



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

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
Agricultura
y la
Alimentación

ДВАДЦАТЬ СЕДЬМАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ФАО ДЛЯ ЕВРОПЫ

Ереван, Армения, 13-14 мая 2010 года

Разработка новой концепции сети децентрализованных отделений

1. В мероприятии 3.84 ПНД Руководству поручается проанализировать функционирование сети страновых отделений (СО) ФАО на основе нескольких конкретных критериев. Цель заключалась в том, чтобы, как минимум, обеспечить устранение структурного бюджетного дефицита за счет диверсификации форм присутствия в странах. Анализ этого критерия, проведенный руководством, обсуждался на четырех заседаниях рабочих групп КоК-НВО в 2009 году. Несмотря на активное обсуждение к консенсусу по данному вопросу придти не удалось. Пока же КоК-НВО, а затем и Конференция приняли решение решать вопросы структурного бюджетного дефицита в сети СО путем отказа от стандартного сокращения с учетом вакантных должностей (например, путем отказа от применения фактора отклонения для бюджета сети представительств ФАО (ПФАО)) и утвердила предложенные руководством промежуточные меры, включающие: назначение, там, где это возможно и с согласия доноров, чрезвычайных координаторов, действующих в качестве сотрудников по особым поручениям представительств ФАО, назначение представителей ФАО за счет вакантных должностей в региональных и субрегиональных отделениях, а также возложение на региональных и субрегиональных технических сотрудников региональных и субрегиональных отделений дополнительных функций представителей ФАО.

2. В этом контексте в докладе КоК-НВО, одобренном Конференцией в ноябре 2009 года, руководство предлагает подготовить для обсуждения на региональных конференциях среднесрочно-долгосрочную концепцию структуры и функционирования сети децентрализованных отделений с учетом предусмотренных в ПНД мер по децентрализации.

3. В настоящем документе содержатся некоторые элементы концепции децентрализации, которые призваны сделать этот процесс более предметным и эффективным. В настоящем документе также приводится определенная информация в отношении ранее предпринимавшихся шагов по децентрализации, с тем чтобы лучше понять, в каком контексте происходят преобразования в настоящее время. После получения материалов региональных конференций руководство сформулирует и представит в 2010 году предложения соответствующим руководящим органам, которые рассмотрят их и примут необходимые решения.

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить свои копии документа на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к совещаниям в рамках ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

I. Масштабные инициативы по децентрализации (1994-2005)

4. С момента создания ФАО процесс децентрализации проходил непрерывно. В 1946 году Конференция приняла решение об открытии регионального отделения для Европы. За период с 1946 по 1959 гг. были созданы существующие в настоящее время четыре региональных отделения (РО), а в период с 1951 по 1974 гг. совместно с региональными экономическими комиссиями ООН совместные отделы. В 1976 году Совет приступил к созданию представительств ФАО, которые должны были изменить созданный совместно ФАО и ПРООН институт старших советников по сельскохозяйственным вопросам, подчинявшихся представителям ПРООН. Серьезные шаги по децентрализации были предприняты после того, как генеральный директор провел Обзор программ, структур и политики Организации, по итогам которого в 1994 году Совету ФАО был представлен пакет реформ. Децентрализация была обозначена в качестве одного из руководящих принципов, в связи с чем Организация поставила перед собой задачу "проводить как можно более широкую децентрализацию технической деятельности, перенося ее на региональный, субрегиональный и национальный уровень"¹.

Структура и функционирование сети децентрализованных отделений

5. **Региональные и субрегиональные отделения.** Пакет реформ 1994 года позволил укрепить пять РО путем направления в них специалистов по техническим и политическим вопросам и создание групп управленческой поддержки. На них было возложено определение приоритетных областей деятельности Организации в регионе, а также мониторинг важнейших изменений и тенденций в сельском хозяйстве на региональном уровне и информирование о них; консультирование по вопросам нормотворческой деятельности Организации и технического сотрудничества в соответствующих регионах; оказание оперативной технической поддержки странам и организация программ на местах; оказание управленческой и административной поддержки в осуществлении программ, а также организация региональных конференций и технических встреч регионального характера. На первом этапе децентрализации в течение двухлетия 1994-95 гг. наряду с укреплением пяти существующих РО было создано пять субрегиональных отделений (СРО), с тем чтобы более эффективно и оперативно оказывать поддержку членам Организации. Тогда же ликвидированы совместные отделы, созданные в свое время вместе с региональными экономическими комиссиями.

