



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 March 2010
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестьдесят пятая сессия
Пункты 131 и 138 первоначального перечня*

Обзор эффективности административного
и финансового функционирования
Организации Объединенных Наций
Объединенная инспекционная группа

Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций: периферийные центры обслуживания» (JIU/REP/2009/6).

* A/65/50.



**ПЕРЕВОД НА ПЕРИФЕРИЮ В ОРГАНИЗАЦИЯХ
СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НА-
ЦИЙ**

Периферийные центры обслуживания

Подготовили:

**Джихан Терзи
Иштван Пошта**

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2009 год

РЕЗЮМЕ**Перевод на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций: периферийные центры обслуживания
JIU/REP/2009/6****Цель**

Цель настоящего доклада - дать оценку политики, практики и опыта перевода на периферию в системе Организации Объединенных Наций, а также выявить передовой опыт и полученные уроки.

Перевод на периферию определяется как перемещение производственных процессов из одной страны в другую. В последние годы Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП) разработали крупные проекты создания периферийных центров обслуживания для обеспечения своих административных функций. За исключением ВПП, эти организации уже создали свои периферийные центры.

Настоящий доклад будет сосредоточен на анализе этих проектов, и по итогам такого анализа опыта и полученных уроков в нем будут предложены рекомендации, которые могут послужить ориентиром для организаций системы Организации Объединенных Наций, рассматривающих возможность перевода на периферию подразделений административного обеспечения.

Политика перевода на периферию

Сложное положение с ресурсами заставило организации системы Организации Объединенных Наций прибегнуть к переводу на периферию как средству экономии расходов, но при этом не было проведено предварительного анализа затрат и результатов по альтернативным источникам оказания услуг и не было разработано комплексной политики или получено прямого разрешения директивных органов.

Создание периферийных центров обслуживания - принципиальное стратегическое решение, имеющее серьезные последствия для структуры организаций, и как таковое должно быть рассмотрено и утверждено директивными органами. Политика перевода на периферию должна основываться на анализе затрат и результатов по альтернативным источникам оказания услуг и разрабатываться в увязке с общей стратегией организаций.

Такая политика должна учитывать не только ожидаемое сокращение расходов и улучшение обслуживания, но и императивы управления рисками, такими как финансовые оперативные и организационные риски, включая возможное негативное воздействие на персонал.

В системе Организации Объединенных Наций все больше организаций рассматривают возможность перевода функциональных подразделений на периферию для уменьшения расходов на административное обслуживание. Однако их инициативы по переводу на периферию носят несистематический, бессистемный и взаимно несостыкованный характер. До реализации отдельных проектов перевода на периферию организациям следует изучить возможности межучрежденческой разработки политики и проектов для получения более осязаемых преимуществ с точки зрения стратегии и текущей работы.

Меры по уменьшению последствий для затрагиваемого персонала

В ходе перевода на периферию работа с кадрами представляет собой особо ответственную задачу, что касается как организации, которой приходится терять опытных сотрудников, так и отдельных сотрудников, сталкивающихся с перспективами нежелательных перемен и угрозой потери работы. Для того чтобы уменьшить воздействие перевода на периферию на персонал, необходимо принять показательным образом соответствующие меры.

Наем национальных сотрудников категории специалистов (НСС)

Наем в периферийные центры обслуживания большого числа НСС создает опасность подрыва международного характера организаций. Руководящим органам и руководству организаций следует уделять максимальное внимание поддержанию международного характера организаций при кадровом комплектовании периферийных центров обслуживания.

Планирование, информационное сопровождение и управление

Успех перевода на периферию требует комплексного планирования с самого начала и на протяжении всех этапов проекта. Это должно включать стратегию управления переменами и общеорганизационную информационную стратегию, меры по оценке риска и уменьшению последствий, эффективную структуру управления, заблаговременный набор местных сотрудников, обучение и передачу знаний, а также планирование обеспечения безопасности, бесперебойной работы и послеаварийного восстановления.

Контроль и отчетность

Перевод на периферию должен включать механизмы регулярного контроля и отчетности, основанные на установленных критериях и показателях результатов работы. Прогресс в достижении таких целей, как экономия расходов и улучшение обслуживания, должен контролироваться и показываться в отчетности. Отчетность должна представляться внутри организации старшему руководству и вне ее - руководящим органам.

Полученные к настоящему времени достижения/успехи периферийных центров обслуживания

Пока еще нет каких-либо докладов, позволяющих анализировать и продемонстрировать достижение целей экономии расходов и повышения качества обслуживания в результате создания организациями крупных периферийных центров обслуживания. Кроме того, не имеется отработанных методик и механизмов контроля, позволяющих давать количественную оценку прогресса и показывать его в отчетности.

В отсутствие контроля и отчетности ожидаемые результаты перевода на периферию, а именно экономия расходов и улучшение обслуживания, остаются под вопросом. Всем организациям, которые создали периферийные центры обслуживания, следует как можно скорее выработать соответствующие методики и механизмы контроля, чтобы давать оценку прогресса в достижении целей перевода на периферию и на периодической основе представлять отчетность внутри организаций ее старшему руководству и вне ее - директивным органам.

Межучрежденческие возможности перевода на периферию

Чтобы достичь максимальной эффективности, до проведения перевода на периферию организациям следует изучить межучрежденческие возможности сотрудничества, включая передачу выполнения функций уже существующим центрам обслуживания организаций и создание межучрежденческих центров обслуживания. Совершенствование межучрежденческого взаимодействия и потенциальная консолидация принесли бы повышение эффективности и позволили бы давать заблаговременное предупреждение о рисках.

Пока что инициативы организаций системы Организации Объединенных Наций по переводу на периферию были бессистемными, разрозненными и несостыкованными. Такой подход не позволяет реализовать потенциально более высокий выигрыш в эффективности, который мог бы быть достигнут благодаря межучрежденческим инициативам по переводу на периферию. Комитету старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) через Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) следует ускорить рассмотрение вопроса о совместных межучрежденческих центрах обслуживания и начать выработку совместной/единой политики перевода на периферию в целях достижения большей эффективности на основе процесса совместного принятия решений и разработки проектов.

Рекомендации

В докладе содержится в общей сложности 18 рекомендаций. Хотя три рекомендации адресованы руководящим органам, 13 рекомендаций адресованы исполнительным главам организаций, а две рекомендации - КСР. Рекомендации устанавливают систему ориентиров для организаций системы Организации Объединенных Наций, рассматривающих вопрос о переводе административных подразделений на периферию.

Поскольку УВКБ, ВОЗ и ФАО добились прогресса в создании периферийных центров обслуживания, руководящим органам и исполнительным главам этих организаций следует обеспечить осуществление рекомендаций 7, 14 и 15. Кроме того, ожидается, что в качестве Председателя КСР Генеральному секретарю следует продолжить выполнение рекомендаций 17 и 18.

Рекомендации для рассмотрения руководящими органами**Рекомендация 1**

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить исполнительным главам до перевода подразделений на периферию разработать политику перевода на периферию, основанную на анализе затрат и результатов всех вариантов оказания услуг и увязанную со средне- и долгосрочной общей стратегией организации. После этого такая политика должна быть рассмотрена и утверждена руководящими органами. Прежде чем разрабатывать в масштабах организаций политику и проекты перевода на периферию, следует исчерпывающим образом изучить все межучрежденческие возможности, включая общую/единую политику и разработку проектов.

Рекомендация 7

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить исполнительным главам при кадровом комплектовании периферийных центров обслуживания поддерживать международный характер организаций.

Рекомендация 15

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выполнять при переводе на периферию свою надзорную роль, включая осуществление политики, оценку результатов работы и оценку прогресса в достижении целей.

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Стр.</i>
	РЕЗЮМЕ	iii
	СОКРАЩЕНИЯ	viii
<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>
I.	ВВЕДЕНИЕ	1 - 7 1
II.	ОБЩИЙ ОБЗОР ПЕРЕВОДА НА ПЕРИФЕРИЮ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	8 - 22 3
	A. Общий обзор инициатив по переводу на периферию	8 - 9 3
	B. Основные инициативы по переводу на периферию: периферийные центры обслуживания	10 - 20 3
	C. Обоснование перевода на периферию: экономия затрат и улучшение обслуживания	21 - 22 6
III.	ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА ПЕРЕВОДА НА ПЕРИФЕРИЮ	23 - 79 7
	A. Политика перевода на периферию в контексте общеорганизационной стратегии	23 - 31 7
	B. Экономическое обоснование создания периферийных центров обслуживания	32 - 39 8
	C. Выбор места размещения периферийного центра обслуживания	40 - 56 12
	D. Соглашения с принимающей стороной.....	57 - 62 16
	E. Меры по уменьшению воздействия перевода на периферию на персонал.....	63 - 72 18
	F. Привлечение национальных сотрудников категории специалистов в периферийных центрах обслуживания	73 - 79 21
IV.	ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПЕРЕВОДА НА ПЕРИФЕРИЮ И РУКОВОДСТВО ИМ	80 - 121 24
	A. Управление изменениями и общеорганизационная стратегия информационо- го сопровождения	80 - 83 24
	B. Метод проектного управления	84 - 87 25
	C. Управление переходом	88 - 102 26
	D. Управление	103 - 109 29
	E. Наем местного персонала, обучение и передача знаний ...	110 - 118 31
	F. Планирование вопросов безопасности и бесперебойного функционирования и послеаварийного восстановления	119 - 121 33
V.	КОНТРОЛЬ И ОТЧЕТНОСТЬ	122 - 129 34
VI.	МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	130 - 138 36
ПРИЛОЖЕНИЕ		
I.	Перечень проектов перевода на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций	39

СОКРАЩЕНИЯ

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКТ	информационно-коммуникационная технология
ИТ	Информационная технология
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОСБ	Минимальные оперативные стандарты безопасности
МОТ	Международная организация труда
НСС	национальный сотрудник категории специалистов
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОО	общее обслуживание
ПОР	планирование общеорганизационных ресурсов
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СУО	Соглашение об уровне обслуживания
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В рамках своей программы работы на 2008 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) изучила вопрос о переводе на периферию части подразделений в организациях системы Организации Объединенных Наций. Цель заключалась в том, чтобы дать оценку политики, практики и опыта перевода на периферию в системе Организации Объединенных Наций, а также выявить передовой опыт и полученные уроки.

2. В общем плане под передачей функций на периферию понимается перемещение вспомогательного/административного/функционального обслуживания из одной страны в другую. Она может проводиться в двух формах: перевод на периферию части своих подразделений и передача на периферию функций обслуживания сторонним структурам. В первом случае осуществляющие определенные функции подразделения организации переводятся в другую страну, по-прежнему составляя ее часть, а во втором случае производственные процессы передаются сторонней структуре/компании в другой стране.

3. Общий анализ практики перевода на периферию в организациях системы Организации Объединенных Наций показывает, что передача производственных процессов на сторону носит ограниченный характер, концентрируясь главным образом в области информационно-коммуникационной технологии (ИКТ). Что касается перевода на периферию организациями своих подразделений, то некоторые организации уже создали в странах за пределами тех, в которых находится их штаб-квартира, крупные периферийные центры обслуживания, передав в них основную массу своих производственных процессов. Ввиду такого положения дел, а также того, что ОИГ уже затрагивала тему внешнего подряда¹, в настоящем докладе основное внимание будет уделено важнейшим инициативам по созданию периферийных центров обслуживания (переводу на периферию) в системе Организации Объединенных Наций. Далее в этом докладе под переводом на периферию будет пониматься перевод на периферию части подразделений данной организации.

4. В настоящем докладе рассмотрены случаи создания периферийных центров Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Всемирной продовольственной программы (ВПП), и на основе их опыта и полученных ими уроков предлагаются рекомендации для их использования в качестве ориентира для организаций системы Организации Объединенных Наций при рассмотрении ими вопроса о переводе на периферию административных подразделений. Однако, поскольку УВКБ, ФАО и ВОЗ уже создали периферийные центры, им следует осуществить рекомендации 7, 14 и 15. Кроме того, Генеральному секретарю в качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует продолжить выполнение рекомендаций 17 и 18.

5. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, использованная при подготовке настоящего доклада, включала в себя предварительное кабинетное исследование, анкетирование, проведение бесед и углубленный анализ. Краткая анкета была разослана всем участвующим организациям для получения общего представления о практике перевода на периферию в системе. Инспекторы провели беседы с должностными лицами организаций и представителями их персонала, а также провели миссии в периферийные центры обслуживания. Участвующим организациям было предложено представить свои замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при его доработке.

¹JIU/REP/2004/9, JIU/REP/2002/7, JIU/REP/97/5.

6. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ подготовка настоящего доклада была завершена после консультаций с инспекторами, чтобы взвесить предлагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

7. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, в особенности тем, кто принял участие в беседах и анкетировании и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. ОБЩИЙ ОБЗОР ПЕРЕВОДА НЕ ПЕРИФЕРИЮ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A. Общий обзор инициатив по переводу на периферию

8. В приложении I показан перечень проектов организаций системы Организации Объединенных Наций по переводу их подразделений на периферию и привлечению на периферии внешних подрядчиков. Периферийный внешний подряд ограничивается отдельными и неосновными производственными процессами. Что касается перевода подразделений на периферию, то УВКБ, ФАО, ВОЗ и ВПП недавно начали крупные проекты создания за пределами штаб-квартиры периферийных центров обслуживания в странах с низкими издержками.

9. В своих предложениях реформ 2006 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций назвал альтернативные варианты источников оказания услуг, включая перевод на периферию некоторых административных функций, передачу внешним подрядчикам, телеработу и более эффективное использование технических средств, уже имеющихся по всему миру². Он отметил, что прогресс в изучении этих вариантов в Организации Объединенных Наций был бессистемным и медленным и что большинство видов административного и вспомогательного обслуживания, как правило, осуществляется штатными сотрудниками и в местах службы с высокими расходами, таких как Нью-Йорк и Женева. Он также предложил провести анализ затрат и выгод возможностей перевода в другие точки, передачи на внешний подряд и телеработы для оказания отдельных административных услуг в 2006-2007 годах³. В резолюции 60/260 Генеральная Ассамблея постановила вернуться на своей шестьдесят первой сессии к вопросу о проведении такого анализа затрат и выгод, однако в этой связи Генеральной Ассамблеей не было принято какого-либо последующего решения.

