمات السابقة لمجال السياسات، يخلص هذا التقييم أيضاً إلى أن جودة بحوث وتحليل المنظمة في مجال السياسات تقارن إيجابياً بتلك التي توفرها المنظمات الدولية الأخرى التي تجري بحوثاً تطبيقية وتحليل لسياسات الزراعة وتقدم مساعدة في مجال السياسات. (انظر الملحق 6، الذي يقدم استعراضاً لمنشورات شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية).

140. تقوم أيضاً إدارات الزراعة وحماية المستهلك، والغابات، ومصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية، والإدارة المعنية بإدارة الموارد الطبيعية والبيئة ومكتب الشؤون القانونية بأعمال هامة في مجال السياسات العالمية. وفيما عدا وحدة سياسات الثروة الحيوانية، تنخرط هذه الإدارات جميعها في بحوث وتحليل السياسات العليا بأقل مما تفعل شعب إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لأن هناك في رأي المعنيين، حسبما تبين من المقابلات التي أجريت لأغراض هذا التقييم، منظمات أخرى تقدم بحوثاً عليا في مجالات اختصاصهم. وتشمل مجالات السياسة الهامة بالنسبة لهم تقديم الدعم للجان المنظمة المعنية بشأن الزراعة ومصايد الأسماك والغابات (انظر الشكل 5)، وترويج الصكوك العالمية، كالخطوط التوجيهية الطوعية، مثل مدونة السلوك بشأن مصايد الأسماك المستدامة والخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة لحيازة الأراضي والموارد الطبيعية الأخرى (التي كان يجري بحثها وقت إجراء التقييم). والإدارات المعنية مسؤولة أيضاً عن رصد ودعم التقدم المحرز في تنفيذ هذه الصكوك. كما أنها تعمل مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى، بما في ذلك

<sup>35</sup> لاحظ الفريق خلال الزيارات القطرية أن هذه الموضوعات كانت أيضاً من بين القضايا التي تكرر ذكرها من الحكومات الوطنية وأصحاب المصلحة كمواضيع تحتاج إلى اهتمام المنظمة على المستوى العالمي.

الجمعية العامة للأمم المتحدة، إذا ما أصدرت قرارات في مجالات المواضيع المعنية ومع الهيئات الأخرى التي تضع المعايير العالمية، من مثل المنظمة العالمية لصحة الحيوان. كذلك فإن وضع المنظمة للمعايير من خلال الدستور الغذائي، وهو مشروع مشترك مع منظمة الصحة العالمية، مثال آخر على أهمية عمل المنظمة على مستوى السياسة العالمية.

141. تقوم الإدارات الفنية أيضاً بأعمال في مجال السياسات العالمية من خلال البرامج العالمية، مثلاً، الانخراط في برنامج الأمم المتحدة للمبادرة المعززة لخفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأحراج وتدهور الغابات (UN-REDD+)، وكذلك تعزيز المعاهدات العالمية الملزمة قانونياً. كما أن المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة مثال هام آخر. وقد ساهمت المنظمة في تنامي الاعتراف بالدور الأساسي للتنوع البيولوجي الزراعي في تحقيق الأمن الغذائي الأساسي والاحتياجات الغذائية، وفي الحفاظ على وظائف النظام الإيكولوجي. وتوفر لجنة الموارد الوراثية للأغذية والزراعة منتدى دائماً تقوم من خلاله الحكومات بالتباحث والتفاوض بشأن المسائل المتصلة بالتنوع البيولوجي للأغذية والزراعة. ويتوجه من اللجنة، تم اعتماد خطط عمل عالمية لكل من الموارد الوراثية النباتية والحيوانية للأغذية والزراعة، يجري تنفيذها حالياً، كما أن المنظمة شريك رئيسي في تنفيذ اتفاقية التنوع البيولوجي.

142. الأهم من ذلك، نجحت إدارات المنظمة الفنية في أن تضع على جدول الأعمال العالمي قضايا سياساتية حساسة، من مثل مشاكل حوكمة الغابات ومسايد الأسماك وإنتاج المحاصيل والمشاكل البيئية في مجال الإنتاج الحيواني، كما أنها تروج المنتجات المعرفية ذات الأهمية العالمية. ومن بين الأمثلة المثيرة للاهتمام على ذلك منشور شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات الأخير "الحفظ والتوسع: دليل صانع السياسات بشأن التكثيف المستدام للإنتاج المحصولي لدى المالكين الصغار." فهذا الدليل، الذي يذهب إلى أن من الضروري تحقيق نقلة نوعية في التكثيف الزراعي، يلاقي إقبالاً بين صانعي السياسة، وبشكل أيضاً مثلاً على التعاون القوي بين شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات وشعبة اقتصاديات التنمية الزراعية. كما تشارك إدارة الغابات وإدارة مسايد الأسماك وتربية الأحياء المائية أيضاً في مهام رصد هامة، وهو ما ينعكس في منشوريهما المتبنيين رسمياً على أنهما رائدان، وهما تقرير "حالة الغابات في العالم"، وتقرير "حالة الموارد السمكية وتربية الأحياء المائية في العالم". وقد أضيف مؤخراً تقارير أخرى من هذا النوع، من مثل تقرير حالة الموارد الوراثية الحيوانية في العالم، وتقرير حالة الأراضي وموارد المياه في العالم (انظر أدناه لمزيد من الملاحظات).

143. يحتاج المرء وهو يقيم أنشطة المنظمة العالمية أن يلاحظ أن هذه الأنشطة تسهم في التأثير على المستوى القطري، لا فحسب من خلال التأثير على المفاوضات بشأن السياسات العالمية، بل أيضاً من خلال التأثير على أولويات الجهات المانحة. فقبل أزمة أسعار الغذاء عام 2008، كانت المنظمة في الواقع واحدة من المنظمات العالمية القليلة التي استمرت في خوض معركة شرسة لإبقاء الزراعة والأمن الغذائي على جدول أعمال المانحين والمؤسسات المالية الدولية الرئيسية المعنية بالتنمية. وقد لاحظ الفريق أن المنظمة كانت أقل نجاحاً في تولي دور قيادي عالمي بشأن مسألة التغذية، رغم أن هذا الموضوع هو أيضاً في صميم اختصاصاتها.

144. أشارت الزيارات القطرية إلى أن حكومات البلدان النامية تقدر الدور الذي لعبته المنظمة في تمثيل مصالح البلدان النامية على الساحة الدولية. وقد أعرب عن ذلك واضعو السياسات في بعض البلدان متوسطة الدخل، الذين شعروا أنه يمكن الاعتماد على المنظمة لطرح أسئلة حول موقف البلدان الأكثر نمواً، خصوصاً فيما يتعلق بحقوق الملكية (الفكرية والوراثية وحدود الصيد، الخ.)، وقضايا الإدارة والتجارة العابرتين للحدود. ويمكن لهذه التوقعات أن تخلق معضلة للمنظمة، فهي في الوقت نفسه تتلقى تمويلاً لبرامج خارج الميزانية من كثير من هذه البلدان. رغم ذلك، أشار العديد من البلدان المتعاملة مع المنظمة أنها تساعد بشكل مفيد بتمثيلها لمصالح هذه البلدان في الساحة العالمية. بشكل عام، تبعاً لمعظم من تمت مقابلتهم في هذا التقييم، يلقي دور المنظمة في جلب قضايا البلدان النامية إلى الواجهة في الخطاب العالمي التقدير، سواء من المسؤولين في البلدان الأعضاء، الأقل نمواً وبلدان أخرى، أو في عدد من الوكالات الدولية التي استشيرت.

145. خضعت صكوك السياسات العالمية التي تروج لها الدوائر الفنية للمنظمة لعمليات تقييم خاصة بها، ولذلك يركز هذا التقييم استنتاجاته على نحو أكثر تحديداً على العمل السياساتي العالمي الذي أجرته إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مع الإقرار التام بأهمية العمل السياساتي في الإدارات الأخرى. في هذا الصدد، يوصي التقييم بقوة بحماية العمل السياساتي العالمي الممتاز التي كانت المنظمة قادرة على بنائه خلال العقد الماضي (انظر التوصية 1). ويشمل ذلك على وجه الخصوص تقرير حالة الأغذية والزراعة و حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، والدعم المقدم إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي ولجنة مشكلات السلع، وعمل المنظورات العالمية، ودعم البلدان النامية في المفاوضات بشأن التجارة العالمية وتغير المناخ وبشأن القضايا المتعلقة بالأغذية والزراعة.

146. فيما يتعلق بحماية إنجازات عمل المنظمة في مجال السياسات العالمية، يلاحظ التقييم بقلق أن سحب الدعم المركزي للمنشورات الرائدة المتبناة رسمياً (بما في ذلك خدمات الإنتاج من مثل التحرير والترجمة) أدى إلى مواجهة شعب السياسات المكلفة بإعداد هذه التقارير تحديات هائلة. وإذا لم يكن بإمكان المنظمة توفير هذه الخدمات مركزياً، يمكنها إعادة النظر في متطلب إطلاق التقارير الرائدة بجميع اللغات الرسمية في وقت واحد، إذ قد تكون لإحالة هذه التكاليف إلى الشعب المعنية آثار سلبية على محافظ أعمالها. ويلاحظ التقييم أيضاً أن الحفاظ على سمعة المنظمة القوية فيما يتعلق بتقاريرها الرائدة الجديدة، حتى لو أنها "غير متبناة رسمياً" على أنها رائدة، ينبغي أن تخضع في الشعب والإدارات جميعاً للمعايير الصارمة ذاتها الخاصة بمراجعة النظراء الخارجية وكذلك المراجعة الداخلية، ذلك أن جودة المنشورات الرائدة لو أصبحت غير متسقة لشكل ذلك خطراً كبيراً على سمعة المنظمة.



### 2.1.5 عمل المنظمة في مجال السياسات الإقليمية

147. لعمل المنظمة في مجال السياسات الإقليمية جوانب عديدة. أحد الجوانب الهامة هو تيسير السياسات التي لها بُعد عابر للحدود، من مثل تشجيع التجارة الإقليمية، وتنسيق السياسات الاقتصادية، والتعامل مع الأمراض الحيوانية والآفات النباتية العابرة للحدود، وإدارة نظم الموارد التي يتقاسمها العديد من البلدان مثل مصايد الأسماك والموارد المائية. وفي الواقع، لعبت المنظمة دوراً هاماً في تطوير لجان إقليمية للغابات ومصايد الأسماك والمياه وغيرها من اللجان التي تكون بمثابة منابر لوضع سياسات بشأن الإدارة المشتركة لمثل هذه الموارد المتقاسمة. أما الجانب الثاني من جوانب عمل المنظمة في مجال السياسات الإقليمية فيمكن القول إنه استخدام "وفورات الحجم" والترويج لتقاسم المعلومات والتعلم السياساتي عبر البلدان من خلال معالجة قضايا السياسات القطرية بنهج إقليمي، حتى ولو لم تملك القضايا السياساتية قيد النظر بالضرورة بعداً عابراً للحدود. والوجه الثالث لعمل المنظمة في مجال السياسات الإقليمية هو تيسير المواقف الإقليمية في مباحثات السياسات العالمية. ويلعب التنسيق والتعاون مع منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، وكذلك الفروع الإقليمية للمنظمات الدولية الأخرى (مثل اللجان الإقليمية للأمم المتحدة) دوراً هاماً في عمل المنظمة في هذا الصدد.

148. وجد التقييم أن الطلب على هذه الأنواع المختلفة من العمل في مجال السياسات يختلف اختلافاً ملحوظاً ما بين المناطق، تبعاً للتحديات التي تواجهها المنظمات الإقليمية الموجودة وقدراتها على مواجهة هذه التحديات. وبلاستناد إلى الأفكار التي نجمت عن الزيارات إلى البلدان في مناطق مختلفة وإلى المنظمات الإقليمية، برزت الصورة التالية:

- **آسيا والمحيط الهادئ:** يمكن لمنظمة الأغذية والزراعة أن تلعب دوراً هاماً في توليد المعلومات وتيسير المواقف الإقليمية المشتركة لأخذها إلى المباحثات العالمية،<sup>36</sup> ولكن على وجه العموم، مؤسسات رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) قوية، والمطلب الرئيسي من المنظمة في المنطقة على ما يبدو هو مساعدة البلدان الأضعف على المشاركة على المستوى الإقليمي، بما في ذلك معظم الدول النامية الجزرية في المحيط الهادئ.<sup>37</sup> وكان هناك بعض الاتساق في المقابلات في وجهة النظر التي تذهب إلى أن البرامج العالمية في المقر الرئيسي مفيدة، لكنها لا ترشح إلى المستوى القطري، ولذا هناك حاجة إلى بذل المزيد

<sup>36</sup> أعربت وزارة الثروة السمكية في تايلند عن أن تقديم المنظمة الدعم للمنظورات الإقليمية في المحافل العالمية موضع تقدير.

<sup>37</sup> يخدم مكتب المنظمة الإقليمي-الفرعي لجزر المحيط الهادئ الآن 14 بلداً، معظمها صغير جداً. وتتمثل المهمة الرئيسية للمنظمة في منطقة المحيط الهادئ بالتأكد من أن مساعدة المنظمة متوفرة بالفعل لتحسين رفاه الناس من خلال الزراعة المستدامة وإدارة الموارد الطبيعية والتنمية الريفية. وتجمع المنظمة وتنشر المعلومات المتعلقة بالتغذية والأغذية والزراعة والغابات ومصايد الأسماك، وتوفر المشورة الفنية والسياساتية لدعم قرارات محسنة بشأن التخطيط والاستثمار والبحث والتسويق والتدريب. ونظراً للطبيعة الجزئية (مايكرو) للأنظمة العامة التي تدعم الزراعة في هذا الجزء من العالم، فإن دور المنظمة حاسم الأهمية في التغلب على إخفاقات الحكومات في الحصول على المعارف ذات الصلة المتعلقة بالتنمية الزراعية، والمساعدة على التغلب على مساوئ الافتقار إلى وفورات الحجم في التعامل مع مواضيع متنوعة مثل إدارة مصايد الأسماك في المحيط ومفاوضات منظمة التجارة العالمية.

من الجهود لتوفير استفادة أوسع منها ومن المعلومات التي تولدها. وقد أبدت الهند وبنغلاديش تقديراً لدور المنظمة في توفير منتدى محايد لتيسير التعاون عبر الحدود للحد من انتشار إنفلونزا الطيور، كما كان دور المنظمة في الإدارة الإقليمية لمصايد الأسماك موضع تقدير.

- أفريقيا: تتمثل المبادرة الرئيسية للمنظمة في مجال السياسات الزراعية في هذه المنطقة في دعم البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا. وكما هو مفصل بقدر أكبر في الملحق 4، لعب هذا البرنامج الذي يشكل جزءاً من برنامج الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد) التابع للاتحاد الأفريقي دوراً رئيسياً في وضع الزراعة مرة أخرى في مركز الصدارة في جدول أعمال التنمية في أفريقيا. وتقوم المنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي بدور هام في تنفيذ البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا. ورغم أنه كانت هناك تحديات كبيرة في تلبية توقعات التمويل وفي التنسيق مع المنظمات الدولية الأخرى (بما في ذلك اللجنة الاقتصادية لأفريقيا للأمم المتحدة، انظر الملحق 4)، لا بد من الاعتراف بوضوح بدور المنظمة في هذه المبادرة الهامة. كذلك تتزايد أهمية المواقف الإقليمية لأفريقيا على الساحة العالمية، لكن العديد من المؤسسات الإقليمية الأفريقية لا يزال يواجه مشاكل تتعلق بالقدرات، وهكذا هناك فرص كي تقدم المنظمة دعمها على المستوى الإقليمي لتطوير هذه المؤسسات، وتكمل عمل غيرها من الجهات الفاعلة، بما ذلك الاتحاد الأوروبي، الذي يشارك مشاركة كبيرة في دعم المؤسسات الإقليمية. ولاحظ فريق التقييم أن المساعدة التي تقدمها المنظمة في منطقة أفريقيا لازالت تميل إلى التركيز على إنتاج مخرجات، وفي كثير من الأحيان تشارك مباشرة في لعب دور رئيسي في صياغة السياسات الإقليمية أو تقديم خبرة متخصصة، بدلاً من دعم بناء القدرات والمؤسسات لصنع السياسات.<sup>38</sup>
- أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي: أربعة من بين سبعة مشاريع إقليمية للمنظمة في هذه المنطقة موجهة بالتحديد لتوفير دعم مباشر للسياسات، وخصوصاً دعم الحوار الهادف إلى تطوير سياسات إقليمية في مجال مصايد الأسماك والثروة الحيوانية. وقد كانت المنظمة نشطة أيضاً في دعم بعض الأعمال الإقليمية المتعلقة بالأمن الغذائي، وخاصة أسعار الغذاء المتقلبة، إذ ساعدت فيما يتعلق بالتشكيلة الواسعة من تدابير السياسات اللازمة لمواجهة عدم استقرار الأسعار. وفي حين أن المنظمة قامت أيضاً بتحليل للسياسات التي يتبعها بعض البلدان، إلا أنها لم تحدد مؤشرات لما أنجز بمثل هذه السياسات، كما لم تقدم مساعدة مباشرة لوضع تفاصيل المزيج 'الصحيح' من السياسات. وهناك تحدٍ كبير في تحديد وسائل لتحديد السياسات والاستثمارات المتعلقة بها في ظل ظروف عدم اليقين.

<sup>38</sup> تشير المقابلات على سبيل المثال إلى أن الدعم المقدم للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بشأن سياسات الأمن الغذائي يركز على قيام المنظمة بوضع السياسات وتيسير التفاوض بين البلدان، بدلاً من تزويد الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بالمعارف والتطوير المؤسسي لتكون قادرة على أن تقوم بذلك بنفسها، ولو أن هذا كان بناءً على طلب من العملاء الذين ليست لديهم سوى قدرات محدودة جداً على صياغة السياسات بأنفسهم. وهذا يطرح مسألة مدى استدامة سياسات الأمن الغذائي التي تقودها الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي على المدى الطويل. ولكن تقوم المنظمة في الوقت نفسه بتوفير تيسير قيم للبلدان الأعضاء في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي لتنسيق سياسات الأمن الغذائي.

• **الشرق الأدنى وشمال إفريقيا:** كان للمنظمة دور معترف به في المنطقة في مساعدة البلدان في مجالات سياساتية عديدة، بما في ذلك السياسة التجارية (مع التركيز على الاتحاد الأوروبي)، وسياسات المياه وصحة الحيوان والأمراض العابرة للحدود، وتطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة، وإنشاء مراكز قطرية للسياسات الزراعية أو "مراسد". وقد لعبت المنظمة في الماضي أيضاً دوراً هاماً باعتبارها شريكاً محاييداً لتيسير حوار حكومي أكثر ديموقراطية في مجال السياسات مع أصحاب المصلحة غير الحكوميين (القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المزارعين)، وبوسعها أن تساهم مساهمة هامة في صياغة سياسات الزراعة والتنمية الريفية الجديدة في بلدان "الربيع العربي" الأعضاء. ومن شأن وجود مؤسسات أقوى في المنطقة جعل العمل السياساتي أصعب في بعض الأحيان، إلا أن ذلك يجعل التأثير أكبر. ومع ذلك، هناك طلب متواتر على تنمية القدرات السياسية، حتى من بلدان ذات دخل متوسط مثل مصر. والعمل شبه الإقليمي هام في منطقة الشرق الأدنى وشمال إفريقيا لوجود فروق كبيرة بين المناطق الفرعية الثلاث التي تتألف منها المنطقة (شمال أفريقيا والشرق الأدنى والخليج).

149. شمل الاستبيان الموجه إلى مسؤولي الوزارات على سؤال بشأن الفائدة المتصورة من "الاجتماعات الإقليمية وورش العمل وما إلى ذلك، لبحث قضايا سياساتية مشتركة بين البلدان". اعتبر 79 في المائة من المجيبين أن هذه الاجتماعات "مفيدة جداً" واعتبرها الباقون (21 في المائة) "مفيدة إلى حد ما"، ما يدل على تقدير عالٍ من المسؤولين القطريين لهذا النوع من عمل المنظمة في مجال السياسات. ومن الأمثلة البارزة لهذه الاجتماعات الإقليمية المشاورات التي عقدت عام 2011 بشأن مسألة ارتفاع أسعار المواد الغذائية. ووفقاً لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، اقترح المسؤولون عقد مثل هذه المشاورات وقدموا الخبرات ذات الصلة بالموضوع المعني، في حين تولى موظفو شعبة دعم المساعدة في مجال السياسات والمكاتب الميدانية مسؤولية التنظيم. وقد شارك نحو 800 من صناعات السياسات من البلدان والمنظمات الإقليمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني في هذه المشاورات التي عزت لها وزيرة الخارجية الأمريكية فضل المساهمة في الحد من الذعر.

150. كما هو مبين أعلاه، أصبحت للمؤتمرات الإقليمية الآن منزلة أجهزة رئاسية (انظر الشكل 5)، ويتوقع أن تلعب دوراً رئيسياً في تحديد جدول أعمال المنظمة في مجال السياسات للمناطق وفي مساءلة المنظمة عن أداؤها. غير أن الفريق وجد أن من السابق لأوانه تقييم مساهمة المؤتمرات الإقليمية للمنظمة في هذا الصدد. مع ذلك، بوسع المؤتمرات إقحام المنظمة بقوة في الحوار الإقليمي وإشراك إدارات المنظمة جميعها فيه بفعالية، ما يجعل معارف المنظمة الأكثر آنية متاحة أكثر لصانعي السياسات رفيعي المستوى في بلدان المنطقة. ولاعتبارات تاريخية تتعلق بالولاية المنوطة بالمنظمة، يشارك وزراء الزراعة فقط بنشاط أكبر في هذه المؤتمرات، ورغم أن عمل المنظمة الراهن يهيم العديد من الوزارات الأخرى في كثير من الحالات، من النادر جداً أن ينضم ممثلوها إلى الاجتماعات. وقد كان عمل المنظمة في مجال تطوير منابر لإعداد السياسات ولتقاسم المعارف/تبادل الخبرات محل تقدير كبير من معظم من أجريت مقابلات معهم في البلدان الأعضاء، وإن كان هناك بعض الملاحظات حول "الإرهاق من الاجتماعات"، والحاجة إلى إيجاد سبل للتوفيق بين الاجتماعات، كما بينت جداول الأعمال. علاوة على ذلك، يبدو أن هناك حاجة إلى تبادل المعلومات ضمن الوزارات، فقد

تبيين من المقابلات التي أجريت مع كبار المسؤولين الحكوميين خلال الزيارات القطرية أنهم في كثير من الأحيان لم يكونوا على علم بما بحث أو أقر على المستوى الإقليمي. وكما يشار في التوصية 2، يجد هذا التقييم أن من الضروري بذل جهود إضافية لتعزيز دور المؤتمرات الإقليمية في خلق الطلب والمساءلة لا فحسب بالعلاقة مع العمل في مجال السياسات على المستوى الإقليمي، بل أيضاً بالعلاقة مع العمل في مجال السياسات على المستوى القطري.

### 3.1.5 المساعدة السياساتية التي تقدمها المنظمة على المستوى القطري

إمكانات منظمة الأغذية والزراعة ومزاياها النسبية في العمل في مجال السياسات

151. تشير الزيارات القطرية إلى أن درجة احتمال تقبل الأعضاء نصيحة المنظمة فيما يتعلق بالسياسات عالية. ويساهم في ذلك سببان رئيسيان:

(1) ثقة وزارات الزراعة بالمنظمة وارتفاع قدرة المنظمة على الوصول إلى كبار صانعي السياسات الزراعية

152. أشارت الزيارات القطرية بوضوح إلى الثقة الراسخة التي توليها وزارات الزراعة في البلدان النامية للمنظمة. وقد تجلى ذلك في العديد من تصريحات موظفي الوزارات التي تمت مقابلتهم. وعلى حد قول أحد المجيبين: "نحن نثق بالمنظمة. ونحن لا نثق حقاً بالبنك الدولي أو بالوكالات الثنائية التي لديها أجندة خاصة بها". وترتبط هذه الثقة بوضوح بحقيقة أن المنظمة تتشكل من بلدان أعضاء وأن لكل بلد عضو صوت. وقد سمع الفريق تصريحات عديدة من مثل "منظمة الأغذية والزراعة لنا، ونحن منظمة الأغذية والزراعة" أو "منظمة الأغذية والزراعة منظمنا". وعلى هذا المنوال تتوقع حكومات البلدان أيضاً أن تعمل المنظمة بشكل مختلف عن الجهات المانحة. وكما قال أحد كبار المسؤولين: "لا ينبغي للمنظمة أن تنضم إلى الجهات المانحة وتساءل الأسئلة التي تسألها الجهات المانحة. ينبغي أن تكون بدلاً من ذلك إلى جانبنا وتساعدنا على الإجابة على هذه الأسئلة." وترتبط بهذه الثقة حقيقة أن المنظمة تستطيع الوصول بسهولة وتواتر أكبر إلى وزارات الزراعة، بما في ذلك الوزراء أنفسهم. وفي بعض الحالات، كما في جمهورية الكونغو الديمقراطية، يجتمع ممثل المنظمة والوزير كل يوم تقريباً، وينادي الوزير ممثل المنظمة "يا أخي". وببساطة ليست هناك أية منظمة أخرى في مجال الزراعة تتمتع بثقة مماثلة ونفاذ مماثل إلى الوزارات المعنية. ومن الواضح أنه لا بد من الاعتراف بأن ذلك إنجاز و"رأسمال" مهم للمنظمة.

153. تشير المقابلات إلى أن هذه الثقة بالمنظمة ترجع إلى قدراتها الفنية وسجلها الطويل في إسداء المشورة الفنية للبلدان النامية. وفي الواقع، لم يتشكك أي من المسؤولين الحكوميين الذين تمت مقابلتهم بالقدرات الفنية للمنظمة كمنظمة. غير أنه كان هناك بعض الانتقادات للعمل الذي قام به خبراء استشاريون استعانتم بهم المنظمة، ما يشير إلى وجود مشاكل في مراقبة الجودة. فعلى سبيل المثال، وكما شرح ممثل الوزارة في رواندا فيما يتعلق بعمل ما في مجال السياسات قام به مستشار للمنظمة: "كان ذلك بصورة رئيسية نسخاً ولصقاً عن

وثائق أخرى؛ وهذا أمر غير مقبول لنا". ويبدو أن الثقة في المنظمة تعود إلى الدور الذي لعبته في مساعدة البلدان على التعامل مع حالات الطوارئ في القطاع الزراعي، مثل أنفلونزا الطيور. وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون التقدير الذي تتمتع به المنظمة على المستوى القطري متأثر أيضاً بما وصفه أحد المجيبين بأنه "أنماط توظيف ذكية". فعلى سبيل المثال، وفي البلدان التي يكون ذلك موضع تقدير، توظف المنظمة ممثلاً لها ومعظم موظفي المشروع من المنطقة. ويبدو أيضاً أن المنظمة بذلت جهوداً للحفاظ على ثقة الحكومات بها من خلال عدم الضغط عليها في المواضيع التي تعتبر حساسة، مثل سياسات الدعم. وسنبحث أيضاً سلباً هذه الاستراتيجيات أدناه.

## (2) دور المنظمة كوسيط للمعارف العالمية

154. تشير الزيارات القطرية إلى أن وزارت الزراعة تدرك أن المنظمة فريدة من حيث أنه يمكنها أن تجلب المعرفة العالمية المتعلقة بالزراعة إلى البلدان الأعضاء. وقد شدد على دور المنظمة هذا ممثل كل حكومة تقريباً تمت مقابلته في هذه الدراسة بتصريحات من مثل: "تستطيع منظمة الأغذية والزراعة أن تجلب لنا أفضل الممارسات من بلدان أخرى". وكوّن الفريق أيضاً انطباعاً هو أنه في كثير من الحالات، تثمن الحكومات على ما يبدو هذا النوع من معرفة-تجربة البلدان الأخرى المتعلقة بقضية ما في مجال السياسات أكثر بكثير مما تثمن العمل التحليلي الذي يؤدي لهذه القضية. ويمكن للمرء أن يفترض أن تقبل العمل التحليلي المتعلق بالسياسات مرتبط بقدرات الحكومة نفسها في هذا المجال. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يستخدم العمل التحليلي من الناحية الاستراتيجية وفقاً لحوافز سياسية. لتوضيح هذه النقطة: علق وزير سابق أجريت مقابلة معه على مسألة ما هو دور العمل التحليلي الذي قامت به المنظمة بالنسبة له: "يمكنك أن تستخدم هذه الدراسات إذا كانت تناسب حجتك، وإلا فإنك تتجاهلها". كما انتقد صانعو السياسات كثيراً الدراسات التحليلية التي تقوم بها منظمات أخرى على أنها "أكاديمية"، "خارجة من أبراج عاجية"، و "لا تؤدي إلى توصيات بشأن السياسات التي يمكن تنفيذها".

155. على الرغم من أن نسبة الرد على الاستبيان الذي أرسل إلى ممثلين عن وزارات الزراعة كانت منخفضة إلى حد ما (34 رداً)، تزود النتائج بعض المؤشرات لتقييم المنظمة كمصدر محتمل للدعم في مجال السياسات. وكما هو مبين في الجدول 7، اعتبر أكثر من 40 في المائة من المجيبين على الأسئلة المعنية أن المنظمة أفضل مزود للدعم في مجال السياسات فيما يتعلق بالسياسات والاستراتيجية الزراعية العامة والتنمية الريفية وجمع البيانات وتحليلها وتوزيعها. وفيما يتعلق بالميزانية الزراعية والتمويل الريفي اعتبر ثلث المجيبين أن جهات أخرى أفضل من المنظمة كمصدر للدعم في مجال السياسات. وبالنسبة لسياسات التجارة الدولية، كانت الرقم 19 في المائة. وفي مجالات السياسات الأخرى المدرجة في الجدول رقم 5، اعتبرت المنظمة مساوية أو أفضل من غيرها من مقدمي الخدمات في مجال دعم السياسات. ويرد تقييم المنظمة كمزود للدعم في مجال السياسات لقطاعات زراعية فرعية محددة، بما في ذلك مصائد الأسماك والغابات، في الملحق 3. وتبين الأرقام أن المنظمة تعتبر إلى حد كبير على أنها، مع بعض التفاوتات، مصدر للدعم في مجال السياسات مساوٍ للمزودين الآخرين أو أفضل منهم.

## الجدول 7: تقييم المنظمة كمصدر للدعم في مجال السياسات

نسبة المسؤولين الحكوميين الذين اختاروا الإجابة المعنية			العدد	
آخرون هم مصدر أفضل	المنظمة مساوية للآخرين	المنظمة أفضل مصدر		
0.0	53.8	46.2	26	سياسة أو استراتيجية زراعية عامة
38.1	42.9	19.0	21	الميزانية الزراعية
9.5	57.1	33.3	21	سياسات الاقتصاد الكلي التي تؤثر على الزراعة
19.0	57.1	23.8	21	سياسة التجارة الدولية
4.5	63.6	31.8	22	سياسات قطاعية أخرى تؤثر على الزراعة
9.1	50.0	40.9	22	التنمية الريفية (بما في ذلك تطبيق اللامركزية وتنمية المناطق)
33.3	61.9	4.8	21	التمويل الريفي
5.3	84.2	10.5	19	العمالة الريفية وسياسات العمل الزراعي
10.0	75.0	15.0	20	سياسات الإنصاف
0.0	56.0	44.0	25	جمع البيانات وتحليلها وتوزيعها

المصدر: مسح لمثلي وزارات الزراعة

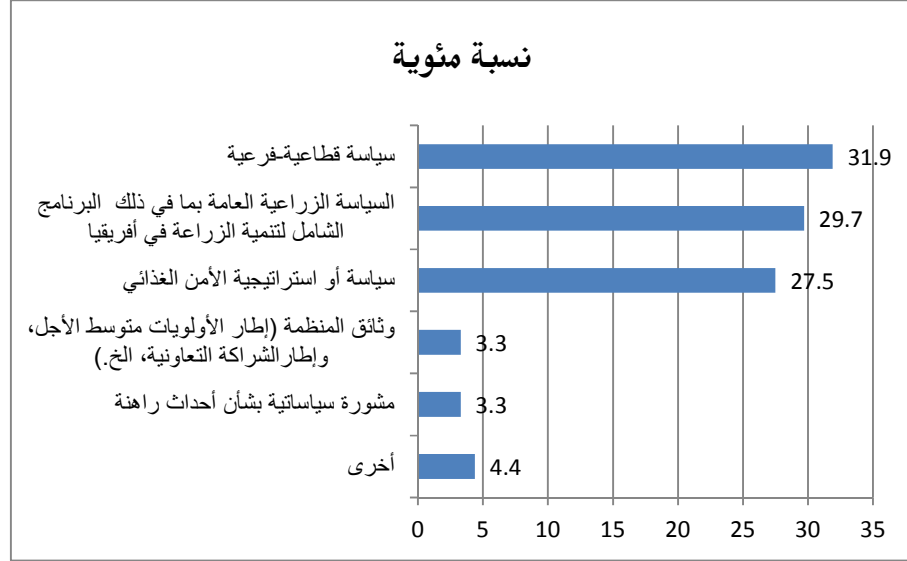
## 1. أنواع مبادرات السياسات على المستوى القطري

156. يشير القسم الفرعي السابق بوضوح إلى أن لدى منظمة الأغذية والزراعة ميزة نسبية قوية في العمل السياسي بالمقارنة مع غيرها من مقدمي الخدمات بسبب الثقة العالية التي توليها لها وزارات الزراعة التي تعتقد أن المنظمة "منظمتها". والسؤال الذي استكشفه التقييم هو: "ما مدى جودة استخدام المنظمة لهذه الإمكانية الفريدة في العمل في مجال السياسات على المستوى القطري؟". يقدم هذا القسم الفرعي نتائج بشأن أنواع الأنشطة السياسية التي تقوم بها المنظمة على المستوى القطري، وتبحث الأقسام الفرعية اللاحقة التحديات والمشاكل التي لاحظها التقييم فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات على المستوى القطري.

157. في البلدان التي زارها الفريق، طلب من ممثلي المنظمة تحديد مبادرات السياسات الثلاث خلال السنوات الخمس الماضية التي يعتبرونها الأكثر أهمية. وجرى تعريف مبادرات السياسات على أنها الأنشطة التي "يمكن أن تشمل المشاريع ذات الصلة بالسياسات، فضلا عن أنواع أخرى من الأنشطة التي كان لها تأثير مهم على السياسة الزراعية للبلاد، على سبيل المثال، باستخدام المشاريع التقنية لاستخلاص دروس سياساتية، وتوفير مساهمات شخصية أو منتجات المنظمة لصانعي السياسات بناء على طلبهم، ودعوة واضعي السياسات من البلد المعني لحضور اجتماعات أو ورش عمل المنظمة، والعمل مع الشركاء الآخرين في التنمية في سياق فرق أو مجموعات العمل، وما إلى ذلك". وعلى نحو مشابه، طلبت الاستبيانات التي أرسلت لجميع

ممثلي المنظمة المشاركين تحديد الأنشطة السياساتية التي يعتبرونها الأكثر أهمية في السنوات الخمس الماضية. ويبين الشكل 11 النتائج المستخلصة من المصدرين كليهما.

الشكل 11: مبادرات السياسات التي اعتبرها ممثلو المنظمة وممثلوها المساعدون الأكثر أهمية (البرنامج)



المصدر: مسح الممثلين / الممثلين المساعدين، 2011، ومسح أجري أثناء الزيارات القطرية

158. يبين هذا الشكل أن الثلث تقريباً من مبادرات السياسات التي اعتبرت الأكثر أهمية كان يتعلق بتطوير السياسات القطاعية الفرعية، على سبيل المثال، سياسات في مجالات وقاية النبات والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك والغابات. وكانت الفئة التالية الأكثر أهمية هي وضع السياسات أو الاستراتيجيات الزراعية العامة. وفي أفريقيا، كثيراً ما ارتبطت هذه بالبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا. وجاء وضع سياسات أو استراتيجيات الأمن الغذائي في المرتبة الثالثة. وذكر بعض المجيبين مبادرات تتعلق بعمليات التخطيط الخاصة بالمنظمة، مثل أطر البرامج القطرية.

159. كان حجم الموارد المتوفرة لهذه الأنشطة كبيراً جداً، بمتوسط 900,000 دولار أمريكي تقريباً (الجدول 8). وإذا ما استثنيت المشاريع بحجم تمويل من 3 ملايين دولاراً أمريكياً وما فوق، فإن متوسط التمويل المتوفر للسياسات الزراعية العامة والسياسات القطاعية الفرعية كان حوالي 200,000 دولار أمريكي، وكان متوسط التمويل لاستراتيجيات الأمن الغذائي 330,000 دولار أمريكي.

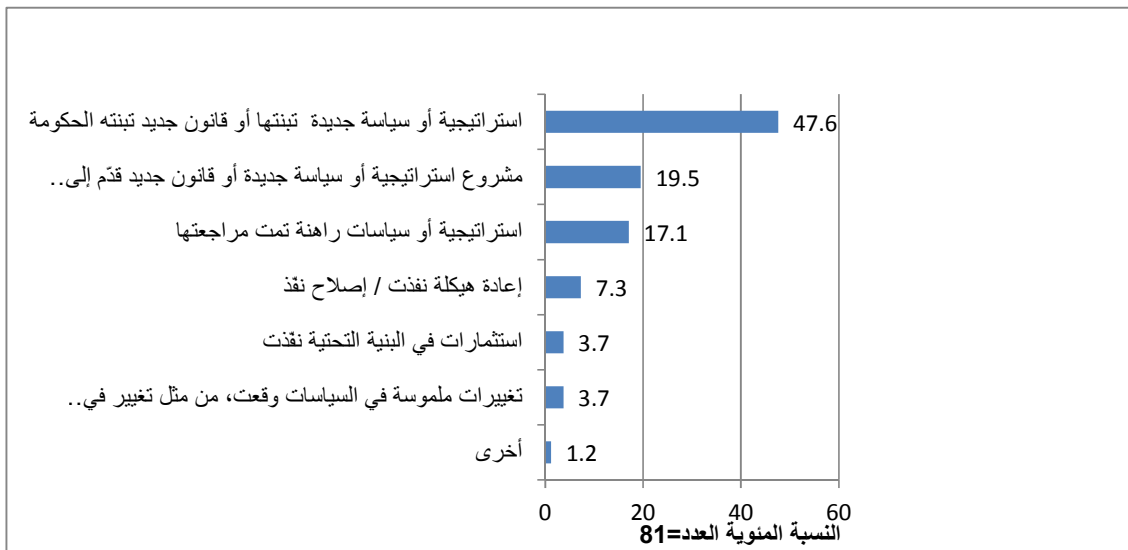
## الجدول 8: متوسط تمويل الأنشطة في مجال السياسات

جميع المشاريع	مشاريع بأقل من 3 مليون دولار أمريكي		نوع النشاط
	العدد	المتوسط	
688,801	21	201,591	20
1,097,278	20	330,309	18
544,059	22	213,465	20
681,667	3	681,667	3
4,110,000	3	330,000	1
100,000	1	100,000	1
897,924	70	265,424	63

المصدر: مسح الممثلين / الممثلين الساعدين، 2011 ومسح أجري أثناء الزيارات القطرية

160. كما طرح على المجيبين سؤال عن أثر الأنشطة في مجال السياسات. وتبين النتائج في الشكل 12. ففي نصف الحالات تقريباً، أُفيد أن النشاط في مجال السياسات أدى إلى تبني سياسة أو استراتيجية جديدة أو قانون جديد. وفي حالات قليلة جداً، أشار المجيبون إلى حدوث تغيير في السياسات أو تغيير مؤسسي أو استثمار في البنية التحتية ملموس. وتشير المعلومات النوعية من الزيارات القطرية أيضاً إلى أن العمل في مجال السياسات على المستوى القطري كان مركزاً بقوة على إنتاج وإطلاق وثيقة سياسية محددة.

## الشكل 12: نتائج الأنشطة في مجال السياسات التي حددها المجيبون



المصدر: مسح الممثلين / الممثلين الساعدين، 2011 ومسح أجري أثناء الزيارات القطرية



161. أشارت الزيارات القطرية إلى أن هناك نشاطاً آخرًا هاماً على المستوى القطري، هو مساعدة الدول الأعضاء على الامتثال للكثير من الاتفاقات الدولية التي ساعدت المنظمة على صياغتها، من سلامة المواد الغذائية والمكافحة المتكاملة للآفات، إلى مصائد الأسماك والغابات، إلى الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن حيازة الأراضي.<sup>39</sup> وفي هذا الشأن، كان التفاعل بين موظفي المكاتب القطرية وموظفي الإدارات الفنية في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية في كثير من الأحيان يدار إدارة جيدة تماماً، وخصوصاً عندما تقاسم الموظفون على جميع المستويات وجهات نظر مشتركة وفهموا المهمة المشتركة. وكان ذلك واضحاً بشكل خاص في مباحثات مع موظفين من وحدات سلامة الأغذية ووقاية النباتات ومصائد الأسماك والغابات، حيث يبدو أنه قد أتى بالقضايا العالمية إلى السياسات القطرية بشكل أكثر فعالية.

162. في حين كانت المنظمة فعّالة في تقديم المساعدة الفنية في هذا الصدد، كانت عموماً أقل نجاحاً في تنمية القدرات والرغبة في تخصيص موارد للامتثال، على الرغم من أن برنامج العمل والميزانية 2012-2013 يعلن عن عزم المنظمة السعي إلى المزيد من الموارد وتخصيصها لمثل هذا الدعم من خلال التمويل الطوعي. وعلاوة على ذلك، كانت هناك حالات وجد فيها أن عملية إدارة المعرفة بشأن موضوع معين يعكس اهتماماً، عادة يكون عالمياً، قد جرت دون توضيح عملية التنفيذ على المستوى القطري. على سبيل المثال، لا زال تحويل الخطاب العالمي والاتفاقات العالمية بشأن تغيير المناخ إلى إجراءات قطرية في مرحلة مبكرة، والأمر نفسه ينطبق على قضايا الشعوب الأصلية. وفي حين تتزايد بلورة قضايا المساواة بين الجنسين في مجال الدعم القطري، لم يتوفر لغرض هذا التقييم دليل واضح على أن التحليل الجنساني يدمج روتينياً في تحليل خيارات السياسات.

163. وفيما يتعلق بترويج الاهتمامات العالمية على المستوى القطري، يتهم بعض الوكالات المتعددة الأطراف والثنائية والمنظمات غير الحكومية الدولية المنظمة بأنها تعول كثيراً على مواقف الدول، ما قد لا يتفق دائماً اتفاقاً جيداً مع أهدافها العالمية المتمثلة بالحد من الجوع والفقر بطريقة مستدامة. وتشارك أيضاً منظمات المزارعين ومجتمع الأعمال والمجتمع المدني في البلدان الأعضاء في هذه المخاوف.<sup>40</sup> وكما سنبحث أكثر لاحقاً، تميل المنظمة إلى العزوف عن استخدام قدرتها على التأثير على البلدان بشأن القضايا الصعبة حقاً، مثل تبني فرض حظر على الصادرات من جانب منتجي الحبوب الرئيسيين. وفي الوقت نفسه، قرب المنظمة الشديد

<sup>39</sup> كانت منظمة الأغذية والزراعة فعّالة بشكل خاص في: العمل على الدستور الغذائي؛ وإنشاء مؤسسات لمعالجة شواغل تدابير الصحة النباتية في البلدان الأعضاء (مثل على ذلك جيد بشكل خاص هو خدمة تفتيش الصحة النباتية في كينيا)؛ والمؤتمرات الإقليمية للغابات، التي تنتج تقاسم الخطوط التوجيهية الدولية وإجراء مباحثات بشأن القضايا الصعبة مع معالجة قدرات التنفيذ من خلال مرفق برامج الحراثة القطرية؛ والمساهمات الكبيرة في التعاون في مكافحة الأمراض العابرة للحدود؛ والدعم الذي قدمته المنظمة للامتثال لمدونة السلوك المتعلقة بالصيد الرشيد كقصة نجاح هامة.

<sup>40</sup> كانت بنن مثلاً، حيث كانت جمعيات المزارعين نشطة واحتاجت إلى مزيد من الدعم من المنظمة لمعالجة مخاوفها بشأن الاستيلاء على الأراضي وتركيز الحكومة على الزراعة واسعة النطاق، بينما أصحاب الحيازات الصغيرة ينتجون على الرغم من شعورهم بالتهديم من الحكومة.

جداً من الحكومات<sup>41</sup> هو الذي يوفر لها فرصة تيسير الحوار والتأثير على التغيير في تلك الاتجاهات. وستواصل المنظمة السير على خط رفيع بين أن تكون مستشاراً موثقاً وودياً وبين أن تكون حامياً للمنافع العامة العالمية. وتعالج هذه القضية في التوصيتين 1 و2.

### 1.3.1.5 الأداء فيما يتعلق بالمساعدة السياساتية التي تقدمها المنظمة على المستوى القطري

164. أشارت الزيارات القطرية أنه على الرغم من الفرص الفريدة التي تتمتع بها المنظمة فيما يتعلق بمساعدتها السياساتية على المستوى القطري، تواجه المنظمة تحديات كبيرة وقضايا أداء في هذا المجال. ويقدم هذا القسم الفرعي الدليل على ذلك.

#### تركيز محدود على العمل السياساتي في حقيبة مشاريع قطرية مبعثرة

165. أشارت مراجعة لبيانات المشاريع الموجودة في نظام معلومات إدارة البرامج الميدانية للبلدان المشمولة بالدراسة (بما في ذلك جميع المشاريع التي كانت جارية أو استكملت بين عامي 2000 ومايو/أيار 2011) إلى الأنماط العامة التالية. أولاً، كان العدد الكلي للمشاريع كبيراً إلى حد ما بالمقارنة مع عدد المشاريع التي تنفذها منظمات دولية أخرى عادة في بلد ما. وحصة مشاريع تليفود (Telefood) كبيرة، ولكن لو لم تحتسب تلك المشاريع، فإن عدد المشاريع يظل مرتفعاً نوعاً ما. ويوضح الجدول 9 هذه الملاحظة العامة في حالة رواندا. فحتى في بلد صغير مثل هذا، نفذت المنظمة ما مجموعه 117 مشروعاً قترياً (من بينها 46 مشروعاً من مشاريع تليفود) خلال العقد الماضي. وبالإضافة إلى ذلك، تبين قاعدة بيانات المشاريع أن المنظمة نفذت 37 مشروعاً إقليمياً أو أقاليمياً ذا صلة برواندا.

166. الملاحظة الثانية المستخلصة من مراجعة بيانات المشاريع هي أن حصة تلك التي تركز على السياسات بين جميع المشاريع كانت صغيرة نسبياً. ففي حالة رواندا، يمكن تصنيف 5 في المائة من المشاريع القطرية كمشاريع تركز على وضع سياسات زراعية أو سياسات أمن غذائي واستراتيجيات أو قوانين عامة، و5 في المائة أخرى كمشاريع تركز على سياسات واستراتيجيات أو قوانين قطاعية فرعية. أما حصة المشاريع الإقليمية أو الأقليمية فكانت أكبر، لكن هذه المجموعة تضم مشاريع مثل تقديم الدعم لأمانة الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد)، التي ليست لها صلة مباشرة بواقع رواندا. وعدا عن مشاريع تليفود (Telefood)، لا يزال أكبر عدد من المشاريع يركز على التقنيات الزراعية أو عمليات إدارة الموارد الطبيعية.

