


Октябрь 2013 года

	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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

СОВМЕСТНОЕ СОВЕЩАНИЕ

**Сто четырнадцатая сессия Комитета по программе и сто пятьдесят
первая сессия Финансового комитета**

Рим, 13 ноября 2013 года

**Доклад о структуре и функционировании сети децентрализованных
подразделений**

Предлагаемые действия Комитета по программе, Финансового комитета и Совета

- Принимая во внимание точки зрения, высказанные на совместном совещании Комитета по программе и Финансового комитета, Совету предлагается принять к сведению обновленную информацию о структуре и функционировании сети децентрализованных подразделений.

Вопросы по существу содержания настоящего документа можно направлять:

г-ну Даниэлю Густафсону,
заместителю Генерального директора (Операции),
тел.: +39 06570 56320

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 познакомиться на сайте www.fao.org.



mi568r

1. В настоящем документе членам представлена обновленная информация о принятых мерах по повышению результативности Организации в обеспечении результатов и влияния на страновом уровне по всем аспектам деятельности ФАО – в нормативной области, а также в рамках глобальных, региональных и страновых программ. В основу документа заложены указания членов, которые были даны на 144-й сессии Совета в июне 2012 года¹ в ответ на документ, озаглавленный *Структура и функционирование децентрализованных отделений*².
2. Заметный прогресс был достигнут во всех согласованных областях, а именно: i) в повышении эффективности, результативности и влияния деятельности ФАО на страновом уровне; ii) в сокращении раздробленности и повышении уровня интеграции, независимо от источника финансирования, по всем аспектам деятельности ФАО между децентрализованными подразделениями и штаб-квартирой, между нормативными продуктами, глобальными знаниями и деятельностью ФАО на местах, а также при переходе от чрезвычайной ситуации к восстановительному процессу и развитию в полном соответствии с программой Организации в сфере повышения устойчивости; и iii) в поощрении партнерских связей с национальными и региональными институтами, другими международными учреждениями – как входящими, так и не входящими в систему ООН, частным сектором, университетами, исследовательскими организациями и гражданским обществом. После сессии Совета, состоявшейся в июне 2012 года, каждой из этих областей постоянно уделялось повышенное внимание.
3. Совет одобрил предложения, распределенные по трем масштабным областям:
 - a) совершенствование процедур планирования и определения приоритетов;
 - b) совершенствование сети децентрализованных подразделений; и c) интегрированная модель осуществления программ, включая сочетание деятельности в области развития с мероприятиями по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению, а также направление ресурсов ПТС на решение более стратегических задач, совершенствование управления людскими ресурсами в целях повышения результативности, отчетности и воздействия на страновом уровне. В настоящем документе представлена обновленная информация о прогрессе, достигнутом в каждой из этих областей.

А. Совершенствование процедур планирования и определения приоритетов

4. Члены подчеркнули жизненно важное значение совершенствования процедур планирования и активизации расстановки приоритетов на страновом и других уровнях. В этой области был достигнут заметный прогресс – как в развертывании страновых рамочных программ (СРП), так и в их интеграции в более масштабные процедуры общеорганизационного планирования. Этот прогресс был выделен в недавней Оценке регионального и субрегиональных отделений ФАО для Африки³.
5. Работа по страновым рамочным программам была в целом завешена, как планировалось, однако более важным является то, что теперь эти программы нужно рассматривать с точки зрения их роли в пересмотренной Стратегической рамочной программе и ее подхода к планированию и разработке программ. На данный момент из 150 стран, которые должны иметь свою СРП, в 110 странах работа по этим программам завершена, в 13 странах она продолжается, а в 25 странах продолжают действовать существующие национальные среднесрочные рамочные программы приоритетных задач (НСРП). Процесс работы над СРП не был начат только в одной стране из-за сложившихся в ней особых обстоятельств. Как и планировалось, СРП служат прочной основой при выявлении страновых приоритетов для

¹ CL 144/REP, пункты 17-22

² CL 144/15

³ PC 114/2

сотрудничества с ФАО в соответствии с государственными стратегическими планами и более масштабной Рамочной программой ООН по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР).