6. **Страновые отделения.** Функции СО ФАО постепенно изменились: если вначале они выполняли главным образом функции связи, то впоследствии они стали играть основную оперативную и стратегическую роль. Для того чтобы охватить как можно большую часть территории страны при ограниченности ресурсов, был использован целый ряд новаторских средств. К ним относятся, в частности, множественные аккредитования, национальные корреспонденты и назначение представителей ФАО/командирование технических сотрудников.

7. **Оперативная деятельность по программам на местах.** Децентрализация полномочий по реализации программ на местах проводилась постепенно. В период с 1996 по 1998 гг. полномочия по осуществлению оперативной деятельности по проектам в основном была передана РО. В 2000-2001 гг. в развитие процесса децентрализации представительств ФАО были переданы полномочия по реализации национальных проектов на местах, при том, что основная группа оперативных сотрудников осталась в РО для осуществления региональных проектов и проектов в странах, где не было представительств ФАО. За Римом остались лишь небольшие функции по координации и мониторингу осуществляемых на местах программ.

¹ CL 106/2, пункт 24.

8. **Децентрализация функций по оказанию политической помощи и разработке местных программ.** В 1995 году сотрудники, занимающиеся вопросами оказания политической поддержки странам-членам в Отделе политического анализа, были объединены с сотрудниками, отвечающими за разработку местных программ в Департаменте технического сотрудничества, в результате чего был создан новый отдел (ТСА), функции которого были в значительной степени распределены между региональными и субрегиональными отделениями. В 2004 году было также принято решение возложить основные функции по разработке программ на местах на СО.

9. **Поддержка в области ИКТ.** В 1999 году РО был предоставлен доступ к платформе "Оракл", а все представительства ФАО получили доступ к сети Интернет. Для прямого доступа к информации о деятельности СО была создана информационная сеть страновых отделений (COIN). Создание новой системы учета на местах (FAS), а также автоматизация деятельности отделений позволила существенно изменить систему связи, а также общую систему управления отчетностью и учетом финансовых средств на уровне отдельных стран. СО через Интернет получили доступ к постоянно расширяющемуся набору услуг, таких как доступ к основной бюджетной и финансовой информации ("склад данных") и к информационной системе управления программами на местах (FPMIS).

10. **Делегирование полномочий.** В 1997 году были расширены права по расходованию средств на приобретение товаров и услуг: для представительств ФАО с 20 до 25 тыс. долларов, для субрегиональных представителей до 50 тыс. долл. США и для региональных представителей (РП) - до 100 тыс. долл. США. Представительства ФАО получили также более широкие полномочия по набору консультантов из числа граждан страны пребывания.

II. Преобразования по итогам независимой оценки процесса децентрализации деятельности ФАО

11. В 2003-2004 году, т.е. примерно спустя десять лет после осуществления первых серьезных шагов по децентрализации, руководство ФАО и Комитет по программе заказали независимую оценку с целью анализа процесса децентрализации и подготовки соответствующих рекомендаций². Группа оценки предложила ряд путей совершенствования деятельности сети ДО.

Концепция децентрализации (2005)

12. Реакция руководства на проведенную оценку обсуждалась на трех заседаниях Комитета по программе (92-я, 93-я и 94-я сессии), который одобрил предложенные меры. Руководство предложило, в частности, подготовить "концепцию децентрализации", призванную обозначить общий контекст процесса децентрализации³. Данная концепция предполагала, что сеть ДО, работая с другими подразделениями Организации, выявляя тенденции, обмениваясь опытом и формируя консенсус и обязательства, а также сотрудничая со странами и другими партнерами, использует весь объем знаний для выработки и реализации решений проблем голода, нищеты и устойчивого развития. Помимо этого, данная концепция включает следующие основные элементы:

- **Страновые отделения.** ФАО по-прежнему ориентирует свою деятельность на интересы стран, и поэтому ей необходимо широкое присутствие на уровне стран. Однако формы и методы финансирования присутствия ФАО могут варьироваться, например, через механизм множественной аккредитации.

² PC92/6 a) – FC108/18.

³ PC94/3 и FC 100/26.