<sup>41</sup> ميانمار حالة قصوى، إذ تدعي المنظمة أن انخراطها يعطيها إمكانية التأثير على التغيير (على سبيل المثال، تمكين أكبر للمجتمعات المحلية في صيد الأسماك، وإدارة أفضل للكوارث الطبيعية من مثل الجفاف والفيضانات) في حين يخشى آخرون أن هذا الانخراط يعزز المصالح الراسخة والنخبة الحاكمة. وللمنظمة تاريخ يمتد على 30 عاماً من المشاركة الفعالة في ميانمار، يشمل تدخلات في جميع القطاعات الفرعية الرئيسية، بما في ذلك من خلال الإطار المتعدد الوكالات للعمل في المنطقة الجافة. وعلى الرغم من أن المنظمة معزولة حالياً إلى حد ما عن الموارد خارج الميزانية ومن حوار تحالف المانحين بسبب ارتباطها الوثيق مع الحكومة، إلا أنها مع التغييرات السياسية الناشئة في وضع جيد لتيسير الأمور في مشهد آخذ بالتغير.

ومشاريع تليفود، الصغيرة والتي لها مع ذلك ثقل على القدرات الإدارية، تركز على بعض جوانب الإنتاج الزراعي (مثل زراعة الفطر أو تربية الماعز).

167. من الواضح أن الحصة من عدد المشاريع والحصة من التمويل ليسا المؤشرين الوحيديين على الأهمية التي توليها المنظمة لعملها في مجال السياسات على المستوى القطري. وستبحث مؤشرات أخرى أدناه. غير أن بيانات المشاريع لا تزال تشير إلى أنه ستكون هناك حاجة إلى تحول كبير في حقيبة المنظمة الحالية من المشاريع لتنفيذ توصيات التقييم الخارجي المستقل بتركيز المساعدة القطرية على العمل السياساتي وعلى تنمية القدرات بدلاً من التركيز على دعم تقنيات الإنتاج. ويشير العدد الكبير من المشاريع التي تنفذها المنظمة على المستوى القطري إلى تبعثر كبير في الأنشطة والجهود، ما يوحي بأن المنظمة يمكن أن تحقق أثراً أعلى بأن تتبنى في مجال عملها القطري نهجاً أكثر تماسكاً وتركيزاً أكبر على السياسات.

الجدول 9: نوع مشاريع المنظمة في رواندا (2000-2011)

مشاريع إقليمية أو أقاليمية			مشاريع قطرية			نوع المشروع
المتوسط	% من المشاريع	العدد	المتوسط	% من المشاريع	العدد	
1,225,177	32%	12	140,952	5%	6	سياسات زراعية أو أمن غذائي واستراتيجيات أو قوانين عامة
1,896,152	8%	3	58,899	5%	6	سياسات واستراتيجيات أو قوانين قطاعية فرعية.
1,259,999	3%	1	486,612	14%	16	مشاريع طوارئ أو ما بعد الطوارئ
2,426,210	24%	9	175,906	5%	6	مراقبة الأمراض الحيوانية أو المحاصيل
2,917,166	14%	5	276,697	15%	17	مشاريع تركز على التقنيات الزراعية أو إدارة الموارد الطبيعية
2,438,339	11%	4	176,917	4%	5	مشاريع تركز على الأمن الغذائي الأسري
139,265	5%	2	203,518	7%	8	التنمية المؤسسية (التسويق، والإرشاد، الخ.)
260,563	3%	1	758,000	1%	1	مشروع مشترك واحد مع الأمم المتحدة
			54,712	5%	6	برامج تعاون تقني - غير محددة
			4,560	39%	46	مشاريع تليفود
1,847,696	100%	37	158,572	100%	117	المجموع

ملاحظة: التمويل يشير إلى المشروع الإقليمي أو الأقاليمي بأكمله، وليس الكميات التي أنفقت إلى أو في رواندا المصدر جمعها الفريق على أساس بيانات إدارة البرامج الميدانية للمنظمة

### تركيز محدود على البعد السياسي للمشاريع الفنية ومشاريع الطوارئ

168. نظراً لأن حصة كبيرة من حافظة المشاريع تنفق على مشاريع موجهة نحو التكنولوجيا، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو إلى أي مدى تستخدم المنظمة هذه المشاريع لمعالجة قضايا السياسات، أو "البيئة التمكينية" المتعلقة بهذه التقنيات. هناك بالتأكيد حالات ملحوظة، استخدم فيها العمل على المشروع لبناء الثقة مع الحكومات، والتي استخدمت لاحقاً لتوجيه تغييرات هامة في مجال السياسات لها آثار بعيدة المدى. وإلغاء إعانات مبيدات الآفات في إندونيسيا في سياق ترويج المنظمة للإدارة المتكاملة للآفات مثال ممتاز، ولو أنه حدث قبل فترة المراجعة هذه. ووجد التقييم أيضاً أن الموظفين الفنيين للمنظمة كثيراً ما يصرون على أنه لا علاقة لهم بالسياسات، ولكن كان من الواضح عندما يصفون أنشطتهم أن معظم عملهم يسعى مباشرة إلى التأثير في السياسات.<sup>42</sup> وقد وافق العديد من المسؤولين الفنيين على أنهم بحاجة إلى المساعدة لتيسير تحويل عملهم في مجال المساعدة الفنية إلى دعم سياساتي فعّال وإلى وعي أفضل بالتأثير.<sup>43</sup>

169. على الرغم من بعض النجاحات، لاحظ الفريق خلال الزيارات القطرية أنه كان في كثير من الأحيان "عدم تطابق" بين العمل السياسي والعمل في المشاريع الموجهة نحو التكنولوجيا. وفي الواقع، لاحظ الفريق أثناء الزيارات القطرية أنه لا توجد استراتيجية يرتبط من خلالها العمل على المشاريع بصورة منهجية مع العمليات السياسية للوصول إلى مثل هذه الآثار. ومراراً، تنفذ المشاريع الفنية دون إجراء أي تحليل مسبق لمجال السياسات أو عمليات السياسات التي يمكن ربطها بها. على سبيل المثال، لم يتمكن الفريق من إيجاد ما يشير إلى أن المشاريع تتبع إجراءات موحدة لإجراء تحليل "للبيئة التمكينية" وللتحديات المؤسسية والإدارية التي من شأنها أن تحدد قدرة الحكومة على رفع درجة ما يتم الترويج له في مشاريع المنظمة. مثال على ذلك هو تنفيذ إدارة إقليمية متكاملة للآفات في سورية. فقد اعتمد هذا المشروع بقوة على خدمة الإرشاد التابعة للقطاع العام لتنفيذ أنشطة من مثل تشجيع المدارس الحقلية للمزارعين، مع توقع أن يستمر هذا النوع من الأنشطة بعد انتهاء المشروع. ولكن لم يتمكن الفريق من العثور على أدلة بأن المشروع قد حلل ما إذا وكيف يمكن لخدمة الإرشاد في سورية الحفاظ على مثل هذه الأنشطة فيما بعد من دون دعم المشروع. وقد أبدت ملاحظات مماثلة فيما يتعلق بمشروع واسع النطاق يركز على الإنتاجية في السودان.

<sup>42</sup> أحد الأمثلة مسؤول إقليمي عن تربية الأحياء المائية أشار إلى أنه لا يشارك في رسم السياسات، لكنه بعد مزيد من البحث خلص إلى أن معظم عمله كان متعلقاً بدفع البلدان إلى معالجة السياسات القطرية والإقليمية.

<sup>43</sup> تبين أن ذلك صحيح في مختلف القطاعات، بما في ذلك موظفو المقر الرئيسي وموظفو المكاتب الإقليمية والإقليمية-الفرعية. وكان هناك استثناء هو جماعة السياسات في إدارة مصايد الأسماك، التي بشكل عام توفر الدعم في مجال السياسات للموظفين الفنيين في الإدارة، وفي المكتب الإقليمي للشرق الأدنى، كان فرع المساعدة في مجال السياسات - قبل حله في 2008 - يقدم دعماً سياساتياً مباشراً للموظفين الفنيين الإقليميين.

170. السؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كان هذا الاستنتاج ينطبق أيضاً على المشاريع الممولة في إطار برنامج التعاون التقني. وفقاً لدليل برنامج التعاون التقني، تحتاج مثل هذه المشاريع إلى تحليل ما إذا كانت المساعدة المطلوبة تعالج مشكلة "فجوة فنية حرجة أو مشكلة تم تحديدها من المستفيدين أو أصحاب المصلحة" (عدا عن تلبية معايير أخرى، من مثل الارتباط بنتائج المنظمة التنظيمية). ولكن حتى الآن، من الاختياري، وليس المطلوب تقييم ما إذا كانت سياسات المنظمة والمساعدة القانونية مرغوبة أو ضرورية في سياق مشروع برنامج التعاون التقني المقترح. وفي الواقع، فإن كلمة "سياسة" لا تظهر حتى في جدول معايير أهلية مشاريع برنامج التعاون التقني.<sup>44</sup>

171. على هذه الخلفية، يخلص التقييم إلى أن عمل المنظمة المتعلق بالسياسات في المجالات الفنية لا يزال بعيداً عن توصيات التقييم الخارجي المستقل (انظر أعلاه) بالانتقال من تعزيز التكنولوجيات إلى التركيز على مزايا البيئة التمكينية للسياسات والمؤسسات والتشريعات. يتم تناول هذه المسألة في التوصيتان 1 و2.

172. في الوقت نفسه، للمساعدة في حالات الطوارئ والمساعدة الإنسانية والدعم لما بعد حالات الطوارئ حصة هامة في حافظة المنظمة (بشكل عام، ينطوي حوالي 50 في المائة من تمويل الجهات المانحة للمنظمة في هذا المجال). ولذا، هناك حاجة أيضاً إلى سؤال إلى أي مدى تستخدم هذه المشاريع لمعالجة قضايا السياسات والبيئة التمكينية المؤسسية للزراعة والأمن الغذائي. وتظهر الملاحظات التي أبدت أثناء الزيارات القطرية صورة متباينة في هذا الصدد. فمن ناحية، كانت هناك أمثلة على كيف ساهمت المنظمة، من خلال عمليات توفير البذور وغيرها من الموارد الإنتاجية وتعزيز القدرات، في إعادة تحديد أولويات العمل السياساتي للحد من مخاطر الكوارث، كما بالنسبة للزراعة الحافظة للموارد، ودمج مجموعات السكان الأصليين والمجموعات الهامشية الأخرى في إعادة تعريف الحياة، وبدعم برامج إدارة للآفات أكثر استدامة، وفرض مراقبة أفضل على الأمراض الحيوانية العابرة للحدود.<sup>45</sup> وفي بعض الحالات، وفرت عملية إعادة التأهيل والإعمار للمنظمة فرصاً لدعم مراجعة وتحديث الأطر السياساتية لما قبل الأزمات، كما كان الحال بالنسبة لسياسات مصايد الأسماك في العديد من البلدان في أعقاب كارثة التسونامي في المحيط الهندي عام 2004. من ناحية أخرى، واجه الفريق مخاوف عبر عنها صانعو السياسات وأصحاب المصلحة، على سبيل المثال في السودان، من أن من شأن قيام المنظمة بتوزيع مدخلات وخدمات ثروة حيوانية مجاناً أن يقوض الجهود الرامية إلى بناء أنظمة إمدادات مستدامة. ولاحظ الفريق في بنغلاديش، أنه بعد عدة سنوات من حالة طوارئ (فيضانات) وقعت، ورّع مشروع لما بعد الطوارئ حراثة آلية ومدخلات لأحواض السمك لمزارعين لا ينتمون إلى مجموعات معرضة للمخاطر أو متضررة بشكل خاص. وتشير هذه الملاحظات إلى أنه، على غرار حالة المشاريع الفنية، قد تكون هناك حاجة إلى مزيد من الاهتمام المنتظم بالسياسات.

<sup>44</sup> انظر: [http://www.fao.org/tc/tcp/eligibility\\_en.asp](http://www.fao.org/tc/tcp/eligibility_en.asp)

<sup>45</sup> على سبيل المثال، أظهر العمل في الاستجابة لحالات الطوارئ على الحاجة إلى اللامركزية (أوغندا/تنزانيا)، وإلى تقليل الإعانات المالية لمدخلات التكنولوجيا الرخيصة والاستثمار في التكنولوجيات الأكثر ملاءمة. وتسعى المنظمة إلى تعزيز الزراعة الحافظة للموارد في برامجها لحالات الطوارئ في زيمبابوي وأوغندا وتنزانيا وغيرها من البلدان.

### ظهور ودور محدودان في الحوار بشأن السياسات الزراعية على المستوى القطري

173. أقرت المنظمات الإنمائية الأخرى وأصحاب المصلحة بشكل واضح بعلاقة المنظمة الوثيقة مع وزارات الزراعة في البلدان التي تمت زيارتها، ولكن شعر العديد من الشركاء في التنمية الذين تمت مقابلتهم أن المنظمة إلى حد ما لم تبرز ولم تنخرط بالقدر الكافي معهم ومع غيرهم من أصحاب المصلحة في الحوار بشأن السياسات على المستوى القطري. وقد انعكس ذلك في تصريحات من مثل أن المنظمة "تعمل من وراء الكواليس مع الوزارة"، و"المنظمة ليست نشطة في مجموعات التنسيق بين الجهات المانحة"، والمنظمة "غير مرئية"، وهي "لا تتوجه إلى الناس"، و "لا يمكنك الشعور بحضور المنظمة". وقد رأى ممثلو المنظمة أن مثل هذا النوع من الانتقادات ناجم عن جهودهم الرامية إلى جعل الحكومات تتولى زمام القيادة ليلعبوا هم دوراً داعماً بدلاً من الترويج لأنفسهم ورفع مكانتهم كجهة فاعلة في مجال السياسات. ولسوء الحظ، على ما يبدو، لم ير العديد من الشركاء في التنمية الذين جرت مقابلتهم هذه المعضلة.

174. علاوة على ذلك، قد لا يعود افتقار المنظمة إلى البروز فيما يتعلق بصنع السياسات فقط إلى التزامها بجعل الحكومات تتولى زمام القيادة، بل أيضاً إلى عدم التركيز على أنشطة العلاقات العامة والافتقار إلى مثل هذه الأنشطة.<sup>46</sup> ولاحظ بعض من أجريت معهم مقابلات أن المنظمة على ما يبدو لا توفر حوافز قوية لموظفيها الذين يعملون على المستوى القطري للتشبيك مع شركاء آخرين. ويسهم أيضاً في هذه المشكلة أن لدى المنظمة عادة موظف دولي واحد، هو ممثل المنظمة في البلد. مع ذلك، بما أن المنظمة تستثمر في وجود مكتب قطري رفيع المستوى (مع وجود ممثل بمرتبة دبلوماسية) في كل بلد نام تقريباً، يبدو أن توقع أن تلعب المنظمة دوراً أبرز في الحوار بشأن السياسات الزراعية مبرر تماماً.

### قيود على قدرات المنظمة على اجتذاب التمويل

175. إن تأثير المنظمة الفعلي في صنع القرار السياسي محدود أيضاً لأن المنظمة، وهي ليست وكالة تمويل، غير قادرة على جلب الكثير من "الأموال إلى الطاولة". وفي البلدان التي يشكل فيها التمويل من الجهات المانحة حصة كبيرة من ميزانيات الحكومة (كما هو الحال في العديد من البلدان الأفريقية)، أشار من أجريت مقابلات معهم إلى أن الحكومات تميل إلى الاستماع إلى الجهات المانحة التي تقدم قدراً كبيراً من الأموال، حتى لو لم يكن لديها بخلاف ذلك سوى ثقة محدودة في هذه الجهات. وأحد انعكاسات ذلك هو أن مجموعات التنسيق بين الجهات المانحة في البلدان التي تمت زيارتها لغرض هذا التقييم كان يرأسها البنك الدولي ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وغيرهم من الجهات المانحة، في حين كان ممثل المنظمة عادة مجرد أحد المشاركين.

<sup>46</sup> ذكر أحد المجهين أن الأجهزة الرئاسية في المنظمة لا ترغب في تخصيص ميزانية كافية لأنشطة من نوع العلاقات العامة، مثل ممارسات برنامج الأغذية العالمي الناجحة في هذا المجال.

176. على الرغم أن المنظمة لا تجلب كثيراً من التمويل الخاص بها إلى الطاولة، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما هو "النفوذ" التي تمارسه المنظمة على التمويل الزراعي من وكالات أخرى. من الواضح، أن لدى مركز الاستثمار دوراً كبيراً في التأثير على كيفية إنفاق التمويل الزراعي من المؤسسات المالية الدولية. ولكن حتى الآن، لا يبرز دائماً في الحوارات التي تجري بشأن السياسات على المستوى القطري عمل مركز الاستثمار السياساتي في هذا السياق كمساهمة تقدمها المنظمة. ومن الجدير بالملاحظة في هذا الشأن أن مركز الاستثمار يواجه تحديات في الاستفادة من الخبرة التي يتمتع بها موظفو الوحدات الفنية ووحدات السياسات في المنظمة، ولذا يعتمد بدرجة كبيرة على الخبراء الاستشاريين الخارجيين. وكما علق أحد المجيبين، لا يبدو أن الموظفين في المنظمة يدركون أن تأثيرهم في السياسات سيكون أكبر بكثير لو أنهم قدموا خبراتهم إلى البرامج الزراعية واسعة النطاق التي تمويلها المؤسسات المالية الدولية من خلال مركز الاستثمار، بدلاً من متابعة مشاريعهم الصغيرة "الجميلة".

177. تثير الأدلة التي جمعت لغرض هذا التقييم أيضاً المخاوف بشأن نهج وحدات السياسات خارج مركز الاستثمار فيما يتعلق بمساعدة وزارات الزراعة في وضع مقترحات للاستثمار تقوم على الافتراض بأن الحكومات ذاتها أو المنظمات المانحة قد تمويلها في نهاية المطاف. و"المشاريع القابلة للتمويل" التي وضعت في المرحلة السابقة من عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا مثال على هذا النهج الذي لم يساعد سمعة المنظمة. وبالمثل، تشمل استراتيجيات وبرامج الأمن الغذائي على المستوى القطري التي وضعت بدعم من دائرة الدعم المتكامل للأمن الغذائي خططاً تفصيلية للاستثمارات التي ينبغي أن تتم، لكن من المشكوك فيه ما إذا كان هذا الجهد المبذول لحشد التمويل هو بالفعل نهج واعد أكثر يمكن أن تستخدمه المنظمة لتعزيز الأمن الغذائي في البلدان الأعضاء.<sup>47</sup> وكما هو مبين أدناه، قد يكون إجراء تحليل أكثر دقة للمعوقات في مجال السياسات ووضع استراتيجيات موجهة نحو الأثر مبرراً. وعلاوة على ذلك، كما نبحث لاحقاً، كانت استراتيجيات الأمن الغذائي – ولا تزال – توضع بالتوازي مع استراتيجيات التنمية الزراعية العامة وخطط الاستثمار المعدة في إطار البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا. ووضع خطط استثمار قطرية في إطار البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا يعني بالتأكيد أن تكون هناك فرص أفضل للحصول على تمويل من الجهود المبذولة في وقت أسبق، نظراً للتنسيق القوي إلى حد ما بين الشركاء في التنمية في عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا (انظر الملحق 4). وقد أشارت الزيارات القطرية أن دعم مركز الاستثمار في وضع خطط الاستثمار هذه كان موضع تقدير كبير. مع ذلك، فإن إنشاء البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي في أعقاب أزمة أسعار المواد الغذائية عام 2008 هو الذي ساعد على تلبية توقعات البلدان المعنية لحاجتها من التمويل، ولا يزال غير واضح إلى أي مدى يمكن أن تتحقق هذه التوقعات في المستقبل.

<sup>47</sup> تقول مذكرة تفسيرية قدمتها دائرة الدعم المتكامل للأمن الغذائي: "على مدى 14 عاما (1994-2008)، ساعدت المرحلة التجريبية للبرنامج الخاص للأمن الغذائي في بلدان العجز الغذائي المنخفضة الدخل 106 بلدان وحشدت 890 مليون دولار أمريكي، زود أكثر من نصفها من موازنات البلدان النامية وأقل من 10 في المائة من البرنامج العادي للمنظمة (بما في ذلك برنامج التعاون التقني)". وهذا يعني في المتوسط مبلغ 600,000 دولار أمريكي لكل بلد لكل سنة، ومن غير الواضح إلى أي مدى يمكن أن تعزى هذه الموارد إلى تطوير برامج الأمن الغذائي. وعلاوة على ذلك، يبدو أن هناك فارقاً زمنياً بين وضع استراتيجيات الموافقة عليها أو تنفيذها. ويعود تاريخ معظم الاستراتيجيات التي زودتها دائرة الدعم المتكامل للأمن الغذائي وصنفت عام 2011 على أنها "وضعت وقييد المراجعة" إلى الفترة من عام 2006 إلى عام 2008.

## عمل تحليلي محدد بالبلد محدود

178. تحتاج المساعدة السياساتية ذات الجودة الرفيعة على المستوى القطري إلى أن تركز على تحليل دقيق للقطاع الزراعي في البلد قيد النظر. وتشير المباحثات التي جرت لغرض هذا التقييم إلى أن إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعترف بوضوح بالحاجة إلى مثل هذا العمل التحليلي لإسداء المشورة بشأن السياسات، ولكن عدا ذلك يبدو أن هناك آراءً متباينة داخل المنظمة فيما يتعلق بنوع التحليل اللازم لدعم العمل في مجال السياسات، وحول الولاية المنوطة بالمنظمة في هذا الصدد. وتشير الزيارات القطرية إلى أن لدى المنظمة على ما يبدو قدرة و / أو حوافز محدودة إما لأداء مثل هذا العمل التحليلي (حتى في الحالات التي كانت لديها فيها مشاريع ممولة خارجياً موجهة نحو السياسات كما في السودان)، أو لاستخدام تحليلات موجودة قامت بها منظمات أخرى. وتشير الزيارات القطرية والمسح المتعلق بممثلي المنظمة أيضاً إلى أن هناك على ما يبدو افتقار إلى فهم مشترك لما يمكن أن يعتبر بحثاً أو أعمالاً تحليلية يمكن أن تدعم العمل السياساتي. ففي المسح الذي أجرى على ممثلي المنظمة، أجاب 74 في المائة من المجهيين على سؤال "هل أصدرت منظمة الأغذية والزراعة أوراقاً بحثية أو تحاليل أو كلفت غيرها بإعدادها كجزء من نشاط الدعم في مجال السياسات هذا؟" بنعم. غير أن نوع الوثائق المذكورة كأمثلة على مثل هذه "الأوراق البحثية أو التحاليل" كانت في كثير من الأحيان بعض الوثائق التي تتعلق بمجال السياسات أو الاستراتيجيات أو تقارير استشارية مضمونها التحليلي محدود أو غير موجود. ويشير الجدول 10 إلى مصادر الأوراق البحثية والتحليلات الموجودة التي، وفقاً للمسح، استخدمت في المساعدة السياساتية على المستوى القطري.

**الجدول 10: مصدر الأوراق البحثية والتحليلات الموجودة التي تستخدمها المنظمة للمساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري**

في المائة (الرقم = 38)	
31.6	الحكومات
47.4	جامعات محلية / منظمات أبحاث
5.3	منظمة الأغذية والزراعة
2.6	منظمات دولية للبحوث الزراعية
13.2	منظمات أبحاث أخرى، مثل منظمات الأمم المتحدة الأخرى
100.0	المجموع

المصدر: مسح الممثلين / الممثلين الساعدين، 2011 ومسح أجري أثناء الزيارات القطرية



179. اعتمدت المنظمة في ما يقرب من نصف الحالات على الجامعات المحلية ومنظمات الأبحاث، ما يعكس أن هناك جهداً هاماً ومفيداً يبذل لاستخدام الخبرات المحلية. ومع ذلك، يشير الجدول أيضاً إلى أن المنظمة بالكاد تعمل كوسيط لإتاحة الاستفادة من الخبرات الدولية، حتى في البلدان التي تتوفر فيها مجموعة كبيرة من البحوث والتحليلات التي أنتجتها المنظمات الدولية.

180. يمكن اعتبار البلدان التي لديها مشاريع محددة في مجال السياسات حالة خاصة، ولكن حتى في تلك الحالات، لوحظت نواحي قصور. ففي حالة بنغلاديش، ركزت المنظمة على مساعدة المنظمات غير الحكومية ومنظمات الأبحاث المحلية على إجراء بحوث تجريبية (إمبيريقية). ومن الواضح أن ذلك اعتبر تنمية قدرات، وكانت جودة المنتجات بموجب هذه الترتيبات مختلطة. وبالإضافة إلى ذلك، انخرط المشروع إلى حد كبير في إسداء مشورة لأجل قصير، وهو ما طلبته الوزارة وأبدت تقديرها له. لكن المشروع لم ينخرط في عملية جمع بيانات تجريبية واسعة النطاق والقيام بتحليل لأجل طويل، على الرغم من أنه ممول جيداً. على أن مسألة مدى مشاركة المنظمة في هذا النوع من البحوث المتعلقة بالسياسات تتطلب مزيداً من الدراسة. ويشير تزايد برامج المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية لدعم الاستراتيجيات القطرية إلى أن هناك، على الأقل، قدرًا كبيراً من الاهتمام من الجهات المانحة بتمويل أنشطة المشورة السياساتية التي ترتبط بمثل هذا النوع من البحوث.

181. في جنوب السودان، أنشأ برنامج المنظمة "القدرات المؤسسية للسودان: معلومات الأمن الغذائي للعمل" أمانة فنية في المكتب الإحصائي تجعل البيانات المأخوذة من تقديرات المحاصيل متاحة على نطاق واسع من خلال نشرات وموقع على شبكة الإنترنت ونشرات إخبارية بالبريد الإلكتروني. وفي حين تحظى هذه الخدمة بتقدير الجهات المعنية، لم يتمكن الفريق من إيجاد دليل على أن المنظمة تستخدم هذه البيانات للتحليلات الاقتصادية، من مثل تحليل الإنتاجية أو تحليل السوق، على الرغم من أن لدى المنظمة أيضاً مشروع في السودان يركز على الإنتاجية. وفي كثير من البلدان التي تمت زيارتها، شاركت المنظمة في وضع سياسات واستراتيجيات القطاعات الفرعية (على سبيل المثال، بشأن الغابات أو الثروة الحيوانية). لكن هذه الجهود نادراً ما شملت تحليلاً اقتصادياً للخيارات السياساتية المختلفة. وقد تكون أسباب الافتقار إلى الاهتمام بإجراء مزيد من التحليلات الاقتصادية الاستراتيجية العليا من شقين. فالمقابلات مع المسؤولين الحكوميين توهي بأن الحكومات لا تبدي تقديرًا كبيراً لمثل هذا النوع من التحليل (انظر أعلاه)، وقد يكون سبب ذلك انخفاض قدرات وحدات السياسات في وزارات الزراعة. فعلى سبيل المثال، لا يوجد لدى بعض الوزارات في البلدان ذات الدخل المنخفض خبراء في الاقتصاد الزراعي مدربين لاستيعاب هذا النوع من العمل. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى التركيز على هذا النوع من العمل التحليلي في المنظمة، إلى جانب القدرات المحدودة، قد يسهم أيضاً في هذه المشكلة.

182. في المباحثات التي أجريت مع شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج، أبلغ الفريق أن المنظمة أجرت في وقت سابق مراجعات شاملة لسياسات القطاع الزراعي، لكن هذه القدرات لم تعد موجودة في شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج. ولوحظ أيضاً أن منظمات أخرى قد تخلت عن جهودها في هذا الصدد أو خففتها كثيراً.<sup>48</sup> وعلى هذه الخلفية، فإن السؤال الذي يطرح نفسه هو لماذا تبذل منظمة الأغذية والزراعة – بوصفها منظمة معارف – الكثير من الجهد لتطوير استراتيجيات للأمن الغذائي وخطط تمويل على المستوى القطري، بينما الأعمال التحليلية اللازمة لتطوير استراتيجيات فعّالة وموجهة نحو إحداث أثر مفقودة. يتم تناول هذه المسألة في التوصيتين 1 و 2.

### الاعتماد على نهج "مقاس واحد يناسب الجميع"

183. كما هو مبين أعلاه، يركز بعض المشاريع القطرية للمنظمة على تطوير السياسات القطاعية الفرعية. وعلى الرغم من أن هذه المشاريع لا تلعب دوراً رئيسياً في حقيبة المشاريع الكلية، فقد كانت لها الحصة الأكبر من الأنشطة المتعلقة بالسياسات التي تم تحديدها في مسح ممثلي المنظمة على أنها ذات أهمية خاصة (انظر أعلاه). وتشمل الأمثلة تطوير أو تحديث السياسات القطرية للغابات، أو سياسة تنمية تربية الأحياء المائية، أو سياسة المبيدات الحشرية. وأكد المسؤولون الحكوميون ممن جرت مقابلتهم في البلدان التي تمت زيارتها أن المنظمة لعبت في كثير من الأحيان دوراً هاماً في إدخال مفاهيم جديدة من خلال مثل هذه السياسات القطاعية الفرعية، مثل النهج القائمة على المجتمعات المحلية في إدارة الغابات في السودان. ولوحظ أيضاً أن المنظمة كانت قادرة على تعزيز مشاركة أصحاب المصلحة في مثل هذه العمليات السياسية، وتوعية الوزارات القطاعية التي لم يكن لديها سوى سجل قليل من مشاركة أصحاب المصلحة بقيمة هذا النهج.

184. غير أن التقييم وجد أيضاً أنه في كثير من الأحيان هيمنت على تطوير هذه السياسات القطاعية الفرعية "أفضل الممارسات" أو مبادئ موحدة نوعاً ما وأنه بالكاد شمل تحليلاً اقتصادياً ومؤسسياً واجتماعياً لخيارات سياساتية مختلفة يسمح بإعداد أولويات. وبالمثل، بالكاد عولجت تحديات الحوكمة في تنفيذ سياسات حسنة النية متوقعة في وثائق سياساتية أو استراتيجية مثل هذه. بهذا المعنى، يعكس العمل السياسي في المجالات الفنية أوجه القصور التي لوحظت في العمل السياسي العام على المستوى القطري.

<sup>48</sup> أشارت إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية أنها ستكون قادرة على تنظيم مثل هذه المراجعات إذا توفر التمويل، ولكن في السنوات الأخيرة تركزت جهودها على إعادة بناء الدور القيادي للمنظمة في نقاشات السياسات العالمية من خلال التركيز على عمل ممتاز في هذا المجال.

### 2.3.1.5 الأسباب الكامنة وراء مشاكل الأداء على المستوى القطري

185. يحدد هذا القسم بعضاً من الأسباب الكامنة وراء مشاكل الأداء في المنظمة على المستوى القطري التي تم تحديدها خلال الزيارات القطرية. وتتعلق مجموعة واحدة من التحديات بالطلب على العمل في مجال السياسات على المستوى القطري، ويرجع البعض الآخر إلى قدرة المنظمة على الاستجابة.

#### تحديات تتعلق بالطلب على عمل المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري

186. على الرغم من أن المقابلات مع الموظفين على مستوى المقر الرئيسي أشارت إلى ارتفاع الطلب ارتفاعاً منتظماً على عمل المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري، إلا أن الزيارات القطرية بينت أن هذا الطلب كما يبدو يتفاوت تفاوتاً واسعاً فيما بين البلدان وفيما بين المجموعات المختلفة في البلد الواحد. وتوضح حالة الهند هذه النقطة (انظر الإطار 3). فقد شدد بعض المسؤولين الحكوميين في الهند على أن عملية صنع السياسات من صلاحيات الحكومة، وعلى الرغم من أنهم يقدرون المساعدة الفنية التي تقدمها المنظمة، إلا أنهم لا يريدون مشاركتها في القضايا السياسية الحساسة. وفي بنغلادش، حيث تدير المنظمة مشروعاً في مجال السياسات واسع النطاق مع فريق دولي، كان هناك طلب قوي على أن يقدم المشروع مشورة قصيرة، مثل الإجابة على أسئلة تطرح من يوم إلى يوم، (على سبيل المثال، ما إذا كان يتعين على الحكومة شراء الحبوب بسعر معين في غضون الساعات القليلة المقبلة). وأراد المسؤولون الحكوميون في ليبيريا وليسوتو وجمعيات المزارعين المستقلة في بنن من المنظمة تيسير مشاركتهم في عملية صياغة السياسات. وفي ملاوي، كانت السلطات الوطنية حريصة على أن تزودها المنظمة بالدعم من خلال موظفين أو خبراء استشاريين لإعداد السياسات والتشجيع على اعتمادها من خلال خلق الوعي وتقديم الدعم على مستوى عال. وفي رواندا، أعربت الحكومة عن رغبتها في أن تقدم المنظمة لها مشورة رفيعة الجودة في مجال السياسات، لكنها انتقدت بعض الدعم الذي قدم لها مؤخراً على أساس أن العمل الذي قام به مستشارو المنظمة كان من نوعية مختلطة نوعاً ما. من ناحية أخرى، شدد مسؤولون حكوميون في جنوب السودان على حاجتهم إلى البنية التحتية والمدخلات المادية بدلاً من المشورة في مجال السياسات، وقدّموا لائحة طويلة من أولويات الاستثمار التي ينبغي أن تشارك المنظمة فيها، من مثل المختبرات ومراكز الإرشاد ومحطات المناخ، الخ. وانتقدوا أي تحول للمنظمة نحو إسداء المشورة بشأن السياسات وأرادوا أن تكون المنظمة "منظمة الأغذية والزراعة التي عرفناها"، والتي، على سبيل المثال، بنت نظام البحوث الزراعية. وفي قرغيزستان، أعرب مسؤولو الحكومة عن استيائهم من أن وكالات التنمية "تريد منا دائماً أن نغيّر قوانيننا" قبل الشروع في الاستثمار في المشاريع التي تجد الحكومة أن لها أولوية كبرى.

### الإطار 3: توقعات متضاربة بشأن دور المنظمة في مجال السياسات: مثال الهند

توضح الدراسة القطرية للهند المعضلة التي تواجهها المنظمة بسبب توقعات الحكومة ومختلف أصحاب المصلحة غير المتوافقة بشأن دور المنظمة في مجال السياسات.

*الحكومة*: عبّر ممثلون عن الوزارات والإدارات المختلفة المسؤولة عن الزراعة والثروة الحيوانية والغابات ومصايد الأسماك والمياه والري عن توقعات مختلفة إلى حد ما فيما يتعلق بدور المنظمة. وأكد البعض أن صنع السياسات مهمة سيادية لكل بلد، ولا ينبغي أن تتدخل فيها أية منظمة دولية. وما هو مقبول فقط هو إسداء المشورة الفنية. وأكد آخرون أنه ينبغي على المنظمة أن تعمل في الغالب على المستوى الإقليمي، بما أن لدى الهند القدرات الكافية على التعامل مع قضايا السياسات القطرية. وكان هناك أيضاً رأي مفاده أنه يتعين على المنظمة أن تجلب خبرات عالمية فيما يتعلق بقضايا السياسات، وفي الوقت نفسه انثقت المنظمة لأنها ليست قادرة على جلب أفضل الخبراء الدوليين بشأن موضوع محدد. ورداً على سؤال إلى أي مدى ينبغي للمنظمة أن تعمل مع أصحاب المصلحة الآخرين من مثل المجتمع المدني والقطاع الخاص والبرلمان، شعر بعض المجيبين بقوة أنه يتعين على المنظمة الانخراط فقط مع الحكومة – وأنه لا ينبغي للمنظمة أن تلعب دوراً بارزاً من تلقاء نفسها، بل تكون نوعاً ما مثل "السكر في الشاي".

*المجتمع المدني والقطاع الخاص*: أكد ممثلو المجموعتين الذين جرت مقابلتهم أن المنظمة كانت مفتوحة ومتاحة لهم، وكانت لدى المجموعتين أمثلة مثيرة للاهتمام فيما يتعلق بالتعاون مع المنظمة. وفي الوقت نفسه، أكدت المجموعتان كلتاهما أن حالات التعاون هذه كانت محدودة ونتيجة الصدفة. ورأوا أنه ينبغي على المنظمة أن تفعل المزيد للتعامل معهم تعاملًا أكثر تواتراً وعلى أساس أكثر انتظاماً.

*الوكالات المانحة*: رأى بعض من أجريت معهم مقابلات من هذه المجموعة أن المنظمة لم تلعب دوراً نشطاً بما فيه الكفاية في تنسيق الجهات المانحة بتزويدها بوجهة نظر استراتيجية للدخول في حوار مع الحكومة بشأن قضايا السياسات الهامة. واعترفت الجهات المانحة بأن الحكومة تثق بالمنظمة، غير أنه كانت هناك أيضاً حالات من الواضح أن المانحين أرادوا فيها الاستفادة من هذه الثقة للدفع بقضايا سياساتية اعتبروها هامة، وانتقدوا المنظمة لعدم قيامها بهذا الدور.

*الأوساط الأكاديمية*: اعترف من جرت مقابلتهم في هذه المجموعة بدور المنظمة في استقدام خبراء عالميين بشأن قضايا السياسات. وفي الوقت نفسه كان هناك انتقاد مفاده أن الخبراء لم يكونوا حديثي المعرفة أو مطلّعين على الوضع في الهند بما يكفي ليكونوا مفيدين.

187. لوحظ أيضاً أن الطلب على العمل السياساتي، على سبيل المثال وضع استراتيجية خاصة، جاء في كثير من الأحيان من الجهات المانحة وليس من الحكومة، إذ أراد المانحون مثل هذه الاستراتيجيات كشرط أساسي لتمويل المشاريع. وقد يساعد ذلك على تفسير التركيز القوي على إصدار وثائق سياساتية معينة كأنشطة رئيسية في مجال السياسات، هذا التركيز الذي أشير إليه في الشكل 11 أعلاه. ويمكن أن تساعد المنظمة عندئذ الحكومات في الوفاء بهذا الطلب عن طريق إيفاد خبير استشاري، ولكن بدا في كثير من الأحيان أن مصلحة الحكومة في مثل هذه الترتيبات أمر مشكوك فيه وأن التأثير السياساتي الفعلي لهذا النوع من العمل قد يكون منخفضاً. ويبدو أن الطلب على سياسات الأمن الغذائي والاستراتيجيات القطرية كثيراً ما يأتي من المنظمة نفسها، وكما نبحت أدناه، كانت مبادرات صياغة هذه السياسات تجري بالتوازي مع صياغة سياسات أو استراتيجيات زراعية عامة، ما خلق قدراً كبيراً من التداخل.

188. كما بحثنا أعلاه، يتعين على المنظمة، وضمن نهج البرامج القطرية الجديدة، أن تصبح أكثر انتظاماً في تقييم الطلب القطري على دعم السياسات، كجزء من العملية المستخدمة لإنشاء أطر البرامج القطرية الجديدة (انظر أيضاً تقييم عام 2010 للبرامج القطرية). ويعتمد مدى فعالية ذلك على قدرة كل مكتب من المكاتب القطرية للمنظمة على جعل عمليات إطار البرامج القطرية شاملاً قدر الإمكان،<sup>49</sup> كما تتعلق بالمعلومات المتوفرة للتخطيط،<sup>50</sup> ويعتمد أيضاً على مدى التقيد بأطر البرامج القطرية في دفع عمل المنظمة في البلاد. وكما بحثنا في التقييم القطري، سيكون هناك دائماً قضية تتعلق بمدى استجابة المنظمة للطلبات القطرية المخصصة غير الدائمة وفرص التمويل التي تنشأ خارج إطار البرامج القطرية. وكما ذكر أعلاه، وجد التقييم أن من السابق لأوانه تقييم مدى فائدة إطار البرامج القطرية الجديد في ضمان استجابة فعالة للاحتياجات (فقد تم للتو فقط وضع اللمسات الأخيرة على الخطوط التوجيهية الجديدة)، أو إلى أي مدى ستكون الاحتياجات / الطلبات القطرية "لمشاريع ممتازة"، بدلاً من أن تكون لدعم ثابت في مجال السياسات. وهناك مخاوف من أن أطر البرامج القطرية لم تشدد بما فيه الكفاية على دور التحليل في تحديد أولويات المشاركة. وبالإضافة إلى ذلك، يبدو أن هناك عدم رغبة في إشراك أصحاب المصلحة الآخرين في عملية إطار البرامج القطرية، خصوصاً إن لم يكن ذلك بالضرورة محبباً من الحكومة (انظر المزيد من البحث حول إشراك أصحاب المصلحة أدناه).

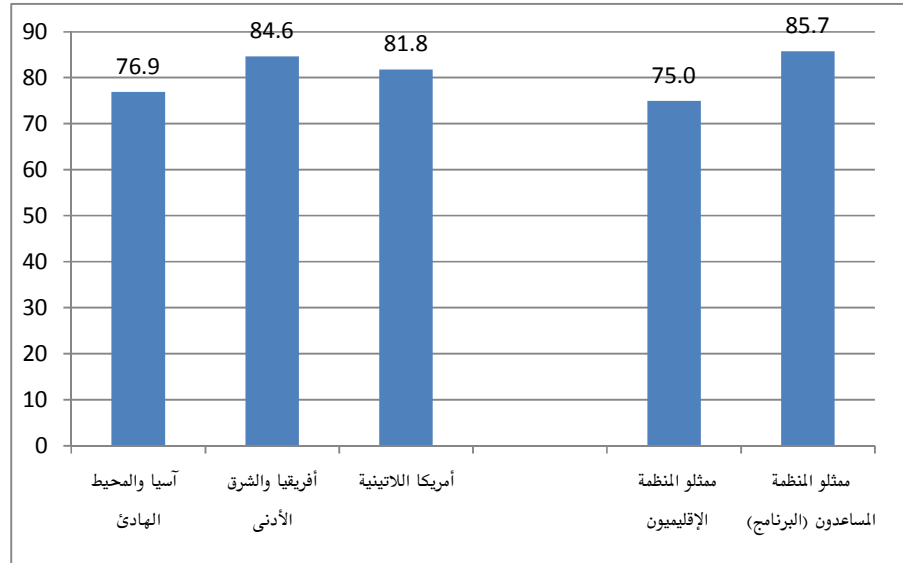
<sup>49</sup> على سبيل المثال، إذا استثنيت مصائد الأسماك من العملية، وفي ظل الحالة التي لا تزال افتراضية التي تتشدد فيها في اشتراط أن تكون المشاريع جميعها ضمن إطار البرامج القطرية، فإن ذلك سيكون مشكلة. مع ذلك، عكست المقابلات التي أجريت مع وزارة الثروة السمكية في تايلند فوائد هذه العملية، وبينت أن اشتغال إدارات أخرى يساهم على حد سواء بمزيد من التعاون بين القطاعات في البلد وفي التوصل إلى فهم أفضل لقيمة وجود نهج أكثر شمولية للمنظمة وللبلد.

<sup>50</sup> يسلط هذا الضوء على أهمية إدارة المعرفة وضمان وجود مشاركين مطلعين بشكل جيد ليكونوا قادرين على التعبير عن شواغلهم وترتيب أولوياتها، مع الأخذ بالاعتبار الخبرة في بلدان أخرى والشواغل العالمية الحالية.

### دعم سياساتي محدود للمكاتب القطرية للمنظمة

189. يحتاج ممثلو المنظمة إلى الاعتماد على الدعم في مجال السياسات والمساندة للمشاركة بفعالية في الحوارات بشأن السياسات وإسداء مشورة رفيعة الجودة في الوقت المناسب. وتبين الزيارات القطرية أنه، فيما عدا الحالات التي تكون فيها لدى المنظمة مشاريع سياسية محددة، لا تكون المشورة في مجال السياسات متاحة في العادة بسهولة لممثلي المنظمة وفرقهم القطرية. وكما بحثنا بمزيد من التفصيل أدناه، يرجع ذلك إلى كل من القدرات المحدودة على إسداء مشورة بشأن السياسات وكذلك إلى الافتقار إلى الإجراءات الإدارية التي تتيح للمنظمة استخدام مواردها الشحيحة بأكبر قدر من الفعالية لإسداء مشورة سياسية. وكما هم مبين في الشكل 13، رأى 75 في المائة من ممثلي المنظمة وأكثر من 85 في المائة من الممثلين المساعدين للمنظمة (البرنامج) أنه يتعين على المنظمة أن تقدم لهم مزيداً من المساندة بشأن قضايا السياسات. وخصوصاً، يواجه ممثلو المنظمة الذين لم يعملوا في المنظمة من قبل (كما هو مبين أعلاه، 70 في المائة من ممثلي المنظمة الذين استجابوا للمسح) صعوبات في الحصول على معلومات من المقر الرئيسي أو المكاتب الميدانية، إذ أنهم يفتقرون إلى شبكات شخصية.

الشكل 13: النسب المئوية لممثلي المنظمة والممثلين المساعدين (البرنامج) الذين يشعرون أنه يتعين على المنظمة أن تقدم لهم المزيد من الدعم بشأن قضايا السياسات

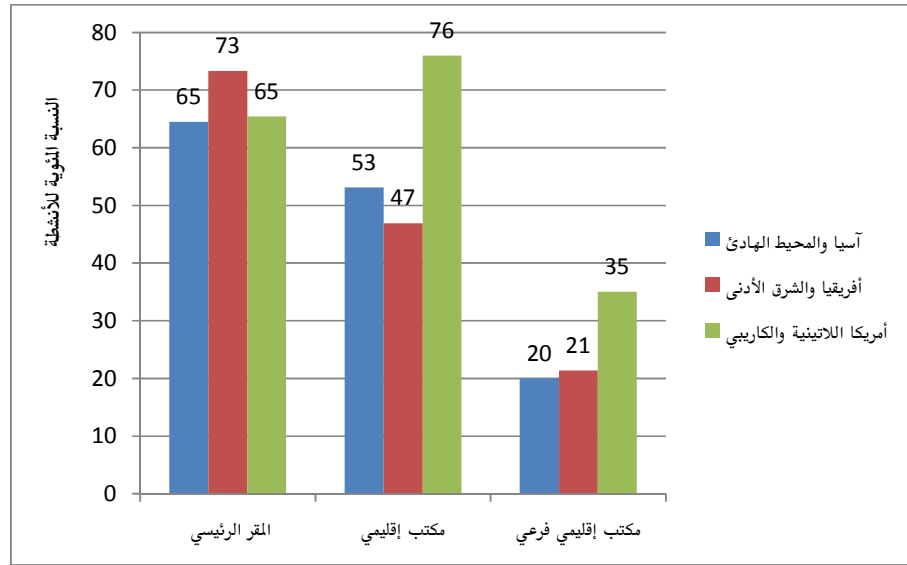


المصدر: مسح الممثلين / الممثلين المساعدين، 2011

190. طرح على المشاركين بالمسح بعد ذلك سؤال عما إذا كانوا قد حصلوا على دعم في مجال السياسات من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية. يعرض الشكل 14 النتائج. وتشير الأرقام إلى أن 20 في المائة فقط من الأنشطة المتعلقة بالسياسات في أفريقيا التي صنفها المجيبون على أنها الأكثر أهمية تلقت دعماً سياساتياً من المكاتب الإقليمية الفرعية. وفي أمريكا اللاتينية، كان الرقم المعني 35 في المائة. ويمكن تفسير

هذا الرقم المتدني نوعاً ما بمفهوم أن المسؤولين العاملين في مجال السياسات على هذا المستوى ينبغي أن يقوموا فقط بدور "المستقبل الأول" للطلبات. غير أن عملية اللامركزية أسندت بالتأكيد للمكاتب الإقليمية الفرعية دوراً أكثر أهمية في مجال دعم السياسات، إذ وضعت المسؤولين العاملين في مجال السياسات على ذلك المستوى. وليس من الاستخدام الرشيد للموارد أن يكلفوا بأن يكونوا مجرد "قنوات" تنقل طلبات المساعدة إلى مستويات أعلى.

