



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 September 2008
Russian
Original: English

Шестдесят третья сессия

Пункты 117 и 128 повестки дня

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад о деятельности Управления служб
внутреннего надзора

Обзор управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций

Доклад Управления служб внутреннего надзора

**«Управление, ориентированное на конкретные результаты,
в Организации Объединенных Наций является
административной процедурой, не приносящей практически
никакой пользы с точки зрения подотчетности и принятия
решений»**

Резюме

Управление, ориентированное на конкретные результаты, означает, что основное внимание уделяется не процессу ввода ресурсов и проведения мероприятий, а конечным результатам (или, «иначе говоря, ожидаемым достижениям») и что подотчетность обеспечивается именно за конечные результаты. В управлении, ориентированном на конкретные результаты, имеется один неизбежный ограничитель, заключающийся в том, что формализация подхода к методам достижения конечных результатов может сдерживать инновации и уменьшать гибкость, которые необходимы для получения таких конечных результатов.

Управление служб внутреннего надзора (УСВН) установило, что управление, ориентированное на конкретные результаты, стало вводиться в Секретариате в дополнение к многочисленным правилам и процедурам, которые регулируют ввод ресурсов, деятельность, контроль и отчетность. Внедрение этой

* Переиздано по техническим причинам.



системы управления не сопровождалось каким-либо уменьшением числа, сферы охвата или степени детализированности инструкций, регулирующих финансовые, плановые и кадровые аспекты управления. В каждой из этих сфер имеются отдельные — причем несовместимые между собой — системы, правила и положения.

УСВН установило, что недостатки управления, ориентированного на конкретные результаты, были заложены с самого начала в резолюции 55/231 Генеральной Ассамблеи о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Принятие этой резолюции не стало шагом, достаточным для введения управления, ориентированного на конкретные результаты, поскольку она:

- а) запретила использование показателей достижения результатов для корректировки объема ресурсов;
- б) подтвердила ограничения на полномочия Генерального секретаря в области переброски ресурсов между статьями бюджетных расходов на должности и статьями расходов, не связанных с должностями.

Кроме того, УСВН установило, что:

а) заявления Секретариата о достигнутых результатах, основанные на резолюциях Генеральной Ассамблеи, часто носят слишком туманный характер, поэтому невозможно дать беспристрастную, транспарентную и точную оценку достижений. На конечные результаты всегда оказывают влияние самые различные действующие лица и внешние факторы, которые неподконтрольны Организации Объединенных Наций;

б) многие поставленные задачи сформулированы в собственных целях; нет никаких надежных способов проверки их выполнения; отчетность строится на чисто субъективных оценках. Показатели работы часто определяются так, что не существует ни исходных позиций, ни конечных позиций, а процесс достижения многих из этих показателей работы не отслеживается регулярно;

с) УСВН отмечает также, что «ожидаемые достижения» имеют отношение главным образом к отдельным секциям или отделам, но при этом не определяются никакие конечные позиции или показатели достижения целей для более крупных структур, чем отдел или департамент, или же долгосрочные цели всей системы Организации Объединенных Наций. Управление, ориентированное на конкретные результаты, пока что не содействовало установлению приоритетов в политике более высокого порядка или закладыванию основ для обсуждения вопросов принципиального характера.

УСВН делает вывод, что, хотя ожидаемые результаты используются в качестве основания для утверждения бюджетов, фактически полученные или не полученные результаты не имеют никаких видимых последствий для последующего распределения ресурсов или для принятия решений по другим вопросам. Отчеты по финансовым вопросам и отчеты об осуществлении программ никак не согласуются друг с другом. Отчеты о достигнутых результатах не принимаются во внимание при разработке бюджета. Не существует никаких количественных показателей, систематически отражающих рабочую и финансовую эффективность Организации. УСВН установило также, что подотчетность означает ответственность не за конечные результаты, а за халатность, проступки или нарушения правил и положений.

Кроме того, правила и положения, касающиеся планирования программ, составления бюджета, контроля и оценки, стерли грань между оценкой и контролем, а также между независимой оценкой и самооценкой.

В конечном счете следует признать, что Генеральный секретарь, обладающий ограниченными административными возможностями, не в состоянии претворять в жизнь управление, ориентированное на конкретные результаты. Такое управление не сводится лишь к внедрению ряда технических приемов. Культура Организации не изменится в результате усилий по сбору данных, предпринимаемых практиками в Секретариате. Если реальные результаты не будут руководством для принятия дальнейших решений Генеральной Ассамблеей и если одновременно не будет внедряться более гибкая система контроля, то управление, ориентированное на конкретные результаты, будет оставаться всего лишь административной процедурой, не приносящей никакой практической пользы.

Несмотря на отмеченные недостатки, УСВН признает, что управление, ориентированное на конкретные результаты, скорее всего, будет по-прежнему желательным для Организации на некоторых уровнях ее работы. Поэтому УСВН дает шесть рекомендаций:

1. Создание политической основы для определения того, какими в конечном счете будут масштабы и границы управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате Организации Объединенных Наций, а также создание системы внутреннего контроля, определяющей делегирование полномочий и критерии принятия решений с учетом результатов управления, ориентированного на конкретные результаты.
2. Инициирование обзора и пересмотра правил и положений, касающихся планирования, составления бюджета, контроля и оценки программ.
3. Представление отчетности Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее в виде сводного доклада.
4. Учет результатов программ на первом этапе осуществления стратегии планирования общеорганизационных ресурсов.
5. Обновление и пересмотр системы категоризации мероприятий, подлежащих планированию и контролю.
6. Укрепление технического и методологического потенциала Организации.

УСВН выбрало управление, ориентированное на конкретные результаты, в качестве предмета изучения, исходя из итогов предыдущих ревизий, инспекций и оценок, поскольку пришло к выводу, что это слабая сторона деятельности всего Секретариата. УСВН отметило также, что Ассамблея одобрила систему контрольных параметров, которая была разработана Объединенной инспекционной группой в целях внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты. Настоящий доклад подготовлен после изучения работы ряда конкретных подразделений Секретариата, а также резолюций Генеральной Ассамблеи об управлении, ориентированном на конкретные результаты, докладов Секретариата и оценок такой же системы управления, применяемой в других международных организациях.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
А. Управление, ориентированное на конкретные результаты: определения, мандаты и инструментарий	5
В. Цели и методология обзора	8
II. Выводы	10
А. Ясность целей	10
В. Показатели работы	13
С. Практика контроля и оценки	16
D. Польза для принятия решений	19
III. Выводы	24
IV. Рекомендации	26

I. Введение

A. Управление, ориентированное на конкретные результаты: определения, мандаты и инструментарий

1. В глоссарии терминов по вопросам контроля и оценки, который был подготовлен Управлением служб внутреннего надзора (УСВН)¹, содержится следующее определение термина «управление, ориентированное на конкретные результаты»:

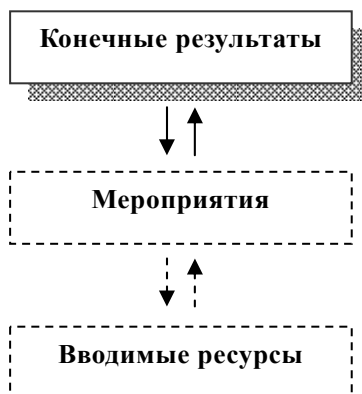
«Стратегия управления, с помощью которой Секретариат обеспечивает, чтобы его процедуры, мероприятия и услуги содействовали достижению ясно сформулированных ожидаемых результатов и целей. Она направлена прежде всего на достижение результатов, улучшение работы, использование накопленного опыта в процессе принятия управленческих решений, а также на обеспечение контроля за ходом работы и представления отчетности о проделанной работе».

2. В то же время термин «составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты», определен следующим образом:

«процесс составления бюджета по программам, в ходе которого: а) программа разрабатывается на основе заранее определенных целей и ожидаемых результатов; б) ожидаемые результаты являются основанием для определения ресурсных потребностей, которые рассчитываются с учетом мероприятий, необходимых для получения таких результатов, и увязываются с этими мероприятиями; в) фактические результаты измеряются объективными показателями работы»².

Диаграмма I

Управление, ориентированное на конкретные результаты, не сводится к проведению мероприятий



¹ Управление служб внутреннего надзора, глоссарий терминов по вопросам контроля и оценки, размещен на веб-сайте: http://www.un.org/Depts/oios/meed/meed_glossary/index.htm.

² Руководство Организации Объединенных Наций по составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, размещено на веб-сайте <http://wwwppbd.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>, annex 1.

