



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 September 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункт 137 предварительной повестки дня*

Объединенная инспекционная группа

Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей 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 «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2013/4).

* A/69/150.



Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций», анализируются методы, которые эти организации используют для отбора партнеров-исполнителей и руководства ими, и предпринимается попытка найти общие элементы и проблемы и выявить передовой опыт.

В настоящей записке представлены мнения организаций системы Организации Объединенных Наций о рекомендациях, изложенных в докладе. Мнения в сводном виде подготовлены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), которые приветствовали доклад и поддержали некоторые содержащиеся в нем выводы.

I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Обзор управления деятельностью партнеров-исполнителей в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2013/4), содержится обзор методов, которые эти организации используют для отбора партнеров-исполнителей и руководства ими, и предпринимаются попытки найти общие элементы и проблемы и выявить передовой опыт.

II. Общие замечания

2. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют доклад Объединенной инспекционной группы об управлении деятельностью партнеров-исполнителей. Организации считают доклад обстоятельным, а большинство рекомендаций в нем — уместными, выполнимыми и содержащими ценные указания по улучшению управления отношениями с партнерами-исполнителями. Некоторые организации отметили, что ряд рекомендаций предусматривает действия, которые могут быть экономически неоправданными, особенно для менее крупных структур, и что они были бы более актуальными и полезными для организаций, которые привлекают к сотрудничеству большое число партнеров-исполнителей и реализуют крупные проекты.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует четко разграничить их соответствующие партнерские механизмы, предусматривающие перевод ресурсов Организации Объединенных Наций третьим сторонам (в частности партнерам-исполнителям), и другие виды партнерских отношений, не предусматривающие финансирования со стороны Организации Объединенных Наций, а также коммерческие контракты, чтобы обеспечить применение в каждом случае соответствующих правил и положений.

3. Организации системы Организации Объединенных Наций в целом поддерживают рекомендацию 1, в которой содержится призыв к административным руководителям четко разграничить, с учетом правил и положений, партнеров, которые получают финансирование, и партнеров, которые не получают финансирования, а также коммерческих подрядчиков. В настоящее время некоторые учреждения уточняют свои руководящие принципы с целью сделать их более единообразными и, соответственно, применимыми в более широком спектре условий вне зависимости от того, является ли Организация Объединенных Наций источником финансирования, и в связи с этим они отмечают, что они, вероятно, не смогут выполнить некоторые аспекты этой рекомендации.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать легкую доступность в своих организациях таких ключевых сведений о партнерах-исполнителях, как расходы в разбивке по целям (программа, проект, мероприятие и т.д.) и видам партнеров (например, национальная правительственная структура, НПО/ОГО и т.д.) и результаты оценки их деятельности. Подобные ключевые сведения следует регулярно сообщать директивным органам в рамках существующих механизмов отчетности.

4. Организации поддерживают рекомендацию 2, а некоторые структуры указали уже принятые или принимаемые ими меры для сохранения в своих информационных системах ключевых сведений о партнерах-исполнителях. Некоторые учреждения усомнились в целесообразности одного из аспектов рекомендации, касающегося необходимости отдельной отчетности директивным органам, поскольку такая отчетность уже представляется в рамках существующих механизмов отчетности. Кроме того, учреждения отмечают, что привлечение партнеров-исполнителей является одним из вариантов осуществления программ технического сотрудничества, и поэтому сомневаются в целесообразности отдельной отчетности. Наконец, организации отмечают, что одна из основных проблем с выполнением рекомендации заключается в определении «деятельности» партнеров-исполнителей, и предлагают оценивать не только ход осуществления проекта (т.е. расходы), но и его результаты (т.е. достижения и прогресс в выполнении задач).

Рекомендация 3

Директивным органам Организации Объединенных Наций следует поручить административным руководителям соответствующих организаций подготовить и представить им всеобъемлющие стратегические рамки в области партнерских связей для каждой конкретной организации, охватывающие партнеров-исполнителей и приведенные в соответствие с общеорганизационными стратегическими задачами. Такие рамки должны включать анализ ресурсов, необходимых для их применения.

