



Distr.  
GENERAL  
  
A/49/891  
19 April 1995  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия  
Пункт 105 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка Генерального секретаря

1. В соответствии с резолюцией 48/218 в Генеральной Ассамблее Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемые доклады о программной и административной практике, применяемой в Экономической комиссии для Африки (ЭКА), Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА) и Европейской экономической комиссии (ЕЭК), полученные им от заместителя Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Что касается двух из этих комиссий – ЕЭК и ЭСКЗА, – а также Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), Генеральный секретарь недавно назначил новых исполнительных секретарей. Эти назначения произведены в рамках более широкомасштабных усилий по повышению эффективности и укреплению управленческой деятельности в экономическом и социальном секторах Организации, повышению способности этих комиссий учитывать национальные приоритеты и приведению их практического вклада в соответствие с меняющейся международной обстановкой как на глобальном, так и на региональном уровнях.
3. Генеральный секретарь обратился к исполнительным секретарям с просьбой провести углубленное рассмотрение вопроса о направленности программ и структурах и практике управления в соответствующих секретариатах и принять меры в целях устранения дублирования и укрепления сотрудничества со специализированными учреждениями и другими региональными организациями. Его цель состоит в том, чтобы изменить направленность работы комиссий и рационализировать ее, с тем чтобы превратить их в центры передового опыта в своих соответствующих регионах, а также в организации, стимулирующие осуществление более согласованных региональных стратегий, и активных участников, содействующих расширению регионального сотрудничества и более тесной интеграции.

4. Генерального секретаря также волнует проблема укрепления связей между комиссиями и департаментами и программами в экономическом и социальном секторах в Центральных учреждениях в целях всестороннего использования существующих возможностей применения региональных подходов и решения проблем развития и мобилизации региональных потенциалов на пути к достижению глобального развития.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Доклады о программной и административной практике секретариатов региональных комиссий для Африки, Западной Азии и Европы

#### СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Препроводительное письмо . . . . .	5
I. ДОКЛАД О ПРОГРАММНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ СЕКРЕТАРИАТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АФРИКИ . . . . .	6
А. Существо вопроса . . . . .	6
В. Качество . . . . .	7
С. Надзор за реализацией программы . . . . .	7
D. Центры международного программирования и международной деятельности . . . . .	9
E. Управление . . . . .	9
F. Выводы и рекомендации . . . . .	12
<u>Добавления</u>	
I. Замечания по работе конкретных основных отделов Экономической комиссии для Африки . . . . .	15
II. Выполнение Экономической комиссией для Африки рекомендаций Управления служб внутреннего надзора и связанные с этим последующие мероприятия по состоянию на 31 марта 1995 года . . . . .	19
II. ДОКЛАД О ПРОГРАММНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ СЕКРЕТАРИАТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ ДЛЯ ЗАПАДНОЙ АЗИИ . . . . .	22
<u>Добавления</u>	
I. Замечания, касающиеся конкретных основных отделов Экономической и социальной комиссии для Западной Азии . . . . .	26
II. Выполнение Экономической и социальной комиссией для Западной Азии рекомендаций Управления служб внутреннего надзора и связанная с этим последующая деятельность по состоянию на 31 марта 1995 года . . . . .	28

III.	ДОКЛАД О ПРОГРАММНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ СЕКРЕТАРИАТА ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ . . . . .	29
A.	Основная часть . . . . .	29
B.	Надзор за осуществлением программ . . . . .	31
C.	Административные вопросы . . . . .	33
D.	Выводы и рекомендации . . . . .	34

Добавление

Выполнение Европейской экономической комиссией рекомендаций Службы внутреннего надзора и принятие связанных с ними последующих мер по состоянию на 31 марта 1995 года . . . . .	36
---	----

Препроводительное письмо

В настоящем документе содержатся три доклада о программной и административной практике, применяемой в секретариатах трех региональных комиссий Организации Объединенных Наций, а именно Экономической комиссии для Африки, Экономической и социальной комиссии для Западной Азии и Европейской экономической комиссии.

Подготовку этих докладов начало Управление инспекций и расследований, являющееся предшественником Управления служб внутреннего надзора. Их цель – выяснить, обеспечивается ли должное понимание, выполнение и оценка программ работы соответствующих управлений. В рамках этого процесса было проанализировано большинство достигнутых за последние годы результатов и была проведена оценка процедур, разработанных с целью обеспечить надлежащее осуществление деятельности и контроль над используемыми ресурсами.

В доклады включен ряд рекомендаций, которые, в случае их выполнения, способствовали бы повышению эффективности и действенности работы по осуществлению программ в управлениях, о которых идет речь. Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии полностью выполнила эти рекомендации. Что касается Европейской экономической комиссии и Экономической комиссии для Африки, то реализация этих рекомендаций продолжается. В добавлениях к каждому докладу содержится краткая информация о мерах по выполнению вынесенных рекомендаций по состоянию на 31 марта 1995 года.

Управление служб внутреннего надзора будет постоянно держать в поле зрения вопрос о развитии ситуации, с тем чтобы убедиться в выполнении рекомендаций и обеспечить достижение поставленных в них целей.

Карл Т. ПАШКЕ  
Заместитель Генерального секретаря  
Управление служб внутреннего надзора

## 1. ДОКЛАД О ПРОГРАММНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ СЕКРЕТАРИАТА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АФРИКИ

Представлен группой Управления инспекций и расследований  
16 ноября 1993 года

### A. Существо вопроса

1. Африка – и мир в целом – переживает процесс коренных социально-экономических изменений. В настоящее время старые идеи утрачивают свою актуальность и апробируются свежие подходы, подходы, которые во многих случаях имеют сугубо африканскую специфику и учитывают своеобразие 52 стран региона и, кроме того, общность их интересов. Для любого будущего пути развития, по всей вероятности, будет характерным больший упор на торговлю между африканскими странами. Поскольку в других регионах мира формируются крупные торговые блоки, африканские страны вполне могут сделать вывод о том, что ослабление зависимости от торговли вне региона и расширение при этом внутрирегиональной торговли в наибольшей степени отвечает их интересам. Это сказывается на будущей структуре производства африканских стран и на использовании вкладов их факторов производства. Развитие процесса становления этой структуры в предстоящие годы будет во многом зависеть от закладываемой в настоящее время основы.

2. Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) имеет уникальную возможность внести свой вклад в формулирование новой стратегии развития африканских стран. У нее имеется мандат, организационная структура, а также опытный и квалифицированный персонал высокого уровня. Однако, если Комиссия намерена разработать такую стратегию, которую страны региона, а также страны-доноры, расположенные за его пределами, сочтут приемлемой, эта стратегия должна быть последовательной, всеобъемлющей и надежной. В этой связи особое внимание необходимо уделять качеству анализа, который будет лежать в основе процесса разработки стратегии; в этом случае программные решения будут иметь под собой прочную техническую основу.

3. Разумеется, ведется большой объем технической работы, но ее результаты пока не находят отражения во всеобъемлющей стратегии развития как макроэкономической основе, на которую опираются те осуществляемые на микроуровне многочисленные секторальные проекты, которые олицетворяют собой процесс развития. Как нам представляется, необходимую макроэкономическую основу для апробирования идей, относящихся к процессу развития, можно обеспечить в рамках двух секторальных тематических блоков, а именно – исследования и планирование, с одной стороны, и промышленность и населенные пункты, с другой стороны. В идеале макроэкономическая основа могла бы охватывать разработку такого количества эконометрических моделей, которое соответствует числу стран региона, увязывая их (при помощи моделей торговли) друг с другом и с другими крупными торговыми блоками. Разработанные в ЭКА для африканских стран модели могли бы быть также связаны с моделями, используемыми в других странах мира, при помощи проекта ЛИНК. Следует напомнить, что основанная на этих принципах работа уже успешно проведена ЭСКАТО.

4. В этой связи мы отмечаем, что, пожалуй, наиболее серьезным препятствием для качественного анализа в Африке является отсутствие статистических данных. Важнейшее значение для ЭКА имеют данные о торговле между африканскими странами; эти данные в настоящее время в ЭКА фактически отсутствуют. Необходимо принять серьезные меры для ликвидации этого пробела. Следует предпринять новые усилия с целью поощрения стран к представлению ответов на вопросники Организации Объединенных Наций по теме торговли, распространенные Статистическим

отделом Центральных учреждений. В случае возникновения сложностей, следует обеспечить подготовку потенциальных респондентов.

#### В. Качество

5. Одной из важных характерных особенностей той или иной региональной комиссии является то, что ее персонал может добиться понимания сути проблем развития, за которыми сложно следить, например, из Нью-Йорка. Однако их нынешнее месторасположение имеет ряд недостатков, и к числу наиболее серьезных из них относится изоляция в профессиональном плане. С тем чтобы ЭКА могла внести реальный интеллектуальный вклад в процесс развития в Африке, потребуются повысить квалификацию многих сотрудников, работающих в ней в настоящее время. Двумя возможными подходами к решению этой задачи являются, во-первых, прохождение курса университетской подготовки и, во-вторых, подготовка внутренних изданий. Что касается прохождения курса университетской подготовки в Аддис-Абебе или в других местах, то мы отмечаем, что в службе профессиональной подготовки предусмотрены некоторые механизмы предоставления отпуска для повышения квалификации, но этого недостаточно для всех, кто в ней нуждается. Одним из альтернативных вариантов урегулирования этой проблемы могло бы стать использование Аддис-Абебского университета, занятия в котором проходят только в часы работы ЭКА; для решения этой проблемы вполне можно было бы внедрить гибкий график работы. Что касается выпуска внутренних изданий, то мы отмечаем, что уже начался выпуск серии информационных материалов для персонала. Мы согласны с тем, что это вносит свой вклад в содействие развитию серьезного профессионального мышления среди сотрудников при условии существования системы рассмотрения и представления замечаний на взаимной основе. (Аналогичная серия информационных материалов для персонала в Нью-Йорке направляется для представления соответствующих замечаний более чем 150 научным работникам и институтам.) Было бы также полезно иметь имеющий еще большую научную направленность журнал ЭКА, аналогичный изданию "Journal of Development Planning" в Центральных учреждениях; это не только способствовало бы повышению профессиональной квалификации сотрудников, но и явилось бы свидетельством приверженности ЭКА делу повышения качества своей работы.

6. Одно из связанных с этим вопросом замечаний касается горизонтальных связей. Руководители отделов обычно имеют исключительно высокий профессиональный уровень; они проводят еженедельные совещания, но, с другой стороны, как представляется, между сотрудниками ЭКА категории специалистов отсутствуют активные горизонтальные контакты. Формулирование стратегии развития для Африки представляет собой многодисциплинарную задачу, требующую комплексных усилий всех отделов.