6. СРП играют ключевую роль в осуществлении пересмотренной Стратегической рамочной программы. Как отмечалось в более раннем документе Совета, "процесс децентрализации может быть действительно успешным лишь в том случае, когда деятельность ФАО на местах станет единым целым с ее глобальными общественными благами, причем эти две задачи обязательно должны быть взаимодополняющими, а не соперничать друг с другом"⁴. Этот аспект непосредственно отражен в пересмотренной Стратегической рамочной программе и процедуре разработки программ, включая вклад со стороны СРП. Внедрение новой рамочной программы с ориентацией на результат начнется в 2014 году, но группы по стратегическим целям уже значительно продвинулись в своей работе. Это – практический результат поддержки Советом "линии прямой видимости сверху вниз и снизу вверх. [...] Модернизированный процесс стратегического планирования является основой для определения "маршрутов воздействия" для обеспечения трансформации всемирных общественных благ со стороны децентрализованного персонала ФАО и сотрудничающих институтов в страновые результаты в новых условиях, в то время как всемирные общественные блага, производимые коллегами из штаб-квартиры ФАО, также строятся на страновом опыте"⁵.

7. По каждой из стратегических целей (СЦ) разработаны планы работы, в которых предусмотрен комплекс общеорганизационных мероприятий, необходимых для достижения организационных результатов, а также указаны ключевые сферы деятельности и показатели. Для подготовки планов работы по СЦ была использована процедура, проведенная в апреле текущего года, когда результаты СРП были привязаны к Стратегической рамочной программе, благодаря чему при разработке общеорганизационных мероприятий ФАО были учтены запросы стран. Региональные и субрегиональные подразделения также активно привлекались к участию в этом процессе, и в настоящее время первоначально в 40 странах проводится общеорганизационное базовое обследование.

8. С одной стороны, пересмотренная Стратегическая рамочная программа опирается на вклад со стороны СРП как на элемент более масштабного общеорганизационного планирования, а с другой – она определяет постоянный стратегический ориентир Организации на страновом уровне по мере согласования новых инициатив с правительствами и внешними партнерами по предоставлению ресурсов. Сюда входят проблемы, которыми занимается ФАО, ожидаемые результаты помощи ФАО на страновом уровне, согласование общеорганизационных результатов с обязательствами по СРП и методика количественного измерения достигнутых результатов. Этот новый подход, который теперь глубоко укоренился во всех регионах, предусматривает рассмотрение давних проблем, касающихся прекращения горизонтального структурного дробления технических отделов и департаментов и обеспечения вертикальной интеграции глобальных, региональных и страновых программ.

В. Совершенствование сети децентрализованных подразделений

Представительства ФАО

9. Одной из ключевых сфер преобразования являлась ускоренная ротация представителей ФАО. С января 2012 года было назначено 42 новых ПрФАО, включая тех, которые ожидают утверждения правительством на эту должность. Тридцать шесть из них имеют опыт предыдущей работы в ФАО – либо в штаб-квартире, в одном из региональных или субрегиональных отделений, в качестве координатора по чрезвычайной помощи или координатора проекта ФАО на местах, либо в качестве национального сотрудника одного из страновых отделений. У шести остальных есть весомые рекомендации, и все они, подобно другим кандидатурам, были выбраны исходя из их достоинств. Все кандидаты сдали экзамен на компетентность в вопросах управления, проводившийся внешней компанией. Среди 42 новых

⁴ CL 144/15, пункт 2

⁵ CL 144/15, пункт 11

ПрФАО насчитывается 12 женщин, в результате чего их общее число в мировом масштабе достигло 19. До конца нынешнего года будет начата реализация новой программы профессиональной подготовки для ПрФАО.