- **Региональные и субрегиональные отделения.** Оперативная техническая помощь странам будет поступать не только от СО, но и от многопрофильных технических коллективов, работающих в СРО, численность которых будет возрастать. Роль региональных отделений будет меняться, в большей степени ориентируясь на крупные региональные вопросы и проблемы.
- **Разработка программ.** Структура Организации, ее программа работы, а также ее системы и процедуры должны в первую очередь определяться интересами отдельных стран. В Национальных среднесрочных рамочных программах приоритетных задач (НСПРП) описано, каким образом ФАО может наиболее эффективно помочь стране решить свои приоритетные задачи. НСПРП послужат также "строительными блоками" для субрегиональных и региональных программ ФАО. Результаты региональных конференций, а также других региональных органов, таких как региональные комиссии по лесному хозяйству или региональные органы по рыболовству также вносят свой вклад в разработку региональных программ, которые впоследствии сводятся в общую программу работы и бюджет, а также среднесрочный план Организации. НСПРП также позволяют определить, какие именно специалисты необходимы на субрегиональном и региональном уровне.
- **Людские ресурсы.** Страновой персонал ФАО должен быть высококвалифицированным, а в качестве представителей ФАО должны отбираться наилучшие кандидаты. Следует усовершенствовать процедуры инструктирования, подготовки и оценки работы представителей ФАО. СО следует использовать технические знания и опыт, которыми располагают все подразделения Организации. Для того чтобы Организация могла пользоваться услугами внешних экспертов, следует существенно увеличить бюджетные ассигнования на привлечение внештатных сотрудников в рамках всей Организации.
- **Административные вопросы.** Все структурные подразделения Организации должны функционировать эффективно и результативно. Следует улучшить финансирование децентрализованных структур, расширить их доступ к системным ресурсам организации и шире практиковать делегирование полномочий по расходованию и получению ресурсов, а также по принятию определенных кадровых решений и перестановке кадров.
- **Связь.** Следует улучшать связь и обмен/ротацию персонала между штаб-квартирой и ДО, а также между ДО различного уровня. Это позволит дополнить широкое применение новых технологий, таких как электронная почта, электронные и видеоконференции.

13. **Реакция членов.** Ответ руководства, включая Концепцию децентрализации, обсуждался как в Комитете по программе, так и в Финансовом комитете. Комитет по программе "выразил удовлетворение по поводу ответа руководства и посчитал, что Секретариат должным образом учел общую направленность и большую часть подготовленных в ходе оценки рекомендаций". Финансовый комитет "высоко оценил общую направленность и концепцию документа". Оба комитета отметили необходимость продолжать реализацию конкретных мер по децентрализации. Предложения руководства по децентрализации были одобрены Конференцией ФАО в 2005 году.

Меры по децентрализации после 2005 года

14. После проведения независимой оценки процесса децентрализации деятельности ФАО и одобрения руководящими органами предложений руководства с целью

практической реализации данной "Концепции"⁴ в структуру и работу сети ДО был внесен ряд изменений, некоторые из которых приводятся ниже..

15. **Страновые отделения.** В СО были применены новые модели комплектования с целью оптимизации распределения имеющихся ресурсов. Новые модели позволили сократить количество должностей категории общего обслуживания и постов международных административных сотрудников, одновременно увеличив число национальных специалистов. НСПРП были постепенно внедрены и реализованы в 66 государствах-членах. В сочетании с аналогичными документами на региональном уровне они позволили в полной мере учесть интересы стран при формировании программы и бюджетов, а также при мобилизации ресурсов и разработке программ работы на местах.

16. **Субрегиональные отделения.** Новые СРО были открыты в Африке, в Центральной Азии и в Центральной Америке. Еще одно новое СРО будет открыто для государств-участников Совета по сотрудничеству стран Персидского залива без каких-либо затрат для Организации. В двух других местах были созданы многопрофильные многодисциплинарные группы (МДГ), в результате чего общая численность СРО/МДГ достигла 13. Были также созданы субрегиональные управленческие группы, в состав которых вошли субрегиональные координаторы (СРК), субрегиональные технические сотрудники и представители ФАО. Задача таких групп - объединить усилия на уровне субрегиона и способствовать формированию единого подхода к проблемам и взаимодействовать с субрегиональными институтами, занимающимися вопросами экономической интеграции и развития торговли. Профессиональный состав СРО определялся на основе консультаций между РО и соответствующими департаментами штаб-квартиры. В соответствии с рекомендациями азиатских членов на 28-ой Региональной конференции для Азии и Тихого океана в Азиатско-Тихоокеанском регионе не стали создавать новых дополнительных СРО, за исключением субрегионального отделения для островов Тихого океана; соответствующее решение было принято на 106-ой сессии Совета в мае 1994 года.

17. **Региональные отделения.** На РО была возложена ведущая роль, в том что касается реагирования ФАО на региональные приоритеты и реализации соответствующих региональных программ и проектов. Региональные представители возглавили региональные управленческие группы, в состав которых вошли субрегиональные координаторы для анализа программных и управленческих проблем и подготовки региональных программ приоритетных задач на основе НСПРП, результатов региональных конференций и запросов региональных организаций.