#### С. Надзор за реализацией программ

7. Существующий механизм надзора за реализацией программ на уровнях формулирования, осуществления и координации свидетельствует о существовании недостатков и чрезмерном расщеплении функций. Имеются три различных центра, выполняющие функции надзора за реализацией программ в рамках ЭКА, а именно: Управление по экономическому сотрудничеству, Управление по сотрудничеству и деятельности в области оказания технической помощи и Управление по координации политики и программ. Все три подразделения организационно приданы Канцелярии Исполнительного секретаря.

8. Управление по экономическому сотрудничеству осуществляет надзор за выполнением программы работы тех пяти центров международного программирования и оперативной деятельности (ЦМПОД), на которые приходится примерно четверть общего объема расходов на выполнение программы работы Комиссии. Однако решение о программе работы ЦМПОД принимается другими органами, а именно субрегиональными межправительственными организациями, занимающимися

каждой из пяти областей деятельности, в которых ЦМПОД предоставляют свои услуги. Утвержденные таким образом программы работы ЦМПОД препровождаются Конференции министров ЭКА через секретариат Комиссии, роль которого в этой связи, как представляется, состоит исключительно в обеспечении того, чтобы предлагаемые мероприятия не дублировали мероприятий, запланированных основными отделами в Центральных учреждениях. Таким образом, программная роль Управления по экономическому сотрудничеству – в котором работают девять сотрудников категории специалистов – в надзоре за проведением мероприятий ЦМПОД и управления ими не ясна; как представляется, УЭС действует скорее как центр связи, направляя в соответствующие инстанции представляемые ЦМПОД просьбы об оказании конкретной помощи, которую может обеспечить центральный секретариат в форме технических исследований или консультационных услуг. Учитывая, что центральный секретариат практически не оказывает никакого влияния на программу работы ЦМПОД, нет никаких гарантий того, что эти просьбы могут быть без труда учтены в осуществляемой в настоящее время программе основных отделов.

9. Управление по сотрудничеству и деятельности в области оказания технической помощи представляет собой еще одно полуавтономное подразделение, осуществляющее надзор за исполнением оперативных проектов, которые в целом также составляют существенную часть программы работы ЭКА. Это Управление обеспечивает надзор за реализацией всех проектов технического сотрудничества, и, поскольку многие из этих проектов осуществляются в поддержку регулярной программы работы ЭКА – и, разумеется, нередко являются неотъемлемой частью программы, – оно оказывает большое влияние на основную программу ЭКА. Управление по сотрудничеству и деятельности в области оказания технической помощи также связано с ЦМПОД, поскольку многие оперативные проекты осуществляются в поддержку программы ЦМПОД.

10. Управление по координации политики и программ обеспечивает непосредственный надзор за проведением остальных программных мероприятий, а именно тех, которые не входят в компетенцию Управления по экономическому сотрудничеству или Управления по сотрудничеству и деятельности в области оказания технической помощи. Управление по координации политики и программ также – и это имеет наибольшее значение – отвечает за общий надзор за выполнением программы работы ЭКА на этапе разработки программ, а также за наблюдение за осуществлением и оценкой результатов мероприятий по самооценке. Однако, учитывая существование еще двух полунезависимых механизмов надзора, а также ограниченные кадровые ресурсы Управления по координации политики и программ, роль этого управления, как представляется, довольно ограничена и сводится к разработке предложенных мероприятий, недопущению параллелизма или дублирования; обобщению докладов, представляемых раз в три года руководителями программ; и завершению подготовки доклада по программам, представляемого Конференции министров ЭКА.

#### D. Центры международного программирования и международной деятельности

11. В пунктах 8 и 9 выше уже шла речь о работе центров международного программирования и оперативной деятельности. Следует напомнить в этой связи о том, что усилия по налаживанию региональной интеграции в Африке привели к созданию ряда субрегиональных экономических групп или межправительственных организаций, таких, как Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Экономическое сообщество центральноафриканских государств (ЭСЦАГ), Таможенный и экономический союз Центральной Африки (ЮДЕАК), Экономическое сообщество стран Великих озер (ЭССВО), зона преференциальной торговли для восточно- и южноафриканских государств (ЗПТ) и Сообщество по вопросам развития стран Юга Африки (САДК). Некоторые из этих организаций в свою очередь включают в себя более мелкие подразделения. Например, ЭКОВАС включает в себя Западноафриканское экономическое сообщество (ЗАЭС) и Союз государств реки Ману (МРУ). Каждая из этих организаций имеет свой собственный секретариат и организационную структуру, и они готовят перечень приоритетных вопросов в области развития,

представляющих интерес для соответствующей организации. Тем не менее, поскольку эти приоритеты разрабатываются на уровне отдельной группы, существует возможность конфликта приоритетов или интересов в африканском контексте. Эти конфликты могут оставаться незамеченными в отсутствие региональной организации, подобной ЭКА, которая может дать им оценку в контексте стратегии развития Африки в целом.

#### Е. Управление

12. Административно-финансовое управление и конференционное обслуживание Комиссии обеспечивается Отделом по административным вопросам и обслуживанию конференций, возглавляемым руководителем на должности уровня Д-1 и состоящим из следующих секций: Секция информационных систем, Секция по вопросам кадров, Бюджетно-финансовая секция, Секция обслуживания конференций и Секция общего обслуживания.

13. В целом в Отделе задействовано 386 должностей/сотрудников. Ниже приводится соответствующая информация с разбивкой по категориям сотрудников и источникам финансирования:

	<u>Категория специалистов</u>	<u>Категория общего обслуживания</u>	<u>Всего</u>	<u>Всего в процентах</u>
Регулярный бюджет	48	250	298	77,2
Временный персонал общего назначения (регулярный бюджет)	2	48	50	13,0
Внебюджетные ресурсы/ накладные расходы	<u>1</u>	<u>37</u>	<u>38</u>	<u>9,8</u>
Итого	<u>51</u>	<u>335</u>	<u>386</u>	<u>100,0</u>

14. В течение последних двух лет административно-финансовое управление Комиссией являлось объектом внутренней и внешней ревизии. В докладах ревизоров были отмечены некоторые уязвимые места в плане внутреннего контроля и недостатки административного характера. Несмотря на усилия администрации по устранению этих недоработок и совершенствованию работы, недостатки, присущие различным службам, будут по-прежнему препятствовать прогрессу, если их не устранить. По нашему мнению, основные причины этих недостатков кроются в следующем:

а) многие должности сотрудников категории специалистов, в особенности должности руководителей секций, оставались вакантными на протяжении длительного периода времени (некоторые из них остаются вакантными по сей день). Проблема еще более усугублялась тем, что некоторые из кандидатов, отобранных для заполнения отдельных вакантных должностей, не имели надлежащей квалификации и соответствующего опыта;

б) практически отсутствуют сотрудники среднего звена, выполняющие контрольные функции, что препятствует децентрализации и делегированию функций в рамках секций;

в) малоэффективная и неадекватная автоматизация делопроизводства как с точки зрения технических средств, так и с точки зрения программного обеспечения;

d) неадекватная профессиональная подготовка и ротация персонала.

15. В целях исправления положения безотлагательно должны быть приняты следующие меры:

a) все остающиеся вакантными должности сотрудников категории специалистов, в особенности должности начальников секций, должны быть немедленно заполнены сотрудниками, обладающими надлежащей квалификацией и опытом работы;

b) было отмечено, что в большинстве подразделений Отдела, как представляется, имеется чрезмерное число сотрудников категории общего обслуживания. Поэтому рекомендуется провести полномасштабный обзор и анализ работы, осуществляемой каждой секцией, в целях ликвидации ненужных процессов и предотвращения дублирования в работе, а также с тем, чтобы определить:

- i) следует ли продолжать делать то, что делается в настоящее время; и
- ii) следует ли это делать в других подразделениях. Этот обзор привел бы затем к подготовке оптимального штатного расписания, а осуществить его можно было бы путем привлечения для проведения подобного анализа специальной группы по вопросам организации и методов работы;

c) следует разработать и внедрить надлежащие программы профессиональной подготовки сотрудников в целях расширения их потенциала в различных областях управления, и в особенности в таких областях, как финансы, бюджет и управление кадрами. В контексте подобных программ профессиональной подготовки упор следует делать на привитие навыков контроля и управления;

d) хотя ожидается, что ИМИС в течение ближайших нескольких лет удовлетворит потребности Комиссии, необходимо незамедлительно принять надлежащие меры, с тем чтобы расширить возможности Комиссии по автоматизации делопроизводства и разработке соответствующих систем, в особенности в области финансов, бюджета и управления. Значительная часть технических средств, используемых в настоящее время, уже устарела, равно как и используемые системы, например система заработной платы;

e) представляется, что нынешние механизмы обеспечения отчетности с помощью ограниченных ревизорских миссий, направляемых из Центральных учреждений, не являются адекватными. В течение последних двух лет две ревизии проводились в довольно ограниченном масштабе, поэтому Комиссия могла бы извлечь пользу либо в результате более частого направления миссий ревизоров из Центральных учреждений, либо, что было бы идеальным, назначения ревизоров-резидентов. Наряду с этими механизмами, возможно, было бы целесообразно обеспечить проведение ревизии одной из коммерческих фирм на основе субподряда;

f) хотя вышеупомянутые пять мер, несомненно, помогут в долгосрочной перспективе решить многие проблемы, выявленные в этой области, существует неотложная необходимость в ликвидации нынешнего отставания в работе и обеспечения адекватности текущих административных процедур. Это, по нашему мнению, требует срочного направления в Аддис-Абебу "специальной" группы в составе, возможно, четырех или пяти опытных сотрудников из Центральных учреждений на должностях младших сотрудников категории специалистов и старших сотрудников категории общего обслуживания на трех-четырёхмесячный период. Предполагаемые расходы наверняка окупятся сторицей с точки зрения совершенствования текущих процедур и устранения отставания в работе.

16. Что касается управления, то группа хотела бы также высказать замечания по вопросу о так называемой "оперативной" деятельности. Бюджет по программам ЭКА на 1992-1993 годы содержит много упоминаний о такой деятельности, т.е. о мероприятиях, проводимых по непосредственной просьбе того или иного правительства или правительств и финансируемых либо за

счет ресурсов регулярной программы технического сотрудничества, либо за счет внебюджетных средств. Из общей суммы внебюджетных средств в размере 23 млн. долл. США, ассигнованных ЭКА за прошедшие 20 месяцев этого двухгодичного периода, почти 21 млн. долл. США был израсходован на оперативную деятельность. Однако после изучения этого вопроса группа установила, что гораздо более значительная часть "оперативных" мероприятий представляла собой, по сути, мероприятия, тесно связанные с основной работой ЭКА, которые с точки зрения бюджета по программам было бы лучше определить как основные мероприятия. Мы полагаем, что этот вопрос должен быть разъяснен, поскольку нынешний бюджет по программам дает искаженное представление об истинном положении дел.

