



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/45/617
12 October 1990
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок пятая сессия
Пункты 117 и 119 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Аналитический доклад Генерального секретаря об осуществлении резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПЛАН НА ПЕРИОД 1992-1997 ГОДОВ

Выполнение программ Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1988-1989 годов

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам в соответствии с правилом 103.5 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, рассмотрел предлагаемый среднесрочный план на период 1992-1997 годов (A/45/6). Кроме того, Консультативный комитет рассмотрел доклады Генерального секретаря о выполнении программ Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1988-1989 годов (A/45/218 и Add.1 и Add.1/Corr.1) и об осуществлении резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи (A/45/226). Консультативному комитету также было представлено сводное резюме замечаний и рекомендаций государств-членов и межправительственных органов за период с 1988 года, касающихся проекта введения к среднесрочному плану на период 1992-1997 годов (A/45/279).

Предлагаемый среднесрочный план на период 1992-1997 годов

2. Мандат на подготовку среднесрочного плана содержится в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки; в них предусматривается, что "после утверждения Генеральной Ассамблеей среднесрочный план становится главным директивным документом Организации Объединенных Наций, в котором: а) излагаются среднесрочные цели, которые должны быть достигнуты за плановый период; б) излагаются применяемая для этого стратегия и используемые практические средства; с) дается ориентировочный расчет необходимых ресурсов" (положение 3.3). Консультативный комитет ранее указал, что "в идеале среднесрочный план должен служить планом работы для Организации и должен быть составлен таким образом, чтобы государства-члены имели возможность рассматривать план работы и соответствующие приоритетные задачи, связанные с различными программами в плане, а также давать рекомендации относительно того, какие мероприятия и в каком объеме реально могут быть осуществлены в течение охватываемого в плане периода" (A/43/626).

3. Консультативный комитет считает, что пришло время серьезно заняться решением вопроса о том, отвечает ли среднесрочный план в его нынешней форме критериям, изложенным в положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, и дает ли он возможность для такого рассмотрения, о котором говорилось выше. Несмотря на произведенные со времени принятия предыдущего плана улучшения, Консультативный комитет считает, что остается сделать многое, чтобы среднесрочный план был действительно полезен для государств-членов и Секретариата. В нескольких ниже приводимых пунктах Комитет выдвигает ряд предложений по дальнейшему совершенствованию. Предназначение этих предложений не в том, чтобы быть исчерпывающими, а скорее в том, чтобы служить в качестве ориентира для Секретариата и дать импульс для дальнейших предложений и дискуссии среди государств-членов.

4. Как указывается в пункте 1 подготовленного Секретариатом сводного резюме замечаний и рекомендаций, касающихся проекта введения к плану (A/45/279), в соответствии с резолюцией 41/213 Генеральной Ассамблеи (и последующими резолюциями) "участие государств-членов в процессе подготовки предлагаемого среднесрочного плана на период 1992-1997 годов носило широкий и всеобъемлющий характер". Это участие включало в себя рассмотрение перспективных оценок Генерального секретаря в отношении деятельности Организации в течение следующего десятилетия (A/42/512), а также проекта введения к плану (A/43/329 и Add.1 и Add.1/Corr.1). Как указывается в пункте 234 аналитического доклада Генерального секретаря об осуществлении резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи (A/45/226), "расписание консультаций функциональных, региональных и секторальных межправительственных органов по различным главам плана было также представлено ... Генеральной Ассамблее в 1988 году (A/43/626)", и "такие консультации проводились в течение 1989 года с учетом ограничений, связанных с расписанием заседаний межправительственных органов". В этой связи Комитет отмечает, что, как явствует из Приложения к введению к проекту среднесрочного плана, соответствующим органом/органами были рассмотрены 29 программ.

5. Консультативный комитет положительно оценивает этот факт; кроме того, он принимает к сведению содержащееся в пункте 235 доклада А/45/226 заявление Генерального секретаря о том, что "подготовка как среднесрочного плана, так и бюджета по программам выиграла бы от более широкого участия специализированных межправительственных органов". Комитет разделяет эту точку зрения и считает, что в будущем по большому числу программ будут проводиться обзоры соответствующим органом. В этой связи Комитету известно, что не по всем программам имеется компетентный орган для проведения обзоров. Вместе с тем он надеется, что там, где такой орган существует, необходимые обзоры будут начаты. Кроме того, Комитету известно о том, что расписание заседаний не во всех случаях облегчает проведение такого обзора; этот аспект освещается Генеральным секретарем в том же пункте его доклада, в котором он отмечает, что препятствия, которые необходимо преодолеть в вопросе расширения участия специализированных межправительственных органов "являются чрезвычайно серьезными" и "связаны со сложностью составления расписания заседаний ввиду наличия нескольких ограничений и целей ...". Тем не менее Комитет считает, что будут предприняты все усилия для расширения такого обзора.

