



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 July 2010
Russian
Original: English

Шестидесят пятая сессия

Пункты 130 и 137 предварительной повестки дня*

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Объединенная инспекционная группа

Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций: периферийные центры обслуживания» (JIU/REP/2009/6).

* A/65/150.



Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций: периферийные центры обслуживания», на основе изучения конкретных примеров анализируются ключевые факторы успеха в создании периферийных структур.

В настоящем докладе представлены мнения организаций системы Организации Объединенных Наций касательно рекомендаций, содержащихся в докладе Объединенной инспекционной группы. Эти мнения являются отражением всей совокупности информационных материалов, представленных организациями-членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые выражают удовлетворение по поводу этого доклада и заявляют о своем согласии с тем, что создание периферийных структур может быть экономически выгодным благодаря эффекту масштаба и относительно более низким расходам на персонал. Учреждения в целом согласны с рекомендациями, особенно с теми из них, в которых указывается на необходимость всестороннего анализа выгод и недостатков перевода на периферию, а также на необходимость обмена опытом между учреждениями.

I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций: периферийные центры обслуживания», на основе изучения конкретных примеров предлагаются ориентиры для организаций системы Организации Объединенных Наций при рассмотрении ими вопроса о переводе на периферию административных подразделений. В докладе рассматриваются уже существующие в нескольких организациях периферийные центры по предоставлению административных и финансовых услуг и предлагаются рекомендации, которые послужат ориентиром для политики и практики использования таких центров, а также для планирования и организации процесса перевода на периферию.

II. Общие замечания

2. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) выражают удовлетворение по поводу этого доклада Объединенной инспекционной группы, отмечая при этом, что он основан на изучении конкретного опыта Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Всемирной организации здравоохранения и Всемирной продовольственной программы для анализа извлеченных уроков и определения надлежащих ориентиров для организаций системы Организации Объединенных Наций.

3. Учреждения согласны с тем, что создание периферийных структур может быть экономически выгодным благодаря эффекту масштаба и относительно более низким расходам на персонал. Вместе с тем они указывают, что создание центров обслуживания открывает и другие возможности, например в плане укрепления потенциала, о чем свидетельствует пример создания региональных совместных центров предоставления бухгалтерских услуг, позволяющего менее крупным страновым отделениям совместно использовать специалистов, привлечь которых в противном случае было бы сложнее и дороже. Такой подход может оказаться особенно важным в связи с предстоящим в ближайшие годы переходом организаций на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС), что может потребовать новых функций в иных областях знаний.

4. В связи с предложением о разработке общей/единой политики перевода на периферию, содержащимся в пункте 27 доклада Объединенной инспекционной группы, учреждения отмечают, что, принимая во внимание различия в потребностях разных организаций системы Организации Объединенных Наций, этот вопрос необходимо проанализировать более подробно. Вместе с тем учреждения в целом согласны с тем, что организациям системы Организации Объединенных Наций, рассматривающим возможность перевода на периферию, было бы полезно иметь представление о существующих механизмах и проанализировать уроки, извлеченные из передового опыта в организациях системы Организации Объединенных Наций.

III. Конкретные замечания по рекомендациям Объединенной инспекционной группы

Рекомендация 1

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить административным руководителям до перевода подразделений на периферию разработать политику перевода на периферию, основанную на анализе затрат и результатов всех вариантов оказания услуг и увязанную со средне- и долгосрочной общей стратегией организации. После этого такая политика должна быть рассмотрена и утверждена руководящими органами. Прежде чем разрабатывать в масштабах организаций политику и проекты перевода на периферию, следует исчерпывающим образом изучить все межучрежденческие возможности, включая общую/единую политику и разработку проектов. (См. рекомендации 16 и 18.)

