Концепция структуры и функционирования сети децентрализованных отделений ФАО

A. Введение

1. В 2009 году Конференция ФАО поддержала обращенную к руководству просьбу «подготовить средне- и долгосрочную концепцию структуры и функционирования сети децентрализованных отделений (ДО), принимая во внимание мероприятия ПНД по децентрализации», которая была выдвинута в ходе дискуссии КоК-НВО по мероприятию 3.84 Плана неотложных действий (ПНД). Конференция также просила провести консультации с региональными конференциями (РК). В соответствии с этой просьбой на пяти РК, состоявшихся в течение 2010 года, был представлен документ «На пути к новой концепции сети децентрализованных отделений» с рекомендациями в отношении ее структуры и функционирования. Совместное совещание Комитета по программе и Финансового комитета на своем заседании 27 октября 2010 года тоже рассмотрело прогресс, достигнутый в сфере децентрализации, и обратилось к руководству с аналогичной просьбой - представить Комитету по программе и Финансовому комитету, а также КоК-НВО, всеобъемлющую концепцию эффективного и действенного функционирования и преимуществ сети ДО ФАО, отражая в ней мероприятия ПНД по децентрализации и любые другие соответствующие инициативы, находящиеся в стадии реализации. Эта просьба была одобрена Советом на его 140-й сессии в ноябре-декабре 2010 года.

2. Раздел B настоящего документа включает резюме позиций РК по теме децентрализации и по представленной им всеобъемлющей концепции структуры и функционирования. Кроме того, в разделе B приводится концепция высокого уровня для глобальной сети отделений. Затем в разделе C дается обзор выгод от мероприятий, которые проводятся в рамках ПНД, наряду с оценкой возникающих пробелов, вызовов и рисков, а в разделе D рассматривается ряд стратегических мер, распределенных по четырем основным областям. В заключительном разделе E членам предлагается дать свои указания относительно концепции, а также по ряду стратегических мер.

B. Всеобъемлющая концепция сети децентрализованных отделений

Итоги обсуждений на региональных конференциях

3. Работа, проделанная в области децентрализации, а также документ «На пути к новой концепции сети децентрализованных отделений» были представлены на пяти РК, где они обсуждались по существу. Резюме обсуждений на РК по децентрализации приводится в Приложении 1. В целом РК согласились с проделанной в сфере децентрализации работой, высоко оценили и поддержали ее. РК для Африки и для Ближнего Востока также одобрили представленную им всеобъемлющую концепцию, включая предложения относительно структуры и функционирования.

4. **Страновой охват.** Касаясь странового охвата через представительства ФАО, РК подчеркнули важность присутствия ФАО на уровне стран. РК для Африки, для Азии и Тихого океана, для Европы и для Латинской Америки и Карибского бассейна просили продолжать расширение и наращивание этого присутствия. РК для Латинской Америки и Карибского бассейна и для Африки также выразили мнение о том, что критерии обзора страновых отделений, которые изложены в ПНД, не являются практически осуществимыми. РК для Африки далее просила принимать во внимание особые потребности ее региона, утверждая, что множественная аккредитация представителей ФАО будет неприемлема для Африки. РК для Латинской Америки и Карибского бассейна также просила, чтобы ФАО сохраняла свое страновое присутствие, когда оно необходимо и запрошено правительством соответствующей

страны, и чтобы был рассмотрен вариант создания совместных отделений с другими программами и учреждениями ООН, подчеркивая, что это не должно влиять на мандат или программы Организации.

5. **Структура и функционирование сети ДО.** РК подчеркнули необходимость дальнейшего укрепления технического потенциала ДО. Кроме того, РК для Азии и Тихого океана предложила усилить потенциал ДО, чтобы они были в состоянии своевременно реагировать на чрезвычайные ситуации и бедствия, а также заниматься инвестиционными вопросами; налаживать эффективные связи внутри Организации, равно как и с правительствами, организациями системы ООН и партнерами в области развития; и поддерживать эффективные связи между ДО и сотрудниками штаб-квартиры. В ходе РК в 2010 году был затронут и ряд других ключевых вопросов по структуре: укрепление сети ДО, которое включает наращивание потенциала региональных и субрегиональных отделений; внесение коррективов в совместные региональные и субрегиональные отделения, созданные в Сантьяго и в Будапеште[1]; и открытие новых страновых отделений.

