



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/48/277
28 July 1993
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок восьмая сессия
Пункт 123 предварительной повестки дня*

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Возможный новый подход к планированию по программам

Доклад Генерального секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 47/214 от 23 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея, в частности, вновь подтвердила, что среднесрочный план представляет собой главный директивный документ Организации Объединенных Наций и будет служить в качестве основы для разработки бюджетов по программам на двухгодичные периоды, а также одобрила высказанные Комитетом по программе и координации (КПК) на его тридцать второй сессии рекомендации 1/, касающиеся представления прототипа нового формата среднесрочного плана через КПК и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам Ассамблее на ее сорок восьмой сессии.

2. В своем докладе КПК рекомендовал представить ему на его тридцать третьей сессии прототип возможного нового формата среднесрочного плана. В этом прототипе должны учитываться соответствующие выводы, сделанные на семинаре по прототипу нового бюджетного документа, и рассматриваться, в частности, вопросы, касающиеся управления работой по составлению и изменению текста документов, в том числе вопросы, связанные с подготовкой и представлением документации и обзором документов по планированию программ вспомогательными межправительственными механизмами.

* A/48/150.

3. В той же резолюции Ассамблея также одобрила рекомендацию КПК о созыве Генеральным секретарем специального технического семинара экспертов, с тем чтобы помочь Секретариату в разработке проекта прототипа нового формата среднесрочного плана. Этот семинар был проведен в Мохоче (Нью-Йорк) с 22 по 28 апреля 1993 года. В нем участвовали 23 человека, включая председателя ККАБВ и председателей тридцать второй и тридцать третьей сессий КПК, причем все участники были либо нынешними, либо бывшими членами КПК и ККАБВ. На семинаре присутствовал заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, а работу семинара обеспечивал Отдел по планированию программ и составлению бюджета программ. Ход обсуждения на семинаре координировал Контролер.

II. ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЫНЕШНЕЙ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ, СОСТАВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И БЮДЖЕТА, КОНТРОЛЯ И ОЦЕНКИ

4. Система планирования, составления программ и бюджета, контроля и оценки создавалась на основе решений Генеральной Ассамблеи. Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки 2/, которыми регулируется функционирование системы, закреплены Генеральной Ассамблеей в резолюциях 37/234 от 21 декабря 1982 года, 38/227 А и В от 20 декабря 1983 года, 41/213 от 19 декабря 1986 года и 42/215 от 21 декабря 1987 года.

5. Как предусматривается в настоящее время, среднесрочный план призван сводить воедино множество мандатов, утвержденных государствами-членами в целях регулирования направления деятельности Организации, и перерабатывать их в согласованный набор программ с конкретными целями и политикой на шестилетний период. Нынешний среднесрочный план охватывает с 1992 по 1997 годы и соответствующим образом пересматривается каждые два года.

6. Утвержденный среднесрочный план обеспечивает программную структуру и рамки для составления бюджета по программам на двухгодичный период. Осуществление программной деятельности, заложенной в бюджете, контролируется через механизм представления докладов об исполнении бюджета по программам, а действенность, актуальность, эффективность и воздействие программ измеряются с помощью процедур оценки, проводимой на различных уровнях, в том числе путем выборочной подробной оценки отдельных программ.

7. Эффективность указанной системы с точки зрения достижения целей Организации все чаще ставится под сомнение как внутри Секретариата, так и среди государств-членов. Эти сомнения нашли свое отражение в разделе VIII резолюции 46/185 В Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1991 года, где говорится о прототипе новой формы представления бюджета, и в резолюции 47/214 Генеральной Ассамблеи, где идет речь о представлении прототипа нового формата среднесрочного плана.

8. Рассматривая главные элементы Положений и правил в части, касающейся среднесрочного плана, участники семинара признали наличие ряда недостатков в нынешней системе планирования по программам, составления бюджета, контроля и оценки. Среди этих недостатков отмечалось следующее:

а) среднесрочный план, как правило, представляет собой обобщение снизу вверх секторальных планов и политики, вместо того чтобы с помощью введения в суть проблем

/...