5. Организации в целом согласны с концепцией выработки политики перевода на периферию до создания собственных периферийных центров и считают целесообразным, чтобы в такой политике учитывались все соответствующие факторы, включая любые возможности для сотрудничества между учреждениями, и чтобы до ее реализации на практике она представлялась для рассмотрения и утверждения руководящими органами. Организации, уже создавшие периферийные центры, указывают, что они шли именно по этому пути. Вместе с тем организации предупреждают, что, принимая во внимание разнообразие подлежащих учету факторов (место расположения, стоимость жизни, наличие требуемой инфраструктуры и людских ресурсов и т.д.), существует опасность того, что универсальная политика перевода на периферию может оказаться слишком общей для предметного рассмотрения руководящими органами, особенно вне бюджетного контекста.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует подготовить полное экономическое обоснование в качестве основы для перевода на периферию. Оно должно включать анализ затрат и результатов, основные риски и контрмеры, а также показать значительный уровень эффективности затрат при повышении или сохранении качества обслуживания.

6. Организации заявляют о решительном согласии с необходимостью основывать все решения о переводе на периферию на всестороннем экономическом обосновании, но при этом подчеркивают, что необходимо обеспечить учет всех элементов, включая такие связанные с персоналом расходы, как оклады и пособия в новом месте расположения, расходы в связи с переводом и прекращением службы существующих сотрудников, наймом и удержанием новых сотрудников и расходы, связанные с контролем и организацией работы такого центра. Учреждения отмечают, что в любом случае такой анализ может оказаться весьма дорогостоящим и что организациям следует заниматься этим вопросом только в том случае, если они считают перевод на периферию вполне вероятным событием.

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, рассматривающим вопрос о создании периферийного центра обслуживания, следует провести подробный анализ альтернативных мест размещения на основе объективных критериев в рамках общего экономического обоснования, а также документально зафиксировать обоснования своего окончательного предпочтения. Такой анализ следует представлять руководящим органам на их рассмотрение.

7. Организации согласны с рекомендацией о проведении анализа альтернативных мест размещения, что, по их мнению, уже должно быть предусмотрено анализом экономического обоснования, о котором говорится в других рекомендациях.

Рекомендация 4

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести переговоры с правительствами возможных принимающих стран в целях заключения соглашения о периферийном центре обслуживания, которое по меньшей мере не менее благоприятно, чем аналогичные соглашения с другими странами. Для этого им следует обмениваться информацией и координировать свои соглашения с принимающими странами о периферийных центрах обслуживания.

8. Члены КСР поддерживают эту рекомендацию, которая, как они отмечают, может существенно повысить привлекательность периферийного места расположения, особенно когда условия в плане найма неграждан на должности категории общего обслуживания, трудоустройства супругов и родственников-иждивенцев, освобождения от налогов, пользования дипломатическими регистрационными номерами автомобилей и т.д. являются благоприятными для персонала и/или организации.

Рекомендация 5

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует предпринять необходимые меры по уменьшению последствий перевода на периферию для персонала и обеспечить, чтобы вся сумма расходов на эти меры была отражена в анализе общих издержек перевода на периферию.

9. Организации согласны с рекомендацией о том, чтобы в анализе была отражена вся сумма расходов на меры по уменьшению последствий перевода на периферию для персонала, что, по их мнению, уже должно быть предусмотрено анализом экономического обоснования, о котором говорится в других рекомендациях.

Рекомендация 6

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует запрашивать у руководящих органов надлежащее специальное финансирование для пакетов компенсации в случае добровольного ухода со службы в связи с переводом на периферию.

