



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 May 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 136 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

Стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои комментарии и комментарии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций в отношении доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного «Стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2012/12).



Резюме

В своем докладе, озаглавленном «Стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа представляет обзор нынешней практики стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций, а также предлагает подходы, направленные на обеспечение большей унификации и согласованности в процессе стратегического планирования.

В настоящей записке отражены мнения организаций системы Организации Объединенных наций в отношении рекомендаций, представленных в докладе. Эти мнения были обобщены на основе материалов, представленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали этот доклад и согласились с рядом содержащихся в нем выводов.

I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном «Стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа представила обзор нынешней практики стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций, а также предложила подходы, направленные на обеспечение большей унификации и согласованности в процессе стратегического планирования. Группа представляет информацию о новых методах, отметив прогресс в обеспечении большей последовательности в процессе стратегического планирования, касающегося оперативной деятельности в целях развития, после проведения всеобъемлющего обзора в 2008 и 2012 годах. Кроме того, Группа отметила, что стратегические планы учреждений все чаще составляются на основе использования методов управления, ориентированного на конкретные результаты, — подход, который Группа поддерживает, хотя и указывает, что в основе стратегического плана должен быть бюджет, а не мандат.

II. Общие замечания

2. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют указанный доклад, а также усилия Объединенной инспекционной группы по обеспечению согласованности процесса стратегического планирования, чтобы обеспечить более высокий уровень взаимодополняемости и согласованности действий подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития. Организации нашли доклад содержательным и ценят полезность представленной в нем информации в отношении опыта стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций, а также, в целом, согласны с необходимостью проведения более широких консультаций со всеми заинтересованными сторонами.

3. Организации отмечают, что рекомендации, содержащиеся в докладе, в основном, но не исключительно, касаются организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, и в данном контексте видят пользу в согласовании циклов планирования, определении общих целей стратегического планирования, использовании общей терминологии и разработки общесистемных согласованных стратегических рамочных программ по блокам вопросов. Они отмечают, что если удастся добиться большей согласованности стратегического планирования между учреждениями Организации Объединенных Наций, как это предлагается в докладе, можно будет готовить общесистемный план действий для всех учреждений, объединяющий целые программные области, в частности такие, как питание детей, изменение климата и материнское здоровье.

4. Тем не менее несколько структур, в первую очередь — специализированные учреждения, помимо аспектов процесса планирования в сфере развития отметили, что содержащиеся в докладе рекомендации выполнять сложнее, и сослались на уникальность своих мандатов, а также тесную взаимосвязь между своим процессом планирования и мероприятиями руководящих органов.

5. Организации, в целом поддержав доклад и представленные в нем рекомендации, отметили ряд областей, в отношении которых в доклад можно было

бы включить больше информации. С точки зрения учреждения, осуществляющего оперативную деятельность, в докладе следовало бы более подробно рассмотреть стратегическое планирование на страновом уровне и не рассматривать только практику, применяемую на уровне старшего руководства и ориентированную на Центральные учреждения. Например, в дополнение к анализу сложностей, связанных с добровольным финансированием, в докладе можно было бы уделить больше внимания мероприятиям в сфере развития, а также рассмотреть сложности, с которыми сталкиваются учреждения, стремящиеся увязать свои стратегические циклы планирования с национальными приоритетами и изменениями в страновых программах, которые согласуются с национальными циклами планирования. В результате выводы и рекомендации оказываются ориентированы в большей степени на текущий нормативный процесс планирования и имеют для ряда учреждений, фокусирующихся на вопросах развития, лишь ограниченную ценность.

6. Кроме того, организации указывают, что для них был бы полезен более глубокий анализ аспектов самого процесса стратегического планирования. Процесс разработки стратегического плана может приобрести крайне важное значение для организации, если он разработан на основе широкого участия и с учетом потребностей заинтересованных сторон. В свою очередь, плохо организованный процесс может негативно сказаться на отношениях между персоналом, подорвать моральный дух, запутать ситуацию и обусловить неэффективность работы. В этой связи организации выразили желание более подробно обсудить практическое применение стратегических планов, а также способы оценки их осуществления.

