



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
الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ФАО ДЛЯ ЕВРОПЫ

Тридцатая сессия

Анталья, Турция, 4-6 мая 2016 года

Сеть децентрализованных отделений

Резюме

- В ходе 39-й сессии Конференции процесс децентрализации получил официальную поддержку стран-членов, в результате чего было сформулировано поручение провести обзор децентрализованных отделений ФАО по всему миру. В соответствии с этим поручением был подготовлен документ (CL153/14 Rev.1)¹, который был затем рассмотрен, обсуждён и одобрен на совместном совещании Комитета по программе и Финансового комитета, а также на сессии Совета. Оба эти органа рекомендовали рассмотреть и обсудить данный документ на региональных конференциях, чтобы представить его в окончательном виде на сессии Совета в июне 2016 года.

Проект решения Региональной конференции

- Признать необходимость обновления схемы размещения отделений ФАО в регионе с целью приведения ее в соответствие с текущими событиями и потребностями, а также для более эффективного достижения стратегических целей.
- Поддержать предлагаемые принципы и общие критерии пересмотра схемы размещения отделений ФАО.
- Дать указания в отношении приведенных в разделе IV вариантов изменений в регионе.

¹ <http://www.fao.org/3/a-mo696rev1r.pdf>

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



mp177

I. Справочная информация

1. 39-я сессия Конференции поручила провести независимый обзор сети децентрализованных отделений и направить его результаты на рассмотрение Совета на его 153-й сессии (ноябрь-декабрь 2015 года) через совместное совещание Комитета по программе и Финансового комитета.
2. Подготовленный в соответствии с этим поручением документ (CL153/14 Rev.1) составлен на основе независимых оценок процесса децентрализации ФАО по пяти регионам.
3. По итогам проведенных в регионах независимых обзоров было рекомендовано руководствоваться следующими общими критериями:
 - i) обеспечение присутствия ФАО в странах должно оставаться руководящим принципом в процессе децентрализации и выстраивания сети Организации на местном уровне.
 - ii) региональные и субрегиональные отделения следует располагать в местах сосредоточения знаний и опыта (для эффективной работы с партнёрами) с хорошими транспортными связями;
 - iii) обеспечение финансирования в приоритетном порядке тех направлений деятельности, которые в наибольшей степени способствуют достижению результатов ФАО. При определении приоритетности выделения этих средств в первую очередь следует иметь в виду страны с низким уровнем дохода и с уровнем дохода ниже среднего, и уже затем – страны с высоким уровнем дохода и с уровнем дохода выше среднего;
 - iv) учитывая большое разнообразие отделений, предлагается разработать методику, позволяющую учитывать степень сложности управления и круг полномочий каждого отделения, а также дифференцировать управленческие решения исходя из кадрового обеспечения;
 - v) в приоритетном порядке оказывать поддержку со стороны ФАО за счёт Регулярной программы странам с низким уровнем дохода и дефицитом продовольствия, а в странах с высоким уровнем дохода и с уровнем дохода выше среднего расширять практику совместного покрытия расходов на функционирование отделений.

4. Эти предложения ясны и понятны, в пользу их реализации говорит тот факт, что они вписываются в контекст проводимого в настоящее время реформирования Организации. Большая часть этих изменений относится к компетенции руководства Организации, однако во всех случаях необходимо заручиться одобрением руководящих органов. Опыт показывает, что при возникновении сложностей при достижении консенсуса по этим вопросам процесс шел легче, когда государства-члены признавали важность осуществления этих перемен и излагали свои мнения по этим вопросам в руководящих органах. При изложении этих мнений, способствующих проведению преобразований, можно опираться на рекомендации по итогам независимых оценок по пяти регионам или на дополнительные данные, представленные в упомянутом выше документе по вопросу децентрализации. После утверждения этих предложений схема размещения отделений ФАО будет доработана для достижения целей и получения результатов, которые государства-члены поставили перед Организацией.

