

**ВНЕДРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ, ОСНОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫХ
РЕЗУЛЬТАТАХ, В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

ЧАСТЬ I

**СЕРИЯ ДОКУМЕНТОВ ОБ УПРАВЛЕНИИ, ОСНОВАННОМ НА
КОНКРЕТНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

Эвен Фонтейн Ортис

Сумихиро Куяма

Вольфганг Мюнх

Тан Гуантин

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2004 год**

JIU/REP/2004/6
ORIGINAL: ENGLISH

**ВНЕДРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ, ОСНОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫХ
РЕЗУЛЬТАТАХ, В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

ЧАСТЬ I

**СЕРИЯ ДОКУМЕНТОВ ОБ УПРАВЛЕНИИ, ОСНОВАННОМ НА
КОНКРЕТНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

Эвен Фонтейн Ортис

Сумихиро Куяма

Вольфганг Мюнх

Тан Гуантин

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2004 год**

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения.....		v
I. ВВЕДЕНИЕ.....	1 - 6	1
II. ВНЕДРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ, ОСНОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	7 - 89	3
Концепция и общие соображения	7 - 13	3
Каковы решающие факторы успеха в деле эффективного внедрения УОКР в Организации Объединенных Наций?	14 - 89	5
A. Четкая концептуальная схема.....	14 - 21	5
B. Соответствующие функции главных сторон.....	22 - 29	8
C. Долгосрочные задачи (ожидаемые долгосрочные результаты) для организации.....	30 - 34	10
D. Привязка программ к долгосрочным задачам организации	35 - 39	12
E. Привязка ресурсов к долгосрочным задачам организации	40 - 48	15
F. Эффективные системы контроля за результатами работы	49 - 63	17
G. Эффективное использование результатов оценок на основе своевременного представления докладов и обратной связи	64 - 73	23
H. Внедрение подхода, основанного на конкретных результатах, в масштабах всей организации	74 - 80	27
I. Стратегия управления знаниями для поддержки УОКР	81 - 89	29

ПЕРЕЧЕНЬ ВСТАВОК

	<i>Стр.</i>
1. Концепция и определение УОКР.....	3
2. Ключевые методы УОКР.....	3
3. Важное значение унификации.....	4
4. Принципиально важное значение концептуальных документов.....	6
5. Изменение культуры как серьезный вызов.....	7
6. Примеры национальных корпоративных стратегических рамочных планов.....	10
7. Стратегические рамки ФАО.....	11
8. Среднесрочная стратегия Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ).....	11
9. Желательные характеристики постановки задач.....	12
10. Важное значение задействующего все стороны процесса при разработке стратегического плана организации.....	12
11. Управление программами.....	12
12. Система ПРООН, ориентированная на конкретные результаты: двусторонний процесс.....	14
13. УОКР как гибкий подход.....	14
14. Привязка ресурсов к результатам.....	15
15. Во Всемирной метеорологической организации (ВМО) максимальные расходы утверждаются на четыре года.....	17
16. Системы контроля за результатами работы.....	17
17. Текущий контроль в ПРООН.....	17
18. Разумный (СМАРТ) подход к отбору показателей.....	18
19. Системы ПРП: "за" и "против".....	21
20. Стратегии в области программного обеспечения: "за" и "против".....	21
21. Упрощение методики оценки результативности работы: ИРИС в МОТ.....	22
22. Определение ключевых показателей результативности: КИМРС в Организации Объединенных Наций.....	22
23. Важное значение совершенствования телекоммуникационной инфраструктуры.....	23
24. Самооценка как ключевое условие создания эффективной системы оценки: пример ФАО.....	25
25. Базы данных по оценке как важные механизмы извлечения уроков.....	27
26. Принципиально важное значение подготовки на всех уровнях.....	28
27. Управление знаниями как один из ключевых инструментов поддержки управления.....	31

СОКРАЩЕНИЯ

АвсАИД	Австралийское агентство по вопросам международного развития
БКР	Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ГООНО	Группа Организации Объединенных Наций по оценке
ГРООН	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам (Организация Объединенных Наций)
ИМДИС	Комплексная информационная система контроля и документации (Организация Объединенных Наций)
ИРИС	Комплексная система информации о ресурсах (МОТ)
КАМР	Канадское агентство международного развития
КСР	Комитет содействия развитию (ОЭСР)
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МРФ	Многолетние рамки финансирования
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИРЕС	Система планирования программ, осуществления, отчетности и оценки (ФАО)
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПРП	Планирование ресурсов предприятий
СГМ	Система глобального менеджмента (ВОЗ)
СИСТЕР	Система информации по стратегиям, задачам и оценке результатов (ЮНЕСКО)
СМАРТ	Конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам (задачи или показатели)
ССП	Среднесрочный план
ССС	Среднесрочная стратегия
УОКР	Управление, основанное на конкретных результатах

УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮСАИД	Агентство международного развития Соединенных Штатов

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Во введении к документу, содержащему основные выводы серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций, описывается контекст, в котором организации системы Организации Объединенных Наций в конце 90-х годов начали предпринимать усилия по внедрению систем управления, основанного на конкретных результатах (УОКР)¹. Как указывается в основных выводах, не все эти усилия оказались в равной мере плодотворными и они не позволили достичь одинаковых успехов в создании таких систем в организациях семьи Организации Объединенных Наций.

2. Исходя из своего анализа, Инспекторы установили, что главными опорами развития надежной системы УОКР являются процесс планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки; управление людскими ресурсами; а также системы управленческой информации. Поэтому Инспекторы подготовили настоящую серию докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций, состоящую из трех докладов, в которых внимание заостряется именно на этих вопросах. Инспекторы подчеркивают, что эти три доклада вкупе с документом, содержащим основные выводы, должны рассматриваться вместе, что даст более полное представление о задачах, которые должны быть решены в целях эффективного внедрения УОКР в организациях системы Организации Объединенных Наций.

3. Полагая, что на данном этапе было бы преждевременно пытаться оценить воздействие новых процессов и систем, внедряемых в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) сочла целесообразным внести вклад в осуществление предложенных преобразований, представив в этой серии докладов перечень решающих факторов успеха, с помощью которых концепции, разработанные в последние годы, могут быть реализованы на практике. Группа надеется, что этот перечень может дать участвующим организациям систему контрольных параметров, или "оценочный лист", для оценки их продвижения к УОКР.

4. В настоящей первой части излагаются концепция и определение УОКР, а также определяется ряд решающих факторов успеха на общеорганизационном уровне, которые, по мнению Инспекторов, имеют принципиально важное значение для эффективного внедрения УОКР в организациях системы Организации Объединенных Наций. Методика, использовавшаяся при подготовке настоящей части и остальных докладов данной серии, описывается в документе, содержащем основные выводы. Как и наброски двух других частей, набросок настоящего текста был обсужден в июне 2004 года на обзорном совещании, которое было открыто для всех организаций, участвующих в Группе, и на котором большинство из них были представлены соответствующими должностными лицами. Активное и конструктивное участие в работе этого совещания стало важным фактором, позволившим тщательно проработать эту систему контрольных параметров.

5. Хотя Инспекторы отдают себе отчет в том, что какая-либо единая "дорожная карта" к УОКР отсутствует, равно как и в том, что конкретный мандат, структура, размеры и ограничения каждой организации в огромной степени будут диктовать управленческие решения, которые будут приниматься ими в предстоящие несколько

¹ См. (JIU/REP/2004/5) "Основные выводы серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций".

лет, они полагают, что реформы могут быть проведены более эффективно, если будет налажен обмен извлеченными уроками, а передовой опыт получит распространение. Поэтому во вставках выделяются некоторые конкретные иллюстрации в виде примеров политики, процессов или практики, которые, по-видимому, затрагивают один или несколько из этих факторов успеха. Помимо этого, рассматриваются главные вызовы и трудности, с которыми сталкиваются некоторые организации, пытающиеся перейти на такую новую систему, и, кроме того, уделяется внимание рискам, связанным в ряде случаев с нынешней практикой. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что подобранные иллюстративные примеры не являются исчерпывающими и их число было ограничено исходя из соображений краткости и в силу желания проследить за тем, чтобы приведенные примеры были уточнены благодаря поездкам Инспекторов и беседам с должностными лицами соответствующих организаций.

6. Инспекторы хотели поблагодарить всех людей, внесших вклад в подготовку доклада.

II. ВНЕДРЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ, ОСНОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ, В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Концепция и общие соображения

Вставка 1: Концепция и определение УОКР

УОКР - это методика управления, сфокусированная на достижении результатов; общая управленческая стратегия, нацеленная на изменение организации работы учреждений и имеющая в качестве центрального ориентира задачу повышения эффективности (достижение конкретных результатов)².

Вставка 2: Ключевые методы УОКР

Ключевые методы УОКР включают в себя³:

- Определение целей (результатов)
- Подбор показателей для оценки прогресса в продвижении к каждой цели
- Установление конкретных целевых параметров по каждому показателю для оценки результативности
- Регулярный сбор данных о результатах для отслеживания хода работы
- Изучение, анализ фактических результатов и представление отчетности по ним в сопоставлении с целевыми параметрами
- Проведение комплексных оценок для получения дополнительной информации о результативности

Использование информации о результативности для целей подотчетности, извлечения уроков и выработки решений

7. Хотя концепциям и методам УОКР посвящено множество работ, Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что для достижения действенных результатов в организациях системы Организации Объединенных Наций одних лишь методов УОКР будет недостаточно. Для того чтобы методы УОКР оказывали воздействие на эффективность программ, они должны подкрепляться организационной политикой и стратегиями, такими, как стратегии в области людских ресурсов, управления информацией и извлечения уроков. В этой связи перечень решающих факторов успеха, предложенный Инспекторами в настоящем докладе, представляет собой попытку заострить внимание на некоторых из этих императивов политики на общеорганизационном уровне.

8. Поэтому Инспекторы хотели бы предостеречь от превращения УОКР в заурядный бюрократический процесс. УОКР должно привести к усовершенствованию программирования и предоставления услуг конечным пользователям, чтобы оправдать возлагаемые на него надежды и те средства, которые вложены в него большинством организаций системы Организации Объединенных Наций.

² Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD), "RBM in the development co-operation agencies: a review of experience", Development Assistance Committee (DAC) paper (February, 2000), adapted.

³ Ibid.

