



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

СОВЕТ

Сто пятьдесят третья сессия

Рим, 30 ноября – 4 декабря 2015 года

**Независимый обзор сети децентрализованных отделений –
Дополнение к Приложению 11**

Дополнение к Приложению 11

Азия и Тихий океан

Замечания руководителя группы оценки децентрализованных отделений в регионе Азии и Тихого океана (RAP)

1. В целом документ "Обзор сфер охвата отделений ФАО" составлен превосходно, и вопрос охвата отделений ФАО за пределами штаб-квартиры рассмотрен в нем всесторонне. В качестве руководителя группы оценки инициатив ФАО в области децентрализации в регионе Азии и Тихого океана у меня была возможность оценить региональное и страновое присутствие ФАО в этом регионе. В этой связи мною были рассмотрены значительные объемы корпоративной документации ФАО, касающейся недавних реформ в области организационной политики, процесса стратегического планирования и инициатив по децентрализации, включая вопросы охвата отделений ФАО в различных регионах. В этом документе удалось собрать воедино и структурированно изложить целый ряд проблем, связанных с охватом отделений ФАО, представив этот материал в четкой и сжатой форме. Учитывая, что цель данного документа состоит в создании материально-правовой основы для обсуждения и принятия решений по вопросу, имеющему более серьезные последствия для организации, я считаю, что он в полной мере соответствует своему назначению: изложенные в нем позиция и анализ являются взвешенными, документ составлен объективно с профессиональной точки зрения и содержит прагматичный набор вариантов на будущее.

Мои краткие замечания приведены ниже; они изложены в соответствии со структурой исходного документа.

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной

С другими документами можно ознакомиться на сайте : www.fao.org



mo696ad1

Раздел 1. Введение

2. Во введении вопрос об охвате ФАО рассмотрен в контексте проведения организационных реформ и тех проблем, с которыми сталкивается Организация в связи с новыми реалиями стран-членов. С учетом разнонаправленного характера требований, связанных с выполнением нормативных функций Организации в рамках ее мандата и растущим спросом на техническую, программную и оперативную поддержку со стороны стран-членов, Организацией была разработана единая матрица результатов, которая подчеркивает сближение этих двух аспектов деятельности ФАО. Вопрос регионального, субрегионального и странового охвата является неотъемлемым элементом инициатив по проведению реформ в целях достижения целей, предусмотренных единой матрицей организационных результатов.
3. В разделе "Введение" следует подчеркнуть меняющийся и дифференцированный характер требований стран с различными характеристиками, а иногда – требований, касающихся оказания технической помощи в более сложных новых областях, где ФАО и сама только набирается опыта. Обладая традиционными для многосторонних организаций сравнительными преимуществами, такие структуры, как ФАО, сталкиваются с проблемами ограниченности ресурсов, конкуренции со стороны частного сектора, который наращивает объем соответствующих специальных знаний, расширения доступа к источникам знаний со стороны учреждений стран-членов, а также ослабления технического сотрудничества экспертов в привычном смысле этого слова. Развивающимся странам необходим более высокий уровень современных знаний, опыта и потенциала для оперативного решения своих проблем в области развития. Кроме того, повысился уровень ожиданий в отношении оказываемой поддержки в плане ее качества, скорости и потенциала решения проблем.
4. В этом разделе справедливо подчеркивается важность обеспечения надлежащей структуры охвата, но такая структура является лишь необходимым, но не достаточным условием. Для эффективного достижения намеченных результатов необходимо, помимо надлежащей структуры охвата, обеспечить также децентрализацию принятия решений и делегирование полномочий, которое должно быть подкреплено соответствующими материально-правовыми, техническими и управленческими возможностями.

Разделы 2 и 3. Ситуация в настоящее время и характеристика страновых отделений

5. Эти два раздела и относящиеся к ним 10 приложений весьма полезны. Приведенное в разделе 2 описание текущей ситуации, подкрепленное соответствующими фактическими сведениями, действительно дает полное представление о нынешнем положении дел со сферами охвата отделений ФАО. Изложенный в разделе 3 анализ, касающийся характеристики страновых отделений по ряду важных оперативных критериев – например, таких, как объем освоения фондов программы, сумма общего бюджета, кадровые расходы (включая расходы как на персонал на долгосрочных контактах, так и на внештатные кадровые ресурсы) и число произведенных финансовых перечислений, – дает более глубокое представление о характере деятельности отделений с разных точек зрения. Набор приложений (4-10), включающих индикаторы, которые относятся к характеристикам стран, содержит информацию и анализ, которые имеют решающее значение для формирования будущей политики Организации в области охвата. Этот набор приложений действительно составлен очень продуманно, а для представления содержащихся в них сведений выбрана оптимальная форма; если эти приложения периодически обновлять, то в дальнейшем на них всегда можно будет ссылаться при обсуждении вопросов децентрализации и охвата.

