

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
25 April 2011
Russian
Original: English

Основная сессия 2011 года

Женева, 4–29 июля 2011 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Оперативная деятельность Организации
Объединенных Наций в области международного
сотрудничества в целях развития**

**Упрощение и согласование деятельности системы
развития Организации Объединенных Наций****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

За прошедшие три года был достигнут значительный прогресс в упрощении и согласовании деятельности системы развития Организации Объединенных Наций. В рамках существующих правил и положений было инициировано большое число нововведений на страновом уровне, что привело к осязаемому повышению эффективности и заметной экономии затрат. Извлеченные уроки легли в основу межучрежденческих руководящих указаний, которые все в большей степени мотивируются интересами стран. Тем не менее имеются ограниченные возможности для экспериментирования на страновом уровне без соразмерной корректировки процедур и методов штаб-квартир, осуществляемой по решению самих штаб-квартир. Закупки и управление людскими ресурсами рассматриваются в качестве приоритета для упрощения и согласования деятельности.

В основе различных деловых методов лежат различные деловые модели, которые соответствуют конкретным мандатам и программной деятельности организаций, определяемым руководящими органами. Данные показывают, что в рамках существующих деловых моделей есть возможности для упрощения и согласования, например в области закупочной деятельности и управления людскими ресурсами. Заинтересованным сторонам следует придерживаться поэтапного подхода, стремясь прежде всего к достижению наибольшего прогресса без крупных структурных преобразований и демонстрируя быстрые успехи, более высокую эффективность и экономию. Затем может быть достигнута бо-

* См. E/2011/1.



лее твердая приверженность более кардинальным изменениям, охватывающим процесс принятия решений руководящими органами. Последующие шаги должны уделять больше внимания вопросам упрощения.

I. Введение

1. Укрепление Организации Объединенных Наций в экономической и социальной области представляет собой целостный процесс, охватывающий как структурные реформы, так и изменения в подходах к сотрудничеству и программированию.
2. В последние годы упрощение и согласование методов работы приобрело большую важность и значимость в программе реформы Организации Объединенных Наций. Эти вопросы получали отражение на различных межправительственных форумах, и их кульминационной точкой стали проведенный в 2007 году трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, а в последнее время — решения Генеральной Ассамблеи о слаженности в системе Организации Объединенных Наций¹. Откликаясь на реформы, санкционированные межправительственными процессами, система Организации Объединенных Наций принимает также беспрецедентные меры для повышения эффективности и контролирования расходов с учетом строгой финансовой экономии, пронизывающей государства-члены.
3. Настоящий доклад подготовлен в ответ на резолюцию 62/208 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просит руководящие органы организаций системы Организации Объединенных Наций оценивать достигнутый прогресс, в том числе издержки и выгоды, в области упрощения и согласования деятельности и анализировать потенциальное влияние на разработку и осуществление программ (пункт 112). Доклад также руководствуется решениями Экономического и Социального Совета, принятыми после проведенного Советом в 2007 году трехгодичного обзора, в которых к Генеральному секретарю была обращена просьба представлять информацию на этот счет в виде доклада.
4. В настоящем докладе содержится общий обзор важных вех, достигнутых после принятия трехгодичного обзора 2007 года, прогресса, достигнутого со времени представления предшествующего доклада Генерального секретаря, и мер, принятых руководящими органами. В нем освещается то, как различные структуры и деловые модели организаций сказываются на повседневной деятельности на страновом уровне. В нем указываются главные проблемы, с которыми сталкиваются страновые группы Организации Объединенных Наций в связи с упрощением и согласованием деятельности системы Организации Объединенных Наций.
5. Доклад опирается, в частности, на материалы, представленные 15 страновыми группами Организации Объединенных Наций, в которых выявляются общие вопросы. Однако более целостное отражение страновых воззрений требует более крупной выборки. В докладе термин “business operations” («деловые операции») используется в узком смысле. Поэтому он не касается упрощения и согласования программ. Доклад следует читать совместно с докладом Генерального секретаря о достигнутых результатах и принятых мерах и осуществленных мероприятиях в рамках последующей деятельности по выполнению резолюции 62/208 о всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций.

¹ Резолюции 62/277, 63/311 и 64/289 Генеральной Ассамблеи.

II. Вехи в упрощении и согласовании деятельности со времени принятия проведенного в 2007 году трехстороннего всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития

6. Последние три года знаменовались расширением сферы упрощения и согласования деятельности системы Организации Объединенных Наций. Помимо настоящего желания сократить операционные расходы, импульс генерировался главным образом стремлением к слаженности в оперативной деятельности и, в особенности, прогрессом, достигнутым в совместном программировании и совместных программах.

7. Упрощение и согласование стали также темой политических прений на более высоком уровне. Со времени принятия трехгодичного обзора 2007 года эта тема затрагивалась в трех резолюциях Генеральной Ассамблеи и трех резолюциях Экономического и Социального Совета. Ее конкретные аспекты чаще, чем когда-либо, обсуждались в руководящих органах большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития. Упрощение и согласование стали также периодической темой обсуждения на совместном заседании исполнительных советов фондов и программ Организации Объединенных Наций.

8. Различные процессы привели к серии законодательных актов, соглашений, инициатив и институциональных договоренностей, закладывающих важную основу для продвижения вперед:

а) Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций одобрил План действий по унификации деловой практики в системе Организации Объединенных Наций (апрель 2008 года);

б) Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП), равно как и несколько специализированных учреждений, договорились использовать ставку в 7 процентов в качестве ставки косвенных затрат на поддержку программ в отношении многосторонних донорских целевых фондов и совместных программ и мероприятий, осуществляемых многочисленными учреждениями (апрель 2008 года);

в) ВПП стала первой организацией в системе Организации Объединенных Наций, внедрившей Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) (2008 год);

d) несколько специализированных учреждений договорились использовать согласованный подход к переводу денежных средств², когда это применимо, к их операциям в странах экспериментального осуществления проектов (2009 год);

e) общий подход к закупкам был реализован на экспериментальной основе в Объединенной Республике Танзания, и обобщенные указания в отношении общих закупок на страновом уровне были приняты для использования на глобальной основе (2009 год);

f) Генеральная Ассамблея постановила создать центральное хранилище информации об оперативной деятельности в целях развития (2009 год)³;

g) общие службы информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) были внедрены на экспериментальной основе в Мозамбике и Объединенной Республике Танзания, и обобщенные указания в отношении общих служб ИКТ на страновом уровне были приняты для использования на глобальной основе (2010 год);

h) Комитет высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей и Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития провели свою первую совместную миссию в четыре страны для выявления узких мест в деле упрощения и согласования (2010 год);

i) в своей резолюции о слаженности в системе Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея призвала к дальнейшим усилиям по унификации деловой практики (2010 год)⁴;

III. Общесистемные события в 2010 и 2011 годах

A. Осуществление Плана действий по унификации деловой практики в системе Организации Объединенных Наций

9. В 2010 году произошли важные события с точки зрения осуществления Плана действий по унификации деловой практики. Две из шести приоритетных инициатив были завершены, а остальные приближаются к продвинутому этапу осуществления. К концу марта 2011 года План действий получил финансовые средства в объеме 10,5 млн. долл. США⁵, и примерно 3,7 млн. долл. США были израсходованы в конце ноября 2010 года.

² Согласованный подход к переводу денежных средств представляет собой общий подход к переводу денежной наличности партнерам-исполнителям Организации Объединенных Наций в странах осуществления программ. Он использует макро- и микрооценки, проводимые вместе с партнерами-исполнителями при подготовке программ, для определения уровней риска и пробелов в потенциале. Этот подход использует мероприятия по гарантированию, такие как ревизия и выборочные проверки, в ходе осуществления и внедряет для партнеров-исполнителей новый согласованный формат для запрашивания средств и отчетности о том, как они использовались. Он применяется главным образом к ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП и к некоторым специализированным учреждениям в определенных ситуациях.

