

**ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ**

ПЕРВЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Предварительное рассмотрение
предложений по Программе и бюджету
на 2008-09 годы и взаимосвязанных
вопросов****а) Стратегия, направленная на неуклонное
совершенствование методов управления
МОТ, ориентированных на конечные
результаты***Содержание*

	<i>Стр.</i>
УКР в МОТ: концепции и подходы	2
Уроки на будущее	5
Урок 1: Вклад трехсторонних участников в достижение результатов должен на более систематической основе интегрироваться в программные рамки	5
Урок 2: МБТ следует сосредоточиться на приоритетах и предлагать согласованные политические решения	6
Урок 3: Отчетность в сфере управления должна иметь более широкие масштабы и более четкое определение	7
Урок 4: Показатели результатов деятельности не позволяют решить все вопросы измерения	7
Урок 5: Необходим более глубокий процесс организационных изменений	8
Предлагаемая «дорожная карта» УКР	10
Этап 1: Внедрение методов стратегического формирования бюджета (1999-2001 гг.)	10
Этап 2: Консолидация формирования стратегического бюджета и совершенствование показателей деятельности (2002-05 гг.)	12

Этап 3: «Дорожная карта» с четкими сроками и контрольными цифрами (2006-09 гг.)	14
Комплексные стратегии управления.....	14
Системы определения эффективности и отчетности	15
Реформа цикла подготовки и выполнения программ.....	16
Пересмотр полевой структуры	19
Контрольные ориентиры УКР	21

1. Цель настоящего документа заключается в том, чтобы предложить меры, направленные на продолжение и укрепление применения методов управления, ориентированных на конечные результаты (УКР) в МОТ. Он состоит из двух разделов:
 - i) Первый содержит обзор концепции УКР и уроки, извлеченные на основе опыта МОТ и других организаций. Делаются определенные выводы относительно применения УКР в МБТ и о мерах, необходимых для обеспечения дальнейшего укрепления этого метода. Этот раздел содержит базовые концепции и модели УКР в МОТ. В нем также определяются некоторые недостатки УКР и предлагается проведение более систематической оценки, а также обзора программ в рамках Административного совета в целях устранения этих недостатков.
 - ii) Второй раздел содержит предлагаемую «дорожную карту» к следующим этапам реализации методов УКР в МОТ. Эта «дорожная карта» представляет собой комплексный набор основных вех с конкретными сроками, на основе которых можно измерять прогресс, достигаемый МБТ в области УКР. Эти контрольные цифры определяются в связи с комплексными стратегиями управления, показателями и отчетностью, проведением реформ в цикле программирования и обзоре полевой структуры. «Дорожная карта» представлена в перспективе посредством обзора этапов развития УКР до настоящего времени в МОТ и содержит анализ последующего этапа.
2. Административный совет регулярно рассматривает вопросы управления, ориентированные на конечные результаты, в рамках цикла составления программ в МОТ. Помимо целенаправленных дискуссий, состоявшихся на основе оценки методов составления стратегического бюджета на сессиях в ноябре 2005 года¹ и в марте 2006 года,² вопросы УКР занимали центральное место в обсуждении Основных направлений стратегической политики, Программы и бюджета, страновых программ достойного труда (СПДТ) и стратегии оценки. Достигнут широкий консенсус относительно того, что, несмотря на достигнутый прогресс, следует укреплять методы УКР посредством планового и поддающегося проверке процесса.³
3. В документе, который был представлен в марте 2006 года, «Рамки будущей работы по методам управления, нацеленным на конечные результаты» указывается, что в предварительном обзоре предложений по Программе и бюджету на 2008-09 годы будет содержаться ряд новых элементов, касающихся УКР, помимо краткого содержания предложений. В целях содействия дискуссии эти элементы, относящиеся к более долгосрочному подходу к УКР, представлены в настоящем документе,⁴ в то время как предложения по программе и бюджету содержатся в документе о предварительном рассмотрении.
4. Укрепление УКР опирается на шестилетний практический опыт, причем этому способствуют инвестиции в современные административные системы и технологическое обеспечение, в частности в ИРИС. Это также связано с более широкими процессами реформы Организации Объединенных Наций.

¹ GB.294/PFA/8/3.

² GB.295/PFA/4.

³ GB.295/9/1(Rev.), para. 38.

⁴ Настоящий документ касается десяти рекомендаций, содержащихся в оценке Объединенной инспекционной группы по УКР в МОТ. См. GB.295/PFA/4.

5. В Программе и бюджете на 2008-09 годы будут отражены дискуссии Административного совета и принятые им решения по УКР. Поэтому ниже более подробно приводятся предложения и планы.
6. Эти предложения, направленные на укрепление УКР, разрабатывались в течение периода интенсивной программной деятельности всего МБТ. Значительные усилия направлялись на обеспечение единого подхода к подготовке предложений по Программе и бюджету; развитие СПДТ; улучшение функциональной деятельности ИРИС и на разработку стратегии в области людских ресурсов, информационных технологий, обмена знаниями и проведения исследовательской работы, а также на пересмотр полевой структуры.

УКР в МОТ: концепции и подходы

7. Первый раздел содержит концепции и подходы, которые формируют основу подхода МОТ к УКР. Он опирается на оценку изменений, происходящих в УКР в рамках Организации Объединенных Наций и в рамках национальных государственных органов власти.⁵ Это дополняется также краткими уроками, извлеченными из опыта, полученного до настоящего времени, а также мнениями, высказываемыми в Административном совете. Административный совет часто обращался с призывом к проведению такого обзора конвенций и извлеченных уроков.
8. Прежде всего важно пояснить, что УКР – это меняющийся инструмент со своими недостатками и преимуществами. Он не может охватывать все достижения Организации, в частности вклад нематериального характера, который в некоторых случаях имеет жизненно важное значение. Это может привести к чрезмерному акценту на то, что поддается измерению, а не на то, что является важным, а также на результаты краткосрочного характера, а не на показатели долгосрочной перспективы. В той мере, в какой эти недостатки оказываются понятными и поддаются учету, методы УКР могут внести важный вклад в обеспечение актуальности, эффективности и действенности работы Организации.

⁵ Постоянно расширяется объем литературы по УКР. Многие правительства дают описание своих подходов на своих открытых Интернет-сайтах. См. например свежие данные об опыте правительства Франции на сайте: http://www.performance-publique.gouv.fr/pdf/home/article_mars2006.pdf. Последние данные о государственной администрации в Латинской Америке предоставляет Латиноамериканский и Карибский институт экономического и социального планирования на сайте: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/13430/SYC_29.pdf. Специализированные учреждения ООН иногда предоставляют аналогичную информацию, особенно в связи с проектами оказания помощи в целях развития. ПРООН и ЮНФПА служат в этом плане хорошим примером. Особый интерес для МОТ представляет анализ последствий УКР для агентств с полномочиями разрабатывать политические рекомендации и стандарты, направленные на содействие политическим изменениям. См. *Evaluating Policy Advice: Learning from Commonwealth Experience*, by James Uhr and Keith Mackay (eds.), Canberra: Federalism Research Centre, Australian National University, 1996; Binnendijk, Annette, "Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience," Paris: OECD Development Assistance Committee, 2000; Cooley, Lawrence, et al., "Report on the Institutionalization of Results-Based Management at UNFPA," Washington, DC: MSI, 2000; and "The Worth of a Garden: Performance Measurement and Policy Advice in the Public Service," by Mark Schacter, Ottawa: Mark Schacter Consulting, 2006. More general issues are covered in, for example, Montes, Carlos, "Results-Based Public Management in Bolivia," London: Overseas Development Institute, 2003; "Performance Measurement and Evaluation. Definitions and Relationships," Washington, DC: United States Government Accountability Office, 2005, and "Implementing Results-Based Management. Lessons from the Literature," Ottawa: Office of the Auditor General of Canada, 2000.

