

Utvärdering

FAO: Utmaning till förnyelse



Sammanfattning
Specialpublikation 2008:1 (swe)

UTRIKESMINISTERIET
UTVECKLINGSPOLITISKA AVDELNINGEN

REPORT 2008:1 Finnish Partnership Agreement Scheme
ISBN: 978-951-724-672-9 (printed), ISBN: 978-951-724-673-6 (pdf), ISSN: 1235-7618

SPECIAL EDITION 2008:1 (SWE) FAO: Utmaning till förnyelse. Sammanfattning
ISBN: 978-951-724-671-2 (printed), ISBN: 978-951-724-673-6 (pdf), ISSN: 1235-7618

SPECIAL EDITION 2008:1 (FI) FAO: Haasteena uudistuminen. Lyhennelmä
ISBN: 978-951-724-655 (painettu), ISBN: 978-951-724-659 (pdf), ISSN: 1235-7618

SPECIAL EDITION 2008:1 (ENG) FAO: The Challenge of Renewal. Summary
ISBN: 978-951-724-657 (printed), ISBN: 978-951-724-661-3 (pdf), ISSN: 1235-7618

REPORT 2007:3 Implementation of the Paris Declaration – Finland
ISBN: 978-951-724-663-7 (printed), ISBN: 978-951-724-664-4 (pdf), ISSN: 1235-7618

REPORT 2007:2 Meta-Analysis of Development Evaluations in 2006
ISBN: 978-951-724-632-3 (printed), ISBN: 978-951-724-633-1 (pdf), ISSN: 1235-7618

REPORT 2007:1 Finnish Aid to Afganistan
ISBN: 978-951-724-634-7 (printed), ISBN: 978-951-724-635-4 (pdf), ISSN: 1235-7618

REPORT 2006:3 Review of Finnish Microfinance Cooperation
ISBN: 951-724-569-6, (printed), ISBN: 951-724-570-X (pdf), ISSN: 1235-7618

REPORT 2006:2 Evaluation of CIMO North-South Higher Education Network Programme
ISBN: 951-724-549-1, ISSN: 1235-7618

REPORT 2006:1 Evaluation of Environmental Management in Finland´s Development Cooperation
ISBN: 951-724-546-7, ISSN: 1235-7618

REPORT 2005:6 Evaluation of Support Allocated to International Non-Governmental Organisations (INGO)
ISBN: 951-724-531-9, ISSN: 1235-7618

REPORT 2005:5 Evaluation of the Service Centre for Development Cooperation in Finland (KEPA)
ISBN: 951-724-523-8, ISSN: 1235-7618

REPORT 2005:4 Gender Baseline Study for Finnish Development Cooperation
ISBN: 951-724-521-1, ISSN: 1235-7618

REPORT 2005:3 Evaluation of Finnish Health Sector Development Cooperation 1994–2003
ISBN: 951-724-493-2, ISSN: 1235-7618

REPORT 2005:2 Evaluation of Finnish Humanitarian Assistance 1996–2004
ISBN: 951-724-491-6, ISSN: 1235-7618

REPORT 2005:1 Ex-Ante Evaluation of Finnish Development Cooperation in the Mekong Region
ISBN: 955-742-478-9, ISSN: 1235-7618

REPORT 2004:4 Refocusing Finland's Cooperation with Namibia
ISBN: 955-724-477-0, ISSN: 1235-7618

REPORT 2004:3 Evaluation of the Development Cooperation Activities of Finnish NGOs and Local Cooperation Funds in Tanzania
ISBN: 951-724-449-5, ISSN: 1235-7618

REPORT 2004:2 Evaluation of Finland's Development Cooperation with Bosnia and Herzegovina
ISBN: 951-724-446-0, ISSN: 1235-7618

REPORT 2004:1 Evaluation of Finnish Education Sector Development Cooperation
ISBN: 951-724-440-1, ISSN: 1235-7618



Utvärdering

FAO: Utmaning till förnyelse

Specialpublikation 2008:1 (swe)

Sammanfattning





Utvärdering

FAO: Utmaning till förnyelse

Leif E. Christoffersen

Keith Bezanson

Uma Lele

Michael Davies

Carlos Perez del Castillo

Thelma Awori

Specialpublikation 2008:1 (swe)



Sammanfattning

UTRIKESMINISTERIET

UTVECKLINGSPOLITISKA AVDELNINGEN

Publicerad med tillstånd av FAO. Konsulterna bär ansvaret för utvärderingens innehåll, och det motsvarar inte nödvändigtvis utrikesministeriets ståndpunkter.





Hela den ursprungliga rapporten finns att läsa på engelska på adressen
<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/219/index.html>

Sammanfattningen finns att läsa på adressen <http://formin.finland.fi> och papperskopior
kan beställas per e-post på adressen KEO-08@formin.fi

ISBN 978-951-724-670-5 (print)

ISBN 978-951-724-671-2 (pdf)

ISSN 1235-7618

Omslagsbild: Jari Tenhunen

Omslagsdesign: Anni Palotie

Tryckt hos Hakapaino Oy, Helsingfors, 2008



INNEHÅLL

FÖRORD	iii
TABLE OF CONTENTS OF ENTIRE ORIGINAL REPORT	v
SAMMANFATTNING	1
1 BAKGRUND OCH METODER	6
2 DE ÖVERGRIPANDE BUDSKAPEN	9
3 DE FYRA KLUSTREN I EN PLAN FÖR OMEDELBARA ÅTGÄRDER	29
Kluster I Återupplivande av FAO:s vision	29
Kluster II Investering i styrning	35
Kluster III Ändring av institutionell kultur och reform av administrativa och ledarskapssystem	38
Kluster IV Omstrukturering i syfte att uppnå effektivitet och ändamålsenlighet såväl vid huvudkontoret som i fält	41
4 VÄGEN FRAMÅT: SLUTSATSER	46
5 ÖVERBLICK AV RAPPORTENS STRUKTUR OCH DESS RESULTAT OCH REKOMMENDATIONER	48
Kapitel 2 Bakgrund och sammanhang	48
Kapitel 3 Betydelse och effektivitet i FAO:s tekniska arbete för det tjugoförsta århundradet	50
Kapitel 4 Styrning	53
Kapitel 5 FAO i det multilaterala systemet – partnerskap ..	56
Kapitel 6 Placering av FAO:s kultur, organisation och struktur	58
Kapitel 7 FAO:s programcykel.....	61
Kapitel 8 Administration, personalresurser och finansiering	63





FÖRORD

Förenta Nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation FAO är en normativ organisation, vars huvuduppgift är att skapa normer och allmänna riktlinjer och rekommendationer för utnyttjande och effektivisering av de världsomfattande naturtillgångarna inom jordbruks-, skogs- och fiskerinäringen, utan fara för biodiversiteten. Dessutom förväntas den fungera som rådgivare och teknisk expert på fältnivå främst i utvecklingsländer och i länder med transitionsekonomi.

Under sin 60-åriga historia har organisationen eller dess aktiviteter aldrig tidigare utvärderats som en helhet. Den externa, oberoende utvärderingen av FAO inleddes på initiativ av organisationens medlemsländer. Utvärderingen godkändes enhälligt av FAO:s råd och konferens år 2005. Tanken bakom utvärderingen var att få svar på frågan om FAO med nuvarande organisation, resurser och sätt att fungera kan svara på de nya globala utmaningarna och på de förväntningar som ställs på organisationen. FAO har ofta kritiserats bl.a. för byråkrati, brist på öppenhet och avsaknad av effektivitet i informationen. De regelbundna betalningarna från organisationens medlemsländer, som har följt nolltillväxtlinjen, täcker ca 50 % av budgeten och de resterande 50 % kommer från frivillig finansiering främst från industriländer och deras internationella organisationer. Sedan år 1995 har FAO varit tvunget att gallra sina funktioner under varje budgetperiod och t.o.m. ta lån utifrån för att kunna sköta sina uppgifter. Ett sådant fortsatt tillvägagångssätt är inte reliabelt i det långa loppet. Då rådet och konferensen inte har funnit hållbara lösningar för situationen ville medlemsländerna att oberoende och neutrala experter skulle uttala sig om FAO:s administration, ledningskultur mm. för att hjälpa medlemsorganisationerna i samtalen och underhandlingarna mellan FAO:s sekretariat och medlemsländerna om organisationens utvecklingsriktning och om en eventuell precisering och skärpning av FAO:s roll i den internationella utvecklingsarkitekturen.

Utvärderingen gjordes av externa experter valda enligt öppet internationellt anbuds-förfarande och medlemsländerna bekostade tillsammans de 4,6 miljoner dollar som behövdes för evalueringen. Finland bistod med en betydande insats (ca 290 000 euro) i finansieringen av arbetet.

Expertteamet som stod för bedömningen och ordföranden för kommittén under förvaltningsrådet som övervakade arbetet, Brasiliens ambassadör Perri, gav utrikesministeriets enhet för evaluering och intern revision specialtillstånd att översätta originalversionen av det första kapitlet i FN:s bedömningsrapport till finska, svenska och portugisiska och att använda publikationen för sina informativa behov. Till denna publikation har dessutom bifogats motsvarande sammanfattningar på engelska och spanska, för att redogöra för bedömningens resultat i Finland och i FAO:s medlemsländer för alla intresserade i frågan.



Bifogade dokument omfattar en förkortning av bedömningsrapportens huvudsakliga innehåll, d.v.s. dess slutsatser och rekommendationer. Bedömningsrapporten i sin helhet är tillgänglig på FAO:s nätsidor under adressen: www.fao.org ("Special new initiatives"). Sammandragen är också tillgängliga på utrikesministeriets nätsidor på adressen formin.fi (utvecklingspolitik, evaluering).

Diskussionerna om resultatet av bedömningen fortsätter vid FAO och i dess medlemsländer under våren 2008. Rådets extraordinära sammanträde i juni 2008 siktar på en överenskommelse om vilka rekommendationer som kan realiseras och i vilken ordning.

Vi hoppas att denna publikation ökar intresset för FAO:s verksamhet och betydelse i dagens värld och att den utgör en inspiration för diskussionen om ett hurudant FAO vi vill se i framtiden.

Helsingfors, 17 mars 2008

Aira Päivöke
Chef för Enheten för Evaluering och Intern Revision

TABLE OF CONTENTS OF ENTIRE ORIGINAL REPORT

Acknowledgements	1
Executive Summary	2
CHAPTER 1: THE IEE IN SYNTHESIS	6
Background and Methodology	6
The Overarching Messages	9
The Four Clusters of an Immediate Action Plan	22
Cluster I: Rekindling an FAO vision	22
Cluster II: Investing in governance	26
Cluster III: Institutional culture change and reform of administrative and management systems	28
Cluster IV: Restructuring for effectiveness and efficiency in both headquarters and the field	31
The Way Forward: Conclusions	34
Overview of the Structure of the Report and its Findings and Recommendations	35
CHAPTER 2: BACKGROUND AND CONTEXT	47
Background and scope of the IEE	47
The structure of the IEE	48
The core team	49
Methodology	49
Quality assurance	51
Limitations	52
Context – The evolving FAO	52
1945–1970: FAO as the pre-eminent agricultural organization	53
1970–1980 – New organizations emerge but FAO still very active	57
1980–2007 – FAO is challenged on all fronts	60
Conclusions	67
CHAPTER 3: RELEVANCE AND EFFECTIVENESS OF THE TECHNICAL WORK OF FAO FOR THE 21ST CENTURY	72
Introduction	72
Overall Priorities of Members for FAO Technical Work	72

Resources for FAO'S Technical Work	75
Resource availability and distribution	75
Changes in resource allocation in technical areas	77
Managing Knowledge and Making it Available to Users	79
Advocacy and communication	79
Knowledge management and dissemination: FAO information ..	86
Technical cooperation for development: Making knowledge available to users	90
FAO support for investment in agriculture	98
Technical support for emergencies	101
Databases and statistics	105
Work in Technical Sectors	109
Crop production, agro-engineering, plant protection and pesticides	109
Livestock	114
Land and soil resources	118
Water and irrigation	119
Fisheries	120
Forestry	124
Institutional support to agricultural development (higher education, research, farmer learning and rural finance, marketing and agribusiness)	128
Economic, social and food and nutrition policy	130
Cross-Cutting Activities and Themes	134
Gender mainstreaming and women's empowerment	134
Environment and natural resources management	137
Technology transfer and piloting, including the Special Programme for Food Security	138
Treaties, conventions and agreements	140
Legal assistance	141
Support to the development of policy and strategy	142
Capacity building	143
Conclusions and Recommendations for Increasing the Relevance, Effectiveness and Impacts of FAO'S Technical Work	145
Overall conclusions	145
Establishing priorities	146
Knowledge management and ensuring availability of knowledge to users	150

The technical areas of FAO's work	155
CHAPTER 4: GOVERNANCE	169
Background and Context	169
Current governance structure	170
FAO's role in global governance	171
Governance of FAO strategy, programmes and the Secretariat ...	173
The Working of the Governing Bodies	175
Oversight (Audit and Evaluation)	179
Underlying Issues and Culture of Governance	180
Towards a New Consensus – Rebuilding FAO Governance	184
Rebuilding trust	184
Definition of roles of governance and management	185
Increasing the effectiveness of FAO's work in global policy	
coherence and treaties and agreements	187
Strengthened functional architecture of the Governing Bodies ...	188
Other measures to improve the functioning of governance	194
CHAPTER 5: FAO IN THE MULTILATERAL SYSTEM -	
PARTNERSHIPS	198
Introduction	198
FAO and the United Nations	200
Global level partnerships	200
Country-level partnerships	202
Collaboration Between the Rome-Based Agencies	206
FAO and the World Bank	208
FAO, the CGIAR and Other International Organizations	209
CGIAR	209
Other international organizations working in agriculture,	
forestry and fisheries	211
FAO and Civil Society	211
FAO and the Private Sector	213
Partnerships at Regional Level	215
Conclusions and Recommendations	215
Recommendations	217
CHAPTER 6: SITUATING FAO'S CULTURE, ORGANIZATION	
AND STRUCTURE	220
FAO'S Organization Culture	220

General observations	221
The BAH survey	221
The IEE staff survey	225
The organizational culture from a staff perspective	225
Decision-making, accountability and delegation	229
Conclusions	231
Recommendations	234
Organization and Structure	236
Staff reductions and short-term contracting	236
Other responses: South-South contracting for technical cooperation	238
Headquarters structure	238
Cross-cutting structures and relationships in headquarters	241
Conclusions on headquarters structure	243
Recommendations on headquarters structure	245
The field structure	250
Links between headquarters and field offices	252
The Regional Offices (RO)	253
Subregional Offices	256
Country Offices	256
Reporting lines	261
Conclusions on FAO's field structure	262
Recommendations on field structure	263
Criteria for Country Offices and FAORs	266
Link with overall components of the IEE reform proposals	268
CHAPTER 7: FAO'S PROGRAMME CYCLE	269
Introduction	269
Description of the Architecture	269
Financial Resources	270
Findings and Analysis	272
Extra-Budgetary (Eb) Resources	283
The FAO Technical Cooperation Programme	289
Institutional Learning and Oversight: Evaluation and Audit	290
Audit	291
Evaluation and Feedback Loops	295
Institutional Arrangements	297
Overall Conclusions and Recommendations	298

CHAPTER 8: ADMINISTRATION, HUMAN RESOURCES AND FINANCE	307
FAO Administration – Overview	307
Efficiencies and effectiveness	309
The cost of administration	310
Accountability, transparency, trust and delegation	313
Human Resources Administration	315
Recruitment and appointment processes	316
Gender balance	319
Contracting modalities: incentives and disincentives	323
Performance appraisal	327
Staff development: training, incentives and rotation	327
Finance	328
Financial structure and system	329
Management of the financial system	329
The financial situation of FAO	330
Reserves and provisions	334
Information Technology	336
Other Areas of Administration	340
Procurement and contracting services	340
The Security Service	342
Conclusions and Recommendations	343
Overall recommendations	344
Human resources	344
Administration	348
Information technology	349
Finance	349
Acronyms	352
Annex 1: Tentative Costs and Savings and Summary of Recommendations by Cluster	360
Introduction	360
Tentative Costs and Savings	361
Summary of Recommendations by Cluster	362
<u>Volume 2</u>	
Annex 2: Terms of Reference for the Independent External Evaluation of FAO	
Annex 3: Supplementary Information on Sources and Methodology	
Annex 4: Core Team and Consultants	

SAMMANFATTNING

i. I denna rapport presenteras slutsatserna och rekommendationerna av den **första oberoende externa utvärderingen (Independent External Evaluation – IEE)** av FAO som någonsin gjorts inom dess sextioåriga historia. Fastän utvärderingen betraktar FAO:s utveckling under sex årtionden fokuserar den sig i första hand på perioden från 1990 till nutid. Utvärderingen beställdes av FAO:s styrande råd och konferens och övervakades av en kommitté under FAO:s konferens. Rapporten baserar sig på ett intensivt och omfattande utvärderingsarbete, under vilket man rigoröst tillämpat FN-systemets normer och standarder för utvärderingar som godkändes av utvärderingsgruppen United Nations Evaluation Group (UNEG) i april 2005, samt OECD-DAC:s (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD, Development Assistance Committee, DAC) utvärderingsprinciper. En helt oberoende grupp av konsulter från olika håll i världen utförde arbetet under en tid på ungefär 18 månader. Kärngruppen omfattade följande sex medlemmar, som alla har undertecknat slutrapporten:

- Leif E. Christoffersen (Norge) – gruppleddare
- Keith Bezanson (Kanada) – tidigare gruppleddare och rapportens huvudförfattare
- Uma Lele (USA/Indien) – FAO:s tekniska arbete
- Michael Davies (Storbritannien) – ledning, organisation och administration
- Carlos Perez del Castillo (Uruguay) – FAO:s styrning, och
- Thelma Awori (Uganda) – FAO:s roll i det multilaterala systemet.

ii. Utvärderingsgruppen fick omfattande stöd och hjälp av FAO:s medlemsländer, av FAO:s ledning och av FAO:s personal, som alla gav sitt helhjärtade stöd för att utvärderingen skulle kunna genomföras på ett självständigt och grundligt sätt.

iii. Direktiven för utvärderingen (Terms of Reference) klargjorde att arbetet skulle gå utöver det som är praxis i konventionella utvärderingar där resultat, effekter och institutioners prestation uppskattas. Enligt direktiven är arbetets huvudsakliga uppgift att definiera framtiden för själva organisationen. Direktiven instruerar uttryckligen utvärderingen att: *“kartlägga vägen framåt (för att)... anpassa FAO till det tjugoförsta århundradet och kommande utmaningar.”*¹ Utvärderingens uppgift är därför inte bara att bedöma FAO:s institutionella prestation i sin helhet, inberäknat dess styrning, utan också att hjälpa till att skapa ett FAO som på ett kostnadseffektivt sätt kan stöda

¹ Rapport till det styrande rådet från arbetsgruppen mellan sessionerna för den externa oberoende utvärderingen av FAO (IEE-rapporten), CL 129/10.

mänskligheten för att möta detta århundrades utmaningar, framför allt de fortsatta hemsökelserna svält och fattigdom och de växande hoten som vår ömtåliga miljö står inför. Utvärderingen frågar om FAO behövs och täcker följande fyra huvudområden:

- a) FAO:s roll i det multilaterala systemet: Vilken är FAO:s rätta roll i den internationella utvecklingsstrukturen, som i stor utsträckning skiljer sig från förhållandena år 1945 då organisationen grundades?
- b) FAO:s tekniska arbete: Hur relevanta och effektiva har FAO:s program för normativt och tekniskt samarbete varit? Vilka är dess komponenters behov och organisationens relativa fördelar och vad behövs alltså nu?
- c) FAO:s ledning, administration och organisation, inklusive planering, programmering och budget, administrativa och finansiella system och organisationskultur och organisationsstruktur: Är dessa lämpliga för sitt ändamål, är de flexibla, uppvisar de förvaltningsansvar, inspirerar de till förnyelse och drar de nytta av allt det som moderna ledningsmetoder och teknik kan erbjuda?
- d) Global styrning av livsmedel och jordbruk och styrning av FAO-sekretariatets arbete: Utövar styrningen sina dubbelroller att bidra till den globala styrningen och säkerställa ett effektivt och relevant FAO på ett kostnadseffektivt och öppet sätt och där alla medlemsländer ingår?

Huvudresultat av utvärderingen

iv. IEE:s viktigaste slutsats kan uttryckas i tre ord: **“förändring med tillväxt”**. Organisationen befinner sig i dag i en finans- och programkris som hindrar den att i framtiden leverera grundläggande tjänster åt världen. Mellan 1994 och 2005 sjönk FAO:s totala finansiella resurser (netto av specialanslag för nödhjälp) i reala termer med 31 procent och dess totala antal tjänster med 25 procent. Utvärderingen fann att fastän FAO fortsätter att tillhandahålla ett antal nödvändiga varor och tjänster som ingen annan organisation kan erbjuda på ett tillfredsställande sätt, är dessa områden utsatta för en allvarlig risk. Om FAO försvann i morgon, skulle man behöva återskapa en stor del av organisationen med mycket mer detaljerade prioriteringar och koncentrera dess ansträngningar på områden med uppenbara behov som motsvarar organisationens komparativa fördelar. Utmaningen består i att arbeta vidare med förändring med tillväxt innan ytterligare nedgång tillfogar organisationen oåterkallelig skada.

v. Det finns dock ingen enighet om en brett upplagd strategi som beskriver hur organisationen ska bemöta krisen och reagera på utmaningar och möjligheter, över vad som är viktigt och vad som inte är viktigt, över vilka program som bör hållas kvar och vilka som bör avyttras, över behovet av resurser och hur man ska få dem. FAO:s kraftansträngningar är splittrade och fokuserade på individuella beståndsdelar av dess stora utmaning i stället för på helhetsbilden. Detta underminerar förtroendet för FAO

och bidrar till den fortgående nedskärningen av dess finansiella resurser. Organisationens kapacitet är på nedgående och många av dess kärnkompetenser är i fara.

vi. IEE:s entydiga slutsats är att världen behöver FAO och vidare att svårigheterna som påverkar organisationen i dag alla kan lösas. Därför rekommenderar IEE en omställningsstrategi som går ut på förändring med tillväxt. För denna strategi fordras att organisationen gör fundamentala strategiska val och koncentrerar sina ansträngningar på områden som effektivt utnyttjar dess komparativa fördelar. Förstärkt strategisk och politisk kapacitet är absolut nödvändig, eftersom det nu finns avgörande bevis för att världens livsmedelssituation i sin helhet har ändrats dramatiskt. Produktionen växer nu långsammare och är otillräcklig för att möta de krav som ställs av den ökande befolkningen, liksom också kraven på högre inkomst och för att täcka efterfrågan på nya boskapsprodukter, grödor med högre värde och biobränsle. Det finns dessutom avgörande bevis för att befintlig produktionsteknik och odlingsmönster allt mera belastas av klimatförändringen, urbanisering och befolkningstillväxt.

vii. FAO måste på ett effektivt sätt ta sig an dessa tendenser och utmaningar. Detta betyder att man samtidigt måste kunna behandla livsmedelsproduktion, försörjningsmöjligheter, inkomst och tillgång till livsmedel. Detta fordrar politiskt kunnande som integrerar och behandlar frågorna på ett holistiskt sätt. Produktionstekniken kommer fortsättningsvis att vara viktig, men möjligheterna att utnyttja denna teknik är begränsade om ett lämpligt politiskt, institutionellt, juridiskt och infrastrukturellt arbetsklimat saknas. Inom de senare uppräknade områdena borde FAO kunna uppvisa sina främsta komparativa fördelar som världens enda organisation uttryckligen bemyndigad att trygga samverkan av alla dessa faktorer.

viii. För att svara på utmaningarna organisationen står inför måste FAO bli flexiblare och komma över sin aversion mot risktagning. FAO har varit konservativt och långsamt i sin anpassning, långsamt att särskilja verkligt viktiga områden från de senaste modeflugorna. För att uppnå tillräcklig kapacitet för den flexibilitet och snabbhet som behövs för att bemöta situationer stadda i ändring och nya utmaningar måste stora ändringar ske i FAO:s organisationssystem, dess arbetsmetoder, det arbetssätt organisationen eftersträvar och de system den använder i sin administration och förvaltning av personalresurser. En ändring av kulturen behövs både i sekretariatet och i de beslutande organen.

ix. För närvarande har FAO en tung och dyr byråkrati som kännetecknas av överdriven kontroll av transaktioner, stor överlappning och mycket dubbelarbete och obetydlig delegering av myndighet jämfört med andra organisationer. Denna tunga byråkrati skapar och förstärker en oflexibel, riskogillande och centraliserad organisationskultur, med svag horisontell kommunikation och svaga anknytningar. Den begränsar också i hög grad FAO:s möjligheter att effektivt kunna tillfredsställa medlemsländernas behov.

x. FAO måste därför tackla de stora svagheter i sin organisationsstruktur. Relationerna mellan huvudkontor och fältarbete är allvarligt splittrade. Detta är inte enbart

en fråga om rapporteringsvägar, fastän de har följt principen “alla vägar leder till Rom”, vilket har betytt höga kostnader och små förmåner, utan delade mål, syften, strategier och ansträngningar till resursavsättning mellan huvudkontor, regionala, subregionala och landkontor.

xi. FAO:s nuvarande infrastruktur, som strävar efter en stark medverkan utanför Rom, fungerar inte bra de många påbörjade ändringarna till trots. Uttryckt i procent har de administrativa kostnaderna för programmen stigit kraftigt. I många landkontor överstiger nu de administrativa kostnaderna programutgifterna. I några fall kan regionala tekniska specialister och FAO-representanter (FAO Representations – FAORs) inte resa för att utföra sina arbetsplikter på grund av brist på pengar. Samtidigt hamnar många av huvudkontorets program inom områden där FAO har obestridda komparativa fördelar i riskzonen, på grund av successiva budgetnedskärningar kombinerade med decentraliseringsbeslut i samband med den försvagande helhetsbudgeten.

xii. Medlemsländernas styrning av FAO i sin helhet sviker organisationen. Styrningen har inte garanterat en tillfredsställande företagsstrategi med realistiska prioriteringar, inte anpassat medel efter mål och inte mätt sekretariatets insats mot uppställda mål. Uppdelningen av funktioner och ansvar mellan de beslutande organen och ledningen har suddats ut. Det största hindret för en effektiv styrning av FAO är det ringa inbördes förtroendet och förståelsen inom medlemsländerna och mellan vissa delar av medlemsländerna och sekretariatet.

