

Февраль 2012 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

КОМИССИЯ ПО ФИТОСАНИТАРНЫМ МЕРАМ

Седьмая сессия

Рим, 19-23 марта 2012 года

Стратегия мобилизации ресурсов МККЗР

Пункт 9.2 предварительной повестки дня

1. Состоявшаяся в 2010 году пятая сессия Комиссии по фитосанитарным мерам (КФМ) пришла к согласию по вопросу о финансировании экспертной группы, в задачу которой входила разработка охватывающих пятилетний срок стратегии мобилизации ресурсов и плана ее осуществления для многолетней стратегии финансирования для МККЗР. Кроме того, была достигнута договоренность о доведении до Секретаря рекомендаций и идей в отношении мобилизации ресурсов.
2. Несмотря на то, что рабочая группа экспертов учреждена не была, были получены полезные комментарии. В ходе состоявшейся в 2011 году шестой сессии КФМ Секретарь устно представил актуальную информацию о ходе работы по подготовке стратегии мобилизации ресурсов для МККЗР. Секретарь отметил, что вопрос о стратегии мобилизации ресурсов будет рассмотрен в ближайшее время, и это позволит подготовить структурированный план работы, предполагающий должный мониторинг и обзоры со стороны Бюро и сессий КФМ.
3. По результатам имевших место в 2011 году обсуждений с Бюро и Рабочей группой открытого состава по стратегическому планированию и технической помощи (СПТП), стратегия мобилизации ресурсов (Дополнительный документ I) была подготовлена для представления КФМ-7.
4. КФМ предлагается:
 - 1) *обсудить* Стратегию мобилизации ресурсов МККЗР;
 - 2) *высказать предложения* по ее совершенствованию; и
 - 3) *утвердить* Стратегию мобилизации ресурсов МККЗР.

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

Дополнительный документ I**МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ ДЛЯ МККЗР****I. Цель**

Целью настоящей стратегии является обеспечение устойчивого и достаточного финансирования МККЗР для достижения стратегических целей Международной конвенции по карантину и защите растений (МККЗР).

II. Намерения

Гарантировать наличие адекватных ресурсов и их прозрачное, эффективное и действенное использование МККЗР в следующих целях:

- защита устойчивого ведения сельского хозяйства и обеспечение продовольственной безопасности в мировом масштабе путем предотвращения распространения вредных организмов;
- защита окружающей среды, лесов и биологического разнообразия от вредных для растений организмов;
- создание возможностей экономического и торгового развития путем продвижения гармонизированных, научно обоснованных международных стандартов защиты растений; и
- развитие фитосанитарного потенциала членов для выполнения первых трех целей;

предоставить Секретариату рекомендации в отношении работы с донорами по привлечению внебюджетных ресурсов, приемлемых для доноров методов управления и финансовой отчетности;

очертить пределы ответственности Комиссии по фитосанитарным мерам (КФМ) в рамках процесса мобилизации ресурсов и представить КФМ заключение по вопросу о том, какие инструменты следует разработать для обеспечения устойчивой мобилизации ресурсов; а также обеспечить осведомленность договаривающихся сторон и доноров о нуждах МККЗР в части ресурсов.

III. Задачи**A. Создание адекватного административно-финансового механизма**

Для успешной мобилизации ресурсов, скорее всего, потребуются создание адекватного административного механизма. Такой механизм должен обеспечивать, в частности, эффективное руководство и ведущую роль, что гарантирует подотчетность и прозрачность МККЗР и связанных с бюджетом процессов Конвенции. Доводы в пользу привлечения дополнительных ресурсов можно сделать еще более убедительными, показав, что МККЗР обладает отлаженными финансовыми системами, гарантирующими надлежащее использование привлеченных ресурсов, включая адекватные меры финансового контроля, доказывающие высокое качество управления и укрепляющие доверие. Если доноры будут знать, что их вклады

направляются на благие цели, это обеспечит поддержку устойчивости, а также обеспечит применение внутри организации передовых методов бухгалтерского учета. Вопрос создания адекватного административного механизма рассмотрен ниже.