3. По своей сути и управление, ориентированное на конкретные результаты, и составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, основаны на концепции наличия логической взаимосвязи между причиной и следствием в рамках следующей цепочки: вводимые ресурсы-мероприятия-конечные результаты (а после этой цепочки следует «эффект» — это отдельная категория еще более долгосрочных последствий). И управление, ориентированное на конкретные результаты, и составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, олицетворяют собой намерение уделять основное внимание конечным результатам. В процессе составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, особое внимание уделяется конечным результатам лишь на этапе рассмотрения бюджета, а в процессе управления, ориентированного на конкретные результаты, эти результаты находятся в центре внимания в течение всего цикла планирования, составления бюджета, проведения работы, контроля и оценки. Поскольку в центре внимания оказываются конечные результаты, управление, ориентированное на конкретные результаты, означает концептуальный отход от такой культуры, при которой соблюдение правил и положений, регулирующих процедуры и деятельность, рассматривается как самое большое достоинство служения обществу. Таким образом, вследствие того что конечные результаты предопределяют оценку проделанной работы и характер отчетности о ней, предполагаемым следствием этого является ослабление процессуальных требований, хотя это не должно наносить ущерба стандартам профессионального поведения. С точки зрения аналитика, оценивающего работу, самое большое различие между мероприятиями и конечными результатами заключается в том, что финансовая эффективность ассоциируется с проведением мероприятий, а рабочая эффективность ассоциируется с достижением конечных результатов.

4. Юридическим основанием процесса планирования и составления бюджета Секретариата Организации Объединенных Наций³ являются следующие документы:

а) резолюция 41/213 Генеральной Ассамблеи, в которой оговаривается, какую роль играют Ассамблея и ее вспомогательные органы в рассмотрении бюджета;

б) Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/2000/8), в которых определены цикличность, структура и периодичность бюджета, а также обязанности по планированию, контролю и представлению отчетности.

5. В 2001 году в своей резолюции 55/231 Генеральная Ассамблея решила внедрить составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, с тем условием, что будут соблюдаться вышеупомянутые Положения и правила. Впоследствии применимость этого документа подтверждалась неоднократно (см., например, резолюцию 56/253 Ассамблеи). Затем были приняты резолюции 57/290 В и 59/296, в которых было санкционировано применение этого метода составления бюджета и в отношении миротворческих миссий. В резолюции 55/231 была отражена цель, поставленная Генеральным секретарем в его программе реформы 1997 года. Она заключалась в смещении акцента с плани-

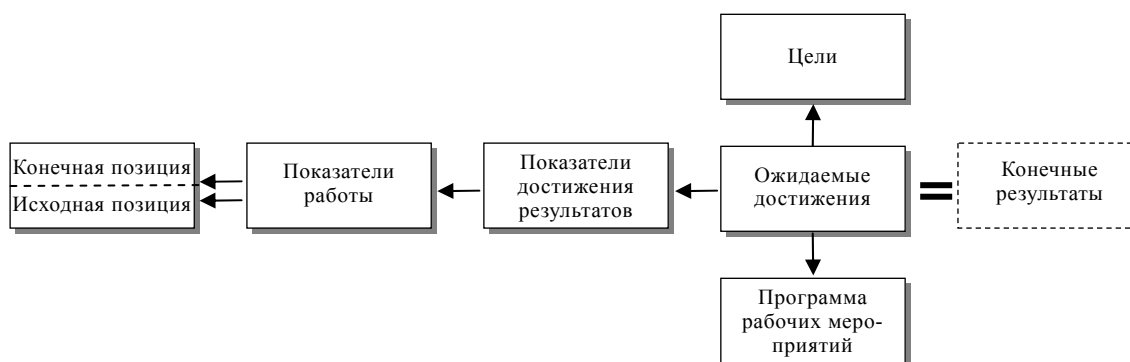
³ Здесь имеются в виду все подразделения, финансируемые из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

рования, составления бюджета, представления отчетности и надзора на результаты (см. A/51/950, пункт 240).

6. Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, являются также основой инструкций и руководящих принципов, которые периодически издаются для поддержки планирования, составления бюджета и представления отчетности о своей работе. Начиная с бюджета по программам на двухгодичный период 2002–2003 годов, планирование — это процесс, отправной точкой которого является определение подразделений, разрабатывающих стратегическую рамочную программу осуществления соответствующих межправительственных мандатов. Центральное место в этой рамочной программе занимают подпрограммы (обычно основанные на «ожидаемых достижениях» какого-то организационного подразделения), для которых определяются стратегические цели и более конкретные мероприятия, проводимые с участием данного подразделения в течение этого двухгодичного периода. Таким образом, ожидаемые достижения являются главным элементом — своего рода «единицей учета» — для планирования, составления бюджета и контроля в Организации Объединенных Наций на основе полученных результатов. Наряду с ожидаемыми достижениями фигурируют «показатели достижения результатов». На этапе подготовки бюджета вводятся еще «показатели работы», которые отражают предполагаемую динамику показателей достижения результатов (то есть продвижение от исходной позиции к конечной позиции) и масштабы мероприятий. Этот процесс описывается также в предлагаемой стратегической рамочной программе на период 2008–2009 годов (A/61/6/Part one).

Диаграмма II

Ожидаемые достижения Организации Объединенных Наций, воплощенные в конечных результатах, определяются несколькими составными компонентами



7. Наконец, следует отметить, что Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, определяют также сферу охвата, форму и содержание Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС) — технической информационной системы, которая используется для поддержки планирования по программам и представления отчетности о работе. ИМДИС используется также для подготовки один раз в два года доклада Гене-

рального секретаря об осуществлении программ, после чего завершается цикл планирования результатов и управления. На двухгодичный период 2008–2009 годов Секретариат Организации Объединенных Наций, включая Департамент операций по поддержанию мира, но исключая отдельные миротворческие миссии, сформулировал 674 ожидаемых достижения, для которых установлено 1119 показателей достижения результатов в рамках 214 подпрограмм, фигурирующих в 32 основных разделах бюджета Секретариата, тогда как на двухгодичный период 2002–2003 годов было сформулировано 494 ожидаемых достижения и 679 показателей достижения результатов. УСВН отмечает, что не установлено никакой степени приоритетности ожидаемых достижений Секретариата.

В. Цели и методология обзора

8. В рамках мандата УСВН (см. резолюцию 48/218 В Генеральной Ассамблеи) управление, ориентированное на конкретные результаты, было выбрано в качестве темы обзора на основе предыдущих ревизий, инспекций и оценок после того, как было установлено, что управление, ориентированное на конкретные результаты, является слабой стороной деятельности всего Секретариата. УСВН отмечает также, что Ассамблея одобрила систему контрольных параметров управления, ориентированного на конкретные результаты, которая была разработана Объединенной инспекционной группой (см. резолюцию 60/257 Ассамблеи и доклад Комитета по программе и координации (A/60/16 и Corr.1, пункт 248)), и рекомендовала надзорным органам использовать эту систему в качестве одного из инструментов своей работы. Таким образом, эти документы и стали основой настоящего обзора. УСВН отмечает также, что Руководящий комитет по всестороннему обзору механизмов управления и надзора в Организации Объединенных Наций, ее фондах, программах и специализированных учреждениях сделал полное внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты, своей самой первой рекомендацией по вопросам управления (см. том III доклада Комитета, содержащегося в документе A/60/883/Add.1).

9. Главной задачей настоящего обзора является оценка финансовой и рабочей эффективности и общей значимости самой системы управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате Организации Объединенных Наций, а затем эта оценка будет доведена до сведения государств-членов, которые будут обсуждать будущую политику Организации. Настоящий обзор проводился с марта 2007 года по июнь 2008 года. В ходе обзора были проанализированы материалы, охватывающие более значительный период, — с момента зарождения метода составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, до настоящего времени, причем основное внимание уделялось документам, относящимся к периоду 2004–2007 годов.

10. В ходе обзора использовались пять основных методов сбора и анализа данных:

а) данные и выводы восьми углубленных исследований системы управления, ориентированного на конкретные результаты, и составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в отдельных подразделениях Секретариата, которые были проведены в 2007–2008 годах: i) обзоры управле-

ния, ориентированного на конкретные результаты, в Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана, Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Управлении по координации гуманитарных вопросов и Программе Организации Объединенных Наций по окружающей среде⁴; ii) обзоры системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово, Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии, Миссии Организации Объединенных Наций в Судане и Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти⁵. В ходе этих обзоров было проведено 643 индивидуальных собеседования, 104 совещания дискуссионных групп и анкетирование 1106 человек (на анкеты ответили, согласно оценкам, 15,7 процента опрошенных);

b) последние тематические обзоры роли управления, ориентированного на конкретные результаты, которые провело УСВН; эти обзоры касались, в частности, использования данных о степени удовлетворенности пользователей, использования статистических данных о популярности веб-сайтов в качестве показателей работы⁶, возможностей и потребностей оценки⁷ и соблюдения требований о представлении отчетности об осуществлении программ⁸;

c) анализ различных резолюций, докладов, систем и руководящих принципов, опубликованных Генеральной Ассамблеей, Генеральным секретарем и руководителями программ, которые прямо или косвенно касаются управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате Организации Объединенных Наций;

d) анализ информации оценочного характера о применении системы управления, ориентированного на конкретные результаты, в других многосторонних организациях и в национальных органах власти;

e) обзор баз данных о результатах деятельности Секретариата Организации Объединенных Наций, включенных в ИМДИС.

