

Административная поддержка
Роль центров обслуживания в реорганизации
административного обслуживания

Доклад подготовил

Джеремая Крамер

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2016 год



Организация Объединенных Наций

Административная поддержка
Роль центров обслуживания в реорганизации
административного обслуживания

Доклад подготовил

Джеремия Крамер

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2016 год

Краткое резюме

Административная поддержка: роль центров обслуживания в реорганизации административного обслуживания JIU/REP/2016/11

Главная цель настоящего обзора заключается в изучении методов и практики реорганизации административного обслуживания организациями системы Организации Объединенных Наций за счет использования общих служб и центров обслуживания. Настоящий доклад посвящен тем усилиям, которые подразделения системы Организации Объединенных Наций прилагают, в том числе под руководством директивных органов, для повышения эффективности и результативности административного обслуживания. Многие организации пришли к выводу о том, что дублирование административных функций в разных местах отвлекает ресурсы от решения возложенных на них приоритетных задач, что заставило некоторых из них консолидировать выполнение отдельных административных функций оперативного характера. В докладе анализируется опыт организаций системы Организации Объединенных Наций в проведении такой реорганизации посредством создания общих служб (за счет консолидации оказания услуг в меньшем количестве мест), объединения их в центры обслуживания и размещения их в местах с менее высокими издержками. Даже не преследуя цель консолидации, некоторые организации в целях экономии переводят некоторые функциональные подразделения в другие места.

Основные результаты и выводы

Ответы на распространявшийся в рамках всей системы вопросник позволили выявить следующие семь организаций, которые создали глобальные центры обслуживания или намереваются сделать это: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП). Эти организации имеют некоторые общие особенности: они осуществляют довольно масштабную деятельность, выполняют оперативные функции и обладают обширными сетями и программами на местах, нацеленными на удовлетворение наиболее сложных потребностей в обслуживании. Хотя ВПП впоследствии отказалась от создания глобального центра обслуживания на нынешнем этапе, ее планы рассматриваются в настоящем докладе, поскольку лежащий в их основе подход представляет определенный интерес. В докладе освещается также опыт создания Секретариатом Организации Объединенных Наций Регионального центра обслуживания в Энтеббе, Уганда, поскольку в основу его работы легла концепция совместного обслуживания, в процессе его создания пришлось столкнуться с серьезными проблемами, позволившими приобрести ценный опыт, и его деятельность стала предметом целого ряда обзоров, из которых были извлечены полезные уроки.

В этом контексте «совместное обслуживание» означает централизованное предоставление широко используемых услуг одной группой в организации, а не многочисленными подразделениями. Он не означает автоматического выхода на межучрежденческий уровень, хотя межучрежденческое сотрудничество является важным направлением усилий, прилагаемых Организацией Объединенных Наций в целях повышения эффективности и результативности административного обслуживания. Так, в своей резолюции 67/226 Генеральная Ассамблея предложила масштабную программу консолидации вспомогательных услуг на страновом уровне с возможностью создания на ключевых направлениях административной поддержки общих центров обслуживания и общих вспомогательных служб на уровне стран, регионов и штаб-квартир, опираясь на единую

нормативно-правовую базу. Она призвала также к инвестированию в межучрежденческую рационализацию деловых операций.

Хотя в идеале внутренние и межучрежденные меры должны рассматриваться вместе, Объединенная инспекционная группа (ОИГ), исходя из практических соображений, решила, что было бы более реалистично рассматривать их поэтапно. Учитывая многогранность межучрежденного сотрудничества, весь спектр заинтересованных сторон и многообразие межправительственных участников, на эту сложную работу необходимо выделять конкретное время и ресурсы.

В 2009 году ОИГ выпустила доклад, озаглавленный «Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций». В нем рассматривается первый опыт переноса УВКБ, ФАО, ВОЗ и МПП своих подразделений, осуществляющих административное обслуживание, из штаб-квартир в места с менее высокими издержками и создания в них центров обслуживания. Поскольку между созданием центров обслуживания УВКБ, ФАО и ВОЗ и публикацией доклада прошло немного времени, оценивать достигнутые результаты было преждевременно.

В настоящем докладе делается вывод о том, что консолидация функций административной поддержки и их передача в центры обслуживания, созданные в местах с менее высокими издержками, объясняется главным образом стремлением к экономии, хотя присутствуют и другие мотивы. Например, предложение создать региональный центр обслуживания преследовало цель уменьшить негативные последствия присутствия миссий и число гражданских лиц в опасных зонах. Для ФАО, ВОЗ, ПРООН (особенно в контексте мер, принимавшихся в ходе структурных преобразований в отношении центра обслуживания), а также для ЮНИСЕФ сокращение расходов являлось важным соображением, хотя и в различной степени, и в разное время они ставили перед собой и другие задачи, такие как повышение качества обслуживания, специализация, уменьшение риска и усиление акцента на обслуживание миссий. В обзоре отмечается, что вопросам экономии, как правило, уделяется гораздо больше внимания, особенно межправительственными органами, чем задаче повышения качества.

Этот обзор призван отразить накопленный к сегодняшнему дню опыт, с тем чтобы выявить передовую практику и области для дальнейшего совершенствования. В нем изучается опыт разработки оперативных планов и проведения анализа затрат и выгод, выбора мест, реализации преимуществ, определения механизмов управления, оценки результативности и решения вопросов, связанных с управлением людскими ресурсами. В обзоре высказываются также некоторые предварительные соображения по поводу межучрежденного сотрудничества. Развивая этот тематический анализ в последующих главах, инспектор обращает внимание на следующие общие выводы:

а) консолидируя процесс оказания услуг, организации системы Организации Объединенных Наций движутся в правильном направлении, делая акцент на совместном (консолидированном) обслуживании, создании центров обслуживания и их размещении в местах с менее высокими издержками, т.е. на проработанных концепциях, которые могут обеспечивать и обеспечивают реальное повышение эффективности;

б) в результате акцента на перенос некоторых функций в места с менее высокими издержками в стороне оказались такие конкретные вопросы, как анализ и представление руководящим органам возможностей, открывающихся благодаря совершенствованию рабочих процессов и консолидации оказания услуг (совместное обслуживание). Это не означает, что такой анализ, когда он проводится, не помогает в обосновании решений;

в) для закрепления преобразований и получения выгод требуются как инвестиции, так и время. Акцент на получение кратковременной экономии может оказаться нецелесообразным и контрпродуктивным. Главный вывод заключается в признании важности последовательного руководства;

d) проблему переноса функций в места с менее высокими издержками не следует недооценивать. Риск утраты институциональных знаний является вполне реальным; издержки, связанные с более высокой текучестью кадров, их подготовкой и поддержанием диалога между штаб-квартирой и центром обслуживания, было трудно просчитать; немало конкретных проблем возникает и в области управления людскими ресурсами. Хотя эти соображения не должны препятствовать планам переноса отдельных функций в другие места, они означают, что эти планы должны быть хорошо аргументированы;

e) директивные органы играют различную роль начиная от полноценного участия в процессе и кончая передачей широких дискреционных полномочий руководству. Поскольку это зависит от взаимоотношений между директивным органом и соответствующим секретариатом на уровне управления, единый подход не представляется реалистичным;

f) практика совместного обслуживания выиграет от активного партнерства между клиентами и поставщиками услуг, где каждый выполняет свою роль. Хотя акцент на учет потребностей клиентов и управление эффективностью работы еще не получил широкого распространения, ЮНИСЕФ, ПРООН, ФАО и Региональный центр обслуживания в рамках своих заслуживающих похвалы инициатив переключают усилия на более внимательное обслуживание клиентов и непрерывное совершенствование;

g) межучрежденческое сотрудничество по вопросам глобальных центров обслуживания отстает от аналогичной деятельности на национальном уровне и от широкого сотрудничества по другим аспектам глобальных подходов к оказанию услуг.

Оперативные планы, анализ затрат и выгод и реализация преимуществ

Хотя это замечание имеет отношение не ко всем организациям, некоторые из них при разработке своих оперативных планов делают основной упор на выгодах от переноса отдельных функций в другие места, а не на анализе конкретных предпосылок роста эффективности и результативности. Совершенствование оперативных процессов, консолидация пунктов обслуживания и перенос оперативных функций в места с менее высокими издержками являются разными концепциями, которые нередко смешиваются. Руководителям следует проводить между ними различия и не превращать перенос функций в инструмент достижения всех трех целей.

Сокращение рабочего времени, уходящего на выполнение функций административной поддержки, зачастую является важной составляющей оперативного плана и анализа затрат и выгод. Задачи сокращения численности персонала и высвобождения рабочего времени нередко смешиваются. В оперативных планах следует проводить различия между выгодами, имеющими денежное выражение, такими как объем высвобождающихся средств, и рабочем временем, которое может быть израсходовано на потенциальное перепрофилирование.

Консолидация пунктов обслуживания и их перевод в места с менее высокими издержками должны осуществляться в рамках одного этапа. Организации, в которых оказание услуг сильно децентрализовано и осуществляется в разных местах, могут на первом этапе пойти по пути консолидации обслуживания в местах, где они уже представлены, с тем, чтобы усовершенствовать и стандартизировать процессы, опираясь на квалифицированный персонал. Это может помочь в дальнейшей консолидации и переносе функций, если будет принято соответствующее решение.

Организации, как правило, рассматривали ряд возможных вариантов для переноса административных функций и анализировали схожие факторы, такие как расходы на персонал, наличие квалифицированной рабочей силы, надежность информационно-коммуникационной инфраструктуры и безопасность. Решения отражают выбор руководства, а не сумму критериев, имеющих разный вес. Важное значение имеют стимулы, предлагаемые принимающими властями,

а также привилегии и иммунитеты. Опыт принимающих стран в деле выполнения своих обязательств не отличается единообразием.

Расчеты некоторых организаций, таких как ФАО, ВОЗ и УВКБ, которые оценивали возможную экономию от передачи некоторых функций из штаб-квартир в центры обслуживания на местах, исходя из разницы в размере окладов, выдержали проверку временем или даже стали более точными. Тем не менее было бы неверно считать, что общая экономия может быть столь же велика, как разница в расходах на оплату труда. Это объясняется тем, что не все соответствующие расходы систематически контролируются. Руководителям следует отслеживать понесенные расходы и полученную выгоду и быть готовыми отчитаться о них.

Для того чтобы выгоды материализовались, требуется активное управление. Например, повышение эффективности процессов, отказ от излишних должностей и производительное использование времени, которое удалось высвободить за счет сокращения административной работы, – все это требует конкретных управленческих усилий. Должны быть подготовлены планы реализации выгод.

Управление эффективностью работы

Методики оценки эффективности работы еще не получили достаточного развития. Это не служит усилению подотчетности и возможностей для совершенствования. Серьезным препятствием является отсутствие инвестиций в инструменты и системы анализа оперативной деятельности и подготовки соответствующей отчетности. Требования, предъявляемые к результатам работы, зачастую не ясны. Показатели результативности в большинстве случаев формулируются организациями с учетом оценки ими своих возможностей, а не объективных стандартов, основанных на мировом опыте. Уделение внимания лишь тому, как центр обслуживания выполняет свою часть процесса, не дает полной картины о результатах работы. Требуется «сквозной» подход, основанный в то же время на признании того, что все участники должны нести ответственность за ту часть процесса, которую они контролируют.

Руководство работой

Важное значение имеет готовность высшего руководства возглавить и стимулировать процесс реформ. Решительный настрой Администратора Программы развития Организации Объединенных Наций, Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и директоров-исполнителей ЮНИСЕФ и ЮНОПС, без сомнения, стал ключевым фактором, обусловившим целеустремленность заинтересованных сторон и единство в понимании ими своих целей. Отсутствие такого последовательного руководства приводит к противоположным результатам.

В том, что касается управления работой центров обслуживания и их подотчетности, применялись два основных подхода: сохранение центра в структуре штаб-квартиры (когда его функциональные подразделения подотчетны штаб-квартире) и предоставление ему оперативной самостоятельности. Постепенно предпочтение начинает отдаваться второму подходу – созданию самостоятельных центров, несущих ответственность за оказание услуг. Именно такой подход взяли сегодня на вооружение ВОЗ, Региональный центр обслуживания, ФАО, ЮНИСЕФ и ПРООН. Опыт работы Регионального центра обслуживания служит еще одним аргументом в пользу создания центров обслуживания с самостоятельной организационной структурой и собственным бюджетом.

Степень внимания директивных органов к работе центров обслуживания весьма неодинакова. Выработка единообразного подхода представляется нереалистичной и нежелательной, поскольку каждая организация имеет свой собственный институциональный контекст и свой собственный характер взаимоотношений между директивным органом и оперативным руководством. В то же время технические консультативные органы должны анализировать результаты реформирования системы административного обслуживания.

Управление людскими ресурсами

Создание и функционирование центров обслуживания в странах с менее высокими издержками сопряжено с конкретными кадровыми проблемами. Набор и удержание местного персонала является одной из таких проблем, которая проявляется в высокой текучести кадров. Руководители считают, что негибкость условий трудовых договоров, предлагаемых Организацией Объединенных Наций, усугубляет кадровые проблемы. Они также считают, что международный персонал сложно набирать и удерживать в силу того, что работа в центрах обслуживания считается второсортной и малозначимой, не имеющей непосредственного отношения к реальной жизни организации. В Малайзии и Венгрии низкий корректив по месту службы является сдерживающим фактором для международных сотрудников, которые несут расходы за рубежом, например на содержание семьи и обучение детей в школе. Руководителям настоятельно предлагается разработать стратегии удержания персонала и рассмотреть вопрос о разработке механизмов обмена местным персоналом между организациями системы Организации Объединенных Наций в одном и том же месте службы.

Некоторые организации серьезно страдают от утраты институциональных знаний, которая становится особенно очевидной, когда поставленные перед сотрудниками задачи, которые считались функциональными, как оказывается, требуют знаний и опыта, тесно связанных с институциональной культурой. Другие видят в этом возможность для улучшения культуры обслуживания.

Национальные сотрудники категории специалистов (НСС) используются для выполнения различных функций, которые зачастую не имеют конкретного национального содержания. Их использование становится все более важной составляющей кадровых стратегий центров обслуживания. Работа центров обслуживания свидетельствует о необходимости обновления критериев использования НСС, поскольку она свидетельствует о том, что организациям необходимо предоставлять услуги из мест, находящихся за пределами национальных границ. Необходимо принимать меры для удовлетворения потребностей организаций в местных сотрудниках категории специалистов для выполнения функций, не связанных с национальной спецификой и не требующих конкретной национальной принадлежности.

Управление процессом преобразований

Все те, с кем приходится обсуждать эту проблему, как один подчеркивают, что управление процессом преобразований нельзя недооценивать, и призывают подкреплять этот процесс способными, целеустремленными и достаточными кадровыми ресурсами. Руководителям следует обеспечить разработку эффективного процесса управления преобразованиями, коммуникационного плана и программы подготовки кадров для содействия внедрению новой модели оперативной деятельности и нейтрализации сопротивления переменам. Вместе с тем опыт показывает, что управлять процессом преобразований очень непросто, хотя важность этой деятельности получила широкое признание. Организациям зачастую не хватает возможностей и навыков.

Административное обслуживание и система Организации Объединенных Наций

Сделанный в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года акцент на комплексные подходы вновь возродил интерес к потенциалу дальнейшей интеграции в условиях, когда оперативная инфраструктура расширяет практические возможности организаций системы Организации Объединенных Наций для совместной работы. В своей резолюции 67/226 Генеральная Ассамблея уже достаточно убедительным образом высказалась в пользу снижения издержек административной деятельности на национальном уровне и консолидации административной поддержки. Межучрежденческое сотрудничество уже приобрело широкие масштабы, однако, как сообщает Генеральный секретарь, в деле разработки более унифицированных структур административного обслуживания пока не удалось добиться заметного прогресса вследствие существования узких мест и сопротивления на практическом

уровне¹. Хотя между центрами обслуживания и начинает развиваться сотрудничество по отдельным вопросам, глобальные центры обслуживания не демонстрируют практически никаких систематических усилий по планированию, разработке и эксплуатации объектов в общих интересах или на благо организаций, которые могли бы использовать инфраструктурные и иные возможности, созданные другими структурами. Вместе с тем с учетом важности этой темы поиск таких решений был назван одной из приоритетных задач следующего стратегического плана Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУУ).

Применительно к дальнейшему прогрессу в докладе ставятся три вопроса, которые требуют дополнительного изучения: является ли достаточным организационный охват резолюций о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций; какова связь между сотрудничеством на национальном уровне и глобальным обслуживанием; и какова связь на уровне подотчетности между директивным руководством процессами административной консолидации и гармонизации и последующей работой.

Рекомендации

Рекомендация 1

Исполнительным руководителям организаций, имеющих глобальные центры обслуживания, следует определить и предложить инструменты и системы, необходимые для поддержки эффективного мониторинга обслуживания клиентов и сбора оперативных данных для оценки результатов работы, ее дальнейшего совершенствования и сопоставления результатов с контрольными показателями.

Рекомендация 2

Исполнительным руководителям организаций, имеющих глобальные центры обслуживания, следует на основе объективных стандартов определить контрольные показатели эффективности и обеспечить корректировку целевых показателей, с тем чтобы они постепенно приближались к контрольным показателям.

Рекомендация 3

Административным руководителям следует в течение одного года назначить ответственных за обеспечение процесса постоянного совершенствования и внедрение изменений в рабочие процессы и принять меры к тому, чтобы в механизмах управления и руководства центров обслуживания были четко определены соответствующие роли их руководителей.

Рекомендация 4

Начиная со следующего бюджетного цикла при рассмотрении соответствующих бюджетных предложений директивным органам следует в интересах осуществления своих надзорных и контрольных функций поручить своим техническим консультативным органам изучить результаты реформ административного обслуживания, в том числе полученные выгоды.

Рекомендация 5

По итогам нынешнего пересмотра Комиссией по международной гражданской службе всех категорий сотрудников Генеральной Ассамблеи следует принять меры, по возможности на своей семьдесят второй сессии, в целях удовлетворения потребностей организаций в наборе местных сотрудников-специалистов для выполнения функций, не связанных исключительно с национальной спецификой.

¹ A/71/63-E/2016/8, пункт 230.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Краткое резюме		iii
Сокращения		x
I. Введение	1–16	1
A. Цели и рамки обзора	6–10	2
B. Методология	11–16	3
II. Эволюция центров обслуживания в системе Организации Объединенных Наций	17–32	5
A. Контекст	17–20	5
B. Организации, имеющие глобальные центры обслуживания	21–28	5
C. Движущие силы перемен	29–30	8
D. Основные выводы	31–32	9
III. Оперативные планы и проведение анализа затрат и выгод	33–45	11
A. Методология	33–40	11
B. Выбор мест	41–45	14
IV. Функции, выполняемые центрами обслуживания	46–49	17
V. Реализация выгод	50–63	20
A. Отчетность о выгодах и их реализация	50–56	20
B. Анализ экономии на разнице в оплате труда	57–63	22
VI. Управление эффективностью работы и ее оценка	64–79	27
VII. Управление	80–90	32
VIII. Управление людскими ресурсами	91–114	37
A. Затрагиваемый персонал	93–95	37
B. Удержание и набор персонала	96–105	38
C. Использование национальных сотрудников-специалистов	106–114	39
IX. Управление процессом преобразований	115–118	42
X. Административное обслуживание и система Организации Объединенных Наций	119–127	44
XI. Извлеченные уроки	128–138	47
Приложение		
I. Обзор мер, которые должны быть приняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы		50

Сокращения

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления КСР
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
НСС	национальный сотрудник категории специалистов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский Фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов

I. Введение

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила обзор аспектов административной поддержки в программу работы на 2016 год. Данный проект является частью тех усилий, которые подразделения системы Организации Объединенных Наций прилагают, в том числе под руководством директивных органов, для изменения подходов к административному обслуживанию. В настоящем исследовании анализируется опыт таких преобразований, накопленный организациями системы Организации Объединенных Наций, которые пошли по пути создания общих служб (за счет консолидации обслуживания в меньшем количестве мест), объединения их в центры обслуживания и размещения их в местах с менее высокими издержками.

