

**ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ**

ДЕВЯТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

**Методы управления, ориентированные
на конечные результаты****а) Доклад о достигнутом прогрессе
и обзор цикла подготовки и
выполнения программ***Содержание*

	<i>Стр.</i>
I. Обзор действий, предпринятых с ноября 2006 года.....	1
Программа и бюджет на 2008-09 годы.....	1
Страновые программы достойного труда.....	2
Реформа ООН.....	3
Консультации, прошедшие в течение Международной конференции труда 2007 года и после нее.....	3
Укрепление потенциала МОТ (СИЛК).....	4
II. Комплексные стратегии управления.....	5
Общий подход ко всем стратегиям.....	5
Взаимосвязи с основными стратегиями.....	6
III. Системы определения эффективности и отчетности.....	8
Страновые программы достойного труда.....	9
Управление эффективностью работы штатных сотрудников.....	9
Совместная подготовка программ и планов работы.....	10
IV. Реформа цикла подготовки и выполнения программ.....	10
Документы о циклах подготовки и выполнения программ в системе ООН.....	11
Основы стратегической политики.....	12

Программа и бюджет	14
Отчетность о ходе выполнения программы	15
Проведение оценок	16
Взаимосвязь предложений по циклу составления Программы СИЛК	17
V. Заключение	18

1. В ноябре 2006 года Административный совет утвердил стратегию в области методов управления, ориентированных на конечные результаты (УКР)¹ МОТ, называемую «дорожной картой» УКР. В ноябре 2007 года Административный совет запросил доклад о ходе достижения контрольных ориентиров «дорожной карты».² Данный документ является ответом на этот запрос. Он состоит из пяти частей:

- I. Обзор соответствующих действий начиная с ноября 2006 года.
- II. Доклад о ходе выполнения «дорожной карты» в соответствии с комплексными стратегиями управления.
- III. Доклад о прогрессе в достижении контрольных ориентиров в рамках систем определения эффективности и отчетности.
- IV. Доклад о прогрессе в достижении контрольных ориентиров в рамках реформы цикла составления и выполнения программ, а также предложения о цикле выполнения программы в рамках следующих Основ стратегической политики, которые будут предложены в ноябре 2008 года.
- V. Заключение.

I. Обзор действий, предпринятых с ноября 2006 года

Программа и бюджет на 2008-09 годы

2. Обсуждение Программы и бюджета на 2008-09 годы, прошедшее в марте 2007 года, позволило Административному совету подготовить дополнительные рекомендации в отношении УКР. Предложения по Программе и бюджету впервые затронули концепции, основы логики и упрощенную терминологию, которые были описаны в «дорожной карте». В центре этих предложений – ближайшие результаты, «результаты реального мира, в которые Бюро вносит непосредственный и поддающийся проверке вклад».
3. В Программе и бюджете используется упрощенная трехуровневая структура результатов, которая способствует гармонизации действий с другими учреждениями ООН. Несмотря на то, что используемые показатели более конкретны, чем в предыдущие двухлетия, Административный совет подчеркнул необходимость добиваться большего прогресса. В текст доклада II, представленного Международной конференции труда, был внесен ряд оперативных корректировок, и была достигнута договоренность о том, что доклад о выполнении Программы за 2006-07 годы будет содержать примеры дальнейших улучшений с использованием контрольных и базовых показателей.
4. В ходе дискуссий подчеркивалась необходимость налаживания системы планирования работы всего Бюро. Была достигнута договоренность о том, что следует

¹ GB.297/PFA/1/1.

² GB.297/11/1, п. 35.

ускорить темпы работы по достижению контрольных ориентиров, связанных с подготовкой рабочих планов в соответствии с «дорожной картой».

5. Подчеркивалась необходимость разработки стратегий МОТ на основе конечных результатов, в частности, формирование стратегии в области знаний и создание стратегической матрицы, отражающей взаимосвязи между разными стратегиями. На рассмотрение текущей сессии Административного совета предлагаются отдельные доклады по стратегиям в области знаний, людских ресурсов и информационных технологий, а также Ежегодный доклад об оценке. Взаимосвязи между этими стратегиями рассматриваются в дальнейших разделах этого документа.
6. Широкое согласие сложилось по вопросу о необходимости укрепления взаимосвязей между национальными программами достойного труда (СПДТ) и процессом подготовки и выполнения программ. Итоги усовершенствования СПДТ, которые находились в центре интенсивной работы, кратко изложены в следующем разделе.
7. Программой и бюджетом на 2008-09 годы также предусмотрено создание Дополнительного счета регулярного бюджета (РБСА). РБСА потребует значительной поддержки УКР, связанной с определением потребностей, разработкой действенных ответных мер МОТ и представлением отчетности Административному совету и донорам.

Страновые программы достойного труда

8. Страновые программы достойного труда конкретизируют приоритеты трехсторонних участников, помогают точнее нацеливать действия МОТ и способствуют налаживанию связей с программами в рамках всей системы ООН. Несмотря на то, что в процессе подготовки Программы и бюджета на 2008-09 годы лишь относительно небольшое число СПДТ было окончательно оформлено, в работе использовалась предварительная информация о СПДТ со стороны большинства развивающихся государств-участников.³

Регионы	Доклад о концепции СПДТ	Проект документа СПДТ	Окончательный документ СПДТ
Африка	6	7	11
Северная и Южная Америка	5	10	3
Арабские государства	2	2	1
Азия и Тихий океан	11	4	4
Европа	–	1	11
Всего	24	24	30

9. СПДТ формируются с учетом конечных результатов. На региональном уровне создан механизм обеспечения качества, который способствует повышению качества и целостности СПДТ, а также обеспечивает более тесное взаимодействие между полевыми структурами и штаб-квартирой в деле реализации положений СПДТ. Он подкрепляется мерами по обмену знаниями, в частности, страницами в Интернете и Интранете. Процесс разработки и совершенствования СПДТ, учитывающий конечные результаты, в котором в полной мере задействованы трехсторонние участники,

³ Более подробно страновые программы достойного труда рассматриваются в документе GB.300/TC/2. Также см. www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/.

поддерживается проектами, финансируемыми Нидерландами и Соединенным Королевством. В рамках этих проектов была оказана помощь в подготовке учебных материалов для трехсторонних участников и штатных сотрудников МОТ, и в настоящее время Бюро апробирует эти материалы и готовится к их конкретному применению в странах.

