



**Исполнительный совет  
Программы развития  
Организации Объединенных  
Наций, Фонда Организации  
Объединенных Наций в области  
народонаселения и Управления  
Организации Объединенных  
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General  
2 July 2018  
Russian  
Original: English

**Вторая очередная сессия 2018 года**  
4–7 сентября 2018 года, Нью-Йорк  
Пункт 5 предварительной повестки дня  
**Оценка**

**Оценка межучрежденческих оперативных услуг  
ПРООН**

**Резюме**

*Содержание*

| <i>Глава</i>          | <i>Стр.</i> |
|-----------------------|-------------|
| I. Введение .....     | 2           |
| II. Контекст .....    | 4           |
| III. Выводы .....     | 7           |
| IV. Заключение .....  | 16          |
| V. Рекомендации ..... | 17          |



## I. Введение

1. Независимым управлением оценки ПРООН (НУО) была проведена оценка межучрежденческих оперативных услуг ПРООН в рамках многолетнего плана оценки НУО, утвержденного Исполнительным советом ПРООН на его первой очередной сессии 2018 года. Оценка проводилась с целью повысить степень подотчетности ПРООН глобальным и национальным партнерам в целях развития; способствовать улучшению методов надзора, контроля и управления рисками в ПРООН; и содействовать накоплению опыта в рамках организации.
2. Задачи оценки состояли в том, чтобы определить эффективность и результативность межучрежденческих оперативных услуг ПРООН и сформулировать выводы, заключения и рекомендации для улучшения показателей и подкрепления усилий ПРООН по предоставлению межучрежденческой оперативной поддержки. В ходе оценочных мероприятий, охватывавших период 2010–2017 годов, рассматривался широкий круг вопросов, связанных с функционированием имеющихся оперативных структур, а именно: насколько эффективны и результативны усилия ПРООН по оказанию оперативных услуг другим подразделениям Организации Объединенных Наций? в каких областях ПРООН удалось добиться успеха, а в каких требуются улучшения? какие выгоды извлекают другие подразделения Организации Объединенных Наций из межучрежденческих оперативных услуг ПРООН? и с какими выгодами, преимуществами и проблемами сопряжено для ПРООН оказание таких услуг другим подразделениям Организации Объединенных Наций?
3. Для разработки оценочной методики использовался концептуальный<sup>1</sup> подход на основе упрощенной концептуальной матрицы, включавшей в себя предположения об ожидаемом вкладе межучрежденческих оперативных услуг ПРООН в работу учреждений Организации Объединенных Наций по достижению целей в области устойчивого развития. Выбор вопросов, методов и предлагаемой стратегии проведения оценки осуществлялся с тем расчетом, чтобы проверить обоснованность этих предположений.
4. Аналитический обзор имеющихся исследований и основных стратегических документов (как внутренних, так и внешних) опирался на ряд источников оценочных данных, в том числе итоги работы Объединенной инспекционной группы и внутренних и внешних надзорных органов. Кроме того, были изучены данные, полученные в результате проведенной по поручению Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) оценки межучрежденческой деятельности в рамках экспериментальных стратегических программ оперативной деятельности и единой оперативной деятельности Организации Объединенных Наций на страновом уровне. В процессе оценки рассматривались также доклад Генерального секретаря «Изменение парадигмы управления в Организации Объединенных Наций: создание новой архитектуры управления в целях повышения эффективности и усиления подотчетности»<sup>2</sup> и итоги проведенного в 2018 году обзора управленческой функции и рабочих процессов ПРООН. Процедура обзора включала в себя анализ финансовых тенденций на основе данных о возмещении расходов и другой количественной информации, предоставленной ПРООН.
5. Данные, полученные в ходе оценок и ревизий ПРООН, в том числе результаты совместной оценки институциональной эффективности ПРООН, оценки Стратегического плана ПРООН и ее глобальной и региональных программ на 2014–2017 годы, ревизий ПРООН, касавшихся глобального совместного обслуживания, вкуче с первоначальной документацией по ревизии процесса объединения функций оперативного обслуживания, подверглись кодированию и мета-синтезу.
6. В 16 штаб-квартирах и страновых отделениях<sup>3</sup>, отобранных для представления различных механизмов оперативного обслуживания и стран, в которых осуществляются стратегии оперативной деятельности и функционируют центры комплексного обслуживания, а также стран, где основные общие услуги предоставляются в отсутствие подобных стратегий, были организованы

<sup>1</sup> Концептуальная оценка, как правило, осуществляется на основе концептуальной матрицы, целью которой является интерпретация причинно-следственных связей и изменений, в том числе основных предположений.

<sup>2</sup> A/72/492/Add.2.

<sup>3</sup> Найроби (с учетом операций в Сомали, находящихся в ведении странового отделения), Бразилиа, Куала-Лумпур, Копенгаген, Ханой, Луанда, Морони, Бамако, Богота, Асунсьон, Прая, Женева, Нью-Йорк, Париж, Вена и Рим.

полевые миссии по сбору данных. При выборе стран специалисты руководствовались также следующими критериями: использование в этих странах метода «Единство действий»; представленность всех регионов; и опыт оказания оперативной поддержки со стороны ПРООН в конфликтных ситуациях. Помимо этого, специалисты НУО консультировались с представителями Объединенной инспекционной группы, занимающимися оценкой эффективности межучрежденческой оперативной деятельности в системе Организации Объединенных Наций, и учитывали в своей работе взаимодополняющие аспекты обеих оценок с точки зрения состава ключевых опрошенных лиц и процедур сбора и анализа данных.

7. В штаб-квартирах, единых глобальных центрах обслуживания, региональных центрах и страновых отделениях были организованы полуструктурированные интервью и встречи с фокус-группами, в которых приняли участие более 350 представителей подразделений Организации Объединенных Наций, органов власти и сотрудников ПРООН. Ответы опрошенных были распределены по типам вопросов и подвергнуты количественному и качественному анализу, а затем сгруппированы и классифицированы по основным подтемам. При обработке собранных данных использовалась концептуальная матрица для оперативной поддержки по линии ПРООН и проводилось сопоставление результатов обследований, анализа и тематических исследований по конкретным странам.

8. Данные, полученные в ходе корпоративных и внешних обследований, посвященных различным аспектам результативности и эффективности оперативных услуг ПРООН, были подвергнуты мета-синтезу. Результаты обследований использовались при изучении возможных тенденций и корреляционных связей с выводами настоящей оценки.

9. Затем усилиями НУО были подготовлены опросники для клиентов и поставщиков услуг, которые использовались в процессе оценки с последующим сопоставлением результатов опросов и выводов доклада. Рассылка опросников для поставщиков услуг осуществлялась на основе выборки сотрудников ПРООН, в которую вошли следующие лица: руководители операций; директора страновых отделений и их заместители; руководители операций в региональных центрах; персонал Единых глобальных центров обслуживания (ЕГЦО) в Копенгагене и Куала-Лумпуре; и сотрудники, занимающиеся межучрежденческим оперативным обслуживанием в штаб-квартире ПРООН в Нью-Йорке. В общей сложности было получено 219 ответов из 61 страны. Опросники, посвященные степени удовлетворенности клиентов, были разосланы представителям всех страновых групп Организации Объединенных Наций (СГООН) и руководителям учреждений на уровне штаб-квартир и на региональном и страновом уровнях. Всего было получено 377 ответов от представителей 30 учреждений системы Организации Объединенных Наций в 112 странах.

10. Качество оценки обеспечивалось членом Международной консультативной группы по оценке, независимым органом по вопросам развития и экспертами по оценке. Процедура обеспечения качества осуществлялась в соответствии с принципами и критериями НУО, с тем чтобы добиться действенности и надежности методов оценки и анализа ее выводов, заключений и рекомендаций. Членом консультативной группы были рассмотрены вопросы применения норм и стандартов НУО, касающихся качества методов, сопоставления собранных данных и результатов анализа, а также независимости и надежности источников информации. Кроме того, перед окончательным утверждением результатов оценки в НУО был проведен ее внутренний коллегиальный обзор.