Секретариат МККЗР и КФМ признают, что создание инструментов финансового регулирования является важнейшим условием создания необходимых структур управления финансовой деятельностью, контроля и обеспечения прозрачности, что, в свою очередь, укрепит доверие доноров и будет стимулировать выделение ресурсов для деятельности МККЗР.

Рекомендации:

A₁ Учреждение Финансового комитета

КФМ учреждает Финансовый комитет. В состав Финансового комитета должны входить, как минимум, 3-4 физических лица. (Проект полномочий финансового комитета – см. Дополнительный документ II). Основное направление деятельности учреждаемого комитета состоит в обеспечении финансовой прозрачности и надзора. Кроме того, комитет может принимать участие в стратегическом бюджетном планировании и в работе по привлечению пожертвований.

В дальнейшем, в рамках пересмотра МККЗР в текст могут быть включены указания на Финансовый комитет.

A₂ Повышение прозрачности и ясности бюджета

КФМ повышает прозрачность и ясность бюджета за счет утверждения руководящих принципов подготовки бюджетов (регулярных, проектных и с привлечением целевых фондов) и отчетности по ним. КФМ признает, что прозрачность и ясность бюджетов представляют собой основные инструменты, гарантирующие надлежащее использование привлеченных ресурсов, доказывающие высокое качество управления финансовой деятельностью и способствующие построению доверительных отношений с донорами.

В. Разработка стратегий в сферах коммуникации и информационных технологий

Ключевой составляющей усилий по мобилизации ресурсов является неустанное, ясное и последовательное информирование о МККЗР и ее деятельности. Особо важно, каким образом информация о МККЗР доводится до потенциальных доноров и других лиц и организаций, поскольку именно этот момент может стать ключевым в плане готовности доноров участвовать в деятельности МККЗР. Слаженная и глубоко продуманная стратегия в сфере коммуникации позволит вызвать интерес к работе МККЗР и повысить уровень информированности о деятельности Конвенции, что, в свою очередь, ясно отразит сравнительную силу и сравнительные преимущества МККЗР, обеспечит признание роли, которую МККЗР играет в деятельности по установлению стандартов и развитию. Позитивная подача идеи МККЗР критически важна в плане получения доступа к ресурсам, необходимым для осуществления миссии организации.

Рекомендация:

B₁ Разработка стратегии МККЗР в сфере коммуникации

В сотрудничестве с договаривающимися сторонами КФМ разрабатывает стратегию в сфере распространения информации или коммуникации, в рамках которой, в частности, МККЗР заявляет о себе как о "бренде". Кроме того, КФМ проводит особую информационную политику, направленную на предоставление Секретариату и Бюро содействия в информировании средств массовой информации, потенциальных доноров и прочих

ресурсов. Для разработки стратегии следует воспользоваться неденежными ресурсами, предоставленными небольшим числом (три или четыре) договаривающихся членов. В целях максимально широкого охвата аудитории разработанная ими стратегия должна предусматривать использование всех доступных средств социальных сетей (Фейсбук, Твиттер и пр.). Кроме того, стратегия должна предусматривать специальные средства распространения информации, нацеленные на экологические и лесохозяйственные организации. Указанная группа должна строить собственную работу на неформальной основе, координировать ее с соответствующими работниками Секретариата. В целях обеспечения последовательности в информировании внешних контактов о МККЗР, должны быть разработаны последовательные и согласованные тезисы.

С. Более интенсивное использование системы неденежных вкладов

Развитие технологий во всем мире значительно упростило доступ к высококвалифицированным людским ресурсам, избавив от необходимости вести работу по их подбору, найму на работу и передислокации в требуемое место. В последнее время неденежные вклады приобрели ключевое значение в сфере экспертной помощи.