10. Важным источником поддержки СПДТ является приложение «Стратегическое управление» ИРИС, которое доступно во всех регионах и в штаб-квартире. В нем суммируются результаты, ожидаемые от реализации каждой СПДТ, а ресурсы штаб-квартиры, региональных бюро, субрегиональных бюро и отделений в странах МОТ распределяются по каждому из результатов. Приложение также соотносит результаты СПДТ с ближайшими результатами и их показателями. Эта информация используется при подготовке Программы и бюджета, а также Доклада о выполнении Программы.

Реформа ООН

11. Стремительная эволюция ландшафта развития и, в частности, реформа ООН выдвигают новые требования к УКР в МОТ и открывают новые возможности. Их последствия для МОТ подробно описаны в материалах Административного совета.⁴
12. СПДТ МОТ – важное преимущество, позволяющее связать УКР в МОТ с другими организациями системы ООН. Частично, результатом этого является то, что обязательства стран в отношении достойного труда и производительной занятости все чаще включаются в национальные планы по сокращению масштабов бедности и развитию. Руководящие принципы МОТ, касающиеся СПДТ, обновляются для учета накопленного опыта по объединению СПДТ с ЮНДАФ (Рамочной программой ООН по оказанию помощи в целях развития) и другими аналогичными механизмами ООН. В настоящее время терминология УКР все больше согласуется с терминологией, которая используется в других учреждениях системы ООН.

Консультации, прошедшие в течение Международной конференции труда 2007 года и после нее

13. В июне этого года и в последующий период с трехсторонними участниками МОТ обсуждался неформальный консультативный меморандум, в котором излагаются основные идеи и предложения о пересмотре цикла составления и выполнения программ МОТ. Результатами этих обсуждений стали следующие ключевые моменты:
 - Основы стратегической политики (ОСП) МОТ должны охватывать шестилетний период и в большей степени учитывать опыт предшествующей работы и оценок.
 - В ОСП следует включить матрицу, обобщающую взаимосвязи между разными стратегиями МОТ.
 - Следует уточнить связь между ОСП и Программой и бюджетом. Больше всех других поддерживается вариант использования ОСП как «живого» документа, обновляемого на основе дискуссий и решений Административного совета и Конференции, например, обзоров по укреплению потенциальных возможностей

⁴ GB.298/4/1; GB.298/4/2; GB.298/4/3.

МОТ (СИЛК). Этот подход обеспечит контекст и стабильность механизма для достижения результатов МОТ, и он будет играть роль руководства, а не ограничивающего фактора, при разработке будущих документов по Программе и бюджету.

- Программа и бюджет должны четче ориентироваться на результаты, предусмотренные в СПДТ, и содержать целевые показатели эффективности, проще поддающиеся измерению, в том числе контрольные и базовые показатели. В них следует включать более подробные описания глобальных продуктов и их использования в стратегиях, направленных на достижение конечных результатов.
- В Программе и бюджете следует предусмотреть стандартный формат представления каждой стратегии, направленной на достижение конечных результатов, который охватывает такие темы, как взаимодействие с трехсторонними участниками и укрепление трипартизма, международные трудовые нормы, формирование знаний и обмен знаниями, информационные связи, партнерства внутри системы ООН и с донорами, гендерные вопросы, борьба с бедностью и глобализация. Это облегчит сравнение предлагаемых стратегий.
- Для каждого из секторов и регионов следует составлять планы работы на более обобщенном уровне, и следует также формировать внутренние планы работы с более подробным изложением задач для каждого подразделения.
- Трехсторонних участников следует привлекать к участию в подготовке и реализации СПДТ на более систематической основе, а укрепление их потенциала должно являться составной частью СПДТ.
- Доклад о выполнении Программы МОТ следует составлять один раз в двухлетие и включать в него более подробные сведения, а именно информацию о возникших проблемах, полученном опыте, корректировках стратегии, финансовых показателях и вкладе Бюро в достижение ближайших результатов.
- Следует усиливать внутренние системы и инструменты управления и отчетности МОТ, в частности, что касается планирования работы и управления эффективностью. Стратегию управления людскими ресурсами следует превратить в активный инструмент для более эффективного исполнения Программы и бюджета.
- Все вышеуказанные задачи следует решать, одновременно обеспечив то, чтобы действия Бюро по подготовке планов, бюджетов, отчетов и оценок не стали чрезмерным бременем для органов управления и оперативной деятельности.

Укрепление потенциала МОТ (СИЛК)

14. В июне 2007 года на сессии Международной конференции труда были рассмотрены предложения, направленные на укрепление методов управления МОТ и ее способности повышать качество услуг, оказываемых трехсторонним участникам. Эта дискуссия проходила в контексте возможного рассмотрения авторитетного документа на Международной конференции труда в следующем году. В этой связи для УКР и цикла составления и выполнения программ возникает ряд вопросов, которые излагаются в данном документе. В частности, важно, чтобы процесс укрепления потенциала обеспечил более совершенные способы уточнения приоритетов и стратегий на основе поддающихся измерению результатов.

II. Комплексные стратегии управления

15. Данный раздел соответствует одноименному разделу «дорожной карты». В нижеследующей таблице перечислены соответствующие контрольные ориентиры, и отмечается статус их достижения. В остальной части раздела описывается достигнутый прогресс и рассматриваются его последствия для дальнейшей деятельности Бюро.

Статус достижения контрольных ориентиров УКР в соответствии с «Комплексными стратегиями управления»

Контрольные ориентиры	Год	Статус
Утверждается стратегия развития ИТ с учетом конечных результатов на 2007-09.	2007	Стратегия была утверждена при условии, что уточненная стратегия будет представлена в ноябре 2007 года (GB.298/PFA/ICTS/1).
Утверждается стратегия обмена знаниями и проведения обследований с учетом конечных результатов.	2007	Стратегия обмена знаниями представлена для принятия на текущей сессии Административного совета (GB.300/PFA/9/2).
Принимается единый подход и общая терминология для разработки стратегий МОТ.	2008	Работа началась, и набор критериев находится в процессе разработки.
Пересматриваются все стратегии, и используются единые подходы и общая терминология. Они включаются в четкие рамки обеспечения результатов, и определяются четкие связи между всеми стратегиями МОТ.	2009	В данном докладе излагаются предварительные идеи. В существующих стратегиях отражены некоторые характеристики УКР.

