



**Исполнительный совет Программы
развития Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.
GENERAL

DP/1996/23
18 March 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Ежегодная сессия 1996 года
6-17 мая 1996 года, Женева
Пункт 9 предварительной повестки дня

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ
ПРОЕКТОВ

Организационные изменения в Управлении Организации
Объединенных Наций по обслуживанию проектов

Доклад Директора-исполнителя

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе описываются и объясняются идеи, лежащие в основе специальных переходных мер, начатых Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (УОПООН) в 1995 году с целью приспособиться к потребностям своего нового институционального статуса. Эти меры представляют собой непосредственный ответ на интерес, проявленный Исполнительным советом к будущей направленности деятельности УОПООН, о чем говорится в пункте 9 решения 95/31 Исполнительного совета, и на проявляемую УОПООН заботу о том, как наилучшим образом сохранить свою жизнеспособность и эффективность в качестве инструмента, отвечающего на потребности своих клиентов.

2. Ежегодный доклад Директора-исполнителя, испрашенный в пункте 9 решения 94/32 Исполнительного совета, будет представлен Совету на его третьей очередной сессии, что даст время для проведения финансового и статистического анализа, необходимого для эффективного обзора как работы в 1995 году, так и соответствующих предложений по бюджету.

II. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

3. УОПООН было создано 1 января 1995 года после того, как отовсюду начали раздаваться призывы к реформе системы Организации Объединенных Наций, и отчасти в ответ на эти призывы: реформы, которые, как ожидалось, должны были уменьшить масштабы дублирования функций, повысить эффективность и действенность, обеспечить более рациональное и оперативное реагирование на меняющиеся потребности, способствовать сокращению административных бюджетов и установлению более деловых подходов как к вопросам стоимости услуг, так и к их качеству.

4. Положение УОПООН было довольно солидным, и на этой основе ему предстояло оправдывать эти ожидания. Будучи детищем ПРООН, УОПООН унаследовало традиции, на которых можно строить дальнейшую работу, однако в качестве организации, переживающей переходный этап, оно имело также уникальную возможность произвести более широкие коррективы, нежели оно могло бы сделать в противном случае. Что самое важное, УОПООН было и остается полностью самофинансирующейся и внебюджетной организацией. Таким образом, ему было не вновь сталкиваться с необходимостью поддержания уровня своих расходов в пределах объема поступлений от предоставления услуг и от удовлетворения нужд клиентуры, которая имеет возможность выбирать из целого ряда альтернатив.

5. С другой стороны, продолжительные обсуждения будущего УОПООН отвлекли внимание от укрепления тех характеристик, которые способствовали созданию рынка его услуг: оперативность, гибкость и эффективность с точки зрения затрат. Обследования и интервью, проведенные в конце 1994-начале 1995 годов с почти 50 страновыми отделениями ПРООН, которые являются регулярными пользователями его услуг, подтвердили наличие обеспокоенности и неудовлетворенности и помогли более точно определить их конкретные источники. С положительной же стороны, это мероприятие свидетельствовало о том, что принятие быстрых и эффективных исправительных мер может обеспечить восстановление доверия к УОПООН.

III. ПЛАНИРОВАНИЕ ОПЕРАЦИЙ

6. Краеугольным камнем усилий УОПООН по укреплению его финансовой жизнеспособности и повышению эффективности его работы был план операций на 1995 год, разработанный в течение первых месяцев 1995 года. План операций стал логическим завершением мероприятий по стратегическому планированию, проводившихся в 1994 году, в ходе которых все сотрудники участвовали в анализе сильных сторон/слабостей/возможностей/опасностей (ССВО). План операций был вынесен на рассмотрение Комитета по координации управления (ККУ) на его заседании 11 апреля 1995 года. Тремя главными приоритетами плана операций были: а) улучшение качества обслуживания; б) налаживание и укрепление отношений с клиентурой; и с) завершение перехода к УОПООН.

7. В своих замечаниях по плану операций 1995 года ККУ рекомендовал, в частности, пересмотреть внутреннюю структуру УОПООН, с тем чтобы придать ей более новаторский характер и обеспечить большую эффективность с точки зрения затрат. Эта рекомендация, совпавшая с оценкой, проведенной самим УОПООН применительно к тем

мероприятиям, которые окажут наиболее основополагающее и долгосрочное воздействие на его способность реагировать на меняющиеся условия работы, послужила импульсом, за которым последовали интенсивные усилия по реорганизации.