9. Инспекторы вновь подтверждают уже выраженную во введении к докладу убежденность в том, что какая-либо единая "дорожная карта" к УОКР отсутствует и что каждая организация должна адаптировать УОКР с учетом своей специфики и своих мандатов. Тем не менее Инспекторы в равной мере убеждены в том, что для разных организаций системы Организации Объединенных Наций характерно множество сходных черт, которые могли бы послужить основой для общесистемных усилий по унификации в интересах внедрения УОКР в организациях системы Организации Объединенных Наций. В противном случае существует опасность все нового и нового изобретения колеса и, следовательно, пустой траты сил и ресурсов в дополнение к опасности установления противоречивой практики в рамках общей системы. Унификация практики имеет особенно важное значение в контексте совместного программирования, к которому призвал Генеральный секретарь в своих инициативах по проведению реформы⁴.

10. Нынешние усилия по упрощению и унификации, предпринимаемые в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН), в том числе в вопросах УОКР, являются наглядным примером такой работы и должны предприниматься в масштабах всей системы. Более активную роль в этой области следует играть механизму Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР).

Вставка 3: Важное значение унификации

В 2002 году ОЭСР через свой Комитет содействия развитию (КСР) подготовил глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах⁵. Термины и определения, включенные в этот глоссарий, были всесторонне обсуждены и проанализированы, и в них были учтены рекомендации и материалы, представленные прежде всего членами КСР и представителями научных кругов, занимающихся вопросами оценки⁶. Общее руководство этим проектом осуществляла Целевая группа под председательством Всемирного банка во взаимодействии с секретариатом ОЭСР. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, включая ГРООН⁷, либо пользуются этой терминологией, либо адаптируют ее с учетом своей собственной специфики. Бывшая Межучрежденческая рабочая группа по оценке Организации Объединенных Наций (в настоящее время известная как Группа Организации Объединенных Наций по оценке (ГООНО)) также приняла решение использовать этот глоссарий в рамках своих усилий по унификации практики в тех органах Организации Объединенных Наций, которые занимаются вопросами оценки⁸.

⁴ А/57/387, мера 14.

⁵ См. *Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах*, подготовленный Рабочей группой КСР [Комитет содействия развитию] по оценке помощи (<http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>).

⁶ Рабочая группа КСР по оценке помощи, подготовившая этот глоссарий, состоит примерно из 30 представителей стран ОЭСР, а также многосторонних учреждений, занимающихся вопросами развития, в том числе Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирного банка и региональных банков развития.

⁷ См. вебсайт ГРООН <http://www.undg.org/content.cfm?id=823>.

⁸ Доклад о работе совещания Межучрежденческой рабочей группы по оценке, проходившего 19-20 июня 2002 года, Вена.

11. Следует также понимать, что внедрение УОКР никоим образом не является единовременным мероприятием. Его скорее следует считать процессом, к которому необходимо подходить поэтапно, на последовательной основе. Внедрение УОКР требует фундаментальных изменений в культуре управления. Изменение культуры - это по своей природе трудоемкий процесс, требующий времени и упорства. Опыт некоторых стран доказывает, что для эффективного внедрения УОКР требуются многие годы⁹.

12. Необходимым условием такого изменения культуры является приверженность к данной системе управления на всех уровнях. Такая приверженность должна находить отражение во взаимодействии между основными сторонами и приводить к выработке точных инструментов и механизмов практического внедрения УОКР.

13. Опыт показывает, что исключительно важное значение для переориентации организации на УОКР имеет приверженность этой системе на самом высоком уровне организации¹⁰. Однако эффективного внедрения УОКР можно добиться только благодаря его твердому институциональному закреплению и только в случае убежденности основных сторон, включая руководителей и сотрудников, в том, что эта система действительно оправдывает их ожидания в отношении повышения результативности как на индивидуальном уровне, так и на уровне всей организации.

Каковы решающие факторы успеха в деле эффективного внедрения УОКР в Организации Объединенных Наций?

А. Четкая концептуальная схема

14. При рассмотрении состояния дел с внедрением управления, основанного на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций Инспекторы столкнулись с проблемой использования разных определений и терминологии для отражения переориентации организаций на методiku, основанную на конкретных результатах. Например, ПРООН, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Мировая продовольственная программа (МПП) однозначно используют термин "управление, основанное на конкретных результатах"; Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) пользуется термином "планирование программ и управление, ориентированное на конкретные результаты"; Организация Объединенных Наций использует термин "составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты (БКР)", а Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) называет свою методiku "программированием, управлением и мониторингом, ориентированными на конечные результаты". В Международной организации труда (МОТ) методика, основанная на конкретных результатах, преобразовывается в стратегическое составление бюджета, а в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) этот метод внедряется на основе целого ряда концептуальных и процедурных новшеств (стратегические рамки, новая программная модель, усиленный режим мониторинга и оценки), но он редко прямо называется "управлением, основанным на конкретных результатах".

⁹ См., например, резюме проблем и вопросов, обсужденных и поднятых на выездном семинаре по тематике составления бюджета, ориентированного на конечные результаты, организованного при спонсорстве Постоянного представительства Швеции при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке (18-20 сентября 2003 года).

¹⁰ Там же.

15. Эти различия затрудняют общение между организациями системы Организации Объединенных Наций с использованием общего языка. Например, когда Группа попыталась подготовить общесистемный вопросник для оценки состояния дел с внедрением УОКР в системе Организации Объединенных Наций, о котором говорилось во введении к настоящему докладу, почти каждая организация подчеркнула необходимость в "индивидуализированном" вопроснике для того, чтобы он, в частности, был понятным ее руководителям и сотрудникам. Но еще важнее то, что такие вариации обычно отражают различия в расстановке акцентов, понимании и восприятии УОКР в рамках системы, а порой и в рамках одной и той же организации (и даже в некоторых случаях в пределах одного и того же департамента, как в этом могли убедиться Инспекторы) со всеми вытекающими из этого важными последствиями для самого процесса и состояния дел с внедрением УОКР в различных организациях. Например, во многих случаях Инспекторы отмечали, что если одни руководители программ воспринимают УОКР как инструмент управления, то другие рассматривают его как бюджетную методику или даже как откровенно бюрократическое требование для оправдания использования своих ресурсов.

16. Хотя в той или иной форме внедрение подхода, основанного на конкретных результатах, идет полным ходом во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, в одних этот процесс оказывается более эффективным и действенным, в других - менее. В целом, Инспекторы установили, что группа фондов и программ Организации Объединенных Наций (а именно, ПРООН, ЮНФПА и МПП) внедряют УОКР более методично и систематично вне всякого сомнения в силу того, что их переориентация на подход, основанный на конкретных результатах, базировался на четко разработанной концептуальной схеме и строился, в частности, на опыте других учреждений (включая некоторые национальные учреждения)¹¹. С самого начала эти организации подходили к УОКР как к общей управленческой стратегии, которая направлена на изменение методов их работы и в которой различные блоки сочленяются друг с другом на последовательно планируемой, хотя и поэтапной основе в интересах построения эффективной и прочной системы управления.

Вставка 4: Принципиально важное значение концептуальных документов

ПРООН выпустила целый набор руководств и технических материалов для подкрепления внедрения УОКР в 1999-2000 годах. Этот комплект материалов был призван оказать помощь работникам-практикам в самой ПРООН, сторонам, участвующим в разработке и осуществлении программ, и национальным директивным органам в понимании основных концепций и принципов УОКР; технических инструментов, используемых для планирования, мониторинга, представления отчетности и оценки результатов; а также способов использования показателей для оценки прогресса. Эта серия методических материалов по УОКР состояла из трех документов, посвященных УОКР в ПРООН, а именно: из "Общих принципов и концепций"; "Технического примечания"; и документа о выборе показателей. Эти материалы использовались для подготовки новых сотрудников, сотрудников среднего и старшего звена, главным образом из страновых отделений. В мае 2004 года в качестве дополнения к многолетним рамкам финансирования (МРФ) на 2004-2007 годы для страновых отделений было выпущено новое руководство, в котором были отражены новшества в методах и подходах исходя из пятилетнего опыта этой работы.

ЮНФПА опубликовал заявление о политике в области УОКР, в котором было четко указано, что УОКР значит для ЮНФПА. Позднее был выпущен справочник по УОКР.

Аналогичным образом, в 2003 году МПП подготовила справочник по УОКР для содействия более глубокому пониманию концепций и инструментов УОКР и их применимости в организации.

¹¹ Для Рабочей группы КСР по оценке помощи был подготовлен ряд исследований, включая, например, документ, упомянутый в примечании 2 выше.

17. Такие концептуальные схемы играют исключительно важную роль в подготовке почвы для таких изменений в культуре организации, которые необходимы для эффективного внедрения УОКР. Большинство должностных лиц в организациях системы Организации Объединенных Наций выделили это в качестве одной из главных задач. Концептуальные документы имеют также принципиально важное значение для содействия формированию общего понимания концепции УОКР и унификации его инструментов и терминологии в пределах организации. Кроме того, они позволяют привязать и адаптировать УОКР к деятельности и операциям организации на различных уровнях, подчеркнуть последствия и требования такой адаптации, а также обеспечивают основу для фиксированной по срокам последовательной стратегии внедрения УОКР.

18. Фактически Инспекторы обнаружили, что в Организации Объединенных Наций и большинстве специализированных учреждений отсутствует последовательный, комплексный подход. Переориентация на подход, основанный на конкретных результатах, в основном характеризовалась сфокусированностью на аспектах управления, связанных с составлением бюджетов и программ, и с самого начала не осознавался или не подчеркивался масштаб изменений, необходимых в других областях управления для эффективного внедрения системы УОКР. В некоторых случаях сдвиг коснулся главным образом общего видения и формата, но реально не воплотился в более совершенных методах работы или поддержки со стороны административных, финансовых и информационных систем организации. Во многих из этих организаций при переходе к УОКР был характерным раздробленный подход. Сам же процесс превратился главным образом в процесс обучения во время практической деятельности.

19. В Организации Объединенных Наций, например, высокопоставленные должностные лица, с которыми были проведены беседы, признали отсутствие прочного фундамента, на котором мог бы строиться переход к УОКР, и связанную с этим потребность в стратегическом управленческом подходе для обеспечения согласованности целого ряда управленческих инициатив, выдвинутых в различных департаментах организации. Инспекторы отметили также, что, хотя несколько департаментов продвинулись относительно дальше в понимании и внедрении УОКР, большинство департаментов все еще отстают в этом вопросе, а в одном ключевом департаменте сами руководители еще не до конца разобрались с концептуальными вопросами. Инспекторы напоминают о том, что в 1999 году ОИГ рекомендовала включать в будущие доклады государствам-членам "всестороннюю оценку изменений, которые потребуются для обеспечения готовности организации к введению БКР [составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты] в таких областях, как положения, процедуры, системы управленческой информации и обучение"¹².