11. Оценочные мероприятия проходили на фоне серьезных преобразований оперативной деятельности в Организации Объединенных Наций, ее фондах, программах и независимых учреждениях. В 2017 году Генеральная Ассамблея выступила с призывом повысить слаженность и последовательность усилий по оказанию поддержки государствам-членам в своей резолюции 71/243 от 21 декабря 2016 года о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. Впоследствии в ответ на предложения Генерального секретаря Ассамблея приняла резолюцию 72/279 от 31 мая 2018 года о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций (СРООН) в контексте четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. Как ожидается, к сентябрю 2018 года Генеральный секретарь представит государствам-

членам соответствующий план осуществления. Реформы вступят в силу ориентировочно в январе 2019 года. Это предположительно повлечет за собой преобразования в плане оперативного обслуживания, в том числе в контексте выполнения задачи по территориальному объединению ряда учреждений Организации Объединенных Наций в ближайшие несколько лет. В результате этих реформ круг обязанностей ПРООН на страновом уровне претерпит изменения. Хотя представленная в настоящей оценке информация может оказаться полезной и своевременной в свете осуществляемой реформы СРООН, никаких замечаний и рекомендаций по этим реформам в данном документе не содержится. Он касается непосредственно ПРООН и ее текущей деятельности по предоставлению оперативных услуг.

## II. Контекст

12. Благодаря своему широкому страновому присутствию ПРООН на протяжении многих лет служит операционной платформой для подразделений Организации Объединенных Наций и других партнеров. Поскольку ПРООН изначально занималась оказанием технической помощи со стороны Организации в странах осуществления программ, именно она стала первым учреждением, способным оказывать оперативную поддержку другим подразделениям Организации Объединенных Наций с момента ее основания. Многие подразделения Организации Объединенных Наций используют возможности ПРООН в плане осуществления программ для повышения результативности и эффективности своей деятельности, а также при работе в трудных и порой опасных условиях или в тех странах, где они не могут открыть свое отделение ввиду отсутствия масштабных программ.

13. Вместе с тем, за прошедшие годы произошли изменения — масштаб СРООН значительно увеличился. В настоящее время ПРООН обслуживает свыше 80 подразделений Организации Объединенных Наций в более чем 170 странах. Помимо этого, в некоторых учреждениях появились свои структуры по оперативному обслуживанию, в том числе для других подразделений Организации Объединенных Наций. В прошлом у ПРООН было достаточно регулярных ресурсов для предоставления поддержки. ПРООН получила право на возмещение своих расходов, связанных с предоставлением услуг Организации Объединенных Наций, только в 1982 году в результате решения<sup>4</sup> Совета управляющих ПРООН («Возмещение расходов за услуги, предоставленные отделениями ПРООН на местах учреждениям-исполнителям»). Еще одним важным событием стало принятие Исполнительным советом решения 2012/27, в котором подтверждается принцип полного возмещения расходов, закрепленный в резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2007 года о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. В решении 2013/9 Исполнительного совета вновь подтверждается, что главный принцип, которым следует руководствоваться при финансировании всех расходов на непрограммную деятельность, должен заключаться в полном возмещении расходов пропорционально из регулярных и прочих ресурсов. Таким образом, в обязанности ПРООН входит обеспечение полного возмещения расходов за предоставленные услуги. Тем не менее ПРООН до сих пор не удалось добиться полного возмещения расходов за предоставляемые другим подразделениям Организации Объединенных Наций услуги в силу причин, которые будут рассмотрены в данном документе.

14. Говоря об изменениях, следует обратить внимание и на продолжающееся высокими темпами расширение доступа к данным и увеличение объемов их передачи, внедрение облачных технологий, повышение качества и снижение стоимости программного обеспечения, а также дальнейший перевод оперативного обслуживания на периферию. При этом структуры системы Организации Объединенных Наций, как правило, не отличаются инициативностью в плане внедрения новых технологий и операционных решений. Хотя подобные изменения призваны ускорить процесс обновления систем и сделать его менее дорогостоящим, формируя новую динамику в вопросах определения условий обслуживания и поставщиков услуг для повышения результативности оперативной поддержки, на практике этого не всегда удается добиться. Так, подразделениями Организации Объединенных Наций на протяжении многих лет неоднократно выполнялись взаимоисключающие и дублирующие друг друга задачи, что приводило к разобщенности и значительному снижению эффективности, особенно на страновом уровне.

<sup>4</sup> Решение 82/33 Совета управляющих ПРООН. <https://digitallibrary.un.org/record/33683?ln=en>

15. Для устранения этих недостатков было проведено немало реформ<sup>5</sup>. Так, в вышеупомянутом докладе Генерального секретаря за 2018 год первоочередное внимание уделено расширению общих деловых операций в СГООН для закрепления успехов, достигнутых в рамках осуществления подхода «Единство действий», и увеличения масштабов применения стратегий оперативной деятельности<sup>6</sup>, разрабатываемых в страновых отделениях.

16. В случае если структуры СРООН продолжают работу по обеспечению взаимного учета<sup>7</sup> стратегий и процедур, можно предположить, что содействие активному сотрудничеству между учреждениями<sup>8</sup> в рамках общих деловых операций приведет к экономии, а сэкономленные средства можно будет использовать для реализации программ и содействия Организации Объединенных Наций в освоении технологий и применении передовых методов управления, с тем чтобы: повысить качество предоставляемых услуг с точки зрения как степени удовлетворенности клиентов, так и соблюдения системы оценки рисков и мер контроля; дать подразделениям Организации Объединенных Наций возможность сосредоточиться на их мандатах и программных функциях; и сократить операционные расходы правительств и сотрудничающих учреждений. Генеральный секретарь рассчитывает на то, что к 2021 году будут созданы общие вспомогательные подразделения для всех СГООН и что будут проанализированы различные варианты организации сетей общих центров обслуживания, которые будут находиться в ведении более крупных подразделений системы, чтобы пользоваться их размерами и географической сферой охвата, и будут предлагать услуги другим подразделениям системы<sup>9</sup>.

17. Эта реформа уже повлияла и будет и далее оказывать серьезное влияние на ПРООН и ее традиционные административные функции. При этом в резолюции 72/279 Генеральной Ассамблеи уделяется должное внимание роли гибко реагирующей ПРООН в качестве платформы поддержки СРООН, обеспечивающей интеграционную функцию в оказании поддержки странам в их усилиях по осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Хотя еще только предстоит уточнить, что имеется в виду под интеграционной функцией, в докладе Генерального секретаря говорится о том, что в случае переориентации ПРООН в качестве интеграционной платформы ее экспертные знания и ресурсы можно будет поставить на службу более широкой системы развития, используя ее как оперативную основу для СГООН и новой системы координаторов-резидентов при условии полного разграничения функций координатора-резидента и представителя-резидента ПРООН<sup>10</sup>. Хотя данная оценка проводилась с учетом меняющейся обстановки, она основывалась на документально подтвержденной информации и результатах сопоставления данных, полученных в ходе консультаций с ключевыми заинтересованными сторонами. По итогам интервью со старшим руководством ПРООН было сделано предположение о том, что, выполняя свое обязательство по оказанию поддержки странам в достижении целей в области устойчивого развития и осуществлении принципа «никто не должен быть забыт», ПРООН укрепляет свое повсеместное присутствие и подтверждает свою готовность к работе даже в тех странах, где не имеется экономических и финансовых предпосылок для одновременного функционирования нескольких учреждений. Благодаря присутствию ПРООН в

<sup>5</sup> Еще в 1979 году в резолюции 34/213 от 19 декабря 1977 года об осуществлении раздела V приложения к резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря обеспечить, в консультации с правительствами и исполнительными главами соответствующих организаций, чтобы резидент-координатор, который, как правило, является представителем-резидентом ПРООН, при осуществлении своих функций имел возможность оказывать помощь в осуществлении на национальном уровне цели, изложенной в пункте 32 приложения к резолюции 32/197, а именно, в обеспечении максимальной унификации процедур в административной и финансовой областях, а также в системе закупок и других областях.

<sup>6</sup> Стратегия оперативной деятельности — это ориентированный на конкретные результаты экспериментальный механизм ГООНВР по планированию, контролю, осуществлению и оценке оперативной деятельности.

