



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 June 2001
Russian
Original: English

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 116 повестки дня

**Обзор эффективности административного
и финансового функционирования
Организации Объединенных Наций**

Доклад Объединенной инспекционной группы о политике и практике использования услуг частных консультационных фирм по вопросам управления в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить для рассмотрения членами Генеральной Ассамблеи свои замечания, а также замечания Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Политика и практика использования услуг частных консультационных фирм по вопросам управления в организациях системы Организации Объединенных Наций» (A/54/702), которые содержатся в приложении.

Приложение

Замечания Генерального секретаря и Административного комитета по координации по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Политика и практика использования услуг частных консультационных фирм по вопросам управления в организациях системы Организации Объединенных Наций»

Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Политика и практика использования услуг частных консультационных фирм по вопросам управления в организациях системы Организации Объединенных Наций» (A/54/702) обобщается представленная различными организациями системы Организации Объединенных Наций информация об их опыте использования частных консультационных фирм по вопросам управления, а также приводятся некоторые статистические данные. Такая сводная информация, безусловно, является полезной для справочных целей, хотя рекомендации носят достаточно общий характер. В целом они применимы к любым случаям приобретения организациями системы Организации Объединенных Наций услуг на подрядной основе и уже используются на практике в большинстве из них.

Общие замечания

2. Приветствуя намерение авторов доклада и выражая им признательность за усилия по его подготовке, многие организации считают, что недостатком доклада является отсутствие в нем глубокого анализа и четкой методологии. В результате этого материал, полученный от организаций системы, не был должным образом систематизирован и классифицирован, что привело к тому, что заявления, содержащиеся в докладе, либо слишком общи, либо недостаточно обоснованы. Отсутствие глубокого анализа, к сожалению, снизило ценность некоторых выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе. Вопросы, касающиеся использованной методологии, указывают на отсутствие подтверждения того, что проводилось всеобъемлющее исследование, или на неспособность в полной мере обосновать в докладе

свои выводы. Например, одна организация отметила вызывающее определенное недоумение заявление по поводу того, что службы внутреннего и внешнего надзора следует использовать в качестве одного из главных источников специалистов в области управления.

3. Многие организации полагают, что основная цель сделанных в докладе выводов заключается в том, чтобы сократить расходы на использование таких фирм без должного учета «качества», что, по их мнению, является в некоторой степени упрощенным подходом. Они также отмечают, что с учетом нынешней практики управления система Организации Объединенных Наций, следуя примеру государственного и частного секторов, стремится к дерегулированию. Объединенная инспекционная группа в то же время предлагает регулировать использование консультационных фирм по вопросам управления, но при этом не приводит никаких обоснований или фактов в пользу этого предложения. Были отмечены еще несколько аналогичных примеров. К их числу относятся заявления, содержащиеся в резюме, выводах и рекомендациях, в отношении того, что частные фирмы привлекаются учреждениями системы Организации Объединенных Наций потому, что они не располагают достаточными ресурсами; или что фирмы из стран, в которых применяются обоснованные принципы управления, используются реже других; или что организации, как представляется, выбирают фирмы из определенных стран, полагая, что такие фирмы более компетентны. Все эти заявления ничем не подкреплены, а в некоторых случаях даже противоречат содержанию доклада.

4. Объединенная инспекционная группа утверждает, что в организациях системы Организации Объединенных Наций выплачиваются «сравнительно невысокие оклады» и отсутствуют

«продуманные планы развития карьеры» их персонала. Это в целом противоречит позиции Комиссии по международной гражданской службе. Ввиду общего отсутствия в докладе анализа и четкой методологии заявление о том, что содержащиеся в нем выводы «основаны прежде всего на информации, поступившей из самих организаций», представляется несостоятельным.

5. В эпоху глобализации и развития многонациональных компаний большинство крупных консультационных фирм имеют отделения и независимые филиалы и персонал из разных стран мира. Непонятно, какой вывод можно сделать на основе пунктов 21 и 22 в подразделе «Географическое распределение», если его вообще можно сделать.

6. В пунктах 29 и 30 подраздела «Чередование фирм и контроль качества» отсутствует сколь-либо полезный анализ, однако при этом следует отметить, что стандартные оговорки об арбитраже, почти во всех случаях применяются организациями системы.

7. Было отмечено, что общий анализ практики использования подряда в Организации Объединенных Наций, как представляется, основан не на достоверной информации о Комплексной системе управленческой информации (ИМИС). В пункте 34 доклада содержится неверное утверждение в отношении ИМИС, которая была разработана тремя крупными консультационными фирмами, а именно «Системхаус» (которая в то время была государственной консультационной фирмой), «Делойт энд Туш» и «Прайс Уотерхаус». Организация Объединенных Наций использовала услуги трех разных фирм, поскольку она применяла практику проведения конкурентных торгов на каждом этапе проекта.