8. Двадцать шесть руководителей УОПООН достигли в июне 1995 года консенсуса относительно целей и принципов планирования и осуществления реорганизаций.

IV. ЦЕЛИ РЕОРГАНИЗАЦИИ И ПОДХОД К НЕЙ

9. Стратегия реорганизации УОПООН нацелена на достижение улучшений в трех важных областях:

a) способность реагировать: более высокая степень оперативности, гибкости и новаторства применительно к приспособлению к новым и меняющимся потребностям;

b) качества: эффективность, транспарентность и высокий уровень профессионализма при оказании услуг;

c) ценность: обеспечение максимальной отдачи и неизменная приверженность сокращению стоимости оказываемых услуг.

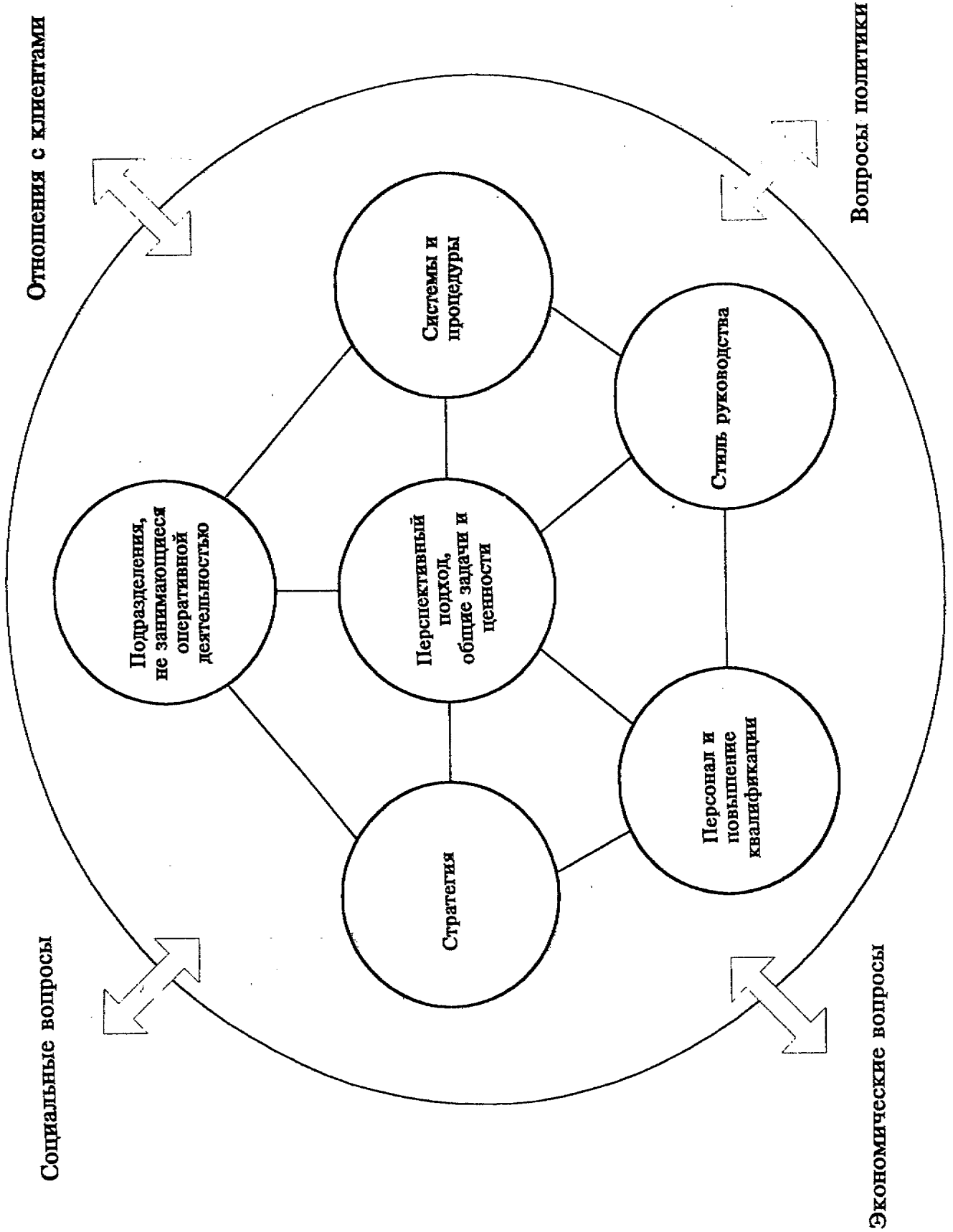
10. Процесс претворения изменений в жизнь является важнейшим фактором в определении того, достигаются ли поставленные цели таких изменений. УОПООН убеждено в том, что приверженность персонала усилиям по реорганизации будет сильнее при наличии возможности активного участия в процессе изменений. Поэтому УОПООН основывало свой подход на интенсивном участии персонала на всех этапах реорганизации - начиная от обсуждения и планирования и кончая осуществлением. Важными элементами этого подхода являются следующие:

a) достижение первоначального консенсуса по целям и основным принципам;

b) использование в основном внутренних ресурсов, а не внешних консультантов;

и
c) уделение основного внимание реорганизации, т.е. всеобъемлющий пересмотр того, как ведется работа, а не одному лишь аспекту изменения структур. Общие рамки подхода УОПООН проиллюстрированы на рис. 1 и более подробно рассмотрены в главе VI ниже.

11. Чтобы обеспечить сохранение связи между целями и процессами изменений, руководителями УОПООН была создана рабочая группа в составе шести человек, в которую вошли представители форума управления персоналом и каждого крупного типа организационных подразделений. Мандат группы заключался в разработке оперативных планов и графиков перехода, сообразно с достигнутым консенсусом, и в обеспечении контактов с персоналом в целом.



V. КОМПЛЕКСНЫЕ ГРУППЫ

12. Самой важной концепцией, лежащей в основе реорганизации УОПООН, является концепция комплексных групп. До реорганизации УОПООН полагалось на разделение функций между оперативными отделами, сотрудниками непосредственной связи с клиентами и секциями услуг, которые обеспечивали вспомогательные услуги (заключение контрактов, набор персонала для проектов, закупки, профессиональная подготовка, стипендии) непосредственно клиентам и/или сотрудникам оперативных отделов. Было решено, что такой подход способствовал размыванию ответственности перед клиентом и образованию неоправданно длинных и сложных каналов связи.

13. Комплексные группы отличаются от существовавшей ранее системы функционального разделения труда именно интеграцией как оперативных функций, так и обслуживания, причем в центре внимания находятся потребности клиента. Цель этой организационной модели состоит в объединении сотрудников с соответствующими навыками в автономные группы, которые сосредоточивали бы внимание на потребностях конкретных клиентов и пакетов задач. Эти группы будут располагать людскими ресурсами и полномочиями, оказывать все услуги, необходимые в рамках какого-либо пакета задач, за исключением тех действий, которые могут требовать редких функций или услуг узких специалистов, которых невозможно включить в состав каждой группы. Под централизованным, интегрированным управлением эти группы, как ожидается, позволят повысить оперативность оказания услуг и будут сдерживать расходы за счет упрощения рабочих процессов при одновременном обеспечении более четкого сосредоточения усилий и большей отчетности перед клиентами УОПООН. Эффективные механизмы проверки и корректировки сохраняются за счет установления нормативных функций, которые обеспечивают стандартизацию работы, поддержку и мониторинг комплексных групп и профессиональную подготовку.

14. На основе этого принципа было выявлено три типа комплексных оперативных групп: а) региональные; б) тематические; и с) ориентированные на осуществление. 2 октября 1995 года после нескольких месяцев тщательного анализа пакета задач были сформированы новые оперативные подразделения, которые лягут в основу комплексных групп. Ими являются следующие:

- | | |
|-----------------------------------|--|
| региональные: | Отдел стран Африки
Отдел стран Латинской Америки и Карибского бассейна
Отдел стран Западной Азии, арабских государств и стран Европы
Отделение УОПООН в Азии (включая осуществляемые в Азии проекты Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР)) |
| тематические: | Отдел экологических программ
Отдел по взаимодействию с МФСР
Группа по вопросам реабилитации и социальной устойчивости |
| ориентированные на осуществление: | Отдел по закупочным проектам
Секция стипендий и профессиональной подготовки |

15. На экспериментальной основе функции оперативных подразделений, занимающихся вопросами, связанными с закупками, работающим по проектам персоналом и платежами, были объединены в рамках двух отделов. Объединение этих функций продолжается быстрыми темпами по мере определения и/или создания необходимого кадрового потенциала с использованием методов профессиональной подготовки на рабочих местах.