Раздел 4. Ключевые наблюдения в отношении сферы охвата отделений

6. В этом разделе отдельно рассмотрены основные выводы и рекомендации, касающиеся сферы охвата отделений ФАО во всех регионах, включая Азиатско-Тихоокеанский. В оценке RAP уровень охвата ФАО в странах Азии и Тихого океана признан в целом удовлетворительным. Дан ряд конкретных рекомендаций в отношении охвата специально для Субрегионального отделения для островов Тихого океана (SAP), деятельность которого отражена в документе корректно. В данном разделе упомянуты вопросы, касающиеся исключительно проблем субрегиона Тихого океана, что может показаться однобоким и создать ложное впечатление, что в остальных странах Азии также необходимы какие-то изменения в плане охвата. Проблемы охвата в странах Азии в целом в меньшей степени связаны с необходимостью что-то изменить с точки зрения физического охвата; дело здесь скорее в вопросах эффективности, действенности и качества реагирования со стороны страновых отделений. Читатели документа должны это понимать, рассматривая вопрос охвата применительно ко всему региону.
7. В этой связи разработан ряд рекомендаций, касающихся повышения эффективности существующего охвата в Азии. В частности, рекомендуется повысить предсказуемость и своевременность технической поддержки страновым отделениям со стороны RAP. В докладе отмечено, что RAP следовало бы укомплектовать достаточным количеством технических специалистов, чтобы оно имело возможность оперативно реагировать на технические потребности страновых отделений. Остальные замечания, касающиеся эффективности и действенности охвата стран услугами ФАО в регионе Азии и Тихого океана, в большей степени касаются децентрализации и делегирования полномочий. В тексте оценки это отражено следующим образом:

"В ходе оценки было установлено, что ФАО добилась прогресса в передаче функций из штаб-квартиры в Региональное отделение для Азии и Тихого океана (RAP), но в значительно меньшей степени – на страновой уровень". Нет сомнений, что со временем страновые отделения ощутили весьма существенное повышение своей независимости: им были переданы более широкие полномочия в плане закупок, найма персонала, установления приоритетов и т.д. Тем не менее, по словам одного из источников, "создается впечатление, что эта децентрализация и передача полномочий из Рима привели к конвергенции и рецентрализации работы в Бангкоке". И действительно, как показывают приведенные в докладе факты, для ряда процессов и процедур RAP, по-видимому, играет скорее роль "центрального контролирующего органа", и в гораздо меньшей степени – центра связи между страновыми отделениями и штаб-квартирой".

Это весьма важное наблюдение, и его следует иметь в виду, рассматривая вопросы охвата.

Раздел 5. Критерии для рационализации сферы охвата

8. По результатам анализа охвата страновых отделений, проведенного на базе соответствующих индикаторов, и рекомендаций, составленных по итогам пяти региональных оценок, был разработан ряд общих критериев и специфических характеристик с учетом местных особенностей; эти общие критерии и характеристики служат основой для принятия решений, касающихся сферы охвата страновых отделений. Я считаю правильными все критерии, касающиеся корректировки охвата, которые представлены в этом разделе.

