

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



UN LIBRARY



Distr.
GENERAL
A/C.5/36/1
10 April 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

MAY 5 1981

Тридцать шестая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт IOI первоначального перечня

UN/SA COLLECTION

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

Установление конкретной очередности программ
Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
1. Справка	I - 9	3
а) Законодательный запрос	I - 4	3
б) Установление неконкретной и конкретной очередности	5 - 9	4
ЧАСТЬ I. НЫНЕШНЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ		
2. Установление конкретной очередности на уровне основных программ	10 - 19	7
а) Концепция нынешней системы	10 - 11	7
б) Фактический опыт использования нынешней системы	12 - 19	9
3. Взаимосвязанные аспекты процесса составления бюджета по программам	20 - 29	15
а) Выявление видов деятельности, имеющих ограниченную ценность	21	15
б) Определение элементов программ первоочеред- ного и второстепенного значения	22 - 24	15
с) Перераспределение средств в предлагаемом бюджете по программам	25 - 26	17

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
a) Перераспределение средств в ходе исполнения бюджета	27 - 29	18
ЧАСТЬ II. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ		
4. Цели, рамки и уровень установления конкретной очередности	30 - 41	21
a) Цели	30 - 31	21
b) Рамки применения	32 - 38	22
c) Уровень осуществления	39 - 41	25
5. Критерии	42 - 47	28
a) Возможные критерии	42 - 44	28
b) Применение критериев	45 - 47	30
ЧАСТЬ III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		
6. Выводы и рекомендации	48 - 58	32
a) Выводы на основании последнего опыта	48 - 51	32
b) Цель установления конкретной очередности ..	52	34
c) Рамки применения	53	34
d) Процедуры принятия решения	54 - 57	34
e) Введение системы	58	35
Приложение: Критерии установления очередности программ Организации Объединенных Наций		

1. Справка

а) Законодательный запрос

1. Экономический и Социальный Совет в приложении к своей резолюции 2008 (LX) от 14 мая 1976 года утвердил новый круг ведения Комитета по программе и координации (КПК). В подпункте ii пункта 2а этого приложения говорится, что Комитет "рекомендует порядок очередности осуществления программ Организации Объединенных Наций, определяемых в среднесрочном плане". Комитет так и поступал на своей шестнадцатой 1/, восемнадцатой 2/ и двадцатой 3/ сессиях, используя метод, представленный ниже в разделе 2, в котором он рекомендует "выше средних", "средние" или "ниже средних" темпы роста для бюджетов каждой основной программы, предусмотренной планом.

2. На своей двадцатой сессии Комитет по программе и координации принял решение провести обзор опыта использования этой системы, в ходе которого

"критерии и метод, которые будут использоваться при установлении таких приоритетов для среднесрочного плана на период 1984-1989 годов, будут определены на двадцать первой сессии Комитета. Секретариат должен подготовить краткий доклад, в котором будут изложены основное содержание главных вопросов и предложения Комитету, каким образом принимать такие решения" 4/.

3. В дальнейшем после рассмотрения поправок к среднесрочному плану на период 1980-1983 годов и доклада КПК о работе его двадцатой сессии Генеральная Ассамблея в пунктах 6-8 резолюции 35/9 заявила, что она

"считает, что Комитету по программе и координации не следует продолжать устанавливать относительные реальные темпы роста и предлагает Комитету на его двадцать первой сессии определить новые критерии и методы для использования при установлении первоочередных целей программ;

предлагает Комитету по программе и координации при установлении первоочередных целей программ учитывать мнения соответствующих межправительственных органов и групп экспертов о первоочередных целях подпрограмм, входящих в их сферу компетенции;

1/ A/31/38, пункты 86-88 и таблица.

2/ A/33/38, пункты 53-54 и таблица.

3/ A/35/38, пункты 322-325 и таблица.

4/ Там же, пункт 323.

вновь отмечает, что Комитету по программе и координации следует провести анализ предлагаемого бюджета по программам для оценки того, учтены ли первоочередные цели программ".

4. Настоящий доклад подготовлен с учетом как вышеупомянутой просьбы КПК, так и потребности в документации для обсуждения Пятым комитетом вопроса о планировании по программам, являющегося пунктом IOI первоначального перечня для включения в предварительную повестку дня тридцать шестой очередной сессии Генеральной Ассамблеи 5/.

б) Установление неконкретной и конкретной очередности

5. В действующей системе установления конкретной очередности решения о первоочередности принимаются с точки зрения роста ресурсов в бюджете по программам. Содержащиеся в изложенных ниже выводах и рекомендациях предложения будут касаться создания новой системы, которая в ряде аспектов значительно отличается от существующей системы, но имеет с ней общую черту в том, что цель и окончательный результат процедуры по установлению очередности заключается в перераспределении средств в пользу более первоочередных видов деятельности.

6. Такие процедуры по установлению конкретной очередности представляют собой попытку повлиять на процесс, который в противном случае непременно приведет к образованию такой структуры распределения средств по программам, которая с точки зрения ресурсов равнозначна установлению неконкретной очередности. Прежде чем приступить к пересмотру нынешней системы установления очередности, которая ограничивалась основными программами, полезно с точки зрения перспективы рассмотреть неконкретную очередность в структуре распределения ассигнований во всем бюджете по программам на двухгодичный период 1980-1981 годов. В таблице 1 ниже представлены данные о реальном росте бюджетных ассигнований по широким категориям деятельности.

ТАБЛИЦА I

<u>Категория деятельности</u>	<u>Скорректированные темпы реального роста</u>	
	<u>Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1980-1981 годов</u> (проценты)	<u>Выделение ассигнова- ний на тридцать пя- той сессии Генераль- ной Ассамблеи</u> (проценты)
<u>I. Разработка общей политики</u>		
В общей и политичес- кой областях	1,9	4,3
В экономической и социальной областях	$\frac{8,7}{4,8}$	$\frac{6,8}{5,6}$
Всего		
<u>II. Основные программы</u>		
В политической, пра- вовой и гуманитарной областях	1,3	1,9
В области обществен- ной информации	1,5	5,6
В экономической и социальной областях	$\frac{0,4}{0,7}$	$\frac{0,7}{1,5}$
Всего		
<u>III. Неосновные виды дея- тельности</u>		
Поддержка по програм- мам, экономический и социальный сектора	2,6	1,1
Другие неосновные виды деятельности	$\frac{0,8}{1,0}$	$\frac{3,0}{2,9}$
Всего	$\frac{1,0}{1,0}$	$\frac{2,9}{2,4}$
Итого		

Источник: A/34/6, предисловие, приложение VII.

7. Эти данные показывают, что темпы роста, предложенные для основных программ, особенно для программ в экономической и социальной областях, в значительной степени уступали предложенным темпам роста для деятельности по разработке общей политики и для неосновных видов деятельности. Однако по этому поводу нет какого-либо официального или неофициального решения государств-членов; также маловероятно, что это является результатом предвзятого отношения к вопросу о расширении основных видов деятельности по сравнению с другими видами деятельности или сознательного намерения остановить это расширение. Можно видеть, что предложенные цифры были в значительной степени изменены на принятых Генеральной Ассамблеей при рассмотрении бюджета по программам решений.

8. Такое положение можно объяснить следующими причинами: когда предпринимаются усилия по жесткому ограничению роста бюджета, и такое положение сохраняется в течение нескольких бюджетных периодов, вспомогательные службы, то есть общие службы и службы по обслуживанию конференций, работают в конечном итоге на грани или в самой точке насыщения, и для сохранения уровня обслуживания, непосредственно заметного для делегатов (заседания, поездки на заседания, связь, эксплуатация зданий и т.д.), неизбежно приходится предоставлять им определенную помощь путем увеличения ресурсов. Но тогда для сохранения общих темпов роста бюджета на очень низком уровне единственным выходом остается сокращение основных видов деятельности (гораздо менее заметных) в пользу вспомогательных служб.