7. И наконец, организации выразили желание более подробно обсудить соотношение между стратегическим планированием и аспектами распределения ресурсов, включая корректировку ожидаемых результатов с учетом прогнозируемого объема ресурсов и анализа стратегических задач или целей. Увязывание ресурсов и процесса стратегического планирования помогает определить не только дальнейшие действия персонала, стремящегося добиться желаемых результатов, но и ориентиры для национальных правительств, деятельность которых дополняют осуществляемые этими организациями мероприятия. Организации по-прежнему озабочены расходами на мероприятия по координации усилий в целом и отмечают, что координация полезна, но при этом сопряжена с расходами, и в этой связи отмечают, что в докладе можно было бы рассмотреть оба указанных аспекта (иными словами — пользу, которую могут принести эти меры, и расходы, с которыми связано их осуществление).

III. Замечания в отношении конкретных рекомендаций

Рекомендация 1

Генеральному секретарю, который выступает в качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), опираясь на поддержку Сети стратегического планирования Организации Объединенных Наций и/или специальной целевой группы КСР, следует рассматривать вместе с исполнительными главами стратегические планы возглавляемых ими организаций в целях разработки скоординированной рамочной программы и общих целей страте-

гического планирования, чтобы обеспечивать последовательность и избежать дублирования деятельности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

8. Что касается рекомендации 1, то организации поддержали идею разработки скоординированной рамочной программы и определения общих целей стратегического планирования, однако выразили обеспокоенность по поводу предлагаемого механизма достижения этой цели и выразили мнение, что ни Сеть стратегического планирования Организации Объединенных Наций, ни КСР не являются наиболее подходящими структурами для обеспечения ее достижения.

9. Организации отметили, что Сеть стратегического планирования Организации Объединенных Наций функционирует как неструктурированный неофициальный механизм и в этой связи в своем нынешнем виде не подходит для обеспечения достижения указанной цели. Они также отметили, что Объединенная инспекционная группа в своем докладе подчеркивает функции этой сети как механизма обмена знаниями и что ценность этой сети частично заключается в том, что она способствует обмену идеями и их обсуждению, при этом ее члены встречаются, скорее, как участники форума, а не как носители точек зрения своих учреждений по конкретным вопросам. Любые будущие структурные изменения в Сети, которые, в частности, могли бы повысить ее возможности по обеспечению регулярного учета аспектов стратегического планирования в работе главных официальных органов, в первую очередь — КСР, также должны позволять Сети сохранять характерную ей значительную гибкость в работе, что было отмечено Группой в ее докладе.

10. Организации отмечают, что, хотя специальный межучрежденческий механизм мог бы обеспечить выполнение задач указанной рекомендации, создание единой общесистемной модели, которая включала бы общие цели стратегического планирования, является непростой задачей, особенно с учетом того, что общая модель и стратегические цели каждого учреждения определяются их руководящими органами. Поэтому осуществление данной рекомендации не может быть обеспечено исключительно посредством межучрежденческих консультаций и, скорее всего, потребует участия директивных органов на всех этапах этого процесса.

11. При этом многие организации отметили, что недавняя резолюция в отношении четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики (резолюция 67/226 Генеральной Ассамблеи) содержит в себе ряд важных рекомендаций по различным аспектам стратегического планирования как для фондов и программ, так и для системы развития Организации Объединенных Наций в целом. Вполне вероятно, что в качестве последующих мер в связи с этой резолюцией Организация Объединенных Наций разработает соответствующий механизм выполнения этих рекомендаций. Если в рамочные программы стратегического планирования структур Организации Объединенных Наций будут включены указания в отношении четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, это уже в значительной степени поможет обеспечить последовательность и единообразие, по крайней мере для тех учреждений, которых касается этот обзор.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю следует — в консультации с Комитетом по программе и координации, Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам и соответствующими комитетами Генеральной Ассамблеи — подготовить и представить на утверждение Генеральной Ассамблеи обновленный проект бюллетеня Генерального секретаря, который заменил бы собой ST/SGB/2000/8, с тем чтобы адекватно отразить принципы управления, ориентированного на конкретные результаты, и долгосрочные цели Организации в определениях терминов и в обязанностях всех сторон, касающихся процесса планирования по программам, программных аспектов бюджета, контроля выполнения и методов оценки.