³ Резолюция 63/311.

⁴ Резолюция 64/289.

⁵ Взносы были получены от Нидерландов, Новой Зеландии, Норвегии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Швеции.

1. Осуществляемые инициативы в области закупок

10. Первый проект, завершенный в рамках Плана действий по унификации деловой практики, а именно проект, касающийся правомочности поставщиков, привел к утверждению типовых основ политики для определения правомочности поставщиков и установления административного процесса, общего для всей системы Организации Объединенных Наций, относительно обращения с недобросовестными поставщиками Организации Объединенных Наций.

11. Кроме того, прилагаются усилия для улучшения деятельности Организации Объединенных Наций в области управления закупками и цепочками поставок посредством создания общей основы для работы в этой сфере. Это осуществляется путем согласования положений и правил, упорядочения процессов, совершенствования деловой практики и стимулирования разделения труда. Это также окажет поддержку операциям на страновом уровне путем предоставления единообразных инструментов передовой практики тем, кто занимается закупками в системе Организации Объединенных Наций, на основе опыта, полученного в результате осуществления экспериментальных проектов «Единство действий».

12. Закупки на основе сотрудничества уже продемонстрировали конкретные выгоды. Например, находящиеся в Женеве подразделения указывают на цифру примерно в 37 млн. швейцарских франков в виде возможности избежать издержек⁶ благодаря сотрудничеству в нескольких областях обслуживания. Аналогичным образом, базирующиеся в Риме учреждения также сообщили о большой экономии вследствие возможности избежать издержек. В целом, закупки на основе сотрудничества осуществляются в сферах страхования при хранении и перевозках, договоров на перевозку грузов и транспортных средств, и они могут привести к существенной экономии.

2. Согласованные подходы к управлению финансовыми средствами

13. Налицо прогресс в согласовании подходов к управлению финансовыми средствами. Проект, касающийся общих казначейских услуг⁷, имеет своей целью установление возможностей для создания общих служб по управлению денежными средствами по всей системе Организации Объединенных Наций. Исследование осуществимости, которое будет завершено к середине 2011 года, будет содержать четкие и реализуемые предложения относительно согласования и возможной интеграции казначейских услуг. Детальные оценки сбережений, основанные на соглашениях, достигнутых к настоящему времени между организациями, ожидаются к середине 2011 года.

14. Прогресс в принятии МСУГС продолжается как на общесистемном уровне, так и на уровне отдельных организаций. Из 22 организаций одна полностью внедрила МСУГС (ВПП) и восемь, как предполагается, сделают это к 2010 году, а остальные поставили перед собой цель внедрить их в период с 2012 по 2014 год. Все организации ведут дело к подготовке финансовых ведомостей с

⁶ Возможность избежать издержек означает сокращение затрат в результате того, что расходы производятся на более низком уровне, чем тот, который требовался бы, благодаря использованию опубликованных рыночных ставок или благодаря уменьшению потребления вследствие совместных действий.

⁷ Казначейские услуги охватывают: инвестиции; продажу и покупку иностранной валюты; системы банковских платежей, контракты и управление денежной наличностью.

соблюдением МСУГС за 2010 год. В целом, организации добились прогресса в плане достижения сроков, намеченных для их принятия.

15. Проект по согласованию систем отчетности продвигается вперед благодаря созданию центрального хранилища информации об оперативной деятельности в целях развития. Секретариат Координационного совета руководителей и Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата начали сотрудничать в рамках эксперимента, нацеленного на общий сбор данных, охватывающий все требования касательно отчетности. Этап реализации хранилища будет завершен в течение двухлетнего периода.

3. Расхождения в управлении людскими ресурсами

16. Выявлены расхождения в управлении людскими ресурсами, и проекты в области людских ресурсов приносят свои плоды. В 2010 году был завершен сравнительный анализ и обзор политики и практики организаций системы Организации Объединенных Наций в области людских ресурсов.

17. Обзор показал, что организации движутся различными темпами с точки зрения принятия мер после утверждения Комиссией по международной гражданской службе (КМГС) в 2005 году основных положений в отношении системы контрактов⁸.

18. Были также выявлены различия в управлении людскими ресурсами. Например, было установлено, что осуществление классификационных стандартов, внедренных КМГС, является неоднородным. Персонал, «не являющийся сотрудниками», но выполняющий функции, аналогичные функциям сотрудников, работает на менее благоприятных условиях, чем сотрудники, в то время как условия службы персонала, работающего по контрактам «лиц, не являющихся сотрудниками», также существенно различаются. Это порождает чувство неравенства, которое негативно сказывается на мотивации персонала, его сплоченности и профессиональной заинтересованности. Классификация набранных на местной основе сотрудников в качестве «внутренних» или «внешних» и соответствующее обращение с ними также различаются, когда речь заходит о подаче заявок на вакантные должности в других организациях.

19. В рамках дальнейшей деятельности после обзора последующие шаги будут сконцентрированы на осуществлении классификационных стандартов КМГС по всей системе Организации Объединенных Наций; разработке согласованных форматов для объявлений о вакансиях; создании единого центрального контрольного органа для всех организаций в каком-то одном месте службы; и разработке и применении стандартных элементов, которые все организации могут добавить к своей системе служебной аттестации. Многие из этих концепций будут продвигаться вперед на экспериментальной основе.

4. Общая политика в отношении информационно-коммуникационных технологий

20. В области ИКТ осуществляется проект по установлению общих стандартов и контрольных показателей для служб ИКТ и инвестиций в этой сфере, которые позволят организациям исчислять общие издержки служб ИКТ таким

⁸ В основных положениях рекомендуются три типа контрактов: непрерывные, срочные и временные.

образом, который обеспечит сопоставительный анализ работы этих служб. Тем временем реализуется проект по осуществлению рекомендаций, содержащихся в исследовании относительно автоматизированной цифровой системы передачи данных, которое указало на возможность повышения эффективности посредством совместного использования служб передачи данных на страновом уровне и на уровне штаб-квартир. Комитет высокого уровня по вопросам управления продолжает заниматься созданием общей справочной службы, которая в настоящее время содержит контактную информацию по 18 организациям системы Организации Объединенных Наций. Изучаются механизмы активизации поддержки страновых отделений в плане изыскания согласованных решений в сфере ИКТ с учетом рекомендаций, вынесенных по итогам совместной миссии.

В. Межучрежденческая поддержка согласованных страновых деловых операций

1. Первая совместная миссия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления

21. Для ускорения действий по устранению узких мест в деловых операциях председатели Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления совершили миссию высокого уровня в период с марта по июль 2010 года. Миссия отметила существенный прогресс в страновых отделениях, которые она посетила⁹, и обратила внимание на то, что наиболее успешные инициативы были связаны с тесными рабочими отношениями между сотрудниками на страновом уровне и сотрудниками штаб-квартир. На страновом уровне в рамках существующих положений и политики разрабатывались решения, обеспечивающие большую согласованность деловой практики. Было также установлено, что проблемы для концепции «Единство действий» объяснялись скорее различиями в практике и политике, чем различными правилами и положениями. Вместе с тем было отмечено, что в некоторых случаях, в частности в сфере управления людскими ресурсами и в правовой сфере, штаб-квартирам необходимо еще больше упростить и согласовать положения, правила и политику.