9. Такое положение является результатом использования метода выделения средств на деятельность, основанного на множестве специальных и прагматических решений без эффективного учета относительной очередности этих видов деятельности в конкретной общей перспективе. Отсюда следует, что для более конкретного отражения первоочередных целей государств-членов потребуются такая система, которая позволила бы выявить эти первоочередные цели и эффективно их использовать в процессе составления бюджета по программам.

ЧАСТЬ I. БЫНЕСННЕС ПОНОНЕННЕС

2. Устанонвенне конкретной очереанности на уровне основных программ

а) Кснцепция нынешней системы

10. Система установления очереанности, которая применялась в предлагаемых бюджетах по программам на двухгоаичные периоды 1978-1979, 1980-1981 и 1982-1983 годов, включала следующие процедуры:

а) проект среднесрочного плана на данный период составлялся отдельными подразделениями Секретариата и сводился воедино по программам финансовым управлением и Отделом по планированию программ и координации. В каждой главе плана излагались предлагаемые виды деятельности в рамках "основной программы" путем, в основном, группирования смежной деятельности, осуществляемой несколькими организационными подразделениями. Помимо предложений по программам, среднесрочный план на период 1978-1981 годов 6/ содержал два анализа, касающиеся установления очереанности. Один из них касался оценки программ 7/ на основе результатов проведения внутреннего опроса руководителей программ с помощью вопросника для оценки их программ с точки зрения эффективности и других критериев. Помимо результатов этой оценки были представлены две таблицы 8/: одна отражала темпы реального роста, предусмотренные руководителями программ в качестве условий для осуществления их предложений по плану, а другая, с несколько отличными предполагаемыми потребностями роста, содержала "Предположения Бюджетного отдела по относительным темпам реального роста ассигнований по регулярному бюджету на период 1978-1981 годов". Обе эти таблицы были составлены по основным программам, а не организационным подразделениям. Проведение таких анализов Секретариатом дополнительно к содержащимся в плане предложениям по программам считались необходимыми для перехода к нынешней системе установления очереанности. В последующих планах они не повторялись.

6/ A/31/6/Add.1.

7/ Там же, том II, глава II.

8/ Там же, том II, глава III, таблицы 1 и 2, соответственно.

b) После проведения обзора этого плана КПК в своем докладе Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее представлял рекомендации по существу предложений по программам, а также оценивал темпы роста по каждой содержащейся в плане основной программе, как "выше средних", "средние" или "ниже средних". Эти оценки представляли собой мнение КПК об очередности, которое основывалось на содержащихся в среднесрочном плане основных предложениях, и должны были применяться в отношении предложений, содержащихся в бюджетах по программам на двухгодичные периоды, охватываемые планом, с точки зрения верхних пределов реальных темпов роста ассигнований по регулярному бюджету;

c) проведение обзора доклада КПК, включая рекомендации по внесению изменений в программы и установлению очередности программ, было поручено Пятому комитету Генеральной Ассамблеи;

d) оценки КПК включались в инструкции по составлению бюджета и использовались в качестве руководства для выделения средств по регулярному бюджету на основные программы в процессе составления бюджетов в рамках Секретариата. Применение этих оценок при разработке предлагаемого бюджета по программам способствовало установлению для некоторых основных программ темпов выше средних и ограничению темпов роста для других программ до уровня ниже средних; таким образом, эти оценки фактически обеспечивали перераспределение средств по регулярному бюджету в пользу первоочередных видов деятельности;

e) эта система исключала такой компонент, как общее обслуживание, которое не поддается какой-нибудь конкретной оценке очередности. Также исключались решения по программам и ресурсам, принятые Генеральной Ассамблеей в качестве дополнений к предлагаемому бюджету в виде докладов о ходе финансовой деятельности и других дополнительных смет.

11. Осуществляя руководство разработкой очередного среднесрочного плана на период 1984-1989 годов КПК на своей девятнадцатой и двадцатой сессиях сделал ряд рекомендаций в отношении этих процедур. Будущий план будет содержать введение, в котором будут изложены новые инициативы, предложенные на данный плановый период. Эти новые инициативы фактически будут являться предложениями по осуществлению первоочередной деятельности. Помимо этого проекты планов каждого секретариатского подразделения будут представляться его специализированному межправительственному органу, который должен будет представить свои замечания по предлагаемой деятельности и целям и изложить свое мнение об установлении очередности предложений в рамках своей компетенции на уровне подпрограмм. Когда составлялся настоящий доклад, ряд планов уже был представлен на такой специализированный обзор. Результаты, приведенные в пункте 23 ниже, указывают на то, что специализированные межправительственные органы вряд ли смогут помочь Секретариату или КПК в установлении очередности подпрограмм в рамках среднесрочного плана на 1984-1989 годы.

в) Фактический опыт использования нынешней системы

12. КПК оценил содержащиеся в среднесрочном плане основные программы следующим образом:

Таблица 2

<u>Основные программы</u>	<u>Рекомендации КПК по установлению реальных темпов роста на двухгодичный период относительно средних предлагаемых темпов роста по регулярному бюджету в целом</u>		
	<u>1978-1979</u> <u>годы</u>	<u>1980-1981</u> <u>годы</u>	<u>1982-1983</u> <u>годы</u>
1. Общая разработка политики	НС	Без оценки	Без оценки
2. Разработка политики в экономической и социальной областях	НС	Без оценки	Без оценки
3. Политические вопросы и дела Совета Безопасности	НС	НС	С
4. Специальные политические вопросы и специальные миссии	ЗНС	ЗНС	ЗНС
5. Международное правосудие и право	НС	НС	НС
6. Опекa и деколонизация	ЗНС	ЗНС	ЗНС
7. Вопросы и политика в области развития	НС	ВС	ВС
8. Помощь в случае стихийных бедствий	С	НС	ВС
9. Окружающая среда	ЗНС	С	С
10. Продовольствие и сельское хозяйство	НС	НС	ВС
11. Права человека	НС	С	С
12. Населенные пункты	С	С	РС
13. Промышленное развитие	ВС	С	ВС
14. Международный контроль над наркотическими средствами	НС	С	С
15. Международная защита беженцев и оказание им помощи	ЗНС	НС	НС
16. Международная торговля	ВС	ВС	ВС
17. Природные ресурсы: энергетические, водные и минеральные ресурсы и картография	ВС	С	С
18. Экономика и технология освоения ресурсов моря	ВС	С	С

/...

19. Народонаселение	C	HC	HC
20. Государственное управ- ление и финансы	ЗНС	C	C
21. Общественная информация	ЗНС	ЗНС	ЗНС
22. Наука и техника	C	C	BC
23. Социальное развитие и гу- манитарные вопросы.....	C	Без оценки	Без оценки
24. Статистика	BC	C	C
25. Транснациональные корпорации	ЗВС	BC	BC
26. Транспорт	ЗНС	BC	BC
27. Основные программы, осу- ществляемые только регио- нальными комиссиями.....	-	C	C

ЗВС: значительно выше средних

BC: выше средних

C: средние

HC: ниже средних

ЗНС: значительно ниже средних

Как видно из таблицы 2 выше, Ксмитет стал более консервативным в своих оценках. В первом анализе высшие категории "значительно выше средних" или "значительно ниже средних" были присвоены восьми основным программам, в то время как в последних двух анализах имеются только три такие оценки:

Таблица 3

Категория	<u>Число крупных программ, отнесенных КПК в эту категорию на указанный двухгодичный период</u>		
	<u>1978-1979</u> <u>годы</u>	<u>1980-1981</u> <u>годы</u>	<u>1982-1983</u> <u>годы</u>
Значительно выше средних	I	-	-
Выше средних	5	3	7
Средние	5	II	9
Ниже средних	8	7	5
Значительно ниже средних	7	3	3
	<u>26</u>	<u>24</u>	<u>24</u>

13. Разрабатывая свои рекомендации на двухгодичный период 1978-1979 годов, КПК представил ряд объяснений и предостережений 9/:

"а) низкие относительные темпы реального роста объясняются только отсутствием обоснованного плана и никоим образом не означают, что Комитет принял решение об истинной значимости самой области. По мнению Комитета, темпы реального роста некоторых программ могут равняться нулю или иметь отрицательные показатели;

9/ A/31/38, пункты 86-88.