B. Основные инициативы по переводу на периферию: периферийные центры обслуживания

УВКБ

10. В феврале 2006 года УВКБ начало процесс проведения структурной и управленческой реорганизации, предусматривавшей анализ и перестройку его структур, процессов и механизмов деятельности в целях расширения его возможностей реагирования на потребности получателей помощи и уменьшения административных расходов и расходов штаб-квартиры⁴. Он охватывал перевод на периферию, децентрализацию, регионализацию и анализ на местах.

11. По итогам внутреннего анализа некоторые функции, такие как кадры, финансы и закупки, а также необходимая ИКТ-поддержка, были определены как подходящие для перевода на периферию. Впоследствии "ПрайсвотерхаусКуперс" было проведено подробное технико-экономическое обоснование перевода на периферию, в котором содержался окончательный список четырех мест с указанием оценки экономии расходов⁵. Из окончательного списка стран руководство УВКБ выбрало для перевода на периферию своих подразделений Венгрию (Будапешт).

²"Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организаций по всему миру", A/60/692, пункты 57-58.

³Там же, предложение 12.

⁴EC/59/SC/CRP.3, 10 February 2008, para. 1.

⁵UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 April 2007.

12. В результате перевода на периферию в штаб-квартире подлежало сокращению 129 должностей, из них 93 должности общего обслуживания (ОО) и 36 должностей категории специалистов. 1 января 2008 года в Будапеште начал работу Глобальный (периферийный) центр обслуживания, передача функций которому производилась поэтапно.

13. По состоянию на июль 2009 года в Глобальном центре обслуживания насчитывалось 194 должности: директора Д-1 (2), специалисты (56), национальные сотрудники категории специалистов (НСС) (25), ОО (106) и сотрудники категории местного разряда (5). Общее увеличение числа должностей после создания Центра обслуживания по сравнению с числом должностей, сокращенных в штаб-квартире, объяснялось укреплением Службы управления снабжением с привлечением временного персонала и недавним созданием Глобального учебного центра. Представители УВКБ пояснили, что масштабы перевода на периферию в последнее время были расширены в результате планов объединения на периферии в Глобальном учебном центре учебных функций.

ФАО

14. После неоднократных призывов руководящих органов к повышению эффективности и повышению производительности в административной области Генеральный директор предложил в 2005 году создать совместный периферийный центр обслуживания, который будет размещена в месте, где расходы значительно ниже, чем в Риме⁶. В контексте организационной реформы Конференция ФАО разрешила в 2005 году создать периферийный центр обслуживания (резолюция 6/2005). Предложения по созданию центра обслуживания, а также сопоставление мест размещения ее главного узла были представлены совету ФАО в ноябре 2006 года⁷.

15. Оказание административных и финансовых услуг было распределено в ФАО между штаб-квартирой и четырьмя подразделениями управленческой поддержки в региональных отделениях⁸. С учетом ряда факторов, включая издержки, часовые пояса, языки, материальную базу и инфраструктуру ИКТ, оптимальным решением было признано размещение подразделений в трех региональных отделениях в трех местах (Будапешт, Сантьяго и Бангкок) при координационном центре в штаб-квартире в Риме. Будапешт был выбран в качестве главного центра обработки, обслуживающего Африку, Европу (включая Центральную Азию) и Ближний и Средний Восток.

16. Планировалось⁹, что в результате перевода на периферию будет сокращено в общей сложности 92 должности (72 в штаб-квартире и 20 в региональных отделениях), 83 должности ОО и 9 должностей специалистов. Периферийный центр в Будапеште начал работу 2 января 2008 года, и функции передаются ему на поэтапной основе. На октябрь 2008 года в Центре насчитывалось 95 должностей (9 должностей специалистов и 86 должностей сотрудников ОО). Из этого общего числа 72 должности включены в штат, а 23 должности являются временными (на 9 временных должностей меньше, чем в Риме).

ВОЗ

17. Анализ услуг, по осуществлению управленческих и административных функций ВОЗ, проведенный в 2006 году, позволил сделать тот вывод, что централизация стандартных операций по

⁶CL 131/18 Add.1, p.2, para 2.

⁷CL 131/18, paras. 74-106 and CL 131/18 Add.1.

⁸CL 131/18 Add.1, p.2, para 3.

⁹CL 131/18, para 87.

административному оформлению, рассредоточенных между штаб-квартирой и региональными отделениями, в глобальном центре обслуживания, размещенном в стране с низкими затратами, даст значительную экономию расходов. Экономия была бы получена за счет как эффекта масштаба, так и снижения текущих затрат в местах с низкими расходами. Это позволило бы выделить более высокую долю бюджета ВОЗ для мероприятий по охране здоровья. Кроме того, качество оказываемых услуг предполагалось поддерживать на согласованном уровне как минимум не ниже уровня, достигнутого ВОЗ.

18. В то же время предусматривалось, что введение системы глобального управления/планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР) принесет дополнительный выигрыш в эффективности и обеспечит эффективное оказание услуг из единого глобального центра обслуживания. Тем самым была бы создана комплексная глобальная система управления, которая совместно использовалась бы всеми подразделениями во всем мире с помощью Интернета. Объединение обслуживания в одном центре и внедрение ПОР должно было также уменьшить административную нагрузку на технические программы.

19. После рассмотрения в течение определенного времени этого вопроса руководство ВОЗ выбрало в качестве места размещения своего периферийного центра обслуживания Куала-Лумпур. Планировалось, что центр обслуживания будет отвечать за глобальное осуществление функций по административному оформлению в областях кадров, финансов, начислений окладов, закупок и глобальной информационной технологии (ИТ). Анализ модели оказания услуг предусматривал, что общее число сотрудников, занимающихся административными функциями, будет сокращено. Согласно оценкам, переводом на периферию в Куала-Лумпур будет затронуто 276 сотрудников (168 сотрудников на срочных контрактах и 108 - на краткосрочных контрактах). В конце 2008 года в Центре обслуживания имелась 191 должность: Д-2 (1), специалистов (26), НСС (31) и ОО (133)¹⁰.

ВПП

20. В ВПП перевод на периферию был рассмотрен как одна из возможностей сокращения расходов, потребовавшегося из-за нехватки средств. В 2007 году фирма "Бостон консалтинг групп" провела исследование по проекту перевода на периферию¹¹, составив итоговый перечень отобранных возможных мест перевода на периферию с оценкой экономии расходов. По результатам исследования в качестве предпочтительного места перевода на периферию была выбрана Индия, однако руководство ВПП решило перевести на периферию разные службы в разные места при поэтапном подходе. Первый этап предусматривал перевод на периферию процессов второстепенной важности (непродовольственных закупок - в Дубай; служб поддержки ИТ, управления сетью поставщиков услуг и оформления поездок - в Дели). На втором этапе планировалось перевести на периферию более важные процессы, такие, как управление людскими ресурсами (в Каир) и финансовые операции (в Дели), однако пока что второй этап отложен. Инспекторам сообщили, что готовится новый проект перевода на периферию, включая новое предложение по созданию четырех центров обслуживания.

С. Обоснование перевода на периферию: экономия затрат и улучшение обслуживания

21. Изучение литературы показывает, что в частном секторе экономия затрат служит главной побудительной причиной создания периферийных центров обслуживания. Сходным образом эко-

¹⁰WHO, Global Service Centre report 2008, p.8.

¹¹Проект перевода части подразделений ВПП на периферию, окончательная документация, март 2007 года.

номия затрат стала главной причиной создания периферийных центров обслуживания в системе Организации Объединенных Наций. В каждом из четырех крупных проектов перевода на периферию, рассмотренных в этом докладе, обоснованием служили ожидания существенной экономии расходов на оказание услуг по административному обеспечению. Главные источники ожидаемой экономии были связаны со значительными различиями в уровне окладов сотрудников категории ОО между штаб-квартирой и местами на периферии. Кроме того предусматривалось, что перевод на периферию позволит улучшить обслуживание в результате укрепления и оптимального использования ресурсов.

22. Сотрудники, с которыми проводились беседы, отметили, что главная цель перевода на периферию, возможно, не всегда заключалась в экономии расходов: ею также могло быть повышение возможностей и качества обслуживания в результате того, что организации смогли бы более эффективно использовать ресурсы. Иными словами, при том же объеме ресурсов перевод на периферию позволил бы организациям привлечь больше сотрудников и использовать большую сумму опыта и услуг для количественного и качественного улучшения обслуживания. Таким образом, перевод на периферию дает гибкость организациям в использовании ресурсов.

III. ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА ПЕРЕВОДА НА ПЕРИФЕРИЮ

A. Политика перевода на периферию в контексте общеорганизационной стратегии

23. Решение о переводе на периферию должно основываться на анализе затрат и выгод всех вариантов источников услуг, в связи с чем необходимо выработать политику, включающую поставленные цели и принципы, применяемые в отношении перевода на периферию. Рекомендации настоящего доклада следует принимать во внимание при разработке главных принципов политики перевода на периферию.

24. Варианты источников услуг, которые необходимо проанализировать при определении эффективных и действенных моделей оказания услуг, должны включать сохранение обслуживающих подразделений в их нынешнем месте, хотя и при оптимизации и перестройке, передачу действующим подразделениям других организаций, перевод на периферию, а также внешний подряд. Анализ вариантов организации обслуживания мог бы указывать наилучшие модели оказания различных категорий услуг в организации. Такой анализ должен дать представление о преимуществах и рисках различных альтернатив краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных решений.

25. Организации системы Организации Объединенных Наций прибегают к переводу на периферию бессистемным и случайным образом, часто реагируя на острую нехватку финансовых средств, вместо того чтобы планировать и разрабатывать политику перевода на периферию на основе анализа альтернативных вариантов обслуживания с прицелом на долгосрочную перспективу. Хотя экономия расходов служит главным побудительным мотивом перевода на периферию, организации не проводили реального анализа альтернативных вариантов организации обслуживания для получения экономии расходов. В случае внешнего подряда эти сотрудники сообщили, что они предпочитают перевод на периферию внешнему подряду в силу соображений стратегии и безопасности, сославшись на необходимость сохранения контроля за их данными и безопасностью внутри организации, сведения к минимуму рисков, а также удержания персонала и поддержания международного характера организаций.

26. Поскольку тщательного анализа альтернатив в рассмотренных случаях перевода на периферию не проводилось, по мнению некоторых опрошенных сотрудников показатели экономии, в частности рассматриваемые в годовой динамике, не столь велики по отношению к общей сумме расходов организаций, а альтернативные возможности получения экономии, такие как устранение дублирования и оптимизация обслуживания, вполне могли бы быть найдены, и не потребовалось бы прибегать к переводу на периферию со всеми его сложностями.

27. Политика перевода на периферию должна быть четко сформулирована и тесно увязана с общей стратегией организации, такой как децентрализация и регионализация. Наибольший выигрыш в эффективности может быть получен благодаря не разрозненным и бессистемным проектам, а целостному подходу, охватывающему всю организацию. Кроме того, инспекторы считают, что с учетом возрастающего числа организаций, рассматривающих возможность перевода на периферию, разработка общей/единой политики перевода на периферию системой Организации Объединенных Наций или организациями системы Организации Объединенных Наций, рассматривающими возможность перевода на периферию, дала бы наибольший выигрыш в эффективности.

28. Если идея общей политики перевода на периферию будет принята, организациям не потребуется разрабатывать такую политику по отдельности. После этого рекомендации в настоящем докладе следует принять во внимание при разработке общей политики совместных действий, включая создание межучрежденческих периферийных центров обслуживания. В отсутствие принятой в рамках всей системы политики организациям, рассматривающим вопрос о переводе на

периферию, следует разрабатывать такую политику и проекты совместно. В любом случае организациям следует изучить все межучрежденческие возможности, включая выработку общей/единой политики и совместную разработку проектов, а также передачу функций подразделениям, уже созданным в других организациях, прежде чем разрабатывать политику и проекты в отдельности. Это вопрос будет рассмотрен далее в разделе VI.

Процесс принятия решений о переводе на периферию

29. Создание периферийных центров обслуживания - это стратегическое политическое решение, имеющее серьезные последствия для структуры организаций. Поэтому оно должно быть изучено и утверждено руководящими органами в рамках общеорганизационной стратегии. Процесс изучения должен включать анализ затрат и результатов, вероятные инвестиционные затраты, последствия для организационной структуры, риски и факторы их уменьшения, а также увязку с общеорганизационной стратегией. В случае принятия решений руководством самостоятельно, имеется большая опасность того, что, с одной стороны, организационные структуры и политика могут быть изменены без утверждения основными заинтересованными сторонами и, с другой стороны, позднее может быть трудно получить поддержку этих заинтересованных сторон, когда она потребуется, например для привлечения финансирования, изменения регулирования и уменьшения рисков.

30. Среди четырех рассмотренных случаев перевода на периферию только в ФАО государства-члены дали прямое разрешение на создание ее периферийного центра¹². В ВПП планы перевода на периферию были включены в двухлетний план управления на 2008-2009 годы, однако прямое решение у Исполнительного совета не запрашивалось и не было им принято¹³. Аналогичным образом в УВКБ и ВОЗ перевод на периферию был инициативой руководства и не зависел от решений руководящих органов, хотя последние регулярно информировались в соответствующих докладах о ходе такой работы.