Вставка 5: Изменение культуры как серьезный вызов

В конце 2002 года Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН) определило ряд задач и шагов, необходимых "для перехода на следующий уровень внедрения БКР" [в Организации Объединенных Наций]¹³, и в частности необходимость значительных изменений в культуре, а также необходимость ознакомления сотрудников на всех уровнях с концепциями и терминологией БКР.

¹² ЛУ/РЕР/99/3.

¹³ А/57/474 от 15 октября 2002 года.

20. В ФАО новая программная модель (НПМ), разработанная для отражения ориентированного на конкретные результаты подхода к составлению бюджета, была рассчитана и применялась главным образом для технических департаментов. ФАО все еще не применяет логический рамочный подход к деятельности своих страновых отделений, и этот вопрос пока находится в стадии рассмотрения. Как МОТ, так и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) все еще находятся на начальных этапах адаптации своих систем управления к поддержке эффективного внедрения УОКР, хотя они выступили с инициативой о переходе на стратегическое составление бюджетов в 2000 году. ВОЗ, например, пересматривает свою схему управления, основанного на конкретных результатах, для упрощения процессов планирования, контроля и оценки, с тем чтобы сделать эту схему более эффективным, рациональным, актуальным и полезным инструментом управления.

21. После разработки четкой концептуальной схемы УОКР и ознакомления с ней основных сторон организации следует продемонстрировать твердую приверженность ее внедрению и институциональному закреплению на основе принятия директивным органом соответствующего решения, обязывающего государства-члены и руководителей организации придерживаться этого нового подхода, на основе реального понимания масштабов изменений, требующихся в рамках всей организации.

Контрольный параметр 1

Имеется четкая концептуальная схема УОКР в качестве общей стратегии управления

В. Соответствующие функции главных сторон

22. УОКР – это подход к управлению, нацеленный на достижение результатов. Это подразумевает, что для эффективного внедрения системы УОКР такое смещение фокуса должно затронуть методы работы всех главных сторон, участвующих в управлении организацией, а именно: ее государств-членов, секретариата (руководителей программ и сотрудников) и надзорных органов.

23. Проведя обзор, Инспекторы отмечают, что, хотя переход на методы, основанные на конкретных результатах, как правило, санкционировался руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций, государства-члены во многих случаях сталкивались с проблемами при своей переориентации на составление программ и бюджетов, ориентированных на конкретные результаты и конечные итоги, с ранее применявшегося процесса, ориентированного на доступные ресурсы, из-за чего секретариатам и даже надзорным органам порой бывает затруднительно действенным образом адаптировать методы своей работы к подходу, основанному на конкретных результатах.

24. Вне всякого сомнения, этому в целом медленному перемещению акцентов способствует то обстоятельство, что внедрение эффективной системы УОКР в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций все еще находится на ранней стадии. Тем не менее Инспекторы убеждены в том, что четкое определение ролей и функций сторон, участвующих в управлении организацией, в контексте системы УОКР имеет принципиальное значение для эффективного продвижения вперед и недопущения пробуксовок. Такое разделение труда должно быть четко прописано в кратком документе, который должен быть составлен с участием всех сторон и которого государства-члены официально обязуются придерживаться, выражая прямое согласие с ролями и функциями, распределенными в документе.

25. Очевидно, например, что государства-члены несут главную ответственность за установление стратегических целей и задач для организации. В то же время главная обязанность каждого секретариата - убедительно показать государствам-членам, что поставленные цели и задачи воплощаются в эффективные программы и мероприятия, которые ведут к их достижению или обеспечивают их достижение, и что ресурсы используются эффективно. Аналогичным образом, главная ответственность надзорных органов заключается в том, чтобы обеспечивать уверенность государств-членов, что секретариат выполняет свои функции наиболее эффективным и действенным образом, а в соответствующих случаях предоставлять секретариату указания, касающиеся его усилий по повышению эффективности. Следует подчеркнуть, что функция надзора не заменяет эффективного управления.

26. Вместе с тем, чтобы взять на себя эти главные функции, стороны должны активно взаимодействовать друг с другом с помощью четко определенных инструментов, механизмов и процедур. Эти моменты и средства взаимодействия необходимо четко прописать, а результаты, ожидаемые от них, необходимо уточнить и довести до сведения сторон в контексте главных функций каждой из них. Это позволит улучшить подотчетность и избежать негативных последствий для данного процесса.

27. В этой связи необходимо обеспечить активное участие руководителей программ на всех этапах обсуждения их программ, в том числе на уровне руководящих органов организаций. Только в этом случае можно будет поощрять становление культуры УОКР, укреплять чувство причастности к программам, а также принимать на себя и реализовывать ответственность.

28. Четко проработанное и согласованное разделение труда будет способствовать также такому важному фактору, как укрепление доверия между государствами-членами и секретариатами. Группа в ряде своих предыдущих докладов¹⁴ подчеркивала, что для успешного осуществления любых реформ необходима обстановка доверия и взаимопонимания между государствами-членами и секретариатами и консенсус среди государств-членов. Во многих случаях Инспекторы замечали, что некоторые из тех самых государств-членов, которые выступают за УОКР, занимаются мелочной опекой. В обстановке доверия, подкрепленной четким разделением труда, государства-члены будут воздерживаться от вмешательства во внутреннее управление организациями, будь то коллективно - через руководящие органы или свои группировки - или индивидуально.

29. После четкого определения функций и их одобрения соответствующими сторонами твердая приверженность каждой стороны своей роли обретает важное значение во всех аспектах политики и управления в организации, в частности на протяжении цикла планирования, разработки программ, составления бюджетов, контроля и оценки.

Контрольный параметр 2

Выработано четкое определение соответствующих функций главных сторон организации

¹⁴ См., например, JIU/REP/99/3 и JIU/REP/2003/2.

С. Долгосрочные задачи (ожидаемые долгосрочные результаты) для организации

30. Переключаясь на подход, основанный на конкретных результатах, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций признавали, хотя и на разных этапах этого процесса, потребность в стратегических рамочных основах, определяющих видение и общую направленность работы организации на долго - и/или среднесрочную перспективу. ОИГ в своем докладе "Обзор бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций" высветила опыт организаций системы Организации Объединенных Наций в этой области, выявила некоторые общие черты и элементы в этих концептуальных документах или стратегических планах и рекомендовала разработать такую рамочную основу в Организации Объединенных Наций¹⁵. Более того, большинство национальных учреждений, взявших на вооружение систему управления, основанного на конкретных результатах, разработали и опубликовали под различными названиями корпоративные стратегические рамочные планы.

Вставка 6: Примеры национальных корпоративных стратегических рамочных планов¹⁶

- | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| a) | Стратегический рамочный план Агентства международного развития Соединенных Штатов (ЮСАИД) |
| b) | Анализ итогов и результативности работы министерства по вопросам международного развития правительства Соединенного Королевства (МВМР) |
| c) | Рамочная система информации о результативности работы Австралийского агентства по вопросам международного развития (АвсАИД) |
| d) | Система показателей итогов и результатов работы Датского агентства международного развития (ДАНИДА) |

31. Одним из принципиально важных общих элементов всех этих стратегических документов является детализация долгосрочных задач организаций, способствующих достижению их целей. Появление целого ряда международно согласованных целей благодаря Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций¹⁷ и целой серии крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций с начала 1990-х годов обеспечили важный ориентир для определения каждой организации системы Организации Объединенных Наций собственных приоритетных целей, которые тесно связаны с предназначением организации и подкрепляют его. Например, такая цель, как обеспечение всеобщего начального образования, является международно согласованной целью¹⁸, но одни организации в системе Организации Объединенных Наций могут более непосредственно и логическим образом выделить эту цель в качестве приоритетной, чем другие, и именно от этих организаций явно ожидают вклад в ее достижение ввиду их конкретного мандата и сферы компетенции.

¹⁵ A/58/375 (JIU/REP/2003/2, пункты 35-36 и приложение).

¹⁶ См. примечание 2 выше.

¹⁷ Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи.

¹⁸ Там же.

**Вставка 7: Стратегические рамки
ФАО**

Разработка стратегических рамок ФАО на 2000-2015 годы стала важной вехой в переключении организации на подход, основанный на конкретных результатах. Руководствуясь итогами проведенной в 1996 году Всемирной встречи на высшем уровне по проблемам продовольствия, она определила три глобальные цели государств-членов и пять общеорганизационных стратегий для удовлетворения потребностей членов, предусмотрев при этом 12 дополнительных стратегических задач.

**Вставка 8: Среднесрочная стратегия
Международного агентства по атомной
энергии (МАГАТЭ)**

В МАГАТЭ в первой среднесрочной стратегии (ССС) были детально определены долгосрочные цели Агентства и конкретные задачи на 2001-2005 годы¹⁹. Было выделено три общих "блока" основных целей, и по каждому из этих блоков на среднесрочный период были определены конкретные задачи; кроме того, в СССР были включены показатели достижения результатов по каждой задаче. Основные цели были дополнены двумя функциональными целями (связанными с ролью секретариата и управлением).

32. После постановки общих приоритетных целей следует определить задачи, или подцели, организации, способствующие достижению таких приоритетных целей. Эти задачи в контексте системы управления, основанного на конкретных результатах, представляют собой ключевые "результаты", которые должны достигаться или оцениваться организацией за период времени, охватываемый стратегическим планом. Поэтому такие задачи должны быть конкретными, четкими и поддающимися количественной оценке, для того чтобы позволить легко увязать их с ролью организации и оценивать результативность работы организации в долгосрочном плане. Эти долгосрочные задачи позволяют также каждой организации лучше заниматься кадровым планированием²⁰.

33. В одном из недавно вышедших докладов ОИГ, посвященном достижению поставленной в Декларации тысячелетия цели всеобщего начального образования ("Образование для всех")²¹, было рассмотрено, насколько далеко организации системы Организации Объединенных Наций продвинулись вперед в достижении этой цели, сформулированной в Декларации тысячелетия. Главный вывод сводился к тому, что спустя четыре года после постановки целей на Саммите тысячелетия организации так и не предприняли согласованных усилий для планирования шагов по их достижению, и это можно считать серьезной неудачей. Одна из проблем заключается в том, что не было четко определено то, что ожидается от государств-членов в индивидуальном и коллективном порядке и что ожидается от секретариатов. Поэтому велика опасность того, что ни одна из этих целей не будет достигнута. Таким образом, ЮНЕСКО в настоящее время проводит стратегический обзор с целью проанализировать достигнутый ею прогресс и трудности, повстречавшиеся на пути реализации программы "Образование для всех".

¹⁹ Второй СССР МАГАТЭ будет охвачен шестилетний период (2006-2011 годы).