الشكل 14: النسبة المئوية للأنشطة الهامة في مجال السياسات التي تتلقى دعماً من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، حسب الإقليم



ملاحظة: تشير الأرقام بالنسبة للمكتب الإقليمي الفرعي إلى أنشطة في مجال السياسات في منطقة المحيط الهادئ فقط، ذلك لأنه لا توجد مكاتب إقليمية فرعية لآسيا

المصدر: مسح الممثلين / الممثلين المساعدين، 2011

191. وجد التقييم أنه كان يتوقع من المسؤولين العاملين في مجال السياسات في الأقاليم وشبه الأقاليم تقديم دعم لعدد كبير من البلدان، وكما سيبحث بمزيد من التفصيل أدناه، كان يُطلب منهم تكريس وقت وموارد لدعم أولويات الإدارة العليا في الإقليم وفي المقر الرئيسي بطريقة كان يصعب معها عليهم القيام بتخطيط فعال لبرامج عملهم.<sup>51</sup> وبدا أن الدعم في مجال السياسات المقدم إلى البلدان مفردة اعتمد أكثر على فعالية ممثل المنظمة واتصالاته الشخصية للحصول على الدعم من داخل المنظمة والقدرة على حشد مزيد من الأموال من خارج الميزانية أو الاستفادة منها.

<sup>51</sup> مؤخراً، وضع تخطيط للعمل أكثر منهجية. ومن المبكر الحكم ما إذا كان يساعد الموظفين العاملين في مجال السياسات على تحديد الأولويات ووضع الاستراتيجيات بشكل أكثر فعالية. على كل، ينبغي له أن يساعد الموظفين على الابتعاد عن دور "من يقوم بكل الأعمال" كما في الماضي إذ كان يستعان بهم في كثير من الأحيان لدعم الأولويات المتغيرة للإدارة العليا في المقر الرئيسي.

192. لم يجد التقييم استراتيجية متسقة للطريقة التي يتعامل بها الموظفون العاملون مع المؤسسات الإقليمية وطلبات البلدان، أو يحددون بها مجموعة القضايا أو يضعون أولويات برنامج عملهم. وبدا أن الموظفين الميدانيين العاملين في مجال السياسات ينظرون إلى دورهم على أنه يركز أساساً على قضايا الأمن الغذائي، لا على دعم الموظفين الفنيين الإقليميين أو شبه الإقليميين في تحليل السياسات وغير ذلك من العمل السياساتي. وعلى الرغم من أن هناك مزيداً من الخطابية بشأن العمل الجماعي في جميع المكاتب، إلا أنه حتى في المكاتب التي نظمت فيها فرق عمل، كان هناك ميل إلى معاملة الموظفين العاملين في مجال السياسات بشكل منفصل عن الموظفين الفنيين.<sup>52</sup>

193. في الوقت نفسه، لم يبدو عموماً أن هناك دليلاً على دعم قوي من المقر الرئيسي للموظفين العاملين في مجال السياسات، وأن انخراط هؤلاء كان يعتمد أساساً على الاتصالات الشخصية، على الرغم من أن ذلك كان متفاوتاً حسب المكتب الإقليمي. وتزود ورش عمل البناء السنوي للفريق وتنمية القدرات التي تعقد في روما الموظفين الميدانيين العاملين في مجال السياسات ببعض فرص توسيع شبكتهم. وفيما يتعلق بدعم السياسات من المقر الرئيسي للمكاتب القطرية، يعتمد ذلك إلى حد كبير على الشبكة الشخصية للممثل مع موظفي المقر الرئيسي، وحيث تكون الروابط مع المقر الرئيسي محدودة، يكون دعم العمل السياساتي ضعيفاً.

#### فرص تدريب محدودة لمثلي المنظمة والممثلين المساعدين

194. يمكن أن يلعب التدريب دوراً هاماً في زيادة قدرات مثلي المنظمة على توفير المساعدة في مجال السياسات. وقد أدخل دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات برنامجاً تدريبياً رفيع المستوى لمثلي المنظمة المساعدين وأعضاء حكوميين كبار، وتلك بلا شك مبادرة هامة جداً في هذا الصدد. ومع ذلك، فإنه لا يصل البرنامج سوى عدد محدود من مثلي المنظمة كل عام. فمن بين المشاركين في المسح، أشار 11 في المائة من مثلي المنظمة و21 في المائة من الممثلين المساعدين فقط أنهم تلقوا أي تدريب من المنظمة منذ أن بدأوا وظائفهم. وبالنسبة لأولئك الذين تلقوا التدريب (بالتوسط 5.1 أسبوع)، كانت معدلات الرضا عالية. وبالنظر إلى أن توفير التدريب لوظائف الإدارة العليا ممارسة شائعة في القطاع الخاص، وبشكل متزايد أيضاً في مؤسسات القطاع العام، يظل الافتقار إلى التدريب في الوقت المناسب لجميع مثلي المنظمة والممثلين المساعدين الجدد مدعاة للقلق بالتأكيد.

<sup>52</sup> هذا واضح بشكل خاص في بنية الفرق في مكتب آسيا.



### التحدي في التعامل مع القضايا السياساتية الحساسة

195. يبدو أن العلاقة الوثيقة التي تربط المكاتب القطرية للمنظمة بوزارات الزراعة تجعل من الصعب على المنظمة معالجة القضايا التي يمكن أن تنظر الحكومات لها على أنها حساسة. فلدى وزارات الزراعة في كثير من الأحيان حوافز سياسية قوية لانتهاج سياسات ليست بالضرورة لصالح الفقراء، من مثل توزيع الجرارات الزراعية في جمهورية الكونغو الديمقراطية أو حراثة آلية في بنغلاديش، أو تقديم إعانات مالية لمستلزمات إنتاج غير مستهدفة في الهند. وتشير المعلومات التي تجمع على المستوى القطري إلى أن حكومات البلدان لا تريد بالضرورة أن تتخذ المنظمة موقفاً بشأن تلك السياسات. وعلاوة على ذلك، لا تود حكومات البلدان أن تنحاز المنظمة إلى جانب الوكالات المانحة فيما يتعلق بهذه المواضيع. وكما أشير أعلاه، انتقد مسؤول حكومي من بلد أفريقي طرح ممثل المنظمة أسئلة حرجة حول اقتراح للحكومة في اجتماع مجموعة التنسيق بين الجهات المانحة.

### صعوبة الربط مع مجموعة الوزارات ذات الصلة كلها لتحقيق الأمن الغذائي والتنمية الزراعية

196. في كثير من البلدان، تكون مسؤوليات إنتاج المحاصيل والثروة الحيوانية والتغذية والأمن الغذائي وسلامة الأغذية ومصايد الأسماك والغابات والري والتجارة في المنتجات الزراعية وغيرها من المواضيع التي هي من ضمن اختصاصات المنظمة موجودة في وزارات مختلفة. وفي حين خلص التقييم إلى أن المنظمة تنخرط عادة مع هذه المجموعة الكاملة من الوزارات، كان هناك انتقاد مفاده أن المنظمة تميل إلى التركيز على وزارة الزراعة. ولم يتضح بعد إلى أي مدى كانت إجراءات الحكومات المضيفة ذاتها وكذلك إجراءات المنظمة الخاصة هي التي تشكل حاجزا. وعلاوة على ذلك، بدا أن وصول المنظمة إلى الوزارات المسؤولة عن الاقتصاد والمالية والتخطيط محدود إلى حد ما، على الرغم من الدور الهام الذي تلعبه هذه الوزارات في صنع السياسات الزراعية كجزء من السياسة الاقتصادية العامة، بما في ذلك تخصيص ميزانية للزراعة. وأشار المسح إلى أن الوزارة المسؤولة عن التخطيط الاقتصادي أو التمويل كانت الشريك الرئيسي في أقل من خمسة في المائة من أنشطة السياسات التي حددها المشاركون على أنها هامة. وعلاوة على ذلك، لاحظت إدارة الموارد الطبيعية وإدارة البيئة أن ممثلي المنظمة عادة ما يواجهون صعوبات في شمل قضايا الأراضي في أطر البرامج القطرية لأن وزارة غير وزارة الزراعة تتعامل مع حيازة الأراضي.

### التحديات التي تؤثر على جدول أعمال السياسات من خلال المشاركة مع منظمات الأمم المتحدة

197. كان لمشكلة الربط مع وزارات أخرى غير وزارة الزراعة تأثير أيضاً على المستوى الحكومي الدولي. فعلى سبيل المثال، كانت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا قد وجهت انتقادات شديدة للهدف السياسي الذي وضعته الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (نيباد) المتمثل بتخصيص 10 في المائة من موازنتها لقطاع الزراعة، التي اعتقدت اللجنة أن المنظمة روّجت له (على الرغم من أنه كان إعلاناً للاتحاد الأفريقي).

وتشعر لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا أن مخصصات الميزانية هي من اختصاص وزراء المالية (الذين تدعوهم لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا للانعقاد). وترى أن تخصيص 10 في المائة لم يمثل لمبادئ تخصيص الميزانية، وتجاهل قدرًا كبيراً من العمل التحليلي الذي أجرته لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا على هذه المبادئ. وشعرت اللجنة أنه كان بإمكان المنظمة تجنب هذه المشكلة من خلال التنسيق الوثيق. وبصفة عامة، يمكن للمنظمة أن تعالج مشكلتها في التعامل مع وزارات أخرى غير وزارات الزراعة من خلال الانخراط بقوة أكبر في ما يسمى آليات التنسيق الإقليمي التي تضم وكالات الأمم المتحدة واللجان الاقتصادية الإقليمية.

198. على الصعيد القطري، هناك أيضاً تحرك نحو البرامج المشتركة لوكالات الأمم المتحدة جميعها. وتشير الزيارات القطرية إلى أن المنظمة تستطيع ترويج جدول أعمالها المتعلق بالسياسات بإحاطة المنسق المقيم للأمم المتحدة بشكل مكثف أكثر بشأن قضايا السياسات الزراعية والعمل بشكل وثق مع وكالات اختصاصاتها قريبة من اختصاصات المنظمة (على سبيل المثال، برنامج الأغذية العالمي بشأن الأمن الغذائي، ومنظمة العمل الدولية بشأن العمالة الريفية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن تمكين المرأة وتنمية القدرات، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بشأن المسائل البيئية). وحتى الآن، يبدو أن المنظمة تواجه تحديات في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، لم تبرز الزراعة بقوة في إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية (UNDAF 2008-2012) لرواندا على الرغم من الدور البارز الذي ينبغي للزراعة أن تلعبه لتطوير هذا البلد. ويبدو كذلك أن محدودية قدرات ممثلي المنظمة على الانخراط في الحوارات بشأن السياسات التي بحثت أعلاه تشكل أحد المعوقات في هذا الصدد.

#### أوجه القصور في الربط مع الجهات المعنية خارج الحكومات

199. تشير الزيارات القطرية إلى أن المنظمة، في عملها في مجال السياسات، ترتبط بمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ومنظمات القطاع الخاص. ففي 97 في المائة من المبادرات المتعلقة بالسياسات التي حددها ممثلو المنظمة والممثلون المساعدون على أنها الأكثر أهمية كانت المشاورات مع أصحاب المصلحة جزءاً من العملية. وتراوح عدد المشاورات التي عقدت في عملية وضع السياسات المعنية من مشاورة واحدة إلى 80 (الجدول 12). ويمكن الافتراض أن نسبة كبيرة من موارد الميزانية المشار إليها أعلاه استخدمت لعقد مثل هذه المشاورات.

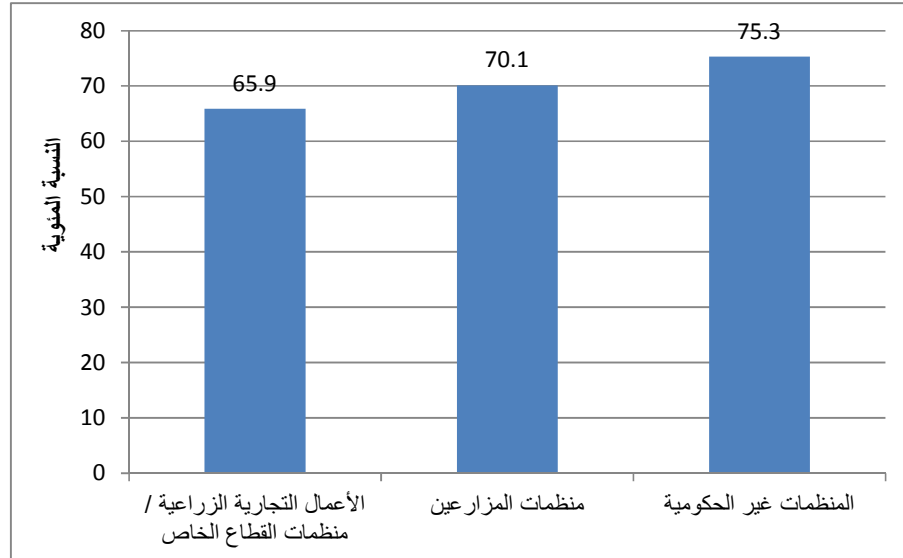
الشكل 15: عدد المشاورات مع أصحاب المصلحة التي عقدت من أجل أنشطة حددت على أنها مهمة

الحد الأقصى	الحد الأدنى	العدد	المتوسط	نوع النشاط
80	1	27	11.2	أعمال السياسات على المستوى القطاعي الفرعي
30	1	17	10.1	سياسة زراعية عامة، بما في ذلك البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا
80	1	22	13.9	سياسة أو استراتيجية أمن غذائي
3	3	1	3.0	مشورة سياسية بشأن أحداث راهنة
10	5	3	7.0	وثيقة من وثائق المنظمة (إطار الأولويات متوسط الأجل، إطار الشراكة التعاونية، الخ.)
30	2	3	18.0	آخر
80	1	73	11.8	المجموع

المصدر: مسح الممثلين / الممثلين المساعدين، 2011 ومسح أجري أثناء الزيارات القطرية

200. أشار المسح أن المنظمات ذات العلاقة بقطاع الأعمال الزراعية أو غيرها من مشاريع القطاع الخاص انخرطت في مشاورات عقدت لأجل ثلثي المبادرات المتعلقة بالسياسات. وفي حالة منظمات المزارعين والمنظمات غير الحكومية، كانت النسبة حتى أعلى من ذلك (الشكل 16).

الشكل 16: أنواع أصحاب المصلحة المشاركين في المشاورات



المصدر: مسح الممثلين / الممثلين المساعدين، 2011 ومسح أجري أثناء الزيارات القطرية

201. بهذا المعنى، من المؤكد أن الفضل يعود للمنظمة في تعزيز صنع السياسة التشاركي، وتلك نقطة أكدها المسؤولون الحكوميون خلال الزيارات القطرية. وكان تقييم البرنامج الخاص للأمن الغذائي قد اعتبر أيضاً النهج التشاركي مصدر قوة للبرنامج.

202. غير أنه ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن هناك حدوداً لاستراتيجية إشراك أصحاب المصلحة بشكل أساسي من خلال مشاورات تجري في ورش عمل تعقد بشأن وثائق سياسات محددة أعدتها المنظمة أو مستشارون لها. ففي كثير من الأحيان، يقتصر دور أصحاب المصلحة على التعليق أو "التحقق من صحة" وثيقة معينة. وكانت المنظمات غير الحكومية تشارك أيضاً كشريك في تنفيذ مشاريع المنظمة، ولكن، كما بينت حالة رواندا، لا تتحول هذه المشاركة بالضرورة إلى اعتراف بتلك المنظمات كشريك في عمليات سياساتية. وفي البلدان التي تمت زيارتها، بدا أن انخراط المنظمة مع منظمات المزارعين الوطنية كان متدنياً إلى حد ما، باستثناء التفاعل من خلال "ورشات التحقق". فعلى سبيل المثال، من غير المألوف أن يقابل ممثل المنظمة ممثلي منظمات المزارعين الوطنية على أساس منتظم لسماع آرائهم وشواغلهم فيما يتعلق بالسياسة الزراعية. وقد بذل بعض ممثلي المنظمة جهوداً لإشراك هذه المنظمات (على سبيل المثال، استخدم ممثل للمنظمة أمواله الشخصية لدعم منظمة المزارعين عندما دعي لحضور اجتماعها)، ولكن في حالات أخرى، لم تشجع الحكومات هذا النوع من المشاركة لأنه حساس سياسياً. وكان التفاعل بين المنظمة والبرلمانيين المسؤولين عن الزراعة كذلك متدنياً بشكل عام، وربما يعود ذلك إلى أسباب مماثلة. وقد انتقد بعض المجهيين نوعاً ما الانخراط مع أصحاب المصلحة من خلال "ورش التحقق"، ورأوا أن من قام بهذه الورش هم استشاريون عقدوا مشاورات مع أصحاب المصلحة للحصول على موافقتهم "الصورية" عند وضع سياسة أو استراتيجية ما.

203. وكما لاحظ ممثل سابق للمنظمة جرت مقابلته، يمكن للانخراط مع أصحاب المصلحة خارج الحكومة أيضاً أن يلعب دوراً هاماً في تعزيز تغيير السياسة الزراعية نحو سياسة لصالح الفقراء، على الرغم من أن ذلك يشكل "توازناً صعباً" للمنظمة. وكما أشار أحد من جرت مقابلات معهم: "ينبغي القيام بتعزيز مثل التغيير في السياسة من خلال تعاون أو ائتلافات مع مجموعات كانت تعمل على القضية فترة طويلة، وتعرف ماضيها واللاعبين فيها بشكل جيد للغاية. وقد يستفيد الشركاء من بعض العناصر أو القيمة المضافة من المنظمة أو وكالة أخرى للأمم المتحدة. فمن النادر أن تبرز قضية جديدة تماماً في حاجة إلى الاهتمام ولا يوجد نصير لها. المفتاح هو بناء ودعم الائتلاف مع الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وهذا، في واقع خبرتي، هو على الدوام تقريباً عملية تطويرية. وما بدا ممكناً في وقت سابق وفشل، أو لا يمكن أن يذهب أبعد، يصبح ممكناً بتغيير في طاقم الموظفين أو بسياسات أخرى أو بحدوث أزمة، وما إلى ذلك. والقيام بالتحليلات مع الشركاء للبت في أي من الإصلاحات ينبغي إعطاؤه الأولوية أمر ضروري (...). ويحتاج مكتب المنظمة أن يختار قضايا في إطار البرامج القطرية، معدداً العمل الأساسي أحياناً ودافعاً بشدة أكثر أحياناً أخرى". وكما بينا أعلاه، لا يبدو بناء مثل هذا الائتلاف ممارسة شائعة لدى المنظمة أو نقطة قوة لدى ممثليها. وقد أشار موظف يعمل في مجال السياسات تمت مقابلته إلى التحديات الإدارية المعنية بأنها: "أنشطة أكثر تعقيداً وموجهة نحو العمليات تتضمن أصحاب مصلحة مختلفين وردود فعل سريعة على أساس حالات عملياتية

تشكل بمعظمها كابوساً للإدارة المتماشية مع قوانين وأنظمة المنظمة التي صممت بشكل أساسي لإنتاج أوراق فنية والحد من مخاطر التزوير".

204. يشير هذا التقييم إلى أن التحرك نحو ثقافة الأثر، الذي سلط عليه الضوء في التوصية 3، سيخلق حوافز للحصول على المزيد من المشاركة الفعالة مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى وأصحاب المصلحة خارج الحكومة، وربما يساعد أيضاً في التغلب على التحديات التنظيمية المعنية.

## 2.5 توزيع عمل المنظمة في مجال السياسات ضمن "أقحوانة السياسات"

205. في حين بحث القسم السابق من الفصل 5 النتائج التي توصل إليها العمل في مجال السياسات على المستويات المختلفة (العالمي والإقليمي والقطري)، يأخذ هذا القسم "أقحوانة السياسات (الشكل 2)" التي وصفت في الفصل 2 كإطار لعرض النتائج فيما يتعلق بعمل المنظمة في مجال السياسات في المراحل المختلفة لدورة السياسات. ويستخدم هذا القسم الأمثلة لتوضيح بعض أهم النتائج. إن منظمة الأغذية والزراعة منظمة متنوعة، وهناك أمثلة من الدعم تتراوح بين الممتاز إلى الأقل من المثالي في كل مرحلة. وقد حاول التقييم تحديد الاتجاه العام كلما كانت هناك أدلة تدعم ذلك.

### 1.2.5 المعارف السياسية: التوليد والتجميع

206. الأكثر شيوعاً أن يشار إلى هذه البتلة (الخطوة) في الأقحوانة على أنها البحث، ولكن أصبح من الواضح للفريق من تفاعلاته في البلدان والمناطق ومع المتخصصين في مجال التنمية الدولية والوكالات أن فائدة أهمية المنظمة كانت قدرتها على جني المعارف على نطاق واسع ومن ثم جعلها متاحة بطرق تكون مفهومة على نطاق واسع وذات صلة على المستوى القطري. وقد أصبح هذا الدور متزايد الأهمية مع انفجار المعلومات وتزايد مساهمة هيئات الأبحاث الإقليمية والقطرية في المعارف. وتملك المنظمة بارتباطها الوثيق مع الحكومات وموقعها في المشهد العالمي ميزة نسبية فيما يتعلق بكل من تجميع المعلومات وتصنيفها (أو: توليفها)، وتقاسمها.

207. في الواقع، لعبت المنظمة دائماً دوراً هاماً في تجميع وتقاسم المعرفة الفنية والبيانات التي تولدها الحكومات والمجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية (التي تدعمها المنظمة كراعٍ مشترك لها) والجامعات وغيرها من المؤسسات، واختبارها وتوزيعها بطرق تجعلها متاحة ومناسبة للظروف المحلية في البلدان التي تتعامل معها. ولا تساهم المنظمة إلا بالقليل في مرحلة الاختبار في المختبر أو المرحلة الأولية في المجالات الفنية، وقد وجد هذا التقييم أن المنظمة تتبع نهجاً مختلفاً فيما يتعلق بأدوارها ذات العلاقة بالبحوث في مجال السياسات. وقد ذكرت وحدات السياسات في إدارتي الغابات ومصايد الأسماك أنها لا تقوم ببحوث علمية رفيعة، لكنها ترتبط بشكل جيد بمنظمات وشبكات الأبحاث. وفي المقابل، أكد المحللون في وحدة سياسات الثروة الحيوانية على ضرورة القيام بأبحاث خاصة بهم، لأنهم يشعرون أن ما تقدمه منظمات الأبحاث غير

متجانس جداً. وشعبة اقتصاديات التنمية الزراعية وشعبة التجارة والأسواق معدتان جيداً لتزويد المنظمة بقدرات بحثية خاصة بها في مجال السياسات، وتذهب فلسفتها إلى أنه لا بد من أن تشارك المنظمة في إجراء بعض الأبحاث السياساتية الأصيلة للاحتفاظ بمصداقيتها وقيادتها، ولتكون قادرة على معالجة القضايا الناشئة.

208. وجد التقييم أنه قد تكون هناك أحياناً مطالبة للمنظمة بالمشاركة في بحوث أصيلة، إلا أن دور المنظمة في معظم الأحيان كوسيط للمعارف نزيه أكثر قيمة، ولا سيما على المستويين الإقليمي والقطري. وتشارك المنظمة في بعض البحوث الأصيلة لسد الثغرات على المستوى العالمي<sup>53</sup> وتقوم ببحوث أصيلة بالشراكة مع وكالات أخرى على المستوى القطري أو الإقليمي (على سبيل المثال، فيما يتعلق بسياسات البذور مع المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية)، لكن المطلب الرئيسي هو أن تركز المنظمة على خبرتها في مجال السياسات وتجميع المعارف ونشرها. وكما أشير أعلاه وسيبحث لاحقاً، هناك، مع ذلك، حاجة إلى المزيد من العمل التحليلي على المستوى القطري.

209. لاحظ التقييم أن هناك بعض العمل الممتاز في مجال تجميع المعارف على المستوى الإقليمي<sup>54</sup> ولكن العمل على إيصال المعرفة كان أقل فعالية. وقد شدد صانعو السياسات في بلدان مختلفة مثل ميانمار وكولومبيا وبنن على أهمية أن يبقوا على اطلاع على البحوث الدولية وخاصة فيما يتعلق بتقاسم تجارب البلدان الأخرى. ووجد التقييم في العديد من المقابلات الميدانية أنه كان هناك تركيز على الإحصاءات وعلى قاعدة البيانات الإحصائية للمنظمة<sup>55</sup> كمصدر للمعلومات يساعد في كل ما يتم من تحليل في مجال السياسات، وكذلك على المنشورات الرئيسية، مثل تقرير حالة الأغذية والزراعة في العالم وتقرير حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم وتقييم موارد الغابات والأراضي الحرجية وتقرير حالة الموارد السمكية وتربية الأحياء المائية في العالم. وقد طلب الموظفون الحكوميون في الوزارات التي تمت زيارتها مزيداً من المعلومات بشأن تغير المناخ، لكن عدداً قليلاً فقط ممن تمت مقابلتهم وكان لديهم اهتمام خاص وخبرة في هذا المجال استخدم بانتظام مواقع المنظمة على الإنترنت ذات الصلة.

<sup>53</sup> على سبيل المثال، العمل المتعلق بالثروة الحيوانية وتغير المناخ، الذي قام بوضع نماذج متطورة لملء الفجوة، ورد في تقرير حالة الأغذية والزراعة في العالم لعام 2009. كانت هناك حجتان تدعمان انخراط المنظمة في بحوث أصيلة: (1) هناك مواضيع هامة جداً لدرجة لا ينبغي معها أن تقوم منظمة واحدة وفريق نمذجة واحد (مثل المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية) بإجراء أبحاث فيها، و(2) تستطيع المنظمة الاعتماد على مجموع معارفها التقنية في مجال الزراعة والتنمية الريفية لتطوير عملها.

<sup>54</sup> على سبيل المثال، العديد من مطبوعات المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ المتعلقة بالغابات، بما في ذلك كتاب: ( Growing Green Assets (Pescott, Durst and Leslie 2010).

<sup>55</sup> على سبيل المثال، كثيراً ما يطلع نائب مدير المركز الوطني للسياسات الزراعية في سوريا على قاعدة البيانات الإحصائية للمنظمة. وهو مهتم بشكل خاص بالمطبوعات عن الجفاف وارتفاع أسعار المواد الغذائية. كما أن المركز يستخدم أيضاً المواد التي وضعها موقع إيزي بول EasyPOL لأنشطة التدريب في تحليل سلسلة القيمة ويجدها مفيدة جداً.

210. فيما يتعلق بالحراجة، هناك أمثلة جيدة على الدعم الذي تقدمه المنظمة لتوفير المعرفة والتحليل على المستوى الإقليمي (انظر العديد من المطبوعات الممتازة عن الحراجة في آسيا المدرجة في المراجع) وعلى فرص تبادل الخبرات وتطوير المواقف الإقليمية.<sup>56</sup> وفي أفريقيا، توفر مجلة المنظمة عن الغابات التي يصدرها المكتب الإقليمي فرصاً للأكاديميين الأفريقيين لنشر وتبادل التجارب، لكنها تحتاج إلى مزيد من التنشيط كي تضطلع بدور قيادي في جمع ونشر البحوث في المنطقة.<sup>57</sup>

211. شعبة تنمية الاقتصاديات الزراعية رائدة في إنتاج الكثير من المعرفة في مجال السياسات المعيارية العالمية.<sup>58</sup> ومن المهام المنوطة بشعبة مساعدة الدعم في مجال السياسات دعم المسؤولين في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية والقطرية بإسداء المشورة لهم، وتقوية المؤسسات السياسية، وتعزيز الحوار وتبادل المعرفة. وتوفر هذه الخدمة وثائق في مجال السياسات العامة ومواد تدريبية ودراسات سياسية موضوعية، وتنظم ندوات وورش عمل ودورات. وتدير الخدمة أيضاً موقع "إيزي بول EASYPol" على الإنترنت الذي يستخدم لأغراض التدريب ويحتوي مجموعة كبيرة من المعلومات.

212. غير أنه ينبغي الاعتراف أن الكثير من الأعمال التي تنتجها هذه الوحدات تستجيب لمطالب من الإدارة العليا أو الجهات المانحة، وتبين أن موظفين المنظمة الميدانيين والبلدان الأعضاء يرون أن بعض هذا العمل "نظري".<sup>59</sup> وعلاوة على ذلك، أفاد البعض بأن العمل كان في كثير من الأحيان رد فعل على ظروف خاصة، ومع ذلك أتى نشر المعلومات بعد فوات الأوان. ومن ناحية أخرى، في كثير من الأحيان، لا تصل معلومات ومطبوعات هامة إلى البلدان دون تأخير طويل حتى عندما تصدر في الوقت المحدد. ومن الأمثلة الساطعة على ذلك "دليل السياسة وإجراءات البرمجة على المستوى القطري لمواجهة ارتفاع أسعار المواد الغذائية". فقد نشرت هذه الوثيقة القيمة أول مرة عام 2008. ونشرت نسخة ثانية منها عام 2010 شملت تحديثات على أساس الخبرة المكتسبة منذ ذلك الحين. مع ذلك، عندما سُئل موظفو المنظمة القطريون عن هذه الوثيقة، لم يبدُ أنهم على علم بها، ولكن ربما كان ذلك يعكس قلة توافر الموظفين المختصين وقت الزيارات القطرية.

<sup>56</sup> قيل لفريق التقييم أن بعض البلدان في آسيا لا يحب الاجتماعات العالمية المفتوحة المتسمة بالواجهة - فهم يفضلون أن يعدوا بشكل جيد وأن تكون المواقف قد جرى التفاوض بشأنها من قبل، وهذه البلدان تعتقد أن للمنظمة دوراً في تيسير هذه العملية، خصوصاً بتمكين البلدان الأضعف من المشاركة على قدم المساواة.

<sup>57</sup> على سبيل المثال: "Natural resource tenure systems and their implications for agriculture, food security and nature conservation in Africa" Nature and Faune, Vol. 24, Issue 2 FAO Regional Office for Africa  
<sup>58</sup> تشمل بعض المساهمات البحثية المهمة التي قدمتها شعبة تنمية الاقتصاديات الزراعية قضايا من مثل Price Volatility in Agricultural Markets (2010); Rising Food Prices and Undernourishment. A Cross Country Inquiry (2009); A Profile of the Rural Poor. Markets (2010); Win (2009), (2009) From Land Grab to Win Agricultural Policy Impact Analysis : مساهمات المنهجية كالتالي : security strategies and policies (2008) A Model of Vulnerability to Food Insecurity (2009) من بين أمور أخرى.

<sup>59</sup> اعتبرت مطبوعات إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحتى بعض مطبوعات خدمة دعم المساعدة في مجال السياسات نظرية للغاية وليست ذات صلة بالأوضاع العينية. وقد أرادوا أن يفهموا هذه القضايا بشكل أفضل بالعلاقة مع الوقائع الخاصة بهم بدلاً مما بالعلاقة مع النماذج المجردة.

213. كانت شعبة مساعدة الدعم في مجال السياسات قد نشطت في تقديم الدعم لمسؤوليها في مجال السياسات بشأن تيسير العمليات المتعلقة بمجال السياسات وتزويدهم بسلسلة من المطبوعات المتوفرة للمساعدة في التيسير.<sup>60</sup> غير أن هناك موظفين من شعب أخرى في كل من المقر الرئيسي وفي الميدان منخرطين في التأثير على السياسات، ولكن لا يبدو أن خدمة مساعدة الدعم في مجال السياسات تركز على تزويدهم بالمواد المتعلقة بالسياسات التي تصدرها على أقراص مدمجة. وإلى أن يكون دور الموظفين الفنيين في مجال السياسات الذي بحث أعلاه أكثر وضوحاً ومقبولاً على نطاق أوسع، ستظل محدودة فرص حصولهم على قدرات الاضطلاع بذلك على نحو فعال.

214. يختلف مستوى المشاركة في إنتاج المعرفة لأغراض رسم السياسات بين المناطق وبين المناطق الفرعية. وقد أشارت جميع المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية أنها تود الانخراط أكثر في إنتاج المعرفة ذات الصلة بالسياسات. غير أنه كما بيّننا أعلاه، كان الموظفون العاملون في مجال السياسات مسؤولين عن عدد كبير من البلدان، بحيث لم يكن باستطاعتهم الاستجابة لجميع طلبات الدعم من هذه البلدان. وعلاوة على ذلك، فإن شروط تكليف المسؤولين في مجال السياسات الإقليمية وشبه الإقليمية تشمل مهام متعلقة بإدارة البرامج الميدانية،<sup>61</sup> ما لا يترك لهم سوى القليل من الوقت للعمل مع الموظفين الفنيين أو وحدات التحليل في المقر الرئيسي لإنتاج معرفة ذات صلة بالسياسات.

215. من المقلق بشكل خاص الإقبال الضعيف نسبياً على المنتجات المعرفية الذي كان واضحاً في العمل الميداني والذي لوحظ في التقييمات السابقة كذلك. فقد طلب الاستبيان الذي أرسل إلى مسؤولين كبار في الوزارات الإشارة إلى "أهم خمس مطبوعات للمنظمة استخدمتها لعمل سياساتي في غضون السنوات الخمس الماضية." فسمى المجيبون في الغالب المنشورات الرئيسية في المنظمة (حالة الأغذية والزراعة وغيرها من تقارير "الحالة")، في حين ذكرت بالكاد مطبوعات أخرى بشأن قضايا السياسات أكثر تحديداً. هكذا في حين يبدو أن المنظمة تسهم إسهاماً حقيقياً في جني وتكثيف المعرفة المتوفرة ذات الصلة بالسياسات، لا يبدو أنه كان هناك التركيز الضروري على تقاسم المعرفة وإيصالها، ولكن أخذت المنظمة في الآونة الأخيرة تستخدم طرقاً مبتكرة لمعالجة هذه المشكلة. وتوفر المحافل الإلكترونية بشأن السياسات مجالاً للنقاشات الواسعة والمدخلات لصياغة السياسات العالمية، كما استخدمت جيداً مساهمة المنظمة الهامة في منابر التعليم الإلكتروني. غير أن وصولها للجهات المعنية لا يزال محدوداً، وقد لاحظ هذا التقييم أن هناك حاجة إلى أن تبذل جميع الشعب المزيد من الجهود لاستخدام التكنولوجيا الحالية لتحديد الجمهور الذي تتوجه له بوضوح وأن تضمن المزيد من الخطوات المباشرة لتقاسم المعرفة.

<sup>60</sup> أحد المراجع الرئيسية هو: Materne Maetz and Jean Balie Influencing Policy Processes FAO 2008

<sup>61</sup> على سبيل المثال، طلب من موظف في مجال السياسات في المكتب الإقليمي-الفرعي لجنوب أفريقيا أن يقوم بدور ممثل المنظمة في سوازيلاند.



## 2.2.5 تحليل السياسات

216. كثيراً ما تعتبر هذه البتلة (الخطوة) أساس دعم السياسات، وهي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بوظيفة البحث والمعرفة. وبينما تقوم إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية وشعبة التجارة والأسواق وشعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية) إلى حد كبير بتحليل قضايا السياسات العالمية، ويبدو الكثير من عمل المساعدة في مجال السياسات في البلدان، كما يتضح في وثائق دعم السياسات ووثائق السياسات، توجيهياً بدل أن يكون تحليلياً مبنياً على الأدلة (انظر القسم عن العمل في مجال السياسات على المستوى القطري أعلاه)، وإن كانت هناك استثناءات مهمة، مثل عمل شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية في مشروع الأمن الغذائي في بنغلاديش. وتنتج خدمات مساعدة الدعم في مجال السياسات أدوات تحليل للسياسات وتنمية القدرات ولكن يبدو أن الإقبال عليها داخل المنظمة محدود. وكما تمت الإشارة أعلاه، وجد التقييم أن تحليل السياسات يمثل في كثير من الحالات، جانباً ضعيفاً من جوانب عمل المنظمة على المستوى القطري، فهناك الكثير من الكلام، وليس ما يكفي من الأدلة والتحليل. أما على المستوى العالمي، فالحال مختلف كثيراً، فهناك عمل ممتاز يتمثل بالمطبوعات الرئيسية، من مثل حالة الأغذية والزراعة في العالم وحالة انعدام الأمن الغذائي في العالم وما إلى ذلك. كما يجدر التنويه بشكل خاص بالعمل المتعلق ببعض البحوث الميدانية التطبيقية والتحليل الذي جرى على سياسات محددة.<sup>62</sup> مع ذلك، يشير تحليل مطبوعات شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية (انظر الملحق 6) إلى أن بوسع الشعبة أن تكون أكثر استراتيجية في تركيز عملها على المستوى القطري على مواضيع تعالج الثغرات المعرفية في مجالات اختصاصات المنظمة الرئيسية ومواضيع يمكن استخدامها لتنوير المساعدة السياساتية بشكل أفضل.

217. لتعزيز ودعم التنمية الزراعية، هناك حاجة واضحة للسياسات في كثير من المجالات التي توجد فيها قاعدة فنية كبيرة. وفي جميع الحالات، هناك آثار اجتماعية واقتصادية مترتبة على أي من الإجراءات السياسية الناجمة. ويتطلب ذلك تحليل المعلومات عن التكاليف والمنافع (المالية والاجتماعية والبيئية والسياسية) المترتبة على إجراء اتخذ لحل مشكلة، وكذلك معالجة التعقيدات في تنفيذ السياسات. وكما ذكرنا أعلاه، المفقود في كثير من "المساعدة السياساتية" هو العمل التحليلي والأدلة التي تدعم السياسات المصاغة. وكان

<sup>62</sup> من الأمثلة التي استخدمت دراسات الحالة القطرية الأعمال التحليلية الجيدة التي جرت بشأن البذور بالتعاون مع المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية ومع مراكز المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية الأخرى وبشأن الطاقة الحيوية بالتعاون مع المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية وبشأن الدفع مقابل الخدمات البيئية مع الصندوق العالمي للطبيعة و تعاونية المساعدة والإغاثة في كل مكان (كين). وعلى المستوى العالمي كان هناك أيضاً بعض التحليل الاجتماعي الممتازة التي صاحبت العمل الذي أدى إلى إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وإلى سياسات المنظمة بشأن الشعوب الأصلية والقبلية. كما أن المنظمة تقف أيضاً في الطليعة فيما يتعلق بالأبحاث المبتكرة في نمذجة تأثير الإنتاج الحيواني على تغير المناخ. المراجع: كتاب ليدر وآخرون (Lipper et al) بشأن البذور؛ وثوفين وآخرون (Thofer et al)، سلسلة برنامج الطاقة الحيوية والأمن الغذائي بشأن الطاقة الحيوية؛ برانكا وآخرون في مجلة البيئة والتنمية 20 (10) بشأن الدفع للخدمات البيئية؛ ستينفيلد وآخرون، تقرير التأثير البعيد للثروة الحيوانية Livestock's Long Steinfeld et al, Shadow.

ذلك واضحاً في كثير من دعم السياسات الذي تقدمه المنظمة في قطاع الأمن الغذائي والتغذية والزراعة.<sup>63</sup> مع ذلك، الأكثر وضوحاً هو الافتقار إلى تحليل الآثار الاجتماعية والاقتصادية للسياسات والقوانين المنبثقة عن المساعدة "المدفوعة فنياً"، كمثل إدارة حرائق الغابات، والإدارة المتكاملة للآفات، والزراعة التي تحافظ على الموارد الخ.

218. هذا الجانب - الآثار الاقتصادية والاجتماعية وعلى وجه الخصوص سبل التأثير - مفقود في معظم المساعدات الفنية التي تقدمها المنظمة، وحتى في الكثير من العمل السياساتي. فهو موجود أحياناً في مطبوعات معيارية ولكن يبدو مفقوداً في معظم الأعمال القطرية.<sup>64</sup> وهناك المزيد من هذا النوع من التحليل في عمل مركز الاستثمار في دعم السياسات، ولكن لا يبدو أن جهوداً قد بذلت لمأسسة هذه المهارات في باقي أنحاء المنظمة أو في المؤسسات التي تتعامل معها في البلدان الأعضاء.

219. وجد التقييم في البلدان التي زارها أن هناك مجموعة من السياسات التي يمكن تبنيها بالعلاقة مع معظم القضايا التي تواجهها، لكن هناك على وجه الخصوص حاجة إلى توضيح تداعيات خيارات السياسات والإجراءات المختلفة.<sup>65</sup> على سبيل المثال، يحتاج عمل المنظمة المعياري العالمي بشأن آثار تغير المناخ وعدم استقرار الطقس إلى مزيد من التطوير لتحسين التعامل مع عدم اليقين (على سبيل المثال، Antle 2008، وانظر الفقرة 267 أدناه)، وتحويله في نهاية المطاف إلى أدوات تتيح للبلدان دراسة سيناريوهات سياساتية بديلة لمتابعة مسارات مختلفة. ومن المهم بصورة متزايدة بالنسبة للبلدان أن تكون قادرة على تحديد سياسات واستثمارات ذات صلة بالواقع في ظل ظروف عدم اليقين، وإلى أن تكون قادرة على تحديد سبل التأثير، وبالتالي تحديد المجموعات التي يوشك أن تتأثر ومدى شدة تأثرها.

220. أشار المكتب الإقليمي للمنظمة لأوروبا وآسيا الوسطى أن الطلب على الدعم التحليلي مرتفع في تلك المنطقة، وأن الطلب على تحليل جيد للسياسات أصبح كبيراً في السنوات القليلة الماضية. وقد أدركت الدول أيضاً أهمية إشراك مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة، بالرغم من أن دور المنظمة في هذا التيسير كان مقتصرًا على المساعدة في الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي والامتثال لسياسات الاتحاد الأوروبي.

<sup>63</sup> سياسات التغذية في ليسوتو وملاوي؛ سياسات الغابات في ليبيريا؛ سياسات الأراضي في بنن.

<sup>64</sup> على سبيل المثال، مفقودة في سياسات التغذية في ملاوي وليسوتو ومحدودة جداً في مجال الأمن الغذائي وفي العمل في مجال السياسات الزراعية القطاعية التي نفذت في الماضي في ليسوتو. تبينت حكومة ليسوتو (وزارة المالية) حاجة ماسة إلى تطوير هذه المهارات التحليلية في وزارة الزراعة. وتبين التقييمات السابقة أن مسألة التحليل المنهجي للسياسات عولجت بشكل متعمد في بوركينا فاسو، ولكن ليس من الواضح إذا كان ذلك قد استمر. وفي سوريا طوّرت المنظمة المعهد لتقديم هذا الدعم، ولكن وجد التقييم أن التركيز كان أكثر على تقديم خدمات استشارية لهيئات حكومية قليلة تعتمد على هذه الخدمات في المساعدة في مجال السياسات.

<sup>65</sup> سلط الضوء على عدم استقرار الأسعار في أمريكا اللاتينية والكاريبي، وكذلك على الخيارات المتاحة لتوسيع صناعة الألبان وفي مجال سلامة لحم الخنازير في ميانمار، والحاجة إلى مزيد من الأدلة التحليلية لدعم تبني سياسات التغذية في ليسوتو، وأهمية توفير سبل تأثير لخيارات مساحات الأراضي في بنن (أثارت ذلك جمعية المزارعين، التي تشعر بقلق إزاء قيام الحكومة بجلب أجانب والتركيز على الإنتاج الواسع النطاق).

221. العديد من البلدان النامية وحتى البلدان ذات الدخل المتوسط، خصوصاً في أفريقيا وأوروبا الشرقية والوسطى وجنوب آسيا والمحيط الهادئ، بحاجة إلى تطوير المهارات التحليلية ومؤسسات قوية تستطيع القيام بتحليل فعال للسياسات وإسداء المشورة للحكومات في سياساتها الزراعية وغيرها من السياسات التي تؤثر على الزراعة، بل إن سياسات قطاعية هامة تهمل في كثير من الأحيان بسبب عدم كفاية القدرات المؤسسية في مجال تحليل السياسات وصياغتها.

222. قد يكون تحليل السياسات للقضايا في منطقة واحدة ذا صلة بواقع مناطق أخرى لكن استخدام هذه الأمثلة ليس فعالاً دائماً، خصوصاً عندما يكون المعنيون غير قادرين على التعرف على الأمور عن كثب. وقد تحتاج المنظمة أن تأخذ التحليل وتبحث عن أمثلة من البلد المعني أو المنطقة المعنية للتوضيح.<sup>66</sup>

223. مثال التكنولوجيا الحيوية: ليس لدى كثير من البلدان سياسة واضحة بشأن التكنولوجيا الحيوية، وتسعى المنظمة لمساعدتها على بناء القدرات. لكن التقييم لم ير دليلاً على أن هناك تحليلاً اقتصادياً أو اجتماعياً كجزء متسق من هذا الدعم السياساتي. وقد نجحت المنظمة تماماً في دعم البلدان لوضع سياسات غذائية وزراعية آمنة وتأسيس هيئات تنظيمية، ولكن مرة أخرى، نادراً ما وُضحت الآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه السياسات واللوائح التنظيمية. وتركز المؤسسات التي تساعد المنظمة البلدان على تأسيسها فيما يتعلق بالسلامة الغذائية (على سبيل المثال، في ليسوتو) على العوامل الفنية والإدارية، وهناك القليل من الأدلة على وجود تحليل اقتصادي لُنهج مختلفة لضمان سلامة الأغذية. ويمكن أن يساعد هذا التحليل على فهم سلامة الزراعة، وتقييم خيارات البلدان فيما يتعلق بالتكنولوجيا الحيوية. بل إن بيان المنظمة عن التكنولوجيا الحيوية على موقعها على الإنترنت يشدد فقط على الجوانب البيولوجية والإنتاجية والبيئية والطبية للتكنولوجيا الكائنات المعدلة وراثياً وأصناف تكنولوجيا أخرى. وبالمقابل يشمل العمل الأكثر حداثة بشأن دعم سياسات الطاقة الحيوية في البلدان تحليلاً دقيقاً للآثار الاقتصادية.<sup>67</sup>

224. في حين لم يكن التحليل الاقتصادي في التعامل المستمر مع البلدان واضحاً خلال فترة التقييم، يبرز في هذا الشأن جهدان هامان جداً. الأول هو تجميع المعلومات في تقرير حالة الأغذية والزراعة 2003-2004 في مجال التكنولوجيا الحيوية الذي كان بمثابة إنجاز رئيسي في إدارة المعارف. فقد قدم بصيغة مدهشة يسهل الاطلاع عليها تحليلاً لتجارب مقنعة في العالم النامي (وأماكن أخرى) قام به فريق من مستوى عالمي. وكانت التحليلات الاقتصادية والاجتماعية طليعية، كما بينت جيداً الفرص والخيارات المتاحة للبلدان بشأن صياغة

<sup>66</sup> على سبيل المثال، استخدام تجربة تتعلق بالنوع الاجتماعي في أوغندا لم يكن على صلة بالواقع عندما اقترحت سياسات تتعلق بالنوع الاجتماعي في أوروبا الشرقية. وبالمثل، لم يكن ذا صلة بالواقع استخدام أمثلة الحفاظ على أشجار استوائية في أميركا الوسطى لسكان ليسوتو وهي منطقة جبلية وجافة. وفي حين أن المبادئ هي نفسها، إلا أن الجمهور كان غير قادر على التماسي معها بشكل كاف وكانت هناك حاجة إلى توضيح المبادئ باستخدام أمثلة محلية ذات صلة بالواقع.