Всеобъемлющая концепция

6. С учетом общих замечаний, полученных от РК, всеобъемлющая концепция Руководства является следующей:

> ***ФАО, функционирующая на основе единства действий с ДО как неотъемлемой частью Организации, является общемировым поставщиком ценных политических консультаций, информации, содействия в развитии потенциала и технических услуг в области продовольствия и сельского хозяйства***.

Основной опорой для ФАО как главного общемирового поставщика услуг в сфере своего мандата является мощная и чутко реагирующая сеть страновых отделений, которая обеспечивает членам своевременную и эффективную поддержку, опираясь на технический опыт подразделений субрегиональных и региональных отделений и штаб-квартиры (ШК), а также на опыт партнеров и самих членов. Под этим углом зрения можно рассматривать принятие мер в четырех главных областях, касающихся структуры, штатного расписания, операций и финансирования, которые обобщены на схеме 1.

C. Прогресс в области децентрализации и новые аспекты

7. В последние годы предпринимались усилия по созданию такой сети ДО[2], которая удовлетворяла бы потребности членов. Объем программ ФАО на местах существенно увеличился и в двухгодичный период 2008-2009 годов достиг 1,2 млрд. долл. США; его финансирование осуществляется главным образом за счет добровольных взносов, поступающих в основном на нужды проекты национального уровня – см. таблицы 3-7 в разделе II, где приводятся данные по программам на местах и по источникам финансирования из

[1] По результатам недавно проведенной независимой оценки региональных и субрегиональных отделений на Ближнем Востоке аналогичная схема предлагается и для отделения в Каире (Египет).

[2] Информация о сети ДО, включая структуру, штатное расписание и ресурсы регулярной программы, приводится в таблицах 1 и 2 (раздел I).

Регулярной программы и добровольных взносов в период 2004-2010 годов. Авторитет и актуальность сети ДО ФАО также возросли в связи с увеличением объема деятельности на страновом уровне. ДО все активнее занимаются реализацией мероприятий в области развития, главным образом на уровне стран – см. таблицы 8 и 9 в разделе III, где приведены данные об объеме внебюджетных ресурсов, находящихся в распоряжении ДО. Деятельность ДО стала более последовательной и актуальной с точки зрения национальных потребностей и приоритетов благодаря как внутренним процессам – таким, как совершенствование планирования в рамках национальных среднесрочных приоритетных рамочных программ (ныне переименованных в страновые рамочные программы)[3], так и более тесному сотрудничеству с партнерами, особенно с партнерами из системы ООН на страновом и региональном уровнях[4]. Процесс децентрализации ускорился с началом осуществления ПНД: большинство мероприятий, непосредственно связанных с децентрализацией, были завершены или находятся в стадии проведения. К числу завершенных ключевых мероприятий относятся всестороннее вовлечение региональных отделений в процесс принятия решений по политическим и программным вопросам; передача руководства деятельностью региональных технических сотрудников и представителей ФАО в ведение региональных отделений; децентрализация процесса принятия решений по ПТС; передача ДО более широких полномочий в областях закупок, людских ресурсов и т.д.; полная интеграция персонала ДО в систему управления с ориентацией на результат; активизация профессиональной подготовки; и усовершенствование систем ИКТ, которые будут обеспечивать более высокий уровень коммуникации и более активное использование сетевых корпоративных систем в ДО. Основные мероприятия ПНД, непосредственно связанные с децентрализацией, но пока находящиеся на этапе осуществления, касаются введения контрольных показателей (мероприятие 3.88), которое в настоящее время обсуждается на предмет его окончательной формулировки, и подготовки пересмотренных должностных регистров (мероприятие 3.87) для сотрудников ДО. Ожидается, что оба эти мероприятия будут завершены в течение 2011 года, а внедрение их результатов планируется начать в 2012-2013 годах.