Общий подход ко всем стратегиям

16. Как было указано в «дорожной карте», Бюро осуществило ряд мероприятий по разработке стратегий. Стратегии в области управления людскими ресурсами, информационных технологий, знаний, оценок и УКР следует выделять из других стратегий, которые создавались с течением времени, независимо от того, определяются ли они как таковые (например, Стратегия мобилизации ресурсов) или нет (например, Глобальная программа занятости, План действий по вопросам гендерного равенства).
17. Широкое использование слова «стратегия» для обозначения любого обобщенного или долгосрочного подхода вызывает определенную путаницу. В контексте УКР стратегия – это заявление о том, как будут достигаться результаты в конкретной области деятельности или мандата МОТ. Таким образом, стратегии отталкиваются от заявления о поддающихся измерению и ограниченных во времени показателях и целях, убедительно объясняя, каким образом действия МОТ должны привести к этим результатам.

18. Стратегии, нацеленные на конечные результаты, в сфере людских ресурсов, информационных технологий⁵ и обмена знаниями,⁶ представлены на рассмотрение Административного совета, как это предусмотрено контрольными ориентирами «дорожной карты» УКР на 2007 год.
19. Началась работа по определению мер, направленных на обеспечение соответствия стратегий МОТ более строгим критериям УКР, на использование в них общего подхода и терминологии УКР, а также на их включение в согласованный план управления на более систематической основе.
20. На данном этапе предполагается (в зависимости от дальнейших дискуссий), что базовые критерии для всех стратегий МОТ включают следующие параметры, которые будут применяться на гибкой основе:
 - Терминология УКР носит согласованный и стандартизированный характер.
 - Результаты, к достижению которых должна привести стратегия, выражаются в ясной и поддающейся измерению форме с установлением временных рамок.
 - Основные результаты и направления деятельности определяются с помощью контрольных ориентиров.
 - В рамках всего Бюро организуется достаточная координация (на внутренней основе), и осуществляется анализ необходимых партнерств (на внешней основе).
 - Ресурсы сосредотачиваются на ограниченном числе приоритетных направлений.
 - Четко определяются затраты.
 - Для учета изменений и извлеченных уроков используется гибкий подход.

Взаимосвязи с основными стратегиями

21. Несмотря на то, что стратегии МОТ могут охватывать разные периоды времени и обсуждаются в разных комитетах Административного совета, во всех случаях важно выявлять связи с основными стратегиями.
22. Дальнейшая работа требуется в отношении комплексных стратегий, для которых на 2008 и 2009 годы предусмотрены дополнительные контрольные ориентиры. В следующей таблице представлена стратегическая матрица с примерами основных

⁵ Несмотря на признание необходимости дальнейшей работы, в одобренной в марте 2007 г. стратегии ИТ на 2007-09 гг., учитывающей конечные результаты, содержатся начальные базовые элементы УКР и ссылки на другие стратегии. Некоторые уточнения можно найти в документе GB.300/PFA/ICTS/1.

⁶ Стратегия обмена знаниями, представленная на данной сессии Административного совета, также ориентируется на конечные результаты. Она нацелена на повышение качества работы МОТ, и в ней уделяется особое внимание достижению результатов и повышению эффективности оперативной деятельности. В стратегии предусмотрен ряд результатов и связанных с ними показателей и целей для внутренних и внешних обменов знаниями в течение 2008-09 гг. Последние будут уточняться по результатам обследования исходных условий, которое проводится в 2007 г.

результатов, взаимоувязывающих различные стратегии. Их можно доработать, и им можно придать характер отдельных стратегий. Новые стратегии можно применять по мере необходимости.

Стратегия	Взаимосвязи с основными стратегиями				
	Людские ресурсы	Информационная технология	Знания	Оценки	Управление, нацеленное на конечные результаты
Людские ресурсы		Развитие навыков ИТ у сотрудников	Развитие основных сфер компетенции Развитие навыков обмена знаниями Помощь в сохранении институциональной памяти	Развитие навыков проведения оценок Ответственность за результаты; действия по выполнению рекомендаций	Развитие управленческих знаний Помощь в оценке эффективности методов управления, ориентированных на конечные результаты
Информационная технология			Поддержка управления и обмена знаниями	Помощь в накоплении, хранении и использовании опыта	Поддержка систем управленческой информации
Знания				Помощь в обмене знаниями по вопросам оценок	Включение знаний в систему измерения результатов, отчетности и СПДТ
Оценки					Учет полученного опыта на ключевых этапах формирования планов и программ Отслеживание выполнения рекомендаций по результатам оценок
Гендерное равенство	Улучшение гендерного баланса Принятие мер по борьбе с домогательствами на рабочем месте Развитие навыков для учета гендерных аспектов	Поощрение использования баз данных, дифференцированных по гендерному признаку	Развитие базы знаний о передовой практике Поддержка гендерной сети	Использование гендерного аудита и оценок для содействия гендерному равенству	Учет гендерных результатов, показателей и целей на этапах разработки программ
Мобилизация ресурсов	Развитие навыков по мобилизации ресурсов среди сотрудников полевых структур	Поддержка ИРИС для формирования отчетов о техническом сотрудничестве	Включение знаний в механизмы партнерств	Учет опыта, накопленного в результате оценок; выполнение рекомендаций последующих действий	Усиление УКР в предложениях и отчетности по техническому сотрудничеству

23. Работа по комплексным стратегиям управления идет по графику. Нет предложений об изменении существующих контрольных ориентиров.

III. Системы определения эффективности и отчетности

24. Данный раздел соответствует одноименному разделу «дорожной карты». В нижеследующей таблице перечислены соответствующие контрольные ориентиры и отмечается статус их достижения. В остальной части раздела описывается достигнутый прогресс, и рассматриваются его последствия для дальнейшей деятельности Бюро.