<sup>67</sup> بأخذ تنزانيا وتايلند وبيرو كدراسات حالة مستخدماً الإطار التحليلي. الإطار التحليلي لبرنامج الطاقة الحيوية والأمن الغذائي، إدارة البيئة والموارد الطبيعية، WP 16، منظمة الأغذية والزراعة، روما 2010.

سياسات ذات صلة في مجال التكنولوجيا الحيوية. وأوضح التقرير ضرورة قيام البلدان (أ) بتضمين التكنولوجيا الحيوية في مؤسساتها للأبحاث والتنمية الوطنية (بما في ذلك العناصر الخاصة) و(ب) وضع إطار تنظيمي مسؤول لابتكارات التكنولوجيا الحيوية ليتم التعامل معها بطريقة آمنة ومتقدمة، وبالتالي استغلالها في نهاية المطاف لصالح القطاع الزراعي الوطني.

225. كان الجهد الثاني، وهو المؤتمر التقني الدولي عن التكنولوجيا الحيوية الزراعية في البلدان النامية الذي عقد في غوادالاخارا، المكسيك في مارس/ آذار 2010، ممتازاً، ولو أنه جاء متأخراً نوعاً ما، ومثل إنجازاً مختلفاً تماماً في مجال المتابعة.<sup>68</sup> وقد حضر المؤتمر حوالي 300 مشارك من 68 بلداً، يمثلون الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى ومعاهد المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية الدولية. وأفاد المشاركون في المؤتمر الذين اجتمع بهم فريق التقييم أنه كان ناجحاً للغاية في لفت الانتباه إلى القضايا المحيطة بالتكنولوجيا الحيوية ووضع تحليلات ووجهات نظر مختلفة على طاولة المباحثات.

### 3.2.5 صياغة السياسات والتفاوض بشأنها وتبنيها

226. تتعلق سلسلة بتلات 'أقحوانة السياسات' هذه بالقضايا التي يتعين في المقام الأول على الحكومات المنفردة اتخاذ قرارات والقيام بالاستثمارات اللازمة فيها، مستخدمة المعرفة والمشورة والتحليل وتنمية القدرات التي توفرها جميعها منظمة الزراعة والأغذية وغيرها. غير أنها أيضاً أحد المجالات التي يمكن أن تلعب المنظمة فيها دوراً محفزاً هاماً وهو مجال يطلب من المنظمة بشكل متزايد أن تساهم فيه.<sup>69</sup>

227. تملك المنظمة ميزة نسبية في تيسير الحوار داخل البلدان وبين القطاعات المختلفة وأصحاب المصلحة المختلفين وبين الحكومات في المنطقة، وكذلك بين الحكومات وشركاء التنمية في البلاد وعلى المستوى الدولي. وكما أبرزنا أعلاه، تجلب المنظمة إلى الطاولة سمعتها كوسيط نزيه، معززة أهمية قدراتها على تقديم تحليل محايد لخيارات السياسات مع الأخذ بالاعتبار التبعات البيئية والفنية والاقتصادية والاجتماعية.

228. في البلدان التي تمت زيارتها، كثيراً ما اعتبر أن المنظمة قادرة على طرح المعايير الدولية والقضايا الناشئة بسلطة أكثر مما يفعل التكنوقراط في وزارة الزراعة. وينبع ذلك من خبرتها المعترف بها في معظم المجالات، ومكانتها الدولية العالية وتصور قدرتها الواسعة كحكم خارجي لا يخضع لنفوذ محلي. فمن ناحية سياسية،

<sup>68</sup> متاح بسهولة لجميع واضعي السياسات في ABDC 2010 : المؤتمر التقني الدولي لمنظمة الأغذية والزراعة حول: "التقانات الحيوية الزراعية في البلدان النامية: الخيارات والفرص في قطاعات المحاصيل والغابات والثروة الحيوانية ومصايد الأسماك والتصنيع الزراعي لمواجهة تحديات الأمن الغذائي وتغير المناخ (ABDC، 10).".

<sup>69</sup> كانت هناك رغبة في البلدان ومن الوكالات الدولية أيضاً في أن تساعد المنظمة البلدان في ضمان ألا "توضع السياسات على الرف".

قد لا يكون من السهل على التكنوقراط المحليين الترويج لكثير من السياسات التي يدعمونها، وفي مثل هذه الظروف تلعب المنظمة دوراً هاماً في التيسير. وفي ليسوتو وبنن، اعتبر دور المنظمة في هذا المجال قوة مهمة، لكنه اعتبر أقل أهمية في ليبيريا، التي ينشط العديد من الجهات المانحة الدولية ذات النفوذ المالي الذي يدعم مصالحها. وفي ميانمار، رحّب المسؤولون الحكوميون في مجال مصائد الأسماك بشكل خاص بقدرة المنظمة على دعم عمليات أكثر تشاركية وتمكينية. وبدا أن هناك عموماً ترحيباً بأن تكون هناك مشاركة أكبر من الجامعات والبحوث. وحتى في البلدان المتوسطة الدخل، مثل تركيا أو كولومبيا، طلب من المنظمة أن تلعب هذا الدور عن طريق إسداء مشورة وتنفيذ أنشطة ممولة على المستوى القطري (صناديق استثمارية من طرف واحد) ولكن خارج سياسات الحكومة. كذلك فإن المنظمة في موقع يمكنها، من خلال قدرتها على عقد اجتماعات، الجمع بين مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة لبحث القضايا المتعلقة بصياغة السياسات وتبنيها. غير أنه كما بحثنا أعلاه، يبدو الانخراط الأكثر استراتيجياً مع أصحاب المصلحة الذي يتجاوز عقد ورش عمل مبرراً، خصوصاً فيما يتعلق بتحقيق أثر للسياسات.

229. إصدار وثيقة تتعلق بالسياسات مقارنة بتيسير عملية: لاحظ التقييم مراراً أن المنظمة عندما تشارك مباشرة في صياغة سياسات وطنية، فإن ذلك يأخذ عادة شكل تعاقد مع استشاريين على المستوى القطري أو الدولي لإعداد وثيقة بشأن السياسة المعنية. ووجد التقييم أن هذا النهج المتبع في صياغة السياسات أحد نقاط الضعف الحاسمة في مجال السياسات، إلى جانب ضعف النشر والإقبال على المعرفة. وكما هو مبين أعلاه، في حين تستخدم بسخاء مصطلحات من مثل "تبني الحكومة/أصحاب المصلحة"، و"الملكية الوطنية"، و"لعب فيه البلد دوراً قيادياً"، وغيرها، يقع العمل الفعلي لإعداد وثيقة السياسة المعنية على عاتق خبراء من الخارج. ويتوقع عادة أن يجري الاستشاريون مشاورات على نطاق واسع، لكن مجال اختصاصهم لا يشدد عموماً على مسألة تنمية القدرات باعتبارها محصلة أساسية، ولا يتطلب أن تقوم المؤسسة التي يجري دعمها برسم السياسة بنفسها. وربما كان ذلك غير ممكن في حالات المعاناة من نقص شديد في المهارات، كما في حالة ليبيريا، ولكن حتى هناك سيكون من المفيد لو أعطيت مؤسسة الدولة ذات الصلة مسؤولية أكبر في صياغة سياسة ما. وميل المنظمة نحو القيام بصياغة السياسة بنفسها أو التعاقد مع استشاريين للقيام بها ليس فريداً، بل تلك هي الطريقة "المعتادة" التي يدعم بها الشركاء في التنمية صياغة السياسات. وليس من الضروري أن يكون المستقبل مثل الماضي ويقدم التقييم في الفصل 7 اقتراحات بتغييرات ممكنة في هذا المجال.

230. خلق مهارات تفاوضية "تتسم بالمرونة": في مبادرة تعود إلى عام 2003، شاركت المنظمة في تنمية مهارات وقدرات التفاوض في البلدان الأعضاء، وخصوصاً بشأن السياسات. وقد طُوّر المشروع مواد تدريبية وأدار ورش عمل لبناء القدرات في عدد من البلدان. وساهم المشروع نفسه أيضاً (انظر [www.fao.org/tc/negotiation](http://www.fao.org/tc/negotiation)) في تعزيز مهارات التفاوض لدى موظفي المنظمة، وساهم بالتالي في تحقيق توازن بين المهارات الفنية والمهارات التي تتسم بالمرونة من أجل زيادة فعالية المساعدة في مجال السياسات. كذلك ساهم المشروع في وضع نهج لتنمية القدرات بشأن مفاوضات تتعلق بمجالات أوسع نطاقاً، فضلاً عن إنتاج الوثائق الفنية والتحليلية. وكان الهدف هو تعزيز نهج متوسطة وطويلة الأجل تستند إلى عمليات ميسرة لتعزيز المهارات

والقدرات الفردية والمؤسسية على المشاركة بفعالية أكبر في المفاوضات خصوصاً على المستويات الإقليمية (الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، الاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (دول الكوميسا) والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (سادك)، الخ). غير أن المنظمة واجهت مشاكل في الاستمرار في هذه المبادرة.

231. **منظم اجتماعات محايد:** كما بحثنا أعلاه، أحد جوانب الدعم الذي تقدمه المنظمة في مجال السياسات والذي كان محط تقدير على نطاق واسع هو تركيزها على التعاطي مع طيف أوسع من أصحاب المصلحة خلال عملية صياغة السياسات. وأشارت وزارتا الغابات ومصايد الأسماك في تايلند أن ذلك عزز قدرتهما على جلب وجهات نظر أصحاب المصلحة إلى عملية صنع السياسات. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، اعترف للمنظمة بأنها كانت الهيئة القادرة لا على جلب منظمات المجتمع المدني فحسب ولكن أيضاً منظمات القطاع الخاص المحلية إلى طاولة المفاوضات.

232. مع ذلك، فإن سجل المنظمة في ضمان هذه المشاركة غير متسق. ففي معظم البلدان، اعتادت المنظمة في الماضي اعتبار عملائها الرئيسيين وزارات الزراعة، وأن العمل مع وزارات أخرى وأصحاب المصلحة يشكل منفعة جانبية تتناسب مع منظمة دولية فعالة، لكنه ليس مجال تركيزها الرئيسي كوكالة.<sup>70</sup> وفي حالات أخرى، لا ترغب الحكومات في أن تنخرط المنظمة مباشرة مع أصحاب المصلحة الآخرين.

233. في بنن، رأى اتحاد منظمات المزارعين الرئيسي أن المنظمة ركزت كثيراً على وجهات نظر الحكومة والجمعيات شبه الحكومية، ولم تدافع بشكل كاف عن وجهة نظر الاتحاد بشأن القضايا المثيرة للجدل. وشدد الاتحاد على أن هناك حاجة إلى مزيد من الانخراط مع المزارعين وأصحاب المصلحة المحليين الآخرين. وفي ليسوتو، ساعدت المنظمة بشكل استباقي في إنشاء منظمة مظلة للمزارعين، وطلب هؤلاء من المنظمة أن تضمن مشاركتهم بشكل أوثق في الحوار بشأن السياسات لمساعدتهم على أن يصبحوا مركزاً لنشر معارف المنظمة. وفي ليبيريا، رأت منظمات المزارعين الوليدة أن بإمكان المنظمة أن تفعل المزيد لإشراكها في الخطاب السياساتي. وفي حين تشير هذه الحالات جميعاً إلى طلب المزارعين مزيداً من الدعم من المنظمة، فإنها تشير أيضاً إلى العلاقة الوثيقة التي تربط كل حالة من هذه الحالات بالمكتب المحلي. وفي ميانمار، حيث اتصالات المنظمة جميعها تقتصر في الوقت الراهن بطبيعة الحال مع الحكومة، وفي ضوء التغيرات السياسية الأخيرة، سيكون من المهم للمنظمة المساعدة في جلب المزارعين والمجتمع المدني إلى الحوار بشأن السياسات. ومن المحتمل أن تكون المنظمة هي الوكالة الأنسب للقيام بذلك، شرط أن تكون قادرة على (إعادة) ترسيخ مصداقيتها مع شركائها في التنمية الآخرين. وفي البلدان المتوسطة الدخل مثل تايلند، المزارعون ومنظمات المجتمع المدني أقوى سياسياً، ولهذا تتعلق متطلباتهم أكثر بتطوير القدرات التحليلية والوصول إلى المعلومات.

<sup>70</sup> سمع فريق التقييم ذلك في بنن وميانمار، ومن بعض من أجري حوار معهم من مسؤولين في المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي.

234. حالة سياسة تغيير المناخ: هناك مجال واحد يبدو أن البلدان جميعها بحاجة إليه وهو المساعدة في العمل المتعلق بصياغة سياسات تغيير المناخ والتفاوض بشأنها وتبنيها والاستثمار فيها. وحتى في البلدان ذات الدخل المتوسط مثل تايلند وكولومبيا، رغبت الوزارات المختلفة في تلقي مزيد من الدعم لترتبط بالبروتوكولات الدولية المعنية بتغيير المناخ. وعلى الرغم من أن المنظمة كانت نشطة على الصعيد العالمي (انظر الإطار 2 بشأن تغيير المناخ)، لا تزال هناك حاجة إلى مزيد من العمل، لا فقط بتوفير المعارف وتحليل الخيارات،<sup>71</sup> ولكن أيضاً بمساعدة البلدان على رسم سياسات تتمكنها من الاستفادة من الفرص المتاحة للتكيف مع تغيير المناخ والتخفيف من آثاره. وهناك بلدان نشطت المنظمة في تقديم مثل هذا الدعم لها، كما أن هناك مبادرات على مستوى المقر الرئيسي للمنظمة ودراسات حالة قطرية للبلدان التي تقوم بوضع أدلة لمثل هذه السياسات. وتقف المساعدة على صياغة السياسات والتفاوض بشأنها وإقامة الاستثمارات اللازمة لتنفيذ سياسات تغيير المناخ على رأس جدول الأعمال في معظم البلدان. ووجد التقييم أن معظم موظفي المنظمة في الميدان، وحتى البعض في المقر الرئيسي، لم يكونوا مرتاحين بعد لتولي هذا الدور. وهذا مجال تتوفر له مصادر تمويل من خارج الميزانية، وينبغي على المنظمة مساعدة البلدان على الوصول إلى هذه الموارد بشكل أفضل. ووجد التقييم أن وكالات دولية أخرى تأخذ زمام المبادرة في بعض المجالات التي كان يتوقع أن تملك المنظمة فيها ميزة نسبية.<sup>72</sup> أما وقد قيل ذلك، فإن هناك بعض البلدان التي تساعد فيها المنظمة على صياغة سياسات واستراتيجيات للتكيف مع تغيير المناخ، على سبيل المثال سورية حيث كان ممثل المنظمة يعمل مع وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي لمساعدتها في صياغة استراتيجية ثانية أكثر دقة بشأن تغيير المناخ.

235. دور المنبر: كما هو مبين أعلاه، وجد التقييم أن المنظمة نشطة في لعب دور الوسيط النزيب على المستويين العالمي والقطري، وعلى نحو متزايد على المستوى الإقليمي.<sup>73</sup> وقد أشار العديد من الشركاء على المستوى القطري الذين جرت مقابلتهم أنهم يودون رؤية المنظمة تلعب دوراً أكبر، لكنهم كانوا يعانون من نقص الموارد.<sup>74</sup> غير أن التقييم وجد أن هذا الدور لا يُكافأ بشكل جيد داخل المنظمة – فلا يمنح سوى القليل من الوقت للعمل في هذا المجال – وسيتم تهميش هذا الدور بنظام الإدارة المستند إلى النتائج، ما لم توضح الأدوار أكثر، ويخصص الوقت وتخصص الموارد للتيسير. إن السياسة عملية من عناصرها الرئيسية إبراز

<sup>71</sup> على وجه الخصوص، لم يتعامل عمل المنظمة حتى الآن على نحو كاف مع العديد من جوانب عدم اليقين الكبيرة والجهورية المتعلقة بتغيير المناخ (على سبيل المثال، فايتسمان 2011، Weitzman، وكويغين 2012، Quiggin)، ربما بسبب نقص المهارات المتخصصة بتحليل عدم اليقين، وهو موضوع سيتم تناوله في التوصية 4 (الفصل 7).

<sup>72</sup> أحد الأمثلة هو مبادرة "خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأجرح وتدهور الغابات" (UNREDD+) حيث يتمحور دور المنظمة في المقام الأول حول الدعم الفني لعمليات "القياس والإبلاغ والتحقق" (MRV)، مع التركيز على طرق لقياس وتقييم مخزونات الكربون الأرضية والتغيرات في مخزونات الكربون، ويبدو أنها لا تشارك إلا قليلاً في وضع سياسات وطنية للتكيف والتخفيف والتوصل إلى خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الأجرح وتدهور الغابات.

<sup>73</sup> على سبيل المثال، في مصايد الأسماك في جنوب آسيا (ذكرته الهند) ووساطة أنفلونزا الطيور، بما في ذلك على المستوى شبه الإقليمي، من مثل المكتب الإقليمي-الفرعي للمحيط الهادئ.

<sup>74</sup> قيل هذا في معظم البلدان التي تمت زيارتها وخصوصاً في ليبيريا وليسوتو وتايلند.

القضايا السياساتية للتوصل إلى تبني المعنيين لها ولتيسير الحوار بين مختلف أصحاب المصلحة على المستوى القطري،<sup>75</sup> وبين الهيئات الحكومية في البلدان وبين البلدان. وفي بعض البلدان توفر المنظمة أيضاً منبراً لوكالات التنمية والحكومة،<sup>76</sup> لكنها في بلدان أخرى أكثر هامشية. ووجد التقييم أن المنظمة في معظم الأماكن لا تشارك بالقدر الذي توده الوكالات الثنائية وتوده الحكومات. ويعود ذلك في كثير من الأحيان إلى القدرات البشرية والموارد على حد سواء (كما بحثنا في الفصل 4).

236. في حين أن دور المنظمة في تبني السياسات محدود، كما أشير سابقاً، إلا أنها يمكن في بعض الأحيان أن تلعب دوراً هاماً في تيسير التواصل بين أصحاب المصلحة بحيث يمكن بحث خيارات السياسات، والمساعدة في توفير المعلومات وإعطاء مصداقية لأهمية السياسات التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار.<sup>77</sup> وقد أشارت ردود من أجريت معهم مقابلات في الميدان والمقر الرئيسي للمنظمة إلى الدور الرئيسي الذي تلعبه المنظمة إذ توفر منبراً وتيسر المشاريع والسياسات، كما أشارت إلى سمعة المنظمة ومصداقيتها في هذا المجال. غير أنه، وكما هو مبين في التوصية 3، يمكن التركيز بقدر أكبر على أثر العمل في مجال السياسات. وينبغي أن يقوم ممثلو المنظمة على المستوى القطري بدور رئيسي في هذا الصدد. وفي بعض البلدان التي لديها برنامج كبير لحالات الطوارئ، يقوم منسق حالات الطوارئ في المنظمة بدور تيسير منبر، وذلك بتيسير وتنسيق جهود الطوارئ، وبرنامج وسمعة المنظمة ودورها المحوري كميسر معترف به على نطاق واسع. وتماشياً مع توصيات تقييم البرامج القطرية لعام 2010، لاحظ هذا التقييم أثناء إعداده أن إطار البرامج القطرية ينبغي أن يستخدم بفاعلية أكبر بكثير كأداة لتوفير منبر للحوار بشأن السياسات وتوفير المعلومات التي يمكن أن تنير سبيل الحكومات لدى قيامها بتحديد الأولويات.

#### 4.2.5 ربط السياسات بالاستثمار

237. تقرّ هذه البتلة من بتلات "أقحوانة السياسات (الشكل 2)" أنه فيما عدا بعض التغييرات في السياسات، من مثل إلغاء معونات الدعم أو تغيير التعريفات الجمركية، يتطلب تنفيذ السياسات عادة استثمارات عامة تعتمد على قرارات من وزراء الاقتصاد والمالية، حتى للاستثمارات من موارد المانحين. وكثيراً ما تعتمد هذه القرارات على العوائد المالية والاجتماعية المتوقعة والآثار المضاعفة المحتملة. وبالإضافة إلى ذلك فإن قرارات

<sup>75</sup> أبدت وزارة مصايد الأسماك في تايلند تقديرها لإتاحة الفرصة لها للمشاركة بشكل وثيق مع الوزارات الأخرى المعنية من خلال إطار البرامج القطرية؛ ويجمع عمل تحليل السياسات في برنامج الطاقة الحيوية والأمن الغذائي في تايلند مجموعة من الوزارات والجامعة مع وزارة الزراعة، وقد لاحظ تقييم تنمية القدرات بعض الأمثلة المثيرة للاهتمام، إذ توفر تنمية القدرات منبراً للتعاون الوثيق بين الوزارات في بوركينا فاسو، وجمع تقييم برنامج الشراكة بين المنظمة وهولندا بشأن الأمن الغذائي وصياغة السياسات في زنجبار العديد من الوزارات والهيئات المحلية معاً لتبادل الأفكار.  
<sup>76</sup> تنشط المنظمة في توفير منبر للتبادل في زيمبابوي من خلال الفريق العامل للتنسيق في الزراعة ويلقى هذا الدور التقدير من الوكالات الدولية وأصحاب المصلحة على المستوى القطري. غير أن التقييم لم يجد أنه يوفر منبراً واسعاً للمشاركة في أي من بلدان دراسة الحالة التي تمت زيارتها.  
<sup>77</sup> تلعب المنظمة دوراً هاماً في تسليط الضوء على قضايا النوع الاجتماعي والسكان الأصليين فيما يتعلق بحياة الأراضي والحصول على الموارد، على الرغم من أن البعض يرى أنه يمكنها أن تفعل أكثر.



الميزانية كثيراً ما تكون محصلة للسياسات وغيرها من العوامل. وهذا يعني أنه إذا كان للسياسات أن تعطى الموارد اللازمة للتنفيذ الفعّال، فإن ذلك يتطلب تحليلاً واضحاً للتكاليف والمنافع المالية والاجتماعية، وأيضاً، في الحالة الفضلى، تحليل الخيارات البديلة. وفيما عدا العمل الذي يدار في مركز الاستثمار، فإن هذا النوع من التحليل غير موجود بشكل ملحوظ في وثائق السياسات التي اطلع عليها التقييم كلها تقريباً. وحتى بالنسبة لوثائق السياسات التي شملت أرقام ميزانية، من مثل الاستراتيجيات القطرية للأمن الغذائي، لا يبدو أن هذه الأرقام تستند إلى تحليل من هذا القبيل. وقد يكون ذلك أحد الأسباب التي لا تجعل المنظمة تحقق نجاحاً كبيراً في تحريك جدول الأعمال الزراعي إلى الأمام أو في إقناع وزارات المالية والجهات المانحة بتمويل مثل هذه الخطط، كما بحثنا أعلاه. هكذا، في كثير من الأحيان، النجاح محدود في دفع حتى السياسات التي قد تتبنى رسمياً.

238. أثبتت المنظمة قدرة على جعل القضايا الفنية والاقتصادية واضحة في بعض المكاتب الإقليمية الفرعية، ولكن في الغالب لا يوجد تحليل للعائد المتوقع على الاستثمار في سياسات جديدة أو تغيير في سياسات، وحتى نادراً في مشاريع، سوى في العمل الذي يقوم به مركز الاستثمار. وفي معظم الأحيان وجد التقييم تفاعلاً غير كافٍ بين السياسات والاستثمار والمعرفة الفنية.

239. مركز الاستثمار مشهود له تماماً لعمله التعاقد مع المؤسسات المالية الدولية، كما علق بشكل إيجابي موظفو البنك الدولي الذين قابلهم فريق التقييم. وبسبب متطلبات عملاء المؤسسات المالية الدولية، يوضح مركز الاستثمار بالطبع الروابط بين السياسات والاستثمار. وقد لعب المركز دوراً هاماً (وفي رأي بعض الموظفين دور كان في بعض الأحيان مبالغاً به) في وضع خطط الاستثمار، كتلك المتعلقة بالبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، الذي أتاح للبلدان الحصول على تمويل من البرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي - شوهدت أمثلة جيدة على ذلك في رواندا وبنغلاديش. غير أنه كما ذكر أعلاه، يستعين مركز الاستثمار في كثير من الأحيان بخبرات من خارج المنظمة، حتى بالنسبة للمجالات الفنية التي هي من ضمن اختصاصات المنظمة، ما يقلل من تلاقح الأفكار وتقاسم التعلم داخل المنظمة بتعريفها الضيق. وهناك مشكلة عملية هي أن مركز الاستثمار لا يستطيع الاعتماد بسهولة على الخبرات الموجودة في المنظمة لأنه يحتاج في كثير من الأحيان إلى عمل لأجل قصير وبمهلة قصيرة جداً، لا تستطيع أو لا ترغب الشعب الفنية تقديم. وقد زادت الروابط بعض الشيء، تحت الضغط وفي أعقاب التقييم الخارجي المستقل، وخصوصاً بعد تطبيق اللامركزية حديثاً ووضع موظفي استثمار في المكاتب الإقليمية والإقليمية الفرعية، لكن التقييم وجد أن الروابط بين مركز الاستثمار وغيره من الوحدات في المناطق وفي المقر الرئيسي لا تزال ضعيفة نسبياً (كما سيبحث الفصل 6).

240. أصبح من المرجح بشكل متزايد ألا تمويل الجهات المانحة مشاريع وبرامج لا تدعمها سبل تأثير واضحة وتثبت جدواها الاقتصادية والاجتماعية، كما أن الحكومات تطلب توفر مزيد من الأدلة لدعم تبني السياسات.<sup>78</sup> ويتعين على المنظمة أن تتكيف، كما فعل آخرون، مع متطلبات التركيز على النتائج لتمويل التدخلات التنموية.

#### 5.2.5 تنفيذ السياسات

241. هذه البتلة من بتلات "أقحوانة السياسات (الشكل2)"، ضرورية وإن كانت في كثير من الأحيان الحلقة الضعيفة في تحقيق أثر السياسات. وقد كانت هناك دعوات في معظم البلدان التي تمت زيارتها لانخراط المنظمة في تنفيذ السياسات التي دعمتها. غير أن الانخراط بشكل مباشر في التنفيذ يقع إلى حد كبير خارج الولاية المنوطة بالمنظمة ويتجاوز مواردها المالية. لكن المنظمة تستطيع أن تلعب دوراً هاماً في مساعدة البلدان على معالجة مشاكل الحوكمة التي تشكل في كثير من الأحيان أكبر عقبة أمام تنفيذ السياسات، بعد تخصيص الموارد الكافية. وتشمل تحديات الحوكمة مشاكل "التسريب" والشراء والتحديات الموجهة وهيمنة النخبة ومشاكل إدارة الموارد البشرية، مثل تغييب الموظفين عن العمل.<sup>79</sup> ولاحظ التقييم بعض الجهود المدهشة التي تبذل في شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات للانخراط في قضايا الحوكمة وتوفير التدريب للبلدان الأعضاء في هذا الصدد. وبالمثل، فإن الصكوك الطوعية العالمية بشأن الغابات ومصايد الأسماك وحياسة الأراضي تعالج قضايا الحوكمة. ولكن، فيما عدا ذلك، لاحظ التقييم افتقار المنظمة إلى الاهتمام بهذه المسألة، التي من الواضح أنها حساسة نوعاً ما ولكن مهمة. ولاحظ التقييم، بدلاً من ذلك، أن المنظمة تنفذ الكثير من المشاريع الميدانية (انظر مثال رواندا الوارد أعلاه). ويمكن للمرء أن يحاجج وبشكل مساو أن ذلك يقع خارج نطاق ولاية المنظمة، غير أن المنظمة تنفذ هذه المشاريع إما لأن تمويلها متوفر أو لأن الدول تطلب ذلك. هكذا، يمكن أن يقدم المرء مبرراً لربط العمل في المشاريع بشكل أكثر انتظاماً بتقديم الدعم لتنفيذ السياسات. وهذا يعني استخدام مثل هذه المشاريع بشكل منتظم لمساعدة الحكومات على تحديد تحديات الحوكمة المتعلقة بتنفيذ المشاريع والتغلب عليها.

242. كما لوحظ في سياقات أخرى في هذا الفصل، رأى التقييم أن المنظمة لا تعطي الأولوية المطلوبة لتنمية القدرات في مجال السياسات، في هذه الحالة لضمان تنفيذ السياسات. ووجد التقييم أنه في حين أن هناك العديد من المبادرات الصغيرة لتنمية القدرات، إلا أن ضمان أن تجري مقارنة المشاريع جميعها بطريقة تؤدي إلى بناء القدرات ليس بعد جزءاً من ثقافة المنظمة.<sup>80</sup> ولا يبدو أن هناك آليات كافية تكفل ربط الخبراء الاستشاريين

<sup>78</sup> على سبيل المثال، في ليسوتو، أوضح أن هناك حاجة إلى مزيد من الأدلة فيما يتعلق بسياسات التغذية، ودعت وزارة المالية إلى تقديم مزيد من الدعم لموظفي وزارة الزراعة للتأكد من أن السياسات التي طرحتها هذه الأخيرة تقوم على أساس اقتصادي سليم.

<sup>79</sup> انظر على سبيل المثال، بيرنير و كوسومبينغ، وأحمد (Birner, R., Quisumbing, A., and Ahmed, N. (2012)) على شبكة الإنترنت: cutting2.pdf.http://bids.org.bd/IFPRI/cross

<sup>80</sup> سيستغرق هذا مزيداً من الوقت والموارد، لكن تلك هي الطريقة الوحيدة المستدامة لتقديم المساعدة.

الذين يعملون في مشاريع المنظمة وبرامج التعاون التقني بالشعب الفنية ذات الصلة على المستويين الإقليمي وشبه الإقليمي أو على مستوى المقر الرئيسي. كذلك أيضا لم يوجه هؤلاء بشكل خاص إلى قاعدة معارف المنظمة إلا بين حين وآخر. كما أنه ليس هناك سوى حوافز محدودة تدفع الموظفين إلى السعي إلى الأنشطة التي تقودها البلدان والانخراط فيها، ما يحد من التعلم المتبادل ويقلل الفرص المتاحة لتطوير قدرات المؤسسات الوطنية على صياغة السياسات وتنفيذها سواء بسواء.

#### 6.2.5 تقييم السياسات وتقييم الأثر

243. إن تقييم السياسات والأثر مفقود كله تقريبا من عمل المنظمة في مجال السياسات على جميع المستويات. وهناك خطوات وليدة قليلة نحو الأخذ بهذا التقييم في عمل المنظمة من خلال نظم رصد متنوعة ستبحث أكثر في الفصل 6، إلا أن هذه تركز أكثر على توثيق/رصد تبني السياسات، بدلاً من إجراء تقييم شامل للأثر الاقتصادي والاجتماعي لتبني وتنفيذ السياسات. إن "ثقافة الأثر" لم تتغلغل بعد في المنظمة. وتبعاً لذلك، يبحث التقييم هذا الموضوع في الفصل 6. وقد ركزت التوصية 3 على تعميم تقييم الأثر في المنظمة.

#### 7.2.5 تعزيز المؤسسات، بما في ذلك تنمية القدرات

244 هذا العنصر من عناصر "أقحوانة السياسات (الشكل 2)" عنصر يتقاطع مع كافة العناصر الأخرى. وتوفر المنظمة مساهمات هامة في تحسين قدرات الأفراد في المنظمات الشريكة الوطنية من خلال مواد التدريب والدورات التدريبية على جوانب مسائل السياسات المختلفة ومراحل دورة السياسات المختلفة. وإيزي بول (EASYPol) واحد من الصكوك المستخدمة لهذا الغرض. وقد قدمت المنظمة منشورات ودورات وورش عمل قيمة على المستويات الأربعة جميعها: المقر الرئيسي والإقليمي وشبه الإقليمي والقطري. ولكن، كما أوضح في تقييم أنشطة المنظمة في مجال تنمية القدرات في أفريقيا وفي الاستراتيجية المؤسسية للمنظمة بشأن تنمية القدرات، يتطلب تعزيز القدرات المؤسسية أكثر بكثير من مجرد تدريب الموظفين. كما أن المنظمة تحتاج أيضاً إلى معالجة القدرة التنظيمية والبيئة التمكينية. ويعني ذلك التنظيم: وضع جدول أعمال للعمل، وتحديد الأولويات، وتنمية القدرات لتحقيق أداء صحيح على جميع مستويات دورة السياسات، وكسب المكانة والاعتراف، وخصوصاً ضمان التمويل ووجود استراتيجية للتمويل. كل هذا، يتطلب بدوره الاستثمار لتحقيق تنمية مستدامة للقدرات المؤسسية. والجهد الذي تبذله المنظمة حالياً في عملها في مجال تنمية القدرات نحو تحقيق هذا الهدف محدود جداً. وفي الواقع، هذه قضية لا يقتصر وجودها فقط على المنظمة بل هي موجودة في كثير من المنظمات الدولية التي لم تتمكن من القدرات المؤسسية كجزء من استراتيجيتها أو التي تدنت مرتبة القدرات المؤسسية على جدول أعمالها على مر السنين. فمثلاً، مؤشرات القدرات المؤسسية المستدامة، على أهميتها، مفقودة في كثير من الأحيان.

245. لن تساهم تنمية قدرات الأفراد في الأثر المستدام إلاّ فحسب إذا كانت هناك مؤسسات تستطيع توفير استمرارية وإطار يضمن أن تكون هناك كتلة حرجة فعّالة، لا فقط لتحليل خيارات السياسات وصياغة الوثائق، ولكن الأهم من ذلك أن تكون قادرة على رفع مستوى الوعي اللازم لتبني السياسات وتنفيذها بفعالية. وسجل المنظمة فيما يتعلق في بناء المؤسسات مختلط. فقد وجد التقييم أنه قد يكون هناك الكثير من التركيز على بناء هيئات جديدة بحد ذاته، بدلاً من تيسير التحليل الفعال للسياسات وصياغتها وتبنيها، التي تجمع معاً الدوائر الحكومية وأصحاب المصلحة خارجها.<sup>81</sup>

246. كما أشير أعلاه، كانت المنظمة ولا تزال نشطة في دعم وتنمية القدرات من خلال مشاريع تتعلق بسياسات محددة. فقد أنشأت أو ساعدت في إنشاء وحدات تركز على السياسات في وزارات الزراعة.<sup>82</sup> ولكن، كما تبين تجربة كل من سورية وبنغلاديش وبوركينا فاسو،<sup>83</sup> ليس حجم الاستثمار مفتاح النجاح، بقدر ما هو إنشاء وحدة ترتبط بالإدارات العليا التي تتخذ قرارات بشأن تبني السياسات أو تمويلها، كما ترتبط بمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة. ومن الضروري أيضاً إنشاء آلية متواصلة لتنمية القدرات وتبادل المعلومات لضمان أن يبقى الموظفون مدفوعين ومطلعين على أحدث المعلومات. كذلك يشكل وضع حوافز لاستبقاء الموظفين المؤهلين تأهيلاً عالياً تحدياً كبيراً، كما تبين حالة سورية.<sup>84</sup>

247. كما يبين مثال بوركينا فاسو، يمكن تحقيق نجاح كبير في مجال تنمية القدرات باستخدام موظفين حكوميين معنيين مباشرة في مشاريع للقيام بعملية التحليل وتسييرها وكتابة التحليل، على أن توفر المنظمة المعارف والمهارات والرصد، وفي البداية الإشراف. وأحد النهج المبتكرة لتحقيق ذلك، الذي تقوم به المنظمة حالياً، هو مشروع "رصد سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية"، وهو نهج منظم لتزويد حكومات البلدان الأعضاء بدعم في مجال السياسات، ووضع منهجية لقياس وتقييم السياسات، ودمج جمع المعلومات والبيانات وتحليل خيارات السياسات في هندسة صنع السياسات الوطنية. وقد صمم بطريقة ستؤدي إلى بناء القدرات المؤسسية والفردية المحلية، في الوقت الذي تعتمد على خبرات ومشورة من الشركاء في جميع أنحاء العالم. ولدى إعداد

<sup>81</sup> كان المركز الوطني للسياسات الزراعية في سورية الذي تدعمه المنظمة نموذجاً صارخاً لكيف يمكن أن يصبح استثمار كبير زائداً عن الحاجة عندما لا تكون للمنظمة سوى علاقات ضعيفة مع الجامعات والمجتمع المدني، وحيث ينظر إليها، حتى داخل الحكومة، على أنها ذراع لوزارة واحدة بلا هيئة استشارية مستقلة كما يفترض أن تكون. وحتى في تلك الوزارة، لم يبذ أنهم كانوا دائماً يعتمدون على المركز في صياغة السياسات. وقد بدأ المركز لهذا التقييم هيئة استشارية شبه عاملة تتمتع بعلاقات قوية مع الحكومة.

<sup>82</sup> على سبيل المثال، قدمت المنظمة في مجال المفاوضات التجارية والأمن الغذائي المحدد مساهمة قيمة للغاية في جميع أنحاء العالم شملت تدريب موظفين محليين وتصميم وحدات مسؤولة في وزارات الزراعة (ذكرت التقييمات السابقة أمثلة في كينيا وموزامبيق وزنجبار ونيكاراغوا وبوركينا فاسو). ولم تزدهر بالقدر ذاته تجارب أخرى في مجال تنمية القدرات، كتجربة إدارات التخطيط والاستثمار في وزارات الزراعة في أميركا اللاتينية.<sup>83</sup> ارتبطت وحدة صغيرة مدربة تدريباً رفيعاً في شعبة الإحصاءات في وزارة الزراعة بوزارة المالية للقيام بتحليل متطورة وبعد ذلك ارتبطت أيضاً بمجموعة واسعة من الإدارات الأخرى وجمعيات المزارعين والمجتمع المدني للقيام بتحليل أبسط لسلسلة القيمة ولتقاسم النتائج (المصدر: PCA Norway evaluation).

<sup>84</sup> وقت الزيارة التي قام بها فريق التقييم، كان يعمل في المركز الوطني للسياسة الزراعية موظف واحد بدرجة دكتوراه، وحتى هو جند في الآونة الأخيرة في الجيش.

هذا التقرير، كان المشروع قد بدأ لتوه أنشطته القطرية، فلم يكن التقييم قادراً على تقييمه، ولكن يبدو أن هذا النهج قد يحقق أهداف تحسين تحليل خيارات السياسات والمعلومات، وتحسين تدفق المعلومات، والقيام برصد تفصيلي للسياسات وفعاليتها، وتشجيع المؤسسات على الإقبال على المعرفة وتعزيز المؤسسات وقدرات صنع السياسات. وكما سنبحث أكثر في الفصل 6، يلاحظ التقييم، مع ذلك، أن المشروع واحد من عدة مبادرات لرصد السياسات في المنظمة، وذلك ناجم عن التجزئة المؤسسية لعمل المنظمة في مجال السياسات. ويوصي التقييم بقوة أن تعزز المنظمة نهجها في مجال رصد السياسات وتقييم الأثر، بدلاً من أن تسعى إلى مبادرات متداخلة متوازية. وسيكون من المفيد مأسسة قياس السياسات ووظائف الرصد في برنامج عمل المنظمة وموازنتها (التوصيتان 2 و 3).

### 3.5 تقييم النتائج بشأن عمل المنظمة في مجال السياسات

#### 1.3.5 الصلة بالواقع

248. مسألة الصلة بالواقع معنية بشكل خاص "بالسياسات الصحيحة ولن"، وكذلك بتقييم مدى تلبية دعم السياسات للاحتياجات والمطالب العالمية والقطرية. إن معظم عمل المنظمة العالمي ذو صلة بالواقع ويلبي احتياجات المجتمع الدولي. كما ينظر إلى المنظمة أيضاً على أنها تقود الحملات الدولية بشأن الحد من الجوع والتصدي للفقر من خلال الزراعة والغابات ومصايد الأسماك المستدامة. وكانت المنظمة في الطليعة فيما يتعلق بتسليط الضوء على القضايا المتعلقة بالأمن الغذائي ومعالجة ارتفاع الأسعار، كما يرد في الإطار 4 أدناه.

#### الإطار 4: معالجة الأمن الغذائي وارتفاع الأسعار

جرى هذا التقييم في خضم فترة وُسمت من الكثيرين بأنها أزمة غذاء عالمية – ثاني أزمة من نوعها خلال ثلاث سنوات. فقد بلغت أسعار الغذاء في العالم مستوىً قياسياً في يناير/كانون الثاني 2011، مدفوعة بزيادات كبيرة في أسعار القمح والسكر والذرة والزيوت، كما كان الأرز مرتفعاً من قبل. وكان لارتفاع الأسعار هذا تأثير ضار على العديد من فقراء العالم الذين ينفقون جزءاً كبيراً من دخلهم المحدود جداً على المواد الغذائية الأساسية.

وتزامن مع إطلاق هذا التقييم طلب مجموعة العشرين من العديد من المنظمات الدولية التي تقودها منظمة الأغذية والزراعة،<sup>85</sup> "العمل مع أصحاب المصلحة الرئيسيين على وضع خيارات تنظر فيها مجموعة العشرين بشأن طرق أفضل لتخفيف وإدارة المخاطر المرتبطة بتقلبات أسعار المواد الغذائية والسلع الزراعية الأخرى، دون تشويه سلوك السوق، وفي نهاية المطاف حماية الفئات الأكثر ضعفاً". وهذا يدل على قدرة المنظمة على العمل بفعالية مع وكالات أخرى

<sup>85</sup> شعبة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد)، والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، والفرقة رفيعة المستوى المعنية بالتصدي لأزمة الأمن الغذائي في العالم لبرنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية، وتقودها منظمة الأغذية والزراعة.

(في ما كان أساساً مهمة إدارة معارف)،<sup>86</sup> ويشير تكليف المنظمة بهذه المهمة القيادية الصعبة إلى درجة عالية من الثقة بها من جزء كبير من المجتمع الدولي.

بالنسبة للمراقبين المعنيين بمعرفة ما وراء ارتفاع الأسعار، من الطبيعي الاستفسار من البيانات المؤسسية للمنظمة، حيث هناك ثروة من المعلومات يمكن جنيها بمجرد نقرة على فأرة حاسوب. وليس هناك نقص في الآراء في الفضاء الإلكتروني؛ من المضاربة إلى الظواهر الطبيعية وغيرها.<sup>87</sup> لكن الأدلة المتنامية تشير إلى مستقبل مثير للقلق مبتلىً بعدم اليقين. وقد ساهمت عوامل عدة بالتأكيد في ارتفاع أسعار المواد الغذائية، ولكن، كما يصف جيداً العديد من مطبوعات المنظمة، من مثل سلسلة تقارير حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، ما يبرز هو مدى تعطيل الأحداث الجوية الشديدة للإنتاج الزراعي. وهذه الأحداث الجوية الشديدة هي بالضبط ما تنبأت به الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (على سبيل المثال، 2007) بفعل ارتفاع تركيزات غازات الاحتباس الحراري - وذلك يعني أن طفرات أسعار الغذاء الأخيرة قد تكون مجرد بداية لمحنة أكثر تحدياً.

فلننظر في قضية القمح، الذي تذبذبت أسعاره في السنوات الأخيرة (على سبيل المثال، النظام العالمي للمعلومات والإنذار المبكر 2011). السبب المباشر لارتفاع أسعار القمح هو أن الإنتاج العالمي انخفض بشكل حاد. ويعكس الجزء الأكبر من انخفاض الإنتاج، وفقاً لبيانات المنظمة ووزارة الزراعة الأمريكية، انهياراً حاداً في الاتحاد السوفياتي السابق: موجة حر وجفاف ذات أبعاد لم يسبق لها مثيل. وكانت موجة الحر الروسية واحدة فقط من العديد من الظواهر الجوية المتطرفة التي أتلقت الإنتاج الغذائي العالمي، من طقس جاف في البرازيل إلى فيضانات لم يسبق لها مثيل في أستراليا. ومن المرجح أن تؤدي فيضانات عام 2011 في تايلند، وهي منتج ومصدر رئيسي للأرز، إلى زيادات حادة في أسعاره. فهل ينعكس تغير المناخ في الظواهر المعاصرة في سوق المواد الغذائية؟

من الطبيعي لا يملك المرء أن ينسب أياً من حوادث الطقس إلى مستويات غازات الاحتباس الحراري العالية أو إلى أي عامل آخر مفرد. ولكن قد يصبح نمط الأحوال الجوية المتطرفة بشكل عام أكثر شيوعاً، حسب توقعات الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ. وتشير الأدلة، في الواقع، إلى أن المجريات الأخيرة تجربة أولية تبعث على التفكير للاضطراب الاقتصادي والسياسي، الذي لا مفر منه وينبغي مواجهته نتيجة ارتفاع درجات الحرارة العالمية (على سبيل المثال، كروغمان 2011). ونظراً للفشل في العمل على نحو كاف في مواجهة غازات الاحتباس الحراري، سيكون هناك ما هو أكثر بكثير، وربما أسوأ بكثير، وفقاً للتحليلات الكثيرة التي قامت بها المنظمة وغيرها من الهيئات

<sup>86</sup> لا يتفق جميع المراقبين مع التركيز الممنوح للتباين المتزايد بحد ذاته (على سبيل المثال، باريت وبلمار 2011 Barrett and Bellemare) ولكن، كما ينعكس في تقرير حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم لعام 2011، ليست منظمة الأغذية والزراعة نادمة على التأكيد على أن التذبذب هو العدو للدود لمن يعانون انعدام الأمن الغذائي.

<sup>87</sup> لاحظت صحيفة الغارديان (23 يونيو/حزيران 2011) في تقريرها عن اجتماع مجموعة العشرين: "قرع الرئيس الفرنسي نيكولا ساركوزي يوم الأربعاء مرة أخرى طبلية نشاط المضاربة، الذي يلومه البعض على ارتفاع أسعار المواد الغذائية. وقال في خطاب ألقاه السوق غير المنظم ليس سوقاً، بل إنه يانصيب يحابي فيه الحظ من هم أكثر أنانية بدلاً من أن يجازي العمل والاستثمار وخلق القيمة"، لكن وزراء الزراعة في مجموعة العشرين سلموا المشكلة لنظرائهم وزراء المالية. تقول خطة العمل: "نحن نشجع بقوة وزراء المالية في مجموعة العشرين أن يتخذوا القرارات المناسبة لتنظيم الأسواق المالية الزراعية والإشراف عليها بشكل أفضل".