2. Такие инициативы мотивируются стремлением к повышению эффективности, сокращению расходов, стандартизации и специализации и улучшению обслуживания. Их реализация стала возможной благодаря новым организационным системам планирования ресурсов, которые снижают важность географического фактора для выполнения определенных функций и позволяют планировать результативный и эффективный процесс административного обслуживания с точки зрения общеорганизационной перспективы. Многие организации пришли к выводу, что дублирование административных функций в разных местах отвлекает ресурсы от решения возложенных на них приоритетных задач, что заставило некоторых из них консолидировать ряд административных функций оперативного характера. Даже не преследуя цель консолидации, некоторые организации в целях экономии переводят некоторые функциональные подразделения в другие места.

3. Хотя в настоящем исследовании главное внимание уделяется мерам, принимаемым внутри самих организаций, межучрежденческое сотрудничество является важным направлением усилий, прилагаемых Организацией Объединенных Наций для повышения эффективности и результативности административного обслуживания. В своей резолюции 67/226 о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития Генеральная Ассамблея предложила масштабную программу укрепления вспомогательного обслуживания, предусматривающую в том числе возможность создания общих центров обслуживания и общих вспомогательных служб на уровне стран, регионов и штаб-квартир, которые бы опирались на единую нормативно-правовую базу. Она призвала также инвестировать средства в межучрежденческую рационализацию оперативной деятельности.

4. Настоящий доклад посвящен межучрежденческим инициативам. Хотя между тем, что организации делают самостоятельно, и тем, что они предпринимают в сотрудничестве с другими партнерами в системе Организации Объединенных Наций, безусловно, существует связь, Объединенная инспекционная группа (ОИГ), исходя из практических соображений, решила, что данные виды инициатив более реалистично рассматривать поэтапно. Учитывая многогранность межучрежденческого сотрудничества, весь спектр заинтересованных сторон и многообразие межправительственных участников, на эту сложную работу необходимо выделять конкретное время и ресурсы. Хотя рассмотрение возможностей для расширения межучрежденческого сотрудничества предполагается отложить на более поздний период, в пунктах 119–127 ниже содержатся некоторые предварительные замечания на этот счет.

5. В 2009 году ОИГ выпустила доклад, озаглавленный «Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций»². В нем рассматривается первый опыт переноса подразделений, осуществляющих административное обслуживание, и создания центров обслуживания в местах с менее

² JIU/REP/2009/6.

высокими издержками за пределами штаб-квартир Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Всемирной продовольственной программы (ВПП). В нем изложены соображения, которые следует учитывать при планировании и осуществлении таких инициатив. Поскольку доклад был опубликован вскоре после создания центров обслуживания, было слишком рано оценивать в нем результаты работы или эволюции этих центров.

А. Цели и рамки обзора

6. Главная цель обзора заключалась в изучении методов и практики, при помощи которых организации системы Организации Объединенных Наций меняют свои подходы к административному обслуживанию за счет использования общих служб и центров обслуживания.

7. Ответы на распространявшийся в рамках всей системы вопросник позволили выявить следующие семь организаций, которые создали глобальные центры обслуживания или намеревались в тот период сделать это: ФАО, ПРООН, УВКБ, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), ВОЗ и ВПП. Хотя ВПП впоследствии отказалась от создания глобального центра обслуживания на нынешнем этапе, ее планы рассматриваются в настоящем докладе, поскольку лежащий в их основе подход представляет немалый интерес. В докладе освещается также опыт Регионального центра обслуживания в Энтеббе, Уганда, поскольку в основу его работы легла концепция совместного обслуживания, в процессе его создания пришлось столкнуться с серьезными проблемами, позволившими приобрести ценный опыт, и его деятельность стала предметом целого ряда обзоров, из которых были извлечены полезные уроки.

8. В обзоре приводятся примеры передовой практики, извлеченные уроки и направления дальнейшего совершенствования. С этой целью в нем рассматриваются движущие силы, лежащие в основе этих инициатив; функции центров обслуживания; оперативные планы, соотношение затрат и выгод и реально полученные преимущества; механизмы управления; оценка результатов деятельности; и роль управления людскими ресурсами в процессе преобразований. Целью доклада является изучение отдельных приобретающих актуальность вопросов, а не составление полного перечня всего того, что должно учитываться в процессе создания общих служб и центров обслуживания. Дополнительные замечания, касающиеся отдельных организаций, содержатся во вставках 1–7 ниже. Многие уроки, которые, по их мнению, вынесли из этого организации, подробно рассматриваются в заключительной главе.

9. В ходе обзора была предпринята попытка прояснить, каким образом другие организации учитывают факторы, которые, по мнению Генеральной Ассамблеи, должны найти отражение в предлагаемой модели глобального обслуживания Организации Объединенных Наций. К их числу относятся необходимость составления оперативного плана; определение того, как должен выглядеть конечный результат; формулирование четких целей и задач; подробный анализ затрат и выгод, который должен иметь как качественную, так и количественную сторону; план реализации преимуществ; и комплексная базовая информация по каждому затрагиваемому процессу³. Хотя инспектор понимает, что эти требования распространяются лишь на Секретариат Организации Объединенных Наций, он полагает, что они могут представлять и более широкий интерес, поскольку резолюция 70/248 является редким примером конкретного руководящего документа, определяющего подход к подлежащим рассмотрению вопросам.

³ См. раздел XIX резолюции 70/248 Генеральной Ассамблеи.

10. В соответствии с практикой как частного, так и государственного секторов под «совместным обслуживанием» в настоящем докладе понимается главным образом централизованное предоставление широко используемых услуг одной группой в организации, а не ее многочисленными подразделениями⁴. В этом контексте слово «совместный» может не означать межучрежденческого взаимодействия и не относиться к нему, хотя, несомненно, в системе Организации Объединенных Наций существует практика обслуживания одних организаций другими.

В. Методология

11. Обзор был проведен в период с февраля по ноябрь 2016 года. В соответствии со внутренними стандартами ОИГ, руководящими принципами и процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, включала в себя многочисленные методы, в основном качественные, в том числе аналитические обзоры, подробный вопросник и углубленные собеседования для облегчения сбора и анализа информации по рассматриваемой теме. Осуществление этого проекта началось с проведения предварительного обзора общедоступной литературы по центрам обслуживания в целом и имеющихся в открытом доступе документов Организации Объединенных Наций. Прежде чем приступить к сбору подробной информации, были проведены предварительные собеседования с заинтересованными сторонами.

12. За аналитическим обзором соответствующих документов и почерпнутых в них вопросов последовал этап сбора данных, на котором заинтересованным сторонам были разосланы подробные вопросники; с ними также были проведены углубленные собеседования лично или по телефону. В ходе работы во внимание принимались имеющиеся доклады и материалы предыдущих ревизий и обзоров, проведенных для организаций внутренними и внешними надзорными органами. С государствами-членами были проведены собеседования с целью уточнения их позиций по аспектам управления.

13. 28 участвовавшим в обзоре организациям были направлены подробные вопросники; ответы были получены от 25 из них. На основе ответов на вопросник были проведены 162 беседы с 206 лицами: главами и руководителями управленческих структур организаций системы Организации Объединенных Наций, руководителями и сотрудниками центров обслуживания, представителями персонала и надзорных органов. Были организованы миссии в штаб-квартиры и общие центры обслуживания в ФАО, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, МПП, ВОЗ и Секретариат Организации Объединенных Наций (Бангкок, Будапешт, Копенгаген, Энтеббе, Куала-Лумпур, Нью-Йорк и Рим). На этапе сбора данных информация поступала непосредственно от участников бесед или от компаний «Бостон консалтинг групп», «Делойт», КПМГ и «Прайсуотерхаус-Куперс».

14. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута Объединенной инспекционной группы⁵ для получения замечаний от всех инспекторов ОИГ (коллективное мнение) до завершения работы над докладом была использована внутренняя процедура экспертного обзора. Проект доклада был также направлен организациям системы Организации Объединенных Наций для исправления фактических ошибок, а также для получения их замечаний относительно содержащихся в докладе выводов, заключений и рекомендаций.

15. В докладе содержится шесть рекомендаций, из которых четыре адресованы руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций и две – директивным органам организаций. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за этим процессом в

⁴ Institute of Management Accountants, *Implementing Shared Service Centers* (2000), p. 2.

⁵ См. www.unjiu.org/en/corporate-information/Pages/Statute.aspx.

приложении к настоящему документу приводится таблица, в которой указывается, был ли доклад представлен руководящим органам и высшим должностным лицам организаций для исполнения или для информации.

16. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему содействие в подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. Эволюция центров обслуживания в системе Организации Объединенных Наций

A. Контекст

17. Многочисленные тематические или секторальные мандаты организаций системы Организации Объединенных Наций и зачастую глобальные масштабы их деятельности привели к созданию сложных структур в штаб-квартирах и операций во многих частях мира. Структуры как в штаб-квартирах, так и на местах нуждаются в административной поддержке. По мере постепенного увеличения количества программных задач усиливался и потенциал административной поддержки.

18. В частном секторе в конце 1990-х годов наблюдалась активизация процесса переноса некоторых операций в места с менее высокими издержками (офшоринг) и передачи ряда функций компаниям в этих странах. Это стало возможным благодаря развитию информационно-коммуникационных технологий. Данный процесс был также обусловлен потребностью в квалифицированных технических и инженерных кадрах.

19. Система Организации Объединенных Наций также не оказалась в стороне от этих процессов. Хотя аутсорсинг нашел применение лишь в нескольких сферах деятельности, главным образом в сфере информационных технологий, развитие общеорганизационных систем планирования ресурсов благодаря стандартизации процессов и информационных технологий облегчило процесс консолидации центров оказания услуг.

20. Этот подход вначале был опробован на однофункциональных центрах обслуживания, как правило, связанных с информационными технологиями, которые в своей работе «следуют за солнцем», оказывая клиентам услуги на круглосуточной основе. По мере развития технологий и увеличения количества функций, которые, как считалось, подходят для консолидации на глобальной основе, стали появляться многофункциональные глобальные совместные центры обслуживания. Такие центры обслуживания анализируются в таблице 1 ниже.

B. Организации, имеющие глобальные центры обслуживания

21. Первыми подобными центрами в ПРООН стали глобальные центры в Копенгагене, созданные для оказания поддержки младшим сотрудникам категории специалистов (2001 год) и выполнения целого ряда оперативных кадровых функций (2003–2004 годы), а также отдельный финансовый центр в Куала-Лумпуре, созданный для содействия переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (2012 год). Эти самостоятельные центры были подотчетны соответствующим функциональным группам в Центральных учреждениях в Нью-Йорке. В 2014 году в контексте происходивших в ПРООН структурных преобразований из Нью-Йорка в Куала-Лумпур были переданы и другие финансовые функции. В 2016 году ПРООН объединила копенгагенский и куала-лумпурский центры обслуживания в подразделение, отвечающее за работу глобальных общих служб, что позволило перейти от «многоканальной» системы отчетности к межфункциональному управлению. Следует отметить, что в ПРООН существует много возможностей для совершенствования работы за счет повышения эффективности и результативности административного обслуживания, в числе которых можно назвать следующие: непрерывный обзор структур и функций страновых отделений; рассмотрение возможности объединения вспомогательных функций, которые сегодня осуществляются в страновых отделениях; рассмотрение целесообразности консолидации дополнительного числа процессов, связанных с управлением людскими ресурсами; углубле-

ние специализации и группирование закупочной деятельности; проведение обзоров целого ряда других рабочих процессов.

22. В 2008 году ФАО учредила центр совместного обслуживания в Будапеште, обслуживающий штаб-квартиру, Европу, Центральную Азию, Африку и Ближний Восток, а также два региональных центра: в Сантьяго для Центральной и Южной Америки и Бангкоке для стран Азии и Тихого океана. Центр совместного обслуживания был создан для выполнения оперативных функций, которые были массовыми; повседневными; основанными на согласованных и задокументированных правилах и стандартных процедурах; имевшими по отдельности небольшое стратегическое значение; не имевшими географической привязки. Речь шла о таких функциях, как обслуживание сотрудников, выплата суточных и возмещение командировочных расходов, ведение бухгалтерского учета, обработка счетов-фактур, закупка канцтоваров, инвентаризации и справочные услуги. Одним из ключевых факторов, предопределивших выбор трех разных мест, стало желание обеспечить круглосуточное обслуживание всех часовых поясов⁶. В ходе проведенного в 2010/11 году обзора было установлено, что фактор часовых поясов не имеет большого значения, и предложено добиться дополнительной экономии за счет объединения трех центров в один главный центр в Будапеште, однако это предложение не было одобрено Конференцией ФАО.

23. В 2006 году ВПП приступила к осуществлению двухэтапного проекта по созданию центра обслуживания. Неключевые процессы подлежали передаче на первом этапе, а более важные – позднее. На первом этапе ВПП передала центру свою справочную службу по вопросам информационных технологий, отдел закупок непродовольственных товаров, глобальную программу аренды автотранспортных средств, а также службы по работе с поставщиками и по оформлению командировок в различные места. До второго этапа, в рамках которого ВПП планировала передать центру кадровую и финансовую, дело так и не дошло. В июле 2014 года ВПП приступила к осуществлению проекта оптимизации затрат с тем, чтобы снизить расходы и повысить их эффективность, продолжая при этом финансировать работу на ключевых стратегических приоритетных направлениях⁷. В 2016 году ВПП проанализировала преимущества, издержки и риски, связанные с созданием центра обслуживания. Анализ показал, что, хотя создание центра обслуживания может принести финансовые выгоды, они не являются настолько очевидными, чтобы оправдать связанные с этим усилия; в этой связи было принято решение сосредоточиться на процессе преобразований, сулящем серьезные потенциальные результаты.

24. В 2008 году ВОЗ создала глобальный центр обслуживания в Куала-Лумпуре в рамках более масштабного плана модернизации процессов оказания услуг, предусматривающего создание новой общеорганизационной системы планирования ресурсов. По итогам проведенного в 2012 году обзора управленческой и административной деятельности в ВОЗ ОИГ пришла к выводу о том, что работа центра обслуживания позволила серьезно повысить прозрачность, лучше контролировать использование ресурсов и добиться большей согласованности административных процедур, способствуя тем самым улучшению управленческой культуры в ВОЗ⁸.

25. В 2008 году УВКБ передала некоторые кадровые, финансовые, снабженческие и информационно-коммуникационные функции из штаб-квартиры в созданный в Будапеште глобальный центр обслуживания. В основу подхода легло перераспределение функций между существующими структурами, а не создание общих служб. Присутствие УВКБ в Будапеште существенно расширилось в результате постепенной передачи функций в таких ключевых областях, как финансы, людские ресурсы, снабжение и информационно-коммуникационные тех-

⁶ JIU/REP/2009/6, пункты 14–16, 47 и 48.

⁷ WFP informal consultation, Update on the Cost Excellence Initiative, 25 July 2016.

⁸ JIU/REP/2012/6.

нологии, а также создания условий для осуществления функций, на которые, по мнению УВКБ, оно не могло рассчитывать в Женеве, таких как укрепление потенциала экстренного реагирования и управление снабжением, а также повышение роли и расширение потенциала глобального учебного центра. Недавно в качестве места для создания глобального центра обслуживания был выбран Копенгаген. Присутствие УВКБ в этом городе быстро растет: по состоянию на середину августа 2016 года штатное расписание копенгагенского центра насчитывало 109 должностей, увеличившись вдвое по сравнению с предшествующим годом.

26. В 2015 году ЮНИСЕФ открыл в Будапеште глобальный центр обслуживания для упорядоченного осуществления глобальных административных функций финансового и кадрового характера. Поэтапная передача ему функций из страновых отделений и штаб-квартиры должна завершиться к концу 2016 года.

27. ЮНОПС приступило к созданию глобального центра обслуживания в Бангкоке в январе 2016 года после проведения внутреннего обзора, по итогам которого повышение эффективности и результативности обслуживания оперативной деятельности было названо одним из главных приоритетов. Эта работа началась параллельно с созданием новой общеорганизационной системы планирования ресурсов (OneUNOPS), которая должна стать организационной платформой для повышения эффективности и ключевым инструментом, призванным помочь ЮНОПС в расширении спектра оперативных услуг на принципах совместного обслуживания⁹.

28. Региональный центр обслуживания в Энтеббе был создан в соответствии с резолюцией 64/269 Генеральной Ассамблеи в рамках пятилетней глобальной стратегии полевой поддержки – инициативы Секретариата Организации Объединенных Наций, нацеленной на то, чтобы «скорректировать предоставление услуг в интересах оказания более адекватной поддержки в рамках глобального "портфеля" полевых операций»¹⁰. Центру необходимо было консолидировать функцию административной поддержки, оказываемой обслуживаемым миссиям. Ему предстояло также разместить у себя объединенный транспортный контрольный центр, учебный центр и ряд подразделений, занимающихся информационными технологиями. Генеральная Ассамблея просила постепенно консолидировать вспомогательные функции: число поддерживаемых миссий увеличилось с 5 в 2010/11 году до 12 в 2016/17 году, появились новые функции и миссии, а число должностей выросло до 421 по сравнению с 39 на начальном этапе. На протяжении пяти лет осуществления глобальной стратегии полевой поддержки управление Центром, его укомплектование кадрами и финансирование осуществлялись обслуживаемыми миссиями. В 2015 году Генеральная Ассамблея постановила предоставить Региональному центру обслуживания оперативную и управленческую самостоятельность, подчинить его непосредственно Департаменту полевой поддержки, а не обслуживаемым миссиям, и разрешить ему представлять свой собственный бюджет начиная с 2016/17 финансового года¹¹.

⁹ DP/OPS/2016/5, пункт 119.

¹⁰ A/70/749, приложение IX, пункт 5.

¹¹ Резолюция 69/307 Генеральной Ассамблеи, пункты 62–64.

Таблица 1
**Местоположение и утвержденное штатное расписание существующих
центров обслуживания**

Организация	Центр обслуживания	Местоположение	Утвержденное штатное расписание			
			МСКС	НСКС	ОО	Всего
ФАО	Центр совместного обслуживания ФАО, 2008 год	Будапешт	17	1	96	114
	Региональные центры обслуживания	Сантьяго	1	–	10	11
		Бангкок	1	–	12	13
ПРООН	Группа по глобальному совместному обслуживанию, 2012–2015 годы	Куала-Лумпур	8	5	46	59
	Группа по глобальному совместному обслуживанию, 2001–2004 годы	Копенгаген	20	–	75	95
УВКБ ООН	Глобальный центр обслуживания, 2008 год	Будапешт	118	22	271	411
	Глобальный центр обслуживания (мобилизация средств в частном секторе), 2014 год	Копенгаген	85	–	24	109
ЮНИСЕФ	Единый глобальный центр обслуживания, 2015 год	Будапешт	56	15	244	315
ЮНОПС	Общий глобальный центр обслуживания 2014 год	Бангкок	5	–	36	41
Секретариат Организации Объединенных Наций/ДПП	Региональный центр обслуживания, 2010 год	Энтеббе, Уганда	154	31	236	421
ВОЗ	Глобальный центр обслуживания, 2008 год	Куала-Лумпур	25	66	169	260

Сокращения: МСКС – международные сотрудники категории специалистов; ОО – категория общего обслуживания; ДПП – Департамент полевой поддержки.