12. Организации разделяют озабоченность Объединенной инспекционной группы в отношении крайне строгого характера существующих процедур утверждения Стратегической рамочной программы Организации Объединенных Наций и связанных с этим сложностей в использовании подхода к управлению, ориентированного на конкретные результаты. В этой связи организации решительно поддерживают эту рекомендацию, отмечая при этом необходимость обновления механизма Стратегической рамочной программы Организации Объединенных Наций, которая не является общесистемным механизмом стратегического планирования и поэтому не может применяться к специализированным учреждениям или другим учреждениям. В частности, организации указывают на важность учета принципов управления, ориентированного на конкретные результаты, в механизмах стратегического планирования и отмечают, что Генеральная Ассамблея в своей резолюции 67/226 о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики представила в пунктах 164–172 соответствующие указания и ориентиры для государств-членов. Соответственно, любые обновления бюллетеня Генерального секретаря должны обеспечивать согласованность с этими резолюциями и дополнять их. Кроме того, организации предполагают, что Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки могла бы внести полезный вклад в определение параметров качества и стандартов оценки. И наконец, организации выражают мнение, что проект упомянутого бюллетеня должен быть разработан с учетом мероприятий, касающихся выполнения рекомендации 3.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, используя существующий механизм межучрежденческой координации КСР, включая Комитет высокого уровня по вопросам управления, Комитет высокого уровня по программам и Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития, следует выработать определения терминов, употребляемых для целей стратегического планирования, согласовать их, чтобы они стали общепринятыми, и доложить об этом своим директивным органам и Экономическому и Социальному Совету в целях создания базы для сравнений и содействия получению сводных данных о планировании, мониторинге, оценке и представлении отчетности по вопросам выполнения стратегических планов их организаций.

13. В целом, организации поддерживают рекомендацию 3 и согласны с необходимостью постепенной разработки общей терминологии для документов по

стратегическому планированию, что должно облегчить для заинтересованных сторон понимание таких планов. Некоторые организации отмечают, что терминология, используемая в их стратегических планах, является результатом обсуждений между их секретариатами и государствами-членами и служит основой для определений понятий, касающихся конкретных мандатов, и поэтому не в полной мере применима для общесистемного использования.

14. Организации также отмечают, что использование специальной терминологии может обусловить необходимость вовлечения руководящих и директивных органов, таких как Экономический и Социальный Совет, исполнительные советы и Комитет по программе и координации, а также руководителей организаций системы Организации Объединенных Наций в процесс разработки общей для всех терминологии стратегического планирования.

15. Они отмечают, что в этой рекомендации Объединенная инспекционная группа также высказывает предположение о том, что согласованная терминология облегчит получение сводных данных о планировании, мониторинге, оценке и представлении отчетности, и считают, что речь идет о масштабной задаче, требующей гораздо более подробного обсуждения и сопряженной с рядом сложностей практического характера, в том числе для структуры или структур, отвечающих за окончательную обработку сводных данных и содержание подобного рода документов.

Рекомендация 4

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, действуя через Экономический и Социальный Совет, следует разработать и принять соответствующие общеорганизационные стратегические рамочные программы по направлениям деятельности для решения долгосрочных задач, поставленных в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, принятом Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/1, а также задач, поставленных в документах миссий и мандатах организаций этой системы в результате проведения всемирных конференций.