22. Поддержка и руководство со стороны правительства проявились в качестве одного из главных факторов, способствующих достижениям и прогрессу в области согласования. Активная и последовательная поддержка сообществом доноров, как было указано, также является важным фактором, благоприятствующим переменам. Твердое руководство со стороны координатора-резидента совместно с главами учреждений также рассматривается в качестве важнейшего фактора, способствующего изменениям.

23. После этой миссии был разработан совместный план по выполнению рекомендаций миссии. План указывает на необходимость обеспечения более тесной интеграции между программной деятельностью и деловыми операциями и охватывает такие ключевые приоритеты, как содействие унификации в сферах закупок и ИТ и обеспечение прогресса в согласовании политики и процедур в области людских ресурсов. Различные организации занимаются сейчас рас-

⁹ Албания, Вьетнам, Малави и Мозамбик.

смотрением мер для ускорения получения юридического разрешения в отношении вышеуказанных мер по выполнению.

2. Комплексное программное и оперативное планирование

24. Для обеспечения уместности и реализации согласования деловой практики на страновом уровне Комитет высокого уровня по вопросам управления в координации с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказывает поддержку Колледжу персонала системы Организации Объединенных Наций в обеспечении того, чтобы вопросы согласования деловой практики охватывались в ходе подготовки страновых групп Организации Объединенных Наций в соответствии с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Первая серия семинаров-практикумов, поддерживаемых согласно Плану действий, будет проведена в апреле 2011 года.

3. Консенсус на более высоком уровне относительно управления многосторонними донорскими целевыми фондами

25. Многосторонние донорские целевые фонды становятся все более важными в плане поддержания общесистемной слаженности на страновом уровне. Количество и объем такого финансирования существенно выросли за прошедшие годы.

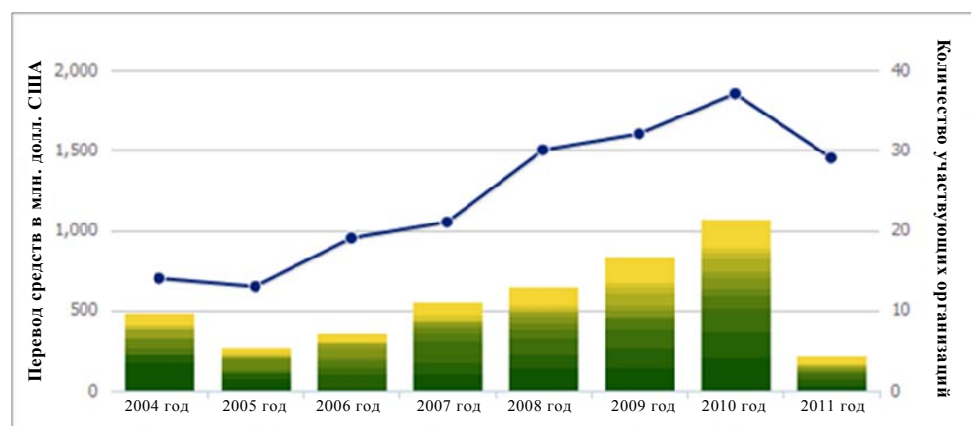
26. В 2010 году фонды «Единства действий»¹⁰ действовали в 17 странах. Все 17 из этих фондов получали взносы через расширенный механизм финансирования проектов «Единства действий» — механизм, созданный для поддержки стран, в которых осуществляются такие проекты.

27. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития прилагает усилия для обеспечения того, чтобы существующие руководящие указания согласовывались между собой и учитывали потребности заинтересованных сторон. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития одобрила также записку с руководящими указаниями в отношении создания многосторонних донорских целевых фондов.

¹⁰ Единый фонд Организации Объединенных Наций представляет собой совместный фонд развития, созданный по образцу механизма переноса затрат в рамках совместных программ Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Помимо восьми стран, в которых на экспериментальной основе осуществляются проекты «Единства действий», девять стран добровольно приняли подход на основе «Единства действий» (Бутан, Кирибати, Коморские Острова, Кыргызстан, Лесото, Малави, Папуа — Новая Гвинея, Сьерра-Леоне и Черногория).

Диаграмма

Организации, участвующие в Плане действий по унификации деловой практики, 2004–2011 годы



Источник: Управление многосторонних донорских целевых фондов, ПРООН.

4. Согласование финансовой политики и финансовых процедур

28. Инициатива по переходу к согласованию финансовых правил и положений началась в октябре 2006 года с участием финансовых контролеров Секретариата Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, ВПП и ЮНИСЕФ. На протяжении этих лет организации пытались разработать набор согласованных правил и положений, однако стало ясно, что, учитывая различные мандаты и модели деятельности организаций, разработать финансовые правила и положения, унифицированные во всех областях, требующихся для деятельности всех организаций, будет невозможно. Эта работа привела к подготовке проекта документа, содержащего согласованные финансовые положения и правила для Секретариата Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ¹¹.

29. Работа по согласованию вряд ли будет завершена для представления соответствующим руководящим органам по меньшей мере до января 2013 года — в лучшем случае. Организации считают, что выгоды, которые организации могут получить на уровне штаб-квартир и на страновом уровне, возможно, не оправдывают затрат. Кроме того, согласование в остающихся главных областях финансовых правил и положений не окажет существенного воздействия на сложность и эффективность деловых операций на страновом уровне. Как результат, организациям следует согласовывать финансовую политику и финансовые процедуры, которые сказываются на сложности и эффективности деловых операций на страновом уровне, с учетом связанных с этим затрат и потенциальных выгод. Это согласуется с проведенным в 2007 году трехсторонним всеобъемлющим обзором политики, который призвал организации системы Организации Объединенных Наций согласовывать и упрощать их правила в

¹¹ В этом проекте 41 процент положений и 53 процента правил являются общими и применимыми ко всем организациям; 32 процента положений и 25 процентов правил применимы к отдельным организациям; 27 процентов положений и 22 процента правил применимы лишь к двум или трем организациям.

тех случаях, когда это может привести к существенному облегчению бремени, лежащего на организациях и национальных партнерах.

5. Понимание внутристрановых операционных издержек

30. Операционные издержки в системе Организации Объединенных Наций не определяются, не отслеживаются, не документируются и не измеряются систематическим образом, что затрудняет усилия по согласованию политики и практики возмещения затрат. Чтобы ввести в действие идентификацию операционных издержек, Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в 2010 году было проведено исследование, базирующееся на опыте стран, в которых на экспериментальной основе осуществляются проекты «Единство действий».

31. Исследование привело к выводу о том, что ни одна из имеющихся или достижимых методологий в одиночку не может дать заинтересованным сторонам в системе Организации Объединенных Наций всеобъемлющую информацию об уровнях внутристрановых операционных издержек и тенденций в этом отношении. Проблемы возникают по причине сложности количественного определения операционных издержек, которые несут многочисленные независимые партнеры с различными системами учета и различными деловыми моделями, отсутствия исходных линий и различий в терминологии, определениях и классификациях, относящихся к издержкам. Исследование рекомендовало добиваться дальнейших договоренностей относительно определений и классификаций затрат. Оно также доказывало, что подход по принципу «снизу вверх» (страновой уровень) к согласованию деловых процессов может увеличить общие операционные издержки для системы Организации Объединенных Наций.

6. Экономия затрат

32. Проведенный в 2007 году трехгодичный всеобъемлющий обзор политики призвал организации системы Организации Объединенных Наций обеспечивать, по мере возможности, чтобы экономия затрат в результате совместных усилий и координации начислялась программам в области развития. Эта концепция может быть без большого труда реализована в рамках бюджетов по программам, в которых экономия затрат обычно предназначается для ассигнования на другие программные мероприятия в той же стране в соответствии с правилами и положениями.