Vägen framåt

xiii. Utvärderingen kommer med över hundra rekommendationer till omvälvande förändringar för att vända nedgång till uppgång och utrusta organisationen bättre för ett globalt ledarskap inom de nya problemen inom livsmedel och jordbruk. Detta fordrar att alla medlemsländer och ledningen tillsammans engagerar sig i ett program som medför betydande och hållbara reformer samt en ökning av de erforderliga resurserna. För detta ändamål rekommenderar IEE att en 3–4-årig plan för omedelbara åtgärder (Immediate Action Plan – IAP) utarbetas och godkänns för att säkra FAO:s framtid som den dynamiska, tillförlitliga och effektiva världsorganisation som var de ursprungliga grundarnas mål.

xiv. Huvudfrågan är hur man ska börja. Hur kan medlemsländerna sluta en överenskommelse och åta sig delat ägarskap i en plan för omedelbara åtgärder för förändring med tillväxt? Några FAO-medlemmar vill först se “ekonomisk tillväxt som en minimiförutsättning för reform”. Andra vill ha “större och hållbara förändringar före ekonomisk tillväxt”. IEE:s slutsats är att om dessa två oförenliga formuleringar består kommer organisationens nedgång att fortsätta och till och med accelerera. Ett första och viktigt steg är att stoppa den negativa reella tillväxten och uppnå en reell nolltillväxt (ZRG) under den följande tvåårsperioden. En vidare tillämpning av “nominell nolltillväxt” (ZNG) är enligt IEE inte hållbar om FAO:s medlemsländer verkligen vill ha en

organisation som är “anpassad till det tjugoförsta århundradet och kommande utmaningar”. Detta måste omedelbart åtföljas av en överenskommelse om ett program för verklig institutionell omvandling. Reell nolltillväxt skapar givetvis inte någon verklig tillväxt men skulle ge organisationen en stabiliseringsperiod under vilken förslaget till “förändring med tillväxt” kunde testas på allvar. Genomförandet av de större reformerna som FAO behöver skulle då stärka förtroendet och stimulera en reell ekonomisk tillväxt. Motsatsen kunde förstås också gälla. Om de omvälvande reformerna som FAO är i behov av inte görs, skulle det inbördes förtroende som behövs för “förändring med tillväxt” snabbt undergrävas och organisationens finansiella utsikter skulle då bli avgjort negativa.

xv. I ett nötskal var IEE:s uppdrag att komma fram med svar på de tre följande frågorna:

a) **Behöver världen FAO?**

Vårt svar är: **Ja, definitivt.** FAO fortsätter att uppfylla roller och erbjuda ett utbud av grundläggande varor och tjänster som ingen annan organisation är i stånd till. Det uppstår hela tiden problem som endast en global organisation med FAO:s mandat och erfarenhet kan möta med legitimitet och myndighet.

b) **Måste FAO förändras för att “anpassa sig till det tjugoförsta århundradet och kommande utmaningar”?**

Vårt svar är: **Ja, på ett omfattande sätt och med det snaraste.** FAO:s finansiella situation är mycket dålig och försämras snabbt. IEE slår fast att många FAO-medlemmars oro över organisationens prioriteringar och effektivitet är välgrundad. Sålunda kan organisationens problem inte lösas enbart med pengar. Utan omvälvande reformer kommer FAO:s nuvarande väg att visa sig vara ohållbar ur ekonomisk, strategisk och programmatisk synpunkt.

c) **Vad måste göras?**

Vårt svar är: **En hel del.** IEE rekommenderar därför att FAO:s vision återupplivas och att en plan för omedelbara åtgärder skapas i följande fyra klusterområden som diskuteras ingående i rapporten:

- i) en ny strategisk ram,
- ii) investeringar i styrning,
- iii) ändring av den institutionella kulturen och av administrations- och ledningssystemen, och
- iv) omstrukturering för att uppnå effektivitet och ändamålsenlighet såväl vid huvudkontoret som på fältet.

xvi. Om de föreslagna åtgärderna och rekommendationerna i denna rapport förverkligas är IEE-utvärderarna övertygade om att utmaningen som tillfallit dem – att hjälpa att få fram ett FAO “anpassat för detta århundrade” – har mötts. Om detta uppnås är IEE-utvärderarna också övertygade om att FAO har upprättat en ny kvalitetsstandard för multilaterala organisationer.

1 BAKGRUND OCH METODER

1. Detta är rapporten om den första externa oberoende utvärderingen av FAO som gjorts under dess sextioåriga historia. Troligen representerar den också den största och mest ambitiösa utvärderingen av en global mellanstatlig organisation som man någonsin försökt göra. Svårigheterna med åtagandet av en utvärdering av denna omfattning förstärktes av den synnerligen snäva tidtabellen. Det egentliga arbetet inleddes i april 2006 och utkastet till slutrapporten skrevs i juni och juli 2007. Under hela utvärderingsarbetet försökte utvärderingsteamet tillämpa metodologisk precision, bland annat FN-systemets normer och standarder för utvärderingar samt OECD-DAC:s utvärderingsprinciper. För att uppnå en sådan precision användes vidsträckt triangulering av fakta mot fältbesök till 35 medlemsländer, av vilka 23 var utvecklingsländer, över 2 500 strukturerade och semistrukturerade intervjuer, analys av över 3 000 svar på tolv separata frågeformulär, vart och ett för olika ändamål², omfattande benchmarking³ av olika aspekter av FAO jämförda med andra organ⁴, arbetsdokument om FAO:s tekniska arbete, som också inbegrep sektorövergripande områden såsom genus- och miljöfrågor och en separat undersökning av utvärderingsfunktionen (se kapitel 2 för närmare upplysningar).

2. Enligt direktiven borde arbetet innehålla mycket mer än (vad som är fallet i) en konventionell utvärdering, som analyserar resultat, effekter och institutionella insatser. Förutom dessa skulle arbetets huvudfokusering enligt direktiven vara att definiera själva organisationens natur. Enligt direktiven ska utvärderingen i synnerhet:

... "kartlägga vägen framåt för att inom en global omgivning som ständigt förändras bättre kunna möta de framtida utmaningarna, däribland medlemsländernas framväxande behov, och placera FAO, baserat på dess styrka och komparativa fördelar ... (Utvärderingen) borde bidra till att förstärka känslan av sammanhållning och syfte inom organisationens medlemsländer, och anpassa FAO till det tjugoförsta århundradet och kommande utmaningar."⁵ (våra understreckningar)

² Kultur, styrning, genusfrågor, partnerskap, jordbruk, skogsbruk, statistik, forskning, internationell lag och standarder, nutrition, nödhjälp och efterfrågan på tekniskt stöd.

³ Termen benchmarking såsom den används genom denna rapport betyder inte normal benchmarking som används inom affärlivet och industrin (d.v.s. jämförelse med en överenskommen standard eller norm). I denna utvärdering betyder termen jämförelse med andra organisationer.

⁴ Bl.a. WHO, UNESCO, ILO, UNIDO, OECD och IMF.

⁵ Rapport till det styrande rådet från arbetsgruppen mellan sessionerna för den externa oberoende utvärderingen av FAO (IEE-rapporten), CL 129/10.

3. Följande sammanlänkade komponenter utgör analysens fundamentala begreppsram:
- a) Tekniskt arbete: Detta arbete omfattar här såväl FAO:s normativa och operativa arbete i dess behandling av frågor gällande tillgång till mat, grödor, boskap, skogar, fiske, råvaruhandel och utveckling av landsbygden, som dess effektivitet och ändamålsenlighet vid bekämpandet av hunger, miljöskydd och förbättring av villkoren för ekonomisk och social utveckling. FAO:s tekniska arbete sker på olika sätt och med ett antal olika hjälpmedel, bl.a. tekniskt samarbete, policyutveckling och rådgivning, reglerings- och normgivningsarbete, informations-spridning, opinionsbildning, statistik, undersökningar, katastrof-biståndsinsatser, skapande av nätverk och dialog. Alla dessa aspekter undersöktes i IEE-utvärderingen (se kapitel 3).
 - b) Ledning, administration och organisation: I detta område ingår planering och programmering, budget, administrativa och finansiella system, organisationsstruktur (inklusive decentraliserade strukturer), tillsyn, utvärdering, företagskultur, förvaltning och utveckling av personal, kunskaps- och riskledning, och tillvägagångssätt och metoder visavi ansvarsskyldighet (se kapitel 6, 7 och 8).
 - c) Styrning: Inkluderade här är de beslutande organens roller, effektivitet och ändamålsenlighet för att i) tillhandahålla global styrning av livsmedel och jordbruk och ii) ledning av sekretariatets arbete. Detta innesluter relationen mellan medlemmarna och sekretariatet i fastställandet av strategi, policy och prioriteringar, den reguljära budgetens finansieringsfrågor och frivilliga bidrag och styrningsrelationer inom FN-systemet, liksom också medverkan av berörda grupper (se kapitel 4).
 - d) FAO:s roll i det multilaterala systemet: Centralt för detta område är frågor om den lämpliga rollen för FAO i uppbyggandet av den internationella utvecklingen som starkt skiljer sig från den som rådde år 1945 då FAO grundades, organisationens absoluta och dynamiska komparativa fördelar och dess förmåga att bilda allianser och bidra till att reformera FN och större internationella system (se kapitel 2 och 5).

4. FAO:s mandat övergriper IEE:s ram för undersökning och analys. Såsom fastställs i direktiven ifrågasätter IEE inte FAO:s grundläggande mandat, och detta har respekterats till fullo i denna undersökning. Faktum är att IEE fann mandatet (se ruta 1.1 nedan⁶) lika relevant i dag som det var då det först upprättades för över sextio år sedan.

5. Efter världstoppmötet om livsmedelsförsörjning (World Food Summit) år 1996 tog FAO:s medlemmar år 1999 inom den strategiska ramen för FAO 2000–2015 än en gång upp ”tre sammanhängande globala mål som organisationen särskilt ska hjälpa

⁶ Denna ruta förekommer också som ruta 2.1 i kapitel 2.

Ruta 1.1 FAO:s syften och mandat

”De nationer som godkänner denna konstitution har beslutat sig för att å sin sida gynna den allmänna välfärden genom att befrämja separata och gemensamma handlingar i syfte att:

- a) höja näringsnivån och levnadsstandarden för de människor som lever inom deras respektive myndighetsområde,
- b) förbättra effektiviteten beträffande produktion och distribution av livsmedel och jordbruksprodukter,
- c) förbättra landsbygdsbefolkningens levnadsförhållanden, och
- d) sålunda medverka till att utveckla världsekonomin och tillförsäkra mänskligheten rätten till ett hungerfritt liv.

Artikel I definierar vidare FAO:s mandat på följande sätt:

- e) ”Organisationen ska insamla, analysera, tolka och sprida information om näring, livsmedel och jordbruk. I denna konstitution omfattar termen ”jordbruk” och dess avledningar fiske, marina produkter, skogsbruk och primära skogsbruksprodukter.
- f) Organisationen ska främja och, när så är lämpligt, rekommendera nationella och internationella aktioner avseende:
 - i) vetenskaplig, teknisk, social och ekonomisk forskning inom näring, livsmedel och jordbruk,
 - ii) förbättring av utbildning och administration i näring, livsmedel och jordbruk, och spridning av allmän kännedom om närings- och jordbruksvetenskap och -metoder,
 - iii) bevarandet av naturresurser och ibrukttagande av förbättrade produktionsmetoder för jordbruk,
 - iv) förbättring av förädling, marknadsföring och distribution av livsmedel och jordbruksprodukter,
 - v) godkännande av strategier för tillräckliga lån inom jordbrukssektorn, på nationell och internationell nivå, och
 - vi) godkännande av internationella strategier för avtal om jordbruksråvaror.
- g) Organisationen ska också:
 - i) tillhandahålla tekniskt bistånd på staters begäran,
 - ii) i samarbete med ifrågavarande stater organisera nödvändiga uppdrag för att hjälpa dem sköta de åligganden som uppstår då de godkänner rekommendationerna gjorda av FN:s konferens om livsmedel och jordbruk (United Nations Conference on Food and Agriculture) och denna konstitution, och
 - iii) i allmänhet vidta alla nödvändiga och lämpliga åtgärder för att genomföra organisationens syften som beskrivs i ingressen.”

medlemsländerna uppnå. Dessa mål är fortsättningsvis lika relevanta i dag som då de först ingick i FAO:s mandat:

- a) Tillgång för alla människor vid alla tidpunkter till tillräcklig, säker och näringsrik föda, för att halvera antalet människor som lider av kronisk hunger till år 2015.
- b) Främjande av hållbart jordbruk och landsbygdsutveckling, däribland fiske och skogsbruk, som ett bidrag till ekonomisk och social utveckling och alla människors välbefinnande.
- c) Skydd, förbättring och hållbart utnyttjande av naturresurser, däribland land, vatten, skogar, fiskerier och genetiska resurser för livsmedel och jordbruk.”

6. Dessa mål är helt i enlighet med Millenniedeklarationen och stöder ömsesidigt varandra. Det första målet stämmer fullkomligt överens med FN:s millennieutvecklingsmål (Millennium Development Goal - MDG) 1 att halvera fattigdom och hunger till år 2015. Detta mål baseras direkt på världstoppmötet om livsmedelsförsörjning och följer andemeningen i FAO:s konstitutionella mandat. Det tredje målet är helt enligt MDG 7, som riktar sig till hållbar användning och skydd av miljöresurser.

2 DE ÖVERGRIPANDE BUDSKAPEN

7. Av den enorma mängden fakta insamlade under utvärderingens gång framträder 15 övergripande budskap som "huvudrubriker". Budskapen är framstegsvänliga men utgår samtidigt från lärdomar från det förflutna. De följande kapitlen ger utförligt underlag för dessa viktiga slutsatser och det stora antalet specifika rekommendationer som IEE ger i denna rapport.

8. Budskap 1: Den centrala slutsatsen av denna utvärdering kan sammanfattas i följande tre ord: förändring med tillväxt. Såsom nedan kan ses, kommer IEE fram till att FAO måste genomföra stora och genomgripande reformer för att också i fortsättningen vara relevant för medlemsländers behov och uppfylla sitt mandat. IEE kommer vidare fram till att sådana reformer är möjliga och hållbara endast inom gemensamt beslutade ramar som först hejdar och sedan ändrar riktningen på den nedgång inom ekonomi, program och strategi som har varit utmärkande för organisationen under de senaste två årtiondena.

9. Budskap 2: FAO befinner sig i en allvarlig krissituation, som äventyrar dess framtid. De otaliga faktorer som förorsakat och underblåser krisen analyseras till fullo i denna rapport. En del av dem beror på FAO:s dåliga finansiella situation; några förorsakas av strukturella och organisatoriska brister, vissa är av teknisk natur medan andra kommer från brister i administrations- och ledningssystem. IEE:s slutsats är emellertid att den största bidragande faktorn till FAO:s kris är **det svaga förtroendet och den dåliga inbördes**

förståelsen själva medlemsnationerna emellan och mellan vissa medlemsnationer och sekretariatet. Många av de högre statliga tjänstemännen som intervjuades av IEE påstod att det inbördes förtroendet är sämre inom FAO än i de flesta andra FN-organisationer. Vare sig denna jämförelse är sann eller inte, står det klart att det svaga förtroendet och den ringa inbördes förståelsen som för närvarande råder inom FAO:s beslutande organ undergräver möjligheterna att föra en genuin dialog och fatta beslut.

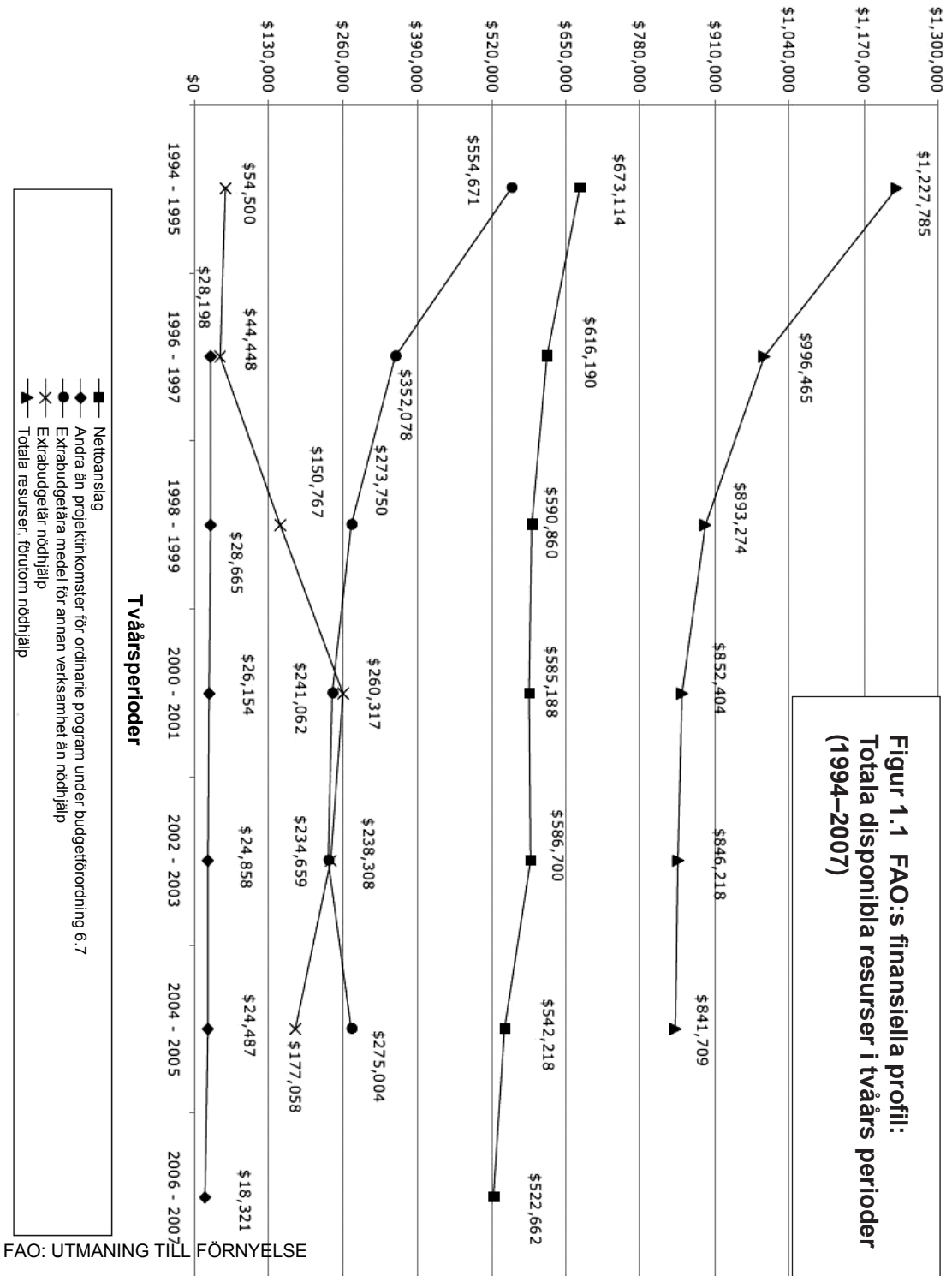
10. Det är inte bara FAO som måste tackla frågan om förtroende. En mycket färsk fyranationers rapport⁷ (Chile, Sydafrika, Sverige och Thailand) om FN:s sekretariat kom till följande slutsats:

“Förtroendefrågan berör både relationerna mellan medlemsländerna och mellan medlemsländerna och sekretariatet. Bristen på förtroende är inget nytt fenomen; det har utgjort ett faktum inom FN sedan det grundades. En del påstår till och med att det är oundvikligt inom en internationell organisation där medlemsländerna har olika dagordningar och program. Oklar ansvarsskyldighet och genomförandet av mandatet på ett inte helt tillfredsställande sätt kan leda till dåligt förtroende eller tillit och därigenom till höga krav på detaljerad information från ledning till chefer. Ett visst förtroende – fastän inte nödvändigtvis fullständig enighet – behövs för att lyckas genomföra vidare förbättringar.” Vidare sägs det att ...ett starkare förtroende är en förutsättning för överenskommelser om ytterligare ändringar men borde också vara en följd av ändringarna. Förtroende är både ett mål i sig själv och en plattform för ...fortsatt utveckling... (sida 6).

11. IEE instämmer med denna bedömning och är övertygad om att en förutsättning för att kunna lösa krisen som FAO befinner sig i är att avsevärt öka förtroendet, den inbördes förståelsen och tilliten. IEE är också säker på att omfattningen av FAO:s kris inte kan överdrivas. Organisationens nuvarande finansiella situation är ohållbar, och om den inte förbättras med det snaraste kommer den snabbt att leda till ytterligare marginalisering som leder till att institutionen förlorar sin betydelse. Figuren nedan belyser FAO:s finansiella resurser under de senaste sju tvåårsperioderna. Den visar att de totala resurserna (netto av extrabudgetära specialanslag för nödhjälp) minskade med 31 procent mellan 1994 och 2005. Nettoanslagen sjönk med 19 procent (och med 22 procent 2006–07). De extrabudgetära bidragen (netto för nödhjälp) sjönk med 50 procent.

⁷ Mot en pakt: Förslag till förbättrad styrning och ledning av Förenta Nationernas Sekretariat (*Towards a Compact: Proposals for Improved Governance and Management of United Nations Secretariat*), september 2007.

Medel
(1000 USD i 1994 års fasta priser)



FAO: UTMANING TILL FÖRNYELSE

12. Budskap 3: Om FAO försvann i morgon, skulle man bli tvungen att återskapa stora delar av organisationen. Under dess 60-åriga existens har FAO gjort oersättliga insatser för mänsklighetens välbefinnande. Några av de otaliga exemplen på dessa är följande: På 1960- och 1970-talen var FAO en av dem som gick i bräschen för de produktionsvinster som gjordes i jordbruket i nya oberoende stater. Organisationen var också av stor betydelse för undertecknandet av många viktiga internationella överenskommelser (International Plant Protection Convention – IPPC), överenskommelser för normgivning (Codex Alimentarius), förebyggande varningssystem (GIEWS) och grundläggande datainsamlingssystem. På 1990-talet, då stora internationella utvecklingsorganisationer i stor utsträckning hade övergivit kraven på jordbruksproduktion och säker mat och näring, riktade FAO internationell uppmärksamhet på dessa frågor med Världstoppmötet om livsmedelsförsörjning år 1996. IEE gjorde en omfattande utvärdering av FAO:s arbete i dag; resultatet av detta arbete rapporteras i kapitel 3 i denna rapport. Undersökningen bekräftar att FAO fortsätter producera en mängd produkter och tjänster som är högt uppskattade och för vilka det helt enkelt inte finns alternativa källor. Fastän åtskilliga regeringsföreträdare var strängt kritiska mot FAO i IEE:s intervjuer, var de också ense med det breda internationella samförståndet om att FAO behövs och att organisationen fortsättningsvis erbjuder en exceptionell uppsättning relevanta och effektiva produkter och tjänster.