9. Главный принцип методов, ориентированных на конечные результаты, заключается в том, что Организация должна управлять показателями своей деятельности и измерять их с учетом реальных итогов, вклад в которые она намерена вносить. Для МОТ это означает, что ее вклад в превращение достойного труда в реальность для всех работающих женщин и мужчин служит конечной целью, которая оправдывает ее программу работы и ее бюджет. Методология УКР требует ясности относительно желаемых итогов, а также того, кто несет ответственность за достижение этих результатов. Важно то, чем нужно управлять и что следует измерять, а главное – это вклад МОТ в обеспечение достойного труда.
10. Из этого акцента на результаты следует, что МБТ должно гибким образом использовать имеющиеся в его распоряжении средства для достижения результатов в меняющихся социальных, экономических и политических условиях. В этом заключается существенное различие между административным подходом и подходом, основанным на конечных результатах. Административные подходы строятся на вкладе и отдаче, а также на измерении того, расходуются ли бюджеты в соответствии с графиком и по списку запланированных мероприятий и итогов. Подходы, базирующиеся на конечных результатах, заставляют руководителей отчитываться за результаты и требуют, чтобы они активно управляли своими ресурсами и корректировали мероприятия и их отдачу в целях достижения планируемых результатов.
11. В представленной ниже информации используется упрощенная терминология УКР. Существующая терминология создает определенную путаницу и ненужные сложности. Новая терминология нацелена на достижение ключевых итогов, именуемых результатами, и, в частности, на результаты, за которые отвечает МБТ, называемые «ближайшими результатами». МОТ с самого начала использует логическую иерархию для создания своих рамок УКР. Такая иерархия происходит от заявлений на высоком уровне о мандате и «видении» и строится сверху вниз к конкретным результатам, которые необходимо получить в установленный срок. В целях упрощения общих рамок ниже предлагается трехуровневая иерархия: мандат и видение, промежуточные результаты деятельности трехсторонних участников и глобального сообщества, и ближайшие результаты, которые служат основой для оценки показателей деятельности МБТ.
12. Устав Организации устанавливает ее видение и мандат, ее трехстороннюю структуру и ее полномочия для разработки международных норм и осуществления контроля за их выполнением. Видение Организации заключается в Программе достойного труда, содержащей четыре стратегические задачи. Широкое признание этой программы на глобальном, региональном и национальном уровнях свидетельствует о том, что работа, проводимая МБТ, представляется непосредственно актуальной для современных социальных и экономических приоритетов. Достижение консенсуса на этом высоком уровне представляется необычным для международных организаций и является важным преимуществом МОТ.
13. **Промежуточные результаты** устанавливаются в процессе, предусматривающем привлечение трехсторонних участников МОТ несколькими способами. Приоритеты разрабатываются в рамках СПДТ, на региональных совещаниях, на основе дискуссий Административного совета и Международной конференции труда, а также посредством изучения уроков, включаемых в доклады о выполнении программы и оценок. Основные направления стратегической политики, а также программа и бюджет уточняют, к чему стремятся трехсторонние участники Организации на глобальном, региональном и национальном уровнях, а также указывают, на чем должны быть сосредоточены усилия МБТ. Разумеется, достижение промежуточных результатов выходит далеко за рамки потенциальных возможностей МБТ. Четким примером этому служат состоявшиеся в последнее время региональные совещания для стран Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона, на которых были поставлены цели до 2015 года, ответственность за которые несут сами страны.

14. Третий предлагаемый уровень представляют **ближайшие результаты деятельности** МБТ. Есть результаты реального мира, в достижении которых МБТ вносит свой прямой и поддающийся проверке вклад. На этом уровне остаются еще вопросы измерения, которые чаще всего решаются за счет объединения усилий МБТ с усилиями других партнеров, а также заинтересованностью МБТ в получении результатов на местном уровне местными сторонами. Однако вполне можно уточнить достаточно конкретные итоги, с тем чтобы можно было с полным основанием отчитаться о показателях деятельности. Показатели и цели разрабатываются на основе ближайших результатов в целях измерения прогресса в их достижении.
15. МБТ оказывает поддержку достижению ближайших результатов за счет своей деятельности и отдачи, которые включают консультативное обслуживание, проекты, направленные на повышение потенциала трехсторонних участников, содействие развитию трехстороннего консенсуса, а также разработку норм и контроль за их осуществлением. Что касается ближайших результатов, в Программе и бюджете предусматривается стратегия общего характера, которая предусматривает условия и поясняет конкретно, каким образом должны быть достигнуты ожидаемые результаты.
16. Примеры промежуточных результатов и ближайших результатов со связанными с ними показателями содержатся в предварительном обзоре предложений по Программе и бюджету.
17. Изложенные выше предложения направлены на упрощение общих рамок и содействие гармонизации терминологии МОТ с тем, что все чаще используется в рамках системы ООН. Получаемые в результате этого подхода рамки сосредоточены на уровне, на котором можно измерять показатели работы МБТ.

Пересмотренные логические рамки

Уровень логических рамок	Функция
Видение и мандат	Разъяснение устремлений, мандата и сравнительных преимуществ Организации
Промежуточный результат	Цели трехсторонних участников Организации. Определение приоритетных направлений деятельности МОТ
Ближайший результат	Изложение ожидаемых прямых результатов мер, принимаемых МБТ
Показатель	Изложение критериев или данных, которые могут использоваться для проверки или измерения получаемых ближайших результатов
Цель	По каждому показателю устанавливается ожидаемый уровень достижения за конкретный срок
Стратегия	Обеспечение условий для достижения ближайших результатов и разъяснение того, как они будут получены
Продукт и деятельность	То, что МБТ и его персонал производят и поставляют
Затраты	Ресурсы, включая человеческие и финансовые ресурсы, и инфраструктура

18. Ключевой вопрос, связанный с УКР, касается функции отчета о выполнении и оценке. Отчет о выполнении сосредотачивается на уровне достижения соответствующих целей за определенный период времени. Оценка содержит анализ эффективности и результативности, с которыми получены ближайшие результаты, но затрагивает также вопрос о том, действительно ли непосредственные итоги способствуют приоритетам трехсторонних участников. Этот вопрос подробно рассматривается в разделе «Уроки на будущее» ниже (см. урок 4). Расширение оценки дало бы Административному совету большую уверенность в эффективности и актуальности деятельности МБТ, в то время как показатели и цели позволяли бы проводить мониторинг показателей в течение двухлетнего периода. В целом, в настоящем документе предлагается усилить роль мероприятий по

оценке. Это позволило бы Административному совету и Конференции рассматривать показатели деятельности МОТ с помощью мер, которые лучше соответствуют сложному характеру и нюансам работы МОТ.

19. Наконец, методы УКР имеют важные последствия для сферы управления. Они позволяют руководящим органам определять результаты, которые должны быть достигнуты, и заставят МБТ отвечать за показатели своей деятельности, направленной на достижение этих результатов. Административный совет может повысить эффективность УКР именно за счет акцента на итогах всей деятельности и за счет пересмотра показателей деятельности в отношении ее результативности. Вместе с тем, УКР предоставляет руководителям гибко подходить к использованию средств для достижения этих результатов.

Уроки на будущее

20. Накопленный до настоящего времени опыт МОТ в отношении методов управления, нацеленных на конечные результаты, свидетельствует о необходимости продолжения совершенствования применения УКР. Он также обеспечивает ряд ключевых уроков на будущее.

Урок 1: Вклад трехсторонних участников в достижение результатов должен на более систематической основе интегрироваться в программные рамки

21. Для достижения результатов, отвечающих требованиям реального мира, необходимо привлекать трехсторонних участников МОТ. Само по себе МБТ не может изменить политику, а оказываемая им поддержка при подготовке и осуществлении этой политики не служит заменой воли и ресурсов сторон, которые прямо заинтересованы в этом. В этом плане результаты, к которым стремится МБТ, в основном являются достижениями трехсторонних участников, которых они добиваются при поддержке других партнеров.
22. Самостоятельное получение результатов является главным источником мотивации и их законного характера и прокладывает путь к успеху в достижении устойчивых результатов. В этом заключается один из главных уроков усилий в области развития, который оказывает заметное влияние на ориентирование помощи в целях развития и реформы в рамках Организации Объединенных Наций. Это также один из ключевых элементов СПДТ.
23. Вклад трехсторонних участников в достижение результатов не освобождает МБТ от ответственности за концентрацию своих усилий на ближайших результатах. За счет информационно-пропагандистской работы, расширения базы знаний и услуг МБТ может в благоприятных условиях сделать многое для продвижения политических перемен и эффективного осуществления политики. МБТ несет ответственность за концентрацию своих ограниченных средств на ключевых возможностях в целях перемен.
24. МБТ всегда выступало за то, что сотрудничество с трехсторонними участниками и трипартизм служат важным сравнительным преимуществом во всей деятельности Организации. Этот акцент на результатах, основанных на УКР, свидетельствует о том, что это преимущество можно и далее расширять. В частности, процесс разработки СПДТ показывает, что работа, проводимая МОТ в странах, может базироваться на более четких показателях, представляемых трехсторонними участниками и другими партнерами, в отношении их приоритетов по вопросам политических перемен и действий. Их более широкое привлечение может привести к более целенаправленным действиям и их влиянию, если ограниченные средства МБТ будут нацелены на достижимые результаты.

25. Привлечение трехсторонних участников на местах наряду с партнерами из ООН имеет особое значение в новых рамках, возникающих на уровне страны для оказания помощи в целях развития.
26. Признание необходимости более широкого привлечения трехсторонних участников, особенно на уровне страны, побудило МБТ в рамках УКР обратиться с запросом о выделении внебюджетных средств для оказания поддержки планированию СПДТ, что является основой для обеспечения технического сотрудничества. Недавно МБТ получило одобрение со стороны правительства Нидерландов проекта, направленного на содействие привлечению трехсторонних участников к разработке и оценке СПДТ в отдельных странах. Формирование потенциала в отношении СПДТ, как среди трехсторонних участников, так и среди персонала МБТ также является ключевым элементом рассматриваемого в настоящее время нового рамочного соглашения о партнерских отношениях между Департаментом по делам международного развития Соединенного Королевства и МОТ.