С. Движущие силы перемен

29. Консолидация функций административной поддержки и их передача в центры обслуживания объясняется главным образом стремлением к экономии, хотя присутствуют и другие мотивы. Региональный центр обслуживания было предложено создать в целях сокращения издержек, связанных с работой миссий, уменьшения числа гражданских лиц в опасных местах и повышения эффективности за счет накопления передового опыта выполнения функций поддержки, стандартизации процессов и процедур и получения экономии за счет

увеличения масштабов деятельности. Сотрудники финансовой и других служб, остающиеся в составе миссий, будут уделять больше внимания деятельности, способствующей осуществлению мандата. Для ЮНОПС главным фактором является стремление к повышению качества оперативного обслуживания, а также внимания к работе миссий за счет сокращения административных потребностей в Копенгагене и в других местах службы. Решение ЮНОПС создать собственную общеорганизационную систему планирования ресурсов и взять на себя функции, ранее выполнявшиеся ПРООН, позволило расширить институциональный контекст. Для ФАО, ВОЗ, ПРООН (особенно в контексте мер, принятых в ходе структурных преобразований в отношении центров обслуживания), а также для ЮНИСЕФ и ВПП сокращение расходов являлось важным соображением, хотя в разной степени и в разное время все они ставили перед собой и другие задачи, такие как повышение качества обслуживания, специализации, уменьшение риска и усиление акцента на обслуживание миссий. Случай УВКБ несколько отличается от других в том смысле, что Управление сделало акцент на переносе функций в места с менее высокими издержками, а не на объединении функций, выполняемых в организации сразу несколькими субъектами. Кроме того, оно рассматривало такой перенос функций в качестве инструмента изменения культуры вспомогательных подразделений штаб-квартиры.

30. Помимо вспомогательных административных служб, некоторые организации переносят в целях экономии и основные функции. В 2016 году ВОЗ открыла в Будапеште центр для содействия осуществлению расширенной функции отправления правосудия. По ее оценкам, по сравнению с будапештским вариантом при существующем бюджете в Женеве она могла бы удовлетворить потребности в увеличении штатного расписания лишь наполовину (см. вставку б).

D. Основные выводы

31. Настоящий обзор того, как организации реагируют на различные потребности в переменах, заставляет обратить внимание на ряд ключевых моментов: формулирование оперативных планов и реализация преимуществ; аспекты управления; и управление эффективностью работы, людскими ресурсами и процессом преобразований. В обзоре содержатся также предварительные замечания по поводу межучрежденческого сотрудничества. В дополнение к рассмотрению конкретных вопросов в последующих главах инспектор высказывает следующие более общие замечания:

a) консолидируя процесс оказания услуг, организации системы Организации Объединенных Наций движутся в правильном направлении, делая акцент на совместном (консолидированном) обслуживании, создании центров обслуживания и их размещении в местах с менее высокими издержками, т.е. на проработанных концепциях, которые могут обеспечивать и обеспечивают реальное повышение эффективности;

b) вследствие акцента на перенос некоторых функций в места с менее высокими издержками на второй план ушли такие конкретные вопросы, как анализ и представление руководящим органам возможностей, открывающихся благодаря совершенствованию процессов работы и консолидации оказания услуг (совместное обслуживание). Это не означает, что такой анализ, когда он проводится, не помогает в обосновании решений (пункты 33–40);

c) для закрепления преобразований и получения выгод требуются как инвестиции, так и время. Стремление к получению кратковременной экономии может оказаться недальновидным и контрпродуктивным. Главный вывод заключается в признании важности последовательного руководства (пункты 128–138);

d) проблему переноса функций в места с менее высокими издержками не следует недооценивать. Риск утраты институциональных знаний является

вполне реальным; издержки, связанные с более высокой текучестью кадров, их подготовкой и поддержанием диалога между штаб-квартирой и центром обслуживания, было трудно просчитать; немало конкретных проблем возникает и в области управления людскими ресурсами. Хотя эти соображения не должны препятствовать планам переноса отдельных функций в другие места, они означают, что эти планы должны быть хорошо аргументированы (пункты 33–45 и 91–114);

е) директивные органы могут играть самую различную роль, начиная от полноценного участия в процессе и кончая передачей широких дискреционных полномочий руководству. Поскольку все зависит от взаимоотношений между директивным органом и соответствующим секретариатом на уровне управления, единообразный подход не представляется реалистичным (пункты 80–90);

ф) практика совместного обслуживания выиграет от активного партнерства между клиентами и поставщиками услуг, где каждый выполняет свою роль. Хотя акцент на учет потребностей клиентов и управление эффективностью работы еще не получил широкого распространения, ЮНИСЕФ, ПРООН, ФАО и Региональный центр обслуживания в рамках своих заслуживающих похвалы инициатив переключают усилия на более внимательное обслуживание клиентов и непрерывное совершенствование (пункты 64–79);

г) межучрежденческое сотрудничество по вопросам глобальных центров обслуживания отстает от аналогичной деятельности на национальном уровне и от широкого сотрудничества по другим аспектам глобальных подходов к оказанию услуг (пункты 119–127).

32. Инспектор отмечает, что в рассматривавшихся центрах обслуживания процесс организации непрерывного планирования оперативной работы находится на ранних стадиях. При разработке планов на более систематической основе организации, возможно, пожелают принять во внимание выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе ОИГ о мерах по обеспечению бесперебойного функционирования¹², в котором обращается внимание на необходимость выработки критериев для определения приоритетности важнейших функций и кадровых потребностей, установления реалистичных целевых сроков восстановления функций, разработки резервных планов для общеорганизационной системы планирования ресурсов и проверки сделанных предположений, с тем чтобы убедиться в реалистичности и осуществимости плана.

¹² JIU/REP/2011/6.

III. Оперативные планы и проведение анализа затрат и выгод

A. Методология

33. Организации разрабатывают оперативные планы, существенно различающиеся между собой. ЮНОПС подготовило оперативный план, включающий оценку затрат и выгод, для привлечения на подрядной основе услуг ПРООН по начислению заработной платы и пособий для сотрудников, но не для создания Общего глобального центра обслуживания как такового. Инспектор получил информацию о том, что передача финансовых функций ПРООН в Куала-Лумпур осуществлялась на основе оперативного плана. Действительно, ПРООН докладывала своему Исполнительному совету о том, что для осуществления структурных преобразований была проделана значительная работа по анализу нынешней структуры, кадровых потребностей и расходов с упором на практику родственных учреждений, с тем чтобы определиться с масштабами изменений, понять исходные и задать целевые показатели¹³. ЮНИСЕФ и ВПП также разработали оперативные модели, которые включают в себя анализ затрат и выгод, обзор опыта других организаций системы Организации Объединенных Наций, меры по сокращению рисков и проведение анализа мест размещения. ЮНИСЕФ также провел анализ эффективности нынешних процессов на местах по сравнению с другими контрольными показателями, вопроса об организации одного или нескольких центров, а также мер, необходимых для переориентации подразделений после того, как они отдадут свои административные функции. В ЮНИСЕФ был сделан вывод о том, что экономия будет получена за счет уменьшения эквивалента полного рабочего времени (которое станет возможным благодаря повышению эффективности) в сочетании со снижением расходов на персонал ввиду разницы в окладах и стандартизацией уровней классов. Исполнительным директором было сделано заявление о том, что создание центра позволит реализовать чистую экономию в размере 20 млн. долл. США в год с выходом на полную окупаемость приблизительно за три года. Анализ затрат и выгод, проведенный в УВКБ, также предусматривает получение значительной отдачи: при размещении центра в Будапеште чистая экономия в течение пяти лет составит 23 млн. долл. США и 80 млн. долл. США – в течение десяти лет. ФАО и ВОЗ также подготовили оперативные модели, включающие анализ затрат и выгод.

34. Предложение о создании регионального центра обслуживания подкреплялось оперативной моделью с весьма высоким потенциалом, в рамках которой упор делался на преимущества создания общих служб, выполняющих не зависящие от местоположения функции, а в качестве места для их переноса выбрали Энтеббе. Вопрос о том, какие именно функции будут перенесены, должен был быть решен позднее.

35. Несколько замечаний могут быть сделаны в связи с оперативными планами, несмотря на то, что они не применимы в равной степени ко всем организациям. Одно замечание касается огромного значения ожидаемых выигранных с точки зрения расходов на персонал в рамках количественной оценки прогнозируемой экономии средств ввиду различий между окладами в штаб-квартире и предполагаемыми местами размещения центров обслуживания. В пунктах 57–63 ниже говорится о том, как эти ожидания прошли испытание временем. Еще одно замечание связано с тенденцией делать основной упор на выгодах от переноса отдельных функций в другие места, связанных с разницей в окладах, а не на анализе конкретных предпосылок роста эффективности и результативности. Совершенствование оперативных процессов, консолидация пунктов обслуживания и перенос оперативных функций в места с менее высо-

¹³ DP/2016/9, приложение 5. Имеется на веб-сайте www.undp.org.

кими издержками являются разными концепциями, которые нередко смешиваются в рамках оперативных планов. В случае ВОЗ и ЮНИСЕФ, даже несмотря на обсуждение различий между факторами при проведении количественного анализа, они рассматриваются вместе. Консультанты, работавшие над моделью для УВКБ, выявили в некоторых областях преимущества, связанные с изменением рабочих процессов, однако указали на то, что сам по себе рост эффективности не может дать преимуществ, сопоставимые с переносом функций на периферию, и не должен рассматриваться в качестве альтернативы такому переносу¹⁴. По сути речь идет не обязательно о выборе одного из двух вариантов, а скорее об оказании информационной поддержки в рамках процесса принятия решения с проведением тщательного анализа отдельных мер, которые могут быть приняты для достижения целей эффективности и результативности.

36. Современные системы планирования общеорганизационных ресурсов позволяют осуществить ряд адаптаций процессов, не стимулируя их совершенствование. Стандартизация и оптимизация корпоративных процессов в рамках оперативной модели для центра совместного обслуживания имеют основополагающее значение для успешной работы такого центра. Неэффективное управление, дублирование функций и ручное управление административными процессами не пользуются преимуществами, которые предоставляют системы общеорганизационного планирования ресурсов и дополнительные технологии, и могут приводить к значительным издержкам. Хотя совершенствование процессов в идеале должно осуществляться непрерывно, организациям, стремящимся к повышению эффективности, было бы целесообразно четко понять, оптимизация какого именно процесса может этому способствовать. Это является одним из элементов подхода, которого решила придерживаться ВПП. Административным руководителям и директивным органам было бы полезно разъяснить возможные выигрыши, связанные с конкретным объемом изменений, затраты и риски, связанные с возникновением сбоев, а также обеспечить более плавный перенос функций в случае принятия соответствующего решения. В рамках оперативных планов следует также уделять особое внимание консолидации пунктов обслуживания/общих служб в выбранных местах, что также предоставляет возможности для экономии в результате эффекта масштаба и обеспечивает желаемую специализацию. Предложение о внесении ясности в эти различные элементы ни в коем случае не свидетельствует о занятии определенной позиции в вопросе о переносе функций в другое место; оно лишь призвано активизировать проведение анализа и уточнить варианты, имеющиеся у лиц, принимающих решения.

37. Еще одна проблема состоит в том, что не всегда проводится различие между экономией реальных наличных средств, доступных для альтернативного использования, и высвобождаемым временем. Например, в оперативной модели ЮНИСЕФ приводится оценка, согласно которой кадровые потребности в отношении затрагиваемых процессов уменьшатся с 427 до 308 эквивалентов полной занятости, однако не ясно, сокращение какого числа должностей станет непосредственным результатом работы центра обслуживания. Несмотря на ценность как фактической экономии денежных средств, так и высвобождения рабочего времени, необходимо прояснить ситуацию по всем аспектам, поскольку меры, необходимые для реализации каждого из них, существенно различаются между собой. Первый аспект предполагает осуществление мер, направленных на сокращение должностей, в то время как для реализации второго аспекта требуется проводить переориентацию сотрудников, которые часть своего рабочего времени тратили на административную работу.

38. При подготовке оперативных планов руководству следует проводить различие между преимуществами, которые можно отнести на счет совершенствования процесса, консолидации функций или их перенесения. Кро-

¹⁴ PricewaterhouseCoopers, *UNHCR Outposting Feasibility Study Final Report* (16 April 2007), p.4. Доступно по адресу www.unhcr.org/4625d8462.pdf.

ме того, следует проводить различие между денежными средствами, которые станут доступны для альтернативного использования, и рабочим временем сотрудников, высвобождающемся в результате более продуктивного труда.

39. Большинство проанализированных организаций, в которых осуществлялся перевод функций на периферию, решительным образом выступают за то, чтобы в первую очередь проводить стандартизацию процессов. Организация, в которой оказание услуг сильно децентрализовано и осуществляется в разных местах, может на первом этапе пойти по пути консолидации обслуживания в местах службы, где она уже представлена, с тем чтобы усовершенствовать и стандартизировать процессы в знакомой обстановке, опираясь на квалифицированный персонал. Проведение предварительного сокращения числа мест службы и стандартизации процессов будет в значительной степени способствовать последующей консолидации и переносу функций в места с менее высокими издержками, если будет принято соответствующее решение. Так, ФАО реализовала этот подход, объединив службы управленческой поддержки департаментов в единую службу управленческой поддержки, которая позднее также переняла функции региональных подразделений управленческой поддержки до того, как ее центр обслуживания был размещен в Будапеште¹⁵.

40. В оперативных моделях также рассматривается вопрос о том, создавать ли единственный центр обслуживания или несколько центров, расположенных в разных местах. Несмотря на то, что не может быть единого ответа на вопрос о том, сводить ли оперативные функции в единый центр или распределять их осуществление по нескольким местам, организации системы Организации Объединенных Наций имеют тенденцию рассматривать структуру на базе единого центра как более эффективную. ФАО пришла к этому выводу в 2010 году. ВОЗ и ЮНИСЕФ также сравнивали варианты с созданием одного и нескольких центров и пришли к выводу о том, что второй вариант приведет к росту расходов и уровня управленческой сложности, уменьшая при этом экономию средств.

Вставка 1

Замечания: Детский фонд Организации Объединенных Наций

Несмотря на то, что делать окончательные выводы еще слишком рано, инспектор считает, что концепция глобального центра обслуживания ЮНИСЕФ и планы по его созданию являются положительным примером роста интереса. Данный процесс был тщательным, но носил затяжной характер отчасти из-за проведения множества консультаций и усилий, направленных на смягчение последствий для персонала. Очевидно, что проект был поддержан на самом высоком уровне, о чем свидетельствуют подготовка положения о проекте на самых первых этапах, тщательно подготовленный оперативный план и анализ затрат и выгод, действенная стратегия смягчения негативных последствий для персонала, участие широкого круга заинтересованных сторон, включая представителей персонала, располагающая достаточными ресурсами проектная группа, планы поэтапной реализации, оценка рисков, план смягчения последствий, а также средства управления преобразованиями и коммуникационные инструменты.

Проект Глобального центра обслуживания ЮНИСЕФ отражает высокий уровень поставленных задач, причем не только в плане обработки операций, но и в плане создания центра передового опыта и стимулирования непрерывного совершенствования. Отдельно от оперативных подразделений была создана группа по контролю за качеством для выполнения функций анализа рабочих процессов и содействия усовершенствованию операционной деятельности в рамках всей организации. Кроме того, предполагается, что центр обслуживания

¹⁵ ФАО, документ С 2005/3/Sup. 1, *Supplement to the Director-General's Programme of Work and Budget 2006-07*, para. 128. Доступно на веб-сайте www.fao.org.

возьмет на себя выполнение более важных и сложных функций, таких как проведение ревизий, бухгалтерский учет и консультативные услуги. **Исполнительный директор должен задокументировать опыт, накопленный в ходе реализации этой концепции, и предоставить его другим заинтересованным организациям системы Организации Объединенных Наций.**

В анализе затрат и выгод ЮНИСЕФ освещаются вопросы, касающиеся методологии и механизмов, призванных обеспечить реализацию прогнозируемых выгод. В нем приводится оценка чистой ежегодной экономии на операциях (20 млн. долл. США), которая складывается из уменьшения эквивалентов полной занятости благодаря росту эффективности, снижения затрат в результате перенесения отдельных функций в другие места и стандартизации классов на уровне ОО-5/ОО-6. Эти направления экономии следует рассматривать по отдельности, чтобы четко представлять себе, каковы их источники и что необходимо предпринять, чтобы ни один из них не упустить. Различие между преимуществами, «имеющими денежное выражение» (например, упраздненные должности), и преимуществами, «не имеющими денежного выражения» (например, индивидуальное рабочее время, высвобождаемое для другой работы), также должны быть более четким, поскольку оно не является самоочевидным. **Исполнительный директор должен разработать план реализации преимуществ, который позволит получить ожидаемые качественные и количественные выгоды. В этом плане, в частности, должен быть отражен фактический уровень экономии, имеющей денежное выражение, а также то, каким образом осуществляется перераспределение функций и ролей в целях эффективного использования высвободившегося потенциала.**

Основные положения, касающиеся управления эффективностью работы Единого глобального центра обслуживания, содержат требования о регулярном предоставлении клиентам отчетности и включают в себя соглашения об уровне обслуживания, в которых устанавливаются его уровни, особые соглашения на случай чрезвычайных ситуаций, задокументированный стандартный порядок действий и учебную программу. Исходные показатели, однако, подготовлены не были. Механизмы управления через комитеты по надзору еще не разработаны. **Исполнительный директор должен внедрить механизмы надзора единого глобального центра обслуживания в поддержку полномочий Директора, с тем чтобы обеспечить непрерывность безупречного функционирования, подотчетность, качество руководства и диалог, а также обратную связь с клиентами и лицами, ответственными за разработку политики.**

После первоначального периода ЮНИСЕФ должен пересмотреть штатное расписание, с тем чтобы оценить возможности для более эффективного использования опыта сотрудников, набираемых на местной основе.

В. Выбор мест

41. Организации, как правило, с большой осмотрительностью подходят к выбору мест для переноса функций, хотя очевидно, что окончательный выбор обусловлен субъективными соображениями, а не совокупностью взвешенных критериев. Сами по себе расходы не являются и не могут являться основным критерием.

42. Проводя оценку выбора мест, организации анализируют схожие факторы: текущие и прогнозируемые расходы на персонал; наличие необходимой рабочей силы; коммуникации и связанная с ними инфраструктура; безопасность. Критерии и соображения, которые использовали УВКБ, ФАО, ВОЗ и ВПП (в рамках первоначального переноса небольшого числа функций), были изложены в докладе ОИГ о переводе на периферию¹⁶. В том, что касается квалифицированного персонала, в качестве извлеченного урока указывалось, что полезно прове-

¹⁶ JIU/REP/2009/6, пункты 41–56.