давать общее представление о цели и направлении деятельности Организации на конкретный период времени;

b) мало внимания уделяется участию в подготовке плана руководителей программ и многих государств-членов. После утверждения план используется мало и реально практически не влияет на работу Организации;

c) связь между планом и бюджетом по программам носит подчас чисто формальный характер, а их тексты зачастую повторяют друг друга;

d) контроль служит инструментом для выявления недостатков в осуществлении, однако, чтобы контроль стал эффективным, его механизм необходимо существенно улучшить;

e) цели в среднесрочном плане недостаточно конкретны, чтобы использоваться в качестве отправной точки для определения действенности программ Организации Объединенных Наций, как это предусматривается в положении 6.1;

f) на рассмотрение планов и бюджетов тратится гораздо больше времени, чем на их осуществление и оценку.

9. Несмотря на эти недостатки, нынешняя система, как считают, дисциплинирует руководителей программ и обеспечивает рамки для процесса консультаций с государствами-членами и среди них. Поэтому идея отказа от концепций и компонентов системы, касающихся планирования и составления программ, в расчете на то, что более упорядоченное и эффективное использование ресурсов Организации может быть обеспечено лишь с помощью ежегодного или двухгодичного бюджета, не является приемлемой альтернативой. Процесс выработки и принятия директивных решений, рамки для организации и представления программ и мероприятий в качестве обоснования потребностей в ресурсах являются необходимыми элементами сохранения и усиления демократического характера Организации, а также согласованности и эффективности действий ее Секретариата.

10. Приступая к рассмотрению и внесению изменений в концепции и практику планирования, составления программ и бюджетов, полезно помнить несколько основополагающих фактов:

a) вопреки бытующим в эпоху технократической эйфории иллюзиям, не только непросто предсказать будущий ход мировых событий, но и неправильно полагать, что эволюционный характер развития общества может быть существенно изменен под влиянием планов и волевых решений. Однако в то же самое время стоит еще раз подчеркнуть способность человечества влиять на свое будущее. Планирование в Организации Объединенных Наций могло бы основываться на убежденности в том, что добиться улучшения жизни человечества можно через признание того факта, что существует коллективное и общее благо и что распространение общечеловеческих ценностей должно поощряться;

b) Организация, будучи форумом для обсуждения мировых проблем, в то же время занимается и оперативной деятельностью. Выполняя свои различные функции, от разработки правовых документов до урегулирования споров и осуществления конкретных проектов развития, она вносит свой ценный вклад. Чтобы обеспечить гармоничное сочетание этих различных аспектов жизни Организации, в том числе через установление

приоритетов и политически гласное и упорядоченное распределение ресурсов, необходимо иметь механизм планирования и составления программ;

с) стоящие перед международным сообществом в конце этого века проблемы требуют не только безотлагательных действий всех заинтересованных сторон, от правительств до международных и неправительственных организаций, но и согласованного планирования. Великие идеологические и политические бури требуют от Организации Объединенных Наций проявления чувства цели и плановой направленности ее действий. Смотреть на перспективу фактически означает заглянуть в суть вопроса и выйти на такой уровень понимания, который не подвержен влиянию надуманных объяснений и краткосрочных интересов.

11. В настоящем докладе отражены результаты обсуждения на семинаре вопроса о среднесрочном плане и, насколько возможно, его связи с компонентом системы, касающимся составления бюджета по программам. Поскольку участники семинара согласились с тем, что нынешнюю систему планирования необходимо реформировать, с тем чтобы сделать ее более эффективной, было сочтено необходимым заручиться согласием государств-членов в отношении принципов этой реформы, прежде чем можно будет приступить к разработке прототипов новых документов, которые явятся ее результатом. Ниже излагаются предложения Секретариата, подготовленные на основе обмена идеями с участниками семинара.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМЕ

A. Перспектива на уровне политики

12. Нынешний среднесрочный план практически плохо выполняет функцию документа, дающего перспективу на уровне политики. В рамках плана Введение практически затерялось; трудно воспринимать краткие описания программ и подпрограмм на уровне политики. Кроме того, деятельность по поддержанию мира до настоящего времени в основном исключалась из среднесрочного плана; это является важным пробелом, который необходимо заполнить.