31. Любое предложение о переводе на периферию должно предусматривать участие персонала. Руководство должно регулярно информировать сотрудников путем тесных консультаций с ассоциациями персонала и проведения общих собраний, предоставляя подробную информацию для обеспечения прозрачности и достижения доверия персонала. Активное участие представителей персонала в работе всех групп по управлению переменами, целевых групп или других подобных структур, создаваемых для этой цели, составляет необходимое условие этого. Однако инспекторы установили, что во всех четырех рассмотренных случаях представители персонала не были привлечены достаточно рано и персонал был информирован о переводе на периферию уже после того, как решение было принято.

В. Экономическое обоснование создания периферийных центров обслуживания

Сфера охвата

32. Чтобы обосновать перевод на периферию, а также проиллюстрировать общие масштабы проекта по переводу на периферию, необходимое предварительное условие составляет подготовка экономического обоснования. Убедительное экономическое обоснование могло бы облегчить процесс принятия решений, обеспечить поддержку со стороны руководящих органов, а также повысить заинтересованность руководства. Оно должно включать анализ затрат и результатов, перечень целей, оценку последствий для организации и, в частности для персонала, определение пе-

¹²Конференция разрешила создать совместный центр обслуживания в резолюции 6/2005.

¹³WFP/EB.2/2007/5-A/1, paras 13, 319 and 329.

реводимых подразделений и предлагаемых мест перевода, а также результаты анализа рисков и факторов их уменьшения. Успех перевода на периферию в большой степени зависит от правильной оценки рисков. В экономическом обосновании должны быть определены и оценены риски любого рода, включая финансовые, оперативные и репутационные риски; такое обоснование может повлиять на моральное состояние сотрудников и указать контрмеры для уменьшения этих рисков до регулируемого и приемлемого уровня.

33. При разработке экономического обоснования организациям необходимо следовать целостному подходу, стремясь к тому, чтобы избежать любой возможной несогласованности при подготовке различными подразделениями предложений по переводу на периферию. Обоснование должно охватывать все структуры организации как в штаб-квартире, так и на местах, а также как административное обеспечение, так и основные программы.

34. Такое экономическое обоснование было подготовлено ФАО самостоятельно, в то время как УВКБ и ВПП привлекли для этого консультационные фирмы. ВОЗ также привлекала консультационную фирму к выбору места перевода. По мнению инспекторов, по своим масштабам и глубине анализа экономическое обоснование ВПП является комплексным и аналитическим, и оно должно послужить полезной моделью для составления экономических обоснований перевода на периферию в будущем¹⁴. В этом случае была составлена классификация административных служб и были определены те из них, которые могли бы быть переведены в краткосрочном и среднесрочном плане. Были подробно проанализированы вопросы управления и воздействия на организацию, выбора места перевода и возмещения расходов. В планах осуществления были рассмотрены вопросы сроков и рисков, людских ресурсов и информационного сопровождения. Некоторые элементы такого экономического обоснования представлены во вставке 1.

Вставка 1: Некоторые элементы экономического обоснования ВПП

- Перечислены допущения модели, охватывающие кадровые и покадровые расходы и классы должностей, выигрыш в эффективности и инвестиционные затраты.
- На основе объективных критериев услуги классифицированы как не подлежащие переводу экспертные и операционные.
- На общем уровне и уровне процессов определены главные процессы обновления и распределения ответственности.
- Определены основные факторы риска (переходного периода, политические и операционные) вместе с их вероятностью и последствиями, а также предложены меры по противодействию им.
- Разработан процесс управления рисками и план информационного сопровождения.
- Составлено подробное экономическое обоснование по каждому переводимому на периферию подразделению, включая сроки и этапы, основные риски по каждому подразделению, а также финансовая сводка, показывающая чистый выигрыш в эффективности.

Обоснование: экономия затрат и эффективность

35. Основой экономического обоснования может послужить подробный анализ затрат и результатов, включающий ожидаемый выигрыш в эффективности затрат и обслуживания. Для этого экономическое обоснование должно четко показывать, что перебазирование подразделений на пе-

¹⁴ВПП, окончательная документация о переводе на периферию, март 2007 года.

рифирию дает значительную экономию затрат и по крайней мере ту же эффективность обслуживания. С этой целью экономическое обоснование должно содержать тщательные расчеты всех элементов затрат, конкретные оценки чистой экономии, а также исходные и ожидаемые показатели эффективности обслуживания. Оно должно показать стратегический и операционный выигрыш в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане, а также долгосрочную устойчивость. В рассмотренных случаях перебазирования на периферию, хотя контрольные показатели повышения качества обслуживания не были определены, экономия расходов оценивалась следующим образом:

- УВКБ: 23,4 млн. долл. США на 5 лет и 80,5 млн. долл. США за 10 лет (Будапешт)
- ФАО: 8 млн. долл. США за 4 года (Будапешт)
- ВПП: 19 млн. долл. США за 6 лет (Индия)
- ВОЗ: 51,7 млн. долл. США за 8 лет (Куала-Лумпур) (включая экономию за счет перевода на периферию, объединения обслуживания и внедрения ПОР).

36. В своей значительной части экономию ожидалось получить за счет значительной разницы в окладах персонала ОО между штаб-квартирой и периферией. В случае УВКБ и ВОЗ другим важным фактором экономии расходов было привлечение НСС. Другая статья экономии расходов - бесплатное предоставление помещений.

37. При оценке расходов необходимо выделить и учесть в расчетах все из них - прямые и косвенные/накладные/скрытые расходы. Расходы должны включать, хотя и не ограничиваться этим, выплаты для увольняемых сотрудников, дублирование должностей в переходный период, накладные расходы, связанные с привлечением новых сотрудников, расходы на координацию и инновационное сопровождение, организацию проекта и проездные расходы, первоначальные вложения на оборудование помещений, расходы на обучение и передачу знаний, а также другие расходы переходного периода. В рассмотренных случаях имела место тенденция занижение расходов и расчеты не были достаточно четкими. Реальная оценка всех расходов дала бы базу для анализа затрат и результатов, а также указывала бы на объем финансирования, необходимого для реализации проекта перевода на периферию.

Определение подразделений, переводимых на периферию

38. В общем и целом организации решили перевести на периферию аналогичные административные подразделения, используя для этого сходные критерии. Две категории услуг, обычно считавшихся подходящими для перевода на периферию, - это стандартная обработка административной документации, а также услуги технической поддержки. В случае ВПП административные функции были классифицированы следующим образом: не подлежащие переводу услуги, которые могут оказываться только из одного места или имеют стратегическое значение для конкретного места; экспертные услуги, которые требуют конкретных знаний, но необязательно могут оказываться только в данном месте; а также операционные услуги, которые носят повторяющийся характер и не требуют конкретных знаний. В принципе последние две категории считались подходящими для перевода. Критерии выбора и переводимые на периферию функции, которые были определены ФАО, показаны в таблице 1¹⁵.

Таблица 1:
Критерии и функции, намеченные для перевода на периферию

¹⁵CL 131/18 Add.1 p. 5, para. 17.

Критерии выбора административных функций для перевода на периферию	Виды функций, отвечающие этим критериям ¹⁶
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Высокий объем ➤ Стандартный характер ➤ Осуществление на основе согласованных и задокументированных правил и типовых процедур ➤ Конкретно низкое стратегическое значение ➤ Независимость от места 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Людские ресурсы и расчет окладов ➤ Оформление командировок ➤ Ведение бухгалтерских книг ➤ Обработка писем о договоренности ➤ Оформление и оплата кредиторской задолженности ➤ Стандартные услуги снабжения ➤ Ведение учета запасов

Передача функций: частичная или полная

39. В целом управленческие работники признали, что было бы более эффективно передавать производственные функции блокам, не нарушая целостности процесса. Однако на практике это не всегда было возможно. Например, УВКБ перевело весь блок закупок в Будапешт, а в ВОЗ закупки были разделены между штаб-квартирой и центром обслуживания в Куала-Лумпуре. Если та или иная функция обслуживания начинает выполняться сразу в нескольких местах, это может создавать сложности управленческого плана и затруднять увязку деятельности, вызывая проблемы координации и подотчетности. Ожидается, что осуществление рекомендаций, изложенных ниже, повысит эффективность.

Рекомендация 1

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить дополнительным главам до перевода подразделений на периферию разработать политику перевода на периферию, основанную на анализе затрат и результатов всех вариантов оказания услуг и увязанную со средне- и долгосрочной общей стратегией организации. После этого такая политика должна быть рассмотрена и утверждена руководящими органами. Прежде чем разрабатывать в масштабах организаций политику и проекты перевода на периферию, следует исчерпывающим образом изучить все межучрежденческие возможности, включая общую/единую политику и разработку проектов.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует подготовить полное экономическое обоснование в качестве основы для перевода на периферию. Оно должно включать анализ затрат и результатов, основные риски и контрмеры, а также показать значительный уровень эффективности затрат при повышении или сохранении качества обслуживания.

С. Выбор места размещения периферийного центра обслуживания

Критерии выбора

40. Выбор места должен основываться на объективных критериях. Этот процесс должен быть прозрачным на каждом этапе и свободным от неоправданного политического влияния. Критерии выбора, чаще всего используемые организациями, в общих чертах относятся к категориям расхо-

¹⁶Ibid.

дов на персонал, качества рабочей силы, инфраструктуры и страновых рисков, при этом также учитываются факторы, специфические для данной организации.

ВПП

41. Критерии, использованные в экономическом обосновании ВПП, показаны в таблице 2 ниже. По каждому из пяти критериев были оценены и ранжированы 30 стран, после чего были использованы весовые коэффициенты для выведения общей оценки и рангов.

Таблица 2

Критерии оценки периферийных мест ВПП

Расходы на персонал	В качестве приближенной оценки расходов на персонал использованы оклады Организации Объединенных Наций в данных странах При анализе учитывалась оценка роста окладов
Рабочая сила	Наличие в данной стране квалифицированной рабочей силы Регулирование рынка труда Владение работниками иностранными языками
Страновой риск	Оценка странового риска, включая несколько экономических и политических показателей <ul style="list-style-type: none"> ▪ Голос и ответственность ▪ Политическая стабильность ▪ Эффективность государства ▪ Качество регулирования ▪ Главенство права ▪ Пресечение коррупции
Инфраструктура в данной стране	Обеспеченность инфраструктурой <ul style="list-style-type: none"> ▪ Энергоснабжение ▪ Связь ▪ Логистика Аренда помещений
Факторы, специфические для ВПП	Факторы, затрагивающие выбор места перевода на периферию, специфические для ВПП <ul style="list-style-type: none"> ▪ Присутствие в стране ▪ Возможности финансирования

Источник: WFP, offshoring project, final documentation, March 2007, slide 31.

42. В ходе подготовки экономического обоснования был подготовлен краткий перечень периферийных мест с указанием оценок экономии расходов, приводимый в таблице 3 ниже¹⁷.

Таблица 3

Исследование ВПП: оценка суммарной экономии, 2007-2012 годы

¹⁷WFP offshoring project, final documentation, March 2007, slide 34.

(млн. долл. США)

Филиппины	20	Южная Африка	15
Малайзия	20	Венгрия	14
Индия	19	Чешская Республика	11

43. С учетом других факторов, включая наличие странового отделения ВПП в Дели/Индии, в экономическом обосновании в качестве предпочтительного места перевода на периферию была выбрана Индия. Однако, несмотря на выводы экономического обоснования, руководство решило перевести разные подразделения в разные места. На первом этапе служба поддержки ИТ, управление сетью поставщиков и оформление командировок были переведены на периферию в Дели, а непродовольственные закупки были переведены в Дубай. Вторым этапом перевода других подразделений был отложен, поскольку руководство решило вновь изучить весь процесс и новое предложение о создании четырех центров обслуживания.

УВКБ

44. Для выбора оптимального места УВКБ использовало ряд основных критериев¹⁸, в том числе показатели политической стабильности, расходы на рабочую силу, ее квалификация, удобство поездок, инфраструктурные расходы, обеспеченность логистикой, знание языков, связь, удержание персонала в новом месте службы и приближенность к УВКБ. Анализ места расположения был проведен для двух подгрупп (служба управления снабжением, а также подразделения финансового, административного и кадрового обслуживания). Весовые коэффициенты и, таким образом, порядок важности основных критериев двух этих групп был разным. Основные критерии были далее разбиты на отдельные подкритерии (в общей сложности 109), которые использовались для анализа.

45. На основе первоначального исследования УВКБ и опыта консультантов для проведения анализа размещения было отобрано 20 городов из 14 стран. Хотя имелись различия в применении критериев для двух функциональных групп, в конечном счете города оптимального места размещения, включенные в окончательный список, были одними и теми же. Города, включенные в окончательный список по итогам экономического обоснования, и его оценка экономии расходов показаны в таблице 4.

Таблица 4

Исследование перевода на периферию части подразделений УВКБ: оценка экономии расходов
(млн. долл. США)

	Бухарест	Будапешт	Ченнаи	Куала-Лумпур
Общая экономия за первые пять лет	18,1	23,4	25,9	27,6
Общая экономия за первые десять лет	69,0	80,5	85,3	88,6
Ежегодная экономия после пяти лет	10,1	11,3	11,8	12,1

Источник: *UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 April 2007, p. 4.*

¹⁸UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 April 2007, p. 33.

46. В исследовании не было названо предпочтительно окончательное место перевода на периферию части подразделений УВКБ, поскольку окончательный выбор зависел от прямых переговоров, которые организации необходимо было провести с потенциальными принимающими сторонами, правительствами стран, чьи города были включены в окончательный список, по итогам которых могли быть получены и другие преимущества, такие как финансовые льготы в связи с помещениями, а также другие условия соглашения с принимающей стороной. Должностные лица также сообщили, что при отборе им пришлось принять во внимание и другой важный фактор, а именно, подписала ли страна Конвенцию о статусе беженцев. В итоге был выбран Будапешт. Однако не имелось документации, которая бы обосновывала это окончательное решение.

