

## Рассмотрение концепции «реформы, сопровождаемой ростом»

### Основные сведения и дискуссионный документ, подготовленные Председателем

1. Настоящий документ подготовлен в рамках согласования в Конференционном комитете единой трактовки «реформы, сопровождаемой ростом».
2. Термин «реформа, сопровождаемая ростом» впервые был использован на титульной странице документа о проведении независимой внешней оценки (НВО). Очевидно, авторы считали, что эта концепция надлежащим образом усилит внимание к главной, по их мнению, идее документа. Четкое определение «роста» в докладе отсутствует. Осветив массу вопросов реформы, авторы не затронули эту тему и в основном относили к «росту» все, что могло оказаться необходимым для обращения вспять наметившейся тенденции к ослаблению потенциала ФАО и для поддержки процесса реформ. Представляется очевидным, что авторы считали необходимым принимать меры по увеличению ресурсов ФАО. В ходе оценки был отмечен ряд функций и видов обслуживания, над которыми нависла угроза сокращения из-за нехватки кадров, обусловленной уменьшением бюджета.
3. При этом на всем протяжении работы Конференционного комитета и осуществления предпринятой руководством ФАО реформы разъяснение понятия «реформа, сопровождаемая ростом», всякий раз переносилось на более поздний срок. Группа по НВО, возможно, не считала эту идею неясной или спорной, в то время как членам и руководству ФАО она представлялась именно в этом свете. Существовали опасения, что концепция эта является настолько жизненно важной для успеха общей реформы, что любая преждевременная попытка сформулировать ее содержание может привести к провалу, что поставило бы под угрозу дальнейший прогресс. В конце концов в мае 2009 г. этот вопрос было поручено решить участникам совместного совещания комитетов по программе и финансам. На совещании было высказано общее мнение о том, что обсуждать и делать выводы надлежит самим членам ФАО. Тем не менее руководство, стремясь помочь членам в этой работе, представило дискуссионный документ (приложение 2), в котором предлагаются отдельные параметры, но не делается попыток сформулировать выводы. По этому вопросу выступило большинство членов обоих комитетов. Несмотря на имевшиеся сначала опасения по поводу возможного резкого несовпадения позиций, мнения, прозвучавшие в выступлениях, были схожими, и это помогло быстро выработать четкое и единое понимание, отраженное в докладе Совету (приложение 1).
4. Общее мнение по существу вопроса отражено в первой части доклада и приводится ниже:

“Рост должен быть реальным и, в частности:

  - a) обеспечивать в первую очередь надежное и эффективное обслуживание стран-членов;
  - b) гарантировать устойчивость нынешних реформ в рамках Организации;
  - c) помогать ФАО решать неотложную задачу формирования высококвалифицированных и достаточных людских ресурсов;

d) определяться не заранее установленными показателями, а в первую очередь стратегическими и функциональными целями и положениями Среднесрочного плана (ССП), утвержденного управляющими органами;

e) учитывать планы по отражению в ССП и ПРБ всех средств регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов.”

5. Членам предлагается представить комментарии и указания по дальнейшему разъяснению «реформы, сопровождаемая ростом» с тем, чтобы ее определение опиралось на консенсус.

**Приложение 1****Выдержка из доклада о работе совместного совещания участников 101-й сессии Комитета по программе и 126-й сессии Комитета по финансам****13 мая 2009 г. (CL 136/10)****Концепция реформы, сопровождаемой ростом**

14. Участники совещания напомнили, что Конференционному комитету по НВО было поручено проанализировать концепцию «реформы, сопровождаемой ростом», и представить предложения на рассмотрение Конференции 2009 г. В выступлениях указывалось, что рабочие группы КоК-НВО планировали в начале июня обсудить концепцию «реформы, сопровождаемой ростом», и просили комитеты по программе и финансам представить соответствующие рекомендации.

15. Комитеты отметили, что выражение «реформа, сопровождаемая ростом» используется по всему тексту доклада об итогах НВО, но твердое определение этой концепции в докладе отсутствует. Было отмечено, что в документе, подготовленном руководством для совместного совещания, указаны три возможных аспекта этой темы. Комитеты признали, что по этому поводу может сложиться широкий спектр мнений, что и подтвердилось в выступлениях членов.

16. В них подчеркивалось, что «реформа, сопровождаемая ростом» предусматривает, в частности, надлежащее ресурсное обеспечение Организации, усиление ее сравнительного преимущества, улучшение общих основ управления и повышение профессионализма технического, административного и управленческого персонала в штаб-квартире и на местах.

17. Комитеты представили на рассмотрение КоК-НВО следующие первоначальные положения в отношении концепции «реформы, сопровождаемой ростом». Рост должен быть реальным и, в частности:

- a) обеспечивать в первую очередь надежное и эффективное обслуживание стран-членов;
- b) гарантировать устойчивость нынешних реформ в рамках Организации;
- c) помогать ФАО решать неотложную задачу формирования высококвалифицированных и достаточных людских ресурсов;
- d) определяться не заранее установленными показателями, а в первую очередь стратегическими и функциональными целями и положениями Среднесрочного плана (ССП), утвержденного управляющими органами;
- e) учитывать планы по отражению в ССП и ПРБ всех средств регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов.