ونشرتها في عدد متنامٍ من المطبوعات (على سبيل المثال، منظمة الأغذية والزراعة عام 2010، ونيلسون وآخرون Nelson et al. 2009, 2010). والمنظمة ملتزمة بالسيطرة على "موجة" المناخ ومحاولة جعلها أقل تدميراً فيما يتعلق بانعدام الأمن الغذائي والنتائج الإنمائية الأوسع نطاقاً.<sup>88</sup> وإذ تسعى المنظمة جاهدة إلى تحقيق أهدافها، ينبغي التعامل مع تغير المناخ عبر مجالات مواضيعية متعددة، تعاملاً لا تكفي معه موارد أية منظمة وحدها، فكيف بموارد شعبة واحدة في منظمة الزراعة والأغذية. إن هناك حاجة إلى قيام فرق متعددة التخصصات بمعالجة هذه القضايا، وكما لوحظ، ينبغي أن تشمل هذه الفرق خبراء في تحليل عدم اليقين.

249. على المستوى الإقليمي، لم تكن المنظمة فعّالة كما ينبغي، فيما عدا دورها في منظمات الغابات ومصايد الأسماك الإقليمية. وقد لوحظ أنه على الرغم من أن الجماعات الاقتصادية الإقليمية مشمولة في كثير من المبادرات المتعلقة بالسياسات، إلا أن هناك نقصاً في التركيز المحدد على قضايا التكامل الإقليمي فيما يتعلق بالسياسات الغذائية والزراعية، خصوصاً بعدما تخلت شعبة دعم السياسات والبرامج في نهاية المطاف عن عملها في هذا المجال بعد عام 2005-2006. وفي أفريقيا، كانت المنظمة نشطة في البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، وعلى نحو متزايد في الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي (سادك) والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي (الكوميسا)، وكذلك في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيجاد) بشأن قضايا الأمراض الحيوانية العابرة للحدود. وقد كانت هناك شكوك بصدد العمل الأولي الذي قام به البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، مما قوض في الواقع مصداقية المنظمة في بعض البلدان، كما بحثنا أعلاه فيما يتعلق بالمشروع "القابلة للتمويل". غير أن المنظمة آخذة في استعادة مصداقيتها من خلال توثيق اتصالها

<sup>88</sup> فيما وراء النظرة العامة العالمية التي استشهدنا بها للتو، لا شك أن الأثر الأكثر سيكون محسوساً على المستويات المحلية، كما في بنغلاديش المهتدة بشكل كبير. هنا، يبدو أن المنظمة اعتمدت في الغالب على التحليل الذي دعمته مباشرة في البلد (على سبيل المثال، باس ورامايمي (Baas and Ramasamy 2008): وقد عبر بيان صحفي في أكتوبر/تشرين الأول 2010 عن ذلك على النحو التالي: "... ساعدت منظمة الأغذية والزراعة حكومة بنغلاديش على وضع خطط لتحديد أولويات الاستثمار التي من شأنها أن تحسن توفر المواد الغذائية والحد من سوء التغذية. ويقوم عمل المنظمة بإدخال أصناف جديدة من المحاصيل ذات البذور المقاومة إلى المناطق الساحلية، ويجري تدريب المزارعين على التكيف مع تغير أنماط الطقس، كما يوجه الاهتمام إلى تحسين إدارة المياه والبنية التحتية لحماية الحقول من المد ومن وتسرب مياه البحر. ويأتي هذا العمل استجابة لسلسلة من ضغوط المناخ والسوق التي أثرت على الأمن الغذائي في بنغلاديش خلال السنوات الأخيرة". وقد قامت وكالات أخرى بشكل مباشر بإجراء مجموعة واسعة من التحليلات المؤسسية، مثل المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، كما في التوليف للبنك الدولي الذي قام به ليو وآخرين (Yu et al. 2010). إبان ذلك، تنشط المنظمة (تقود النشاط بتناغم مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى) في دعم جهود الحكومة التي لخصت مؤخراً على النحو التالي (آليات تعلم التكيف ALM 2011): "ستعطي الأولوية لاحتياجات الفقراء والفئات المعرضة للضرر، بما في ذلك النساء والأطفال، في جميع الأنشطة التي تنفذ بموجب خطة العمل". وتشمل خطة عمل تغير المناخ برامج آنية وقصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل. وستنفذ خطة عمل تغير المناخ وفقاً للتوجيهات العامة للجنة الوطنية للبيئة، برئاسة المستشار الرئيسي، وستسقها وزارة البيئة والغابات المعنية. وستنفذ البرامج الممولة بموجب الخطة الوزارات أو الوكالات التابعة لها، وبمشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص، حسب الاقتضاء. وقد وضعت استراتيجية تغير المناخ وخطة العمل حكومة بنغلاديش بالتشاور مع المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الأبحاث والقطاع الخاص. وهي تبني على برنامج العمل الوطني للتكيف الذي صدر عام 2005. وستتم مراجعته وتنقيحه كلما اكتسبت خبرة ومعرفة في تنفيذ التكيف والبرامج البحثية ذات الصلة". وقد أعجب فريق التقييم خلال زيارة ميدانية له في يونيو/حزيران 2011 بمدى مشاركة المنظمة في خطة العمل المذكورة أعلاه (موضحة جداً في إطار البرامج القطرية مايو/أيار 2011، وتبدو في توافق مع باريس وأكرا) وبعوض الجهود المحددة الموجهة إلى المنطقة الجنوبية الأكثر تعرضاً للخطر نسيبياً (باستثناء بعض أنشطة ما بعد طوارئ الإعصار من مثل توفير جرارات بعجلتين).

بوكالات الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا والشركاء الدوليين، ومن خلال عمل مركز الاستثمار في المنظمة والمشاركة النشطة في البلدان. وقد ساعدت المنظمة أيضاً في وضع الموضوع على رأس جدول الأعمال الدولي، وهي ترتبط مرة أخرى ارتباطاً وثيقاً بالبرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا الذي ينظر له على نحو متزايد على أنه وسيلة هامة للتجديد الزراعي.

250. سيتقرر عمل المنظمة في البلدان بتزايد من خلال إطار البرامج القطرية الجديد، ومن هنا يتعين عليها، كما بحثنا أعلاه، أن تعالج الأولويات القطرية. غير أن هناك شكوكاً في أن العمل السياساتي المطالب به سيكون دائماً ذا صلة بأهداف المنظمة العالمية. ولاحظ التقييم تضاربات بشأن الطريقة التي جرى بها تحديد الأولويات لدى صياغة إطار تطوير البرامج القطرية المبكرة. وقد أعتبر كثيرون ممن جرى حوار معهم أنه كان يتعين على المنظمة أن تقوم بدور أكثر استباقية في توفير المعرفة والقدرات للقضايا الناشئة وضمان أن يعالج إطار البرامج القطرية الثغرات الحقيقية التي ستكون المنظمة الجهة الأنسب لسدها. ورأى أصحاب المصلحة غير الحكوميين أنه يتعين على المنظمة أن تقدم المزيد من الدعم لقضايا صغار المزارعين، في حين أبدى من جرت محاورتهم من الحكومة تقديرهم للدعم الذي قدمته المنظمة لهم، لكنهم اعتبروا أن بصمتهم كانت في كثير من الحالات أصغر من أن تحدث أثراً كبيراً وأنهم لم يكونوا دائماً قادرين على الحصول على المعرفة والدعم اللازمين بشأن القضايا الناشئة.<sup>89</sup>

### 2.3.5 السياسات الصحيحة لمن؟

251. مسألة المفاضلة بين مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك فيما يتعلق بالآثار على العمالة، مسألة تنبغي معالجتها كي تظل المنظمة ذات صلة بالواقع. وفي حين ينبغي على المنظمة أن تحافظ على حيادها لدى تقديم المشورة، يتعين عليها أيضاً أن تكون أكثر استباقية في تقديم سيناريوهات بديلة، مبينة كيف تؤثر هذه على الأهداف العالمية الثلاثة للمنظمة في الإقليم أو البلد العضو المعني. ويمكن أن يكون عمل المنظمة في مجال السياسات ذا صلة بواقع البلدان على نحو متزايد لو أنها انخرطت بشكل مباشر مع المؤسسات الوطنية في تطوير هذه السيناريوهات. ومن شأن ذلك أيضاً أن يساعد على تحسين الفعالية والاستدامة بترسيخ العمل في الواقع وبتنمية القدرات المحلية والملكية المحلية. وقد طلب العديد من البلدان المزيد من العمل ذي الصلة

<sup>89</sup> ذكر 14 تقييم من أصل 19 تمت مراجعتها (8 برامج تقييم و6 تقييمات قطرية 6: 48 في المائة) أن الابتكار في السياسات مجال تنبغي معالجته عندما يجري تحسين قدرات المنظمة في مجال السياسات والتغطية المواضيعية والنشر. وقد لاحظت توصيات التقييمات القطرية من البرازيل وإثيوبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وموزامبيق وتقييمات المكتب الإقليمي لأفريقيا وبرنامج الشراكة بين منظمة الأغذية والزراعة وهولندا والمياه وتقييمات برنامج المساعدة في مجال السياسات فضلاً عن غيرها أن المنظمة تفتقر إلى وجود سياسة مبتكرة خصوصاً في التصدي على نحو كاف لـ: قضايا التنمية الناشئة؛ تحولات المشاريع/البرامج من حالة الطوارئ إلى مراحل التنمية الأطول أجلاً؛ إدراج أساليب التنمية وتجنيد الاستثمارات القائمة على الأبحاث؛ وضمان الاستخدام الواسع لنظم المدخلات والآليات المتعددة التخصصات في صياغة السياسات.



بالواقع المحلي لمعالجة مسألة ارتفاع أسعار المواد الغذائية والقضايا التي تتعلق بالمزارع الكبيرة مقابل الصغيرة.<sup>90</sup>

252. تفهم المسؤولون الذين قوبلوا في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى السبب في التركيز أساساً على أفريقيا وآسيا وبعض التركيز على أمريكا الجنوبية، لكنهم رأوا أن هناك طلباً حقيقياً على قيام المنظمة بمساعدة البلدان في هاتين المنطقتين، وخصوصاً على الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي وإلى منظمة التجارة العالمية، وعلى تكييف بعض أدبيات التشاركية والتنمية الريفية وتنمية السوق لتناسب مع الظروف الخاصة لهذه البلدان. وكان هناك شعور بأن الأدبيات، من حيث اللغة كما من حيث الأمثلة المتعلقة بالكثير من معارف المنظمة على حد سواء، لا تتلاءم مع واقع هذه البلدان، وأن هناك فجوة حقيقية يتعين على المنظمة ردمها. وهذا على تضاد مع الزيارات إلى قارات أخرى، فهناك اعتبار عمل المنظمة في معظمه أكثر صلة بالواقع – وكان الشاغل الرئيسي هو الافتقار إلى النشر والإقبال الفعّالين.

253. يبدو أن القضايا المتعلقة بالمساواة بين الجنسين لا تتلقى دعماً في العمل السياساتي إلا عندما توضع سياسات خصيصاً لمعالجة قضايا المساواة بين الجنسين. وفي بعض المشاريع ترد لها إشارة عابرة، وسيكون من المهم إدماج قضايا المساواة بين الجنسين في التحليل الأكثر منهجية للمساعدة السياساتية. وقد لاحظ التقييم أنه في أعقاب "التحقق من حالة المساواة بين الجنسين وتقييمها" لعام 2011، تبذل المنظمة الآن جهوداً متضافرة لتنمية القدرات الداخلية على دمج حالة المساواة بين الجنسين في المشاريع والبرامج في جميع أنحاء المنظمة.

254. استجابت المنظمة بشكل إيجابي لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المادة 41، التي تطالب وكالات الأمم المتحدة بإيجاد "سبل ووسائل تكفل مشاركة الشعوب الأصلية في المسائل التي تؤثر عليها". فقد أنشأت المنظمة فريق عمل يساهم في فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية (التابع لمنتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية) ووضعت سياسة للمنظمة مقبولة جيداً دولياً بشأن الشعوب الأصلية والقبلية. والوثيقة واضحة وتزود معلومات عن مداخل هامة لعمل المنظمة. وهكذا أثبتت المنظمة أنها في وضع السياسات ذات أهمية لمجموعة هامة من أصحاب المصلحة. ومع ذلك لم يجد التقييم إلا أدلة قليلة على هذا العمل على أرض الواقع.

<sup>90</sup> على سبيل المثال، هناك في أوروبا الشرقية العديد من أصحاب الحيازات الصغيرة، ولكن قيل للتقييم أنهم لا يحصلون على كثير من الدعم والاهتمام من الحكومات، باستثناء مولدوفا، وتعمل منظمة الأغذية والزراعة حالياً على دعم المزارع الكبيرة في جورجيا. وفي بنن، قال المزارعون للتقييم الحالي إن الحكومة تقدم حوافز للأجانب لإقامة مزارع كبيرة، وليس هناك سوى القليل جداً من الدعم لصغار المزارعين الذين أثبتوا جدارتهم.

### 3.3.5 الفعالية

255. وجد التقييم أن العمل الذي تقوم به المنظمة على الصعيد الدولي فعال فيما يتعلق بإثارة القضايا المتعلقة بأهدافها العالمية وبتوفير البحث ومنبر للمباحثات. وكانت المنظمة ناجحة في العمل مع الشركاء على وضع معايير دولية وبعض الصكوك الملزمة التي تلعب جميعها دوراً هاماً في الجهود المبذولة لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. غير أن المنظمة كانت أقل فعالية في دعم البلدان لضمان مشاركتها في النقاش والمساهمة بشكل مباشر في صياغة السياسات العالمية.

256. على المستوى القطري، وجد هذا التقييم تحديات كبيرة بصدد فعالية المنظمة في مجال دعم السياسات، كما بحثنا أعلاه بقدر كبير من التفصيل (انظر القسم 1.3.5). أما بالنسبة للأسباب التي أدت إلى محدودية فعالية المنظمة، فقد حدد التقييم مجموعة من العوامل، بدءاً من الافتقار إلى تحليل دقيق وشامل للسياسات إلى الافتقار إلى الاهتمام بأثر السياسات. وتتناول التوصيتان 2 و3 هذه المشكلة التي ينظر إليها على أنها أحد أوجه القصور الرئيسية في عمل المنظمة السياساتي.

257. أحد القيود على الدعم الفعال للسياسات وتنمية القدرات هو ارتفاع معدل مغادرة الموظفين للمنظمة، وصعوبة توفير النصح والإرشاد عندما يحدث ذلك. وهناك مقاربة لتنمية القدرات مثيرة للاهتمام وقد لا تكون مكلفة، هي شهادات الماجستير والدبلوم التي أنشأتها المنظمة حديثاً بالتعاون مع الجامعات والتي ستقدم للموظفين الحكوميين في البلدان الأعضاء ولموظفي المنظمة المحليين. وسيكون من المثير للاهتمام دراسة تأثير من التحقوا بالدورات ومعرفة ما إذا كانوا يستخدمون تعلمهم وإلى أي مدى يتقاسمونهم مع زملائهم.

258. من المسلم به على نطاق واسع أن لدى المنظمة مخزون واسع من المعرفة، وتتفاوت مستويات مواقع البرامج والإدارات والوحدات المختلفة على الإنترنت، لكن مستواها كلها رفيع نسبياً. المشكلة الحقيقية التي وجدها هذا التقييم، إلى جانب تقييمات أخرى كثيرة، أن الاستفادة من هذا المخزون في العمل الميداني متدنية. فالمنظمة إلى حد كبير فعالة أكثر في توليد المعارف مما في تقاسمها - وخاصة في تقاسمها مع من هم في أشد الحاجة إليها ليكونوا قادرين على استخدامها للتأثير في السياسات الوطنية.

259. تفخر المنظمة بأنها أحد أكبر بنوك المعارف الزراعية وأكثرها دراية. مع ذلك، أشارت توصيات التقييم بمعظمها إلى أن أداء المنظمة ضعيف في مراكمة، وخصوصاً في نشر، المعارف والمعلومات البيئية والزراعية. وبالإضافة إلى ذلك يوجه في كثير من الأحيان انتقاد للمنظمة لافتقارها النسبي للتسويق، فتكون النتيجة أن عملها لا يلقي التقدير الكامل. ولاحظ التقييم أنه حتى وإن لم تقم المنظمة بحملات دعائية رفيعة المستوى،<sup>91</sup>

<sup>91</sup> لاحظ أحد المجيبين أن المنظمة، خلافاً لوكالات الأمم المتحدة الأخرى مثل برنامج الأغذية العالمي، تعاني من صعوبات في الحصول على دعم البلدان الأعضاء لتخصيص التمويل اللازم لأنشطة العلاقات العامة. وكما بحثنا أعلاه، ليس التعريف بالمنظمة دائماً هدفاً من أهداف أعضائها.

يتعين عليها القيام بتوثيق أفضل لأثر عملها وتوصيله للجهات المعنية. وقد قدمت معظم التقييمات التي تمت مراجعتها توصيات تشير إلى أنه ينبغي للمنظمة أن تقوم بالمزيد لترويج نفسها وتوليد الإقبال على منتجات معرفتها. وكانت النقاط الرئيسية التي تناولتها التوصيات: القيام بحوار أفضل، وتحسين مواقع المنظمة على الإنترنت، والاستخدام المستمر للمنتديات، وبناء روابط مؤسسية لرفع الوعي، وورش عمل، والقيام بنقاشات دولية. كذلك ذهب التوصية رقم 43 من تقييم برنامج الشراكة بين المنظمة وهولندا أبعده، لتشير إلى أنه ينبغي لبرامج مماثلة أن تسهم في المستقبل أكثر في مسعى لحشد المعرفة الفنية المتراكمة في المنظمة، وأن توضع بالشراكة مع مؤسسات أخرى آليات أكثر فعالية لنشرها.

#### 4.3.5 أثر واستدامة دعم المنظمة للسياسات:

260. كان من الصعب على التقييم تحديد الأثر، إذ ليست هناك خطوط أساس ليجري التقييم إزاءها. ويبدو، استناداً إلى الملاحظات الواردة في المقابلات، أن تأثير المنظمة فيما يتعلق بالمساعدة التي تقدمها في مجال السياسات كان في كثير من الأحيان محدوداً، حتى ولو أن هناك نجاحات ملحوظة تتعلق خصوصاً بعمل المنظمة الممتاز في مجال السياسات العالمية. يبدو أنه كان للمنظمة بعض الآثار الحقيقية فيما يتعلق بالسياسات الغذائية في أماكن من مثل زنجبار وموزامبيق، وبالحق في الغذاء في البرازيل وبسياسات القطاع الزراعي في ليسوتو وبنن، وبالقوانين الحرجية في معظم البلدان على مدى سنوات عديدة، وبالخصوص على التشاركية الحرجية قبل عام 2000 وعلى عمل مصائد الأسماك الأكثر حداثة بشأن العمليات التشاركية في ميانمار وبناء القدرات المؤسسية لتنفيذ السياسات الإقليمية في حوض بحيرة فيكتوريا. ويساعد أيضاً العمل الناشئ بشأن تربية الأحياء المائية في أفريقيا على تشريع السياسات اللازمة لتعزيز نظم أصحاب الحيازات الصغيرة. وكما أشير أعلاه، كان من المثير للاهتمام للتقييم ملاحظة تأثير العمل الفني على السياسات، على الرغم من أن هذا التأثير كان غير مقصود في كثير من الأحيان ولم يكن دائماً محللاً أو موضحاً جيداً. وقد سلطت هذه الآثار الضوء على أهمية وجود استراتيجية تساعد المنظمة على جعل السياسات في صلب كل، أو معظم، عملها وأن تقوم بذلك بطرق تأخذ بالاعتبار التأثيرات المحتملة.

261. يبدو أن الاستدامة مسألة تصطمم بها الوكالات جميعاً. ومن الصعب أن نرى في كثير من البلدان سياسات تنفذ وتتكيف مع الظروف الجديدة على الدوام، بعد انتهاء المشروع أو البرنامج المعني. ويتعلق الكثير من ذلك بمدى فعالية جعل السياسات جزءاً لا يتجزأ من نسيج الإدارة المسؤولة، ولكن، وبالتساوي، ألقت الزيارات الميدانية الضوء على أهمية تجاوز وزارة الزراعة للحصول على تبين من وزارات أخرى، وعلى وجه الخصوص وزارة المالية. ومن الضروري أيضاً جعل جميع أصحاب المصلحة الأكثر تأثراً مشاركين مشاركة كاملة. فلا تكون القوانين واللوائح التنظيمية والسياسات والمعايير فعالة ومستدامة إلا عندما تكون مقبولة تماماً من غالبية المتأثرين بها.

262. وجد التقييم، كما وجد معظم التقييمات الأخرى، أن الاستدامة تعتمد بشكل كبير على القدرات وأنها تتأثر أيضاً بالحوافز وبالكتلة الحرجة وبالتيسير والربط الشبكي. ومن الضروري أن تأخذ استراتيجية معينة للدعم الفعال والمستدام للسياسات كل هذه العوامل في الاعتبار.

### 5.3.5 التوقيت المناسب

263. كما هو مبين أعلاه، أضيف هذا البعد للمعايير القياسية، فلا بد للمشورة السياسية من أن تكون في الوقت المناسب كي تكون فعالة. وقد أظهر التقييم نوعاً ما سجلاً مختلطاً لعمل المنظمة السياساتي في هذا الصدد. فعلى الصعيد العالمي، كانت المنظمة عموماً قادرة على الاستجابة في الوقت المناسب للتحديات الناشئة، من مثل أزمة ارتفاع أسعار الغذاء، حتى ولو أن بإمكان المرء أن يسأل لماذا لم تكن المنظمة قادرة على توقع إمكانية نشوب مثل هذه الأزمة في وقت أسبق بكثير. كذلك كانت المنظمة قادرة، على الصعيد العالمي، على إسداء المشورة في الوقت المناسب في المفاوضات الدولية، كما بالنسبة لتغير المناخ أو التجارة الدولية. ويمكن النظر إلى جهود المنظمة لوضع خطوط توجيهية طوعية بشأن حوكمة الأراضي على أنها كانت في الوقت المناسب، مع الإقرار بأن التوصل إلى توافق في الآراء بين الأعضاء على مثل هذا الموضوع الحساس يستغرق وقتاً طويلاً. وعلى الصعيد الإقليمي، هناك أيضاً بعض التجارب الإيجابية الملحوظة. على سبيل المثال، عالجت المنظمة من خلال الجهود التي بذلتها في مرحلة مبكرة من عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا ضرورة وضع الزراعة مرة أخرى في مركز جدول أعمال التنمية قبل أن أصبح ذلك وجهة عامة بسنوات.

264. غير أن التقييم لاحظ أن هناك على الصعيد القطري تحديات رئيسية يتعين على المنظمة أن تستجيب لها في الوقت المناسب، وأن تستخدم نوافذ الفرص المتاحة لتعزيز تغيير في السياسات لصالح الفقراء. وما يدعو إلى القلق خصوصاً هو أن المنظمة ليست قادرة على الاستجابة أكثر في الوقت المناسب على الصعيد القطري، لأن لدى المنظمة، كما بينا بوضوح أعلاه، أفضل الفرص للقيام بذلك من أية منظمة أخرى تقريباً، بسبب الثقة التي لا مثيل لها التي توليها وزارات الزراعة للمنظمة، وذلك بسبب وجود المنظمة في معظم البلدان النامية، وبسبب ما تتمتع به من سهولة الوصول إلى صانعي السياسات الزراعية الرئيسيين. وقد نوقشت في القسم 3.1.5 بالتفصيل الأسباب التي تجعل المنظمة غير قادرة على استغلال هذه الفرص للاستجابة في الوقت المناسب، وستحلل هذه الأسباب أكثر في الفصل 6.

## 6. - تحليل: كيف يؤثر الهيكل المؤسسي للمنظمة ومواردها وإدارتها على أدائها؟

265. استناداً إلى الإطار الوارد في الشكل 3 (الفصل 3)، يحلل الجزء الأول من هذا الفصل كيف يؤثر الهيكل المؤسسي للمنظمة وقدراتها وإدارتها على أدائها. وعلى هذا الأساس، يبحث الجزء الثاني من الفصل استراتيجيات لإصلاح عمل المنظمة في مجال السياسات.

### 1.6 هل الافتقار إلى الموارد البشرية والمالية المشكلة الرئيسية؟

266. في كثير من الأحيان، أبرزت المباحثات مع الموظفين التي عقدت خلال التقييم أن "الافتقار إلى القدرات الكافية" هو السبب الرئيسي في أن المنظمة ليست في وضع أفضل للوفاء بـ "وظيفتها الأساسية (دال): خيارات السياسات والخيارات الاستراتيجية والمشورة" على المستوى القطري. وقد استشهد بتخفيض الموظفين في مجالات السياسات في المكاتب الميدانية من 40 إلى 20 كنقطة واضحة في هذا المجال. غير أن من المفيد على ما يبدو أن تعيد المنظمة النظر في مسألة "القدرات المحدودة"، آخذة في الاعتبار أن من المفترض أيضاً أن يقدم الموظفون في إدارة التعاون التقني في المقر الرئيسي الدعم الكامل للعمل على المستوى القطري.

267. كما بينا أعلاه، هناك 20 موظفاً يعملون في مجال السياسات في المكاتب الميدانية، أي بمعدل 3.7 بلدان لكل موظف يعمل في مجال السياسات إذا احتسبت البلدان الـ 74 التي لدى المنظمة في كل منها مكتب قطري، و6.2 بلد لكل موظف يعمل في مجال السياسات إذا احتسبت البلدان الـ 124 التي لدى المنظمة فيها تمثيل من أي نوع (انظر الخريطة في نهاية الملحق 2). وإذا ما احتسب الموظفون في المقر الرئيسي العاملون في خدمات المساعدة في مجال السياسات والأمن الغذائي، يبلغ المعدل 1.3 بلدان لكل موظف من الفئة الفنية و 2.2 بلد على التوالي. واستناداً إلى هذه الأرقام، لا يمكن الاستنتاج، من حيث المبدأ، أن قدرات المنظمة متدنية بشكل خاص، بحيث لا يمكنها توفير المشورة على المستوى القطري في مجال السياسات، إذ يبدو من المعقول تماماً أن يتولى موظف واحد يعمل في مجال السياسات التعامل مع 2.2 بلد.<sup>92</sup>

268. تشير المقارنة بين أعداد الموظفين في منظمات أخرى مذكورة أعلاه إلى أنه لا يتوفر لأي من المنظمات الدولية الأخرى التي تنشط في مجال إسداء المشورة السياساتية موارد موظفين مماثلة. وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أيضاً أن هذه الأرقام تشمل فقط موظفي البرنامج العادي، ولا تشمل الموظفين العاملين في مجال السياسات الذين يتعاقد معهم من تمويل المشاريع. وعلاوة على ذلك، لا تشمل هذه الأرقام الخدمات الاستشارية التي تستخدم على نطاق واسع في العمل في مجال السياسات. ووفقاً لمسح الممثلين المساعدين للمنظمة، يستعين

<sup>92</sup> هذا على افتراض أن الموظفين من الفئة الفنية في هذه الوحدات يقومون جميعهم بالعمل غير المتخصص ذاته في المساعدة في مجال السياسات، رغم أن هذا ليس هو الحال دائماً، إذ أن البعض متخصص بمجالات معينة (سياسات المياه / الري، وسياسات القطاعات الفرعية والسياسات التجارية، الخ.). ويشمل هذا أيضاً صغار الموظفين الذين قد لا يكونون بعد قادرين على تحمل المسؤولية عن البلدان. ومع ذلك، فإنه يعطي فكرة عن الأبعاد.

باستشاريين 93 في المائة من الأنشطة التي تتعلق بالسياسات والتي تعتبر الأكثر أهمية. كما شارك استشاريون دوليون في 65 في المائة من هذه الأنشطة. ولما كان متوسط التمويل مخصص للأنشطة المتعلقة بالسياسات التي حددت على أنها هامة يزيد عن 600,000 دولار أمريكي، من الواضح أن هناك متسعاً لجلب خبرة خارجية.

#### الجدول 1. نسب الموظفين العاملين في مجال السياسات إلى البلدان التي لدى المنظمة ممثلون فيها

فئة الموظفين	عدد الموظفين في الفئة	نسبة البلدان إلى الموظفين، باعتبار البلدان الـ 74 التي للمنظمة مكاتب قطرية كاملة فيها	نسبة البلدان إلى الموظفين، باعتبار البلدان الـ 124 التي للمنظمة أي نوع من التمثيل فيها
موظفون في مجال السياسات في المكاتب الميدانية	20	.73	.26
موظفون في خدمة المساعدة في دعم السياسات	22	.43	.65
موظفون في خدمة الأمن الغذائي	15	.94	.38
المجموع	57	.31	.22

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، شعبة إدارة الموارد البشرية ومعلومات عن خدمة المساعدة في دعم السياسات

269. ينبغي الأخذ بالاعتبار أن هذه الأرقام لا تأخذ في الحسبان الموظفين في شعب اقتصاديات التنمية الزراعية والتجارة والأسواق ومكتب المدير العام المساعد لدائرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التي لديها ما مجموعه 86 موظفاً (انظر ما سبق - على الرغم من أنه هنا أيضاً، لا ينخرط كثير من الموظفين الـ 86 مباشرة في مجال السياسات، وخصوصاً في شعبة التجارة والأسواق). وفي حين أن من المفترض أن يركز الموظفون في هذه الشعب بشكل رئيسي على المهام المعيارية العالمية، يمكن التصور، مع إعادة تنظيم الأدوار وإعادة تحديدها، أنه سيكون بإمكانهم قضاء جزء من وقتهم في تقديم دعم لسياسات وطنية محددة، ما يمكن أن تكون له فائدة إضافية هي مساعدة الموظفين أنفسهم على الارتباط بالواقع على الأرض، واستغلال فرصة حضور المنظمة في البلاد للقيام بعمل ذي صلة على الصعيد العالمي.

270. علاوة على ذلك، تقوم شعبة مركز الاستثمار بعمل كبير في مجال السياسات على المستوى القطري، مثلاً في وضع خطط استثمار قطرية في سياق تقديمه خدمات إلى مؤسسات مالية دولية، وأيضاً من خلال تكليفها بدعم برامج الأمن الغذائي القطرية الذي تديرها خدمة الأمن الغذائي. وتقدر شعبة مركز الاستثمار أنه في الحالات الكثيرة التي تساهم فيها بالدعم الذي تقدمه المنظمة لعمليات من مثل البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا والبرنامج العالمي للزراعة والأمن الغذائي، يدير موظفوها 85 في المائة من العمل في مجال السياسات.

271. تشير هذه الأرقام إلى أنه لا يمكن للمرء ببساطة أن يعزو مشاكل الأداء فيما يتعلق بإسداء المشورة السياساتية على المستوى القطري إلى الافتقار العام إلى الموظفين والقدرات والموارد لعمل المنظمة في هذا المجال. فالأرقام تشير بدلاً من ذلك إلى أن هناك مشاكل في الطريقة التي تنظم بها هذه الموارد وتدار. وفي الواقع، يبدو أن هناك معضلة في التوصية بزيادة الموارد المخصصة للعمل السياساتي، ما دامت هناك مشاكل لم تعالج تحول دون إدارة فعالة للموارد التي لدى المنظمة بالفعل في هذا المجال.

## 2.6 كيف يساعد الهيكل المؤسسي للمنظمة على القيام بعمل فعال في مجال السياسات؟

272. يتفق هذا التقييم مع التقييمات السابقة على أن تجزئة عمل المنظمة في مجال السياسات يشكل قيداً جدياً على أدائها، ولا سيما فيما يتعلق بالمشورة السياساتية على المستوى القطري. فإلى جانب التجزئة الأفقية، التي كانت محط تركيز التقييمات السابقة، يجد هذا التقييم أيضاً تزايداً في حالات التجزئة العمودية نتيجة لتطبيق اللامركزية. وتبحث المشكلتان كلتاهما فيما يلي بمزيد من التفصيل.

### 1.2.6 التجزئة الأفقية

273. يبين وصف التنظيم المؤسسي في القسم 2.4 والهيكل التنظيمي (الشكل 3) بوضوح أن العمل في مجال السياسات متفرق على نطاق واسع نوعاً ما في جميع أنحاء المنظمة. وقد وجد تقييم العمل في مجال السياسات لعام 2001 أن "الدراية الفنية في مجال السياسات موزعة الآن فيما بين كثير من وحدات المنظمة، وهناك قدر ضئيل من التنسيق وتبادل المعلومات عبر هذه الوحدات. ويمكن أن يؤدي هذا إلى ازدواجية الجهود ويؤدي بالتأكيد إلى فقدان المزايا المحتملة من تفاعل الأفكار والخبرات". وتقتبس ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008 هذه العبارات (FAO, 2008: 9) وتضيف أن بعض الموظفين يشعر بأنه في حين أن هناك حاجة إلى هذا على مستوى المنظمة ككل وحتى في الشعب المختلفة "ينبغي أن تكون أولويات ورسائل السياسات أكثر وضوحاً وألا تترك لتفضيلات الموظفين الأفراد" (FAO, 2008: 10). وبالمثل يوصي التقييم الخارجي المستقل (انظر الفصل 2) بـ "معالجة النهج التجزيئي إزاء العمل في السياسات، لا سيما فيما يتعلق بالسياسات الاقتصادية والمؤسسية والغذائية والتغذوية (وحتى في السياسات الاقتصادية والتجارية، لاحظ أعضاء فريق التقييم موقفاً تنافسياً بين الوحدات). وفي الوقت ذاته، كي يتسنى الحفاظ على التكامل الوثيق بين سياسات المصايد والحراجه والثروة الحيوانية وهذه القطاعات، ينبغي تناول هذه السياسات على نحو منفصل" (التقييم الخارجي المستقل، التوصية 23.3). بناءً على هذه التوصية، اقترح التقييم الخارجي المستقل إعادة هيكلة نوعاً ما جذرية لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإدارة التعاون التقني (انظر أدناه).

274. يجد هذا التقييم أيضاً أن التجزئة الأفقية لعمل المنظمة في مجال السياسات مشكلة رئيسية. لكنه خلافاً للتقييم الخارجي المستقل، لم يلاحظ موقفاً تنافسياً بين وحدات إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية،<sup>93</sup> بل وجد تعاوناً وثيقاً نوعاً ما بين إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبعض الشعب في الإدارة الفنية، وعلى وجه الخصوص، شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات التي لا تملك وحدة سياسات خاصة بها. ورأت شعبة الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان أن إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية تركز بشدة على المحاصيل، ولكن عولجت هذه المشكلة بإنشاء وحدة مستقلة للسياسات، هي فرع المعلومات والتحليل القطاعي وسياسات الثروة الحيوانية. ووجد هذا التقييم أن ربط الخبرات بالموضوع مهم جدا للعمل السياساتي المحدد بالقطاع الفرعي بشأن مصائد الأسماك والثروة الحيوانية والحرجية. ومع ذلك، لاحظ أنه يمكن لهذا العمل السياساتي أن يستفيد في كثير من الأحيان من وجهة نظر تحليلية أقوى، على سبيل المثال تحليل اقتصادي لخيارات السياسات المختلفة أو تحليل مؤسسي للأدوار التي يمكن أن يؤديها كل من القطاع العام والقطاع الخاص والقطاع الثالث بشكل أفضل في مجال سياسات خاص. وفي حالة شعبة الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان، لاحظ التقييم أن هناك انقساماً إلى حد ما بين العمل السياساتي في فرع المعلومات والتحليل القطاعي وسياسات الثروة الحيوانية وبين الأنشطة السياساتية في وحدات أخرى، من مثل فرع الموارد الوراثية الحيوانية. ويبدو أن فرع المعلومات والتحليل القطاعي وسياسات الثروة الحيوانية لا يعترف بأنشطة هذه الوحدات على أنها ذات صلة بالسياسات.

275. أما ما حدده هذا التقييم على أنه المشكلة الكبرى الناجمة عن التجزئة الأفقية، التي تؤثر على العمل في مجال السياسات على المستوى القطري، فهو الانقسام ما بين تحليل السياسات الذي يجري في شعب التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعمل المشورة السياساتية الذي تقوم به في شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج دائرة المساعدة في مجال السياسات والأمن الغذائي ويقوم به الموظفون العاملون في مجال السياسات في المكاتب الميدانية. وعلى غرار التقييمات السابقة، لم يتبين لهذا التقييم وجود آليات منتظمة تتم من خلالها إعادة توجيه الطلب على المشورة السياساتية إلى شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية أو شعبة التجارة والأسواق أو شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية، وبالعكس، لا توجد قنوات منتظمة تغذى من خلالها شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج والبلدان بنتائج العمل التحليلي في مجال السياسات الذي يجري في شعب التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وحيث توجد روابط، فإنها عرضية وغير دائمة وتعتمد على المشاريع (كما في حالة مشروع يتعلق بالسياسات في بنغلاديش تديره شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية) أو على العلاقات الشخصية (كما في حالة ممثل سابق للمنظمة في الهند، كان ينقل مباشرة طلبات الحكومة الهندية أو البرلمان الهندي للمعلومات إلى مدير شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية).

<sup>93</sup> الوثيقة التوجيهية الصادرة عن شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية عام 2011، "توجيهات بشأن كيفية معالجة شواغل العمالة الريفية والعمل اللائق في أنشطة منظمة الأغذية والزراعة القطرية"، مثال على التعاون بين الشعب، وفي الوقت نفسه مثال على ربط إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمكاتب الميدانية.



276. كما تبين البحوث المنشورة، أجرت شعب التنمية الاقتصادية والاجتماعية أبحاثاً على المستوى القطري، بالإضافة إلى عملها في مجال السياسات. ومع ذلك، لا يبدو أن تحديد أولويات هذا العمل السياساتي يتأثر بأي تحليل استراتيجي لاحتياجات البلد، بل بما تكون الجهات المانحة على استعداد لتمويله، وربما بتفضيلات الموظفين. وكتوضيح، نشرت شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية في فترة إعداد التقييم أوراقاً بحثية عن مواضيع من مثل "آثار الهجرة الدولية والتحويلات المالية على مداخل الأسر المعيشية في بلد المنشأ في الدول الجزرية الصغيرة: فيجي وتونغا". وفي المقابل، لم يكن بالإمكان العثور بين سجل مطبوعات شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية على مراجعات للقطاع الزراعي، تلك المراجعات التي يمكنها أن تنور المشورة السياساتية على المستوى القطري - راجع الملحق 6.

277. كمؤشر على مشكلة التجزئة الأفقية، وجد التقييم أيضاً مشاكل ازدواجية في العمل السياساتي ينبغي لمؤسسة تدعي أنه ليس لديها سوى قدرات محدودة على هذا العمل أن تكون حريصة بشكل خاص على اجتنابه. أحد الأمثلة على ذلك هو السعي إلى وضع سياسات وبرامج قطرية للأمن الغذائي بدعم من دائرة الأمن الغذائي، الذي يجري بالتوازي مع وضع استراتيجيات زراعية عامة في البلدان نفسها وفي الوقت نفسه بدعم من قسم دعم المساعدة في مجال السياسات وشعبة مركز الاستثمار. وكما علق أحد من تمت مقابلتهم: "تقدم دائرة الأمن الغذائي مشورة تتعلق بالأمن الغذائي، ويقدم دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات مشورة بشأن السياسات، وقد لا يكون الفرق بينهما كبيراً". وكمؤشر على عدم وجود اتصالات على مستوى المقر الرئيسي، كانت هناك أيضاً حالات وجد فيها موظفو مركز الاستثمار أن دائرة الأمن الغذائي كانت تقوم بوضع استراتيجية قطرية للأمن الغذائي (بالتوازي مع عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا) فقط عندما دعوا لحضور ورشة عمل قطرية حول هذا الموضوع. وتوصلت فرقة العمل الداخلية للبرنامج الشامل لتنمية الزراعة في أفريقيا إلى استنتاج أنه ينبغي دمج العمل في مجال السياسات بشأن الاستراتيجيات القطرية للأمن الغذائي في عمليات البرنامج الشامل، الذي يبدو ضرورياً تماماً لأنهما يعالجان إلى حد كبير القضايا ومجالات الاستثمار نفسها، كما تبين مراجعة لخطط الأمن الغذائي واستراتيجيات البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا. ولا تزال الجهود المبذولة لدمج استراتيجيات الأمن الغذائي في عملية البرنامج الشامل متفاوتة، ولا تزال عمليات تخطيط الأمن الغذائي المتنافسة تحدث على المستوى القطري.

278. وتمكن رؤية مثال آخر لإمكان حدوث ازدواجية في الجهود هو أن هناك ثلاث مبادرات مختلفة ومستقلة تماماً لرصد السياسات الزراعية: تدير دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات أداة تحليل القرارات بشأن سياسات الأغذية والزراعة ([www.fao.org/tc/fapda-tool/](http://www.fao.org/tc/fapda-tool/))، التي تتعقب القرارات المتعلقة بسياسات الأغذية والزراعة على المستوى القطري، وتجعل هذه المعلومات متاحة للجمهور؛ وتدير شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية أداة رصد سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية (<http://www.fao.org/mafap/mafap-home/en/>)؛ وهناك جهد ثالث تقوم به دائرة الأمن الغذائي، التي تقوم برسم خرائط عمليات الأمن الغذائي (انظر <http://www.mafsan.org/>). وتبذل بعض الجهود لخلق روابط بين هذه النظم، مثل حضور الموظفين ورش عمل كل منها. مع ذلك، على سبيل المثال، لا يعلم كل من في شعبة اقتصاديات التنمية

الزراعية، على ما يبدو بوجود أداة تحليل القرارات بشأن سياسات الأغذية والزراعة، ولكن ربما كان ذلك يعود إلى أنها مبادرة جديدة. وفي حين أن كلاً من هذه المبادرات مثير وذو نوايا حسنة، وفي حين أن هناك بعض أوجه التكامل، خلص هذا التقييم إلى أن من الأفضل للمنظمة وخصوصاً لمستخدمي هذه الأدوات أن يكون هناك منبر مشترك واحد بدلاً من ثلاثة أنظمة مختلفة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يؤخذ بالاعتبار أن هناك رسم لخرائط السياسات مماثل ومبادرات للرصد ماثلة تقوم بها منظمات أخرى، من مثل نظام التحليل الاستراتيجي ودعم المعارف الإقليمي (<http://www.resakss.org>)، الذي يديره المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية. وهناك تعاون في هذا الصدد، ذلك أن المعهد الدولي عضو في اللجنة التوجيهية لأداة رصد سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية، التي تعمل مع نظام التحليل الاستراتيجي ودعم المعارف الإقليمي في جميع "البلدان التي يجري فيها رصد سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية بكثافة"، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كان من المفيد التركيز على عدد أقل من النظم.

## 2.2.6 التجزئة العمودية

279. بالإضافة إلى التجزئة الأفقية للعمل في مجال السياسات، لاحظ التقييم أيضاً مشاكل تجزئة عمودية جديدة. ويبدو أن اللامركزية، على الرغم من حسن نواياها المتمثلة بالحد من البيروقراطية في المنظمة، أسفرت بالنسبة للعمل في مجال السياسات عن نتائج إشكالية إلى حد ما. فجزء من عملية اللامركزية، ألغيت أية روابط مساءلة رسمية بين الموظفين العاملين في مجال السياسات في المكاتب الميدانية وإدارة التعاون التقني في المقر. ووفقاً للمقابلات، لم يتم التشاور مع دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات بشأن خطط عمل الموظفين في مجال السياسات، كما أنه لا يتلقى دائماً تقارير محالة إليه، وليست لديه وسائل لمراقبة جودة أي من العمل الذي يقوم به موظفو السياسات إلا إذا دعي خصيصاً للقيام بذلك، كما لا يشارك في تقييم الأداء. والرابط الوحيد الرسمي الذي لا يزال قائماً هو تعيين موظفين جديداً.<sup>94</sup>

280. تشير المقابلات إلى أن بعض الإدارات الفنية، التي خضعت لتغييرات مماثلة، كانت قادرة على الحفاظ على علاقات وثيقة نسبياً مع موظفيها في المكاتب الميدانية بالرغم من تزايد الاستقلال الذاتي، وذلك باستخدام إجراءات وجهود غالباً غير رسمية لخلق مجتمع ممارسة. ولكن، وفقاً للمقابلات التي أجريت، واجهت دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات صعوبات كبيرة في الحفاظ على علاقات وثيقة مع الموظفين العاملين في مجال السياسات في المكاتب الميدانية، على الرغم من بذلها جهوداً مماثلة (على سبيل المثال، تُحضر الدائرة جميع الموظفين العاملين في مجال السياسات في المكاتب الميدانية إلى روما مرة واحدة في السنة لاجتماع

<sup>94</sup> ينبغي للمرء أن يلاحظ أن ما اختفى هو رابط المسؤولية الرسمي بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية. رسمياً، لا يزال من المفترض أن تدعم وحدة المقر الرئيسي المعنية عمل الموظفين العاملين في مجال السياسات في المكاتب الميدانية وتراقب جودته من الناحية الفنية (انظر التعميم بشأن الأدوار والعلاقات، قسم "العلاقات الوظيفية"). المشكلة هي أنه من دون تراتبية المسؤولية الإدارية مباشرة، لن يحدث ذلك بانتظام. وعلاوة على ذلك، من دون سلطة إدارية، من الصعب على المقر الرئيسي أداء هذا الدور إذا كانت هناك مشكلة "استيلاء"، كما سنبحث أكثر أدناه.

عالمي). ويبدو أن أحد الأسباب الهامة لذلك هو أن مديري المكاتب الميدانية يعتبرون الموظفين العاملين في مجال السياسات "غير متخصصين"، لأن الغالبية العظمى منهم خبراء اقتصاد، وهم على عكس الموظفين الفنيين غير متخصصين في أحد قطاعات الزراعة الفرعية. من هنا، يرى مدراء المكاتب بأنه يمكن استخدام الموظفين العاملين في مجال السياسات لأغراض أخرى غير إسداء المشورة بشأن السياسات لحكومات البلدان، كما سبق أن أشرنا أعلاه. وكما قال أحد من تمت مقابلتهم، معبراً عن شكوى شائعة: "يستخدمون لإعداد الموازنات وخطط العمل، وعليهم أن يمثلوا المنسق عندما يكون غير موجود؛ إلى أن ينتهي الأمر بهم إلى القيام بأي عمل لا يمكن تفويضه لموظفين آخرين". كما أفيد أيضاً أن بعض رؤساء المكاتب الميدانية لا يريد، على ما يبدو بسبب هذا التضارب في المصالح، أن يحافظ موظفهم على علاقات وثيقة مع دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات في المقر الرئيسي، فيما عدا تلك الحالات التي تريد المكاتب الميدانية تحويلها له بسبب مشاكل في الأداء.