Урок 2: МБТ следует сосредоточиться на приоритетах и предлагать согласованные политические решения

27. Доклады о выполнении программы и результаты оценки программы свидетельствуют о необходимости обеспечения более целенаправленного характера программ МОТ, в которых должное внимание следует уделять вопросам потенциала, критической массы и согласованности действий.
28. Во многих случаях этого добиться не просто. МОТ обладает широкими полномочиями, трехсторонней структурой, а также кругом обязанностей на страновом, региональном и глобальном уровнях. Существует большой спрос на поддержку со стороны МОТ в решении множества вопросов в социальной и трудовой сфере. Пытаясь удовлетворить большое число запросов, менеджеры программ склонны расплывать ресурсы, чтобы не огорчить трехсторонних участников, реально нуждающихся в таком содействии и имеющих право рассчитывать на него.
29. Фрагментация деятельности повышает опасность того, что предлагаемые политика и программы будут плохо координироваться и будут даже вступать в противоречие между собой. МБТ прилагает значительные усилия, чтобы показать, что более высокий уровень эффективности достигается за счет согласования политики и сокращения фрагментарности действий. Оно приняло меры в области планирования, формирования программы и бюджета, чтобы поощрять постановку приоритетов и совместные действия, например, посредством СПДТ.
30. Необходимость в целенаправленных действиях и согласовании политики ощущается в программах, осуществляемых как на местах, так и в штаб-квартире. Главный вопрос заключается в том, чтобы направить ресурсы конкретно на оказание поддержки СПДТ, где отдача будет выше. Этот вопрос уже рассматривается посредством планирования СПДТ с помощью ИРИС, но нуждается в подкреплении. Другой вопрос связан с планированием исследовательской деятельности и практических итогов, чтобы они отвечали потребностям стран. Именно на это и нацелены предложения по Программе и бюджету на 2008-09 годы, в частности, путем пересмотра показателей и стратегий, использующих вклад со стороны регионов. Наконец, усиливается координация действий в рамках всего МБТ во избежание фрагментации действий и дублирования в работе, в частности, в области исследований, статистики и публикаций.

Урок 3: Отчетность в сфере управления должна иметь более широкие масштабы и более четкое определение

31. Применение методов УКР подразумевает и существенный сдвиг в подходах МБТ к отчетности. Отчетность руководителей за показатели своей деятельности усиливается, но многое еще предстоит сделать.
32. Создание технических секторов и упорядочивание структуры департаментов позволили внести ясность в ответственность руководителей за результаты, установленные в Программе и бюджете. С помощью системы ИРИС обеспечивается распределение ресурсов между всеми результатами и СПДТ, что позволяет руководителям в штаб-квартире и на местах определять вклад своих подразделений в деятельность в области сотрудничества и помощи, оказываемой странам.
33. Менеджеры программ несут всю полноту ответственности за эффективное использование ресурсов, но необходимо ставить более четкие цели и критерии оценки. Дефицит ресурсов заставляет прибегать к более жестким критериям в отношении командировок и более строгим нормам в отношении договорных услуг. Более четкая ответственность за эффективность могла бы поощрять применение таких мер на более систематической основе.
34. Подотчетность менеджеров за показатели программной деятельности также можно повысить. Этому помогут зафиксированные в Программе и бюджете на 2008-09 годов и поддающиеся измерению показатели деятельности. Эти показатели в большей степени сосредоточены на результатах, на которые МБТ фактически может влиять и за которые руководителям пришлось бы отчитываться. Они могут спускаться сверху в виде целевых показателей деятельности, а также рабочих планов для подразделений и отдельных работников.
35. Утвержденная в ноябре 2005 года стратегия в области людских ресурсов предусматривает систему управления показателями деятельности, в которой акцент делается на результативности работы руководителей. Это будет служить краеугольным камнем системы более строгой отчетности.

Урок 4: Показатели результатов деятельности не позволяют решить все вопросы измерения

36. Методология УКР требует существенных сдвигов в отчетах о показателях результатов деятельности. В соответствии с методологией УКР организации должны отчитываться не за расходы (бюджетные средства), деятельность и ее итоги (оказанные консультативные услуги, изданные публикации, проведенные совещания), а за свои показатели результатов деятельности, с точки зрения их вклада в достижение конкретных результатов.
37. Измерение показателей результатов деятельности и представление отчетов по итогам работы, с научной точки зрения, не является точным. Экономические и социальные итоги, в которые МОТ вносит свой вклад, часто приходится добиваться годами, и на них может оказывать влияние широкий круг внешних факторов (таких как политическая нестабильность, стихийные бедствия, меры, предпринимаемые другими организациями), и для их достижения, как правило, требуются усилия разнообразных партнеров. Это создает проблему установления авторства, когда можно с достаточной степенью уверенности утверждать, что такие результаты, как снижение уровня детского труда в той или стране или регионе являются итогом конкретных усилий МБТ. Более того, результаты, получаемые за более продолжительные периоды времени, трудно отразить в рамках двухлетнего цикла отчетности.

38. Эти проблемы измерения и отчетности и решаются с помощью показателей. Наряду с целями с установленными сроками, показатели направлены на то, чтобы предоставить руководителям и директивным органам достоверные сведения о том, что ожидаемые результаты достигаются. Однако МБТ сталкивалось с трудностями в разработке показателей, которые удовлетворяли бы Административный совет. Подробное рассмотрение показателей МОТ проводилось в рамках подготовки Программы и бюджета на 2008-09 годы, и были выявлены некоторые конкретные причины возникновения этих проблем. Резюмируя, можно отметить, что эти проблемы, главным образом, касаются попыток включить слишком много элементов в показатели, в связи с чем они перестают быть достаточно конкретными, чтобы обеспечить четкость отчетности. Эти проблемы понятны. Менеджеры программ предпочитают обещать результаты, которые представляются важными и поэтому привлекают ресурсы. На основе подготовки, контрольных списков и других инструментов, а также проведения консультаций с руководителями, эти показатели на 2008-09 годы должны быть ближе к критериям SMART, за которые часто выступают.⁶
39. Еще одна причина возникновения проблем с показателями заключается в предположении, что они могут измерять все результаты деятельности МОТ, причем в рамках двухлетнего периода. Дискуссии в Административном совете о необходимости более качественных показателей свидетельствуют о том, что необходимы средства для преодоления сложного характера процесса политических перемен и для оценки показателей деятельности за более реалистичный период времени. Это можно сделать надлежащим образом только на основе изменения программного цикла и проведения более четкой грани между измерением и оценкой показателей деятельности.
40. Важный фактор, различающий измерение результатов исполнения от их оценки, заключается в том, что оценка требует очень четкого изучения итогов и определения тех, кто их обеспечил. Напротив, цель измерения показателей деятельности заключается в том, чтобы отчитаться о прогрессе в достижении результатов, а не в том, чтобы установить, были ли действительно они достигнуты или в какой степени они являются результатом вклада того или иного конкретного учреждения. Учитывая характер работы МБТ, необходимо включить в ее систему отчетности о результатах работы элементы как измерения, так и оценки результатов этой работы.

Урок 5: Необходим более глубокий процесс организационных изменений

41. Применяя методы УКР в конкретных условиях, МОТ наталкивается на ряд рисков и трудностей, которые необходимо преодолевать посредством более систематизированного подхода к организационным изменениям.
42. Двухлетний подход к измерению результатов может нацелить менеджеров на выполнение работ краткосрочного характера, в то время как цели МОТ требуют устойчивых и углубленных усилий. Этот вопрос более подробно рассматривается ниже при обсуждении программного цикла.
43. Согласованные политические меры по социальным и трудовым вопросам нуждаются во вкладе различных подразделений МБТ и, соответственно, совместных методов работы различных технических секторов как в штаб-квартире, так и в регионах. Несмотря на эти трудности, системы управления должны вознаграждать совместные усилия и коллективные действия.

⁶ SMART – транслитерация английского SMART, составленного из первых букв слов *specific, measurable, achievable, realistic and time-bound*, которые переводятся как конкретные, поддающиеся измерению, достижимые, реалистичные и с указанием конкретных сроков (показатели).

44. Компетентность и лояльность персонала МОТ в значительной степени мотивированы целями Организации и обеспечивают баланс с этими рисками и трудностями.
45. До настоящего времени основные меры, направленные на содействие организационным изменениям, концентрировались на инструментах и профессиональной подготовке. ИРИС во все большей степени предлагает средства для улучшения планирования работы по существу и для мониторинга использования ресурсов. В настоящее время программа совершенствования методов управления и руководства охватывает большое число ведущих руководителей. Возможности для подготовки, связанные с УКР, расширяются, например в связи разработкой показателей и СПДТ. Эти меры имеют ценный характер и должны продолжаться и укрепляться, но этого недостаточно. Без надлежащих мер стимулирования может быть утрачен эффект подготовки и наступить разочарование.
46. В ходе дискуссий в Административном совете по вопросам УКР неоднократно упоминалась необходимость обеспечения культуры достижения результатов. Это могло бы помочь сосредоточить усилия МБТ на итогах реального мира и поощряло бы совместные усилия и совместную отчетность. Культура достижения результатов опирается на различный фундамент и требует долгосрочных усилий. В качестве одного примера требуемых мер можно привести планирование карьеры, которое должно предусматривать опыт работы в различных департаментах и регионах, а также сотрудничество со всеми тремя трехсторонними участниками, допуская в то же время специализацию и углубление знаний. С помощью этих и многих других мер можно обеспечить согласованный подход к внедрению культуры результатов как одной из главных тем будущего применения УКР в МОТ.
47. В рамках мандата и видения Организации сотрудники МБТ стремятся поощрять диалог, формировать доверие долгосрочного характера, адаптировать местные реалии и воздавать должное трехсторонним участникам. Вклад этих «мягких» факторов в достижение результатов необходимо ценить. Более целенаправленный подход к использованию ключевых возможностей для перемен – вот что требует усиления. Роль трехсторонних участников в этом процессе не следует недооценивать, особенно с точки зрения достижения согласия по наиболее эффективному и результативному использованию ограниченных средств МБТ.
48. Самую ключевую поддержку краткосрочного характера в развитии культуры достижения результатов будет оказывать новая система управления показателями деятельности, которая должна быть внедрена в соответствии со Стратегией развития людских ресурсов. Это позволит сделать планирование работы на базе конечных результатов более актуальным и отвечающим требованиям повседневной работы.
49. В целях оказания поддержки дальнейшим действиям, был учрежден Консультативный комитет по организационным изменениям. Он подчиняется Генеральному директору и включает представителей всех подразделений МБТ. В Департаменте разработки программ и управления назначен сотрудник высокого уровня, отвечающий за организационные перемены. До сих пор основная деятельность направлялась на обеспечение внешних консультаций, а также информации по программам организационных перемен в других специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций и национальных государственных органов. Дальнейшая работа в этой области предусматривает рассмотрение проблем отчетности и полномочий в рамках МБТ, а также углубленное изучение с внешней помощью мер, направленных на преодоление трудностей, связанных с укреплением УКР. В рамках этого изучения акцент будет делаться на вопросах организационной культуры, потенциала для оказания поддержки переменам и на требованиях в отношении данных для измерения результатов.