**Приложение 2**  
**Совместное совещание участников**  
**101-й сессии Комитета по программе**  
**и 126-й сессии Комитета по финансам**  
**13 мая 2009 г. (JM 09.1/3)**

**КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМЫ,**  
**СОПРОВОЖДАЕМОЙ РОСТОМ**

**Основные сведения**

1. В рамках независимой внешней оценки (НВО), проведенной по поручению руководящих органов ФАО, помимо прочего были сформулированы следующие основные выводы: 1) ФАО нужна странам для оказания помощи в решении насущных проблем продовольственной обеспеченности, сокращения масштабов нищеты и устойчивого ведения сельского хозяйства; и 2) итоги НВО служат для членов основой для принятия решений по всему пакету мер, предусматривающих проведение в ФАО «реформы, сопровождаемой ростом».
2. В резолюции 1/2008, касающейся срочного плана действий (СПД) по обновлению ФАО (2009-11 гг.), участники 35-й (специальной) сессии Конференции, помимо прочего, подтвердили *необходимость проведения в ФАО «реформы, сопровождаемой ростом»*, и просили КоК-НВО *проанализировать концепцию «реформы, сопровождаемой ростом»*, и *представить предложения на рассмотрении Конференции 2009 г.*
3. Настоящий документ подготовлен руководством для участников специального совещания в целях оказания КоК-НВО помощи в этой работе.

**Ожидания, связываемые с «реформой, сопровождаемой ростом»**

4. Предложенная концепция объединяет в одно целое два относительно четких и понятных слова: «реформа», под которой обычно подразумевают комплекс мер по формированию более благоприятных или привлекательных условий, и «рост», под которым подразумевают определенное увеличение размера или стоимости. Данное выражение широко использовалось в ходе независимой внешней оценки ФАО (НВО) и в рамках формулирования и утверждения СПД по обновлению ФАО.
5. В письме, препровождающем соответствующие документы, руководитель группы по НВО указывал: *«Странам мира нужна обновленная ФАО. Процесс обновления опирается на требование «реформы, сопровождаемой ростом», что предполагает не только проведение масштабных реформ на обсуждавшихся в ходе оценки направлениях, но и получение дополнительных ресурсов. Деятельность на этих двух направлениях необходимо координировать и ни одно из них не может существовать без другого».*
6. В первом всеобъемлющем положении относительно НВО указывалось: *«Центральный вывод, сделанный в рамках настоящей оценки, можно кратко изложить в трех словах: реформа, сопровождаемая ростом. В представленных ниже материалах, показано, как в ходе НВО созрел вывод о том, что для сохранения своей роли в обеспечении потребностей своих членов и для выполнения своего мандата ФАО необходимо провести крупные и глубокие реформы. В ходе НВО также был сделан вывод о том, что такие реформы будут возможны и устойчивы только при наличии согласованной концепции действий по пресечению и обращению*

*вспять тенденции к ослаблению финансовых, программных и стратегических преимуществ, характеризовавших деятельность Организации на протяжении последних двух десятилетий”<sup>1</sup>.*

7. В развитие тезиса о центральной роли «первого вывода» в НВО подчеркивалось, что *«дальнейшее развитие ФАО маловероятно, если не будет четкой договоренности относительно программы существенных и устойчивых реформ и увеличения ресурсов для ее реализации. Финансовое положение ФАО стесняет ее развитие. В целом ее компетенция в ключевых областях и способность достигать результатов на многих направлениях крайне ослабли из-за постоянного сокращения ее общих ресурсов, особенно в рамках регулярного бюджета. Финансовое положение является как причиной уже указанных, так и следствием еще более глубоких проблем. Как ни парадоксально, сокращение бюджета и выполнение финансовых требований в отношении постов, требующих особых знаний и навыков (а также общих для всей ООН положений о персонале), в гораздо большей степени затрудняют корректировку приоритетов, чем увеличение бюджета, в рамках которого в приоритетные области можно направлять дополнительные ресурсы. Необходимо в первую очередь скорректировать глубинные процессы, связанные с выбором стратегических направлений и мер, управленческими процедурами, структурными и административными барьерами и основами организационной культуры ФАО, без чего невозможно создать атмосферу уверенности и доверия, являющуюся предпосылкой к росту финансирования. Таким же образом, по мере решения и других коренных проблем ФАО у нее появятся потребности в дополнительных средствах и основания для их получения”<sup>2</sup>.*

#### **Основные аспекты концепции реформы, сопровождаемой ростом**

8. В предложенной концепции представляется целесообразным выделить три взаимосвязанных аспекта, а именно: какие важнейшие вопросы продовольствия, сельского хозяйства и продовольственной обеспеченности требуют участия ФАО; какие меры обеспечат оптимальное влияние, эффективность и результативность ФАО в решении этих вопросов; и какие меры приведут к реальному увеличению финансовой поддержки ФАО.