6. Консультативный комитет также полагает, что для того, чтобы процесс консультаций был плодотворным, требуется повысить качество межправительственных обзоров. В этой связи Комитет придерживается того понимания, что обсуждения, проведенные рядом соответствующих органов, были менее чем исчерпывающими, и это, в свою очередь, отчасти было связано с качеством представленных проектов документов по программам.

7. Кроме того, Консультативный комитет объясняет недостаточность уровня дискуссии тем, что органы, занимающиеся обзором, недостаточно знакомы с этим видом деятельности, а также тем, что, как указывается в подготовленном Генеральным секретарем докладе А/45/226, "государствам-членам и тем, кто занимается этими вопросами в Секретариате, трудно найти общий язык и прийти к единству взглядов в отношении проблем составления программ и бюджета" (пункт 235). При таком положении дел крайне важно, чтобы представляемые органам по проведению обзора материалы были ясными и краткими. По мнению Комитета, "общий язык" можно найти благодаря более широкому привлечению руководящих сотрудников самого высокого уровня к подготовке проекта плана.

8. В то же время Консультативный комитет подчеркивает, что компетентным органам по проведению обзора следует представлять Генеральному секретарю конкретные руководящие принципы, включая рекомендации относительно приоритетов. Как указывается в положении 3.16 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, "межправительственные органы и группы экспертов при рассмотрении соответствующих глав предлагаемого среднесрочного плана выносят рекомендации относительно очередности выполнения подпрограмм, входящих в сферу их компетенции ...".

9. Несмотря на свой призыв к расширению участия межправительственных органов, Консультативный комитет вновь подтверждает свое мнение, выраженное в его первом докладе по вопросу о предлагаемом бюджете по программам на 1990-1991 годы, о том, что повышение роли этих органов "ни в коей мере не должно отражаться на действующих процедурах принятия решений, установленных процедурой составления бюджета, которая была одобрена Генеральной Ассамблеей в резолюции 41/213" (А/44/7, пункт 72).

10. Как указывается в пункте 1 выше на рассмотрении Консультативного комитета находился документ A/45/279, в котором содержалось сводное резюме замечаний и рекомендаций государств-членов и межправительственных органов, касающихся проекта введения к среднесрочному плану. Ввиду того, что замечания/рекомендации не были структурированы в соответствии с программными направлениями, этот документ не облегчает рассмотрение плана. Признавая, что резюме было представлено в соответствии с резолюцией 43/219 Генеральной Ассамблеи, Комитет, тем не менее, считает, что в будущем этот документ следует существенно улучшить как с точки зрения формы, так и содержания.

11. Консультативный комитет отмечает, что структура предлагаемого среднесрочного плана свидетельствует о стремлении усовершенствовать этот документ: в нем насчитывается в общей сложности 10 крупных программ, которые распадаются на 45 программ (включая программу обеспечения экономического подъема, развития и преобразований в Африке, испрошенную Комитетом по программе и координации в ходе рассмотрения им плана) и 257 подпрограмм. Комитет приветствует успехи, достигнутые в придании плану более стройной формы, и вновь заявляет, что это не должно истолковываться как сокращение объема деятельности Организации Объединенных Наций.

12. Несмотря на такое структурное усовершенствование, Консультативный комитет считает, что необходимо внести намного больше структурных улучшений. По мнению Комитета, для того чтобы план был полезен, он в своем изложении должен быть упрощен и сокращен; многословие, повторы и большой объем нынешнего документа подрывают его полезность.

13. Консультативный комитет также полагает, что в дополнение к общему усовершенствованию плана следует подумать над тем, чтобы дифференцированно представлять вспомогательные и основные программы. В этой связи Комитет ставит под сомнение обоснованность структурного оформления вспомогательных программ (крупные программы IX и X, программы 39-44) по той же форме, на основании которой оформляются основные программы. В конкретном плане Комитет ставит под сомнение необходимость включения для этих программ раздела, касающегося общей направленности и общей стратегии. По мнению Комитета, эти программы по своей форме должны быть в значительной мере упрощены и должны строиться в соответствии с целями, которые предстоит достичь, и деятельностью, необходимой для достижения этих целей. В этой связи Комитет отмечает, что в положении 3.6 правил, регулирующих планирование по программам, предусматривается, что "план составляется по программам и задачам, а не по организационным подразделениям"; вместе с тем в правиле 103.6 указывается, что "в рамках деятельности по обслуживанию ... предложения по среднесрочному плану разрабатываются по организационным подразделениям и видам функциональной деятельности ...". По мнению Консультативного комитета, при изложении описательных частей это приводит к повторам и дублированию. Ввиду этого следует провести обзор представления крупных программ IX и X и усовершенствовать его.