10. Международные должности заместителей ПрФАО после их одобрения Советом в июне 2012 года были введены для Монголии и Корейской Народно-Демократической Республики (при этом их работа остается под контролем ПрФАО в Китае), а должности руководителей страновых программ были введены для Папуа-Новой Гвинеи, Кыргызстана и Таджикистана в ожидании доработки их соглашений о принимающей стране. Назначен ПрФАО в Южном Судане, ожидает подтверждения назначение ПрФАО в Гватемале. Кроме того, как указано ниже, в рамках процесса интеграции мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению и развитию были учреждены пять должностей заместителей ПрФАО, финансируемые за счет внебюджетных ресурсов. Эти должности уже показали свою высокую эффективность с точки зрения мобилизации ресурсов, реализации программ и участия в межучрежденческих процедурах. Планируется учредить эти должности еще в девяти странах, где масштабы программы оправдывают и позволяют пойти на такое усиление штатного состава подразделения. Кроме того, должности помощника ПрФАО по национальным сотрудникам были введены для Молдовы, Узбекистана и четырех островных стран Тихого океана.

11. Либо в штаб-квартире ФАО, либо через миссии были налажены контакты со странами-членами, которые направляли просьбы о наращивании присутствия ФАО и расширении мероприятий через активизацию деятельности в сфере партнерства и связи, потенциальные новые договоренности о финансировании, а также посредством либо открытия нового подразделения, либо изменения масштабов деятельности уже имеющегося подразделения. К их числу относятся: i) три страны, уже подписавшие новые соглашения (Вануату, Тонга и Экваториальная Гвинея); ii) 12 стран, в которых проекты соглашений ожидают одобрения правительства (Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Нигерия, Российская Федерация, Соломоновы Острова, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Фиджи и Южная Африка); iii) страны, с которыми недавно начались дискуссии (Иран, Корея и Кувейт); и iv) страны, которые обратились к Организации в предварительном порядке (Алжир, Венесуэла, Индия, Индонезия, Китай и Мексика).

12. Следует отметить, что этот процесс созвучен просьбе Руководящих органов о принятии мер к тому, чтобы страны-члены вносили существенный вклад в укрепление деятельности децентрализованных подразделений. Эти усилия, предпринимаемые совместно со странами-членами, будут продолжаться в течение двухгодичного периода 2014-2015 годов.

Партнерство и связь

13. В соответствии с подходом, который был одобрен Советом в июне 2012 года, значительное внимание уделялось вопросам укрепления стратегических и оперативных партнерских союзов ФАО на региональном и субрегиональном уровнях. Например, в круг ведения и наименование Субрегионального координатора для Восточной Африки были внесены изменения, чтобы отразить в них вопросы связи с Африканским союзом и Экономической комиссией для Африки и с их аффилированными программами. Аналогичным образом ПрФАО в Джибути также является должностным лицом, обеспечивающим связь с Межправительственным органом по вопросам развития (МОВР). Назначение сотрудника по связи с Сообществом по вопросам развития юга Африки (САДК) ожидает заключения окончательного соглашения. Должность сотрудника по связи с Сообществом португалоязычных стран (СПЯС) уже учреждена.

Управление ресурсами, подразделениями и программами

14. Наряду с перечисленными кадровыми изменениями еще одним крупным нововведением явилось полное развертывание Глобальной системы управления ресурсами (ГСУР) во всех страновых отделениях. Ранее административная и финансовая информация о страновых отделениях ФАО не входила в информационную систему штаб-квартиры и региональных отделений, а подлежала отдельной обработке. Свежая управленческая

информация является одним из основных факторов повышения результативности и имеет важнейшее значение для оказания поддержки страновым операциям всеми подразделениями Организации. Внедрение ГСУР способствует достижению этих целей. Теперь имеется полная информация, например, о количестве сотрудников ФАО вне зависимости от того, где с ними был заключен контракт. Ранее не вызывало трудностей определение численности сотрудников, чьи должности финансировались в рамках Регулярной программы, но сведения о составе сотрудников по проектам, которые намного более многочисленны, были весьма неполными. В настоящее время есть возможность гораздо эффективнее отслеживать финансовые и административные действия отделений, что необходимо как для соответствия критериям МСУГС, так и для управления общими показателями Организации.