ФАО

47. Для ФАО одним из важнейших факторов решения о выборе места была необходимость обеспечения полного охвата часовых поясов по всем операциям во всем мире. Глобальные операции были подразделены на три континентальных часовых пояса с узлом обслуживания, запланированным для каждого из них, и координационным центром в штаб-квартире. Было решено использовать существующие региональные отделения в Сантьяго и Бангкоке для обслуживания соответственно Центральной и Южной Америки и Азии и Тихого океана. Третий узел, центральный часовой пояс, обслуживающий штаб-квартиру, Европу (включая Центральную Азию), Африку и Ближний и Средний Восток, должен был стать главным периферийным центром обслуживания ввиду значительного объема деятельности ФАО в этом часовом поясе.

48. В качестве кандидатов на создание такого главного узла были рассмотрены девять городов, в которых уже имелись региональные отделения ФАО, включая Рим, а также несколько других городов. Условием создания необходимого узла обслуживания в этой зоне считалась налаженная ИКТ-инфраструктура. Были проанализированы и другие технические факторы: согласование рабочей недели и рабочих часов, прежде всего со штаб-квартирой, транспортные связи и уровень безопасности. В результате анализа в окончательный список были включены Будапешт и Рим. Экономия расходов на персонал в результате размещения узла обслуживания в Будапеште, а не в Риме составила, по оценкам, 66%, и был выбран Будапешт.

Всемирная организация здравоохранения

49. ВОЗ впервые определила ряд возможных мест перевода на периферию части подразделений и применила группу критериев для составления краткого перечня для окончательного выбора. Главный критерий и их весовые коэффициенты при анализе были следующими:

- финансовая структура (расходы на оплату труда/уровень заработной платы, инфраструктурные расходы, коррупционные издержки) (40%);
- уровень квалификации рабочей силы и обеспеченность ею (опыт и функциональная квалификация, наличие рабочей силы, образование, языки и предоставление важных услуг, обеспечивающих качество жизни) (40%);
- окружение (обстановка в стране, включая политическую стабильность, инфраструктуру/наличие связей/доступность/развитость воздушных сообщений со страной) (20%).

50. Кроме того, при анализе учитывалось наличие охвата обслуживания отделений ВОЗ в обычное рабочее время и наличие стабильного уровня безопасности. ВОЗ также рассмотрела следующие варианты размещения: совместное размещение в существующем отделении ВОЗ, совместное размещение в помещениях другой организации системы Организации Объединенных Наций или создание нового центра в стране, с которой уже заключено соглашение, в соответствии с которым та выступает в качестве принимающей стороны.

51. В результате первоначального анализа места размещения был составлен короткий перечень четырех городов: Ченнаи, Дели, Куала-Лумпур и Манила. Генеральный директор созвал группу экспертов в составе руководящих работников и других учреждений Организации Объединенных Наций и руководства ВОЗ, которые до того не были прямо связаны с глобальной системой управления (ПОР) или подготовительной работой, по итогам которой было принято решение о создании центра обслуживания или выборе возможного места размещения. Мандат группы заключался в изучении предложений, полученных от соответствующих сторон, оценке их соответствующей ценности для ВОЗ, а также представлении рекомендаций Генеральному директору относительно выбора места, которое обеспечивает наибольшую отдачу. В итоге был выбран Куала-Лумпур.

Документация в обоснование окончательного выбора

52. В целом имеется недостаточная документация, обосновывающая окончательный выбор места размещения, а процесс принятия решений недостаточно прозрачен. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что выбор места перевода на периферию - стратегическое решение для Организации и поэтому необходимо с особой тщательностью документировать анализ мест размещения и переговоры со странами, включенными в окончательный список, включая их предложения. Исполнительным главам следует представлять анализ и свои предпочтения вместе с обоснованием своего выбора руководящим органам для рассмотрения.

Различия в анализе экономических обоснований

53. Точность анализа и детальных технических аспектов экономических обоснований в этом исследовании не затрагивалась. Однако обращало на себя внимание то, что между критериями имелись определенные различия, как и в их применении и расчетах. Хотя в четырех рассмотренных случаях перевод на периферию был подготовлен примерно в одно и то же время, имеются значительные различия в анализе и окончательных решениях. Например, хотя экономические обоснования УВКБ и ВПП были подготовлены в одно и то же время (в 2007 году), они дали достаточно разные результаты в плане затратных преимуществ различных мест. Организациям следует координировать свои инициативы по переводу на периферии, включая подготовку экономических обоснований и обмен опытом, чтобы выработать согласованный и последовательный подход.

Единый периферийный центр обслуживания или несколько таких центров

54. Что касается выбора одного места для всех подразделений или разных мест для разных зон и/или подразделений, то подходы здесь были разными. УВКБ предпочло создать один центр обслуживания в Будапеште для всех перемещаемых на периферию подразделений, за исключением функций связи и службы технической поддержки ИТ. УВКБ уже использовало выделенный на безвозмездной основе склад для чрезвычайных поставок в Дубае и в 2005 году создало там группу полевой дальней связи для быстрого развертывания и улучшения обслуживания, сохранив одновременно небольшое подразделение в штаб-квартире. До масштабного перевода на периферию УВКБ также создало глобальный пункт обслуживания в Куала-Лумпуре для обеспечения ИТ-поддержки первого уровня.

55. ФАО решила создать три периферийных центра обслуживания в трех разных часовых поясах, однако будапештскому центру предстояло обслуживать большинство операций. ВОЗ выбрала одно место размещения всех подразделений. По ее оценке, если центр обслуживания был бы размещен в более чем одном месте, это привело бы к уменьшению выигрыша в эффективности на 25%. ВПП не последовала выводу, достигнутому по итогам экономического обоснования создания единого центра обслуживания, однако не располагает какими-либо документами об анализе и обосновании в этой связи.

56. Инспекторы хотели бы отметить, что размещение всех подразделений в едином центре обслуживания дает большой выигрыш в эффективности, позволяет легче наладить связь и упрощает интеграцию обеспечиваемого обслуживания в глобальных масштабах. Это позволяет достичь экономии за счет масштаба и организационной стройности, а также сопряжено с меньшими затратами по сравнению с созданием нескольких центров. Эффективность обслуживания крайне важна. Когда структурные подразделения чересчур распылены, система часто становится нефункциональной. Создание многих центров может затруднить взаимодействие и привести к росту инвестиционных затрат, затрат на эксплуатацию и подготовку кадров, а также поставить под угрозу сопряжение обслуживания и подотчетность. Разница в часовых поясах не должна вызывать больших проблем, вместе с тем важно, чтобы при выборе места организации учитывали часовой пояс, стремясь к наиболее полному охвату большинства операций. Ожидается, что выполнение представленных ниже рекомендаций повысит эффективность.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, рассматривающим вопрос о создании периферийного центра обслуживания, следует провести подробный анализ альтернативных мест размещения на основе объективных критериев в рамках общего экономического обоснования, а также документально зафиксировать обоснования своего окончательного предпочтения. Такой анализ следует представлять руководящим органам на их рассмотрение.

D. Соглашения с принимающей стороной

57. Создание периферийного центра обслуживания организацией системы Организации Объединенных Наций может быть обоюдовыгодным. Это признавалось Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, отметившим, что перевод определенных видов деятельности в новые места работы обеспечит более широкое распределение связанных с этой деятельностью экономических выгод и возможностей трудоустройства среди государств - членов Организации при одновременном повышении ее эффективности¹⁹. Страны также пользуются значительным престижем, принимая отделения организаций системы Организации Объединенных Наций, и это может повысить их международный и политический авторитет и создать дополнительные экономические преимущества.

58. Вместе с тем крайне важно заключить с принимающими странами проработанное юридическое соглашение в целях надежного, эффективного и действенного функционирования периферийных центров обслуживания. Краткий анализ соглашений с принимающими странами и условий, предоставленных в трех масштабных случаях перевода на периферию (УВКБ, ФАО и ВОЗ), хотя и демонстрирует много сходных моментов, обнаруживает и заметные различия. Даже те соглашения, которые были заключены с одной и той же страной (УВКБ и ФАО), существенным образом отличаются друг от друга. Кроме того, соглашения имели весьма различную структуру и разные положения, регулирующие одни и те же вопросы, и эти различия могут в свою очередь привести к различиям в юридическом толковании.

59. Имелись значительные различия в вопросе предоставления дипломатических привилегий. Что касается предоставляемых супругам международных сотрудников категории специалистов возможностей трудоустройства, то соглашение УВКБ предоставляет право трудоустройства без специального разрешения не только супругам, но и родственникам-иждивенцам, в то время как соглашение ВОЗ охватывает только супругов, трудоустройство которых допускается с разрешения правительства принимающей страны. Хотя все международные сотрудники категории специали-

¹⁹ A/60/692, пункт 59.

стов ФАО пользуются освобождением от налогов и имеют дипломатические номера автомобилей, в этой же стране такими привилегиями пользуются только те сотрудники УВКБ, которые имеют класс должности С-5 и выше. В случае ВОЗ дипломатический номер автомобиля имеет только руководитель центра обслуживания.

60. Только соглашение, заключенное ФАО, имеет пункт, позволяющий требовать соблюдения правительством минимальных оперативных стандартов безопасности (МОСБ). Все три организации получают помещения на безвозмездной основе, включая коммунальные услуги и мебель и принадлежности. Однако продолжительность соглашений с принимающей стороной неодинакова: в случае ФАО она не определена, для УВКБ - 10 лет и для ВОЗ - 15 лет. Хотя соглашение имеет положения, предоставляющие право продления, следовало рассмотреть первоначальную оптимальную продолжительность соглашения.

61. Инспекторы считают, что соглашение с принимающей страной должно быть вторичным элементом при подборе места при переводе на периферию. Так, решение о размещении должно использоваться в качестве рычага воздействия организации для получения лучших условий соглашения с возможными принимающими странами. Для содействия прозрачности и распространения передового опыта ныне действующие соглашения с принимающими странами следует сдать на хранение в Организацию Объединенных Наций для удобства ознакомления, чтобы организации могли учесть финансовые льготы и привилегии и иммунитеты, предоставленные в сходных соглашениях с той же страной или другими странами, и тем самым получить по крайней мере не менее благоприятные условия соглашений.

62. Организациям следует стремиться к тесному сотрудничеству в подготовке этих соглашений, и в тех случаях, когда с возможной принимающей страной переговоры ведутся несколькими организациями, было бы предпочтительно вести их совместно. Соответствующие рабочие группы Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) КСР могли бы послужить подходящим форумом для обмена информацией и обсуждения соглашений с принимающей страной, а также попытаться разработать типовое соглашение для периферийных центров. Осуществление представленной ниже рекомендации, как ожидается, повысит эффективность.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует провести переговоры правительствами возможных принимающих стран в целях заключения соглашения о периферийном центре обслуживания, которое по меньшей мере не менее благоприятно, чем аналогичные соглашения с другими странами. Для этого им следует обмениваться информацией и координировать свои соглашения с принимающими странами о периферийных центрах обслуживания.

Е. Меры по уменьшению воздействия перевода на периферию на персонал

Контакт с персоналом

63. Часто заявляют, что персонал - это самый важный актив организаций системы Организации Объединенных Наций. Накопленный опыт и знания персонала составляют необходимые элементы успешного выполнения организацией своего мандата. Организации должны подходить к использованию этого актива безупречным образом. В контексте перевода на периферию работа с кадрами представляет собой особо ответственную задачу, что касается как организации, которой приходится терять опытных сотрудников, так и отдельных сотрудников, сталкивающихся с перспективами нежелательных изменений и угрозой потери работы.

64. Скорейшее установление контакта с персоналом - это необходимый элемент организации перевода на периферию. Однако в четырех рассмотренных случаях представители персонала не были привлечены к консультациям на начальном этапе планирования и были проинформированы руководством только после того, как решение о переводе на периферию уже было принято. Такое отсутствие контакта обычно создает двусмысленность, разочарованность и негативное отношение среди персонала. Представители персонала и некоторые руководящие работники считали, что в плане установления контакта с персоналом имелись недоработки, и этот урок был усвоен.

65. После некоторого замешательства на первом этапе представители персонала активно подключились к работе по переводу на другие должности сотрудников на бессрочных/постоянных и срочных контрактах, затронутых переводом на периферию. Во всех случаях руководство заморозило вакансии, в некоторых случаях до перевода на периферию, в целях их использования для перераспределения персонала в ходе перевода на периферию.

Меры по уменьшению воздействия

66. Целевые группы по перераспределению работали как в ВПП, так и в ФАО, и большинство сотрудников категории ОО были переведены на другую должность, и лишь немногие согласились принять компенсацию за добровольный уход со службы. Инспекторам сообщили, что ни один из сотрудников категории специалистов не ушел из ФАО в результате перевода на периферию. Однако в ВПП ситуация отнюдь не очевидна, поскольку перевод на периферию совпал с резкими сокращениями в результате финансового кризиса и задержки процесса перевода на периферию.

67. В ВОЗ представители персонала плотно работали с руководством кадров, стремясь уменьшить воздействие перевода на периферию на сотрудников, и оценивают проделанную работу как достаточно успешную как в плане контакта, так и в плане взаимодействия, а также результатов для сотрудников. Для активизации процесса были созданы постоянные группы и сделаны исключения из правил набора в тех случаях, когда сотрудники подавали на вакантную должность данного класса. Некоторые сотрудники предпочли уйти с работы по обоюдному согласию, получив соответствующую компенсацию. Все затрагиваемые сотрудники либо согласись с увольнением с компенсацией, либо получили новую должность своего класса или выше.

68. В УВКБ как руководство, так и представители персонала сообщили об острых моментах в их взаимодействии на первых этапах подготовки к переводу на периферию, однако щедрая компенсация в случае ухода со службы помогла решить проблемы и облегчить этот процесс. В ходе замораживания набора кадров некоторые затронутые сотрудники категории ОО были переведены на вакантные должности в штаб-квартире, а некоторые сотрудники ОО старших классов были направлены по краткосрочным назначениям в Будапешт на должности местного разряда для подготовки вновь набранных сотрудников, однако никто из сотрудников ОО не согласился занять должности ОО в новом месте службы. Затронутые сотрудники категории специалистов хотели устроиться на новые должности в рамках обычного процесса ротации. Сотрудникам также была предоставлена возможность подать на вакансии в других организациях в качестве, в порядке исключения, внутренних кандидатов.