б) что касается темпов роста по программам в политической области, то указанные для них темпы ниже средних объясняются трудностью предвидения событий, хотя вполне понятно, что эти программы имеют первостепенное значение и что, если этого потребует развитие событий, для них будут выделены дополнительные ассигнования;

с) Комитет, установив относительные темпы реального роста по основным программам, пришел к общему выводу об ограниченности имеющихся у него возможностей и о необходимости значительного совершенствования используемых методов. Поэтому необходимо более гибко подходить к толкованию этих оценок. Была достигнута договоренность о том, что будет проведен обычный пересмотр бюджета и что программы, для которых Комитет наметил темпы реального роста выше средних, не достигнут подобных темпов, если в представляемых документах не будет предусматриваться этого".

Эти предостережения были повторены в последующих обсуждениях вопроса об оценках первоочередных задач на двухгодичные периоды 1980-1981 годов и 1982-1983 годов.

14. Эти рекомендации КПК рассматривались Пятым комитетом Генеральной Ассамблеи. В ходе обсуждений в Пятом комитете вопроса о предложенных КПК оценках первоочередных задач были высказаны значительные оговорки относительно используемого метода. Генеральная Ассамблея приняла следующие меры:

Таблица 4

<u>Двухгодичные периоды, к которым применяются оценки КПК</u>	<u>Меры, принятые Генеральной Ассамблеей</u>	<u>Соответствующая резолюция</u>
1978-1979 годы	Одобрив рекомендации КПК, принятые на его шестнадцатой сессии, без конкретного упоминания оценок первоочередных задач с точки зрения относительных реальных темпов роста	31/93, пункт 4
1980-1981 годы	Одобрив различные рекомендации КПК, принятые на его восемнадцатой сессии, за исключением тех, которые относятся к оценке первоочередных задач и о которых не упоминается в резолюции	33/118

/...

1982-1983 годы Приняла к сведению рекомендации КПК, принятые на его двадцатой сессии и касающиеся относительных реальных темпов роста 35/9, пункт I

Соцла, что КПК не следует продолжать устанавливать относительные реальные темпы роста, и предложила Комитету определить новые методы установления первоочередных целей программ 35/9, пункт 6

15. Пытаясь применить эти относительные реальные темпы роста при разработке предлагаемого бюджета по программам, Секретариат столкнулся с определенными трудностями. Рекомендации КПК были сделаны на основе "средних" реальных темпов роста, которые еще не были определены, когда КПК проводил обзор среднесрочного плана. Определение как целевых средних темпов реального роста, которые будут служить руководством при составлении бюджета, так и диапазона темпов реального роста по категориям КПК было оставлено на усмотрение Генерального секретаря. В отношении трех указанных двухгодичных периодов были вынесены следующие определения:

Таблица 5

<u>Категория КПК</u>	<u>Определение диапазона целевых реальных темпов роста Секретариатом во внутренних инструкциях по составлению бюджета</u>		
	<u>1978-1979</u> <u>годы</u>	<u>1980-1981</u> <u>годы</u>	<u>1982-1983</u> <u>и</u> <u>годы</u>
	(двухгодичные реальные темпы роста; в процентах)		
Значительно выше средних	Выше 3,5		1,5-2,5
Выше средних	2,5-3,5		0,5-1,5
Средние	1,5-2,5		(0,5)-0,5
Ниже средних	0,5-1,5		(1,5)-(0,5)
Значительно ниже средних	Ниже 0,5		(2,5)-(1,5)

Генеральный секретарь сообщил о результатах своих попыток применить эти оценки первоочередных задач при разработке предлагаемых бюджетов по программам на двухгодичные периоды 1978-1979 годов и 1980-1981 годов в приложениях к предисловию к этим бюджетам 10/.

10/ A/32/6, предисловие, приложение v и A/34/6, предисловие, приложение VII соответственно.

/...

16. Помимо установления диапазона темпов роста по категориям КПК, необходимо также решить ряд концептуальных и практических трудностей, прежде чем можно будет применять предложенные темпы роста. Оценки КПК разработаны для основных программ среднесрочного плана. В подобную основную программу включается вся деятельность, осуществляемая данным сектором в рамках Организации Объединенных Наций, и, как правило, программа охватывает ассигнования, связанные с одним или несколькими специализированными межправительственными органами, одним или несколькими центральными секретариатскими подразделениями и одним подразделением в каждой из региональных комиссий. Однако с точки зрения бюджета основная программа является абстрактным понятием. Решения по бюджету как в рамках Секретариата на стадии его разработки, так и в рамках Генеральной Ассамблеи на стадии выделения ассигнований принимаются по департаментам и отделам, причем самый низкий объем ассигнований соответствует уровню программы в плане. Темпы роста той или иной основной программы являются, как правило, простым следствием решений, принятых на уровне отдела или программы. Нет такого механизма, который позволял бы принимать бюджетные решения по основным программам, поскольку существует очень немного основных программ, которые охватывают лишь одно организационное подразделение с едиными рамками ассигнований. В итоге даже там, где предлагаемые темпы роста совпадали с оценкой КПК, результат не полностью определялся применением данных оценок. Оценки КПК фактически можно было более или менее прямо применять только по отношению к центральным подразделениям, осуществляющим много программ, например к Департаменту по международным, экономическим и социальным вопросам, или к общим темпам роста тех центральных единиц, деятельность которых не выходит за рамки одной основной программы, например к Центру по транснациональным корпорациям (ЦТК), Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) или к Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО). Однако эти темпы роста не удалось применить к программным предложениям региональных комиссий, поскольку выяснилось, что нельзя единообразно применять приоритеты по отношению ко всем регионам; было признано, что в каждом регионе существуют свои приоритеты по отношению к программам. В ряде случаев эти региональные приоритеты совпадали с центральными относительными темпами роста; однако в иных случаях было сочтено нецелесообразным использовать таблицу относительных первоочередных задач для сдерживания деятельности, направленной на удовлетворение установленных комиссиями региональных потребностей. Также было сочтено нецелесообразным использовать эти оценки для ограничения роста расходов по программам в политических секторах, особенно в связи с тем, что КПК практически исключил такие программы, высказывая предостережение, которое приведено выше в пункте 13. Потребности в ресурсах специализированных межправительственных органов также не ограничивались темпами роста их соответствующих основных программ.

17. Темпы роста применялись только к прямым расходам по программам, а не к полным (прямые плюс распределенные) расходам. Как уже отмечалось в этой связи в приложении У к предисловию к предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 1978-1979 годов II/:

"Пропорциональное распределение осуществляется ex post facto; оно осуществляется лишь после того, как принято решение по предложениям для каждого раздела бюджета. Для того чтобы все расходы каждой основной программы соответствовали ранее утвержденным относительным темпам роста, бюджет должен составляться в два этапа, при этом первый этап должен включать в себя весь процесс составления бюджета, как его в настоящее время понимают, а второй этап — корректировки с учетом пропорционального распределения. Это в значительной степени усложнило бы уже достаточно трудный процесс, а также отложило бы подготовку бюджета, по крайней мере, на один или, вероятно, два месяца."