13. Поэтому предлагается заменить нынешнее введение к плану "Перспективой" на уровне политики, где отражались бы роль и направление деятельности Организации Объединенных Наций. Главное предназначение этой "Перспективы" будет заключаться в том, чтобы дать доступное представление о задачах и проблемах, которые необходимо решить международному сообществу, о роли Организации в этом процессе и о приверженности государств-членов совместным усилиям по поиску решений в интересах реализации задач и целей, поставленных в Уставе Организации Объединенных Наций.

14. "Перспектива" не должна являться исполнительным резюме, каковым в настоящее время является Введение к среднесрочному плану, а должна обеспечивать с учетом уникальности Организации общий взгляд на широкие тенденции и нерешенные проблемы, на новые задачи, которые, вероятно, возникнут с учетом этих тенденций, а также на решения, которые Организация Объединенных Наций (государства-члены и Секретариат) могла бы предложить. "Перспектива" должна использовать преимущества роли Организации Объединенных Наций как уникального наблюдателя мировых дел.

15. С учетом существующих мандатов "Перспектива" должна смотреть вперед и должна поощрять государства-члены искать решения возникающих проблем и задач; она должна

/...

ставить широкие ориентиры действий Организации Объединенных Наций с учетом распределения функций в системе Организации Объединенных Наций. С учетом своего характера и предназначения "Перспектива" не должна содержать подробной информации о ресурсах или приоритетах или слишком конкретно затрагивать политику в отдельных секторах. Она должна быть ясной и четкой и должна излагаться в стиле и форме, аналогичных тем, которые характерны для ежегодного доклада Генерального секретаря о работе Организации. С тем чтобы обеспечить рамки для планирования по программам, к "Перспективе" должен прилагаться перечень основных программ с определенной программной структурой.

16. "Перспектива" должна готовиться Генеральным секретарем и представляться на утверждение Генеральной Ассамблеи. При подготовке данного документа Генеральный секретарь будет консультироваться с государствами-членами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. В подготовке "Перспективы" должны участвовать на самом высоком уровне руководители программ в Секретариате. Ведущую роль в подготовке документа должна играть Канцелярия Генерального секретаря.

17. Что касается процедуры рассмотрения "Перспективы" Генеральной Ассамблеей, то документ, подготовленный Генеральным секретарем, мог бы рассматриваться непосредственно на пленарных заседаниях Генеральной Ассамблеи в рамках рабочей группы. Эта процедура обеспечила бы внимание к документу и его рассмотрение на высоком уровне, что оправдано с учетом его политического характера.

18. В качестве альтернативы документ можно было бы представить сначала соответствующим дискуссионным органам, таким, как Комиссия по устойчивому развитию, затем КПК, Экономическому и Социальному Совету и главным комитетам Генеральной Ассамблеи, которая, с учетом рекомендаций всех этих дискуссионных органов, могла бы рассмотреть и принять документ в виде, например, торжественного заявления.

19. Первую "Перспективу" следует принять так, чтобы на ее основе можно было подготовить следующую программу работы. С тем чтобы придать необходимый вес "Перспективе", можно было бы приурочить ее рассмотрение к пятидесятой годовщине Организации Объединенных Наций в 1995 году.

20. Предлагалось, чтобы "Перспектива" охватывала различные сроки, однако наиболее практичной была бы "Перспектива" на восемь или десять лет. Поправки в утвержденную "Перспективу" должны вноситься лишь в том случае, если это оправдано возникшими за рассматриваемый период острыми потребностями непредвиденного характера.