5. Организации отмечают, что рекомендация 3 предназначена для директивных органов, и принимают к сведению содержащийся в ней призыв к разработке стратегических рамок в области партнерских связей для каждого учреждения в соответствии с общеорганизационными стратегическими задачами. Большинство организаций согласны с этой рекомендацией по существу, но некоторые отмечают, что вместо подготовки отдельных стратегических рамок в области партнерских связей организации могут пожелать включить связанные с партнерскими отношениями аспекты в свои соответствующие стратегические планы. Некоторые структуры отмечают, что партнеры-исполнители не включаются поименно в общеорганизационную стратегию, так как в некоторых случаях страновые отделения выбирают их в процессе осуществления своих страновых программ. Также отмечается, что необходимые ресурсы будут анализироваться на уровне плана работы.

Рекомендация 4

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать жестко регламентированные процессы оценки и отбора партнеров-исполнителей, предназначенные для определения потенциала и возможных слабых мест партнера-исполнителя и связанных с ним рисков, а также для того, чтобы гарантировать его способность выполнить требования, предъявляемые к реализации программы.

6. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют и принимают рекомендацию 4, касающуюся необходимости жестко регламентированных процессов оценки и отбора партнеров-исполнителей, вместе с тем отмечая, что сфера охвата оценки или комплексной проверки может зависеть от вида и мандата потенциальных партнеров-исполнителей. Например, отраслевое министерство правительства вряд ли согласится на такую же доскональную проверку, как местная неправительственная организация или организация гражданского общества, и этот момент должен учитываться во всех типовых процессах. Для партнеров-исполнителей, которые необходимы для осуществления национальных стратегий устойчивого развития, таких как министерства, или таких труднодоступных заинтересованных сторон, как низовые организации, оценки являются отправным пунктом для развития потенциала и не всегда — инструментом отбора. Кроме того, как отмечается в докладе, некоторые организации (такие как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Всемирная продовольственная программа) уже проводят оценки и комплексные проверки в тесной консультации с соответствующими партнерами-исполнителями.

Рекомендация 5

Генеральной Ассамблее, в контексте ЧВОП [четырёхгодичного всеобъемлющего обзора политики] и в русле текущих усилий по разработке общего механизма Организации Объединенных Наций для оценки прогресса в деле развития национального потенциала, следует принять решение о проведении общесистемного анализа для определения эффективности связанных с использованием партнеров-исполнителей подходов, инициатив и систем и их воздействия на укрепление национального потенциала и поощрение национальной ответственности в области реализации программ и мероприятий в интересах устойчивого развития.

7. Отмечая, что рекомендация 5 предназначена для директивных органов, учреждения поддерживают и приветствуют призыв к анализу на предмет «эффективности связанных с использованием партнеров-исполнителей подходов, инициатив и систем и их воздействия на укрепление национального потенциала и поощрение национальной ответственности в области реализации программ и мероприятий в интересах устойчивого развития».

8. Некоторые учреждения предлагают ограничиться в оценке партнеров-исполнителей эффективностью и результатами развития и не проводить анализ воздействия. Кроме того, было бы полезно сравнивать работу с участием партнеров исполнителей с программами, которые осуществляют непосредственно организации системы Организации Объединенных Наций.

9. Учреждения отмечают, что при подготовке исследований будет важно четко определить, в каких областях будет оцениваться национальный потенциал (например, управление проектами в соответствии с правилами и положениями Организации Объединенных Наций, подготовка национальных планов устойчивого развития и т.д.). Особое внимание при этом следует уделить причинно-следственным связям между наличием партнерских отношений с Организацией Объединенных Наций и прогрессом в наращивании национального потенциала, прежде всего тому влиянию, которое оказывают на развитие потенциала различные механизмы (национальное осуществление/национальное исполнение в сравнении с государственными объединенными фондами/общесистемными планами действий). Также важно определить, что подразумевается под «национальной ответственностью» и как ее оценивать. Например, повышение степени национальной ответственности за процессы и результаты национального развития можно оценивать по роли национальных партнеров в определении собственных приоритетов и целей и разработке и осуществлении инициатив для их достижения. Необходимо отметить, что развитие потенциала и национальная ответственность тесно связаны между собой и их нельзя разделять.