Статус контрольных ориентиров УКР согласно разделу «Системы определения эффективности и отчетности»

Контрольные ориентиры	Год	Статус
СПДТ действуют во все большем числе государств-членов. СПДТ становятся предметом процедур обеспечения качества и регулярной оценки.	2007	– СПДТ окончательно оформлены в 30 странах, и еще 49 СПДТ находятся в процессе разработки. – 26 СПДТ прошли или проходят оценку в рамках процедуры обеспечения качества, которая была внедрена в этом году.
Внедряется новая система управления эффективностью работы новых сотрудников.	2007	Новые системы управления эффективностью и измерения результатов, включая стандарты планирования на уровне рабочих мест, разработаны и испытываются в экспериментальном порядке как в штаб-квартире, так и в полевых структурах. Ведется подготовка к использованию ИРИС с тем, чтобы новая система могла работать в электронном режиме.
Выпускаются стандарты планирования работы.	2007	Эти стандарты, а также поддержка ИРИС, находятся на стадии разработки. Они будут использоваться для подготовки планов работы на 2008-09 годы.
СПДТ действуют в определенном числе государств-членов.	2008	Целевой показатель должен быть определен в ходе обсуждения СПДТ в Комитете по техническому сотрудничеству.
Единый электронный формат для планирования работы оперативных подразделений.	2008	В процессе разработки.
Проводится экспериментальная оценка рейтинга УКР в рамках технических программ, регионов, управленческих и административных служб.	2008	Работа еще не началась.
Создается полностью пересмотренная система выпуска внутренних административных циркуляров.	2008	Новая система разработана, и формирование поддержки ИТ закончено. Начинается перевод циркуляров на новый формат.
Большинство оперативных подразделений МБТ использует стандарты и формы для планирования работы.	2009	(Вопрос будет освещаться в будущих отчетах.)
Устанавливаются цели и наиболее существенные задачи в области эффективности деятельности для все большего числа технических программ, регионов и служб управления и административного руководства.	2009	(Вопрос будет освещаться в будущих отчетах.)

Страновые программы достойного труда

25. Как это подробно изложено в документе GB.300/ТС/2, СПДТ активно формулируются и реализуются во всех регионах. Документы СПДТ на разных стадиях окончательного оформления можно получить в 75 странах. Формирующиеся ключевые элементы представлены следующим образом:
- Главные существенные приоритеты, устанавливаемые в СПДТ, показывают, что несмотря на наличие ряда общих тем в каждом регионе, внутри самих тем существуют заметные различия.
 - Во всех регионах можно наблюдать связи со национальными программами ООН, особенно в странах, где в форме эксперимента реализуются программы «Единой ООН» и ЮНДАФ.
 - Социальные партнеры играют существенную роль в разработке и/или реализации СПДТ, хотя необходимо расширять масштабы и улучшать условия их участия, придавая ему разнообразные формы. По имеющейся информации, создаются национальные трехсторонние комитеты в качестве ключевых консультативных и совещательных органов по вопросам политики.
 - До настоящего времени МОТ главным образом использовала собственные ресурсы технического сотрудничества на основе учета конечных результатов для разработки СПДТ. Во все большем количестве стран текущие и новые проекты в области технического сотрудничества включаются в СПДТ, а в ряде случаев трехсторонние участники берут на себя обязательство вносить вклад не материального характера в реализацию своих СПДТ. Во всех регионах активизировались усилия, направленные на мобилизацию внебюджетных ресурсов, а создание Дополнительного счета регулярного бюджета (РБСА) рассматривается как положительный шаг к преодолению дефицита ресурсов.
26. В вышеуказанном справочном документе также содержится подробный перечень извлеченных уроков и направлений деятельности в каждом регионе, которые необходимо учитывать в дальнейшей работе.

Управление эффективностью работы штатных сотрудников

27. После консультаций с официальными лицами в штаб-квартире и в полевых структурах была разработана новая система управления эффективностью с параметрами, которые конкретно направлены на устранение выявленных недостатков. В данном подходе учитывается передовой опыт, который был оценен в ходе исследований и дискуссий с другими организациями и подразделениями. Механизм основан на планировании работы на уровне подразделений и отдельных лиц, а цели согласуются с ожидаемыми от подразделения результатами, а также с компетенциями и их развитием; при этом особое внимание уделяется управленческим навыкам.
28. Новый подход проходит проверку в экспериментальном режиме в ряде подразделений в штаб-квартире и в полевых структурах. Пилотные проекты начались с семинаров, направленных на совершенствование коммуникационных навыков и обеспечение общего понимания применяемых определений и показателей; они позволяют сжать обычный двухлетний оценочный период до трех месяцев. К концу экспериментального этапа участников попросят оценить влияние новой системы на эффективность работы их подразделений и подробно высказаться об этих инструментах.

Данная информация будет служить основой для окончательного формирования механизма и инструментов до начала поэтапного внедрения новой системы во всех странах. Дополнительные действия, связанные с использованием функций ИРИС, позволяющих эксплуатировать систему в электронном режиме, а также учебные семинары для менеджеров и сотрудников, должны состояться в первой половине 2008 года.

Совместная подготовка программ и планов работы

29. Планы работы – это инструмент управления, предназначенный для уточнения стратегий, планирования продуктов и действий, налаживания отчетности и целевого распределения ресурсов. Они позволяют отслеживать результаты и использование ресурсов. Передовая практика предусматривает взаимодействие при подготовке планов, предопределенную гибкость, а также регулярный мониторинг, актуализацию и отчетность.
30. В МОТ осуществляется значительный объем систематического планирования работы. Модуль ИРИС «Стратегическое управление/планирование реализации» (SM/Implementation Planning) поддерживает функцию планирования реализации СПДТ в странах, субрегионах и регионах, а также внедрение глобальных продуктов. Проводится работа в поддержку подготовки как обобщенных планов по разработке элементов СПДТ, так и более подробных планов, что предусмотрено контрольными ориентирами УКР на 2008 год. Эту работу предполагается ускорить с тем, чтобы главные элементы могли быть использованы до конца 2007 года при подготовке планов работы на 2008-09 годы.
31. Предлагается изменить два контрольных ориентира. Развертывание механизма управления эффективностью запланировано на вторую половину 2008 года после того, как будут учтены результаты проведения экспериментальных проектов. Предвидится, что параметры ИРИС будут запрограммированы и протестированы в эти сроки, что позволит развернуть систему в электронном режиме. Во-вторых, предлагается установить конкретный целевой уровень для численности СПДТ, основанных на результатах обсуждений в Комитете по техническому сотрудничеству.
32. Предлагается установить дополнительный контрольный ориентир в интересах отслеживания действий управленческих структур, следующих за вынесением оценок. Этот контрольный ориентир будет выражен следующим образом: «Последовательно проводится политика дальнейших действий в отношении всех типов независимых оценок, и в полном объеме вводится в действие база данных для отслеживания и управления последующими действиями». Достижение этого контрольного ориентира ожидается в 2009 году. Уже проделана определенная работа, в том числе по разработке базы данных.