Выгоды

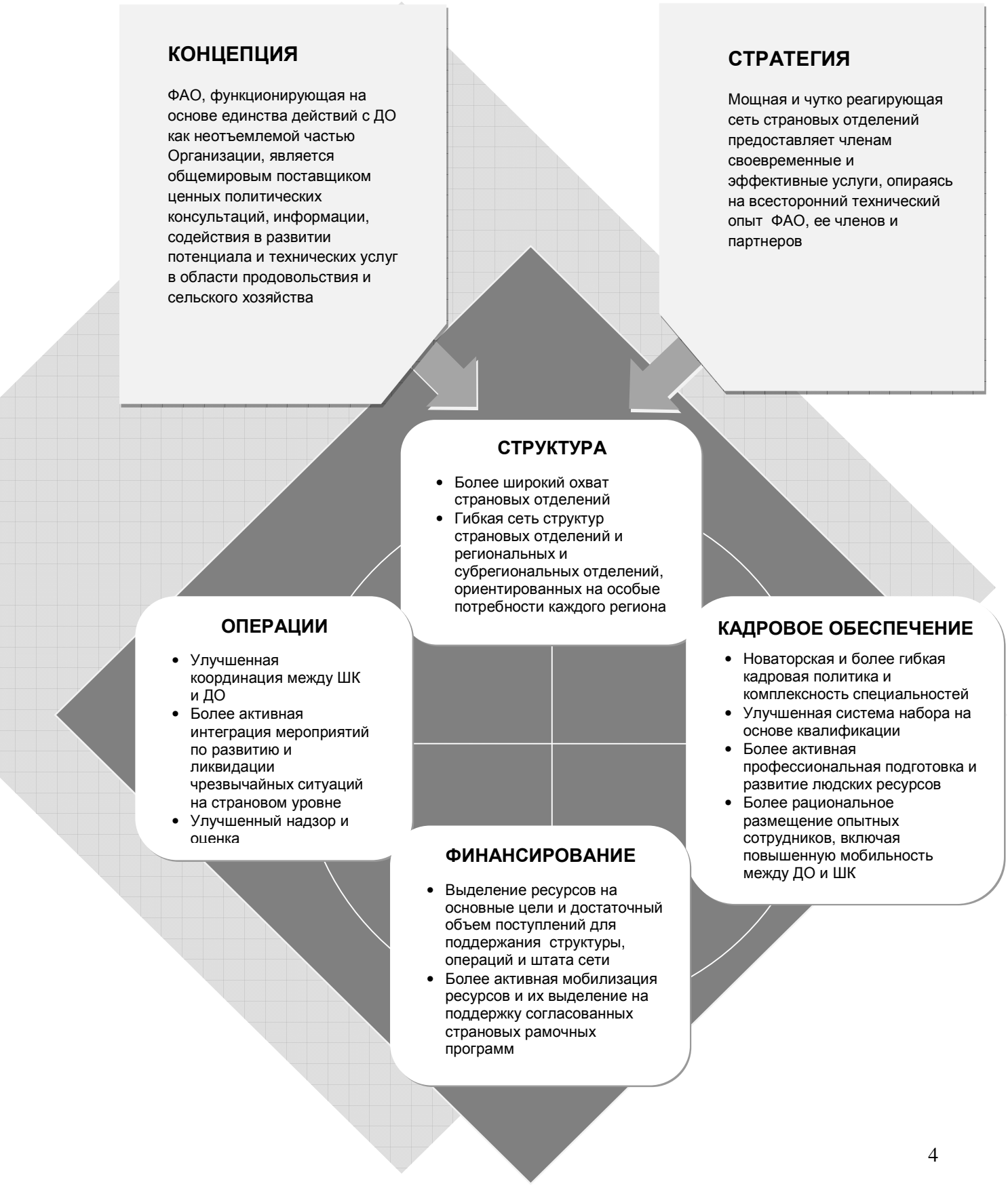
8. Мероприятия, проводимые в рамках ПНД для содействия децентрализации, вносят вклад в укрепление единства действий ФАО, совершенствуя планирование и последовательность работы Организации в интересах ее членов и расширяя участие ДО во всех сферах разработки стратегической политики. К некоторым выгодам, которые уже становятся ощутимы, относятся:

- Более широкое отражение потребностей и приоритетов членов в политике, программах и проектах ФАО. Это – результат более активного и более регулярного привлечения ДО к участию в процессе выработки политики и принятия решений на высоком уровне; делегирования полномочий по ПТС; возрастания роли ДО в мобилизации ресурсов и партнерских союзах; и уделения повышенного внимания расстановке приоритетов на страновом, субрегиональном и региональном уровнях, включая существенно возросшую роль РК.
- Более интегрированные и сплоченные корпоративные кадры. Это является результатом включения персонала ДО в структуру отчетности Организации и требования принимать участие в планировании работы и в Системе служебной аттестации и организации работы (САОР); проведения политики ротации и мобильности; активизации профессиональной подготовки; и проведения мероприятий по изменению культуры в ШК и в ДО.