Предлагаемая «дорожная карта» УКР

50. Административный совет просил представить «дорожную карту» относительно следующих шагов, направленных на осуществление УКР, указывающих на взаимосвязь между различными компонентами УКР, а также на разработку контрольных цифр с установленными сроками, с помощью которых можно было бы измерять прогресс. В этом разделе речь идет об элементах такой «дорожной карты», а также представлена таблица, содержащая контрольные цифры и соответствующие сроки их достижения.
51. Запрос Административного совета в отношении «дорожной карты» УКР потребовал пересмотра этапов, которые привели нас к нынешней ситуации. Это помогает продемонстрировать то, какой прогресс достигнут и что остается сделать. Такой ретроспективный взгляд на реализацию УКР в МОТ не означает, что конкретные контрольные цифры на эти первые шесть лет были запланированы заранее. Действительно, жесткий план, разработанный в первые годы использования УКР, мог бы скорее замедлить достижения прогресса, а не ускорить его. Несомненно, необходимо гибко реагировать на проблемы и возможности, которые возникают, а также на приоритеты, которые определяются Административным советом. Разработка СПДТ служит примером важного новшества, которое может иметь существенное значение для продвижения вперед, но для его выявления требуется опыт. Жесткие рамки могли бы только помешать проведению в жизнь положений, которые были предусмотрены в докладе *Труд как средство борьбы с нищетой*,⁷ в ходе Африканской встречи на высшем уровне и ее последующих действий, либо помешали бы Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации подготовить доклад *Справедливая глобализация: роль МОТ*.⁸ Поэтому эту «дорожную карту» необходимо регулярно обновлять и выполнять на основе гибкого подхода.
52. Оставшаяся часть этого раздела посвящена этапам внедрения УКР в МОТ, причем акцент делается на третьем этапе, который охватывает остальную часть периода действия ОСП в 2006-09 годах. В таблице в конце этого раздела приводится краткое резюме этой информации.

Этап 1: Внедрение методов стратегического формирования бюджета (1999-2001 гг.)

53. Во второй половине 1990-х годов стала очевидна необходимость перемен в МОТ. В течение многих лет регулярный бюджет не менялся, а уровень внебюджетных средств сокращался. Усилилась конкуренция, в которой действовало МБТ. МОТ все чаще стали считать организацией интроспективного характера, которую уважали в конкретных областях, но не как ведущую Организацию. Быстрыми темпами менялись национальные системы трудовых отношений, социального обеспечения и развития, однако МОТ было трудно занимать ведущие позиции перед лицом неизбежных вызовов. Во внутренней жизни МБТ отмечалась фрагментарность его административной системы, которая нуждалась в обновлении. Генеральный директор, избранный в 1998 году и приступивший к исполнению обязанностей в 1999 году, обязался провести программу стратегических реформ.
54. Вступающий на свой пост новый Генеральный директор предложил далеко идущие планы преобразований в МОТ. В первом пункте предложений Генерального директора по Программе и бюджету на 2000-01 годы, представленных в первые дни его полномочий в марте 1999 года, говорится:

⁷ Доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия, июнь 2003.

⁸ Доклад Генерального директора, Международная конференция труда, 92-я сессия, июнь 2004.

Представление настоящего бюджета приводит в действие процесс стратегического и финансового планирования после проведения сессии Административного совета в ноябре 1998 года. В нем находит свое отражение переход от предыдущей стратегии, основанной на 39 основных программах, к одной новой программе, стержнем которой являются четыре стратегические задачи и соответствующим им оперативные задачи.

55. После опубликования доклада Генерального директора о *Достойном труде* и его обсуждения на Международной конференции труда в июне 1999 года, стало ясно, что достигнут консенсус по вопросам общего руководства и органов управления высшего звена относительно основного направления деятельности Организации и необходимости проведения организационных преобразований для обеспечения оживления и придания новых ориентиров деятельности МБТ. Этот консенсус стал главным достижением. Он позволил быстро осуществить внутренние перемены, а также приступить к изменению положения МОТ на международной арене.

56. В срочном порядке были предприняты следующие шаги:

- учреждена Группа вышестоящих руководителей для обеспечения общей координации работы;
- изменена структура МБТ с учетом четырех стратегических задач;
- сформировано восемь программ Инфокус для поощрения новаторской деятельности;
- разработана новая Стратегия развития людских ресурсов;
- проведены внешние аудиторские проверки конкретных областей управления;
- внедрены новые процедуры планирования, составления бюджета, оценки и отчетности:
 - стали применяться методы разработки программ, ориентированные на конечные результаты, во всех документах по вопросам планирования, разработки программ и в отчетах о выполнении, начиная с Программы и бюджета на 2000-01 годы;
 - в 2000 году были приняты Основные направления стратегической политики на период 2002-05 годов на тему «Укрепление Программы достойного труда»; и
 - в 2000 году была принята стратегия оценки с требованием об оценке всех программ Инфокус и методов формирования стратегического бюджета в течение периода действия Основных направлений стратегической политики.

57. Наряду с шагами, перечисленными выше, были внедрены меры, направленные на повышение эффективности и экономии средств, в целях высвобождения ресурсов для улучшения качества услуг, оказываемых трехсторонним участникам. Одна из них заключалась в введении в технических секторах подразделений по обеспечению управления. Эти подразделения оказывают услуги, связанные с содействием планированию программ, оценкой отчетности, а также управлением финансовыми и людскими ресурсами. Централизация этих служб на уровне секторов предоставила возможность для повышения эффективности, результативности и обеспечения координации. Кроме того, была достигнута экономия средств в размере 1 млн. долл. США в области административного обеспечения отраслевых совещаний, а также за счет сокращения проездных расходов участников.

58. Разумеется, на этом первом этапе применения УКР возник и ряд трудностей. Во-первых, этот этап был ограничен рамками формирования стратегического бюджета, который сейчас можно было бы назвать методом составления бюджета, ориентированным на конечные результаты, который в то время не в полной мере охватывал подход УКР. Во-вторых, возник ряд проблем с измерением и авторством показателей результативности деятельности, которые были установлены, а также в отношении отчетности по результатам деятельности. В-третьих, стратегическая отчетность в области финансов была жестко ограничена финансовыми системами МБТ. В-четвертых, новые технические сектора часто действовали в рамках своих отдельных полномочий и поэтому необходимо было и далее содействовать политике интеграции и сотрудничества.
59. С самого начала внешние эксперты и опытные национальные должностные лица информировали МБТ о том, что внедрение методов УКР требует постоянных усилий и процесса постоянного внутреннего обзора и совершенствования. Одно из достоинств метода формирования стратегического бюджета заключается в том, что он сделал более очевидными некоторые проблемы и обеспечил стимулы для поиска решений.

Этап 2: Консолидация формирования стратегического бюджета и совершенствование показателей деятельности (2002-05 гг.).

60. После первоначального периода продолжалось укрепление концептуальной базы достойного труда. Возрос спрос на действия МОТ как на международном уровне, так и в странах. Повысился также объем внебюджетных средств и уровень технического сотрудничества. Как и в отношении Программы достойного труда в целом, отмечался период консолидации метода формирования стратегического бюджета, в соответствии с Основными направлениями стратегической политики на 2002-05 годы.
61. В период 2002-05 годов осуществлялось принятие важных мер, направленных на сокращение уровня административных ресурсов и на стремление повысить их эффективность, а также сдерживать издержки. В 2004-05 годах за счет повышения эффективности информационной политики МОТ, особенно в области распространения публикаций, наряду с упорядочением внутренних функций в области издания и перевода документации, удалось сократить на 7%, в постоянных ценах в долл. США, ресурсы на вспомогательные службы. Сокращение ресурсов на обеспечение директивных органов составило примерно 3%, в постоянных ценах в долл. США, что было достигнуто за счет сокращения на одну четверть количества и объема документов Административного совета. Экономия средств и повышение эффективности были достигнуты и в других областях, таких как проездные расходы, где общий бюджет МБТ был сокращен на 16% за два двухлетних периода. Был назначен исполнительный директор, отвечающий за вопросы управления и административного обслуживания, чтобы обеспечить более высокий уровень эффекта синергии и повысить эффективность в рамках этого сектора.
62. В начале этого периода стали решаться проблемы, обозначенные выше. В Программе и бюджете на 2004-05 годы содержался ряд новых положений и устанавливалась программа дальнейших улучшений.
63. Одна из главных особенностей Программы и бюджета на 2004-05 годов заключалась в усилении акцента на деятельности в регионах. Особенности и приоритеты регионов были представлены довольно подробно и в новом формате. Стали более четкими связи со стратегическими задачами. Это обеспечивалось посредством совершенствования процесса разработки программ, в котором с самого начала устанавливались региональные приоритеты. Эти улучшения усилили эффект перевода значительных средств из штаб-квартиры в регионы.