17. Последним вопросом, связанным с проблемой управления, который группа хотела бы затронуть, является важный вопрос финансового контроля. Как отмечалось в предыдущем пункте, внебюджетные средства, включая те, которые выделяются на так называемую "оперативную" деятельность, в значительной степени используются для укрепления основной программы работы Секретариата. Таким образом, эти средства расходуются примерно так же, как и средства регулярного бюджета; например, за первые 20 месяцев текущего двухгодичного периода 73 процента израсходованных внебюджетных средств были использованы для покрытия расходов по персоналу и оплаты услуг консультантов, 9,4 процента – для покрытия путевых расходов и т.д. Представленная группе информация свидетельствует о том, что сотрудники, должности которых финансируются за счет внебюджетных средств, работали бок о бок с теми, чьи должности финансируются за счет средств регулярного бюджета, и что также в большинстве случаев эти сотрудники гибко использовались таким образом, чтобы их работа вносила вклад в выполнение общей программы работы их организационного подразделения. Можно было бы предположить, что аналогичным образом финансовый контроль за данными внебюджетными средствами осуществляется примерно так же, как и финансовый контроль за ресурсами регулярного бюджета. Однако на самом деле это не так. Ассигнования в рамках регулярного бюджета подготавливаются и распределяются Отделом по административным вопросам, в то время как санкцию на расходование средств по проектам дает Отдел технического сотрудничества. Кроме этого, санкцию на использование средств со счетов, предназначенных для покрытия накладных расходов, дает Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) ЭКА. Даже если предположить, что между этими тремя "центрами власти" существует тесное сотрудничество, тем не менее по-прежнему фактически не существует центрального органа, который осуществлял бы общий финансовый контроль за всеми расходами ЭКА. Подобный центр должен быть учрежден в интересах обеспечения жесткого и эффективного финансового контроля.

18. Группа с удовлетворением отметила высокую степень открытости в том, что касается взаимоотношений руководителей и подчиненных. Это является особенно важным в то время, когда в результате почти неминуемого сокращения объема внебюджетных средств может возникнуть необходимость в разработке тщательно продуманных и транспарентных процедур, позволяющих решать обусловленную этим проблему сокращения штатов.

#### Г. Выводы и рекомендации

19. Группа полагает, что в ЭКА проделан большой объем полезной работы и что секретариат Комиссии предпринял значительные усилия по беспристрастному анализу своего собственного функционирования. Существует координационный центр, каковым является ККАБВ, проводящий обзоры программ и бюджета, который может функционировать в качестве ценного инструмента управления. Главный вопрос в настоящее время заключается в том, как стимулировать выполнение ЭКА ее роли лидера в процессе развития в Африке.

20. В этом контексте наше главное замечание заключается в том, что необходимо обеспечивать большую согласованность действий на трех уровнях, а именно на уровне основной деятельности, деятельности по программам и административной деятельности.

#### Основная деятельность

21. ЭКА занята разработкой новой стратегии развития для Африки – стратегии, основанной на экономических реальностях и политических решениях государств-членов и в обязательной степени основанной на масштабной и эффективной технической работе Секретариата. Мы полагаем, что усилия по выработке всеобъемлющей стратегии развития будут активизированы в результате уделения особого внимания анализу структуры торговли африканских стран друг с другом и с внешними торговыми группировками. Этот анализ окажет значительную помощь, будучи вкладом в работу всех подразделений ЭКА, включая предлагаемые оперативные проекты.

22. Как уже указывалось, качество подготовки сотрудников на более высоком уровне зачастую является впечатляющим, однако на других уровнях, как мы полагаем, это качество подготовки можно было бы повысить путем активизации профессиональной подготовки и налаживания более эффективного обмена опытом между сотрудниками одного и того же административного уровня (в том числе, возможно, путем публикации своего собственного периодического издания, посвященного вопросам профессиональной подготовки).

#### Деятельность по программам

23. Как указывалось в пунктах 7–10 выше, как на уровне разработки программ, так и на уровне управления программами и контроля за ними имеет место фрагментарность. Это также является одним из препятствий при устранении недостатков в области надлежащего распределения ресурсов и может привести к нерациональному их использованию; подобное положение затрудняет отчетность и усложняет разработку четко сформулированной политики распределения ресурсов в целях решения приоритетных проблем. Поэтому мы рекомендуем учредить единый механизм надзора в целях программирования и координации всех мероприятий ЭКА, независимо от источника их финансирования. Подобный механизм надзора должен оказать непосредственное воздействие на характер программы работы центров международного программирования и оперативной деятельности и на ее согласование с целями и планами работы ЭКА в целом.

24. В связи с этим следует пересмотреть роли и функции УЭС и УСДТП, и их функции надзора должны быть интегрированы в рамках общего координирующего механизма.

25. Контроль за осуществлением программ должен рассматриваться как один из инструментов управления, позволяющий производить оценку работы, а не как лишь механизм представления докладов. Таким образом, необходимо расширить и активизировать предпринимаемые в настоящее время усилия, направленные на переход к самооценке, с тем чтобы обеспечить непрерывность потока информации о достигнутых результатах, встретившихся трудностях и предлагаемых коррективных мерах.

#### Административная деятельность

26. Существуют три отдельных центра, имеющих право санкционировать выделение финансовых средств, т.е. Отдел по административным вопросам (ресурсы регулярного бюджета), ККАБВ (ресурсы для покрытия накладных расходов) и УСДТП (средства для покрытия расходов на оперативную деятельность). Контроль за расходами всех средств фактически осуществляет Отдел по административным вопросам, однако в определенном смысле он выполняет эти функции

автоматически. Поскольку, как указано в пункте 23 выше, программа работы ЭКА вполне могла бы характеризоваться гораздо большей степенью интеграции, мы также рекомендуем передать все функции по санкционированию выделения всех финансовых средств Отделу по административным вопросам. Это особенно важно в связи с тем, что многие оперативные проекты на самом деле представляют собой мероприятия, осуществляемые в поддержку основной деятельности в рамках программы работы ЭКА.

27. Наряду с рекомендациями относительно согласованности в финансовой области группа разработала три дополнительные рекомендации, касающиеся административных вопросов. Во-первых, как указано в пункте 15 выше, необходимо предпринять решительные усилия в целях совершенствования административного функционирования. Эти мероприятия должны включать в себя проведение исследования, посвященного организации и методам работы, а также повышение квалификации сотрудников административного звена на основе надлежащей профессиональной подготовки. Во-вторых, Центральным учреждениям следует в срочном порядке оказать помощь Отделу по административным вопросам, возможно, путем временного откомандирования в Аддис-Абебу на три-четыре месяца группы из четырех-пяти высококвалифицированных сотрудников на должности младших сотрудников категории специалистов и старших сотрудников категории общего обслуживания. В-третьих, необходимо укрепить механизм ревизорского контроля в ЭКА. Этого можно добиться путем назначения в ЭКА одного или двух ревизоров-резидентов, путем более частого направления миссий из Центральных учреждений в целях проведения ревизии или путем заключения соглашений о ревизии на основе субподряда с внешней фирмой или фирмами.

## ДОБАВЛЕНИЕ I

### Замечания по работе конкретных основных отделов Экономической комиссии для Африки

#### I. ОТДЕЛ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ПЛАНИРОВАНИЯ

1. Работа этого Отдела лежит в основе всей миссии ЭКА по двум главным причинам:

а) он выпускает "Обзор социально-экономического положения в Африке", который является наиболее важным изданием Комиссии и в силу этого служит своего рода критерием, исходя из которого о качестве работы Комиссии весьма часто судят внешние стороны;

б) он отвечает за социально-экономический анализ альтернативных стратегий развития. Методы проведения такого анализа, в частности социально-экономическое моделирование, относятся к функциям Секции планирования и прогнозов.

2. Что касается "Обзора", то качество последних выпусков заметно улучшилось по сравнению с выпусками за 80-е годы. Вместе с тем группа хотела бы высказать несколько замечаний, которые могут помочь определить пути дальнейшего совершенствования:

а) следует продолжать активно работать над данными в статистическом приложении, но в то же время следует предпринять больше усилий для сокращения разрыва между данными, представленными за текущий и прошлые годы, особенно в том, что касается национальных счетов;

б) в первом разделе, в котором рассматривается ситуация на международном уровне, можно уделить больше внимания тому воздействию, которое остальной мир оказывает на Африку и его последствиям для краткосрочной политики африканских стран;

в) представляемые статистические данные можно более глубоко анализировать. Например, в представленных данных об условиях торговли отсутствует информация о чистой прибыли, полученной благодаря таким условиям торговли. Другими статистическими производными, которые можно было бы представлять, являются предельные склонности, эластичность по доходу и некоторая информация, разъясняющая тенденции их развития. Кроме того, в тех случаях, когда объем импорта падает, хотелось бы знать, каким образом это может повлиять на условия жизни и производство. Наконец, следует предпринять определенные усилия для того, чтобы показывать не только средний доход на душу населения по какой-либо стране или региону, но и изменение дохода на душу населения по 10-процентным долям (или каким-либо другим процентным долям) населения. Такие показатели можно рассчитывать, используя суммарные таблицы распределения дохода, приведенные в выборочных обследованиях домашних хозяйств (по странам, в которых они были проведены) и вычисляя тем самым объем распределенного дохода по какой-либо процентной доле.

3. Проводя моделирование, Секция планирования и прогнозов делала большой упор на краткосрочном прогнозировании с использованием моделей, основанных на матрицах учета социальных показателей (МСП). Привлекательность такой модели заключается в том, что она обеспечивает методологию для слияния данных о распределении дохода и социальных расходах в одну экономическую модель, предоставляя тем самым более совершенный механизм для анализа политики. Сложность этой модели состоит в том, что построение МСП требует обработки

значительного объема данных, а большинство статистических подразделений еще не имеют надлежащего оборудования для сбора серий данных, необходимых для МСП. Поэтому построение модели МСП требует самоотверженных усилий, и ее составление для одной страны может занять до двух лет. ЭКА работает в этом направлении с 80-х годов и завершила лишь восемь моделей. Такими темпами модели для каждой страны Африки будут составлены лишь к 2070 году. Кроме того, основанные на МСП модели будут иметь статичный характер, если не найти способа динамично изменять коэффициенты МСП. В любом случае к тому времени, когда по какой-либо стране будет завершена МСП, она уже устареет.