IV. Реформа цикла подготовки и выполнения программ

33. Данный раздел соответствует одноименному разделу «дорожной карты». В нижеприведенной таблице перечислены соответствующие контрольные ориентиры и указано на состояние дел в области. В остальной части раздела содержится краткий обзор документов ООН, связанных с циклами подготовки и выполнения программы, и дается краткое описание достигнутого Бюро прогресса и его последствий для дальнейшей работы.

Состояние дел в области достижения контрольных ориентиров УКР согласно разделу «Реформа цикла подготовки и выполнения программ»

Контрольные ориентиры	Год	Статус
Утверждается пересмотр цикла подготовки и выполнения программы, который включает пересмотр целей, продолжительности и сроков среднесрочного планирования.	2007	Предложения по пересмотру подготовки и выполнения программы представлены в данном документе.
Периодически пересматриваются и уточняются Основы стратегической политики в связи с пересмотром цикла подготовки и выполнения программы.	2008	При согласии Административного совета следующие ОСП, охватывающие период с 2010 по 2015 гг., будут обсуждаться в ноябре 2008 г.; они будут основываться на подходе, изложенном в настоящем документе.
Административный совет утверждает общую программу выполнения плана представления докладов, включая свои обзоры и независимые оценки.	2008	Общий план реализации программы и отчетности о результатах, опирающийся на результаты дискуссии, прошедшей на текущей сессии Административного совета, будет предложен в качестве части ОСП в ноябре 2008 г.

Документы о циклах подготовки и выполнения программ в системе ООН

34. Бюро предприняло особые усилия по изучению опыта других организаций ООН относительно того, как они используют УКР в рамках своих циклов подготовки и выполнения программ. Помимо неформальных консультаций, прошедших на двусторонней основе и в контексте реформы ООН, были изучены последние документы по вопросам подготовки планов, бюджетов и отчетности десяти организаций ООН.⁷
35. Все документы, посвященные вопросам стратегического планирования, имеют срок действия от четырех до шести лет; при этом специализированные учреждения склоняются к шестилетнему периоду. Помимо своих шестилетних среднесрочных планов

⁷ Были изучены документы (в некоторых случаях проекты) десяти учреждений ООН:

Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО): Среднесрочный план на 2006-2011 годы; Программа работы и бюджет на 2006-07 годы; Доклад о выполнении программы за 2004-05 годы; Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН): План действий (2006-11 гг.); План стратегического управления на 2006-07 годы; Организация Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО): Среднесрочная стратегия на 2008-2013 годы; Программа и бюджет на 2008-09 годы; Доклад Генерального директора за 2004-05 годы; Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ): Среднесрочный стратегический план на 2006-09 годы; Двухлетний вспомогательный бюджет на 2006-07 годы; Ежегодный доклад за 2006 год; Мировая продовольственная программа (МПП): Стратегический план (2004-07 гг.); Ежегодный доклад за 2005 год; Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ): Среднесрочный стратегический план на 2008-2013 годы; предложения по Программному бюджету на 2008-09 годы; Доклад об оценке исполнения Программного бюджета за 2004-05 годы; Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС): Среднесрочный план действий по Программе ВОИС на 2006-09 годы; Предложения по Программе и бюджету на 2006-07 годы; Ежегодный доклад за 2005 год; Программа развития ООН (ПРООН): Стратегический план на 2008-2011 годы; Двухлетний вспомогательный бюджет на 2008-09 годы; Ежегодный доклад за 2006 год; Фонд Организации Объединенных Наций по народонаселению (ЮНФПА): Стратегический план на 2008-2011 годы; Двухлетний вспомогательный бюджет на 2008-09 годы; Ежегодный доклад за 2006 год; Совместная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДУ (ЮНЭЙДС): Объединенный бюджет и план работы на 2006-07 годы; Ежегодный доклад за 2006 год.

ВОЗ и ФАО подготовили долгосрочные плановые документы, охватывающие, соответственно, периоды от 10 до 15 лет. В каждом среднесрочном плане предусмотрен механизм учета результатов деятельности организации, однако они существенно отличаются друг от друга по степени детализации. Большинство организаций предоставляет информацию о результатах и показателях, но не о целях, исходных данных и ожидаемых уровнях бюджета. Исключение составляет ВОЗ. Она подготовила показатели, исходные данные, а также прогнозируемые размеры бюджета практически для всех результатов. Несколько организаций уделяет больше внимания производственным продуктам или итогам, чем результатам.

36. Бюджетные документы, которые все без исключения составляются на двухлетний период, значительно различаются по своему объему и степени детализации. В ряде бюджетов содержится мало ссылок на механизмы учета результатов, предусмотренные в документе, посвященном стратегическому планированию, или таких ссылок нет вовсе. Так как план работы ВОЗ носит подробный характер, ее бюджетный документ краток. В нем нет информации о динамике затрат, о факторах, влияющих на обменные курсы, о внутренних структурах или о распределении на выполнение операционных задач. Программа и бюджет ЮНЕСКО – весьма подробный документ, содержащий ожидаемые результаты, показатели эффективности и воздействия и цели, а также глубоко детализированный операционный бюджет.
37. Еще больше различий наблюдается среди отчетов о реализации программ. За исключением ВОЗ, ни одна из изученных организаций не ведет сводную отчетность, отражающую продвижение к результатам, которые предусмотрены в плановых или бюджетных документах. Несмотря на то, что почти все организации готовят доклады о реализации программ раз в год или раз в два года, эти доклады различаются по своей природе, формату, содержанию и названию – это означает, что доклады, возможно, преследуют разные цели и адресуются разным аудиториям.