33. Имеются, однако, крупные проблемы при осуществлении этой концепции в случае вспомогательных бюджетов. Например, фонды и программы работают с глобальными вспомогательными бюджетами, в которых экономия в какой-то одной конкретной стране является частью глобального пакета и во многих случаях используется для развертывания персонала в чрезвычайных ситуациях. Такая гибкость крайне важна для быстрого развертывания потенциала в исключительных ситуациях. Кроме того, идентификация и измерение повышения эффективности и экономии требуют разработки сложных процессов и методов, которые в некоторых случаях могут обходиться дороже, чем измеряемая экономия. В 2010 году организации, входящие в Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития, договорились внедрить на экспериментальной основе методы для идентификации и измерения экономии в страновых программах и вспомогательных бюджетах.

7. Поддержка общих служб

34. Усиленная поддержка оказывалась страновым группам Организации Объединенных Наций в деле создания общих служб. В 2010 году в 80 странах была организована подготовка по вопросам, касающимся общих служб. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития договорилась создать промежуточную структуру для оказания единовременной помощи и поддержки в интересах расширения деятельности по согласованию ИКТ за пределы стран экспериментального осуществления проектов.

С. Упрощение и согласование на страновом уровне

1. Подвижки в отношении общих служб между странами

35. Значительный прогресс достигнут в области общих служб. Большинство страновых групп Организации Объединенных Наций так или иначе используют на совместной основе наиболее важные вспомогательные службы. Наиболее часто используемые на совместной основе услуги включают банковские операции, уборку помещений, эксплуатацию и текущий ремонт, безопасность и, в несколько меньшей степени, поездки и перевозки, медицинское обслуживание, закупки, ИКТ и людские ресурсы. Из 97 страновых групп Организации Объединенных Наций, представивших годовой доклад координатора-резидента, все группы, кроме 16, используют общие службы в той или иной форме. Двадцать четыре страновые группы Организации Объединенных Наций сообщили о совместной закупочной деятельности, а девять заявили, что они используют службы ИКТ на совместной основе¹². Только одна страновая группа сообщила о совместном использовании служб, связанных с управлением людскими ресурсами. Имеются ситуативные данные, подтверждающие экономию затрат. Например, по оценкам страновой группы Организации Объединенных Наций в Объединенной Республике Танзания, она сэкономила примерно 300 000 долл. США в результате общих услуг в сфере закупочной деятельности. Несмотря на такие достижения, организации в основном сохраняют свои собственные подразделения обслуживания. Бытует мнение, что общие службы, возможно, не являются рентабельными по причине рабочего времени персонала и затрат, связанных с межучрежденческими процессами.

2. Общие помещения

36. Использование общих помещений не получило большого развития. Согласно обследованию, проведенному в 2009 году, 88 из 116 стран, охваченных обследованием, заявили, что общие помещения в той или иной форме существуют, причем примерно половина из них были созданы до 1999 года, а остальные — за последнее десятилетие. В целом, 62 страны заявили, что они думают об изменении (расширение, переезд или создание новых или иных помещений). Отсутствие финансовых средств является крупным камнем преткновения, однако, как только эта идея будет реализована, в долгосрочном плане может накопиться экономия благодаря совместному несению затрат в связи с эксплуатацией и текущим ремонтом и другими услугами. В 2009 году страновая

¹² Common services and harmonized business operations survey, 2009, United Nations Development Group.

группа в Нигерии сэкономила 520 000 долл. США благодаря совместному использованию услуг после переезда в общие помещения. Некоторые организации придерживаются того мнения, что общие помещения должны оставаться факультативными по причине соображений безопасности и наличия более эффективных с точки зрения затрат вариантов. Организациям необходимо также проводить тщательный анализ расходов и выгод на местах и в штаб-квартирах, когда встает вопрос об общих помещениях, в частности если обсуждаются вопросы строительства.

3. Согласованный подход к переводу денежных средств

37. Согласованный подход к переводу денежных средств осуществляется в большинстве страновых групп Организации Объединенных Наций, однако лишь очень немногие из них внедрили его в полном объеме. Согласно самой последней информации, имеющейся по состоянию на 27 июля 2010 года, из 84 стран (из 136), которые представили сведения, 19 страновых групп, или 23 процента, сообщили, что они в полном объеме внедрили согласованный подход к переводу денежных средств. Из 136 стран 83 сообщили, что они проводят макрооценку¹³, а 47 сообщили о проведении микрооценки¹⁴. Тринадцать стран указали, что согласованный перевод денежных средств не применим к ним, поскольку никакого перевода денежных средств партнерам не производится.

4. Страны экспериментального осуществления проектов «Единство действий»

38. Страновые группы в странах экспериментального осуществления проектов и в странах, добровольно придерживающихся подхода на основе «Единства действий», разрабатывают и осуществляют творческие общие решения в ряде областей поддержки деловых операций. Например, в Мозамбике в марте 2010 года была создана платформа «единой ИКТ». Опираясь на общую модель обслуживания, эта платформа сделала возможными общесистемные услуги, такие как совместное подключение к сети, беспроводная связь и база данных об общих поставщиках. В Объединенной Республике Танзания была создана группа по закупкам, которая реализовала 25 долговременных соглашений. Экономия в результате общих закупок оценивается примерно в 300 000 долл. США. Деятельность Группы единой коммуникации во Вьетнаме также свидетельствует о том, что персонал учреждений Организации Объединенных Наций может работать в рамках системы, в которой применяются общие описания должностей, под руководством сотрудников из других учреждений на основе общего плана работы, и для оценки выполнения им своей работы может использоваться общий механизм служебной аттестации.

5. Группы по управлению операциями

39. Большинство стран создали группу по управлению операциями; такие группы впервые появились в 2002 году в качестве всеохватной платформы для решения вызывающих общую обеспокоенность на страновом уровне вопросов, касающихся деловых операций. Группа по управлению операциями состоит из сотрудников, занимающихся оперативными вопросами в страновых отделени-

¹³ Обзор системы управления государственными финансами страны.

¹⁴ Обзор потенциала партнера в области финансового управления.

ях, и в большинстве случаев в ней председательствует представитель одной из самых больших оперативных организаций, а в некоторых группах председатели чередуются. Заседания созываются председателем для рассмотрения конкретных вопросов, касающихся общих служб, например соглашений о совместном несении расходов и долговременных соглашений. В целом, отсутствует связь между группами по управлению операциями и общей повесткой страновых групп. За очень редкими исключениями, группа по управлению операциями не представлена на заседаниях страновой группы. Способность группы по управлению операциями к достижению договоренности также ставится под сомнение вследствие различных уровней полномочий, возлагаемых на членов группы¹⁵.

D. Меры, принятые руководящими органами

40. В течение 2010 и 2011 годов руководящие органы восьми фондов, программ и специализированных учреждений занимались вопросами управления в связи с упрощением и согласованием деятельности системы Организации Объединенных Наций с уделением главного внимания МСУГС, финансовым правилам и положениям, возмещению издержек, присутствия на местах и практике в области людских ресурсов. Руководящие органы оценивали затраты и выгоды управления изменениями. Вопросам потенциального воздействия управленческих реформ на составление и осуществление программ развития, которыми Генеральная Ассамблея просила их заняться, как представляется, уделялось мало внимания.

41. ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ вели работу по согласованию и совершенствованию деятельности при представлении двухгодичного вспомогательного бюджета на 2012–2013 годы с целью представления единого, комплексного бюджета для каждой организации, начиная с 2014 года. Для достижения этой цели исполнительным советам трех организаций в 2010 году была представлена «дорожная карта». Исполнительные советы ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ договорились об общих определениях и классификациях затрат. Организациям было предложено представить их бюджетные документы на 2012–2013 годы с использованием этих определений и классификаций затрат и отразить новые классификации в их финансовых ведомостях и их ежегодных финансовых отчетах в 2013 году и в последующий период.