<sup>7</sup> Принцип взаимного учета, утвержденный Генеральной Ассамблеей в 2016 году, позволяет учреждениям делиться друг с другом методиками, не прибегая к дополнительным мерам должной осмотрительности, для подтверждения конкурентоспособности, заключения контрактов или проведения внешних ревизий. Он позволяет обеспечить межведомственное обслуживание, предоставляя структурам системы Организации Объединенных Наций возможность использования одних и тех же стратегий, процедур, инструментов и связанных с ними оперативных механизмов.

<sup>8</sup> Резолюция 71/243 Генеральной Ассамблеи, пункт 52 постановляющей части.

<sup>9</sup> A/72/492/Add.2, пункт 18.

<sup>10</sup> Ibid.

этих районах или ее близости к ним организация располагает стратегическими возможностями выполнять интеграционную функцию в оказании поддержки странам и партнерам Организации Объединенных Наций при реализации Повестки дня на период до 2030 года, а также обслуживать подразделения Организации Объединенных Наций посредством своей операционной платформы.

18. Главными документами, на которые опиралась данная оценка в нормативном отношении, стали Стратегический план на 2014–2017 годы и нынешний Стратегический план на 2018–2021 годы. Согласно нынешнему Стратегическому плану, «работа ПРООН в 170 различных странах мира основывается на разнообразных и эффективных партнерских связях, которые очень важны для выполнения (...) приоритетных ролей на уровне стран (...) [в качестве] операционной платформы для Организации Объединенных Наций и других партнеров». Согласно этому плану, ПРООН взяла на себя обязательство обеспечивать совершенствование механизмов оперативного обслуживания в рамках системы Организации Объединенных Наций в ответ на содержащийся в резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи призыв к постепенному внедрению, когда это целесообразно, типовых регламентов и стратегий оперативной деятельности, с учетом необходимости добиваться большего взаимодействия и использовать гибкие и экономичные механизмы сотрудничества при проведении своих операций на местах.

19. Модель работы ПРООН по достижению намеченных результатов предполагает уделение большего внимания запросам клиентов при их обслуживании в системе Организации Объединенных Наций. Постепенное повышение эффективности деятельности ПРООН, как ожидается, позволит ей предоставлять другим учреждениям по их просьбе более качественную оперативную поддержку в связи с осуществлением программ в странах, в которых отсутствуют доноры, или избавлять другие учреждения от необходимости создания собственной оперативной базы на местах. Конкретные меры в этой области включают в себя создание механизма обратной связи для подразделений Организации Объединенных Наций по вопросам качества предоставляемых услуг, разработку соглашений о гарантированном уровне обслуживания, когда в этом возникает необходимость, оказание поддержки в выработке стратегии деятельности по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и разработку более транспарентной и понятной методики подсчета стоимости услуг для включения в универсальный прейскурант.

20. Глобальная сеть специалистов ПРООН, обслуживающих подразделения Организации Объединенных Наций, ведет работу в трех специальных пунктах (штаб-квартира в Нью-Йорке и ЕГЦО в Копенгагене и Куала-Лумпуре) и в региональных центрах, находящихся в Панаме, Аммане, Бангкоке, Аддис-Абебе и Стамбуле, а также в структурах ПРООН, базирующихся в 170 странах. Их услуги связаны с кадровыми вопросами, закупками, финансовыми операциями, административным обслуживанием, информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ), обеспечением безопасности и предоставлением правовой помощи.

21. Бюро управленческого обслуживания, расположенное в штаб-квартире организации в Нью-Йорке, является централизованным органом по оперативному обслуживанию и занимается вопросами оперативной политики и надзора за оказанием оперативных услуг.

22. В ЕГЦО, находящемся в Копенгагене, размещается Административная служба персонала. Она состоит из двух подразделений — Группы пособий и льгот и Глобальной службы заработной платы. В том, что касается закупок, копенгагенский ЕГЦО уделяет основное внимание наращиванию потенциала и подготовке кадров для осуществления сложных закупок, а также налаживанию партнерских связей в сфере специализированных консультаций и деловых операций для решения вопросов, связанных с проведением выборов, здравоохранением, реагированием на кризисные ситуации, энергетикой и охраной окружающей среды. ЕГЦО в Куала-Лумпуре оказывает подразделениям ПРООН услуги, связанные с совместными глобальными финансовыми сделками, проведением анализа и организацией соответствующей подготовки. Кроме того, он предоставляет неспециализированные услуги в области закупок и осуществляет закупки для поставки бюро и страновым отделениям всех необходимых товаров и услуг по их просьбе.

23. Центр обслуживания младших сотрудников-специалистов (МСС) в Копенгагене осуществляет управление Программой младших сотрудников категории специалистов и Программой специальных помощников координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций.

24. В прошлом межучрежденческим обслуживанием занимались и региональные центры, однако в 2017 году функции, связанные с рабочими операциями по управленческой поддержке (в области финансов, людских ресурсов, информационных технологий и закупок), были возложены на ЕГЦО. При этом ряд региональных центров по-прежнему предоставляет определенные услуги, связанные с обеспечением безопасности, общим и административным обслуживанием.

25. Страновые отделения ПРООН оказывают услуги другим подразделениям Организации Объединенных Наций, причем в 92 процентах стран они предоставляют общие услуги совместно с другими структурами СГООН. Половина (49 процентов) страновых отделений во всех регионах осуществляет концепцию «Единство оперативной деятельности»<sup>11</sup>.

26. В Бразилии, Вьетнаме и Кабо-Верде были также разработаны модели комплексного обслуживания. Кроме того, в контексте стратегии оперативной деятельности в целях оптимизации ключевых оперативных направлений деятельности участвующих учреждений путем объединения вспомогательных служб в рамках единого механизма на страновом уровне были созданы группа общего обслуживания во Вьетнаме, центр совместных операций в Бразилии и совместное отделение в Кабо-Верде.

### III. Выводы

#### Финансовые потоки и оперативные тенденции

##### Вывод 1. Обслуживаемые подразделения Организации Объединенных Наций

27. ПРООН отличается наиболее широким географическим охватом оперативного обслуживания среди учреждений Организации Объединенных Наций. В настоящее время она обслуживает свыше 80 структур Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения, миссии, фонды и программы, базирующиеся в более чем 170 странах. За период с 2010 по 2017 год количество клиентов Организации Объединенных Наций увеличилось на 9 процентов.

##### Вывод 2. Тенденции в области возмещения расходов

28. ПРООН удастся лишь частично<sup>12</sup> возмещать расходы на обслуживание учреждений: в общей сложности в период 2010–2017 годов возмещено 427 млн. долл. США (порядка 53 млн. долл. США в год), то есть менее 10 процентов от общей суммы возмещения расходов на реализацию собственных проектов ПРООН в области развития. В 2017 году сумма возмещения расходов на обслуживание учреждений уменьшилась на 11,4 процента, тогда как в 2016 году этот показатель увеличился на 18 процентов.

##### Вывод 3. Тенденции в области заработной платы и пособий

29. Глобальные механизмы ПРООН по начислению заработной платы, пособий и льгот обслуживают не только персонал ПРООН, но и почти столько же сотрудников других структур Организации Объединенных Наций. Объем данных услуг остается достаточно стабильным на протяжении многих лет. Эта организация является одним из немногих учреждений, которые могут осуществлять выплаты в местной валюте с использованием имеющихся банковских и традиционных механизмов.

##### Вывод 4. Тенденции в области закупок

30. В период 2010–2017 годов ПРООН были произведены закупки для других подразделений Организации Объединенных Наций на сумму 1,966 млрд. долл. США. С 2015 года этот показа-

<sup>11</sup> «Единство оперативной деятельности» — это модель деятельности, позволяющая страновым группам Организации Объединенных Наций оказывать общую оперативную поддержку в рамках осуществления Единой программы с опорой на имеющиеся оперативные возможности учреждений и объединение предоставляемых услуг.

<sup>12</sup> Сумма возмещения расходов зависит от подразделения; некоторые из них, как, например, Центр обслуживания МСС, возмещают свои расходы в полном объеме, тогда как у других этот показатель значительно ниже.