В. Среднесрочная программа работы

21. Нынешний среднесрочный план обеспечивает программную структуру для бюджета на двухгодичный период и дает общую привязку, подтверждающую, что предлагаемые мероприятия имеют соответствующее юридическое обоснование. Однако Секретариату не удалось задействовать планирование в качестве инструмента управления. Как правило, процесс планирования в рамках Секретариата рассматривается как бумаготворчество, заполнение форм, а не как возможность выработать формулировки, отражающие понимание будущего и готовность к действиям. Руководители программ весьма редко, а то и никогда не используют план после его утверждения. Они не видят влияния плана на распределение ресурсов.

22. Кроме того, возникают технические трудности с разработкой плана. Различные виды деятельности требуют различной методики планирования; использование одного и того же подхода и формы как для основной деятельности, так и для вспомогательной не всегда уместно.
23. Необходимо иметь интеллектуальную основу для принятия решений о распределении ресурсов. Чтобы такие решения были обоснованными, при их решении должна учитываться более длительная перспектива, чем ближайшие один или два года, с тем чтобы можно было выйти за рамки краткосрочных решений, диктуемых бюджетными ограничениями.
24. Следовательно, необходим документ промежуточного уровня между "Перспективой" и бюджетом, однако следует избегать дублирования, которое явно присутствует в настоящее время между нынешним среднесрочным планом и бюджетом по программам. С учетом трудностей составления реалистичных планов на длительную перспективу этот новый плановый документ должен содержать среднесрочную программу работы Организации Объединенных Наций на четыре года вместо нынешних шести лет.
25. Среднесрочная программа работы должна соответствовать "Перспективе" и должна основываться на утвержденных мандатах Организации в различных охватываемых программой областях. В подготовке этого документа центральную роль должны играть специализированные и региональные межправительственные органы.
26. Нынешний подход к планированию был разработан для целей планирования экономической и социальной деятельности. Различные виды деятельности должны планироваться наиболее пригодным для их характера способом. Планирование обслуживающих функций, в том числе общего оперативно-функционального обслуживания, должно носить управленческий характер и ориентироваться на достижение количественных показателей, когда стратегия деятельности ориентируется на решение конкретных проблем, а не на описание продолжающихся мероприятий. Например, введение новой техники связи может и должно планироваться более точно. В план также необходимо включать внебюджетную деятельность.
27. Что касается описания программ, то представление плана должно делаться на уровне организационного подразделения, такого как отдел, что обычно соответствует в нынешней структуре среднесрочного плана уровню "программы". Однако приоритеты должны устанавливаться в контексте групп мероприятий на программном уровне, более подробном, чем основные программы и просто программы.
28. Среднесрочная программа работы может приниматься либо на фиксированный период времени, как это имеет место в нынешнем среднесрочном плане, с возможностью пересмотра через каждые два года, либо же может "скользить", т.е. ее продолжительность раз в два года может продлеваться еще на два года. Этот последний подход приведет, например, к тому, что план на 1996-1999 годы через два года станет планом на 1998-2001 годы. Такой подход имеет то преимущество, что появляется возможность регулярного обзора программы работы и что бюджет по программам всегда основывается на подробном утвержденном плане.
29. С тем чтобы увязать наброски бюджета и сам бюджет по программам, необходимо будет разбить среднесрочную программу работы на два временных интервала, каждый из которых будет охватывать два года. Краткое описание каждого из таких двухгодичных периодов будет содержать элементы как из текущего плана, так и бюджета:

- a) цели, которых необходимо достичь к концу каждого из двухгодичных периодов;
- b) юридическое основание;
- c) описание деятельности, которую необходимо осуществить для достижения целей каждого из двухгодичных периодов, но менее подробное для второго двухгодичного периода.