9. Все необходимые характеристики в отношении местоположения регионального и субрегиональных отделений, приведенные в данном разделе, полностью обоснованы и логичны. С приведенными аргументами не согласиться трудно.
10. Я согласен с основным сформулированным в этом разделе постулатом, который заключается в том, что все решения, касающиеся изменения сфер охвата ФАО, следует принимать, руководствуясь тремя ключевыми целями: i) создание максимально благоприятных возможностей для того, чтобы ФАО могла оказывать свои услуги наилучшим образом, обеспечив при этом экономическую эффективность своей работы; ii) достижение результатов, предусмотренных Стратегической рамочной программой; и iii) признание права доступа к услугам ФАО всех стран-членов.
11. Для оптимизации сфер охвата ФАО на уровне стран необходимо будет учесть сочетание различных характеристик, отражающих соответствующие реалии стран-членов. Рассматривая вопросы охвата, первоочередное внимание следует уделить расходам (особенно финансируемым за счет начисленных взносов), возможности достижения необходимых результатов наилучшим образом, и ситуации в странах с низким и средне-низким уровнями доходов. Отдельному рассмотрению подлежат страны, где проводятся крупные программы, финансируемые за счет добровольных взносов; страны же с мелкомасштабными программами следует сгруппировать, обеспечив их охват силами какого-то одного отделения.
12. Наконец, вопрос охвата необходимо периодически пересматривать. Проблему охвата следует рассматривать в динамике, с учетом национального, субрегионального и регионального контекстов. Организации необходимо разработать гибкий и творческий подход к вопросу корректировки охвата, не дожидаясь каких-либо масштабных организационных реформ. Повышению качества и глубины охвата может способствовать рост внутренней эффективности, достигаемый за счет децентрализации, передачи и делегирования полномочий. Полезным вкладом в усилия ФАО, относящиеся к сфере охвата, было бы применение более инициативного подхода к систематической оценке потребностей стран и более умелое использование знаний и кадровых ресурсов Организации.

Раздел 6. Варианты изменений для региона Азии и Тихого океана

13. В заключительном разделе изложены некоторые варианты изменений. В нем правильно определены факторы – как внешние, так и внутренние, – которые могут оказывать влияние на контекст международного сотрудничества, а также на механизмы деятельности ФАО на уровне стран. Кроме того, подчеркиваются критическая важность странового присутствия и необходимость непрерывного взаимодействия и диалога со странами-членами.

Я полностью поддерживаю следующие предложения общего характера, содержащиеся в этом документе, которые касаются изменений, проводимых в настоящее время во всех регионах.

"С учетом высокой степени вариабельности между страновыми отделениями общее предложение заключается в том, чтобы допустить определенную степень сложности и ответственности управления в конкретных страновых отделениях и дифференцировать управленческие решения по уровням персонала и кадрового обеспечения страновых отделений соответственно. Для стран, где масштаб деятельности превышает установленный уровень, например свыше 8 млн долл. США, использованный в таблицах, отделения будут иметь право для специального рассмотрения. Ниже определенного уровня, например, ниже уровня бюджета 1 млн долл. США, с надлежащим учетом других функций некоторых отделений, как описано

выше, некоторые из этих стран с низким уровнем операций могут переходить на механизмы множественной аккредитации с потерей резидентного представителя ФАО или принимать другие управленческие решения в зависимости от уровня кадрового обеспечения отделения.

- *Другой вариант для таких стран может заключаться в снижении должностного уровня нового ПрФАО с назначением опытного национального помощника ПрФАО, который начинает выполнять функции международного сотрудника. ... Другой вариант может заключаться в том, чтобы направлять в качестве ПрФАО действующих технических сотрудников, но которые будут работать прежде всего именно в технической области, поддерживая связи с субрегиональными многопрофильными группами и в то же время организуя страновую программу. Такое откомандирование может распространяться на более или менее длительный срок в зависимости от потребностей конкретной страны. Этот механизм отличается от бывшего механизма временно откомандированных технических сотрудников, которые, несмотря на свою должность, обычно оказывали незначительную поддержку другим странам в технической области, сосредоточив свои усилия в основном на функциях ПрФАО. С учетом низкого объема работы в ряде стран, где интерес доноров также находится на невысоком уровне, эта альтернативная организационная мера может иметь хорошую перспективу, при условии, что технические сотрудники будут в достаточной степени вовлечены в работу технической сети региона и субрегиона.*
- *Другое изменение более общего порядка: на субрегиональных координаторов недавно была возложена обязанность осуществления руководства в отношении ПрФАО в их зоне охвата. Такая практика осуществлялась, скорее, неформальным образом в Африке с учетом значительного числа ПрФАО в регионе, но никогда не была официально утверждена. Как описано ниже, предлагаемая должность ПрФАО для Папуа-Новой Гвинеи будет подотчетна субрегиональному координатору для Тихого океана наряду с предложенным откомандированием одного или более субрегиональных сотрудников SAP, которые будут оперировать из данного отделения.*
- *Еще одно более общее изменение заключается в приоритизации странового присутствия и поддержке регулярной программы в странах с низким доходом и с дефицитом продовольствия, а также в развитии долевого участия в расходах для отделений в странах с высоким и средне-высоким уровнем дохода. Такая практика уже имеет место в некоторых странах с большими объемами односторонних целевых фондов, главным образом в Латинской Америке, но может быть расширена. Аналогичным образом в контексте влияния изменения климата особо приоритетного внимания требуют малые островные развивающиеся государства, особенно в субрегионе Тихого океана.*
- *Во всех случаях следует проявлять гибкость и своевременность в принятии решений относительно размера и сферы присутствия с учетом экономического статуса страны, наличия или вероятности кризисных ситуаций, локализации и потенциала других партнеров".*