10. Учреждения отмечают, что одна из структур системы Организации Объединенных Наций — Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) — уже разработала механизм оценки национального потенциала в областях планирования, осуществления, наблюдения и отчетности вместе с показателями. Подход ПРООН к оценке потенциала и соответствующий механизм были разработаны и внедрены в 2010 году для оценки изменения потенциала, а также соответствующих показателей результативности, стабильности и адаптивности институтов и систем. Были разработаны соответствующие справочные материалы, в том числе методологии и инструменты оценки, которые уже применяются в странах осуществления программ во всех пяти регионах. Кроме того, в 2011 году ПРООН внедрила свою систему отслеживания развития потенциала, которая позволяет оценивать уровень применения в проектах ПРООН подхода, направленного на развитие потенциала, и то, насколько точно результаты и показатели развития потенциала определены в проектной документации. Эти меры могут послужить отправной точкой для рекомендованного исследования.

Рекомендация 6

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует принять меры по укреплению соглашений с партнерами-исполнителями и других правовых инструментов в соответствии с передовыми методами, с тем чтобы обеспечить включение в них всех положений, необходимых для защиты интересов и прав своих организаций.

11. Организации системы Организации Объединенных Наций согласны с рекомендацией 6 о необходимости укрепить соглашения с партнерами-исполнителями для защиты своих интересов и прав.

Рекомендация 7

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать основанные на анализе рисков механизмы мониторинга, которые их соответствующие организации будут использовать для систематического мониторинга программ и проектов, реализуемых партнерами-исполнителями. Эти механизмы должны адаптироваться страновыми отделениями, с тем чтобы они наилучшим образом соответствовали особенностям тех мероприятий, которые требуются в условиях конкретной страны.

12. Организации системы Организации Объединенных Наций согласны с рекомендацией 7 о необходимости аналитических механизмов мониторинга, предусматривающих оценку рисков, для проектов, осуществляемых партнерами-исполнителями, и они отмечают, что во многих отношениях пересмотренный согласованный подход к переводу наличных средств Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития отвечает таким требованиям. Согласованный подход к переводу наличных средств, который был впервые разработан в 2005 году, предусматривает общий оперативный механизм перевода средств партнерам-исполнителям с целью обеспечить более тесное согласование помощи в целях развития с национальными приоритетами и укрепить национальный потенциал в области управления и отчетности и в то же время обеспечить при переводе средств учет рисков. Такой подход представляет собой отказ от контроля за переводом средств и ревизий на уровне проектов в пользу метода проверок, основанного на анализе рисков и общесистемных оценках, контрольных мероприятиях и ревизиях. Недавно он был пересмотрен для повышения его эффективности с учетом выявленных проблем и рекомендаций, вынесенных по итогам различных оценок со стороны различных учреждений Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует организовать для сотрудников, работающих с партнерами-исполнителями (особенно сотрудников страновых отделений), подготовку по вопросам выявления и предотвращения случаев мошенничества с акцентом на мошенничество третьих сторон.

13. Структуры системы Организации Объединенных Наций поддерживают рекомендацию 8, в которой содержится призыв к административным руководителям организовать для сотрудников подготовку по вопросам выявления и предотвращения случаев мошенничества.

Рекомендация 9

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть документы, регулирующие надзорные функции, с тем чтобы обеспечить право вести расследования в отношении третьих сторон, участвующих в деятельности, финансируемой Организацией Объединенных Наций. Пересмотренные документы следует представить на утверждение директивных органов.