10. Организации согласны с необходимостью тщательно учитывать последствия перевода на периферию для персонала и должным образом отражать в общем анализе совокупных затрат в связи с переводом на периферию расходов на меры по уменьшению последствий перевода на периферию для персонала, как об этом говорится в рекомендации 5. Вместе с тем учреждения подчеркивают, что, несмотря на целесообразность изыскания организацией дополнительного финансирования для выплаты относительно щедрой компенсации в связи с прекращением службы, главной задачей этой организации должен быть поиск реальных возможностей для альтернативного трудоустройства сотрудников, затронутых этим процессом. В данном контексте обоснование обращенной к руководящим органам просьбы выделять специальное финансирование для выплаты компенсации уходящим со службы сотрудникам в связи с переводом на периферию может оказаться неуместным. Они отмечают, что, возможно, добровольный выход в отставку и выплата компенсации за добровольный выход в отставку не являются единственным вариантом действий в случае с сотрудниками, которые не могут или не желают переводиться в другое место службы в связи с переводом на периферию. К другим вариантам относятся решение вопроса о трудоустройстве в системе Организации Объединенных Наций в месте расположения штаб-квартиры, использование гибкого подхода к движению персонала внутри штаб-квартиры и активная поддержка сотрудников в поиске иных возможностей в плане трудоустройства. В этой связи организациям необходимо учитывать объем ресурсов, которые могут потребоваться в связи с усилиями в области добровольного выхода в отставку и поиска возможностей в плане трудоустройства.

Рекомендация 7

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить административным руководителям при кадровом комплектовании периферийных центров обслуживания поддерживать международный характер организаций.

11. Учреждения согласны с тем, что в периферийных центрах необходимо поддерживать международный характер организаций, но при этом отмечают, что в контексте перевода на периферию наем местного персонала важен не только с точки зрения экономических выгод найма персонала на местной основе (по сравнению с расходами на международных сотрудников сопоставимого уровня), но и для ведения дел с правительством принимающей страны, чтобы заручиться его поддержкой.

Рекомендация 8

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует подготовить стратегии управления преобразованиями и общеорганизационные стратегии информационного сопровождения для обеспечения успеха проектов перевода на периферию.

12. Организации согласны с тем, что стратегии управления преобразованиями и общеорганизационные стратегии информационного сопровождения являются одним из важнейших компонентов успеха в процессе перевода на периферию.

Рекомендация 9

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать эффективные группы управления проектом при активном руководстве на самом верху и подготовить подробные планы проекта по созданию периферийных центров обслуживания.

13. Учреждения согласны с тем, что в случае принятия решения о создании периферийной структуры руководство инициативой должны осуществлять высокоэффективные проектные группы, предусматривающие активное руководство и поддержку на высших уровнях управления.

Рекомендация 10

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить готовность системы планирования общеорганизационных ресурсов и периферийного центра обслуживания до начала их функционирования. С этой целью необходимо проводить надлежащие проверки; кроме того, следует предусмотреть надлежащее кадровое обеспечение, инфраструктурные возможности и усиленное обучение.

14. Учреждения выражают согласие с необходимостью проверки всех соответствующих систем и процессов, призванной обеспечить готовность периферийных структур до начала их функционирования.

Рекомендация 11

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить тщательную оценку и создание системы подотчетности применительно к периферийным центрам обслуживания, включая выработку соглашений об уровне обслуживания и четкое определение делегируемых полномочий, а также их интеграцию в инструменты административной политики.

15. Организации согласны, что выработка четких принципов ответственности, включая надлежащие соглашения об уровне обслуживания, является важнейшим элементом функционирования периферийных центров обслуживания.

Рекомендация 12

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать эффективный план передачи знаний и общения для содействия переводу подразделений в периферийные центры обслуживания. Учебные планы должны основываться на оценке и выявлении потребностей в обучении.

16. Организации согласны с тем, что эффективная передача знаний и учебная подготовка должны быть составной частью процесса перевода на периферию, и отмечают, что при подготовке экономического обоснования необходимо учитывать расходы на программы и планы в этой области.

Рекомендация 13

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы была обеспечена надлежащая безопасность сотрудников и материальной базы, была обеспечена защита информации и были подготовлены планы обеспечения бесперебойного функционирования и послеаварийного восстановления, включая стратегию ухода, до начала работы периферийных центров обслуживания.