VI. ФУНКЦИИ РУКОВОДСТВА, ПОДДЕРЖКИ И КОНТРОЛЯ

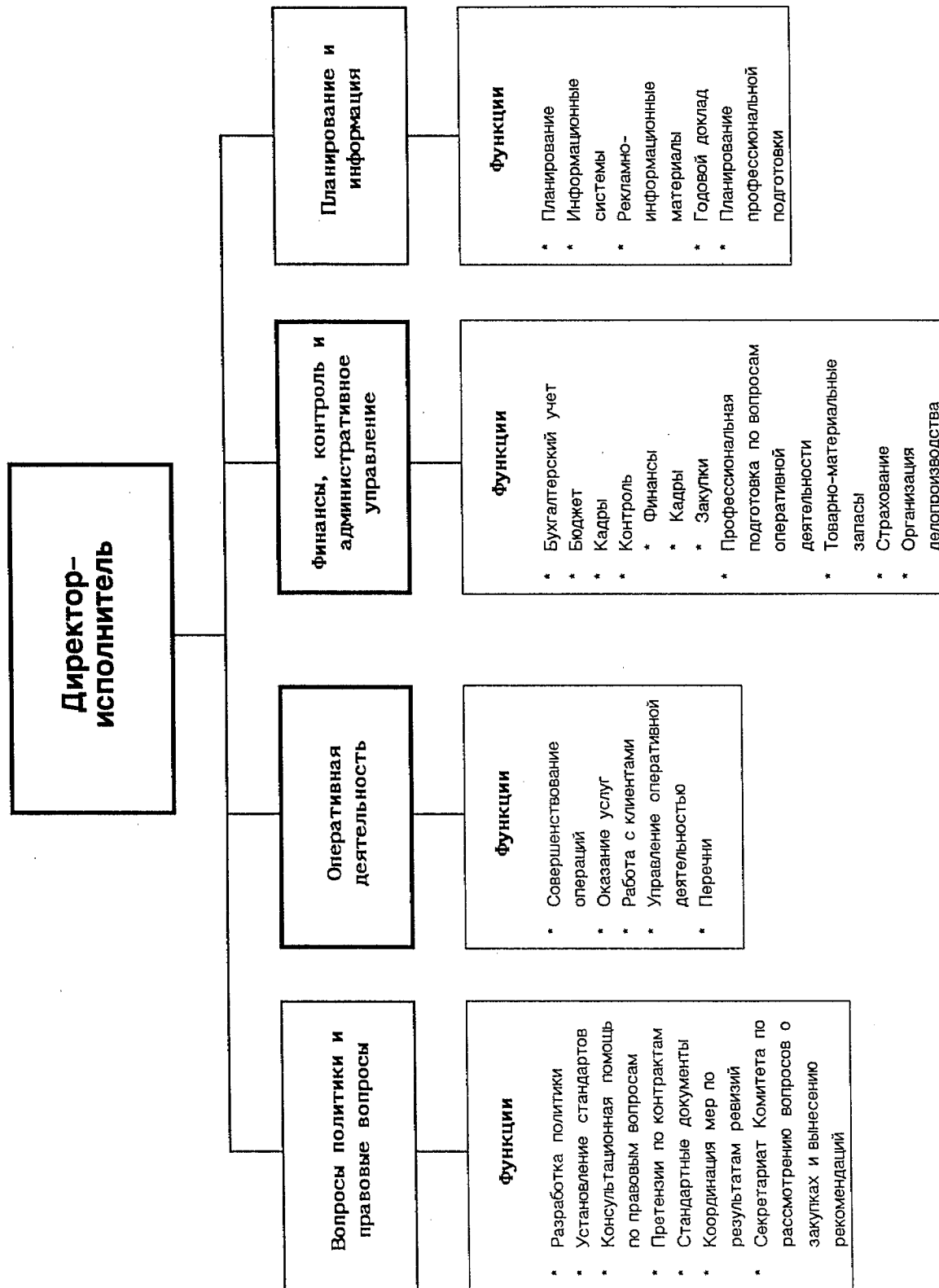
16. Хотя ожидается, что перераспределение персонала и делегирование полномочий комплексным оперативным группам принесет непосредственные выгоды с точки зрения улучшения обслуживания клиентов, повышения производительности труда и снижения относительных затрат, в связи с этой стратегией также возникают трудные задачи и определенный риск. В число наиболее важных задач входят сохранение адекватных механизмов контроля и обеспечение соблюдения стандартов качества во всех подразделениях. Для решения этих задач принимается ряд взаимосвязанных мер.