8. Было также отмечено, что в докладе не упоминаются комитеты по контрактам, существование которых является в Организации Объединенных Наций нормой, хотя такое упоминание содержится в других частях доклада по другим организациям.

Замечания по рекомендациям

Рекомендация 1. Основа политики

Участвующие организации должны разработать политику, стандарты и процедуры в отношении использования консультационных фирм по вопросам управления наряду с ясно выраженными и рациональными критериями оценки для представления на рассмотрение своих директивных органов. В частности, организации должны разработать гибкие руководящие принципы в отношении субподряда, проведения технико-экономических обоснований, процедур и составления контрольных списков для проведения торгов, методов оценки потенциальных партнеров из числа консультационных фирм и процедур осуществления контроля и надзора за последующей деятельностью. В руководящих принципах должны быть отражены следующие элементы:

а) необходимо достаточно подробно рассматривать варианты, альтернативные найму внешних консультационных фирм по вопросам управления, включая обращение к надлежащим внутренним специальным органам, специальным целевым группам, междепартаментским комитетам или таким надлежащим органам системы Организации Объединенных Наций, как Международный вычислительный центр (МВЦ) и Координационный комитет по информационным системам (ККИС) (по вопросам информационных технологий) и Колледж персонала Организации Объединенных Наций или Объединенная инспекционная группа (по широким вопросам управления);

б) при привлечение консультационных фирм по вопросам управления необходимо проводить предварительный анализ эффективности затрат на достижение целей организации, включая приобретение новых знаний ее персоналом;

с) следует удостовериться в необходимости получения в каждом случае директивного мандата для найма консультационной фирмы по вопросам управления;

d) следует учитывать необходимость наличия четко определенного технического задания, в котором определяются, среди прочего, объем и диапазон новых навыков, передаваемых организации.

9. Почти во всех организациях системы применяются достаточно упорядоченные положения и методологии использования услуг частных консультационных фирм по вопросам управления. Применение общих правил закупки услуг вместо слишком сложных процедур регулирования использования консультационных услуг в целом дает удовлетворительные результаты. Несколько организаций считают, что попытка институционализации жесткой административной практики, стандартов и процедур приведет не только к дальнейшей бюрократизации существующих механизмов, но и может противоречить современным принципам управления, а также необходимости обеспечения гибкости с учетом различий в конкретных потребностях разных организаций системы.

10. Они считают, что упоминание МВЦ и ККИС как альтернатив найму внешних консультационных фирм по вопросам управления, как представляется, противоречит роли, мандату и функциям этих органов.

11. Организации системы не согласны с рекомендацией, предусматривающей, что в каждом случае следует удостовериться в необходимости получения директивного мандата для найма консультационной фирмы по вопросам управления, поскольку принятие решения о найме входит в компетенцию главных административных сотрудников соответствующих учреждений. В большинстве организаций уже действуют правила и процедуры, регулирующие наем ими консультационных фирм по вопросам управления, и такие организации обязательно рассматривают все альтернативы найму внешних консультационных фирм по вопросам управления, прежде чем прибегать к этому варианту. Вместе с тем организации согласны с тем, что существует необходимость расширения сотрудничества в этой области в рамках системы при сохранении достаточной гибкости.

Рекомендация 2. Наблюдение и контроль

Организации должны обеспечивать наличие у них достаточного числа внутренних специалистов и средств для как можно более тщательного наблюдения за результатами деятельности консультационных фирм по вопросам управления, включая передачу ими новых навыков в области управления организации на всех этапах осуществления контракта, в целях обеспечения создания и сохранения институциональной памяти.

12. Почти все организации считают эту рекомендацию очевидной.

Рекомендация 3. Меры по результатам деятельности

Организации должны проводить оценки *ex post facto* в отношении результатов и масштабов осуществления рекомендаций консультационных фирм по вопросам управления, в том числе особенно выгод в плане эффективности затрат и влияния их работы в рамках организации, и должны обмениваться, в надлежащих случаях, результатами таких оценок с другими организациями (см. также рекомендацию 4 ниже).

13. Многие организации поддерживают эту рекомендацию и утверждают, что это уже делается. Они отмечают, что в соответствии с нынешней практикой в рамках контрактов уже проводится оценка результатов деятельности. Вместе с тем оценить выгоды исследований в области управления в плане эффективности затрат сложнее. Очень часто исследования в области управления могут содержать рекомендации, которые могут быть не выполнены. Обмен информацией осуществляется на специальной основе в случае возникновения необходимости. Вместе с тем следует отметить, что качество проведения мероприятия может зависеть не только от консультационной фирмы, но также и от конкретного персонала, осуществляющего тот или иной проект, и управленческих навыков в фирме.