[3] Этот процесс продолжает совершенствоваться в соответствии с результатами независимой оценки странового планирования, Руководящими принципами РПООНПР и экспериментальным планом деятельности на страновом уровне.

[4] ФАО принимала активное участие в реформе ООН на уровне ШК; на региональном уровне – в рамках региональных управленческих групп; и на страновом уровне – особенно в восьми экспериментальных проектах "Единство действий", а также в ряде самостоятельных инициативных проектов.

Схема 1: Единство действий ФАО



- Более чутко реагирующая и эффективная сеть ДО - благодаря высокому уровню делегированных полномочий, особенно в областях управления людскими ресурсами и закупок товаров и услуг.

9. Ожидается, что со временем станут ощутимы и другие выгоды, связанные с повышением эффективности и действенности, в том числе благодаря передаче от ШК региональным отделениям функций по управлению техническими сотрудниками и представителями ФАО. Эти дополнительные выгоды в совокупности с другими мероприятиями по ПНД, такими, как изменение культуры и УОР, дают ФАО возможность постепенно внедрять более децентрализованный стиль работы в соответствии со всеобъемлющей концепцией сети ДО.

Пробелы, вызовы, риски и проблемы

10. Широкомасштабный процесс преобразований, подобный тому, который начат согласно ПНД, невозможно провести в жизнь, не выявляя при этом некоторых пробелов, вызовов и рисков. Наиболее существенные из них, по нынешнему мнению Руководства, связаны со следующими вопросами:

- Как определить оптимальный масштаб и охват сети страновых отделений. Как показали обсуждения в ходе РК, налицо рост консенсуса по вопросу о необходимости укрепления сети ДО, включая создание новых страновых отделений.

- Как обеспечить надлежащий уровень и выделение ресурсов на основные цели и поступлений для поддержки структуры, операций и кадрового обеспечения сети сообразно их расширенной сфере ответственности. Это крайне важно для создания благоприятной среды для предоставления политических консультаций и технических услуг, а также для мобилизации ресурсов в целях принятия мер в согласованных приоритетных областях деятельности, включая те, которые определены в страновых рамочных программах (СРП).

- Как добиться, чтобы процесс децентрализации, который сосредоточен в основном на пяти региональных отделениях, не привел к расщеплению Организации и образованию пяти «региональных ФАО», следующих разным подходам и направлениям корпоративной политики; к ограничению мобильности персонала между регионами; и к различиям в методологиях и процедурах работы с региональными отделениями.

- Как обеспечить, чтобы технические сотрудники децентрализованных отделений, которые в настоящее время непосредственно подчинены региональным представителям, сохраняли тесную связь со своими техническими коллегами в ШК и в других ДО и имели возможность задействовать весь технический опыт Организации при оказании поддержки в реализации проектов и программ, а также при консультировании по вопросам политики.

- Как наилучшим образом обеспечить взаимодействие между программами в области развития и программами действий в чрезвычайных ситуациях. Более комплексный подход к этим двум крупным областям деятельности ФАО позволил бы более гладко проводить этап реализации, обеспечивать привлечение в полном объеме технического ноу-хау ФАО для проведения краткосрочных мероприятий, а также способствовать более эффективному переходу от ликвидации последствий и восстановления к более долгосрочному развитию.

D. Области деятельности по устранению пробелов, вызовов и рисков

11. Как упоминалось выше, для внедрения концепции потребуется рассмотреть мероприятия в четырех главных областях, касающихся структуры, кадрового обеспечения, операций и финансирования.

Структура

12. Структура ДО должна обеспечивать, чтобы все составные части Организации (ШК и ДО) объединяло единство действий и чтобы помощь ее членам оказывалась с привлечением всего технического опыта, имеющегося в распоряжении ФАО, ее членов и партнеров. В настоящее время ФАО располагает многоступенчатой структурой для предоставления услуг, в которую входят ШК, региональные отделения, субрегиональные отделения, страновые отделения, программы и проекты на местах. Мандаты региональных, субрегиональных и страновых отделений приведены в приложении 2.