11. Не существует никаких согласованных международных стандартов, которые определяли бы, что должно быть включено в систему управления, ориентированного на конкретные результаты. В ходе настоящего обзора УСВН руководствовалось несколькими аналитическими вопросами, которые объединены в следующие четыре большие группы: a) ясность целей; b) показатели работы; c) практика контроля и оценки; d) польза информации об управлении, ориентированном на конкретные результаты, для процесса принятия решений.

12. Проект настоящего доклада был предоставлен в распоряжение представителей руководства Секретариата, и здесь содержатся комментарии Генерального секретаря.

⁴ OIOS report INS-07-003, INS-07-005, INS-07-006 and IED-08-005, respectively.

⁵ OIOS report INS-07-001, INS-07-002, INS-07-004 and INS-08-001, respectively. Доклады о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, для миротворческих миссий были также включены в доклад INS-08-02.

⁶ OIOS report IED-2006-005.

⁷ OIOS report IED-2006-006.

⁸ See OIOS reports INS-COM-08-001 (Compliance with programme performance documentation at end of 2006-2007 biennium) and INS-COM-07-002 (IMDIS 18-month reporting status).

II. Выводы

A. Ясность целей

Цели управления, ориентированного на конкретные результаты, сформулированы нечетко

13. УСВН отмечает, что в Секретариате Организации Объединенных Наций нет единого общего понимания целей управления, ориентированного на конкретные результаты. Резолюция 55/231 Генеральной Ассамблеи дает юридические полномочия только на составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, но не санкционирует управление, ориентированное на конкретные результаты. Что же касается управления, ориентированного на конкретные результаты, которое является более широким полем деятельности, то Ассамблея дала свое одобрение лишь косвенно — через свою резолюцию 60/257, в которой она одобрила систему контрольных параметров управления, ориентированного на конкретные результаты, принятую Объединенной инспекционной группой и рекомендованную Комитетом по программе и координации. Опираясь на эту систему контрольных параметров, разработанную Объединенной инспекционной группой, Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) также одобрил управление, ориентированное на конкретные результаты, в качестве одного из инструментов проведения реформы, а затем перешел к проведению мероприятий по обмену опытом (см. СЕВ/2005/HLСM/R.6, para. 48). Кроме того, в соответствии с резолюцией 61/245 Ассамблеи Генеральный секретарь представил Ассамблее обзор управления, ориентированного на конкретные результаты, в контексте подотчетности, управления рисками и внутреннего контроля (A/62/701). *Комментируя проект настоящего доклада, первый заместитель Генерального секретаря отметила, что в настоящее время Секретариат занимается составлением бюджета, ориентированного на конкретные результаты, но не занимается управлением, ориентированным на конкретные результаты, и что, хотя эти термины связаны между собой и часто употребляются так, как будто они синонимичны, они на самом деле являются двумя совершенно различными концепциями управления.*

14. В ходе своего обзора УСВН исходило из того понимания, что бюджет, ориентированный на конкретные результаты, был внедрен в Секретариате в качестве шага на пути к управлению, ориентированному на конкретные результаты⁹. Однако УСВН обнаружило, что ни в резолюции 60/257 Ассамблеи, ни в каких других ее резолюциях не определено, какие цели должна преследовать Организация при введении управления, ориентированного на конкретные результаты. УСВН выявило наличие широкого круга мнений: одни толкуют этот термин в узком смысле, понимая под ним либо инструмент, подходящий для сбора средств (СЕВ/2007/HLСM-HLPC/XIII/2, para. 90), либо механизм отчетности, другие же считают, что управление, ориентированное на конкретные результаты, преследует своей целью изменение внутренней организационной «культуры» или направлено на содействие более радикальной перестройке работы Организации Объединенных Наций (E/2007/69, пункт 69) в контексте постановки стратегических целей различной приоритетности.

⁹ УСВН отмечает также, что в своей резолюции 55/231 Генеральная Ассамблея выступает за «постепенное осуществление».

15. Как было отмечено Объединенной инспекционной группой, в Секретариате термины «управление, ориентированное на конкретные результаты» и «составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты» часто употребляются как синонимы (JIU/REP/2006/6, пункт 31). В этой связи УСВН отмечает, что первоначальные руководящие принципы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты¹⁰, гласили, что «составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не сводится лишь к составлению бюджета», а способно изменить принципиальным образом систему управления, подотчетности и распределения обязанностей». Цели управления, ориентированного на конкретные результаты, были более подробно сформулированы Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, с которой связаны некоторые структуры Секретариата Организации Объединенных Наций¹¹. Для использования в рамках этой Группы был согласован целый ряд определений, принципов политики и руководящих материалов¹².

Ожидаемые достижения не всегда являются основным приоритетом Организации

16. УСВН отмечает, что ожидаемые достижения — это единственный уровень формулирования результатов, на котором имеются показатели или цели работы, поддающиеся измерению. На практике ожидаемые достижения обычно отражают деятельность конкретных секций. Аналогичное формулирование результатов в увязке с показателями и целями работы не осуществляется на уровне отдела, департамента или раздела бюджета и не делается на уровне всей Организации Объединенных Наций. Поэтому управление, ориентированное на конкретные результаты, не обеспечивает никакой степени измеримости результатов и не дает фактических данных для целей обсуждения стратегических вопросов и принятия решений, касающихся приоритетов Организации более высокого порядка. Сотрудники Организации Объединенных Наций часто выражают свое разочарование тем, что не существует никакой ясной основы для деятельности высшего руководства Секретариата и для координации. В то же время они признают, что управление, ориентированное на конкретные результаты, должно быть приспособлено к самым различным условиям работы Организации Объединенных Наций. УСВН отмечает — и этот вывод подтверждается результатами опросов и мнениями практически всех людей, представляющих те программы Секретариата Организации Объединенных Наций, которые были проанализированы, — что процесс планирования и составления бюджета не содействует стратегическим обсуждениям и принятию решений на соответ-

¹⁰ С текстом можно ознакомиться на веб-сайте <http://ppbd.un.org/pdf/Rbbguide.pdf>.

¹¹ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам; Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности; Департамент по экономическим и социальным вопросам; Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию; Департамент общественной информации; Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам; Канцелярия Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о детях и вооруженных конфликтах; Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Управление по координации гуманитарных вопросов.

¹² См., например, http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc

ствующем уровне. Процесс составления бюджета сводится в основном к изучению должностей и других вводимых ресурсов, но при этом нет никакой четкой связи со стратегическими приоритетами или прошлыми усилиями по проведению тех или иных мероприятий.

Диаграмма III

Ожидаемые достижения занимают нижние позиции в иерархии стратегических вопросов, стоящих перед Организацией Объединенных Наций



Чем более цели ориентированы на конкретные результаты, тем сложнее установить уровень ответственности и подотчетности

17. Хотя управление, ориентированное на конкретные результаты, преследует своей целью расширение сферы ответственности так, чтобы ответственность была не только за сам процесс, но и за достижение результатов, дилемма заключается в том, что размывается система контроля. Поскольку многие действующие лица и факторы оказывают свое влияние на конечные результаты, сфера неопределенности, риска и внешнего влияния расширяется, а возможности установления личной ответственности за произошедшие изменения уменьшаются. В самом деле, чем больше поставленные задачи будут связаны с конечными результатами и достигнутым эффектом, тем труднее будет закрепить применяемую практику в виде правил и положений. Чем энергичнее человек старается формализовать достижение результатов, тем меньше остается возможностей для инноваций и гибкости, которые необходимы для достижения результатов.