Рекомендации:

С₁ Расширение использования неденежных вкладов в сфере экспертной помощи

КФМ настоятельно рекомендует национальным организациям по карантину и защите растений, региональным организациям по карантину и защите растений, а также группам других типов предоставлять помощь МККЗР путем выделения экспертов для работы в течение определенного срока (например, одного года или нескольких лет) под руководством Секретариата в качестве научных сотрудников или консультантов по важным направлениям, где скудных средств Секретариата не хватает. Процесс оформления соответствующих договоренностей следует формализовать, с тем чтобы внешние наблюдатели ясно понимали, что вклады подобного типа имеют своей целью исключительно предоставление экспертной помощи в работе МККЗР и не связаны с какими-либо ожиданиями в отношении неподобающего влияния на результаты соответствующих усилий. Всем, кто заинтересован в предоставлении таких вкладов, Секретариат направляет специально разработанную стандартную форму контракта. Эксперты могут привлекаться к работе по стандартам, технической помощи, обмену информацией и, при необходимости, по прочим направлениям. Эксперты могут работать как в офисе Секретариата, так и в местах собственного проживания.

С₂ Максимальное использование существующих программ по привлечению волонтеров

Секретариату МККЗР и КФМ следует с нарастающей активностью работать с договаривающимися сторонами по вопросу предоставления неденежных вкладов в форме людских ресурсов. Существующие программы по привлечению волонтеров, в частности, программу по работе с привлеченными специалистами, программу по Интернету и партнерскую программу следует продвигать более эффективно. Договаривающимся сторонам и другим донорам такие программы следует предлагать в качестве основы для предоставления неденежных вкладов в форме людских ресурсов.

С₃ Расширение использования неформальных редакционных групп

КФМ расширяет использование неформальных редакционных групп для подготовки важных вопросов, где скудных средств Секретариата не хватает.

С₄ Введение нового формата неденежных вкладов в форме людских ресурсов: технические секретари

В тесной связи с официальной системой предоставления спонсорской поддержки для проведения совещаний вводится новый формат неденежных вкладов в форме людских ресурсов: технические секретари. Технические секретари должны осуществлять технический надзор за работой групп технических экспертов и иных постоянных групп. Предоставлять технических секретарей должна договаривающаяся сторона, выступающая в качестве спонсора совещания. КФМ должна подготовить специальные правила в отношении таких технических секретарей.

D. Институционализация спонсорской поддержки совещаний

Система целевой спонсорской поддержки деятельности по установлению стандартов внесла свой вклад в успех устойчивой работы МККЗР по направлению установления стандартов и позволила в значительной мере преодолеть серьезное снижение темпов на этом направлении, обусловленное финансовыми ограничениями МККЗР. На основании примера практической работы "*Кодекс Алиментариус*" рекомендуется создать официальную и устойчивую систему спонсорской поддержки совещаний, проводимых в рамках деятельности по установлению стандартов, включая предоставление людских ресурсов для обеспечения технического надзора за работой таких совещаний.

Рекомендации:

D₁ Институционализация официальной системы устойчивой спонсорской поддержки совещаний

КФМ осуществляет институционализацию спонсорской поддержки совещаний путем выпуска официальных правил и процедур, регламентирующих работу такой системы. Предполагается, что, опираясь на положения разработанных КФМ правил в отношении спонсорской поддержки совещаний, отдельные Договаривающиеся стороны, МПО и НПО «примут на себя обязательства» по предоставлению спонсорской поддержки отдельных долгосрочных мероприятий на более продолжительные сроки (например, на пять лет). Это позволит Секретариату МККЗР и КФМ планировать работу по установлению стандартов намного более устойчивым образом.