13. IEE upptäckte dock att FAO ofta slösar med sina resurser, tillhandahåller produkter och tjänster med få betydande resultat eller effekter och inom områden där organisationen inte längre har någon komparativ fördel. Många av FAO:s utvecklingsverksamheter visade sig omfatta små, ickestrategiska insatser med föga, om överhuvudtaget alls några utsikter till att upprepas någon annanstans eller till att åstadkomma hållbar nytta. Liknande problem upptäcktes med en del av de normativa arbetsresultaten. Om FAO försvann, skulle organisationen inte återskapas i sin nuvarande form, utan i en form som skulle i) utnyttja dess spetskompetensområden, oförnekliga styrka och fortsatta betydelse, ii) selektivt förstärka viktiga arbetsområden som har försvagats, och iii) upphöra med verksamheten i andra områden.

14. Budskap 4: Världen är i behov av att FAO uppfyller sin potential för att bidra till det tjugoförsta århundradet, men denna potential kan uppfyllas endast om ett nytt politiskt samförstånd baserat på återskapat förtroende och inbördes respekt kan nås. FAO har många av de centrala element som behövs som en solid grund för att framgångsrikt uppträda på världsscenen. De pågående, mera omfattande FN-reformerna ger FAO de möjligheter, sporrar och impulser som behövs för att inleda en institutionell förnyelse som utnyttjar dess styrka och komparativa fördelar. En sådan förnyelse kan emellertid inte ske med de gamla tillvägagångssätten. En omvandling fordras som för att lyckas förutsätter ett nytt politiskt samförstånd mellan medlemsländerna och som baserar sig på förnyat förtroende och inbördes respekt. Det är en förutsättning för att man framgångsrikt ska kunna införa de nya resultatriktade och kundfokuserade mekanismerna, instrumenten och kulturen som FAO behöver för att möta det tjugoförsta århundradets utmaningar.

15. **Budskap 5: Målstolparna måste flyttas – FAO:s framtida betydelse och effektivitet kommer att betingas av förbättrad strategisk och politisk kapacitet som inriktas både på nya förhållanden för livsmedel och jordbruk och på att skapa ett gynnsamt klimat för deras behandling.** Det finns nu bindande bevis på att en dramatisk ändring skett i den globala livsmedelssituationen i sin helhet. Produktionen växer nu långsammare och räcker inte till för att möta de krav som ställs av den ökande befolkningen, på högre inkomster och nya mönster för efterfrågan på boskapsprodukter, grödor med högre värde och biobränsle. Det finns också klara bevis på att belastning på befintliga produktionstekniker och odlingsmönster ökar till följd av klimatförändringen, urbanisering och befolkningstillväxt. Antalet undernärda människor i de minst utvecklade länderna, som också är länder med brist på mat, är också bevisligen högre än i länder med fullständig eller nästan fullständig näringsbalans.

16. FAO måste på ett effektivt sätt reagera på dessa realiteter för att med framgång kunna tackla de allvarliga nya utmaningarna att säkra livsmedelsförsörjningen. Detta betyder att FAO måste vara i stånd att samtidigt ge sig i kast med livsmedelproduktion, försörjningsmöjligheter, inkomstfrågor och tillgång till livsmedel. För detta fordras framtidsinsikt och politisk kapacitet som omfattar en mångfald faktorer och som tar sig an dessa frågor på ett holistiskt sätt. Produktionstekniken kommer fortsättningsvis att vara viktig, men utnyttjandet av denna teknik är begränsad om inte ett arbetsklimat som främjar strategier, institutioner, lagstiftning och infrastruktur kan garanteras. Det är inom dessa områden som FAO bör kunna visa sin huvudsakliga komparativa fördel som den enda världsorganisationen speciellt bemyndigad att integrera alla dessa faktorer.

17. Också detta fordrar en betydande ändring av FAO:s tillvägagångssätt och av dess nuvarande strategiska inriktning och utvecklingsprogram för landsbygd och jordbruk. Övergången som krävs skulle förlita sig på de positiva miljöer som behövs för säkrad livsmedelsförsörjning och fullgod näring genom produktion, sysselsättning, försörjningsmöjligheter och inkomstgenerering. I detta sammanhang gläder sig IEE över att frågan om inkomstgenerering för landsbygdens befolkningen faktiskt utgör en del av FAO:s strategiska analyser och att allt större tonvikt börjar läggas på agroindustrin. Sysselsättning, inkomstgenerering och tillgång till livsmedel kommer allt oftare att skapas via små jordbruksföretag och initiativ till extra inkomst. Produkter med högre värde och mervärde i leveranskedjan kommer dock också att skapas i allt större utsträckning i små och medelstora företag där investeringar i jordbruk kan förenas med ledningsförmåga. En sådan ändring höjer också jordbrukets bidrag till den totala ekonomiska utvecklingen. Sysselsättning och inkomstgenerering inom mera produktiva områden minskar pressen på svagare zoner.

18. FAO:s direkta bidrag till dessa företag och deras ägare är i allmänhet litet. FAO kan dock samarbeta med stater för att sänka transaktionskostnaderna genom att möjliggöra strategier (bl.a. regelverk för juridiska rättigheter, normer, standarder och institutionella frågor) och en arbetsmiljö som garanterar tjänster och sköter om landsbygdens infrastruktur. Detta betyder att organisationen i sitt arbete att utveckla jordbruk och landsbygd måste lägga avsevärt mera kraft på strategier, handel, institutioner

och produktion. Därför måste utgångspunkten för FAO:s strategi och analys medföra en flyttning av målstolparna.

19. Budskap 6: FAO måste snabbt göra svåra strategiska val. Att fortsätta försöken att "hanka sig fram" är inget alternativ. I sina arbets- och budgetsprogram (Programmes of Work and Budget – PWB) har FAO under större delen av de senaste två årtiondena stått ansikte mot ansikte med allt större gap mellan medel och mål. Organisationen har vidtagit två grundläggande åtgärder i frågan. Den första – personalnedskärningar och vissa försök att uppnå effektivitetsvinster (se kapitel 6) – har inte löst problemet. Den andra åtgärden att hanka sig fram med nedskärningar över hela linjen av nästan alla program och avdelningar (se kapitel 7) har närmast lett till en försämring. Organisationens oförmåga att göra svåra strategiska val för att anpassa medel till mål har bl.a. utmynnat i allt otydligare prioriteringar.

20. Detta har också lett till att FAO alltför ofta arbetar under krishanteringsvillkor. Den nuvarande generaldirektörens tappra försök att göra betydande framsteg för att förnya organisationen (t.ex. de inledande reformerna 1994–95, Toppmötet om livsmedelsförsörjning i världen år 1996 och de nyare reformförslagen 2005–06) har inte haft önskad effekt. Sålunda har FAO i sina viktigaste anpassningssträvanden över många tvåårsperioder inte lyckats återskapa förtroendet för organisationen eller få sina största bidragsgivare att öka sin budget. Tvärtom har nettoresultatet av nedjusteringarna under en tvåårsperiod lett till ännu större nedgång i följande period. IEE kan inte tillräckligt starkt betona att FAO i dag står vid avgrundens rand. Om den nuvarande tendensen att "hanka sig fram" fortsätter blir resultatet en ännu snabbare institutionell nedgång.

21. För att behålla sin relevans och effektivitet måste FAO fatta svåra beslut om de viktigaste prioriteringarna, om anpassning av medlen till målen och om hur och var placera organisationen i en allt mera komplicerad värld där konkurrensen ständigt ökar. Avgörande strategiska val måste göras beträffande globala kollektiva nyttigheter. Emellertid har FAO:s beslutsfattning på styrningsnivå fastnat i en vilseledande retorik om "normativ" *versus* "operativ". Förutom att detta förstärker ovannämnda misstroende har det medfört förvirring i definitioner och begrepp inom organisationen.

22. Några medlemsländer tycker att FAO inte bör ha någon betydande roll förutom som normgivare. Andra medlemmar anser att rollen som normgivare är av intresse och fördel främst för de utvecklade länderna och påstår att "vad FAO gör på marken är det enda som verkligen räknas". Bägge ståndpunkterna innebär en enorm förenkling och nonchalerande av mandatet som tilldelats FAO i dess författning. Författningen kräver uttryckligen att organisationen fungerar både normativt och operativt för att producera globala kollektiva nyttigheter som är tillgängliga för de människor som är i behov av dem. Då IEE närmare studerade dessa två ståndpunkter i omfattande intervjuer med företrädare för medlemsländerna i Rom och under besök i olika länder, blev det uppenbart att nästan alla godkänner att detta innebär ett ömsesidigt kompletterande kontinuum av arbetet.

23. **Budskap 7: FAO måste bli flexibla samtidigt som det fortsätter att vara en ansvarsfull förvaltare av allmänna medel. FAO måste göra sig fritt från sin riskovilliga kultur och skapa större effektivitet och ändamålsenlighet.** Dagens utmaningar är inte desamma som morgondagens. Organisationen har varit konservativ och långsam i sin anpassning, långsam att skilja prioriterade områden från sådana som är de senaste modeflugorna. Kapacitet för sådan skarpsynt flexibilitet och för den snabbhet som behövs för att reagera mot situationer stadda i ändring och nya utmaningar kan inte uppnås utan större ändringar i FAO:s organisationssystem, dess arbetsmetoder, det arbetssätt som eftersträvas och de system som används i administration och förvaltning av personal. Det behövs en ändring av kulturen både i sekretariatet och i de beslutande organen.

24. FAO:s nuvarande synnerligen tunga och kostsamma byråkrati utmärks av överdrivna *ex ante*⁸ – kontrollprocesser, som omfattar granskning och kontroll då enskilda transaktioner genomförs och innan de slutligen godkänns, höga kostnader för överlappning, dubbelarbete och transaktioner och låg grad av delegering av myndighet jämfört med andra organisationer. Denna tunga byråkrati skapar och förstärker en oflexibel, riskogillande och centraliserad organisationskultur, med svag horisontell kommunikation och svaga anknytningar. Den begränsar också i hög grad FAO:s potential för att effektivt utveckla möjligheterna att tillfredsställa medlemsländernas behov.

25. FAO måste dock utöva förvaltningsansvar och samtidigt säkerställa att dess program utförs på ett ändamålsenligt sätt (t.ex. att ett genomförande på den lägsta hierarkiska nivån står i proportion till ansvaret för transaktionen) och effektivt (t.ex. utnyttja inputs som främjar hög kvalitet och snabbhet). Många rutinåtgärder måste ännu slussas genom mångdubbla lager i hierarkin (t.ex. resor, anhållan om övertid och skriftliga avtal). Dessutom sker det slutliga godkännandet av vissa transaktioner på en mycket hög beslutsnivå (t.ex. anställning av konsulter över 62 år för över 150 USD per dag, anställning av internationella konsulter inom programmet för tekniskt samarbete (Technical Cooperation Programme – TCP), registrering av små konsultföretag). Detta innebär resursutarmning samt tidsödande utarbetning och granskning av förslagen. Det fungerar som en broms för effektivitet och akuta ingripanden och försvagar det individuella ansvaret och ansvarsskyldigheten för transaktioner. Alla är ansvariga och ändå är ingen ansvarig. Kostnaderna för *ex ante*-kontroll av transaktioner som innebär finansiella åtaganden måste stå i proportion till transaktionens värde (t.ex. övertid för stödpersonal) och ska skraddarsys enligt den möjliga förlusten (t.ex. resor). Enligt IEE har FAO inte hittat balansen mellan förvaltningsansvar och ansvar för tillhandahållande av program, och en ändring av "affärsmodell" är motiverad, eventuellt med andra organisationers bästa metoder som förebild.

⁸ *Ex ante* betyder kontroll och utvärdering innan fallet som ska kontrolleras inträffar. Det står i kontrast till *ex post*-kontroll och utvärdering som sker efter det att fallet som ska kontrolleras har inträffat (dvs. retrospektivt).

26. Samtidigt kommer de nuvarande förfarandena för godkännande av transaktioner till uttryck i FAO:s anställdas rutinarbete och gör dem riskovilliga, motvilliga att fatta beslut, obenägna att göra förändringar, motsträviga till att använda till och med de befogenheter de har. Kritiken mot dåligt tajmade åtgärder är kanske otillräcklig – ”Konsulten kom tre veckor försenad men vi följde reglerna”. Kritiken mot förnyelse eller mot ett snabbt men misslyckat beslut är i allmänhet större än berömmet för en lyckad risktagning. För att främja ändring måste personalförvaltningen skapa positiva incitament, belöna kompetens, uppmuntra medveten risktagning och godkänna misstag som en möjlighet till inläring och ständig förnyelse. En verklig delegering av ansvar fordrar samtidigt personalutbildning och förbättrade administrativa system, samt utökad *ex post-övervakning*⁹. Den övergripande utmaningen är att öppna upp organisationen för företagsamhet och individuellt ansvar och styra de beslutande organen, ledningen och personalen bort från sin inrotade och riskovilliga kultur.

27. Budskap 8: Som en kunskapsorganisation är det FAO:s uppgift att stöda medlemmarna och säkra att världens behov inom dess mandatområde blir till fullo täckta – och inte nödvändigtvis själv ta sig an varenda uppgift. FAO måste i större utsträckning bli en förmedlare och koncentrera sina åtgärder som verkställare inom sina relativt starka områden. FAO måste nu integreras strategiskt för att se till att världens kunskap om livsmedel och jordbruk är tillgänglig för dem som behöver den, när de behöver den och i en form som de har åtkomst till och kan använda, för att bidra till medlemsländernas följande tre mål, enligt den strategiska ramen för FAO 2000–2015:

- a) Opinionsbildningen måste förmedla tekniska policybudskap och bidra till att driva en global och företagspolitisk agenda. Som FN:s organ med uppgift att hantera en stor sektor har FAO viktiga (i vissa fall livsviktiga) budskap som världen behöver höra men som det inte lyssnas tillräckligt till. En koncentrerad och oavbruten satsning på färre viktiga budskap bör göras, medan instrumenten från den aktiva stödverksamheten också tas med i FAO:s huvudsakliga tekniska områden.
- b) Policystödet måste hjälpa länder och det globala samfundet att fatta sina egna medvetna beslut (ett område där FAO:s neutralitet ofta kan ge en absolut komparativ fördel¹⁰).

⁹ *Ex post* betyder kontroll och utvärdering efter det att fallet som ska kontrolleras har inträffat (dvs. retrospektivt).

¹⁰ I ekonomiska termer definieras komparativ fördel som förmågan att producera en vara eller tjänst (eller kunskap) med lägre alternativkostnader än en annan ekonomisk aktör. En komparativ fördel är dock svår att mäta, speciellt i icke-marknadsekonomiska sammanhang och inom området för kollektiva nyttigheter (vilket är fallet med FAO). IEE har behandlat komparativ fördel genom att försöka identifiera områden där FAO är den enda producenten av en vara eller tjänst (absolut komparativ fördel), där det producerar en vara eller tjänst bättre än andra leverantörer, och områden där det finns bevis på att FAO:s arbete varit effektivt och haft stor inverkan jämfört med andra leverantörer.

- c) Kapacitetsuppbyggnad måste levereras som en integrerad helhet och förena tekniskt samarbete, tillgång till kunskap, erfarenhet och beslutsfattning, med FAO både som förmedlare och leverantör. Direkt stöd vid användandet av produktionsteknik till skillnad från lämpliga strategier och kapacitet blir allt mindre nödvändigt. Medlemsländerna själva och många konkurrerande organisationer kan normalt uppfylla den rollen (se kapitel 3).

28. Budskap 9: FAO måste förstärka sin globala styrningsroll, som sammankallare, förmedlare och referenskölla för global konsekvent politik och inom utvecklingen av globala regler, internationella konventioner och överenskommelser. Organisationens strategiska mål måste vara att igen bli ett auktoritativt och effektivt talrör på mellanstatlig nivå för landbygdsbefolkningen, de hungrande och alla dem som drar nytta av att jordbruket spelar sin rätta roll i ekonomin, inklusive konsumenterna. FAO är den enda globala organisationen som talar för dessa grupper. I bästa fall ges sekundär uppmärksamhet åt det globala styrningsansvaret – att koordinera de kollektiva kraven på handling för mänskligt välbefinnande genom livsmedel och jordbruk. Det var oförmågan till global styrning som ledde till att FN och FAO i första hand skapades. FAO:s beslutande organ behandlar sällan de stora globala politiska frågorna som grundarna ansåg vara viktiga för organisationen. Då detta görs är det i allmänhet inte på FAO:s eget initiativ utan på begäran av generaldirektören. Här, liksom inom FAO:s övriga arbetsområden, måste man se till medlemmarnas behov, FAO:s komparativa fördelar och dess potential för partnerskap och allianser. Det gäller att säkerställa att den globala styrningen fyller FAO:s stödgruppers behov, inte nödvändigtvis att FAO självt går i spetsen i alla avseenden.

29. Budskap 10: FAO:s styrning är svag och sviker organisationen. FAO:s styrning har inte tryggt en tillfredsställande företagsstrategi med realistiska prioriteringar, inte garanterat att medlen justeras efter ändamålen och inte mätt sekretariatets insats mot godkända mål. Uppdelningen av funktioner och ansvar mellan de beslutande organen och ledningen har suddats ut. För de länder som inte har kunnat förvärva en egen oberoende rådgivning, kan bristen på möjligheter för sådan rådgivning till de beslutande organen i viktiga frågor också utgöra en nackdel.

30. Budskap 11: FAO har många begåvade personalmedlemmar som är djupt engagerade i organisationens mission, men de hämmas av FAO:s splittrade struktur och starkt centraliserade ledningssystem. En högklassig personal är den värdefullaste tillgången för en kunskapsorganisation – vilket FAO är. FAO har i huvudsak begåvade anställda med högklassigt tekniskt kunnande djupt engagerade i organisationens mission. De tappar dock ofta modet. Fastän detta delvis är ett resultat av minskade resurser och de anställdas osäkerhet om sin framtid, känner de sig också hämmade av den urvuxna och ”övermogna” ledningen och de administrativa systemen. Fastän de ofta känner sig överbelastade är de i själva verket inte tillräckligt utnyttjade. Detta hindrar organisationen från att nå sin fulla potential och undergräver dess effektivitet.

31. **Budskap 12:** Det finns inom FAO en vidsträckt törst efter och beredskap för större och grundläggande ändringar, men en nästan lika stor cynism beträffande den högsta ledningens och de beslutande organens förmåga att genomföra dessa. IEE fann stor beredskap hos personalen att delta i institutionell förnyelse. Detta måste stödas och ledas innan det försvinner. Varningssignaler tyder redan på att detta håller på att ske. Vid sidan av personalens starka engagemang i FAO:s mission finns det en lika stor grad av framtidspessimism, förankrad i misstro huruvida de beslutande organen och högsta ledningen har viljan att leda och mäta djupet och omfattningen av ändringarna som behövs.

32. **Budskap 13:** Det finns spelrum för FAO att uppnå ytterligare effektivitetsvinster. I dessa ansträngningar kan man bygga vidare på de många positiva åtgärderna som vidtagits sedan 1994 för att fastslå och uppnå effektivitetsbesparingar samt på tyngdpunkten på rationalisering i reformerna av år 2005–2006. Ytterligare inbesparingar fordrar dock en kraftfull ansträngning att avskaffa FAO:s orimliga byråkrati, avskaffa verkninglösa och dyra hierarkiska strukturer, rensa bort mellannivåer i hierarkin och slå samman enheter, förenkla och rationalisera rutiner, ändra förfaranden från detaljerade beskrivningar av metoder som ska följas vid transaktioner till fastställande av kriterier som måste uppfyllas och helhetsprocesser som måste följas. IEE-rapporten har identifierat många områden där FAO kunde öka sin kostnadseffektivitet. Övergången från en riskovillig kultur till en kultur av ansvar med *ex post*-övervakning är kanske det viktigaste elementet.

33. **Budskap 14:** FAO förtjänar inte sitt i allmänhet "dåliga rykte" som partner. Fastän detta fortfarande stämmer inom vissa områden, visar sig FAO i allmänhet vara en uppriktig och effektiv partner som strävar till att uppnå samma egenskaper hos andra, t.o.m. med det handikapp som dåliga resurser innebär för ett effektivt partnerskap. Den yttre uppfattningen av organisationen som en ovillig partner har varit långsam att komma ifatt den nya verkligheten som FAO har byggt upp under de senaste åren och under det nuvarande ledarskapet, inklusive dess aktiva stöd för FN:s initiativ "Att leverera tillsammans" (Delivering as One). FAO måste ännu övervinna många interna utmaningar för att kunna vara en god partner – av vilka några av de viktigaste är dess tunga byråkrati och låga delegering av myndighet till decentraliserade kontor, vilket undergräver organisationens flexibilitet och snabbhet att leverera vad dess FN- och andra partner behöver, speciellt på landsnivå.

34. **Budskap 15:** På vissa håll råder en allvarlig missuppfattning beträffande FAO:s storlek och resurser. Detta har fördunklat uppfattningen om organisationen, dess potential, vad som realistiskt kan förväntas av den och dess behov av resurser. En förbättrad och mera realistisk syn på FAO:s rätta storlek behövs. FAO:s nuvarande reguljära årsbudget på 370 miljoner USD och dess 3 072 tjänster är de facto ganska blygsamma mot bakgrunden av dess globala och växande mandat. Till exempel är den totala personalstyrkan i CGIAR:s sexton internationella jordbruksforskningscentra 7 874, vilket är över två gånger mera än FAO:s, och CGIAR:s centrala budget är något större än FAO:s. Andra exempel: år 2005 var budgeten för staten Kaliforniens Department of

Fire and Forestry 700 miljoner USD, Storbritanniens Food Standards Agency har 2 400 heltidsanställda, och år 2004 var budgeten för Sydafrikas Federal Department of Agriculture 207 miljoner USD, utöver de provinsiella budgeterna.

35. De ovanstående 15 överordnade budskapen får IEE att på nytt upprepa budskap 1: **Förändring med tillväxt. Utan en klar överenskommelse om ett program för betydande och hållbar reform och ökade resurser som behövs därtill är FAO:s utveckling svår att överblicka.** FAO befinner sig i en finansiell tvångströja. Dess totala kärnkompetens och leveranskapacitet har allvarligt urholkats inom många områden, till följd av den stadiga nedgången av dess totala resurser, speciellt den reguljära budgeten. Den finansiella situationen är både en källa till dessa problem och följden av mera djupliggande orsaker. Paradoxalt nog gör en krympande budget i kombination med förpliktelser mot personalen i tjänster där specialkunskap och skicklighet behövs (plus personalföreskrifterna i hela FN-systemet) det svårare att justera prioriteringar än en ökande budget, där man kan ge tilläggsresurser till prioriterade områden. Om inte det djupare problemet med strategisk ledning och strategiska val, ledningsprocesser, strukturella och administrativa hinder och organisationens kärnkultur korrigeras först, kommer förtroendet och tilliten som är förutsättningar för en ökad finansiering inte att förverkligas. På samma sätt, då FAO tacklar sina övriga grundläggande problem behöver och förtjänar organisationen att få nya pengar.

36. **Det som nu behövs är ett stort reformpaket med tillväxt**, en väg framåt som medlemmarna kommer överens om sinsemellan i samråd med sekretariatet och som skapar ett FAO anpassat till det tjugoförsta århundradet. FAO kan inte möta sina medlemsländers förväntningar, utnyttja sina komparativa fördelar eller upprätthålla sin kärnkompetens om budgeten skärs ner ytterligare. De omfattande förändringarna borde fungera som en utlösare för resursökningar, som sedan själva får förändringarna till stånd.

37. De åtta kapitlen i denna utvärdering beskriver tillsammans en stor del av FAO:s historia från det organisationen grundades för över sex årtionden sedan. Kapitel 2 påminner oss om att FAO grundades på samma nobla vision som ledde till att Förenta Nationerna bildades: "Aldrig mera världskrig – och aldrig mera de förhållanden som ledde till världskriget". Kapitel 2 följer också organisationens sextioåriga bana, som kännetecknas av en stadig övergång från stabilitet till turbulens, från ekonomisk tillväxt till tillbakagång, från ensam leverantör till medlemskap i en stor krets av leverantörer.

38. FAO har inte skött övergången bra. Nedgången som började på 1980-talet håller nu snabbt på att accelerera. Organisationen har gått in i en fas som är kritisk för dess framtid. Sedan 1994–95 har den reguljära budgeten i reella termer minskat med 22 procent och de totala resurserna som står till organisationens förfogande, med undantag av extrabudgetära anslag för nödhjälp, med 31 procent.

39. Om nuvarande tendens fortsätter krymper den reguljära budgeten med ytterligare 11 procent under de tre följande tvåårsperioderna. Förutsatt att det inte sker någon förändring i mönstret för extrabudgetära bidrag sedan de tre senaste tvåårsperioderna,

minskar FAO:s totala ekonomiska resurser under tvåårsperioderna, med undantag av anslag för nödhjälp, till ungefär 716 miljoner USD före 2012 (valutakurs 1994–95), det vill säga en minskning med omkring 90 miljoner USD sedan 2006–07. Om de nuvarande tendenserna fortsätter till 2012:

- i) försöker FAO fortsättningsvis leverera merparten av sina nuvarande varor och tjänster,
- ii) har alla eller nästan alla av dess program fortsatt krympa,
- iii) har antalet fältkontor ökat ytterligare men utan tillfredsställande ekonomiska resurser för att kunna fungera, och
- iv) ligger dess huvudkontorsbaserade tekniska kärnkompetens långt under den kritiska massan på många nyckelområden.

