

НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ВОЗ по УПРАВЛЕНИЮ, ОРИЕНТИРОВАННОМУ НА РЕЗУЛЬТАТЫ (УОР)

КРАТКИЙ ОТЧЕТ ПО ИТОГАМ ОЦЕНКИ, ЯНВАРЬ 2023 Г.

Система принципов управления, ориентированного на результаты (УОР), уже много лет определяет методы организационного управления в ВОЗ, а также применяется многими другими учреждениями системы ООН, государственными органами и другими структурами. ВОЗ использует принципы УОР с начала 2000-х годов и благодаря этому заложила прочную основу для дальнейших улучшений. Предметом **первой независимой внутриорганизационной оценки УОР в ВОЗ** было применение Организацией принципов УОР, помогающих ей ориентировать работу на максимально результативное выполнение своих глобальных задач в области здравоохранения. Для полноценного раскрытия потенциала УОР требуются целенаправленные усилия как Секретариата, так и государств-членов. Ввиду наличия нескольких определений УОР критерием для проведения данной оценки служили четыре основные цели УОР согласно определению ОЭСР: *обеспечение подотчетности, коммуникация, принятие решений и обучение.*

Выводы. На основе наблюдений, сделанных в ходе оценки, было сформулировано шесть основных проблем, требующих внимания Секретариата и государств-членов.

1. Нечеткость концептуальной основы УОР (или предпочитаемой ВОЗ терминологии).
2. Дублирование систем УОР и их разрозненный характер.
3. Использование УОР преимущественно для обеспечения подотчетности и в меньшей степени для принятия решений.
4. Слабость организационной культуры ВОЗ в области обучения.
5. Ресурсы, структуры и методы управления как препятствие для эффективного внедрения принципов УОР.
6. Недостаточное внимание к УОР в страновых бюро.

РЕЗЮМЕ

- Как у Секретариата, так и у государств-членов отсутствует единое понимание концепции УОР.
- УОР используется преимущественно для обеспечения подотчетности и коммуникации и в меньшей степени для принятия решений, выбора приоритетов и обучения в режиме реального времени.
- Короткие (двухлетние) циклы планирования программного бюджета (ПБ) ограничивают возможности для формулирования выводов и принятия корректирующих мер по итогам мониторинга эффективности. Новые «гибридные» модели, предусматривающие сочетание более долгосрочных стратегических планов и промежуточных двухгодичных ПБ, помогают более эффективно определять и пересматривать приоритеты, осуществлять планирование и формирование бюджетов.
- Внедрение метода теории изменений, использование систем результатов и повышение эффективности работы групп по достижению промежуточных результатов (ГДПР) в рамках всей

Организации наряду с более четким определением результатов способствовали бы более качественному нисходящему и восходящему планированию и реализации поставленных задач.

- Чрезмерное внимание к вопросам обеспечения подотчетности и контроля породило культуру игнорирования неудач, мешая ВОЗ наладить эффективные механизмы организационного обучения.*
- Существующая в ВОЗ модель финансирования и привлечения ресурсов (с высокой процентной долей целевых добровольных взносов) затрудняет внедрение УОР как общеорганизационного механизма и не позволяет ВОЗ гибко направлять финансовые ресурсы на решение приоритетных задач, в том числе на уровне страновых бюро.*

Основные замечания

- **Длительный процесс реализации УОР в ВОЗ.** Многочисленные этапы внедрения УОР в ВОЗ в течение двух последних десятилетий включали инициативы, реализованные в рамках Одиннадцатой, Двенадцатой, а также Тринадцатой общих программ работы (ОПР). Особое внимание достижению результатов было уделено в ОПР-13 и соответствующих ПБ, в том числе за счет постановки целей «трех миллиардов», создания нового Управления по сбору и анализу данных и информационному обеспечению и внедрения различных инициатив в области мониторинга и отчетности. Оценка охватывала в основном период реализации ОПР-13; во внимание также принимались значимые изменения, которые имели место в предыдущие периоды.