64. Другой связанной с этим мерой стала полная интеграция положений внебюджетного характера в Программу и бюджет. Это новое положение подготовило путь к составлению страновых программ. Началась разработка СПДТ, которые впоследствии стали основным механизмом реализации деятельности МОТ в странах.
65. Программа и бюджет на 2006-07 годов продолжает этот процесс консолидации. Она содержит более подробную информацию, с точки зрения намечаемых результатов, посредством добавления нового уровня, касающегося результативности. Впервые по каждому региону включаются таблицы, содержащие сметные стратегические затраты на каждую стратегическую задачу как из регулярного бюджета, так и за счет внебюджетных средств. Аналогично этому по каждой стратегической задаче показано распределение по регионам.
66. Усилия, направленные на обеспечение экономии средств и повышение эффективности затрат, начатые в 1999 году, продолжались по различным направлениям. Помимо экономии средств в размере примерно 2,2 млн. долл. США, обеспеченной за счет более сбалансированной структуры должностей, в бюджете были учтены и различные другие меры прямой экономии средств. Бюджет 2006-07 годов смог также выдержать повышение затрат примерно на 6 млн. долл. США.
67. Программа и бюджет на 2006-07 годы отражает крупные изменения в процессе разработки программы, которые стали возможны в связи с появлением в МОТ новой системы ИРИС. ИРИС позволяет осуществлять более прозрачный процесс, посредством которого все сотрудники МОТ могут ознакомиться с предложениями, поступающими от всех подразделений, по мере их разработки, и могут высказывать свои замечания по этим предложениям. Ресурсы стратегически связаны с результатами, что поощряет совместное исполнение бюджета и программ несколькими секторами и регионами. Этот процесс был и далее усовершенствован в связи с разработкой предложений по Программе и бюджету на 2008-09 годы, в частности, за счет использования информации о предварительном осуществлении СПДТ.
68. Другой важный шаг заключался в принятии в ноябре 2002 года Рамок оценки МОТ, в которых обеспечивался значительный методологический практический прогресс посредством оценки, в частности, программ Инфокус. Эта работа заложила собой основу более всеобъемлющей политики в области оценки, а также основные направления стратегии, утвержденные Административным советом в ноябре 2005 года.
69. Важной чертой УКР является обеспечение всеобъемлющего учета проблем гендерного равенства в Программе и бюджете. Гендерные аудиторские проверки, которые представляют собой инструмент, ориентированные на конечный результат, усилили гендерную составляющую деятельности МОТ и показали значительный потенциал в более широкой сфере развития.
70. Консолидация УКР включает меры, направленные на повышение общей эффективности работы МБТ. Это включает инициативу Группы высшестоящих руководителей по укреплению управления для оказания услуг и обеспечения результатов, расширению мер для обеспечения комплексных действий во всех секторах и регионах, проведению политики согласования, а также разработке более целенаправленных мер в области исследований и публикаций. Общий прогресс проявляется во многом, начиная от роста объема технического сотрудничества до более тесного сотрудничества при проведении СПДТ.

Этап 3: «Дорожная карта» с четкими сроками и контрольными цифрами (2006-09 гг.)

71. Метод формирования стратегического бюджета был направлен, прежде всего, на повышение актуальности и эффективности программы деятельности МБТ посредством применения методов формирования бюджета и отчетности, базирующихся на конечных результатах. Главными инструментами были Программа и бюджет и доклады о выполнении программы, а в последнее время – СПДТ. Акцент делается на прозрачном установлении приоритетов, поддающихся измерению показателях деятельности и на эффективности исполнения бюджета.
72. Следующий этап полноценной реализации УКР включает предложения по четырем ключевым областям: более всеобъемлющий и комплексный подход к стратегии в области управления; более планомерный подход к управлению показателями деятельности и отчетности, а также реформа цикла разработки программ; пересмотр полевой структуры.

Комплексные стратегии управления

73. В прошлом МБТ накопило определенный опыт разработки ряда стратегий, и в последнее время эта тенденция усилилась в связи с разработкой или проведением стратегий по вопросам развития людских ресурсов, информационных технологий, мобилизации ресурсов, обмена знаниями и оценки. Эти стратегии содержат элементы рамок, базирующихся на конечных результатах, хотя не всегда в них используется терминология УКР. Связь между этими стратегиями не всегда систематически определялась и рассматривалась для обеспечения того, чтобы они дополняли друг друга и составляли согласованный план методов управления. В этом заключается основной вызов на будущее.
74. В стратегиях разъясняется, каким образом будут достигаться конкретные результаты. Поэтому важно, чтобы с самого начала были установлены результаты, на которые они направлены, как это сделано, например, в принятой недавно Стратегии развития людских ресурсов. Затем стратегию можно рассматривать с точки зрения того, какой приоритетный характер имеет тот или иной заявленный результат, а также с точки зрения эффективности и затрат, связанных с мерами, которые предлагаются для их достижения.
75. Первым контрольным указателем УКР области стратегии могло бы стать включение во все предлагаемые стратегии в области управления четких данных о результатах, используя единый подход и единую терминологию.
76. Составление программы и бюджета служит основой для УКР, но главную поддержку обеспечивают компоненты управления людскими ресурсами, информационная и коммуникационная технология, а также обмен знаниями. По мере того как МБТ развивает далее и осуществляет стратегии в каждой из этих областей, важно будет вносить ясность в связи между стратегиями и их вкладом в УКР.
77. С учетом этой необходимости обеспечения согласованности стратегий, вторым указателем могло бы стать определение взаимосвязей между всеми стратегиями МБТ в области управления как в рамках самих стратегий, так и в целом.
78. Третьим указателем в отношении развития стратегии могло бы стать завершение работы над стратегией в области обмена знаниями. Работа в этом направлении уже ведется.

Системы определения эффективности и отчетности

79. Система управления, ориентированная на конечные результаты, в значительной степени опирается на управляющих программ, которые должны обеспечить достижение согласованных итогов. Формирование благоприятной среды, в которой менеджеры несут ответственность за достижение таких результатов и располагают адекватными средствами для этого, служит основным подспорьем на пути к повышению эффективности. Ответственность имеет смысл лишь тогда, когда она применяется к тем, кто обладает полномочиями действовать. Системы отчетности должны включать методы измерения показателей эффективности методов управления, чтобы помочь самим оперативным менеджерам и вышестоящим руководителям в оценке эффективности, с которой они выполняют свои обязанности и используют свои ресурсы. Такие системы должны быть направлены на изучение и использование уроков относительно того, что является наиболее эффективным.
80. Методы УКР обеспечивают значительную гибкость в области управления, но в рамках четко установленной отчетности. В Программе и бюджете устанавливаются цели в области показателей эффективной деятельности. Доклад о выполнении программы должен содержать конкретную информацию в отношении этих целей. Финансовый регламент и Финансовые правила, а также Положения о персонале служат авторитетным руководством по вопросам финансовых и людских ресурсов, а внутренние циркуляры содержат детальные требования по всем этим и иным темам. Общий обзор осуществляется в ходе внешних и внутренних аудиторских проверок, а также независимых оценок.
81. Меры организационного характера, и прежде всего Группа вышестоящих руководителей и группы управления в секторах и регионах сосредотачивают свое внимание на показателях деятельности и координации. Внутренние процессы, такие как подготовка Программы и бюджета, включают обзор используемых ресурсов и структуры менеджмента. ИРИС содержит более подробную информацию стратегического характера для управляющих и потенциал этой системы еще далеко не использован. Программа развития менеджмента и формирования качеств лидера, а также другие учебные программы предлагают руководителям всеобъемлющий пакет ресурсов для развития ключевых навыков, в том числе по УКР.
82. Многие из основ УКР уже существуют и оказывают влияние на управление в рамках МБТ. УКР облегчает руководителям выполнение задач, связанных с отчетами о вкладе и деятельности, и поощряет их сосредотачивать усилия на поддающихся измерению результатах реальной жизни. По мере совершенствования этих инструментов руководители все чаще могут определять стратегическое значение своих программ и действий, например за счет размещения их в рамках СПДТ. Одновременно с этим меняется то, в какой мере руководители применяют методы, ориентированные на конечные результаты. Необходимо более систематизированный и комплексный подход в области УКР, поддерживаемый в рамках всех инструментов управления показателями МБТ, а также помощь в организационном развитии.
83. Значительная часть ориентиров, которых придерживаются в настоящее время руководители, касается соблюдения правил, а не обеспечения понимания целей, лежащих в основе этих правил, или почему их несоблюдение может нарушить процедуру предоставления услуг и привести к потере времени и средств МБТ. Подход, основанный на методах стимулирования и ориентированный на достижение конечных результатов, обеспечивал бы МБТ в целом приоритетами в позитивном плане и позволил оценивать программы на основе достигаемого ими прогресса с течением времени. Этот подход мог бы включать как цели в области эффективности, так и более существенные задачи, такие как развитие знаний, поддержка СПДТ или вклад в межсекторальное сотрудничество. Он должен также включать основную общую, давно принятую в МОТ, систему оценки показателей деятельности, в которой особое внимание уделялось бы аттестации руководителей.