рять наличие ожидаемых ресурсов рабочей силы, например, размещая объявления непосредственно на местах, а не полагаясь на анализ рынка труда, проведенный консультантами. ЮНОПС для размещения Глобального центра обслуживания выбрало Бангкок ввиду возможности опираться на уже расположенное там Управление кадровыми ресурсами. Выбор Энтеббе в качестве места для Регионального центра обслуживания был сделан в свете возможности использовать инвестиции, сделанные ранее в расположенную там базу снабжения¹⁷, и решения миссии экспертов, состоявшейся в апреле 2009 года, о том, что такие характеристики Энтеббе, как непосредственная близость к обслуживаемым миссиям, наличие кадровых ресурсов, инфраструктуры, безопасность и качество жизни, соответствуют требованиям.

43. При выборе места для финансового центра совместного обслуживания (Куала-Лумпур) ПРООН рассматривала критерии, которые включали возможность расширения, устойчивость, стоимость, надежность инфраструктуры, риски возникновения оперативных сбоев, доступность, новаторство/прошлый опыт и нынешние/будущие операции. Инспектор получил информацию о том, что местоположение существующего уже много лет объекта в Копенгагене обусловлено щедрыми условиями размещения, предложенными Данией. ЮНИСЕФ провел всеобъемлющий двухэтапный процесс, некоторые детали которого были задокументированы. В дополнение ко всем широко применяемым критериям особое внимание уделялось вопросам глубины и размаха систем совместного обслуживания, имеющихся в разных местах.

44. Показано, что стимулы, предлагаемые принимающими странами, являются важными факторами, влияющими на окончательный выбор места. Эти стимулы, как правило, включают предоставление в течение определенного продолжительного периода времени бесплатных служебных помещений; офисной мебели и офисного оборудования; коммунальных услуг. Организации также учитывают привилегии и иммунитеты, поскольку они существенным образом сказываются на том, кто может быть нанят на местном уровне и насколько привлекательным будет место для международного персонала. Например, некоторые принимающие страны не требуют, чтобы набранные на местах сотрудники имели местное гражданство, что расширяет объем доступных кадровых резервов. Демонстрация принимающей стороной возможности осуществить подписанное с ней соглашение также может учитываться. Значительные и не преодоленные в полной мере препятствия в осуществлении соглашения возникают в тех случаях, когда оно было подписано с профильным министерством, не отвечающим напрямую за его осуществление.

45. В более широком плане инспектор отмечает, что создание центров обслуживания для оказания совместных услуг – не просто технический проект, а средство реорганизации операционных процессов, и процесс разработки четко сформулированного оперативного плана будет неизбежно сложным. Уроки, извлеченные ПРООН из осуществления инициативы структурных преобразований, являются источником полезной информации о том, каким образом следует действовать. Один из уроков заключается в том, что «крайне важно сочетать как внутренние, так и внешние знания и опыт», чтобы рассматривать вопросы с позиций, подкрепленных фактическими данными, и отмечать аргументы, основанные на мнениях, а не фактах, способствуя повышению точности и скорости исполнения¹⁸. В том, что касается общих служб, обширный и комплексный опыт накоплен за пределами системы Организации Объединенных Наций. Несмотря на то, что о поручении создания оперативного плана внешним экспертам не может быть и речи, привлечение стороннего опыта, наличие которого нельзя требовать от сотрудников секретариата, может стать не недостатком, а преимуществом. Еще один урок, извлеченный ПРООН, заключается в том, что технический анализ и планирование необходимо рассматривать как непрерыв-

¹⁷ A/64/633, пункт 72.

¹⁸ DP/2016/9, приложение 5. Доступно на веб-сайте www.undp.org.

ный процесс, а не эпизодическое событие¹⁹, как, например, принятие плана осуществления оперативной модели. По этой причине столь важно уделять особое внимание планированию и разработке центра обслуживания для проверки предполагаемых ожиданий, адаптации к новым событиям и получения отзывов от заинтересованных сторон.

¹⁹ Там же.

IV. Функции, выполняемые центрами обслуживания

46. Существует высокая степень совпадения в отношении того, какие службы организации считают уместным переносить в свои глобальные сервисные центры: их выполнение, как правило, осуществляется в больших объемах, регламентировано правилами и не зависит от места. Чаще всего это финансовые функции, в том числе оплата счетов, начисление заработной платы (в некоторых случаях это одна из функций управления кадровыми ресурсами), обработка требований об оплате путевых расходов и ведение основного бухгалтерского учета. В отношении кадровых ресурсов важными элементами являются обслуживание персонала, осуществляемое после найма, и управление контрактами. В редких случаях в число этих функций входит профессиональная подготовка. Корпоративные службы, такие как управление поездками и деятельностью поставщиков, а также связанное с ними управление главным архивом данных, также осуществляются в глобальных центрах обслуживания. Основные функции, выполняемые глобальными центрами обслуживания, приведены в таблице 2 ниже.

47. В каждой организации формируется собственное представление о том, какие функции необходимо сохранить в штаб-квартире, какие из них зависят от местоположения, а какие нет. Опыт показывает, что процесс определения того, какие функции могут быть перенесены в центры обслуживания, является циклическим и повторяется по мере накопления практического опыта. Например, ВОЗ вернула в Женеву функции, связанные с кадровыми аспектами, когда стало понятно, что для их выполнения требуется более глубокое институциональное понимание, чем в Куала-Лумпуре. С учетом того, что миссиям необходимо постоянно участвовать в отборе персонала, им была возвращена функция набора сотрудников, которую, как изначально предполагалось, вместо миссий сможет выполнять Региональный центр обслуживания. Разумеется, не все функции, осуществление которых не зависит от места, считаются пригодными для переноса в другие места, в частности бюджетные функции, которые руководители считают необходимым размещать поблизости.

48. Проведение анализа зависимости от местоположения требует пристального внимания. Одним из проявлений этой проблемы является случай ФАО, которая разработала модель обслуживания на базе нескольких центров для охвата разных часовых поясов, концепция которой поменялась в свете накопленного опыта. Другим примером служит Региональный центр обслуживания. Анализ вопроса о том, какие функции должны были остаться в миссиях, а какие могли быть перенесены, предполагал только два варианта – размещение либо в миссии, либо в центре обслуживания. На тот момент не рассматривался вопрос о том, для выполнения каких функций миссии на самом деле требуется присутствие в регионе. Последующее предложение Генерального секретаря консолидировать на глобальном уровне обработку запросов на предоставление субсидий на образование свидетельствует о том, что некоторые операционные услуги могут оказываться из любого места.

49. **Руководству следует обеспечить, чтобы в рамках анализа зависимости от местоположения проводилась тщательная оценка того, для выполнения каких функций действительно требуется присутствие в регионе, а какие могут осуществляться на глобальном уровне. Руководство также должно обеспечить, чтобы выбор функций, подлежащих переносу, основывался на детальном понимании задач и решений, необходимых для их осуществления, а также степени готовности центров обслуживания к их выполнению.**

Таблица 2

Функции, выполняемые центрами обслуживания

Операционные процессы	Организация/центр обслуживания						
	ФАО ОЦО	ПРООН ГГСО	УВКБ ГЦО ^a	ЮНИСЕФ ЕГЦО	ЮНОПС ЕГЦО	РЦО	ВОЗ ГЦО
	Буда- пешт	Куала- Лумпур и Ко- пенгаген	Буда- пешт и Копен- гаген	Будапешт	Бангкок	Энтеббе, Уганда	Куала- Лумпур
Кредиторская задолженность	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Дебиторская задолженность		✓	✓				✓
Учет активов		✓	✓	✓			
Выверка банковских счетов		✓	✓	✓			✓
Функции, связанные с отчетно- стью	✓	✓	✓	✓		✓	✓
Управленческий отчет и анализ			✓		✓		✓
Заработная плата		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Урегулирование требований о возмещении путевых расходов	✓		✓		✓	✓	✓
Глобальное банковское обслужи- вание	✓		✓				
Консультативные услуги по во- просам финансирования			✓				
Финансовая отчетность			✓			✓	✓
Пособия и льготы	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Управление контрактной деятель- ностью	✓	✓			✓		✓
Управление людскими ресурсами	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Наем/увольнение сотрудников	✓	✓		✓		✓	✓
Служба технической помо- щи/поддержки и управление этой службой			✓	✓			✓
Управление активами	✓		✓				
Закупки			✓				✓
Услуги по организации поездок	✓				✓	✓	✓
Управление деятельностью по- ставщиков	✓	✓			✓	✓	✓
Прочее			✓			✓	

^a Функции представляют собой совокупность функций, осуществляемых в центрах, размещенных в Копенгагене и Будапеште.

Сокращения: ОЦО – Общий центр обслуживания; ГГСО – Группа по глобальному совместному обслуживанию; ГЦО – Глобальный центр обслуживания; ЕГЦО – Единый глобальный центр обслуживания; РЦО – Региональный центр обслуживания в Энтеббе.

Вставка 2**Замечания: Программа развития Организации Объединенных Наций**

Усилия ПРООН по повышению эффективности административного вспомогательного обслуживания были предприняты с учетом необходимости перевести свою оперативную модель на более устойчивую и менее затратную основу. В настоящее время осуществляется ряд взаимосвязанных процессов, одним из элементов которых (но не единственным элементом) является организация глобального совместного обслуживания. **В ходе оценки этих дополнительных изменений Администратору следует обеспечить, чтобы решения основывались на оперативных планах, в которых приводятся издержки и выгоды, которые должны быть реализованы, и определены показатели прогресса.**

Создание в 2016 году Группы по глобальному совместному обслуживанию, призванной объединить управление центром финансового обслуживания в Куала-Лумпуре и центром кадровых ресурсов в Копенгагене, стало важным позитивным шагом в сторону повышения внимания к обслуживанию клиентов и комплексному оказанию услуг. Инспектор отметил, что некоторые из сотрудников обоих центров находятся в непосредственном подчинении функциональных подразделений штаб-квартиры, а не руководителя центра, что серьезно осложняет управление персоналом центра. **По мере накопления опыта Администратору настоятельно рекомендуется проводить пересмотр этих механизмов, с тем чтобы предоставить руководителям центра возможность справляться с изменяющимся объемом работы за счет переориентации сотрудников на решение требуемых задач, если в этом возникает необходимость.**

Инспектору не была предоставлена информация о воздействии на персонал перевода финансовых функций в центр обслуживания за исключением информации об осуществлении политики и процедур перепрофилирования кадров. Дополнительные меры по консолидации административного обслуживания в перспективе могут сказаться на персонале. Следует учесть уроки, извлеченные из структурных преобразований, и соответствующие замечания, сделанные Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций^a. Несмотря на то, что речь идет о разных организациях, ПРООН было бы полезно изучить опыт ЮНИСЕФ в управлении последствиями для персонала в результате переезда в Будапешт.

Средства поддержки обслуживания клиентов и управления эффективностью работы развиты недостаточно. В обоих центрах персонал просил создать комплексную систему управления делами для отслеживания вопросов, облегчить выверку банковских ведомостей благодаря использованию электронной переписки, а также использовать коммерческие службы для оказания поддержки по вопросам кредиторской задолженности.

Администратору также рекомендуется рассмотреть вопрос о внедрении отдельно от операций функции контроля качества в рамках Группы по глобальному совместному обслуживанию, с тем чтобы содействовать обучению персонала и непрерывному повышению качества рабочих процессов и обслуживания клиентов.

Инспектор был проинформирован о том, что разработка административной структуры и процессов находится в ведении Администратора и что ПРООН придерживается своего стратегического плана и целей повышения эффективности. **В контексте обсуждения предлагаемого бюджета на 2018–2021 годы Администратор должен представить Исполнительному совету информацию о прогрессе, достигнутом в деле повышения эффективности управления услугами, что было охарактеризовано им как «текущий вопрос»^b. В доклад должна быть включена информация об обосновании реализованных или запланированных изменений, а также мерах повышения эффективности и достигнутом росте результативности.**

^a См. A/70/5/Add.1, пункты 128 и 129.

^b DP/2016/9, приложение 5, стр.1. Доступно на веб-сайте www.undp.org.

V. Реализация выгод

A. Отчетность о выгодах и их реализация

50. В связи с рассмотрением процесса реализации выгод следует отметить, что, поскольку сервисные центры ЮНИСЕФ и ЮНОПС все еще находятся в процессе перехода к полномасштабному функционированию, ни одна из этих организаций не может сообщить о полученной дополнительной выгоде от ожидаемых преимуществ. Перевод финансовых служб ПРООН в ее центр обслуживания в районе Куала-Лумпур проводился в рамках ее структурных реформ, в результате которых, согласно информации, представленной ПРООН ее Исполнительному совету, благодаря снижению расходов на персонал и служебные помещения была достигнута ежегодная экономия в 33 млн. долл. США²⁰. Повторив оценки, озвученные ранее на Генеральной Ассамблее²¹ в свете вопросов, поднятых Комиссией ревизоров²², Генеральный секретарь сообщил о том, что в период с 2010 по 2015 год Региональный центр обслуживания в рамках глобальной стратегии поддержки на местах достиг экономии средств в размере около 25 млн. долл. США²³.

51. ФАО, ВОЗ и УВКБ больше не предоставляют регулярную информацию о реализованных выгодах по сравнению с первоначальными предположениями. Что касается экономии, то основным методом заключается в том, чтобы сопоставить расходы на персонал в местах расположения центров обслуживания и соответствующие потенциальные расходы в Женеве или Риме.

52. Например, в марте 2011 года ФАО сообщила о реализации ожидаемой экономии от ее центров обслуживания (свыше 10 млн. долл. США за двухгодичный период)²⁴. Основой для этих расчетов стало сопоставление стандартных расходов на персонал в Сантьяго, Бангкоке и Будапеште и соответствующих расходов в Риме. Поскольку относительные различия в размере окладов не изменились, была достигнута весьма существенная экономия средств. ВОЗ отмечает, что, поскольку развитие ее системы планирования общеорганизационных ресурсов и ее глобального центра обслуживания были столь тесно взаимосвязаны, трудно четко разделить соответствующие расходы и выгоды от их внедрения. Тем не менее в рамках одного из методов она сопоставила расходы на всех административных сотрудников в Куала-Лумпуре с потенциальными расходами в Женеве и других местах, из которых были переведены сотрудники. По состоянию на конец 2012 года она оценила экономию расходов за двухгодичный период в 30 млн. долл. США²⁵. В 2009 году УВКБ оценило в 7,9 млн. долл. США размер так называемой ежегодной «теоретической экономии» от первоначального упразднения 129 должностей в Женеве по сравнению с расходами на оплату этих должностей в Будапеште²⁶. Эта экономия является теоретической, так как УВКБ добавило в Будапеште новые рабочие места сверх упраздненных 129 должностей. Со временем были добавлены новые функциональные подразделения, и единственной оценкой затрат является сопоставление расходов в Будапеште с тем, какие расходы потребовались бы для аналогичного персонала в Женеве.

53. Хотя в экономии на разнице в размере заработной платы существует определенный элемент поверхностного автоматизма, комплексные подходы к реализации выгод получили меньшее распространение. Некоторые меры могут способствовать процессу реализации выгод. **В ходе осуществления реформы**

²⁰ DP/2016/9, annex 5. Документ размещен по адресу www.undp.org.

²¹ A/69/751/Rev.1, таблица A.5.

²² A/70/5 (Vol. II), пункт 314 b).

²³ A/70/749, таблица 8.

²⁴ Документ ФАО FC 138/15, пункт 64. Размещен по адресу www.fao.org.

²⁵ Информационная записка КСР СЕВ/2014/HLCM/3A. Отсутствует в открытом доступе.

²⁶ EC/60/SC/CRP.3, приложение II. Размещено по адресу www.unhcr.org.

административных служб исполнительные руководители организаций системы Организации Объединенных Наций должны разрабатывать такие планы реализации выгод, которые предусматривают подотчетность в отношении реализации выгод, и обновлять их в качестве элементов стратегий осуществления. Планы реализации выгод имеют важное значение, поскольку многие выгоды не реализуются сами по себе; здесь требуется активное управленческое вмешательство. Так, оперативный план ЮНИСЕФ включает повышение эффективности процессов, сокращение числа должностей и более продуктивное использование высвободившегося времени, а также снижение издержек благодаря смене места расположения. ВОЗ также отмечает, что для решения задач повышения эффективности операций необходимо уделять внимание повышению качества предоставляемых клиентами исходных материалов, а также тому, как выполняет свою часть работы центр обслуживания²⁷. Для успешного решения поставленных задач в отношении каждого из этих различных элементов требуется принятие отдельных управленческих мер. Поэтому план реализации выгод полезен не только для выявления выгод и отслеживания достижений, но и для того, чтобы спланировать пути их реализации.

54. Еще один пробел заключается в том, что на первоначальном этапе редко определяются исходные показатели. Такие исходные показатели не обязательно требуются для определения желаемых результатов, однако они являются весьма полезными для определения масштаба необходимых улучшений и оценки достигнутого прогресса. Например, ключевые показатели эффективности предоставления услуг Региональным центром обслуживания невозможно было сопоставить с тем, что ранее делалось в рамках миссий, поскольку такие показатели не рассчитывались. И когда в 2013 году было, хотя и с опозданием, проведено обследование удовлетворенности клиентов в целях замера исходных показателей для дальнейшего развития Регионального центра обслуживания (теперь такие исследования проводятся на регулярной основе), не было никакой возможности узнать, каков был уровень удовлетворенности клиентов в рамках предыдущих функциональных структур. В ФАО было установлено, что 46 из 57 показателей эффективности не увязаны с какими-либо исходными или целевыми показателями²⁸. **Необходимо установить исходные показатели в отношении эффективности операций, затрат и качества обслуживания.**

55. Отмечается, что представление отчетов о выгодах и их рассмотрение на межправительственном уровне в значительной мере опирается на количественные аспекты, т.е. размер сэкономленных средств, возможно потому, что они легче поддаются измерению. Это затрудняет формирование единого и взвешенного понимания того, какие выгоды были реализованы и каким образом оценить достижения в целом.

56. Целевые показатели эффективности не увязаны с четко определенными стандартами или контрольными показателями, отражающими ситуацию в реальной жизни. Они часто основываются на прошлом опыте и на собственной оценке организациями тех результатов, которые они могут достичь. Это может стать реалистичной отправной точкой, но перспективные целевые показатели должны основываться на реальных механизмах сравнения, в том числе, возможно, на оценках альтернативных поставщиков услуг.

²⁷ СЕВ/2014/HLCM/3А, стр. 8. Отсутствует в публичном доступе.

²⁸ FAO, Office of the Inspector General, *Shared Services Centre — Budapest* (September 2010) (AUD 1710), пункт 21. Отсутствует в открытом доступе.

Вставка 3**Замечания: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций**

Центр совместного обслуживания в Будапеште добился успеха в консолидации своих обязанностей, увеличении объема операций и расширении охвата услуг. Эти достижения были реализованы, несмотря на то, что последние шесть лет были весьма беспокойными из-за постоянной смены руководителей и нестабильности в связи с высокой текучестью кадров.

В то же время создается впечатление, что после своего создания Центр совместного обслуживания выпал из поля зрения высшего руководства. Систематически не решались вопросы, связанные с выполнением незавершенной работы, включая заполнение пробелов в системе управления эффективностью работы и совершенствование разрозненных рабочих процессов, а также вопросы будущего развития центра. Переезд в Будапешт, по всей видимости, был нацелен скорее на непосредственную экономию средств, а не на процесс совершенствования работы, повышение эффективности операционных процессов и оказание действенной поддержки клиентам.