14. Еще один требующий своего решения вопрос касается сферы охвата среднесрочного плана. Положение 3.5 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, предусматривает, что "план охватывает все мероприятия как основного, так и вспомогательного характера, включая мероприятия, которые должны частично или полностью финансироваться за счет внебюджетных средств". Комитет считает, что возникают некоторые вопросы в отношении осуществимости этого положения в том виде, в котором оно сформулировано, и в этой связи он вновь подтверждает мнение, высказанное в пункте 25 его доклада (A/43/626):

"Применительно к внебюджетным средствам Комитет отмечает, что существует два вида этих средств: средства, находящиеся полностью в ведении и под управлением Генерального секретаря, такие, как целевые фонды и специальные счета; и средства, находящиеся в непосредственном ведении полуавтономных организаций, таких, как Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Центр Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат). Что касается тех полуавтономных организаций, программы и приоритеты которых утверждаются их соответствующими руководящими органами, то здесь возникают вопросы относительно того, насколько утвержденные таким образом программы и приоритеты соответствуют программам и приоритетам, отраженным в среднесрочном плане Организации Объединенных Наций".

15. Без ущерба для вышеизложенных замечаний Консультативный комитет также отмечает, что так или иначе положения и правила, регулирующие планирование по программам, гласят, что "случаи, когда предполагается финансирование всей подпрограммы или определенного ее сегмента из внебюджетных источников, указываются отдельно" (правило 103.3). Отсутствие таких указаний в предлагаемом плане, по мнению Комитета, помешает, особенно применительно к основным программам, проведению в будущем оценок осуществления плана. Вследствие этого Комитет полагает, что в этой связи требуется дальнейшая доработка.

16. Правило 103.3 положений и правил, регулирующих планирование по программам, также, в частности, гласит, что "на уровне крупных программ среднесрочный план включает в себя ориентировочные оценки потребностей в ресурсах с учетом различных вариантов темпов роста ...; такие оценки строятся на предположении о наличии внебюджетных средств". Консультативный комитет отмечает, что в плане отсутствуют оценки людских или финансовых ресурсов. С учетом шестилетнего цикла возникает вопрос, могут ли на деле оценки такого характера быть полезными и реальными. С этим вопросом связан и вопрос об увязке среднесрочного плана и бюджетов по программам. План в том виде, в котором он утвержден, как предполагается, должен служить в качестве основы для составления бюджетов по программам, а утвержденные в плане приоритеты предположительно должны служить ориентиром для выделения бюджетных и внебюджетных ресурсов. По мнению Комитета, вопрос о том, насколько данный план служит этим целям, неясен, и есть необходимость, чтобы он был рассмотрен Генеральным секретарем и государствами-членами.

17. Вопрос, касающийся оценки, заслуживает упоминания при любом обсуждении среднесрочного плана. Для формулирования обоснованного плана, необходимо провести оценку таким образом, чтобы это отразилось как на подготовке плана, так и на подготовке бюджетов по программам. Учитывая проблему несинхронизированности циклов проведения оценки, Консультативный комитет ставит под вопрос, насколько в действительности результаты оценки повлияли на составление нынешнего документа. Кроме того, сама концепция оценки как таковой и того, что она влечет за собой, по мнению Комитета, не имеет единообразного толкования и применения. В этой связи Комитет отмечает, что в докладе Генерального секретаря об использовании результатов оценки при разработке и осуществлении программ и при выработке руководящих принципов (A/45/204, пункт 46) говорится, что "метод оценки все еще не в полной

мере принят в качестве одного из инструментов управления" и что "в большинстве случаев он все еще не внедряется на систематической основе в процесс принятия решений и управления". Кроме того, "основная терминология, концепции и методы планирования и оценки программ используются непоследовательно или в ряде случаев не находят должного понимания у руководителей программ". Генеральный секретарь также отмечает, что "нуждаются в дальнейшем совершенствовании методологии оценки" и что накопленный в ходе оценок опыт "необходимо использовать, чтобы результаты оценки служили какой-то цели, будь то на уровне осуществления, контроля, подготовки бюджетов по программам, или на уровне разработки среднесрочного плана". Есть необходимость и в принятии мер на межправительственном уровне по выполнению основанных на результатах оценки рекомендаций "в целях укрепления процесса эффективного использования результатов оценки" (там же, пункт 47).