40. En annan fara är att diskussionen om IEE-rapporten och dess förslag drar ut på tiden, medan medlemsstaterna och sekretariatet var för sig betonar sådana aspekter av rapporten och dess rekommendationer de kan godkänna och dem de inte omfattar och fortsätter att dryfta ideologiska linjer i stället för att granska fakta. Till slut sker några förändringar, men de är marginella (alltför lite – alltför sent) och förmår varken blåsa nytt liv i medlemmarnas förtroende eller vända den i princip nedåtgående trenden som ovan beskrivs.

41. I denna dystra situation är det världen som är förloraren. FAO:s betydelse ligger inte i att det är FAO, utan att världen och i synnerhet dess fattigaste medborgare kommer att bli mindre väl betjänade av organisationens globala institutioner än vad de har rätt att förvänta sig. Den centrala utmaningen för IEE var att hjälpa till att hindra att detta sker genom att “täckta organisationens alla aspekter”, med syfte att “hjälpa att förstärka känslan av sammanhållning och mening mellan organisationens medlemsländer, och anpassa FAO till det tjugoförsta århundradet och framtida utmaningar.” IEE-utvärderarnas viktigaste slutsats är att detta kan ske endast genom ett omfattande program för institutionell förnyelse. Fastän ytterligare finansiering utan tvekan är ett nyckelkrav, kan problemen inte lösas eller utmaningarna mötas med endast några successiva justeringar eller genom en tillströmning av ny finansiering.

42. Utgående från sin faktabaserade utvärdering av FAO:s aktiviteter är IEE-utvärderarna övertygade om att en framgångsrik och meningsfull väg framåt endast kan uppnås genom en pakt av “förändring med tillväxt” mellan medlemsländerna, uppbackad av en delad vision om FAO:s framtida arbete. Huvudfrågan är hur detta kan uppnås.

43. Några FAO-medlemmar kommer att vilja se “ekonomisk tillväxt först som en minimiförutsättning för reform”. Andra vill ha “större och hållbara förändringar före ekonomisk tillväxt”. IEE betonar starkt i sin slutsats att om dessa två oförenliga formuleringar består, är de enda möjliga resultaten försämrat dödläge, en fördjupning av inbördes misstro och en mörk framtid för organisationen. IEE framhäver att om man

håller fast vid dessa två formuleringar fortsätter och för snabbas organisationens nedgång mot marginalisering och betydelselöshet. Om FAO:s medlemmar inte kan finna den politiska viljan och medlen att uppnå förändring och tillväxt samtidigt i ett gemensamt av varandra beroende paket, är organisationen inte anpassad till det tjugoförsta århundradets behov och utmaningar.

44. IEE anser att en första och viktig signal för att bryta det nuvarande dödläget är en överenskommelse om att stoppa ytterligare krympning av de reguljära budgetmedlen i reella termer. En vidare tillämpning av "nominell nolltillväxt" (ZNG) är enligt IEE inte hållbar om FAO:s medlemsländer verkligen vill ha en organisation som är "anpassad till det tjugoförsta århundradet och framtida utmaningar". Nu fordras åtgärder som bygger upp tillit och gemensam förståelse. I detta avseende har IEE dragit slutsatsen att en signal om reell nolltillväxt (ZRG) för följande tvåårsperiod troligtvis är det minsta som krävs för att formulera ett program för omvälvande förändringar. Detta skapar inte någon verklig tillväxt men ger uttryck åt villighet att stabilisera organisationen och på allvar testa förslaget "förändring med tillväxt". Om detta inte leder till de omvälvande förändringar som behövs för att säkra FAO:s framtid har experimentet misslyckats och mönstret med budgetnedskärningar kommer tyvärr att upprepas.

45. Följaktligen tror IEE att de två första rekommendationerna nedan är grundläggande för utsikterna om en framgångsrik förändring med tillväxt:

46. Rekommendation 1.1: IEE rekommenderar att en 3–4-års plan för omedelbara åtgärder formuleras efter 2007 års konferens utgående från rekommendationerna i IEE-rapporten och eventuella allmänna direktiv från konferensen. Planen för omedelbara åtgärder skulle kräva att en tidtabell utarbetas för milstolparna för alla överenskomna leverabler. Planen skulle övervaka att varje resultat (leverabel) uppnås med hjälp av resultatindikatorer. En kommunikationsplan skulle ingå i planen som en integrerad del för att hålla alla medlemmar, FAO:s sekretariat och huvudparterna kontinuerligt underrättade om framstegen. Några av rekommendationerna skulle tillhöra kategorin snabba vinster (dvs. rekommendationer som kunde genomföras år 2007 och under 2008), ge tidiga framstegsbevis och bidra till momentum och till att skapa förtroende. Andra rekommendationer på längre sikt skulle uppföljas med regelbundna lägesrapporter.

47. Såväl de beslutande organen som sekretariatet måste delta i planen för omedelbara åtgärder. Planens målsättning är att säkra FAO:s framtid som den dynamiska, trovärdiga, betrodda och effektiva globala organisation dess ursprungliga upphovsmän avsåg. Detta ansvar tillfaller klart styrningen, men målet kan endast uppnås genom processer som leder till gemensamt ägarskap mellan de beslutande organen och ledningen. Man får inte tappa den drivande kraften, för i så fall försvinner samtidigt möjligheterna till förändring med tillväxt.

48. **Rekommendation 1.2:** Som en del av den breda diskussionen och överenskommelsen vid konferensen i november 2007 om huvudprocesserna och prioriteringarna efter konferensen kunde de beslutande organen beakta följande frågor:

- a) Planen för omedelbara åtgärder borde diskuteras vid en kort extra konferenssession under den andra hälften av 2008, med möjlighet att fatta klara beslut om genomförandet, inklusive budgetkonsekvenserna, med start i januari 2009. Som ett väsentligt steg uppmanas de beslutande organen och ledningen inom sina respektive myndigheter att **skapa en arbetsgrupp som består av företrädare för ledningen och medlemsländerna för att underlätta utvecklingen av Planen för omedelbara åtgärder. Bidragen skulle formuleras av FAO:s sekretariat och behandlas i arbetsgruppen.**
- b) IEE föreslår vidare en fortsättning till exempel på arrangemanget **Ordförandens vänner (Friends of the Chair) eller en kommitté under det styrande rådet eller under konferensen för att utveckla förslag till styrningsreformen och tillhandahålla ett forum där alla medlemsländer kan diskutera arbetsgruppens förslag**, i syfte att nå en överenskommelse vid konferensens specialsession år 2008.
- c) Arbetsgruppen skulle få information från ledningen angående dess reformavsikter och skulle granska och för Ordförandens vänner (eller kommittén under det styrande rådet/konferensen) rekommendera förslag till reformer inom områden med gemensamt ansvar, som till exempel prioriteringar. I samband härmed måste man tydligt klargöra att planen för omedelbara åtgärder inte föreslår något gemensamt förvaltningssystem för FAO. Faktum är att målsättningen i många av reformerna som rekommenderas i kapitel 4 om styrning är att stärka ledningens roll och myndighet och skapa klarare lednings- och styrningsroller. Planens mål skulle dock vara att säkra FAO:s framtid. Detta är klart ett gemensamt ansvar för både styrning och ledning. IEE rekommenderar som ett centralt mål för arbetsgruppen att gemensam tillit och gemensamt förtroende byggs upp mellan medlemsländerna emellan liksom mellan medlemsländerna och ledningen visavi planens komponenter, tidpunkt och krav. Dessutom föreslås för planen ett flertal rekommendationer för själva styrningen. Införlivandet och användningen av dessa rekommendationer kan avgöras endast genom styrning. Den konsultativa och inbördes engagerande naturen av beredningsprocessen för planen leder förhoppningsvis till en hög grad av ägarskap för alla medlemsländer och till ägarskap mellan medlemsländerna och ledningen.
- d) Vid sina möten i november kan de beslutande organen också komma överens om förändringar som har begränsade kostnader och om vilka man nått överenskommelse. Dessa kunde inbegripa sådana institutionella förändringar som kan underlätta utvecklingen och genomförandet av planen för omedelbara åtgärder.

49. I praktiken tyder detta på följande tidsplan för att godkänna och påbörja en plan för omedelbara åtgärder:

- a) **November 2007 – det styrande rådets och konferensens möte:** Godkännande av att en arbetsgrupp bildas för att utarbeta planen utgående från IEE-rapporten och att arrangemangen för Ordförandens vänner eller bildandet av en kommitté under det styrande rådet eller konferensen fortsätter. Den finansiella baslinjen för planen borde också godkännas. Den borde dras vid inte mindre än reell nolltillväxt för tvåårsperioden 2008–2009 med överenskommelse att beakta reformernas tilläggskostnader vid en extra konferenssession 2008.
- b) **December 2007 – augusti/september 2008:** Den gemensamma arbetsgruppen och Ordförandens vänner utvecklar planen utgående från IEE:s rekommendationer. Planen innehåller rekommenderade prioriteringar, tidsfrister, kritisk linje, milstolpar och krav på arbete och resurser. Den oberoende ordföranden håller hela medlemskapet kontinuerligt informerat om framskridningen.
- c) **September/november 2008:** En extra konferenssession analyserar den föreslagna planen, dess rekommenderade prioriteringar och krav på resurser. Om planen godkänns och resurser fördelas, genomförs planen genast. Med undantag av specialrekommendationer för styrning leds planen av sekretariatet. Samtidigt presenteras och diskuteras en ny medelfristig plan och strategisk ram för FAO, enligt beskrivningen och rekommendationerna i kapitel 7 av denna rapport. Dessa godkänns vid konferenssessionen under den första hälften av år 2009 och utgör basen för beslutet om en integrerad tillväxtbudget (för ordinarie program och extrabudgetår för 2010–2011). Den skall omfatta villkor för klara strategiska val och prioriteringar, specificerat program, alternativkostnader, resultatindikatorer, övervaknings- och utvärderingsinstrument (inklusive uppföljningssystem som omfattar det styrande rådet eller en av dess kommittéer), anpassning av medel till mål och en strategi för resursavsättning. Tillsammans skulle planen för omedelbara åtgärder och den nya medelfristiga planen/strategiska ramen utgöra grunden för utarbetandet av en mera långfristig pakt mellan medlemsländerna för förnyelse av FAO genom "förändring med tillväxt".

50. Denna rapport kommer med 109 olika rekommendationer som omfattar 313 leverabler. Rekommendationernas mål är att underlätta en omfattande omvandling av FAO och uppbyggandet av förståelse, förtroende och engagemang mellan alla medlemsländer beträffande organisationens framtid. Tabell 1.1 visar antalet rekommendationer och åtgärdbara subkomponenter (eller resultat) per kapitel i denna rapport.

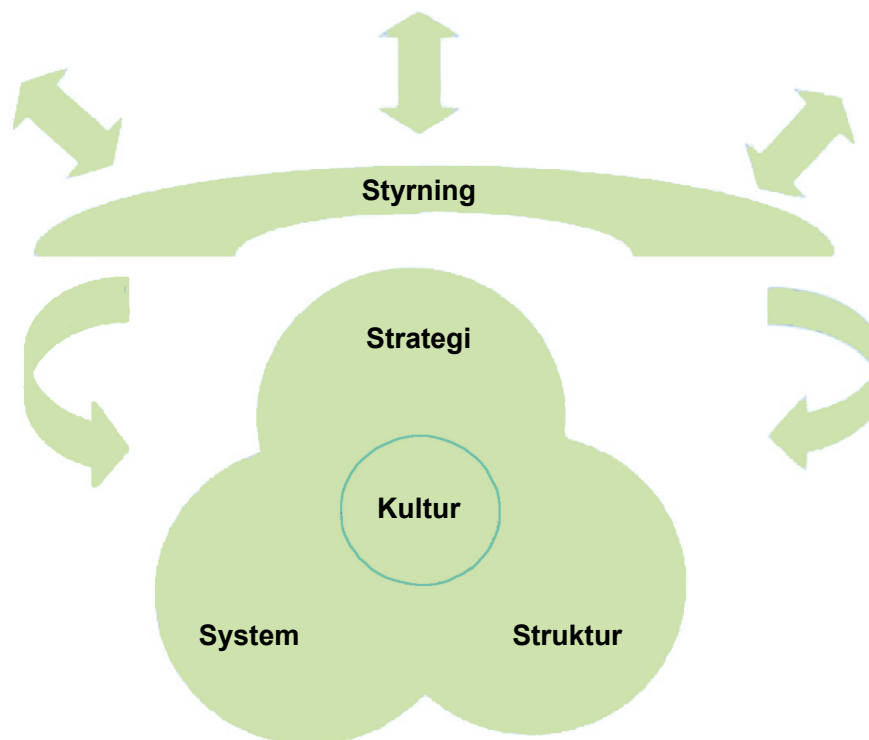
Tabell 1.1 Klassifikation av rekommendationer per kapitel		
Kapitel	Antal rekommendationer	Ungefärligt antal åtgärdbara underkomponenter
1. IEE i syntes	2	3
2. Bakgrund och sammanhang	0	0
3. Relevans och effektivitet i FAO:s tekniska arbete för det tjugoförsta århundradet	24	75
4. Styrning	20	60
5. FAO i det multilaterala systemet – samverkan	10	22
6. Placering av FAO:s kultur, organisation och struktur	22	47
7. FAO:s programcykel	11	37
8. Administration, personal och finansiering	20	69
Totalt	109	313

51. Många av rekommendationerna är sammanhängande och/eller beroende av varandra. De har därför inordnats i fyra kluster för lättare hänvisning och som förslag till grund för organiseringen av planen för omedelbara åtgärder. Det är klart att alla IEE-rekommendationer och deras samhörande leverabler möjligen inte godkänns, men IEE anser att ramen med fyra kluster ger en helhetsbild av den institutionella omvandling som FAO behöver och att om medlemsländerna och ledningen tillsammans fokuserar på denna bild kan det vara möjligt att hitta en väg framåt för organisationen.

52. De fyra klustren är:

- a) STRATEGI: Återupplivning av FAO:s vision genom en ny strategi (38 rekommendationer och 113 leverabler),
- b) STYRNING: Investering i styrning (25 rekommendationer och 84 leverabler),
- c) SYSTEM OCH KULTUR: Institutionella förändringar och reformer av administrations- och ledningssystem (28 rekommendationer och 79 leverabler), och
- d) STRUKTUR: Omstrukturering för att uppnå effektivitet och ändamålsenlighet (16 rekommendationer och 34 leverabler).

Figur 1.2 Relation mellan klustren rekommenderade av IEE



53. Figur 1.2 skildrar det allmänna inbördes förhållandet mellan de fyra klustren. De riktningvisande pilarna i figur 1.2 återspeglar de beslutande organens dubbelroll: för det första, förvaltnings- och tillsynsrollen visavi sekretariatet (de nedåtgående pilarna) och, för det andra, de styrande organens ansvar att se till att FAO är utrustat för och kan uppfylla sitt globala mandat som ledare för livsmedel, jordbruk och nutrition (de upp- och utåtgående pilarna).

54. Varje kluster omfattar teman, som sammanfattas och beskrivs senare i detta kapitel. I sin helhet utgör de rekommenderade reformerna inom de fyra klustren ett omfattande program för institutionell förnyelse.

55. Genomförandet kommer att ta tid och involvera många aktörer: ledning, medlemsländer och personal. Vissa rekommendationer och leverabler kan lätt och snabbt förverkligas, medan andra är komplicerade och fordrar tid, väsentliga ansträngningar och en mångfald aktörer. En del kräver nya ekonomiska resurser medan andra inte medför stora kostnader. Några för med sig omedelbara kostnadsbesparingar medan andra igen väntas hämta årliga besparingar på medellång sikt. På grund av denna komplexitet och för att bistå ledningen och medlemsländerna i formuleringen av planen för omedelbara åtgärder, inklusive kraven för dess genomförande, presenterar bilaga 1 till denna rapport rekommendationerna enligt kluster och visar:

- a) förslag till ansvar, eller möjligt huvudansvar, för var och en av leverablerna i tre breda kategorier: ledningen, de beslutande organen och ledningen och de beslutande organen tillsammans,
- b) ett beräknat "intensitetsindex" för varje huvudaktivitet som en indikator på det arbete som behövs och/eller antalet inblandade aktörer. Ungefär 16 procent av leverablerna har låg intensitet (+), 59 procent medelintensitet (++) och omkring 25 procent hög intensitet (+++), och
- c) några ytterst preliminära kostnadsberäkningar i tabell 1.2 och i bilaga 1. De har gjorts av utvärderingsgruppen utgående från information som begärts av FAO:s Program- och budgettjänst (Programme and Budget Service). Beräkningarna visar minimi- och maximibelopp i tre kategorier: C- Engångskostnader i samband med rekommendationerna, A- Framtida inbesparingar och B- Återkommande kostnader. Bilaga 1 innehåller noggranna uppgifter enligt tema.

56. Det betonas att bilaga 1 är preliminär till sin karaktär. Klassificeringarna och indikatorerna är endast vägledande, med syfte att klarlägga avsikten med IEE:s rekommendationer för att hjälpa och leda en mera detaljerad framställning i planen för omedelbara åtgärder. Speciellt kostnadsberäkningarna måste tolkas försiktigt. Det är möjligt att de ändras beroende på antaganden som görs, beslut som fattas och mera detaljerade studier.

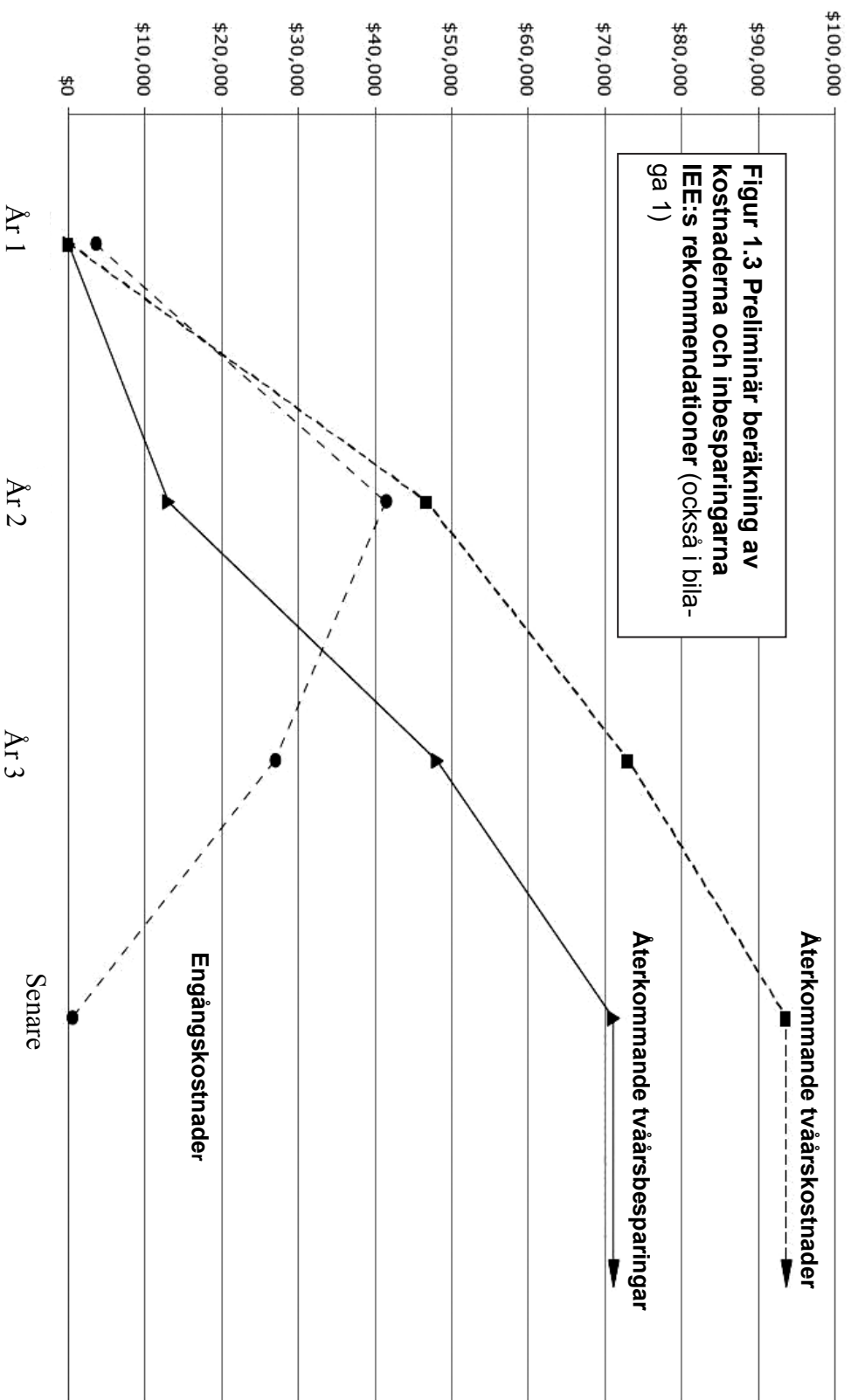
57. Som en första indikator och som riktlinjer för diskussion och genomgång av sekretariatet och medlemsländerna föreslår IEE därför följande över fyra års tid:

- a) Engångskostnader 62–76 miljoner USD för omstrukturering och omvandling. Beloppet omfattar framför allt kostnaderna för planen för omedelbara åtgärder och utarbetandet av ett företagsstrategiskt ramverk (2–5 miljoner USD), kostnaderna för återanpassning av organisationen och dess personal inklusive bortrensning av mellannivåer i hierarkin, förflyttningar och avgångsersättningar 53–59 miljoner (USD), strategiska val angående det tekniska programmet (Technical Programme) (2–3 miljoner USD) och en helhetsgranskning av ledning och administration (3–5 miljoner USD).
- b) Inbesparingar under tvåårsperioderna efter genomförandet av planen för omedelbara åtgärder och införandet av ändringar i struktur och förfaranden och effektivitetsvinster på 61–81 miljoner USD. Dessa är för det mesta effektivitetsvinster i administrativa förfaranden (8,4–16,2 miljoner USD), bortrensning av mellannivåer och rationalisering av huvudkontorets organisationsschema (25–26 miljoner USD), omorganisering av fältstruktur (12–20 miljoner USD), strategiska val av prioriteringsområden för organisationens arbete (9,6–11,2 miljoner USD) och ombesörjning att FAO:s internationella och andra rättsliga överenskommelser inte utgör stadigt ökande återkommande utgifter för organisationen (USD 4,6–4,7 miljoner USD).
- c) Återkommande två års budgetkonsekvenser på 77,7–109,3 miljoner USD.

Tabell 1.2 Översikt av preliminära kostnader enligt kluster			
Kluster	Återkommande besparingar per tvåårsperiod <i>(miljoner USD)</i>	Återkommande kostnader* per tvåårsperiod <i>(miljoner USD)</i>	Engångskostnader <i>(miljoner USD)</i>
Övergripande rekommendationer			1,2–2,8
1. Strategi	11,2–13,0	32,0–45,4	3,3–6,3
2. Styrning	0,6–0,8	14,2–18,1	0,4–0,5
3. System och kultur	8,4–16,2	14,1–16,8	7,5–11,0
4. Struktur	41,1–50,7	17,5–29,0	50,0–55,0
Totalt	61,3–80,7	77,7–109,3	62,4–75,6
<i>Skadestånd efter tjänst</i>		39,7	

* Beräkningarna utgår ifrån att alla organisatoriska omstruktureringar och programomstruktureringar genomförs inom en period på 12 månader. Förseningar minskar både de omedelbara inbesparingarna och de återkommande kostnaderna.

58. Figur 1.3 på nästa sida visar medelpunkterna av de ovan angivna kostnaderna och inbesparingarna under de följande fyra åren.