69. Все организации пытались избежать увольнения сотрудников с использованием перераспределения в штаб-квартире, предлагая перевод в новое место работы или же компенсацию за добровольный уход со службы. Большинство затронутых сотрудников согласились с одним из этих вариантов, однако в ВПП в ходе процессов перевода на периферию и сокращений некоторые срочные контракты не были продлены. Некоторые должностные лица отметили, что перераспределение могло быть неоптимальным в плане эффективности, поскольку квалификация переводимых работников не всегда соответствовала требуемой для имеющейся должности, что также снижало мотивацию персонала. Кроме того, перераспределение было особенно трудным тогда, когда соот-

ветствующие профессиональные группы полностью сокращались в штаб-квартире ввиду перевода на периферию.

70. Для некоторых сотрудников компенсация за добровольный уход со службы была более предпочтительным вариантом, чем перевод, в частности, для сотрудников предпенсионного возраста. Предлагавшиеся условия были разными между организациями, при этом в УВКБ сумма компенсации была самой высокой. На первом этапе, продолжавшемся до конца июня 2008 года, сотрудникам УВКБ, затрагивавшимся переводом на периферию, было предложено обычное выходное пособие плюс дополнительная 50-процентная надбавка и пособие на переподготовку на полтора месяца. На втором этапе, начавшемся в августе 2008 года, который охватывал всех сотрудников, были предложены более льготные условия. Состав второго пакета компенсации УВКБ, включая меры по перераспределению, представлен во вставке 2 ниже.

Вставка 2

УВКБ: меры по уменьшению последствий для персонала

В случае перевода персонала на другую должность

- первоочередное рассмотрение кандидатур на вакантные должности категории ОО в штаб-квартире
- возможности повторного найма
- облегченный порядок перевода сотрудников категории ОО в категорию специалистов
- гарантия набора на местной основе в Будапеште для сотрудников категории ОО
- возможность подачи на вакансии в качестве внутренних кандидатов в другие организации системы Организации Объединенных Наций

Выплаты и льготы в случае добровольного ухода со службы²⁰

- выходное пособие плюс устанавливаемая по усмотрению руководства надбавка (50%)
- финансовая помощь для обучения – единовременная сумма в размере трехмесячного оклада
- полная сумма взноса организации в пенсионный фонд и системы медицинского страхования в счет сотрудников в ситуациях, в которых они несколько лет не отработали до пенсионного возраста или возраста досрочного ухода на пенсию
- выплаты пособий на образование еще на один учебный год

Финансирование мер

71. Выплаты и льготы для уходящих со службы сотрудников финансировались в организациях по-разному. Если в ВПП финансирование было выделено руководящим органом, то в ФАО средства пришлось взять из имеющегося бюджета. ВОЗ использовала средства на своем счете выходных пособий, который она впоследствии смогла пополнить за счет пожертвований одного государства-члена. Аналогичным образом пожертвование государств-членов помогли финансировать выплаты и льготы для уходящих со службы сотрудников УВКБ.

72. Инспекторы считают, что в контексте общей системы Организации Объединенных Наций, в отношении окладов выплат и льгот несоответствия в выплатах и льготах для уходящих со службы

²⁰UNHCR inter-office memorandum no. 63/2008, 18/08/2008.

сотрудников между организациями вызывают озабоченность. Причина таких несоответствий в целом объясняется наличием бюджета. При осуществлении крупного проекта перевода на периферию, оказывающего большое воздействие на сотрудников, желательно, чтобы организации изыскивали дополнительное финансирование относительно высоких сумм компенсации, обоснованной значительной долгосрочной экономией в результате перевода на периферию. Поэтому инспекторы считают, что руководящим органам следует выделять специальное финансирование для компенсации уходящим со службы сотрудникам, связанной с переводом на периферию, чтобы избежать отвлечения средств от основной деятельности. Расходы на выплату такой компенсации должны быть отражены в анализе затрат и результатов перевода на периферию. Осуществление изложенных ниже рекомендаций, как ожидается, позволит повысить эффективность.

Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предпринять необходимые меры по уменьшению последствий перевода на периферию для персонала и обеспечить, чтобы вся сумма расходов на эти меры была отражена в анализе общих издержек перевода на периферию.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует запрашивать у руководящих органов надлежащее специальное финансирование для пакетов компенсации в случае добровольного ухода со службы в связи с переводом на периферию.

Г. Привлечение национальных сотрудников категории специалистов в периферийных центрах обслуживания

73. Как УВКБ, так и ВОЗ создали в своих периферийных центрах обслуживания должности НСС. Должности НСС также предусмотрены в случае перевода на периферию подразделений ВПП. ФАО в этой связи представляет собой исключение. Кадровые структуры периферийного центра обслуживания УВКБ, ФАО и ВОЗ представлены в таблице 5 ниже.

Таблица 5

Кадровая структура периферийных центров обслуживания

	Директора	Сотрудники категории специалистов	Национальные сотрудники категории специалистов	Сотрудники категории общего обслуживания	Сотрудники местного разряда
УВКБ	2	56	25	106	5
ФАО	0	9	0	86	0
ВОЗ	1	26	31	133	0

74. Инспекторы пришли к выводу, что привлечение НСС представляет собой важный элемент достижения экономии расходов, который послужил главным фактором перевода организациями на периферию части своих подразделений. Например, в экономическом обосновании ВОЗ указывалось, что расходы на НСС в Куала-Лумпуре составляют четверть расходов на должность С-3 в Женеве²¹. Как можно видеть в таблице 5 выше, свыше половины работы для сотрудников категории специалистов в центре обслуживания ВОЗ и 30% в центре обслуживания УВКБ выполняется НСС при значительной экономии расходов для организации.

²¹WHO Global Service Centre, presentation to HLCM-FB, July 2008.

75. Однако инспекторы обеспокоены тем, что организации не проявляли единообразия в использовании критериев найма НСС, предложенных Комиссией по международной гражданской службе (КМГС)²² и принятых Генеральной Ассамблеей в резолюции 49/223. Хотя за ряд лет эти критерии были пересмотрены, их основной характер остался неизменным. В соответствии с критериями НСС необходимо привлекать на местной основе для выполнения функций сотрудников категории специалистов, требующих знаний и опыта на национальном уровне, и которые не могут эффективно осуществляться сотрудниками, набранными на международной основе. Работа, выполняемая НСС, должна быть национальной по содержанию²³. Ожидается, что они должны выполнять функции в областях помощи национальному развитию и общественной информации. Отдельные критерии, имеющие отношение к этим озабоченностям, приводятся во вставке 3 ниже.

Вставка 3

Критерии найма НСС

- Найм НСС той или иной организацией общей системы должен производиться на основе директивных положений, определенных директивным органом данной организации.
- НСС должны быть гражданами страны места службы, должны набираться на местной основе и не должны назначаться на работу в какое-либо место службы, расположенное за пределами их страны.
- Работа, выполняемая НСС, должна быть национальной по содержанию. По уровню она должна соответствовать работе сотрудников категории специалистов, и в отношении НСС должны применяться такие же стандарты, касающиеся найма, квалификации и оценки результатов работы, как и в отношении сотрудников категории специалистов. Должностные функции всех национальных сотрудников-специалистов должны обосновываться с точки зрения общих усилий системы Организации Объединенных Наций, направленных на ускорение национального развития и расширение других соответствующих возможностей. НСС должны обладать национальным опытом и знанием местной культуры, языка, традиций и институтов.

Источник: Доклад КМГС за 2006 год, A/61/30, приложение IX, пункты 1, 2 и 3.

76. В периферийных центрах УВКБ и ВОЗ вопреки этим критериям НСС используются для выполнения функций административного обеспечения, таких как финансы, людские ресурсы и расчеты окладов, которые не имеют национального содержания и прямой связи с национальным развитием. Большинство руководителей откровенно признали, что использование НСС в периферийных центрах обслуживания не соответствует критериям КМГС. Однако они выразили мнение, что критерии КМГС необходимо пересматривать с учетом сложившейся реальности.

77. Представители ВОЗ утверждали, что экономия затрат - это только один из мотивов привлечения НСС. Самый важный элемент - специализированный характер работы. Обработка операций может быть уникальной для системы ПОР, и такого рода работу может оказаться невозможно проводить в других подразделениях организации. Хотя такая работа соответствует уровню сотрудников категории специалистов, она конкретно привязана к Куала-Лумпур. Поэтому в плане профес-

²²A/49/30, приложение VI.

²³Report of the International Civil Service Commission for the year 2006, A/61/30, annex IX, para. 3.

сионального роста нет смысла поручать такие функции международным сотрудникам категории специалистов.

78. Эти аргументы не объясняют значительных масштабов привлечения НСС для выполнения административных функций. Эти функции не относятся к данной стране и не имеют национального содержания. Большинство этих функций до перемещения в периферийный центр обслуживания ранее выполнялось в штаб-квартире. Если организация решит вновь изменить место размещения своих подразделений, те же функции будут выполняться в новом месте службы. Поэтому рекомендуется, чтобы ВОЗ и УВКБ пересмотрели и скорректировали свою практику привлечения НСС в периферийных центрах обслуживания в целях обеспечения соблюдения соответствующей резолюции Генеральной Ассамблеи и руководящих принципов КМГС для сохранения международного характера и независимости международной гражданской службы. В случае необходимости новой структуры должностей или класса должностей для некоторых технических должностей в силу новых технологий и соответствующих новых описаний рабочих функций организациям следует провести консультации с КМГС.

79. Нынешняя практика привлечения НСС в периферийных центрах обслуживания создает опасность подрыва универсального/международного характера организаций, вытекающего из Устава Организации Объединенных Наций. Кроме того, она может подорвать мобильность персонала и политику ротации Организации Объединенных Наций. Как этого требуют критерии, использование НСС должно опираться на политическую основу, созданную директивными/руководящими органами Организации²⁴. Поэтому руководящим органам следует выполнять свои контрольные функции по обеспечению поддержания международного характера организации. С этой целью исполнительным главам следует на регулярной основе отчитываться по кадровой структуре периферийных центров обслуживания перед руководящими органами. Осуществление представленной ниже рекомендации, как ожидается, повысит контроль и степень соблюдения.

Рекомендация 7

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить исполнительным главам при кадровом комплектовании периферийных центров обслуживания поддерживать международный характер организаций.

²⁴Там же, пункт 1.

IV. ПЛАНИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ПЕРЕВОДА НА ПЕРИФЕРИЮ И РУКОВОДСТВО ИМ

A. Управление изменениями и общеорганизационная стратегия информационного сопровождения

80. Создание периферийных центров обслуживания радикально влияет на структуру, культуру, людские ресурсы и формы работы организации. Уже само обсуждение возможности перевода на периферию автоматически вызывает страх перед неизвестным будущим, опасения потери работы и контроля в организации. Такая ситуация может, естественно, привести к сопротивлению переменам в различных звеньях организации, которое может поставить под угрозу успех реализации перевода на периферию.

81. В исследовании передового опыта совместного обслуживания²⁵ были названы два важнейших фактора успеха создания совместного центра обслуживания: поддержка руководства (32%) и управление переменами (26%). "Подлинный план управления переменами будет содержать глубокую оценку культуры, подробную проработку перехода и признание необходимости постоянного контакта"²⁶. Управление переменами требует оценки готовности²⁷, т.е. оценки способности организации измениться на всех уровнях. Оно должно включать нацеленность на перемены и стратегию развития лидерства, усиление взаимодействия со всеми заинтересованными и затрагиваемыми сторонами, а также любые необходимые меры по уменьшению последствий для затрагиваемого персонала.

82. Хотя стратегия управления переменами существенно важна для того, чтобы перемены были полностью реализованы и получили полную поддержку в масштабах организации, эффективная стратегия информационного сопровождения имеет решающее значение для обеспечения прозрачности и обоснованности этого процесса и разъяснения нацеленности на перемены. Четкая стратегия информационного сопровождения, нацеленная на заинтересованные стороны, в частности персонал, руководство и конечных пользователей, представляет собой предпосылку успешных структурных перемен и должна быть составной частью стратегии перевода на периферию части подразделений организации. Она должна включать обоснование использования перевода на периферию, его основные цели, ожидаемые изменения и их последствия, меры по уменьшению последствий, а также четкие масштабы и сроки.

83. В рассмотренных случаях перевода на периферию вопросы управления переменами и контакта с заинтересованными сторонами в той или иной степени рассматривались. Однако и то, и другое было сделано достаточно поздно для решения проблем, а также делалось сравнительно бессистемно и непоследовательно. Ожидается, что осуществление представленной ниже рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует подготовить стратегии управления переменами и общеорганизационные стратегии информационного сопровождения для обеспечения успеха проектов перевода на пе-

²⁵Shared service: a Benchmark study (authored by Kristin Purtell), Arthur D. Little, The Johnson Group, p. 2.

²⁶Ibid., p. 4.

²⁷UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 April 2007, p. 29.

риферию.

В. Метод проектного управления

84. Для того чтобы с успехом создать периферийный центр обслуживания, крайне важно обеспечить динамичное руководство на самом верху и сформировать чувство причастности среди ключевых управленческих звеньев. Такое чувство причастности означает не просто принятие перемен, а готовность принять ответственность за перемены. Этот процесс требует активного, нацеленного на перспективу руководства на самом верху и вовлеченности руководителей в процесс выявления проблем и выработки решений. Руководящим работникам следует понять и принять предложенные изменения, работать сообща и говорить одним голосом, стремясь к переменам. Заслуживает одобрения практика назначения руководителя высокого уровня, имеющего все необходимые полномочия, во главе этого проекта. Кроме того, поскольку проекты перевода на периферию имеют междепартаментский характер, лучше создать междепартаментский руководящий комитет для контроля за ходом реализации проекта и решения проблем по мере их возникновения.