17. На основе подробного анализа того, какие функции либо не могут быть объединены по причинам практического характера, либо должны выполняться отдельными подразделениями для целей обеспечения взаимного контроля, была начата существенная перестройка группы подразделений УОПООН, не занимающихся оперативной деятельностью. Новые подразделения этой группы совместно призваны обеспечивать руководство комплексными группами и оказывать им поддержку, а также укрепить внутренний потенциал УОПООН по осуществлению надзора и контроля, необходимость чего обусловлена этими организационными изменениями. Эти подразделения и их функции показаны на рисунке 2.

18. В дополнение к структурным изменениям организационного характера было признано, что особый упор необходимо сделать на другие важные для процесса реорганизации аспекты, т.е. на те, которые проиллюстрированы на рисунке 1. Для эффективного решения связанных с этими аспектами вопросов были учреждены четыре рабочие группы, в состав которых вошли представители персонала и администрации.

19. Рабочая группа по стратегии деятельности и стилю руководства, задействовав группы координаторов, начала сбор информации с целью выявить проблемы и возможности, которые повлияют на успех процесса реорганизации. В число конкретных вопросов, изучаемых в контексте сбора данных, входят вопросы, связанные с обменом информацией между подразделениями УОПООН; планированием, управлением и надзором в рамках комплексных групп; делегированием полномочий; укомплектованием штатов в связи с созданием и взаимодействием групп; а также с профессиональной подготовкой. Результаты деятельности по сбору информации будут использованы в целях установления приоритетов для принятия последующих мер в указанных областях, и полученные сведения будут представлены Рабочей группе по вопросам персонала и повышения квалификации.

20. Рабочая группа по вопросам персонала и повышения квалификации вынесет рекомендации по всем вопросам политики в области людских ресурсов, непосредственно связанным с процессом преобразований и реформы. В число рассматриваемых этой группой вопросов входят определение должностных функций, потребности в профессиональной подготовке, служебная аттестация и политика в отношении контрактов (см. главу VIII).



21. Рабочая группа по системам и процедурам помогла определить изменения, необходимые для осуществления первых двух экспериментальных инициатив по созданию комплексных групп. Дальнейшие меры в этом отношении будут приниматься отвечающими за управление, поддержку и контроль недавно созданными подразделениями, не занимающимися оперативной деятельностью.

22. Рабочая группа по перспективному подходу, общим задачам и ценностям сосредоточивает свое внимание на тех важных темах, которые помогают обеспечивать согласованность разнообразных видов деятельности и целей различных подразделений организации с общими для всех подразделений УОПООН принципами и целями. Эта группа подготовила первый вариант заявления с изложением взглядов на эти вопросы.

23. Наконец, что также связано с перспективным подходом, общими задачами и ценностями УОПООН в целом, очевидно, что какими бы ни были масштабы внутренней реорганизации, она не позволит сохранить жизнеспособность УОПООН и повысить его эффективность, если прямым результатом изменений не будет повышение качества и ценности оказываемых УОПООН услуг. В связи с этим УОПООН установило контакт с организациями, занимающимися сертификацией стандартов Международной организации по стандартизации (МОС) серии 9000. Эти стандарты будут использоваться для определения направлений совершенствования систем и процедур, которое является целью усилий по реорганизации. Решение о проведении формальной сертификации на предмет соответствия надлежащим стандартам МОС серии 9000 будет принято после уточнения ряда моментов и с учетом связанных с сертификацией расходов.

VII. ОТНОШЕНИЯ С КЛИЕНТАМИ

24. Изменения в отношениях УОПООН с ПРООН в сочетании с дополнительными ожиданиями, связанными с общей реформой системы Организации Объединенных Наций (см. пункт 3 выше), обусловили необходимость нового подхода к удовлетворению потребностей клиентов. Хотя ПРООН остается основным клиентом УОПООН, даже в отношениях с ней УОПООН требуется обеспечивать предоставление услуг с большей добросовестностью, чем это было тогда, когда УОП являлось всего лишь одним из подразделений в рамках более крупной материнской организации. Помимо этого существует необходимость диверсификации и укрепления отношений с другими обслуживаемыми УОПООН организациями.