²⁰ См. раздел А главы IV части III настоящей серии докладов.

²¹ JIU/REP/2003/5.

Вставка 9: Желательные характеристики постановки задач²²

- a) Изложение результатов (а не средств или действий)
- b) Точность и простота (легкость в понимании)
- c) Количественная измеримость
- d) Одномерность (только один результат в расчете на одну задачу)
- e) Логическая увязка между разными уровнями (отражение причинно-следственных связей)

34. И наконец, постановка долгосрочных задач организации должна представлять собой процесс, задействующий все стороны как на внутреннем уровне, с тем чтобы руководители старшего звена организации могли проникнуться этими задачами, почувствовать свою причастность к ним и использовать их при принятии принципиальных стратегических и программных решений, так и на внешнем уровне, с тем чтобы государства - члены организации (и другие основные заинтересованные стороны) взяли на себя обязательства по решению согласованных задач.

Вставка 10: Важное значение задействующего все стороны процесса при разработке стратегического плана организации

Стратегические рамки ФАО - это продукт широких консультаций, проводившихся на протяжении двух лет (1998-1999 годы) внутри секретариата и с государствами-членами, а также с другими основными партнерами ФАО, включая партнеров из системы Организации Объединенных Наций и гражданского общества.

Контрольный параметр 3

Четко поставлены долгосрочные задачи организации

D. Привязка программ к долгосрочным задачам организации**Вставка 11: Управление программами**

Сама суть разработки стратегий заключается в том, чтобы увязать вместе результаты и обеспечить на этой основе значительную итоговую отдачу от работы организации в целом. Это - ключевая задача старшего руководящего звена, которая проходит красной нитью через весь процесс управления программами²³.

35. После постановки долгосрочных задач организации необходимо увязать с ними ее программы. Обычно это делается главным образом через определение каскада задач, которое обеспечивает логическую привязку задач, поставленных на различных оперативных уровнях организации (например, программ, подпрограмм, проектов), к следующему более высокому уровню. Характеристики, приведенные во вставке 9 применительно к постановке задач, применимы к задачам на различных уровнях деятельности.

²² См. примечание 2 выше.

²³ UNESCO. Bureau of Strategic Planning (BSP)/RTC Consultants, "Results Based Programming, Management and Monitoring (RBM) Guide" (September 2001).

36. Во многих организациях системы Организации Объединенных Наций этот процесс обычно влечет за собой оптимизацию, перегруппировку и переработку программ для обеспечения большей сфокусированности работы организации на достижении поставленных долгосрочных задач. Например, в ВОЗ программы были перегруппированы, а три уровня организации (глобальный, региональный и страновой) были интегрированы с установлением одних и тех же общих целей. МОТ пересмотрела и перегруппировала свои программы в рамках четырех стратегических целей и десяти оперативных задач в дополнение к шести сквозным или общим целям политики²⁴. ФАО в своем среднесрочном плане предусмотрела программную модель с тремя типами структур и определила 16 приоритетных областей междисциплинарного взаимодействия (ПОМВ)²⁵.

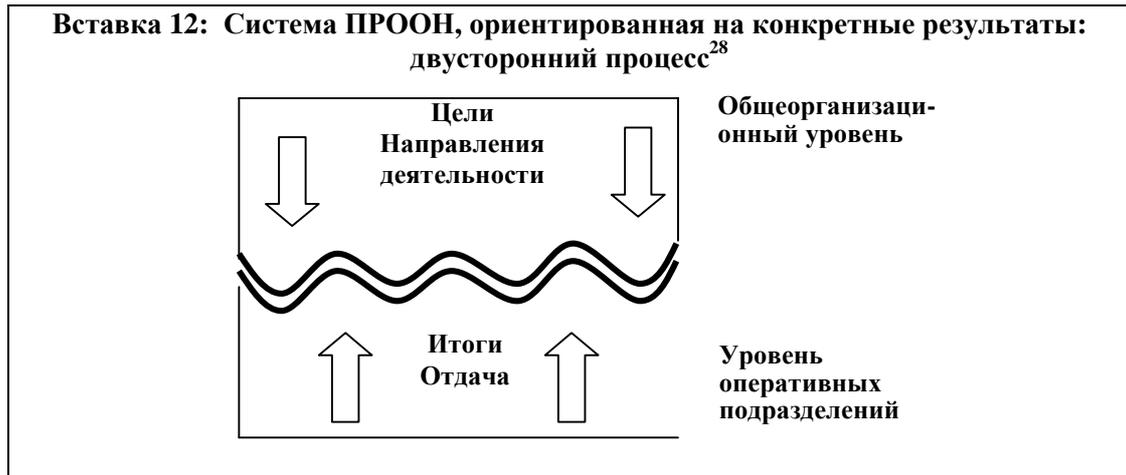
37. Если взять в качестве примера некоторые сильно децентрализованные организации и принять во внимание спрос стран, то можно отметить, что ПРООН, например, которая никогда не отказывалась от той концепции, что планирование и оценка могут быть частью единого целого, проявляла осторожность при внедрении схемы, в которой страновые и программные цели логически, на каскадной основе вытекают из более общих целей организации. Для увязки потребностей как общеорганизационного уровня, так и оперативных подразделений (главным образом страновых отделений) ПРООН в 2000-2003 годах остановила свой выбор на системе, ориентированной на конкретные результаты, на основе комплексного двустороннего процесса, сочетающего в себе подходы к взаимодействию "сверху вниз" и "снизу вверх". Продолжая изучать новые идеи и стремясь с помощью новаторских подходов решить эту проблему, особенно применительно к вопросам атрибуции и агрегирования²⁶, ПРООН упростила свою схему, основанную на конкретных результатах, на 2004-2007 годы, предусмотрев двухъярусную систему как для общеорганизационного, так и для странового уровня²⁷.

²⁴ A/58/375 (JIU/REP/2003/2), пункт 40.

²⁵ ФАО использует программную модель с тремя различными типами структур: это - фиксированные по срокам технические проекты, регулярная программная деятельность и соглашения о техническом обслуживании.

²⁶ Новые МРФ на 2004-2007 годы оживили в ПРООН дискуссию в связи с внедрением концепции "ключевых результатов". По мнению ПРООН, эти ключевые результаты служат для страновых отделений ориентиром в вопросах существа и методологических вопросах и используются прт определении итогов осуществления страновых программ в рамках диалога с их национальными партнерами. В свою очередь они могут использоваться для создания основных блоков результатов в целях общеорганизационного анализа.

²⁷ На общеорганизационном уровне ПРООН теперь имеет пять целей с 30 направлениями деятельности (т.е. два яруса), а на страновом уровне предусматривает два блока: итоги осуществления страновых программ и отдача от проектов (также два яруса).



38. Во всех случаях для успешного внедрения УОКР каждой организации исключительно важно избегать стратегической расстыковки при составлении программ на разных уровнях. В Организации Объединенных Наций, например, главам департаментов/ управлений и руководителям программ было предложено подготовить и представить свои двухгодичных планы по программам в качестве второй части новых стратегических рамок на 2006-2007 годы перед определением более долгосрочных целей Организации. Подготовка первой части стратегических рамок (общий обзор плана)²⁹, отражающей долгосрочные цели в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, была инициирована в централизованном порядке³⁰.

39. Следует также понимать, что УОКР представляет собой гибкий подход к планированию и принятию решений. Инструментарий и методы, необходимые для внедрения УОКР, будут неизбежно различаться не только между организациями, но и в пределах одной организации. Для различных типов организационных элементов понадобятся различные подходы и различные инструменты. Например, административные и обслуживающие элементы организации будут подходить к требованиям УОКР иначе, чем подразделения, занимающиеся вопросами существа или политики, но эти требования должны учитывать все части организации³¹.

Вставка 13: УОКР как гибкий подход

В настоящее время ФАО разрабатывает концептуальный документ, призванный распространить подход, основанный на конкретных результатах, на нетехнические департаменты.

Контрольный параметр 4

Программы организации четко привязаны к ее долгосрочным задачам.

²⁸ "RBM in UNDP: overview and general principles", adapted for 2004-2007.

²⁹ Резолюция 58/269 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2003 года.

³⁰ Организация Объединенных Наций, Указания в отношении подготовки предлагаемых стратегических рамок на двухгодичный период 2006-2007 годов.

³¹ Примечание 23 выше (адаптированная версия).

Е. Привязка ресурсов к долгосрочным задачам организации

40. Ответственность за результаты составляет сердцевину перехода к управлению, основанному на конкретных результатах, в организациях системы Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, одоблив переход к составлению бюджета, ориентированного на конечные результаты, отметила, "что меры, предлагаемые Генеральным секретарем... направлены по существу на создание инструмента управления, который должен обеспечить повышение ответственности и степени подотчетности за исполнение программ и бюджетов"³². Поэтому принципиально важное значение для эффективной системы УОКР имеют использование ресурсов организации для достижения желаемых целей и демонстрация увязки ресурсов с результатами.

41. Инспекторы отметили, что это по-прежнему представляет собой серьезную проблему в деле эффективного внедрения УОКР в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций. Большинство действующих систем учета не дают информации об увязке ресурсов с долгосрочными задачами организации и не позволяют привязать расходы к целевым установкам. Эта информация имеет важное значение для руководства организаций и государств-членов при распределении ресурсов и принятии решений по планированию программ: она помогает, например, переключить ресурсы с неэффективных, устаревших или несущественных программ и видов деятельности на те из них, которые оказались более эффективными и актуальными, а также на программы, которые считаются самыми приоритетными.

42. Эффективные системы учета затрат, привязывающие ресурсы к задачам, позволяют также оценивать уровень результативности той или иной программы в соотношении с ресурсами, выделенными на нее, а также влияние увеличения или сокращения ресурсов на результативность работы организации в целом или на некоторые из ее программ и видов деятельности в рамках различных бюджетных циклов. Это позволит поднять уровень подотчетности благодаря оценке веса ресурсного фактора в уровне результативности той или иной программы в противовес другим административным или управленческим факторам.

43. Инспекторы отметили обеспокоенность, выраженную некоторыми руководителями в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций, где общий объем бюджета может подлежать всестатейным сокращениям, исходя исключительно из политических соображений и без учета последствий таких сокращений для программ. Однако ни организации, ни руководители на данном этапе не могут убедительно показать, каким образом такие сокращения повлияли или повлияют на эффективность их программ и на достижение желаемых результатов.

Вставка 14: Привязка ресурсов к результатам

Ввиду высокой степени политизации бюджетных процессов уровень предсказуемости ресурсов для планирования программ в организациях системы Организации Объединенных Наций в целом низок, в силу чего привязка ресурсов к результатам становится еще более безотлагательной задачей для организаций системы Организации Объединенных Наций и для их авторитета.