3 DE FYRA KLUSTREN I EN PLAN FÖR OMEDELBARA ÅTGÄRDER

Kluster I Återupplivande av FAO:s vision

Tema 1.1 Nytt företagsstrategiskt ramverk

59. FAO måste snabbt få ett nytt företagsstrategiskt ramverk och en utgångspunkt för planen på medellång sikt av följande skäl:

- a) I praktiken saknar FAO för närvarande sådana och på frågan ”vart är FAO på väg?” finns inget tydligt svar.
- b) Avsaknaden av en klar och godkänd strategi skadar FAO:s finansiella situation och utsikter. En korrekt strategisk ram utgör en viktig grund för framgångsrik resursavsättning.
- c) FAO måste göra stora och svåra strategiska och programmatiska val om vad det kan och inte kan göra, om vad som måste kvarhållas och förstärkas och vad som måste läggas ned, om vad som ska och inte ska prioriteras. FAO måste komma till klarhet om kompromisser och alternativkostnader, anpassa medel till mål och sluta arbeta i områden där detta inte är möjligt. Organisationen behöver en sammanhängande strategi för avsättning av resurser. FAO bör uppställa klara prestationsmål för vilka det bär ansvaret.
- d) Genomförandet av de val och beslut som här diskuterats är förutsättningar för ett större förtroende i medlemsländerna. Öppenheten i sådana val och beslut är nyckeln till en sann och uppbyggande dialog bland medlemsländerna – till diskussioner där medlemmarna talar till varandra i stället för förbi varandra. Detta borde i sin tur bidra till ökat förtroende.

60. IEE rekommenderar att man efter själva planen för omedelbara åtgärder ger högsta prioritering till utarbetandet av en klart formulerad företagsstrategi och en plan på medellång sikt som täcker hela skalan av FAO:s produkter, och som förstås och stöds av alla dess medlemmar och som är otvetydig i sina stipulationer om krav på anpassning av medel till mål. Liksom alla goda strategier borde den utgöra en målsättning, men på samma sätt måste den vara pragmatisk och förankrad i verkligheten. Detta ger en strategisk ledstjärna och vägledande ram som leder och kanaliserar FAO:s energi, personal- och ekonomiska resurser. En av realiteterna för en FAO-strategi är dess brist på medel. Det finns ingen snabb lösning på denna fråga, fastän strategins syfte bör vara att avhjälpa problemet genom att uppvisa resultat och effekter (rekommendation 7.1).

61. Med avseende på produkt bör det företagsstrategiska ramverket kombinera de separata ändamålen och dokumenten som ingick i den strategiska ramen och den medelfristiga planen (rekommendation 7.1). Produkten skulle då alstras ur de tre övergripande

målen som specificeras i den strategiska ramen av år 1999 (rekommendation 3.1). Dessa målsättningar är alla beroende av varandra, med den första som *primus inter pares*:

- a) övervinna hunger och undernäring (säkrad livsmedelsförsörjning),
- b) främja jordbruket som ett bidrag till ekonomisk och social utveckling, och
- c) hantera den naturliga resursbasen för livsmedel och jordbruk på ett långsiktigt och hållbart sätt.

62. Planen fastställer klara prioriteringar som återspeglar de kriterier som IEE har använt i analysen av FAO:s tekniska program (dvs. prioriteringar uttryckta av medlemmar, aktualitet och intresse för betalarna av extrabudgetära medel, användning av organisationens potentiella komparativa styrka, inklusive befintlig kapacitet och tvärfacklighet och potential för partnerskap – kapitel 3 och 7), och vidare:

- a) Fastställa strategiska prioriteringar omkring FAO:s grundläggande funktion, nämligen kunskapshantering, och identifiera fem eller sex riktlinjer för viktiga program som formulerats inifrån en utvidgad vision för de kommande utmaningarna som de tre målsättningarna för medlemsnationerna ger och som ingår i den strategiska ramen (rekommendationer 7.1 och 7.2).
- b) Basera dessa på FAO:s absoluta och dynamiska komparativa fördelar, medan man inser att det nu finns många andra aktörer där FAO tidigare ofta agerade ensamt och en klar placering av FAO (rekommendationer 7.2, 4.4 och 5.1 – se också temat “Komponentstrategier nedan”).
- c) Integrera ramverken för de nationella medelfristiga prioriteringarna i planeringsstrukturen i sin helhet (rekommendation 3.2 A) och utveckla vägledande fördelningskriterier för det tekniska samarbetsprogrammet i områdena, baserade på vad ett land behöver och registren över tidigare användning av medel i det tekniska samarbetsprogrammet (rekommendationer 7.8 och 3.2.C) – se temat “Tekniskt samarbete på nationell och regional nivå nedan”).
- d) Integrera Aktionsplanen för genusfrågor (Gender Plan of Action) som en integrerad (inte separat) plan (rekommendation 3.19), fastställa insats- och resultatmålsättningar för vilka organisationen kommer att anses ansvarig, ändra fokuseringen från resultat till högre mål och samhörande resultat (rekommendation 7.2).
- e) Fastställa den allmänna storleken på resurser som behövs för dessa mål och till fullo integrera de “extrabudgetära” bidragen i planen (rekommendation 7.1).

63. I kapitel 3 av denna utvärdering ingår en undersökning av FAO:s alla programområden och försök att ge riktlinjer för att avgöra prioriteringar och fatta beslut om alternativkostnader (se Tabell 3.16). Riktlinjerna baserar sig på ett antal kriterier, vart och ett med ett poängtal från 1–4. Kriterierna är: i) globalt behov i samband med medlemsländernas tre mål, (ii) medlemmarnas uttryckta prioritering, (iii) insatser, (iv)

Figur 1.4 Möjliga prioriteringar för resursfördelning

Hög

- Kunskapshantering
- Stöd vid nödsituationer
- Statistiska och andra grundläggande uppgifter
- Växtskydd och bekämpningsmedel
- Växtgenetiska resurser och biologisk mångfald
- Strategi och ledning av boskapssektorn
- Djurhälsa
- Livsmedelssäkerhet
- Fiske
- Skogsbruk
- Jämställdhetsintegrering och ökat medinflytande för kvinnor
- Ekonomisk, social-, livsmedel- och näringspolitik
- Miljöstyrning och naturresurshushållning
- Politisk och strategisk utveckling
- Kapacitetsuppbyggnad
- Mark och jord

Medium

- Opinionsbildning och kommunikation
- Informationssystem och publikationer
- Vattning och bevattning
- Investeringsstöd
- Juridiska tjänster

Låg

- Samarbete med IAEA
- Växtodlings- och förädlingsteknik
- Produktion, tekniköverföring och -styrning
- Utveckling av högskolor, forskning och rådgivning

antal medtävlare eller alternativa källor till varor och tjänster och (v) potential för extrabudgetärt stöd. Sammanslagningen av dessa resultat ger möjliga prioriteringar för resursfördelning enligt hög, medium eller låg, såsom visas i figur 1.4 nedan.

64. De beslutande organens och ledningens gemensamma fokusering på val av strategiskt ramverk riktar ofrånkomligen uppmärksamhet på huvudfrågan om var FAO borde befinna sig om fyra, sex, tio och femton år. Denna vision borde utvecklas i intim växelverkan mellan medlemsländerna och sekretariatet. För detta fordras ett lämpligt arrangemang i "realtid". IEE rekommenderar en arbetsgrupp med företrädare från medlemsländerna och sekretariatet. Gruppen måste vara liten för att tillåta verklig

diskussion och debatt. Gruppens arbete skulle utgöra underlag för en bredare grupp, till exempel en Ordförandens vänner-kommitté eller en kommitté för det styrande rådet eller konferensen, som håller FAO:s alla medlemmar ajour med framskridning och milstolpar, som ett redskap för feedback och förslag medan uppslutningen sker. Den strategiska ramen omfattar också ett målkontrakt för styrning (rekommendation 4.14). Dessa frågor diskuteras utförligare under Kluster 2 – Investering i styrning.

65. **Tidsplan för åtgärder:** Ett preliminärt förslag för den medelfristiga planen och ett utkast till den strategiska ramen borde utarbetas i tid för den föreslagna extra konferenssessionen år 2008.

Tema 1.2 Komponentstrategier (inom de tekniska områdena)

66. IEE har rekommenderat att företagsstrategier utarbetas för ett antal mål som skär tvärs igenom de tekniska områdena. De utgör viktiga strategiska komponenter för en övergripande företagsstrategisk ram (ovan). Ifall strategierna kan utvecklas parallellt med detta ramverk utgör de viktiga inputs. Finalversionerna måste vara enhetliga och följdriktiga med fem eller sex viktiga teman som ska ingå i ramverket. Exempel på dessa "komponentstrategier" är:

- a) en följdriktig och dynamisk resursavsättningsstrategi (rekommendation 7.6), som till fullo koordinerar medel för ordinarie program och extrabudgetära bidrag med prioriteringarna i den nya företagsstrategiska ramen,
- b) en strategi för kommunikation och opinionsbildning (med några gemensamma grundläggande budskap som också Internationella fonden för jordbruksutveckling (International Fund for Agricultural Development – IFAD) och Livsmedelsprogrammet (World Food Programme) har godkänt (rekommendation 3.4, 5.4.C och 5.10),
- c) en strategisk vision för kunskapshantering (rekommendation 3.3), inklusive krav för spridning av kunskap (rekommendation 3.6),
- d) en partnerskapsstrategi (som genomför rekommendationerna i Utvärdering av partnerskap av år 2005 och andra lärdomar, rekommendation 5.1), och i nära samband därmed,
- e) en specifik strategisk och politisk ram för arbete med den privata sektorn (rekommendation 5.9) och med icke-statliga organisationer/det civila samhällets organisationer (rekommendation 5.8),
- f) en strategi för kapacitetsuppbyggnad (rekommendation 3.24),
- g) en strategi för FAO:s roll att stöda länder att utveckla sina egna prioriteringar, tillvägagångssätt och planer för investeringar, utgående från ländernas behov (rekommendation 3.7),

- h) en strategi för att uppnå ett klart mandat för de nödfunktioner där FAO har en komparativ fördel (rekommendation 3.8),
- i) en full översyn av behovet av statistisk och grundläggande information i det tjugoförsta århundradet (rekommendation 3.5), och
- j) en reservplan för verksamhetens kontinuitet som en del av riskbedömning och planering (rekommendation 8.20A).

67. **Tidsplan för åtgärder:** Utvecklingen av dessa strategier måste prioriteras inom planen för omedelbara åtgärder och allt bör vara färdigt och övervägt av ledningen och de beslutande organen inom två tvåårsperioder (fyra år).

Tema 1.3 Preliminära strategiska val för det tekniska programmet

68. Kapitel 3 presenterar analysen bakom de 19 IEE-rekommendationerna för programinriktning och resursfördelning, mot bakgrunden av FAO:s kritiska finansiella situation. De kommer inte att vara statiska och organisationen behöver större kapacitet för att kunna reagera på ett flexibelt sätt. Analysen och prioriteringarna som IEE rekommenderar är avsedda att täcka det brådskande behovet av val i stället för den tidigare "osthyvelsmetoden". De borde också fungera som en viktig input till en bredare och djupare process att utveckla den övergripande företagsstrategiska ramen (ovan) och bidra till att bana väg för den (rekommendation 3.5 till 3.23 för individuella och tvärvetenskapliga tekniska områden).

69. Organisationens målsättning är att se till att länderna inom dess mandatområden på alla stadier av utveckling, i synnerhet de fattigaste, har tillgång till den kunskap, de kollektiva nyttigheter och tjänster de behöver. Organisationen måste nödvändigtvis inte sköta detta själv, fastän det kommer att finnas områden där detta förfarande är den mest effektiva formeln. FAO har komparativ styrka och tillgodoser ett prioriterat behov genom att bidra till policyutveckling, hjälpa med kapacitetsuppbyggnad och stöda utvecklingen av en globalt konsekvent politik och erforderlig lagstiftning. Dessutom

- a) bör FAO utnyttja sin stora potential som en integrerad tvärvetenskaplig kunskapsorganisation med makt att sammankalla alla sina medlemmar och har rykte om sig att vara neutral,
- b) måste organisationen ändra sin tyngdpunkt i jordbruksproduktion, säkrad livsmedelsförsörjning och utveckling baserad på landsbygd och jordbruk till att främja produktionsmiljön och ge möjligheter att skapa mervärde och sysselsättning för inkomstgenerering och tillgång till mat,
- c) omfattar områdena med relativt hög prioritering (se figur 1.4 ovan) globala statistiska och andra uppgifter om naturresurser, skogsbruk, fiske, boskap (inklusive epidemier), miljö och naturresurser (inklusive mark och jord), arbete i nödsituationer, ekonomisk, social-, livsmedels- och näringspolitik och arbete

med livsmedelssäkerhet (inklusive Codex) och understödjande av globala internationella överenskommelser (inklusive växtskydd, bekämpningsmedel, genetiska resurser och fiske). I alla dessa sammanhang betonas opinionsbildning, strategiskt stöd och kapacitetsuppbyggnad,

- d) var överföring av produktions- och förädlingsteknik det arbetsområde där länderna befanns ha de starkaste egna kunskaperna i teknik och FAO det största antalet konkurrenter och därför en låg komparativ fördel,
- e) omfattar de identifierade områdena (med luckor i den globala strukturen, men till vilka länder nödvändigtvis inte ger hög prioritet och där FAO skulle ha svårigheter att återupprätta betydande kapacitet utan stora tilläggsresurser) framför allt förstärkning av institutionerna för utbildning av jordbrukare, jordbruksutbildning och -forskning, och
- f) måste en helhetsstrategi utarbetas för livsmedels- och näringspolitik och institutionell utveckling.

70. **Tidsplan för åtgärder:** Det är viktigt att tidigt nå en överenskommelse om övergripande programprioriteringar för att kunna utarbeta den medelfristiga planen och den strategiska ramen och beslut i frågan bör godkännas vid den föreslagna extra konferenssessionen år 2008.

Tema 1.4 *Specifika externa partnerskap*

71. Inom detta tema finns sex rekommendationer för utarbetande av partnerskap med specifika institutioner eller kategorier, som till exempel Rombaserade organ och CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research – Rådgivande gruppen för internationell jordbruksforskning) (rekommendation 3.11B, 5.3, 5.4, 5.6 och 5.7). Det konstateras att partnerskap ofta har medelhöga till höga transaktionskostnader och att de inte är några självändamål. De måste producera effektivare fördelar för medlemmarna, med utgångspunkt i respektive komparativa fördelar.

72. **Tidsplan för åtgärder:** Att bygga partnerskap är inte en kortfristig process, men detta område får inte tillåtas tappa farten. Det är en process som borde inledas omedelbart och uppvisa klara framsteg inom fyra år. De flesta leverablerna kategoriseras i enlighet därmed.

Tema 1.5 *Tekniskt samarbete på nationell och regionalnivå*

73. Rekommendationer ges hur FAO:s tekniska samarbetsprogram borde omorienteras (rekommendation 3.2 och 7.8) för att säkerställa följande: att det är fokuserat på fem eller sex prioritetsteman som definieras i den nya företagsstrategiska ramen, att det drar maximal nytta av FAO:s komparativa fördelar (som beskrivs ovan), att det i så hög grad som möjligt sammankopplar normativt arbete på global nivå med tekniskt samarbete

på regional och nationell nivå och söker konstant dubbelriktad feedback mellan dessa två på basis av prioriteringsbehov på nationell och regional nivå, särskilt sådana som gäller gränsöverskridningsfrågor och kräver tvärvetenskapliga lösningar.

74. **Tidsplan för åtgärder:** En del av leverablerna borde kunna uppnås inom en kort tidsram, till exempel beslutet att stabilisera finansieringsnivåer. Andra är medelfristiga, såsom till exempel integreringen av nationella medelfristiga prioriteringsramar med verksamhet inom FN:s "Delivery as One", men tydliga framsteg borde kunna skönjas inom fyra år.

Kluster II Investering i styrning

Tema 2.1 Genomförande av en styrningsreform

75. Utmaningen för FAO är att bygga ett nytt samförstånd för toppeffektiv styrning genom:

- förtroende och inbördes respekt
- ansvar och ansvarsskyldighet
- öppenhet och
- delat ägande bland alla medlemsländer.

76. Större förtroende och inbördes respekt mellan medlemmarna är både en förutsättning för en överenskommelse om förändring och ett resultat av genomförandet av IEE:s rekommendationspaket, som omfattar specifika praktiska åtgärder för att skapa förtroende. IEE:s första rekommendationer i detta kluster gäller därför förfarandet för styrningsreform (rekommendation 4.1). De täcker de viktiga första stegen för att förbättra rollen för det styrande rådets oberoende ordförande att styra och leda de styrande organens förfaranden (rekommendation 4.1B), genom att bilda en arbetsgrupp och en Ordförandens vänner-kommitté eller en kommitté för det styrande rådet/konferensen. Syftet med detta förfarande vore att utveckla och vinna stöd bland alla medlemsländer för planen för omedelbara åtgärder och, vid behov, genomförandet av många av de rekommenderade förändringarna i strukturen på temporär basis, medan de formella ändringarna av bastexterna ännu inte har gjorts (rekommendation 4.1A och 4.10). De täcker också en granskning av framskridandet på längre sikt (rekommendation 4.1B), på basis av ett rekommenderat medelfristigt målkontrakt för styrning (rekommendation 4.14). Detta vore en avgörande åtgärd för att återskapa förtroendet i organisationen och ställa FAO i främsta läget för en reform av FN-systemets styrning.

77. Syftet med de rekommenderade reformerna är att göra det möjligt för de styrande organen att förnya och uppta sin dubbelroll med full effekt. Det första elementet i denna roll är att fungera som sammankallare och forum för behandling av frågor om global styrning inom FAO:s mandat, vilket ökar effektiviteten i FAO:s arbete att skapa en globalt konsekvent politik (se Tema 2.2 nedan). Det andra elementet i de styrande

organens roll är att tillhandahålla en väl fungerande styrning av sekretariatet (se Tema 2.3 – Förvaltar- och tillsynsroll nedan).

78. **Tidsplan för åtgärder:** Många beslut om styrningsreformer bör fattas rätt snabbt, medan de nödvändiga, formella omarbetningarna av bastexterna tar längre tid. Besluten på kort sikt omfattar de beslut som görs beträffande de regionala konferensernas roll, den funktionella arbetsfördelningen mellan det styrande rådet och konferensen beträffande global och intern styrning, det styrande rådets tekniska kommittéers roll, ett sekretariat för att direkt tjäna de ledande organen, etc.

Tema 2.2 Den globala styrningens roll

79. I den globala styrningen av livsmedel och jordbruk måste FAO:s strategiska mål vara att på nytt bli ett auktoritativt och effektivt språkrör på mellanstatlig nivå för landbygdsbefolkningen, de svältande och alla dem som drar nytta av att jordbruket spelar sin rätta roll i ekonomin. IEE rekommenderar att en rullande strategisk plan utarbetas för att tackla frågor om global styrning, utgående från en granskning av den globala situationen för livsmedel och jordbruk och världens lagstiftning i frågan (rekommendation 4.4). Specifika rekommendationer görs angående praktiska metoder att identifiera nyckelfrågor genom att man använder nya och FAO:s befintliga instrument och partnerskap (rekommendation 4.12 och 4.19) och granskar den globala lagstiftningen som är relevant för dess mandat och stödgrupp som formuleras under överinseende av andra organisationer (rekommendation 4.5). Detta skulle utgöra ett banbrytande exempel på flexibilitet och mottaglighet och skapa samstämmighet mellan multilaterala organisationer beträffande frågor som ligger utanför ett mandat som innehas av en egal del av FN-systemet. IEE rekommenderar också att organisationens bastexter ändras så att en större flexibilitet och självständighet uppnås i finansiering och ledning av internationella fördrag och överenskommelser som förhandlas inom FAO:s ramverk (rekommendation 4.6).

80. **Tidsplan för åtgärder:** Den första genomgången och den strategiska planen borde vara färdiga före år 2010.

Tema 2.3 Förvaltar- och tillsynsroll

81. För den andra rollen, dvs. intern styrning av organisationens arbete, definierar IEE i detalj de roller och funktioner som rekommenderas för respektive styrande organ och för ledningen så att styrningen kan ge organisationen rätt inriktning utan att blanda sig i ledningens område (rekommendation 4.3).

82. Vidare rekommenderas åtgärder för att göra förfarandet vid val av generaldirektören mera professionellt (rekommendation 4.20), säkra att både den interna och den externa revisionen är tillräcklig och självständig (rekommendation 7.9) och öka graden av självständighet i utvärderingar, vilket utgör en fortsättning på den riktlinje som de

beslutande organen fastslog år 2003 (rekommendation 7.10 och 7.11). Inom detta tema rekommenderar IEE slutligen att datum för konferensen ändras till maj eller juni och att övergripande riktlinjer dras upp och preliminära budgeter görs för att på ett betydande sätt kunna förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten i FAO:s programcykel (rekommendation 7.3).

83. **Tidsplan för åtgärder:** Flera av leverablerna, bl.a. de som hänför sig till revision och utvärderingar, kan och bör genomföras genast. Resten bör förverkligas genom beslut av den extra konferenssessionen år 2008.

Tema 2.4 Styrningsstruktur

84. IEE gör detaljerade rekommendationer för rationalisering och förstärkning av styrningsstrukturen i den första fasen av styrningsreformen för att styrningsenheterna ska kunna genomföra dubbelrollerna som beskrivs ovan. Dessa ger de tekniska kommittéernas, de regionala och ministerkonferensernas och det styrande rådets roller en starkare fokusering och ett enhetligt syfte. De skulle se till innehållet och utgöra underlag för konferensen för att förstärka den globala styrningsrollen (rekommendation 4.7 och 4.11 till 4.13).

85. Vidare bör det styrande rådet och dess oberoende ordförande åta sig en förstärkt roll i FAO:s interna styrning för de beslutande organen (rekommendation 4.8 och 4.10A), som stöds av en klar definition av de separata och välavgränsade styrnings- och ledningsrollerna (ovan). Det styrande rådets roll borde stödas av Program- och finansieringskommittéerna (Programme and Finance Committees) med förstärkt befogenhet och med oftare förekommande men kortare möten (rekommendation 4.9). Ett sekretariat för att direkt stöda styrningsenheterna skulle behövas (rekommendation 4.10B). Detta omfattar åtgärder för regionala grupper och sättet på vilket dagordningarna fastställs.

86. **Tidsplan för åtgärder:** Beslut om dessa rekommendationer och deras realisering borde göras senast före konferensens ordinarie session år 2009. Sekretariatets stöd är viktigt för ett omedelbart förverkligande för att stöda styrningsenheterna i utvecklingen av planen för omedelbara åtgärder.

Tema 2.5 Styrningsförfaranden

87. IEE gör också rekommendationer för styrningsförfaranden – sättet på vilket styrningen fungerar (rekommendation 4.2 inklusive 4.14 till 4.17) – vilkas syfte är att höja standarden till de internationellt godkända bästa metodernas standarder för att förbättra de styrande organens produktivitet, effektivitet och kapacitet för beslutsfattning (rekommendation 4.18).

88. **Tidsplan för åtgärder:** Beslut om de flesta frågorna torde kunna fattas vid konferensens ordinarie session år 2009.

Tema 2.6 Finansiering

89. Slutligen stöder IEE organisationens strategi och sätt att tackla likviditetsunderskott och rekommenderar specifika åtgärder och incitament för att behandla försenade betalningar och obetalda skulder (rekommendation 8.16).

90. **Tidsplan för åtgärder:** För leverabler som inte kräver ändringar av bastexterna bör beslutet fattas och genomförandet ske omedelbart; för leverabler som kräver ändringar av bastexterna bör beslutet fattas före konferensens ordinarie session år 2009.

Kluster III Ändring av institutionell kultur och reform av administrativa och ledarskapssystem

Tema 3.1 Helhetsgranskning av ledning och administration

91. IEE rekommenderar ett program som syftar till stora omändringar i FAO:s administrativa system och institutionella kultur. Detta skulle innebära en genomgående granskning av FAO:s mänskliga och finansiella naturresurshushållning och administration (rekommendation 8.1). Denna skulle underlättas av ett externt organ specialiserat på institutionell analys och ändringar i organisationskultur och som rapporterar till ställföreträdande generaldirektören eller det ”nya” kontoret för strategi, resurser och planering. Processen borde vara fullkomligt konsultativ och förmå skapa uppslutning genom hela organisationen. De primära målen för denna granskning är följande:

- a) sammanföra och integrera centrala administrativa funktioner inom ett enda policyperspektiv (enligt generaldirektörens avsikter i tidigare reformförslag),
- b) modernisera förvaltningen av personal och administration så att människorna står i centrum som FAO:s viktigaste kapital,
- c) rationalisera och förenkla regler och förfaranden,
- d) gå från *ex ante*- till *ex post*-kontroll,
- e) bemyndiga i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen,
- f) införa incitament för att förbättra personalens prestationsförmåga,
- g) uppställa ett tidsbundet mål för att uppnå ansenlig kvantifierbar administrativ effektivitet och produktivitetsvinster på upp till 20 procent under de två följande tvåårsperioderna, och
- h) ändra inställningen till kundanpassning, där personalen och ledningen är kunden.

92. **Tidsplan för åtgärder:** IEE inser att det troligen kommer att ta omkring 2–3 år att slutföra denna granskning. Därför belyser följande teman speciellt områden där framsteg kan göras medan granskning utförs.