25. В связи с этими позитивными факторами УОПООН требуется использовать более активный и комплексный подход к отношениям с клиентами. Это было признано и включено в качестве одного из приоритетов в план операций УОПООН на 1995 год.

26. Хотя по причине ограниченности ресурсов и кадровых перестановок в 1995 году имели место отдельные задержки, в начале 1996 года УОПООН назначило одного из сотрудников координатором по вопросам совершенствования операций. На начальных этапах работы координатора упор будет делаться на разработку системного подхода к отношениям с клиентами, который затем может быть использован персоналом комплексных оперативных подразделений при поддержке Отдела планирования и информации.

27. Приоритетными задачами Координатора, решить которые предусматривается к июню 1996 года, являются: а) определение основных стран и страновых отделений для концентрации усилий по совершенствованию операций; б) разработка плана последующего обмена информацией; в) создание управленческой информационной базы данных о потенциальных возможностях осуществления операций; г) определение надлежащей практики отношений с клиентами и разработка надлежащих механизмов; а также е) анализ условий осуществления операций, включая определение потенциальных партнеров по оказанию услуг.

28. Кроме того, УОПООН рассматривает меры, которые позволят ему на регулярной основе получать от клиентов информацию о результатах деятельности УОПООН и, при необходимости, обеспечивать оперативное и удовлетворительное решение проблем или урегулирование претензий исключительного характера.

VIII. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ЛЮДСКИМИ РЕСУРСАМИ

29. В связи с новыми организационными механизмами для УОПООН возникают некоторые единственные в своем роде проблемы, касающиеся людских ресурсов, поскольку тот факт, что эта организация является самофинансирующейся, обуславливает необходимость соответствия штатного расписания объему и типу оказываемых услуг, которые (объем и тип) изменяются год от года. Перераспределение персонала путем создания комплексных групп вносит определенные новые элементы в формулу управления людскими ресурсами.

30. Любое новшество в этой области, призванное обеспечить учет специфики положения УОПООН, должно рассматриваться в более широком контексте. УОПООН как часть системы организаций Организации Объединенных Наций должно обеспечивать, чтобы его подходы к вопросам людских ресурсов оставались согласованными с подходами системы Организации Объединенных Наций и с решениями Комиссии по международной гражданской службе (КМГС). Кроме того, значительное число сотрудников УОПООН работают по контрактам с ПРООН. Поэтому практика УОПООН и ПРООН в области управления людскими ресурсами должна быть согласована таким образом, чтобы в результате назначения в УОПООН работающие по контрактам с ПРООН сотрудники не получали бы необоснованных преимуществ, равно как и не оказывались бы в неблагоприятном положении.

31. Тем не менее, признавая те параметры, в рамках которых должны разрабатываться новые подходы, УОПООН прилагает усилия для создания таких механизмов управления людскими ресурсами, которые способствуют взаимодействию, инициативе, стремлению удовлетворять потребности клиентов и проявлению заботы о качестве. Конкретные вопросы, решаемые в настоящее время, включают вопросы о путях:

а) определения должностных функций и составления описаний должностей, отражающих функциональную взаимозависимость входящего в комплексные группы персонала;

б) надлежащего определения, учета и задействования имеющегося или требуемого персонала конкретной квалификации;

в) разработки программ профессиональной подготовки, обеспечивающих наличие достаточного контингента персонала требуемой квалификации;

d) создания системы стимулирования и вознаграждения, а также механизмов служебной аттестации с учетом достижений как отдельных сотрудников, так и коллектива; а также

e) определения того, какие контрактные механизмы более всего подходят для постоянно изменяющегося портфеля проектов УОПООН, предусматривающих оказание услуг.

32. Эти вопросы в настоящее время рассматривает Рабочая группа по вопросам персонала и повышения квалификации, прикомандированный к УОПООН специалист по вопросам управления людскими ресурсами, а также сотрудники Группы по кадровым вопросам УОПООН, которая будет укреплена в контексте усилий по реорганизации. Выводы и рекомендации будут представляться ККУ по мере их подготовки в рамках обычных процедур представления докладов.