84. Применение новой системы оценки показателей эффективности деятельности имеет насущный характер, и ей будет уделяться приоритетное внимание, однако, прежде чем вносить некоторые из этих изменений, необходимо накопить определенный опыт. Поэтому предлагается, чтобы в качестве следующего шага был предпринят обзор передовой практики в области измерения показателей производственной деятельности и разработаны экспериментальные прикладные программы их апробирования в подразделениях по проведению той или иной программы.
85. В связи с внедрением системы ИРИС произошли существенные изменения в ряде административных процедур, в связи чем требуется пересмотр многих внутренних циркуляров МОТ. Одновременно с этим имеется возможность пересмотреть устаревшие положения, внести ясность в представленные рекомендации и обновить структуру циркуляров. Эта работа уже началась. В основном она проводится в нескольких департаментах, но должна занять приоритетное место в 2007 году. Полное завершение пересмотра этой системы предлагается включить в качестве контрольного ориентира на 2008 год.
86. Вторая область, требующая совершенствования системы управления, касается планирования работы в рамках оперативных подразделений, а также планирования работы между ними. Планирование работы имеет большое значение, учитывая его вклад в эффективное и результативное использование ресурсов, а кроме того это необходимо для обеспечения поддержки системам управления показателями производственной деятельности. Планирование осуществляется во всех подразделениях МБТ, однако в настоящее время нет единого формата планов работы и отсутствует центральное компьютерное обеспечение этой деятельности. МБТ приступило к изучению инструментов, которые можно было бы использовать в целях расширения ИРИС, первоначально в поддержку проектов технического сотрудничества. Предлагаются контрольные ориентиры о внедрении в МОТ стандартов и норм и систем для планирования работы.
87. В предстоящий период СПДТ постепенно будут осуществляться в большинстве государств-членов. Таким образом, увеличится доля общих расходов МОТ на страновые программы достойного труда. Вместе с тем, будет использоваться новая процедура обеспечения качества оценки предложений по СПДТ. Предусматривается также, что в рамках СПДТ будут на регулярной основе проводиться самооценка и оценка. Первая такая оценка включена в повестку дня Комитета.⁹

Реформа цикла подготовки и выполнения программ

88. Программный цикл (основные направления стратегической политики, подготовка программы и бюджета, осуществление, мониторинг и отчетность, оценка) формирует рамки, в которых осуществляется общее руководство и управление программами МОТ. В идеале программный цикл позволяет использовать уроки, извлеченные из текущего выполнения программы и ее оценки, в документации в области планирования, которая устанавливает среднесрочные рамки для деятельности, а затем в конкретные предложения по программе и бюджету. Такие сроки представления ключевых документов и их содержание в рамках этого цикла играют важную роль в обеспечении успешного применения методологии УКР.
89. Текущий программный цикл отвечает ряду требований Регламента Международной конференции труда и Финансового регламента с точки зрения, в частности, двухлетней бюджетной системы и процесса ее утверждения в течение одного года. В результате, подготовка программы и бюджета начинается в начале первого года предыдущего двухлетия при минимальном уровне информации о выполнении текущих программ. Несмотря на

⁹ GB.297/PFA/2/3.

эти базовые трудности, все-таки существует ряд возможностей для того, чтобы данный программный цикл содержал меньше ошибок и был более эффективным:

- Результаты большинства программ МОТ достигаются во временные сроки, превышающие двухлетний период, однако цели показателей эффективности деятельности устанавливаются именно на двухлетие. Это ослабляет отдачу Доклада о выполнении программы и делает непонятной его роль в середине двухлетия. Изменение Основных направлений стратегической политики могло бы заложить основу для оценки прогресса, достигаемого за более продолжительные сроки.
- Доклад о выполнении программы за каждый двухлетний период имеет недостатки, связанные с чрезмерным вниманием, которое уделяется показателям краткосрочного характера. Эта проблема еще более усугубляется в связи с подготовкой доклада о выполнении программы в середине двухлетия. Одновременно с этим, в настоящее время не ведется отчетности, охватывающей стратегические показатели общей деятельности более долгосрочного характера. В соответствии с изменением Основных направлений стратегической политики, можно будет разработать систему отчетности по выполнению программы, которая бы учитывала как более долгосрочные стратегические перспективы, так и отчетность более краткосрочного характера за каждое двухлетие по кардинальным вопросам и финансовым аспектам. Введение этого нового доклада более долгосрочного характера и в большей степени посвященного оценке, можно было бы сбалансировать за счет отмены выпуска в середине двухлетия доклада о выполнении программы.
- Обсуждение программы МОТ в регионах рассматривается раз в четыре года на региональных совещаниях. Между процессами планирования и составления бюджета МБТ отмечается все более тесная связь. Принятая недавно на Американском региональном совещании десятилетия «Программа достойного труда для полушария» свидетельствует о большом потенциале долгосрочного, ориентированного на результаты, подхода к планированию и отчетности в каждом регионе. В соответствии с заключениями, принятыми на состоявшемся недавно 14-м Азиатском региональном совещании, будет проведено Десятилетие достойного труда в Азии, чтобы содействовать превращению достойного труда в реальность к 2015 году – запланированному сроку достижения большинства Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Такие перспективы долгосрочного планирования, возникающие в регионах и сопровождающиеся постановкой проблемы достойного труда в качестве глобальной цели наряду с целями развития, указывает на необходимость более долгосрочного планирования в общих рамках МОТ.

90. При проведении реформы в области программного цикла, прежде всего, необходимо помнить о рабочей нагрузке, которую вопросы планирования, разработки планов и подготовки отчетов, будут создавать для МБТ и Административного совета. Нетрудно преумножить требования, связанные с инициативами УКР. В настоящее время подразделения МОТ вносят вклад в разработку основных направлений стратегической политики каждые четыре года, в разработку предложений по Программе и бюджету – каждые два года и в подготовку докладов о выполнении программы – ежегодно. Помимо этого необходимо также осуществлять подготовку СПДТ, докладов о техническом сотрудничестве, материалов для оценки и аудиторских проверок, а также различных специальных докладов, составляемых в управленческих целях и для различных комитетов Административного совета. Во всех этих предлагаемых ниже мерах принимаются во внимание, прежде всего, вопросы упорядочения этих требований в области планирования, разработки программ и составления отчетов.

91. Главным в плане реформы программного цикла является свежий подход к Основным направлениям стратегической политики, которые в настоящее время составлены до 2009 года. Пересмотр ОСП предоставил бы возможность осуществить обзор целей, продолжительность и срок среднесрочного планирования. В новом подходе можно было бы

принять во внимание развитие событий на региональных совещаниях, особенно в связи с накоплением опыта в области СПДТ, что позволило бы опираться на различные, отмеченные выше, контрольные ориентиры в области УКР. Можно было бы вместо периода в четыре года установить более продолжительный срок, заканчивающийся, возможно, в 2015 году, в соответствии с процессом реализации Целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

92. Даже еще до начала пересмотра программного цикла можно было бы заложить основы для более реалистичного обзора и оценки программ МОТ, в частности, за счет более активного привлечения комитетов Административного совета к обзору и оценке программ. В настоящее время в большинстве случаев результаты оценки представляются на рассмотрение Комитета по программе, финансовым и административным вопросам, хотя другие комитеты недвусмысленно заявляют, что они также должны играть определенную роль в этом процессе. С другой стороны, в других комитетах рассматривается множество других программ и стратегий. Яркими примерами последнего времени служат: Стратегии занятости для страновых программ достойного труда: концепции, подходы и механизмы, обеспечивающие выполнение Глобальной программы занятости (GB.295/ESP/1/1); Выполнение Глобальной программы занятости (GB.295/ESP/1/2); Предлагаемые методы оценки ГПЗ в контексте страновых программ достойного труда (GB.295/ESP/1/3); Прогресс в осуществлении Глобальной стратегии по безопасности и гигиене труда (GB.291/ESP/4); Глобальная кампания по социальному обеспечению и ее всеобщей сфере охвата: доклад о ходе работы (GB.289/ESP/5); Обзор экспериментальной программы МОТ по достойному труду (GB.288/ESP/5); Техническое сотрудничество и СПДТ (GB.295/TC/1); Тематическая оценка: ВИЧ/СПИД и сфера труда (GB.295/TC/2); Программа технического сотрудничества МОТ на 2004-05 гг. (GB.294/TC/1); Доклад о тематической оценке: гендерные вопросы в области технического сотрудничества (GB.292/TC/1); Совершенствование нормотворческой деятельности МОТ: основные стратегические ориентиры на будущее в области норм и проведения политики и процедур в области нормотворчества (GB.294/LILS/4); Основы оценки Программы отраслевой деятельности (GB.295.STM/4). Кроме того, Международная конференция труда рассматривает целый ряд программ и стратегий в рамках своих более широких дискуссий по социальным и трудовым вопросам, например о роли МОТ в области технического сотрудничества (95-я сессия); Молодежь: пути к достойному труду (93-я сессия); резолюция о трипартизме и социальном диалоге (90-я сессия). Как Административный совет, так и Международная конференция труда часто составляют списки последующих мер, выполнение которых предлагается обеспечить МБТ.
93. Административный совет и Международная конференция труда рассматривают программы и будущие стратегии МОТ более целенаправленно и обычно глубже по существу, чем это делается в ходе обсуждения в рамках Комитета по программе, финансовым и административным вопросам, который охватывает всю программу МОТ. Они оказывают реальное влияние на распределение ресурсов и на будущую деятельность, о чем свидетельствуют доклады о последующих действиях МБТ. Однако в их нынешнем формате существует ряд слабых мест:
- Нет общего плана или графика, который обеспечивал бы более систематизированный охват с помощью этих обзоров всего диапазона программ МОТ.
 - Результаты в виде основ, получаемых после каждого такого обзора, не всегда имеют четкий характер.
 - Материалы к обзору обычно готовятся полностью тем подразделением, которое несет ответственность за соответствующую программу и не имеет средств для обеспечения того, чтобы круг ведения, вклады и анализ отвечали минимальным критериям оценки.