Tema 3.2 Ramverk för personal

93. Den genomgående granskningen (ovan) skulle omfatta utveckling av ett enda följdriktigt ramverk för personalpolitik, som koordinerar rekrytering, kriterier för personalutveckling och befordran och, i fall där kompetensprofilerna det tillåter, rotation av teknisk personal som ett hjälpmedel att säkra förbindelserna mellan fältet och huvudkontoret och katalysera utvecklingen av personalens vitala kompetens (rekommendation 8.2) och ökad användning av s.k. ”draw-down”-kontrakt (rekommendation 8.3). Granskningen borde också inbegripa ett förslag till ett system för personalincitament enligt de belysande exemplen som IEE presenterar (rekommendation 8.7, ruta 8.4).

94. **Tidsplan för åtgärder:** Fastän granskningen som bäst pågår rekommenderar IEE vissa omedelbara åtgärder för att bana väg för ett mera följdriktigt ramverk för personalpolitiken. De omspänner specifika rekommendationer för att göra anställningen av personal lättare, mera flexibel och marknadsorienterad (rekommendation 8.3). Bland dessa kan nämnas följande: användning av s.k. ”call-down”-kontrakt med förhandlade arvoden för ett visst antal dagar per år, förse chefer med ekonomiska resurser som de kan använda flexibelt, förenkla löneskalor och göra användningen av pensionärer mera konkurrenskraftigt.

95. Rekommendationerna för åtgärder som bör genomföras inom ett år täcker också målsättning och klart ansvar för att uppnå geografisk balans enligt region och könsfördelning (rekommendation 8.5) och totalt och omedelbart införande av det planerade utvärderingssystemet (rekommendation 8.6) och andra incitament för hög prestationsförmåga (rekommendation 8.7). Slutligen rekommenderar IEE större och omorienterade utbildningsresurser som fokuseras på och stöder de andra förändringarna och därigenom bidrar till hela kulturförändringen (rekommendation 7.5 och 8.8). Detta medför en ändring från utbildning i språk och basfärdigheter i kontorsteknik till användning och utveckling av resultatbaserad förvaltning, tekniska stödaktiviteter (inklusive analys av genusfrågor) och speciellt ledarutbildning.

Tema 3.3 Stöd för strukturförändringar

96. I nära relation till ramverket för personalfrågor ger IEE fyra rekommendationer för att tillhandahålla viktigt stöd av strukturförändringarna som rekommenderas i det fjärde klustret. Dessa berör bemyndiganden och ansvarsdelegering i allmänhet (rekommendation 6.17 och 6.18) och i synnerhet beträffande personal (rekommendation 8.4) och vissa ekonomiska resurser och incitament (rekommendation 6.16).

97. **Tidsplan för åtgärder:** Dessa rekommendationer bör genomföras omedelbart i överensstämmelse med strukturförändringarna (se följande kluster). Om dessa inte är koordinerade blir ingendera av dem effektiv.

Tema 3.4 Administrativ effektivitet (temporärt)

98. Fastän en omfattande granskning pågår också inom detta tema rekommenderar IEE några temporära administrationsförändringar. Dessa omfattar omedelbara s.k. snabba vinster och åtgärder som ska vidtas inom ett år med syfte att inleda kulturförändringsprocessen i väntan på djupare revisioner av förfaranden som rekommenderades på basis av den omfattande granskningen. Alla rekommendationer ligger inom kriterierna för denna granskning. De täcker en förbättring av de administrativa processerna och beslutsprocesserna enligt subsidiaritetsprincipen, genom att placera en administrativ tjänsteman i(vid) varje avdelning (rekommendation 8.9). De täcker också extrabudgetära stödkostnader (rekommendation 7.7) och omedelbara åtgärder för att förenkla vissa delar av upphandling och besluktade tjänster, inklusive standardiseringsförfaranden för arbete med partner (skriftliga avtal och avtalsmemoranda), bemyndigande av divisionsschefer för att godkänna resor och av FAOR för resor och arbete med partner (rekommendation 8.10). De innehåller rekommendationer för avancerat samarbete med Rombaserade FN-organ, för att uppnå effektivitet och kostnadsbesparingar (rekommendation 8.19) och rationalisering av sådana enheter som Kommissariatet (Commissary) och Kooperativa kreditföreningen (Credit Union) (rekommendation 8.20).

99. **Tidsplan för åtgärder:** Dessa aktiviteter hänför sig till kategorin snabba vinster. Några kunde avslutas före konferensens session år 2007 och alla inom några månader.

Tema 3.5 Finansiering

100. IEE kommer med fem specifika rekommendationer för områden med svag finansiell ledning som måste tacklas i tid före den föreslagna extra konferenssessionen år 2008. Dessa täcker behovet att utveckla en institutionell strategi för finansiell riskstyrning (rekommendation 8.15), bättre integration av ett informationstekniskt stödpaket för finansiellt och programstöd (rekommendation 8.13), och möjligheten att överföra en liten del av driftskapitalen från en tvåårsperiod till följande (rekommendation 8.17). På längre sikt gör IEE rekommendationer för att behandla specifika hot och möjligheter som yppar sig vid övergången till de internationella redovisningsstandarderna för den offentliga sektorn (International Public Sector Accounting Standards – IPSAS) (rekommendation 8.14 och 8.18).

101. **Tidsplan för åtgärder:** Beslut inom vissa områden, exempelvis om överföring av medel, kunde fattas redan vid den föreslagna extra konferenssessionen år 2008. Arbetet inom andra områden väntas vara klart inom två-tre år.

Tema 3.6 Informationsteknologi

102. IEE rekommenderar **omedelbara åtgärder** för att behandla informationstekniska risker, som täcker en uppskattning av riskerna i land- och förbindelsekontor, större uppmärksamhet på rådande nyckelsvagheter och skapandet av förfaranden för nya tillämpningar (alla specificerade i rekommendation 8.12).

103. Alla åtgärder ovan (från strategisk vision genom styrning och organisationssystem) och strukturförändringar som föreslås i detta kluster kommer att på ett avgörande sätt bidra till en omorientering av FAO:s kultur till en högpresterande kultur. Det är inte tillräckligt att ändra endast någon av komponenterna – en ny vision för FAO kan inte bli framgångsrik om inte strukturer och system samtidigt ändras. En strukturförändring lyckas inte öka den tvärvetenskapliga verksamheten och flexibiliteten om människorna som arbetar inom dessa strukturer inte får det rätta stödet från administration och ledning för att kunna utnyttja de nya strukturella möjligheterna. Organisationskulturen kan ändras endast genom ett samspel mellan ändringar i strategi, system och strukturer.

104. Det finns dock några omedelbara och direkta åtgärder för organisatoriska ändringar som kan och måste vidtas för att komplettera förändringarna i strategi, system och strukturer. Såsom fallet är med alla program för förändring av organisationskultur är ett starkt engagemang och ledarskap från toppskikten (både högsta ledning och beslutande organ) viktigt (rekommendation 6.1). Samtidigt kan själva processen inte vara ”uppifrån och ner” och den måste också vara sant konsultativ för att utforma den ”nya” kulturen. För att uppnå detta rekommenderar IEE att en separat styrnings-/arbetsgrupp bildas för att leda utvecklingen av ett helhetsprogram för kulturförändring och övervaka genomförandet. Dess medlemmar borde komma från olika nivåer av organisationen och dess arbete överses av en särskilt utnämnd personalmedlem som får råd och stöd av externa specialister (rekommendation 6.2).

105. IEE rekommenderar dessutom att det skapas en kunskapskarta inom organisationen (rekommendation 6.3) och att man påskyndar utvecklingen av en kärntrupp för ledarskap som enhetligt utformar god förvaltningssed (rekommendation 6.5). För att bidra till att uppnå detta bör ledarutbildningen utvidgas.

106. IEE rekommenderar slutligen att generaldirektören visar sin beredvillighet att leda och engagera sig i förändringarna genom att vidta omedelbara åtgärder som uppvisar en öppnare och tillgängligare image (rekommendation 6.4).

Kluster IV Omstrukturering i syfte att uppnå effektivitet och ändamålsenlighet såväl vid huvudkontoret som i fält

107. FAO:s struktur måste också genomgå och förnyas för att bygga en organisationsform som passar den ovannämnda visionen, funktionerna och kulturen. Helhetsmål-

sättningarna måste vara att integrera subsidiaritetsprincipen för att öka kundanpassningen, möjliggöra flexibla och snabba gensvar och underlätta ett snabbt horisontalt och, framför allt, vertikalt flöde av information och kunskap i bägge riktningarna. Detta kräver förändringar i FAO:s institutionella struktur, affärsmodell och beslutsprocesser för att skapa en ny position för organisationen och förse den med effektiva och ändamålsenliga förbindelser till länder och regioner (rekommendation 6.19). Det övergripande syftet är att beslutstamt skjuta över den organisatoriska tonvikten och resurserna mot leverans av godkända mål.

108. IEE kommer med rekommendationer för grundläggande förändringar i huvudkontorets och fältens strukturer. Utvärderarna stöder kraftigt decentraliseringsprincipen men **rekommenderar också att ingen nettoöverföring, av resurser sker från huvudkontor till fält förrän tillräckliga resurser är tillgängliga** (rekommendation 6.19).

Tema 4.1 Huvudkontor

109. Förslaget är att ha tre biträdande generaldirektörer. Utnämningen av ytterligare två biträdande generaldirektörer (Deputy Directors-General – DDGs) skulle medföra större rationalisering och konsolidering av divisionerna och enheterna med betydande kostnadsbesparingar genom att två avdelningar elimineras och en betydande nedskärning av divisionerna och tjänsterna genomförs (allt detta finns i rekommendation 6.6). Som seden är i många stora organisationer, inklusive Förenta Nationernas sekretariat, skulle detta göra det möjligt för generaldirektören att uppehålla övergripande ledningsansvar och -riktning med fokusering utåt – definiera och anpassa strategin till att uppfylla de yttre förhållandena som är stadda i omvandling, bygga upp och förstärka den politiska stödbasen för organisationen, skapa starka och varaktiga yttre relationer och se till att organisationen håller den resursbas den behöver för att uppnå dessa mål. De tre suppleanterna till generaldirektören skulle arbeta enligt följande:

- a) En av suppleanterna skulle inneha titeln **driftsansvarig direktör** (Chief Operating Officer) och vara *primus inter pares*. Denna biträdande generaldirektör är generaldirektörens ställföreträdare i hans eller hennes frånvaro. Den driftsansvariga direktörens huvuduppgifter är att stöda generaldirektören när det gäller att utföra det dagliga arbetet effektivt och ändamålsenligt.
- b) **Biträdande generaldirektören för regional och nationell verksamhet och samordning av decentraliserade kontor** (DDG-Regional and Country Operations and Coordination of Decentralized Offices) bidrar till att motverka tendensen mot en kultur som centrerar sig kring huvudkontoret, och
 - i) ger biträdande generaldirektören (Assistant Director-General – ADG)/ regionala representanter och vid behov FAO:s representanter (FAO Representatives) en äldre kollega som övervakare inom FAO:s huvudkontor,

- ii) sammanställer alla insatser för tekniskt samarbete med ansvar för de decentraliserade kontoren, och
 - iii) utgör en medelpunkt på högsta nivå för hög prioritering av kapacitetsuppbyggnaden i medlemsländerna.
- c) **Biträdande generaldirektören för tekniskt arbete (DGG-Technical Work) (chef för kunskapshantering – Knowledge Manager)**. Denna person skulle:
- i) driva FAO:s fokusering på medlemsländernas tre sammanlänkade mål, såsom det specificeras i den strategiska ramen av år 1999, och använda ungefär fem procent av finansieringen till att främja tvärvetenskapligt arbete,
 - ii) tillhandahålla ett centralt ledarskapsfokus i integreringen av organisationens tekniska kunskapsfunktion (som diskuteras i kapitel 3 och 7) som för tillfället är delad och inte i tillräckligt hög grad förmår utnyttja organisationens komparativa styrka för att behandla behoven av fältarbete och normativa prioriteringar,
 - iii) se till att svagheter eller luckor på ledningsnivå i de tekniska avdelningarna åtgärdas på lämpligt sätt, och
 - iv) leda stora helhetsfrågor, i synnerhet kunskapshantering och stöd av de tekniska avdelningarna i kapacitetsuppbyggnad.

110. IEE rekommenderar också att de två följande nya kontoren skapas inom generaldirektörens kontor under ledning av biträdande generaldirektörer med direkt rapportering till generaldirektören (rekommendation 6.7):

- a) **Ett kontor för strategi, resurser och planering (Office of Strategy, Resources and Planning)** (också i rekommendation 7.4). Uppbyggt utgående från den nuvarande plattformen för kontoret som är ansvarigt för program och budget (PBE) skulle detta kontor sammanföra funktionerna för (i) strategisk utveckling; (ii) programplanering och (iii) resursavsättning i ett enda integrerat system. Detta skulle underlätta medel-till-mål-tänkandet och den företagsstrategiska åtgärd som krävs för att avsätta medel. Utvecklingstjänster för program i fält (Field Programme Development Service) som för närvarande lyder under Divisionen för policyärenden (Policy Assistance Division – TCA), skulle flyttas till detta kontor liksom också vissa funktioner som nu utövas av Avdelningen för mänskliga, finansiella och fysiska resurser (Department of Human, Financial and Physical Resources) för övergripande naturresurshushållning.
- b) **Ett kontor för kommunikation och relationer/ärenden mellan stater och olika organ (Corporate Communications, Intergovernmental and Interagency Affairs/Relations)**: Mandatet som det nuvarande Kontoret för FN-koordination och uppföljning av millennieutvecklingsmål (Office of UN Coordination and MDG Follow-up) omfattar samarbete mellan stater och

olika organ, och stora delar av företagsintern kommunikation. Hithörande frågor gällande mellanstatliga affärer handhas av Divisionen för konferensens och rådets affärer (Conference and Council Affairs Division). Det finns stora möjligheter till synergier och avsevärda vinster i fråga om kostnadseffektivitet genom att sammanföra funktionerna. Detta torde också förstärka grunden för generaldirektörens förmedling av FAO:s budskap till det större internationella samfundet. Det skulle dessutom underlätta resursavsättningen på ett integrerat och strategiskt sätt genom den nära anknytningen till kontoret för strategi, resurser och planering. Detta kontor skulle överta funktionerna som nu handhas av kommunikationens sektion för protokollärenden och företagsstrategiska komponenter, nu under Kommunikationsdivisionen (Communications Division – KCI), inklusive den Internationella alliansen mot hunger. Kommunikationens tekniska och administrativa rutiner, till exempel tryckning, visa, skattefrihet, skulle överflyttas till Avdelningen för stödtjänster (Corporate Support Services Department).

111. Denna nya struktur skulle ge FAO en konkurrenskraftig och välutrustad överordnad ledning som kan koncentrera sig på organisationens verksamhetsplan och kollektivt stöda generaldirektören i beslutsfattning. Resultatet bör ge effektivitetsvinster genom hela organisationen. Fördelningen av ansvar och ansvarsskyldighet skulle vara klart definierad och de nuvarande oklarheterna i dessa frågor skulle försvinna. Generaldirektörens direkta kontroll av sju till åtta enheter skulle bli genomförbar. Samtidigt skulle generaldirektören använda större ledningsmöten och -fora, inklusive sammanslagning av möten i de decentraliserade kontoren, för att kommunicera med ledare i allmänhet.

112. På de tekniska avdelnings- och divisionsnivåerna rekommenderar IEE omfattande bortrensning av mellannivåer och sammanslagning av enheter (rekommendation 6.8) och användning av dubbelklassificering och tak för antalet divisionschefer (rekommendation 6.15). Fyra, möjligen fem, tekniska avdelningar rekommenderas. De fyra avdelningarna skulle vara: i) Jordbruk, ii) Ekonomisk och social utveckling, iii) Fiske och vattenbruk och iv) Skogsbruk (rekommendation 6.8 till 6.11). Den eventuella femte avdelningen skulle vara Boskaps- och djurhälsa, med tanke på dess ökande betydelse och FAO:s klara komparativa fördel inom detta område (rekommendation 6.12). Ett kontor för kunskapskommunikation (Knowledge Communication) skulle också rapportera till den biträdande generaldirektören ansvarig för tekniskt arbete (rekommendation 6.8). Antalet tekniska divisioner skulle minska från 29 till 13.

113. IEE rekommenderar dessutom sammanslagning av alla organisationens stödtjänster i en enda avdelning, **Avdelningen för stödtjänster** (Corporate Support Services Department) (rekommendation 6.14), som består av fyra divisionsenheter, dvs. Ekonomidivisionen, Divisionen för administrativa tjänster, Divisionen för informations- och kommunikationsteknik och Personaldivisionen (Finance Division, Administrative Services Division, Information and Communication Technology Division och Human Resources Division) och tre enheter, dvs. Säkerhetstjänster, Sjukvårdstjänster och Centret för stödtjänster i Budapest (Security Services, Medical Services och Outposted Support

Services Centre in Budapest) för att intensifiera det strategiska stödet och kundtjänsten och uppnå större skalfördelar.

114. IEE:s slutsats är att dessa förändringar av huvudkontorets struktur

- a) skapar en mera konkurrenskraftig högsta ledning med större myndighet och medför en betydande förstärkning av den tvärvetenskapliga verksamheten som FAO:s komparativa fördel,
- b) förstärker kunskapshanteringen som FAO:s grundläggande funktion,
- c) stärker de tekniska enheterna med färre mellannivåer, vilket reducerar antalet tekniska divisioner, intensifierar den tvärvetenskapliga verksamheten och ger större effektivitetsvinster,
- d) intensifierar FAO:s strategiska kapacitet, planerings- och programmeringskapacitet,
- e) förbättrar ledningen av mänskliga och ekonomiska resurser,
- f) förbättrar kundtjänster genom att koncentrera informationstekniska funktioner och upprätta funktionella underenheter, ansvariga för att tillhandahålla en integrerad tjänst för definierade användargrupper (rekommendation 8.11),
- g) stärker potentialen för de nära samarbetsförbindelser som måste upprättas mellan de tekniska huvuddivisionerna, databaserna och det nya kontoret för kunskapskommunikation (rekommendation 6.8), och
- h) medför mycket kraftiga, upprepade kostnadsbesparingar. Dessa har preliminärt uppskattats till inte mindre än 29,1 miljoner USD och möjligen ända upp till 30,7 miljoner USD (med undantag av återkommande administrativa inbesparingar). En engångskostnad, huvudsakligen i samband med frivilliga avgångar, uppskattas till 50–55 miljoner USD.

115. **Tidsplan för åtgärder:** En omsorgsfull och detaljerad planering och uppgörandet av en tidsplan för sekvenserade förändringar krävs. Förverkligandet kunde börja efter den extra konferenssessionen år 2008 och vara klart till utgången av år 2009.

Tema 4.2 Fältstruktur

116. IEE rekommenderar att balansen i resurser och roller mellan huvudkontor och fält återställs (rekommendation 6.19). I fält föreställer sig IEE en klar, mera betydande roll för regionkontoren, med fokus på policy och analys (rekommendation 6.20). Regionkontoren skulle också, bland andra åtgärder, bära primärt ansvar och ansvars-skyldighet för utarbetande av strategier och program för hela regionen och strategier för att finansiera dem (rekommendation 6.20). Regionkontoren skulle ha större självständighet, beslutanderätt och personella och ekonomiska resurser för att klara av denna

utökade roll, inklusive ansvar för region- och landkontorens personal, och de skulle vara ansvariga inför den högsta ledningen för sina resultat.

117. I överensstämmelse med nyligen genomförda reformer godkända av de beslutande organen, skulle de subregionala kontoren bli FAO:s tekniska stöd i respektive regioner (rekommendation 6.21) och rapportera till sina respektive regionkontor.

118. Helt nya grunder måste fastställas för landkontorens närvaro, struktur, funktioner och bemanning, inklusive normer och benchmarking för kostnadseffektivitet (rekommendation 6.22). Kriterier ges för beslut om ett landskontor ska grundas eller inte (rekommendation 6.22) och då kontor ska ändras eller stängas.

4 VÄGEN FRAMÅT: SLUTSATSER

119. Om en plan för omedelbara åtgärder formuleras i enlighet med de fyra klustren som anges ovan och om de vidare åtgärderna som föreslås och rekommendationerna som ges i denna rapport genomförs, är IEE-utvärderarna övertygade om att de mött den utmaning de mottagit – att åstadkomma ett FAO som är fullt “anpassat för detta århundrade”. Om detta uppnås är IEE-utvärderarna också övertygade om att FAO kommer att ha satt en ny kvalitetsstandard för multilaterala organisationer.

120. IEE-utvärderarna är dock mycket medvetna om den enorma omfattningen av det åtagande de rekommenderar och om de många fallgropar och hinder som står i vägen. De är också medvetna om att de flesta programmen för organisatorisk förändring misslyckas. De flesta överges tyst och framtida snart efter det de tillkännagetts. Det verkar som om orsaken här till ofta finns i den bristande överensstämmelsen mellan disponibla resurser och överambitiösa mål. Dessutom följs processerna i många fall uppifrån och ner, vilket resulterar i låg delaktighet och åtföljande svaghet i genomförandet.

121. Emellertid verkar många misslyckanden vara följder av att genomföringsstrategier saknas – försummelse att bearbeta de detaljerade kraven. I mycket reell bemärkelse är utarbetandet av en strategi för genomförande mycket viktigare och mycket mera utmanande än förberedandet av själva strategin. Genomförandet måste kämpa mot det oundvikliga faktum att motstånd mot större ändringar alltid förekommer. Ett visst motstånd kommer från grupper med egna intressen involverade, inklusive de med makt och myndighet som skulle påverkas av ändringarna. Annat motstånd kommer från traditioner och till och med från djupa trossystem som skulle förändras genom större reformer. Slutligen vet vi att motstånd ofta beror på missförstånd om vad som eftersträvas och varför.

122. Nyckeln till omvandlingen som fordras för att få fram ett starkt och relevant FAO omfattar en synnerligen komplicerad process av politisk ekonomi och politiskt ansvar. En dylik process kan bli framgångsrik endast om den inbegriper betydande

ansträngningar att förklara, kommunicera, sprida, råda, övertala, bygga upp förtroende och uppnå enhällighet.

123. I ett nötskal var IEE:s uppdrag att komma fram med svar på tre frågor:

a) Behöver världen FAO?

Svar: Ja, definitivt. Fastän FAO är mycket mindre än det en gång varit fortsätter det att uppfylla roller och erbjuda ett utbud av grundläggande varor och tjänster som ingen annan organisation gör eller kan. Dessutom uppstår hela tiden nya utmaningar som endast en global organisation med FAO:s mandat och erfarenhet kan möta med legitimitet och auktoritet.

b) Måste FAO ändras för att "anpassa sig till sitt ändamål och det tjugoförsta århundradets utmaningar"?

Svar: Ja, om FAO inte genomgår omfattande förändringar kommer dess nuvarande väg att leda till slutlig nedgång, fastän det inte är troligt att FAO upphör helt och hållet. Under sextio år av multilateralism har något större utträdande eller ens en betydande konsolidering av institutioner kunnat skönjas, fastän många fortsätter att existera endast på grund av strukturell och politisk tröghet, länge efter att de har upphört erbjuda någonting av betydande värde för internationell utveckling. FAO måste undvika detta och kan också göra det, men endast om större förändringar genomförs och en ny politisk pakt uppnås.

c) Vad bör göras?

Svar: En hel del. IEE har gett över etthundra huvudrekommendationer med 313 förslag till åtgärder och föreslagit en plan för omedelbara åtgärder (IAP). Kapitel 2 till 8 av denna rapport ger vidare och detaljerade riktlinjer för planen.

124. IEE anser att följande två fundamentala och kritiska frågor kvarstår:

a) Vill FAO:s medlemsländer verkligen bygga upp och investera i FAO för att göra det till en global organisation som kan täcka det tjugoförsta århundradets behov?

b) Om svaret på frågan ovan är jakande, vill/kan medlemsländerna bygga upp de kollektiva politiska åtgärder som krävs för att detta ska ske?

Det är FAO:s medlemsländer som bör ge svar på dessa frågor, men IEE-utvärderarna hoppas innerligt att svaret på båda frågorna är jakande.

5 ÖVERBLICK AV RAPPORTENS STRUKTUR OCH DESS RESULTAT OCH REKOMMENDATIONER

Kapitel 2 Bakgrund och sammanhang

125. Kapitel 2 granskar bakgrunden som ledde till beställningen av denna utvärdering tillsammans med dess direktiv och en beskrivning av utmaningens omfattning. Det ger också tre situationsbilder av FAO som en analytisk ram mot vilken man bör se FAO:s väg som omspanner sex årtionden:

- a) 1945–1970 – perioden då FAO var den förnämsta jordbruksorganisationen och genomgick en snabb tillväxt i resurser och inflytande och då det inte fanns några allvarliga konkurrenter till rollerna som FAO spelade.
- b) 1970–1980 – början av turbulensen då nya aktörer infann sig på scenen och FAO:s dominerande roller började utmanas. Finansieringen för utveckling av jordbruk fortsatte dock att expandera, liksom också FAO.
- c) 1980–2007 – det senaste kvartseket under vilket FAO har blivit utmanat på alla fronter. Den största delen av kapitlet analyserar de huvudfaktorer och -krafter (strategiska, programmatiska, finansiella och politiska) som utgör utmaningarna, eftersom de har skapat utgångspunkten för utvärderingen.