44. В этом же контексте предсказуемость ресурсов становится важным фактором для эффективного управления и планирования программ. Поскольку для решения долгосрочных задач в силу самого их характера требуется несколько бюджетных

³² Резолюция A/RES/55/231 от 23 декабря 2000 года.

циклов, руководителям необходим разумный уровень предсказуемости ресурсов для определения целевых установок и для несения ответственности за их выполнение в данном финансовом периоде.

45. Инструменты, используемые организациями системы Организации Объединенных Наций для обеспечения такой предсказуемости и для увязки стратегического планирования с ресурсами, разнятся, равно как и - до сих пор - их успехи в достижении этих целей. Например, исполнительные советы ПРООН/ЮНФПА и ЮНИСЕФ приняли многолетние рамки финансирования (МРФ), которые сводят воедино цели программ, ресурсы, бюджет и результаты на четырехлетний период. Эти организации, столкнувшиеся с проблемами атрибуции и агрегирования, в настоящее время стремятся установить значимую связь между своими ресурсами и результатами работы и представлять на общеорганизационном уровне бюджеты, ориентированные на конечные результаты.

46. В ФАО секретариат включает ориентировочные показатели ресурсов в программы в контексте скользящего шестилетнего среднесрочного плана организации (ССП). Вместе с тем государства-члены отмечают и подчеркивают ориентировочный и необязательный характер показателей ресурсов, приводимых в СПП. И действительно, бюджет ФАО на 2004-2005 годы сократился в реальном выражении по сравнению с бюджетом на 2002-2003 годы почти на 51 млн. дол. США. Со своей стороны, секретариат МАГАТЭ подготовил в марте 2004 года документ "Стратегические вопросы и изменения" для программы и бюджета на 2006-2007 годы, высветив на уровне основных программ стратегические вопросы, подлежащие решению в рамках каждой основной программы, главные изменения, относящиеся к циклу 2004-2005 года, и ориентировочный уровень требуемых ресурсов. На основе этого документа секретариат запросил у государств-членов мнения по поводу определенных дополнительных потребностей в ресурсах, прежде чем приступить к подготовке проекта предложений по программам и бюджету на 2006-2007 годы.

47. Во всех случаях следует пересмотреть практику, приводящую к расстыковке между ресурсами и ожидаемыми результатами, в том числе, например, в Организации Объединенных Наций, где набросок бюджета (содержащий сметную оценку общего объема ресурсов для двухгодичного бюджета по программам на предстоящий период) представляется и рассматривается на предмет утверждения после рассмотрения и утверждения стратегических рамок, содержащих более долгосрочные цели и двухгодичный план по программам организации³³.

48. Связь между стратегическим программированием и ресурсами имеет принципиальное значение. В целом Инспекторам видятся два основных возможных варианта для достижения такой увязки. Если цикл планирования программ является коротким (два-три года), бюджетный процесс следует объединить с программированием; в этом случае следует обсуждать и утверждать бюджет по программам и обеспечивать ассигнование соответствующих финансовых ресурсов. Вместе с тем если цикл планирования программ охватывает более длительный период (четыре года или более), то исполнительным главам следует представлять прогноз по сметным ресурсам. Эти ресурсы должны рассматриваться государствами-членами в качестве целевого объема без обязательного выделения всей суммы ресурсов. Ассигнования могут выделяться на ежегодной или двухгодичной основе с учетом результативности соответствующих программ.

³³ См. примечание 29 выше.

Вставка 15: Во Всемирной метеорологической организации (ВМО) максимальные расходы утверждаются на четыре года

На основе восьмилетнего долгосрочного плана (ДСП) Конгресс ВМО утверждает "максимальные расходы" на четырехлетний бюджетный цикл. Затем разрабатывается и утверждается двухгодичный бюджет по программам. В течение этого четырехлетнего бюджетного периода генеральный секретарь ВМО уполномочен принимать меры в чрезвычайных или непредвиденных ситуациях в пределах утвержденного объема "максимальных расходов".

Контрольный параметр 5

Ресурсы организации должны образом соответствовать ее долгосрочным задачам

Е. Эффективные системы контроля за результатами работы

Вставка 16: Системы контроля за результатами работы

"Системы контроля за результатами работы позволяют отслеживать ситуацию и предупреждать руководителей о том, действительно ли достигаются реальные результаты, как это было запланировано. Они основываются на иерархии целей, логически привязывающей деятельность и ресурсы [организации] к промежуточным результатам и стратегическим целям на основе причинно-следственных взаимосвязей. По каждой цели отбираются один или несколько показателей для количественной оценки результативности в преломлении к четко поставленным целевым установкам (запланированные результаты, которые должны быть достигнуты к конкретным датам). Контроль за результатами работы представляет собой постоянный, рутинный процесс, требующий периодического сбора, анализа и представления данных по результатам"³⁴.

49. Основными целями управления, основанного на конкретных результатах, являются извлечение уроков и обеспечение подотчетности. Для достижения этих целей в надлежащие сроки, привязанные к циклу планирования и программирования, должна собираться, анализироваться и представляться соответствующая информация. В этой связи исключительно важное значение имеет создание эффективных систем контроля. В этом контексте следует учитывать ряд элементов.

Вставка 17: Текущий контроль в ПРООН

ПРООН определяет текущий контроль как непрерывную функцию, нацеленную главным образом на то, чтобы обеспечивать руководство и главные заинтересованные стороны того или иного мероприятия (проект, программа) заблаговременной информацией о прогрессе или отсутствии прогресса в достижении результатов³⁵.

³⁴ USAID, "The role of evaluation in USAID", Performance Monitoring and Evaluation TIPS, 1997. См. также примечание 2 выше.

³⁵ UNDP Evaluation Office *"Handbook on Monitoring and Evaluating for Results"* (2002). Инспекторы обнаружили различные определения, используемые для описания функции контроля (мониторинга) в организациях системы Организации Объединенных Наций и других организациях. Однако наиболее общепринятой терминологией по УОКР, включая функции контроля и оценки, является терминология, содержащаяся в подготовленном ОЭСР *Глоссарии ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах* (см. примечание 5 выше). Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций либо используют эту терминологию, либо адаптируют ее с учетом своей собственной специфики.

50. Принципиально важно с самого начала провести различие между мониторингом/отслеживанием ситуации и мониторингом/контролем за результатами работы³⁶. Если первая функция позволяет оценивать изменения в условии или наборе условий, которые могут быть, а могут и не быть непосредственно связаны с программами организации или влиять на них, то вторая функция обеспечивает оценку прогресса в достижении конкретных целей и результатов программ и мероприятий организации в преломлении к тому, как они были предусмотрены в фиксированном по срокам плане действий организации.

51. Например, при контроле за прогрессом в направлении достижения таких целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, как сокращение детской смертности и укрепление здоровья матери, ЮНИСЕФ и ЮНФПА необходимо разработать и направить свои программы на достижение этих целей. Однако само по себе это еще не обеспечивает необходимой информации о результативности программ и мероприятий этих двух организаций с точки зрения вклада в достижение этих целей. Именно для оценки такой результативности и предназначены системы информации о результатах работы.

52. Еще один элемент, который необходимо учитывать при разработке системы контроля за результатами работы, связан с тем, что эффективность таких систем зависит от качества определенных результатов и показателей, предназначенных для оценки прогресса в достижении этих результатов. Четкая постановка задач должна приводить к более оптимальному выбору показателей и более четкой разработке программ для решения этих задач. Это приводит также к установлению более четких связей между результатами на различных уровнях агрегирования.

53. В этой связи необходимо установить баланс между количественными и качественными показателями. Этот баланс имеет наиболее важное значение для тех организаций системы Организации Объединенных Наций, которым трудно обеспечить значимое или эффективное с точки зрения затрат количественное установление воздействия многих из их услуг и мероприятий. Здесь организации системы Организации Объединенных Наций могли бы также воспользоваться опытом некоторых национальных учреждений, в которых была проделана новаторская работа по действенному переводу субъективной информации в количественные показатели³⁷.

Вставка 18: Разумный (СМАРТ) подход к отбору показателей

Многие организации разработали свои собственные контрольные перечни для отбора показателей, которые содержат ключевые критерии выбора показателей. Среди них популярной является формула, которая по-английски обозначается аббревиатурой СМАРТ. Хороший показатель должен быть конкретным, поддающимся количественной оценке, достижимым, актуальным и фиксированным по срокам³⁸.

³⁶ См. UNICEF, *"Programme Policy and Procedures Manual: Programme Operations"*, chap. 5, Monitoring and Evaluation (New York, revised May 2003).

³⁷ См. примечание 2 выше и вставку 16 по документу USAID, *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*, April 1998.

³⁸ Более подробно см. примечание 2 выше, вставку и *"RBM in UNDP: selecting indicators"*.

54. С вопросом о показателях связана также задача установления базовых параметров и целевых установок, по которым можно будет оценивать прогресс за определенный период времени. Инспекторы установили, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций находятся на раннем этапе этого процесса. Некоторые организации, подобно Организации Объединенных Наций, впервые установили базовые параметры и целевые показатели в нынешнем двухгодичном периоде 2004-2005 годов, другие же находятся в процессе установления таких базовых параметров и целевых показателей. Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), например, несмотря на ее ранний переход к подходу, основанному на конкретных результатах (в 1998 году), еще только предстоит установить базовые параметры и целевые показатели по большинству ее программ и мероприятий. Очевидно, что для обеспечения значимости и эффективности этого процесса он должен разрабатываться и внедряться на основе стратегического рамочного плана организации.

Контроль за результатами работы и информационные системы

55. Необходимость создания эффективных систем контроля за результатами работы в качестве неотъемлемой части успешной стратегии управления, основанного на конкретных результатах, подтолкнула большинство организаций системы Организации Объединенных Наций к пересмотру существующих систем управленческой информации и к анализу того, насколько эти системы способствуют эффективному внедрению УОКР. В этом вопросе организации системы Организации Объединенных Наций применяют три основных подхода.

56. Некоторые организации, включая ПРООН, ЮНФПА, МОТ и ВОЗ, приняли решение отказаться от своих старых систем и заменить их системами планирования ресурсов предприятий (ПРП), обеспечивающими комплексный охват на уровне штаб-квартиры на местах программных, бюджетных, финансовых, бухгалтерских и кадровых компонентов управления. Таким образом, ПРООН, к которой присоединился ЮНФПА, ввела в строй первую очередь своей системы ПРП в 2004 году, а обеспечение полного охвата всех функций запланировано на 2006 год. МОТ в настоящее время разрабатывает собственную Комплексную систему информации о ресурсах (ИРИС), имея в виду первоначально внедрить ее на протяжении 2004 года в штаб-квартире, а затем постепенно во второй половине года - на местах. Разработка Системы глобального менеджмента (СГМ) в ВОЗ все еще находится в концептуальной фазе, и ставится цель полностью ввести ее в эксплуатацию к 2007 году.