D₂ Спонсорская поддержка стандартов

КФМ следует прийти к соглашению по различным механизмам наращивания ресурсов для процесса установления стандартов МККЗР. Рекомендуется предусмотреть более активное спонсорство или поддержку стандартов, особенно с учетом разработки все большего числа специализированных стандартов по отдельным товарам и вредоносным организмам. Спонсорская поддержка стандартов должна поощряться. Открытыми для финансовой и спонсорской поддержки, покрывающей все затраты на разработку предложенного стандарта, должны быть все темы, включенные в утвержденный КФМ Перечень тем для стандартов МККЗР, независимо от установленных КФМ приоритетов. К поступающим от договаривающихся сторон, МПО и РОКЗР предложениям по новым темам для стандартов должны прилагаться проект спецификации, обзор литературы и, по возможности, указание на ресурсы, необходимые для разработки стандарта.

E. Развитие потенциала

В сравнении с обычной передачей МККЗР финансовых средств, установление партнерских отношений с определенными донорами включает в себе значительно больший потенциал.

Кроме того, это важнейшее средство, способное позволить МККЗР значительно увеличить объемы выполняемой работы, не прибегая к привлечению ресурсов и без затраты ограниченных наличных ресурсов. Ниже приводятся предложения по нестандартным путям максимального использования партнерских отношений.

Рекомендации:

E₁ Дальнейшее продвижение оценки фитосанитарного потенциала (ОФП)

КФМ одобряет усилия Секретариата по расширению применения и признания инструмента ОФП вне пределов сложившейся практики. Так, Всемирный банк движется в направлении использования инструмента ОФП как первого шага в проектах, включающих составляющую, связанную с охраной здоровья растений. Первая выгода такого подхода заключается в повышении осведомленности об инструменте ОФП внутри Всемирного банка, вторая – в проистекающем из него развитии источника финансирования, поскольку МККЗР получает финансовые средства как администратор оценки фитосанитарного потенциала. КФМ пропагандирует подобные подходы и в других организациях-донорах. Использование ОФП в качестве механизма обзора рассчитанных на более далекую перспективу проектов по развитию потенциала как средства, обеспечивающего соответствие усилий поставленной цели, подлежит одобрению КФМ. В целях дальнейшего продвижения ОФП следует предпринять меры по расширению реестра экспертов, способных оказать помощь в проведении ОФП.

E₂ Повышение тарифов на оплату консультационных услуг

Секретариат МККЗР выделяет значительные ресурсы из состава собственного персонала для предоставления консультаций по вопросам фитосанитарии другим департаментам ФАО и другим международным организациям, в первую очередь в связи с проектами в сфере технического сотрудничества. Секретариату МККЗР следует выработать жесткую политику, согласно которой подобные услуги, предоставляемые Секретариатом МККЗР, будут подлежать компенсации в полном объеме в форме финансовых взносов в целевой фонд МККЗР.

F. Укрепление институциональных финансовых инструментов и методов

На сегодняшний день доступные МККЗР финансовые инструменты чрезвычайно ограничены: это, в основном, средства из регулярного бюджета ФАО и очень ограниченные внебюджетные средства, поступающие через целевые фонды. Значение традиционных инструментов финансирования несомненно, но при этом для успешного продолжения деятельности МККЗР особо важна разработка новых инструментов ее финансирования. В рамках Секретариата МККЗР можно рассмотреть финансовые инструменты и методы, направленные на создание схем формирования доходов, заключение новых международных соглашений, либо на создание систем, позволяющих повысить эффективности затрат.

G. Техническое совершенствование, отношения с донорами и программы стимулирования

Новые технологии упрощают передачу информации настолько, что еще десять лет назад этого никто не мог предвидеть. В результате формируются новые группы, объединенные общими интересами, а обмен информацией на глобальном уровне нарастает бурными темпами. МККЗР следует воспользоваться сложившимся положением и создать возможности для роста глобального интереса к вопросам здоровья растений. Кроме внедрения технологических инноваций (видеоконференции, «облачные вычисления» и пр.), МККЗР следует стремиться к

расширению взаимодействия с заинтересованными группами и неправительственными организациями, с которыми ранее Конвенция не имела контактов.