126. Tillsammans visar de tre situationsbilderna att FAO under denna period har blivit utmanat att reagera inför allt större ändringar i sin arbetsmiljö och inför en stor mängd nya utmaningar. FAO:s ursprungliga mål definierades i enkla och okomplicerade termer. Det gick huvudsakligen ut på att samarbeta med regeringar för att öka den globala produktionen av livsmedel. FAO var inte bara den ledande organisationen, utan i praktiken också *sui generis* – den enda organisationen i sitt slag.

127. Under de följande årtiondena expanderade FAO:s område till att omfatta frågor om internationella regler och standarder, immateriella rättigheter, fattigdom, jämställdhet mellan kvinnor och män och utveckling av landsbygden, samt en rad miljörelaterade frågor – inklusive bevarande och hållbart utnyttjande av olika naturresurser. Dessutom betyder den sanna explosionen av internationella organ som sysslar med jordbruk att FAO nu arbetar inom ett fullsatt fält. Jordbruksforskning som en internationell kollektiv nytthet hör nu obestridligen till CGIAR; antalet, storleken och effekterna av icke-statliga organisationer som arbetar inom jordbruk, säkrad livsmedelsförsörjning och miljö har expanderat explosionsartat, och den privata sektorn har blivit en betydande drivkraft i det globala livsmedels- och jordbrukssystemet. Fokus har flyttats från produktion och statens centrala roll i situationer där marknaden misslyckas – ett genomträngande fenomen i tidiga utvecklingsstadier – till frågor om styrning, människors hälsa, globalisering, handel, människors och djurs rättigheter, partipatoriska processer

och, kanske framför allt, klimatförändringen. FAO befinner sig i dag i en omgivning av kraftigt ökad komplexitet och osäkerhet.

128. Dessa förändringar ställer FAO inför en rad nya utmaningar. Organisationen måste nu tackla globala frågor om livsmedel och jordbruk medan den samtidigt hjälper till att bygga upp nationell kapacitet. FAO förväntas utöva regionalt och globalt ledarskap genom att förena internationella ansträngningar med utveckling, medan full hänsyn samtidigt måste tas till medlemsländernas mängd av olika, om inte rent motstridiga intressen, synpunkter och prioriteringar. Man väntar sig att FAO ska söka och effektivt fungera i partnerskap med regeringar, decentraliserade myndigheter, den privata sektorn, bilaterala och andra multilaterala organ och icke-statliga organisationer, och uppvisa effektivitet på gräsrots-, nationell och internationell nivå. Organisationen väntas sedan möta dessa utmaningar med en budget som stadigt minskar.

129. Dagens miljö är radikalt annorlunda, men tragiskt nog har många av FAO:s grundläggande utmaningar inte ändrats. Extrem fattigdom utgör fortsättningsvis en daglig realitet för över en miljard människor. Hunger och undernäring berör över 800 miljoner människor, och i utvecklingsländerna är över en fjärdedel av barnen under fem år undernärda. Fattigdom i fattiga länder är fortfarande till stor del en landsbygdsfråga – 75 procent av de fattiga lever på landsbygden där de flesta i någon mån är beroende av jordbruk. Av dessa hör kvinnorna till de aktivaste producenterna av livsmedel för hushållens konsumtion, medan de också är de mest sårbara och marginaliserade. Till och med i relativt fattiga länder som har uppnått en snabb ekonomisk tillväxt och minskad fattigdom fortsätter landsbygden att vara ett område med relativ stagnation och svårt armod. Globaliseringen och liberaliseringen av lokala och regionala marknader har lett till nya marknadsmöjligheter för en del, men samtidigt till nya hot och osäkerheter för andra, framför allt fattiga människor i fattiga länder. I delar av Afrika söder om Sahara och även annanstans förstör hiv/aids, malaria och tuberkulos hela samhällen på landsbygden och underminerar lokala ekonomier. Effekterna av klimatförändringen är redan mest uppenbara i sina konsekvenser för försörjningsmöjligheterna för världens allra fattigaste och mest sårbara människor.

130. Tillsammans accentuerar dessa faktorer behovet av en global organisation som en auktoritativ, opartisk, respekterad och politiskt neutral internationell plattform där dessa centrala frågor kan behandlas och beslut fattas för gemensamma aktioner. De betonar också behovet av riktat tekniskt samarbete för att stärka medlemsländernas kapaciteter, utveckla policies och övervinna de olycksdiga följderna av nödsituationer. I detta avseende kan ingen annan global organisation mäta sig med FAO:s omfattande mandat för livsmedel, jordbruk, skogsbruk och fiske, inklusive produktion och leverans av en så omfattande uppsättning globala varor och tjänster.

131. I denna situation är FAO dock idag vinddrivet och dess ansträngningar är splittrade och fokuseras på små delar av den enorma utmaningen i stället för på hela bilden. Det finns inget samförstånd om en bred strategi som beskriver hur FAO bör ingripa, om vad som står högt på prioritetsskalan och vad som inte gör det, om vilka funktioner som ska

behållas och vilka man ska göra sig av med, om resursbehov och hur man ska få resurser. Detta underminerar förtroendet inom organisationen och bidrar till den fortsatta minskningen av dess ekonomiska resurser. FAO:s kapacitet är på nedgående och en stor del av dess kärnkompetens är nu i fara. Organisationen har placerats i ett slags institutionellt ”konstgjort andningssystem” som håller den vid liv, men är oförmöget eller ovilligt att återuppliva organisationen på ett övergripande sätt. Om den nuvarande trenden fortsätter, kommer FAO inte att kunna möta utmaningarna i en ny omgivning, uppfylla sina medlemmars förväntningar, utnyttja sina komparativa fördelar eller upprätthålla sin kärnkompetens. Med tanke på dessa förhållanden: vad kan och bör göras? Hur kan FAO bäst reagera?

132. Dessa är förhållandena inom vilka den oavhängiga utvärderingen gjordes och dessa är de frågor och utmaningar som framlades för den.

Kapitel 3 Betydelse och effektivitet i FAO:s tekniska arbete för det tjugoförsta århundradet

133. Kapitlet analyserar FAO:s tekniska arbete, som omfattar olika former av alla tekniska samarbetsaktiviteter och den tekniska divisionens arbete vid huvudkontoret och de decentraliserade kontoren. Bedömningen studerar prioriteterna som uppställts av FAO:s medlemmar för olika slags tekniskt arbete, de tekniska programmen i och för sig, samt mängden, distributionen och omfördelningen av resurser som var tillgängliga för dem under utvärderingsperioden.

134. Analysen av FAO:s tekniska arbete förmedlar en synnerligen brokig och komplicerad bild. Å ena sidan tillhandahåller FAO en uppsättning relevanta, uppskattade och effektiva produkter och tjänster som det i många fall är ensamt om att leverera eller för vilka det är den enda auktoritativa leverantören. Av detta följer att: ”Om FAO inte fanns vore man tvungen att återuppfinna det”. Å andra sidan fortsätter organisationen att erbjuda produkter och tjänster som inte längre är i enlighet med dess komparativa fördel, med de nya globala möjligheterna och hoten eller med dess nuvarande och framtida resurser. En fortlöpande och allvarlig urholkning av organisationens övergripande kärnkompetens och leveranskapacitet är resultatet av en dödlig kombination av den stadiga minskningen av ekonomiska resurser och de successiva kortfristiga lösningarna av problemet.

135. Orsakerna till den kraftiga nedgången i ekonomiska resurser är komplicerade men omfattar åtminstone följande:

- a) flera OECD-länders filosofi om nolltillväxt i budgeten för FN-system,
- b) minskande betydelse genom största delen av 1990-talet och tills nyligen för jordbruks- och landsbygdsutvecklingen och tillströmningen av konkurrenter, och

- c) den negativa bilden av FAO på många viktiga håll, som organisationen till stor del inte förtjänar men som helt korrekt påstår att organisationen
 - i) har ineffektiva, i hög grad centraliserade byråkratiska förfaranden,
 - ii) har varit oförmögen att etablera tydliga prioriteringar, och
 - iii) inte tillräckligt väl kan följa utvecklingen av behoven med risk för att den är och förblir ett steg bakom framstegen inom utvecklingstankesättet, vartill hör alltför mycket arbete inom småskaliga projekt för överföring av produktionsteknik med begränsade effekter och ringa uppenbar komparativ fördel.

136. Analysen av kapitel 3 understryker att FAO har tillfört stabilitet i utvecklingsprioriteringar, medan utvecklingsparadigmer gällande betydelsen av nationell livsmedelsproduktion samt jordbrukets och landbygdssektorns roll har pendlat från en nödlösning till en annan. Med varje ändring har utvecklingstankesättet och utvecklingskunskapen gått framåt men på bekostnad av allvarliga följdverkningar. Inom dessa förändringar har FAO fortsatt poängtera viktiga utvecklingsfrågor och stegvis skiljt agnarna från vetet i det nya. Det har funnits områden där organisationen utövat intellektuellt ledarskap, såsom till exempel integrerad hantering av skadeorganismer (Integrated Pest Management, IPM), hållbart fiske, hållbar växtgenetisk naturresurs-hushållning och tonvikt på småbrukare som beslutsfattare, vilket är väsentligt för konceptet fältskolor för jordbrukare (Farmer Field Schools). Men FAO har dock varit en konservativ organisation, trög att inse vad som är bra och särskilja det från sådant som gått för långt, till exempel i reformer inom den offentliga sektorn eller hållbara försörjningsmöjligheter.

137. Organisationen har likväl i princip träffat rätt i fråga om några stora prioriteringar och simmar mot den allmänt utbredda strömmen av utvecklingstänkande – men i praktiken uppfattar den då ofta genomförandet av åtgärderna fel. Exempel på detta sträcker sig från betydelsen av vatten och dess hållbara förvaltning för ökad produktivitet i Afrika, till diversifiering av intäkterna för den fattiga landsbygdsbefolkningen. De underliggande faktorerna för många av dessa misslyckade insatser har varit en alltför stor tonvikt på statens roll som verkställare av utveckling, på att bilda grupper och samhällsorganisationer av producenter som inte lyckas uppnå hållbara organisatoriska kommersiella mål och, i bästa fall, en motstridig inställning till den roll som privata affärsidkare spelar. Det behövs nu en kulturförändring inom FAO:s rådande paradigm för att bekämpa hunger och för ekonomisk utveckling, med betydligt större strategisk fokusering och uppmärksamhet visavi den internationella politiska ekonomin.

138. Såsom påpekas i det överordnade budskapet ovan, belyser kapitel 3 FAO:s styrka som en kunskapsorganisation. Det pekar på farorna i att beakta kunskapshandling som en separat funktion. Det framhäver de integrerade rollerna av opinionsbildning, strategiskt stöd och kapacitetsuppbyggnad, medan det också understryker att FAO måste bli lika mycket förmedlare som verkställare.

139. I kapitlet ges också bevis på att FAO varken maximerar sin komparativa styrka för tekniskt samarbete eller uppfyller sina medlemsländers prioriterade behov i tillräcklig mån. Minskningen i den reguljära budgeten är förstås en stor bidragande faktor. FAO har emellertid också lidit av avsaknaden av en konsekvent resursavsättningsstrategi som härstammar från en grundlig uppskattning av dess komparativa fördelar, förstärkt av bristen på godkända prioriteringar som utgår från behov och möjligheter (inklusive inverkan av hunger och fattigdom) och som har utmynnat i icke-strategiska programnedskärningar enligt osthyvelsmetoden under på varandra följande tvåårsperioder. IEE fann att för den del av budgeten som organisationen har full kontroll över (dvs. de ordinarie programmen), har den gjort några justeringar av andelen resurser för olika arbetsområden. Dessa ändringar ger dock inte övertygande bevis på att vara entydiga beslut och har aldrig någonsin varit radikala. Dessutom är FAO:s största utmaning att ge integrerade svar på tvärvetenskapliga problem inom livsmedel och jordbruk. Detta har identifierats sedan det strategiska ramverket godkändes år 1999, och skilda arrangemang har genomförts sedan dess, med begränsad framgång. Då FAO inte är en organisation med stor anslutning har de krympande budgeterna emellertid en tendens att förstärka "silorna" (de närmaste arbetsenheterna) i stället för att bryta ner dem. Det står klart att radikalare åtgärder behövs.

140. Andra faktorer som har en genomgripande och skadlig effekt på FAO:s tekniska verksamhet är

- a) konsekventa svårigheter för de beslutande organen att fastställa prioriteringar och tillhandahålla tillsyn över extrabudgetär finansiering,
- b) en kultur och struktur som kretsar kring huvudkontoret och som begränsar de decentraliserade kontorens och personalens verkliga och potentiella bidrag,
- c) de isärkopplade fältstrukturerna mellan landrepresentanter, subregionala och regionkontor, vilket innebär att fastän några ändringar håller på att genomföras ligger det största ansvaret för övervakning och ledning av regionkontorens tekniska specialister i främsta hand hos huvudkontorets avdelningar och inte hos de regionala representanterna,
- d) "silorna" som också finns inom huvudkontoret och mellan huvudkontoret och FAO:s decentraliserade verksamhet,
- e) att det finns det brist på strategier och prioriteringar på nationell nivå trots några färska ansträngningar av de nationella medelfristiga prioriteringsramarna (National Medium-Term Priority Frameworks),
- f) svåra begränsningar för nerskärningar och justeringar av bemanning i överensstämmelse med utbudet på resurser och prioriteringar som håller på att ändras, och
- g) frånvaron av finansiering av engångskostnader för justeringar.

141. Dessutom förekommer det inom FAO föga systematisk inläring från det tekniska samarbetet. Den oberoende granskningen av det tekniska samarbetsprogrammet som gjordes år 2005 rekommenderade att det skulle omstruktureras enligt tydliga fördelningskriterier, inklusive land- eller regionkontorsstrategier, men denna rekommendation har endast delvis blivit genomförd. Svårigheterna i FAO:s situation kompliceras ytterligare av många av FAO:s huvudbidragsgivares inkonsekventa politik med argumentet att den högsta strategiska prioriteringen för de ordinarie programmets resurser borde anslås enbart för normativt arbete. I verkligheten öronmärker dock många av dem största delen av de extrabudgetära medlen för teknisk stödverksamhet på nationell nivå, som ofta har en mycket begränsad anknytning till deras uttalade globala oro. Detta frustrerar försöken som FAO:s ledning gör för att utforma en följdriktig strategi.

142. Analysen i kapitel 3 klargör att FAO gör sin mest enastående insats för utvecklingsländerna i områden där dess normativa styrka kan kombineras med ifrågavarande lands behov av politisk verksamhet och kapacitetsuppbyggnad. Direkt stöd till överföring och styrning av produktionsteknik framträder inte längre som områden där FAO har en komparativ fördel, och tecken på utbredd effektivitet på sikt fanns endast för integrerad hantering av skadeorganismer och fältskolor för jordbrukare. IEE tror att organisationen i framtiden inte kan avsätta resurser för att upprepa dessa framgångar. Specialprogrammet för tryggad tillgång till livsmedel (Special Programme on Food Security) som, fastän det uppskattas av några länder och är det tekniska samarbetsprogrammets enda flaggskepp, utnyttjar inte FAO:s globala styrka väl. Efter över tolv år av verksamhet har endast ett begränsat antal investeringar kommit förbi pilotprojektstadiet och tyngdpunkten fortsätter att ligga på överföring av produktionsteknik, ofta med ohållbara bidrag och till försummelse av bättre produktions- och affärsförutsättningar.

143. Slutdelen av kapitel 3 behandlar de 24 huvudrekommendationerna för FAO:s tekniska program, med 75 åtgärdbara underkomponenter. De betonar att FAO måste fungera också som förmedlare fastän det själv åtar sig program och definierar de prioriterade områdena samt områden där FAO inte längre har komparativ styrka. Områden med komparativ prioritering omfattar ombesörjandet av grundläggande globala data och statistik, skogsbruk, fiske, boskap, miljö och naturresurser (inklusive mark och jord), arbete i nödsituationer och rehabilitering, ekonomisk, social och livsmedels- och näringspolitik och arbete för att stöda globala internationella överenskommelser och livsmedelssäkerhet, inklusive Codex. I alla dessa sammanhang poängteras opinionsbildning, strategiskt stöd och kapacitetsuppbyggnad.

Kapitel 4 Styrning

144. Kapitel 4 granskar funktionen av FAO:s styrningsstrukturer och deras effektivitet och analyserar de tre viktigaste komponenterna av styransvar, nämligen:

- a) Global styrning av världens jordbruk och den strategiska roll som FAO spelar däri. Den ökade globaliseringen har ökat efterfrågan på politiska ramverk som överskrider nationella gränser och som stöds av internationella överens-

kommelser. Ett stigande antal komplicerade frågor med en stark effekt på livsmedel och jordbruk har varit, eller håller på att bli, föremål för global styrning. Dessa inbegriper till exempel miljöfrågor, klimatförändringar, liberalisering av handel, jordbruksunderstöd, utrotning av fattigdom, förvaltning av naturresurser, biologisk mångfald, genetiska resurser, giftiga kemikalier, som långlivade organiska föroreningar, bevarande av våtmarker, ökenspridning och handel med produkter av vilda djur och växter.

- b) Den interna styrningen av FAO – dess institutionella struktur, funktioner och processer, inklusive dess roll i upprättandet av strategiska och politiska riktlinjer och relationer mellan styrning och ledning.
- c) FN:s hela styrningsmiljö, där den politiska agendan ofta förs från de specialiserade organen till FN i New York, vilket innebär en utökad roll för FN:s generalsekreterare som *primus inter pares* bland systemets verkställande chefer och ökad press för samstämmighet.

145. FAO fortsätter att komma med några betydande bidrag i global styrning av livsmedels- och jordbruksfrågor, om vilka rapporteras i kapitel 4. Samtidigt har FAO:s roll inom detta område blivit mindre i jämförelse med andras och riskerar att bli ännu mindre. Frågor om handel med jordbruks- och livsmedelsprodukter har i första hand blivit Världshandelsorganisationens (World Trade Organization – WTO) verkningsområde. Såsom tidigare konstaterats, är de internationella jordbruksforskningscentra (CGIAR) riktmärket för jordbruksforskning som en internationell kollektiv nytthet. En stor del av styrningen av naturresurser för livsmedel och jordbruk har under de senaste två årtiondena överförts till nya miljöavtal. Ledarskapet inom standardiseringsarbete för djurhälsa, inklusive epidemier som kan spridas till människor (zoonoser) tillfaller till stor del Världspannsorganisationen för djurhälsa (World Organisation for Animal Health – OIE). Det finns nu alternativa fora till FAO för diskussioner om internationell skogsbrukspolitik och fiske som en del av havsrätten.

146. IEE fann också att FAO:s beslutande organ sköter den interna styrningen dåligt. Den svaga inbördes respekten och förståelsen mellan några medlemmar inom de beslutande organen och mellan några medlemmar och ledningen har lett till attityder och en kultur som skapar en atmosfär och främjar ett värdesystem som inte leder till god företagsstyrning. De beslutande organen har lidit av politisering och tilltagande meningsskiljaktigheter. En viktig konfliktskapande faktor har varit missförstånd och falska dilemman som skapats över FAO:s normativa versus tekniska samarbetsfunktioner. De beslutande organens kapacitet att utöva de funktioner som planerades för dem i bastexterna har minskat, medan uppgifterna som de står inför har ökat.

147. Huvudresultaten av IEE:s analys av styrning är följande:

- a) Det styrande rådets möten arrangeras för sällan, har otillräckligt fokuserade dagordningar, fattar inga klara beslut, förmår inte skapa en arena för dialog för medlemsländerna, ger ingen ledning i strategisk planering och spelar i allmänhet en anemisk roll.

- b) FAO:s globala styrningsroll har försumrats och de institutionella förfarandena mellan konferensen och de tekniska kommittéerna och dagordningarna måste revideras för att ändra detta.
- c) Sammansättningen av medlemsländer i de beslutande organen är i obalans, som ett resultat av historiskt arv från sammansättningen av regionkontoren, och detta måste granskas för att göra det styrande rådet och dess kommittéer mera representativa.
- d) Kommittéerna för program och ekonomi är underinformerade; de kräver betydligt bättre tillgång till dokument från ledningen, och representationen är obalanserad.
- e) Tidsschemat för konferensen är dåligt koordinerat med organisationens program och budgetcykel, vilket leder till ett dyrt och kraftigt mångdubblat beslutsfattningssystem.
- f) De beslutande organen tillhandahåller inte strategiskt ledarskap utan reagerar för det mesta på sekretariatets förslag. De har förstärkt svagheten hos sekretariatet som inte heller lyckas ge förslag till prioriteringar, och de beslutande organens medlemmars försvar av sina favoritarbetsområden på bekostnad av en följdriktig strategi bidrar till linjära minskningar av budgeten.
- g) De beslutande organens åtgärder, metod vid förberedelser av beslut och den roll som ledningen spelar för att stöda deras arbete saknar öppenhet.
- h) De regionala konferenserna borde bidra till styrning, vilket de inte har gjort, och för tillfället är deras input i den centrala styrningen endast marginell.
- i) Både styrning och ledning saknar en klar definition och efterlevnad av sina respektive funktioner och ansvar och de beslutande organen är oförmögna att uppfylla sina strategiska funktioner och kontrollfunktioner visavi ledningen och sekretariatet.
- j) Generaldirektörens och ledningens centrala roll och bristen på obundet tekniskt stöd för de beslutande organen har bidragit till obalansen och de beslutande organens motsvarande tendens till mikroledning. Den beslutande myndighetens balans har pendlat för långt från dessa organ till ledningens favör.
- k) Svagheterna och begränsningarna i processen vid valet av medlemmar i de beslutande organen (regional alternering eller politiskt övervägande i stället för sakkunskap) leder till att inte alla medlemmar av de beslutande organen har den kunskap och skicklighet som krävs för att effektivt komma med bidrag.
- l) Överlappningar förekommer i fråga om uppgifter bland de olika beslutande organen, liksom också luckor i deras mandat.
- m) Tiden och resurserna som anslås för möten är otillräckliga.

- n) Styrningen får inte all information och självständiga och neutrala råd som behövs för att fatta välgrundade beslut.

148. I takt med att organisationens resurser och inflytande minskar, avtar också medlemsländernas intresse av att styra den. IEE:s intervjuer klarlade att en betydande del av medlemmarna inte känner nämnvärd delaktighet i organisationens program och prioriteringar. Missförtroendet mellan olika medlemsgrupper har förstärkts av de nedskurna budgetmedel som står till buds.

149. För tillfället fjärrar sig många av FAO:s största bidragsgivare från organisationen. I viss utsträckning har detta varit allmänt för hela FN-systemet, även för dess specialiserade organ. Detta fenomen verkar dock vara djupare och allvarligare för FAO än för många andra FN-organ.

150. Förbättrad styrning har en central roll för att ett förstärkt FAO ska kunna infria medlemmarnas förväntningar. De beslutande organen i samarbete med ledningen måste utveckla en långfristig strategisk vision för organisationen och agera flexibelt och responsivt(ansvarsfullt) inför de allt större utmaningarna i FAO:s mandatområden. Om inte en betydande förbättring i styrningen sker, kommer resten av rekommendationerna i denna utvärdering att i bästa fall bara ha en begränsad effekt i kartläggningen av "Vägen framåt, för att bättre kunna möta de kommande utmaningarna i en global omgivning som ständigt förändras", såsom det står i IEE:s direktiv.

151. Med syfte att bidra till att åstadkomma de förbättringar som krävs, presenteras i sista delen av kapitel 4 sextio åtgärdbara uppgifter inom en ram av tjugo större rekommendationer.

Kapitel 5 FAO i det multilaterala systemet – partnerskap

152. Kapitel 5 analyserar FAO:s plats och insats som en partner i FN-systemet, med andra huvudpartner (de Rombaserade organen, Världsbanken och CGIAR), och mera allmänt med det civila samhället, den privata sektorn och regionala organisationer. Partnerskap inom Förenta Nationernas system bedöms både på global nivå och på landsnivå, inklusive en bedömning av de möjliga konsekvenserna för FAO som kunde uppstå ur initiativet "Delivering as One".

153. IEE:s granskning resulterar i följande två överordnade budskap:

- a) För det första, fastän den mest allmänna externa uppfattningen är att FAO är en ovillig och/eller opålitlig partner, stöder inte bevisen detta. Granskningen av de tekniska programmen i kapitel 3 påvisar bredden och djupet av FAO:s partnerskap. Det ger bevis på FAO som en effektiv ledarskapspartner på den globala arenan i många åtaganden och också som en andrahandspartner i andra.