тель увеличился примерно на 20 процентов. Хотя круг учреждений, располагающих сопоставимыми возможностями по организации закупок и оказанию соответствующих услуг<sup>13</sup>, продолжает расширяться, ПРООН сохраняет свою конкурентоспособность.

#### **Вывод 5. Тенденции в области сделок и инвестиций**

31. В период с 2010 по 2017 год ПРООН удалось осуществить финансовые операции на общую сумму 1,6 млрд. долл. США и капиталовложения в размере 7 млрд. долл. США в интересах структур Организации Объединенных Наций, включая ПРООН. В большинстве стран эта организация, обладающая надежной банковской сетью, является единственным учреждением, которое имеет возможности для получения взносов и осуществления платежей в местных валютах.

#### *Эффективность и результативность оперативных услуг ПРООН*

#### **Вывод 6. Эффективность и достигнутые успехи**

32. Уровень эффективности усилий ПРООН по оказанию оперативных услуг другим подразделениям Организации Объединенных Наций варьируется в зависимости от вида предоставляемых услуг и места базирования. Сотрудники структур Организации Объединенных Наций заявили о том, что в большей степени удовлетворены уровнем услуг, предоставляемых им специализированными подразделениями ПРООН, и в меньшей — обслуживанием на страновом уровне, которое более разнообразно и нередко требует принятия последующих мер. Наилучшие показатели<sup>14</sup> отмечены в таких областях, как обслуживание МСС и глобальные услуги по начислению заработной платы, пособий и льгот и по казначейскому обслуживанию.

33. В числе основных факторов, способствовавших обеспечению высокого качества обслуживания и уровня удовлетворенности клиентов ПРООН, можно назвать следующие: ориентация на клиентов и гибкость в плане удовлетворения их потребностей; использование ключевых показателей эффективности (КПЭ), соглашений об уровне обслуживания (СУО), систем оценки и каналов обратной связи; высокая производительность и низкая сменяемость персонала; и надежная модель возмещения расходов.

34. Среди достижений следует отметить: уменьшение дублирования функций и административных операционных издержек; предоставление оперативных услуг ПРООН другим подразделениям Организации Объединенных Наций и общего вспомогательного обслуживания в 123 страновых отделениях; обеспечение согласованности подходов к закупкам в 53 странах при наличии общих долгосрочных соглашений по 103 странам; внедрение общей системы управления людскими ресурсами в 42 странах; функционирование общей системы обслуживания в области ИКТ в 70 странах; и предоставление общих услуг по финансовому управлению в 37 странах<sup>15</sup>.

#### **Вывод 7. Результативность и области, требующие улучшения**

35. Результативность оперативных услуг ПРООН можно было бы улучшить, и в недавно утвержденном Стратегическом плане на 2018–2021 годы организация выказала приверженность заявленным преобразованиям для обеспечения большей гибкости, внедрения инноваций и поощрения инициативности, что позволит ей добиваться лучших результатов в качестве катализатора и посредника в деле оказания странам поддержки по линии системы Организации Объединенных Наций и ускорить прогресс в плане повышения результативности посредством стратегий оперативной деятельности, взаимного учета и более широкого согласования действий.

36. В целом представители системы Организации Объединенных Наций в той или иной степени удовлетворены результативностью и качеством услуг ПРООН. Кроме того, по мнению опрошенных сотрудников структур Организации Объединенных Наций, услуги ПРООН в той или иной

<sup>13</sup> В их числе можно назвать Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов.

<sup>14</sup> При сопоставлении данных, использовавшихся для оценки эффективности и достигнутых успехов, рассматривались результаты опросов НУО и других обследований, в том числе выборки по итогам интервью с сотрудниками обслуживаемых подразделений Организации Объединенных Наций и обслуживающего персонала ПРООН, а также вопросы, связанные с тем, какую роль играет степень удовлетворенности клиентов при разработке позитивных прогнозов в рамках концептуальной матрицы в сравнении с имеющимися рисками и объемом оказанных услуг.

<sup>15</sup> По данным ориентированных на результаты годовых отчетов за 2017 год.



степени отвечают требованиям своевременности, ориентации на клиентов и качества, а также — в незначительной степени — требованиям гибкости и экономичности.

37. Больше всего претензий связано с такими областями деятельности, как выставление счетов, осуществление платежей и финансовых операций, функционирование системы общих помещений и консультирование по вопросам закупок и людских ресурсов. Отмечаются недочеты в плане ориентации на клиентов (данные претензии не распространяются на Центр обслуживания МСС, систему управления людскими ресурсами в Копенгагене и казначейское обслуживание, упомянутые в предыдущем разделе), в связи с чем необходимо предпринять следующие шаги: наладить обратную связь с клиентами и обеспечить принятие соответствующих мер; снизить операционные издержки; упростить операционные процессы; усовершенствовать механизмы управления для предоставления услуг; улучшить качество оказываемых услуг при надлежащем учете интересов клиентов; повысить уровень автоматизации процессов; и усовершенствовать механизмы представления отчетности и выставления счетов.

38. В числе основных факторов, пагубно влияющих на качество работы и степень удовлетворенности клиентов, можно назвать следующие: отсутствие руководящих ориентиров для создания культуры, ориентированной на клиентов, и достаточных людских ресурсов для обеспечения своевременного и качественного обслуживания; отсутствие СУО, КПЭ, систем оценки и каналов обратной связи; отсутствие единой системы общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР), ограниченность доступа к системе «Атлас»<sup>16</sup>, устаревший характер имеющихся систем и нехватка надлежащих инструментов, что приводит к дублированию усилий, ошибкам и проволочкам; а также недостаточная ясность в плане соотношения цены и качества, возмещения расходов, выставления счетов и координации взаимодействия.

#### **Вывод 8. Ориентация на клиентов и кадровый потенциал**

39. Неудовлетворенность клиентов качеством обслуживания, как правило, обусловлена тем, что ПРООН не учитывает их потребности и не всегда располагает достаточными кадровыми возможностями для обеспечения своевременного и качественного обслуживания, а также не может добиться транспарентности при выставлении счетов и возмещении расходов, особенно на страновом уровне.

40. Такие показатели оперативных услуг ПРООН, как своевременность и ориентация на клиентов, положительно оценило менее 22 процентов от общего числа подразделений Организации Объединенных Наций, с представителями которых были проведены консультации<sup>17</sup>. Тогда как одни страновые отделения предоставляют клиентам качественные услуги, другие расценивают обслуживание сторонних учреждений как помеху в своей работе и уделяют ему гораздо меньше внимания, чем потребностям ПРООН. В настоящее время уровень качества услуг ПРООН и заинтересованности персонала в их предоставлении варьируется в зависимости от странового отделения, тогда как механизмы обратной связи практически не развиты, а оценочных показателей, которые учитывали бы качество обслуживания других подразделений Организации Объединенных Наций, не имеется.

#### **Вывод 9. Унификация и взаимный учет**

41. Интеграции предоставляемых услуг в настоящее время препятствует тот факт, что механизм взаимного учета пока не получил широкого распространения, а используемые в рамках Организации Объединенных Наций стратегии, процедуры и системы не унифицированы.

42. Исторически сложилось так, что каждое учреждение Организации Объединенных Наций разрабатывало свои собственные системы, стратегии, правила и процедуры. В связи с крайней неэффективностью данного подхода были высказаны критические замечания и сделаны рекомендации в отношении изменений, которые надлежит осуществить в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития, а также иными средствами. «Это объясняется организационной культурой и процедурами, которые не

<sup>16</sup> Программное обеспечение ПРООН в области ОПР.

<sup>17</sup> По данным проведенного НУО опроса для определения степени удовлетворенности клиентов.

способствуют обеспечению общесистемного реагирования, включая медленные темпы унификации и упрощения методов работы»<sup>18</sup>.