Рекомендации:

G₁ Выработка политики использования доступных передовых технологий и иных нетрадиционных подходов в деятельности МККЗР

Уже существует очень хороший пример предпринятых в этом направлении усилий. Онлайн-овую систему комментирования предлагаемых МСФМ можно назвать передовым методом расширенного комментирования в рамках процесса установления стандартов. Работа по институционализации и обеспечению обязательного применения указанной системы, а также, где это целесообразно, других систем (проведение обсуждений и специальных дискуссий в форме видеоконференций с использованием программ Skype и Go-to-meeting и т.п.) позволит сократить затраты, связанные с ранее проводившимися вечерними сессиями в период проведения ежегодных совещаниями КФМ. Дополнительные выгоды принесет проведение ключевых совещаний не в Риме, а в других местах, где финансовые затраты, связанные с проведением совещаний, гораздо ниже.

G₂ Создание официальной программы отношений с донорами

Наряду с тем, что большая часть работы, необходимой для создания такой программы, будет связана с внедрением в Секретариате МККЗР прозрачной системы финансовой отчетности, должны быть разработаны дополнительные меры, которые обеспечат деятельности МККЗР устойчивую поддержку. В число таких мер следует включить согласованность деятельности по информированию между всеми договаривающимися сторонами и Секретариатом, что позволит кратко и четко объяснить, почему донору следует предоставить ресурсы, как эти ресурсы будут использованы, что изменится в результате их использования, и каким образом донору будет выражена признательность за поддержку (см. ниже Рекомендацию 3G). Кроме того, КФМ следует контролировать работу договаривающихся сторон с целью достижения уверенности, что в число потенциальных доноров-партнеров включены все возможные организации-доноры. Особый упор следует сделать на развитие отношений с неправительственными организациями и производственными ассоциациями (включая лесохозяйственные группы), чьи интересы параллельны интересам МККЗР.

G₃ Создание программы стимулирования доноров

В деле привлечения финансовой и иной поддержки деятельности организации незначительные усилия могут подчас привести к значительным результатам. В психологическом плане очень важно, чтобы доноры, все, кто предоставляет ресурсы, волонтеры и т.п. были «привязаны» к МККЗР. Почувствовав «связь» с МККЗР, они с большей вероятностью будут поддерживать Конвенцию, предоставляя ресурсы на протяжении более долгого периода и более устойчивым образом. Программа «стимулирования» должна быть нацелена именно на эту группу. Программа должна обеспечивать выражение признательности за предоставленную поддержку, в частности, путем определения конкретных целей, для достижения которых используются предоставленные ресурсы. Выражение признательности может иметь место в рамках проведения ежегодных сессий КФМ в Риме. Форма выражения признательности может быть самой различной: начиная с того, что Секретарь может в ходе сессии КФМ широко объявить, от кого поступили наиболее значительные вклады, и вплоть до учреждения официальной награды.

Н. Пересмотр МККЗР

Обычно положения о финансовых инструментах и порядке принятия решений входят в число основных положений учредительных документов, уставов или конвенций международных

организаций. Учредители подобных международных соглашений стремятся обеспечить четкое распределение финансовых прав и обязанностей и прогнозируемость финансовых вкладов. Текст МККЗР не содержит упоминаний о каких-либо финансовых инструментах или положениях, поскольку изначально (1951 год, пересмотрена в 1979 году) Конвенция с организационной точки зрения оформлялась как конвенция, не имеющего органа, уполномоченного принимать решения. Редакция Конвенции, ставшая результатом пересмотра ее текста в 1997 году, предусмотрела создание физической структуры МККЗР в форме более широкого Секретариата и руководящего органа, но не затронула вопроса о финансовых инструментах. В первую очередь, такое опущение было обусловлено пониманием, что включение в МККЗР финансовых инструментов наложило бы на договаривающиеся стороны дополнительные обязательства, что, в свою очередь, потребовало бы не просто принятия, а ратификации нового текста Конвенции всеми Договаривающимися сторонами.