- **Понимание УОР.** Одна из основных проблем заключается в отсутствии как у сотрудников Секретариата, так и у государств-членов общего понимания того, в чем заключается УОР и насколько данный термин применим в ВОЗ в отличие от других терминов, таких как «управление для достижения результатов», «достижение результатов» и т. д. При этом неясно, включают ли «результаты» только конечные или только промежуточные результаты или и то, и другое. Некоторые понимают термин «результаты» как приоритеты Организации в целом, а другие считают, что принципы УОР имеют наибольшее значение для проектов и программ ввиду характера требований, предъявляемых донорами.

- **Цель УОР.** С учетом определенных ОЭСР четырех основных целей УОР в ходе оценки было сделан вывод о том, что в ВОЗ, как и в других организациях, основное внимание уделяется двум из них, а именно обеспечению подотчетности и коммуникации, при этом принципы УОР почти не используются для целей принятия решений и обучения.

- **УОР как сквозной процесс.** Управление, ориентированное на результаты, рассматривалось в ходе оценки в качестве сквозного процесса, который охватывает планирование и формирование бюджетов; осуществление; мониторинг; подготовку отчетности на основе данных мониторинга; и оценку, адаптацию, принятие решений и обучение. При этом не было получено достаточных подтверждений того, что ВОЗ применяет принципы УОР в целях определения и пересмотра приоритетов практической деятельности. К числу проблем, выявленных на этапе планирования и формирования бюджета, относятся относительно короткий (двухлетний) период планирования и нехватка гибкого финансирования. Кроме того, нынешний подход к УОР ориентирован в основном на штаб-квартиру и региональные бюро и в меньшей степени на страновые бюро. ВОЗ всегда относительно успешно развивала и признавала приоритетным стратегическое планирование, но в последнее время уделяет все больше внимания внутриорганизационному мониторингу и отчетности. Данные системы, однако, являются сравнительно новыми и страдают разрозненностью, большой зависимостью от человеческого фактора, сложностью, трудоемкостью и ограниченной практической полезностью. Их применению мешает необходимость одновременного мониторинга и ведения отчетности по отдельным проектам и программам, а эти задачи традиционно выполняются более эффективно по сравнению с общеорганизационными процессами. Между несколькими конкурирующими системами мониторинга на всех уровнях ВОЗ отсутствуют совместимость и согласованность. На уровне стран мониторинг результатов осуществляется в ограниченном объеме, а полученные данные редко привлекаются для совершенствования программ на этом уровне. Неиспользование метода теории перемен не позволяет

отслеживать вклад различных подразделений ВОЗ, особенно страновых бюро, в достижение результатов на уровне всей Организации. Ввиду особенностей модели финансирования ВОЗ очень большое внимание уделяется подготовке отчетности для доноров отдельных проектов.

- **Принятие решений и обучение.** Функциональный потенциал ВОЗ в области оценки получил некоторое развитие, но все равно остается слабым на фоне других учреждений, особенно в том, что касается проведения оценок на уровне стран. Недостаточной зрелостью, особенно на уровне стран, отличаются механизмы ВОЗ в области организационного обучения, которые должны обеспечивать корректировку программ за счет обобщения и осмысления достигнутых результатов, а также доведение сделанных выводов до сведения всех подразделений Организации.

- **Согласованность.** В ходе оценки были выявлены недостатки, препятствующие согласованному применению УОР на различных этапах цикла управления, различных уровнях ВОЗ и в рамках программных направлений, например в отношении Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения. Для повышения согласованности между различными этапами цикла УОР на трех уровнях Организации необходимо более тесно увязать между собой бюджетный цикл, цикл планирования и различные программные направления, а также обеспечить наличие в каждом страновом бюро плана работы, отражающего местные условия и увязанного с работой РПООНСУР, осуществлением ОПП-13 и соответствующих национальных планов.

- **К факторам, способствующим** внедрению УОР в ВОЗ, относится обязанность государств-членов демонстрировать своим гражданам ответственное распоряжение перечисляемыми взносами. В продолжение ранее проведенной работы ВОЗ может адаптировать опыт других учреждений ООН для улучшения существующих структур, систем и процедур мониторинга, с тем чтобы они способствовали реализации принципов УОР. Дополнительные возможности для внедрения некоторых элементов УОР появились в ходе противодействия пандемии COVID-19.