57. Другие организации, включая ФАО и ЮНЕСКО, в основном заменили свои системы программирования и составления бюджета новыми, основанными на конкретных результатах, комплексными системами планирования, программирования, составления бюджетов, контроля и отчетности. ЮНЕСКО разработала свою Систему информации по стратегиям, задачам и оценке результатов (СИСТЕР), а ФАО - Систему планирования программ, осуществления, отчетности и оценки (ПИРЕС). Обе системы на данном этапе уже функционируют, а интерфейс между ними и соответствующими финансовыми системами обеспечивается за счет дополнительных модулей или решений на уровне программного обеспечения. Кроме того, в будущем предусматривается обеспечить интерфейс между обеими этими системами и основанными на конкретных результатах системами управления людскими ресурсами, когда те будут разработаны.

58. Со своей стороны Организация Объединенных Наций остановила свой выбор на укреплении существующей Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС). Эта система, которая первоначально была разработана

Департаментом по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) с целью облегчить для его старших руководящих сотрудников контроль за осуществлением программных мероприятий и выполнение требований Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в отношении представления соответствующих докладов, постоянно расширялась и укреплялась с 1998 года в целях охвата работы других департаментов и в интересах повышения эффективности контроля за результатами работы и представления отчетности по ним. Программные компоненты всех разделов были включены в бюджет по программам на 2002-2003 годы, который стал первым бюджетом по программам, составленным в полном соответствии с форматом БКР, одобренным Генеральной Ассамблеей. Однако должностные лица, с которыми при подготовке настоящего доклада были проведены беседы, выразили мнение о том, что ИМДИС в ее нынешнем виде неудобна в пользовании и не учитывает различных требований к контролю за результативностью работы в разных департаментах. Стимулы к использованию этой системы отсутствуют, поскольку руководители программ указывают на неизменные трудности в деле отслеживания результатов в соответствии с существующими процедурами, а ее программное приложение отнюдь не облегчает процесс непрерывного контроля в интерактивном режиме³⁹.

59. В новой версии ИМДИС, которая в настоящее время находится в стадии концептуальной разработки, будет предпринята попытка учесть некоторые из этих озабоченностей. Это делается в основном на основе сотрудничества между ДЭСВ, Управлением по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС) и УСВН. В настоящее время предварительно прорабатывается вопрос об увязке программных аспектов в ИМДИС с существующими финансовыми и бюджетными системами Секретариата и об обеспечении большей точности и сопоставимости компонентов логической основы. Вместе с тем Инспекторы были проинформированы о том, что на данном этапе говорить об увязке кадровых и программных аспектов слишком преждевременно. Более того, Управление людских ресурсов не подключено к нынешней работе по укреплению ИМДИС, и не до конца ясно, можно ли будет впоследствии реально увязать ИМДИС с ныне существующими системами управления людскими ресурсами. В качестве основных факторов, сдерживающих прогресс в этой области, должностные лица УСВН указали на нехватку ресурсов и экспертного опыта.

60. Очевидно, что единого "шаблонного" подхода при решении вопроса о разработке системы информации для контроля за результатами работы в организациях системы Организации Объединенных Наций (да и в других организациях) не существует. Вместе с тем одним из основных определяющих факторов при принятии такого фундаментального решения является отдача от вложений, ожидаемая при выборе того или иного подхода с точки зрения эффективности и результативности работы организации в управлении ее операциями и достижении целей в сопоставлении с затратами на разработку такой системы⁴⁰.

³⁹ Project brief, IMDIS version 3.0, final draft, 17 October 2003.

⁴⁰ Краткое познавательное и интересное сопоставление систем ППП и систем, базирующихся на ПО, приводится в работе Samuel Greengard, "ERP versus best of breed", *Workforce Management*, (November 2003) pp. 53-56.

Вставка 19: Системы ПРП: "за" и "против"

Система ПРП - это единая комплексная глобальная база данных, обеспечивающая сбор данных по операциям, которые обрабатываются многомодульными приложениями, подкрепляющими все аспекты деятельности организации. Она упрощает систематизацию данных и обеспечивает оптимизированный способ доведения данных до различных отделов, департаментов и заинтересованных сторон.

Система ПРП является дорогостоящей. Бюджет ИРИС в МОТ в настоящее время составляет почти 30 млн. долл. США, а стоимость СГМ в ВОЗ оценивается в размере 55 млн. долл. США. С другой стороны, по состоянию на конец 2003 года внешние расходы на ПИРЕС в ФАО оценивались на уровне всего лишь 700 000 долл. США⁴¹.

Одна частная компания, принявшая решение перейти на ПРП, сократила свои операционные издержки на 60% и уменьшила административные кадровые ресурсы на 55%. Согласно оценкам, ее годовая экономия превысила 800 000 долл. США (при годовом объеме продаж в размере 1 млрд. долл. США)⁴².

Вставка 20: Стратегии в области программного обеспечения: "за" и "против"

Система контроля за результатами работы, построенная на тщательно продуманной стратегии в области ПО, может обеспечить большую гибкость и более широкие возможности для интерфейса между различными системами при значительно более низких расходах.

Непродуманная стратегия в области ПО со временем может оказаться дорогостоящей и создать проблемы с увязкой разрозненных систем и с обеспечением долгосрочного обслуживания и поддержки.

61. Еще одним важным соображением, которое также необходимо учитывать при разработке эффективной системы контроля за результатами работы, является необходимость ее упрощения. Уроки, извлеченные из опыта некоторых стран, свидетельствуют о том, что чрезмерная сложность схемы оценки результативности и сбора данных является самым серьезным фактором риска, угрожающим успешному внедрению УОКР. Поэтому использование на первых порах относительно немногочисленных показателей отдачи и параметров результативности облегчает эффективную количественную оценку и отслеживание работы и стимулирует использование такой системы заинтересованными сторонами⁴³.

⁴¹ МОТ, GB.288/PFA/6; ВОЗ, A56/6; и ФАО, PIREС "Project Overview and Charter".

⁴² См. примечание 40 выше.

⁴³ Canadian International Development Agency (CIDA), "Lessons learned from implementing results-based management at CIDA" (June 1998).

**Вставка 21: Упрощение методики оценки результативности работы:
ИРИС в МОТ**

При разработке ИРИС МОТ выбрала показатели на уровне итогов работы. Это призвано упростить оценку результативности и в то же время обеспечить количественное измерение отдачи от ее работы, повысить уровень подотчетности и избежать завалов в работе из-за слишком большого числа показателей, касающихся ее результатов. В целом для каждого из приблизительно 50 результатов были определены два показателя.

62. С этим вопросом связана также необходимость установления стандартных или ключевых показателей для оценки результатов работы на общеорганизационном уровне. ЮНИСЕФ разработал набор управленческих показателей, которые прошли апробацию в страновых отделениях на протяжении 2003 года. Организации системы Организации Объединенных Наций могут также с выгодой для себя использовать опыт некоторых национальных учреждений по вопросам развития в деле разработки стандартных показателей результативности по общим "программным подходам" (блоки аналогичных проектов)⁴⁴. В этом контексте КССР через свои комитеты высокого уровня по программам и управлению мог бы изучить возможность определения ключевых или стандартных показателей результативности на уровне всей системы Организации Объединенных Наций.

**Вставка 22: Определение ключевых показателей результативности:
КИМРС в Организации Объединенных Наций**

Организация Объединенных Наций разработала систему отчетности по ключевым показателям управленческой деятельности (КИМРС) для получения аналитической информации по ключевым показателям результативности деятельности. Были подготовлены четыре блока показателей результативности управленческой деятельности, которые помогают получить информацию о достижении (или отступлении от) поставленных целей. Для выделения того, где необходимо предпринять управленческие шаги, в системе используются показатели с цветными кодами, которые обновляются в Интранете на ежедневной основе. Например, показатель красного цвета в блоке набора персонала ясно предупреждает руководителя о задержках в процессе найма⁴⁵.

63. И наконец, важно напомнить о том, что качество любой системы информации о результатах работы напрямую зависит от качества той информации, которая в нее поступает и, следовательно, из нее исходит. Для обеспечения эффективности системы информации о результатах работы она должна подкрепляться надежной телекоммуникационной инфраструктурой, а соответствующие руководители и сотрудники должны постоянно пополнять ее необходимыми данными и информацией. Например, хотя система СИСТЕР в ЮНЕСКО хорошо продумана концептуально, ее эффективность подрывается проблемами совместимости и неравномерным представлением необходимой информации сотрудниками и руководителями программ. Чтобы решить хотя бы часть этих проблем, Генеральный директор принял на

⁴⁴ См. примечание 2 выше, pp. 99-101.

⁴⁵ <http://intranet.un.org/MPO>.

вооружение общеорганизационную политику, в соответствии с которой вся информация, которую требуется ввести в систему СИСТЕР, должна обрабатываться и представляться сотрудниками и руководителями программ на всех уровнях на комплексной основе. Это требует от сотрудников и руководителей представлять удовлетворительную информацию по намеченным стратегиям, ожидаемым результатам и показателям результативности, а также по финансовым потребностям и бюджетной разбивке; в противном случае бюджетные ассигнования будут блокироваться. Кроме того, было проведено функциональное и техническое исследование в целях преодоления проблем совместимости.

Вставка 23: Важное значение совершенствования телекоммуникационной инфраструктуры

Для поддержки ИРИС (и подготовки почвы для глобального обмена знаниями) МОТ осуществляет глобальный проект в области телекоммуникационной инфраструктуры со сметной стоимостью 3 млн. долл. США⁴⁶.

Контрольный параметр 6

Создана эффективная система контроля за результатами работы

G. Эффективное использование результатов оценок на основе своевременного представления докладов и обратной связи

64. Оценка направлена на определение актуальности, эффективности, результативности и воздействия программ и мероприятий в контексте их задач и целей⁴⁷. На основе систематической аналитической работы предпринимается попытка оценить степень успеха в достижении целей, определить коренные причины их достижения или недостижения и извлечь основные уроки, а также разработать рекомендации в целях повышения результативности⁴⁸. Оценки могут проводиться время от времени или на избирательной основе.