281. لو طبقت فعلاً بانتظام الآليات البديلة لخلق المساءلة عن العمل التقني ("العلاقات الوظيفية"، كما هو موضح في تعميم أبريل/نيسان لعام 2011 بشأن الأدوار والعلاقات) على العمل في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية-الفرعية، لكان "قطع الروابط الإدارية" مع المقر الرئيسي مقبولاً. ولكن، يبدو أن هذا ليس هو الحال. فتراتبية المسؤولية (انظر أعلاه) تذهب الآن من خلال رؤساء المكاتب الإقليمية-الفرعية إلى المدير العام المساعد/الممثل لإقليمي. ولا يزال من غير الواضح ما هي آليات مساءلة رؤساء المكاتب الإقليمية والإقليمية-الفرعية عن العمل في مجال السياسات الذي يجري على المستوى القطري. وقد أشار مسح للممثلين المساعدين أن 25 في المائة فقط من الأنشطة المتعلقة بالسياسات التي اعتبرها المشاركون في المسح أكثر أهمية تلقت دعماً من المكاتب الإقليمية-الفرعية، على الرغم من أن من المفترض أن تكون هذه المكاتب "المتلقي الأول". ولذكر مثال من الزيارات إلى البلدان لغرض هذا التقييم، وجد تقييم منتصف المدة لبرنامج إحياء القدرات الإنتاجية للسودان مشاكل خطيرة تتعلق بمراقبة الجودة، عزاها من أجريت المقابلات معهم إلى الافتقار إلى الدعم المساند من المكتب الإقليمي-الفرعي المعني.

282. مؤشر آخر على التجزئة العمودية هو أنه، باستثناء ملحوظ هو تقرير حالة الأغذية والزراعة، لا يبدو أن أيّاً من وحدات السياسات في المقر الرئيسي (لا دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات ولا دائرة الأمن الغذائي ولا شعب إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية) تلعب أي دور هام في تيسير وصول المستشارين في مجال السياسات على المستوى القطري إلى مطبوعات المقر الرئيسي العالمية التي يمكن أن تكون ذات صلة بعملهم. وقد أشار مسح ممثلي المنظمة (انظر أعلاه) أن الأوراق البحثية أو الأعمال التحليلية التي تنتجها المنظمة أو المنظمات الدولية الأخرى بالكاد استخدمت على الإطلاق لإرشاد العمل في مجال السياسات على المستوى القطري. وعلى نحو مماثل، أظهر مسح المسؤولين الحكوميين أن مطبوعات المنظمة التي كانوا على علم أكثر بها هي مطبوعات تقارير "الحالة" الرئيسية، وليس تلك التي تتعلق بالعمل المتعلق بالسياسات الأكثر تحديداً. وفي كثير من الأحيان، يبدو العمل في مجال السياسات الذي أدارته شعب المقر الرئيسي على المستوى القطري "غير مرئي"، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنه لا يتحول إلى مطبوعات أو إحاطات سياسية.

وفي سياق مماثل، لاحظ الفريق أن موظفي المنظمة القائمين على إسداء المشورة السياساتية في البلدان التي لديها البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا لم يكونوا على ما بدا على علم بأي من التحاليل في مجال السياسات التي أجراها خصيصاً لهذه البلدان، على سبيل المثال، المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية والبنك الدولي والوكالات الشريكة الأخرى. وهذا يشير إلى أن المنظمة بعيدة تماماً عن تحقيق هدفها المتمثل في "الاستفادة من المجموعة الكاملة من الخبرات الفنية في المنظمة ومن الأعضاء وشركائها".

### 3.2.6 آليات التنسيق

283. في حين أن إعادة الهيكلة المؤسسية قد تبدو بمثابة رد واضح على مشكلة التجزؤ، ينبغي أن يؤخذ بالاعتبار أن الهيكل التنظيمي وحده لا يضمن التنسيق واستخدام أوجه التآزر، على الرغم من أنه قد يلعب دوراً رئيسياً في تيسيره، وخاصة في منظمات كبيرة من مثل منظمة الزراعة والأغذية. وفي الواقع، لاحظ أحد المجيبين أن التعاون بين ما هو الآن شعبة اقتصاديات التنمية الزراعية ودائرة دعم المساعدة في مجال السياسات لم يكن أبداً عند أدنى حد له كما هو الآن عندما كانت الودعتان كلتاهما في القسم نفسه. ومن الواضح، أن إعادة الهيكلة المؤسسية ينبغي أن ترفق بوضع آليات للتنسيق لضمان تعاون الموظفين الذين يعملون على مواضيع مختلفة لكنها تتعلق بعضها ببعض.

284. وجد التقييم أن هناك عدداً من آليات التنسيق التي تعمل بشكل جيد، والتي وصفت أعلاه. مع ذلك، لم يجد التقييم آليات تنسيق مناسبة من شأنها أن تعوض عن المشاكل الناجمة عن التجزؤ الأفقية والعمودية لعمل المنظمة في مجال السياسات وأثرها السلبي على المشورة السياساتية على المستوى القطري. ويمكن اعتبار التنسيق لدعم البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا استثناءً إلى حد ما. ففي هذه الحالة، شعبة مركز الاستثمار ودائرة دعم المساعدة في مجال السياسات ودائرة الأمن الغذائي متفقون على الشعبة التي تقود البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا في البلاد. وهناك مجموعة أساسية من الموظفين من هذه الودعات تجتمع على أساس الحاجة، كما أن هناك مجموعة أوسع من الموظفين يمكن أن تشارك كذلك.<sup>95</sup> غير أن هذه الآلية لم تتفاد الازدواجية الضارة نوعاً ما فيما يتعلق بالبرامج القطرية للأمن الغذائي (انظر أعلاه)، ولا كانت مصممة لاجتذاب الخبرات من شعب إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وكما شددت التقييمات السابقة من قبل، لا توجد في المنظمة أية جهة تنسيق أو وحدة تنظيمية لديها مسؤولية التنسيق العام للعمل في مجال السياسات، على الرغم من أن صياغة الوظيفة الرئيسية (دال) تشير إلى "عقدة مساعدة سياساتية قوية تشارك فيها الودعات المعنية جميعاً".

<sup>95</sup> علاوة على ذلك، هناك قدر كبير من التنسيق بين مختلف الوكالات على مستوى مقراتها الرئيسية (بما في ذلك البنك الدولي، والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية؛ انظر البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا الملحق 4)، وإن لم يكن ذلك يعني بالضرورة الانتقال إلى تنسيق بين هذه الوكالات على المستوى القطري (كما أشارت التجربة القطرية في جمهورية الكونغو الديمقراطية).

285. على نحو شبيه، فيما عدا مجموعة البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، لا توجد آلية لتنسيق الخبرات في مجال السياسات لبلدان محددة عبر وحدات السياسات المختلفة. ويفترض من حيث المبدأ أن يؤدي هذه المهمة تطوير أطر البرامج القطرية الجاري، ولكن لم يلاحظ أن هذا هو الحال حتى الآن. وكغيره من الأنشطة المتعلقة بالسياسات، يعاني إطار البرامج القطرية من الافتقار إلى الأسس التحليلية. وكانت الورقة البحثية للمنظمة عن المساعدة في مجال السياسات لعام 2008 [يشار إليها هنا: منظمة الأغذية والزراعة 2008] قد أوصت بتطوير تدريجي لنظام معلومات سياساتي على المستوى القطري من شأنه أن "يجمع المعلومات الأساسية اللازمة لفهم وتحليل ورصد سياق السياسات على المستوى القطري (المشاركة والملكية، الخ)، ومناخ السياسات الوطنية (...)، والجهات الفاعلة الرئيسية، بما في ذلك دورها ومصالحها وقدراتها وتوازن القوى فيما بينها، والقضايا الهامة المطروحة، واحتياجات المساعدة في مجال السياسات (على سبيل المثال، القدرات)". (منظمة الأغذية والزراعة، 2008: 20). كما قامت المنظمة بعمل مفاهيمي دعا إلى نهج "التحري عن السياسات والاستعداد لها". ولكن حتى الآن، فيما عدا جهود رصد السياسات الجديدة بالثناء ولكن المتناثرة، لم يتم إنشاء أي نظام تحرر واستعداد على المستوى القطري. على العكس، وفقاً لمعلومات مستقاة من مقابلة أجريت، أوقفت، نتيجة تطبيق اللامركزية، مذكرات إحاطات القطاع الزراعي، التي اعتاد الموظفون في مجال السياسات إعدادها في وقت سابق وكان يمكن لها أن توفر أساساً لمثل نظام التحري هذا، ولم تستبدل بأية أداة أخرى.

#### 4.2.6 الإدارة

286. قدم الفصل 3 وصفاً تفصيلياً للإجراءات المستخدمة لإدارة أعمال المنظمة في مجال السياسات. وتشير النتائج إلى أن الصكوك الموجودة قد نجحت في تعزيز أداء المنظمة القوي في مجال السياسات العالمية، لكنها لم تكن كافية لمعالجة مشاكل الأداء على المستوى القطري. وقد يكون بعض أدوات الإدارة، مثل إطار البرامج القطرية، جديداً جداً بحيث لم يظهر تأثيره بعد. وهذا ينطبق أيضاً على سياسات تنقل الموظفين الجديدة المخطط لها في إدارة الموارد البشرية، والنهج الأخرى للتصدي لمشاكل إدارة الموارد البشرية العامة التي بحثت أعلاه.

### 3.6 استراتيجيات لتحسين عمل المنظمة في مجال السياسات

287. كما هو مبين في الفصل 4، توصلت تقييمات عمل المنظمة في مجال السياسات التي أجريت خلال العقد الماضي، بما في ذلك التقييمات الذاتية للوحدات المعنية، إلى استنتاجات مشابهة جداً لتلك التي توصل لها هذا التقييم. ولخص الفصل 2 أيضاً مجموعة واسعة من توصيات التقييمات السابقة الهادفة إلى تحسين أداء المنظمة في مجال المساعدة السياساتية. ولكن حتى الآن، بالكاد تم تنفيذ أي من التوصيات السابقة. فقد رفضت رفضاً قاطعاً اقتراحات التغيير المؤسسي البعيدة المدى، مثل توصية التقييم الخارجي المستقل 9.6 بإنشاء "إدارة للسياسة والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية" يرأسها كبير موظفي السياسات. ونفذت

فقط إجراءات "تتسم بالمرونة" لا تنطوي على أية تغييرات تنظيمية أو إدارية، من مثل تدريب ممثلي المنظمة وإنشاء فرقة عمل للسياسات (لم تعش طويلاً). ولذا، يبدو من المناسب بحث مسألة لماذا لم ينفذ إلا عدد قليل جداً من التوصيات السابقة قبل تقديم اقتراحات جديدة لتحسين عمل المنظمة في مجال السياسات.

### 1.3.6 لماذا لم تنفذ مقترحات الإصلاح الماضية؟

#### مقاومة التغيير البعيد المدى في الهيكل التنظيمي

288. من الواضح أن الإصلاحات التي تتضمن إعادة بعيدة المدى تؤثر على مصالح الموظفين والمديرين على حد سواء في جميع الوحدات التنظيمية المعنية. وليس من المستغرب أن المباحثات حول عدم تنفيذ الاقتراحات السابقة التي عقدت لغرض هذا التقييم أشارت في كثير من الأحيان إلى مصالح المديرين الذين سيتأثرون بالتغييرات المقترحة. غير أن مقترحات الإصلاح تخلق حالة من عدم اليقين تتجاوز مصالح المديرين الأفراد، لأنه لا يمكن لأي موظف أن يكون متأكداً بأنه "سيفوز أو يخسر" جراء الترتيبات الجديدة. والواقع أن تكاليف معاملات التغيير التنظيمي مرتفعة للغاية، لأن مثل هذا التغيير - حتى أكثر من ذلك - السياسات الداخلية المحيطة به، قد تستهلك وقت وجهود جميع الأطراف المعنية، ربما لسنوات، ما ينتقص من الوقت والموارد الشحيحة الموجهة للعمل الفعلي في مجال السياسات الذي يتحتم القيام به. ولذا، ليس من المستغرب أن تكون هناك "رغبة قليلة في تحريك الإطارات" على حد تعبير أحد من تمت مقابلتهم. وكون تغييرات تنظيمية حقيقة كبيرة قد تمت بالفعل كجزء من عملية الإصلاح (بما في ذلك إلغاء أحد مستويات التسلسل الهرمي) يساهم في مقاومة حدوث تغييرات إضافية.

#### غياب المساءلة التنظيمية وحوافز إساءة المشورة في مجال السياسات على المستوى القطري

289. إن كون التغييرات التنظيمية تخلق عدم اليقين وتؤثر على مصالح الموظفين وتتسبب في تكاليف معاملات باهظة هي بالتأكيد أسباب هامة لعدم تنفيذ التوصيات السابقة. غير أنه لا بد وأن تكون هناك أسباب جوهرية مسؤولة عن فشل معالجة المشاكل التي طال أمدها في عمل المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري، على الرغم من أنه قد أشير إلى هذه المشاكل في العديد من التقييمات مراراً وتكراراً خلال العقد بأكمله الذي يغطيه هذا التقييم. والمنظمة التي لا تساءل على نتائج أعمال سياستها على الصعيد القطري هي فقط التي تستطيع أن تتجاهل ببساطة مشاكل أداؤها في هذا المجال فترة طويلة.

290. هذا الافتقار إلى المساءلة التنظيمية متجذر جزئياً في طبيعة العمل في مجال السياسات على المستوى القطري. أما في المجالات الفنية، فإن الضغط الذي تفرضه المشكلة هو الذي يخلق المساءلة في كثير من الأحيان. فعلى سبيل المثال، إذا كان دور المنظمة هو المساعدة في مكافحة تفشي أنفلونزا الطيور أو التعامل مع مشاكل وقاية النبات الملحة، فإن ضغط الحكومات وأصحاب المصلحة والجهات المانحة لحل المشكلة يكون مرتفعاً. وعلاوة

على ذلك، فإن الحكم على النتيجة وعزو النتائج للأنشطة المضطع بها أمر واضح ومباشر نسبياً. أما فيما يتعلق بإسداء مشورة بشأن السياسات الزراعية أو مشاكل الأمن الغذائي، فإن الضغط الذي تفرضه المشكلة أقل وضوحاً، والعلاقة بين العمل والتأثير أقل مباشرة. وهناك مشكلة كبيرة في إسناد أي تغيير ملموس في السياسات، ومشكلة أكبر بكثير في إسناد تأثير مثل هذا التغيير، إلى أي جزء محدد من المشورة بشأن السياسات، لأن هناك دائماً الكثير من العوامل والجهات الفاعلة العديدة المعنية. وعلاوة على ذلك، تواجه المنظمة معضلة خاصة نظراً لأنها عادة قريبة من وزارات الزراعة، وكثيراً ما تواجه هذه الوزارات عقبات سياسية (من مثل المصالح الخاصة) أمام إجراء التغييرات في السياسات الزراعية الموصى بها. ومن هنا، لا تحمّل حكومات البلدان الأعضاء المنظمة مسؤولية دعم مثل هذه التغييرات في السياسات بفعالية. وتنعكس هذه المعضلة جيداً في تعليق أحد من أجريت مقابلة معهم في مسح ممثلي المنظمة الذي أجري لغرض هذا التقييم:

" تفضل منظمة الأغذية والزراعة أن تشتبك بالقضايا "التقنية" و"بنهج المشاريع المجزأة"، بدلاً من "نهج السياسات" الذي يمكن أن يكون أكثر كفاءة وأقل تكلفة. وحتى عندما تكون هناك فرص جيدة متاحة للمنظمة للتأثير على السياسات، فإنها تتفادى المشاركة في الحوار بشأنها لأنها قد تعكر صفو علاقاتها الجيدة مع الحكومة. وفي غضون ذلك، تشارك منظمات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية الأقل تأهيلاً في الحوار بشأن السياسات وتشكيل القرارات!"

291. بما أن حكومات البلدان لا تقوم بالمساءلة ولا تقدم حوافز بشأن المشورة السياساتية، هناك حاجة إلى تحديد آليات بديلة للمساءلة. وفي حالة الأنشطة التي تمولها جهات مانحة محددة، يمكن أن تكون المساءلة من خلال آلية التمويل. وعلى الرغم من أن المساءلة تكون عندئذ من جانب الجهة المانحة وليس من جانب البلد العضو، يبدو أن هذا الربط ناجح جزئياً بالنسبة لمشاريع محددة تتعلق بالسياسات تمولها جهات مانحة وبالنسبة لعمل مركز الاستثمار في مجال السياسات مع المؤسسات المالية الدولية. ولكن في هذه الحالات، ركزت الجهات المانحة حتى الآن على المخرجات، من مثل إعداد وثيقة أو عملية خاصة تتعلق بالسياسات، مثل خطة استثمار قطرية أو مشاورات مع أصحاب المصلحة ودورات تدريبية. وحتى الجهات المانحة لا تقوم بمساءلة نتائج السياسات، من مثل التغييرات الملموسة في السياسات، وبعد ذلك تأثير تلك التغييرات. وذلك مثير للدهشة بعض الشيء، فعلى الرغم من مشكلة الإسناد بالنسبة للعمل في مجال السياسات المذكورة أعلاه، كانت الجهات المانحة نفسها تضغط ضغطاً كبيراً على منظمات أخرى، من مثل المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، لرصد وتوثيق وتحسين أثر عملها في مجال السياسات (بحثنا ذلك أيضاً في الفصل 5).

## اللامركزية الضالة ومشكلة "الاستيلاء"

292. في الواقع نفذت توصية واحدة من التقييمات السابقة تتعلق بالتغيير المؤسسي، وهي إعطاء مزيد من الحكم الذاتي للمكاتب الميدانية. وكان هذا التغيير جزءاً من إصلاح هيكلية عام، ولم يكن بالطبع محددًا بالعمل في مجال السياسات. وليس تقييم تطبيق اللامركزية بشكل عام من اختصاص هذا التقييم، ولكن كان لا بد له من أن يعالج الآثار المترتبة على استراتيجيات تطبيق اللامركزية الحالية بالنسبة لعمل المنظمة في مجال السياسات. وفي هذا الصدد، تشير نتائج هذا التقييم إلى أن هذا الإصلاح فاقم مشاكل المنظمة المتعلقة بتقديم نوعية رفيعة من المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري بدلاً من أن يخفضها. ويمكن أن يعزى ذلك إلى أن التوصية التي تقدم بها التقييم الخارجي المستقل المتعلقة بتطبيق اللامركزية كانت محدودة. وفي بحثه مسألة اللامركزية، انتقد التقييم الخارجي المستقل "عدم وجود سلطة مؤسسية حقيقية" للمكاتب الإقليمية، وحقيقة أن المكاتب الميدانية (التقييم الخارجي المستقل لعام 2007 صفحة 298) "يجب عليها أن تتفاوض وتتفق مع الشعبة الأم الفنية بشأن خطط العمل الفنية". وذكر التقييم الخارجي المستقل أيضاً أنه "يؤيد التنفيذ الكامل لقرار منح المكاتب استقلالاً ذاتياً فيما يتعلق باستخدام موظفيها الفنيين وجعلها مسؤولة بصفة رئيسية أمام الممثل الإقليمي". (ص 299). غير أن التقييم الخارجي المستقل لم يقدم أية توصيات بشأن الطريقة التي ينبغي الحفاظ بها على مراقبة الجودة والإشراف الفني على العمل في المكاتب الميدانية إذا قطعت ببساطة الصلات الرئيسية التي من شأنها أن تتيح للمقر الرئيسي لعب دور في هذا الصدد، من مثل تنظيم العمل المشترك. وعلى نحو مماثل، يبدو أن الإدارة أيضاً لم تول اهتماماً لهذه المشكلة. بهذا المعنى، وجد التقييم الحالي أن التوصيات الماضية بشأن تطبيق اللامركزية كانت "ضالة". والفريق مقتنع بأن تطبيق اللامركزية يتضمن بالفعل إمكانات قوية لتحسين العمل في مجال السياسات إذا ما وضعت الآليات المناسبة *للمساءلة*. وسنبحث هذا الموضوع بتفصيل أكثر أدناه. ويقدم الإطار 5 بعض الأفكار من أدبيات اللامركزية التي لها صلة بواقع المنظمة.

293. هناك مشكلة جديدة بشكل خاص ووجهت في سياق الجهود الراهنة المبذولة لتطبيق اللامركزية وهي تكليف الموظفين العاملين في مجال السياسات في المكاتب الميدانية، الذين ينظر إليهم على أنهم "عموميون"، بالقيام بأعمال إدارية وغيرها، كما بينا أعلاه. وباستخدام لغة أدبيات العملية التنظيمية، يمكن أن يعتبر هذا الأمر مشكلة "استيلاء" (استخدام الموارد التنظيمية لأغراض غير تلك التي أنشئت من أجلها). وتجنب الاستيلاء على الموارد وضمان الرقابة التقنية المناسبة مشكلة معروفة جيداً في تطبيق اللامركزية (تواجه البلدان التي طبقت اللامركزية على الخدمات الزراعية مشاكل مماثلة). وهناك بعض الجهود لمعالجة هذه المشكلة، لكنها حديثة إلى حد ما.<sup>96</sup> عموماً، يمكن أيضاً النظر إلى مشكلة الاستيلاء باعتبارها مؤشراً على تدني الأولوية المخصصة للعمل في مجال السياسات.

<sup>96</sup> أبلغ الفريق أن الوثيقة JM 2011.2/3 المقدمة إلى الاجتماع المشترك للجنة البرنامج 108 واللجنة المالية 140 في أكتوبر/تشرين الأول 2011 أشارت إلى نص بإلغاء هذه الممارسات.



294. يبدو أيضاً أن مشكلة "الاستيلاء" تلعب دوراً لا فحسب فيما يتعلق بمشكلة التجزئة العمودية، وإنما أيضاً فيما يتعلق بمشكلة التجزئة الأفقية المذكورة أعلاه. فقد لاحظ بعض من جرت معهم مقابلات أن الفصل بين تحليل السياسات وبين إسداء المشورة بشأن السياسات من شأنه أن يزيد احتمالات أن تؤثر الإدارة العليا بشكل مباشر على نوع المشورة في مجال السياسات المتبعة على الصعيد القطري، حتى عندما يتناقض ذلك مع نتائج تحليل المنظمة نفسها.

295. ثمة مثال على ذلك برز على مدى فترة التقييم وهو أن المدير العام للمنظمة ركز بشدة على متابعة برامج الأمن الغذائي القطرية وخطط العمل على المستوى القطري. وفي حين أن الجهد الرامي إلى تشجيع بذل المزيد من الاهتمام بالأمن الغذائي هام بالتأكيد، ويتمشى مع الولاية المنوطة بالمنظمة، إلا أنه لوحظ أن وحدات المساعدة في مجال السياسات والمكاتب القطرية، وبتوجيه من مكتب المدير العام، تابعت في كثير من الأحيان هذه الأنشطة بالتوازي مع مشورات وعمليات أخرى مختلفة كانت تضطلع بها المنظمة في البلدان نفسها، ولم تكن مدعومة إلا بتحليل محدود. وقد أبلغ الموظفون الذين تمت مقابلتهم القائمون بهذه الأنشطة أنه يتعين عليهم اتباع توجيهات بشأن استراتيجيات تتعلق بالأمن الغذائي لا تتفق مع حكمهم المهني كخبراء المنظمة في هذا المجال، على سبيل المثال، من خلال إهمال سبل العيش والجوانب المتعلقة بالتغذية لصالح الأنشطة التي تركز على الإنتاجية.<sup>97</sup> إن مثل مشاكل "الاستيلاء" هذه في المنظمة لا تؤثر فقط على أدائها في مجال إسداء المشورة بشأن السياسات، بل تشكل أيضاً عقبة في سبيل تنفيذ توصيات تتعلق بإجراء تغييرات في هياكل المنظمة المؤسسية والسياسات التي من شأنها أن تحد من المجال المفتوح أمام "الاستيلاء".

296. تشير أدبيات اللامركزية (انظر الإطار 5) أيضاً إلى مشكلة "الاستيلاء" فيما يتعلق باتخاذ قرارات بشأن التوظيف. فقد واجه فريق التقييم شاغلاً، أعرب عنه أيضاً شركاء المنظمة من الأمم المتحدة، هو أن اختيار المنظمة المرشحين لمناصب ممثلي المنظمة يتأثر باعتبارات "سياسية"، وتلك مشكلة يمكن أن ينظر إليها أيضاً باعتبارها مشكلة استيلاء. وليس هذا الشاغل جديداً، فقد أشار التقييم الخارجي المستقل إلى "الانطباع بأن الوظائف يتم شغلها بواسطة معينين سياسيين" (التقييم الخارجي المستقل 2007: 372). وفيما يتعلق بالسياسات، تجدر الإشارة إلى أن التقييم الخارجي المستقل أعرب أيضاً عن القلق من أن مهام السياسات لم تكن مدرجة في وظائف ممثل المنظمة في عام 2007، رغم أن إدراجها كان قد طلب في وقت مبكر جداً يعود إلى عام 1989.<sup>98</sup> وهذا يعكس عدم الاهتمام العام بمجال السياسات. وقد لاحظ التقييم الحالي أن التعميم

<sup>97</sup> تشير الأدلة التي جمعها الفريق إلى أن هذه المشكلة لا تزال موجودة وقت إعداد هذا التقييم.

<sup>98</sup> كتوضيح، لاحظ التقييم الخارجي المستقل لعام 2007 (التقييم الخارجي المستقل، 2007: 301): "أن مراجعة المنظمة التي أُجريت سنة 1989 ذكرت أنه لم يجر الانتفاع بدرجة كافية من الدور الأوسع الممكن لممثلي المنظمة، وهو مساعدة الحكومات على وضع خيارات على صعيد السياسات بالتفاعل الجوهري مع الوزارات المعنية وبلاستفادة من خبرة المنظمة وقدراتها على نطاق العالم". بل إن تقديم الدعم السياساتي للبلدان ليس مدرجاً ضمن مهام ممثلي المنظمة، وما زال الوضع كذلك حسبما يتضح من النتائج التي توصلت إليها الزيارات القطرية للتقييم الخارجي المستقل".

الأخير بشأن المسؤوليات والعلاقات لا يزال غير واضح للغاية بشأن مهام ممثل المنظمة فيما يتعلق بالسياسات.<sup>99</sup>

### الإطار 5: كيف تطبق اللامركزية على أفضل وجه؟ أفكار للمنظمة من أدبيات اللامركزية

لاحظ فريق التقييم أن الطريقة التي تم بها تطبيق اللامركزية في المنظمة لم تكن حتى الآن مواتية لعمل المنظمة في المساعدة في مجال السياسات، وخصوصاً على الصعيد القطري. علاوة على ذلك، لاحظ الفريق أن مسألة اللامركزية كانت تبحث في بعض الأحيان كما لو أنها غاية بذاتها، أو كما لو أن استراتيجية لامركزية واحدة يمكن أن تكون هي نفسها مواتية لجميع جوانب عمل المنظمة في مجال السياسات. لإلقاء مزيد من الضوء على هذا النقاش، يلخص هذا الإطار بعض النتائج الرئيسية من الأدبيات المعنية باللامركزية. وعلى الرغم من أن هذه الأدبيات تشير في معظمها إلى البلدان وليس إلى المنظمات، إلا أن بعض الأفكار والخبرات ذو صلة بواقع المنظمة.

#### 1) ضرورة اتباع نهج متميز لتطبيق اللامركزية

يعتمد المستوى الحكومي، أو في حالة المنظمة، المستوى التنظيمي الذي ينبغي تعيين وظيفة له على مجموعة متنوعة من العوامل، وبالتالي، لا يوصى باتباع نهج مقياس واحد يناسب الجميع. وقد تساعد الأدبيات الاقتصادية بشأن الفيدرالية المالية والأدبيات بشأن الحوكمة والتنظيم في تحديد هذه العوامل. وتبدو العوامل التالية ذات أهمية خاصة للعمل في مجال السياسات في المنظمة:

1. وفور الحجم: من الأنسب عدم تطبيق اللامركزية فيما يتعلق بالخدمات المتخصصة جداً. وهذا يعني أنه قد يكون من الأنسب إسناد المحللين السياسيين الذين يملكون مهارات محددة جداً، مثل نمذجة الاقتصاد الكلي، إلى المقر الرئيسي أو المستوى الإقليمي كي يتمكنوا من خدمة عدد كبير من البلدان.
2. تنوع الطلب المحلي: من الأنسب تطبيق اللامركزية على الخدمات التي تحتاج إلى الاستجابة لمطالب محلية متنوعة جداً. وهذا يشير إلى أن إسناد المساعدة في مجال السياسات إلى المناطق الفرعية له ما يبرره إذا كانت المتطلبات المتعلقة بالسياسات في المنطقة الفرعية المعنية متشابهة فعلاً إلى حد ما. أما بخلاف ذلك، فقد يكون أكثر فعالية إسناد خدمات المساعدة في مجال السياسات إلى البلد المعني، حتى وإن كان ذلك يعني التركيز على بلدان محددة لها أولوية.
3. مجال للاستيلاء والتدخل السياسي: قد يحدث "الاستيلاء" (أي سوء استخدام موارد بشرية ومالية لأغراض غير المهام المسندة إليها) والتدخل السياسي على مستويات مختلفة من مستويات اللامركزية، ولذا، هناك حاجة إلى تحليل دقيق للخيارات للسيطرة على هذه المشكلة على مختلف المستويات. وترتبط هذه المسألة بطبيعتها المتأصلة بمسألة المساءلة، التي ستعالج في النقطة التالية.

<sup>99</sup> يذكر التعميم فقط في ملحق، عندما يحدد دور ممثل المنظمة تجاه منسق الطوارئ، أن "ممثل المنظمة سيكون مسؤولاً أيضاً عن المفاوضات مع الجهات المانحة ومسؤولي الحكومة بشأن قضايا السياسات."

لا يبدو حالياً، أن استراتيجية المنظمة فيما يتعلق بتطبيق اللامركزية تستند إلى تحليل دقيق وشامل لأية مهام في مجال السياسات من الأنسب إسنادها إلى أية مستويات، بل يبدو أنها بدلا من ذلك تستند إلى افتراض مسلم به، هو أن من الأنسب تقديم المساعدة في مجال السياسات للأقطار من المستوى شبه الإقليمي. ويوصي هذا التقييم باتباع نهج أكثر تمايزا يقوم على تحليل محدد بالسياق المحدد.

## (2) الحاجة إلى الجمع بين اللامركزية المالية والإدارية والسياسية

تميز الأدبيات عن اللامركزية بين اللامركزية المالية والإدارية والسياسية، وتشير إلى ضرورة وجود نهج موحد ليكون بالإمكان تحقيق المساواة. وقد أظهرت التجربة أن اللامركزية الإدارية تعمل في كثير من الأحيان على نحو أفضل إذا كان الموظفون في المكاتب الميدانية خاضعين للمساءلة فعلاً من الهيئات المنتخبة محلياً. وبالمثل، من الأهمية بمكان تحقيق مساواة تملك فيها الهيئات المنتخبة محلياً سلطة استثنائية على الموارد المالية، لتكون لديها حوافز لتحقيق المساواة. وفي الوقت نفسه، هناك حاجة إلى السيطرة على هيمنة النخبة على مستوى الحكومة المحلية، وإلى خلق حوافز وظيفية قوية للموظفين في المكاتب الميدانية والحفاظ على الرقابة التقنية وعلى الدعم المقدم لهم. وقد أظهرت التجربة أيضاً أن تمكين الهيئات المنتخبة محلياً يتطلب وقتاً وبناءاً للقدرات.

وبتطبيق هذا التمايز فيما يتعلق باللامركزية على المنظمة، يمكن النظر إلى نقل الموظفين إلى المكاتب الميدانية على أنه لامركزية إدارية، في حين يمكن النظر إلى جعل المؤتمرات الإقليمية أجهزة رئاسية على أنه يعادل اللامركزية السياسية. وتعني اللامركزية المالية تحويل السلطة الاستثنائية على الموارد المالية إلى المكاتب الميدانية والأجهزة الرئاسية اللامركزية. وتجدر الإشارة إلى أنه، خلافاً للمكاتب الإقليمية، ليس لدى مكاتب المنظمة الإقليمية-الفرعية والقطرية أجهزة رئاسية كمنظراتها. ولذا، قد تكون هناك حاجة إلى آليات أخرى للتعويض عن هذا النقص، من مثل تنظيم مشاورات مع أصحاب المصلحة على المستويين القطري وشبه الإقليمي، واستخدام آليات إدارية لتحقيق المساواة، وتوعية المؤتمرات الإقليمية بدورها الرقابي على أداء المنظمة على المستويين الإقليمي والقطري. ويشير تطبيق التجربة القطرية للمنظمة أيضاً إلى ضرورة تنمية قدرات المؤتمرات الإقليمية لتعزيز دورها في إدارة الحوكمة اللامركزية. وبالمثل، تبدو ذات صلة كبيرة بواقع المنظمة فكرة أن الموظفين القطريين في المكاتب الميدانية يحتاجون إلى حوافز وظيفية قوية، فضلاً عن الدعم والرقابة التقنيين.

## (3) الحاجة إلى إدراك أن اللامركزية هي في جوهرها عملية سياسية

الفكرة الثالثة من أدبيات اللامركزية تذهب إلى أن اللامركزية هي في جوهرها عملية سياسية، تتأثر حتماً بالمصالح السياسية على المستوى المركزي. ومن تبعات ذلك مشكلة أن اللامركزية المالية تتأخر كثيراً في كثير من الأحيان عن اللامركزية السياسية والإدارية، ما يحد من فعالية نهج اللامركزية بمجمله. وبالمثل، في كثير من الأحيان، تتأثر القرارات التي تتخذ بشأن اللامركزية، من مثل المستوى الذي تسند إليه المهام أو الأماكن التي توضع فيها الوحدات التي أصبحت لامركزية، باعتبارها سياسية، لا باعتبارها تحليلية. ويعني تطبيق هذه الأفكار على المنظمة أن إجراء

مراجعة نقدية لتطبيق اللامركزية في الماضي قد يكون مبرراً جداً حين البت في اتخاذ خطوات نحو تحقيق المزيد من اللامركزية.

المصادر: باردهان (2002 Bardhan)، وباردهان وموكيرجي (Bardhan and Mookherjee 2002, 2006) وبيرنير وليناكر (Birner and Linacre 2008) وبيرنير وفون براون (Birner and von Braun 2009) والبنك الدولي (2007).

#### 4.6 خيارات الإصلاح

297. يعرض هذا القسم مجموعة من خيارات الإصلاح التي يمكنها معالجة المشاكل التي تم تحديدها في هذا التقييم. ويشمل القسم أيضاً تقييماً لمزايا وعيوب وجدوى هذه الخيارات، مع الأخذ في الاعتبار الأسباب التي تم تحديدها لعدم تنفيذ التوصيات السابقة المتعلقة بالسياسات. وقد تبعت خيارات الإصلاح الواردة هنا أيضاً مبدأً عاماً هو أن الخيارات ينبغي أن تتماشى ولا تتعارض مع جهود الإصلاح الحالية في المنظمة، مثل استخدام أطر البرامج القطرية وإجراءات التخطيط المتوسطة الأجل، والخطط الحالية التي تحدد هيكل ومهام شبكة المكاتب اللامركزية في المنظمة (انظر وثيقة JM11.2.3، المؤرخة 12 أكتوبر/تشرين الأول 2011، والتعميم الأخير بشأن المسؤوليات والعلاقات). وعلى أساس هذا التحليل، يقدم فريق التقييم استنتاجاته بشأن الخيارات التي ينبغي متابعتها، كما تعكسها التوصيات الواردة في الفصل 7.

#### تعزيز المساءلة فيما يتعلق بتأثير المساعدة في مجال السياسات

298. وفقاً للتحليل أعلاه، المشكلة الرئيسية الكامنة وراء التحدي الذي تواجهه المنظمة في تقديم نوعية رفيعة من المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري هي الافتقار إلى المساءلة في المنظمة بشأن تحقيق هذه النتيجة المرجوة، بالإضافة إلى مشكلة "الاستيلاء" التي نوقشت أعلاه. ويخلق التوجه الحالي للمنظمة نحو الإدارة المستندة إلى النتائج فرصاً جديدة لمعالجة هذه المشاكل التي طال أمدها. ولانتهاز هذه الفرص، يوصي التقييم بأربعة تدابير. ومن المهم ملاحظة أن هذه التدابير ينبغي تبنيتها معاً لتكون فعالة. وعلاوة على ذلك، فإن تنفيذ التدابير الأربعة هذه ضروري لفعالية التغييرات المؤسسية التي يوصى بها التقييم.

#### 1.4.6 التدبير 1: إنشاء نظام معلومات وجهوزية سياساتي على المستوى القطري

299. يؤيد هذا التقييم بشدة التوصية التي وردت في الورقة بشأن المساعدة في مجال السياسات عام 2008 بإنشاء نظام معلومات سياساتي على المستوى القطري. وأخذاً لعمل المنظمة في الحسبان وضرورة اعتبار السياق السياسي المشار إليه أعلاه، يوصى بتوسيع ذلك إلى "نظام معلومات وجهوزية سياساتي". وسيوفر هذا النظام

أساساً للإدارة المستندة إلى النتائج لمساعدة المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري ولرصد الأثر. وينبغي أن يتضمن هذا النظام عنصرين:

300. (1) **مراجعة قطاع الزراعة والغذاء والتغذية في البلد المعني:** ينبغي أن تتم هذه المراجعة بالتعاون الوثيق مع وحدات السياسات في الوزارات ومع مؤسسات الأبحاث المحلية المعنية، ويمكن أن تتم بالتعاون مع منظمات أخرى عاملة في القطاع الزراعي، مثل البنك الدولي والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية. وينبغي أن تبنى على الجهود القائمة، من مثل العمل التحليلي الذي يجري القيام به كجزء من عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا، وعملية وضع استراتيجيات قطرية للأمن الغذائي، أو غيرها من العمليات. وينبغي أن تكون المراجعة تحليلية وليس وصفية، وتركز على تحديد قضايا السياسات الأكثر أهمية في البلاد، من مثل أشد القيود الضاغطة المحددة في البلد المعني على الأمن الغذائي والتنمية الزراعية، وخيارات الإصلاح المؤسسي والسياساتي الأكثر وعداً.<sup>100</sup> وينبغي للمراجعة أن تجتذب الخبرات من وحدات السياسات المختلفة في المنظمة، بما في ذلك شعب إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ووحدات السياسات (وحدات أخرى) في الإدارات التقنية.<sup>101</sup> وسيكون الاهتمام بقضايا الجنسانية والعمالة وغيرها من قضايا العدالة الاجتماعية هاماً في إجراء هذه المراجعة، بدعم ومساندة من شعبة القضايا الجنسانية والتكافؤ والعمالة في المناطق الريفية. ويتوافق مثل هذه المراجعة جيداً مع نوع التحليل الموصى به كأساس لإطار البرامج القطرية. ولذا يوصى أن تجري هذه المراجعة كجزء من عملية إطار البرامج القطرية. وينبغي أن يتوافق إطار البرامج القطرية مع دورة التخطيط الحكومي (عادة 4-5 سنوات) وينبغي تحديثه سنوياً. ويناسب هذا الجدول الزمني للمراجعة المقترحة هنا.<sup>102</sup>

301. ينبغي أن تكون المراجعة خاضعة لمراقبة للجودة صارمة، يشارك فيها خبراء من خارج المنظمة. وينبغي أيضاً أن تراجع في مجموعات التنسيق بين الجهات المانحة أينما وجدت. وفي حين أن التنسيق مع المنظمات الدولية الأخرى هام، ستوفر مراجعة القطاع هذه للمنظمة الفرصة لتقدم على المستوى القطري ما حققته على

<sup>100</sup> تصدر دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات موجزات عن الأقطار. غير أن هذه تركز على وصف الوضع الحالي وعلى مشاركة المنظمة، بدلاً من تقديم وجهة نظر تحليلية عن الفرص والقيود الضاغطة والخيارات الواعدة. ومن الواضح أنه حيث توجد تحليلات شاملة بالفعل، يستطيع نظام التحريات السياساتي البناء على التحليلات القائمة. وما وجدته فريق التقييم في الزيارات القطرية هو الوضع التالي: ما يتوفر عادة هو وصف شامل لقطاع الأغذية والزراعة، ومثل هذه التوصيفات موجود أيضاً في الاستراتيجيات الوطنية للأمن الغذائي التي تروج لها المنظمة. وفي عدد من البلدان، أدت عملية البرنامج الشامل للتنمية الزراعية في أفريقيا إلى إصدار دراسات تحليلية لفرص الاستثمار، قائمة على نمذجة قام بها في الغالب المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية. غير أن المطلوب هو مراجعة نقدية للدراسات المتوفرة مع الأخذ في الاعتبار السياق السياساتي (انظر النقطة التالية).

<sup>101</sup> في هذا الصدد، سيكون من المفيد إتاحة جميع الأعمال التحليلية التي تجريها إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القطري على موقع الانترنت لتمكين الوصول إليها بسهولة أكبر.

<sup>102</sup> تجدر الإشارة إلى أنه ستكون هناك حاجة إلى عملية كبيرة لتنمية القدرات وضمان الجودة لرفع جودة إطار البرامج القطرية وصلته بالواقع. وعلاوة على ذلك، ينبغي لإطارات البرامج القطرية أن تأخذ بالاعتبار دورات التخطيط للمؤسسات المالية الدولية الكبرى، فضلاً عن دورة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

الصعيد الدولي بمطبوعاتها الرئيسية، من مثل تقرير حالة الأغذية والزراعة: تقييم مستقل ومتوازن على أساس أفضل الأدلة المتاحة، والذي قد لا يتفق بالضرورة مع الإصلاحات السياسية التي تدفع الجهات المانحة المختلفة باتجاهها. وينبغي أن تتاح المراجعة إلكترونياً وأن تطبع أيضاً لتوزيعها في البلد، كما ينبغي أن تنشر على شكل نسخة موسعة وأخرى موجزة. ويمكن للجهود الحالية الواعدة لرصد السياسات الحالية ضمن رصد سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية ورسم خرائط عمليات الأمن الغذائي وأداة تحليل قرارات سياسات الأغذية والزراعة (انظر أعلاه) أن تصبح جزءاً من نظام المعلومات السياساتي على المستوى القطري.

302. *مراجعة لسياق السياسات*: كما أوصت الورقة البحثية بشأن المساعدة في مجال السياسات لعام 2008، ينبغي لنظام المعلومات السياساتي على المستوى القطري أن يشمل أيضاً جمع معلومات أساسية عن الجهات الفاعلة الرئيسية في قطاع السياسات الزراعية، ودورها واهتماماتها وقدراتها، ومناخ السياسات الوطنية، ونوعية النقاش السياساتي (بما في ذلك المشاركة).<sup>103</sup> وسيطلب جمع هذه المعلومات تحليلاً دقيقاً وشاملاً لأصحاب المصلحة. ويتعين على هذا الجهد أيضاً أن يقيم دور أصحاب المصلحة الذين ليس للمنظمة عموماً سوى تفاعل محدود معهم، مثل اللجان البرلمانية التي تتعامل مع الزراعة. وبما أن بعض المعلومات عن سياق السياسات قد يكون حساساً من الناحية السياسية، لا يتحتم بالضرورة أن يكون هذا العنصر من نظام المعلومات السياساتي على المستوى القطري منشوراً في العلن وموزعاً على نطاق واسع؛ بل يمكن فحسب استخدامه داخلياً لتخطيط المساعدة التي تقدمها المنظمة في مجال السياسات، بما في ذلك لتقييم الجدوى السياسية لخيارات الإصلاح السياساتي والمؤسسي المختلفة التي يمكن أن تشارك فيها المنظمة. كذلك فإن تحديد "نوافذ السياسات"، أي نوافذ فرص تغيير السياسات، هام في هذا التحليل. وذلك ما يلتقطه عنصر "الجهوزية" في نظام المعلومات والجهوزية السياساتي المقترح، الذي يمكن أن يساعد على أن يكون الدعم الذي تقدمه المنظمة في مجال السياسات في الوقت المناسب.

#### 2.4.6.2. التدبير 2: تحديد سبل تأثير المساعدة في مجال السياسات القطرية ونتائجها

303. استناداً إلى نظام المعلومات والجهوزية السياساتي على المستوى القطري، ينبغي على المنظمة أن تصيغ للمساعدة التي تقدمها في مجال السياسات تأثيرات قطرية مقصودة بالبلد وسبل تأثير تقابلها. وينبغي أن تكون صياغة سبل التأثير هذه، التي يتعين أن تشمل مخرجات ونتائج في مجال السياسات، جزءاً من عملية إطار البرامج القطرية. وينبغي أن تتبنى الحكومة الأثر المقصود بقوة وأن يكون متسقاً مع الأولويات المنصوص عليها في مؤتمر المنظمة الإقليمي، مع الأخذ بالاعتبار كذلك الأولويات العالمية للمنظمة والأولويات التي

<sup>103</sup> تشير التجربة في مجال مصائد الأسماك (وتربية الأحياء المائية)، على سبيل المثال، إلى أن القيد الرئيسي على الإصلاح الملح للسياسات ليس بالضرورة الافتقار إلى تحليل للخيارات السياسية. فقد تكون السياسات الحالية غير كافية إلى حد كبير، ومعترف بأنها كذلك، لكن تحديات الانتقال إلى سياسات أكثر استدامة ومجزية اقتصادياً وطويلة الأجل تحديات كبيرة وتكاليف هذا الانتقال مرتفعة. وفي كثير من الأحيان ليست المفاضلات بالنسبة لصانعي القرارات السياسية في صالح السعي إلى نتائج أطول أمداً. وينبغي لنوع التدخلات اللازمة لتغيير المردودات أن يظهر في أعمال البرمجة الاستراتيجية في المستقبل.

حددها فريق الأمم المتحدة القطري لبرنامج الأمم المتحدة القطري. وينبغي على المنظمة بعد ذلك، من ضمن نظامها للإدارة المستندة إلى النتائج، أن تحدد *النتائج الموجهة لإحداث أثر لعملها* في مجال السياسات.<sup>104</sup> على سبيل المثال، المؤشر الحالي 2 للنتيجة التنظيمية (حاء-1) في الخطة المتوسطة الأجل هو: "عدد الدول والمنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي التي نفذت سياسات واستراتيجيات وبرامج أمن غذائي قطاعية تشمل عدة قطاعات (بما في ذلك البرنامج القطري/الإقليمي للأمن الغذائي)". فعلى المستوى القطري، يمكن ربط صياغة نتائج المساعدة في مجال السياسات بمثل هذه الأهداف العامة، ولكن ينبغي أن تكون أكثر تحديداً وموجهة نحو إحداث أثر. وينبغي أن تركز على تغييرات في السياسات أو تغييرات مؤسسية ملموسة تعالج القيود الأكثر شدة أو تستخدم فرصاً فريدة من شأنها أن تسهم في تحقيق الأمن الغذائي، كما تم تحديدها في التحليل. وقد تكمن هذه القيود الأكثر شدة أو الفرص الفريدة في قطاع فرعي معين، على سبيل المثال، في عملية إصلاح نظام الإرشاد الزراعي أو في إزالة حاجز تنظيمي. وهنا، تملك المنظمة فرصة خاصة (إلى حد كبير، لا مثيل لها) كي تعتمد على خبرات إدارتها المعنية.