85. Одна из проблем, называвшихся в ходе бесед, – недостаток специально выделенного персонала по управлению проектом, из-за чего руководящие работники в соответствующих функциональных областях были вынуждены принимать дополнительную ответственность и рабочую нагрузку. Специальная управленческая группа способствовала бы успешной реализации проекта, в частности в случаях перевода на периферию значительных масштабов и объема. В случае невозможности создания полностью специализированной группы необходимо выделить по крайней мере несколько специально занимающихся этими вопросами основных членов для решения проблем координации и контроля за осуществлением. Инспекторы пришли к выводу, что организации в той или иной форме создавали структуры по управлению проектом, однако в большинстве случаев они не имели финансирования для специальных групп управления проектом. Расходы на управление проектом, включая членов специальных групп, следует учитывать в предварительных оценках расходов на перевод на периферию.

86. В УВКБ заместителю Верховного комиссара были предоставлены все полномочия на проведение перевода на периферию. Он возглавил целевую группу в составе руководителей соответствующих административных и других подразделений, и группа по управлению переменами выполняла функции секретариата новой целевой группы. В ФАО реализацией проекта руководила группа административно-финансового департамента. В ВОЗ общее руководство процессом осуществлялось руководящим комитетом в составе помощника Генерального директора и целого ряда соответствующих должностных лиц, включая группу общего руководства. В ВПП функции подразделения, отвечающего за перевод на периферию, выполняло Управление чрезвычайных ситуаций и поддержки на местах; кроме того, был создан руководящий комитет. Работа по переводу на периферию в ВПП после первого этапа остановилась, и продолжается затянувшаяся неопределенность в отношении судьбы проекта перевода на периферию. Один из важных факторов перевода на периферию – смена сотрудников на ключевых должностях, которая привела к утрате заинтересованности в проекте на самом верху.

87. Для успеха проекта крайне важен комплексный план проекта с четкой дорожной картой и сроками. Должна быть создана структура руководства проектом с четко определенными ролями и функциями; необходимо также создать подробную систему эффективного взаимодействия и подчиненности. Отсутствие четкости в системе взаимодействия и подчиненности между различными действующими лицами размывает ответственность при соответствующем росте риска. Ожидается, что осуществление следующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создать эффективные группы управления проектом при активном руководстве на самом верху и подготовить подробные планы проекта по созданию периферийных центров обслуживания.

С. Управление переходом**Планирование общеорганизационных ресурсов**

88. Ключевой момент успеха перевода на периферию – четкая интеграция, и технологические изменения играют в этой связи важнейшую роль. Внедрение системы ПОР стало главным фактором, позволившим перевести на периферию производственные процессы организаций. Например, ФАО отметила, что новые системы ПОР "содействуют новой бизнес-модели в тех случаях, когда процессор перестал быть географически приближен к центру принятия решений, для обеспечения эффективной работы – операция, выполненная по электронному маршруту, может быть с тем же успехом обработана в любом месте. Поэтому внедрение систем ПОР позволило организации рассматривать малозатратные процессинговые центры как элемент ее курса на повышение эффективности и снижение административных издержек"²⁸.

89. Внедрение системы ПОР в УВКБ, ФАО и ВОЗ облегчило объединение и передачу функций обслуживания в удаленные периферийные центры. Однако имелись разные подходы в том, что касается последовательности внедрения ПОР и перевода на периферию, что имеет отношение к уровню риска, создаваемого для организации. Эта ситуация будет подробнее рассмотрена в следующих ниже разделах.

Методы поэтапной и одномоментной реорганизации: перевод на периферию в сочетании с внедрением ПОР

90. Крайне важно критически оценить и принять во внимание возможные риски при принятии решения о методе передачи производственных функций периферийным центрам обслуживания. Методы в этой области можно резюмировать как поэтапный и одномоментный подходы. При поэтапном подходе передача производственных процессов и начало деятельности носят постепенный и последовательный характер. Такой подход уменьшает риски, создавая возможность достижения первоначального успеха и получения опыта при передаче второстепенных функций, что помогает передаче первостепенных функций на последующих этапах при меньшем риске.

91. При одномоментном подходе производственные функции переводятся вместе и начинают работу в один и тот же момент. Такой подход чреват большим риском для надлежащего функционирования операций в силу масштабов задачи, которую предстоит решить в один момент времени, в частности если для этого привлекаются новые сотрудники. Однако такой подход считается менее дорогостоящим по сравнению с поэтапным подходом из-за более короткого периода реализации, требующего только однократного обучения и однократного создания системы.

92. УВКБ, ВПП и ФАО выбрали поэтапный подход к переводу на периферию своих производственных процессов. Например, УВКБ при переводе функций кадрового обеспечения сначала осуществляло перевод второстепенных функций, а затем – основных функций. Сначала был проведен перевод подразделения управления персоналом, затем - подразделения по начислению выплат и пособий и наконец - подразделения по начислению окладов. Система начисления окладов

²⁸CL 131/18 Add. 1, para. 16.

была введена в эксплуатацию и отлажена на базе новой системы ПОР в штаб-квартире в течение одного года до перевода в периферийный центр. ВПП предусматривала трехлетний период постепенного осуществления в 2006-2009 годах, когда на первом этапе переводились неосновные процессы, а на втором этапе планировалось перевести более важные процессы. На первом этапе ВПП перевела на периферию службу поддержки ИТ, непродуктивные закупки, систему управления поставщиками и оформление командировок. На втором этапе ВПП планировала перевести на периферию управление людскими ресурсами и финансы, хотя в настоящее время осуществление второго этапа отложено.

93. В случае ФАО все функции кадрового обслуживания, оформления поездок и технической поддержки постепенно переводились из штаб-квартиры в первой половине 2008 года. Во втором полугодии планировалось перевести функции расчетов с кредиторами, обработки счетов и управления сетями поставщиков²⁹. ФАО приняла поэтапный подход по трем основным причинам: ограничения систем и процессов, потребности в инфраструктуре и обучении, а также необходимость сведения к минимуму неблагоприятных последствий для персонала³⁰.

94. Хотя поэтапный подход можно считать действенным методом управления рисками, организации, возможно, рассмотрят вопрос о принятии одномоментного подхода. В этом случае на основе прежнего опыта и уроков, полученных в других местах, им следует составить комплексные планы и оценки рисков и подготовить любые необходимые меры по уменьшению последствий, включая антикризисные планы по худшему сценарию.

95. Другой вопрос, касающийся перевода функций, заключается в том, следует ли реорганизовывать производственные процессы до их перевода на периферию. Разумеется, организациям следует в максимально возможной степени оптимизировать и конвертировать свои производственные операции в электронный формат и создать систему электронной документации. В плане модернизации производственных процессов было бы крайне желательно, чтобы процессы были модернизированы, а операции были отлажены до запуска в периферийном месте. Однако, если процессы модернизируются в ходе перехода на периферию и системы вводятся в эксплуатацию одновременно с открытием периферийного центра обслуживания, это может создавать опасности и многочисленные проблемы в силу недостаточной стабильности систем на начальном этапе. Запуск периферийных систем одновременно с внедрением систем ПОР, как в случае ВОЗ, рассматриваемом ниже, иллюстрирует опасности, неотъемлемо присущие этому подходу.

96. Если метод одномоментной реорганизации предусматривает внедрение новой системы, риски могут возрасти, поскольку проблемы с переводом на периферию и с созданием новой системы могут возникнуть одновременно. Кроме того, проблемы перехода могут усугубить реализацию новой системы вновь привлеченными не имеющими опыта сотрудниками. Системы ПОР требуют от организаций оптимизации и/или модернизации ими своих производственных процессов и конвертации больших объемов административных документов из старой в новую систему. Системная миграция со старых систем сложна и ответственна, в частности там, где организация широко представлена на местах. Опыт показал, что тестирование системной миграции и отладка систем ПОР должны быть завершены до перевода производственных процессов на периферию. Такой подход был принят ФАО и УВКБ; таким образом, когда их периферийные центры начали работу, у них было меньше проблем, связанных с функционированием новой системы ПОР.

Случай ВОЗ: полученные уроки

²⁹FC 123/16, p. 1, para. 1 and 7.

³⁰CL 131/18, paras. 92-106.

97. ВОЗ приняла решение провести одномоментную реорганизацию и 1 июля 2008 года одновременно ввела в эксплуатацию ПОР и открыла периферийный центр для региона штаб-квартиры и Запада Тихого океана в Куала-Лумпуре. Одновременный запуск периферийных операций и ПОР действительно был реализацией одномоментного подхода, чреватого высокими рисками.

98. В своем докладе, подготовленном в мае 2008 года, внешний ревизор очень хорошо изложил проблемы, возникшие до начала работы периферийного центра обслуживания³¹. Выводы ревизии включают отсутствие пользовательского тестирования системных решений, отсутствие параллельной отладки модулей, отсутствие тестов для комплексных сценариев, отсутствие тестов планирования производительности, отсутствие анализа задокументированных потребностей в обучении и оформленного плана передачи знаний, постоянные проблемы с конверсией данных, а также отсутствие формального тестирования целостности данных и формальной системы управления информационной безопасностью. На основе этих выводов внешний ревизор сделал ряд рекомендаций, включая полное тестирование, для подтверждения отладки системы до того, как будет принято решение о начале деятельности периферийного центра.

99. Анализ инспекторов показал, что ВОЗ натолкнулась на серьезные проблемы и сложности при одновременном запуске периферийных операций и введении в эксплуатацию ПОР, что отрицательно сказалось на эффективности и действенности оказываемых услуг. Кроме того, имелись проблемы со скоростью передачи данных. У сотрудников имелись огромные проблемы с проведением операций, что вызвало большие задержки. Руководство центра обслуживания обобщило, как в ходе бесед, так и в своем докладе, эти проблемы следующим образом³²:

- нестабильность систем
- системные неполадки во всех функциональных областях (начисление окладов, кадры, закупки и расчеты)
- проблемы с конверсией данных в старых форматах
- недостаточность передачи знаний и обучения в некоторых областях
- недостаточное понимание производственных процессов среди сотрудников, большинство из которых были набраны недавно.

100. Планирование, оценка риска и оценка масштабов проблем и факторов уменьшения рисков были недостаточны. Система была не отлажена, производственные процессы недоработаны, а тестирование было недостаточным. В общем плане в тот момент, когда центр начал свою работу, он был к этому не готов. Инспекторы признают, что руководство и сотрудники периферийного центра приложили огромные усилия для того, чтобы улучшить ситуацию. Некоторые сотрудники вспоминают, что усилия, которые им пришлось прилагать в ходе перехода, были похожи на тушение пожара. Хотя положение намного улучшилось за месяцы, прошедшие после начала работы центра, он все еще работает в переходном режиме. Система еще не полностью отработана, и поэтому по-прежнему возникают проблемы и задержки в совершении операций.

101. Чтобы ускорить совершенствование процесса, руководство ВОЗ должно заняться решением всего комплекса проблем целостным образом и дать объективную и прозрачную оценку сложившейся ситуации и проблем, четко определив эти проблемы и найдя их решения вместе со сроками их реализации. Руководство также могло бы рассмотреть возможность привлечения с этой целью независимых экспертов со стороны.

³¹Report of the External Auditor to the Health Assembly, WHO, A61/23, paras. 79-123.

³²WHO, Global Service Centre report, 2008.

102. Выводы руководства ВОЗ³³ и беседы инспекторов с должностными лицами подтверждают, что, прежде чем принимать решение о начале деятельности периферийного центра обслуживания в свете полученных уроков, необходимо сделать следующее:

- обеспечить стабильность и предсказуемость ПОР во всех ключевых функциональных областях
- обеспечить адекватное комплексное тестирование и обучение всех пользователей
- обеспечить надлежащие кадры как по численности, так и по компетенции в функциональном разрезе
- обеспечить предварительную передачу знаний и углубленную подготовку кадров периферийного центра
- обеспечить очистку и конверсию старых данных в новую систему
- подтвердить, возможно с привлечением независимых экспертов, готовность системы и центра обслуживания к началу деятельности.

Ожидается, что осуществление следующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить готовность системы планирования общеорганизационных ресурсов и периферийного центра обслуживания до начала их функционирования. С этой целью необходимо проводить надлежащие проверки; кроме того, следует предусмотреть надлежащее кадровое обеспечение, инфраструктурные возможности и усиленное обучение.

D. Управление

103. В системе Организации Объединенных Наций сложились две разных модели управления периферийными центрами. Если периферийные центры обслуживания УВКБ и ФАО рассматриваются как продолжение штаб-квартиры, то в ВОЗ этот центр оперативно независим (автономен) по отношению к управленческой структуре штаб-квартиры и региональных и страновых отделений.

104. В УВКБ и ФАО руководители функциональных направлений остались в штаб-квартире и функциональные отношения подчиненности остаются такими, какими они были до перевода на периферию. В этой модели центр ответственности остается в штаб-квартире. Главы функциональных направлений в штаб-квартире осуществляют свои функции и контроль с помощью электронных технологических процессов, электронной почты, меморандумов и писем, телефонных звонков и телеконференций. Обслуживающие подразделения в периферийных центрах, продолжая подчиняться в функциональном плане непосредственно руководству в штаб-квартире, в административном плане подчиняются руководству периферийного центра. Руководитель периферийного центра не обладает функциональными полномочиями и ответственностью за обслуживание и персонал, однако отвечает за административные функции, такие, как представительство и эксплуатация центра, а также контроль за отпусками и явкой.

³³Ibid., p. 29.