Одной из основных проблем является управление людскими ресурсами, в частности проблема ротации сотрудников категории общего обслуживания из-за низких разрядов должностей и привлекательности новых центров обслуживания, находящихся в ведении УВКБ и ЮНИСЕФ. В конце 2015 года доля вакантных должностей в Центре совместного обслуживания достигала 60%. Эту проблему усугубило применение в Будапеште таких мер, как объявленное в штаб-квартирах «замораживание» набора персонала в тот момент, когда Будапешт страдал от оттока кадров; действия высшего руководства в ответ на многочисленные просьбы сильно запоздали.

В течение прошедшего года были приняты важные меры в целях совершенствования управления, повышения авторитета Центра совместного обслуживания в рамках Организации, назначения новых руководителей Центра, изменения кадровой структуры, набора новых сотрудников и улучшения обслуживания клиентов. Эти меры наряду с рассмотрением вопроса о переводе дополнительных функций в Будапешт, созданием подразделения по управлению вопросами эффективности, качества и администрирования и применением сквозного подхода к процессу оказания услуг вселяют надежды на активизацию работы этого центра.

При рассмотрении вопроса о передаче Центру совместного обслуживания дополнительных функций Генеральному директору следует учитывать возможности для консолидации остальных смежных функций, осуществляемых в региональных центрах.

В. Анализ экономии на разнице в оплате труда²⁹

57. Поскольку многие оперативные планы, разработанные организациями системы Организации Объединенных Наций для своих центров обслуживания, в значительной степени опирались на снижение затрат на рабочую силу в результате передислокации, инспектор проанализировал то, как разница в размере окладов, которая применялась в этих оперативных планах, изменялась с течением времени, используя в качестве контрольных показателей шкалы окладов на ступени 4 классов ОО-5 и С-3 (обычно используемые классы). Оказалось, что эта разница с течением времени сохранилась или даже увеличилась.

²⁹ В настоящем разделе применяются показатели обменных курсов и множителей коррективов по месту службы по состоянию на 1 июня соответствующего года.

На диаграмме 1 ниже показана динамика уровня заработной платы в разбивке по местам службы с течением времени.

58. Например, когда ФАО предложила создать центр совместного обслуживания, медианная ставка шкалы окладов сотрудников категории общего обслуживания в Будапеште составляла 32% от уровня в Риме³⁰. Для сравнения в начале 2016 года оклад ОО-5 в Будапеште составлял 33% от оклада в Риме. Как и центр ФАО, центр УВКБ начал функционировать в начале 2008 года в Будапеште. На тот момент оклад ОО-5 в Будапеште составлял 31% от соответствующего оклада в Женеве. В начале 2016 года он был даже ниже – 19% – т.е. оклад одного сотрудника ОО-5 в Женеве соответствовал окладу пяти таких сотрудников в Будапеште. В случае ВОЗ, которая начала работать в Куала-Лумпуре в 2008 году, относительная разница в заработной плате по сравнению с Женевой также увеличилась. В 2008 году оклад ОО-5 в Малайзии был равен 19% от соответствующего оклада в Женеве, а в начале 2016 года он снизился до 13%. (Не все рабочие места, открытые в Куала-Лумпуре, были заполнены за счет перевода сотрудников из Женевы.) Учитывая, что одной из причин решения ПРООН о создании в 2012 году центра финансового обслуживания в Куала-Лумпуре была разница в уровне оплаты труда, следует отметить, что эта разница пока сохранилась. В 2012 году оклад ОО-5 в Малайзии составлял 33% от оклада в Нью-Йорке, а в 2016 году этот показатель снизился до 23%. ЮНОПС открыло свой глобальный центр обслуживания в Бангкоке в 2016 году, поэтому временную динамику пока оценить невозможно. Нынешняя разница в окладах существенна: оклад ОО-5 в Бангкоке составляет 45% от оклада в Копенгагене. Очевидно, что различия в размере окладов являются весьма значительными и что с течением времени эта относительная разница сохраняется.

59. Разница в окладах международных сотрудников категории специалистов является гораздо менее впечатляющей, и их число относительно невелико в нацеленных на операционные задачи центрах обслуживания, однако это число является существенным в таких организациях, как УВКБ, которые вывели за рамки основных подразделений, в частности, функции профессиональной подготовки, снабжения и другие неоперационные задачи. В этой сфере разница в окладах также сохраняется. В 2008 году заработная плата сотрудника класса С-3 в Будапеште составляла три четверти от соответствующей зарплаты в Женеве; в 2016 году она составляет менее двух третей. Оклад С-3 в Малайзии в 2012 году, когда ПРООН создала свой центр, составлял 86% от оклада в Нью-Йорке; в 2016 году этот показатель составил примерно 75%. Когда отделение ФАО начало функционировать в Будапеште, оклад С-3 составлял 95% от соответствующего оклада в Риме. В 2016 году он составил 84%.

60. С учетом растущей важности НСС важно также провести сопоставление их зарплат. Соотношение окладов НСС с окладами международных сотрудников существенно варьируется в зависимости от места службы. Например, оклад НСС на уровне С в Будапеште составляет 65% от оклада С-3, а в Куала-Лумпуре это соотношение составляет 43%. Фактическая разница в расходах для организаций значительно больше, чем разница в заработной плате, поскольку необходимо учитывать также существенные расходы на международные пособия. Заслуживает также внимания разница в окладе между старшими сотрудниками категории общего обслуживания и национальными сотрудниками-специалистами. Например, в Энтеббе НСС уровня А – начального уровня среди национальных сотрудников-специалистов – получал в 2016 году оклад, который в два раза превышал оклад ОО-6. Этим объясняется заинтересованность руководителей центров обслуживания в задействовании национальных сотрудников-специалистов в качестве экономичного способа выполнения профессиональных функций, обеспечивающего возможности для удержания персонала и продвижения по службе.

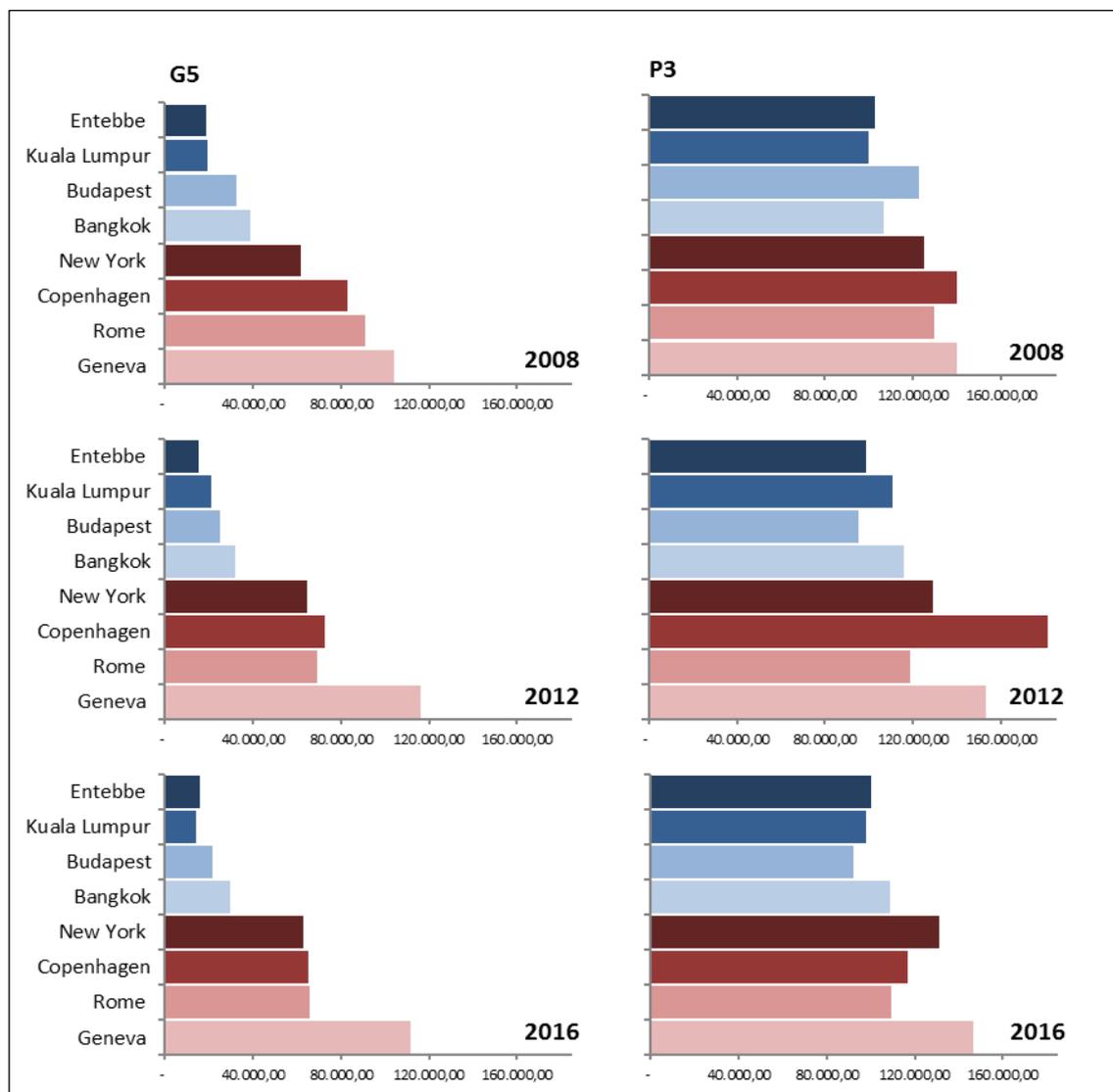
³⁰ FAO document CL 131/18, para. 90. Размещен по адресу www.fao.org.

61. Размеры окладов сотрудников свидетельствуют о том, что Копенгаген не является выгодным местоположением с точки зрения экономии на разнице в оплате труда. Оклады местного персонала существенно ниже лишь окладов в Женеве, но если принимать в качестве основного движущего фактора задачу экономии на разнице в оплате труда, то другие места позволили ли бы значительно снизить расходы на персонал. Организации размещаются в Копенгагене по ряду других причин и учитывают стимулы, предоставляемые принимающей страной. Инспектор не изучал причины присутствия Организации Объединенных Наций в этом городе, где имеется лишь один административный центр обслуживания, и тот факт, что подразделение ПРООН находится в Копенгагене в течение длительного времени.

62. Согласно общему принципу Инспектор не выступает за то, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций перемещались из одного места дислокации в другое в поисках «наилучшего предложения» или минимальных издержек. Необходимо учитывать комплексные экономические требования и более широкие взаимосвязи. Однако в тех случаях, когда организации меняют важные аспекты своей бизнес-модели, исполнительным руководителям рекомендуется обновить также оперативный план в целях предоставления услуг независимо от местоположения. Например, в начале 2016 года ПРООН перевела центр управления людскими ресурсами в Копенгагене и центр финансового обслуживания в Куала-Лумпуре под единое руководство Группы по глобальному совместному обслуживанию в целях обеспечения более эффективного удовлетворения потребностей клиентов, укрепления межфункционального сотрудничества и сквозного подхода к оказанию услуг, что Инспектор считает весьма дальновидной мерой. **С учетом этого изменения в подходе к оказанию услуг Администратору следует изучить вопрос о целесообразности размещения этих двух функциональных подразделений в одном месте. Тот факт, что оклады местных сотрудников в Куала-Лумпуре составляют 25% от окладов в Копенгагене, является важным соображением для организации, которая определила сокращение административных расходов в качестве важной задачи.**

63. Было бы поверхностным приравнивать разницу в расходах на персонал к реальной экономии средств. Точное представление о сбережениях получить трудно, поскольку отсутствует сбор систематической информации обо всех соответствующих расходах, таких как расходы, связанные с оплатой поездок, текучестью кадров и соответствующей профессиональной подготовкой и назначением сотрудников, работающих по краткосрочным контрактам. **Поскольку те или иные проекты обосновываются на базе расчетов расходов и выгод, исполнительным руководителям следует обеспечить систематизированный подход к отслеживанию понесенных расходов и реализованных выгод и предоставлять соответствующую отчетность.**

Диаграмма 1
**Уровень окладов на должностях ОО-5 4-й ступени и С-3 4-й ступени
 в разбивке по местам службы**



Вставка 4

Замечания: Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Глобальный центр обслуживания в Будапеште не является единым центром обслуживания, который совмещает в себе функции различных подразделений организации, и никогда не воспринимался как таковой. В значительной степени его задачей было сокращение присутствия УВКБ в Женеве, снижение расходов за счет экономии на разнице в оплате труда и формирование необходимых служб, создание которых в Женеве было слишком дорогостоящим. Была проведена передислокация подразделений, причем в некоторых случаях прошла их реструктуризация, однако базовая структура и порядок отчетности остались неизменными.

Беседы с сотрудниками УВКБ свидетельствуют о высокой степени удовлетворенности результатами перевода операций в Будапешт. Это объясняется удовлетворенностью сотрудниками, нанятыми на местах, и повышением внимания к вопросам обслуживания, а также тем, что организации не пришлось приспосабливаться к совершенно новой структуре и методам работы.

Однако ситуацию нельзя назвать идеальной. Не все задачи, выполняемые в Будапеште, носят операционный характер, и руководители высшего звена в Женеве указывают на дополнительные расходы, поездки и время, необходимые для обеспечения того, чтобы перемещенные сотрудники, выполняющие наиболее важные функции, были в курсе политики руководства и обеспечивали качественные результаты работы.

Недавно Копенгаген также стал одним из глобальных центров обслуживания. Функциональные подразделения по мобилизации средств в частном секторе были объединены и переведены сюда из разных стран.

Решимость Верховного комиссара сократить присутствие в Женеве и тратить меньше на саму организацию демонстрирует, какое влияние может оказать руководство на процесс преобразований. Меры, принятые УВКБ в целях ускорения реализации программ и совершенствования своих структур и систем при ограничении управленческих расходов, свидетельствуют о продолжающемся процессе организационного совершенствования.

Решения о распределении функций принимаются на краткосрочной основе в рамках годового цикла планирования. Хотя УВКБ является оперативной организацией, которой требуется гибкость для адаптации к новым изменениям, трудно применять стратегический подход к развитию организации и распределению функций при таком краткосрочном горизонте планирования.

С целью укрепления имеющихся достижений Верховному комиссару следует разработать многолетнюю стратегию в отношении структуры и регулярных статей расходов УВКБ, с тем чтобы принятие решений о местоположении организационных подразделений было в меньшей степени подвержено сиюминутным соображениям, продиктованным краткосрочными задачами годового цикла. Необходимо также проанализировать основания для развития Копенгагена в качестве глобального центра обслуживания.

VI. Управление эффективностью работы и ее оценка

64. Организации указали, что экономия средств и повышение эффективности и качества услуг относятся к числу основных факторов, обуславливающих изменения в процессе оказания административных вспомогательных услуг. В этой связи инспектор задался вопросом о том, проводится ли регулярная оценка эффективности и как она осуществляется. Инспектор определил, что для информирования своих клиентов о стандартах обслуживания организации используют соглашения об уровне обслуживания, каталоги услуг, типовые регламенты или просто свои страницы в системе Интранет. Для характеристики сроков выполнения работы в рамках предоставляемых услуг используются такие термины, как ключевые показатели эффективности или показатели уровня обслуживания. В целом наблюдается нехватка исходных параметров для расчета показателей эффективности как в отношении процессов, так и в отношении удовлетворенности клиентов, в результате чего зачастую нет никакой отправной точки для измерения результатов преобразований.

65. Кроме того, ни один из этих центров не обладает надлежащими инструментами оценки эффективности. Некоторые давно созданные центры рассматривают возможность вложений в системы, которые позволят осуществлять управление проектами и автоматический мониторинг эффективности в режиме реального времени (ФАО, ПРООН), в то время как недавно созданные центры все еще находятся на этапе формирования и введения в действие своих функциональных подразделений по управлению эффективностью работы (ЮНИСЕФ, ЮНОПС). Остальные полагаются на разработанные внутри организации инструменты, такие как таблицы Excel, которые требуют ручного труда и могут приводить к ошибкам, или на трудоемкое извлечение данных из своих систем общеорганизационного планирования ресурсов и других систем (ВОЗ, Региональный центр обслуживания). Поэтому отчетность по показателям представляет собой значительную и дорогостоящую работу. Некоторые центры не имеют полной уверенности в тех данных, которые они представляют, учитывая то, как они были получены. Центры обслуживания сталкиваются с дополнительной проблемой своевременного получения полных и точных материалов от своих клиентов, и поэтому отмечается высокий коэффициент отказа.

66. С учетом специфики проблем, возникающих в результате замены основного на личное взаимодействие обслуживания дистанционным взаимодействием с поставщиками услуг, которые зачастую остаются анонимными, все больше внимания уделяется вопросу об организации взаимоотношений с клиентами. В настоящее время ФАО создает единый контактный центр для работы с клиентами. Секция управления качеством Глобального совместного центра обслуживания ЮНИСЕФ отвечает за управление взаимоотношениями с клиентами и соответствующую коммуникацию. Мониторинг и отчетность по соглашениям об уровне обслуживания осуществляется для каждого клиентского подразделения по направлениям обслуживания. На этот центр также возложена задача содействия созданию благоприятных условий для непрерывного совершенствования во всех областях глобального обслуживания посредством анализа процессов его работы, технологий и кадрового потенциала для определения возможностей повышения результативности и эффективности, стратегического планирования и контроля.

67. Глобальный центр обслуживания ВОЗ публикует для своих клиентов ежеквартальные доклады об эффективности, содержащие информацию об объемах, производительности, расходах, незавершенной работе и коэффициентах отказа, а также обновленную информацию об основных достижениях, трудностях и деятельности Центра. Проблема заключается в ручном отслеживании показателей, что отвлекает от реальной работы. Например, в рамках кадровых услуг измеряются 53 отдельные операции; внедрена некая система, но она не является полностью автоматизированной. Еще меньше автоматических инстру-

ментов представления информации имеется по другим услугам. Хотя для формирования клиентских ожиданий указываются сроки оказания услуг, центр не использует показатели эффективности, хотя функционирует уже более 10 лет. В настоящее время новая группа по механизму управления разрабатывает ключевые показатели эффективности.

68. Центр совместного обслуживания ФАО в прошлом отслеживал показатели рабочей нагрузки и эффективности в рамках примерно 27 соглашений об уровне обслуживания, охватывающих услуги в таких областях, как поездки, кредиторская задолженность, поставщики, техническая помощь/поддержка пользователей, кадровые вопросы и управление активами. Центр использовал разработанные внутри организации инструменты, такие как таблицы Excel, которые в отсутствие других инструментов позволяли ему представлять основным заинтересованным сторонам ежегодные доклады об эффективности своей работы. Согласно оценкам Центра, примерно 20–30% рабочего времени сотрудников тратилось на отслеживание многочисленных показателей. Ввиду острой нехватки кадров, с которой столкнулся Центр, и трудоемкости этого процесса новое руководство центра прекратило отслеживание показателей по соглашениям об уровне обслуживания в ручном режиме. До тех пор, пока в 2017 году не будет внедрен новый инструмент управления работой по проектам, будут использоваться данные и статистика, полученные из системы планирования общеорганизационных ресурсов.