14. Кроме того, я считаю абсолютно правильными обоснование необходимости изменений, а также конкретные предложения относительно изменений для региона Азии и Тихого океана, изложенные в документе далее. Они носят достаточно комплексный характер и составлены с учетом всех рекомендаций, которые были даны в ходе оценки для региона Азии и Тихого океана:

"К отделениям ФАО в регионе Азии и Тихого океана несомненно применим ряд предлагаемых характеристик, которые описаны выше. Воздушными воротами региона является Бангкок, в нем базируется ЭСКАТО – Экономическая и социальная комиссия

ООН для Азии и Тихого океана, а также региональные представительства других учреждений ООН. Сеть страновых отделений хорошо развита, с широким спектром программ и других характеристик, которые выглядят адекватными для страновых условий. Отделение в Апия, Самоа (SAP) обслуживает четко ограниченный субрегион.

Ряд страновых отделений в последние годы были значительно укреплены в соответствии с предложениями по итогам проведенной оценки децентрализации в данном регионе. Это включает отмеченное выше добавление должностей международного персонала, финансируемых из начисленных взносов в Папуа-Новой Гвинее, Корейской Народно-Демократической Республике и Монголии. Для двух стран (Тонга и Вануату) введены должности помощника представителя ФАО национального уровня, и в настоящее время завершена подготовка соглашений с принимающим странами в целях введения аналогичных должностей в Фиджи и в Соломоновых островах. Продолжаются обсуждения с Республикой Корея и Малайзией в отношении открытия отделений по партнерству и по связям.

Однако, как подчеркнуто в результатах оценки децентрализации в регионе Азии и Тихого океана, в субрегионе Тихого океана вопрос сферы охвата сопряжен со значительными трудностями с учетом большого числа стран (14) и колоссальной территории, которую он занимает. Это также создает значительную нагрузку на персонал, базирующийся в Самоа. Корректировка на уровне данного субрегиона остается весьма приоритетным вопросом, которому также было уделено значительное внимание в результатах региональной оценки.

Модернизация квалификационно-кадрового профиля субрегионального отделения – это часть более широкого процесса оптимизации охвата и наращивания потенциала. В ПРБ на 2016-2017 годы внесена дополнительная должность по экономике и статистике, а недавно была создана дополнительная должность сотрудника по рыбному хозяйству, который будет направлен из штаб-квартиры. В скором времени из штаб-квартиры в Самоа будет направлен еще один ответственный сотрудник по рыбному хозяйству; будут реализованы и другие изменения, включая введение новых должностей специалистов по гендерным вопросам и по вопросам устойчивости к внешним воздействиям. В целом, изменения квалификационно-кадрового профиля хотя и имеют жизненно важное значение для субрегиональной программы, решаются отдельно и не являются частью собственно предложений в отношении сферы охвата.

К концу 2015 года ФАО будет иметь физическое присутствие в шести следующих странах тихоокеанского субрегиона: Вануату, Соломоновы острова, Фиджи, Папуа-Новая Гвинея, Самоа и Тонга. Это отражает присутствие во всех четырех странах Меланезии (первые четыре перечисленные страны) и в двух из шести стран Полинезии (Самоа и Тонга). Однако не будет присутствия в пяти странах Микронезии (Маршалловы острова, Науру, Кирибати, Палау и Федеральные Штаты Микронезии).

Папуа-Новая Гвинея имеет четкие связи как с азиатским, так и с тихоокеанским субрегионами и, по-видимому, будет играть более важную роль в предоставлении поддержки малым странам. Она уже оказывает поддержку программам по восстановлению мангровых лесов в Самоа, Тувалу и Тонге и недавно объявила о программе с бюджетом в 150 млн долл. США для поддержки тихоокеанских стран. Это отделение также расположено существенно ближе к некоторым из стран SAP.

В свете вышеизложенного для субрегиона Тихого океана предлагаются следующие варианты:

- Повысить уровень отделения ФАО в Папуа-Новой Гвинее до полномасштабного ПрФАО.