105. Чтобы содействовать процессу перевода в периферийный центр, УВКБ назначило директора, специально занимающегося центром обслуживания, сроком на один год. После переходного периода начальник Глобального учебного центра (класса Д-1) был назначен начальником центра. Глобальный учебный центр и Служба управления поставками – это две функции, полностью перебазированные в периферийный центр. В ФАО начальник периферийного центра (класса Д-1), который контролирует деятельность центра обслуживания в трех часовых поясах, остался в Риме, в то время как сотрудник класса С-5 руководит работой главного периферийного центра в Будапеште. В случае ВОЗ руководство создало автономный центр периферийного обслуживания, возглавляемый директором (класса Д-2), специально выделенным для него. Руководство ВОЗ выработало следующие принципы работы центра:

- одновременное руководство работой центра регионами, странами и штаб-квартирой
- оперативная независимость и подотчетность
- управление центром с четкими соглашениями об уровне обслуживания
- полная прозрачность в аспектах расходов, ресурсов и результатов работы центра

106. Хотя разработка политики остается в ВОЗ, прерогативой штаб-квартиры, осуществление функций стало ответственностью начальника центра обслуживания. В этой модели обслуживающие подразделения подчиняются в административном и функциональном плане начальнику центра обслуживания. Таким образом, ответственность за оказание и качество услуг лежит на центре обслуживания и его начальнике как ответственном должностном лице. В функциональном плане начальник центра подчиняется помощнику Генерального директора Группы общего обслуживания по вопросам отдачи и результатов работы центра обслуживания. Однако вопрос о центре обслуживания включается в качестве постоянного пункта в повестку дня совещаний директоров, администрации и финансовой сети в целях постоянного рассмотрения вопросов, касающихся центра.

107. По мере повышения зрелости за ряд лет моделей центров обслуживания их сравнительные преимущества и недостатки станут более ясными. Однако там, где функциональное руководство остается в штаб-квартире, возникает двойная подчиненность. Это создает опасность отрыва функционального руководства от подчиненных сотрудников. Такая ситуация может усложнять управление, координацию и интеграцию оказания услуг, что может создать опасность для эффективности и подотчетности операций. Инспекторы считают, что там, где периферийные центры имеют значительное число производственных функций и высокий объем операций (назовем это "критической массой"), полезнее было бы иметь автономный центр обслуживания с полным делегированием функций. Это могло бы позволить начальнику центра и главам функциональных подразделений в центре быть в курсе вновь возникающих проблем и реагировать на них оперативно и в тесной координации.

108. Заключение соглашений об уровне обслуживания (СУО) между центрами обслуживания и пользователями услуг, включая подразделения и отделения в штаб-квартире, – это важный элемент процесса управления. СУО должны быть разработаны для уточнения отношений ответственности и подчиненности, обеспечивать единое понимание потребностей в обслуживании, а также давать систему критериев оценки и повышения качества оказываемых услуг. К сожалению, среди организаций только ВОЗ добилась прогресса в заключении СУО, касающегося деятельности ее периферийного центра.

109. Вне зависимости от модели центра обслуживания, принятой организациями, самое важное – создание надежной и задокументированной системы ответственности, включая четкое делегирование полномочий, эффективный контроль и отчетность. Хотя на практике организации в большей или меньшей степени установили систему подчиненности и отчетности, необходимо уточнить

и задокументировать систему ответственности, включая четкую подчиненность и ответственность за оказание качества услуг, а также за оценку результатов работы и контроль. Ее следует увязать с административными инструментами и отдельными решениями о делегировании полномочий, а также укрепить при четких функциональных СУО. Осуществление следующих рекомендаций, как ожидается, повысит эффективность.

Рекомендация 11

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить тщательную оценку и создание системы подотчетности применительно к периферийным центрам обслуживания, включая выработку соглашений об уровне обслуживания и четкое определение делегируемых полномочий, а также их интеграцию в инструменты административной политики.

Е. Наем местного персонала, обучение и передача знаний

Наем

110. Необходимость привлечения большого числа местных сотрудников для вновь создаваемого периферийного центра обслуживания представляет собой серьезную задачу. И УВКБ, и ВОЗ использовали в рамках этого процесса местную фирму по набору кадров, например для первоначального размещения объявлений и предварительного отбора кандидатов, в то время как ФАО занималась всем этим самостоятельно. Сотрудники ВОЗ сообщили, что привлечение фирмы было успешным, позволив найти большое число подходящих сотрудников за короткое время.

111. УВКБ и ФАО сообщили о неожиданных трудностях, связанных с набором кадров на местном рынке труда в Будапеште, включая разницу в шкале оплаты, пособиях и перспективах служебного роста по сравнению с частным сектором. Обе организации также столкнулись с необходимостью найма на должности ОО выпускников вузов для обеспечения необходимого владения языками. Это стало проблемой для УВКБ, поскольку в этом случае не оказалось разницы между местными сотрудниками категорий ОО и НСС в плане квалификации. В случае ФАО сотрудники первоначально набирались очень медленно из-за высокой конкуренции на рынке. В целом ФАО предлагала для тех же должностей более низкие классы, чем УВКБ. В общей сложности более 20 кандидатов отказались от предложенной ФАО работы, а один уволился после нескольких недель работы. Положение улучшилось, когда в мае 2008 года КМГС утвердил 20-процентную надбавку к местной шкале окладов ОО³⁴.

Передача знаний

112. В целом институциональные знания обычно воплощаются в персонале, однако не документируются в организациях надлежащим образом. Поэтому важно полностью фиксировать и документировать необходимые организационные знания, чтобы обеспечить надлежащую передачу знаний для успешного перевода на периферию. В случае процессов перестройки или внедрения ПОР при содействии частной компании крайне важно обеспечить надлежащую передачу знаний от компании к соответствующим функциональным подразделениям организаций.

113. Перевод на периферию требует сосредоточенных усилий по обучению для передачи большой суммы знаний за короткий период времени. Во многих случаях сотрудники штаб-квартиры, должности которых переводятся, должны были обеспечить подготовку новых сотрудников на этих должностях. Желание затрагиваемых сотрудников подготовить свою замену, часто в сложной

³⁴FC 123/16, p.3, para. 12.

личной ситуации, стало главной предпосылкой успеха перебазирования в периферийные центры обслуживания во всех организациях. В некоторых случаях полезно обеспечить передачу знаний на основе наставничества по основным направлениям обслуживания в ходе переходного периода. Так, в УВКБ три сотрудника категории специалистов, на временной основе переехавшие в Будапешт на один-два года, стали наставниками НСС, обучив их функциям оформления финансовых документов.

114. В ходе бесед часто указывалось, что проблемы возникали среди справочных служб, руководителей производственных процессов и системных интеграторов в отношении ответственности за решение проблем. В целом подразделения ИТ были привлечены поздно в ходе цикла осуществления проекта перевода на периферию и реализации системных решений ввиду их текущей загрузки. Это создало проблемы на более позднем этапе, когда подразделения ИТ должны были принять на себя соответствующие функции в новой системе. Эти вопросы требуют надлежащего рассмотрения в ходе планирования и осуществления проектов перевода на периферию.

Подготовка кадров

115. Надлежащее и своевременное обучение для обеспечения оптимальной передачи знаний - это один из чаще всего упоминаемых уроков, полученных в ходе работы по переводу на периферию. Все организации считают, что обучение должно быть более широким. УВКБ и ФАО проводили перевод поэтапно и заблаговременно провели хотя бы часть обучения, после которого последовала активная подготовка на рабочем месте. ФАО направила обучающихся в Будапешт на ограниченный период времени из-за нехватки средств, однако это привело к бессистемности обучения. Считалось, что крайне важно проводить набор и обучение кадров заблаговременно и выделять для этого необходимое финансирование.

116. Ввиду одновременного ввода в эксплуатацию ПОР и периферийного центра обслуживания в ВОЗ потребности в обучении кадров были более сложными и настоятельными. В ходе переходного периода ключевые сотрудники, которые должны были обеспечивать взаимодействие между организациями и выступать в качестве системных интеграторов (частные компании), а также решать любые проблемы, возникающие с накопленными ими знаниями, либо покинули организацию, либо были переведены на другую работу в штаб-квартире. Вновь набранные сотрудники периферийного центра не имели опыта и знаний правил и процедур организации и того, как работала старая система. Они были обучены использованию новой системы, которая не была должным образом протестирована и отлажена.

117. Когда возникли проблемы, часто было неясно, к кому обращаться и чьи это проблемы, например, системные ли это проблемы, проблемы ИТ или же проблемы, вызванные недостаточностью знаний. Вновь набранные сотрудники не были достаточным образом обучены по всем сценариям функциональных приложений, включая параллельные прогоны. Недостаток подготовки и опыта означал, что персонал центра обслуживания не полностью овладел процедурами делопроизводства в первые месяцы деятельности. Когда эта ситуация была усугублена нестабильностью системы, это привело к серьезному недовольству обеспечиваемым обслуживанием. Очевидно, что этот сложный и одномоментно реализованный проект не обошелся без трудностей. До перевода на периферию следует разрабатывать официальный план обучения на основе анализа и выявления потребностей, который должен включать анализ требований в квалификации и нехватки необходимых кадров. Обучение должно охватывать не только административных сотрудников, но и конечных пользователей, а также всех других сотрудников, которые могут быть затронуты новой системой и процессами. Должны иметься удобные для пользования и доступные электронные и бумажные справочники, охватывающие каждую область. Ожидается, что осуществление следующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 12

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует разработать эффективный план передачи знаний и общения для содействия переводу подразделений в периферийные центры обслуживания. Учебные планы должны основываться на оценке и выявлении потребностей в обучении.

Г. Планирование вопросов безопасности и бесперебойного функционирования и послеаварийного восстановления

119. Вопрос безопасности сотрудников и материальной базы организации в периферийных отделениях требует максимального внимания. В ходе бесед руководители сообщили, что основные требования безопасности выполнялись, однако не имелось достаточных подтверждений или документации о полном осуществлении МОСБ. Обычно их полному осуществлению препятствовала нехватка финансирования.

120. Планы бесперебойного функционирования систем и послеаварийного восстановления, включая стратегию ухода, должны быть готовы до ввода в эксплуатацию периферийных центров. Должны быть составлены планы на случай непредвиденных ситуаций по наихудшему сценарию, например общесистемного сбоя при запуске. За исключением ВОЗ, не имеется особых примеров того, что до ввода в эксплуатацию периферийных центров был составлен в виде официального документа план бесперебойного функционирования систем и послеаварийного восстановления.

121. С учетом высокого объема и критического характера потока информации, проходящего через периферийные центры обслуживания, необходима политика информационной безопасности и система обеспечения безопасности для защиты информации и информационных систем от несанкционированного доступа, раскрытия, дезорганизации, изменения и уничтожения. Расходы на безопасность и обеспечение бесперебойного функционирования и послеаварийного восстановления должны включаться в анализ затрат и результатов и финансовые потребности перевода на периферию. Ожидается, что осуществление следующей рекомендации повысит эффективность.

Рекомендация 13

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы была обеспечена надлежащая безопасность сотрудников и материальной базы, была обеспечена защита информации и были подготовлены планы обеспечения бесперебойного функционирования и послеаварийного восстановления, включая стратегию ухода, до начала работы периферийных центров обслуживания.

V. КОНТРОЛЬ И ОТЧЕТНОСТЬ

122. Контроль и отчетность по результатам работы имеют важнейшее значение для периферийных центров обслуживания как инструмент оценки степени достижения экономии расходов и повышения эффективности, двух целей, приведшихся в обоснование крупных организационных изменений. Эффективный контроль требует определения стартового уровня и показателей результативности, задающих параметры оценки результатов работы.

Качество услуг

123. В рассмотренных случаях перевода на периферию все организации ставили цель повышения качества услуг. Однако ни одна из организаций не установила и не задокументировала стартовых показателей качества обслуживания применительно к услугам, оказывавшимся до перевода на периферию. Еще не было подготовлено доклада, который показывал бы повышение качества обслуживания и удовлетворенности клиентов по сравнению с предыдущими периодами.

124. В качестве составной части системы контроля за результатами работы в случае перевода на периферию организациям следует составлять СУО по каждой оказываемой услуге, устанавливая показатели и задачи по результатам работы и включая аспекты качества до перевода на периферию. Кроме того, необходимо использовать обследования для оценки изменений в уровне удовлетворенности услугами. Среди организаций только ВОЗ имела официальное СУО до открытия периферийного центра обслуживания. Однако по состоянию на начало 2009 года оно не выполнялось из-за сохраняющейся необходимости стабилизации системы.

Экономия расходов

125. В качестве главного обоснования создания периферийных центров организации ссылались на экономию расходов. Однако ни одна из них не составила и не представила оценку полученной к настоящему времени экономии. Инспекторы отметили, что в случае перевода на периферию возникали непредвиденные элементы расходов, которые могли увеличить расходы свыше первоначальной оценки. Ввиду неожиданных обстоятельств, таких как необходимость решения проблем и дальнейшей координации и обучения, командировочные и другие накладные расходы по-видимому возрастают.

126. На практике имеется также тенденция привлекать больше персонала, чем первоначально планировалось. Организации четко не отслеживают и не фиксируют в документах изменения в кадровой ситуации, вызванные переводом на периферию, такие как уход, набор и перевод сотрудников, на сопоставимой основе. Такая ситуация не способствует определению общего воздействия перевода на периферию на численность персонала и расходы на него. Кроме того, перераспределение сотрудников приводит к увеличению общих расходов в результате снижения нормы вакансий.

127. Некоторые представители организаций выразили сомнение в получении какой-либо экономии расходов. Другие сообщили, что трудно давать количественную оценку экономии расходов, поскольку перевод на периферию совпал с другими структурными изменениями, такими как объединение обслуживания, внедрение ПОР и расширение обслуживания. Все это, действительно, может затруднять расчеты, но не делает их невозможными. Большинство сотрудников признали необходимость оценки и периодической отчетности по экономии расходов, чтобы продемонстрировать прогресс, а также контролировать расходы, однако они отметили, что еще слишком рано отчитываться о результатах, поскольку перевод на периферию еще находится на начальных этапах. Вместе с тем руководство не установило какой-либо методики или механизма, равно как и не возложило такой ответственности на какое-либо подразделение в рамках организаций.