- b) För det andra, den första punkten till trots, är FAO för närvarande inte tillräckligt utrustad, speciellt på landsnivå, att fullt utnyttja de många befintliga partnerskapen eller att utveckla nya relationer som skulle förbättra dess effektivitet. Både på företags- och landsnivå saknar organisationen de strategiska hjälpmedel som behövs för att fastställa avsikter, arrangemang och temaområden där partnerskap är önskvärt. Dessutom, fastän de budgetära restriktionerna oförnekligen medför begränsningar, har FAO:s partnerskapsorganisationer rapporterat andra faktorer till IEE som är åtminstone lika begränsande. Dessa är också teman som återkommer genom hela IEE-rapporten och som omfattar FAO:s tunga, långsamma och betungande byråkrati, centralisering av auktoritet och osmidiga medel att säkerställa teknisk expertis.

154. Enligt IEE-analysen är FAO:s partnerskap av mycket ojämn natur. De har för det mesta uppstått med några av Förenta Nationernas systerorgan, med Världsbanken och CGIAR. Partnerskapen har uppnått viktiga resultat inom flera globala program, men de är svagast på landsnivå vad gäller samarbete med andra utvecklingsorgan, icke-statliga organisationer och den privata sektorn. Partnerskapen med den privata sektorn är överhuvudtaget svaga. Med hänsyn till privata firmors ständigt viktigare roll föreligger behov av en klar företagsstrategi för att behandla detta.

155. Trots flera viktiga framgångar i partnerskap har FAO dessutom varken en strategi eller några specifika planer för partnerskap och för sätten på vilka de kunde bidra till att definiera organisationens komparativa fördel, förmedla dess budskap och klart placera in dess roll i utformningen av den nya internationella utvecklingsstrukturen. Personalen behöver betydligt flera riktlinjer i sina försök att reagera på givarorganisationernas allt strängare krav på bevis för ett robust partnerskap, på gemensamma åtgärder där det totala resultatet överstiger summan av de individuella ansträngningarna.

156. Ett ofrånkomligt faktum är att FAO endast kan uppfylla sitt mandat som en global förmedlare av väsentliga kunskaper genom effektiva och strategiska partnerskap. En annan sanning är att detta kräver en ny strategi som täcker hela organisationen för att ersätta det begränsade antalet *ad hoc* och separata ansträngningar som nu görs. För att vara effektiv måste strategin etablera klara prioriteringar och uppvisa specifika krav.

157. IEE:s undersökning av partnerskap pekar emellertid på ett tredje faktum, nämligen att de också medför kostnader och att många är kostnadsineffektiva. Mantrat att bilda partnerskap för partnerskapets skull, som idag hörs på några håll, medför en fara för höga transaktionskostnader för oklara ändamål, vilket är uppenbart inom en del tekniska områden.

158. Utgående från denna analys görs i slutdelen av kapitel 5 tio rekommendationer med 22 åtgärdbara komponenter.

Kapitel 6 Placering av FAO:s kultur, organisation och struktur

159. Detta kapitel har två välavgränsade delar varav

- a) den första delen granskar FAO:s institutionella kultur, och
- b) den andra analyserar FAO:s organisation, struktur och funktioner, både på huvudkontoret och i fält, och de strukturella relationerna mellan dem.

160. **Kultur:** Denna del omfattar en analys baserad på ett standardiserat och respekterat undersökningsinstrument (BAH-profiler) som används för att mäta om en organisations arbetskultur är "sund" eller "osund". Detta kompletteras av resultaten från personalundersökningen som speciellt utformats för IEE och av uppföljande semistrukturerade intervjuer och fokusgrupper.

161. Resultaten av BAH-profilerna placerar klart FAP:s institutionella kultur i kategorin "urvuxen organisation", som ger den följande huvudsakliga kulturella egenskaper:

- a) FAO är för stort för att ledas centralt av ett litet team och uppnår effektivitet endast genom en mycket större spridning av makt, auktoritet och ansvar. En centraliserad beslutsfattningsstruktur kan inte uppnå den effektivitet och ändamålsenlighet som organisationen kräver. Den högsta ledningen är inblandad i alltför många frågor på en alltför låg nivå i organisationen.
- b) FAO:s ledningskultur är hierarkisk, centraliserad och osmidig och dess kommunikationskanaler är främst vertikala. Då makten är starkt centraliserad med endast lite ansvarsfördelning och decentraliserad information, är organisationen ovillig att ta risker, långsam att utnyttja nya möjligheter, reagerar långsamt inför förändringar och karakteriseras av lågt individuellt ansvar.

162. Personalundersökningen och intervjuerna visar att FAO:s personal är starkt engagerad i organisationens mission. En stor majoritet är motiverad av det inneboende värde som den anser missionen ha och inte enbart av sin lön. Resultaten avslöjade också att frustrationen över organisationens inre kultur är mycket hög liksom också över paradoxen mellan en övermäktig önskan efter en större omställande ändring kombinerad med skepticism till att en sådan ändring inträffar överhuvudtaget. I enlighet med kännetecknen för en "urvuxen organisation" uppdagade undersökningen dessutom i allmänhet: låg delegering av myndighet, motsträvighet till att axla individuellt ansvar, begränsad medvetenhet om aktiviteter utanför den närmaste arbetsenheten (silon) och dåligt förtroende för ledningen.

163. De centrala slutsatserna som dras av kulturanalysen (i överväldigande grad stödda av resultaten av organisationens teori och praktik) är att FAO:s institutionella kultur inte är anpassad till de grundläggande kraven på en kunskapsbaserad organisation. De fem huvudrekommendationerna med 13 åtgärdbara komponenter som IEE föreslår strävar till en grundläggande kulturomvandling som tar tid att åstadkomma.

164. **Organisation och struktur:** Kapitel 6 ger en omfattande granskning och analys av FAO:s strukturella uppbyggnad. Flera förändringar har skett i dess organisationsstruktur sedan början av 1990-talet; flera enheter har skapats, upplösts och flyttats från en division eller avdelning till en annan. Den grundläggande ledningsstrukturen vid FAO:s huvudkontor har dock genomgått små förändringar. Strukturerna har dessutom förblivit segmenterade och deras sätt att fungera frustrerar generaldirektörens avsikt och försök att utöka den tvärvetenskapliga verksamheten och programintegreringen.

165. Med detta i beaktande framträdde följande grundläggande organisatoriska principer ur IEE:s analys av huvudkontorets strukturer:

- a) Kontrollområde: För tillfället rapporterar 13 biträdande generaldirektörer (ADGs) och fyra oberoende kontors direktörer direkt till generaldirektören (plus FAO:s representanter med en indirekt rapporteringsväg). Denna toppledningsgrupp är för stor med tanke på modern administrativ förvaltning i centralt ledda organisationer¹¹ enligt vilken det bästa vore att ha omkring sex rapporterande instanser och enligt vilken effektivitet minskar kraftigt med flera än tolv sådana.
- b) Teamarbete och ledningskommittéer: Ju större en beslutsfattande kommitté är, desto mindre troligt är det att den kan fungera som ett team. Den högsta ledningens stora kommittéer fokuserar i allmänhet mera på en sammanslagning av individuella frågor än på en organisations större intressen.
- c) Det borde inte finnas någon strävan efter enhetlighet: Beroende på vilken karaktär arbetet som ska utföras har, kan avdelningens eller divisionens status vara hög i ett ögonblick och betydligt lägre i ett annat. Ledningsstrukturer enligt principen ”en storlek passar alla” brukar oftast skapa problem genom att placera funktioner där de inte hör hemma.
- d) Bortrensning av mellannivåer och upplösning: FAO har för många små enheter i hierarkier, som onödigt ökar transaktionskostnaderna, förstärker fokuseringen på process i stället för på produkt och förstärker inställningen till siloidén. Nivåerna är också mycket dyra i ekonomiska termer.
- e) Flexibilitet: organisatoriska strukturer bör beakta behovet av flexibilitet och sporrar i ett övergripande system. Strukturen borde uppmuntra och underlätta arbete tvärsigenom enheterna.
- f) Delegering: Subsidiaritetsprincipen borde tillämpas och delegering uppmuntras till den lägsta möjliga nivån i enlighet med god sed och ansvar, förstärkt av ett *ex post*-kontrollsystem.

¹¹ Centralt ledda till skillnad från organisationer med affärsenheter sammanlänkade i nätverk eller quasi-autonoma affärsenheter, som är vanliga i affärsvärlden.

- g) Klara linjer beträffande ansvar och ansvarsskyldighet: Dessa borde uppstå ur en effektiv kontroll. En målinriktad medel-mål-planering av ledningsansvar är nödvändig för FAO¹². Regelbunden rapportering borde på denna grundval ske till organisationens beslutande organ.
- h) Skalfördelar och kostnadseffektivitetsvinster: Storleken på flera divisioner och funktioner inom FAO har fallit under den kritiska massan. Samtidigt behöver organisationen göra allt som bara är möjligt för att uppnå administrativa kostnadsbesparingar, både som ett nödvändigt mål i sig självt och för att bygga upp förtroende med de större bidragsgivarna.

166. IEE tillämpade de ovan uppräknade principerna på ett så strikt sätt som var möjligt för huvudkontorets nuvarande struktur och fick fram ett förslag till en organisatorisk modell, som beskrivs i kapitel 6. IEE anser att modellen har avsevärd potential. Fastän det uppenbarligen är möjligt att det finns variationer av modellen, skulle den otvivelaktigt skapa en mycket större klarhet i roller och ansvar, rationalisera beslutsfattningen och inbjuda till större integration genom organisationen. Den skulle också med tiden erbjuda möjligheter till betydande effektivitetsbesparingar, fastän de möjligtvis höga begynnelsekostnaderna för genomförandet av förändringarna också måste tas i beaktande. Antagandena som ligger under modellen måste granskas genomgående, även de som hänför sig till både kostnader och nytta.

167. Strukturen i relationerna mellan FAO:s huvudkontor och dess fält är synnerligen splittrad. Detta gäller inte endast rapporteringsvägar, fastän de har följt principen ”alla vägar leder till Rom”, som har medfört höga kostnader och liten nytta. Den större frågan är emellertid fenomenet ”ekrar och hjul”, som innebär avsaknad av gemensamma mål, mening, strategier och strävanden till resursavsättningar mellan huvudkontor, regionkontor, subregionala kontor och landkontor.

168. Fastän många förändringar som bäst håller på att genomföras, fungerar FAO:s nuvarande infrastruktur som strävar efter en stark närvaro utanför Rom inte bra. Kostnadskvoterna mellan personal och program har sjunkit kraftigt; i flera landkontor överstiger de administrativa kostnaderna programutgifterna, i många andra överskrider kvoterna 1:1 endast med knapp marginal. IEE:s besök i de olika medlemsländerna avslöjade ofta situationer där regionkontorens tekniska specialister inte kunde resa för att uppfylla sina arbetsplikter på grund av brist på resemedel. Det samma gällde FAORs.

169. Samtidigt håller många huvudkontors program, inom områden där FAO har obestrida komparativa fördelar, på att bli ”riskområde” på grund av en kombination av successiva budgetnedskärningar och decentraliseringsbeslut inom ramen för den krympande totala budgeten. Mellan 1994 och 2006 sjönk antalet personalmedlemmar

¹² Den målinriktade planeringen skulle skapa klara förbindelselänkar mellan mål, syften, prioriterade aktiviteter och budget, och skärpa medel-mål-metoden som föreslås genom hela IEE-rapporten.

inom ramen för den reguljära budgeten på huvudkontoret med 34 procent, medan det steg med sju procent i fält. IEE tvivlar inte på att FAO behöver en stark närvaro utanför Rom om det ska uppnå relevans, resultat och effekt som alla dess medlemmar helt korrekt väntar sig. Detta betyder dock inte att en sådan närvaro måste vara fysisk eller att den kan uppnås endast genom att utstationera en anställd inom FAO. Det betyder inte heller att en storlek borde passa alla. Förbindelser, nätverk och ”närvaro” kan uppnås på många sätt, speciellt i dagens globaliserade och tekniskt sammankopplade värld. Frågan är inte om FAO behöver en stark närvaro utan hur man bäst kan uppnå den och med vilka medel.

170. Kapitel 6 omfattar 17 huvudrekommendationer för struktur tillsammans med 34 åtgärdbara tidigare subkomponenter för att bidra till att finna den rätta strukturella balansen mellan fält och huvudkontor och anpassa de knappa resurserna så optimalt som möjligt.

Kapitel 7 FAO:s programcykel

171. Kapitel 7 granskar hela räckan av FAO:s programcykel från utformning av strategi, genom programmering och budgetering, inklusive extrabudgetära resurser, till resultatmätning och utvärdering och revidering.

172. **Strategi och Programmet för arbete och budget (Programme of Work and Budget – PWB):** I praktiken har FAO ingen fungerande strategisk ram. De beslutande organen sköt upp en halvtidsöversyn av den strategiska ramen i väntan på resultaten från IEE. Detsamma skedde också med utarbetandet av den Medelfristiga planen 2008–13. Den strategiska ramen för FAO, 2000–2015 har nu överspelats av omständigheterna. Dessutom producerade processen inga nyckelelement för att säkerställa anknytningarna mellan medel och mål och fastställa klara prioriteringar. Den grundläggande utformningen av själva processen – ett medelfristigt dokument och ett separat förslag för tvåårsperioden – är rimligt, med undantag av det Sammanfattande arbets- och budgetprogrammet (Summary Programme of Work and Budget), som är överflödigt. I praktiken finns det emellertid föga samstämmighet mellan delarna, framför allt mellan de medel som behövs för att uppnå de planerade målen och resultaten. Underlåtenheten att på ett effektivt sätt integrera avsättningen eller spenderingen av extrabudgetära medel förvärrar dysfunktionaliteten. De beslutande organen vägleder inte processen på ett vederbörligt sätt för att prioriteringarna ska kunna upprättas i tid för att ta itu med luckorna mellan den finansiering som behövs för effektiva program och de medel som verkligen står till buds.

173. Situationen förvärras av konflikten mellan godkända budgeter och tillgång till resurser beroende på tidpunkten för betalningar och beloppet av utestående skulder. Dessa faktorer har nått kritiska proportioner, inte bara gällande alla effektivitetsaspekter (dvs. rekrytering, bemanning, anställning, upphandling och allmän verksamhet) utan nu möjligen också organisationens solvens.

174. Helt förståeligt råder inom sekretariatet stor frustration över de upprepningar och det slöseri med tid och pengar som förekommer i FAO:s planerings- och budgeteringsprocesser. Många FAO-medlemmar är också frust-rerade och har öppet klagat över de många nivåerna och hävdar att åtminstone en borde slopas. Fastän slopandet av ett steg (t.ex. Sammanfattande arbets- och budgetprogram) i viss mån borde frigöra tid både för sekretariatet och för medlemmarna, skulle det varken tackla konflikterna i det totala planeringssystemet eller hjälpa upp den försämrade budgetsituationen.

175. Den absoluta merparten av FAO:s medlemmar anser att det finns en brist på insyn i fördelningen av personal- och ekonomiska resurser. Detta beror delvis på en alltför stor accentuering av detaljer som medlemmarna själva kräver, men också på bristen av klarhet beträffande extrabudgetära medel och på beslutet att presentera ett arbetsprogram separat från anslaget som de beslutande organen fattade i slutet av 1990-talet.

176. IEE presenterar 11 större rekommendationer och 37 åtgärdbara leverabler för att behandla de svårigheter och svagheter som definierades i FAO:s programcykel och i använda instrument, inklusive justeringar av konferensens datum för att detaljerad arbets- och budgetplanering ska kunna göras efter det att den totala budgeten fastslagits.

177. **Intern och oberoende extern granskning:** FAO har gett granskningen allt större betydelse. Under de senaste sju tvåårsperioderna har den reella ökningen av fördelningen av den reguljära budgeten till generalinspektörens kontor varit 45 procent. IEE behandlar sju rekommendationer för granskning, av vilka de huvudsakliga återspeglar en oro för vad som granskas och vad som lämnas utanför. IEE märkte särskilt att riskbedömning och -reducering inom stora områden av högsta kommersiell risk för FAO inte har granskats, till exempel områden som FAO:s reserver, personalens ansvar utanför tjänsten, upplåningspolitik och upplåningsåtgärder eller valutarisker.

178. **Utvärdering och inläring:** IEE drog nödtvunget stor nytta av det tidigare utvärderingsarbete som FAO:s Utvärderingstjänst gjort. Därför riktades extra uppmärksamhet åt att evaluera utvärderingsfunktionen inom FAO, inklusive beställandet av en oberoende extern kvalitetsgranskning. Den allmänna slutsatsen var att FAO:s Utvärderingstjänsts arbete hållit en högre standard än dess främsta jämförelseorgan.

179. Granskningen bekräftade också att värdet av FAO:s utvärderingsfunktion skulle öka betydligt om den fick större oberoende beträffande läge, rapporteringsvägar och ekonomiska resurser. Detta är förenligt med riktningen av de styrande organens tidigare beslut och med de synpunkter som en överväldigande majoritet av FAO:s medlemmar, många personal- och externa parter¹³ som svarat på en oberoende extern utvärdering har. Generalsekreterarens rapport High-Level Panel on UN-wide System Coherence, "Delivering as One", föreställde sig "en oberoende utvärderingsmekanism av hela FN-

¹³ Se den interna utvärderingen av Utvärderingstjänsten, 2005.

systemet” (före 2008) med gemensamma utvärderingsmetoder och benchmarking¹⁴. Standarden och kraven på bästa metod gav ett överväldigande stöd för utvärderingens oberoende med en självständig budget och direkt rapportering till de beslutande organen och med åtgärder för att tillförsäkra förmågan att reagera på både ledningens och de beslutande organens behov¹⁵. IEE är överens med bedömningarna och gör detta förslag plus fem kompletterande rekommendationer vad gäller utvärderingen i FAO.

Kapitel 8 Administration, personalresurser och finansiering

180. För det första, kapitel 8 noterar att organisationen och dess medlemmar inser betydelsen av att uppnå effektivitetsbesparingar inom administrativa och tekniska områden. FAO förtjänar också beröm för att ha skridit till ett antal positiva åtgärder, som till exempel kvantifiering av besparingarna längs åren och fastställandet av en ny ram för att höja effektiviteten.

181. Kapitlet analyserar stora administrationsområden och ekonomiska områden, väcker övergripande frågor som påverkar alla aspekter av organisationen, inklusive genomförande av extrabudgetära projekt och inrättande av decentraliserade kontor. Fem övergripande slutsatser framkom av analysen.

182. FAO:s administration fungerar mycket bra vid tillämpandet av förordningar och godkända förfaranden. Detta fordrar dock höga transaktionskostnader som innebär höga direkta kostnader och dolda tilläggskostnader på grund av överföring av uppgifter från administrativa divisioner till FAORs, tekniska avdelningar och decentraliserade kontor. Det administrativa systemet kännetecknas också av en mängd *ex ante-* och *ex post-*krav på kontroll och liten ansvarsfördelning i jämförelse med andra organisationer, en allmän frånvaro av kundanpassning och en snarare teknokratisk än strategisk syn på personalförvaltning.

183. För det andra har FAO:s högt centraliserade, betungande och alltför komplicerade administration en skadlig inverkan på organisationens tekniska arbete och dess image utåt. Den förstärker en inneboende riskovillig institutionell kultur. Den tekniska personalen och FAOR:s personal använder orimligt mycket tid på att försöka uppfylla de administrativa kraven och klara av de administrativa hindren. Bevarandet av personalens nödvändiga tekniska kompetens är också en fråga som försvåras av rigiditeterna i de administrativa och personalsystemen och av den otillräckliga planeringen av personalutvecklingen.

¹⁴ Förenta Nationerna, 2006, “Delivering as One”, IEE:s tonvikt.

¹⁵ Se Osvaldo N. Feinstein och Robert Picciotto, eds. *Evaluation and Poverty Reduction*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2001.

184. För det tredje, några nyligen vidtagna åtgärder för ökad delegering av befogenhet borde hjälpa, men många fler åtgärder och mycket mera ambitiösa insatser behövs innan FAO kan bli den dynamiska och flexibla organisation som är nödvändig för att kunna möta utmaningarna som nämns i tidigare kapitel. Relativt blygsamma och stegvis ökade tillvägagångssätt kommer inte att leda till det som behövs. Det fordras ett mycket mera systematiskt och genomgripande perspektiv utgående från subsidiaritetsprincipen¹⁶, som siktar på en förändring av den institutionella kulturen.

185. För det fjärde är FAO:s nuvarande finansiella situation svår, med både likviditets-kris och otillräckliga reserver och inbetalningar. Likviditets- eller kassaflödesläget har stadigt försämrats och tvingat organisationen att låna allt större belopp. Detta beror framför allt på att understöden från organisationens största bidragsgivare kommer sent. Situation är osund och ohållbar. För att FAO ska uppnå långfristig finansiell stabilitet behövs nya tillvägagångssätt och ekonomiskt stöd från medlemmarna och ett mera systematiskt och institutionaliserat tillvägagångssätt för finansiell riskstyrning.

186. För det femte har FAO använt omfattande tilläggsresurser för informationsteknik både i relativa och absoluta tal och gjort berömvärda framsteg under de senaste åren. Fastän investeringarna fortsätter kvarstår många allvarliga problem. Avsaknaden av övergripande samstämmighet har lett till en onödig och dyr fragmentering av systemen i hela organisationen och till en onödig byråkratisk uppdelning av arbetskraft mellan systemutveckling och -underhåll. En grundlig riskanalys som nu är långt framskriden ska färdigställas och testas.

187. IEE:s analys och slutsatser om FAO:s ekonomi och administration leder till 69 åtgärdbara komponenter inom en ram av 20 huvudrekommendationer.

¹⁶ Subsidiaritetsprincipen går ut på att en högre myndighet ska fatta beslut i en fråga endast om den inte kan lösas på tillfredsställande sätt på en lägre nivå.

- REPORT 2003:3 Label Us Able – A Pro-active Evaluation of Finnish Development co-operation from the disability perspective
ISBN 951-724-425-8, ISSN 1235-7618
- REPORT 2003:2 Evaluation of Finnish Forest Sector Development Co-operation
PART 2
ISBN 951-724-416-9 ISSN 1235-7618
- REPORT 2003:2 Evaluation of Finnish Forest Sector Development Co-operation
PART 1
ISBN 951-724-407-X, ISSN 1235-7618
- REPORT 2003:1 Evaluation of the Finnish Concessional Credit Scheme
ISBN 951-724-400-2, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:9 Evaluation of the Development Cooperation Activities of Finnish NGOs in Kenya
ISBN 951-724-392-8, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:8 Synthesis Study of Eight Country Programme Evaluations
ISBN 951-724-386-3, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:7 Review of Finnish Training in Chemical Weapons Verification
ISBN 951-724-378-2, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:6 Kansalaisjärjestöjen Kehyssopimusjärjestelmän arviointi
ISBN 951-724-376-6, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:5 Evaluation of the Bilateral Development Co-operation Programme between Kenya and Finland
ISBN 951-724-373-1, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:4 Evaluation of Bilateral Development Co-operation between Nicaragua and Finland
ISBN 951-724-372-3, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:3 Evaluation of the Bilateral Development Co-operation between Ethiopia and Finland
ISBN 951-724-370-7, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:2 Evaluation of the Bilateral Development Co-operation between Mozambique and Finland
ISBN 951-724-367-7, ISSN 1235-7618
- REPORT 2002:1 Evaluation of the Development Co-operation Programme between Nepal and Finland
ISBN 951-724-368-5, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:9 Evaluation of the Bilateral Development Co-operation between Finland and Zambia
ISBN 951-724-365-0, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:8 Evaluation of the Bilateral Development Co-operation between Vietnam and Finland
ISBN 951-724-361-8, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:7 Evaluation of Diesel Power Plants in Four Countries: Tanzania
ISBN 951-724-356-1, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:6 Evaluation of Diesel Power Plants in Four Countries: Peru
ISBN 951-724-355-3, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:5 Evaluation of Diesel Power Plants in Four Countries: Nepal
ISBN 951-724-354-5, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:4 Evaluation of Diesel Power Plants in Four Countries: Indonesia
ISBN 951-724-353-7, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:3 Evaluation of Diesel Power Plants in Four Countries: Summary
ISBN 951-724-352-9, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:2 Evaluation of the Development Co-operation Programme between Egypt and Finland
ISBN 951-724-344-8, ISSN 1235-7618
- REPORT 2001:1 Finland's Support to Water Supply and Sanitation 1968-2000. Evaluation of Sector Performance
ISBN 951-724-343-X, ISSN 1235-7618

Specialpublication 2008:1 (swe)
ISBN 978-951-724-670-5 (print)
ISBN 978-951-724-671-2 (pdf)
ISSN 1235-7618

Utrikesministeriet
Utvecklingspolitiska avdelningen