13. С другой стороны, между регионами существуют значительные различия. Например, регион Африки обладает наиболее всеохватной структурой, которая включает региональное отделение, четыре субрегиональных отделения и 41 страновое отделение. В отличие от него регион Азии и Тихого океана располагает одним субрегиональным отделением, а регион Европы не имеет полноценных страновых отделений. Поскольку универсального подхода не существует, решения по структуре должны приниматься самими членами.

14. Некоторые аспекты нуждаются в дополнительном рассмотрении со стороны Руководства, в том числе вопрос о дальнейшем совершенствовании сети страновых отделений ФАО с внедрением таких механизмов, как соглашения о совместном финансировании, в частности для стран со средним уровнем дохода; представительские соглашения по конкретному типу проекта и с конкретными сроками действия; более широкое использование страновых отделений системы ООН; и более активное применение принципа множественной аккредитации наряду с усилением, по мере необходимости, национального штата сотрудников в соответствующих страновых отделениях. Кроме того, необходимо провести обзор нынешней практики охвата нескольких стран путем временного перевода/прикомандирования технических сотрудников из региональных или субрегиональных отделений/междисциплинарных групп (МДГ), или путем назначения представителей ФАО на должности в региональных отделениях.

15. Некоторыми из вариантов, которые могут быть рассмотрены членами в ходе будущих РК, являются:

- Создание структуры ДО, которая максимально соответствует специфическим потребностям каждого региона. В этом случае можно рассматривать структуру, включающую меньшее число уровней – между страновым уровнем, на котором выполняется основной объем работы, и главным хранилищем всеобъемлющих технических знаний, которое располагается в технических подразделениях ШК.

- Дальнейшее укрепление субрегиональных отделений/МДГ должно быть обеспечено путем сосредоточения деятельности регионального отделения на вопросах региональной политики и стратегии.

Кадровое обеспечение

16. Эффективность ФАО в решающей степени зависит от качества ее сотрудников, особенно тех, которые работают с членами на страновом уровне. Чтобы Организация выполняла свой мандат, крайне необходимо, чтобы штат сети ДО был укомплектован опытными и квалифицированными специалистами, которые способны задействовать весь спектр технических знаний, имеющихся у ФАО, ее членов и партнеров. Внедряются виды практики, имеющие важное значение для обеспечения высочайшего качества персонала, такие, как повышение уровня профессиональной подготовки, политика мобильности и ротации. В настоящее время проводится обзор рамок компетентности Организации, включая

руководителей ДО, который позволит наладить усовершенствованную систему набора на основе компетентности и управления персоналом. При этом, возможно, руководству потребуется рассмотреть дальнейшие варианты, в том числе:

- Пути повышения уровня гибкости региональных и субрегиональных отделений применительно ко всем категориям персонала, а также профессиональная структура персонала. Эти меры должны быть созвучны процессу расстановки приоритетов на страновом, субрегиональном и региональном уровнях. Возможные варианты могут предусматривать введение «основных» и «неосновных» категорий сотрудников для заполнения должностей в составе МДГ. Такие виды практики, в частности «краткосрочные контракты» для неосновных категорий сотрудников, были введены в ряде других организаций системы ООН.

- Инновационные способы усиления кадрового состава ДО, такие, как привлечение национальных экспертов, молодых специалистов, добровольцев и специалистов по сотрудничеству Юг-Юг. Организация уже имеет ряд соглашений с университетами и научно-исследовательскими центрами, и этот способ обладает потенциалом для быстрого роста.

Операции

17. ФАО располагает широкой сетью ДО, обеспечивающих присутствие более чем в 130 странах. Единство целей и методов работы во всех элементах Организации имеет основное значение для недопущения дублирования, раздробленности, накладок и работы по взаимоисключающим направлениям. Для достижения этой цели были предприняты значительные усилия по разработке всеобъемлющей стратегической рамочной программы и среднесрочного плана с изложением целей и задач, на достижение которых должна быть направлена работа всех подразделений ФАО. Одна из ключевых ролей будет возложена на управление с ориентацией на результат и САОР, которые распространяются на все элементы Организации. К числу других важнейших инициатив, находящихся на этапе реализации, относятся изменения в планировании и расстановке приоритетов, меры по управлению знаниями, программы наращивания потенциала и совершенствование ИКТ и информационных систем, благодаря которым удалось расширить взаимодействие между ДО и ШК.