4. Однако важное значение социально-экономических моделей для оценки альтернативных стратегий развития хорошо известно и упоминается в ряде публикаций ЭКА. С точки зрения анализа стратегий долгосрочные макромоделли более важны, чем краткосрочные модели прогнозирования. Они могут использоваться в сочетании с краткосрочной моделью для урегулирования кризиса и в целях планирования, однако их особая польза заключается в том, что они представляют собой механизм для изучения альтернативных вариантов развития, которые сами по себе являются долгосрочными явлениями. Преимущество этих моделей состоит в том, что их не так сложно разрабатывать, применять и изменять. Было бы идеально создать систему из 52 страновых моделей, связанных через торговлю друг с другом и со своими основными торговыми партнерами за пределами Африки, поскольку прогнозы можно было бы агрегировать по желанию в рамках любой субрегиональной группировки. Это позволило бы ЭКА изучать последствия различных сценариев развития для различных межправительственных организаций и помогло бы понять те сложные явления, которые происходят в случае параллелизма в деятельности, осуществляемой межправительственными организациями. Следует отметить, что Всемирный банк уже разработал такую систему моделей, и ЭСКАТО сделала то же самое для своего региона.

## II. ОБЪЕДИНЕННЫЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОТДЕЛ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АФРИКИ/ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

5. Группа была впечатлена уровнем профессионализма и высоким качеством работы этого Отдела. Вместе с тем было бы желательно обеспечить более полную интеграцию работы в сельскохозяйственном секторе в рамках всей экономики в той форме, в какой это сочтет уместным Комиссия. Например, поскольку сельское хозяйство является одним из секторов производства, оно представляет собой компонент ВВП. При проведении любого стратегического анализа этого сектора – на страновом, субрегиональном или региональном уровнях – необходимо принимать во внимание те события, которые происходят в других секторах производства, и поэтому такой анализ должен координироваться с работой, проводимой в Отделе промышленности и населенных пунктов, а также в Отделе социально-экономических исследований и планирования. Аналогичным образом вопросы продовольственной безопасности должны рассматриваться в свете других альтернатив потребления, таких, как безопасность в области здравоохранения или жилья. Кроме того, следует координировать исследования, посвященные водным ресурсам с сельскохозяйственными исследованиями. Любые разрабатываемые стратегии по секторам должны объединяться в общую стратегию ЭКА в области развития.

## III. ОТДЕЛ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

6. Те замечания, которые были высказаны в адрес Продовольственного и сельскохозяйственного отдела, относятся также к Отделу промышленности и населенных пунктов, т.е. работа в этом Отделе должна выполняться на межотраслевой основе во взаимодействии со всеми другими основными отделами. Руководителям отделов и их персоналу пошли бы на пользу обсуждения целей в области развития, коллективный анализ идей и обмен техническим опытом. Все отделы, использующие прогнозы ВВП для анализа сценариев в своих секторах, должны использовать один и тот же вариант, разработанный Группой по вопросам социальной политики, планирования и исследований, который должен согласовываться с руководителями всех отделов. Группа особо подчеркивает этот момент, поскольку, как она заметила, в двух докладах консультантов, оба из которых составлены на высококачественном уровне, но которые относятся при этом к различным секторам, использовались два различных варианта прогнозов ВВП при анализе стратегии в их соответствующих секторах. В одном докладе использовались прогнозы ВВП для Африки, составленные в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций и основанные на особых предпосылках, которые, возможно, было неуместно использовать для этого сектора. Другой консультант составил свой собственный прогноз. Подобной непоследовательности следует избегать.

#### IV. СТАТИСТИЧЕСКИЙ ОТДЕЛ

7. Группа отметила, что, хотя статистическая работа над национальными счетами продвигается успешно, полностью отсутствуют данные о торговле между африканскими странами с разбивкой согласно стандартной международной торговой классификации (СМТК). Эти данные имеют очень важное значение для стратегий региональной интеграции в Африке. Группа ознакомилась с документом ЭКА, в котором рассматриваются методы оценки, применяемые для начисления таких данных в тех случаях, когда они не сообщаются, однако она считает, что существующие методы, такие, как "ТЕССИ" и методы нелинейного программирования, разрабатываемые во Всемирном банке, должны использоваться лишь в тех случаях, когда полностью использованы представленные данные. Это объясняется тем, что с помощью таких методов можно получить лишь примерные оценки отсутствующих данных, и, поскольку имеется множество вариантов примерных оценок, полученные показатели могут быть далеки от реальности. Если бы Статистический отдел смог направить свои усилия на получение таких данных путем поощрения стран к более эффективной обработке данных о своей торговле, он внес бы существенный вклад в развитие региона.

#### V. МНОГООТРАСЛЕВАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНСУЛЬТАТИВНАЯ ГРУППА

8. Представленные этой Группой материалы также произвели весьма глубокое впечатление, и их следует более широко распространить, поскольку в них весьма положительно освещается деятельность ЭКА. С другой стороны, группа пришла к мнению, что этой Многоотраслевой группе также следует ориентироваться в своей работе на основные концепции ЭКА и содействовать разработке стратегии ЭКА в области развития.

#### VI. ДРУГИЕ ОСНОВНЫЕ ОТДЕЛЫ

9. Рекомендации, вынесенные Продовольственному и сельскохозяйственному отделу и Отделу промышленности и населенных пунктов, были высказаны также и в адрес других основных отделов, а именно: им следует предпринимать все возможные усилия для выполнения своей работы на межотраслевой основе и учитывать все аспекты взаимосвязи своего сектора со всеми другими секторами. Это касается как социального, так и экономического сектора. Группа

отметила, что социальные секторы были разделены на Группу по вопросам социальной политики, планирования и исследований, Секцию социального развития, Секцию развития людских ресурсов и Африканский учебный и научно-исследовательский центр по проблемам женщин. Основная часть дискуссии в материалах Секции развития людских ресурсов посвящена организации соответствующего обучения и профессиональной подготовки в Африке, однако в них редко затрагивается гендерная проблема в области образования, которая поднимается, по-видимому, лишь в материалах, полученных от Африканского учебного и научно-исследовательского центра по проблемам женщин.

## ДОБАВЛЕНИЕ II

### Выполнение Экономической комиссией для Африки рекомендаций Управления служб внутреннего надзора и связанные с этим последующие мероприятия по состоянию на 31 марта 1995 года

1. ЭКА согласилась с основными выводами и рекомендациями, содержащимися в докладе Управления служб внутреннего надзора. Ниже излагаются последующие мероприятия, осуществляемые секретариатом.

#### Необходимость уделения более пристального внимания в программе работы анализу структуры торговли африканских стран друг с другом и с внешними торговыми блоками и необходимость рассмотрения вопроса об отсутствии торговой статистики в африканских странах

2. В период с июня по октябрь 1994 года ЭКА провела обследование международных торговых статистических операций в 49 африканских странах в целях определения проблем, возникающих при сборе статистических данных о внешней торговле. В ответ на сделанные по результатам обследования выводы секретариат ЭКА:

а) организовал семинар для обсуждения международных рекомендаций в области статистики внешней торговли и демонстрации компьютерных программ по компиляции торговых данных;

б) подготовил технические издания, в которых освещаются концепции и определения и содержится другая подробная техническая информация, касающаяся компиляции торговой статистики;

в) ЭКА намеревается также в контексте своей программы работы на 1996–1997 годы провести миссии для оказания африканским странам помощи в совершенствовании процесса компиляции торговой статистики и обучения статистиков и работников таможи методам сбора, обработки и распространения торговых данных. В этой связи ЭКА разработала проект, который будет финансироваться за счет внебюджетных ресурсов и направлен на укрепление потенциала национальных центров в области сбора, обработки, распространения и использования торговой информации и создание компьютеризированной системы торговой информации.

#### Необходимость улучшения качества путем повышения уровня подготовки и расширения горизонтальной связи между отделами

3. После обзора, проведенного Управлением служб внутреннего надзора, для руководителей отделов секретариата ЭКА и директоров ЦМПОД был организован выездной семинар. Он был организован компанией "Мэнеджмент системз интернэшнл, инк.". На нем было уделено особое внимание повышению качества путем совершенствования горизонтальной связи. В этой связи ЭКА планирует выпуск внутреннего профессионального периодического издания, предложенного Управлением служб внутреннего надзора. Это периодическое издание будет озаглавлено "Distinguished Lecturers Series ("Видные лекторы") и будет служить форумом для неофициального обсуждения основных вопросов сотрудниками секретариата. Кроме того, с целью повышения профессиональных навыков основного персонала ЭКА в 1994 году для 11 сотрудников категории специалистов были организованы зарубежные стажировки на периоды сроком от 15 дней до 2 месяцев. Стажеры представляли Отдел природных ресурсов, Статистический отдел, Отдел промышленности и населенных пунктов и Отдел народонаселения.

Создание единого механизма надзора для программирования и координации всех мероприятий Комиссии, независимо от источника их финансирования, который напрямую участвовал бы в составлении программы работы центров международного программирования и оперативной деятельности и ее интеграции в задачах и плане работы Комиссии в целом

4. ЭКА сообщила, что вышеупомянутая рекомендация рассматривается на двух уровнях: во-первых, в предложении по бюджету по программам на 1996-1997 годы, в котором основные мероприятия ЦМПОД являются составной частью деятельности ЭКА по подпрограмме 2 "Торговля, региональное экономическое сотрудничество и интеграция"; во-вторых, в рамках новой организационной структуры секретариата, наброски которой будут представлены в бюллетене Генерального секретаря, который должен быть в скором времени выпущен. В структуре отражено повышение роли Управления по планированию и координации программ в рамках всей программы в целом.

Наблюдение за осуществлением программ следует воспринимать как один из управленческих инструментов для оценки деятельности, а не просто как механизм отчетности

5. ЭКА сообщила, что она улучшила процесс управления имеющимися механизмами планирования программ и наблюдения за их осуществлением и повысила эффективность использования таких механизмов. Что касается оценки деятельности, то ЭКА сообщила о своем предложении провести оценку всех своих подпрограмм в течение трехгодичного периода 1995-1997 годов.

Следует централизовать в Административном отделе функцию утверждения ассигнований всех финансовых средств

6. ЭКА сообщила, что вышеупомянутая рекомендация рассматривается в контексте предлагаемой перестройки секретариата, о которой говорится выше. После того как будет утверждена новая структура, предполагается перевести персонал, занимающийся бюджетными вопросами, из Управления технического сотрудничества в Секцию по бюджетным и финансовым вопросам, функции которой будут централизованы в рамках Административного отдела.