15. Внедрение ГСУР явилось результатом усилий сотрудников штаб-квартиры, региональных отделений, а в ряде случаев – и других страновых подразделений, обеспечивающих профессиональную подготовку без отрыва от работы. Развертывание этой системы также дало многим инструкторам возможность непосредственно ознакомиться с функционированием страновых отделений и понять стоящие перед ними проблемы и вызовы.

16. Теперь эта информация наряду с другими элементами является частью более эффективной системы управления производительностью труда. На основе результатов работы, проделанной в рамках ПНД, производится внедрение новой системы для систематического мониторинга мероприятий высокого уровня в сфере эффективности ФАО на страновом уровне. В этой новой системе оценки результативности деятельности используется сочетание трех элементов. Первым из них является постоянный обзор финансовой, административной и программной деятельности страновых отделений со стороны Канцелярии Генерального инспектора (КГИ). Эти доклады служат прочной основой для определения результативности по стандартному набору показателей соблюдения требований в отношении управления и отчетности с уделением особого внимания восьми ключевым областям внутреннего контроля. Кроме того, такие доклады о страновых аудитах позволяют проводить сопоставление между отделениями. Вторым элементом является анализ количественных данных из других имеющихся источников, которые предоставляют контрольные показатели результативности по странам или группам стран в зависимости от размера территории страны, от сложности обстановки в ней и от программы ФАО. Третий элемент в большей степени касается качественной стороны и опирается прежде всего на данный подход и на опыт, извлеченный из проведения ряда недавних внешних оценок и использованных при этом методологий. В частности, "общий подход" Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОРАН), разработанный сетью из 17 стран-доноров для оценки организационной эффективности финансируемых ими многосторонних организаций, включает партнерский обзор по 21 ключевому показателю результативности. ФАО будет использовать комплекс этих показателей и смежных вопросов наряду с некоторыми из вопросов, которые использовались при проведении других недавних внешних оценок.

17. Как предусмотрено в ПНД, дальнейшая работа в этом направлении будет целенаправленно продолжаться наряду с текущим преобразованием Организации и повышением доступности соответствующей информации в системах отчетности ФАО. К концу 2013 года будет завершено развертывание этой системы, в течение первой половины 2014 года она будет апробирована в ряде стран, а к концу двухгодичного периода 2014-2015 годов – во всех страновых отделениях.

18. В региональных и субрегиональных отделениях были проведены обзоры кадрового состава для принятия мер к тому, чтобы их штатное расписание соответствовало приоритетам их стран и регионов и было согласовано с планами работы по достижению стратегических целей. Руководство ФАО продолжало начатую в 2012 году работу по укреплению потенциала региональных и субрегиональных отделений в целях приведения их штатного расписания в соответствие с запросами стран, согласовала региональные приоритеты и пересмотренную Стратегическую рамочную программу и составляемые планы работы.

19. Эта деятельность осуществляется в русле пересмотра штатного расписания децентрализованных подразделений, проведенного после июньской сессии Совета 2012 года. В то время во всех регионах был внедрен ряд кадровых корректировок без последствий для бюджета, включая создание и упразднение должностей и изменение круга должностных обязанностей, как об этом было доложено Совету в ноябре 2012 года⁶. Дальнейший пересмотр штатного расписания региональных и субрегиональных отделений был проведен после сессии Конференции в июне 2013 года и последующего планирования работы групп, занимающихся отдельными стратегическими целями. Эти преобразования оказались глубже предыдущего пересмотра с точки зрения приведения технической компетентности региональных и субрегиональных отделений в соответствие с приоритетами страны и региона, а также с планами работы по стратегическим целям. Предложения, представленные региональными отделениями, были рассмотрены координаторами Стратегических целей и техническими отделами штаб-квартиры. Не считая редких исключений, удалось достичь соглашения в вопросах о том, где нужно восполнить технические пробелы, а где – уменьшить технический потенциал, если он менее востребован. Старшее руководство утвердило почти 70 корректировок по всем регионам, включая создание новых должностей, упразднение должностей, изменение должностных уровней, смену наименований должностей и смещение технических приоритетов в должностных обязанностях.