18. Наконец, также проблематичен подход к деятельности, финансируемой за счет добровольных взносов. В описаниях плана и бюджета излагается деятельность, которая будет финансироваться из добровольных взносов, и, таким образом, рекомендации КПК, касающиеся относительных темпов роста, в этом смысле основывались на всеобъемлющей картине. Однако сами рекомендации касались лишь роста ресурсов по регулярному бюджету. Эта проблема подробно рассматривалась в главе 1 среднесрочного плана на период 1976—1979 годов, и сделанные там 12/ выводы по-прежнему остаются в силе, а именно вывод о том, что любая методология принятия решений о порядке очередности должна учитывать следующие факторы:

- "i) половина средств, выделяемых на программы Организации Объединенных Наций, распределяется через механизмы, на которые Генеральная Ассамблея может оказывать лишь ограниченное воздействие;
- ii) эти внебюджетные средства подвержены более быстрым изменениям из года в год, чем средства регулярного бюджета;
- iii) если Генеральная Ассамблея желает установить общий порядок очередности, то необходимо прогнозировать будущие тенденции в отношении внебюджетных средств и принимать их во внимание при распределении средств регулярного бюджета."

19. В целом оценки темпов роста КПК были разработаны таким образом, что они обязательно исключали а) общее обслуживание и б) внебюджетные средства и создавали практические трудности в их применении по отношению к а) директивным органам, б) программам в политической области и с) программам региональных комиссий. Вследствие этого данная система эффективно охватывала ту деятельность по программам, которая была представлена в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1980—1981 годов, то есть лишь приблизительно 30 процентов расходов по регулярному бюджету.

12/ A/10006/Add.1, пункт 100.

3. Взаимосвязанные аспекты процесса составления бюджета по программам

20. Процесс составления бюджета по программам включает ряд аспектов, которые могли бы стать важными компонентами системы установления очередности, но которые не были включены в упомянутую выше систему. Этими аспектами являются:

- a) выявление видов деятельности, имеющих ограниченную ценность;
- b) определение элементов программ первоочередного и второстепенного значения;
- c) перераспределение средств в предлагаемом бюджете по программам;
- d) перераспределение средств в ходе исполнения бюджета.

a) Выявление видов деятельности, имеющих ограниченную ценность

21. В резолюциях 35/34 (XXX), 31/93, 32/201, 33/204, 34/225 и 35/209 государства-члены обращались к Секретариату с просьбой определить те виды деятельности, которые являются устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными. В осуществление этого решения Секретариат уже провел ряд обзоров, последний из которых (A/C.5/35/40) содержит, в частности, резюме результатов предыдущих обзоров. Помимо этого, было также подготовлено несколько докладов по оценке различных программ. Всеобъемлющий обзор, представленный Генеральной Ассамблее в документе A/C.5/35/40, содержал вывод о том, что отчетность о видах деятельности, которые являются устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными, будет производиться в контексте предлагаемого среднесрочного плана и последующих пересмотров на уровне подпрограмм или, когда это возможно, программ; и в контексте доклада об исполнении программ, используемом *ex post facto* на уровне элементов программ или итоговых результатов, как это делалось в первом докладе об исполнении программ за двухгодичный период 1978-1979 годов 13/. Этот вопрос будет по-прежнему рассматриваться в докладах по проведению всеобъемлющей оценки программ.

b) Определение элементов программ первоочередного и второстепенного значения

22. Определение в предлагаемом бюджете по программам элементов программы первоочередного и второстепенного значения предусматривалось в пункте 4 раздела I резолюции 32/206 Генеральной Ассамблеи.

В предлагаемом бюджете на двухгодичный период 1980-1981 годов была предпринята попытка определить эти элементы в экономическом и социальном секторах. Однако это удалось осуществить только в двух подразделениях - в Департаменте по международным экономическим и социальным вопросам и в ЦТК. Межправительственные органы в обзоре бюджета на 1980-1981 годы непосредственно не пользовались этой информацией. В предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1982-1983 годов была предпринята попытка осуществить определение этих элементов для всех основных программ, включая программы, осуществляемые в политическом и гуманитарном секторах. При составлении этого предлагаемого бюджета по программам виды деятельности первоочередного и второстепенного значения по-прежнему не определялись для общего обслуживания.

23. В соответствии с новыми процедурами, рекомендованными КПК на его двадцатой сессии, проекты описания программ в бюджете по программам на 1982-1983 годы представляются специализированным межправительственным органам, которым предложено представить свои замечания о порядке очередности осуществления тех элементов программ по бюджету, которые входят в их рамки ведения. На основе опыта, накопленного к моменту составления этого доклада, можно сделать вывод, что эти специализированные межправительственные органы не смогут выявить элементы второстепенного значения в представленных им предложениях по бюджету. Статистическая комиссия, например, пришла к следующему выводу I4/:

"Комиссия использовала выражение "пункты, имеющие меньшее значение" и качестве альтернативы выражению "пункты, имеющие небольшое значение". Пункты, охарактеризованные подобным образом, не следует рассматривать как имеющие ограниченную ценность, поскольку все виды деятельности, имеющие ограниченную ценность, были исключены на более ранних этапах процесса подготовки программы работы. При попытке определить виды деятельности, имеющие меньшее значение, Комиссия столкнулась с дилеммой, поскольку все программы, осуществляемые в настоящее время и не включенные в программу работы, являются результатом более ранних решений Комиссии относительно включения этих видов деятельности, в силу того, что они рассматривались как имеющие первостепенное значение.

Комиссия приняла решение о том, что она не в состоянии определить конкретные элементы программы, имеющие меньшее значение. В то же время было признано, что в рамках большинства элементов программы возможно определить виды деятельности, имеющие меньшее значение, в отношении которых размеры выделенных

I4/ E/1981/12, пункты 238-239.

ресурсов могут быть сокращены, если потребуются дополнительные ресурсы для видов деятельности, имеющих первостепенное значение. Комиссия высказала предположение о том, что соответствующие детализированные руководящие решения должны приниматься Статистическим бюро Организации Объединенных Наций".

24. Эта проблема определения имеет также технический аспект, которому в дальнейшем необходимо уделить внимание. Если на основе этой информации принимается то или иное решение, в частности, решение о прекращении работы второстепенного значения, то финансовые последствия принятия этого решения для таких статей расходов, как путевые расходы, консультанты, временный персонал и специальные группы экспертов, совершенно очевидны. Тогда средства на покрытие расходов в этих категориях, непосредственно связанных с рассматриваемым элементом или результатом программы, могут быть высвобождены. Однако в бюджете Организации Объединенных Наций основная часть средств практически по всем видам деятельности расходуется на персонал. Для этой статьи расходов финансовые последствия прекращения деятельности на уровне элемента или результата программы не являются прямыми. По каждому элементу программы во внутренних документах по составлению программ рассчитывается потребность в рабочих месяцах на уровне сотрудников категории специалистов. В весьма редких случаях элемент программы может осуществляться одним или несколькими сотрудниками, занятыми этим в течение всего года. Для этого, как правило, потребуются усилия нескольких человек на протяжении какой-то части года, и, в результате, прекращение деятельности, высвобождая рабочие месяцы, не позволяет высвободить должности. Если перед определением видов деятельности первоочередного и второстепенного значения ставится целью принятие решений, ведущих к высвобождению должностей, а не перераспределению рабочих месяцев в рамках подпрограммы или программы, то эта процедура определения, как правило, должна идти на уровне не элемента или результата программы, а на уровне "комплекса" видами деятельности, прекращение которых может, как показывает предварительный анализ, привести к высвобождению одной или нескольких должностей.

с) Перераспределение средств в предлагаемом бюджете по программам

25. В рамках бюджетов по программам, представляемых Генеральным секретарем, происходит значительное перераспределение ресурсов. В случае перераспределения средств между элементами программы в рамках подпрограммы или программы (т.е. с административной точки зрения в рамках отдела) данные о масштабах этого перераспределения были представлены в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1980-1981 годов по всем подразделениям в экономическом и социальном секторах и по некоторым подразделениям в политическом и гуманитарном секторах. В целом, значительная доля в некоторых случаях свыше 50 процентов средств, испрашенных для Отдела на осуществление деятельности по программам в рамках бюджета по программам

/...