- Редко включаются или рассматриваются вопросы о последствиях принимаемых заключений, с точки зрения средств. В результате этого возрастает число запросов в адрес МБТ об общем укреплении программ и конкретных видов деятельности без сметных расчетов средств, которые были бы необходимы, или указаний о том, где следует изыскать эти средства или каким образом необходимо добиваться этих результатов.
94. Административный совет уже приступил к обсуждению возможного улучшения структуры своих комитетов и роли некоторых комитетов. Изложенные выше соображения могли бы оказать помощь в проведении этих дискуссий и, возможно, к скорейшему формированию системы, которая могла бы внести существенный вклад в УКР. Это могло бы включать график проведения обзоров всех итогов Программы и бюджета с точки зрения как непосредственных, так и промежуточных итогов, а также критериев для оценочных требований и возможные финансовые последствия.
95. Такие соображения можно было бы логично увязать с ведущимся обсуждением реформы Международной конференции труда и Административного совета, а также с необходимостью проведения в той или иной форме периодического обзора общего прогресса, достигаемого в области достойного труда и в решении стратегических задач МОТ.

Пересмотр полевой структуры

96. Генеральный директор обязался осуществить пересмотр полевой структуры с целью повышения эффективности и результативности оказываемых услуг, обеспечения более зримого присутствия и согласования действий в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Важный вопрос заключается в том, как укрепить оперативную поддержку МОТ, оказываемую решению проблем достойного труда в странах, с полным привлечением трехсторонних участников и партнеров Организации. Это тесно связано с оказанием поддержки СПДТ как главному инструменту преобразования Программы достойного труда МОТ в действия на национальном уровне, а также как ее главный вклад в национальные стратегические планы в рамках подхода «Единая Организация Объединенных Наций».
- Нынешняя организация полевой структуры МОТ основана на трехуровневой структуре региональных бюро, субрегиональных бюро и отделений МОТ, а также многодисциплинарных групп технических экспертов, сосредоточенных в субрегиональных бюро. МОТ также обеспечивает свое присутствие в ряде стран на основе особых соглашений.
 - В последнее время проводилось апробирование различных новых подходов на местах, например путем расширения использования национальных корреспондентов (Центральная и Восточная Европа) и назначения ограниченного числа технических специалистов в более крупные отделения МОТ в странах (например, в Бразилии, Мексике и Нигерии).
 - Страны, на территории которых в настоящее время нет бюро/отделения МОТ, но в которых активно проводятся СПДТ, могут воспользоваться расширенным присутствием МОТ благодаря, к примеру, выделению технического специалиста Организации и прикомандирования его к страновой группе ООН (как это осуществляется сегодня в Мозамбике).
 - Любое рассмотрение полевой структуры МОТ необходимо начинать с вопроса: каким образом МОТ сможет в рамках имеющихся средств и с учетом уникального характера этой структуры и ее полномочий, а также региональных, субрегиональных и национальных особенностей, наилучшим образом сформировать свои полевые

службы для удовлетворения текущих требований и будущих вызовов? При рассмотрении этого вопроса необходимо принимать во внимание изменение условий развития, изменение полевой структуры системы Организации Объединенных Наций, а также возможности для более тесного взаимодействия с точки зрения повышения рентабельности и практического характера оказания услуг.

97. Необходимо решить четыре взаимосвязанных вопроса:

- i) Технический потенциал и критическая масса: важный вопрос заключается в том, каким образом можно добиться, чтобы критическая масса технического опыта и компетенции МОТ была поставлена на службу трехсторонним участникам и Программы достойного труда. Это необходимо рассматривать в свете методов работы как в регионах, так и в штаб-квартире. Полевые подразделения МОТ должны оказывать адекватную поддержку трехсторонним участникам, независимо от физического присутствия бюро и от географических границ.
- ii) Представительство и структура: обзор полевой структуры не может заключаться в определении физического местоположения бюро. Он должен касаться не только вопроса о том, где размещены эти бюро, но и какие ключевые услуги эти бюро призваны оказывать, чтобы оптимальным образом использовать ресурсы в рамках ограниченного бюджета МОТ.
- iii) Эффективное и действенное оказание услуг: необходимо в полной мере изучить оптимальные сочетания эффективного и действенного оказания услуг. В этом плане необходимо предвосхищать расширение обязанностей полевых подразделений с точки зрения участия в усилиях системы Организации Объединенных Наций в области разработки программ и сотрудничества, а также мобилизации местных средств. Действенные меры могли бы включать наличие определенных функциональных возможностей ИРИС в полевых структурах, «аутсорсинг» административных служб в центры с более низким уровнем затрат, участие в деятельности общих служб системы ООН, участие в работе Рабочей группы ООН по вопросам использования общих служб и помещений, более широкое использование «национальных корреспондентов» и участие в сети обмена знаниями.
- iv) Адекватный потенциал для установления сетевых связей и партнерства: полевые подразделения МОТ должны обладать адекватным потенциалом для поддержания отношений с правительствами и организациями работодателей и работников, с программами, фондами и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций, с другими двусторонними и многосторонними партнерами, международными финансовыми институтами и гражданским обществом. Полевая структура должна в полной мере признавать трехсторонний характер и особый мандат МОТ, а также специальную структуру управления Организации.

98. Критерии, устанавливаемые для обзора полевой структуры, должны оказывать решающее влияние на его итоги. Предлагаемые ниже критерии основаны на изложенном выше анализе:

- i) анализ ключевых взаимоотношений, технических и административных функций полевых подразделений МОТ и обзор текущих условий с целью выявления оптимальных решений;
- ii) выявление наилучших способов обеспечения критической массы технической поддержки, оказываемой трехсторонним участникам в регионах и странах, принимая во внимание количество, распределение и методы работы технических специалистов; этот анализ должен включать рассмотрение текущих условий технической поддержки, оказываемой службами штаб-квартиры подразделениям на местах, и предлагать меры для оптимального сотрудничества и распределения работы;

- iii) рассмотрение текущего уровня финансирования и условий деятельности полевых подразделений МОТ, принимая во внимание различные источники финансирования, поступающие как из регулярного бюджета, так и за счет внебюджетных источников;
- iv) полный обзор адекватности текущей трехуровневой структуры подразделений МОТ в контексте эффективного и действенного оказания услуг трехсторонним участникам посредством СПДТ, а также изменения полевой структуры Организации Объединенных Наций. В должной мере необходимо уделять внимание более тесному взаимодействию между полевыми подразделениями основных партнеров в системе Организации Объединенных Наций и полевыми структурами МОТ для обеспечения повышения качества и рентабельности услуг, принимая также во внимание вопросы безопасности охраны персонала и обеспечения привилегий и иммунитетов, требуемых для эффективной работы МОТ в стране;
- v) в контексте появляющихся и развивающихся мер в рамках «Единая Организация Объединенных Наций» и «Одна страновая программа Организации Объединенных Наций» необходимо принять во внимание различные условия оказания поддержки МОТ;
- vi) в рамках текущих планов, направленных на расширение некоторых функциональных возможностей ИРИС в полевых подразделениях, необходимо рассмотреть меры для более эффективной административной поддержки функций, требуемых на различных уровнях в полевых подразделениях.

99. Если Административный совет согласится с этими критериями пересмотра полевой структуры, то на сессии Административного совета в ноябре 2007 года будет представлен соответствующий доклад. Принимая во внимание то обстоятельство, что этот обзор будет осуществляться на предварительном этапе в марте 2007 года, на сегодняшний день это не сопряжено с дополнительными обязательствами в предложениях по Программе и бюджету на 2008-09 годы.

Контрольные ориентиры УКР

100. Приведенная ниже таблица содержит краткое резюме основных контрольных ориентиров, рассмотренных выше, а также более подробную информацию о конкретных предлагаемых контрольных ориентирах и сроках.