Необходимо предпринимать решительные усилия для обеспечения более эффективного выполнения административных функций путем соответствующей подготовки административных сотрудников

7. ЭКА предприняла существенные усилия для выполнения вышеуказанной рекомендации, откомандировав двух административных сотрудников на короткий период для работы с центральными подразделениями в Центральном учреждении и повышения их квалификации. Был достигнут заметный прогресс в улучшении навыков сотрудников по работе с компьютерами. Так, в 1994 году 261 сотрудник прошел подготовку по вопросам работы с пакетами ПК. Для персонала, имеющего доступ к системе ЛВС, были организованы также курсы по вопросам использования электронной почты для передачи внутренних и внешних сообщений. Кроме того, в ответ на просьбу ЭКА учебная служба в Центральном учреждении утвердила в мае 1994 года ассигнования на сумму 116 000 долл. США для организации дополнительной компьютерной подготовки в ЭКА. ЭКА сообщила о том, что она подготавливает план работы, который позволит эффективно использовать эти ресурсы.

II. ДОКЛАД О ПРОГРАММНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ  
СЕКРЕТАРИАТА  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ ДЛЯ ЗАПАДНОЙ АЗИИ

Представлен группой Управления инспекций и расследований  
16 ноября 1993 года

1. В Организации Объединенных Наций не так уж много программ, которым пришлось бы сталкиваться со столь большим числом трудностей внешнего порядка, как Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА). За первым переездом в 1982 году, из временной штаб-квартиры в Бейруте в постоянную штаб-квартиру в Багдаде, последовала война в Заливе в 1990 году, приведшая к закрытию жилого комплекса в Багдаде, после чего начался период продолжительностью более года, в течение которого, если можно так выразиться, "жизнь замерла", поскольку большинство сотрудников возвратились в свои страны происхождения или в страны по своему выбору, чтобы дождаться конца кризиса. За этим последовал, в 1991 году, очередной переезд - в нынешнюю временную штаб-квартиру в Аммане. Ожидается, что на предстоящем совещании Конференции министров ЭСКЗА в апреле 1994 года будет рассматриваться, в частности, вопрос о постоянной штаб-квартире.

2. Неудивительно, что в этих обстоятельствах программе работы ЭСКЗА был нанесен ущерб. В самом деле, даже несмотря на сохранение относительной стабильности в течение почти двух лет, физические последствия перемещения штаб-квартиры по-прежнему дают о себе знать, проявляясь, например, в том, что большая часть библиотеки ЭСКЗА и тяжелое печатное оборудование находятся в контейнерах, или хотя бы в том, что сотрудники секретариата работают в двух отдельных, не связанных между собой зданиях. Еще важнее, по мнению группы, то, что программа работы ЭСКЗА еще не поставлена на прочную основу, на которую она опиралась раньше. Эту мысль можно уточнить следующим образом:

a) налицо отсутствие комплексной стратегии, которая определяла бы всю программу работы и связывала бы между собой ее элементы;

b) программы работы отделов вследствие этого не дополняют друг друга, и ресурсы чрезмерно рассредоточены;

c) отсутствует система определения приоритетов;

d) в вышеупомянутых условиях трудно оценить реальную значимость многих результатов работы;

e) есть основания говорить о неправильном применении ресурсов в том смысле, что часто используется слишком много ресурсов (особенно рабочих месяцев) в сравнении с фактической выработкой;

f) с качественной точки зрения достигнутые результаты не отличаются постоянством.

3. Механизм контроля за программой, вверенный, согласно "Справочнику по организационной структуре", Отделу по планированию программ и координации, предусматривает оказание помощи в составлении программ работы и бюджетов, разработке процедур контроля за выполнением программы работы и помощь в анализе достигнутых успехов. Тем не менее у группы после проведения бесед и аналитической работы возникли некоторые сомнения относительно эффективного

выполнения этих функций. На уровне программирования входящие в программу работы мероприятия, как представляется, не ведут к решению четко определенных задач или достижению окончательных результатов. Неясно также, как выявляется потребность в таких мероприятиях, которые, кстати говоря, нередко предполагают использование ранее опубликованных материалов, и как определяется их значимость с точки зрения достижения целей среднесрочного плана.

4. В целом складывается впечатление, что вся программа работы не имеет конкретной направленности. Предлагаемые каждым отделом мероприятия, судя по всему, не увязаны с общей структурой программы. Эта проблема усугубляется неэффективным контролем на межправительственном уровне; существует всего лишь один межправительственный орган для обзора программы и контроля над ней – Технический комитет, но рекомендации этого Комитета становятся обязательными только после их утверждения на Конференции министров ЭСКЗА. Конференция и Комитет проводят свои совещания поочередно в разные годы – таким образом, что Комитет собирается в период подготовки бюджета по программам, а Конференция – после утверждения бюджета по программам Генеральной Ассамблеи. Эта проблема должна быть рассмотрена с точки зрения адекватности системы межправительственного контроля над программой работы ЭСКЗА.

5. Что касается оценки эффективности работы, то группе не удалось обнаружить какую-либо систему обратной связи и самооценки. Группа проанализировала значительную часть мероприятий, проведенных с января 1992 года, и ее не покидало впечатление, что достигавшиеся результаты были нередко несоразмерны использованным ресурсам и что в некоторых случаях результатам работы недоставало профессионального анализа, который проводился бы на взаимной основе.

6. Таким образом, если подытожить вышесказанное, то у группы не остается сомнений в том, что в ЭСКЗА сложилось серьезное положение, с которым нельзя мириться. Оно серьезно потому, что нет никаких гарантий того, что выделяемые Генеральной Ассамблеей ресурсы используются эффективно и с высокой отдачей, и потому, что ЭСКЗА, без сомнения, способна проделывать работу, имеющую реальную значимость для региона, а недавние политические события в регионе лишней раз свидетельствуют о необходимости того, чтобы ЭСКЗА находилась на передовых рубежах деятельности в целях развития.

7. У ЭСКЗА есть стимулы к работе и квалифицированный персонал, и она переживает переломный момент в своей истории. Группа считает, что с учетом описанных выше обстоятельств фундаментальный обзор программы работы ЭСКЗА может и должен состояться – под руководством самой ЭСКЗА и при участии внешних экспертов. Если говорить более конкретно, то группа рекомендует произвести за пятимесячный период с ноября 1993 года по апрель 1994 года корректировку программы работы ЭСКЗА, включающую в себя следующие три этапа:

а) дискуссию среди рядовых сотрудников на уровне секретариата под руководством должностного лица, избранного из числа сотрудников ЭСКЗА, и при участии всех заинтересованных сотрудников ЭСКЗА, одного-двух сотрудников из Центральных учреждений, одного-двух сотрудников Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), куратора из Всемирного банка, первоклассного внешнего консультанта и ряда специально отобранных экспертов из региона. Все участники будут выступать в своем личном качестве, а не как представители своей организации и страны. Целью этого этапа, который можно было бы осуществить в трехнедельный срок в ноябре-декабре 1993 года, будет разработка новой, логически последовательной программы работы ЭСКЗА на 1994-1995 годы, предусматривающей небольшое число четко определенных направлений деятельности – желательно таких, по которым может теперь быть достигнут или уже достигается прогресс, поддающийся количественной оценке;

b) результаты этого этапа могут быть проанализированы аналитической группой старших сотрудников ЭСКЗА при участии одного-двух сотрудников по экономическим и социальным вопросам из Центральным учреждений; эта работа может быть проведена в январе 1994 года;

c) после официального согласования с Центральными учреждениями (при необходимости) в феврале 1994 года среди государств - членов ЭСКЗА будет распространен предлагаемый в итоге вариант на предмет его обсуждения, и если они сочтут его уместным, то он может быть утвержден на совещании ЭСКЗА на уровне министров, намеченном на апрель 1994 года.

8. Новая, более конкретная программа работы ЭСКЗА неизбежно повлечет за собой реорганизацию секретариата в соответствии с согласованными программными принципами. Хотя идея простого изменения организационной структуры является заманчивой, группа не поддалась этому искушению, поскольку это означало бы "поставить телегу перед лошадью". Любая реорганизация должна будет продумываться и определяться самой ЭСКЗА после того, как будет составлена и утверждена пересмотренная программа работы; она должна непременно вести к укреплению и упрощению существующей структуры, а не к ее дальнейшему раздроблению. Здесь есть, однако, один важный момент, на который группа хотела бы обратить внимание. Тот факт, что рекомендуется принять новую программу работы с последующей реорганизацией секретариата ЭСКЗА, закономерно вызывает к жизни, по нашему мнению, третью рекомендацию, состоящую в том, чтобы заморозить нынешнее штатное расписание ЭСКЗА, т.е. прекратить набор персонала извне и вертикальные и горизонтальные кадровые перестановки до тех пор, пока не завершится процесс реорганизации. В основе этого лежит идея о том, что фактические профессиональные требования к кандидатам на заполнение нынешних вакантных должностей не могут быть установлены до тех пор, пока не станет известно, с какой целью будут использоваться эти должности.

9. Вышеупомянутые рекомендации, по общему признанию, являются основополагающими по своему характеру. Они призваны вновь вывести ЭСКЗА на передовые рубежи деятельности по экономическому и социальному развитию региона. Они потребуют упорного труда и внимательного самоанализа со стороны сотрудников ЭСКЗА, а также полной поддержки со стороны Центральным учреждений. В сравнении с ними все другие проблемы, рассмотренные группой, имеют гораздо меньшее значение; тем не менее группа хотела бы изложить свою точку зрения по еще одному вопросу кадрового характера.

10. Группа отметила, что в ЭСКЗА начат процесс замены персонала, который на первоначальном этапе вылился в фактическое или предполагаемое увольнение ряда сотрудников в результате непродления их контрактов. Группа считает, что тщательно проанализировать уровень квалификации и качество работы нынешних сотрудников ЭСКЗА действительно необходимо. Это мнение подкрепляется ранее сделанными замечаниями относительно неровного качества результатов работы и того расхождения, которое время от времени отмечается между полученными результатами и объемом ресурсов, задействованных для их получения (см. пункты 2e и f выше). Вместе с тем непродление контрактов, о котором говорилось выше, судя по всему, не преследует какой бы то ни было конкретной цели повышения качества работы или какой бы то ни было другой четко сформулированной цели. По мнению группы, любые такие меры по совершенствованию программы или повышению качества должны основываться на ранее высказанной группой рекомендации о корректировке программы работы. Только после принятия решения о такой корректировке может быть определен надлежащий кадровый состав и установлены качественные показатели, по которым можно было бы более объективно оценивать работу персонала. Тогда работу персонала можно будет действительно оценивать строго, но по справедливости, а вытекающие из этого кадровые решения - в том числе, если это необходимо,

решения об увольнении сотрудников – будут иметь под собой прочную основу. В настоящее время, однако, такая прочная основа, по-видимому, отсутствует.