43. Инициатива по обеспечению взаимного учета исходит из Центральные учреждений Организации Объединенных Наций; вместе с тем, процесс «просачивания» этого подхода на страновой уровень займет некоторое время, и сотрудники странового уровня пока еще не до конца осознают, что представляет собой взаимный учет, каковы его масштабы и каких системных изменений он потребует. В своей резолюции 71/243 Генеральная Ассамблея просила СРООН продолжать упрощать и унифицировать практические методы и процедуры составления и осуществления программ и механизмы отчетности, используемые отдельными учреждениями, в привязке к РПООНПР или эквивалентной рамочной программе планирования. При этом четкие требования и сроки, касающиеся внесения изменений в процедуры на уровне страновых отделений, пока не определены. В данный момент ГООНВР и Комитет высокого уровня по вопросам управления ведут работу по улучшению обмена информацией с отделениями на местах, однако не следует забывать о том, что, хотя усилия, предпринимаемые высшим руководством на общеорганизационном уровне, зачастую вносят значительный вклад в процесс унификации и оптимизации, они не всегда находят отражение в деятельности каждой отдельной структуры, и для изменения установок и видов практики на уровне страновых отделений может потребоваться время.

#### **Вывод 10. Соглашения об уровне обслуживания и ключевые показатели эффективности**

44. ПРООН не обеспечивает последовательного применения СУО и КПЭ. Несмотря на наличие СУО на общеорганизационном уровне, на страновом уровне они по большей части отсутствуют, причем ни сама организация, ни учреждения не придают должного значения систематической работе по их отслеживанию и мониторингу.

45. Отмечается наличие СУО на общеорганизационном уровне и уровне ЕГЦО. Специализированные подразделения, которые ведут деятельность в Нью-Йорке и ЕГЦО, используют КПЭ и, согласно общеорганизационным отчетам, добиваются в целом положительных результатов. При этом на страновом уровне нередко отмечается отсутствие КПЭ и несогласованность предоставляемых услуг с какими бы то ни было общеорганизационными оперативными стандартами. На основании наблюдений можно сделать вывод о высокой степени неформальности процедур обслуживания, в связи с чем качество обслуживания и степень удовлетворенности клиентов в конкретных страновых отделениях значительно различаются. Объединение услуг дает специализированным службам больше возможностей для успешного осуществления СУО, а использование КПЭ позволяет им обеспечить соблюдение минимальных стандартов с некоторой степенью единообразия. Однако устоявшейся системы перевода служб на периферию, которая могла бы удовлетворять потребности всех страновых отделений или принимать на себя часть нагрузки в периоды повышенной активности, до сих пор не существует.

#### **Вывод 11. Системы оценки и каналы обратной связи**

46. ПРООН не располагает надлежащими системами оценки качества предоставляемых учреждений услуг и степени удовлетворенности клиентов и не имеет возможности осуществлять адаптивное управление в режиме реального времени ввиду отсутствия автоматизированных каналов обратной связи.

47. Хотя ПРООН один-два раза в год проводит общеорганизационные опросы, посвященные степени удовлетворенности качеством услуг, ее клиенты считают, что охват таких опросов недостаточно широк. В частности, 56 процентов сотрудников ПРООН отметили, что в их подразделениях подобные опросы либо не проходят, либо проходят недостаточно часто. Как показали интервью, в современных условиях на поставщиков услуг возлагаются ожидания, связанные с предоставлением оценочных данных и организацией обратной связи в режиме реального времени. Клиенты хотят получить возможность оценивать качество услуг сразу после их предоставления и взаимодействовать с поставщиками услуг в режиме реального времени через каналы об-

<sup>18</sup> «Осуществление резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития за 2018 год»: доклад Генерального секретаря (A/73/63-E/2018/8).

ратной связи. В ходе проведенного в 2018 году обзора управленческой функции и рабочих процессов ПРООН 80 процентов опрошенных сотрудников, занимающихся оперативной деятельностью, указали на необходимость заменить существующие механизмы онлайн- или автоматизированной системой мониторинга в режиме реального времени.

#### **Вывод 12. Транспарентность расходов и соотношение цены и качества**

48. Отсутствие транспарентности в плане установления цен на обслуживание и недостаточная информированность о них клиентов приводит к тому, что учреждения ставят под сомнение соотношение цены и качества применительно к услугам ПРООН, осознавая при этом, что создание собственных структур для оказания аналогичных услуг обошлось бы им гораздо дороже.

49. По мнению 58 процентов опрошенных сотрудников подразделений Организации Объединенных Наций, используемую ПРООН методику расчета ставок возмещения расходов нельзя назвать транспарентной. Это касается прежде всего услуг, плата за которые взимается согласно универсальному прейскуранту на страновом уровне. Механизмы расчетов, касающихся общих служб, местных прейскурантов и двусторонних соглашений, заключаемых со штаб-квартирами напрямую, отличаются большей прозрачностью и дают определенные возможности для обсуждения цен. В тех случаях, когда учреждения имеют четкое представление о механизмах расчетов (даже если цены кажутся им чрезмерно высокими), процедура установления цен воспринимается как справедливая и транспарентная, а соотношение цены и качества — как более выгодное. Кроме того, сотрудники ПРООН, опрошенные в ходе проведенного в 2018 году обзора управленческой функции и рабочих процессов, охарактеризовали «стратегии и процедуры, связанные с возмещением расходов», как «наименее удовлетворительные». В частности, отсутствие транспарентности не позволяет ПРООН вести предметные и прозрачные обсуждения с клиентами при установлении цен на свои услуги.

#### **Вывод 13. Недостаточность инвестиций в информационные технологии**

50. В 2017 году объем инвестиций в ИКТ резко увеличился, составив 8,5 млн. долл. США по сравнению с 2,6 млн. долл. США в 2016 году, что объясняется реструктуризацией отделений и функций ПРООН и недостаточностью инвестиций в ИКТ в период 2013–2016 годов. Вместе с тем организация по-прежнему страдает от устаревших систем, отсутствия надлежащих инструментов и ограниченного количества ИТ-персонала, что не позволяет ей должным образом удовлетворять нужды и потребности клиентов.

51. Система ОНР «Атлас», используемая ПРООН, устарела и подверглась резкой критике со стороны как подразделений Организации Объединенных Наций, так и сотрудников ПРООН. По мнению опрошенных, ее использование снижает результативность работы. В числе основных негативных аспектов системы «Атлас» были названы следующие: устаревшие технологии и процессы; сложная инфраструктура, для обслуживания которой требуются большие усилия; трудности в плане совместимости с другими программными приложениями в области ОНР, что приводит к дублированию усилий и ошибкам; недостаточная доступность; и ограничения в плане подготовки специальных докладов.

#### **Вывод 14. Объединение услуг**

52. Полномасштабное объединение услуг, предоставляемых подразделениям Организации Объединенных Наций без привязки к месту базирования, могло бы повысить результативность работы, сократить издержки и обеспечить экономию за счет эффекта масштаба. Вместе с тем, у ПРООН нет ни четкой концепции объединения, ни необходимых для этого ресурсов, инструментов, процедур и планов осуществления.

53. Как можно судить по итогам интервью и других оценочных мероприятий, объединению услуг в настоящее время препятствуют в первую очередь следующие факторы: отсутствие четкого плана действий, технико-экономического обоснования и данных функционального анализа; противодействие со стороны страновых отделений и региональных бюро; ограничения, обусловленные действующей децентрализованной моделью; отсутствие удобных для пользователей, автоматизированных и интегрированных систем, отвечающих требованиям системы «Атлас»; отсутствие четких методов исчисления расходов на обслуживание; недостаточно четкое определение функций ЕГЦО и недочеты в плане структурной организации и распределения бюджетных

средств; несовершенный внутренний механизм общеорганизационной подотчетности; и бездействие со стороны лиц, ответственных за разработку стратегий, применительно к уточнению типовых регламентов и ресурсному обеспечению.

#### **Вывод 15. Преимущества моделей комплексного обслуживания**

54. Хотя модели комплексного обслуживания на страновом уровне не всегда отличаются повышенной результативностью и экономической эффективностью, они дают СГООН больше свободы действий при реализации стратегий оперативного обслуживания и обеспечивают более высокие показатели удовлетворенности клиентов. В числе характерных особенностей изученных моделей обслуживания, которые используются в Бразилии, Кабо-Верде, Вьетнаме и Копенгагене, следует отметить механизмы совместного управления, функционирующие на основе более нейтрального и менее однобокого подхода, а также повышенную ориентацию на клиентов и расширенные возможности для профессионального развития оперативных сотрудников.