30. Таким образом, среднесрочная программа работы будет готовиться, пересматриваться или продлеваться каждые два года и будет рассматриваться одновременно с набросками бюджета. Например, это будет означать, что после принятия в 1995 году "Перспективы" среднесрочная программа работы на 1998-2001 годы будет представлена в 1996 году одновременно с набросками бюджета по программам на 1998-1999 годы. Мероприятия, предложенные на первые два года в программе работы, будут являться основой для определения бюджетных потребностей, предлагаемых в набросках бюджета по программам на 1998-1999 годы. Это будет означать, что финансовые решения будут приниматься в увязке со среднесрочным программированием, чего нет в настоящее время.

C. Бюджет по программам

31. При новом подходе к среднесрочному планированию по программам, описанном выше, можно сохранить нынешнюю систему двухгодичных бюджетов по программам с перечислением мероприятий и результатов деятельности или же рассмотреть вопрос о представлении ежегодных бюджетов.

32. При варианте представления ежегодных бюджетов по программам будет по-прежнему необходимо делать это в контексте двухгодичного периода, поскольку этот бюджет будет по-прежнему связан с набросками бюджета по программам и среднесрочной программой работы. Тем самым ежегодный бюджет на первый год двухгодичного периода будет также включать ориентировочную смету финансовых потребностей на следующий год в пределах сумм, утвержденных Генеральной Ассамблеей в набросках бюджета.

D. Доклады об исполнении бюджета и оценка

33. При нынешней системе планирования, составления программ и бюджета на подготовку и рассмотрение документов на перспективу, таких, как планы и бюджеты, тратится гораздо больше усилий, чем на соответствующие документы на ретроспективу, такие, как доклады об исполнении бюджета и оценке. Этот дисбаланс необходимо исправить.

IV. ВЫВОДЫ

34. На основе вышеизложенных предложений цикл планирования, составления бюджета, контроля и оценки может быть изменен, как это указано в приложении I ниже.

35. Генеральная Ассамблея могла бы пожелать вынести рекомендации по следующим вопросам:

- a) документ "Перспектива"; характер документа и охватываемые периоды;

/...

b) среднесрочная программа работы; уровень подробностей; взаимосвязь с набросками бюджета и с бюджетом по программам;

с) двухгодичные или ежегодные бюджеты по программам; взаимосвязь со среднесрочной программой работы и с набросками бюджета.

36. С учетом возможных решений Генеральной Ассамблеи по вышеуказанным вопросам прототип нового формата среднесрочной программы работы будет подготовлен для рассмотрения Ассамблеей на ее сорок девятой сессии.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок седьмая сессия, Дополнение № 16 (A/47/16 (Part II), пункт 21.

ПРИЛОЖЕНИЕ

График планирования, составления бюджета, контроля и оценки программА. Нынешняя система (среднесрочный план на период 1992-1997 годов)1. 1993 год

- a) решение Генеральной Ассамблеи о новом подходе к планированию по программам на основе рекомендаций КПК и Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам;
- b) утверждение бюджета по программам на 1994-1995 годы;
- c) второй доклад об исполнении бюджета на 1992-1993 годы;
- d) подробная оценка деятельности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) (представляемая КПК и затем Исполнительному комитету УВКБ); другие доклады по Ближневосточному агентству Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), правам человека и населенным пунктам.

2. 1994 год

- a) наброски бюджета по программам на 1996-1997 годы;
- b) изменения к среднесрочному плану на 1992-1997 годы;
- c) решение Генеральной Ассамблеи о прототипе возможного нового формата среднесрочного плана;
- d) доклад об исполнении бюджета по программам на 1992-1993 годы (контрольный доклад);
- e) первый доклад об исполнении бюджета по программам на 1994-1995 годы;
- f) подробная оценка деятельности в области социального развития (представляемая КПК и затем Комиссии по социальному развитию); другие доклады: деятельность по поддержанию мира; Африка: критическое экономическое положение, подъем и развитие; вопросы политики в области развития/Экономическая комиссия для Африки (ЭКА); а также двухгодичный доклад по результатам оценки (КПК и Генеральной Ассамблее).