на 1980-1981 годы выделялась путем перевода средств и высвободившихся в результате завершения тех или иных элементов программы. Кроме этого, в предлагаемый бюджет по программам по многим подразделениям, в частности, по Департаменту по международным экономическим и социальным вопросам и региональным комиссиям, которые охватывают много программ, включаются предложения по перераспределению средств, особенно должностей, между программами в рамках того или иного департамента.

26. Всеобъемлющий обзор этих двух уровней перераспределения средств в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1980-1981 годов был представлен Генеральной Ассамблее на ее тридцать четвертой сессии в документе A/C.5/34/4. Такое перераспределение средств, особенно между программами в рамках того или иного департамента, представляет собой перераспределение средств на основе оценки относительной первоочередности, которую дает руководитель департамента. Поскольку такое перераспределение затем утверждается Пятым комитетом Генеральной Ассамблеи, эта процедура представляет собой фактическую систему установления очередности в рамках крупных организационных подразделений Организации Объединенных Наций.

а) Перераспределение средств в ходе исполнения бюджета

27. За последние несколько лет также было проведено два обзора, которые привели к перераспределению средств в ходе исполнения бюджета. В первом случае КПК на своей семнадцатой сессии на основании обзора доклада по оценке транспортной программы I5/ и в контексте своего обзора предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1978-1979 годов I6/ рекомендовала Генеральной Ассамблее, чтобы:

"а) темпы роста программы Управления общественной информации удерживались на уровне "значительно ниже средних" и чтобы высвобожденные ресурсы были перераспределены на транспортные программы Экономической комиссии для Латинской Америки (ЭКЛА), Экономической комиссии для Западной Азии (ЭКЗА) и Экономической и социальной комиссии для Азии и района Тихого океана (ЭСКАТО) I7/;

"б) ответственность за элементы программы 6.4 (строительство недорогостоящих жилищ в засушливых районах),

I5/ E/AC.51/80/Add.I.

I6/ A/32/6.

I7/ A/32/38, пункт I3а.

7.2 (транспорт, предназначенный для сельской местности в развивающихся странах) и 7.3 (исследования об использовании водных путей, каботажных перевозок и морских перевозок на небольшие расстояния) и связанные с этим ресурсы были переданы региональным комиссиям 18/;

"с) ответственность за всю деятельность в области технической помощи на региональном уровне и уровне отдельных стран, финансируемую ПРООН в транспортном секторе, и связанные с этим ресурсы, включая ресурсы на основную и административную поддержку наряду с соответствующими мероприятиями по переводу персонала, были полностью переданы соответствующим региональным комиссиям к 1 января 1978 года или в любом случае не позднее 1 июня 1978 года 19/;

"d) Генеральному секретарю было предложено представить Генеральной Ассамблее через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам предложения по бюджету по программам для расширения деятельности в программах ЭКА, ЭКЛА, ЭКЗА и ЭСКАТО в области транспорта на общую стоимость ресурсов, высвобожденных в результате вышеизложенных рекомендаций... 20/".

28. Детальная программа и бюджетные предложения по осуществлению этого решения были представлены КПК на его восемнадцатой сессии в документе E/AC.51/96 и Corr.1. Исходя из рекомендаций КПК, основанных на этих предложениях, Генеральным секретарем была подготовлена пересмотренная смета, представленная в документе A/C.5/33/38. В соответствии с недавними докладами по вопросу о децентрализации, представленными тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи 21/ и, затем, двадцатой сессии КПК 22/ было предложено, одобрено и осуществлено аналогичное перераспределение средств между департаментами.

29. Подобный отчет в области перераспределения средств указывает на целесообразность того, чтобы Генеральный секретарь вносил предложения о перераспределении средств в пользу видов деятельности первоочередного значения и чтобы межправительственные органы утверждали такие предложения или даже выступали их инициаторами,

18/ Там же, пункт I4 (4) a.

19/ Там же, пункт I4 (4) b.

20/ Там же, пункт I4 (4) c.

21/ A/34/649.

22/ E/AC.51/1980/6.

если они располагают соответствующей документацией. Однако в обоих вышеупомянутых случаях перераспределение средств ограничивалось небольшим числом должностей и соответствующих средств. Уменьшение (а также увеличение) средств в больших масштабах в каком-либо одном организационном подразделении может привести к возникновению серьезных проблем при осуществлении программ. Видимо, самый полезный урок, который можно извлечь из этого опыта, заключается в том, что такое перераспределение средств целесообразно проводить в каждом организационном подразделении, если ограничивать его комплексом результатов или элементов программы, эквивалентных по объему одной подпрограмме.

ЧАСТЬ II. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

4. Цели, рамки и уровень установления конкретной очередности

а) Цели

30. Цель среднесрочного планирования заключается не в том, чтобы предсказать будущее, а в том, чтобы наметить перспективу, для принятия короткосрочных решений по программам и бюджету. Без этой перспективы эти решения будут диктоваться текущими нуждами, которые всегда имеют место, а долгосрочные интересы отойдут на второй план. Среднесрочная перспектива дает определенную свободу мышления: многие соображения, которые совершенно нереальны в перспективе на один или даже два года, становятся реальными в перспективе четырех-шести лет. Например, в среднесрочной перспективе можно предусмотреть постепенное свертывание какой-либо существующей программы или создание и расширение новой крупной программы. Иными словами, можно рассмотреть вопрос о таких изменениях как в программах, так и в распределении ресурсов, которые потребуют нескольких лет. В краткосрочной перспективе бюджета по программам основное увеличение темпов реального роста приходится, как правило, на решение неотложных проблем и непредвиденных задач, особенно в период дефицита финансовых средств. Только в том случае, если в результате процесса планирования могут быть четко определены первоочередные и второстепенные программы, процесс составления бюджета можно будет обусловить требованиями среднесрочной перспективы, даже несмотря на то, что бюджетные решения всегда будут, в определенной степени, сводиться к распределению ресурсов, в первую очередь их роста в соответствии с текущими потребностями. Поэтому основная цель любой процедуры установления конкретной очередности заключается в том, чтобы несмотря на короткосрочные потребности и нужды, обеспечить отражение в бюджете среднесрочных приоритетов.

31. Кроме того, для деятельности, которая определена в ходе процесса планирования как первоочередная, ресурсы, испрашиваемые в последующем бюджете должны предоставляться в первую очередь. Это означает, что данные мероприятия должны финансироваться безотносительно того, являются ли они новыми в данном бюджетном периоде. Эти виды деятельности не должны лишь в силу того, что они являются новыми, ставиться в один ряд с другими программами очень низкого реального роста или исключаться, если намечаемые темпы роста равны нулю; напротив, им следует отдавать приоритет по сравнению с текущей деятельностью, которая не была сочтена первоочередной. Предоставление этим видам деятельности, определенным как первоочередные, первоочередного права на ресурсы поставить те области, которые определены в качестве второстепенных, перед необходимостью выполнять условия нулевого роста, а если финансовые средства предполагается хотя бы частично получить за счет перераспределения ресурсов, это будет означать прекращение, по крайней мере, нескольких видов деятельности, имеющих второстепенное значение. Следовательно, вторичной целью процедуры установления конкретной очередности является содействие перераспределению ресурсов из второстепенных в первоочередные области.

/...

в) Рамки применения

32. Решения о порядке очередности в прошлом принимались не на основе какого-то общего понятия значимости или даже потенциальных возможностей для принятия международных мер в рамках определенного сектора, а на основе программных предложений Генерального секретаря в среднесрочном плане с учетом задач, возложенных на Секретариат во исполнение директивных решений соответствующих межправительственных органов. Этот принцип, как он сформулирован КПК, заключался в том, что решения о второстепенности объясняются только отсутствием обоснованного плана и ни коим образом не означают, что Комитет принял решение об истинной значимости самой области 23/. Хотя решения о порядке очередности несомненно должны по-прежнему основываться на предложениях среднесрочного плана, этот материал можно дополнить следующей информацией:

а) ход осуществления программ в последнее время, как это отражено в докладах об исполнении программ;

б) деятельность, запланированная в предлагаемом бюджете на текущий и предстоящий двухгодичные периоды, т.е. на годы, непосредственно предшествующие первому году планового периода;

с) выводы и рекомендации имеющихся докладов об оценке.