II. Общие для пяти регионов темы

5. При обсуждении схемы размещения отделений полезно обратить внимание на общий бюджет Организации, в котором около 40% поступлений приходится на начисленные взносы государств-членов и около 60% – на добровольные взносы. На страновом уровне начисленные взносы покрывают основные расходы отделения, а также содержание основного персонала. Имеется в виду один набранный на международной основе сотрудник, являющийся представителем ФАО (в тех странах, где имеется такая должность), обычно один-два национальных сотрудника категории специалистов и несколько административных работников. Все другие проектные мероприятия, за исключением Программы технического сотрудничества

(ПТС), финансируются за счет добровольных взносов для конкретных проектов. Эти проекты требуют технической и оперативной поддержки, которая предоставляется за счет странового отделения, а также за счёт средств подразделений субрегиональных, региональных отделений и штаб-квартиры, которые финансируются в первую очередь за счет начисленных взносов при условии возмещения расходов.

6. В результате одни страновые отделения имеют весьма значительный штат, бюджеты и объем транзакций, иногда даже больше, чем в региональных отделениях, тогда как другие имеют гораздо более скромные размеры.

7. Показатели освоения фондов важны для оценки объема расходов в данной стране или в конкретном отделении, однако получаемые результаты дают гораздо больше полное представление о работе, нежели показатели освоения средств. В некоторых странах роль ФАО в большей степени выражается в предоставлении стратегических консультаций, содействии развитию сотрудничества "Юг-Юг", а в некоторых эта работа в большей степени ориентирована на оказание поддержки правительствам в координации программ, а также на привлечение внешних финансовых ресурсов, которыми ФАО напрямую не распоряжается. В этих условиях для выполнения требований подотчетности необходима такая структура, которая не только контролировала бы использование взносов на осуществление проектов, но и обеспечивала управленческую иерархию информирования, мониторинга, отчетности и надзора.

8. Со времени создания первых отделений ФАО мир изменился политически и экономически. Другой наиболее заметной тенденцией является рост числа стран со средним уровнем дохода.

9. Цели устойчивого развития (ЦУР) являются отражением того факта, что самые значительные вызовы в мире по сути своей носят глобальный характер. Нормативная работа ФАО и участие Организации в создании глобальных общественных благ следует рассматривать как неотъемлемую часть ее деятельности в поддержку изменений и внедрения политики, развития потенциала и оказания поддержки странам в их усилиях, направленных на преодоление стоящих проблем. Сведение воедино всех этих вопросов требует оптимального сочетания централизованной и децентрализованной поддержки наряду с максимально эффективным содействием развитию партнерских механизмов и обмену знаниями.

III. Рекомендации как основа преобразований

10. Имеется ряд принципов, на которые следует опираться при рассмотрении вариантов преобразований. Такие преобразования должны осуществляться с учетом движущих сил, определяющих контекст международного сотрудничества и влияющих на то, как ФАО ведёт переговоры со странами. К ним относятся:

- i) разработка стратегической рамочной программы ФАО и нацеленность на получение результатов на уровне стран, а также на достижение целей устойчивого развития (ЦУР) в рамках единого и инклюзивного механизма устойчивого развития;
- ii) механизмы финансирования, которые могут быть прямо или косвенно задействованы для достижения ЦУР, включая Фонд для борьбы с изменением климата;
- iii) придание всё большего значения сотрудничеству "Юг-Юг" в качестве основного механизма стимулирования технического сотрудничества;
- iv) важность формирования партнерских отношений с международными, региональными и национальными организациями, гражданским обществом и частным сектором.

11. Эти факторы будут служить дополнительным стимулом для того, чтобы ФАО консолидировала свою работу на всех уровнях в целях сближения со странами-членами.

12. Для выполнения этих функций основным принципом децентрализации и выстраивания сети ФАО по-прежнему должно быть обеспечение присутствия ФАО в странах через различные механизмы.

- По возможности всем развивающимся странам следует иметь аккредитованного представителя ФАО, который может являться или не являться резидентом, в зависимости от уровня и перспектив программы и конкретного соглашения, подписанного с соответствующей страной.
- В тех случаях, когда Представитель ФАО не является резидентом, следует принять соответствующие организационные меры для обеспечения непрерывности диалога с правительством и для того, чтобы страна имела полноценный доступ к знаниям, поддержке и услугам ФАО, в которых эта страна может нуждаться. Ситуация неизбежно будет меняться, и поэтому схему размещения отделений ФАО следует периодически пересматривать, возможно каждые два года, на основе оценки фактических результатов деятельности и перспектив развития программы.