65. Оценка в организациях системы Организации Объединенных Наций обычно проводится на трех уровнях: на уровне проектов, программ (отдельных или страновых программ) и на общеорганизационном уровне. С точки зрения сферы охвата оценок в системе Организации Объединенных Наций можно в целом выделить два типа: углубленные оценки, которые проводятся главным образом на уровне программ; и тематические оценки, которые обычно касаются политики, стратегий или межсекторальных вопросов, оказывающих влияние на результативность работы организации или нескольких ее программ. С точки зрения тех, кто проводит оценки, можно выделить три типа: самооценки, проводимые руководителями или под их эгидой в отношении их собственных проектов/программ; внутренние оценки, проводимые внутренними надзорными или аналитическими службами организации или под эгидой; и внешние оценки, проводимые внешними надзорными органами системы

⁴⁶ МОТ, GB.286/PFA/6/2, март 2003 года.

⁴⁷ ЛУ/REP/98/2, "Больше согласованности для усиления надзора в системе Организации Объединенных Наций", стр. 8.

⁴⁸ Адаптировано из предлагаемой унифицированной терминологии ГРООН по УОКР, июнь 2003 года, <http://www.undg.org/documents/2485-Results-Based-Management-Terminology-Final-version.doc>.

Организации Объединенных Наций или внешними консультантами по прямой просьбе компетентных межправительственных органов.

66. Инспекторы отметили, что в целом в цикле планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки во многих организациях отсутствует последовательность, в особенности на заключительной стадии оценки, которая не используется систематически перед следующим бюджетным циклом. В последнее время несколько организаций начали внедрять в практику оценки "в режиме реального времени", которые отличаются от традиционных "ретроспективных" оценок тем, что оценка проводится на этапе осуществления операций⁴⁹. Цель заключается в корректировке курса/процесса осуществления за счет использования достоверной информации о результатах работы в свете задач (ожидаемых результатов) и в повышении качества текущих и будущих операций посредством обратной связи в режиме реального времени. Хотя это вполне может быть перспективным инструментом в интересах контроля за результатами работы в режиме реального времени и для извлечения уроков для всей организации, в целом эффективность функции оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций для успешного внедрения УОКР необходимо значительно повысить, прежде всего применительно к нижеследующим аспектам.

67. Для большинства организаций системы Организации Объединенных Наций работа по внедрению и повышению эффективности самооценки оказалась серьезной проблемой. В некоторых случаях это обусловлено явной нехваткой средств, имеющихся у руководителей программ для проведения таких оценок. Однако в большинстве случаев многие руководители неохотно идут на выделение ресурсов конкретно для проведения самооценок с использованием внутреннего или внешнего экспертного опыта из-за отсутствия культуры самооценки в организации и ограниченной поддержки и последующего сопровождения со стороны служб централизованной оценки. В Организации Объединенных Наций, например, расходы на самооценку отдельно не отражаются и не финансируются в регулярном бюджете, а оценка адекватного объема человеко-часов и других ресурсов никогда не проводилась. Департаменты указали на необходимость расширения помощи со стороны УСВН в выработке рекомендаций по самооценкам и содействию обмену опытом между департаментами и подразделениями⁵⁰.

⁴⁹ Практика проведения оценок в режиме реального времени была внедрена Всемирным банком в 1996 году, УВКБ в 2000 году и МПП в 2002 году (WFP/EB.2/2004/2-B).

⁵⁰ "Укрепление роли результатов оценки при разработке и осуществлении программ и при выработке руководящих принципов: записка Генерального секретаря". (A/57/68 от 23 апреля 2002 года), пункты 10 и 23.

Вставка 24: Самооценка как ключевое условие создания эффективной системы оценки: пример ФАО

В конце 2001 года Генеральный директор ФАО издал бюллетень⁵¹, в котором были проработаны элементы укрепленной системы оценки организации. В качестве основного компонента системы выделяется самостоятельная оценка (самооценка). Ее будет необходимо проводить по всем техническим проектам до окончания их запланированного осуществления, а по другим программным структурам она должна будет осуществляться как минимум один раз на протяжении шестилетнего периода, охватываемого ССП. Все меры в области самооценки, включая сроки ее проведения и соответствующие затраты, должны планироваться при разработке программ. Самооценка должна проводиться в соответствии с руководящими принципами, изданными Службой оценки в ноябре 2003 года⁵².

68. С учетом того, что службы централизованной оценки в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций ввиду ограниченности своих собственных ресурсов⁵³ обычно не в состоянии проводить более двух-трех оценок в год (углубленных и/или тематических), может пройти много лет, прежде чем дело дойдет до централизованной оценки тех или иных программ (т.е. периодичность проведения углубленной оценки любой данной программы в Организации Объединенных Наций составляет 10-12 лет)⁵⁴. Таким образом, для своевременного анализа результативности проектов и программ самооценка должна составить основу любой эффективной системы оценки.

69. Еще одной важной задачей при создании эффективных систем оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций является использование выводов и рекомендаций, вырабатываемых в ходе оценки. Очевидная цель оценки заключается в повышении эффективности работы оцениваемого подразделения. Этого можно добиться только за счет эффективного использования выводов и рекомендаций, вырабатываемых в ходе оценки, для оказания влияния на предстоящие и будущие решения, а уроки, извлекаемые при проведении оценок, должны использоваться при будущем планировании программ. Более того, Инспекторы предостерегают от прекращения одних программ или замены других до проведения их полной оценки, включая определение недостатков и уроков, извлеченных в ходе их осуществления. Необходимо внедрить механизмы для осуществления, контроля и принятия мер по реализации выводов и рекомендаций оценок. В большинстве программ в Организации Объединенных Наций, например, всеобъемлющая оценка вопросов эффективного осуществления выводов оценок является, по-видимому, скорее исключением, чем правилом⁵⁵.

⁵¹ ФАО, DGB No. 2001/33 от 5 ноября 2001 года.

⁵² См. <http://www.fao.org/pbe>.

⁵³ См. примечание 50 выше, пункт 9

⁵⁴ См. примечание 50 выше, пункт 31.

⁵⁵ См. примечание 50 выше, пункт 37.

70. Улучшение этого аспекта работы тесно связано со своевременным представлением отчетов старшему руководству и компетентным межправительственным органам. Частично эту задачу можно решить за счет создания эффективных систем контроля за результатами работы, о чем говорилось выше. Эти системы должны служить источниками ценных данных и информации, необходимых для проведения эффективных и своевременных оценок. Однако основную часть этой задачи можно решить только за счет усовершенствования планов проведения оценок, включая планы проведения самооценок, в увязке с циклами планирования программ организации и с графиком проведения предусмотренных обзоров компетентными межправительственными органами.

71. Задача совершенствования планов оценки становится более насущной, ввиду того, что в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций оценки программ, относящихся к конкретной области деятельности, должны рассматриваться соответствующим специализированным межправительственным органом до их рассмотрения экспертным органом, осуществляющим общий надзор за аспектами программной деятельности организации⁵⁶. Это положение не осуществлялось в Организации Объединенных Наций, например, с 1994 года⁵⁷. Можно привести еще один пример: ПРООН разрабатывает свой план оценки на пять лет (последний план охватывает период 2002-2006 годов). Однако этот план не увязывается с МРФ, которые разрабатываются на четыре года (последние из них рассчитаны на 2004-2007 годы).

72. И наконец, необходимо создать механизмы обмена информацией о результатах и уроках, извлекаемых из различных оценок, или укрепить уже существующие механизмы, и расширить их использование. Для поддержки процессов обучения в организации и повышения результативности работы некоторые организации создали централизованные базы данных по оценке. Например, в 2001 году Управление оценки ЮНИСЕФ обеспечило интерактивный доступ в режиме реального времени через Интранет к общеорганизационной базе данных по оценкам и исследованиям, содержащей информацию о результативности деятельности организации, выводах и извлеченных уроках. Она позволяет пользователям, прежде всего из местных отделений ЮНИСЕФ, находить фрагменты и полные тексты докладов об оценках и исследованиях, проводимых ЮНИСЕФ и другими организациями. Она служит также источником справочной информации о методологических инструментах.

73. Вместе с тем такие механизмы должны сами через какое-то время проходить оценку для определения их воздействия на повышение результативности работы, в частности с точки зрения влияния на будущее планирование проектов/программ и на планы оценки. Например, обзор базы данных ЮНИСЕФ, проведенный в 2000 году, показал, что, несмотря на ее долгое существование (ее экспериментальная версия была выпущена в 1993 году), она не столь широко известна или используется в организации, как это ожидалось⁵⁸.

⁵⁶ См., например, правила 107.2 c) ii) и 107.4 f) Положений и правил, регулирующих планирование по программам в Организации Объединенных Наций.

⁵⁷ См. примечание 50 выше, пункт 28.

⁵⁸ ЮНИСЕФ, E/ICEF/2000/8 (Part I).

Вставка 25: Базы данных по оценке как важные механизмы извлечения уроков

Центральная база данных об оценках (ЦБДО) ЮНИСЕФ является общеорганизационным хранилищем информации об уроках, извлеченных из прошедших оценку программ и проектов. Лица, проводящие оценки, обязаны представлять наряду с докладами об оценках заполненный информационный бланк для оценки проектов (ИБОП), содержащий информацию, которая будет введена в базу данных.

Контрольный параметр 7

Эффективно используются результаты оценок

Н. Внедрение подхода, основанного на конкретных результатах, в масштабах всей организации

74. Многие из должностных лиц, с которыми были проведены беседы, подчеркнули в качестве важной задачи для эффективного осуществления УОКР внедрение управления, основанного на конкретных результатах, в масштабах всей организации, т.е. обеспечение того, чтобы руководители и сотрудники на всех уровнях организации хорошо разбирались в этих концепциях и отдавали себе отчет в требованиях, предъявляемых к их собственной работе. Вопросник, о котором говорилось во введении к настоящему докладу, позволил бы получить, в частности, ценную информацию о степени успешности усилий по внедрению системы УОКР в каждой организации. В отсутствие таких данных Инспекторы все же хотели бы выделить следующие моменты, исходя из собственного обзора опыта организаций системы Организации Объединенных Наций и усилий некоторых из них по внедрению этого процесса.

75. Большинство организаций, которые систематически добивались успехов в переходе на УОКР, с самого начала этого процесса опирались на институционализированные структуры с четко выраженными функциями надзора за упорядоченным и концептуально внятно проработанным внедрением УОКР в организации. Так, в ПРООН руководящий комитет (в составе Бюро по вопросам управления, Группы поддержки оперативной деятельности и Управления оценки) отвечал за обеспечение последовательного подхода к внедрению УОКР, в том числе за подготовку первых МРФ (2000-2003 годы). В МПП Исполнительный директор в интересах форсирования внедрения УОКР и обеспечения унификации и последовательности этого процесса в 2003 году создал новый Отдел по УОКР, который подотчетен непосредственно ему.