11. Если подытожить вышесказанное, то группа рекомендует безотлагательно провести фундаментальную переоценку программы работы ЭСКЗА и ее корректировку (пункт 7 выше), за которой закономерно последует реорганизация секретариата (пункт 8), а пока этого еще не сделано – ввести мораторий на набор персонала и кадровые перестановки (там же). Группа также считает, что, говоря в целом, в настоящее время весьма трудно найти достаточно веские основания для непродления контрактов (пункт 10).

12. В ходе своего обзора группа собрала факты и проанализировала ряд других вопросов, в первую очередь кадрового и финансового характера. Тем не менее сделанные по итогам этой работы выводы не являются, по мнению группы, достаточно важными для упоминания в настоящем докладе.

## ДОБАВЛЕНИЕ I

### Замечания, касающиеся конкретных основных отделов Экономической и социальной комиссии для Западной Азии

#### I. ОТДЕЛ ПО УСТОЙЧИВОМУ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ

1. Этот Отдел отвечает за координацию общей стратегии развития для региона, поскольку он занимается социально-экономическими вопросами на макроуровне. Из всех докладов, выпускаемых Комиссией, доклады, подготавливаемые в этом Отделе, получают самое широкое распространение за пределами Комиссии. По этой причине понятие о качестве работы в Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА) во многом формируется на основе того, чем занимается этот Отдел, и, в частности, на основе выпускаемого им документа "Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region" ("Обзор экономических и социальных тенденций в регионе ЭСКЗА"). По мнению группы, последние издания этого документа отличаются большей полнотой, большей аналитической глубиной и, как правило, лучшим стилем изложения материала, чем выпуски 80-х годов. Хотя этот прогресс можно только приветствовать, группа сочла, что здесь еще есть возможности для дальнейших улучшений. Одна из рекомендаций состоит в том, чтобы попытаться вывести все главы "Обзора" на одинаковый качественный уровень. Некоторые главы подготовлены на превосходном уровне, особенно главы по таким секторам, как сельское хозяйство и финансы, но при подготовке макроэкономического обзора можно было бы провести несколько более глубокую аналитическую работу. Для этого можно было бы, в частности, не ограничиваться данными о темпах роста и включить в таблицы больше экономически значимых статистических показателей, например показатели предельной склонности, эластичности доходов и их динамику. Необходимо глубже проанализировать затраты производственных факторов, а также объем выпускаемой продукции по основным производящим секторам. Это особенно важно для рассматриваемого региона, где производственные ресурсы (особенно рабочая сила) способны к массовому перемещению. В "Обзоре" необходимо уделять больше внимания экономике и меньше - политике.

2. В прошлом этот Отдел предпринимал попытки создать базу для моделирования стратегии развития при помощи эконометрических моделей. По той или иной причине эти планы так никогда и не материализовались, тогда как другие региональные комиссии (Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана и Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна) добились больших успехов в этой области. Группа предлагает Отделу возобновить эту деятельность, поскольку экономические прогнозы и перспективные оценки имеют большую ценность и для "Обзора", и для проверки предположений, на которых основывается региональная стратегия развития.

#### II. СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ОТДЕЛ

3. На группу произвело впечатление качество анализа, выполненного этим Отделом. Вместе с тем она предлагает этому Отделу постараться объединить свои исследования в области сельского хозяйства с работой, выполняемой другими отделами. Например, исследования по вопросу о водных ресурсах следует увязывать с исследованиями в области сельского хозяйства. Поскольку сельское хозяйство является одним из компонентов ВВП, стратегические направления в развитии сельского хозяйства должны стать частью общей стратегии развития, координацией которой занимается Отдел устойчивого экономического развития. Поскольку именно в сельскохозяйственном секторе проблема нищеты является наиболее острой в регионе, информация о событиях в

сельскохозяйственном секторе и результаты анализа его деятельности должны быть достоянием Отдела социального развития и наоборот. Аналогичным образом события в сфере транспорта и связи будут оказывать воздействие на то, где будет сосредоточено и как будет распределяться сельскохозяйственное производство.

### III. ПРОМЫШЛЕННЫЙ ОТДЕЛ

4. Исследованием других компонентов ВВП, помимо сельского хозяйства, занимается Промышленный отдел. В связи с этим желательно, чтобы проводимые этим Отделом исследования были увязаны с анализом, проводимым Отделом устойчивого экономического развития, особенно в отношении направлений макрополитики, касающихся общей стратегии развития для региона. Как и Сельскохозяйственный отдел, данный Отдел должен представлять материалы для Социального отдела и других отраслевых отделов и наоборот. Помимо своей работы на уровне проектов этот Отдел должен заниматься исследованием вопросов развития на макроуровне, по крайней мере в основных отраслях промышленности. Одним из полезных мероприятий могла бы стать оценка отраслевых производственных функций для каждой страны данного региона, которая может использоваться в эконометрическом моделировании, осуществляемом Отделом устойчивого экономического развития.

### IV. СТАТИСТИЧЕСКИЙ ОТДЕЛ

5. Группа пришла к выводу, что работа Статистического отдела дополняет деятельность Статистического отдела в Центральных учреждениях. Это, несомненно, хорошо, однако существует несколько динамических рядов, которые были бы полезны для проведения исследований по вопросу о стратегии регионального развития, которые, как представляется, еще не разработаны. Исключительно важно располагать данными о разбивке валовых вложений в основной капитал и трудовых ресурсов по видам экономической деятельности, с тем чтобы можно было произвести оценку производственных функций для этих отраслей. Кроме того, было бы полезно, если бы Социальному отделу были предоставлены данные о распределении доходов для децилей (или каких-либо других квантилей) населения. Как правило, они выводятся на основании сводных таблиц о распределении доходов, приводимых в выборочных обследованиях домашних хозяйств.

### V. ПРОЧИЕ ОТДЕЛЫ

6. Предложения, высказанные в отношении Сельскохозяйственного и Промышленного отделов, касаются также других отделов, т.е. все отделы должны работать в межотраслевом режиме, обмениваясь данными анализа и накопленным опытом. Это содействует обеспечению единообразия при проведении исследования по вопросу о стратегии регионального развития и позволяет избежать непоследовательности.

## ДОБАВЛЕНИЕ II

### Выполнение Экономической и социальной комиссией для Западной Азии рекомендаций Управления служб внутреннего надзора и связанная с этим последующая деятельность по состоянию на 31 марта 1995 года

1. ЭСКЗА согласилась с основными выводами и рекомендациями, содержащимися в докладе Управления служб внутреннего надзора. Ниже приводится последующая деятельность, осуществленная ее секретариатом.

Для разработки новой согласованной программы на 1994-1995 годы, структура которой строится вокруг нескольких четко указанных тем, необходимо провести основательный обзор и изменить структуру программы работы Экономической и социальной комиссии для Западной Азии; это мероприятие необходимо осуществить поэтапно в течение пятимесячного периода, завершающегося в апреле 1994 года

2. Руководство ЭСКЗА выполнило перечисленные выше рекомендации с учетом рекомендованных этапов и графика работы. Полученная в результате пересмотренная программа работы была впоследствии одобрена на семнадцатой сессии ЭСКЗА, состоявшейся в мае 1994 года в Аммане. Кроме того, с учетом тематики был пересмотрен среднесрочный план на период 1992-1997 годов, с тем чтобы способствовать разработке более целенаправленной программы работы. Пересмотренный среднесрочный план был одобрен Комитетом по программе и координации во время проведения второй части его тридцать четвертой сессии.

За изменением структуры программы работы должна последовать реорганизация секретариата; это, несомненно, должно привести к укреплению и упрощению существующей структуры, а не к дальнейшей раздробленности

3. Новая организационная структура секретариата ЭСКЗА была в окончательном виде опубликована 6 октября 1994 года в документе ST/SGB/Organization, section: ESCWA/Rev.1. Новая структура позволяет объединить ресурсы секретариата за счет сокращения количества отделов с девяти до семи. Кроме того, она позволяет решить вопрос, затронутый в докладе Управления служб внутреннего надзора и касающийся качества и значения результатов, полученных вследствие передачи функций надзора за программами под прямую ответственность и контроль заместителя исполнительного секретаря.

Необходимо "заморозить" штатное расписание Экономической и социальной комиссии для Западной Азии, т.е. не предусматривать внешнего набора для заполнения вакансий или вертикальных либо горизонтальных перемещений до тех пор, пока не будет проведена реорганизация

4. Департамент по вопросам администрации и управления в Центральном учреждении принял меры к претворению вышеназванной рекомендации в жизнь и проконтролировал ее выполнение ЭСКЗА. Мораторий был отменен после завершения перестройки и определения квалификационных требований, которым необходимо удовлетворять для заполнения вакантных должностей.

### III. ДОКЛАД О ПРОГРАММНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКЕ СЕКРЕТАРИАТА ЕВРОПЕЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ

Представлен группой Управления служб внутреннего надзора  
7 октября 1994 года

#### A. Основная часть

1. Все международные организации, занимающиеся европейскими вопросами, ощущают последствия событий, которые способствуют изменению политического, экономического и социального порядка в Европе, и более всех – Европейская экономическая комиссия (ЕЭК). Членский состав ЕЭК за три года вырос с 34 до 54 стран, что ставит перед Комиссией новые проблемы и меняет саму ее суть. Почти половина государств-членов являются странами с переходной экономикой, некоторые из них, несомненно, находятся на раннем этапе развития развивающихся стран, что затрудняет переход от экономики с централизованным планированием к рыночной экономике.
2. Учитывая вышеназванные проблемы, Комиссия придала первостепенное значение пяти аспектам работы ЕЭК, а именно охране окружающей среды, транспорту, статистике, экономическому анализу и развитию торговли. Комиссия подчеркнула также важность тех видов деятельности, которые могут оказать помощь странам Центральной и Восточной Европы в осуществлении перехода от экономики с централизованным планированием к рыночной экономике.
3. Если ЕЭК собирается внести ощутимый вклад в процесс преобразования стран с переходной экономикой, ей придется выделять больше средств для отслеживания ситуации, в которой находятся эти страны (включая сбор и обработку информации и данных), и для проведения исследований и анализа проблем, связанных с осуществлением общесистемного социально-экономического перехода в условиях неопределенной политической обстановки, которые в целом совершенно не исследованы.
4. В решении этих проблем ЕЭК полагается на несколько факторов. Первым из них является богатый опыт, приобретенный в ходе исследований и анализа национальной экономики и в деле развития сотрудничества между всеми странами региона. ЕЭК накопила также опыт в подготовке международных конвенций, в частности, в области охраны окружающей среды и транспорта.
5. В настоящее время значительное число членов ЕЭК переживают серьезный кризис и поэтому крайне нуждаются в обоснованном экономическом анализе. Существует необходимость в постоянном контроле и переосмыслении по мере приобретения опыта. Без этого будет невозможно разработать рациональную экономическую политику, не говоря уже об осуществлении должным образом налаженного процесса преобразований.
6. На наш взгляд, деятельность по этим пяти приоритетным направлениям в странах с переходной экономикой необходимо будет рассматривать в большей степени с точки зрения вышесказанного и в меньшей степени с точки зрения норм, стандартов и положений. Последние также имеют важное значение для стран с переходной экономикой; ведь если они собираются интегрироваться в Западную Европу, то, в частности, новым членам ЕЭК, несомненно, придется предпринять шаги для обеспечения того, чтобы их собственные нормы, стандарты и положения соответствовали нормам, стандартам и положениям Европейского союза. Кроме того, они должны быть в состоянии участвовать в переговорах и соглашениях, касающихся уточнения этих понятий. Вместе с тем деятельность по приоритетным направлениям должна охватывать значительный объем

деятельности в области технического сотрудничества в таких формах, которые могут быть реализованы с максимальной выгодой, учитывая состояние дел в связи с осуществлением программы преобразований.