42. Руководящие органы четырех организаций (ЮНИСЕФ, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)) получили обновленную информацию о прогрессе во внедрении МСУГС. Руководящий совет ФАО, в частности, рекомендовал секретариату ФАО изыскивать дальнейшие возможности для повышения эффективности затрат и способы максимального улучшения соотношения цены и качества при реализации программы МСУГС.

¹⁵ Членами групп являются как международные, так и национальные сотрудники различного уровня.

43. Руководящие органы ЮНЕСКО и ЮНИДО рассматривали возможность приведения их циклов стратегического планирования в соответствие с четырехгодовым всеобъемлющим обзором политики Генеральной Ассамблеей. Исполнительный совет ЮНЕСКО постановил, что ЮНЕСКО следует сохранить ее шестилетний цикл планирования, но использовать чередующийся характер ее среднесрочной стратегии для обеспечения того, чтобы суть и указания всеобъемлющего обзора политики находили отражение в стратегических документах организации. Совет по промышленному развитию ЮНИДО рекомендовал, чтобы Генеральный директор представлял Совету на четырехгодичной основе, начиная с 2013 года и далее, проект четырехгодичной среднесрочной рамочной программы с учетом рекомендаций самого последнего четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики. При этом цикл стратегического планирования ЮНИДО будет полностью соответствовать циклу четырехгодичного обзора.

IV. Страновые взгляды на приоритеты в области упрощения и согласования

44. Упрощение и согласование деловых процессов влекут за собой последствия для всех страновых групп Организации Объединенных Наций, каждая из которых работает в уникальных условиях, сталкивается с различными трудностями и имеет свои, отличные от других приоритеты. Совместная миссия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления выявила существенные проблемы и возможности на основе опыта стран экспериментального осуществления проектов «Единство действий».

45. Необходимо понять оперативные реальности всего диапазона стран осуществления программ помимо стран, в которых реализуются проекты «Единство действий». С этой целью были проведены консультации — посредством собеседований и вопросников — с 15 страновыми группами Организации Объединенных Наций¹⁶ относительно их воззрений на приоритеты и вызовы, и им было предложено вынести свои рекомендации. Консультации подтвердили выводы совместной миссии. Они также указали на последствия различий в деловых методах системы Организации Объединенных Наций для каждодневных деловых операций страновых групп. Некоторые из приоритетов, указанных страновыми группами, рассматриваются в Комитете высокого уровня по вопросам управления и Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Была подчеркнута необходимость их ускоренного осуществления.

¹⁶ Бутан, Вьетнам, Гватемала, Демократическая Республика Конго, Замбия, Камбоджа, Китай, Мальдивские Острова, Непал, Нигерия, Судан, Таиланд, Уганда, Украина и Эфиопия.

А. Последствия различных правил и процедур в отношении закупок для совместной закупочной деятельности на страновом уровне

1. Существенная экономия за счет общей закупочной деятельности

46. Совместные закупки товаров и услуг для удовлетворения общих потребностей обладают большим потенциалом в плане экономии затрат и повышения эффективности в результате эффекта масштаба и объединения параллельных процессов. Благодаря возросшему участию организаций системы Организации Объединенных Наций в совместных программах, совместная закупочная деятельность стала одной из предпосылок для своевременного и эффективного с точки зрения затрат достижения результатов.

2. Гибкость в централизованной закупочной деятельности

47. Необходимо позволить страновым отделениям более гибко подходить к совместной закупочной деятельности в пределах существующих моделей. Модели закупочной деятельности, используемые организациями системы Организации Объединенных Наций, существенно различаются по уровню децентрализации. Хотя многие организации разрешают определенный уровень местных закупок, беседы со страновыми группами показали, что некоторые организации с существенным объемом оперативной деятельности осуществляют закупки главным образом через свои штаб-квартиры. Когда иницируются совместные закупки на страновом уровне, такая организация не может участвовать, тем самым ограничивая потенциальные выгоды за счет экономии масштаба. Тем не менее, следует отметить, что централизованные закупки имеют экономический смысл для рассматриваемой организации и могут лучше всего соответствовать ее каналам товарных поставок. Поэтому такие организации могут подумать о внедрении гибких процедур, дабы иметь возможность осуществлять местные закупки, по мере необходимости, с соблюдением существующих моделей и рамок закупочной деятельности.

3. Согласование параметров местной закупочной деятельности

48. Что касается согласования местной закупочной деятельности, то страновые отделения получают различные уровни полномочий с точки зрения объема товаров и услуг, которые могут приобретаться на местах. Когда возникает необходимость в существенных по объему совместных закупках на страновом уровне, организациям часто бывает необходимо в индивидуальном порядке запрашивать разрешение более высоких уровней руководства их соответствующих структур, что приводит к задержкам в осуществлении. Звучали призывы к установлению общей пороговой величины с учетом конкретных ситуаций страновых групп Организации Объединенных Наций, а также потенциала страновых отделений по реализации закупок. Это, однако, считается нереальным, поскольку это связано с изменением внутренних мер контроля и обязанностей персонала полевых отделений. Другая альтернатива заключается в упрощении порядка утверждения в каждой организации одновременно с сохранением существующих механизмов контроля и параметров.

4. **Согласование процедур совместного управления**

49. Организации системы Организации Объединенных Наций должны вести работу по согласованию процедур закупок на страновом уровне. Выдвигались инициативы в отношении создания одного общего комитета по контрактам для контроля за соблюдением закупочной политики. К организациям с большими программами оперативной деятельности обращались просьбы обеспечить соблюдение стандартов закупочной деятельности от имени их организаций. Это затрудняется различными требованиями в отношении процедур закупочной деятельности. Как явствует из бесед, пороговая точка для публичных торгов значительно варьируется — от 3000 до 30 000 долл. США. Когда комитет по контрактам одной организации просит рассмотреть вопрос о соблюдении норм другими организациями, необходимо обращаться с отдельной просьбой о том, чтобы позволить этому комитету применять требования других организаций, что увеличивает операционные расходы и вызывает задержки в осуществлении.

5. **Делегирование полномочий страновым группам Организации Объединенных Наций в постконфликтных странах**

50. Для обеспечения более быстрого реагирования в посткризисных и постконфликтных ситуациях необходимо иметь больше полномочий, делегированных штаб-квартирами, и больше гибкости. Нынешний уровень делегированных полномочий считается низким, а процедуры — негибкими, когда речь идет о страновых группах Организации Объединенных Наций в постконфликтных странах. С учетом большого числа заключаемых контрактов стоимость контрактов очень часто превышает санкционированный уровень. Проекты должны обращаться к комитетам по контрактам в штаб-квартирах, что обычно приводит к более длительным задержкам.

51. Процедуры, касающиеся местных закупок, считаются сложными. Поэтому есть случаи, когда страновые группы заключают соглашения с неправительственными организациями и другими многосторонними организациями относительно производства закупок для Организации Объединенных Наций. Следует подумать о распространении концепции чрезвычайных процедур на срочные закупки, осуществляемые в контексте проектов, реализуемых при поддержке миротворческих операций в постконфликтных и стабилизационных ситуациях.

52. В сентябре 2009 года Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитет высокого уровня по вопросам управления выпустили руководящие указания относительно согласованной закупочной деятельности Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Эти руководящие указания обеспечивают страновым отделениям гибкость в осуществлении совместных закупок в рамках существующих моделей, включая процесс осуществления совместных закупок тогда, когда пороговые уровни для местных закупок являются различными, и положения для использования комитетами по рассмотрению контрактов друг друга. Осуществление этих руководящих указаний следует ускорить.