13. Ряд других предлагаемых или уже осуществляемых преобразований носят более общий характер и применимы ко всем регионам и субрегионам. Большинство осуществляемых в настоящее время изменений касаются полномочий страновых и региональных отделений по разработке стратегических рамочных программ, их осуществлению, мониторингу и представлению соответствующей отчетности. Эти изменения непосредственно затрагивают вопросы размещения отделений с учетом новой системы увязки работы всех отделений в рамках матрицы результатов, и отражают важность региональных инициатив в качестве одного из механизмов улучшения организации и оказания поддержки со стороны штаб-квартиры и региональных/субрегиональных структур страновым программам в наиболее приоритетных областях.

14. С учетом большого разнообразия условий функционирования страновых отделений общее предложение заключается в том, чтобы учитывать различную степень сложности управления и круга полномочий конкретных страновых отделений и, следовательно, дифференцировать управленческие решения исходя из категории и кадрового обеспечения страновых отделений.

- i) В странах, где масштабы деятельности превышают определённый установленный уровень, например 8 млн долл. США в год, отделения будут иметь право на особые условия.
- ii) Некоторым же странам, где объемы работы ниже определенного уровня, например 1 млн долл. США в год, с надлежащим учетом других функций некоторых отделений, как описано выше, возможно придется перейти на механизмы "множественной аккредитации", т.е. им не потребуется иметь резидентного представителя ФАО или принимать другие управленческие решения, касающиеся кадрового обеспечения отделения.
 - а) Другой вариант для таких стран может заключаться в снижении должностного уровня нового Представителя ФАО с назначением на эту должность опытного национального заместителя, который будет выполнять функции сотрудника, нанимаемого на международной основе.
 - б) Можно было бы также направлять в качестве представителей ФАО действующих технических сотрудников, которые будут работать прежде всего в технической области, поддерживая связи с субрегиональными междисциплинарными группами и в то же время формируя страновую программу. Такое прикомандирование могло бы осуществляться на более или менее длительный срок в зависимости от конкретных потребностей той или иной страны.

15. Еще одно более общее изменение заключается в том, чтобы, с одной стороны, усилить присутствие ФАО и поддержку за счёт средств Регулярной программы прежде всего в странах с низким уровнем доходов и с дефицитом продовольствия, а, с другой стороны, расширить

долевое участие в расходах на обеспечение отделений в странах с высоким уровнем дохода и уровнем дохода выше среднего. Аналогичным образом в контексте последствий изменения климата особо приоритетного внимания требуют малые островные развивающиеся государства (МОСТРАГ), особенно в регионе Тихого океана.

16. Во всех случаях следует гибко и оперативно определять размеры и круг полномочий представительств ФАО, которые должны соответствовать текущим реалиям с учетом состояния экономики страны, наличия или вероятности кризисных ситуаций, местонахождения и потенциала других партнеров, а также потребности в поддержке со стороны ФАО.

IV. Варианты преобразований для региона Европы и Центральной Азии и предлагаемые действия Региональной конференции

17. Тенденции для региона Европы и Центральной Азии относительно ясны, особенно в отношении необходимости усиления поддержки со стороны ФАО для определенных субрегионов, независимо от наличия страновых отделений. К ним относятся страны Балканского полуострова (Сербия, бывшая югославская республика Македония, Босния и Герцеговина, Черногория и Албания); европейские страны бывшего СССР (Республика Молдова, Украина, Беларусь); страны Кавказа (Грузия, Азербайджан и Армения) и Центральной Азии (Таджикистан, Кыргызстан и Узбекистан). Идеальная конфигурация размещения регионального и субрегиональных отделений для выполнения этой задачи менее ясна, и имеются конкурирующие варианты, каждый со своими преимуществами и недостатками.

18. Будапешт выступает в качестве объединенного центра по предоставлению услуг через ЦСС ФАО, а также в качестве нейтральной площадки для проведения региональных форумов, поскольку Будапешт имеет хорошее транспортное сообщение со штаб-квартирой ФАО и с основными партнерами, такими как ЕЭК ООН в Женеве, Европейская комиссия в Брюсселе и недавно созданная Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) в Москве. Будапешт также весьма привлекателен с точки зрения затрат и инфраструктуры. Правительство принимающей страны постоянно демонстрирует свою поддержку, содействуя работе Центра. Хотя сам Будапешт не является крупным международным транспортным узлом, с ним есть хорошее сообщение через международные аэропорты во Франкфурте, Мюнхене и Вене, а также через Стамбул с Центральной Азией.