- **Препятствия.** Существует несколько факторов, препятствующих применению УОР в ВОЗ. Действия государств-членов не всегда направлены на достижение максимальных результатов и могут быть продиктованы национальными интересами/соображениями. В Секретариате отсутствует сложившаяся культура УОР; отношение некоторых сотрудников к УОР характеризуется неприязнью, пренебрежением и/или нежеланием выходить за пределы своих узких задач; отсутствует четкое распределение функций и обязанностей по обеспечению УОР; при этом сотрудники, равно как и представители государств-участников, не обладают достаточными навыками/возможностями в этой области. Применение УОР затрудняется моделью финансирования ВОЗ, ее системой управления кадровыми ресурсами и проблемами, вытекающими из регионального принципа построения ее работы и наличия сети страновых бюро. Функционирование существующей системы результатов оценивается как неоптимальное и осложняется нехваткой данных и нежеланием осуществлять информационный обмен. Требуется дальнейшая гармонизация систем мониторинга и отчетности.

Дальнейшие шаги

Секретариат может счесть целесообразным изучить и воспроизвести опыт ЮНФПА в области совершенствования систем УОР и «адаптивного управления», который заключается в проведении промежуточной оценки системы УОР в процессе ее создания с включением этапа последующей доработки системы руководством. В рамках этого процесса могут быть задействованы существующие коллективы или созданы новые группы, в частности напрямую отвечающие за дальнейшее выполнение рекомендаций, вынесенных по итогам оценки, с учетом того, что данные рекомендации обращены к Секретариату и государством-членам.

В **приложении 4** к докладу приводится подробный обзор опыта других учреждений ООН в области УОР.

Контактная информация

За дополнительной информацией следует обращаться в Бюро по оценке по адресу evaluation@who.int.

Ссылка: [Доклад](#) по итогам оценки на [веб-сайте ВОЗ](#)

Рекомендации

В ходе консультаций с заинтересованными сторонами по шести ключевым проблемам (выводам) было вынесено **10 рекомендаций** с указанием действий по выполнению каждой из них. Четыре рекомендации адресованы Секретариату ВОЗ, две рекомендации – государствам-членам и еще четыре рекомендации предполагают совместные действия Секретариата и государств-членов. Цифрами обозначается порядок изложения рекомендаций, но не степень их приоритетности. Все рекомендованные действия изложены в приложении к настоящему краткому отчету. Полный анализ замечаний и выводов, а также более подробное изложение каждой рекомендации и действий по ее выполнению можно найти в **тексте доклада**.

Действия Секретариата

5. Создать условия для достижения результатов на уровне страновых бюро

6. Осуществить структурные и системные изменения, необходимые для достижения результатов

7. Укрепить и упростить системы мониторинга

8. Коренным образом реформировать основы

Совместные действия Секретариата и государств-членов

1. Выработать общее понимание термина «управление на основе результатов» или другого согласованного термина

2. Выработать подход, позволяющий эффективно определять приоритеты

3. Уточнить содержание понятия «достижение результатов» и конкретизировать

4. Определить способы укрепления доверия к ВОЗ со стороны государств-членов и других доноров

Действия государств-членов

9. Содействовать принятию решений с ориентацией на результаты

10. Обеспечить функционирование цикла достижения результатов

НЕЗАВИСИМАЯ ОЦЕНКА СИСТЕМЫ УОР ВОЗ: РЕКОМЕНДАЦИИ

Действия, подлежащие выполнению в краткосрочной перспективе (определяемой как период до одного года), помечены значком с изображением спринтера, а более долгосрочные действия – значком с изображением марафонца.

Рекомендации в отношении действий Секретариата

Рекомендация 1. Выработать общее понимание термина «управление на основе результатов» или другого согласованного термина

-  1.1 Высшему руководству рекомендуется выбрать термин, которым будет описываться подход ВОЗ к достижению результатов. С учетом текущего контекста и истории деятельности ВОЗ в качестве такого термина, по мнению экспертов по оценке, может быть выбрано выражение *delivering results* («достижение результатов»).
-  1.2 Секретариату рекомендуется отразить подход ВОЗ к достижению результатов в программном документе.
-  1.3 Секретариату рекомендуется обеспечить практическое применение описанной в документе политики. Это может быть достигнуто, в частности, путем разработки справочника или проведения учебных мероприятий/инструктажей для уже работающих и новых сотрудников Секретариата и представителей государств-членов.
-  1.4 Секретариату рекомендуется разработать меры и/или подходы, позволяющие оценивать степень реализации данной политики.