18. Собеседования с руководителями и сотрудниками Секретариата Организации Объединенных Наций показывают, что там очень остро стоит проблема установления личной ответственности за итоги управления, ориентированного на конкретные результаты. Сотрудники в полной мере сознают, насколько ограничены их полномочия, насколько результаты их деятельности зависят от факторов, находящихся вне их контроля, и особенно хорошо понимают, в каких случаях нельзя предъявлять им никаких разумных претензий в связи с полученными результатами. Руководителей больше всего удовлетворяют заявления о результатах в тех областях, которые они могут контролировать. В таких случаях можно отслеживать вводимые ресурсы, виды деятельности и мероприятия, а подотчетность подчиненных не оспаривается. УСВН отмечает, что возможности установления личной ответственности за достигнутые результаты

были predeterminedены уже самыми первыми инструкциями по этому вопросу, в которых содержится следующее определение: «Достижения являются прямым следствием или результатом проводимых мероприятий и ведут к выполнению определенной задачи»². Это можно истолковать таким образом, будто связь между причиной и следствием очевидна сама по себе. На самом деле, хотя мероприятия должны по идее влиять на ожидаемые достижения, это совсем не означает, что так всегда и происходит.

В. Показатели работы

К моменту количественного изменения ожидаемых достижений многие из них становятся неактуальны

19. После изучения работы конкретных подразделений и после проведения своего обзора системы управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате, судя по данным ИМДИС, УСВН пришло к выводу, что степень ориентированности на конкретные результаты, отражаемая показателями достижения результатов, может быть совершенно различной. Хотя ожидаемые достижения действительно отражают изменения, воплощенные в конечных результатах, есть много ожидаемых достижений и связанных с ними показателей достижения результатов, которые выражаются в виде видов деятельности и мероприятий: обычно речь идет о числе заседаний, посетителей веб-сайта, распространенных документов, государств-членов, принявших участие в совещаниях или проектах, или о количестве ссылок на работу конкретного подразделения. Как установило УСВН, применительно к некоторым из изученных им программ подавляющее большинство ожидаемых достижений было сформулировано именно таким образом. В то же время УСВН выявило случаи логического противоречия между ожидаемыми результатами, с одной стороны, и показателями достижения результатов, с другой стороны, то есть УСВН обнаружило, что они являются двумя совершенно различными по своей сути понятиями.

20. Например, если какое-либо ожидаемое достижение может быть сформулировано как «эффективное выполнение решений глобальных конференций», то соответствующий ему показатель достижения результатов может выражаться не в виде конечного результата, а в степени удовлетворенности участников данной конференции, проходившей при содействии со стороны отдела, который занимался ее организацией. В некоторых других случаях количественные показатели сводятся к числу людей, принявших участие в мероприятии, которым Организация Объединенных Наций оплачивает путевые расходы и суточные. А в третьем случае показателем работы является количество людских ресурсов или объем финансирования, обеспеченный данным отделом или данной секцией.

Количественные показатели не всегда объективны и точны

21. В ходе ряда проверок системы управления, ориентированного на конкретные результаты, УСВН обнаружило, что большинство показателей не соответствует критериям измеримости, достижимости, актуальности и своевременности. На практике это означает, что они слабо отражают суть ожидаемых достижений или что в жизни их невозможно отслеживать. Во многих случаях отслеживание таких показателей зависит главным образом от субъективных мнений

руководителей данных программ, например, когда речь идет о показателях, отражающих «важнейшие инициативы» данного отдела или «основные меры», принятые государствами-членами. Во многих случаях результативность программы определяется по высказываниям, опирающимся на слабую методологическую основу, а бывает и так, что таких данных вообще нет. В качестве иллюстрации можно привести «пользу для клиентуры» — один из главных составных элементов ожидаемых достижений, который был определен в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (правило 105.4(a)(iii)): «... польза или изменения, которые должны почувствовать на себе пользователи или бенефициары...». Изучив работу 22 департаментов Секретариата¹³, УСВН обнаружило, что определение понятия «клиентура» бывает различным, а толкование понятий «польза» и «степень удовлетворенности» подчас зависит от весьма размытых критериев. УСВН выявило ряд случаев, когда для проведения обследований выбирались такие виды деятельности или мероприятия, которые обычно считаются успешными, но именно по этой причине они не отражают в полной мере ту работу, которая должна быть проделана для получения ожидаемых достижений. Точно так же был выявлен ряд случаев, когда степень удовлетворенности определялась по неправильной градации: число возможных вариантов ответов и формулировки вариантов ответов уже сами по себе гарантировали доминирование положительных ответов. УСВН отметило также, что методы обеспечения анонимности респондентов сильно отличаются друг от друга.

Выполняется только то, что подлежит количественному измерению

22. Есть еще одна сфера управления, ориентированного на конкретные результаты, в которой применение показателей противоречит самой идее ориентации на конечные результаты. Речь идет о стандартных формулировках, касающихся руководства и управления, содержащихся в бюджетных инструкциях. Все такие показатели являются административными или бюрократическими вехами, которые далеко не всегда увязаны с самой сутью ожидаемых достижений. Бюджетные инструкции на двухгодичные периоды 2004–2005 годов и 2006–2007 годов¹⁴ гласят, что стандартным ожидаемым достижением является «эффективное управление программой работы и ее обеспечение кадровыми и финансовыми ресурсами», а соответствующими показателями считаются «своевременное проведение мероприятий или обслуживание», «своевременный набор и своевременное назначение сотрудников» и «полное использование ресурсов». Однако количественному измерению здесь подвергаются такие факторы, как своевременность и затраты, т.е. такие факторы, которые, безусловно, не являются конечными результатами в рамках управления, ориентированного на конкретные результаты. В то же время понятие «эффективность» сводится всего лишь к проведению мероприятия или к процессу, вместо того чтобы выражаться в виде конечного результата.

23. С другой стороны, УСВН обнаружило систему определения результатов, для которой межправительственные органы подготовили конкретные показатели достижений, выражаемые в виде несомненно желательных конечных ре-

¹³ OIOS report IED-2006-005.

¹⁴ OIOS report, para. 31, annex 6, of <http://ppbd.un.org/bi04/Instructions.doc> and para. 52, annex 5, of <http://ppbd.un.org/Bi06/>.

зультатов, за получение которых должны отвечать соответствующие подразделения. В качестве примера можно привести систему определения результатов работы самого УСВН, для которой в ответ на призывы Генеральной Ассамблеи были разработаны показатели в виде степени выполнения рекомендаций, сделанных надзорными органами. УСВН отмечает, что это привело к появлению извращенного стимула — к стремлению концентрировать внимание на тех рекомендациях, которые легко выполнить.

Исходные показатели работы и ее цели могут быть не связаны между собой или вообще отсутствовать

24. УСВН установило¹⁵, что в отношении четвертой части 974 показателей, установленных на двухгодичный период 2004–2005 годов, не зарегистрировано никаких замечаний. В то же время среди тех замечаний, которые были сделаны, значительная часть требовала таких оценок, которые носили преимущественно субъективный характер. Помимо вопроса о выборе показателей есть еще совершенно отдельный вопрос — это постановка целей. В инструкциях по стратегическому планированию и в руководящих материалах по составлению бюджета нет никаких четких установок в отношении того, как руководители должны определять свои цели: неясно, как они должны проводить различие между тем, что они могут достичь практически наверняка, с одной стороны, и «задачей-максимум», с другой стороны. Имеются случаи, когда нет никакой взаимосвязи между показателями достижения результатов и показателями работы. В качестве примера отсутствия взаимосвязи между ожидаемыми достижениями, показателями достижения результатов и показателями работы можно привести случаи, когда «укрепление национального потенциала» (рассматриваемое в качестве ожидаемого достижения) проверяется по «числу осуществляющих стран (например, принявших законодательство)», которое рассматривается в качестве показателя достижения результатов, а в качестве показателя работы выступает «число присутствующих делегаций». В других случаях в момент утверждения бюджета не было никаких исходных показателей работы и никаких целей. Поскольку не существует требования о том, чтобы распределение ресурсов корректировалось с учетом выводов предварительного, а также последующего анализа степени реализма поставленных задач, руководители программ могут фактически самостоятельно ставить цели своей работы после начала двухгодичного периода. Это оказывается возможным благодаря ретроактивному определению исходных позиций, которые должны были подлежать оценке еще в момент утверждения бюджета, благодаря замене одного показателя на другой или же благодаря привнесению совершенно новых элементов, подлежащих измерению.

Оценка работы напрямую связана с количеством вводимых ресурсов и проводимых мероприятий

25. В ходе обсуждений в Генеральной Ассамблее и в процессе повседневной управленческой работы понятия «показатели работы» и «оценка работы» связаны в основном с вводимыми ресурсами, а также с проводимыми видами деятельности и мероприятиями, а вовсе не с конечными результатами. Это касается всех аспектов управления программами, финансами и кадрами. Положения и

¹⁵ OIOS report IED-2006-006.

правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (положение 6.1 и правило 106.1), предусматривают, что достижения программ должны измеряться по числу проведенных запланированных мероприятий. Резолюция 55/231 Ассамблеи устанавливает, что ресурсы должны запрашиваться с учетом потребностей запланированных мероприятий. В докладах об исполнении бюджета проводится сопоставление расходов с ассигнованиями по каждой статье. Кроме того, именно процент проведения запланированных мероприятий, в том числе соответствие между числом фактически проведенных мероприятий и программой работы, предусмотренной директивным мандатом, остается тем аспектом осуществления программ, которому Ассамблея уделяет самое большое внимание¹⁶. На двухгодичный период 2008–2009 годов пока санкционировано проведение более 44 000 отдельных мероприятий. Сотрудники Секретариата часто выражают мнение, что внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты, по идее, должно освободить их от чрезмерного и обременительного регламентирования их деятельности с условием, что они будут соблюдать соответствующие стандарты профессионального поведения. Однако УСВН установило, что внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты, не сопровождалось каким-либо заметным уменьшением сферы охвата, степени детализации или общего бремени регламентирования того, что могут и не могут делать руководители и сотрудники.

С. Практика контроля и оценки

Контроль и отчетность разбиты по многочисленным векторам

26. Практика контроля, осуществляемого Секретариатом, основана на применении различных процедур, систем и каналов представления отчетности, касающейся финансов, программ и кадров. На каждом из этих трех направлений существуют различные понятия успеха и результативности работы, которые плохо стыкуются друг с другом. Об исполнении бюджета судят по расходам на каждую бюджетную статью, а в докладах об осуществлении программ излагаются мероприятия в виде подпрограмм. Конкретные рабочие планы содержат лишь общее описание вида деятельности, а не описание конкретных практических результатов, которые служили бы основанием для бюджетов соответствующих организационных подразделений. УСВН признает, что для различных организационных потребностей нужны различные виды информации и различная степень детализации информации, но в то же время оно исходит из того, что управление, ориентированное на конкретные результаты, направлено на то, чтобы заинтересованные стороны получили общее представление о работе и итогах работы Организации. Генеральный секретарь признал, что для обеспечения прогресса в деле внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, надо будет обеспечить более высокую степень соответствия между бюджетными данными и отчетностью о проведенных мероприятиях (A/61/826, пункт 15). УСВН согласно с его мнением, что разграничение между планированием программ и отчетностью о них, с одной стороны, и планированием финансов и отчетностью о них, с другой стороны, напрямую осложняет управленческую работу Организации, поскольку это препятствует определению

¹⁶ Об этом говорит то внимание, которое Комитет по программе и координации уделяет изучению докладов об осуществлении программ.

нию степени эффективности и стратегическому рассмотрению вопросов существа (A/60/733, пункт 20).

Таблица

Различные каналы планирования работы и отчетности

	<i>Финансы</i>	<i>Программы</i>	<i>Кадры</i>
Процедуры	ST/SGB/2003/7	ST/SGB/2000/8	ST/SGB/2007/4 и ST/SGB/2007/3
Информационно-коммуникационные системы	Комплексная система управленческой информации (ИМИС)	Комплексная информационная система контроля и документации (ИМДИС)	Электронная система служебной аттестации (электронная ССА)
Обзоры	Первый и второй доклады об исполнении бюджета (A/61/593 и A/62/575)	Доклад об осуществлении программ (A/63/70)	Ежегодная служебная аттестация

27. УСВН отмечает, что Генеральная Ассамблея приняла целый ряд резолюций, в которых она поддержала сведение докладов воедино (например, резолюция 57/300, пункт 20, резолюция 58/316, приложение, пункт 6, и резолюция 59/313, пункт 16), однако предложенная система представления ежегодного сводного доклада не была одобрена государствами-членами (см. A/62/352 и A/62/164). УСВН считает важным, чтобы нынешняя отчетность Генерального секретаря, касающаяся осуществления программ, которая сейчас представляется по многим разрозненным каналам, была сосредоточена в одном сводном докладе, и УСВН предлагает пересмотреть исходную посылку о том, что такой сводный доклад должен дополнять существующие доклады (см. резолюцию 60/283, раздел V, пункт 5). Это не исключает возможность того, что системы и практика управления, ориентированного на конкретные результаты, будут адаптироваться к уникальным обстоятельствам конкретных подсекторов и подразделений.

28. УСВН с озабоченностью отмечает, что интеграция информации об осуществлении программ не указана в качестве одного из необходимых элементов того, что должно быть интегрировано в рамках намечаемой системы планирования общеорганизационных ресурсов (см. A/62/510), которая в настоящее время разрабатывается как часть стратегии Секретариата в области информации, коммуникации и технологии (см. A/62/793). УСВН подчеркивает следующее: чтобы стратегия планирования общеорганизационных ресурсов позволила Организации выполнить поставленные задачи, чтобы сделать практические выводы из констатации того факта, что отсутствие комплексной системы информации об управлении ресурсами серьезно подрывает способность Организации Объединенных Наций добиваться «результатов эффективно и с наименьшими затратами» (см. A/62/510, резюме), необходимо иметь в качестве неотъемлемого элемента единую систему определения результатов программ.

Сопоставимость данных внутри программ, а также между программами в лучшем случае ограничена уровнем проводимых мероприятий

29. С точки зрения управления, ориентированного на конкретные результаты, мероприятия имеют значение только в той мере, в какой они содействуют достижению конечных результатов. Однако мероприятия — это предельный уровень, на котором возможно некоторое суммирование и сопоставление данных. УСВН отмечает, что, как показывают документы ИМДИС, общее число мероприятий, проведенных Секретариатом, сократилось с 51 333 в течение двухгодичного периода 2002–2003 годов до 45 714 в течение двухгодичного периода 2006–2007 годов. Стандартными категориями мероприятий, которые отслеживаются в настоящее время, являются оперативно-функциональное обслуживание заседаний; подготовка документации заседающих органов; работа групп экспертов и докладчиков и предоставление услуг депозитария; периодические публикации; непериодические публикации; другие виды оперативно-функциональной деятельности; консультативные услуги; учебные курсы и семинары; стипендии и гранты; полевые проекты; конференционное обслуживание; администрация; надзор. УСВН отмечает, что эти категории отражают в основном ту работу, которую Организация Объединенных Наций проводила в 1970-х годах или ранее, и что они не отражают все разнообразие видов деятельности, связанных с гораздо более обширной работой на местах, которую Организация Объединенных Наций проводит в области развития, миротворчества и оказания гуманитарной помощи. Поэтому УСВН рекомендует всеобъемлющим образом пересмотреть категоризацию мероприятий Секретариата.

Проводится слишком мало оценок для регулярного принятия обоснованных решений

30. УСВН отмечает, что неоднократно делались призывы к укреплению деятельности Секретариата по оценке (например, в резолюциях 37/234, 48/218 В, 53/207, 58/269, 59/275 и 60/257 Генеральной Ассамблеи). Кроме того, как установило УСВН в ходе своей деятельности по определению потенциала и потребностей Секретариата в области подготовки оценок, его общий потенциал по оценке на центральном уровне, а также на уровне программ и подпрограмм недостаточный¹⁷. Это объясняется нехваткой финансовых и кадровых ресурсов, недостаточной компетентностью и недостаточной поддержкой со стороны старшего руководящего звена. Бюджеты мероприятий по оценке по-прежнему находятся на низком уровне, хотя в этой области и наметились некоторые улучшения. По трем показателям (целенаправленная деятельность по оценке, политика в области деятельности по оценке и охват мероприятиями по оценке) возможности возросли. Исходя из предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2008–2009 годов, руководители программ полагают, что около 44,5 млн. долл. США должно быть выделено на деятельность по контролю и оценке, что говорит об увеличении ассигнований на эту деятельность на 78 процентов по сравнению с двухгодичным периодом 2006–2007 годов. Однако и после такого увеличения объем ресурсов, выделяемых на оценку, будет меньше, чем уровень в 1–3 процента общих расходов на программы, который был предложен в докладе Объединенной инспекционной группы о пробелах с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций

¹⁷ OIOS report INS-07-002.

(JIU/REP/2006/2). Мы по-прежнему имеем лишь ограниченный объем данных о конечных результатах — ограниченный по сфере охвата, глубине, строгости и регулярности (A/60/733, пункты 35 и 39).

31. Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, признают необходимость деятельности по оценке, в первую очередь для того чтобы «все программы оценивались на регулярной и периодической основе» (правило 107.2). Однако в связи с этим возникает определенная неясность в отношении распределения ролей и обязанностей, особенно с учетом того, что мы имеем деятельность по предварительной оценке, с одной стороны, и периодическую деятельность по контролю, последующей оценке и представлению отчетности об осуществлении программ, с другой стороны. Кроме того, не проведено четкое различие между самооценкой (такой оценкой, которая делается под руководством соответствующих руководителей программ) и независимой оценкой (осуществляемой надзорными органами, которые не управляются руководителями программ, являющихся предметом надзора). УСВН отмечает также, что по-прежнему трудно установить взаимосвязь между процессами оценки и планирования, с одной стороны, и составления бюджета, с другой стороны (см. пункт 17 резолюции 61/235 Генеральной Ассамблеи).

D. Польза для принятия решений

Отчетность о результатах программ представляется скорее для того, чтобы соблюсти инструкции, а не потому, что эта информация полезна для руководителей программ

32. Учитывая свои наблюдения, сделанные в ходе предыдущего активного участия в анализе докладов об осуществлении программ, и опираясь также на результаты своих собеседований и исследований, проведенных дискуссионными группами, УСВН пришло к выводу, что департаменты, деятельность которых была проанализирована, представляют свои доклады о результатах программ в основном для того, чтобы соблюсти положения инструкций, а не потому, что такие доклады полезны сами по себе. Так, считается, что ИМДИС не имеет большого практического значения для руководителей программ и для принятия ими практических решений. Хотя в жизни дело может обстоять по-разному, общая тенденция заключается в том, что данные об осуществлении программ начинают поступать в ИМДИС только тогда, когда подходят крайние сроки, установленные Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций. Когда двухгодичный период 2006–2007 годов подходил к концу, только в 4 из 34 бюджетных разделов содержались обновленные основные данные в ИМДИС для всех запланированных периодических замечаний о показателях достижения результатов¹⁸. К концу двухгодичного периода 2004–2005 годов не были собраны данные для 44 процентов запланированных замечаний о показателях достижения результатов¹⁹, и только один департамент собрал данные для всех запланированных им замечаний. Однако незадолго до истечения крайнего срока работа по представлению необходимой отчетности резко активизируется. В миротворческих миссиях также стало ясно, что сбор дан-

¹⁸ OIOS report INS-COM-08-001.

¹⁹ Выборку по 24 департаментам см. в докладе УСВН IED-2006-006, para. 36.

ных о достигнутых результатах в рамках управления, ориентированного на конкретные результаты, не приобрел существенного практического значения для процесса принятия решений, если не считать того, что этот процесс служит формальным основанием для утверждения бюджета²⁰. УСВН полностью согласно с Генеральным секретарем, который в пункте 64 доклада A/62/701 отметил, что «деятельность по планированию, составлению бюджетов, контролю и оценке, включая представление отчетности о достижении результатов, рассматривается, скорее, как необходимые шаги по соблюдению требований, нежели как инструмент управления, который должен дать понять, какие из принятых мер оказались эффективными и почему».

Генеральная Ассамблея прямо запретила использовать результаты программ для влияния на распределение ресурсов

33. Изучение системы управления, ориентированного на конкретные результаты, на уровне отдельных подразделений, которое провело УСВН, а также анализ документации, подготовленной по итогам обсуждений в межправительственных органах, показывают, что достижение целей программы или срыв поставленных задач в конечном счете мало сказывается на распределении ресурсов, планировании работы и на оценке работы руководителей (A/60/692, пункт 74). Решения принимаются на основе других критериев, которые довольно сложно установить. Если взять миротворческую деятельность, то окажется, что управление, ориентированное на конкретные результаты, никак не увязано с планами по выполнению задач миротворческой миссии, которые и являются реальными планами, направляющими деятельность руководства. Пока не выполнено одно из главных условий установления взаимосвязи между составлением бюджета на основе достигнутых результатов и обеспечением подотчетности. Иначе говоря, мы еще не добились того, чтобы первоначальное формулирование задач и последующая оценка выполнения задач давали нам ясное представление о том, каким образом используется эта информация²¹. Этот вывод был подтвержден и в ходе недавно проведенной оценки управления, ориентированного на конкретные результаты, в Программе развития Организации Объединенных Наций: «Внесение коррективов в работу в свете полученных результатов является одним из краеугольных камней эффективной системы управления, ориентированного на конкретные результаты. Настоящее исследование не выявило никаких убедительных доказательств того, что результаты оказывают влияние на управление»²².

34. УСВН считает, что один из самых главных ограничительных факторов заложен в самой первой резолюции об управлении, ориентированном на конкретные результаты (резолюция 55/231). Там содержится положение о том, что показатели достижения результатов и оценки исполнения бюджета не должны использоваться для корректировки размера утвержденных ресурсов и что объем испрашиваемых ресурсов должен по-прежнему обосновываться потребностями проведения мероприятий. В этой резолюции подтверждается также, что для любого перераспределения ресурсов между статьями расходов, как связан-

²⁰ Как было отмечено также Объединенной инспекционной группой в пункте 7 доклада IU/REP/2006/1.

²¹ Как было признано Генеральным секретарем в пункте 70 доклада A/54/456.

²² Оценка управления, ориентированного на конкретные результаты, в ПРООН, раздел 3.2.2, стр. 29, 2008 год.

ных, так и не связанных с должностями, требуется предварительное согласие Ассамблеи. УСВН считает, что решения о распределении ресурсов не должны в любых обстоятельствах быть механически связаны с итогами предыдущей работы. Однако дело заключается в том, что вышеупомянутое положение, видимо, противоречит самой идее управления, ориентированного на конкретные результаты. Как было отмечено Руководящим комитетом по всестороннему обзору механизмов управления и надзора, обсуждения и решения по бюджетным и административным вопросам обычно касаются конкретных статей расходов, как связанных, так и не связанных с должностями, но не касаются стратегических потребностей (см. пункт 18 тома III доклада Комитета, содержащегося в документе A/60/883/Add.1). Поэтому система управления бюджетом и расходами (ИМИС) построена на постатейном анализе и позволяет суммировать или сопоставлять расходы с точки зрения достижений. УСВН отмечает также, что сейчас применяется такой бюджетный цикл, при котором доклад об осуществлении программ за предыдущий двухгодичный период представляется тогда, когда Ассамблея уже завершила свое обсуждение бюджета на следующий двухгодичный период. О наличии такой нестыковки было известно с самого начала, и УСВН делает вывод, что не произошло практически никаких изменений после того, как Генеральный секретарь отметил в своем докладе (A/57/387, пункт 164): «Существующие системы отчетности и оценки результатов осуществления программ не оказывают никакого практического влияния на будущие планы и решения о распределении ресурсов».

Отсутствует прямая связь со служебной аттестацией конкретных людей

35. В ходе практического управления персоналом особенно трудно оценивать результаты работы с точки зрения вклада конкретного человека в конечный результат. В инструкциях по электронной системе служебной аттестации официально закреплено требование о том, чтобы планы работы конкретных сотрудников были увязаны с рабочими планами организационных подразделений. Однако на практике есть лишь очень слабая связь между результатами осуществления программ, с одной стороны, и планами работы конкретных руководителей, с другой стороны. Более того, Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, даже препятствуют обмену информацией между системой оценки программ и системой служебной аттестации конкретных сотрудников (положение 107.3(e)).

36. В настоящее время не предусмотрено никаких индивидуальных санкций для тех случаев, когда конкретный человек не достигает желательного конечного результата (A/60/846/Add.6, пункт 39). Большинство сотрудников Секретариата выразили мнение, что, когда рассматриваются результаты их работы, выполнение административных требований считается более важным, чем достижение целей программы или выполнение практических задач (что было отражено в пункте 39 доклада A/62/701). Точно так же большинство людей не считают, что электронная система служебной аттестации правильно используется для документирования и оценки проделанной работы. Лишь очень незначительное меньшинство сотрудников считает, что повышение по службе получают самые достойные кандидаты. Отсутствие случаев неправильного профессионального поведения или проступков и соблюдение правил и положений — вот самые простые мерилы, используемые для обеспечения подотчетности и

внутреннего правосудия. Такое положение дел вполне понятно, однако оно противоречит самой идее управления, ориентированного на конкретные результаты, поскольку суть этой системы как раз и заключается в том, что основное внимание должно уделяться отнюдь не формальностям, а тому, что выходит за рамки чисто процедурного характера.