76. Аналогичным образом, в 1999 году в ЮНФПА было создано новое подразделение по УОКР при Канцелярии Исполнительного директора. Это подразделение отвечает за координацию внедрения УОКР в масштабах всей организации и за подготовку МРФ. Эти структуры оказались наиболее полезными в деле внедрения УОКР в организациях. Это вполне согласуется с аналогичным опытом национальных учреждений⁵⁹. Можно предположить, что после внедрения УОКР и его

⁵⁹ Например, создание в середине 90-х годов специализированной группы по УОКР в составе Сектора контроля за результативностью в КАМР помогло обеспечить более сфокусированный корпоративный подход к УОКР в этом учреждении и подкрепило его решение взять на вооружение УОКР в качестве главного инструмента управления. См. "Results-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles", Performance Review Branch, January 1999.

оптимизации в масштабах всей организации роль подобных централизованных органов в руководстве данным процессом будет снижаться.

77. Еще одним жизненно важным условием для успешного внедрения УОКР является подготовка кадров. Большинство организаций осознают ее важное значение и в настоящее время находятся на различных этапах процесса разработки или адаптации своих учебных или ориентационных материалов и пособий с учетом требований УОКР. ВОЗ, например, разработала серию интерактивных компакт-дисков по вопросам управления, основанного на конкретных результатах, и учебных курсов, которые были представлены в каждом из шести регионов ВОЗ и в штаб-квартире. В процессе подготовки учебного пособия в настоящее время находится и МОТ. Ряд подборок учебных материалов уже имеется в ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА.

78. Некоторые организации предлагают учебную подготовку по УОКР главным образом сотрудникам в сфере планирования программ и финансов, однако Инспекторы подчеркивают необходимость стимулирования управления процессом преобразований в масштабах всей организации, и поэтому вводными практикумами и учебной подготовкой по вопросам УОКР должны охватываться сотрудники всех уровней, отвечающие за осуществление программ.

Вставка 26. Принципиально важное значение подготовки на всех уровнях

В ПРООН подготовлены подборки учебных материалов на всех уровнях и ежегодно обновляются программы учебной подготовки при поддержке вебтехнологий. ПРООН обеспечивает круглогодичную очную и построенную на вебтехнологиях подготовку по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты в области развития. Очной подготовкой охватываются новые специалисты и старшие руководители страновых отделений. Подготовка сотрудников категории специалистов на базе вебтехнологий ведется уже третий год, и в настоящее время разрабатываются различные версии курса по УОКР для всех сотрудников на уровне базового обучения, а также для экспертов.

В ЮНФПА в целях повышения информированности сотрудников об УОКР, его последствиях и требованиях, предъявляемых в этой связи к их работе, в штаб-квартире и на местах проводится вводный курс, состоящий из серии практикумов. Этот процесс был развернут после разработки стратегий организации в области обучения кадров и людских ресурсов.

ЮНЕСКО выделила из своего общеорганизационного бюджета для учебной деятельности средства для обеспечения систематической подготовки сотрудников программ в штаб-квартире и на местах по вопросам формулирования результатов в связи с УОКР и организационного сопровождения планов работы. В первой половине 2004 года была осуществлена экспериментальная программа учебной подготовки по вопросам УОКР в формате очных практикумов, которые зачастую носили индивидуализированный характер с учетом специфических потребностей подразделений и условий в различных географических точках. Для ЮНЕСКО в целом был подготовлен План действий в области подготовки кадров по вопросам УОКР на 2004-2005 годы.

79. В то же время Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что, хотя разработка и предоставление учебных материалов и подборок учебных пособий имеют принципиальное значение, не менее важную значимость для успешного внедрения этого подхода имеет периодическая проверка и обеспечение использования и применения этих пособий и материалов на всех уровнях организации. Ряд должностных лиц, с которыми были проведены беседы, подчеркнули также ценное значение обучения "на рабочем месте" по вопросам, связанным с требованиями УОКР.

80. И наконец, большое значение для институционального закрепления УОКР в организации имеют анализ и адаптация правил и положений, регламентирующих различные аспекты работы и управления в организации. Справочники или руководства по программированию должны отражать подход, ориентированный на конкретные результаты, а финансовые положения и правила необходимо адаптировать с учетом требований гибкости и подотчетности, характерных для системы УОКР.

Контрольный параметр 8

УОКР эффективно внедрено в масштабах всей организации

I. Стратегия управления знаниями для поддержки УОКР

81. Организации все отчетливее осознают необходимость управления знаниями в качестве одного из ключевых инструментов подкрепления процесса управления, который может использоваться для поддержки и дополнения УОКР, поскольку обе эти стратегии в конечном счете преследуют цель повышения эффективности организаций и, следовательно, их результативности. Организации могли бы успешно внедрить УОКР без выработки стратегии управления знаниями и наоборот, но Инспекторы считают, что согласованное внедрение обеих этих концепций будет носить взаимоподкрепляющий характер. Поскольку УОКР и стратегия управления знаниями опираются на адекватные системы управления информацией, организациям, планирующим внедрить систему управления знаниями и УОКР, необходимо разработать долгосрочную стратегию в области ИТ, учитывающую существующий синергизм между этими двумя концепциями. Помимо этого, в обоих случаях самым значительным препятствием, которое необходимо преодолеть, является общеорганизационная культура. Изменения в культуре той или иной организации не происходят в одночасье; это - длительный процесс, требующий среди прочего широкой и соответствующей подготовки кадров. Тем организациям, которые планируют стимулировать изменения в своей культуре, следует рассмотреть вопрос о том, как добиться выигрыша от параллельного внедрения обеих концепций во избежание излишних и в некоторых случаях дублирующих затрат.

82. В стратегиях управления знаниями следует заострять внимание на том, каким образом знания используются в интересах эффективного достижения соответствующих целей организаций. Следует подчеркивать взаимосвязи и синергизм между концепциями УОКР и управления знаниями с учетом необходимости формирования соответствующей общеорганизационной культуры, а также необходимости создания эффективных механизмов обмена знаниями для получения всех выгод от извлекаемых уроков (будь то положительных или отрицательных) в качестве одного из ключевых элементов любого подхода, построенного на УОКР.

83. Управление знаниями является относительно новой концепцией и охватывает самые разнообразные области. Даже среди практиков какое-либо согласованное определение управления знаниями отсутствует. В контексте настоящего доклада этот термин можно было бы определить как систематический процесс выявления, фиксации

знаний и обмена знаниями, которые люди могут использовать для повышения результативности работы. Некоторые организации, внедрившие методику управления знаниями, называют себя "организациями, генерирующими знания". ПРООН является первопроходцем во внедрении этой концепции в системе Организации Объединенных Наций и посвятила ее реализации много внимания. Всемирный банк широко использует этот инструмент в своих операциях и позиционирует себя в качестве "банка знаний".

84. Первым шагом для любой организации является определение на основе ее предназначения и соответствующих мандатов, а также накопленного опыта объема, типов и структуры требующихся ей знаний и навыков, таких, как технические знания, ИТ и т.д. Благодаря этому процессу организация должна установить, каковы в дополнение к потребностям ее собственного руководства потребности в знаниях и информации у всех ее партнеров.

85. Важной задачей для организаций является избежание утраты знаний, генерируемых отдельными должностными лицами и сотрудниками в целом, и тем самым потери институциональной памяти организации. Некоторые организации частного сектора, например, платят своим высшим руководителям за "дебрифинг" по завершении их карьеры. Поэтому исключительно важной задачей сотрудников на всех уровнях является фиксирование и предоставление информации об инновациях, передовом опыте и т.д. Кроме того, инновации, повышающие эффективность и/или обеспечивающие экономию средств, должны не только стимулироваться, но и фиксироваться в индивидуальных отчетах о служебной аттестации и должным образом поощряться.

86. Для успешного внедрения УОКР необходимо, чтобы организации были оснащены совместимыми системами управленческой информации, способными облегчить обмен знаниями.

87. Поскольку знания могут быть материальными (данные, руководства, положения и правила, процедуры и т.д.) или нематериальными/подспудными (незафиксированные знания, которые в основном не используются), для организации решающее значение имеет разработка четкой и структурированной стратегии управления знаниями, которая позволяет им фиксировать, систематизировать, кодифицировать и структурировать знания в качестве предпосылки для обмена ими и их распространения как внутри организации, так и за ее пределами.

88. Знания являются ценными активами и источником силы для принятия решений, а потому инвестиции в этой области при их должном планировании являются эффективными с точки зрения затрат. Управление знаниями является ценным инструментом сокращения затрат; совершенствования процессов; решения проблем на основе использования систематических методов (построение решений на конкретных данных, а не на гипотезах, использование надежных инструментов для обработки данных и выработки выводов); извлечения уроков из внутреннего и внешнего текущего и прошлого опыта (отсутствие необходимости "повторного изобретения колеса"); а также выявления передового опыта. Эти факты подтолкнули некоторые организации к созданию специализированных подразделений для управления знаниями.

89. Настоящий доклад не претендует на обширное обсуждение этого вопроса, а нацелен на высвечивание того, что для повышения результативности, затратной эффективности и конкурентоспособности организаций системы Организации Объединенных Наций в условиях УОКР управление знаниями может служить

дополнительным инструментом, облегчающим достижение результатов благодаря привитию подлинной культуры обмена знаниями и, тем самым, превращение этих организаций в "генерирующие знания" или "интеллектуальные" организации. Объединенная инспекционная группа планирует продолжить исследование деятельности по управлению знаниями в организациях системы Организации Объединенных Наций в будущем.

Вставка 27: Управление знаниями как один из ключевых инструментов поддержки управления

ПРООН разработала стратегию управление знаниями и посвятила много внимания ее реализации. Всемирный банк широко использует управление знаниями в своих операциях. Оба этих учреждения стали "организациями, генерирующими знания".

Наглядным примером того, как организации извлекают уроки из опыта прошлого, являются подготовленные ПРООН многолетние рамки финансирования (МРФ) на 2004-2007 годы. МРФ разрабатывались на протяжении 18-месячного периода, в течение которого на всех уровнях систематически анализировались различные аспекты деятельности за период 2000-2003 годов, а внешние условия и прогнозы спроса стран на 2004-2007 годы были рассмотрены до завершения их разработки и утверждения Исполнительным советом. Благодаря этому извлечению уроков на институциональном уровне новые МРФ теперь рассматриваются ПРООН в качестве главного инструмента политики и ориентира в стратегическом управлении организации.

Контрольный параметр 9

В поддержку УОКР разработана стратегия управления знаниями.