18. **Ресурсы.** Был увеличен объем ресурсов, выделяемых РО и СРО на покрытие дорожных расходов и привлечение внештатных сотрудников. В распоряжение представителей ФАО была передана половина доходов, получаемых за счет оказания административной и операционной поддержки проектов, не связанных с чрезвычайными ситуациями. Были приняты также специальные меры для выплаты представителям ФАО вознаграждения за участие в реализации чрезвычайных программ.

19. **Делегирование полномочий.** В мае 2006 года был принят целый ряд мер по расширению полномочий ДО, в частности, в отношении приобретения товаров и услуг, направления писем о согласии, набора персонала и использования наличных средств для оперативной деятельности. В распоряжение представителей ФАО был предоставлен механизм ПТС, позволяющий расходовать до 200 тыс. долл. США за двухлетний период на страну. В таком же объеме были расширены полномочия РП и СРК в отношении регионов

⁴ См. в частности, док. С 2005/3 Sup.1 - Приложение к представленным Генеральным директором Программе работы и бюджету на 2006-2007 гг. (Предложения по реформе), и док. CL131118 "Выполнение решений и предложений Конференции", представленный Генеральным директором.

и субрегионов. Представители ФАО получили право получать пожертвования от местных доноров в объеме до 200 тыс. долл. США. Права на закупку товаров и услуг были увеличены для РП - со 100 до 150 тыс. долл. США, для СРК с 50 до 75 тыс. долл. США, а для представителей ФАО с 25 до 50 тыс. долл. США, причем для стран, где осуществляются широкомасштабные программы, эти суммы были увеличены еще больше. На представителей ФАО были возложены полномочия по всему циклу разработки проектов в рамках программ, осуществляемых на местах в их странах. Аналогично, РП и СРК получили права и полномочия в отношении региональных и субрегиональных проектов, осуществляемых в зонах их компетенции.

20. **Использование информационных технологий для поддержки процесса децентрализации.** Существенное совершенствование и расширение системы COIN позволило в значительной степени оптимизировать административные процессы, связанные с деятельностью ДО. Через систему COIN проводится пересмотр бюджетов, приобретение товаров и услуг, направляются заявки на выделение дополнительных ассигнований, производится утилизация старого оборудования и осуществляются другие операции, что позволяет отказаться от рассылки формуляров и сообщений профильным подразделениям в штаб-квартире.

III. Разработка новой концепции структуры и функционирования сети децентрализованных отделений ФАО

21. В Римской декларации, принятой на Всемирном саммите по продовольственной безопасности, состоявшемся в ноябре 2009 года, подчеркивается, что "ответственность за обеспечение продовольственной безопасности лежит на странах, и что любые планы по решению задач в области обеспечения продовольственной безопасности должны выработываться, формулироваться, реализовываться и признаваться самими странами, действующими на основе консультаций со всеми основными заинтересованными структурами". Участники саммита отметили далее: "Мы активизируем международную поддержку в целях реализации эффективных национальных и региональных стратегий, разработки осуществляемых под руководством самих стран инвестиционных планов и поощрение взаимной ответственности, транспарентности и подотчетности". Для выполнения своих задач ФАО должна располагать эффективной сетью ДО, позволяющих ФАО работать на уровне стран эффективно, инициативно и оперативно в тесном сотрудничестве с властями и партнерами по вопросам развития. Учитывая, что сельское хозяйство представляет собой науку, предполагающую знание экосистем и местных условий, а также ограниченность имеющихся ресурсов, сеть ФАО должна быть гибкой и формироваться с учетом потребностей различных стран. В последующих разделах приводятся некоторые элементы подхода к процессу децентрализации, который призван повысить его актуальность и эффективность.

22. **Общая концепция.** Сеть ДО ФАО требует усиления и консолидации для оказания поддержки странам-членам в достижении согласованных целей и решении стратегических задач по обеспечению устойчивой продовольственной безопасности и развитию сельских районов. Их роль заключается в том, чтобы предоставлять странам-членам качественные услуги и обеспечить, чтобы в работе по достижению согласованных стратегических целей и в выполнении своих основных функций она исходила из национальных приоритетов и потребностей. С учетом этих соображений Руководство сформулировало общую концепцию следующим образом:

Наличие сети ДО, эффективно и результативно предоставляющих членам качественную консультативную помощь и технические услуги с целью оказания им содействия в наращивании национального потенциала, необходимого для достижения продовольственной безопасности и стимулирования развития сельского хозяйства и сельских районов, обеспечивая при этом, чтобы деятельность ФАО на глобальном уровне строилась исходя из национальных приоритетов и потребностей. Сеть ДО должна быть укомплектована опытными и квалифицированными специалистами, которые могут использовать весь арсенал технического опыта, которым располагают ФАО, его члены и партнеры, через сети и механизмы обмена эффективными формами работы