17. Организации согласны с тем, что во всех инициативах по переводу на периферию должны предусматриваться планы обеспечения безопасности персонала, объектов и информации, а также планы послеаварийного восстановления и бесперебойного функционирования систем. При подготовке экономического обоснования также необходимо учитывать расходы, связанные с этими компонентами.

Рекомендация 14

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует создавать механизмы регулярного контроля и отчетности о работе периферийных центров обслуживания, чтобы продемонстрировать прогресс в достижении целей, включая снижение затрат и повышение качества обслуживания. По этим вопросам должна быть периодическая отчетность, внутри — для старшего руководства, и вовне — для руководящих органов.

18. Члены КСР поддерживают данную рекомендацию, но при этом отмечают, что сама по себе подобная деятельность по контролю и представлению отчетов может быть весьма ресурсоемкой.

Рекомендация 15

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выполнять при переводе на периферию свою надзорную роль, включая осуществление политики, оценку результатов работы и оценку прогресса в достижении целей.

19. Учреждения высказываются в поддержку данной рекомендации, причем некоторые из них отмечают, что подобное взаимодействие уже налажено между руководящими органами и секретариатами.

Рекомендация 16

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует координировать свои инициативы по переводу на периферию в целях достижения большей эффективности в сотрудничестве с другими организациями. До перевода на периферию им следует изучить все возможности, включая использование уже существующих периферийных центров обслуживания и создание совместных центров обслуживания. С этой целью им следует представлять свои планы и идеи перевода на периферию для обсуждения и «мозговой атаки» на соответствующих совещаниях рабочих групп Комитета высокого уровня по вопросам управления.

20. Учреждения в целом поддерживают эту рекомендацию, но при этом высказывают мнение, что, учитывая различия в организационных структурах и механизмах управления, суть проблемы заключается не в координации инициатив организаций системы Организации Объединенных Наций по переводу на периферию. Речь, скорее, идет о ценности такого форума, как Комитет высокого уровня по вопросам управления, в плане обмена соответствующими извлеченными уроками и, кроме того, возможностей для общения заинтересованных партнеров. Главной целью должна быть не координация, а обмен опытом.

Рекомендация 17

Через Комитет высокого уровня по вопросам управления КСР следует содействовать систематическому обмену опытом перевода на периферию, полученными уроками и планами возможного перевода на периферию и ускорить рассмотрение вопроса о создании совместных межучрежденческих центров обслуживания.

21. Поддерживая общий призыв Объединенной инспекционной группы использовать Комитет высокого уровня по вопросам управления КСР для содействия систематическому обмену уроками в области перевода на периферию, извлеченными организациями системы Организации Объединенных Наций, учреждения указывают, что на данном этапе создание совместного межучрежденческого центра обслуживания и выработка совместных основ политики перевода на периферию являются, возможно, чересчур амбициозными. Как указала Объединенная инспекционная группа (в пункте 133 своего доклада), имеющиеся проблемы связаны с различиями в информационно-коммуникационных платформах и разными уровнями развития систем общеорганизационного планирования ресурсов, а также с различиями в административных правилах и положениях. Дополнительные трудности возникают из-за

различий в механизмах руководства и управления и в бюджетных процессах. Кроме того, соглашаясь с оценкой Объединенной инспекционной группы о том, что «инициативы по межучрежденческому сотрудничеству и согласованию в сочетании с технологическими достижениями могут и должны преодолеть эти проблемы» (пункт 134), учреждения подчеркивают, что эти инициативы и достижения не уменьшают масштабы практических задач и управленческие риски, связанные с созданием периферийных центров обслуживания.

Рекомендация 18

Через Комитет высокого уровня по вопросам управления КСР следует обсудить и инициировать выработку единых/совместных основ политики перевода на периферию в целях изыскания возможностей повышения эффективности на основе совместного принятия решений и процессов разработки проектов.

22. Члены КСР в целом согласны с этой рекомендацией.