18. С вопросом проведения оценки связан вопрос о выполнении программ. По мнению Консультативного комитета, доклады, подобные тем, которые содержатся в докладе Генерального секретаря A/45/218 и Add.1 о выполнении программ в течение двухгодичного периода 1988-1989 годов мало полезны при подготовке последующих бюджетов по программам/среднесрочных планов (см. пункты 22 и 23 ниже); кроме того, учитывая цикличность составления бюджетов, сами сроки представления этих докладов не позволяют им быть полезными при подготовке последующего бюджета по программам.

19. Как предусматривается в правиле 103.5 положений и правил, регулирующих планирование по программам, Консультативному комитету были представлены предложения по среднесрочному плану в разрезе всего плана в целом, включая общее и конференционное обслуживание. Об общем и "вспомогательном" конференционном обслуживании речь идет в главах 39-44 плана. В этой связи Консультативный комитет отмечает, что в докладах Генерального секретаря о ходе работы будет освещаться ряд затрагиваемых в этих главах вопросов, таких, например, как ИМИС и проекты, связанные с оптическими дисками, вопрос об общих и совместных службах в Вене и внебюджетное финансирование. Генеральный секретарь также представит доклады по ряду таких вопросов, связанных с поддержанием мира, как экономия, обусловленная ростом масштабов, проблемы начального периода, создание резервных запасов оборудования и материалов, использование гражданского персонала в ходе операций по поддержанию мира и создание вспомогательного счета для операций по поддержанию мира, то есть по тем вопросам, которые упоминаются в главах 42 и 43 плана. Комитет выступит с конкретными замечаниями по этим вопросам при рассмотрении им докладов Генерального секретаря.

Аналитический доклад Генерального секретаря об осуществлении
резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи (A/45/226)

20. Как указывается в пунктах 6 и 7, настоящий доклад был представлен в соответствии с резолюцией 44/200 А Генеральной Ассамблеи и "содержит подробную информацию, касающуюся осуществления каждой рекомендации Группы межправительственных экспертов высокого уровня в период до 31 декабря 1989 года ...". В этой связи Консультативный комитет отмечает заявления Генерального секретаря о том, что "очевидно, что программа административных реформ, начатая в 1986 году, в значительной степени осуществлена" (пункт 8) и что "длительный политический процесс, завершившийся принятием Генеральной Ассамблеей резолюции 41/213 и последующих резолюций, во многом достиг своей цели"

(пункт 258). Соответственно "для Организации пришло время укрепить свои ряды и двигаться вперед ..., руководствуясь положениями среднесрочного плана на период 1992-1997 годов ..." (пункт 259). В то же время Генеральный секретарь признает, что задача еще не решена и что "для того, чтобы Организация была способна адаптироваться к тому, чтобы эффективно и всесторонне решать новые и возникающие вопросы, могут потребоваться дальнейшие изменения". В этой связи он отмечает, что "реформа - это не ограниченный процесс и не самоцель, она подразумевает проведение постоянного обзора деятельности Организации в том, что касается ее целей" (пункт 260).

21. По мнению Консультативного Комитета, цель повышения действенности и эффективности не будет достигнута, если не удвоить усилия по совершенствованию громоздких, административных, кадровых и бюджетных процедур. В своем докладе A/45/5 Комиссия ревизоров рассмотрела ряд этих процедур, которые упомянуты в соответствующем докладе Комитета A/45/570 и Corr.1. В предыдущих пунктах Комитет также привлек внимание к необходимости дальнейшего совершенствования процесса консультаций, а также процесса проведения оценок; эти вопросы рассматриваются в частях V и VI аналитического доклада Генерального секретаря. Замечания Комитета в отношении наброска бюджета по программам и в отношении резервного фонда, о которых также идет речь в аналитическом докладе, будут представлены в связи с рассмотрением Комитетом докладов Генерального секретаря по этим вопросам.

Выполнение программ Организации Объединенных Наций в течение двухгодичного периода 1988-1989 годов (A/45/218 и Add.1)

22. Консультативный комитет обсудил этот доклад с представителями Генерального секретаря на своей весенней сессии 1990 года. Комитет отмечает, что в этом докладе "дается только количественная характеристика положения в области осуществления мероприятий в течение двухгодичного периода 1988-1989 годов" и в нем не охватываются некоторые виды деятельности Организации и не делается попытки "оценить качество и значение полученных результатов". Кроме того, и мероприятия, которые весьма различны с точки зрения объема требующихся для них ресурсов, рассматриваются одинаково. Генеральный секретарь далее заявляет, что "такие ограничения заложены в самом характере этой работы, и их можно избежать только путем коренных изменений в концепции контроля и, фактически, процесса планирования, программирования и составления бюджета" (пункт 17).

23. Ввиду наличия таких ограничений Комитет ставит под вопрос полезность настоящего доклада для государств-членов и считает, что выпуск в дальнейшем докладов о выполнении программ следует приостановить до устранения основных проблем методологического характера.