33. Одним из конкретных примеров принимаемых УОПООН мер для решения вышелечисленных вопросов является программа подготовки специалистов по связанным с контрактами вопросам. Эта программа УОПООН, разработанная и осуществлявшаяся в 1995 году, обеспечила всеобъемлющую практическую подготовку не только участвовавших в ней 100 сотрудников УОПООН, но и многочисленных участников, представлявших Секретариат Организации Объединенных Наций, различные специализированные учреждения и ПРООН. Хотя целью УОПООН при осуществлении этой крупной программы профессиональной подготовки являлось необходимое для создания комплексных групп накопление опыта и совершенствование профессиональных навыков в этой важной во всех отношениях сфере деятельности УОПООН по оказанию услуг, эта программа также способствовала укреплению дополнительных практических навыков заключения контрактов между другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

IX. СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

34. Одним из наиболее важных аспектов усилий УОПООН, прилагаемых ею в целях придания своей деятельности более новаторского характера и повышения ее рентабельности, является аспект ресурсов - людских и финансовых. Следует отметить, что в своих усилиях по реорганизации УОПООН полагается в первую очередь на вклад своего собственного персонала, выходящий за рамки обычных должностных обязанностей. С финансовой точки зрения этот подход является ответственным и конструктивным, поскольку он помог сдержать рост связанных с реорганизацией расходов наличных средств, которые к настоящему времени составили менее 15 000 долл. США. Более важным является то, что УОПООН продемонстрировало, что оно имеет собственных квалифицированных сотрудников и специалистов для планирования и осуществления этих изменений, и дополнительным преимуществом таких методов работы является то, что они помогут выработать у персонала более сильное чувство причастности и приверженности своему делу, чем в том случае, если бы процессом руководили внешние эксперты.

35. Одно из прямых последствий решения ограничивать расходы и полагаться в основном на имеющийся кадровый потенциал для осуществления процесса реформы заключается в том, что темпы преобразований должны соответствовать возможностям персонала поддерживать на неизменном уровне объем и качество предоставляемых услуг и в то же время передавать или брать на себя функции, ответственность и обязанности. Поэтому УОПООН сделало выбор в пользу осуществления изменений постепенно. Основными вехами в рамках этого процесса являются:

- 2 октября 1995 года - создание новых оперативных подразделений
- 1 марта 1996 года - создание канцелярии Директора по вопросам оперативной деятельности, отдела по вопросам политики и правовым вопросам и отдела планирования и информации
- 1 апреля 1996 года - завершение объединения занимающегося закупками персонала оперативных подразделений в оперативные группы
- 1 июля 1996 года - создание отдела по вопросам финансов, контроля и административного управления
- 1 сентября 1996 года - завершение объединения сотрудников оперативных подразделений, занимающихся вопросами персонала, работающего по проектам, и платежами, в оперативные группы

36. Хотя надзор за ходом переходного процесса осуществляется на постоянной основе, полный анализ изменений и предварительная оценка их последствий будут проведены к концу 1996 года.

37. Жизнеспособность любой подобной УОПООН организации, занимающейся оказанием услуг, постоянно проверяется рынком. Для сохранения конкурентоспособности в условиях рынка она должна наглядно демонстрировать свою способность непрерывно и эффективно приспосабливаться к изменяющейся обстановке. Достигнутые УОПООН успехи в деле реорганизации в 1995 году знаменуют собой значительный прогресс на пути обеспечения соответствия требованиям, обусловленным его новым статусом, и закладывают прочную основу для продолжения совершенствования деятельности. Эти успехи были достигнуты без увеличения расходов и сбоев в текущей деятельности по оказанию услуг. В последующих годовых докладах Директора-исполнителя будут проанализированы количественные последствия этих инициатив с точки зрения реагирования на потребности, качества и ценности оказываемых услуг.

X. ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ

38. Исполнительный совет, возможно, пожелает:

- a) принять к сведению настоящий доклад;
- b) рекомендовать Директору-исполнителю продолжать его усилия по приданию деятельности Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов более новаторского характера и повышению ее рентабельности, как это рекомендовано Комитетом по координации управления;
- c) просить Директора-исполнителя постоянно информировать Исполнительный совет об оперативных результатах и финансовых последствиях реорганизации Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов в контексте будущих годовых докладов, представляемых через Комитет по координации управления.