18. К ряду других областей, которые будут рассмотрены руководством в целях обеспечения дальнейших усовершенствований, относятся следующие:

- Улучшение координации для обеспечения того, что децентрализация не приведет к раздробленности, при которой ДО и все пять регионов работают независимо от ШК и друг от друга. Ежемесячное совещание оперативной структуры под председательством заместителя Генерального директора (Операции) уже играет важную роль в этом направлении. Можно рассмотреть вопрос о дальнейших улучшениях системы центрального надзора и координации.

- Активизация планирования, особенно для обеспечения всестороннего учета страновых планов в ходе определения приоритетов на региональном и субрегиональном уровнях.

- Дальнейшее совершенствование ИКТ, чтобы дать ДО возможность в каждом удобном случае полностью использовать корпоративные системы, связанные с финансами, административными вопросами и управлением знаниями.

- Оптимальный способ внедрения программ Организации по чрезвычайным ситуациям и развитию на страновом уровне. Деятельность в этом направлении может включать в

краткосрочной перспективе наращивание взаимодействия между чрезвычайными операциями и представительствами ФАО. В средне- и долгосрочной перспективе потребуется рассмотреть вопрос о руководстве координацией всех программ в стране, с тем чтобы добиться оптимального уровня взаимодействия, эффективности и действенности, обеспечивая при этом необходимую гибкость.

Финансирование

19. Поскольку зона ответственности ДО в областях принятия решений, осуществления и оперативной деятельности становится шире, потребуются дополнительные ресурсы для обеспечения их функционирования и укомплектования штатов. В случае отсутствия таких ресурсов можно заимствовать средства из бюджета технической поддержки административной службы, управления и надзора. Это особенно рискованно для тех региональных отделений, которые приняли от ШК ряд подобных полномочий в сфере оперативной деятельности и вспомогательных услуг. Кроме того, потребуются ресурсы для подготовки и реализации СРП на страновом уровне, особенно в условиях более единых усилий со стороны системы ООН. Чтобы децентрализация была эффективной, вопрос о ресурсах крайне важно рассматривать с применением взвешенного подхода, который предусматривает выделение ресурсов на основные цели, а также активизацию действий со стороны ДО по мобилизации средств и генерированию поступлений.

20. Некоторыми вариантами, которые членам и руководству необходимо совместно рассмотреть, являются:

- Дальнейшая интеграция на уровне ДО Регулярной программы и внебюджетных ресурсов, которые позволят обеспечить соответствие размера, структуры и состава этих отделений конкретным требованиям программы.

- Предоставление ДО большего объема ресурсов из внебюджетных проектов путем более усовершенствованного составления бюджетов по проектам и управления финансами в целях полного возмещения всех соответствующих расходов, понесенных на страновом уровне, за счет средств проектов и программ.

- Дальнейшая мобилизация - усилиями ДО в целом и страновыми отделениями в частности - местных финансовых ресурсов от доноров, региональных и субрегиональных организаций/учреждений и частного сектора.

E. Запрашиваемые указания

21. В целом деятельность по децентрализации, в частности по осуществлению ПНД, успешно развивалась, что и было признано всеми РК. Однако необходимо реагировать на возникающие вопросы, вызовы и риски, чтобы сеть ДО могла эффективно и действенно предоставлять поддержку членам. Двигаясь вперед по этому пути, члены Организации, возможно, пожелают дать указания относительно концепции, стратегии и областей основных мероприятий, указанных в настоящем документе. Кроме того:

- Руководящие органы, включая РК, могли бы дать дальнейшие указания в отношении общей структуры сети ДО и соответствующих функций региональных, субрегиональных/МДГ и страновых отделений по оказанию поддержки членам. Это послужило бы основой для дальнейшего обсуждения руководством данной темы.

- Пока будут продолжаться мероприятия по повышению эффективности использования ресурсов и мобилизации внебюджетных средств, возможно, потребуется вновь рассмотреть вопрос о выделении ресурсов на основные цели и о поступлениях, чтобы обеспечить

достаточное финансирования для поддержки структуры, операций и штата сотрудников сети ДО. Члены, возможно, пожелают вновь рассмотреть вопрос о распределении средств из Регулярной программы между ШК и ДО. Доноры, в частности, могут также оказать содействие в активизации возмещения расходов, понесенных ДО в ходе реализации проектов и программ.