Рекомендация 2. Выработать подход, позволяющий эффективно определять приоритеты

-  2.1 Секретариату и государствам-членам рекомендуется выработать единое толкование понятия «определение приоритетов».
-  2.2 Секретариату рекомендуется создать систему, позволяющую определять приоритеты в рамках всей Организации, особенно на уровне стран. При этом необходимо предусмотреть порядок пересмотра приоритетов с учетом выводов, накапливаемых в режиме реального времени, а также меняющихся условий.
-  2.3 Секретариату и государствам-членам рекомендуется периодически пересматривать приоритеты в свете новых проблем и меняющихся условий.
-  2.4 Секретариату необходимо отклонять предложения о принятии решений, которые отвлекают его от достижения согласованных приоритетов, поскольку подобные решения могут приниматься только при условии их индивидуальной и коллективной поддержки государствами-членами на уровне органов управления.
-  2.5 Государствам-членам следует обеспечивать максимально возможную гибкость предоставляемого ими финансирования в виде обязательных взносов или нецелевых добровольных взносов.

Рекомендация 3. Уточнить содержание понятия «достижение результатов» и конкретизировать ответственность за их достижение



3.1 Государствам-членам рекомендуется признать, что они несут первоочередную ответственность за достижение конкретных результатов в области охраны здоровья в своих странах, а роль Секретариата ВОЗ является вспомогательной. В рамках системы результатов необходимо определить соответствующие обязанности государств-членов и Секретариата, в том числе в сферах их совместной ответственности.



3.2 Секретариату рекомендуется признать, что сфера его ответственности не ограничивается исключительно промежуточными результатами, достигаемыми под его непосредственным контролем. Ему также необходимо демонстрировать значимость таких промежуточных результатов для достижения желаемых конечных результатов.



3.3 Секретариату рекомендуется разработать четкие, убедительные и основанные на фактических данных теории изменений, которые будут учитывать передовую международную практику в области развития и четко демонстрировать ожидаемый вклад промежуточных результатов работы Секретариата в достижение желаемых конечных результатов. Теории изменений должны разрабатываться в сотрудничестве с другими сторонами, в частности национальными правительствами и международными партнерами.

Рекомендация 4. Определить способы укрепления доверия к ВОЗ со стороны государств-членов и других доноров



4.1 Государствам-членам и Секретариату рекомендуется выработать общее понимание факторов, которые ограничивают доверие государств-членов к ВОЗ.



4.2 Секретариату рекомендуется определить и реализовать шаги и меры по укреплению доверия в определенных таким образом областях. Они могут включать использование фактических данных и подхода, ориентированного на достижение результатов, для определения порядка распределения ресурсов.



4.3 Государствам-членам и донорам рекомендуется согласовать с Секретариатом порядок оценки и при необходимости стимулирования прогресса в реализации мер по укреплению доверия.

Рекомендации в отношении совместных действий Секретариата и государств-членов

Рекомендация 5. Создать условия для достижения результатов на уровне страновых бюро



5.1 Секретариату (страновым бюро) рекомендуется разработать единый план работы странового бюро, отражающий, в частности, уникальные условия конкретной страны и по возможности учитывающий ОПР-13. Такие страновые планы работы должны служить основой для разработки планов программной деятельности, глобальных и региональных планов, а не наоборот.



5.2 Секретариату рекомендуется оперативно устранять факторы, ограничивающие достижение результатов страновыми бюро ВОЗ и требующие принятия краткосрочных мер. Соответствующие меры могут включать в себя определение приоритетных стран и рационализацию порядка оказания поддержки штаб-квартирой и региональными бюро.



5.3 Секретариату рекомендуется устранять факторы, ограничивающие достижение результатов страновыми бюро ВОЗ и требующие принятия долгосрочных мер. Такие меры могут включать наращивание финансового и кадрового потенциала, в частности путем откомандирования в страновые бюро специалистов по мониторингу и оценке.