55. В тех случаях, когда при оказании услуг использовалась не традиционная модель ведущего учреждения, а общий механизм комплексного обслуживания, в структурах Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, были отмечены более высокие показатели удовлетворенности эффективностью оперативной поддержки. При удовлетворенности в целом работой общих служб, находящихся в ведении ПРООН (например, в Копенгагене), клиенты более высоко оценили усилия структур комплексного обслуживания, которые функционируют независимо от учреждений и подотчетны группам по управлению операциями (как это делается во Вьетнаме). Совместные механизмы управления и исчисления расходов закладывают основу для обеспечения совместной ответственности и предпочтительного уровня независимости. Помимо прочего, это позволяет снизить нагрузку на ПРООН, освобождая ее от обязанности по субсидированию других подразделений Организации Объединенных Наций из-за низкого уровня возмещения расходов.

#### **Вывод 16. Проблемы, связанные с моделями комплексного обслуживания**

56. Интеграция механизмов оперативного обслуживания на страновом уровне по-прежнему сопряжена с трудностями ввиду недостаточной заинтересованности со стороны структур Организации Объединенных Наций, финансовой неустойчивости и зависимости от ПРООН как юридического лица, что само по себе предполагает определенные издержки, риски и обязательства.

57. Будучи юридическим лицом, заключившим типовое основное соглашение о помощи с правительствами, ПРООН принимает на себя юридическую ответственность, риски и обязательства, связанные с подразделениями Организации Объединенных Наций, которые обращаются к ней с просьбой о предоставлении им услуг и всех комплексных механизмов. Поэтому ПРООН обязана предоставлять определенные услуги или заключать договоры об их предоставлении от имени групп комплексного обслуживания. Кроме того, ПРООН оказывает всем группам комплексного обслуживания услуги по финансовому надзору, причем в большинстве случаев ей не удается полностью возмещать расходы на покрытие сопутствующих рисков.

58. Финансовая устойчивость этих инициатив по комплексному обслуживанию остается под вопросом и связана с определенными рисками, особенно для ПРООН. Для того чтобы определить точку безубыточности этих комплексных структур, потребуются некоторые усилия; в большинстве проанализированных случаев ПРООН по-прежнему субсидирует часть расходов на обслуживание остальных подразделений Организации Объединенных Наций. На этом фоне, принимая во внимание стратегическое значение руководства процессом оперативной интеграции и содействия обобщению успешного опыта в этой области, не менее важно добиться экономической эффективности и финансовой устойчивости, что позволит обеспечить защиту осуществляемых ПРООН инвестиций и избежать новых капиталовложений.

*Выгоды, получаемые подразделениями Организации Объединенных Наций от услуг, предоставляемых им ПРООН*

#### **Вывод 17. Выгоды, получаемые подразделениями Организации Объединенных Наций**

59. В числе основных выгод следует в первую очередь отметить экономию средств и соотношение цены и качества, однако экономическая эффективность как таковая не является достаточным

условием достижения и поддержания необходимого уровня удовлетворенности со стороны подразделений Организации Объединенных Наций, рассчитывающих, в частности, на улучшение положения в плане процессов, качества и своевременности обслуживания, а также гибкости и снижения рисков.

60. Когда подразделения Организации Объединенных Наций обращаются к ПРООН, ожидания, связанные с соотношением цены и качества и экономией средств, не оказывают существенного влияния на их решения. Как показали интервью, не все учреждения проводили анализ затрат и выгод перед тем, как выбрать ПРООН в качестве поставщика услуг. Некоторые из опрошенных отметили, что готовы платить больше, если обслуживание будет качественным и своевременным. При этом представители подразделений Организации Объединенных Наций указали, что в случае повышения стоимости обслуживания они бы всерьез задумались о том, чтобы отказаться от услуг ПРООН. Не менее убедительными доводами в пользу прекращения сотрудничества с ПРООН могли бы стать проблемы в плане своевременности и качества предоставляемых ею услуг, а также ненадлежащее клиентское обслуживание. Наличие более дешевых альтернатив считается менее веским доводом, а более 20 процентов респондентов и вовсе не расценивают его как принципиальный фактор.

61. Некоторая, хотя и менее значительная, доля опрошенных представителей структур Организации Объединенных Наций отметила следующие положительные аспекты межучрежденческих оперативных услуг ПРООН: координация деятельности в рамках Организации Объединенных Наций; уменьшение дублирования усилий; налаживание взаимодействия между подразделениями Организации Объединенных Наций и снижение рисков; повышение прозрачности, упрощение процессов и процедур; экономия средств; обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин; и инновации.

***Выгоды, получаемые ПРООН от предоставления оперативных услуг другим подразделениям Организации Объединенных Наций***

#### **Вывод 18. Выгоды, получаемые ПРООН**

62. Наиболее ощутимой выгодой, которую ПРООН извлекает из обслуживания других подразделений Организации Объединенных Наций, является экономия за счет эффекта масштаба. К преимуществам более общего характера можно отнести: создание возможностей для позиционирования ПРООН в качестве одного из ведущих подразделений в системе Организации Объединенных Наций; налаживание взаимодействия между структурами Организации Объединенных Наций; расширение координации деятельности в рамках Организации Объединенных Наций; и более широкое освещение работы ПРООН. Кроме того, ПРООН извлекает определенную пользу из внедренных нововведений и усовершенствований, призванных содействовать удовлетворению потребностей других учреждений. Среди преимуществ, которыми ПРООН пока не удалось воспользоваться, следует отметить полное возмещение расходов на обслуживание и повышение результативности деятельности на страновом уровне за счет дальнейшего перевода предоставляемых учреждениям услуг на периферию и интеграции служб вспомогательных подразделений.

63. Наиболее наглядные примеры экономии за счет эффекта масштаба, из которой извлекает выгоду ПРООН, можно найти в следующих областях деятельности: использование общих служб и помещений; закупки; банковская деятельность; и операции в иностранной валюте. Сосредоточение внимания на запросах, поступающих от учреждений, дает ПРООН больше возможностей для определения общих потребностей и усиления своих переговорных позиций. Оказание определенного объема услуг по ряду направлений, таких как финансы и казначейские операции, также может обеспечить некоторые преимущества в плане согласования условий предоставления банковских услуг.

64. Отмечается также, что ведущее положение ПРООН в деле оказания оперативных услуг способствует более широкому освещению ее деятельности и укрепляет ее стратегические позиции во взаимоотношениях с донорами, партнерами и правительствами принимающих стран. Благодаря осознанию ее роли как поставщика услуг для других подразделений Организации Объединенных Наций правительства и доноры видят в ПРООН авторитетного и надежного партнера в

соответствующих областях, что расширяет возможности для координации действий в рамках системы Организации Объединенных Наций, содействует налаживанию взаимосвязей между структурами Организации и оказывает влияние на динамику использования ресурсов.

65. Деятельность по возмещению расходов, несмотря на ее нынешние ограничения и скромные показатели в абсолютном выражении, может дать ПРООН серьезные преимущества. Принятие мер по улучшению имеющихся механизмов и расширению технических возможностей могло бы обеспечить полное возмещение расходов на обслуживание других учреждений Организации Объединенных Наций и дать дополнительные поступления, которые можно было бы направить на укрепление оперативной базы и повышение результативности. За счет повышения результативности посредством служб вспомогательных подразделений, базирующихся в структурах по комплексному обслуживанию, а также перевода объединенных оперативных функций на периферию, можно было бы добиться экономии и перенаправить сэкономленные средства на реализацию программ.

*Трудности, с которыми сталкивается ПРООН при оказании оперативных услуг*

#### **Вывод 19. Трудности, с которыми сталкивается ПРООН**

66. ПРООН сталкивается с трудностями при оказании услуг другим подразделениям Организации Объединенных Наций ввиду отсутствия финансовых и людских ресурсов, несовершенства имеющихся инструментов и систем управления и неспособности надлежащим образом устанавливать цены и возмещать все расходы на обслуживание структур Организации Объединенных Наций. Это в определенной степени вредит репутации ПРООН и мешает ей сосредоточиться на ее мандате в области развития и взаимодействии с партнерами.