Но если принцип о необходимости распространения этих решений на предложения Генерального секретаря относительно ясен, то сфера его применения может быть весьма различной. Решения об очередности могут быть приняты в отношении:

а) глобальных программ центральных подразделений в экономическом и социальном секторах;

б) глобальных и региональных программ в экономическом и социальном секторах, т.е. включая региональные комиссии;

с) всех основных программ, входящих в имеющийся среднесрочный план, включая деятельность в политическом, юридическом, гуманитарном секторах и в секторе общественной информации;

д) всех видов деятельности, охватываемых предлагаемым бюджетом по программам и финансируемых за счет взносов, включая, помимо основных программ, административное и общее обслуживание;

е) всех видов деятельности, осуществляемых через Организацию Объединенных Наций, включая ту деятельность, которая финансируется из внебюджетных источников.

23/ A/31/38, пункт 86.

33. Как указывалось выше, фактическое применение системы установления конкретной очередности на уровне основных программ было в основном рассчитано на центральные подразделения в экономическом и социальном секторах, такие как Департамент по международным экономическим и социальным вопросам, ЮНКТАД, ЮНИДО и ЦТК. Соответствующие межправительственные органы всегда считали такое ограниченное применение неприемлемым в принципе. Применение этого подхода также привело к возникновению проблем в рамках Секретариата. Однако трудности применения рекомендаций КПК к региональным комиссиям не были разрешены ни самим КПК, ни в рамках Секретариата. Аналогичным образом, нежелание строго применять рекомендации КПК к секторам за пределами экономической и социальной областей проявлялось в течение трех двухгодичных периодов практики применения настоящей системы. В отдельных случаях утверждалось, что деятельность в политических областях с трудом поддается программированию и что именно сложность планирования и программирования в этих областях явилась причиной нежелания применять определения очередности строго к этим областям. Однако деятельность Организации Объединенных Наций в этих областях состоит преимущественно из обслуживания межправительственных органов и проведения исследований проблем, поднятых этими органами. И, следовательно, программировать эту деятельность обычно технически не сложнее, чем аналогичную деятельность в других областях.

34. Трудности, связанные с региональными комиссиями и политическими программами, возникли, главным образом, в связи с уровнем применения настоящей системы, а не в связи с другими техническими особенностями программирования. Ни в одной попытке установления очередности на уровне основных программ невозможно учесть региональные проблемы, поскольку региональные компоненты крупной программы встречаются ниже данного уровня. Следовательно, любая система, в которой основное внимание сосредоточивается на уровнях программ или подпрограмм, непременно проведет различие между региональными и центральными подразделениями и, таким образом, не столкнется с теми трудностями, с которыми сталкивается в этом отношении существующая система. Аналогичным образом, всякая попытка принять единое решение по всему сектору в политических областях должна привести к решению о первоочередном значении такого сектора. Поскольку проблемы настоящей системы в оперативных областях были обусловлены уровнем применения, то можно предполагать, что остроту этих проблем можно, если не снять, то, по крайней мере, смягчить путем изменения на данном уровне.

35. Вопрос о подходе к общему обслуживанию носит более фундаментальный характер. Пожалуй, первый момент заключается в том, что, хотя в теории это обслуживание обусловлено основной работой, на практике же его бюджет составляется отдельно и не на основе распределенных расходов. В любом случае уровень общего обслуживания и следовательно издержки на него, хотя и зависят от общего уровня основной деятельности, непосредственно не связаны со структурой распределения этих видов деятельности, и поэтому в целях установления очередности, как и при составлении бюджета, анализ этого обслуживания можно проводить отдельно от анализа основной деятельности.

36. Общее обслуживание исключено из процесса среднесрочного планирования, и если в директивные документы, регулирующие данный процесс, не будут внесены определенные изменения, они будут исключены и из среднесрочного плана на 1984-1989 годы. Однако планирование общего обслуживания и, в частности, обслуживание конференций не только возможно, но и потенциально является более точным, чем планирование в основных областях, поскольку Генеральный секретарь осуществляет более полный контроль над техническими вопросами в этих областях. Методология планирования должна была быть совсем иной и должна, вероятно, включать количественный анализ норм и производительности, в том числе поэтапное внедрение новой техники. Обзор основных проблем, связанных с таким планированием, приводился в главе 2 среднесрочного плана на период 1976-1979 годов 24/ в отношении как Департамента по обслуживанию конференций, так и Управления общего обслуживания. Текст бюджета по программам по этим секторам и, пожалуй, в первую очередь подробные доклады по ним, представленные Комитету по конференциям и Пятому комитету Генеральной Ассамблеи, содержат значительное число материалов планового характера. Иными словами, возможности планирования в указанных областях существуют, и соответствующие предложения по планированию разрабатываются Секретариатом в силу необходимости. Однако это фактическое планирование не включено в систему среднесрочного планирования в Организации Объединенных Наций и поэтому выходит за рамки применения процедуры установления конкретной очередности. Если основная цель установления очередности заключается в перераспределении ресурсов из второстепенных областей в первоочередные, то, видимо, нецелесообразно в связи с этим перераспределением уделять внимание исключительно основным программам и исключать из анализа административное и общее обслуживание. Для включения административного и общего обслуживания в среднесрочный план необходимо, чтобы Генеральная Ассамблея на своей тридцать шестой сессии приняла соответствующие решения.

37. Подход к деятельности, предлагаемой межправительственными органами после разработки предлагаемого бюджета по программам, ставит еще один вопрос применения. Такие добавления в принципе должны быть включены в рамки любого установления конкретной очередности, поскольку в случае их утверждения они войдут в программы деятельности Организации Объединенных Наций. Как видно из таблицы I в пункте 6 выше, в периоды напряженного бюджета рост ресурсов, добавленный к регулярному бюджету с помощью этого механизма, значительно выше роста, предлагаемого Генеральным секретарем. Однако предлагаемые в таких пересмотренных сметах программы не подвергаются той строгой проверке, которая осуществляется в ходе сложного процесса планирования и обзора бюджетов других программ, и Секретариату технически сложно представить в сжатые сроки соответствующий ответ на такие предложения относительно новой деятельности. Такой ответ должен состоять из следующих трех компонентов:

24/ A/10006/Add.1, пункты 190-208.

а) анализа новых видов деятельности в контексте существующих планов и мероприятия по программам с внесением в эту деятельность необходимых изменений;

б) составления дополнительной бюджетной сметы в отношении таких предложений;

с) прекращение деятельности, второстепенной по сравнению с этой новой деятельностью, с тем чтобы обеспечить финансирование новой деятельности полностью или частично за счет перераспределения ресурсов.

В настоящий момент осуществляются только мероприятия, указанные в подпункте б; и в связи с дефицитом бюджетных средств и времени эта деятельность зачастую осуществляется таким образом, что для решения предстоящих задач в рамках новых видов деятельности не закладывается прочная основа. В целях реализации положений подпунктов а и с в остающийся на завершающем этапе Генеральной Ассамблеи короткий промежуток времени в предлагаемом бюджете приходится многое планировать в оперативном порядке. Такое оперативное планирование будет включать объединение второстепенных элементов программы в группы, что позволит, в случаях их ликвидации, высвободить одну или несколько должностей и соответствующие ресурсы, а также исчисление издержек на данные группы в рамках составления бюджета с учетом того, что Генеральная Ассамблея может потребовать ликвидации некоторых из этих групп.