Рекомендация 6. Осуществить структурные и системные изменения, необходимые для достижения результатов

6.1 Секретариату рекомендуется повысить эффективность работы групп по достижению промежуточных результатов (ГДПР), в том числе рассмотреть возможность:

-  возвращая к идее создания группы по вопросам надзора и координации для разработки теорий изменений, демонстрирующих причинно-следственные связи между промежуточными и конечными результатами; примером этого является запланированная к созданию, но так и не сформированная группа по координации стратегических приоритетов;
-  пересмотра круга задач ГДПР в соответствии с четко определенными промежуточными результатами, вытекающими из теории изменений;
-  конкретизации функций и сфер ответственности в целях реализации процесса ГДПР на трех уровнях ВОЗ;
-  обеспечения того, чтобы механизм, применяемый для руководства работой ГДПР, был ориентирован на взаимодействие между группами и учитывал опыт механизмов сотрудничества, созданных в период пандемии COVID-19;
-  принятия мер по стимулированию ответственного и заинтересованного участия в работе данных механизмов, возможно, путем поощрения ГДПР, добивающихся наибольших успехов. В качестве варианта может рассматриваться создание для ГДПР, а также страновых бюро аналога принятой в [ЮНФПА системы сертификатов УОР](#), которые могут присуждаться на бронзовом, серебряном и золотом уровне.

6.2 Секретариату рекомендуется решить проблему разрозненности и дублирования систем и организационных структур, в том числе:

-  провести анализ пересекающихся, разрозненных и/или дублирующих друг друга подсистем УОР. Некоторые из них упоминаются в настоящем докладе, а также в описании проведенной БСВК ревизии в отношении отчетности по результатам;
-  руководить процессом повышения согласованности работы ВОЗ на трех уровнях;
-  подключить различные изолированные системы, в частности систему управления эффективностью персонала и систему управления рисками, к процессам, обеспечивающим достижение результатов.

Рекомендация 7. Укрепить и упростить системы мониторинга

7.1 Секретариату рекомендуется усовершенствовать и свести воедино существующие инструменты мониторинга.

7.2 Секретариату рекомендуется разработать единый набор показателей, который будут использоваться для отслеживания хода работы в рамках всей Организации на уровне промежуточных и конечных результатов.



Рекомендация 8. Коренным образом реформировать основы организационного обучения



8.1 Секретариату рекомендуется укреплять культуру организационного обучения. Для этого необходимо формировать у сотрудников привычку не бояться ошибок и действовать по принципу «пробовать, делать выводы, делать лучше».



8.2 Секретариату рекомендуется создать механизм содействия организационному обучению на всех уровнях ВОЗ и интегрировать его в цикл внедрения УОР.



8.3 Секретариату рекомендуется расширять применение метода оценки в целях совершенствования программ, в том числе путем проведения большего числа оценок страновых программ и введения практики периодической оценки ОПР.

Рекомендации в отношении действий государств-членов

Рекомендация 9. Содействовать принятию решений с ориентацией на результаты



9.1 Государствам-членам рекомендуется содействовать пониманию важности обучения и принятия решений как компонентов системы достижения результатов.



9.2 Государствам-членам и другим донорам рекомендуется отойти от практики выделения целевого добровольного финансирования в пользу более гибкого/не обусловленного конкретными целями добровольного финансирования и выплаты обязательных взносов в увеличенном размере.



9.3 Государствам-членам и другим донорам рекомендуется задействовать существующие общеорганизационные системы мониторинга и отчетности и отказаться от использования параллельных систем в рамках отдельных проектов.



9.4 При составлении бюджетов государствам-членам рекомендуется и далее ориентироваться на конкретные результаты, не возвращаясь к практике бюджетного планирования на основе вводимых ресурсов.

Рекомендация 10. Обеспечить функционирование цикла достижения результатов



10.1 Государствам-членам рекомендуется рассмотреть возможность принятия «гибридной» модели, включающей долгосрочную стратегию и бюджетно-плановые циклы и механизмы наряду с краткосрочным (один или два года) циклом программного бюджета, позволяющим корректировать действия по итогам мониторинга достижения конечных и промежуточных результатов, а также с учетом выводов, сделанных в процессе практической деятельности.



10.2 Государствам-членам рекомендуется признать, что планы страновых бюро должны охватывать четырех- или пятилетний период и должны быть согласованы с РПООНСУР, а также в соответствующих случаях со стратегиями странового сотрудничества/двухгодичными соглашениями о сотрудничестве и ключевыми национальными планами.