С. Интегрированная модель осуществления программ

20. В январе 2012 года Организация приняла решение передать оперативные обязанности по реализации программ чрезвычайной помощи и восстановления, возлагавшиеся на Отдел по чрезвычайным операциям и восстановлению (ТСЕ) штаб-квартиры, в ведение децентрализованных подразделений, под общую ответственность ПГД/региональных представителей. На 144-й сессии Совета ФАО⁷ был одобрен план передачи этих обязанностей децентрализованным подразделениям с конкретными сроками исполнения, предусматривающий постепенную передачу полномочий по принятию чрезвычайных мер, которая была осуществлена к июню 2013 года во всех регионах. Единственными исключениями остаются: i) Сирия, где из-за сложившееся в стране ситуации управление операциями было временно оставлено в ведении штаб-квартиры; и ii) крупномасштабные операции по борьбе с саранчой, руководство которыми также временно сохранено на уровне штаб-квартиры.

21. Процесс децентрализации проводился постепенно и сопровождался консультациями с децентрализованными подразделениями для обеспечения плавной передачи полномочий. Были приняты меры по пересмотру структуры подразделений-бенефициаров и постепенному наращиванию потенциала соответствующих представительств ФАО, особенно тех из них, которые осуществляют масштабные чрезвычайные операции, в том числе путем введения в отдельных странах должностей заместителя представителя ФАО, финансируемых за счет внебюджетных/неосновных ресурсов. К настоящему времени предусмотрено 14 должностей заместителя представителя ФАО, пять из которых были учреждены и заполнены, а остальные девять находятся в процессе учреждения.

22. В то же время региональные отделения для Африки, Азии и Тихого океана, Ближнего Востока и Северной Африки и для Латинской Америки и Карибского бассейна были усилены дополнительными оперативными сотрудниками, чтобы обеспечить представителям ФАО в регионе необходимое содействие и поддерживать потенциал на уровне, позволяющем адекватно реагировать на нынешние и будущие чрезвычайные ситуации.

23. Была внедрена новая промежуточная модель распределения расходов на обслуживание проектов (РОП) для реализации проектов по оказанию чрезвычайной помощи, которая будет

⁶ CL 145/3

⁷ CL 144/15

использоваться при проведении всеобъемлющего пересмотра политики в сфере расходов на обслуживание проектов, проводимого по просьбе Финансового комитета.

24. Эти изменения также касаются достижения новой Стратегической цели 5 в области повышения сопротивляемости. ТСЕ несет общеорганизационную ответственность за обеспечение возможностей децентрализованных подразделений по оказанию странам помощи в подготовке к угрозам и кризисам в области продовольствия и сельского хозяйства и в проведении своевременных ответных мероприятий. Важные функции также выполняет ряд других технических отделов штаб-квартиры, центры службы административно-финансовой поддержки и региональные и субрегиональные отделения. После включения чрезвычайных операций в общую программную систему эти подразделения уже наладили успешное взаимодействие. Тем не менее, применение этой новой модели децентрализованного управления мерами по реагированию на чрезвычайные ситуации потребует тщательного мониторинга и оказания децентрализованным подразделениям содействия в течение ближайших 12-18 месяцев – до тех пор, пока во всех местах не будет выстроен надлежащий потенциал.

25. Заметный прогресс был достигнут в течение 2012-2013 годов. Предстоит проделать еще больший объем работы, и в период 2014-2015 годов будут осуществляться дальнейшие усовершенствования. В частности, активизация планирования на страновом уровне послужит основой для наращивания воздействия и эффективности и для мобилизации ресурсов с большей стратегической направленностью. Наряду с этим ожидается, что проведение политики мобильности ФАО окажет позитивное влияние на функционирование децентрализованных подразделений ФАО.

26. Руководство ожидает отзывы Членов о достигнутом прогрессе и планирует предоставить им обновленную информацию о дальнейших наработках.