В. Различия в управлении людскими ресурсами

1. Согласование процедур делегирования полномочий, дабы создать возможности для совместного набора персонала

53. Уровень полномочий, делегированных страновым отделениям в сфере набора персонала, существенно отличается от одной организации к другой. Например, страновые представители некоторых организаций имеют право набирать национальных сотрудников, а другие могут набирать лишь вспомогательный персонал, в то время как набор национальных сотрудников подлежит утверждению региональными отделениями или штаб-квартирой. Это может вызывать существенные задержки, особенно когда речь идет о совместном наборе персонала для совместных программ и мероприятий. Одна страновая группа отметила, что различные требования и процедуры делают неэффективным набор районных координаторов, совместно финансируемых несколькими организациями, поскольку набор не может быть завершен на страновом уровне, а должен осуществляться через параллельные процессы в региональном отделении или в штаб-квартире. Если делегирование полномочий не может быть изменено, следует найти решения для упорядочения процессов на региональном уровне и уровне штаб-квартир.

2. Согласование стандартов набора персонала, дабы создать возможности для совместного использования кадровых служб

54. Собеседования со страновыми группами Организации Объединенных Наций указали на различия в стандартах набора персонала между различными организациями, особенно в плане требований к должностям национальных сотрудников и международных сотрудников категории специалистов, о чем также шла речь в докладе совместной миссии. Это затрудняет внедрение общих для системы Организации Объединенных Наций механизмов набора кадров. Важно, чтобы организации согласовали требования к должностям национальных сотрудников и международных сотрудников категории специалистов и использовали стандартные профили должностей и согласованные форматы объявлений о вакансиях.

3. Согласованная классификация должностей в целях обеспечения «равной платы за равный труд»

55. Классификация должностей нуждается в согласовании для обеспечения того, чтобы сотрудники, выполняющие одни и те же функции, работали на одних и тех же условиях. Совместная миссия отметила, что между организациями отмечаются различия между классифицируемыми уровнями аналогичных должностей. Мнение о том, что «равной платы за равный труд» не существует, становится более заметным в случае функционального укомплектования межорганизационных групп. Нередко сотрудники, выполняющие одни и те же функции, могут иметь постоянные/срочные контракты, назначения на ограниченный срок или другие краткосрочные контракты (система контрактов). Классификация должностей категории специалистов и категории общего обслуживания также различается, в результате чего возникает ситуация, когда одни и те же функции могут выполняться сотрудниками категории специалистов и вспомогательным персоналом. Это может лишить персонал мотивации, ослабляя эффективность межорганизационных групп. Поэтому эталоны Организации

Объединенных Наций для классификации должностей категории специалистов и категории общего обслуживания должны последовательно применяться всеми организациями.

4. Упрощенные процедуры набора персонала в постконфликтных странах

56. Для чрезвычайных ситуаций существуют специальные процедуры, и процедура набора также должна быть упрощена, дабы позволить быстрое развертывание персонала в постконфликтных и посткризисных ситуациях. Консультации со страновыми группами указывают на то, что при обычном процессе набора для найма персонала могут потребоваться месяцы. В исключительных случаях от обычного процесса набора персонала и консультантов следует отказаться, и должны разрешаться исключительные процедуры «охоты за талантами» в целях перераспределения крайне необходимых экспертов для удовлетворения неотложных потребностей.

С. Согласование информационно-коммуникационных технологий за пределами управления информацией с целью включения финансового управления

1. Отсутствие согласования в том, что касается инструментов управления информационными технологиями

57. Существенный прогресс достигнут в области ИКТ в плане совместного использования инфраструктуры и услуг ИКТ, включая внедрение совместного имени домена, совместных веб-сайтов и совместного директория. Существующие инициативы касаются необходимости обмена информацией между организациями и облегчения доступа внешних партнеров к имеющимся у Организации Объединенных Наций знаниям. Однако согласование инструментов управления представляет собой более глубокий уровень согласования, и здесь еще не достигнут продвинутый этап.

2. Согласование общеорганизационного планирования ресурсов для содействия финансовым операциям между организациями

58. Согласование систем общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР)¹⁷ может значительно облегчить финансовую отчетность по совместным программам и операциям на страновом уровне. В настоящее время главные оперативные организации используют весьма различные системы ОПР. В случае любой совместной программы с участием различных организаций один административный агент несет ответственность за распределение средств и отчетность перед донорами. Если система ОПР, используемая административным агентом, отличается от системы других участвующих организаций, страновые отделения участвующих организаций не могут докладывать непосредственно административному агенту на страновом уровне, но должны обобщать

¹⁷ Система общеорганизационного планирования ресурсов обеспечивает комплексный набор методов применения информационной технологии, которые поддерживают деятельность организации. Сферы деятельности, которым эта система оказывает поддержку, включают: финансы и составление и исполнение бюджета, управление людскими ресурсами, управление системой снабжения, центральные вспомогательные услуги и другие основные услуги.

данные в своих штаб-квартирах, прежде чем отчитываться о совместной программе. Трудности возникают также и тогда, когда административный агент распределяет средства между участвующими организациями и их персоналом, если организации пользуются другой платформой. Платежи должны производиться через параллельные деловые процессы, а это увеличивает операционные издержки и вызывает задержки.

D. Активизация внедрения согласованного подхода к переводу денежных средств

1. Темпы внедрения согласованного подхода к переводу денежных средств

59. Необходимо активизировать внедрение согласованного подхода к переводу денежных средств между организациями, когда это применимо. Несколько страновых групп говорили о повышении эффективности в результате использования этого подхода. Однако уровень использования этого подхода среди организаций, к которым он применим, различается от страны к стране. К тому же, не все учреждения системы Организации Объединенных Наций подключились к согласованию перевода денежных средств. Различные методы, используемые для перевода денежных средств, увеличивают операционные расходы для имплементационных партнеров и ослабляют представление об Организации Объединенных Наций как о едином присутствии.

2. Упорядочение согласованного подхода к переводу денежных средств

60. Чтобы обеспечить более широкую применимость процесса внедрения согласованного подхода к переводу денежных средств, его необходимо упорядочить. Нынешний процесс внедрения этого подхода рассматривается некоторыми страновыми группами как тяжелый и дорогостоящий. С внедрением этого подхода связаны немалые расходы с точки зрения изменения процедур, подготовки персонала и национальных партнеров и принятия мер по страхованию, прежде чем проявляются среднесрочные достижения. Применимость нынешних процедур к небольшим операциям вызывает беспокойство, в частности у специализированных учреждений.

E. Общие службы, выходящие за пределы обязательных служб

61. Многие страновые группы создали общие службы в сферах поездок и транспортировки, банковских услуг, безопасности и содержания общих помещений. Однако общие службы не достигли больших подвижек в таких областях, как управление людскими ресурсами или управление закупочной деятельностью. Некоторые страновые группы предвидят существенную экономию в результате объединения служб в таких областях. Можно подумать о создании одного общего подразделения по управлению людскими ресурсами и общего подразделения по закупкам.

Е. Укрепление групп по управлению операциями

62. Хотя группы по управлению операциями существуют уже много лет, потенциал этих групп используется не в полной мере. Во многих случаях такая группа рассматривается как орган, второстепенный в сравнении с межучрежденческими структурами, занимающимися программами в страновой группе. Некоторые из собеседников отметили, что члены группы по управлению операциями не информируются о более широкой повестке дня страновой группы и системы Организации Объединенных Наций. Вопросы, рассматриваемые группой по управлению операциями, редко носят стратегический или перспективный характер, а скорее имеют ситуативный, административный характер. Необходимо переставить и преобразовать группы по управлению операциями, наделив их более значительными полномочиями и возможностями для принятия решений, касающихся управления операциями. Необходимо официально закрепить институциональные связи между группой по управлению операциями и страновой группой, позволив страновой группе оценивать программы с точки зрения соответствующей поддержки деловых операций.