3. 1995 год

- a) утверждение бюджета по программам на 1996-1997 годы;
- b) второй доклад об исполнении бюджета по программам на 1994-1995 годы;
- c) подробная оценка деятельности по поддержанию мира (представляемая только КПК и другим межправительственным органам, если КПК примет такое решение); доклады по другим вопросам по усмотрению КПК;

/...

d) утверждение "Перспективы" на 1996-2003 годы или 1998-2005 годы.

В. Возможная новая система (исходя из восьмилетней "Перспективы" скользящей четырехлетней среднесрочной программы работы и двухгодичных набросков и бюджета по программам)

1. 1994 год

a) решение Генеральной Ассамблеи о прототипе возможного нового формата среднесрочного плана;

b) наброски бюджета по программам на 1996-1997 годы;

c) доклад об исполнении бюджета по программам на 1992-1993 годы (контрольный доклад);

d) первый доклад об исполнении бюджета по программам на 1994-1995 годы;

e) подробная оценка деятельности в области социального развития (представляемая КПК и затем Комиссии по социальному развитию; другие доклады: деятельность по поддержанию мира; Африка: критическое экономическое положение, подъем и развитие; вопросы политики в области развития/ЭКА; и двухгодичный доклад по результатам оценки (КПК и Генеральной Ассамблее).

2. 1995 год

a) утверждение "Перспективы" на 1998-2005 годы;

b) утверждение бюджета по программам на 1996-1997 годы;

c) окончательный доклад об исполнении бюджета по программам на 1994-1995 годы;

d) подробная оценка деятельности по поддержанию мира (представляемая только КПК и другим межправительственным органам, если КПК примет такое решение); доклады по другим вопросам по усмотрению КПК.

3. 1996 год

a) утверждение новой среднесрочной программы работы на 1998-2001 годы;

b) наброски бюджета по программам на 1998-1999 годы;

c) доклад об исполнении бюджета по программам на 1994-1995 годы (контрольный доклад);

d) первый доклад об исполнении бюджета по программам на 1996-1997 годы;

e) подробная оценка программ по Африке: критическое экономическое положение, подъем и развитие (представляемая КПК и другим межправительственным органам, если КПК примет такое решение); доклады по другим вопросам по усмотрению КПК.

/...

4. 1997 год

- a) утверждение бюджета по программам на 1998-1999 годы;
- b) окончательный доклад об исполнении бюджета по программам на 1996-1997 годы;
- c) оценочные доклады по вопросам по усмотрению КПК.

5. 1998 год

- a) утверждение скользящей среднесрочной программы работы на 2000-2003 годы;
- b) наброски бюджета на 2000-2001 годы;
- c) первый доклад об исполнении бюджета по программам на 1998 год;
- d) доклад об исполнении бюджета по программам на 1996-1997 годы (контрольный доклад);
- e) оценочные доклады по вопросам по усмотрению КПК; двухгодичный доклад по результатам оценки (КПК и Генеральной Ассамблеи).

6. 1999 год

- a) утверждение бюджета по программам на 2000-2001 годы;
- b) окончательный доклад об исполнении бюджета по программам на 1998-1999 годы;
- c) оценочные доклады по вопросам по усмотрению КПК.

7. 2000 год

- a) утверждение скользящей среднесрочной программы работы на 2002-2005 годы;
- b) наброски бюджета на 2002-2003 годы;
- c) первый доклад об исполнении бюджета по программам на 2000-2001 годы;
- d) доклад об исполнении бюджета по программам на 1998-1999 годы (контрольный доклад);
- e) оценочные доклады по вопросам по усмотрению КПК; двухгодичный доклад по результатам оценки (КПК и Генеральной Ассамблеи).