#### 3.4.6 التدبير 3: تعزيز المساءلة فيما يتعلق بتأثير المساعدة في مجال السياسات من خلال حوافز وإدارة أداء تشمل المؤتمرات الإقليمية وممثلي المنظمة

304. كما هو مبين أعلاه، هناك حاجة إلى تعزيز المساءلة فيما يتعلق بتحقيق نتائج المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري. وفي ظل النظام اللامركزي الحالي، تقع المسؤوليات الرئيسية للمساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري على عاتق مكاتب البلد والمكاتب الإقليمية والإقليمية-الفرعية. ولا شك أن تبني نظام المعلومات والجهوزية السياساتي المقترح وصياغة سبل تأثير للسياسات ونتائج للمساعدة في مجال السياسات القطرية سيحسن إمكانيات إخضاع المكاتب الميدانية للمساءلة بصدد تحسين المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري. غير أن من الواضح أن هناك حاجة إلى خلق *حوافز أقوى* لتقديم مساعدة رفيعة المستوى في مجال السياسات على المستوى القطري. وحيث أن تراتبية المسؤولية للمكاتب الميدانية يمر عبر المدير العام المساعد/الممثلين الإقليميين إلى نائب المدير العام – العمليات، يقترح أن تحدد المنظمة استراتيجيات لتحسين الحوافز ضمن تراتبية المسؤولية هذا.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> فوجئ الفريق بتعليقه تعليقاً يشير إلى أنه قد لا تكون هناك "نتائج سياسات" في نظام ومصطلحات الإدارة المستندة إلى النتائج الذي تطيقه المنظمة حالياً، بل فقط "مخرجات سياسات" قطرية تشير إلى تحسينات مقصودة في صياغة / تنفيذ السياسات. إذا كان هذا هو الحال فعلاً، فإن الفريق يوصي بإعادة النظر في النهج المتبع، على خلفية تقييم سلسلة الأثر.

<sup>105</sup> يمكن أن تستخدم بعض الفرص في النظام الحالي للإدارة المستندة إلى النتائج بشكل أكثر استراتيجية في هذا الصدد. على سبيل المثال، المدير العام المساعد لإدارة التنمية والاقتصادية والاجتماعية هو رئيس فريق الاستراتيجية للهدف الاستراتيجي (حاء)، الذي يتمثل فيه عمل شعبة دعم إعداد السياسات والبرامج على دعم البلدان.

305. تشمل الآليات الممكنة وضع مؤشرات أداء للمساعدة في مجالات السياسات، واعتبار أقوى لنتائج المساعدة في مجال السياسات في عملية تقييم أداء الموظفين، وآليات تربط بطريقة أكثر مباشرة بين تخصيص التمويل وتحقيق نتائج المساعدة في مجال السياسات.

306. وفقاً للاعتبارات العامة بشأن اللامركزية (الإطار 5)، هناك أيضاً حاجة إلى أن يكون للمؤتمرات الإقليمية دور أقوى في رصد نتائج المساعدة في مجال السياسات، إذ ينبغي للمؤتمرات الإقليمية، بوصفها الهيئة "اللامركزية السياسية" أن تلعب دوراً هاماً في مساءلة مكاتب المنظمة الميدانية. ولذا على المنظمة أن تقوم بمحاولة استباقية لتحديد أولويات عملها في مجال السياسات، لا فحسب من خلال إطار البرمجة القطرية، ولكن أيضاً من خلال عمليات المؤتمرات الإقليمية. على سبيل المثال، يمكن للمنظمة أن تقدم إلى كل مؤتمر إقليمي للبلدان في المنطقة المعنية استراتيجية معلّلة للمساعدة في مجال السياسات وتنمية القدرات وكذلك آثاراً مقصودة وسبل أثر. وينبغي للمنظمة بعد ذلك أن تقدم تقريراً في كل مؤتمر إقليمي بشأن تقدمها المحرز وإنجازاتها في هذا الصدد. ووفقاً للاعتبارات بشأن ربط اللامركزية السياسية بالإدارية والمالية (الإطار 5)، فإن صلاحية اتخاذ قرارات بشأن ميزانية العمل في مجال السياسات عنصر أساسي لتحقيق المساءلة.

307. من الضروري أن يكون تعزيز مساءلة ممثلي المنظمة فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات عنصراً أساسياً في النهج المقترح. وفي ضوء مشكلة "الاستيلاء" المشار إليها أعلاه، من الواضح أن تلك مهمة صعبة. ولكن، كما تشير نتائج التقييم الخارجي المستقل، لا تقتصر الحاجة إلى تحسين خصائص ممثلي المنظمة ومساءلتهم على عمل المنظمة في مجال السياسات. ولا يزال من الضروري، من منظور السياسات، أن تدرج السياسات بوضوح في مهام ممثلي المنظمة، وإلى جعل هذه المهمة خاضعة لتقييمات أداء ممثلي المنظمة وحوافزهم الوظيفية (انظر التوصية 2). ومن الواضح أن ممثلي المنظمة بحاجة إلى لعب دور رئيسي في سبل أثر عمل المنظمة في مجال السياسات. وفي الوقت نفسه، تحتاج المنظمة إلى تحسين المساعدة والمساندة المقدمة لمثلي المنظمة في مجال السياسات، كما سنبحث أكثر أدناه.

308. ستقلل المساءلة الأقوى لشبكة المكاتب الميدانية فيما يتعلق بالمساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري من الحوافز التي تؤدي إلى استخدام الموظفين العاملين في مجال السياسات في العمل الإداري. وفي الوقت نفسه، قد تزيد من حوافز هؤلاء الموظفين للاعتماد على خبرات شعب السياسات في المقر الرئيسي لعملهم في مجال السياسات، حتى لو لم يعد هناك متطلب إداري للقيام بذلك. وكما سنبحث أكثر أدناه، ينبغي للمنظمة أن تنظر أيضاً في آليات يمكن أن يشارك من خلالها المدير العام المساعد لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في آلية مساءلة المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري.



#### 4.4.6 التدبير 4: وضع نظام لرصد أثر المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري

309. التركيز الأقوى على أثر المساعدة التي تقدمها المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري أمر ضروري لمعالجة المشاكل الكامنة في هذا المجال. ويتطلب ذلك أيضاً حدوث تغيير نحو "ثقافة الأثر" في المنظمة. وكما هو مبين أعلاه، يتطلب إنشاء نظام لرصد الأثر تعريف سلسلة الأثر التي يساهم من خلالها عمل المنظمة في المساعدة في مجال السياسات في تحقيق أهداف المنظمة النهائية وتوثيق جهود المنظمة على امتداد سلسلة الأثر هذه. إن مشاكل إسناد أثر السياسات معروفة جيداً، ولكن ينبغي ألا تستخدم كسبب للعزوف عن بذل جهود لتقييم دور المنظمة في تحقيق أثر السياسات. وتشير المقابلات مع الموظفين إلى وجود مقاومة كبيرة بين بعض الموظفين للسير في هذا الاتجاه. ويرى التقييم، مع ذلك، أن من المستحسن اجتذاب الموظفين وخلق "ثقافة أثر"، كما ورد في التوصية 3. وقد تكون تجربة المنظمات الأخرى، وخاصة المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، مفيدة في هذا الصدد. ولن يساعد رصد الأثر المنظمة على زيادة أداؤها في المساعدة في مجال السياسات فحسب، بل إنه قد يكون مفيداً أيضاً في تعبئة الموارد في المستقبل.

310. لا شك أن تنفيذ هذه التدابير سيتطلب عملية تعلم داخل المنظمة، مع أنها تستطيع الاعتماد على تجارب كبيرة. ويبدو لهذا التقييم أن أفضل سبيل للتقدم يكمن في اختيار استراتيجي لمجموعة من البلدان ليجري فيها على نحو تجريبي تطوير هذه التدابير. وسيكون من المفيد اختيار بلدان لها أولوية من منظور الأمن الغذائي، لكنها أيضاً تمثل أنواع مختلفة من النظم السياسية والقدرات الحكومية، إذ أن النهج اللازمة لتنفيذ هذه التدابير قد تختلف اختلافاً بيناً فيما بين البلدان.

#### 5.6 خيارات لإصلاح الهيكل المؤسسي للمنظمة في مجال السياسات

311. التدابير الأربعة لتحقيق المساءلة الموصى بها أعلاه شرط مسبق للتصدي لمشاكل الأداء التي تم تحديدها في هذا التقييم، لكنها ليست كافية. ومن الضروري للمنظمة أن تتصدى للمشاكل في التنظيم المؤسسي، المحدد أعلاه، وعلى وجه الخصوص مشاكل التجزئة الأفقية والعمودية. وبعد تقييم دقيق لجميع خيارات الإصلاح ومناقشات مكثفة مع فريق الخبراء، خلص الفريق إلى أن المنظمة لن تكون قادرة على معالجة المشاكل التي طال أمدها في المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري دون معالجة مشكلة التجزئة الأفقية والعمودية عبر إعادة هيكلة محدودة لكنها استراتيجية (التوصية 2).

312. يعرض الجدول 11 لمحة عامة عن خيارات الإصلاح المؤسسي، ويعدد مزاياها ونواقصها الرئيسية وكذلك تقييم الفريق لها. وإلى جانب الخيارات الجديدة التي اقترحتها هذا التقييم، يتضمن الجدول التوصية 9.6 من التقييم الخارجي المستقل (انظر الفصل 4)، وكذلك الخيارات الثلاثة التي نوقشت في ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008.

313. إحدى التوصيات الأوسع نطاقاً بشأن تغيير الوحدات التنظيمية في التقييمات السابقة هو الخيار المقترح في ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008 بإنشاء مركز للسياسات يدمج جميع وحدات السياسات في إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإدارات التعاون التقني. وتتوافق صيغة مركز السياسات هذه مع توصية التقييم الخارجي المستقل 9.6، التي اقترحت إنشاء إدارة السياسة والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية، بحيث يكون مسؤولاً عنها مدير عام مساعد، يتولى بحكم الواقع دور كبير موظفي السياسات الإنمائية. وتخطت هذا الاقتراح صيغة أخرى لمركز سياسات وردت في ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008 اقترحت أن تدرج فيه وحدات السياسات الموجودة في الإدارات الفنية (فرع المعلومات والتحليل القطاعي وسياسات الثروة الحيوانية، وشعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية، وشعبة سياسات واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية، ووحدة إعادة التأهيل والسياسات الإنسانية). وهذا هو التغيير المؤسسي المقترح الأبعد مدى بين جميع المقترحات، وستكون له ميزة إنهاء التجزئة الأفقية للعمل في مجال السياسات في المنظمة. غير أن هذا التقييم لا يؤيد مقترحات التغيير المؤسسي بعيدة المدى هذه للأسباب التالية:

- أولاً، يبدو أن المقاومة المحتملة وتكاليف معاملات متابعة تلك التغييرات البعيدة المدى، إلى جانب عملية الإصلاح الجارية بالفعل، ستكون باهظة للغاية.
- ثانياً، لا يحل الاقتراح مشكلة التجزئة العمودية التي نشأت من خلال عملية اللامركزية، إلا إذا أصبح الموظفون العاملون في مجال السياسات الموجودون في المكاتب الإقليمية والإقليمية-الفرعية جزءاً من مركز السياسات هذا كذلك. وسيكون من الصعب إدارة مثل هذه الوحدة الكبيرة، ولن تتناسب مع هيكل المنظمة التنظيمي.
- ثالثاً، حتى لو شكلت هذه الوحدة على غرار مركز الاستثمار، فقد لا تكون خاضعة للحوافز نفسها التي تجعل مركز الاستثمار فعالاً على الرغم من حجمه. وكما هو معروف جيداً، يخضع مركز الاستثمار لآليات مساءلة قوية أنشأتها الجهات المانحة لأنه يعتمد على التمويل الخارجي.
- رابعاً، لم يجد الفريق دليلاً على أن إزالة وحدات السياسات في القطاعات الفرعية (فرع المعلومات والتحليل القطاعي وسياسات الثروة الحيوانية، وشعبة الاقتصاديات والسياسات والمنتجات الحرجية، وشعبة سياسات واقتصاديات مصايد الأسماك وتربية الأحياء المائية، ووحدة إعادة التأهيل والسياسات الإنسانية) من إدارتها المعنية سيحسن عمل المنظمة في مجال السياسات. بدلاً من ذلك تشير الأدلة التي وردت في الفصل 5 على أن الوحدات بحاجة إلى لعب دور مهم في "تعميم" العمل السياساتي في المجالات التقنية، مثلاً، عن طريق تشجيع التقييم الاقتصادي والمؤسسي والاجتماعي لخيارات السياسات المختلفة. ومن المرجح أن يكون تحقيق ذلك أسهل إذا كانت الوحدات جزءاً من إدارتها المعنية.

314. لا يؤيد هذا التقييم إنشاء وحدة سياسات، الذي اقترح كأحد الخيارات الممكنة في ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008. ففي حين أن لهذا الخيار مزاياه، إلا أن من المرجح أن يزيد التجزئة المؤسسية لعمل المنظمة في مجال السياسات. ومن المحتمل أن تعمل الوحدة في الغالب من خلال موارد من خارج الميزانية، وبالتالي لن تسهم إلا قليلاً في جعل الجزء الأساسي من عمل المنظمة في مجال السياسات أكثر فعالية.

315. غير أن التقييم يوصي بأن تخفف المنظمة التجزئة الأفقية في عمل المنظمة في مجال السياسات بإحداث تغيير مؤسسي أكثر محدودية على مستوى المقر الرئيسي. ويوصى خصوصاً بنقل دائرة المساعدة في مجال السياسات ودائرة الأمن الغذائي جزئياً إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكما سنبحث أكثر أدناه، جزئياً إلى المكاتب الميدانية (التوصية 2). وسيحد هذا الخيار من الازدواجية في العمل، من مثل تشجيع استراتيجيات الأمن الغذائي الوطنية وبالتوازي استراتيجيات التنمية الزراعية العامة، أو الرصد المتوازي للأنشطة ذات الصلة. وسيحسن أيضاً إمكانيات إنشاء نظام المعلومات والجهوية السياساتي الموصى به ويتيح استخداماً أفضل للموارد البشرية لدعم المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري. وعلاوة على ذلك، يقلل هذا التغيير في الوقت نفسه وعلى حد سواء التجزئة الأفقية والعمودية في هيكل المنظمة.

316. على افتراض أنه ليس من الممكن بسهولة خلق مناصب إضافية للعمل في مجال السياسات من الميزانية العادية، يقترح أيضاً تعزيز قدرات المساعدة في مجال السياسات في المكاتب الميدانية عن طريق نقل مناصب من شعبي المساعدة في مجال السياسات والأمن الغذائي إلى المستوى الميداني. الهدف من هذا النقل الموصى به هو زيادة قدرات المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري، باعتبار أنه يتعين في الوقت الراهن على المسؤولين عن السياسات في المكاتب الميدانية مساندة عدد كبير جداً من البلدان.

317. يحتاج المستوى المناسب من اللامركزية الذي ينبغي أن تنقل إليه الموارد إلى تقييم أكثر على أساس الاعتبارات الواردة في الإطار 5. ففي نهج اللامركزية الحالي، توجد المساعدة في مجال السياسات على مستوى شبه إقليمي. غير أن هذا المستوى يواجه بعض التحديات. ففي الأساس المنطقي للامركزية في المنظمة لا ترتبط وحدات هذا المستوى ارتباطاً متسقاً بالمنظمات شبه الإقليمية، ولذا فإن "شبكة عملائها" ليست واضحة. وستكون لبناء القدرات على المستوى الإقليمي ميزة إنشاء "كتلة حرجة" مع ما يتأتى من ذلك من منافع مهنية تتعلق بتبادل الخبرات وضمان الجودة. وميزة إرسال موظفين عاملين في مجال السياسات إلى بلدان منتقاة لها أولوية قصوى هي تحقيق تعاون وثيق مع الحكومات وأصحاب المصلحة والجهات المانحة، وقد تكون أعلى إمكانيات تحقيق المساءلة فيما يتعلق بالمشورة في مجال السياسات وتحقيق أثر على المستوى القطري. ويوصي الفريق بالنظر في القرارات بشأن كل حالة على حدة، إذ أن نهج مقاس واحد يناسب الجميع قد لا يكون الاستراتيجية الأفضل.

318. يؤكد الفريق أن نقل مناصب الموظفين العاملين في مجال السياسات إلى المكاتب الميدانية ينبغي أن يترافق مع تدابير موازية لزيادة المساءلة فيما يتعلق بالمساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري، والحد من الحوافز التي تؤدي إلى "الاستيلاء" على الموظفين لأغراض أخرى، ووضع آليات مناسبة لضمان مراقبة جودة العمل في مجال السياسات. أما مجرد نقل الموظفين العاملين في مجال السياسات إلى المكاتب الميدانية دون معالجة الأسباب الكامنة وراء الأداء الضعيف في المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري فلن يؤدي سوى إلى مفاخرة المشاكل الموجودة حالياً.

319. فيما يتعلق بشعبة التغذية، لا يعترض هذا التقييم على توصيات تقييم التغذية الأخير بنقل العمل في مجال سياسات التغذية إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفي حين أن هذا التقييم لم يتفحص العمل في مجال سياسات التغذية بالتفصيل، نظراً لتقييم التغذية الجاري بالفعل، لاحظ الفريق أن عمل المنظمة العام في مجال السياسات بشأن الأمن الغذائي والتنمية الزراعية، خصوصاً على المستوى القطري، سيستفيد من زيادة التركيز على التغذية. وبالمثل، فإن دور المنظمة في مجال السياسات العالمية سيستفيد أكثر من العمل في مجال السياسات العالمية بشأن التغذية.

#### الجدول 11: خيارات الإصلاح المؤسسي

تقييم الفريق	العيوب	المزايا	نوع الإصلاح المؤسسي
<b>1) خيارات الإصلاح لمعالجة التجزئة</b>			
لا يوصى بمزيد من النظر فيها بمجملها، غير أنه يوصى بالنظر في بعض عناصرها (انظر أدناه).	مقاومة داخلية عالية متوقعة؛ تكاليف معاملات مرتفعة للغاية لإعادة الهيكلة؛ لا يعالج مشكلة التجزئة العمودية: تظل مساءلة المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري/الإقليمي من مسؤولية المدير العام المساعد/الممثل	تخفيض واسع النطاق للتجزئة الأفقية؛ إنشاء خط موحد لمساءلة العمل في مجال السياسات في المقر الرئيسي؛ يجعل من الممكن بشكل أفضل القيام بتحديد الأولويات والتنسيق واستخدام التآزر وتجنب الازدواجية؛ يمكن أن يحسن دولياً صورة المنظمة فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات.	1.1) إنشاء "إدارة السياسات والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والإنمائية" كمركز تحليل للسياسات الإنمائية في المنظمة يكون مسؤولاً عنها مدير عام مساعد (كبير موظفي السياسات الإنمائية)، تدمج جميع إدارات التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع دائرة دعم المساعدة في مجال السياسات، وشعبة البنية الأساسية الريفية والصناعات

تقييم الفريق	العيوب	المزايا	نوع الإصلاح المؤسسي
	الإقليمي — نائب المدير العام للعمليات، حتى ولو نقلت خدمة المساعدة في مجال السياسات إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.		الزراعية، والإرشاد، والتدريب والبحوث تحت هيكل للشعب جديد (على النحو الذي اقترحته توصية التقييم الخارجي المستقل (6.9) أو
لا يوصى بمزيد من النظر فيه، ولكن تقترح كبديل شبكات فنية وظيفية (انظر أدناه)	تكون المقاومة الداخلية وتكاليف معاملات إعادة الهيكلة أعلى إذا أدرجت دوائر السياسات من الوحدات الفنية كذلك؛ فصل العمل في مجال السياسات القطاعية-الفرعية عن الدوائر التقنية قد يقلل من الصلة بالواقع والجودة، وكذلك فرص تعميم مجال السياسات في العمل الفني؛  لن تعالج مشكلة التجزئة العمودية، ما لم يصبح موظفو المكتب الإقليمي/الإقليمي-الفرعي جزءاً من مركز السياسات	كما أعلاه؛ يوفر إدراج إدارات السياسات من الوحدات الفنية فرصاً إضافية لتكامل العمل في مجال السياسات؛ إذا اختير هيكل داخلي تبعاً للوحدات الإقليمية، ستكون هناك خيارات إضافية لتوفير الدعم للعمل على المستويين القطري والإقليمي.	2.1) إنشاء مركز سياسات قد يتجاوز توصية التقييم الخارجي 9.6 المستقل ليشمل وحدات السياسات في الإدارات الفنية ويكون على غرار مركز الاستثمار؛ الهيكل الداخلي إما بوحدات إقليمية أو بنسخ الإدارات الفنية (كأحد الخيارات التي اقترحتها ورقة المساعدة في مجال السياسات للعام 2008).

تقييم الفريق	العيوب	المزايا	نوع الإصلاح المؤسسي
لا يوصى بها، لأن وجود وحدة إضافية سيفاقم التجزئة	يعتمد على تمويل من خارج الميزانية؛ يزيد من التجزئة المؤسسية.	يشجع التعاون بين الإدارات والتخصصات؛ لا يستثير مقاومة.	3.1 إنشاء وحدة سياسات (كأحد الخيارات التي اقترحتها ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008).
يوصى به بالتضافر مع نقل الدائرتين إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ونقل مناصب إلى المكاتب الميدانية (انظر أدناه).	لا يقدم سوى إمكانيات محدودة لخفض التجزئة العمودية	تفادي الازدواجية بالنظر إلى التداخل بين المجالين.	1.4 توحيد العمل في مجال السياسات في الإدارة الفنية: إدماج دائرتي المساعدة في مجال السياسات ودعم الأمن الغذائي.
يوصى بمزيد من النظر فيه	من المحتمل أن يجابه مقاومة داخلية؛ إضعاف الروابط بين التغذية وسلامة الأغذية	إدماج أفضل لجوانب التغذية في عمل الأمن الغذائي؛ قد يستفيد العمل في مجال سياسات التغذية أيضاً من قيادة إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمناقشات العالمية بشأن السياسات	5.1 نقل العمل في مجال سياسات التغذية إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ( كما اقترح ذلك تقييم التغذية الأخير)
يوصى به بالتوافق مع نقل خدمتي المساعدة في مجال السياسات ودعم الأمن الغذائي إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومع تدابير لزيادة مساءلة المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري؛ يوصى باتخاذ قرارات لكل حالة على حدة على المستوى المناسب (انظر أيضاً 7.1 أدناه)	على الأرجح ستكون هناك مقاومة داخلية؛ مزيد من "الاستيلاء" على موظفين عاملين في مجال السياسات لأغراض غير المساعدة في مجال السياسات، ما لم تترافق مع ذلك تدابير لزيادة المساءلة على مستوى المكتب الإقليمي-الفرعي؛ "نظام العملاء" غير	تحسين دعم ممثلي المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري؛ تحسين إمكانية مشاركة المنظمة في المناقشات بشأن السياسات وإمكانية تحقيق نتائج.	6.1 تعزيز القدرات على المساعدة في مجال السياسات في المكاتب الميدانية الإقليمية أو الإقليمية-الفرعية عن طريق نقل وظائف من دائرتي المساعدة في مجال السياسات ودعم الأمن الغذائي إلى المكاتب الإقليمية-الفرعية.

تقييم الفريق	العيوب	المزايا	نوع الإصلاح المؤسسي
	واضح، وإمكانية خلق كتلة حرجة محدودة.		
يوصى بالنظر فيه على أساس كل حالة على حدة بالتوافق مع التدابير المذكورة أعلاه.	لا يتماشى مع سياسة اللامركزية التي تركز على المكاتب الإقليمية-الفرعية؛ إمكانية محدودة لاستخدام وفور الحجم وخلق كتلة حرجة.	تفاعل مباشر بين الموظفين في مجال السياسات وحكومات البلدان وأصحاب المصلحة، بما في ذلك المجموعات المانحة؛ تحسين إمكانات المساءلة وإحداث أثر	7.1) وضع موظفين في مجال السياسات في البلدان ذات الأولوية القصوى (بدلاً من وضع مزيد من الموظفين في مجال السياسات في المكاتب الإقليمية-الفرعية أو المكاتب الإقليمية) وذلك بنقل الوظائف من خدمتي المساعدة في مجال السياسات ودعم الأمن الغذائي
<b>2) خيارات الإصلاح المؤسسي لتحسين التنسيق</b>			
يوصى بالنظر في الشبكات التقنية الوظيفية والشبكات غير الرسمية المحددة بالقضايا كبديل (انظر أدناه).	إمكانية محدودة لتحقيق مزيد من مساءلة العمل في مجال السياسات على المستويين القطري والإقليمي؛ الحاجة إلى التركيز على قضايا مختارة.	ترتيب مرن يتيح تحديد الأولويات المؤسسية للعمل في مجال السياسات؛ يشجع التعاون عبر التخصصات	1.2) فرقة عمل معنية بالسياسات (كأحد الخيارات التي اقترحتها ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008)
يوصى باختباره على أساس تجريبي	هيكل جديد، قد يكون من الصعب "ضخ الحياة فيه" وخلق حوافز مناسبة لتشجيع مشاركة الموظفين	يتناسب مع الهيكل الجديد المقترح (التعميم الأخير)؛ يخلق فرصة دعم قوي وتنسيق للمساعدة في مجال السياسات على المستويين القطري والإقليمي.	2.2) إنشاء شبكات وظيفية فنية مخصصة للمناطق الفرعية أو بلدان ذات أولوية قصوى مختارة.

تقييم الفريق	العيوب	المزايا	نوع الإصلاح المؤسسي
يوصى به	يعتمد على مبادرات الموظفين في وحدات السياسات	يسمح بالمرونة وخصوصاً في معالجة المواضيع الناشئة	3.2) تعزيز الشبكات غير الرسمية المحددة بالقضايا
لا يوصى به، إذ أن خيارات جعل هذا الترتيب ينجح تبدو محدودة؛ يوصى كبدل بنقل دائرتي دعم المساعدة في مجال السياسات ودعم الأمن الغذائي إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمكاتب الميدانية.	الإدارة بأسلوب المصفوفة لا تتماشى مع الهياكل الإدارية وبنى المسؤولية الحالية	جسر الفجوة بين تحليل السياسات والمساعدة في مجال السياسات دون إعادة هيكلة رئيسية؛ تحسين ضبط نوعية المساعدة على المستوى القطري.	4.2) تسمية المدير العام المساعد لإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية كبير موظفي السياسات الإنمائية وتكليفه بمسؤولية إضافية للمساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري؛ قد يشمل التنسيق بين الشبكات الوظيفية الفنية للأقاليم الفرعية)
يوصى به	قد ينتقص موارد من العمل في مجال السياسات العالمية	خلق روابط أقوى بين العمل المعياري والمساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري	5.2) الطلب من موظفي شعب المقر الرئيسي "بيع" حصة محددة من وقتهم لأنشطة المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري
<b>3) خيارات الإصلاح المؤسسي لتعزيز الطلب والمساءلة عن العمل في مجال السياسات</b>			
يوصى بمزيد من النظر فيه	إسناد صلاحيات إلى ممثلي المنظمة مفيد فقط إن ترافق مع إصلاح توظيف ممثلي المنظمة	إنشاء آلية أكثر فعالية لتحديد الطلب على المساعدة في مجال السياسات على المستويين القطري والإقليمي ولتحقيق المساءلة	تعزيز السلطة الاستثنائية التي لدى المؤتمرات الإقليمية وممثلي المنظمة على ميزانية العمل في مجال السياسات على المستوى القطري



320. يورد الجدول 11 أيضاً عدداً من الخيارات التي تهدف إلى معالجة مشكلة التجزئة المتعلقة بالعمل في مجال السياسات من خلال تحسين التنسيق. وقد أوصت ورقة المساعدة في مجال السياسات لعام 2008 بإنشاء فريق مهام معني بالسياسات يكون بمثابة "آلية بين-الإدارات تجمع المديرين العامين المساعدين للإدارات المختلفة التي تعمل في مجال السياسات، يرأسها نائب المدير العام ويساعده فريق دعم أعضاؤه من ممثلين رفيعي المستوى من شتى الشعب التي تعمل في مجال السياسات". وتكون لدى فريق المهام هذه مجموعات عمل متعددة التخصصات مكونة من موظفين من شعب مختلفة، برئاسة أفضل "وحدة قيادة" (FAO, 2008: 26). في جوهره، يوصي هذا الاقتراح بإنشاء بنية تنسيق تمتد عبر هيكل الإدارات والشعب، ويعكس توصية تقييم المساعدة في مجال السياسات لعام 2001 بإنشاء مثل هذا الفريق. ولا شك في أن لهذا الخيار ميزة توفير آلية للتنسيق لمعالجة مشكلة التجزئة الأفقية على مستوى المقر الرئيسي.

321. غير أن هذا التقييم وجد أن التنسيق بين وحدات السياسات على مستوى المقر الرئيسي ليس هو المشكلة الرئيسية؛ فالمشكلة الكبرى هي بالأحرى أن خبرات المنظمة الموجودة في هذه الوحدات المختلفة لا تلتقي معاً لإسداء المشورة في مجال السياسات على المستوى القطري. ولذا، يقترح هذا التقييم آلية تنسيق بديلة، تتماشى مع إصدار المنظمة الأخير المنشور الدوري عن المسؤوليات والعلاقات (منظمة الأغذية والزراعة، أبريل/نيسان 2011): إنشاء شبكات فنية وظيفية موحدة. المقترح هو أن تنظر المنظمة في إنشاء شبكات وظيفية فنية تركز على إسداء المشورة بشأن السياسات في المناطق شبه الإقليمية و/أو في بلدان ذات أولوية قصوى مختارة، بهدف تجميع الخبرات في وحدات السياسات المختلفة في المنظمة التي لها صلة بواقع المنطقة شبه الإقليمية المعنية أو البلد المعني، وذلك لإتاحة الوصول إلى هذه الخبرات لتقديم المساعدة في مجال السياسات بشكل أفضل. وينبغي أن تكون للشبكات الوظيفية الفنية مسؤوليات واضحة ونواتج ترتبط بسلاسل الأثر المبينة أعلاه، التي قد تشمل دعم نظام المعلومات السياساتي على المستوى القطري المقترح أعلاه. وقد يختلف مكان وحدة قيادة هذه الشبكات بناءً على القدرات والخبرات. ولا يقترح فريق التقييم "بنية فوقية" لتنسيق هذه الشبكات الوظيفية الفنية التي تتعلق بمجال السياسات والمحددة بالمناطق شبه الإقليمية من خلال وحدة مركزية، لأن ذلك قد ينطوي على تكاليف باهظة ويريك خطوط الصلاحية والمسؤولية. وعلاوة على ذلك، وحيثما كان ذلك ممكناً، ينبغي تشجيع آليات أقل رسمية لتقاسم المعلومات ضمن جماعة الممارسين (على سبيل المثال، المحللين السياسيين والخبراء الاقتصاديين) كبديل للهياكل الرسمية.

322. كخيار لتعزيز التنسيق عبر وحدات السياسات المختلفة في المقر الرئيسي، يمكن أيضاً النظر في إنشاء شبكات سياسات محددة بالقضية قد يكون لها طابع أكثر رسمية، وقد حققت هذه الشبكات بعض النجاح في الماضي. فهي تستطيع أن تبني على خبرة مجموعات العمل المشتركة بين الإدارات المعنية (على سبيل المثال مجموعة العمل المشتركة بين الإدارات المعنية بالتكنولوجيا الحيوية) وغيرها من الترتيبات غير الرسمية الأخرى. ووجد التقييم أن لدى هذه الهياكل غير الرسمية إمكانات كبيرة لجسر الفجوات التنظيمية دون فرض بنية بيروقراطية إضافية. وعلى سبيل المثال، قد تشمل القضايا التي تتعامل معها مثل هذه الشبكات رصد

السياسات، وتقييم أثر السياسات، وتعميم المنظور الجنساني في العمل في مجال السياسات، وصنع السياسات المراعية للتغذية وسياسات الزراعة الذكية مناخياً.

323. يمكن أن تنظر المنظمة أيضاً في خيار إنشاء دور " كبير موظفي تطوير السياسات". والأساس المنطقي لهذا الخيار هو الأخذ بفكرة التقييم الخارجي المستقل بأن تكون هناك جهة تنسيق بمسؤولية شاملة، ولكن دون القيام بإعادة الهيكلة المؤسسية الواسعة النطاق التي اقترحتها التقييم الخارجي المستقل (انظر أعلاه). ففي الهيكل القائم حالياً، المنصب الأوضح الذي يمكن أن يسند له هذا الدور هو منصب المدير العام المساعد المسؤول عن إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والسؤال هو ما إذا كانت تتوفر في المنظمة آليات يمكن أن يشارك صاحب هذا المنصب من خلالها في تحقيق مزيد من مساءلة العمل في مجال السياسات، وخاصة المساعدة في مجال السياسات على المستويين القطري والإقليمي (انظر أعلاه). ويمكن تصور ترتيب من نوع الإدارة بأسلوب المصفوفة، يشارك بواسطته كبير موظفي تطوير السياسات في تخطيط العمل واستعراض أداء العمل المتعلق بالسياسات الذي تقوم به المكاتب الميدانية. وبناءً على ملاحظات الموظفين، لدى فريق التقييم شكوك في أن هذا الخيار قد يكون مجدياً فعلاً، ويوصي بالتالي كبديل أكثر قابلية للاستمرار نقل دائرتي دعم المساعدة في مجال السياسات ودعم الأمن الغذائي إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإلى المكاتب الميدانية.

324. ثمة خيار آخر لتعزيز قدرات المساعدة في مجال السياسات على المستويين القطري والإقليمي هو وضع قاعدة عامة تطلب من موظفي شعب السياسات في المقر الرئيسي "بيع" حصة محددة من وقتهم للعمل في مجال السياسات على المستويين القطري أو الإقليمي (الجدول 11). وهذا ما يحدث بالفعل إلى حد ما، ولكن يوصي التقييم باستخدام أوسع لهذه الأداة.

325. يورد الجدول 11 أيضاً الخيارات المؤسسية التي يمكن أن تساعد على تحقيق المساءلة. وكما بحثنا أعلاه، استخدام الآليات المالية أداة قوية يمكن أن تصاحب نهجاً إدارية أخرى. وفيما عدا تعزيز السلطة الاستثنائية للمؤتمرات الإقليمية لاتخاذ قرارات بشأن ميزانيات العمل في مجال السياسات، يمكن النظر أيضاً في زيادة صلاحيات ممثلي المنظمة في اتخاذ قرارات تتعلق بهذه الميزانيات. ويمثل ذلك الاستراتيجية التي يطبقها البنك الدولي بمنح صلاحيات كبيرة للمدير القطري. ويوصي الفريق النظر في هذا الخيار، ولكن فقط بالتضافر مع إصلاح إجراءات توظيف ممثلي المنظمة ونظام حوافزهم. وتنطبق على منصب المدير القطري في البنك الدولي حوافز أداء وظيفي قوية، لكن هذا ليس هو الحال في الوقت الراهن بالنسبة لممثلي المنظمة. غير أنه، كما أشير أعلاه، يوصي التقييم بشدة بتقوية مهمة ممثل المنظمة في مجال السياسات (انظر التوصية 2).

## 7. - استنتاجات وتوصيات

### 1.7 أفكار عامة عن عمل المنظمة في مجال السياسات

326. لم يستغرق هذا التقييم وقتاً ليكتشف أن العالم مشوش ومعلوم ومعقد وآخذ في التغيير في نواح كثيرة، أو أن المؤسسات الدولية التي اخترعت في محاولة لجعل العالم أقل ارتباكاً من خلال توفير منافع عامة مقنعة، دولية وقطرية وأكثر محلية، هي بالضرورة معقدة ومتغيرة، ولذا لا بد وأن تكون مرتبكة هي ذاتها نوعاً ما. إحدى هذه المؤسسات مؤسسة أنشأت في المراحل النهائية من الحرب العالمية الثانية، هي منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، وقد أدخلت البلدان الأعضاء تحسينات على تفويضها في عام 1999 في "الإطار الاستراتيجي للمنظمة للفترة 2000-2015" بحيث يمكن تلخيصه بأن المنظمة تسعى جاهدة إلى تحسين الأمن الغذائي، والحد من الفقر في المناطق الريفية، وزيادة رفاهية السكان في البلدان النامية، وفي الوقت نفسه تعزيز نوعية البيئة واستدامة الموارد. وللكتير مما تقوم به المنظمة بموجب هذا التفويض الصعب أبعاد في مجال السياسات، وهذا العمل المتنوع هو موضوع هذا التقييم.

327. كان العام 2011 مثيراً للاهتمام في جميع أنحاء العالم. فعلى سبيل المثال، تُوّشر حالة الجفاف في منطقة القرن الأفريقي التي برزت أثناء استكمال هذا التقييم بوضوح صارخ على التحديات المربكة التي تواجه المنظمة. وبالطبع يتشارك العديد من الوكالات في التصدي لهذا الوضع، لكن دور المنظمة مركزي كما هو موثق جيداً في *الموجزات التنفيذية للقرن الإفريقي* التي تصدر بانتظام على الإنترنت (على سبيل المثال، 22 سبتمبر/أيلول 2011) وفي غيرها من التقارير المتاحة على موقع المنظمة *للأزمة في القرن الإفريقي*. ويعني التعقيد والتنوع المتأصلين في حالات البلدان أن من غير المرجح أن تكون هناك حقائق بسيطة قليلة يستطيع أن يكتشفها أي كان. وهكذا على الأرجح أن هناك ما يبهر بذل جهد مواز للبحث عن تحسين الأحوال. وليس هناك مزود واحد للمعرفة يعرف كل شيء، ومما لا شك فيه أن تعدد مصادر المشورة أفضل من أن يكون هناك مثلاً مورد واحد لأعمال الإدارة القائمة على المعرفة في سياسات الأغذية والزراعة. لكن المنظمة واحدة من أهم القوى الفاعلة في هذا المجال، وقد كان لهذا التقييم شرف القيام بمهمة تقييم مدى حسن أدائها وسعيها إلى تحديد كيف يمكن أن تعمل في المستقبل.

328. كما لوحظ في الفصل 1، ينظر إلى هذا التقييم جزئياً على أنه متابعة لتقييم قام به مكتب التقييم وقدمه إلى لجنة البرنامج في مايو/أيار 2001، وهو بالفعل كذلك من نواح كثيرة، بما في ذلك النهج العام المتبع (PC85/4 الفقرة 12)، وإعادة التأكيد فعلاً على كثير من النتائج التي توصل إليها ذلك التقييم، بما في ذلك "أن السياسات مجال له أولوية عليا مستمرة بالنسبة لجميع البلدان الأعضاء. وينبغي توسيع نطاق العمل في مجال السياسات" (PC85/4 الفقرة 74). وعلى نحو شبيه، أسند التقييم الخارجي المستقل اهتماماً واسع النطاق لهذا الموضوع حيث وجد أن العمل في مجال السياسات وبناء القدرات هما المجالان اللذان يحظيان بأكبر قدر من الأولوية لجميع البلدان الأعضاء. (التقييم الخارجي المستقل 2007، الفقرة 514).

ولذا ليس من المفاجئ أن يخلص التقييم الحالي إلى أن هناك حاجة قوية ومستمرة إلى العمل في مجال السياسات من النوع الذي تقوم به المنظمة. والأسباب، كما هو مفصّل في الفصول السابقة، عديدة ولا تستدعي الدهشة أبداً:

- المنظمة في موقع جيد يتيح لها مساعدة معظم البلدان النامية على تحديد وتبني وتنفيذ سياسات تعالج الجوع وسوء التغذية<sup>106</sup> والفقر والاستدامة – أهداف المنظمة العالمية الثلاثة؛
- المنظمة مناسبة على نحو أفضل من غيرها بكثير لمثل هذا العمل (مؤسسات التمويل الدولية والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية والوكالات الثنائية، وغيرها) لأنها تتمتع بثقة لا مثيل لها، وبسهولة الوصول إليها وحضورها في جميع البلدان التي تحتاج إلى مثل هذا العمل، كما أعرب عن ذلك بقوة في البلدان التي تمت زيارتها وتلك التي اتصل بها فريق التقييم؛
- لدى المنظمة (وفقاً للآراء العديدة التي أعرب عنها وكما رأى فريق التقييم نفسه) معرفة فنية في جميع مجالات الزراعة والثروة الحيوانية والغابات ومصايد الأسماك ليس لدى أية منظمة أخرى ما يماثلها اتساعاً وعمقاً.

## 2.7 لمحة عامة عن نتائج عمل المنظمة في مجال السياسات

329. على الرغم من هذه الأحكام التقييمية الإيجابية بوجه عام، كان على التقييم بالضرورة أن يواجه مسألة ما إذا كانت منظمة الأغذية والزراعة تستخدم هذه الإمكانيات على نحو فعال. الاستنتاج هو: "ليس دائماً"!

330. فيما يتعلق بعمل المنظمة في مجال السياسات على الصعيد العالمي، وجد التقييم أنها استجابت بشكل جيد لافقت للنظر للتحدي الذي أبرزه التقييم الخارجي المستقل وهو ممارسة دور قيادي عالمي في "ميدان مزدحم للغاية" بأن توفر "منتدى دولياً محايداً سياسياً ويلقى احتراماً وموضوعياً وله حجية يمكن فيه بحث هذه القضايا المحورية واتخاذ قرارات من أجل العمل الجماعي" (التقييم الخارجي المستقل، 2007 الفقرتان 35-36). والأمثلة على عمل المنظمة في السياسات العالمية التي تستجيب لهذا التحدي تشمل تقارير حالة الأغذية والزراعة منذ عام 2004، وعمل المنظمة في مجال "الزراعة الذكية مناخياً"، وعملها في المنظورات العالمية والتجارة، وصكوك السياسات العالمية من مثل الخطوط التوجيهية الطوعية وقواعد سلوك الإدارات المسؤولة عن المحاصيل والثروة الحيوانية والغابات ومصايد الأسماك والموارد الطبيعية.

<sup>106</sup> لدى صياغة هذا الفصل في يوم الأغذية العالمي 2011، تذكّر أحد المؤلفين أن ذلك يصادف (بالتأكيد بالصدفة) الذكرى الـ 50 لمشاركته الشخصية في عمل المنظمة في "مجال الجوع" حيث خدم كمتطوع في جمع "مساهمات" من سكان كوينزلاند المكتفين غذائياً لدعم حملة التحرر من الجوع. (كانت الحملة الأسترالية للتحرر من الجوع جمعية خيرية في أستراليا من عام 1961 إلى عام 1992، حين اندمجت مع "المعونة المجتمعية في الخارج")

331. وجد التقييم أن هناك تناقضاً صارخاً بين أداء السياسات على المستوى العالمي، وأداء المنظمة في تقديم المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري. وفي هذا الصدد، وجد التقييم أن المنظمة بعيدة جداً عن هدفها الخاص بأن تكون لديها "شبكة قوية وسريعة الاستجابة مركزها المكاتب القطرية تقدم خدمات فعّالة وفي الوقت المناسب من خلال الاعتماد على المجموعة الكاملة من الخبرات الفنية التي لدى المنظمة وأعضائها وشركائها." (2011 المنشور الدوري للمنظمة عن العلاقات والمسؤوليات). والأسباب التي أدت إلى مشاكل في الأداء على المستوى القطري عديدة:

- الطلب على عمل المنظمة في مجال السياسات من وزارات الزراعة مبعثر. وكما فعل التقييم الخارجي المستقل، وجدت الزيارات التي قام بها فريق التقييم أن عمل المنظمة في مجال السياسات يحظى بأولوية عالية في جميع البلدان تقريباً، باستثناء بعض البلدان الكبيرة المتوسطة الدخل، وخاصة في أمريكا اللاتينية. وقد اعتبرت هذه البلدان القليلة أن المنظمة لا تملك خبرة أكبر من خبرات هذه البلدان نفسها بشكل كافٍ، وأن لديها بالفعل الكثير من المشورة في مجال السياسات، ورأت أن الفرص المتاحة للمنظمة لتقديم دعم مفيد في تحليل السياسات وصياغتها محدودة. بدلاً من ذلك، أبدت هذه البلدان اهتماماً بالمساعدة على تنفيذ السياسات.
- على المستوى القطري، المنظمة موجهة نحو الاستجابة للطلبات المقدمة من وزارات الزراعة؛ والطلبات الفعلية من هذا المصدر محدودة في تلك البلدان التي ترى أن صنع السياسات "منطقة سيادية"، وخصوصاً بالنسبة للسياسات الزراعية العامة العريضة أو بالنسبة لقضايا السياسات التي قد تكون حساسة. وعلى الرغم من أن البلدان التي تتخذ هذا الموقف ليست كثيرة، إلا أن ذلك حين يحدث يشكل عائقاً خطيراً أمام انخراط المنظمة، وخاصة إذا كانت القضايا الجديرة بدعم تحليلي تتجاوز ما هو متفق عليه في نطاق إطار البرمجة القطرية. ويرى التقييم أن المنظمة تحتاج في مثل هذه الحالات إلى بذل الجهود لخلق الطلب المفيد اجتماعياً على صعيد الإمكان - ربما في الوضع المثالي بالتوضيح بأدلة أن العمل الجيد في مجال السياسات يساعد الحكومة الميمنة على تحقيق أهدافها الخاصة بها. وبما أن تفويض المنظمة يتجاوز معظم تفويضات وزارات الزراعة، ينبغي على المنظمة أن تضع آليات تساعد على الحصول على طلبات من الوزارات الأخرى والهيئات الوطنية والإقليمية التي تتقاطع تفويضاتها مع تفويض المنظمة والاستجابة لها بفعالية.

332. حتى في البلدان التي يوجد فيها طلب (على سبيل المثال، رواندا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وميانمار ودول البلقان الخ)، ليست المنظمة دائماً في وضع يمكنها من الاستجابة جيداً. مرة أخرى، تتفاوت الأسباب متفاوتاً كبيراً:

- تؤدي تجزئة العمل في مجال السياسات في المنظمة (أفقياً وعمودياً) إلى مستوى متدنٍ من مساءلة المنظمة فيما يتعلق بتقديم نوعية رفيعة من المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري.

- نتيجة لذلك، لا تنظم الموارد البشرية والمالية على النحو الذي يتيح للمنظمة أن تستجيب على نحو متسق.
- يؤدي ذلك إلى عدم القدرة على الاستجابة في الوقت المناسب؛
- علاوة على ذلك، ليست الاستجابة دائماً مناسبة بسبب الافتقار إلى التحليل الاقتصادي والمؤسسي والاجتماعي في السياسات المتعلقة بالقطاعات الفرعية والافتقار إلى المراجعات التحليلية للقطاع الزراعي التي توفر أساساً للاستجابة، كما بسبب ضعف التيسير؛
- التفاوت في جودة الاستشاريين وجودة المساندة مشكلة أيضاً.
- تركز المنظمة على إنتاج وثائق سياساتية (قد لا تنفذ حقاً رغم أن إعدادها يتطلب قدراً كبيراً من الموارد) بدلاً من أن تكون المنظمة استراتيجية في تحديد ومعالجة القيود الضاغطة أو في استخدام فرص محددة للأمن الغذائي والتنمية الزراعية.