Г. Последующие шаги с сосредоточением внимания на практическом осуществлении

63. Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитетом высокого уровня по вопросам управления разработаны многочисленные руководящие указания для оказания страновым группам содействия в осуществлении инициатив по согласованию, и многие из них еще предстоит реализовать. Становые группы проникнуты «усталостью от руководящих указаний». Некоторые члены страновых групп считали, что некоторые руководящие указания не затрагивают самых сложных вопросов, создавая дополнительные слои обсуждений на страновом уровне. Таким образом, дальнейшая поддержка со стороны штаб-квартир должна быть сконцентрирована на выполнении существующих указаний. Технические группы в штаб-квартирах и региональных отделениях должны быть полностью оснащены и должны быстро реагировать на запросы страновых групп.

В. Системные вызовы

А. Препятствия, связанные с различиями в деловых моделях

64. Различия в правилах, положениях, процедурах и методах коренятся в различных моделях деятельности и финансирования организаций системы Организации Объединенных Наций. Полного согласования нельзя достичь, если не будет определенной степени сближения в основополагающих деловых моделях. Например, некоторые организации базируются на местах, а другие являются в большей мере централизованными. Некоторые оказывают помощь наличными или переводят средства национальным партнерам для целей осуществления, а другие осуществляют проекты собственными силами. Некоторые имеют страновые программы, а другие работают на основе проектов. Некоторые организации занимаются главным образом гуманитарной помощью, а другие — нормативной и оперативной деятельностью, связанной с развитием.

65. То, как организации финансируются, также характеризуется большими различиями. Например, есть организации, финансируемые полностью за счет добровольных взносов, и есть организации, финансируемые за счет сочетания начисленных и добровольных взносов. Что касается организаций, финансируемых на добровольной основе, то источники финансирования также являются различными. Это влечет за собой разные требования в отношении учета, проверки и отчетности.

66. Каждая деловая модель сочетается с уникальными деловыми процессами и ведет к различной подверженности риску. Например, характер рисков, с которыми сталкивается базирующаяся на местах организация, отличается от характера рисков, стоящих перед организацией с незначительными операциями на страновом уровне. Это приводит к различным системам управления рисками с точки зрения цепочек отчетности, делегирования полномочий, стандартов учета, критериев ревизии, а также внутренних мер проверки и контроля.

67. Деловые модели определяются отличительными особенностями организаций и решениями руководящих органов. Организации, находящиеся под «зонтиком» Организации Объединенных Наций, в основном являются самостоятельными юридическими лицами. Различные деловые модели сложились на протяжении лет в конкретных исторических контекстах и с учетом отличающихся потребностей. Деловые модели и соответствующие общеорганизационные правила, деловые процессы и системы управления рисками зависят от решений руководящих органов. Согласование таких аспектов является сложным делом, поскольку вертикальные правовые процессы в руководящих органах вряд ли сблизятся между различными организациями в силу различных пониманий и нужд.

В. Относительные размеры организаций

68. Относительные размеры организаций также влияют на выбор деловых методов. Организации с большим объемом оперативной деятельности обычно имеют прочно установившиеся структуры и возможности на местах для того, чтобы справляться с всесторонними операциями. Поэтому они делегируют более высокий уровень полномочий региональным и страновым отделениям. Однако более мелкие организации во многих случаях не имеют полноценных страновых отделений, а держат на местах ограниченное число сотрудников, которые выполняют обязательные функции или функции связи. Уровень полномочий, делегируемых их сотрудникам на местах в том, что касается набора кадров, закупок и других деловых операций, является более низким.

69. Определение пороговых уровней для целей закупок, аудита и перевода денежных средств также тесно связано с размерами организаций. Тот или иной определенный объем закупок может быть несущественным для более крупных организаций, и поэтому он может осуществляться на местах. Тот же объем закупок может считаться значительным для более мелких организаций, и, что вполне обоснованно, он подлежит центральному контролю.

С. Стимулы к переменам

70. Согласование может навязываться внешними силами, как, например, преобладающим мандатом, межучрежденческими соглашениями или изменением культуры. Однако оно не будет поддерживаться, если для этого нет мощного импульса изнутри, вытекающего из признания индивидуальными организациями и их руководящими органами выгод в плане экономии затрат, повышения эффективности, лучших характеристик производительности, более высокой репутации в глазах общественности и улучшенных финансовых перспектив. Организациям следует давать стимул к выбору согласованных методов на основе обоснованных и убедительных деловых примеров, демонстрирующих возможные преимущества в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

71. Демонстрация выгод остается крупной проблемой. Строгий и тщательный анализ затрат и выгод не является систематической практикой в процессе принятия решений. Сбор данных и обмен ими не является частью каждодневной деятельности на уровне программ и деловых операций, что затрудняет проецирование и оценку затрат и подготовку аргументации в пользу согласования. Не существует никаких систем для оценки и демонстрации потенциальных и реальных выгод. Необходимо иметь более качественную информацию о непосредственных затратах для определения того, будет ли повышение эффективности давать экономию. Следует отметить, что согласование не всегда ведет к появлению денежной наличности, но оно ведет к уменьшению рабочего времени персонала.

72. Характер работы Организации Объединенных Наций также затрудняет демонстрацию связи между оптимизированными деловыми процессами и улучшенными результатами. Строго говоря, выгоды трудно поддаются измерению, а выгоды от межучрежденческих усилий нельзя отделить от выгод, вытекающих из внутренних реформ.

73. Более того, выгоды накапливаются только с течением времени, а расходы производятся сразу же. Выгоды для всей системы не обязательно идут на пользу отдельным организациям. Требуется твердая политическая убежденность для того, чтобы отдать приоритет долгосрочным и коллективным выгодам.

Д. Развитие умения руководить

74. Необходимость твердого руководства в качестве движущей силы перемен заслуживает особого внимания. Совместная миссия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления установила, что уровень приверженности общим и согласованным подходам к деловым методам отличается от организации к организации и внутри организаций. В целом, ощущается настоятельная необходимость в лидерах, которые повели бы за собой других. Работа в направлении согласования рассматривается как межучрежденческое дело, и поэтому она не получает достаточного признания и не поощряется должным образом организациями. Нет четкой ссылки на общесистемное согласование деловых методов в договорах со старшими руководителями.

75. На страновом уровне руководство со стороны координаторов-резидентов играет крайне важную роль. Однако координаторы-резиденты не имеют необходимых полномочий в отношении распоряжения ресурсами, чтобы выступать катализаторами изменений. Координаторы-резиденты играют важную роль в распределении средств из многосторонних донорских целевых фондов и финансировании совместных программ, которые редко имеют специальные механизмы для обеспечения слаженности в сфере деловых операций.

Е. Неадекватные ресурсы

76. Ощущается нехватка целевых ресурсов для поддержки внедрения и использования согласованных подходов, включая их надлежащую интеграцию с политикой и процедурами конкретных организаций. Организации производят существенные инвестиции в их внутренние системы, такие как ОПР. Корректировка, модернизация или изменение систем связаны с перестройкой процессов, перераспределением персонала и закупкой мощностей и экспертных знаний, которых нет в организации. Поэтому согласование требует существенных дополнительных капиталовложений и авансового финансирования.