37. УСВН полностью поддерживает принятые в последнее время Генеральным секретарем решения обнародовать его договоры с заместителями Генерального секретаря. Хотя этот шаг в основном освещает объем вводимых ресурсов, он является важной мерой по обеспечению транспарентности и подотчетности. Однако УСВН хотело бы отметить, что единственной потенциальной санкцией или единственным потенциальным вознаграждением конкретного характера в рамках таких договоров — насколько можно судить по имеющейся документации — является то, что «длительное невыполнение поставленных задач может в конечном итоге привести к лишению руководителей предоставленных им полномочий по принятию решений в вопросах найма и распределения персонала» (A/61/319, пункт 7). Насколько известно УСВН, такая санкция никогда не применялась. Еще более важный момент заключается в том, что в нынешнем контексте такая санкция, даже если она будет применена, связана не с конечными результатами, а с вводимыми ресурсами.

Из-за того что официальная система принятия решений считается неадекватной, образовались параллельные процессы

38. Обследования и собеседования показывают, что, по мнению многих сотрудников Секретариата, нынешний официальный цикл планирования, составления бюджета и отчетности слишком негибкий для того, чтобы можно было вносить изменения. Поэтому некоторые подразделения Секретариата разработали совершенно отдельные — параллельные — системы управления для регулирования официальной помощи в целях развития и внебюджетного финансирования. С точки зрения УСВН, эти усилия следует рассматривать как разумную реакцию на те самые факторы, мешающие управлению, ориентированному на конкретные результаты, которые освещены в настоящем докладе. Эти процедуры могут основываться на специфической формулировке главных приоритетов, отдельных графиках составления рабочих планов, отдельных форумах для проведения диалога с государствами-членами, отдельных счетах и отдельном бухгалтерском учете, отдельных информационно-коммуникационных системах, применяемых для целей контроля, а также отдельных расписаниях и докладах о ходе достижения поставленных целей. В отличие от тех случаев, когда речь идет об оказании официальной помощи в целях развития на основе осуществления проектов, идущий в Секретариате процесс распределения ресурсов регулярного бюджета является процедурой постепенной корректировки расходов, которые носят в основном фиксированный и постоянный характер (например, расходы на должности), в результате чего сужается даже та потенциальная сфера, в которой информация о ходе работы, полученная в рамках системы управления, ориентированного на конкретные результаты, может использоваться в процессе принятия решений о распределении ресурсов.

Технические навыки управления, ориентированного на конкретные результаты, необходимы, но недостаточны

39. УСВН отмечает, что восприятие управления, ориентированного на конкретные результаты, в качестве мероприятия чисто технического характера было предопределено уже в самой первой резолюции об управлении, ориентированном на конкретные результаты (резолюция 55/231, пункт 28), а впоследствии такая интерпретация была подтверждена в целом ряде заявлений. УСВН обнаружило, что сотрудники Секретариата часто призывают к увеличению объема ресурсов и расширению масштабов учебы и развития навыков в связи с управлением, ориентированным на конкретные результаты. Поскольку обязательство по представлению отчетности являются одним из ключевым мотивов, именно к УСВН обращались с просьбой, чтобы оно, продолжая нести ответственность за анализ докладов об осуществлении программ, поддерживало, продвигало и пропагандировало управление, ориентированное на конкретные результаты. Если анализировать только время, затраченное на процесс подготовки докладов об осуществлении программ, то, по мнению УСВН, объем ресурсов, потраченных Секретариатом на эти цели, весьма скромный, хотя есть определенные различия между программами. Также следует отметить, что расходы на учебу и укрепление потенциала в связи с управлением, ориентированным на конкретные результаты²³, также были небольшими и в большинстве случаев недостаточными. Если же учесть время и деньги, затраченные на инструменты и методы, которые имеют более косвенное отношение к управлению, ориентированному на конкретные результаты, то есть затраченные на планирование, составление бюджета, контроль и оценку в целом, то сумма ресурсов окажется более значительной²⁴.

40. УСВН не сомневается в том, что для повышения качества отчетности и оценок надо будет выделять больше ресурсов. В то же время УСВН считает, что управление, ориентированное на конкретные результаты, нельзя рассматривать как процесс, сдерживаемый лишь недостаточной технической подготовленностью сотрудников Секретариата. Это управление нельзя также считать одной из функций, которую руководители могут делегировать специалистам по контролю и оценке как главным практикам в этом деле. Никакие масштабы контроля и оценки не могут стать достаточной компенсацией в тех случаях, когда цели неясны или не обеспечена подотчетность. Культуру Организации невозможно изменить с помощью таких усилий сотрудников Секретариата (это мнение отражено в пункте 26 резолюции 62/236 Генеральной Ассамблеи). Какие бы ресурсы ни выделялись для выполнения таких функций, предоставление фактической информации — даже точной, своевременной и актуальной — само по себе не делает процесс принятия решений более рациональным. Как поняли члены Организации экономического сотрудничества и развития, «главная причина трудностей осуществления этого процесса заключается в том, что использование информации о достигнутых результатах для целей государств-

²³ Общая сумма бюджета, выделенного на укрепление потенциала, необходимого для управления, ориентированного на конкретные результаты, за период после 2001 года составила 278 282 долл. США.

²⁴ УСВН отмечает, что, как сказано в пункте 162 документа A/57/387, примерно 10,3 млн. долл. США, потраченных на оплату рабочего времени персонала, было выделено на обслуживание комитетов в течение 18 месяцев до утверждения окончательного бюджета.

венного управления и составления бюджета нельзя считать преимущественно технической проблемой, решение которой можно было бы поручить таким «экспертам», как специалисты по оценке работы»²⁵.

В ходе недавнего обзора управления, ориентированного на конкретные результаты, не было уделено достаточно внимания необходимой роли Генеральной Ассамблеи

41. Реагируя на проект настоящего доклада, администрация заявила, что предложения, содержащиеся в документе A/62/701, *содержат практическую стратегию поэтапного внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, причем это является единственным реалистичным способом его внедрения*. УСВН вновь проанализировало доклад Генерального секретаря и по достоинству оценило тот факт, что в его докладе признаны многие недостатки управления, ориентированного на конкретные результаты, о которых идет речь в настоящем докладе. УСВН отмечает, что Генеральный секретарь предлагает меры, заслуживающие рассмотрения, однако УСВН считает, что эти предложения не являются в достаточной степени конкретными и что в них не указана степень приоритетности и очередность этих мер. Кроме того, по мнению УСВН, принципы управления, ориентированного на конкретные результаты, и меры, предложенные Генеральным секретарем, не связаны в достаточной степени с инициативами, санкциями и мерами поощрения, которыми руководствуются при принятии решений на различных уровнях Организации, в том числе межправительственные органы. В частности, в докладе Генерального секретаря (A/62/701) не прояснена в достаточной степени роль Генеральной Ассамблеи в усилиях по обеспечению применимости управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций. Хотя УСВН согласно с тем, что принципы «ответственности», «лидерства» и «культуры» в увязке с результатами имеют решающее значение для управления, ориентированного на конкретные результаты, оно отмечает, что это не те вопросы, которые могут быть решены путем принятия административных мер по усмотрению Генерального секретаря.

III. Выводы

Ведение управления, ориентированного на конкретные результаты, привело к поверхностной ориентации на конечные результаты

42. Для руководства любой общественной организации одна из задач заключается в определении самого высокого уровня, на котором можно обеспечить практическое планирование достижения результатов и в то же время реальное определение вклада каждого участника и подотчетность. По мнению УСВН, управление, ориентированное на конкретные результаты, уже внедрено в Секретариате в узком смысле этого термина, т.е. в том смысле, что конечные результаты сейчас используются как основание для утверждения бюджетов. Однако цели Организации, определяемые на уровне конечных результатов, многочисленны, неизбежно носят туманный характер и всегда подвержены самым различным влияниям и факторам риска. Поэтому невозможно обеспечить оценку индивидуального вклада в достижение конечного результата в сочета-

²⁵ GOV/PGC/SBO(2005)3, para. 8, OECD Working Party of Senior Budget Officials.

нии с постановкой точных задач и беспристрастным контролем, а реальное достижение конкретных результатов или неумение их достичь не имеет почти никакого значения для последующего процесса принятия решений. Внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты, не ознаменовало собой радикальный отход от детализированных правил, положений и систем контроля. Применяемые Секретариатом системы управления программами, финансами и кадрами сложны, как и раньше, и в ходе этих процессов отслеживаются главным образом вводимые ресурсы, а также проводимые виды деятельности и мероприятия.