67. В числе основных факторов, создающих трудности для ПРООН при предоставлении услуг другим подразделениям Организации Объединенных Наций, можно назвать следующие: несовершенные модели деятельности, не позволяющие должным образом обеспечить установление цен и возмещение расходов на обслуживание учреждений, в том числе на услуги по надзору и выполнение обязательств; отсутствие достаточных кадровых возможностей для надлежащего и своевременного оказания услуг; нехватка финансовых ресурсов для инвестирования в необходимые инструменты и системы ИКТ; и отсутствие заинтересованности со стороны страновых отделений в отношении мандата по удовлетворению потребностей других структур Организации Объединенных Наций.

68. Одна из самых трудных задач, стоящих перед ПРООН, заключается в том, чтобы обеспечить определение стоимости оперативных услуг и ее сопоставление с эталонными значениями, а также транспарентное представление этих сведений подразделениям Организации Объединенных Наций и сотрудникам ПРООН. Вне зависимости от ситуации оперативные подразделения на всех уровнях, как правило, выставляют счета не за косвенные расходы, а лишь за определенную долю своих прямых расходов, понесенных в рамках работы отдельных оперативных подразделений. Накладные расходы и капиталовложения ПРООН также не принимаются во внимание. На страновом уровне для возмещения расходов используется маргинальная система калькуляций. Рассчитывать на то, что у персонала на страновом уровне будет достаточно свободного времени для обслуживания структур помимо ПРООН, можно не всегда; в нынешних условиях сотрудникам уже не хватает регулярных ресурсов для оказания дополнительных услуг. Лишь 16 процентов страновых отделений, с которыми были проведены консультации, сообщили, что у них достаточно времени для предоставления другим подразделениям Организации Объединенных Наций необходимых оперативных услуг надлежащего качества<sup>19</sup>.

69. Еще одной серьезной проблемой с точки зрения ПРООН является нежелание ряда учреждений Организации Объединенных Наций оплачивать ее услуги в полном объеме. Периодически ПРООН предпринимает попытки скорректировать цены на услуги, однако ее действия вызывают активное сопротивление, главным образом на общеорганизационном уровне. При этом на страновом уровне подразделения Организации Объединенных Наций нередко жалуются на завышенные цены в ходе консультаций, однако зачастую бывает достаточно представить смету, в которой на транспарентной основе четко расписано, каким образом рассчитываются эти цены, чтобы их

<sup>19</sup> По данным опроса поставщиков услуг, проведенного НУО.

признали справедливыми. Существует вероятность того, что раскрытие соответствующей информации о методе исчисления расходов поможет организации преодолеть сопротивление со стороны структур, препятствующих полному возмещению расходов.

**Вывод 20. Отсутствие стимулов и концепции деятельности, подразумевающей конкретные рамки**

70. В отсутствие стимулов, таких как механизмы служебной аттестации, и концепции деятельности, подразумевающей конкретные рамки, сотрудники ПРООН зачастую утрачивают интерес и мотивацию к тому, чтобы оказывать качественные услуги другим подразделениям Организации Объединенных Наций.

71. Имеющиеся механизмы служебной аттестации опрошенных сотрудников на страновом уровне не учитывают показатели, связанные с обслуживанием других подразделений Организации Объединенных Наций. Хотя эти показатели все же учитываются в отношении некоторых сотрудников в ряде стран, на все страновые отделения эта практика не распространяется. В результате сотрудники приходят к выводу о неформальном характере оказываемых ими услуг и утрачивают к ним интерес и мотивацию, что может пагубно отражаться на качестве обслуживания в целом. Порой сотрудники страновых отделений ПРООН даже не располагают достаточной информацией о том, почему они предоставляют подобные услуги, а некоторые из них ошибочно считают, что делают клиентам одолжение.

72. Деятельность, призванная обеспечить строгое соблюдение принципов децентрализации, страдает непоследовательностью, порождает риски и ограничивает возможности в плане повышения результативности. Децентрализация имеет большое значение для разработки программ; она расширяет возможности региональных и страновых структур в плане содействия развитию с учетом потребностей стран. Вместе с тем представляется нецелесообразным использовать аналогичный децентрализованный подход в оперативной деятельности; он не позволяет добиться экономии за счет эффекта масштаба, приводит к несоответствиям между действующими стандартами качества, которые используются в различных отделениях, мешает четкому распределению обязанностей и снижает уровень подотчетности.

73. Обслуживание структур Организации Объединенных Наций с опорой на ограниченные ресурсы порой приводит к тому, что ПРООН не может уделять должное внимание своему мандату в области развития и своим партнерам, поскольку она придает большое или даже первоочередное значение потребностям других структур Организации, а ее сотрудники расценивают процедуры возмещения расходов как способ повышения доходов страновых отделений. При этом большинство опрошенных представителей подразделений Организации Объединенных Наций считает, что их структуры обслуживаются лишь во вторую очередь. Опрошенные сотрудники и клиенты отмечают, что эти ограничения сказываются на репутации и авторитетности ПРООН. С другой стороны, ПРООН не может предоставлять своим клиентам надлежащие услуги без гарантий полного возмещения расходов.

74. Пока не ясно, что означает содержащееся в Стратегическом плане ПРООН обязательство выполнять функцию операционной платформы для Организации Объединенных Наций и партнеров. У ПРООН нет концепции деятельности, подразумевающей конкретные рамки. Хотя ПРООН и может предоставлять структурам Организации Объединенных Наций практически все виды услуг почти во всех своих страновых подразделениях и поэтому обладает сравнительным преимуществом, существуют сомнения относительно ее возможностей в плане дальнейшего обеспечения полномасштабного и повсеместного обслуживания, а также целесообразности такого обслуживания. Однако очевидно, что операционная платформа для обслуживания системы Организации Объединенных Наций должна обеспечивать стабильное качество услуг с учетом интересов клиентов на всех уровнях. С приходом нового руководства было положено начало осуществлению внутренних процедур критического анализа и оценки (в частности, проведенного в 2018 году обзора управленческой функции и рабочих процессов ПРООН), основными задачами которых является улучшение качества управленческого обслуживания и рабочих процессов ПРООН и упрочение позиций ПРООН в качестве главной операционной платформы для системы Организации Объединенных Наций.

## IV. Заключение

### **Заключение 1. ПРООН не имеет четкого представления о своей роли в качестве операционной платформы для системы Организации Объединенных Наций.**

75. Обладая самым широким географическим охватом среди учреждений Организации Объединенных Наций по всему миру и многолетним опытом оказания оперативной поддержки, ПРООН имеет все предпосылки для того, чтобы служить операционной платформой для СРООН в интересах достижения целей в области устойчивого развития и осуществления принципа «никто не должен быть забыт». Однако уже нельзя с уверенностью утверждать, что ПРООН и впредь будет сохранять свою ведущую роль в этих вопросах. Такие обстоятельства, как реформирование СРООН, ликвидация увязки между системой координаторов-резидентов и ПРООН, осуществление инициативы «Единство действий», создание стратегий оперативной деятельности Организации Объединенных Наций и дальнейший перевод на периферию подразделений глобального совместного обслуживания, находящихся в ведении других учреждений Организации Объединенных Наций, свидетельствуют о происходящей смене парадигмы в плане предоставления и координации оперативных услуг в Организации Объединенных Наций. Хотя ПРООН по-прежнему выполняет важные функции, ей не следует рассчитывать на то, что она и впредь будет оставаться единственной операционной платформой. В условиях наличия других учреждений, являющихся конкурентоспособными поставщиками услуг, ПРООН не имеет четкого представления о том, как действовать в этой меняющейся обстановке и обеспечивать более эффективное и действенное предоставление оперативных услуг в рамках имеющихся ресурсов и с учетом политических и процессуальных ограничений.

### **Заключение 2. ПРООН не всегда учитывает интересы клиентов в процессе оперативного обслуживания.**

76. У модели обслуживания, используемой ПРООН, имеются существенные недостатки, а качество предоставляемых ею услуг носит крайне нестабильный характер. Темпы осуществления операций и качество услуг, оказываемых другим учреждениям, слишком часто приписываются существующим межличностным отношениям, и бытует мнение о том, что ПРООН всегда обслуживается в первую очередь. Не имеется четкого представления о схемах возмещения расходов и процессах выставления счетов. ПРООН не обеспечивает последовательного применения СУО и КПЭ и не располагает системами оценки с надлежащими каналами обратной связи для определения степени удовлетворенности клиентов.