38. Подход к деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств, ставит, пожалуй, неразрешимую проблему сферы полномочий. В текст среднесрочного плана и текст программ предлагаемого бюджета по программам включено описание деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств, с тем чтобы соответствующие решения о порядке очередности, основанные на этих текстах, принимались с учетом всех факторов. Вполне допустимо, что в качестве одного из критериев, учитываемых при принятии решений о порядке очередности, можно взять предполагаемое наличие внебюджетных средств. Однако неясно, является ли такое предполагаемое наличие доводом в пользу или против предоставления данной программе статуса первоочередности. В любом случае, по-видимому, практически невозможно контролировать весь объем средств, предоставляемых Организации Объединенных Наций, поскольку деятельность, финансируемая за счет добровольных взносов, хотя и рассматривается Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Пятым комитетом, тем не менее не является предметом решений этих органов по программам.

с) Уровень осуществления

39. В Организации Объединенных Наций существуют 4 следующих уровня осуществления программ:

/...

- а) крупная программа, в которую входят все виды деятельности данного сектора как в Центральных учреждениях, так и в региональных комиссиях;
- б) программа, состоящая из всех видов деятельности соответствующего сектора, входящих в компетенцию директора отдела или равного ему по должности сотрудника;
- с) подпрограмма, состоящая из всех видов деятельности, направленных на выполнение одной цели среднесрочного плана и часто выполняемых на уровне отделения или секции в рамках отдела;
- д) элемент программы, состоящий из небольшого числа мероприятий на уровне проекта или конечного результата.

Среднесрочный план на период 1980-1983 годов состоит из 25 крупных программ, свыше 100 программ и более 300 подпрограмм. Мероприятия на уровне элемента программы в плане не отражаются, но указываются в предлагаемом бюджете по программам. В бюджете на двухгодичный период 1980-1981 годов содержится свыше 1 500 элементов программ.

40. Опыт применения нынешней системы установления конкретной очередности на уровне крупных программ говорит о том, что принимаемые на этом уровне решения являются слишком общими. Выбор данного уровня был обусловлен тем, что всесторонний характер отдельных решений об очередности, как предполагалось, невозможен на более низком уровне, поскольку считалось нецелесообразным просить КПК сформулировать 300 или хотя бы 100 отдельных решений об очередности. Аналогичный довод с гораздо большим основанием несомненно применим к уровню элементов программы, который в любом случае нельзя использовать для установления очередности, поскольку такие подробности в плане не указываются. Из этого следует, что необходимо найти возможность разработки процедуры установления очередности на промежуточном уровне, то есть на уровне программы и подпрограммы, и что такая практика должна осуществляться на выборочной основе. В целом не следует ожидать, что многие случаи определения второстепенного характера будут осуществлены на уровне программ, поскольку это означало бы исключение целого сектора на центральном или региональном уровнях. Поэтому любая будущая система установления очередности должна ориентироваться на уровень подпрограммы и предусматривать определение очередности подпрограмм, на которые приходится весьма значительная, но в то же время вполне реальная доля бюджета, возможно 10-12 процентов, то есть 30-60 подпрограмм.

4Г. Особые проблемы ставит административное и общее обслуживание. Уровень и характер подхода к такой деятельности предстоит определить в отдельном документе, если КПК в принципе одобрит применение системы установления очередности к такой деятельности. При разработке любой такой системы внимание должно быть уделено таким концепциям, как желательный или наиболее эффективный с точки зрения затрат уровень помощи, преимущества децентрализации по сравнению с централизацией, внедрение технических новшеств, меняющийся комплекс вспомогательной деятельности и т.д. Кроме того, также следует предусмотреть возможность периодической оценки основ любой деятельности с нулевого уровня.

5. Критерии

а) Возможные критерии

42. Проблема критериев, которые могут быть использованы в процедуре установления очередности, неоднократно обсуждалась в Экономическом и Социальном Совете и на других форумах даже до введения существующей системы установления конкретной очередности на уровне крупных программ. Еще в 1950 году в приложении к своей резолюции 324 (XI) Совет перечислил ряд критериев, которые наряду с сопровождающими их подробными разъяснениями приводятся в приложении к настоящему докладу. Через двадцать четыре года Совет в резолюции 1910 (LVII), озаглавленной "Порядок очередности в экономической и социальной областях и в области прав человека", принял к сведению доклад Генерального секретаря под тем же названием 25/. В данном докладе проблема разработки критериев установления очередности рассматривалась под углом главных принципов. В приложении также приводятся соображения, которые были приняты во внимание при разбивке программ на три большие группы. На этапе введения нынешней системы Секретариат предложил две группы критериев. Первое предложение было сделано в среднесрочном плане на период 1976-1979 годов 26/. На пятнадцатой сессии КПК 27/ состоялось обсуждение предложенной подробной процедуры, перечня критериев и возможных шкал и взвешенных величин. Это обсуждение явилось основанием пересмотра критериев, которые легли в основу процедуры оценки программ, являвшейся частью предложений среднесрочного плана на период 1978-1981 года 28/. Предложенные в этих двух планах критерии и соответствующие им шкалы приводятся в приложении. И, наконец, предлагается ряд критериев в докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ) об установлении порядка очередности 29/.

43. Хотя между этими группами критериев существуют существенные различия, они имеют много общего в отношении важных проблем. Самой важнейшей проблемой является эффективность осуществления программ с точки зрения достижения полезных для международного сообщества результатов. В этих критериях за рамками проблемы эффективности самой программы есть нечто общее в вопросах уникальности и важности функций, которыми наделена Организация Объединенных Наций, в сравнении с функциями отдельных государств-членов или других международных

25/ E/AC.51/74.

26/ A/I0006/Add.1, глава III.

27/ E/AC.51/77, пункты 21-22.

28/ A/31/6/Add.1, том II, глава II.

29/ A/36/171.

организаций в этой же области. Также общим является подчеркивание необходимости поднять проблему координации и дублирования в самом широком смысле, с охватом альтернативных подходов к достижению одного и того же результата. Один из возможных вариантов синтеза общих элементов вышеуказанных групп критериев, пригодных для использования в рекомендуемой ниже системе, может состоять из следующего:

Таблица 6

<u>Критерий</u>	<u>Подробные разъяснения</u>
1. Политическая актуальность	В какой степени данная подпрограмма непосредственно отвечает а) общим директивам международной политики, таким как Международная стратегия развития и б) конкретным полномочиям межправительственных органов, возлагаемым на Генерального секретаря? Связана ли подпрограмма с решением основной проблемы?
2. Эффективность или практическая ценность для международного сообщества	Если данная подпрограмма прекращена или сокращена, окажет ли это какое-либо явное отрицательное воздействие на международное сообщество? Действительно ли деятельность, предложенная в стратегии по подпрограммам в среднесрочном плане, будет иметь более чем ограниченную практическую ценность для международного сообщества? Иными словами, действительно ли исследования и другие виды предложенной деятельности снимут остроту поднятой проблемы или будут способствовать даже частичному достижению поставленной цели?
3. Своевременность	Был ли за последние пять лет подтвержден мандат подпрограммы, а если нет, то остается ли она актуальной или устарела?

Критерий

Подробные разъяснения

4. Согласование и координация программ

Существует ли в самой Организации Объединенных Наций, в системе Организации Объединенных Наций, в других международных организациях или в деятельности отдельных государств-членов более эффективный подход к достижению этой же цели? Возложены ли на Организацию Объединенных Наций конкретные особые функции в данной области?

Существует ли взаимодополняемость и четко определенное разделение функций между данной подпрограммой и смежной деятельностью в Организации Объединенных Наций и в системе Организации Объединенных Наций? Эффективна ли координация?

5. Определение руководителями программ элементов, имеющих второстепенное значение

Можно ли объединить элементы программ, отнесенные руководителями программ в бюджете к второстепенным, по группам деятельности, которые в случае их прекращения высвободят одну или несколько должностей и соответствующие ресурсы? Там, где значительная доля элементов программы в подпрограмме определена, как имеющая второстепенное значение, можно ли заключить, что данная подпрограмма может быть прекращена?