Вставка 5

Замечания: Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)

Функционирование Глобального центра обслуживания все еще находится на ранней стадии и проходит процесс стабилизации по мере того, как этот центр готовится принять на себя дополнительные функции. Одновременный запуск системы планирования общеорганизационных ресурсов и работы центра привел к определенным проблемам в плане осуществления. Еще не завершена работа по внедрению системы управления проектами в систему планирования общеорганизационных ресурсов и по автоматизации выполнения повседневных задач, таких как рассылка извещений о назначении на должность.

Значительная доля сотрудников ЮНОПС работают на основе соглашения с индивидуальным подрядчиком, а это означает, что они не являются в полном смысле «сотрудниками». Как сообщила Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций, гибкость механизма соглашений с индивидуальными подрядчиками помогает ЮНОПС выполнить свой мандат по реализации проектов. Он также позволяет ЮНОПС сокращать издержки и избегать финансовых обязательств, связанных с моделью «сотрудника Организации Объединенных Наций» (включая пособие на иждивенцев, надбавку за мобильность, пенсионное обеспечение и медицинское страхование после прекращения службы). Анализ ЮНОПС показывает, что расходы Организации на международного сотрудника примерно в два раза превышают расходы на эквивалентного международного индивидуального подрядчика. Существенная экономия, хотя и не столь высокая, становится очевидной также при сопоставлении эквивалентных должностей национальных сотрудников и индивидуальных подрядчиков. ЮНОПС считает, что этот механизм, который может гибко подстраиваться под потребности клиентов и позволяет обеспечивать быстрое наращивание усилий, является одним из его сравнительных преимуществ.

Необходимо полностью завершить работу над основами управления эффективностью работы. В уточнении нуждаются стандарты обслуживания и ключевые показатели результативности.

Бизнес-аналитика осуществляется Группой по управлению кадрами и изменениями, а не Глобальным совместным центром обслуживания. **Следует уточнить роль руководителя Глобального совместного центра обслуживания в стимулировании совершенствования процессов и оказания услуг и необходимые для этого инструменты.**

69. В любом случае представители Центра совместного обслуживания ФАО считают, что данные об эффективности соглашений об уровне обслуживания в настоящее время не отражают в полной мере ситуацию с эффективностью. Хотя Центр, возможно, быстро обрабатывает операции, это не означает, что все процессы в рамках сквозных услуг функционируют оптимально или что клиенты удовлетворены. Это происходит потому, что некоторые соглашения об уровне обслуживания охватывают не весь цикл работы по проекту, а только те сегменты, за которые отвечает Центр совместного обслуживания, в то время как другие элементы являются межфункциональными, и их оценка затрагивает не только те области, на которые непосредственно влияет центр совместного обслуживания. Кроме того, Генеральный инспектор ФАО указал, что охвачены не все процессы центра совместного обслуживания, и большая часть рабочей нагрузки в Будапеште выходит за рамки соглашения об уровне обслуживания.

70. Центр ПРООН в Копенгагене отчитывается о тех процессах, которые рассматриваются в качестве наиболее важных, в то время как центр в Куала-Лумпуре отчитывается по всем соглашениям об уровне обслуживания, а также о коэффициентах отказа по страновым отделениям. Для того чтобы Группа по глобальному совместному обслуживанию располагала внутренней информацией о том, достигает ли она своих целей, ей необходимы усовершенствованные контрольные показатели и инструменты, которые следует интегрировать в систему планирования общеорганизационных ресурсов в целях улучшения обслуживания клиентов, а также система управления проектами для отслеживания проблем.

71. Глобальный центр обслуживания ЮНИСЕФ планирует использовать в своей работе постоянно функционирующую и прозрачную систему оценки эффективности в отношении ряда соответствующих общепринятых соглашений об уровне обслуживания с использованием новейших средств, имеющихся на рынке. В рамках переходного периода центр представляет результаты по уровню обслуживания на еженедельной основе; контрольные отчеты включают отчеты об эффективности на еженедельной и ежемесячной основе и отчеты с момента начала проекта до настоящего времени.

72. Инспектор пришел к выводу о том, что организации не проводили исходные обследования удовлетворенности клиентов для того, чтобы получить исходные данные в качестве основы для сопоставлений. Первое ежегодное обследование степени удовлетворенности клиентов работой Регионального центра обслуживания было проведено в 2013 году. Центр обслуживания ПРООН в Куала-Лумпуре проводит обследования клиентов на ежегодной основе, а в Копенгагене эта практика начала применяться в 2016 году. Несмотря на регулярный мониторинг и отчетность об эффективности Глобального центра совместного обслуживания ЮНИСЕФ по соглашениям об уровне обслуживания, механизм получения отзывов от клиентов в структурированной форме, особенно в отделениях на местах, разработан не был, если не считать ведущегося широкого неформального диалога. Долгосрочный план состоит в том, чтобы полностью внедрить процесс обследования удовлетворенности клиентов. Кроме того, эффективная информация об отзывах клиентов будет полезна для оценки качества услуг, предоставляемых центрами другим подразделениям Организации Объединенных Наций.

73. В будущем Центр совместного обслуживания ФАО планирует уделять больше внимания обслуживанию клиентов и процессам, которые подпадают под его непосредственный контроль, признавая при этом, что затратоэффективность центра обслуживания не гарантирует результативности, поскольку он не контролирует весь процесс обслуживания клиентов. Глобальный центр обслуживания ВОЗ планирует использовать программное обеспечение по управлению взаимоотношениями с клиентами, что позволит ему отслеживать требования клиентов от начального этапа до решения поставленной задачи. Нынешняя система является неудовлетворительной в том смысле, что когда проблема решена, соответствующая документация содержится в различных электронных

сообщениях; новое программное обеспечение позволит сохранить все подходы к решению задач в качестве институциональных знаний.

74. В январе 2014 года Региональный центр обслуживания провел реорганизацию операционных услуг, заменив функциональные группы на 10 межфункциональных направлений обслуживания, выстроенных на сквозной основе, таким образом, что, например, кадровые и финансовые аспекты были объединены в рамках одного направления обслуживания. Эти усилия, нацеленные на то, чтобы услуги предоставлялись и оценивались с учетом их восприятия клиентом, являются новаторской инициативой, которую необходимо отслеживать и анализировать. Опираясь на накопленный опыт, важно понять, каким образом отследить весь процесс от начала до конца, включая элементы, которые не контролируются центром обслуживания; могут ли уже существующие системы, такие как система общеорганизационного планирования ресурсов, более эффективным образом способствовать внедрению таких подходов; какие необходимы навыки с учетом того, что может потребоваться расширение функциональной специализации; и каковы последствия для организационных структур, выстроенных по традиционному функциональному принципу.

75. В ФАО бизнес-аналитика велась по отдельным подразделениям, информация анализировалась и направлялась руководителю Центра совместного обслуживания соответствующими руководителями подразделений на ежемесячной основе. Затем ежемесячные отчеты сводились в ежегодный отчет, который распространялся среди заинтересованных сторон. Вместе с тем ФАО проводит реформу этого центра, которая предусматривает внедрение автоматизированных систем мониторинга для обеспечения оценки эффективности в режиме реального времени, а также создания в рамках центра подразделения по вопросам эффективности, качества и администрирования с целью развития системы оценки эффективности. В рамках Группы по глобальному совместному обслуживанию ПРООН в Куала-Лумпуре отдел бизнес-аналитики отвечает за оценку эффективности, тогда как подразделение в Копенгагене не обладает полномочиями по ведению аналитики. Группа по глобальному совместному обслуживанию рассматривает вопрос о создании отдельно от операционных отделов функционального направления по вопросам обеспечения качества и управления взаимоотношениями с клиентами, в рамках которого будут анализироваться данные и оцениваться эффективность выполнения соглашений об уровне обслуживания.

76. Региональный центр обслуживания заложил основу для применения концепции непрерывного совершенствования путем создания группы обеспечения качества, которая осуществляет функции бизнес-аналитики для этого центра. Группа может оказывать значительную поддержку усилиям руководства в целях оценки эффективности работы и выявления возможностей для оптимизации процессов и оказания помощи центру и обслуживаемым миссиям в совершенствовании деловых операций путем анализа выполняемых операций и возникающих в связи с ними проблем. В настоящее время группа обеспечения качества сосредоточила усилия на составлении отчетов об эффективности работы, отражающих достижения центра по ключевым показателям эффективности. Из-за трудоемкости процессов, используемых для отслеживания показателей в отсутствие эффективных автоматизированных инструментов получения деловой информации, половина рабочего времени этой группы из пяти человек расходуется на подготовку отчетов об эффективности.

77. Инспектор с интересом отмечает создание отдельных от операционных отделов функциональных подразделений по обеспечению качества в целях анализа данных об эффективности работы и содействия непрерывному совершенствованию. В системе Организации Объединенных Наций это относительно новый подход, который должен способствовать формированию культуры непрерывного совершенствования и обслуживания клиентов. Важно, чтобы собранная информация была задействована в организационных процессах в целях совершенствования операционной деятельности.

78. В заключение следует отметить, что оценка эффективности является недостаточно проработанным направлением. Это негативно сказывается на подотчетности и способности к совершенствованию. Серьезным препятствием является нехватка вложений в инструменты и системы, помогающие проводить бизнес-аналитику и налаживать отчетность. Не всегда имеется четкое основание для ожиданий в области эффективности работы. Показатели эффективности чаще всего сформулированы на основании того, как организации оценивают свои возможности, а не на объективных критериях с опорой на реальную практику. Ориентация исключительно на то, как тот или иной центр обслуживания выполняет свою часть рабочего процесса, не дает исчерпывающей картины эффективности процессов или удовлетворенности клиентов. Необходима сквозная оценка при условии, что заинтересованные стороны должны нести ответственность за ту часть процесса, которую они контролируют. **С учетом центральной роли обслуживания клиентов обследования степени удовлетворенности клиентов должны проводиться не реже одного раза в год в целях укрепления процесса оценки эффективности и непрерывного совершенствования. Исполнительным руководителям следует также удостовериться в том, чтобы тщательная оценка эффективности работы центров обслуживания ежегодно освещалась в соответствующих отчетах.**

79. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит результативность, эффективность и подотчетность центров обслуживания.

Рекомендация 1

Исполнительным руководителям организаций, имеющих глобальные центры обслуживания, следует определить и предложить инструменты и системы, необходимые для поддержки эффективного мониторинга обслуживания клиентов и сбора оперативных данных для оценки результатов работы, ее дальнейшего совершенствования и сопоставления результатов с контрольными показателями.

Рекомендация 2

Исполнительным руководителям организаций, имеющих глобальные центры обслуживания, следует на основе объективных стандартов определить контрольные показатели эффективности и обеспечить корректировку целевых показателей, с тем чтобы они постепенно приближались к контрольным показателям.

VII. Управление

80. Опыт рассматриваемых организаций свидетельствует о важной роли высшего руководства в отстаивании и продвижении необходимых преобразований. Решимость Администратора ПРООН, Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и исполнительных директоров ЮНИСЕФ и ЮНОПС несомненно стала ключевым фактором в обеспечении целеустремленности и единого понимания задач заинтересованными сторонами. Отсутствие такого последовательного руководства приводит к обратному результату. Например, задержки с передачей функций и штатных единиц из миссий в Региональный центр обслуживания свидетельствуют о необходимости принятия четких руководящих мер для объединения разнонаправленных интересов (см. вставку 7 ниже и пункт 28 выше).

81. Важно, чтобы механизмы управления подходили к особенностям той или иной организации и параметрам бюджета. Имеются две основные модели управления и подотчетности центра обслуживания: расширение полномочий штаб-квартир и оперативная независимость. Эволюция движется в направлении самостоятельных центров, отвечающих за предоставление услуг. Такая модель применяется сегодня ВОЗ, Региональным центром обслуживания, ФАО, ЮНИСЕФ и ПРООН. УВКБ считает, что распространение операционных моделей штаб-квартиры продолжает удовлетворять его потребностям. Высший управленческий надзор осуществляется с помощью небольшого управленческого подразделения, структурно подчиненного заместителю Верховного комиссара.

82. Организации сами пришли к выводу о необходимости механизмов управления для распределения ответственности за обслуживание клиентов³¹. Важным элементом таких механизмов являются сформулированные надлежащим образом соглашения об уровне обслуживания, в которых изложены ожидаемые показатели результативности. Как подробно описано в пунктах 64–79 выше, несмотря на достигнутый прогресс, управление эффективностью работы требует более систематического внимания.

83. ВОЗ, Региональный центр обслуживания, ФАО и ПРООН относительно недавно пересмотрели свои рамки управления, в то время как ЮНИСЕФ утверждает, что теперь его механизмы управления определены. **Хотя механизмы управления могут меняться, они должны разрабатываться в процессе планирования еще до начала функционирования центров обслуживания.** Все механизмы управления включают комитеты с председательством на высоком руководящем уровне и на основе членства либо с помощью других механизмов обеспечивают прямое взаимодействие с руководителями функциональных направлений/процессов, учет региональных потребностей (в высоко децентрализованных организациях, таких как ВОЗ) и участие руководителя центра обслуживания – схема, по которой Региональный центр обслуживания изначально не работал. Комитеты имеют определенный круг ведения, основное внимание в рамках которого уделяется не деталям оперативного управления, а стратегическому руководству, обзору результативности и работе в качестве направляющего механизма для движения организации по тому курсу, который был избран. Такая модель должна устранять неопределенность в отношении подотчетности оперативной деятельности.

84. Управленческие рамки Группы по глобальному совместному обслуживанию ПРООН определяют функции глобального руководства рабочими процессами на сквозной основе и распределяют ответственность за продвижение мер по совершенствованию. Кроме того, в круге ведения Комитета по вопросам управления в рамках этой Группы также предусматривается ответственность за

³¹ HLCM survey 2015.

поощрение непрерывного совершенствования. Это имеет важное значение, поскольку тем самым признается, что постоянное совершенствование не происходит само по себе и что содействовать этому процессу обязано руководство. **Другим организациям следует рассмотреть вопрос о включении в механизмы управления центров обслуживания, которыми они руководят, ответственность за руководство рабочими процессами на сквозной основе и за постоянное совершенствование.** Как в ПРООН, так и в Региональном центре обслуживания механизм управления состоит из руководителей соответствующих функциональных областей (кроме того, в Региональном центре обслуживания в него входят представители двух миссий от имени Клиентского совета), в то время как в других организациях в его состав включаются также представители других подразделений организации.

85. ПРООН, ФАО и ЮНИСЕФ принимают меры, направленные на повышение роли центров обслуживания в совершенствовании рабочих процессов. В целях облегчения многофункционального подхода к предоставлению услуг и переключения внимания на процесс оказания услуг ПРООН в начале 2016 года перевела свои отдельные центры обслуживания финансовых и людских ресурсов, каждый из которых был подчинен соответствующей функциональной области, под единый механизм управления (Группа по глобальному совместному обслуживанию), который подотчетен операционной группе в рамках Бюро по вопросам управления. Группа по глобальному совместному обслуживанию отвечает за разработку предложений по совершенствованию рабочих процессов, однако директивные полномочия сосредоточены в Центральном учреждении. ФАО укрепила директивные полномочия руководителя центра обслуживания в Будапеште и способность этого руководителя принимать ускоренные меры по совершенствованию, проведя разграничение между ответственностью за процессы и ответственностью за политику. ЮНИСЕФ рассчитывает на то, что его новый центр обслуживания позволит стимулировать повышение эффективности работы в рамках всей организации. **Административным руководителям рекомендуется также предоставить руководителям центров обслуживания возможности для того, чтобы внести свой вклад в принятие решений о совершенствовании рабочих процессов.**

86. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит подотчетность, эффективность и действенность функционирования центров обслуживания.

Рекомендация 3

Административным руководителям следует в течение одного года назначить ответственных за обеспечение процесса постоянного совершенствования и внедрение изменений в рабочие процессы и принять меры к тому, чтобы в механизмах управления и руководства центров обслуживания были четко определены соответствующие роли их руководителей.

Вставка 6

Замечания: Всемирная организация здравоохранения

В рамках децентрализованной организации внедрение стандартных, эффективных и управляемых на глобальном уровне процессов по-прежнему связано с трудностями. Эволюция глобального центра обслуживания все больше рассматривается как ценный вклад в этот процесс; дальнейшее развитие роли этого центра в рамках организации не получило требуемого внимания со стороны руководства. Выводы проведенного в 2012 году исследования, которое позволило выявить возможности для дальнейшего повышения эффективности за счет дальнейшей консолидации функций в глобальном центре обслуживания, не были в полной мере учтены в рамках последующей деятельности, и, как ни

странно, после восьми лет работы у центра нет системы управления эффективностью работы.

Недавно внедренные новые механизмы управления призваны заполнить эти пробелы и сформировать долгосрочную концепцию работы этого центра.

Необходим тщательный подход при рассмотрении вопроса о том, какие функции должны быть переданы центру. Например, перевод на периферию закупочных функций привел к ослаблению контроля, необходимости дополнительных аудиторских проверок и возвращению руководящих функций в штаб-квартиру.

В 2016 году на основе рекомендаций по совершенствованию своей системы отправления правосудия, для которой требовалось больше сотрудников, ВОЗ пришла к выводу о том, что она может финансировать новую группу из 14 сотрудников категории специалистов и 7 сотрудников категории общего обслуживания в Будапеште с меньшим бюджетом, чем при использовании 8 должностей категории специалистов и 5 сотрудников категории общего обслуживания в Женеве. Выбор Будапешта в значительной степени повлиял на результаты анализа места расположения, проведенного ЮНИСЕФ для своего собственного центра обслуживания. **ВОЗ настоятельно рекомендуется контролировать и оценивать успех этого перемещения ключевых общеорганизационных функций в целях содействия информированию о более широкой применимости этой модели.**

ВОЗ следует стремиться к созданию корпоративной стратегии развития совместных служб и переноса функций. Каждая из инициатив, которую рассматривал инспектор (Глобальный центр обслуживания в Куала-Лумпуре, Группа по вопросам отправления правосудия в Будапеште и механизм организационного обеспечения заседаний в Тунисе) могут иметь свою собственную внутреннюю логику. Однако следует весьма тщательно проработать вопрос о том, что и где размещать, с тем чтобы отойти от краткосрочных решений и свести к минимуму необходимость «выпутываться» из сложных ситуаций.

87. Степень участия директивных органов в рассмотрении решений, касающихся центров обслуживания, существенно различается. Создание Регионального центра обслуживания, укомплектование его кадрами, обеспечение ресурсами и определение круга клиентов были вопросами, которые должны были пройти утверждение Генеральной Ассамблеи. Создание центров ФАО и ВОЗ было одобрено их директивными органами, тогда как в случае ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНОПС административные руководители пользуются существенной автономией полномочий в отношении административных структур и процессов. То же самое относится к ВПП, однако Директор-исполнитель сообщила о том, что она не будет действовать без поддержки со стороны Исполнительного совета.

88. Возможно, выработка единообразного подхода не только нереалистична, но и нежелательна. Каждая организация имеет свой собственный институциональный контекст, отношения между административным руководителем и уставным органом и баланс между формальными директивными решениями и неофициальными консультациями с государствами-членами. Нет никаких убедительных причин отделять решения о центрах обслуживания от более широких рамок таких взаимоотношений, а также полагать, что директивные органы по определению способны лучше принимать решения о местонахождении и структуре подразделений, выполняющих административные функции, чем руководители, которые отвечают за их выполнение.