### **Заключение 3. Эффективность обслуживания снизилась ввиду недостаточных инвестиций ПРООН в системы и инструменты ИКТ, а также привлечение и подготовку кадров в этой области.**

77. Неспособность ПРООН поддерживать свой кадровый потенциал на оптимальном уровне привела к проблемам в плане своевременности и качества предоставляемых ею оперативных услуг и функционирования систем. Использование устаревшей версии системы «Атлас», для которой характерны ограничения в плане доступа и взаимодействия с другими системами ОПР, сопряжено с высокими эксплуатационными расходами. В отсутствие удобных для пользователей систем страновые отделения нередко прибегают к местным технологиям и неавтоматизированным средствам контроля, что повышает риск возникновения ошибок, замедляет процесс обслуживания и снижает его экономическую эффективность.

### **Заключение 4. ПРООН не удается надлежащим образом устанавливать цены и возмещать расходы на обслуживание подразделений Организации Объединенных Наций.**

78. Универсального прейскуранта недостаточно для эффективной работы, а маргинальная система калькуляций, предполагающая наличие у сотрудников свободного времени для предоставления услуг учреждениям Организации Объединенных Наций помимо обслуживания ПРООН, должным образом не учитывает интересы клиентов и сокращения штата многих страновых отделений. К тому же объем запрашиваемых учреждениями Организации Объединенных Наций оперативных услуг с трудом поддается прогнозированию и планированию, а сами учреждения проявляют нежелание обеспечить уровень оплаты, который позволил бы ПРООН возмещать расходы на обслуживание в полном объеме.



**Заключение 5. Специализированные центры лучше подходят для предоставления услуг, не привязанных к местам базирования.**

79. По сравнению с индивидуальными страновыми отделениями у ЕГЦО имеется больше возможностей для предоставления услуг, не привязанных к местам базирования, причем деятельность этих структур отличается более стабильным качеством, более высокой результативностью и пониженными рисками. К сожалению, децентрализованная модель работы оказалась малоэффективной. Нынешний подход к объединению услуг, сложившийся в отсутствие общего видения и уверенного руководства, предполагает добровольное объединение небольшого ряда услуг в рамках нескольких страновых отделений, что не позволяет полностью реализовать потенциал данного механизма и добиться значительного повышения результативности и экономии за счет эффекта масштаба.

**Заключение 6. Обслуживание с привязкой к местам базирования лучше осуществлять посредством общих или совместных механизмов комплексного оперативного обслуживания на страновом уровне, а не механизмов ведущих учреждений.**

80. Общие механизмы комплексного обслуживания, как правило, находятся в ведении СГООН, а не ведущего учреждения, что не только позволяет уделять больше внимания обеспечению нейтральности в плане управления, ответственности и взаимного доверия, но и может способствовать укреплению управленческого потенциала для повышения ориентации на клиента при оказании услуг. Кроме того, такая модель менее обременительна для ПРООН в финансовом плане, поскольку она не накладывает на ПРООН обязательств по субсидированию обслуживания учреждений в связи с низким уровнем возмещения расходов.

## V. Рекомендации

**Рекомендация 1. ПРООН следует разработать четкую концепцию для уточнения своей роли в контексте реформы СРООН, с тем чтобы лучше учитывать потребности клиентов и повысить качество обслуживания подразделений Организации Объединенных Наций.**

81. При разработке четкой концепции ПРООН следует обозначить стратегические рамки своей деятельности, определив вид и характер услуг, которые ей наиболее выгодно предоставлять, и продемонстрировать желание сотрудничать с учреждениями Организации Объединенных Наций, подготовив план по совершенствованию механизмов учета потребностей клиентов на основе надлежащих стимулов к повышению качества обслуживания. Для этого следует, в частности, обеспечить разработку СУО и обязательное представление КПЭ, а также создать систему оценки в режиме реального времени с использованием автоматизированных каналов обратной связи в рамках обслуживания, чтобы контролировать качество услуг и оперативно принимать ответные меры.

**Рекомендация 2. Бюро управленческого обслуживания следует обеспечить надлежащее установление цен на обслуживание и полное возмещение расходов за все услуги, предоставляемые учреждениям Организации Объединенных Наций.**

82. В связи с этим важно будет провести обзор существующих методик возмещения расходов, пересмотреть универсальный прейскурант и предоставить страновым отделениям инструменты и помощь в плане обучения сотрудников, с тем чтобы скорректировать методы исчисления расходов для надлежащего учета цепочки процессов по каждому виду услуг, включая расходы на управление рисками и ответственностью, которые несет на себе ПРООН в качестве поставщика услуг. В ходе проработки стратегии исчисления расходов ПРООН следует также определить процессы, при осуществлении которых можно добиться большей результативности по сравнению с другими учреждениями, и принять во внимание расходы на повышение стабильности функционирования.

**Рекомендация 3. ПРООН следует принимать поэтапные меры для полномасштабного объединения услуг, осуществляемых без привязки к месту базирования (применительно к обслуживанию учреждений — в обязательном порядке), во всех регионах и страновых отделениях.**

83. Для этого Бюро управленческого обслуживания должно будет провести оценку имеющихся возможностей в ЕГЦО и выработать стратегию, направленную на создание надлежащих структур и повышение профессионального уровня лиц, занимающихся обслуживанием, с учетом соответствующих языковых условий и часовых поясов. Руководству отведена ключевая роль в обеспечении того, чтобы все региональные бюро адаптировались к этой централизованной модели, необходимой для дальнейшего достижения экономии за счет эффекта масштаба и повышения результативности. Новые центры обслуживания, создаваемые в рамках реформирования СРООН и находящиеся в ведении других учреждений Организации Объединенных Наций, должны будут по мере необходимости принимать на себя обязанности по предоставлению определенной доли услуг другим подразделениям Организации.

**Рекомендация 4. ПРООН следует способствовать развитию общих механизмов комплексного обслуживания на страновом уровне для услуг, привязанных к месту базирования.**

84. Бюро управленческого обслуживания нужно будет провести более критическую оценку услуг, которые в настоящее время считаются привязанными к месту базирования, и определить, какие именно услуги крайне важно оставить в ведении страновых отделений, поскольку они не могут обеспечиваться усилиями ЕГЦО. Затем ПРООН нужно будет пропагандировать идею о том, что все услуги, привязанные к месту базирования, должны предоставляться посредством местных механизмов совместного комплексного обслуживания, для чего ей следует предстоит создать четкую общеорганизационную структуру в поддержку усовершенствованной модели внедрения стратегий оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях содействия работе этих комплексных механизмов. При этом для стратегического позиционирования ПРООН нужно будет обеспечить доступ к таким средствам, как автоматизированный анализ затрат и выгод стратегий оперативной деятельности, в порядке оказания помощи СГООН и страновым отделениям ПРООН в принятии более транспарентных и взвешенных решений, основывающихся на эмпирических данных, в отношении стоимости и результативности местных механизмов совместного комплексного обслуживания.

**Рекомендация 5. ПРООН следует разработать поэтапный подход к инвестированию средств в совершенствование инструментов и систем ИКТ в ближайшие пять лет, а также обеспечить наличие ключевых сотрудников и эффективной стратегии для обеспечения этих инвестиций.**

85. В частности, нужно будет направить средства на модернизацию системы ОНР в целях совершенствования ее пользовательских интерфейсов, а также на создание системы оценки в режиме реального времени с использованием автоматизированных каналов обратной связи для мониторинга и улучшения качества услуг. Кроме того, ПРООН следует рассмотреть возможность сотрудничества с другими учреждениями для выработки решений в области электронной торговли и изучить варианты делового партнерства для совместной разработки и тестирования инновационных и передовых инструментов и систем, включая новую систему ОНР, которая в конечном итоге придет на смену существующей и будет лучше адаптирована к потребностям всех учреждений системы Организации Объединенных Наций.