7. Исследования, проведенные в секретариате ЕЭК, представляют собой заслуживающую самого большого уважения независимую оценку тенденций в экономике всех европейских стран, а исследования, посвященные странам с переходной экономикой в восточной части Европы, являются просто образцовыми. Значительная часть этой работы проделана Отделом экономического анализа и прогнозирования. В этой связи группа отметила, что ресурсы, имеющиеся в распоряжении этого Отдела, столь скудны, что Отдел более не в состоянии вести работу по подготовке своих собственных экономических прогнозов. Вместо этого свои прогнозы сотрудники строят на обобщении предположений и прогнозов, подготовленных другими учреждениями. Еще одним примером служит тот факт, что Отдел в настоящее время испытывает такую нехватку ресурсов, что получивший высокую оценку кропотливый отбор им социально-экономической информации о странах восточной части Европы из официальных и других источников и ее сведение в единое целое сокращены до такой степени, что это, по всей видимости, невозможно объяснить даже с учетом тех обстоятельств, в которых оказались сами страны с переходной экономикой. Это является источником количественной и качественной информации, которая в достаточной степени сопоставима, по крайней мере в отношении ключевых макроэкономических агрегированных показателей, с тем, что предлагается по другим странам ЕЭК, и представляет собой огромную ценность для исследователей, специализирующихся на восточноевропейских странах с переходной экономикой.

8. Группа отметила также, что над двумя важными публикациями ЕЭК, подготовка которых в значительной степени зависит от этого Отдела, а именно над "Обзором экономического положения в Европе" и "Экономическим бюллетенем для Европы", работают так мало сотрудников категории специалистов, занятых подготовкой основной части текста, что если Организация потеряет одного из них на сколь-нибудь продолжительное время, то следующее издание, не говоря уже о сроках его выхода в свет, окажется под серьезной угрозой. В "Обзоре" приводятся независимые точки зрения по вопросам экономических отношений между Востоком и Западом, в то время как "Бюллетень" является источником редкой информации о торговле между восточноевропейскими странами и между Востоком и Западом.

9. Во многих отношениях работа ЕЭК, как представляется, отвечает потребностям стран этого региона. Об этом свидетельствует постоянное участие государств-членов в ее работе и давление со стороны делегаций в отношении выдвижения новых инициатив. ЕЭК зарекомендовала себя также в качестве посредника, способствующего взаимобмену между странами Западной и Восточной Европы. В этой связи группа отметила, что значительная часть ресурсов секретариата ЕЭК задействована в первую очередь для обеспечения основных видов обслуживания заседаний. Помимо заседаний Комиссии, ежегодно обслуживаются десять главных вспомогательных органов наряду с более чем 40 постоянными рабочими органами и 100 специальных рабочих групп и групп экспертов на межправительственном уровне. Под эгидой ЕЭК ежегодно проводится в общей сложности приблизительно 200 заседаний помимо многочисленных семинаров и практикумов, которые проводятся в странах-членах в рамках мероприятий в области технического сотрудничества по оказанию помощи странам с переходной экономикой в решении конкретных проблем.

10. По нашему мнению, с точки зрения ресурсов важно добиться баланса между проведением исследований и обслуживанием межправительственных механизмов и рабочих групп. Действительно существует опасность того, что необходимость обслуживания большего числа межправительственных механизмов потребует перераспределения значительной части ресурсов Комиссии в ущерб количеству и качеству экономических исследований и анализов. Если это произойдет, то исследовательская и

аналитическая деятельность ЕЭК перейдет к другим региональным организациям, мандат которых в отличие от ЕЭК не является столь широким и нейтральным. В любом случае ЕЭК растеряет те преимущества (как абсолютные, так и сравнительные), которых ей удалось добиться в этих областях за многие годы.

11. Группа обратила также внимание на рост количества просьб к ЕЭК организовать деятельность в области технического сотрудничества. Это, несомненно, является важным фактором, особенно в связи с тем, что это касается стран с переходной экономикой. Однако для выполнения этого обязательства понадобится существенная поддержка в вопросах основной деятельности. Это может быть удовлетворительным образом осуществлено лишь в том случае, если соответствующему подразделению ЕЭК – Отделу экономического анализа и прогнозирования – будет предоставлена возможность сохранить серьезный потенциал в области исследований и анализа политики, возможно в совокупности с существенным усилением роли регионального советника и содействовать дальнейшему укреплению этого потенциала.

12. В этой связи группа хотела бы подчеркнуть, что в связи с наличием хорошо оснащенных региональных и международных организаций, занимающихся содействием процессу экономических реформ в странах с переходной экономикой, ЕЭК рекомендуется ограничить деятельность в области технического сотрудничества определенным числом приоритетов, которые дополняют ее обычную программу работы. ЕЭК имеет сравнительное преимущество в осуществлении таких видов деятельности, как подготовка кадров, проведение практикумов, семинаров и оказание консультативных услуг по конкретным вопросам. Она утрачивает это преимущество в том случае, если оказывается вовлеченной в осуществление довольно масштабных проектов на местах в области, которая требует значительных финансовых средств и гораздо более существенной поддержки.

#### В. Надзор за осуществлением программ

13. Существующие механизмы надзора за осуществлением программ на уровне их разработки, осуществления и координации, судя по всему чрезмерно рассредоточены. В ЕЭК есть три разных должностных лица, в чьи обязанности входит надзор за осуществлением программ, и все они приданы Канцелярии Исполнительного секретаря. Так, заместитель Исполнительного секретаря координирует работу ЕЭК по социальным аспектам официальной программы работы и контролирует оперативную деятельность ЕЭК, проводимую главным образом в поддержку основной программы ЕЭК. Старший советник координирует мероприятия ЕЭК, имеющие междисциплинарный характер, а подготовка бюджета по программам, среднесрочного плана и соответствующих докладов об исполнении бюджета входит в обязанности специального помощника и секретаря Комиссии. Он ведает также всеми аспектами административного руководства ЕЭК, включая управление кадрами и финансами. Даже если допустить, что эти три должностные лица тесно сотрудничают между собой, факт остается фактом: единого центра для обеспечения последовательной разработки программ, координации, контроля за осуществлением и оценки результатов всей программы ЕЭК не существует. Мы считаем, что подобная ситуация усложняет задачу правильного определения объема ресурсов и затрудняет разработку четкой политики распределения ресурсов в приоритетных областях деятельности. В интересах обеспечения эффективного управления программами и контроля над ними надлежит создать единый механизм надзора за их осуществлением.

14. В этой связи высказывается еще одно замечание, касающееся мониторинга программ и оценки достигнутых результатов. Нет оснований считать, что мониторинг осуществления программ реализуется или воспринимается как один из инструментов управления. Он осуществляется небольшой по составу Административной группой и воспринимается просто как механизм отчетности, работающий в некотором смысле автоматически и служащий подспорьем при

составлении двухгодичного доклада Генерального секретаря об осуществлении программ. В этой связи группа проанализировала значительную часть мероприятий, которые, согласно представленным данным были проведены в двухгодичном периоде 1992-1993 годов, и ее не покидало впечатление, что эти данные создают ложное впечатление о том, что персонал секретариата действительно проделал за рассматриваемый период в сравнении с тем, что было запланировано. Истинное положение дел заслоняется большим числом мероприятий, добавленных в программу и проведенных правительственными экспертами различных вспомогательных органов, комитетов и рабочих групп. Нельзя с полным на то основанием утверждать, что при осуществлении программ надлежащим образом учитываются приоритеты, определенные для подпрограмм в среднесрочном плане.

15. По мнению группы, функции контроля за осуществлением программ должны быть централизованы в рамках упомянутого выше единого механизма надзора, который контролировал и координировал бы все программы ЕЭК. Группа также считает необходимым постепенно переходить от представления отчетности к оценке эффективности работы за счет активизации усилий с целью обеспечить непрерывное поступление информации о достигнутых результатах, возникших трудностях и предложенных для их преодоления мерах. Во время обзора группе не удалось найти подтверждений того, что в секретариате проводится оценочная работа.

16. Последняя проблема надзора за осуществлением программ, которую хотела бы затронуть группа, связана со значительными изменениями, внесенными в двухгодичную программу работы в ходе ее реализации различными комитетами и рабочими группами. Эти изменения выразились в добавлении к программе работы большого числа мероприятий, в то время как первоначально запланированные мероприятия были отменены. Эта ситуация могла бы свидетельствовать о здоровых процессах, происходящих на межправительственном уровне, однако приходится с беспокойством отмечать, что комитеты и рабочие группы, которые внесли все эти изменения и практически полностью переделали программу работы, не принимают участия ни в установлении приоритетов в среднесрочном плане, ни в разработке двухгодичного бюджета по программам. В некотором смысле ни то, ни другое их ни к чему не обязывает. Группа считает, что секретариат должен обратить внимание на эту ненормальную ситуацию, в силу которой процесс планирования по программам носит поверхностный характер.

17. В этих обстоятельствах складывается впечатление, что существуют две программы работы, реализуемые параллельно. Первая устанавливается Генеральной Ассамблеей и отражается в бюджете по программам. Вторая программа диктуется реальными потребностями и осуществляется различными комитетами и рабочими группами на протяжении всего двухгодичного периода. Следует отметить, что правительства вносят значительный вклад в осуществление этой "второй" программы. Они организуют практикумы и ознакомительные поездки и предоставляют экспертов для участия в исследованиях и подготовки докладов. Вклад в эту программу секретариата ЕЭК с точки зрения ее существа и выделяемых ресурсов остается неясным и будет неясен и впредь, до тех пор пока диктуемые реальными потребностями мероприятия не будут охвачены процессом планирования по программам и системой установления приоритетов.