89. В любом случае центры обслуживания – это лишь часть более широкого вопроса об эффективности и результативности административных вспомогательных услуг. В этой связи получение более подробной информации от организаций относительно общих мер по повышению эффективности может способствовать принятию решений директивными органами. Так, например, Кон-

сультативный комитет по административным и бюджетным вопросам настоятельно призвал Генерального секретаря разработать общие меры по повышению эффективности оперативной деятельности в рамках операций по поддержанию мира³², а ПРООН по просьбе своего Исполнительного совета работала над институциональной системой показателей, с тем чтобы продемонстрировать прогресс в области организационной эффективности и результативности³³.

90. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит прозрачность, подотчетность и результативность мер, направленных на реформирование административного вспомогательного обслуживания.

Рекомендация 4

Начиная со следующего бюджетного цикла при рассмотрении соответствующих бюджетных предложений директивным органам следует в интересах осуществления своих надзорных и контрольных функций поручить своим техническим консультативным органам изучить результаты реформ административного обслуживания, в том числе полученные выгоды.

Вставка 7

Замечания: Региональный центр обслуживания в Энтеббе

С учетом накопленного опыта стало ясно, что концепция, нашедшая свое отражение в создании Регионального центра обслуживания, была правильной. Было продемонстрировано, что потребность в отдельных финансовых механизмах для миссий по поддержанию мира по сути не требует воспроизводства административных структур, особенно в опасных условиях, где выстраивание обслуживания и размещение объектов обходится довольно дорого.

Региональный центр обслуживания прилагает значительные усилия для оценки результатов своей работы и улучшения обслуживания:

- в январе 2014 года центр провел реорганизацию операционных услуг, объединив их в 11 межфункциональных линий обслуживания;
- ежемесячно он отчитывается по 48 ключевым показателям, однако до создания центра никакой исходной информации не было;
- удовлетворенность клиентов возросла с удручающе низкого уровня в 17% в июле 2013 года до 57% положительных оценок в марте 2015 года, что, однако, по-прежнему ниже целевого показателя в 80%;
- центр создал группу управления качеством для ведения бизнес-аналитики.

Это должно помочь руководству в оценке результатов работы и совершенствовании рабочих процессов. Отсутствие автоматизированных инструментов деловой информации означает, что половина рабочего времени его группы сотрудников из пяти человек тратится на трудоемкую подготовку отчетов о достижении ключевых показателей эффективности. Не всегда обеспечивалась решительная лидирующая роль и поддержка руководства в штаб-квартирах, необходимые для стимулирования организационных и культурных изменений, с тем чтобы новый центр обслуживания заслужил авторитет и выполнил свои обязательства. Ярким примером этого стали задержки с подготовкой плана осуществления и рамок управления и системы оценки эффективности в проведении необходимых параллельных организационных реформ (например, в отношении остаточных кадровых и финансовых функций в миссиях) и в процессе передачи должностей и функций.

³² A/69/839, пункт 81.

³³ DP/2016/9, приложение 1. Документ размещен на www.undp.org.

Не способствовали достижению цели применения горизонтального подхода к операционным услугам и не помогали устранять барьеры механизмы управления, характеризовавшиеся двусмысленностью в отношении полномочий начальника Регионального центра обслуживания, а также то обстоятельство, что каждая из миссий представлена через директоров поддержки миссий, которые опираются в своих полномочиях на отдельные миссии и действуют прежде всего в их интересах.

Бюджетные механизмы не способствовали построению единого, комплексного центра обслуживания: люди, средства и активы были увязаны с их первоначальными миссиями, что затрудняло формирование институциональной культуры и популяризацию деятельности этого центра, а также не способствовало четкому пониманию сотрудниками того, к какой организации они принадлежат. В своей резолюции 69/307 Генеральная Ассамблея попыталась решить эту проблему, наделив центр оперативной независимостью и выделив отдельный бюджет на 2016/17 год.

С учетом проблем в области укомплектования штатов, систем и темпов оперативной деятельности целесообразно было бы применять поэтапный подход к добавлению клиентских миссий в сферу работы центра.

Внимание на межправительственном уровне было в большей степени сфокусировано на экономии средств и в меньшей степени на качественных выгодах, хотя именно они являлись основной первоначальной целью. Так, принятое решение о создании данного регионального центра, Генеральная Ассамблея призвала к реализации количественных выгод, прогнозирувавшихся в анализе затрат и выгод, но не упоминала о качественных выгодах (см. резолюцию 64/269, раздел VI, пункт 18), которые включают сокращение числа гражданских лиц в местах службы с трудными или опасными условиями, улучшение качества жизни гражданского персонала и повышение стабильности операций благодаря снижению текучести кадров. **Реализация качественных выгод должна на систематической основе отслеживаться в рамках отчетности о результатах работы Регионального центра обслуживания.**

VIII. Управление людскими ресурсами

91. Опыт организаций, создавших центры обслуживания, говорит о необходимости решения трех вопросов: работа с затрагиваемым персоналом; удержание и набор персонала; и использование национальных сотрудников-специалистов. Наблюдения, касающиеся затрагиваемого персонала, основаны на опыте четырех организаций, которые создали центры обслуживания с 2009 года, а именно ЮНИСЕФ, Регионального центра обслуживания, ПРООН и ЮНОПС.

92. Вопросы, связанные с управлением людскими ресурсами, такие как контрактные механизмы и компенсация, в рамках системы Организации Объединенных Наций решаются сложно. Кроме того, поскольку на центры обслуживания приходится лишь небольшая часть персонала системы Организации Объединенных Наций, их потребности, скорее всего, не будут в центре внимания на широком горизонтальном уровне. В этой связи основной акцент в данном случае делается на описании проблем и предложении практических решений.

A. Затрагиваемый персонал

93. Конкретные обстоятельства в этих четырех организациях различны. Основная задача ЮНОПС заключалась в переводе в свое подчинение функций, которые выполнялись до этого ПРООН, поэтому оно набирало дополнительный персонал, а не перемещало его. В Региональном центре обслуживания международный персонал был переведен из обслуживаемых миссий; ни один из международных сотрудников не вышел в отставку в связи с изменением функций. Контракты местных сотрудников, чьи функции были переданы в Энтеббе, не были продлены, и никаких финансовых средств специально на эти цели не выделялось. В ПРООН перевод финансовых функций в Куала-Лумпур был проведен в контексте более широких структурных изменений, осуществлявшихся в 2013–2014 годах, и ПРООН отказалась представить информацию о количестве сотрудников, затронутых финансовым компонентом, или о том, какой к ним был применен подход, помимо того, что процесс изменений проводился в соответствии с политикой и процедурами реорганизации персонала, которые, по словам ПРООН, включают прозрачные процедуры реорганизации персонала и прекращения службы. Ассоциация персонала ПРООН выразила неудовлетворение по поводу степени прозрачности этого процесса в целом, однако отметила, что имела возможность работать с руководством для поиска решений в интересах сотрудников, которые просили оказать им помощь, хотя эти решения нельзя назвать идеальными.

94. ЮНИСЕФ принял активные меры по смягчению последствий для персонала, включая мораторий на заполнение должностей в штаб-квартире в целях создания вакансий для затрагиваемых сотрудников категории общего обслуживания, с тем чтобы они могли перейти на вакантные должности в Нью-Йорке задолго до того, как их функции были перемещены (что создало проблемы для затрагиваемых подразделений), щедрые пакеты добровольного прекращения службы и медленные темпы начала работы центра, с тем чтобы обеспечить более естественное выбытие персонала. Ассоциация персонала ЮНИСЕФ выражает определенный уровень удовлетворения в связи с тем, как в целом проходил этот процесс после принятия принципиального решения.

95. То, каким образом учитываются интересы затрагиваемых сотрудников, влияет на репутацию организаций и моральный дух персонала. Хотя у инспектора нет никаких оснований для вынесения рекомендаций относительно финансовых пакетов компенсации при увольнении помимо тех, которые предусматриваются правилами о персонале, они, несомненно, могут стать полезным инструментом для руководителей. **Инспектор осознает наличие оперативных сложностей, которые вытекают из некоторых мер по смягчению послед-**

ствий, принятых ЮНИСЕФ, и которых, возможно не без оснований, решили избежать другие руководители, но полагает, что в своей совокупности меры и подход ЮНИСЕФ по смягчению воздействия, направленные на диалог между персоналом и администрацией по этому вопросу, являются для других организаций примером для подражания.

В. Удержание и набор персонала

96. Опыт центров обслуживания высвечивает те проблемы в области кадровой политики, которые требуют решения. Опыт каждого из этих центров связан с уникальными обстоятельствами, но некоторые темы являются общими, такие как сделанное руководителями наблюдение о сложности набора и удержания на службе международных сотрудников, поскольку центры обслуживания воспринимаются как места службы «второго уровня», имеющие низкий престиж, не пользующиеся значительным интересом со стороны старших руководителей и не вносящие существенного вклада в развитие карьеры.

97. Руководители также считают, что низкий показатель корректива по месту службы в таких местах, как Куала-Лумпур и Будапешт, делает уровень вознаграждения сотрудников малопривлекательным. Эквивалент выраженной в долларах США зарплаты в местной валюте может быть адекватным, однако возникают трудности для сотрудников, которые несут расходы за рубежом, например на оплату жилья и поддержку семьи. Руководители и сотрудники в Будапеште считают, что эта общая проблема усугубляется тем, что КМГС рассматривает Венгрию как страну с твердой валютой, что, по их мнению, ограничивает возможности для изменения индекса корректива по месту службы. Одна из проблем Энтеббе заключается в том, что сотрудники, которые привыкли к работе в рамках полевых операций, не хотят отказываться от дополнительной компенсации, связанной с надбавками за работу в трудных и опасных условиях и надбавкой за мобильность. Инспектора проинформировали о том, что создание центра обслуживания в «семейном» месте службы не стало таким привлекательным фактором для сотрудников, как можно было бы предположить.

98. Руководители центров обслуживания утверждают, что, несмотря на наличие у исполнительных глав полномочий направлять сотрудников туда, где они необходимы, заставляя сотрудников уходить со своей должности, они создают отдельные проблемы, такие как прогулы и низкий моральный дух. Они считают более эффективным поощрение за добровольное перемещение.

99. Набор персонала на местах связан с другими сложностями. В районе Куала-Лумпура, где система Организации Объединенных Наций плохо известна, Организация Объединенных Наций рассматривается лишь как один из многих работодателей на конкурентном рынке труда. Не имея глубоких связей с Организацией, сотрудники переходят на работу к другим работодателям, даже если вознаграждение лишь немного выше. Руководители центра обслуживания в районе Куала-Лумпура считают, что уровень вознаграждения в Организации Объединенных Наций отстает от среднего по рынку, и эта ситуация усугубилась снижением в 2015 году шкалы окладов сотрудников категории общего обслуживания. Кроме того, старший сотрудник, ответственный за людские ресурсы, отметила, что в этой среде, ориентированной в первую очередь на операционный аспект, сотрудники лучше знакомы с функциями «обработки информации», нежели «оказания услуги», то есть здесь существует дополнительный культурный аспект, который необходимо контролировать и развивать.

100. Негибкость контрактных условий для сотрудников Организации Объединенных Наций является недостатком с точки зрения функционирования центра обслуживания. Среди примеров – отсутствие возможности для выплат премиальных или вознаграждения с учетом высоких результатов работы; недостаточность отпуска по беременности и родам в Будапеште; и требование участия в Объединенном пенсионном фонде персонала Организации Объединенных

Наций. Инспектор был проинформирован о том, что местный персонал придает больше значения возможности делать прямые взносы в свою национальную систему социального обеспечения, которые сохраняются при переходе к другому работодателю.

101. По мере получения информации о возникающих сложностях исполнительным главам организаций, имеющим центры обслуживания, следует работать сообща, с тем чтобы выявлять факторы и проблемы, которые препятствуют найму и удержанию персонала, включая проблему перевода пенсий и негибкость контрактных механизмов; определять возможные варианты для их устранения и обращаться с этими предложениями в компетентные органы, такие как КМГС, КСР и Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций.

102. Текучесть персонала в центрах обслуживания, как правило, является значительной в силу демографического состава, рутинного характера работы и отсутствия вертикальной мобильности. Показатели текучести кадров различаются, причем даже в рамках одного места службы. ВОЗ в Куала-Лумпуре регистрирует показатель около 13%, тогда как ПРООН, которая до сих пор находится в стадии роста, сообщает о 5%. Периодически в Будапеште этот показатель был очень высоким: сотрудники ФАО перешли в УВКБ из-за низких классов должностей и плохого морального климата в коллективе; кроме того, немало сотрудников обеих этих организаций переходили на работу в ЮНИСЕФ. По состоянию на конец 2015 года доля вакантных должностей в ФАО в Будапеште составляла 60%.

103. Необходимы нацеленные на долгосрочную перспективу стратегии удержания и набора персонала в условиях текучести кадров, а также навыки управления этим аспектом работы центров обслуживания. Инспектор отметил новаторские меры по удержанию персонала. В Куала-Лумпуре ПРООН и ВОЗ заслужили репутацию организаций, в которых кандидаты на получение профессиональных бухгалтерских сертификатов могут получить признанный опыт и пройти профессиональную подготовку. Кроме того, ввиду заинтересованности, проявленной ее сотрудниками, ПРООН предоставляет языковую подготовку. В Будапеште УВКБ позволяет сотрудникам участвовать во всем цикле удовлетворения потребностей клиентов, не ограничивая их роль узкими операционными функциями. Оно также дает местным сотрудникам возможность участвовать в миссиях на местах в целях обеспечения более глубокого понимания главной стратегической цели УВКБ.

104. Исполнительным главам настоятельно рекомендуется: а) разрабатывать стратегии удержания персонала и рассмотреть вопрос о разработке механизмов для обмена местными сотрудниками между организациями системы Организации Объединенных Наций в одном месте службы; б) обеспечить, чтобы при отборе руководителей центров обслуживания применялось требование о наличии навыков действий в условиях высокой текучести кадров; и в) сотрудничать с другими центрами в одном месте службы в целях подготовки информационно-пропагандистских мероприятий для потенциальных сотрудников, набираемых на местах.

105. Руководители также стремятся расширять профессиональные возможности для продвижения по службе. Так, например, ФАО провела реорганизацию функций и реклассификацию должностей. Все организации заинтересованы в оптимизации использования должностей национальных сотрудников-специалистов в целях обеспечения возможностей для карьерного роста национального персонала.

С. Использование национальных сотрудников-специалистов

106. Варианты использования НСС оказывают существенное влияние на будущее развитие центров обслуживания. Должности НСС являются важным

элементом стратегий удержания персонала и развития карьер, а также средством привлечения квалифицированного персонала при более низких затратах, чем затраты на должности международных сотрудников категории специалистов. Хотя в центрах обслуживания работает лишь незначительная доля всех НПО, ситуация в этих центрах свидетельствует о необходимости пересмотра рамок политики управления, особенно с учетом того, что НСС в настоящее время используются в таких формах, которые не всегда соответствуют этой политике.

107. Центры обслуживания, проанализированные в рамках настоящего доклада, насчитывают около 140 должностей НСС, выполняющих ряд функций, связанных с концептуальной работой, аналитикой, контролем качества, руководством подразделениями и координацией. По мнению руководителей, с которыми были проведены собеседования, НСС задействуются для использования имеющихся на местном рынке образованных и квалифицированных кадров в целях расширения возможностей для развития карьеры среди местных сотрудников, повышения преемственности и стабильности кадровой политики и выполнения функций, которые не связаны с конкретными аспектами, требующими привлечения международных сотрудников категории специалистов. Важным соображением является и то, что расходы на таких специалистов существенно ниже, чем расходы на международных сотрудников.

108. Категория НСС была учреждена в 1980 году для удовлетворения конкретных потребностей в связи с национальными программами в области развития. Критерии использования НСС предусматривают, что «НСС должны быть гражданами страны места службы. ...Работа, выполняемая НСС, должна быть национальной по содержанию. ...Должностные функции всех национальных сотрудников-специалистов должны обосновываться с точки зрения общих усилий системы Организации Объединенных Наций, направленных на ускорение национального развития и расширение других соответствующих возможностей. НСС должны обладать национальным опытом и знанием местной культуры, языка, традиций и институтов»³⁴.

109. Опыт работы центров обслуживания свидетельствует о том, что организациям необходимо такое географическое месторасположение, из которого они могут оказывать услуги за пределами национальных границ, будь то на глобальном, региональном или субрегиональном уровне. В этом контексте требование о том, чтобы работающие в таких учреждениях НСС были гражданами страны места службы, следует пересмотреть, с тем чтобы отразить тот факт, что их работа связана не только с той страной, где находится их подразделение. НСС являются единственной категорией сотрудников, набираемых на местной основе, к которой применяется требование о национальном происхождении.

110. Опыт центров обслуживания иллюстрирует также значительный рост числа высокообразованных и квалифицированных работников в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Изначально это и было одной из основных причин размещения таких центров в этих странах. Следует рассмотреть возможность внедрения более современного подхода к тому, как кадровая политика в рамках Организации Объединенных Наций взаимодействует с национальным развитием с учетом развитости местных рынков труда.

111. Данные КМГС свидетельствуют о том, что значительное число НСС уже работают в финансовой и кадровой областях и в качестве специалистов по информационным технологиям и не нуждаются в национальном опыте и знании местной культуры, традиций и институтов для выполнения своей работы³⁵. Спрос на эту категорию персонала, скорее всего, будет расти по мере того, как организации системы Организации Объединенных Наций будут продолжать более активно использовать имеющиеся на местах знания и опыт. В этой связи

³⁴ A/61/30, приложение IX.

³⁵ ICSC/82/CRP.3. Отсутствует в публичном доступе.

следует обратить внимание на необходимость пересмотреть требование (или его толкование) относительно «национального содержания» работы НСС.

112. Несомненно, возникает ряд вопросов, в том числе в отношении толкования требования о «поддержании такого соотношения численности специалистов, набираемых на международной и на местной основе, которое соответствует их потребностям, с учетом необходимости сохранения универсального характера и независимости международной гражданской службы»³⁶. Опираясь на опыт работы центров обслуживания, инспектор предлагает два замечания.

113. Тот факт, что организации фактически выбирают свой собственный путь, если считают, что политика не идет в ногу с их оперативными потребностями, подчеркивает необходимость критического переосмысления правил, связанных с тем или иным вопросом, для того чтобы не подрывать общую концепцию международной гражданской службы. Хотя пристальное внимание к вопросу о затратах может показаться несколько неловким, организации системы Организации Объединенных Наций, отчитывающиеся перед государствами-членами за разумное и эффективное использование ресурсов, должны иметь веские основания для того, чтобы тратить в два или три раза больше по сравнению с затратами на местном уровне. Это относится ко всем организациям системы Организации Объединенных Наций, но в особенности к тем из них, которые финансируются за счет добровольных взносов и в гораздо меньшей степени контролируют поток поступающих им средств. В частности, почти 90% НСС финансируются за счет добровольных взносов.

114. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и действенность центров обслуживания.

Рекомендация 5

По итогам нынешнего пересмотра Комиссией по международной гражданской службе всех категорий сотрудников Генеральной Ассамблее следует принять меры, по возможности на своей семьдесят второй сессии, в целях удовлетворения потребностей организаций в наборе местных сотрудников-специалистов для выполнения функций, не связанных исключительно с национальной спецификой.

³⁶ A/61/30, приложение IX.