Рекомендация 4. Межорганизационное сотрудничество и координация

Организации должны укреплять общесистемное сотрудничество и

координацию в сфере использования консультационных фирм по вопросам управления посредством, среди прочего:

а) составления и обмена списками консультационных фирм по вопросам управления, привлечение которых эффективно с точки зрения затрат и которые обладают опытом работы с системой Организации Объединенных Наций, из как можно более широкого круга стран;

б) обмена опытом и информацией об использовании консультационных фирм по вопросам управления на заседаниях Административного комитета по координации в рамках соответствующего пункта повестки дня.

14. Поскольку большинство организаций применяют свои соответствующие правила и положения и размещают объявления о большинстве, если не обо всех, контрактах, возможно, нет необходимости нести дополнительные расходы и обременять себя трудностями, связанными с ведением централизованного списка фирм. Организации в целом согласны, что сотрудничество по всем вопросам, в том числе и по данному вопросу, полезно. Некоторые организации отмечают, что гибкость предполагает меньшую централизацию информации и процедур. Административный комитет по координации учредил Комитет высокого уровня по вопросам управления, который мог бы рассмотреть данный вопрос в более широком контексте, однако он считает, что ведение списка фирм не принесет какой-либо пользы. Межучрежденческая рабочая группа по вопросам общего обслуживания, возможно, является наиболее подходящим органом для рассмотрения данного вопроса.

Рекомендация 5. Столкновение интересов

Организации должны принимать меры во избежание возможного столкновения интересов при предоставлении контрактов консультационным фирмам по вопросам управления или при найме бывших агентов или сотрудников этих фирм, особенно в тех случаях, когда они принимали участие в переговорах или осуществлении конкретных контрактов.

15. Организации одобряют эту рекомендацию и подчеркивают, что они очень щепетильно относятся к этому вопросу. Они отметили также, что следует тщательно избегать конфликта интересов, в том числе нематериальных интересов, когда фирмы привлекаются для использования в качестве инструмента обоснования заранее определенных целей. Кроме того, как признала сама Объединенная инспекционная группа, условия контрактов, предоставляемых организациями системы Организации Объединенных Наций, очень часто не привлекательны по сравнению с условиями, предлагаемыми частными фирмами. В связи с этим случаи найма Организацией Объединенных Наций сотрудников из частных фирм редки и будут редки и в будущем.

Рекомендация 6. Фирмы, базирующиеся в регионе

В качестве меры экономии необходимо отдавать предпочтение фирмам, базирующимся в данном регионе и располагающим необходимыми специалистами и квалификацией, когда таковые имеются.

16. Некоторые организации прилагают все возможные усилия в этом направлении, когда обстоятельства позволяют это делать, с учетом существующих правил, положений и практики. Вместе с тем они отмечают, что привлечение фирм, базирующихся в регионе, на преференциальной основе не всегда гарантирует технических и финансовых выгод, что является основным условием для найма консультационных фирм по вопросам управления.

Рекомендация 7. Политика чередования фирм

Без ущерба для рекомендации 6 выше и другим аспектам эффективности затрат организации должны проводить политику чередования консультационных фирм по вопросам управления для обеспечения извлечения наиболее широких выгод из своих связей с такими фирмами.

17. Лишь некоторые организации считают, что чередование фирм может принести им выгоду. Вместе с тем существует широкое согласие в

отношении того, что отбор консультационных фирм по вопросам управления следует проводить на основе критериев компетентности и финансовой эффективности. Таким образом, эта рекомендация, как представляется, противоречит существующим правилам и положениям и практике организаций системы Организации Объединенных Наций.

пункте 28 доклада, в Центре не применяется «система штрафов».

**Рекомендация 8. Язык и страна
опубликования рекламных объявлений о
проведении международных торгов**

Организациям настоятельно рекомендуется оглашать информацию о международных торгах на как можно большем числе официальных языков и в как можно большем числе стран в целях расширения круга фирм из всех регионов и стран, осведомленных о возможностях заключения контрактов с организациями системы Организации Объединенных Наций, и активного участия в таких торгах.

18. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют намерение авторов этой рекомендации, однако обеспокоены тем, насколько она практична и эффективна с точки зрения затрат, с учетом того, что сколь-либо углубленная оценка или анализ затрат и выгод не проводились. Вопрос о языках является весьма щепетильным, поскольку перевод требует времени, и размещение объявлений может быть неэффективным с точки зрения затрат. Вместе с тем организации считают весьма полезным использование преимуществ информационных технологий для расширения охвата путем максимально широкого использования Интернета и изучение других новаторских методов в этой связи.

* * *

19. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры отметила, что заявление, содержащееся в пункте 95 доклада, о том, что ее «Исполнительный совет ..., как правило, утверждает бюджеты проектов по оказанию консультационных услуг до их осуществления», является неточным, хотя оно, возможно, и верно в отношении некоторых особых случаев.

20. Центр по международной торговле отметил, что, вопреки утверждению, содержащемуся в