Основы стратегической политики

38. Сформировался широкий консенсус о том, что МОТ следует иметь инструмент стратегического планирования, базирующийся на существующих Основах стратегической политики. В отношении будущих версий предложен ряд улучшений. Они связаны с необходимостью обеспечить широкий трехсторонний консенсус по ОСП, яснее связать ОСП с Целями развития тысячелетия и другими международными механизмами и превратить их в более эффективный инструмент УКР.
39. С самого начала общей целью Основ стратегической политики является определение целей и приоритетов политики, которые формируют процесс составления программы и бюджета. Перед ОСП не ставится задача предсказать будущее с помощью прогнозов или сценариев, однако в них обязательно учитываются текущие события и уроки прошлого. В существующей структуре ОСП предлагается сосредоточиться на уроках, извлеченных из опыта, и внести ряд изменений, которые должны привести к формированию более динамичного, эффективного и учитывающего результаты подхода к планированию.
40. Не предлагается использовать ОСП для прогнозирования ожидаемых уровней бюджета. Генеральный директор предложил другой подход к организации необходимой дискуссии об объеме и структуре ресурсов, и ожидается, что в марте 2008 года представится возможность рассмотреть вопросы, связанные с ресурсами, не испытывая ограничений бюджетного цикла.

41. Переход к шестилетнему циклу планирования уже обсуждался и, в принципе, был одобрен. Он позволит согласовать деятельность с Целями развития тысячелетия и десятилетиями достойного труда, объявленными в регионах. Это будет соответствовать более реалистичным срокам для достижения и измерения значительных результатов. В этом направлении движется ряд других организаций ООН.
42. Следующий документ ОСП должен стать более содержательным благодаря увеличению объема информации о приоритетах, которая накапливается в процессе проведения СПДТ. Он также должен включать четкий перечень уроков, извлеченных из результатов оценок.
43. В ОСП следует включить заявление на более долгосрочную перспективу, которое уточнит Программу достойного труда на основе накопленного опыта и возрастающей поддержки во всем мире. Программа достойного труда являлась центральным элементом документов по Основам стратегической политики, которые направлялись на рассмотрение Административного совета. Темой ОСП на 2002-05 годы было «Закрепление Программы достойного труда», а на 2006-09 годы – «Превращение достойного труда в глобальную цель». Во всем мире эта программа получила значительную поддержку, и она уточнялась в рамках трехсторонних дискуссий, в частности, на Международной конференции труда.⁸
44. Предлагается и впредь использовать Программу достойного труда в качестве основы ОСП. Для достижения единого ее понимания предлагается в начале ОСП поместить заявление о видении и содержании программы со ссылками на Устав МОТ и Филадельфийскую декларацию, а также на итоги ключевых трехсторонних дискуссий и резолюций. В документе, несомненно, будет предусмотрено более конкретное рассмотрение каждой из четырех стратегических задач со ссылками на руководящие указания Конференции и Административного совета, например, на Глобальную программу занятости.
45. ОСП должны подвести фундамент на плановый период с ориентацией на конкретные результаты. Это даст возможность пересмотреть промежуточные и ближайшие результаты, показатели и общие стратегии, а также укрепить основу для измерения результатов. Для этого потребуется сформулировать конкретные рекомендации и проводить обучение кадров.
46. Несмотря на то, что большой объем детальных характеристик стратегий, ориентированных на конечные результатов, можно найти в отдельных стратегических документах, направляемых на рассмотрение Административного совета, ОСП также обеспечивают возможность двигаться вперед в деле рационализации структуры и повышения степени детализации стратегий, направленных на достижение результатов. Это могло бы включать подготовку стандартного формата для каждой из стратегий. Рассматриваемые темы должны включать, насколько это уместно, аспекты взаимодействия трехсторонних участников и принципы трипартизма, международные трудовые нормы, накопление знаний и обмен ими, коммуникации, партнерства в рамках системы ООН и с донорами, гендерные вопросы, борьбу с бедностью и глобализацию.

⁸ В частности, см.: *Труд как средство борьбы с нищетой* (доклад генерального директора, Международная конференция труда, 91-я сессия, июнь, 2003); *Справедливая глобализация: роль МОТ* (доклад генерального директора, Международная конференция труда, 92-я сессия, июнь, 2004); *Достойный труд* (доклад генерального директора, Международная конференция труда, 87-я сессия, июнь, 1999).

Программа и бюджет

47. В Программе и бюджете определяются – для каждого ближайшего результата и его показателей – целевые показатели эффективности на двухлетие, уровень выделяемых ресурсов и стратегия реализации. Программа и бюджет увязан с Основами стратегической политики, установленными трехсторонними участниками. В свою очередь, приоритеты определяются в страновых программах достойного труда, а также решениями Административного совета, Конференции и других различных трехсторонних форумов, таких как региональные совещания и совещания экспертов. В Программе и бюджете объединяются все ресурсы, которыми располагает Бюро, и определяются все результаты, которые должны быть достигнуты. Это стало еще более значимым после открытия Дополнительного счета регулярного бюджета (РБТС). Предлагается и в дальнейшем готовить комплексное представление, которое согласуется с практикой других учреждений ООН.
48. ОСП и Программа и бюджет никогда не имели четкого водораздела, особенно ввиду того, что ОСП направляются на рассмотрение Административного совета одновременно с предварительным обзором предстоящей Программы и бюджета. Выше предлагалось, чтобы в ОСП содержалась основа, ориентированная на результаты, для периода планирования, в частности промежуточные и ближайшие результаты и предполагаемые к использованию показатели. В ОСП важна степень детализации, поскольку основа должна оставаться в достаточной степени стабильной в течение всего периода планирования. В ОСП неизбежно будут представлены и обобщенные стратегии. Поэтому предлагается, чтобы в Программе и бюджете подчеркивалась важность более детальных стратегий в отношении ближайших результатов совместно с заданными конечными результатами и ресурсами.
49. Широко выражается мнение о необходимости улучшения взаимосвязей между Программой и бюджетом и СПДТ. Это позволит лучше уточнять приоритетные задачи и ресурсы, выделяемые по каждой из них. Такой подход мог бы помочь в выявлении разрыва между наиважнейшими приоритетами и доступными ресурсами и одновременно показывать, не пользуются ли определенные направления деятельности МОТ относительно низким спросом. В этой связи предлагается представлять резюме приоритетов, установленных на основе СПДТ, в Программе и бюджете.
50. Несмотря на то, что большую часть своей деятельности МОТ следует строить на основе СПДТ, несомненно, существуют и другие высокоприоритетные виды работы, которые могут слабо отражаться в СПДТ. Речь идет о разработке норм, содействии в их реализации и контроле за их соблюдением; о создании и распространении базы знаний МОТ; о глобальных продуктах, поддерживающих цели МОТ, и об участии МОТ в глобальных и региональных инициативах. Особое значение имеет укрепление потенциала трехсторонних участников МОТ и принципов трипартизма. Хотя это должно быть составной частью каждой СПДТ – и, как правило, это констатируется на практике – возникают ситуации, когда поддержка трехсторонних участников должна выходить за рамки того, что было определено.
51. Целью УКР является формирование бюджета, учитывающего конечные результаты. Следует добиваться дальнейшего прогресса, в частности, путем конкретизации результатов и ресурсов в СПДТ. В то же время ресурсы не должны лишь просто следовать за результатами. В некоторых случаях конечные результаты достигаются с трудом, потому что ресурсов не хватает, либо потому, что целевые показатели искусственно завышены. В других случаях при измерении результатов не удается установить их масштаб или значение. Накапливаемый передовой опыт призван показать, что результаты оказывают воздействие на бюджет посредством непосредственных ссылок на уроки, извлеченные из деятельности в прошлом.