333. من ناحية الموارد البشرية، قد تجد الحالة الأقل من مثالية في بعض المكاتب القطرية تفسيرها في وجود مناصب في مجال السياسات يشغلها موظفون ليست لديهم خلفية مقنعة في هذا المجال، ربما كانوا قد نقلوا بعد أن كانوا يشغلون مناصب فنية محددة. وعلاوة على ذلك، لوحظ أن المكاتب الميدانية كثيراً ما تكلف الموظفين العاملين في مجال السياسات، الذين ينظر إليهم على أنهم عموميين، بأعمال إدارية، ما يقلل قدرتهم على مساندة العمل في مجال السياسات على المستوى القطري — وهذه مشكلة "استيلاء".

334. تؤدي اعتبارات من مثل ما ورد بالتفصيل أعلاه، في الفصول 3 و5 و6، إلى سلسلة من التوصيات ترد في القسم التالي.

### 3.7 التوصيات

#### 1.3.7 تحديد الأولويات والإدارة الاستراتيجية لعمل المنظمة في مجال السياسات

335. فيما يتعلق بتحديد الأولويات والإدارة الاستراتيجية لعمل المنظمة في مجال السياسات، توصل التقييم إلى التوصيات التالية.

336. **التوصية 1.1:** ينبغي على المنظمة أن تحمي العمل الممتاز في مجال السياسات على المستوى العالمي. خلال العقد الماضي، قامت المنظمة باستثمارات كبيرة في عملها في مجال السياسات العالمية. ونتيجة لذلك، كانت قادرة على استعادة الزعامة العالمية في المناقشات الهامة بشأن الأمن الغذائي والزراعة، وعلى توفير منبر دولي محترم يمكن أن يتخذ فيه المجتمع العالمي قرارات هامة. وتشمل الأمثلة على السلع العامة ذات الأهمية على الصعيد العالمي والتي ينتجها عمل المنظمة في مجال السياسات مطبوعاتها الرئيسية عن حالة الأغذية

والزراعة، وحالة انعدام الأمن الغذائي، وعمل المنظورات العالمية للمنظمة، وصكوك السياسات العالمية التي تروج لها، من مثل الخطوط التوجيهية الطوعية ومدونات السلوك. وتحتاج المنظمة إلى حماية هذا العمل الهام في مجال السياسات لضمان أن تكون قادرة على المحافظة على معايير الجودة العالية التي حققتها في هذه المجالات. وفي هذا السياق، ينبغي للمنظمة أن تضمن أن تخضع المطبوعات الرئيسية الجديدة إلى رقابة الجودة الصارمة وإجراءات مراجعة النظراء ذاتهما الموجودتين حالياً.

337. **التوصية 2.1:** تحتاج المنظمة إلى وضع أولويات واضحة لدورها في المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري. وجد التقييم أن المساعدة التي تقدمها المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري تواجه مشاكل أداء رئيسية على الرغم من الإمكانيات العالية التي تتمتع بها المنظمة للعمل في مجال السياسات على هذا المستوى بسبب ما توليه وزارات الزراعة من ثقة وشعور بالملكية تجاه "منظمتها". ومن العناصر الهامة في معالجة هذه المشكلة تحديد الأولويات. وينبغي على المنظمة أن تركز على البلدان التي تحتاج أكثر إلى مساعدة في مجال السياسات، بدلاً من الافتراض أن المنظمة يمكن أن تفعل كل شيء في كل مكان. وينبغي أن تركز على الأنشطة التي لها أكبر أثر على من يعانون من انعدام للأمن الغذائي، مع أخذ قدراتها على تقديم مثل هذه المساعدة بالاعتبار.

338. **التوصية 3.1:** لتوجيه المنظمة في تحديد الأولويات والإدارة الاستراتيجية للمساعدة في مجال السياسات، يوصى بأن تقدم الإدارة رؤية واضحة مفصلة ونهجاً استراتيجياً يقوم على تحليل دقيق للميزة النسبية للمنظمة بوصفها منظمة عالمية، كما للتفويض المحدد لها. وينبغي أن تعالج هذه الاستراتيجية مجموعة من القضايا، بما في ذلك ما يلي:

(أ) من المهم لعمل المنظمة المتعلق بالسياسات أن توضح حدود مسؤوليتها والوسائل التي ينبغي أن تستخدمها لمساعدة الحكومات في الترويج لتغيير السياسات التي لها أكبر تأثير على معالجة الفقر والجوع وسوء التغذية والاستدامة. ولتحسين أثر عملها في مجال السياسات، تحتاج المنظمة إلى التعامل مع مجموعة واسعة من الوزارات تتخطى وزارات الزراعة، وهذه استراتيجية تحتاج إلى دعم كامل من أعلى مستوى. وفي هذا الصدد، تحتاج المنظمة أيضاً إلى إيجاد طرق أكثر فعالية للتواصل مع غيرها من المنظمات وأصحاب المصلحة، بما في ذلك أسرة الأمم المتحدة، للتأكد من أنه يمكنها أن تدفع بجدول أعمال الزراعة والأمن الغذائي في حوارات السياسات القطرية.

(ب) ينبغي أن تؤدي المنظمة في عملها على المستوى القطري دور الميسر، وأن تقدم خيارات جرى تحليلها بوضوح بناءً على أبحاث موثقة وخبرة دولية يجري ضبطها لتلائم الظروف المحلية المدروسة جيداً من الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية.

(ج) ينبغي على الاستراتيجية المعنية بتقديم الدعم في مجال السياسات إلى البلدان أن تضمن أنماط استجابة مختلفة في الظروف المختلفة؛ على سبيل المثال، أن تستجيب المنظمة بشكل مختلف لطلبات البلدان

المتعلقة بالمساعدة في مجال السياسات في مرحلة الانتقال بعد الطوارئ، أو في البلدان النامية الفقيرة أو في البلدان المتوسطة الدخل. وينبغي أيضاً عند وضع استراتيجيات أن تضمن المنظمة لمثل المنظمة المرونة التي تسمح باستخدام أدوات سياسات مختلفة أو المشاركة في المراحل المختلفة لدورة السياسات لتوفير استجابة في الوقت المناسب وموجهة نحو إحداث أثر.

(د) يتعين على المنظمة أن تواصل السير على خط رفيع بين أن تكون مستشاراً موثقاً به ودياً وبين أن تكون حامياً أميناً للصالح العام العالمي الأكبر؛ ويبدو أن هناك حاجة إلى وعي أكبر لكيفية مواجهة هذا التحدي بنزاهة مهنية قصوى.

339. كانت إحدى السمات التي لاحظها التقييم مراراً، أنه عندما تشارك المنظمة مباشرة في صياغة السياسات على المستوى القطري، عادة ما يأخذ ذلك شكل تعاقد مع استشاريين من البلد المعني أو دوليين لإعداد وثيقة بشأن السياسة المعنية. ووجد التقييم أن هذا النهج المتبع في صياغة السياسات يشكل إحدى نقاط الضعف الحاسمة في مجال السياسات، إلى جانب ما يترتب على ذلك من ضعف نشر المعرفة والإقبال عليها. وفي حين تستخدم بسخاء مصطلحات من مثل "تبني الحكومة/أصحاب المصلحة"، و"الملكية الوطنية"، و"لعبة البلد دوراً قيادياً" وغيرها، يقع العمل الفعلي لإعداد وثيقة السياسة المعنية على عاتق خبراء من الخارج. ويتوقع عادة أن يجري الاستشاريون مشاورات على نطاق واسع، لكن مجال اختصاصهم لا يزداد عموماً على مسألة تنمية القدرات باعتبارها محصلة أساسية، ولا يتطلب أن تقوم المؤسسة التي يجري دعمها برسم السياسة بنفسها. على سبيل المثال، ينبغي على الموظفين العاملين في مجال السياسات في المكتب الإقليمي- الفرعي والمسؤولين عن بلدان محددة أن يتفاعلوا بانتظام مع محلي السياسات من المؤسسات الأخرى التي تقوم بعمل تحليلي في تلك البلدان (البنك الدولي، والمعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، والجامعات الوطنية، وغيرها)، إلا أن ذلك لا يحدث. وبالطبع لا يقتصر على المنظمة وحدها الميل نحو صياغة السياسات أو التعاقد مع استشاريين للقيام بذلك. ولكن لن يكون المستقبل بالضرورة كالماضي لمجرد أنه في الماضي كان المستقبل كالماضي، وبالتالي يقترح التقييم التوصيات الإضافية التالية:

340. **التوصية 4.1:** يمكن وينبغي للمنظمة أن تلعب دوراً قيادياً في تغيير الطريقة التي تقدم بها الدعم لصياغة السياسات، وخصوصاً على أساس تحليلي أفضل، وتيسير أكثر استراتيجيات وأكثر تشاركية مع أصحاب المصلحة، وانخراط مستمر من المستشارين والموظفين، كي تكون هناك زيادة في الملكية على المستوى القطري، وبالتالي فرصة أفضل لتنفيذ السياسات على نحو مستدام. وعلاوة على ذلك، كما تم تناوله أيضاً في التوصية 1.2 (ج)، تحتاج المنظمة إلى تعزيز دور وقدرات ممثليها فيما يتعلق بالعمل في مجال السياسات على المستوى القطري (توصية رفعت في وقت مبكر يعود لعام 1989، لكنها لم تنفذ إلى الآن).



2.3.7 تحسين مساءلة المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري، ومعالجة التجزئة المؤسسية في عمل المنظمة في مجال السياسات

341. خلص التقييم إلى أنه لا تمكن معالجة مشاكل الأداء في المنظمة فيما يتعلق بعملها في مجال السياسات على المستوى القطري إلا من خلال اعتماد نهج ذي مسارين (أ) تحسين مساءلة العمل في مجال السياسات على المستوى القطري (ب) وفي الوقت ذاته معالجة مشكلة التجزئة المؤسسية لعمل المنظمة في مجال السياسات. وبعد تحليل مجموعة من الخيارات الممكنة (الفصل 6)، توصل فريق التقييم إلى التوصية التالية:

342. توصية 1.2: تحتاج المنظمة إلى تعزيز مساءلة أداء وأثر المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري، لأن ذلك شرط مسبق لأيّة جهود إصلاح أخرى. ويوصى بأربعة تدابير في هذا الصدد:

(أ) التدبير 1: إنشاء نظام معلومات وجهوزية سياساتي على المستوى القطري: كما اقترح سابقاً في ورقة المنظمة المتعلقة بالمساعدة في مجال السياسات وغيرها من أعمال المنظمة بشأن هذا الموضوع، ينبغي على المنظمة أن تنشئ نظام معلومات وجهوزية سياساتي له عنصران هما: (1) مراجعة سياسات حالة الزراعة والأغذية والتغذية في البلد المعني مع تركيز تحليلي قوي على تحديد المعوقات الضاغطة والفرص الأكثر وعداً لإحداث تغيير مؤسسي وسياساتي لتحقيق الأمن الغذائي والحد من الفقر والاستدامة البيئية؛ و(ب) مراجعة سياق السياسات، بما في ذلك تحليل أصحاب المصلحة وتحليل عمليات السياسات ذات الصلة ونوافذ السياسات.

(ب) التدبير 2: تحديد سبل التأثير والنتائج القطرية للمساعدة في مجال السياسات؛ بالبناء على نظام المعلومات والجهوزية السياساتي، ينبغي على المنظمة أن تحدد الآثار التي تريد تحقيقها من عملها في مجال السياسات، وينبغي أن تحدد سبل أثر مساعدتها في مجال السياسات. وينبغي أن تكون صياغة سبل الأثر هذه جزءاً من عملية إطار البرمجة القطرية، وتوفر الأساس لصياغة نتائج قطرية بشأن المساعدة في مجال السياسات في نظام المنظمة للإدارة المستندة إلى النتائج.

(ج) التدبير 3: تعزيز المساءلة عن أثر المساعدة في مجال السياسات من خلال الحوافز وإدارة الأداء التي تشمل المؤتمرات الإقليمية وممثلي المنظمة. ولهذا التدبير عدة عناصر:

- بما أن تراتبية المسؤولية للمكاتب الميدانية تمر عبر المدير العام المساعد/الممثلين الإقليميين إلى نائب المدير العام – العمليات، يقترح أن تحدد المنظمة استراتيجيات لتحسين الحوافز لتوفير نوعية رفيعة من المساعدة ضمن تراتبية المسؤولية هذه. وتشمل الآليات الممكنة وضع مؤشرات أداء للمساعدة في مجال السياسات، وإبداء اهتمام أقوى بنتائج المساعدة في مجال السياسات في عملية تقييم أداء الموظفين، وآليات تربط بين تخصيص تمويل أكثر بشكل مباشر وبين تحقيق نتائج المساعدة في مجال السياسات.

- كما أن هناك حاجة إلى دور أقوى للمؤتمرات الإقليمية في رصد نتائج المساعدة في مجال السياسات. وينبغي على المنظمة أن تقوم بمحاولة استباقية لتحديد أولويات عملها في مجال السياسات من خلال عمليات المؤتمرات الإقليمية.
- علاوة على ذلك، تحتاج المنظمة إلى جعل الحوار مع الحكومات بشأن السياسات ضمن مهام ممثلي المنظمة، وأن تخضع هذه المهمة لتقييمات الأداء والحوافز الوظيفية. ووفقاً لذلك، ينبغي أن يكون ممثلو المنظمة ميسرين فعّالين، والأهم من ذلك، ينبغي أن تكون لديهم خبرة كبيرة في دعم السياسات، وأن تعدل استراتيجيات التعيين لتحقيق هذا الهدف. وفي الوقت نفسه، تحتاج المنظمة إلى تحسين قدراتها على تقديم المساعدة في مجال السياسات ومساندة ممثلي المنظمة (انظر التوصية 2.2).
- فيما يتصل بجهود الإصلاح التي تهدف إلى تعزيز مساءلة العمل في مجال السياسات، ينبغي للمنظمة أن تنظر أيضاً في نقل مزيد من السلطة الاستثنائية على موارد التمويل إلى المؤتمرات الإقليمية وممثلي المنظمة، تبعاً لفكرة "اللامركزية المالية". وينبغي ألا يطبق هذا الإجراء إلا بالتضافر مع استخدام مؤشرات الأداء وتقييم أثر السياسات فضلاً عن تدابير لتعزيز قدرات المؤتمرات الإقليمية وممثلي المنظمة على الانخراط في العمل في مجال السياسات.

(د) التدبير 4: وضع نظام لرصد تأثير المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري: كما هو محدد أكثر في التوصية 3، تحتاج المنظمة إلى إنشاء نظام لرصد وتقييم أثر عملها في مجال السياسات.

343. التوصية 2.2: تحتاج المنظمة إلى معالجة التجزئة الأفقية والعمودية للعمل في مجال السياسات في هيكلها المؤسسي. بعد النظر بعناية في التكاليف المترتبة على إعادة الهيكلة، توصل فريق التقييم إلى استنتاج مفاده أن الخيار الأكثر وعداً لمعالجة مشكلة التجزئة التي طال أمدها يتمثل في التدابير التالية:

- (د) لتوحيد عمل خدمتي دعم السياسات والأمن الغذائي وفي الوقت نفسه زيادة قدرتهما في المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري باستخدام الموارد الموجودة، ينبغي أن تنقل جزئياً إلى إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وجزئياً إلى المكاتب الميدانية. وقد توصل فريق التقييم إلى هذا الاستنتاج بعد النظر بعناية في مجموعة واسعة من الخيارات البديلة (انظر الفصل 6). ومن الأفضل تنفيذ هذه التوصية كجزء من عملية الإصلاح الجارية حالياً بالفعل، ومن الضروري تنفيذها مع التوصية 2.2 لتكون فعّالة. وينبغي أن يحدد بعناية وعلى أساس كل حالة على حدة مستوى اللامركزية الذي يتعين إنشاء قدرات إضافية له للمساعدة في مجال السياسات (الإقليمي أو شبه الإقليمي أو في دول مختارة ذات أولوية) حيث أن نهج مقاس واحد يناسب الجميع غير مناسب لتطبيق اللامركزية في العمل في مجال السياسات، كما بحثنا في الفصل 6.

(هـ) ينبغي للمنظمة، لدعم أعمال المساعدة في مجال السياسات على المستوى القطري، أن تجرب إنشاء شبكات رسمية وظيفية فنية أو هياكل غير رسمية بديلة تركز على إسداء المشورة بشأن السياسات في المناطق شبه الإقليمية و / أو في بلدان ذات أولوية قصوى مختارة، والتي تهدف إلى تجميع الخبرات في وحدات السياسات المختلفة في المنظمة التي لها صلة بواقع المنطقة شبه الإقليمية المعنية أو البلد المعني، وذلك لإتاحة الوصول إلى هذه الخبرات لتقديم المساعدة في مجال السياسات بشكل أفضل.

(و) للحد من المزيد من الانقسام العمودي وتحسين العمل التحليلي في مجال السياسات على المستوى القطري، ينبغي على المنظمة تنفيذ سياسة تتطلب من الموظفين في وحدات السياسات في المقر الرئيسي "بيع" حصة محددة من وقتهم لأنشطة المساعدة في مجال السياسات القطرية، وتشجيع الموظفين على التركيز على مجموعة من البلدان أو منطقة واحدة على مدى عدد من السنين لبناء المعرفة والشبكات المحددة بالسياق، لضمان تنفيذ المبادرات التي ينبغي أن تبنى حول تنمية القدرات على المدى الطويل.

### 3.3.7 تحول ثقافي نحو تقييم الأثر

344. نظراً لطبيعته الاستراتيجية وضرورة مراجعة عدد كبير من البلدان والمكاتب الميدانية، لم يكن هذا التقييم مهيئاً جيداً لاستكشاف أثر عمل المنظمة في مجال السياسات على المستوى القطري رسمياً أو كميّاً. وكان من شأن محاولة ذلك العمل فترات أطول في عدد صغير من بلدان لدراسة حالات محددة وكان لا بد أن يثير قضايا تتعلق بمدى تمثيل أي من النتائج للواقع الأعم. وقد وثقت التقييمات السابقة بعض الآثار (وخاصة تقييم دعم السياسات لعام 2001، الذي كان المصدر الرئيسي لمثل هذه الأدلة للتقييم الخارجي المستقل). وذكر التقييم الحالي عدداً من الحالات التي كان الأثر القوي فيها واضحاً (الفصل 5)، لكنه لم يستطع توثيق الأثر بطريقة منهجية.

345. كانت لدى الوكالات الراحية لمنظمات التنمية على امتداد فترة طويلة قلق بشأن فعالية جهود التنمية بشكل عام والبحوث في مجال السياسات الزراعية والغذائية على وجه الخصوص وصلتها بالواقع، وباختصار، قلق تجاه مساءلة أثر عمل التقييم. وكانت منظمات التنمية ذاتها تركز اهتماماً متزايداً لهذه القضايا لأسباب تتعلق بالتعلم المنتظم ومحاولة عمل الأفضل؛ وباختصار، جانب تعزيز المعرفة. وعموماً، يتشكل الأساس المنطقي النموذجي للقيام بتقييم الأثر من:

- تبيان كيف يساهم كل من العمل في مجال السياسات، وتعزيز القدرات، وبرامج الاتصالات في رسالة المنظمة للحد من الجوع وسوء التغذية في البلدان النامية؛
- تحقيق تحسين المساءلة في المنظمة تجاه أعضائها والمستثمرين الذين يؤيدون مثل هذا العمل؛
- تعزيز مصداقية المنظمة المنفذة؛
- تحسين نوعية وفعالية العمل في مجال السياسات؛

- التأكد من استمرار صلة مثل هذا العمل بالواقع؛
- تعزيز التفكير الاستراتيجي ورعاية ثقافة الوعي بالأثر في "منظمة تعلم".

346. هذا التقييم مقتنع بأهمية وفصائل هذه النوايا الحسنة التي تدفع على نحو متزايد باتجاه الاهتمام بمثل هذه الجهود، على الرغم من أنه لا زال طفيفاً نسبياً في المنظمة. وقد عنى ذلك، للأسف، أنه لم تتوفر لهذا التقييم مواد داخلية (تقييمات ذاتية أو غيرها) كثيرة تتعلق بآثار العمل في مجال السياسات. هل من الممكن أن يكون الوضع مختلفاً؟ في السنوات الأخيرة تصدت بقوة المجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية، وهي مثال عن نظام تشارك المنظمة في رعايته ويجري كثيراً من العمل في مجال سياسات الزراعة والأغذية، لمسألة تقديم أدلة على الأثر. وبعد جهود مبعثرة نوعاً ما تتعلق بتقييم الأثر في مراكز فردية، أطلقت مجلس العلوم التابع للمجموعة في حينه اللجنة الدائمة المعنية بتقييم الآثار، التي دعمها موظفان متفرغان في ما هو الآن أمانة مجلس العلوم والشراكة المستقل الذي تستضيفه المنظمة في روما.<sup>107</sup> وهناك مجموعة متنامية من دراسات الأثر متوفرة الآن (على سبيل المثال، بيرمان 2007 Behrman) لتوثيق العمل في مجال السياسات، وبالتالي طمأنة المستثمرين بأن مثل هذا العمل يمكن أن يولد قيمة اجتماعية عالية، وكذلك إرشاد الإدارة والموظفين إلى كيفية العمل لتحقيق نتائج جيدة.<sup>108</sup>

347. مما يشجع أن جهوداً مختلفة بدأت في السنوات الأخيرة في المنظمة نفسها، على سبيل المثال، في وحدة تغير المناخ، طور "صندوق أدوات" استناداً إلى العمل في المغرب، كما طور مكتب تبادل المعرفة والبحوث والإرشاد أدوات ودورات لتقييم الأثر لبرامج الأمن الغذائي الكبيرة. وهناك مبادرات أخرى أيضاً. هكذا، الممارسة والوعي آخذان بالنمو في المنظمة نفسها، ولكن حتى الآن لم ينجز الكثير، خصوصاً في مشاريع المنظمة ذاتها، على الرغم من أن المزيد من العمل قيد التخطيط على ما يبدو.<sup>109</sup> غير أن الاهتمام الأقل من مثالي يبدو ناجماً عن الطريقة التي يوضح ويفسر بها النهج المستند إلى النتائج. لقد شرحت الإدارة المستندة إلى النتائج في التقرير المرحلي لعام 2009 بشأن خطة العمل الفورية [تقرير لجنة المؤتمر المعنية بمتابعة التقييم الخارجي المستقل لعام 2009، الملحق 5 الفقرة 11]: "... الهدف الرئيسي من إصلاح المنظمة الشامل هو تحويلها إلى منظمة تهدف إلى تحقيق نتائج. وهذا يتطلب استكمالاً ناجحاً لعنصرين - توضيح أهداف البلدان الأعضاء، وضمن هذا السياق، تحقيق نتائج قابلة للقياس لها أثر واضح". وتتوفر لمحة عامة أقرب عهداً في برنامج العمل والميزانية 2012-2013 (2011 ص 13)، حيث ينصب التركيز على "النتائج" ولكن لا يوجد ذكر لتقييم الأثر، الذي تم ذكره صراحة بشكل عابر فقط في جزء لاحق (الفقرة 30) وبالنسبة لمواضيع محددة في البرنامج التفصيلي (على سبيل المثال، النتيجة التنظيمية (هـ-1) للغابات، والنتيجة التنظيمية

<sup>107</sup> <http://impact.cgiar.org/about>

<sup>108</sup> على سبيل المثال للإطلاع على نقاش بالفيديو لتجارب مركز بحوث التنمية الدولي (كندا) ومعهد التنمية الخارجية (المملكة المتحدة)، انظر،

[http://www.ifpri.org/event/evidence-based-policy-making?utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+ifpri-impact-assessment+%28New+from+IFPRI+on+impact+assessment%29](http://www.ifpri.org/event/evidence-based-policy-making?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+ifpri-impact-assessment+%28New+from+IFPRI+on+impact+assessment%29)

<sup>109</sup> النوايا الأوضح مشار إليها في برنامج العمل والميزانية (PWB for 2012-13 (2011), pp. 47&145)

(زاي-1) لنظم الأغذية وصغار المنتجين (حاء-1) لانعدام الأمن الغذائي). ولعل الاهتمام المعين المحدود يعود إلى التقييم الخارجي المستقل، الذي اقترح في توصيته 11.7<sup>110</sup> أنه ينبغي توفير 0.3 في المائة من ميزانية المنظمة العادية "للتقييم الدوري المستقل المواضيعي للتأثير"، لكنه لم يوضح هذا الاقتراح بالتفصيل في أي من مئات صفحاته.

348. وفقا لذلك، ومع الاعتراف بأن هذا العمل مكلف، يقترح التقييم أن تبذل الإدارة جهداً لتعميم تقييم الأثر وإدماجه في صلب عمل المنظمة في مجال السياسات. ويمكن أن ينظر إلى ذلك كجانب هام من جوانب التقييم الذاتي، الذي يمكن الذهاب إلى أنه ينبغي أن يضمن في الميزانيات، وعلى الأقل تلك المخصصة لأنشطة السياسات الأوسع. وينبغي وضع آليات لتشجيع التقييم الذاتي بنشاط أكثر، من مثل الحصول على آراء متماسكة وبيانات من خلال التقييم السنوي لأداء الموظفين. *النتائج* هي مقاييس مدى استفادة العملاء والشركاء من المخرجات، أما *تأثير السياسات* فيشير إلى الدرجة التي أثرت فيها مخرجات عمل في مجال السياسات أو عززت سياسات وطنية أو دولية، وأخيراً، *الآثار*، هي وقع السياسات على المنتفعين منها، وخصوصاً الفقراء أو من يعانون انعدام الأمن الغذائي. وهناك العديد من التحديات التي يواجهها تقييم الأثر، وعلى الأخص تلك التي تتعلق بالإسناد. وهذه التحديات نفسها تواجه أيضاً تقييمات مستقلة/خارجية من النوع الذي يدعو إليه التقييم الخارجي المستقل. وبناءً على هذه الاعتبارات، يوصي التقييم بما يلي:

349. التوصية 3: يتعين على المنظمة أن تخلق "ثقافة تقييم الأثر" مع تركيز خاص على تقييم أثر عملها في مجال السياسات على المستوى القطري. ولتنفيذ هذه التوصية، ينبغي أن يطلب من جميع الوحدات التي تقوم بعمل في مجال السياسات توثيق أدلة لتقييم الأثر. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يدرج مكتب التقييم في برنامجها العادي ما لا يقل عن ثلاث عمليات تقييم أثر في مجال السياسات سنوياً، مع التركيز على دراسات حالة يمكن أن تقدم أفضل احتمالات التعلم المؤسسي والمساءلة المؤسسية.

#### 4.3.7 التعامل مع عدم اليقين في عمل المنظمة في مجال السياسات

350. كما لاحظ التقييم، يرتبط جزء كبير من عمل المنظمة في مجال السياسات بظواهر هي في جوهرها غير مؤكدة. وليس من الواضح ما إذا كان العالم الأقل كمالاً قد أصبح أكثر خطورة بكثير، لكن من الواضح أنه لا يصبح

<sup>110</sup> التوصية 11.7 ميزانية التقييم المستقل وموارده. ينبغي تمويل خطط التقييم الأساسية المعتمدة من الأجهزة الرئاسية تمويلًا كافيًا. ووفقاً لأفضل الممارسات في أكثر أجهزة التقييم نضجاً في منظومة الأمم المتحدة، ينبغي تحديد الأرقام المستهدفة لميزانية التقييم المستقلة بما نسبته واحد في المائة من مخصصات ميزانية المنظمة العادية للتقييم المستقل الذي تجريه المنظمة، و0.3 في المائة لتقييم الأثر الدوري المستقل المواضيعي. (الفقرة 1217)

أقل خطورة. وتسود فضاء عمل المنظمة في مجال السياسات أوجه عدم اليقين متعددة،<sup>111</sup> من المستهلكين الفقراء الذين يصارعون كي يحصلوا على أغذية بأسعار معقولة، إلى تخصيص الأسر المعيشية لأفرادها كميات شحيحة من المواد الغذائية التي ربما كانت جودتها مشكوكاً فيها، إلى المنتجين الذين يديرون المخاطر الناتجة عن الأنظمة والجفاف والأسواق والفيضانات والآفات والأمراض، على سبيل المثال لا الحصر. لكن العمل في مجال السياسات بحد ذاته لا يتعامل دائماً صراحة مع عدم اليقين؛ على سبيل المثال، من خلال وضع نماذج احتمالية لجوانب تغير المناخ التي هي في جوهرها غير مؤكدة.<sup>112</sup> إن المهارات التي يمتلكها الموظفون العاملون في مجال السياسات ليست موحدة، ولا ينبغي أن تكون؛ لكن المهارات المنطقية لتحليل عدم اليقين تبدو ضئيلة غير كافية. وبناءً على ذلك، هنا اقتراح هو:

351. **التوصية 4:** أن ينظر مديرو العمل في مجال السياسات في المنظمة في القدرات التحليلية التي لدى موظفيهم لتحديد فجوات المهارات التي من شأنها أن تؤدي إلى التعامل بصورة أفضل مع عدم اليقين في تحليل السياسات وتخطيط الاستثمار. ويوصى بأن تقوم المنظمة، إذا كانت الثغرات بالفعل سائدة كما يفترض هذا التقييم، بتحديد الأساليب المطلوبة وتنظيم التدريب المناسب للموظفين على الأساليب المناسبة. وقد يثبت أن التحالفات مع منظمات دولية ومعاهد بحوث وطنية أخرى فعالة في تحقيق تعاون مثمر في هذا الجانب الصعب من جوانب العمل في مجال السياسات.

### 5.3.7 الإقبال على المعرفة

352. تفخر المنظمة بحق بأنها تدير أحد أكبر بنوك المعرفة والدراية الزراعية، وهي معترف بها على نطاق واسع في هذا الشأن، وخصوصاً من خلال مواقعها للبرامج المختلفة، وهي من مستويات نوعية مختلفة، لكنها كلها على مستوى رفيع نسبياً. وقد بذلت المنظمة في مجال السياسات جهوداً ملحوظة لتوفير المعرفة بشأن السياسات عالمياً من خلال نظام إيزي بول EASYPol ومن خلال مبادرات رصد السياسات الثلاث (رصد سياسات الأغذية والزراعة الأفريقية، وأداة تحليل القرارات المتعلقة بالأغذية والزراعة، ورسم خرائط عمليات الأمن الغذائي).

<sup>111</sup> اقتباساً من المقال الافتتاحي لحوسيه غرازيانو دا سيلفا في أغسطس/آب، الذي كان أكثر البنود تنزيلاً من موقع أخبار المنظمة في سبتمبر/أيلول 2011، وهو بعنوان "الحد من المجال لعدم اليقين": "إن كلمة عدم اليقين تصدر جدول الأعمال في عصرنا، ولن تفقد موقعها هذا في وقت قريب جداً. وهذا يعكس انتشار مزاج، سببته الأزمة المالية في السياسة وفي الحياة اليومية لكل شخص، أصبح فيه انعدام الاستقرار أمراً يومياً" <http://www.rlc.fao.org/en/sala-prensa/opinion/reducing-room-for-uncertainty/>

<sup>112</sup> ترد اقتراحات لتحليل أعمق تقوم به المنظمة لهذه الجوانب غير المؤكدة في موضع سابق من هذا التقرير، لا سيما في سياق تغير المناخ. الانطباع الذي خرج به الفريق هو أن الاهتمام بمثل هذا التحليل كان أكثر شيوعاً في المنظمة في السنوات العشر التي سبقت فترة التقييم، والذي ينعكس في مطبوعات المنظمة، مثل ماكونيل وديلون (1997)، خصوصاً الفصل (11) (McConnell and Dillon (1997).

353. أحد الشواغل الرئيسية لهذا التقييم هو الإقبال الضعيف نسبياً على المنتجات المعرفية الذي كان واضحاً في العمل الميداني والذي لوحظ في التقييمات السابقة كذلك. هكذا في حين يبدو أن المنظمة تسهم إسهاماً حقيقياً بدورها في جني وتكثيف المعرفة المتوفرة ذات الصلة بالسياسات، لا يبدو أنه كان هناك التركيز الضروري على تقاسم المعرفة والتواصل، وخصوصاً على ضمان إقبال من هم أكثر حاجة إليها ليكونوا قادرين على استخدامها للتأثير في السياسات الوطنية. ولكن في الآونة الأخيرة أخذت المنظمة تجرب طرقاً مبتكرة لمعالجة هذه المشكلة، من خلال المحافل الإلكترونية المعنية بالسياسات، من مثل المشاورات على الإنترنت بشأن الإطار الاستراتيجي العالمي للأمن الغذائي العالمي الذي شكلته لجنة الأمن الغذائي العالمي، التي انتهت عندما قارب هذا التقييم على الاكتمال. ويوفر مثل هذه المحافل مجالاً للنقاشات الواسعة وللتعلم عن بعد، وقد استخدمت بنتائج جيدة. تبعاً لذلك اقترح التقييم هو:

354. التوصية 5: ينبغي على المنظمة الاستمرار في الابتكار والتوسع في التركيز على جهود المشاركة الإلكترونية لتوسيع نطاق اتصالاتها فيما يتعلق بالسياسات للوصول إلى عالم من الزبائن أصبح بشكل متزايد على اتصال جيد بالإنترنت، حتى لو أن ذلك لسوء الحظ ليس بشكل متساو حتى الآن. وفي الوقت نفسه، تحتاج المنظمة إلى الاستثمار في رعاية الإقبال، مثلاً، في قدرات، وخاصة قدرات الجهات الفاعلة في مجال السياسات على المستوى القطري، طلب المواد المتعلقة بالسياسات المتوفرة على المواقع الإلكترونية والحصول عليها واستخدامها. وينبغي للمنظمة أيضاً تعزيز جهودها المختلفة لتوفير الأدوات اللازمة لرصد السياسات من خلال استخدام منبر واحد مشترك.

### 6.3.7 تعميم السياسات في الإدارات الفنية

355. لاحظ التقييم (الفصل 5) أن ثقافة المنظمة الموجودة لا تنظر إلى "السياسات كعملية"، وبالتالي، لا تنظر إلى العمل الفني كعمل سياساتي، هكذا لا يدرك الموظفون الفنيون بسهولة المحتوى السياساتي لعملهم وتداعياته السياساتية. علاوة على ذلك، يعمل الموظفون الفنيون في كثير من الأحيان في عزلة، ومراراً على العديد من المشاريع الصغيرة الفنية التي لا تزال تميز الجزء الأكبر من حافظة مشاريع المنظمة، وفي كثير من الأحيان لا يتصلون بعمليات السياسات في البلد المعني. في الماضي، كانت المنظمة قادرة على تشجيع التغييرات في السياسات على المستوى القطري على أساس عملها الفني بشكل ملحوظ (على سبيل المثال، رفع معونات الدعم عن المبيدات في إندونيسيا، التي سهلت الإدارة المتكاملة للآفات)، لكن مثل هذه الفرص لا تستخدم بشكل منهجي. ولاحظ فريق التقييم أيضاً أن الدعم المباشر للسياسات يميل إلى التركيز كثيراً على إصدار وثيقة، والتركيز قليلاً جداً على التحليل الدقيق والشامل وعلى التيسير؛ كما لا يركز العمل في مجال السياسات بما فيه الكفاية على تنمية القدرات لغرض رسم السياسات، كذلك تسود روابط ضعيفة بين الحلول التقنية وقضايا التمكين البيئي الأوسع نطاقاً، مما يترك فرصاً هامة لتغيير السياسات غير مستغلة ويحد من تأثير مشاركة المنظمة. بناءً على هذه الملاحظات، يوصي التقييم بما يلي:

356. **التوصية 6:** ينبغي أن تقيم المنظمة في عملها الفني بؤرة مركزية تركز على معالجة البيئة التمكينية للسياسات والمؤسسات والتشريعات الضرورية للإقبال على الحلول التقنية بمنهجية أكثر. علاوة على ذلك، يتعين على المنظمة أن تعزز قدرات وحداتها على تزويد البلدان بخيارات بديلة يتم تقييمها من المنظور الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بدلا من الدفع باتجاه حلول "مقاس واحد يناسب الجميع". وستيسر الإجراءات التالية تنفيذ هذه التوصية:

(أ) ينبغي إعادة النظر، كلما سنحت الموارد والفرصة، في أدوار ومهارات الموظفين في الوحدات الفنية ووحدات السياسات التابعة لها، وأن يجري تحديثها حسب الاقتضاء، وذلك لرفع قدرات التحليل السياساتي في الإدارات الفنية. وربما يستتبع ذلك:

- تغيير مزيج التخصصات ليشمل مزيداً من الخبرات في مجال الاقتصاد، بما في ذلك الاقتصاد المؤسسي والاقتصاد السياسي والسياسات العامة والعلوم الإدارية والقانون وعلم الاجتماع الريفي والعلوم الاجتماعية الأخرى؛ ويمكن التركيز بصفة خاصة على التعاقد مع خبراء يجمعون ما بين الخبرة الموضوعية في القطاع الفرعي المعني والخبرة في مجال تحليل السياسات؛
  - رعاية مزيد من الحوار بشأن السياسات والتفاعل التآزري داخل المنظمة (بما في ذلك مع موظفين آخرين عاملين في مجال السياسات) في إطار تنموي استراتيجي أوسع؛
  - خلق بيئة أفضل توفر حوافز للتواصل والتعاون بشكل فعال مع الوكالات الشريكة ذات العلاقة (على سبيل المثال، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، والمجموعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية) في عملها في مجال السياسات على جميع المستويات.
- (ب) ينبغي للمنظمة حسب الحاجة الاستثمار في قدرات الموظفين الفنيين على تقييم البعد السياساتي لعملهم، وعلى تحديد نوافذ السياسات والمشاركة في عمليات إصلاح السياسات التي ترتبط بمجالاتهم الفنية.

357. تتفق التوصيات المذكورة أعلاه مع الدعوة التي وجهها التقييم الخارجي المستقل (التوصية 21.3) للمنظمة "بتخفيض الأولوية المعطاة لاستحداث التكنولوجيا ونقلها وتطبيقها الرائد تخفيضاً ملموساً، كي يتسنى توجيه عناية أكبر لدعم السياسات وبناء القدرات". وسيشمل ذلك، من بين أمور أخرى، تعزيز البيئة التمكينية للتغيير التقني، واستراتيجيات أفضل لنقل المعرفة "العالمية المعيارية" إلى المستوى القطري. ويحدد التقييم الخارجي المستقل بوضوح مثل هذه الإجراءات المرغوب فيها، لكن الوعي لها في المنظمة لا ينعكس بصورة كاملة في نطاق وميزانية العمل، أو بوضوح في آليات برنامج مساعدة المشاريع الدولية.

358. يعتبر فريق التقييم نفسه محظوظاً حقاً إذ أتيحت له فرصة مراقبة منظمة مهمة تتصدى لعمل مهم في وقت مهم. يعتبر فريق التقييم نفسه على أنه مميز حقاً لتتاح له الفرصة لمراقبة منظمة مهمة وهي تتصدى لعمل مهم في وقت مهم. وفي الواقع، نظراً لحالة الأغذية والزراعة في العالم مؤخراً وفي المستقبل المتوقع، يشعر الفريق أن دور المنظمة وعملها في مجال السياسات أكثر أهمية من أي وقت مضى. فقد عادت الزراعة وعاد



الأمن الغذائي إلى مركز الصدارة في مجال سياسات التنمية الدولية - استثمار وكالات التنمية وحكومات الدول والقطاع الخاص في هذا القطاع آخذ في الازدياد لأول مرة بعد سنوات عديدة من الانخفاض. وهناك أمثلة مثيرة للإعجاب تبين أن "القضاء على الجوع تماماً" أمر ممكن في هذا العالم وفي حياتنا. مع ذلك، التحديات الماثلة هائلة، تتراوح بين تغير المناخ إلى انتشار الأمراض المتوطنة، ومن تدهور قاعدة الموارد الطبيعية إلى الاندفاع عالمياً إلى امتلاك الأراضي. وقد حققت المنظمة نجاحات هامة في عملها في مجال السياسات في السنوات العشر الماضية - وخصوصاً على الصعيد العالمي. ولكن في نهاية المطاف "كل السياسات محلية" - ولتحقيق أهدافها الثلاثة - مكافحة الجوع، واستخدام الزراعة للحد من الفقر وتحقيق الاستدامة البيئية، ينبغي أن يحدث تغيير السياسات على المستوى القطري. وهنا، لدى المنظمة إمكانات فريدة لمساعدة الحكومات التي تمنح "منظمتها" ثقة كبيرة، لكن المنظمة لم تستخدم هذه الإمكانيات على نحو فعال - وذلك لأسباب تم تحديدها منذ سنوات عديدة ولكن يتم التصدي لها. وبما أن المنظمة في خضم عملية تجديد وبداية مرحلة جديدة في قيادتها، فإن لديها فرصة فريدة لحل المشاكل المؤسسية والإدارية التي تؤثر على عملها السياسي والتي طال أمدها. إن نافذة السياسات لتقوم المنظمة نفسها بتغيير في السياسات مفتوحة الآن، لكنها قد لا تكون مفتوحة لفترة طويلة!

## المراجع

ملاحظه: أثناء عملية التقييم، استشار الفريق عدداً كبيراً جداً من الوثائق من جميع أنحاء المنظمة، فضلاً عن العديد من الوثائق من منظمات أخرى. والوثائق المذكورة هنا هي فقط تلك التي وردت في نص هذا التقرير. بشكل عام، يشار في التقرير إلى وثائق المنظمة مع تفاصيلها في السرد أو الهوامش وليس في قائمة المراجع. أما الاستثناءات القليلة أدناه فهي تلك التي أشير إليها كثيراً.

- ALM (2011), *Adaptation Learning Mechanisms*. A UNDP/GEF website.
- Antle, J.M. (2008), "Climate change and agriculture: Economic impacts", *Choices* 23(1), 9-11.
- Baas, S. and Ramasamy, S. (2008), *Community based Adaptation in Action: A Case Study from Bangladesh*. ENRM Series 14, FAO, Rome.
- Bardhan, P. (2002), "Decentralization of Governance and Development", *Journal of Economic Perspectives* 16(4), 185-206.
- Bardhan, P. and Mookherjee, D. (2002), "Relative Capture of Government at Local and National Levels", *American Economic Review* 90(2), 135-9
- Bardhan, P. and Mookherjee, D (Eds.) (2006), *Decentralization and Local Governance in Developing Countries - A Comparative Perspective*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London.
- Barrett, C.B. and Bellemare, M.F. (2011), "Why food price volatility doesn't matter: Policymakers Should Focus on Bringing Costs Down", *Foreign Policy*, July 12, 2011.
- Behrman, J. (2007), *Policy-Oriented Research Impact Assessment (PORIA) case study on the International Food Policy Research Institute (IFPRI) and the Mexican PROGRESA anti-poverty and human resource investment conditional cash transfer program*. Impact Assessment Study 27, IFPRI, Washington, D.C., <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ia27.pdf>
- Birner, R. and Linacre, N. (2008), "*Regional Biotechnology Regulations - Design Options and Implications for Good Governance*". IFPRI Discussion Paper 753, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Birner, R. and Wittmer, H. (2009), "Making Environmental Administration More Effective: A Contribution from New Institutional Economics", In V. Beckmann & N. Palaniswamy (Eds.), *Institutions and Sustainability* (pp. 153-173). Springer Verlag, Heidelberg and Berlin.
- Birner, R. and Wittmer, H. (2006), "Better Public Sector Governance through Partnership with the Private Sector and Civil Society: The Case of Guatemala's Forest Administration", *International Review of Administrative Sciences* 72(4), 459-72.
- Birner, R. and von Braun, J. (2009), Decentralization and Public Service Provision—a Framework for Pro-Poor Institutional Design, in: Ahmad, Ehtisham and Giorgio Brosio (Eds.), *Does Decentralization Enhance Poverty Reduction and Service Delivery?* Edward Elgar, Cheltenham, pp. 287-315.
- Circular (2011) *FAO Field Programme Circular on Responsibilities and Relationships* FAO, Rome, April 2011.
- Conforti, P. (ed.) 2011. *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050*. FAO. Rome.
- Dawe, D. (ed.) (2010) *The Rice Crisis: Markets, Policies and Food Security*. Earthscan for FAO, London.

- Dubois, O. and Ciamarra, P. (2009), Making Sense of Policy Processes, **EASYPol** Module 169, FAO, Rome.
- FAO 2009, *Medium Term Plan 2010-13 and Programme of Work and Budget 2010-11*. FAO, Rome.
- FAO (2010), '*Climate-Smart' Agriculture: Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaptation, and Mitigation*. FAO, Rome  
[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/the-hague-conference-fao-paper.pdf)
- FAO (2011), *Medium Term Plan 2010-13 (Reviewed) and Programme of Work and Budget 2012-13*. FAO, Rome; in some instances this is referenced as “FAO, PWB 2012-2013”
- IEE (2007), is how the important “Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) Submitted to the Council Committee for the Independent External Evaluation of FAO (CC-IEE), September 2007” is generally referenced in this report. This critical Independent External Evaluation can be retrieved at : <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827e02.pdf>
- IPCC (2007), “Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (Eds), in *Climate Change 2007, Fourth Assessment Report, Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge, online at: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg2/en/contents.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html)
- Jayne, T.S. et al. (2002), "False Promise or False Premise? The Experience of Food and Input Market Reform in Eastern and Southern Africa", *World Development* 30(11), 1967-85.
- Krugman, P. (2011) “Droughts, Floods and Food”, NYT February 6, 2011.
- McConnell, D.J. and Dillon, J.L. (1997), *Farm Management for Asia: A Systems Approach*. FAO, Rome.
- Nelson, G.C. and others (2009), *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*. IFPRI Food Policy Report, Washington, D.C.
- Nelson, G.C. and others (2010), *Food Security, Farming, and Climate Change to 2050: Scenarios, Results, Policy Options*, IFPRI, Washington, D.C. [www.ifpri.org/event/food-security-farming-and-climate-change-2050](http://www.ifpri.org/event/food-security-farming-and-climate-change-2050)
- Pescott, M.J., Durst, P.B. and Leslie, R.N. (2010), *Growing green assets: removing constraints to private sector investment in forestry in Asia and the Pacific*. Asia-Pacific Forestry Commission Regional Office for Asia and the Pacific, FAO Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Quiggin, J.C. (2012), “Stabilizing the global climate: A simple and robust benefit cost analysis”, *American Journal of Agricultural Economics* 94(2), 291-300.
- Resnick, D. and Birner, R. (2008), *Agricultural Strategy Development in West Africa: The False Promise of Participation?* IFPRI Discussion Paper 729., International Food Policy Research Institute, Washington, D.C:
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview, Boulder.
- Tsakok, I. (2011), *Success in Agricultural Transformation: What it Means and What Makes it Happen*. Cambridge University Press, Cambridge.
- van de Walle, N. (2001), *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*. Cambridge University Press, New York.
- Weitzman, M.L. (2011), “Fat-tailed uncertainty in the economics of catastrophic climate change”, *Review of Environmental Economics and Policy* 5(2), 275–92.

World Bank (2007), *Agriculture for Development: World Development Report 2008*. World Bank, Washington, D.C.

Yu, W., Alam, M., Hassan, A., Khan, A.S., Ruane, A.C., Rosenzweig, C., Major, D.C. and Thurlow, J. (2010), *Climate Change Risks and Food Security in Bangladesh*. Earthscan, London.