IX. Управление процессом преобразований

115. Одним из основных выводов во всех организациях является вывод о важности устойчивого руководства, подкрепленного эффективным управлением процессом преобразований, которое направлено на стимулирование и внедрение изменений. Собеседники неизменно подчеркивают, что нельзя недооценивать управление процессом преобразований и призывают выделять на это в целевом порядке квалифицированные и достаточные ресурсы. При поддержке старшего руководства ЮНИСЕФ разработал рамки управления процессом преобразований в таких областях, как информационная деятельность, культура, организационная структура, людские ресурсы и управление кадровыми изменениями и кадровым потенциалом. Связь и взаимодействие с заинтересованными сторонами во всех местах службы осуществлялись с помощью различных механизмов, поддерживаемых существовавшим в то время Управлением по управлению преобразованиями. В ПРООН в рамках механизма управления структурными изменениями под руководством заместителя Администратора совместно с ключевыми заинтересованными сторонами был реализован широкий комплекс мер, направленных на поддержку осуществления, включая корпоративную коммуникацию для сотрудников, выделение специальной поддержки от Группы по людским ресурсам и создание комитета по связям с Советом персонала.

116. Секретариат Организации Объединенных Наций сообщает, что Руководящий комитет Регионального центра обслуживания, состоящий из глав служб поддержки миссий из обслуживаемых миссий, был ключевым механизмом, позволившим заручиться поддержкой заинтересованных сторон. Каждый компонент стратегии/программ внедрения изменений был нацелен на определенные виды деятельности заинтересованных сторон. Развитие регионального центра обслуживания проходило несколько этапов, но значительная часть полномочий по управлению преобразованиями была передана самому центру обслуживания. С учетом трудностей, связанных с принятием центра обслуживания обслуживаемыми миссиями и фрагментарным характером перемещения кадров и функций, уровень руководства, ресурсов и поддержки управления процессом преобразований был недостаточным.

117. Исполнительным главам следует наладить эффективное управление процессом преобразований, разработать коммуникационный план и программы подготовки кадров в целях содействия внедрению новой модели работы и способов преодоления сопротивления переменам. Коммуникация должна поддерживаться на постоянной основе, носить откровенный и всесторонний характер, особенно в тех случаях, когда могут быть затронуты ключевые группы заинтересованных сторон. Инклюзивный подход к осуществлению может помочь заручиться гораздо более широкой поддержкой. Необходимо принять меры к тому, чтобы сотрудники понимали суть изменений в модели работы, особенно с учетом того, что это, как правило, предполагает более широкое применение самообслуживания, проведение операций на расстоянии и в разных часовых поясах и утрату прямого взаимодействия.

118. Вместе с тем опыт показывает, что осуществлять управление процессом преобразований сложно, даже если важность этого процесса находит широкое понимание. Организациям зачастую не хватает потенциала и навыков. Как признал Секретариат в ответ на замечания, высказанные Комиссией ревизоров по поводу недостатков в осуществлении инициатив в области преобразований, организациям необходимо оценить, «располагают ли они квалифицированными кадрами и ресурсами для практического внедрения новых методов работы и постоянного управления повседневной деятельностью по осуществлению и по-

вышения ее эффективности»³⁷. Доклад об извлеченных уроках, представленный Исполнительному совету ПРООН, свидетельствует о сложности управления процессом преобразований. В нем указывается на противоречие между открытостью и конфиденциальностью при принятии решений, ограниченным кругом сторон, которые могут видеть взаимосвязь между различными элементами изменений, и необходимостью быстрого информирования о принятых решениях и нейтральной платформы для сотрудников для понимания происходящего. В нем также подчеркивается необходимость уделять больше внимания обеспечению заинтересованности и поддержки руководства и высказывается предположение о том, что готовность к переменам имеет важное значение и должна не только рассматриваться как один из технических навыков для лиц, принимаемых на определенные должности, но и быть включена в число профессиональных требований, предъявляемых ко всем сотрудникам. Инспектор также обращает внимание на Лабораторию организационных перемен и знаний Организации Объединенных Наций («UNLOCK»), которая является совместной инициативой ПРООН и Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций и предоставляет услуги по управлению процессом преобразований для всех организаций системы Организации Объединенных Наций, желающих добиться перемен изнутри.

³⁷ A/69/5 (Vol. I), пункт 35.

Х. Административное обслуживание и система Организации Объединенных Наций

119. Если говорить о долгосрочной перспективе, то сделанный в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года акцент на комплексные подходы возрождает интерес к дальнейшей интеграции по мере того, как операционная инфраструктура создает практические возможности для организаций системы Организации Объединенных Наций работать сообща. В своей резолюции 67/226 Генеральная Ассамблея уже направила мощный сигнал в поддержку сокращения административных расходов на страновом уровне и консолидации услуг по оказанию поддержки. В том, что касается глобального обслуживания, хотя КВУУ стремилось участвовать в рассмотрении вопросов, связанных с межучрежденческими центрами обслуживания, центры, изученные в рамках настоящего доклада, свидетельствуют практически о полном отсутствии межучрежденческих усилий по планированию, разработке и эксплуатации объектов, направленных на достижение общих преимуществ, помимо традиционного предоставления таких услуг, которые, например, ВОЗ оказывает Объединенной программе Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), а ПРООН – Структуре Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»). КВУУ отмечает, что, хотя ни один из этих центров обслуживания не был создан для оказания услуг другим организациям³⁸, благодаря «созданию глобальных центров обслуживания, система Организации Объединенных Наций заложила основу для предоставления оперативных услуг всем организациям системы»³⁹.

120. В определенных областях уже осуществляется широкое межучрежденческое сотрудничество. Например, в рамках КВУУ разнообразные платформы, связанные с финансовыми услугами, банковскими операциями, операциями с иностранной валютой и едиными закупками, позволили достичь значительной экономии; разрабатываются также общие подходы в других областях⁴⁰. ГООНВР, работая в сотрудничестве с КВУУ, занимается внедрением стратегии оперативной деятельности – добровольной основы для совместной оперативной деятельности на страновом уровне. Генеральный секретарь сообщает, что эта стратегия активно распространяется⁴¹. Кроме того, повышенное внимание вновь уделяется способности организаций использовать инфраструктуру друг друга благодаря взаимному признанию соответствующих рабочих процессов.

121. Фактическая интеграция в смысле более унифицированной структуры административного обслуживания продвинулась весьма незначительно. Генеральный секретарь сообщает, что на страновом уровне удалось добиться ограниченного успеха в создании комплексных функций оперативной поддержки из-за узких мест и сопротивления на этапе осуществления⁴², несмотря на ясность соответствующих положений резолюции 67/226 Генеральной Ассамблеи. В проведенном ГООНВР анализе препятствий на пути выстраивания единой оперативной деятельности Организации Объединенных Наций на страновом

³⁸ Центр ЮНОПС в Бангкоке был создан для того, чтобы поддерживать и укреплять роль ЮНОПС как поставщика услуг. Такие учреждения, как ПРООН и ВОЗ, которые предоставляют услуги другим организациям, предоставляют некоторые из них через свои центры обслуживания.

³⁹ СЕВ/2015/HLСМ/11. Отсутствует в публичном доступе.

⁴⁰ СЕВ/2016/HLСМ/3. Отсутствует в публичном доступе.

⁴¹ А/71/63-Е/2016/8, пункт 227.

⁴² Там же, пункт 230.

уровне был сделан вывод о том, что наличие мотивации и руководящей роли на страновом уровне позволяет преодолеть эти препятствия⁴³.

122. Как отмечалось в пункте 4 выше, ОИГ планирует последующий анализ возможностей реализации выгод, связанных с повышением результативности и эффективности, с помощью межучрежденческого сотрудничества. На данном этапе, однако, некоторые проблемы являются уже очевидными и заслуживают дальнейшего обсуждения.

123. Одна из них заключается в том, как обеспечить применение нормативных директив ко всем соответствующим организациям. В настоящее время основным инструментом таких директив являются решения Генеральной Ассамблеи об оперативной деятельности в целях развития по рекомендации Второго комитета. Они, однако, не обеспечивают всеобъемлющие рамки, поскольку не предусматривают полного участия и поддержки самого Секретариата, который редко принимает непосредственное участие в осуществлении оперативной деятельности в целях развития. Секретариат представлен достаточно многочисленными группами сотрудников на местах в странах, переживающих или переживших конфликт, располагает оперативными потребностями в услугах, аналогичными тем, которые имеются у субъектов, занимающихся вопросами развития, а также является фактическим или потенциальным получателем и поставщиком услуг, особенно с учетом развития системы «Умоджа». В рамках работы в области межучрежденческого сотрудничества следует принимать во внимание все эти факторы. Участие Пятого комитета с использованием, когда это уместно, рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в целях учета возможностей для межучрежденческого сотрудничества при рассмотрении им инициатив в области административной поддержки и предложений о выделении ресурсов со стороны Генерального секретаря может стать одним из способов дополнить тот подход, который вырабатывается в рамках четырехгодичных всеобъемлющих обзоров политики.

124. Вторая проблема заключается в регулировании взаимосвязей между программами оказания услуг на страновом и глобальном уровнях. Основное внимание в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики уделяется вопросам на страновом уровне, тогда как крупные капиталовложения осуществляются на общеорганизационном уровне, включая вложения в системы планирования общеорганизационных ресурсов и глобальные центры обслуживания, которые должны быть частью совместных мер. Организации по-разному определяют, какие процессы они хотят регулировать на глобальном, а какие на местном уровне, поэтому необходимо учитывать оба эти аспекта. Взаимное использование инфраструктуры не должно ограничиваться страновым аспектом вспомогательных операций.

125. Третьим вопросом являются отношения подотчетности между нормативными директивами в отношении межучрежденческой работы по административной консолидации и связанными с этим вопросами интеграции и работой КСР и его механизмов, таких как КВУУ, который является главным институциональным механизмом в рамках этой деятельности. Ни Генеральная Ассамблея, ни Экономический и Социальный Совет не рассматривают доклад КСР и не принимают последующих действий по его итогам. Он поступает к ним в контексте рассмотрения ими доклада Комитета по программе и координации, который рассматривает доклад КСР в порядке обсуждения вопросов координации. Заслуживает дальнейшего обсуждения вопрос о том, представляют ли эти механизмы достаточно эффективный инструмент диалога и отчетности и позволяют ли они государствам-членам оценить соответствие предпринимаемых совместных усилий директивным указаниям.

⁴³ См. Anders Voigt, “Constraints Analysis for Common UN Business Operations at the Country Level”, (24 May 2016). Размещено по адресу https://undg.org/wp-content/uploads/2015/02/UNDG-Constraints-Analysis-Common-Business-Operations-at-the-Country-Level_May-2016.pdf.

126. Выше перечислены некоторые проблемы, требующие дальнейшего анализа. При этом одна из практических мер, которая может быть принята уже сейчас, заключается в том, чтобы уделять больше систематического межучрежденческого внимания оказанию административных услуг. Все организации системы Организации Объединенных Наций оказывают административные вспомогательные услуги, независимо от наличия собственных центров обслуживания. Действующие глобальные центры обслуживания в основном привязаны к конкретным учреждениям, и не существует никаких механизмов для обмена опытом и сотрудничества по таким вопросам, как предоставление услуг другим организациям, стандарты и оценка эффективности и бизнес-аналитика. Недавняя инициатива директора Группы по глобальному совместному обслуживанию ПРООН, предложившего объединить руководителей других глобальных центров обслуживания для неофициального обмена информацией, является позитивным шагом, который следует поощрять. Однако необходимо уделять больше внимания этому вопросу на системном уровне.

127. В этом контексте Генеральному секретарю и другим исполнительным главам следует рассмотреть вопрос о разработке в рамках КВУУ горизонтального направления работы по вопросам центров обслуживания, которое будет дополнять работу, проводимую в рамках сетей, охватывающих функциональные области, и совместные инициативы осуществляемые на страновом уровне.

XI. Извлеченные уроки

128. Организации рассказали об уроках, извлеченных из их работы. Основные извлеченные уроки, которые не были еще охвачены в настоящем докладе, кратко описаны ниже с использованием ответов на вопросник и результатов собеседований. Общей отправной точкой является мнение о том, что создание единого центра обслуживания представляет собой долгосрочный процесс, причем для обеспечения стабильной работы и получения устойчивых результатов требуется несколько лет.

129. *Оценка организационной готовности.* Следует провести оценку способности организации приспосабливаться к изменениям. Необходимо рассмотреть возможность определения приоритетности и последовательности реформ. Создание новой модели оказания услуг параллельно с реализацией новых общеорганизационных инициатив, таких как внедрение Международных стандартов учета в государственном секторе или новой системы планирования общеорганизационных ресурсов, привело к значительной перегрузке оперативной деятельности в нескольких организациях, отняв много времени и ресурсов.

130. *Разработка ясной перспективы и целей.* Необходимо разработать ясную перспективу и цели и соотнести их со стратегией и перспективой организации. Цели не должны сводиться исключительно к снижению затрат.

131. *Ответственность и участие старших руководителей.* Прежде всего административный руководитель должен четко определить важность новых механизмов выполнения мандата, с тем чтобы обеспечить твердую и неизменную поддержку, ответственность и участие старших руководителей в штаб-квартирах и во всех полевых отделениях. Четкая и последовательная приверженность старшего руководства достижению целей и выполнению задач программы преобразований необходима для того, чтобы избежать двусмысленности на более низких уровнях управления. Необходимо обеспечить выделение ресурсов в поддержку осуществления этого процесса.

132. *Рамки управления программами/проектами.* Долгосрочные цели могут быть упущены из виду, если основное внимание будет уделяться краткосрочным проблемам и повседневным обязанностям. Необходимо разработать хорошо продуманный план, выполнение которого тщательно контролируется и который обеспечивает успешное осуществление проектов в рамках конкретной программы, выполнение самой этой программы и достижение поставленных целей. Важнейшее значение имеет также управление сферой охвата проектов; кроме того, необходимо внедрить процесс контроля за преобразованиями, который включает в себя положения для документирования, рассмотрения и утверждения предложений, касающихся преобразований.

133. *Структура управления программами и определение функций и обязанностей.* Следует избегать одновременного выполнения одной обязанности сразу несколькими исполнителями; подотчетность должна быть четкой; следует создать механизмы для обеспечения того, чтобы цели достигались, а члены проектных групп отвечали за результаты в рамках своей сферы ответственности. Члены проектной группы/руководитель проекта должны постоянно оценивать риски проекта и его осуществления и выносить рекомендации комитету по обзору проекта/консультативному комитету относительно предпочтительных направлений действий для сведения к минимуму рисков, связанных с проектом в целом. Своевременность принятия решений в соответствии с согласованным планом реализации проекта является фактором высокого риска и имеет важнейшее значение для успеха. Старшие руководители должны быть активно вовлечены в проект и в качестве ключевых лиц, принимающих решения, должны: а) проводить совещания по мере надобности в рамках соответствующих форумов для получения обновленной информации о ходе осуществления проекта, в том числе о проблемах и рисках; б) быстро реагировать в тех случаях, когда

необходимо принятие решений; и с) не допускать пересмотра решений без надлежащих на то оснований.

134. *План информационно-учебной работы.* Учебная подготовка, связанная с новыми процессами, стратегиями и инструментами, должна быть организована на основе сочетания самостоятельного обучения и очных семинаров. Необходимо определить ответственных за осуществление программ наращивания кадрового потенциала и обучение конечных пользователей, а департаменты/подразделения штаб-квартир, услуги которых являются частью данного проекта, должны быть готовы предоставить материалы и ресурсы для выполнения учебных планов эффективным и своевременным образом. Учебные программы не должны прекращаться после первоначального внедрения системы совместного обслуживания; их следует официально закрепить в программе подготовки, охватывающей соответствующие функциональные области.

135. *Разработка концептуального проекта услуг на раннем этапе.* Следует как можно раньше разрабатывать проект предоставляемых услуг, который должен сопровождаться комплексным определением сферы охвата, необходимого набора инструментов, процедурных этапов, сроков переходных процессов и т.д. Необходимо избегать неточного или слишком обобщенного определения услуг и уровня обслуживания, механизмов, процессов и обязанностей. Следует также избегать раздробленности процесса оказания услуг, когда он включает несколько разрозненных этапов на пути между центром, предоставляющим услуги, и клиентами, получающими их. Процессы должны хорошо пониматься и тестироваться. Не стоит рассчитывать на то, что внешние поставщики услуг смогут выполнить поставленные перед ними задачи своевременно (некоторые организации столкнулись с проблемами, связанными с возможностями внешних партнеров, выполняющих банковские операции).

136. *Поэтапный переход.* Как показал опыт, преобразования на основе «аврального подхода», например одновременный запуск системы общеорганизационного планирования ресурсов и центра обслуживания, создают сложности и оперативные риски, которых лучше избегать. Этапы переходного процесса могут быть определены с учетом функций и/или географического расположения. Способность организации набирать, интегрировать и обучать новых сотрудников является еще одним важным доводом в пользу поэтапного подхода. Кроме того, большинство организаций пришло к выводу о том, что предпочтительным подходом является упорядочение и стандартизация процессов до их перевода в центр обслуживания, хотя и существует мнение о том, что пересмотр процессов с участием уже имеющихся сотрудников, как правило, встречает сопротивление и что более эффективным может быть вовлечение в процесс реорганизации новых кадров.

137. *Механизмы управления эффективностью работы и ориентации на клиентов и отчетность.* Информирование клиентов имеет ключевое значение. На самом раннем этапе следует внедрять механизмы управления качеством обслуживания, предоставления услуг клиентам, проведения опросов клиентов, отслеживания результатов работы, управления и отчетности в отношении всех услуг в рамках сферы охвата. Необходимо определить исходные показатели совместно с существующим(и) поставщиком(ами) услуг до передачи функций в центр обслуживания (обследования степени удовлетворенности клиентов, показатели эффективности процессов). Механизмы управления эффективностью работы, такие как соглашения об уровне обслуживания, должны также определять границы предоставляемых услуг и взаимные обязанности клиентов и поставщиков услуг. В рамках первоначального проекта должны быть предусмотрены инструменты, необходимые для управления эффективностью работы и ее оценки, и выделены необходимые ресурсы.

138. *Распределение полномочий и областей отчетности между центрами, директивными органами и клиентами.* Следует установить четкую структуру отчетности для руководства центром. Системы управления должны обеспечивать как подотчетность, так и полномочия, причем без ущерба для способности

принимать важнейшие оперативные решения со стороны тех подразделений, которые занимаются практической деятельностью. При создании руководящего комитета он должен играть стратегическую, а не оперативную роль; решения на оперативном уровне должны приниматься руководством центра обслуживания.

Приложение I

Обзор мер, которые должны быть приняты участвующими организациями по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2016/11

Документ	Ожидаемый результат	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС
Доклад	Для принятия мер	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>								
Рекомендация 1	a, f, h		E				E				E	E		E			E	E										E	
Рекомендация 2	f, h		E				E				E	E		E			E	E										E	
Рекомендация 3	a, f, h		E				E				E	E		E			E	E										E	
Рекомендация 4	a, f		L				L				L	L		L			L	L										L	
Рекомендация 5	f, h		L				L				L	L		L			L	L										L	

Условные обозначения: L: Рекомендация для принятия решения руководящим органом.
E: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой.
■: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Ожидаемый результат: a: повышение уровня прозрачности и подотчетности; b: распространение передового опыта; c: укрепление координации и сотрудничества; d: повышение слаженности и согласованности действий; e: усиление контроля и соблюдения; f: повышение эффективности; g: значительная финансовая экономия; h: повышение затратоэффективности; i: прочее.

* Согласно перечню в ST/SGB/2015/3.