52. Консультации относительно степени детализации административных задач в Программе и бюджете не привели к консенсусу. Некоторые участники считали, что можно было бы обойтись без излишних бюджетных подробностей в Программе и бюджете, а другие возражали против любого уменьшения степени детализации. На данном этапе не предлагается никаких изменений в степени детализации бюджетных данных.

Отчетность о ходе выполнения программы

53. УКР подразумевает гибкое использование ресурсов с корректировками, отражающими возникающие возможности и ограничивающие факторы. Заблаговременные детальные предписания в отношении итогов и практических мер препятствуют динамичной адаптации к изменяющимся условиям и поэтому препятствуют достижению результатов. По этой причине плановая и бюджетная документация МОТ концентрируется на итогах, а не на произведенных продуктах или действиях.
54. В то же время организации, применяющие методы УКР, остаются подотчетными за эффективное и рациональное использование своих ресурсов. В этой связи в системах УКР все больше подчеркивается значение докладов о ходе выполнения и оценок.
55. Доклады о ходе реализации в рамках УКР базируются на показателях и целях, установленных в процессе формирования планов и бюджетов. В центре их внимания – результаты. Однако Административный совет дал ясно понять, что он ожидает пять крупных сдвигов к лучшему в отчетности о ходе выполнения.
56. В первую очередь, сообщаемые результаты должны вести к более глубокому пониманию результатов деятельности МОТ. Практика работы в прошлом с перечислением цифр и улучшенных участков работы, подкрепленных примерами, недостаточна для полного уточнения характера результатов. Начиная с доклада о выполнении программы на 2006-07 годы, который будет направлен на рассмотрение Административного совета в марте 2008 года, по каждому результату будет представлена отдельная отчетность.
57. Во-вторых, ближайшие результаты, закрепленные в Программе и бюджете, достигаются благодаря действиям трехсторонних участников и других партнеров, а также деятельности Бюро. Поэтому в докладах о ходе выполнения Программы следует конкретизировать вклад МОТ. Это улучшение также вводится в доклад за 2006-07 годы.
58. Третье усовершенствование связано с более полным отражением прошлого опыта и более открытым информированием о трудностях. Предпринимаются шаги, направленные на сбор большего объема информации подобного рода для доклада за 2006-07 годы.
59. В-четвертых, необходимо, чтобы в докладах о ходе реализации отражались улучшения в системе измерений, что относится и к подготовке планов и бюджетов. В докладе за 2006-07 годы будет содержаться ограниченное количество примеров того, как это можно было бы осуществить, что в дальнейшем повлияет на составление будущих показателей.
60. Пятое улучшение связано с совершенствованием финансовой информации, представленной в докладе о выполнении Программы. Бюро обязано представить данные о расходах на уровне ближайших результатов за 2008-09 годы. Предлагаемые меры по укреплению системы планирования и мониторинга работы, а также внедрение ИРИС в этой области позволят улучшить порядок финансовой отчетности.

61. Эти меры, направленные на совершенствование двухлетнего доклада о выполнении Программы, потребуют значительного времени и усилий всего Бюро. Несмотря на то, что эти усилия обоснованы, так как они позволят составлять более содержательную информацию о результатах и связанных с ними расходах, внутренние консультации решительно указывают на то, что затраты на подготовку отчетности достигли своего предела, что может повлечь за собой необходимость расходования ресурсов, предназначенных для оказания услуг трехсторонним участникам. В то же время стало ясно, что доклад о выполнении программы, подготавливаемый в середине двухлетия, страдает рядом недостатков, связанных со сроками его составления. На практике промежуточный доклад о ходе выполнения Программы охватывает лишь первые девять месяцев двухлетия, поэтому результатов и уроков немного. При этом расходы и административное бремя, связанные с подготовкой такого доклада всего Бюро, весьма велики. Эти ресурсы можно было бы использовать гораздо эффективнее для подготовки улучшенного двухлетнего доклада.
62. Подавляющее большинство лиц, с которыми были проведены консультации, согласились бы с прекращением подготовки промежуточного доклада о выполнении Программы. В Бюро значительно увеличился объем работы по УКР без соответствующего сокращения менее приоритетных видов работы. Все элементы цикла подготовки Программы улучшаются с точки зрения детализации и анализа, и это требование предъявляется к руководителям. Поэтому предлагается отказаться от подготовки промежуточного доклада о выполнении Программы в качестве единственной меры, которая частично компенсирует увеличение нагрузки на руководителей и централизованные службы.