128. Инспекторы подчеркивают, что в отсутствие контроля и отчетности за достижением целей положительные результаты и/или дополнительная польза периферийных центров обслуживания будут оставаться под вопросом. Поэтому необходимо создать соответствующие механизмы контроля и обеспечить периодическую отчетность об экономии расходов, качестве обслуживания и результатах деятельности периферийных центров как внутри, для старшего руководства, так и во вне, для руководящих органов.

Надзорная роль руководящих органов

129. Ввиду стратегических политических последствий перевода на периферию крайне важно, чтобы руководящие органы организаций выполняли свою надзорную роль. Проведение политики перевода на периферию и прогресс в достижении ее целей должны включаться в повестку дня руководящих органов. Для этого исполнительным главам следует регулярно представлять доклад о такой деятельности. Организациям следует также проводить периодические оценки периферийных центров и представлять доклады о результатах своим руководящим органам. Ожидается, что осуществление следующих рекомендаций повысит эффективность.

Рекомендация 14

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует создавать механизмы регулярного контроля и отчетности о работе периферийных центров обслуживания, чтобы продемонстрировать прогресс в достижении целей, включая экономию расходов и повышение качества обслуживания. По этим вопросам должна быть периодическая отчетность, внутри – для старшего руководства, и вовне – для руководящих органов.

Рекомендация 15

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выполнять при переводе на периферию свою надзорную роль, включая осуществление политики, оценку результатов работы и оценку прогресса в достижении целей.

VI. МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

130. Организациям системы Организации Объединенных Наций следует выявлять и документировать уроки, полученные в результате работы по переводу на периферию, и обмениваться ими. Любая организация, рассматривающая возможность перевода на периферию, должна учиться на опыте других организаций и изучить все возможности, включая использование возможностей уже существующих периферийных центров других организаций. Это может стать эффективным решением в тех случаях, когда планируется перевод на периферию какой-либо одной функции обслуживания. В частности, сравнительно малым организациям и организациям, рассматривающим возможность перевода на периферию отдельных производственных функций, следует задействовать возможности уже существующих периферийных центров, а не создавать другой периферийный центр.

131. Подход к переходу на периферию в системе Организации Объединенных Наций был разрозненным, бессистемным и бессвязным, как можно заключить из приложения I к настоящему докладу. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что общесистемная стратегия перевода на периферию, включая создание совместных межучрежденческих периферийных центров обслуживания, дала бы большие стратегические и практические преимущества. В 2007 году КВУУ КСР предложил план действий по согласованию и реформированию деловой практики в системе Организации Объединенных Наций³⁵. Среди инициатив по общему обслуживанию фигурировало предложение о рассмотрении возможностей и составлении экономического обоснования создания совместных межучрежденческих региональных центров обслуживания, базирующихся в местах с низкими затратами. Были названы следующие возможные выгоды³⁶:

- существенное повышение в эффективности по сравнению с нынешними индивидуальными услугами в рамках учреждений
- создание стимулов для повышения согласования деловой практики
- реальная и экономическая основа предоставления межучрежденческих административных услуг в целом
- ценный вариант оказания административных услуг страновым отделениям "единой Организации Объединенных Наций".

132. В документе КВУУ отмечается, что многие организации активно стремятся к сокращению удельных затрат на административные услуги, перебазировав эти подразделения в страны с более низкими затратами. В нем отмечается, что подход, предусматривающий перевод на периферию административных подразделений каждым отдельным учреждением, не учитывает возможности большей экономии, которая может быть достигнута, если эти услуги будут оказываться на межучрежденческой основе³⁷. В сентябре 2008 года КВУУ распространил предложение о финансировании технико-экономического обоснования создания совместных межучрежденческих центров обслуживания³⁸.

³⁵CEB/2007/HLCM/16 и CEB/2007/HLCM/16/Add.1.

³⁶CEB/2007/HLCM/16/Add.1, p. 56, para. 1.

³⁷Ibid., para. 4.

³⁸CEB/2008/HLCM/10, p. 32.

133. Инспекторы затрагивали вопрос о совместных межучрежденческих центрах обслуживания в ходе бесед, проведенных при подготовке настоящего доклада. Хотя в принципе эта концепция получила поддержку многих руководящих работников как средство достижения эффективности затрат, отмечался ряд проблем, включая следующие:

- значительные различия детального характера в административных правилах и положениях между организациями
- различия в платформах ИКТ и системах управленческой информации
- нежелание отказаться от контроля, в частности за качеством услуг.

134. Независимо от этих препятствий, инициативы по межучрежденческому сотрудничеству и согласованию в сочетании с технологическими достижениями могут и должны преодолеть эти проблемы. Стратегия Организации Объединенных Наций "Единство действий" должна применяться везде, где это экономически оправдано. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций ряд инициатив по согласованию осуществляется в таких административных областях, как финансовые правила, бухгалтерский учет, ПОР и закупки. Эти инициативы могут сделать возможным и должны иметь своим результатом возрастание межучрежденческого сотрудничества в оказании административных услуг.

135. Инспекторы считают, что существует возможность создания совместных межучрежденческих центров обслуживания, которые позволяли бы реализовать более значительную экономию за счет эффекта масштаба благодаря увеличению объема деятельности и приносили бы более существенную экономию расходов. Там, где организациями созданы отдельные периферийные центры, в частности в тех же местах, как в случае УВКБ и ФАО в Будапеште, возможность экономии затрат в результате совместных действий, включая создание межучрежденческого центра обслуживания, может быть потеряна. Инспекторы считают, что инициатива КВУУ открывает путь вперед, при этом система сетей КСР дает форум для разработки совместных межучрежденческих центров обслуживания, систематического обмена опытом перевода на периферию, а также общих средств устранения многих препятствий, которые могут возникнуть.

136. Инспекторы предлагают, чтобы на основе настоящего доклада, а также результатов запланированного технико-экономического обоснования КВУУ КСР через КВУУ рассмотрел и инициировал разработку основ политики перевода на периферию для их рассмотрения и утверждения теми организациями, которые рассматривают возможность перевода части своих подразделений на периферию. КСР необходимо разработать стратегический план действий, включающий планы всех организаций системы Организации Объединенных Наций по переводу части своих подразделений на периферию. При разработке такой политики и стратегии необходимо учитывать рекомендации настоящего доклада и нацеливать их на достижение большей эффективности на основе совместных действий всех организаций, рассматривающих возможность перевода на периферию.

137. В случае выработки договоренности о совместных действиях рекомендации настоящего доклада следует воспринимать через призму системы Организации Объединенных Наций, а не отдельных организаций. Для содействия этому процессу государствам-членам и донорам следует быть более открытыми для финансирования межучрежденческой деятельности и поощрять совместные проекты руководства с другими учреждениями для достижения большей эффективности.

138. Независимо от решения о том, нужны ли единые основы политики и проект перевода на периферию, нормой должно быть то, что до принятия окончательного решения любая инициатива по переводу на периферию, рассмотренная любой организацией, должна быть представлена соответствующей рабочей группе КВУУ, чтобы можно было воспользоваться коллективной мудростью, полученными уроками и опытом других организаций. Это дало бы возможность изучить межуч-

режденческие варианты. Кроме того, при разработке плана проекта межучрежденческая платформа обсуждения дала бы колоссальные возможности проникнуть в суть проблем, включая возможные вопросы раннего предупреждения, риски и возможные факторы их уменьшения, а также более выгодные цены. КСР следует предложить организациям до принятия ими своих окончательных решений представлять все идеи и планы по переводу на периферию на обсуждение рабочей группы КВУУ. Ожидается, что осуществление следующих рекомендаций повысит эффективность.

Рекомендация 16

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует координировать свои инициативы по переводу на периферию в целях достижения большей эффективности в сотрудничестве с другими организациями. До перевода на периферию им следует изучить все возможности, включая использование уже существующих периферийных центров обслуживания и создание совместных центров обслуживания. С этой целью им следует представлять свои планы и идеи перевода на периферию для обсуждения и "мозговой атаки" на соответствующих совещаниях рабочих групп КВУУ.

Рекомендация 17

Через КВУУ КСР следует содействовать систематическому обмену опытом перевода на периферию, полученными уроками и планами возможного перевода на периферию и ускорить рассмотрение вопроса о создании совместных межучрежденческих центров обслуживания.

Рекомендация 18

Через КУВВ КСР следует обсудить и инициировать выработку единых/совместных основ политики перевода на периферию в целях изыскания возможностей повышения эффективности на основе совместного принятия решений и процессов разработки проектов.

Приложение I
Перечень проектов перевода на периферию в организациях системы
Организации Объединенных Наций

Организация	Производственный процесс	Место	Дата перемещения
А. Перевод на периферию подразделений организаций			
<i>Организация Объединенных Наций</i>	Управление материально-технического обеспечения Департамента охраны и безопасности	ОАЭ	май 2005 года
Фонды и программы Организации Объединенных Наций			
ПРООН	Кадрово-административные услуги – глобальное начисление окладов – выплаты и пособия персонала – центр младших сотрудников категории специалистов	Дания	2004 год 2003 год 2001 год
	Управление обеспечения снабжения	Дания	2004, 2007 годы
ЮНФПА	Отделение обслуживания закупок	Дания	январь 2005 года
ЮНИСЕФ	Упаковка и складирование комплектов	Китай	март 2008 года
ВПП	Службы поддержки ИТ	Индия	январь 2007 года
	Управление системой закупок и оформление командировок	Индия	июнь 2007 года
	Непродовольственные закупки	ОАЭ	апрель 2007 года
УВКБ	Глобальный центр обслуживания (периферийный центр обслуживания): – Кадры и финансы, расчет окладов и управление снабжением – Глобальный учебный центр – Поддержка ИТ-инфраструктуры	Венгрия	2008 год 2009 год 2007/2008 год
	Глобальный пункт обслуживания	Малайзия	2007/2008 год
	Поддержка местных отделений	Малайзия	2007/2008 год
	Группа местной телесвязи	Венгрия Панама ОАЭ	2007/2008 год
	Региональная поддержка беженских систем (регистрация)	Малайзия Южная Африка	2007/2008 год
Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и МАГАТЭ			
ФАО	Периферийный центр разработки и поддержки систем: – разработка и поддержка информационных систем – управление связями с пользователями Совместный (периферийный) центр обслуживания: распределение глобальной поддержки операций на три часовых пояса, каждый из которых обслуживается одним специальным узлом обработки:	Таиланд	сентябрь 2005 года

Организация	Производственный процесс	Место	Дата перемещения
	<p>Пояс 1: Северная, Центральная и Южная Америка</p> <p>Пояс 2: Европа, Африка и Ближний и Средний Восток</p> <p>Пояс 3: Азия и Дальний Восток</p> <p>Производственные процессы, охватываемые каждым узлом обработки:</p> <ul style="list-style-type: none"> – кадры, командировки и другие вспомогательные операции – счета кредиторов и некоторые операции по закупкам 	<p>Чили</p> <p>Венгрия</p> <p>Таиланд</p>	<p>ноябрь 2007 года</p> <p>январь 2008 года</p> <p>ноябрь 2007 года</p> <p>ноябрь 2007 года – середина 2008 года</p> <p>конец 2008 года – начало 2009 года</p>
ВОЗ	<p>Глобальный (офшорный) центр обслуживания: административные функции включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Кадры начисления окладов, финансы, расчеты с кредиторами, счета подотчетных сумм, закупки, некоторые функции по ИТ 	Малайзия	2008 год
МАГАТЭ	Размещение инфраструктуры послеаварийного восстановления	Швейцария	декабрь 2007 года
В. Перевод на периферию в сторонние структуры			
Организация Объединенных Наций	<p>Разработка программного обеспечения:</p> <ul style="list-style-type: none"> – конверсия финансовых и смежных функций ИМИС в сетевую платформу – управление связями с клиентами 	<p>Индия</p> <p>Таиланд</p>	<p>2003–2005 годы</p> <p>июль 2007 года</p>
Фонды и программы Организации Объединенных Наций			
ПРООН	Услуги по разработке и поддержке сетевых продуктов	Индия	2007 года
ЮНФПА	<p>Справочная служба атласов второго яруса</p> <p>Управление системой поставщиков</p>	<p>Индия</p> <p>Индия</p>	<p>январь 2004 года</p> <p>2008/2009 год</p>
ЮНИСЕФ	<p>Экспедиторское обслуживание</p> <p>Доотгрузочная инспекция</p>	<p>Дания</p> <p>Соединенное Королевство</p>	<p>2006 год</p> <p>ноябрь 2007 года</p>
ВПП	Поддержка приложений для WINGS
УВКБ	<p>Разработка приложений</p> <p>ИТ системы и передача информации средствами дальней связи</p> <p>Спутниковые услуги</p>	<p>Индия</p> <p>Дания</p> <p>США</p>	<p>2007 год</p> <p>2006, 2007 годы</p> <p>2007 год</p>
Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и МАГАТЭ			
МОТ	<p>Размещение инфраструктуры управления и поддержка приложений ПОР</p> <p>Обработка возмещения подоходного налога для налогоплательщиков США</p>	<p>Нидерланды</p> <p>Австрия</p>	<p>декабрь 2004 года</p> <p>январь 2007 года</p>
ВПС	<p>Аренда платформы для трансляции интерактивного курса для Тунисской почтовой службы</p> <p>Печатание и почтовая рассылка испанского текста документов</p>	<p>Тунис</p> <p>Уругвай</p>	<p>апрель 2004 года</p> <p>1970-е и 1980-е годы</p>

Организация	Производственный процесс	Место	Дата перемещения
ВОЗ	Управление вложениями и соответствующий бухгалтерский учет	Соединенное Королевство	..
	Фотокопировальные работы	Ирландия	..
	Часть ИТ
МАГАТЭ	Разработка и поддержка приложений	Индия	2005 год
	Ведение баз данных и публикация и распространение журнала	Соединенное Королевство	2003 год

Источник: Анкета ОИГ и беседы. "..": данных не имеется.