Ф. Слабости потенциала

77. Отмечаются пробелы в потенциале управления изменениями, в частности на страновом уровне. Управление изменениями требует тщательного анализа, планирования, осуществления и мониторинга изменений. Такого потенциала обычно не существует в канцеляриях координаторов-резидентов. Становые отделения организаций обладают различными уровнями такого потенциала в силу их различных размеров и делегированных полномочий. В целом, как явствует из доклада совместной миссии, сотрудники, которые занимаются деловыми операциями, являются относительно молодыми и оказывают ограниченное воздействие на принятие решений.

Г. Разрыв между программами и операциями

78. Программные вопросы и вопросы деловых операций рассматриваются по отдельности. Деловые операции считаются вторичными с точки зрения их важности и обсуждаются на старшем уровне только тогда, когда речь идет о существенных бюджетных последствиях или о весоми мандате. Очень мало стран обсуждают вопросы оперативной поддержки в процессе внедрения и осуществления рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития¹⁸.

¹⁸ Этот вопрос затрагивается в руководящих указаниях 2010 года в отношении Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

VI. Выводы и рекомендации

79. Налицо устойчивый прогресс в направлении упрощения и согласования деятельности системы Организации Объединенных Наций. На страновом уровне большинство страновых групп Организации Объединенных Наций организовали общие службы в той или иной форме, и некоторые страновые группы предприняли дальнейшие шаги для согласования предоставления услуг за пределами обязательных служб в рамках делегированных полномочий. Межучрежденческие процессы в штаб-квартирах уделяют особое внимание потребностям страновых групп; предпринимаются инициативы и достигнуто несколько соглашений в целях устранения узких мест и закладывания достаточной основы для инноваций на страновом уровне.

80. Ожидания в отношении согласования деятельности должны быть реалистичными. Хотя можно сделать еще больше, не меняя общеорганизационные правила и положения, следует осознать, что прогресс в деле упрощения и согласования ограничен определенным лимитом в силу различных мандатов и деловых моделей организаций системы Организации Объединенных Наций. Любой прогресс за пределы этого лимита требует более фундаментальных изменений с участием руководящих органов.

81. Опыт показывает, что существенная экономия затрат и значительное повышение эффективности могут быть достигнуты в пределах существующих правил и положений и без изменения деловых моделей. Последующие шаги должны быть сконцентрированы на выполнении существующих инициатив и указаний. Следует также уделять больше внимания упрощению процедур.

82. Совместные программы и совместное программирование, которые сближают организации в целях совместного планирования и осуществления, являются важной движущей силой согласования деловых методов за пределами традиционных обязательных служб. Совместные закупки, набор кадров и отчетность пока находятся на раннем этапе и требуют от организаций нахождения общих решений посредством корректировки требований и методов отдельных организаций. Когда некоторые из этих источников финансирования иссякают, что, как представляется, имеет место сейчас, необходимо изыскивать пути для покрытия этих расходов собственными силами.

83. Новые механизмы финансирования служат катализатором сотрудничества на страновом уровне. Успех стран, добровольно избравших подход «Единство действий», в плане достижения более глубокого уровня согласования частично объясняется, среди прочего, дополнительным финансированием, обеспечиваемым для страновых групп Организации Объединенных Наций через посредство фондов «Единства действий» и через расширенный механизм финансирования в рамках Фонда ПРООН и Испании по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, что стимулирует усилия по согласованию программ, порождая тем самым необходимость в сотрудничестве в сфере деловых операций.

84. Твердое руководство со стороны координаторов-резидентов и расширение прав и возможностей групп по управлению операциями крайне необходимы для всестороннего учета вопросов, касающихся деловых операций, в повестке дня страновых групп. Координаторов-резидентов следует наделить более значительными ресурсами и полномочиями путем укрепления существующих ме-

ханизмов финансирования и инструментов управления, как, например, посредством поощрения прогресса в деле согласования с помощью служебных аттестаций. Права и возможности групп по управлению операциями могут быть расширены путем закрепления их представленности в страновых группах и укрепления их состава.

85. Реформы в области оперативной поддержки могут поддерживаться лишь тогда, когда они станут неотъемлемой частью реформ с программной стороны. Необходимо тщательно продумывать оперативные последствия программных изменений, и соответствующие положения новых руководящих указаний в отношении Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития на этот счет должны быть осуществлены в первоочередном порядке.

86. Согласование на страновом уровне должно быть институционализировано и должно осуществляться более систематическим образом, дабы избежать перерывов вследствие изменений в руководстве и кадровых изменений. Планы работы страновых групп могут быть полезным инструментом для обеспечения непрерывности.

87. Организация Объединенных Наций не смогла систематическим образом демонстрировать экономию затрат и повышение эффективности в результате упрощения и согласования, отчасти вследствие имманентных трудностей с измерением. Неспособность Организации Объединенных Наций продемонстрировать прогресс в этой области, возможно, сказалась на поддержке этих усилий государствами-членами.

88. Успешное упрощение и согласование не должны быть ни «нисходящими», ни «восходящими» процессами, а улицей с двусторонним движением. Потребности страновых групп должны определять приоритеты штаб-квартир; однако страновые группы могут заниматься инновациями лишь в рамках установленной политики и существующих процедур. Более смелые шаги должны, в конечном итоге, инициироваться сверху.

89. Экономический и Социальный Совет может пожелать:

а) стимулировать государства-члены к тому, чтобы продолжать оказывать поддержку выполнению Плана действий по унификации деловой практики и совместного плана осуществления Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития — Комитета высокого уровня по вопросам управления;

б) просить Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития в сотрудничестве с Комитетом высокого уровня по вопросам управления провести обзор деловых моделей в связи с проведением следующего четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в системе Организации Объединенных Наций, включая вопросы присутствия на местах, делегирования полномочий и методов осуществления программ и проектов, но не ограничиваясь ими;

в) предложить организациям системы Организации Объединенных Наций провести обзор деловых процессов и анализ затрат-выгод для выявления деловых процессов, обещающих наибольшую отдачу от упрощения и согласования;

d) просить организации системы Организации Объединенных Наций включить вопросы поощрения упрощения и согласования в служебную аттестацию старших руководителей организаций, обладающих крупными программами, и, когда это уместно, на всех уровнях;

e) стимулировать организации системы Организации Объединенных Наций к тому, чтобы в рамках существующих систем планирования, бюджета и оценки установить показатели и механизмы для отслеживания и демонстрации повышения эффективности и экономии в результате оптимизации деловых операций, включая упрощение и согласование, и докладывать их руководящим органам на двухгодичной основе в рамках существующей процедуры отчетности; и в этой связи просить Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития оказать поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций в разработке страновых показателей эффективности деловых методов как часть процесса, начатого Группой по вопросам развития в 2010 году;

f) просить Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития продолжать оказывать поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций в разработке оперативных планов в сочетании с подготовкой рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и соответствующих оперативных документов, указывая, как осуществление программ и их оперативная поддержка будут сведены воедино;

g) просить организации системы Организации Объединенных Наций выявить наиболее подходящие механизмы финансирования для общих и интегрированных служб и совместных групп, например по закупочной деятельности и людским ресурсам, используя опыт организаций, базирующихся в Женеве и Риме; и в этой связи просить Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития в сотрудничестве с Комитетом высокого уровня по вопросам управления провести обзор опыта с применением различных альтернатив финансирования в поддержку общих служб на всех уровнях;

h) просить Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития провести обзор функционирования групп по управлению операциями и принять меры для усиления этих групп;

i) просить организации системы Организации Объединенных Наций провести обзор вопросов делегирования полномочий ими страновым отделениям в постконфликтных странах и разработать более гибкие процедуры для ускорения закупочной деятельности и набора кадров.