Проведение оценок

63. Оценочная деятельность является отдельной важнейшей функцией, дополняющей собой измерение результатов деятельности и методы управления, ориентированные на конечные результаты. Оценочная функция позволяет осуществлять подготовку информации об эффективности работы, которую нельзя получить в готовом виде из систем отслеживания эффективности, в частности, глубокие сведения о компетенции, релевантности, эффективности и устойчивости. Оценки также привносят в систему управления эффективностью элементы независимого суждения. Они позволяют понять, почему результаты были или не были достигнуты, а также подготовить рекомендации для соответствующих действий со стороны руководящего звена.
64. В силу этих причин оценочная деятельность является составным элементом методов управления, ориентированных на конечные результаты. Проведение оценок необходимо на всех этапах цикла управления, составления и выполнения программ.
65. В ОСП следует включить резюме ключевых уроков, извлеченных в результате оценок, которые должны влиять на стратегии МОТ в течение периода планирования деятельности, в том числе уроков, почерпнутых из опыта других организаций. В ОСП также следует включить обзор стратегии в области оценок.
66. Результаты и показатели, содержащиеся в ОСП, должны быть изложены достаточно подробно и должны поддаваться измерению, что позволит формировать конкретные заключения по результатам оценок.
67. Информация, полученная по итогам оценок и накопленный опыт также могут помочь улучшить взаимосвязи между Программой и бюджетом и СПДТ, а также усилить сами СПДТ. В свою очередь, это даст возможность улучшить отчетность о реализации программ.

68. В ходе выполнения программы будет важно обеспечивать адекватную информацию об эффективности деятельности для целей проведения оценок.
69. Благодаря функции контроля за качеством, адресному использованию извлеченных уроков и, самое главное, развитию «оценочной культуры», когда у менеджеров программы и ее исполнителей появляются стимулы к расширению аналитической работы и изучению собственного опыта, оценочная деятельность вносит значительный вклад в повышение качества докладов о ходе выполнения Программы. Это важный вклад в формирование общей культуры, ориентированной на конечные результаты, среди руководителей, менеджеров и рядовых сотрудников.
70. В течение следующих пяти лет на основе целого ряда источников информации, включая данные, полученные по результатам всех видов оценок, в том числе самооценок и отчетов руководителей и менеджеров, Бюро изучит варианты более комплексного подхода к составлению докладов о выполнении программ и эффективности деятельности.
71. Оценочная функция вносит весьма существенный вклад в процессы УКР и документацию по вопросам цикла подготовки программ. Она приносит независимые суждения и ориентирует на овладение знаниями. Оценки должны выходить за рамки формальных докладов и влиять на формирование программ и мер политики посредством контроля за качеством, механизмами, обеспечивающими возможность проведения оценок, накоплением опыта и действием механизмов обратной связи. Оценочная функция будет точнее согласовываться с утвержденной повесткой дня Административного совета.

Взаимосвязь предложений по циклу составления Программы СИЛК

72. Если Организация примет решение следовать предначертаниям, определенным в ходе дискуссии по мерам укрепления потенциальных возможностей МОТ (СИЛК), то регулярные глубокие обсуждения каждой из стратегических задач могли бы привести к пересмотру соответствующих материалов Основ стратегической политики, в частности, стратегии, направленной на решение стратегической задачи, включая ее промежуточные и ближайшие результаты. В этом видится ряд преимуществ:
 - Это позволит Международной конференции труда обсуждать элементы стратегического плана Бюро, что не происходит в настоящее время.
 - Это позволит проводить дискуссию гораздо глубже, чем это было бы возможно в рамках Административного совета, который, как правило, уделяет ОСП лишь несколько часов каждый раз, когда документ выносится на его рассмотрение – и только в Комитете по программе, финансовым и административным вопросам. Время для обсуждения каждой из стратегических задач ограничено.
 - Это придаст ОСП последовательно актуальный и динамичный характер. Во многих организациях среднесрочные планы после их принятия используются крайне редко.
73. В свете решений Конференции необходимо будет определить точные условия для установления взаимосвязи между СИЛК и ОСП. Нетрудно представить себе, как заключения или резолюции могли бы направляться в Административный совет для внесения изменений в ОСП.

74. Вышеуказанные предложения соответствуют контрольным ориентирам реформирования цикла составления и выполнения программы. Работа идет по графику. Поэтому предлагается сохранить контрольные ориентиры по данной тематике в неизменном виде. Однако, как было указано выше, в системы управления эффективностью и подотчетности был включен дополнительный контрольный ориентир, касающийся систематических оценок последующих действий.

V. Заключение

75. Несмотря на то, что заключения о прогрессе, достигнутом Бюро в области УКР, принимает Административный совет, представляется уместным поднять ряд вопросов.
76. «Дорожная карта» обеспечила согласованную основу и график работы по УКР. Думается, что с ее помощью была достигнута цель содействовать формированию более упорядоченного и прозрачного подхода.
77. «Дорожной картой» предусмотрено проведение разносторонних мероприятий, направленных на повышение эффективности и прозрачности деятельности, однако на практике это также предъявляет новые требования к Бюро, в частности, к руководителям и менеджерам. Одной из целей внедрения УКР является поощрение их к гибкому использованию ресурсов в интересах достижения результатов. В определенный момент времени спрос на более детальные данные снижает способность Бюро оказывать услуги трехсторонним участникам. Он также оказывает чрезмерное давление на возможности центральных директивных подразделений, которые должны содействовать процессу преобразований. Строгий подход, предполагающий концентрацию внимания на главнейших приоритетах, следует применять и к УКР. Хочется надеяться, что обсуждение данного документа позволит добиться подобной концентрации внимания.
78. Обсуждение УКР в МОТ затрагивает вопросы управления, которые выходят за рамки «дорожной карты». Они включают аспекты использования подходов, учитывающих конечные результаты, в документах, которые направляются на рассмотрение комитетов Административного совета помимо Комитета по программе, финансовым и административным вопросам. Они также оказывают воздействие на функционирование Административного совета и его комитетов.
79. *Комитет по программе, финансовым и административным вопросам, возможно, пожелает предложить Административному совету:*
- а) Одобрить предлагаемые меры, направленные на реализацию стратегии в области методов управления, ориентированных на конечные результаты в МОТ, которые представлены в настоящем документе, с учетом мнений, высказанных членами Комитета в ходе обсуждения данного пункта повестки дня.*
 - б) Предложить генеральному директору представить в ноябре 2008 года шестилетние Основы стратегической политики с учетом предложений, сформулированных в настоящем документе.*

Женева, 12 октября 2007 г.

Предлагаемое решение: п. 79.