16. Организации системы Организации Объединенных Наций, отмечая тот факт, что рекомендация 4 предназначена для директивных органов, признают важность совершенствования координации и повышения согласованности действий между учреждениями и согласны с тем, что в этой системе следует избегать увеличения числа механизмов оценки результатов и требований в отношении отчетности. Они отмечают, что процесс подготовки секторальных стратегий по различным мандатам учреждений Организации Объединенных Наций пусть в ограниченной степени, но имеет место, примером чему является сеть «ООН-океаны».

17. При этом, однако, организации выразили некоторую озабоченность в отношении того, насколько полезным будет создание еще одного набора общесистемных стратегических рамочных программ. Они подняли ряд практических вопросов, в том числе упомянули о необходимости учета мандатов конкретных учреждений в ходе разработки таких рамочных программ, указав на то, что для этого также потребуются обеспечить единообразие подходов со стороны государств-членов в случае каждой конкретной организации, что в свою очередь потребует обеспечить последовательность в проведении переговоров в

Экономическом и Социальном Совете. Кроме того, организации выразили озабоченность в связи с тем, что затраты, связанные с подготовкой и принятием таких рамочных программ (в том числе в целях проведения мониторинга и оценки), превысят любую предполагаемую выгоду от их принятия, и отметили, что в доклад было бы полезно включить подробный анализ в подтверждение этой рекомендации.

18. Далее ряд организаций, в первую очередь — специализированные учреждения, указали, что отсутствие структурной связи между директивными органами и Экономическим и Социальным Советом может воспрепятствовать полноценному осуществлению этой рекомендации, и отметили также, что, хотя организации признают полезность рекомендаций и опыта других структур системы Организации Объединенных Наций, их государства-члены разрабатывают свои собственные стратегические рамки в собственных директивных органах.

Рекомендация 5

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует дать указание своим секретариатам, чтобы они к концу 2015 года приняли необходимые меры по координации и согласованию циклов составления своих стратегических планов, с тем чтобы все организации были готовы начать в 2016 году новый цикл согласованного представления отчетности государствам-членам.

19. Отмечая тот факт, что рекомендация 5 адресована директивным органам, организации, в целом, поддерживают ее основной смысл — полезность обеспечения координации/согласования циклов составления стратегических планов, особенно в том случае, когда они согласуются с четырехгодичным всеобъемлющим обзором политики. Организации с удовлетворением отмечают, что в своем докладе Объединенная инспекционная группа признала, что многие из них уже согласились обеспечить согласованность циклов планирования начиная с 2014 года. Тем не менее они также отмечают, что сроки и требования в отношении отчетности по-прежнему представляют собой проблему, особенно для учреждений, которые зависят от внебюджетных средств и от которых требуется в индивидуальном порядке отчитываться перед государствами-членами о том, как используются эти средства. По мнению организаций, директивные органы могли бы пойти дальше и определить общие требования к отчетности для своих членов в отношении внебюджетных средств и средств из регулярного бюджета.

20. Некоторые учреждения указывают, что их нынешние циклы планирования охватывают период времени, превышающий тот, который указан в рекомендации, и что в этой связи они не могут участвовать в работе по координации цикла. В частности, одно из учреждений имеет шестилетний цикл планирования, охватывающий период с 2012 по 2017 год, а другое — цикл с 2014 по 2019 год. Ни одно из этих специализированных учреждений не сможет изменить свой цикл планирования до истечения текущего. Кроме того, некоторые учреждения согласовывают свои циклы планирования с мероприятиями директивных органов (конференциями и т.д.), и им придется изменить график проведения этих мероприятий.

21. В заключение организации отметили, что согласование графиков стратегического планирования потребует от правительств (а в ряде случаев — от сек-

ретариатов) предусмотреть в бюджете в пределах одного года выделение всего объема средств, необходимого для участия во всех совещаниях учреждений Организации Объединенных Наций. Это может стать серьезной проблемой для многих развивающихся и наименее развитых стран.