18. На наш взгляд, указанная выше ситуация весьма серьезна, так как она свидетельствует об отсутствии системы, которая регулировала бы всевозрастающие потребности комитетов, рабочих групп и групп экспертов. В этих условиях придется выделять все больше и больше ресурсов на удовлетворение этих потребностей в ущерб другим приоритетам, и вся программа работы может изменить свою основную направленность. В этой связи группа неизбежно пришла к выводу о том, что это могло быть причиной низких темпов осуществления мероприятий в рамках подпрограмм, определенных в качестве приоритетных в двухгодичный период 1992-1993 годов.

### С. Административные вопросы

19. Административными вопросами секретариата ЕЭК ведает Административная группа. На январь 1994 года в штат Группы входили один сотрудник класса С-4 и два сотрудника класса С-2, а также шесть сотрудников категории общего обслуживания. Помимо кадровых и административных вопросов и вопросов конференционного обслуживания, которыми Группа занимается в координации с Отделением Организации Объединенных Наций в Женеве, она отвечает за приобретение всей мебели и оборудования и других принадлежностей и материалов, а также за эксплуатацию служебных помещений, ведение архивов и учетной документации. Кроме того, Группа подготавливает двухгодичный бюджет по программам и доклады об исполнении бюджета, следит за выполнением программы работы и руководит мероприятиями по техническому сотрудничеству, включая мобилизацию внебюджетных ресурсов и управление ими. По нашему мнению, совмещение административных и программных функций в рамках одного подразделения означает, во-первых, что цель, ради которой эти функции были введены, не может быть в полной мере достигнута, не говоря уже о том, что эти функции требуют привлечения персонала различного профиля. Таким образом, необходимо передать чисто программные и управленческие функции единому механизму по надзору за осуществлением программ и их координации, о котором говорилось выше.

20. Группа с удовлетворением отметила, что система финансового контроля функционирует надлежащим образом. Вместе с тем существует необходимость в обеспечении большей транспарентности с точки зрения обмена с руководителями программ информацией о состоянии ресурсов и расходах в рамках подпрограмм и проектов, входящих в их соответствующую сферу компетенции. Группа считает, что подробная и представляемая на периодической основе всем руководителям программ и сотрудникам по проектам финансовая информация имеет важное значение для достижения целей в области управления программами.

21. По мнению группы, административные функции, переданные секретариату ЕЭК в кадровой и бюджетной областях, должны быть аналогичны тем, которыми наделяются административные подразделения в других региональных комиссиях. Это особенно необходимо для более эффективного исполнения управленческих функций, возложенных на высшее руководящее звено ЕЭК в период, когда секретариат расширяет сферу охвата своей программы работы и играет все более активную роль в управлении мероприятиями по техническому сотрудничеству и консультативному обслуживанию. По нашему мнению, это один из важных шагов на пути к созданию более стройной системы подотчетности.

### Д. Выводы и рекомендации

22. По мнению группы, в ЕЭК был проделан большой объем полезной работы, и за прошедшие годы секретариат накопил немалый опыт углубленного анализа экономики европейских стран и знания об их нуждах. Главный вопрос теперь состоит в том, каким образом ЕЭК может наиболее эффективно удовлетворять нужды новой Европы в быстро меняющихся условиях. С учетом этого наши основные замечания и рекомендации сводятся к следующему:

а) мы считаем, что необходимо уделять более пристальное внимание изучению и анализу проблем социально-экономических преобразований в Восточной Европе. В этой связи мы рекомендуем укрепить научно-исследовательскую базу секретариата с точки зрения анализа глобальной политики и межсекторальных исследований. Это должно найти отражение в распределении ресурсов в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов (см. пункты 3-10). Мы также считаем, что мероприятия по техническому

сотрудничеству должны дополнять собой обычную программу работы и ее приоритеты (пункты 11 и 12);

b) как указывалось в пунктах 13 и 14 выше, нынешние механизмы координации программ и надзора за их осуществлением рассредоточены. Это усложняет задачу правильного определения объема ресурсов, особенно сегодня, когда ожидается усиление координации с другими международными и региональными учреждениями, и ЕЭК уделяет все больше внимания оказанию технической помощи в поддержку своей основной работы. Мы рекомендуем, таким образом, создать единый механизм надзора для планирования и координации всех мероприятий ЕЭК, независимо от их источника финансирования. Такие функции по надзору могут быть возложены либо на заместителя Исполнительного секретаря, либо на старшего советника, которые в силу занимаемой должности ведают исключительно программными вопросами. Следовательно, роль и функции старших сотрудников Канцелярии Исполнительного секретаря должны быть пересмотрены, а их соответствующие функции надзора за осуществлением программ – централизованы в рамках единого общего механизма координации и надзора, о котором говорилось выше. Это будет предполагать также перераспределение части ресурсов из области, связанной с административной поддержкой программ, на удовлетворение потребностей, связанных с использованием этого механизма надзора. Такую корректировку рекомендуется отразить в предложении по бюджету по программам на двухгодичный период 1996–1997 годов;

c) контроль за осуществлением программ должен расцениваться как управленческий инструмент для оценки эффективности работы, а не просто как механизм отчетности. В этой связи необходимо разработать показатели оценки эффективности работы и обеспечить непрерывное постоянное представление руководящему звену информации о возникающих проблемах и достигнутых результатах (см. пункт 15);

d) рекомендуется, чтобы постоянно возрастающие в числе инициативы, которые исходят от различных комитетов, рабочих групп и групп экспертов, увязывались с приоритетами и целями среднесрочного плана и бюджета по программам как такового. Это может быть сделано благодаря привлечению этих комитетов и рабочих групп к планированию программ и бюджетному процессу как таковому – таким образом, чтобы они могли вести работу в рамках установленных целей и приоритетов, а также в пределах имеющихся ресурсов. Рекомендуется также, чтобы Комиссия на регулярной основе рассматривала коррективы, вносимые в программу работы в течение двухгодичного периода, и все их последствия для официально санкционированной деятельности и установленных приоритетов (см. пункты 16–18);

e) Административная группа должна быть преобразована в административную канцелярию со всеми соответствующими полномочиями. Группу должен возглавлять сотрудник надлежащего уровня, соответствующего его обязанностям. Она должна быть подотчетна непосредственно Исполнительному секретарю и работать в тесном сотрудничестве с центральным механизмом надзора за осуществлением программ во всех вопросах, имеющих прямое отношение к программе работы (см. пункты 19–21);

f) с тем чтобы помочь руководителям программ в планировании и осуществлении своей работы, рекомендуется повысить транспарентность и информированность во всех вопросах, связанных с наличием ресурсов и их перераспределением между программами. В этой связи следует сделать замечание относительно горизонтальных связей. Хотя директора отделов и собираются на периодические совещания, другие формы горизонтальных связей между сотрудниками ЕЭК из категории специалистов, судя по всему, практически отсутствуют. Это положение необходимо исправить в интересах стимулирования межсекторальной и междисциплинарной деятельности.



## ДОБАВЛЕНИЕ

### Выполнение Европейской экономической комиссией рекомендаций Службы внутреннего надзора и принятие связанных с ними последующих мер по состоянию на 31 марта 1995 года

1. ЕЭК одобрила основные выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе Управления служб внутреннего надзора. Ниже рассматриваются меры по их выполнению, принятые ее секретариатом.

В ЕЭК должна быть укреплена научно-исследовательская база для анализа глобальной политики и межсекторальных исследований, с тем чтобы Комиссия могла внести полноценный вклад в процесс преобразований в странах с переходной экономикой; это должно найти отражение в распределении ресурсов в бюджете по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов. Мероприятия по техническому сотрудничеству должны дополнять собой приоритеты в программе работы

2. В предложениях по бюджету по программам на 1996-1997 годы ЕЭК стремилась заложить более прочную ресурсную базу для своей работы в области экономического анализа. Этого предполагается достичь благодаря учреждению новой должности класса С-5 и внутреннего перераспределения второй должности класса С-5. Обе должности предлагается использовать для укрепления подпрограммы 5, "Экономический анализ". Кроме того, руководство ЕЭК установило, что программа технического сотрудничества является, по существу, экстраполяцией обычной программы экономического анализа Комиссии и что она призвана помочь странам в процессе перехода к рыночной экономике.

Единый механизм надзора должен осуществлять планирование и координацию всей деятельности ЕЭК, независимо от источника финансирования

3. В ответ на эту рекомендацию ЕЭК сообщила, что функции должностных лиц, обеспечивающих исполнительное руководство и управление, будут несколько изменены во избежание дублирования функций старшего советника, который отвечает за централизованный надзор и координацию в ЕЭК. Кроме того, ЕЭК сообщила, что в целях совершенствования механизма надзора она планирует перевести в его структуру одну должность класса С-3 и одну должность категории общего обслуживания в контексте предложения по бюджету по программам на 1996-1997 годы.

Контроль за осуществлением программ – управленческий инструмент для оценки эффективности работы и предоставления информации о возникающих проблемах и достигнутых результатах

4. ЕЭК указала, что в деле оценки программ старшему советнику будет оказывать помощь дополнительный сотрудник класса С-3 из механизма надзора. В этой связи руководство ЕЭК признало, что, хотя эта мера и не решит проблему в одночасье, она является еще одним свидетельством решимости усилить надзор за осуществлением программ.

Инициативы различных комитетов, рабочих групп и групп экспертов должны рассматриваться в контексте целей среднесрочного плана, программных приоритетов и имеющихся ресурсов

5. ЕЭК указала, что будут предприняты усилия для того, чтобы различные комитеты и рабочие группы осознали ограниченность имеющихся ресурсов. ЕЭК, однако, не разъяснила, какие именно меры будут приняты с этой целью.

Административная группа должна быть преобразована в административную канцелярию со всеми соответствующими полномочиями

6. В предложениях ЕЭК по бюджету по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов содержалась просьба о повышении статуса Административной группы до уровня административной канцелярии.

Необходимо обеспечить большую транспарентность и информированность в отношении ресурсов, имеющихся в распоряжении руководителей программ, и улучшить горизонтальные связи между ними

7. Руководство ЕЭК сообщило, что у реорганизованной административной канцелярии будет больше возможностей для регулярного предоставления информации о ресурсах, доступных руководителям программ. Кроме того, старший советник займется проблемой улучшения горизонтальных связей между отделами.

-----