#### **А. Нарастание и обострение проблем в сфере производства**

9. В ходе независимой внешней оценки, завершившейся в 2007 г., был выявлен целый ряд серьезных препятствий к формированию устойчивых систем производства продовольствия и сельского хозяйства и преодолению голода. Мощные кризисные тенденции, проявившиеся с конца 2007 г. по 2009 г. в нестабильности цен и объемов производства, лишь подчеркнули, насколько актуальны эти внешние по отношению к ФАО проблемы.

10. В рамках проведенной ФАО в июне 2008 г. конференции высокого уровня и других широко освещаемых инициатив был поставлен вопрос о необходимости переноса акцентов международной повестки дня на ситуацию с продовольствием и сельским хозяйством. Члены ФАО подчеркивают, что неотложная задача удвоения к 2050 г. выпуска продовольствия и защиты критически истощившейся базы природных ресурсов, на которую опирается сельское хозяйство, требует от ФАО более эффективных действий.

11. Сложность назревших вопросов требует от ФАО поддержки и помощи в реализации комплексных подходов, обеспечивающих оптимальный баланс между интересами всех стран. В ходе НВО были намечены широкие области работы ФАО, а также направления меньшей приоритетности. Члены договорились определять приоритеты на основе единых конкретных целей, что и является неотъемлемой частью проводимых ныне реформ.

---

<sup>1</sup> С 2007/7А.1 пункт 8.

<sup>2</sup> С 2007/7А.1 пункт 35.

### **В. Влияние, эффективность и результативность**

12. В рамках СПД выработан и согласован всеобъемлющий пакет мер. Все они вносят прямой вклад в усиление влияния, эффективности и результативности Организации на глобальном, региональном и страновом уровнях в достижении поставленных членами целей.

13. В ближайшие три года Секретариату надлежит реализовать намеченный комплекс реформ. Краеугольным камнем является новая комплексная структура планирования на результат, призванная обеспечить рост влияния, эффективности и результативности на основе:

- приоритетных и целенаправленных мер, отвечающих потребностям членов;
- четкой привязки средств к конечному результату, с тем чтобы вклад ФАО опирался на согласованные в самих странах формулировки результата и отвечал их интересам;
- использования всех без исключения источников финансирования, имеющихся у Организации, включая обязательные и добровольные взносы, которые будут в неразрывном единстве использоваться для достижения согласованных организационных результатов ФАО.

14. Членам надлежит принять решения о приоритетах ФАО, провести реформу общих основ управления и изыскать ресурсы для выполнения СПД и согласованных программ.

### **С. Финансовые ресурсы**

15. Усиление влияния, эффективности и результативности требует не просто готовности к реформе, но и оптимальных средств ее осуществления. Ресурсы ФАО в реальном выражении неуклонно сокращаются. В документе по НВО отмечено, что за период с 1994-95 гг. по 2006-07 гг. регулярный бюджет ФАО в реальном выражении сократился на 22%.

16. Значительное номинальное увеличение бюджета в 2008-09 гг. эквивалентно нулевому реальному росту, поскольку включает планировавшуюся экономию средств за счет повышения эффективности в 13,3 млн долл. США и сверхплановую экономию за счет повышения эффективности в 22,1 млн долл. США. Организация успешно привлекает все больше внебюджетных ресурсов, но они большей частью привязаны к конкретным проектам и чрезвычайным ситуациям. Поэтому, как отмечалось в документе по НВО, за период с 1994 г. компетентность ФАО в основных областях и ее способность добиваться результата продолжали неуклонно ослабевать.

17. Задача Организации – продемонстрировать, что она способна благодаря реформе более оперативно и эффективно добиваться намеченных целей. Задача членов – обеспечить соответствующие ресурсы – в рамках обязательных и добровольных взносов – чтобы у ФАО были средства для достижения этих целей на среднесрочной и долгосрочной основе.

18. Приток ресурсов, непосредственно передаваемых ФАО или получаемых в рамках партнерских отношений в поддержку производства продовольствия и сельского хозяйства, может возрасти, если в результате успешной реформы будут усиливаться и широко освещаться потенциал и эффективность Организации.

### **Выводы**

19. Согласно рекомендациям НВО, проведение реформы и ее финансирование в рамках обязательных и добровольных взносов должно тесно координироваться. Смысл реформы в сочетании с ростом, видимо, должен заключаться в том, чтобы неблагоприятные тенденции последних лет сменились положительными – на основе сочетания приверженности делу с

умением достигать результаты, используя оптимальные ресурсы и средства для повышения влияния, эффективности и результативности ФАО в достижении поставленных членами целей.

20. В этой связи следует напомнить, что в документе по НВО сделан следующий вывод: *«Если члены ФАО не смогут мобилизовать политическую волю и средства для одновременного проведения реформы и достижения роста в рамках единого пакета взаимоувязанных мер, то Организации не удастся обеспечить потребности и преодолеть вызовы, возникшие в XXI веке»<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> С 2007/7А.1 пункт 43.