- Аккредитовать ПрФАО-PNG к близлежащим странам – Вануату и Соломоновым островам. Это будет первым случаем сокращения числа аккредитованных стран в тихоокеанском субрегионе, охватываемых субрегиональным координатором – рекомендация оценки для Азии и Тихого океана, которая до сих пор еще не была внедрена в практику. Так же, как и в других субрегионах, ПрФАО-PNG будет подотчетен субрегиональному координатору SAP.

- Откомандировать ответственного сотрудника SAP по лесному хозяйству в Папуа-Новую Гвинею и рассмотреть возможность аналогичной меры в отношении ответственного сотрудника по рыбному хозяйству, в зависимости от спроса.

- Для преодоления изоляции северной части тихоокеанского субрегиона предлагается создать пост помощника ПрФАО (по программам) в одной из стран Микронезии, который будет предоставлять по крайней мере организационную поддержку для Палау и Маршалловых островов. Один из возможных вариантов: ПрФАО будет базироваться в филиале Секретариата тихоокеанского сообщества (СТС) в Федеративных Штатах Микронезии".

В заключение хотелось бы отметить, что я считаю данный доклад ценным дополнением к документации ФАО по вопросам сферы охвата отделений. Но еще важнее то, что в нем представлен взвешенный анализ различных аспектов столь сложного вопроса, основанный на эмпирических данных и выводах пяти региональных оценок. Нет сомнений, что он создаст значимую и объективную основу для обсуждения вопросов политики на самом высоком уровне ФАО.

Европа и Центральная Азия

Замечания руководителя группы оценки децентрализованных отделений в Европе и Центральной Азии (REU)

1. Раздел 3 документа ("Характеристики страновых отделений") является весьма полезным дополнением, поскольку информация, представленная в различных таблицах и приложениях, позволяет гораздо шире и подробнее изучить то множество факторов, которые оказывают влияние на связи между странами-членами и Секретариатом ФАО, от чьего лица действуют региональные, субрегиональные и страновые отделения. Большое разнообразие этих факторов, а также различие путей их развития за последние полвека неизбежно наводят на мысль о том, что местоположение, структура и сфера охвата этих отделений не могут считаться определенными раз и навсегда, и что эти параметры следует "периодически пересматривать, возможно, каждый следующий двухлетний период", как указано в последнем предложении третьего параграфа раздела 6 ("Варианты для изменений").
2. На страницах 10-12 резюме оценки региональных, субрегиональных и страновых отделений в Европе и Центральной Азии верно отражены наблюдения и рекомендации группы оценки. [Есть мелкие ошибки нумерации: так, под номером "iv." идут два разных параграфа, из которых второй, по-видимому, должен быть под номером "v."; в конце первой строки последнего пункта маркированного списка в параграфе vi указан ненужный там номер "vi."; а параграф xiv. каким-то образом превратился в "Siv."] Перечитав эти наблюдения и рекомендации, понимаешь, что они по-прежнему обоснованы и актуальны и что ряд дальнейших событий в данном регионе подтверждает правильность осторожной формулировки из первого параграфа раздела 6.3, где сказано, что "идеальная конфигурация региональных и субрегиональных отделений для выполнения этой задачи менее ясна, и имеются конкурирующие варианты, которые обладают своими преимуществами и недостатками".

3. Группа оценки рада, что руководство ФАО сработало быстро и эффективно, назначив международных представителей ФАО в Кыргызстане и Таджикистане, и что достигнуто полное согласие по вопросу открытия новых отделений по партнерству и связям в Азербайджане и Казахстане. Всячески приветствуется предложение о повышении уровня отделения в Узбекистане с включением в его штат международного представителя ФАО. Положительным моментом также является открытие отделения по связям в Москве.
4. Было бы интересно узнать, действительно ли прекратил свое действие прежний Механизм национальных корреспондентов.
5. По-видимому, формулировка, касающиеся регионального отделения в Будапеште ("сохранить его в качестве базы для Регионального отделения") и возможного назначения одного или нескольких ответственных сотрудников в другие отделения в этом регионе, отражает подход, аналогичный тому, который предложен в отношении региональных отделений в Аккре и Сантьяго (Чили). Эта мера представляется практичной и разумной.
6. Наконец, подход, который описан в последнем предложении варианта 1 ("будет целесообразно... применительно к REU и SEC"), видится весьма уместным, и хочется надеяться, что на консультациях стран-членов он будет одобрен на всех уровнях.