14. Организации согласны с необходимостью обеспечить возможность расследований в отношении партнеров-исполнителей, а некоторые учреждения включают такие положения в руководящие документы своих надзорных органов. Вместе с тем учреждения не убеждены в том, что включение в руководящие документы о ревизии отдельных положений о «праве» вести расследования в отношении третьих сторон принесет значительную пользу. Они отмечают, что, даже если руководящие документы предусматривают «право» вести расследования в отношении третьих сторон, они не заменяют собой и не отменяют юридическое соглашение с партнером-исполнителем, а если в таком соглашении отсутствует положение о предоставлении доступа, то третья сторона может отказать в просьбе о доступе к ее финансовым ведомостям вне зависимости от содержания руководящего документа надзорного органа. В связи с этим организации предлагают в дополнение к пересмотру руководящих документов устанавливать права доступа во всех соглашениях.

Рекомендация 10

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести обзор своих существующих систем автоматизации, таких как системы ОПР [общеорганизационного планирования ресурсов] и другие системы поиска в базах данных, на предмет возможностей поддержки управления деятельностью партнеров-исполнителей и консолидации соответствующих данных в этих системах. Эти меры должны основываться на анализе затрат и выгод с учетом уровня потребности в таких данных.

15. Организации согласны с тем, что информационные системы, такие как системы общеорганизационного планирования ресурсов, могут способствовать управлению деятельностью партнеров-исполнителей, однако учреждения, которые еще не внедрили такие функции, согласны с необходимостью упомянутого в рекомендации анализа затрат и выгод.

Рекомендация 11

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить страновым отделениям, чтобы они, действуя на страновом уровне, разработали, в сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, процедуры для обмена информацией о партнерах-исполнителях. В число каналов для такого сотрудничества должны входить группы управления операциями страновых групп Организации Объединенных Наций, а также тематические блоки и рабочие группы, созданные в рамках Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, Рамочной программы Организации Объединенных Наций по вопросам помощи на базе партнерства и Плана Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

16. Организации системы Организации Объединенных Наций согласны с тем, что налаживание обмена информацией об участии партнеров-исполнителей в деятельности страновых групп будет полезно, но они предлагают перед тем, как вводить новые меры, проанализировать на уровне страновых групп действующие механизмы.

17. Организации также отметили, что проведенный в 2014 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития пересмотр согласованного подхода к переводу наличных средств стал значительным шагом к обеспечению большей ясности относительно подотчетности и ответственности организаций системы Организации Объединенных Наций и их страновых групп при применении данного подхода в странах осуществления программ, а также что этот подход является одним из основных инструментов управления, позволяющих обеспечить контроль за оперативной и финансовой деятельностью и подготовкой отчетности. Внедрение пересмотренного подхода будет способствовать активизации обмена информацией между соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, в том числе данными о результатах макро- и микрооценок и результатах предусмотренных контрольных мероприятий.

Рекомендация 12

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в качестве Председателя КСР следует принять меры с целью обеспечить, чтобы вопросы политики в отношении партнеров-исполнителей и управления их деятельностью стали регулярным пунктом повестки дня всех трех компонентов КСР. Рассмотрение этих вопросов может проводиться в специальной рабочей группе по партнерам-исполнителям либо в рамках постоянного пункта повестки дня в существующих функциональных сетях. В число рассматриваемых вопросов должны входить, в частности, стратегические рамки, оценки, отбор, соглашения, бухгалтерский учет и финансовое управление, мониторинг и оценка результатов работы.

18. Организации согласны с тем, что некоторые вопросы, касающиеся политики в отношении партнеров-исполнителей и управления их деятельностью, можно более эффективно решать посредством периодических обсуждений в рамках механизма КСР, но они не видят особого смысла во включении этих вопросов в качестве регулярных пунктов повестки дня всех трех основных компонентов КСР и предлагают обсуждать их по мере необходимости.