Структура сети ДО

23. **Ниже приводятся некоторые руководящие принципы, определяющие структуру сети ДО:**
- **Размеры и состав** - СО формируются с учетом требований программы, осуществляемой в данной стране, на основе объединения усилий с властями и другими партнерами, включая систему ООН, доноров и НПО. Присутствие в стране должно формироваться гибко, с учетом того, как могут измениться со временем потребности и возможности стран-членов в плане развития.
 - **Вспомогательная структура** – Приоритетным направлением деятельности РО/СРО является содействие и поддержка мероприятий, осуществляемых на уровне страны, с тем чтобы во главу угла ставились страновые программы. Соответствующие СРО, РО и МДГ при поддержке профильных технических департаментов штаб-квартиры должным образом оказывают техническую помощь, готовят рекомендации по программным вопросам и способствуют наращиванию потенциала.
 - **Принятие решений в отношении структуры** – Страны-члены индивидуально или в рамках своего региона или субрегиона могут лучше, чем кто бы то ни было судить о формах присутствия ФАО и о том, какая поддержка необходима на уровне страны, субрегиона или региона исходя из их потребностей. Региональные конференции являются форумом для обсуждения и согласования конкретных форм присутствия ФАО на уровне страны, субрегиона и региона применительно к конкретным регионам.
 - **Финансирование** – Стабильное финансирование и новаторские подходы являются инструментом усиления и укрепления сети ДО. Руководство и государства-члены совместно оценивают различные модели финансирования, в том числе, модели финансирования оперативной деятельности на уровне стран. Используются различные варианты, такие как добровольные финансовые взносы самих стран, где ведутся работы (включая финансирование национальных экспертов и молодых специалистов, сотрудничество "юг - юг"), а также создание совместных офисов с другими программами и учреждениями. В этой связи для поиска новаторских подходов следует использовать ресурсы, предоставляемые из "Инновационного фонда" ФАО.

Функционирование сети ДО

24. Разрабатываемые ФАО рекомендации по программным вопросам, а также оказываемая ею поддержка в наращивании потенциала должны опираться на самые передовые технические знания и опыт, имеющиеся в мире. Главное требование заключается в том, чтобы сеть ДО и штаб-квартира тесно взаимодействовали между собой, с тем чтобы различные подразделения ФАО имели эффективную связь и действовали как единое целое в соответствии со стратегией Организации с прицелом на конкретные результаты. Такой подход включает следующие основные элементы:

- **Доступ к базе знаний ФАО** – СО должны иметь легкий доступ к глобальной базе технических знаний ФАО, а также к наиболее эффективным формам работы во всем мире. Такая информация систематизируется и предоставляется через механизмы и сети обмена передовым опытом и знаниями
- **Мобильность кадров** - Регулярная ротация кадров между штаб-квартирой и местными отделениями производится для того, чтобы весь персонал владел ситуацией на местах, был знаком с наиболее эффективными формами работы в различных странах, владел глобальной перспективой и знаниями, а также знал, как функционируют центральные вспомогательные службы.
- **Опора на национальный опыт и знания и их дополнение** - СО привлекают имеющихся на национальном уровне специалистов, работающих с различными национальными (государственными и неправительственными) организациями. При необходимости к ним в помощь привлекаются специалисты, имеющиеся на региональном и международном уровне, в том числе в рамках сотрудничества "юг - юг".
- **Оперативное реагирование** – Различные подразделения Организации оперативно реагируют на изменение потребностей, о которых становится известно через СО, действуя согласованно и своевременно. Технический персонал и специалисты, работающие во всех звеньях сети ДО, получают надлежащую профессиональную подготовку и поддержку.
- **Эффективные административно-финансовые системы** – СО имеют полный доступ к обновленным административно-финансовым системам для обеспечения своего оптимального функционирования.
- **Эффективная связь** – Все ДО оснащены соответствующими средствами, позволяющими пользоваться информационно-коммуникационными технологиями, включая доступ к оборудованию для проведения видео/телеконференций, а также к системам сетевого базирования, чтобы оперативно и с небольшими затратами общаться со всеми другими подразделениями Организации

Необходимые рекомендации

25. Руководство в последние годы предприняло целый ряд инициатив по поддержке и дальнейшему укреплению ДО, и работа в этом направлении продолжается. Возможно, региональные конференции пожелают высказаться по данному вопросу и сформулировать рекомендации по изложенным выше соображениям относительно процесса децентрализации.