«Дорожная карта» МОТ в области УКР: ключевые вехи

Этап 1: Внедрение метода формирования стратегического бюджета

Цикл ОСП/ П&Б	Год	Ключевые контрольные ориентиры УКР
П&Б 1998-99	1999	<p>Провозглашение метода стратегического формирования бюджета в качестве политики МБТ (п. 54).</p> <p>Опубликование доклада Генерального директора <i>Достойный труд</i>; достижение консенсуса по Программе достойного труда и по четырем стратегическим задачам в Административном совете и на Международной конференции труда (п. 55).</p> <p>Принятие первой стратегической Программы и бюджета (2000-2001 гг.) (п. 56).</p> <p>Создание Группы вышестоящих руководителей (п. 56).</p> <p>Реорганизация МБТ с созданием четырех секторов в соответствии с четырьмя стратегическими задачами (п. 56).</p> <p>Составление Программ ИнФокус (п. 56).</p> <p>Утверждение первой стратегии в области управления людскими ресурсами (п. 56).</p>

Цикл ОСП/ П&Б	Год	Ключевые контрольные ориентиры УКР
П&Б 2000-01	2000	<p>Меры, направленные на обеспечение результативности и экономии с целью высвобождения ресурсов для лучшего обслуживания трехсторонних участников. В технических секторах учреждаются группы по обеспечению управления. Обеспечена экономия в размере 1 млн. долл. США за счет сокращения административного обеспечения отраслевых совещаний и проездных расходов участников (п. 57).</p> <p>Сформированы Основные направления стратегической политики на 2002-05 гг. «Консолидация Программы достойного труда», разработаны показатели и стратегии по каждой оперативной задаче. Завершена работа над показателями и целями на 2000-01 гг. (п. 56).</p> <p>Утверждена Стратегия оценки: оценка программ ИнФокус и методов формирования стратегического бюджета запланирована на 2002-05 гг.(п. 56).</p>
	2001	<p>Приняты Программа и бюджет на 2002-03 гг.; объем средств на технические программы в штаб-квартире увеличен на 2,7 млн. долл. США за счет экономии административных расходов. Существенные изменения внесены в формат Программы и бюджета и содержащиеся в них подходы: вводятся сквозные виды деятельности, например по гендерному равенству или по оперативному межсекторальному обеспечению Программы достойного труда (пп. 56-57).</p>
	2002	<p>Первый доклад о выполнении программы с использованием методов, ориентированных на конечные результаты, представлен Административному совету и МКТ (п. 56).</p>

Этап 2: Консолидация метода формирования стратегического бюджета и совершенствования показателей деятельности

Цикл ОСП/ П&Б	Год	Ключевые контрольные ориентиры УКР
ОСП 2002-05	П&Б 2002-03	<p>2002 Утверждены Оценочные рамки; в Комитете PFA обсуждаются результаты первой оценки Программы ИнФокус (п. 56).</p>
	2003	<p>Приняты Программа и бюджет на 2004-05 гг.; увеличены бюджетные средства для регионов на 6,8 млн. долл. США, объявлено о разработке страновых программ достойного труда (СПДТ); увеличиваются поступления внебюджетных средств (пп. 61-63).</p> <p>Инициатива по укреплению методов управления для обеспечения деятельности и результатов (п. 70).</p> <p>Концептуальная разработка ИРИС включает стратегические рамки, методы странового составления программ (п. 67).</p>
П&Б 2004-05	2004	<p>Программа и бюджет на 2006-07 гг. разрабатываются с использованием ИРИС и с более целенаправленным акцентом на регионы: вводится стратегическое увязывание ресурсов, повышается прозрачность (п. 67).</p> <p>За счет повышения эффективности высвобождаются средства на технические программы и деятельность в регионах при нулевом росте бюджета (сокращение количества и объема документов Административного совета, сокращение бюджета на административное обеспечение, проездные расходы, более взвешенная структура должностей, использование цифровой технологии для составления <i>Предварительных протоколов</i> пленарных заседаний МКТ и т.п.) (п. 61).</p> <p>Назначается исполнительный директор, отвечающий за управленческие и административные службы (п. 61).</p>
	2004	<p>В соответствии с циркулярным письмом МОТ, устанавливаются базовые принципы СПДТ и начинается процесс их разработки (п. 64).</p> <p>В соответствии с Основными направлениями стратегической политики на 2006-09 гг. вводится уровень показателей на выходе в рамках деятельности МОТ в области составления программ, разрабатываются более подробные показатели (п. 65).</p>
	2005	<p>Ввод в эксплуатацию ИРИС, которая предоставляет стратегические и страновые бюджетные коды для совершения сделок (п. 67).</p> <p>Разработана первая СПДТ. В ИРИС введены функции СПДТ (п. 67).</p>

Этап 3: От методов формирования стратегического бюджета к УКР

Цикл ОСП/ П&Б	Год	Ключевые контрольные ориентиры УКР
	2005	<p>Внешний обзор формирования стратегического бюджета в МБТ на основе УКР (п. 3).</p> <p>Основы для оценки политики и стратегии утверждены Административным советом в ноябре 2005 г. (п. 68).</p> <p>Пересмотренная стратегия в области людских ресурсов утверждена Административным советом в ноябре 2005 г. (п. 73).</p> <p>Учрежден Подкомитет PFA по ИКТ.</p> <p>Учрежден Консультативный комитет по организационным изменениям (ККОИ) (п. 49).</p>
ОСП 2006-09	П&Б 2006-07	<p>2006 (первое полугодие)</p> <p>Рамки для будущих действий по вопросам управления, ориентированном на конечные результаты, утверждены Административным советом (март).</p> <p>Роль МОТ в области технического сотрудничества пересматривается на МКТ с целью содействия достойному труду посредством полевых и страновых программ (июнь).</p> <p>2006 (ноябрь)</p> <p>Стратегия дальнейшего совершенствования УКР в МОТ рассматривается в Административном совете, включая «дорожную карту» для УКР, вместе с предварительным обзором предложений по Программе и бюджету на 2008-09 гг.(п. 102).</p> <p><i>Комплексные стратегии управления</i></p> <p>2007</p> <p>Утверждается стратегия развития ИТ с учетом конечных результатов на 2007-09 (п. 73).</p> <p>Утверждается стратегия обмена знаниями и проведения исследований с учетом конечных результатов (п. 78).</p> <p>2008</p> <p>Принимается единый подход и общая терминология для разработки стратегий МОТ (п. 74).</p> <p>2009</p> <p>Пересматриваются все стратегии и используются единые подходы и общая терминология. Они включаются в четкие рамки обеспечения результатов и определяются четкие связи между всеми стратегиями МБТ (п. 76).</p> <p><i>Системы показателей эффективности и отчетности</i></p> <p>2007</p> <p>Действуют СПДТ во все большем числе государств-членов. СПДТ становятся предметом процедур обеспечения качества и регулярной оценки (п. 87).</p> <p>Внедряется новая система управления показателями эффективности и их измерения (п. 83).</p> <p>Выпускаются стандарты планирования работы (п. 86).</p> <p>2008</p> <p>СПДТ действуют в определенном числе государств-членов (п. 87).</p> <p>Единый электронный формат для планирования работы оперативных подразделений (п. 86).</p> <p>Проводится экспериментальная оценка рейтинга УКР в рамках технических программ, регионов, управленческих и административных служб (п. 84).</p> <p>Создается полностью пересмотренная система выпуска внутренних административных циркуляров (п. 85).</p> <p>2009</p> <p>Большинство оперативных подразделений МБТ использует стандарты и формы для планирования работы (п. 86).</p> <p>Устанавливаются цели и наиболее существенные задачи в области эффективности деятельности для все большего числа технических программ, регионов и служб управления и административного руководства (п. 83).</p>

Цикл ОСП/ П&Б	Год	Ключевые контрольные ориентиры УКР
		<i>Реформа цикла подготовки и выполнения программы</i>
	2007	Утверждается пересмотр цикла подготовки и выполнения программы, который включает пересмотр целей, продолжительности и сроков среднесрочного планирования (пп. 90 и 91).
	2008	Периодически пересматриваются и уточняются Основные направления стратегической политики в связи с пересмотром программного цикла (п. 91). Административный совет утверждает общую программу выполнения плана представления докладов, включая свои обзоры и независимые оценки (пп. 92 и 93).
		<i>Пересмотр полевой структуры</i>
	2006 (ноябрь)	Согласовываются критерии запланированного на 2007 г. пересмотра полевой структуры (п. 97)
	2007	Пересмотр полевой структуры завершен, и его итоги вносятся на рассмотрение Административного совета на его ноябрьской сессии 2007 г. (пп. 96 и 97).
	2008	Начинается рассмотрение хода выполнения рекомендаций, сформулированных полевыми подразделениями Организации (п. 99).

101. Практика УКР развивается во всем мире и ее применение в МОТ, несомненно, будет продолжать расширяться. Изложенные выше контрольные ориентиры должны регулярно пересматриваться и обновляться. Предлагается, начиная с ноября 2008 года, представлять доклады на двухлетней основе о прогрессе, измеряемом в сопоставлении с этими контрольными ориентирами, в реализации «дорожной карты».

102. *Комитет по программе, финансовым и административным вопросам, возможно, пожелает предложить Административному совету:*

- a) Утвердить стратегию управления, ориентированную на конечные результаты, представленную в настоящем документе, принимая во внимание мнения, высказанные членами Комитета во время обсуждения этого пункта его повестки дня.*
- b) Предложить Генеральному директору представить в ноябре 2008 года доклад о прогрессе, достигнутом по контрольным ориентирам, установленным в рамках этой стратегии, в связи с разработкой следующих ОСП.*
- c) Утвердить предлагаемый перечень критериев для проведения пересмотра полевой структуры МОТ и просить Генерального директора представить свои заключения по этому пересмотру в ноябре 2007 года.*

Женева, 17 октября 2006 г.

Предлагаемое решение: п. 102.