По прошествии почти пятнадцати лет после последнего пересмотра МККЗР ведется дискуссия о внесении в текст Конвенции новых поправок. Возможно, Конвенция снова будет пересмотрена до конца текущего десятилетия. МККЗР динамично развивается, и эту динамику следует поддерживать, ее следует отразить в тексте Конвенции. В контексте общего пересмотра МККЗР было бы в высшей степени желательно обеспечить ясность в бюджетных и финансовых вопросах деятельности МККЗР, в том числе определить источники финансовых вкладов и наделить КФМ полным правом принимать решения по всем вопросам оперативного и финансового характера.

I. Осуществление

Осуществление стратегии мобилизации ресурсов предусмотрено в период с 2012 по 2021 год.

J. Мониторинг

Мониторинг является критически важной составляющей осуществления стратегии мобилизации ресурсов, он должен стать основной функцией вовлеченных в эту деятельность коллективных участников. Мониторинг представляет собой непрерывный процесс, в который должны быть вовлечены все участники осуществления стратегии. При этом Секретариат должен ежегодно представлять СПТП и КФМ сжатый годовой отчет, позволяющий судить о том, в какой мере мероприятия в рамках осуществления стратегии мобилизации ресурсов позволяют достичь поставленных целей.

K. Обзор

Официальный обзор стратегии мобилизации ресурсов должен быть проведен до истечения двух лет с начала ее осуществления. В дальнейшем обзоры также должны проводиться с двухлетней периодичностью. При проведении обзора должны учитываться результаты мониторинга, что позволит на ранней стадии выявить потенциальные проблемы и предложить возможные решения, при необходимости скорректировать стратегию, оценить, в какой мере стратегия способна обеспечить достижение ее основных целей.

Дополнительный документ II**Полномочия Финансового комитета****1. Цель**

Целью **Финансового комитета** является повышение уровня финансовой безопасности Секретариата МККЗР за счет:

- повышения доверия доноров к финансовым механизмам МККЗР;
- содействия Секретариату МККЗР и КФМ в предпринимаемых ими усилиях по привлечению ресурсов;
- повышения эффективности финансового планирования.

2. Сфера компетенции Финансового комитета

Финансовый комитет призван содействовать Секретариату МККЗР и Бюро КФМ в следующих областях деятельности:

- финансовое планирование;
- финансовая отчетность;
- привлечение ресурсов;
- разработка процедур в части обеспечения финансовой прозрачности и мобилизации ресурсов.

3. Структура Финансового комитета

В состав **Финансового комитета** на волонтерских началах входят четыре члена, отбираемые Бюро КФМ.

Члены **Финансового комитета** самостоятельно оплачивают собственные расходы на проезд, проживание и питание, связанные с участием в работе совещаний. Если члены **Финансового комитета** ведут работу по привлечению ресурсов по поручению Секретариата МККЗР, они имеют право обратиться с просьбой о предоставлении финансовой поддержки.

4. Функции Финансового комитета

Финансовый комитет обеспечивает достижение поставленных перед ним целей посредством выполнения следующих функций:

- разработка процедур обеспечения прозрачности бюджета;
- содействие Секретариату МККЗР в составлении годовых отчетов об исполнении бюджета;
- разработка стандартизированных бюджетных форм;
- содействие Секретариату МККЗР в подготовке ежегодных предложений по бюджету;
- рассмотрение вопросов, связанных с ресурсами;
- содействие Секретариату МККЗР в разработке оперативных планов согласно бюджету;
- содействие Секретариату МККЗР и КФМ в деятельности по привлечению ресурсов;
- регулярное представление докладов КФМ и СПТП;
- любая прочая связанная с финансами деятельность в соответствии с указаниями Бюро КФМ.

5. Секретариат МККЗР

Секретариат в меру необходимости оказывает административную и техническую поддержку.