19. Что касается расположения СЕС в Анкаре, то с турецким руководством уже состоялся ряд дискуссий по поводу переноса отделения СЕС в Стамбул для объединения с центром ООН. Однако обсуждение этого вопроса не завершено, и такой шаг маловероятен до тех пор, пока не будут определены новые общие помещения и не будет четкого представления об объеме расходов. В любом случае в Анкаре будет необходимо сохранить филиал для обеспечения связей с профильными турецкими министерствами.

20. Бюро по связям в Брюсселе может играть более активную роль в укреплении сотрудничества с Европейским союзом.

21. Страновые отделения, возглавляемые представителями ФАО, действуют в Душанбе (Таджикистан) и Бишкеке (Кыргызстан), а страновые отделения в Албании, Армении, Грузии и Узбекистане возглавляют помощники представителей ФАО. Москва и Астана, возможно, лучше всего расположены для координации работы в русскоговорящих странах бывшего Советского Союза. Все эти отделения требуют дальнейшего укрупнения.

22. В странах со средним и высоким уровнями доходов, где осуществляются крупные программы сотрудничества с ФАО, весьма интересным и заслуживающим внимания вариантом повышения нынешнего статуса представительства ФАО является создание отделений по партнерству и связям. Отделения по партнерству и связям гарантируют большую степень предсказуемости и постоянства ресурсного обеспечения

программ сотрудничества ФАО, усиление синергетического эффекта намеченных мероприятий и более активное привлечение дополнительных ресурсов других доноров, заинтересованных в укреплении программ сотрудничества той или иной страны с ФАО.

23. Еще одним приемлемым вариантом для стран с высоким уровнем доходов и относительно небольшими программами сотрудничества могла бы стать аккредитация у себя представителя ФАО, работающего в другой стране. В любом случае, представительство в этих странах будет обеспечивать усиленная группа, состоящая из граждан страны.

24. Азербайджан согласился открыть в Баку Бюро по партнерству и связям, возглавляемое иностранным сотрудником. Также достигнуто соглашение об открытии аналогичного бюро в Казахстане. Недавно открылось Отделение для связи с Российской Федерацией.

25. Конференции предлагается рассмотреть и проанализировать следующие основные рекомендации для обсуждения на Совете:

- Руководство ФАО планирует расширить Будапештское отделение в качестве Центра совместных служб, а также сохранить его в качестве базы для регионального отделения. В то же время предусмотрено, что в течение нескольких лет в регионе откроются новые бюро по партнерству и связям, субрегиональное отделение для Центральной Азии и страновые отделения. Представляется целесообразным внимательно проследить за развитием этой новой конфигурации в течение следующего двухгодичного периода и использовать накопленный опыт и уроки из практики в дальнейшем, в том числе применительно к REU и SEC.
- Следует рассмотреть возможность перевода субрегионального отделения из Анкары в Стамбул, с сохранением одного сотрудника в Анкаре для связи с правительством Турции, с учетом роли Стамбула как транспортного узла и решений, которые будут приняты в этом плане другими учреждениями ООН.
- Повысить уровень отделения в Узбекистане с включением в его штат международного представителя ФАО.
- С учетом предусмотренного назначения представителя ФАО и консолидации Бюро по партнерству и связям в Казахстане REU может рассмотреть возможность прикомандирования к этому Бюро в течение следующего двухгодичного периода по меньшей мере одного технического сотрудника. Это Бюро будет обеспечивать деятельность ФАО в Центральной Азии.
- Отделение в Москве будет поддерживать связи с Евразийской экономической комиссией (исполнительная ветвь Союза, который включает Российскую Федерацию, Беларусь, Казахстан, Армению и Кыргызстан) и с другими региональными организациями.
- Несмотря на то что информационные бюро не охвачены в этом докладе, было бы целесообразно подчеркнуть те механизмы, которые созданы в Испании, для возможного распространения этого опыта на другие европейские страны-члены ОЭСР. Правительство Испании предоставляет помещение и покрывает текущие расходы, а "специальный представитель" ФАО, работающий на добровольной основе, выполняет функции связи и коммуникации на основе контракта "без материального вознаграждения".