Культура Организации Объединенных Наций по-прежнему сосредоточена на соблюдении

43. УСВН пришло к выводу, что управление, ориентированное на конкретные результаты, не является такой процедурой, которая сдерживается главным образом отсутствием технических навыков и неумением Секретариата собирать, измерять, документировать или докладывать данные, хотя все эти моменты тоже имеют большое значение. Внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты, не привело к радикальному разрыву общеорганизационной культуры с нацеленностью на соблюдение правил и положений, которое считается главной характеристикой поведения. Основным ограничителем в концепции управления, ориентированного на конкретные результаты, является тот факт, что любой формализованный подход к кодифицированию того, как следует получать конечные результаты, может задушить инновацию и гибкость, необходимые для достижения этих конечных результатов. Ориентация на достижение результатов программ станет важной чертой поведения всей Организации только после того, как такие результаты действительно будут иметь большое значение. Если управление, ориентированное на конкретные результаты, не связано с основополагающими стимулами, санкциями и поощрениями, оно превращается в формальный процесс бумаготворчества. В настоящем докладе УСВН хочет подчеркнуть, что более строгое соблюдение существующих правил и положений не станет эффективным средством применения такой системы управления.

Успехи в деле внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, должны начинаться с возобновления реформы бюджетной системы

44. Центральным элементом общеорганизационного процесса принятия решений является подготовка бюджета. Самыми серьезными препятствиями на пути внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, являются принципиальные ограничения, оговоренные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/321, посвященной составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, а также в последующих инструкциях по планированию, составлению бюджета и представлению отчетности, которые были разработаны на этой основе. Эти ограничительные факторы, заложенные в данной политике, делают сомнительной возможность установления личной ответственности за итоги управления, ориентированного на конкретные результаты. Хотя с самого начала признавалось, что составление бюджета, ориентированного на

конкретные результаты, должно внедряться постепенно (резолюция 55/231, пункт 6), УСВН пришло к выводу, что первоначальная концепция почти не изменилась. УСВН отмечает, что Генеральный секретарь внес ряд предложений об изменении процессов планирования и составления бюджета (см. A/58/395 и A/62/81). Однако после внедрения бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не было внесено никаких коррективов в Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, хотя ранее такие коррективы вносились по крайней мере два раза.

IV. Рекомендации

45. УСВН делает вывод, что управление, ориентированное на конкретные результаты, является административной процедурой, не приносящей практически никакой пользы с точки зрения подотчетности и принятия решений, и заключает, что внедрение в Секретариате управления, ориентированного на конкретные результаты, связано с концептуальными и оперативными трудностями, однако УСВН признает, что на определенном уровне внедрение такой системы управления все же желательно для Организации. Излагаемые ниже рекомендации должны стать конструктивным вкладом в усилия, направленные на то, чтобы Организация в конечном счете добилась определенного прогресса в деле управления, ориентированного на конкретные результаты. Однако УСВН хотело бы подчеркнуть, что частичная реализация этих рекомендаций создает свои угрозы. Организации нужен новый всеобъемлющий подход к управлению, ориентированному на конкретные результаты. С этой целью УСВН излагает следующие рекомендации.

Рекомендация 1

46. Для ясного определения личной ответственности за управление, ориентированное на конкретные результаты, и для ясной постановки его целей УСВН рекомендует Генеральному секретарю предложить Генеральной Ассамблее общую политику и основную терминологию, которые обрисовали бы масштабы применения управления, ориентированного на конкретные результаты, в Секретариате и присущие этой системе управления ограничительные факторы. Если Ассамблея пожелает подтвердить свою приверженность внедрению управления, ориентированного на конкретные результаты, УСВН рекомендует сделать так, чтобы предложение Генерального секретаря включало внутреннюю систему контроля, устанавливающую прямую связь между уровнями результатов (при этом следует в первую очередь провести различие между мероприятиями и конечными результатами) и уровнями ответственности и подотчетности (между государствами-членами, Генеральным секретарем, руководителями Секретариата и сотрудниками), а также критерии для того, чтобы намеченные результаты и реально полученные результаты использовались на различных этапах процесса принятия решений. Кроме того, предлагаемая система должна применяться к ресурсам регулярного бюджета Секретариата, а также к внебюджетным ресурсам (пункты 13, 15, 33, 34 и 41–44, выше).

47. *Генеральный секретарь согласен с общей идеей рекомендации УСВН, сводящейся к тому, что внедрение элементов этих новых подходов должно быть постепенным и должно предусматривать проведение конструктивного диалога*

га относительно необходимых изменений и учет ограничительных факторов и особых обстоятельств, с которыми сталкивается Организация.

Рекомендация 2

48. Для того чтобы базовые правила и положения, касающиеся планирования, бюджетного контроля и обзора хода работы, больше отвечали целям стратегического планирования и управленческим потребностям Организации, УСВН рекомендует Генеральному секретарю приступить к всеобъемлющему обзору и корректировке Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, которые пересматривались в последний раз в 2000 году. В ходе этого обзора должны быть изучены инструменты, структура, график работы, а также распределение функций и обязанностей всех сторон, участвующих в процессе планирования и принятия решений в Секретариате (пункты 15, 16, 21–24, 33, 34 и 44, выше).

49. *Генеральный секретарь согласен с этой рекомендацией.*

Рекомендация 3

50. В связи со своим замечанием о фрагментированности процесса представления отчетности о результатах работы УСВН рекомендует Генеральному секретарю обратиться к Ассамблее с просьбой санкционировать представление сводного доклада об осуществлении программ, объединяющего информацию о программах и финансах, который совмещал бы в себе выполнение всех обязанностей по представлению отчетности, но не был бы лишь дополнением к другим докладам (пункты 26–28 и 32, выше).

51. *Генеральный секретарь согласен с тем, что необходимо объединить информацию о программах и финансах, с тем чтобы можно было с меньшими затратами осуществлять сравнительный анализ хода работы. Проводившийся в 2005–2006 годах эксперимент по представлению сводных докладов Секретариата Организации Объединенных Наций рассматривался как модель представления отчетности, более отражающая достигнутые результаты, однако при этом не имелось в виду, что нынешние требования в отношении представления отчетности сразу же будут отменены, а Генеральная Ассамблея не выразила никакого мнения о продолжении этого эксперимента. Департамент по вопросам управления намерен проанализировать формат и содержание доклада об осуществлении программ, за который он сейчас отвечает, с тем чтобы, возможно, включить туда и финансовую информацию.*

Рекомендация 4

52. Для того чтобы определить возможность объединения данных о программах, финансах, кадрах и полученных результатах, УСВН рекомендует Генеральному секретарю включить систему сбора данных о результатах осуществления программ в первую серию мероприятий по внедрению системы планирования общеорганизационных ресурсов и в более широкую информационно-коммуникационную стратегию Организации (пункты 27 и 28, выше).

53. *Генеральный секретарь отмечает, что намечено полное внедрение модели управления, ориентированного на конкретные результаты, в течение вто-*

рого этапа внедрения системы планирования общеорганизационных ресурсов, однако «некоторые ключевые элементы» будут внедрены уже на первом этапе.

Рекомендация 5

54. Поскольку проще всего установить ответственность руководителей за проведение конкретных мероприятий и поскольку это может стать неотъемлемой частью работы по управлению Организацией (хотя речь может и не идти об управлении, ориентированном на конкретные результаты, осуществляемом на уровне конечных результатов), УСВН рекомендует Генеральному секретарю инициировать всеобъемлющий анализ и пересмотр нынешней категоризации мероприятий, которая находит свое отражение в требованиях по бюджету и представлению отчетности, и при этом особое внимание необходимо уделить включению мероприятий, выходящих за рамки традиционной деятельности Секретариата; например, речь может идти о миротворчестве на местах, об оказании гуманитарной помощи и о деятельности по развитию (пункты 25, 29 и 42, выше).

55. Генеральный секретарь отмечает, что в его докладе, содержащемся в документе A/62/701, предлагается осуществить обзор нынешней методологии, применяемой для категоризации мероприятий.

Рекомендация 6

56. В целях укрепления технического и методологического потенциала Организации УСВН рекомендует Генеральному секретарю: а) подготовить и представить для рассмотрения Генеральной Ассамблеи просьбу о выделении дополнительных ресурсов в целях комплексного удовлетворения следующих потребностей: i) централизованная координация управления, ориентированного на конкретные результаты; ii) планирование результатов работы на уровне департамента и самооценка; iii) независимая инспекция и оценка; б) утвердить нормы и стандарты Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки в качестве основы работы всей Организации по оценке (пункты 39–41 и 43).

57. Генеральный секретарь отмечает, что в его докладе, содержащемся в документе A/62/701/Add.1, предлагается выделить ресурсы на то, чтобы в рамках Департамента по вопросам управления был создан отдел по вопросам подотчетности и управления достижением результатов, поэтому вопрос о выделении дополнительных ресурсов будет рассмотрен в контексте предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов. УСВН отмечает, что эта мера идет в русле рекомендации 6 (см. подпункт (а)(i), выше).