44. В эту группу критериев входят проблемы ограниченной полезности или устаревания, поднятые в резолюции 3534 (XXX) Генеральной Ассамблеи и в ее последующих решениях.

в) Применение критериев

45. Секретариат, с одной стороны, и специализированные и центральные межправительственные органы, с другой, которые проводят обзор вне-срочного плана, составляют две отдельные группы, которые могли бы применять критерии при установлении порядка очередности. В рамках Секретариата возможно создание официальной системы, в которой каждому критерию соответствуют шкалы и взвешенные величины, и членам группы предлагается принять решение в рамках данной шкалы. Такая

/...

процедура, по крайней мере, компенсирует неизбежную субъективность решений и позволит принимать эти решения на основе четко сформулированных вопросов и ответов. В связи с определенными критериями могут потребоваться и предположительно будут предоставлены некоторые объективные факты, и в этом случае такие решения будут опираться на достаточно прочную основу. В этом случае, видимо, самые важные критерии, а именно, эффективность осуществления программ в снятии остроты существующих проблем и объективность принимаемых решений, будут зависеть от развития системы внутренней оценки. В случае использования официальной системы оценки результаты должны предоставляться тем органам, чьи программы оцениваются. Кроме того, частью данной системы должна стать процедура, допускающая опротестование в письменной форме такой оценки.

46. Что касается специализированных и центральных межправительственных органов, то невозможно предсказать, будет ли достигнута договоренность относительно установления официальной процедуры. Набор вышеуказанных критериев мог бы быть поддержан Генеральной Ассамблеей по рекомендации КПК и передан членам данных органов, с тем чтобы они смогли учесть их при выработке своих решений или использовать их в работе неофициальных рабочих групп.

47. Желательно использовать аналогичные критерии в отношении всех основных программ, с тем чтобы деятельность экономического и социального секторов и деятельность политического, юридического и гуманитарного секторов оценивалась в одинаковых показателях. Предложенные выше критерии являются достаточно общими, чтобы обеспечить их широкое применение. Однако, если на общее обслуживание будет также распространяться процедура установления порядка очередности, то применять вышеуказанные критерии к этой деятельности будет невозможным. Определение видов обслуживания, имеющих первостепенное и второстепенное значение, должно основываться на анализе, который включен в документы среднесрочного плана, касающиеся указанных секторов. В этих анализах можно было бы указать варианты уровней обслуживания и возможные методы предоставления услуг. Можно было бы официально предложить в рамках данного плана систему квот в отношении устного и письменного перевода и числа заседаний. Если рассматриваемая деятельность состоит из прямого обслуживания делегаций, то можно предполагать, что соответствующие межправительственные органы будут в состоянии сделать выбор относительно того, какие виды обслуживания необходимо расширить и каким образом, и объем каких услуг необходимо сократить и каким образом. Последствия такого выбора для мер по перераспределению ресурсов можно было бы рассмотреть с двух различных точек зрения:

а) ресурсы, высвобожденные в результате сокращения объема или ликвидации второстепенных видов общего обслуживания, могли бы быть направлены на те виды основных программ и общего обслуживания, которые имеют первостепенное значение, или

б) перераспределение ресурсов произойдет внутри основных программ и внутри общего обслуживания, но не между этими двумя видами деятельности.

ЧАСТЬ III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

6. Выводы и рекомендации

а) Выводы на основании последнего опыта

48. Опыт использования существующей системы установления конкретной очередности на уровне крупных программ с точки зрения относительного реального роста и практики последних нескольких лет в такой смежной деятельности, как оценка программ, свидетельствует о том, что:

а) межправительственный орган в состоянии достичь договоренности в отношении конкретной очередности осуществления основных программ Организации Объединенных Наций, и эта очередность отражена во внутренних бюджетных инструкциях на двухгодичный период 1978-1979 годов, 1980-1981 годов и 1982-1983 годов и сыграл скромную, но определенную роль в выработке предложений по ресурсам в данных бюджетных сметах по крайней мере для центральных подразделений экономического и социального секторов;

б) основные практические трудности в использовании существующей системы были обусловлены тем, что в качестве уровня принятия решений использовалась крупная программа. С точки зрения программ, это привело к созданию механизма, который в формулировке КПК является "слепым орудием", поскольку крупная программа включает в себя широкий спектр деятельности в глобальном и региональном масштабе, некоторые виды которой имеют первоочередное, а другие - второстепенное значение. С точки зрения бюджета, использование данного уровня привело к возникновению многих трудностей практического характера из-за того, что основная программа не соответствует рамкам бюджетных ассигнований, которые определяются на уровне программ. В частности, было невозможно создать механизм, в котором можно было бы использовать шкалу КПК, с тем чтобы достичь таких темпов роста, которые можно было бы применять к региональным комиссиям, политическим программам или директивным органам;

в) Секретариат может представить, как это было им сделано в среднесрочном плане на период 1978-1981 годов, дополнительную информацию к предложениям по программам в плане, где подробно излагается мнение Секретариата о порядке очередности программ и приводится другой вспомогательный материал для принятия межправительственных решений по вопросу об очередности;

г) межправительственные органы при получении соответствующей документации могут принимать решения о завершении деятельности на уровне подпрограмм или программ и перевести высвобожденные ресурсы на первоочередные программы, как это было сделано КПК и Генеральной Ассамблеей в связи с оценкой программы в области транспорта и обсуждением вопроса о децентрализации деятельности в экономической и социальной областях между региональными комиссиями;

е) в целом уровень элемента программы или конечного результата ниже уровня отдельной должности, и поэтому завершение программ на этом уровне не вызывает последствий, которые могут привести непосредственно к передаче ресурсов. Необходимо в целях создания единого целого рассмотреть вопрос о возможности выделения групп деятельности, в которых объединяются элементы программ и конечные результаты, и в случае завершения которых высвободится одна или несколько должностей и соответствующие ресурсы. Вследствие этого применяемая процедура определения порядка очередности элементов программы в бюджете не может быть использована для принятия бюджетных решений без обстоятельного дополнительного анализа. Подобная проблема возникла в связанном с этим вопросе определении деятельности, являющейся устаревшей или имеющей ограниченную ценность.

49. В итоге главный вывод из опыта последних нескольких лет заключается в том, что в любой новой системе установления конкретной очередности решения должны приниматься на уровне подпрограмм и, в исключительных случаях, на уровне программ. Принятые на указанных уровнях решения обеспечивают обстоятельное обсуждение программ и относительно прямую бюджетную экономию в случае сокращения объема или прекращения деятельности, имеющей второстепенное значение.

50. Уже можно определить ряд смежных аспектов системы планирования программ и составления бюджета:

а) юридические полномочия, которые требуют определения порядка очередности деятельности на уровне элемента программы и деятельности, которая устарела или имеет ограниченную ценность;

б) доклад об осуществлении программ с подробным изложением осуществления текущей программы в предыдущий двухгодичный период и разъяснение различий между фактическим осуществлением и предложениями в бюджете по программам;

с) система планирования с замечаниями по очередности в пределах компетенции специализированных межправительственных органов. Однако текущий опыт свидетельствует о том, что этим органам будет трудно указать, какие аспекты их программ носят второстепенный характер.

51. Однако эти аспекты еще не объединены в целостную систему. Для этого, кроме прочего, необходимо следующее:

а) процесс обзора для определения первоочередных и второстепенных видов деятельности по общему обслуживанию;

б) механизм сочетания в процессе выработки одного решения предложения о расширении деятельности в первоочередных программах и, где это необходимо, увеличении ресурсов на их осуществление с предложениями о прекращении второстепенных подпрограмм и перераспределении ресурсов из второстепенных в первоочередные области.

/...

b) Цель установления конкретной очередности

52. Цель установления очередности в деятельности Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы обеспечить получение пропорционально большего объема ресурсов на программы, определенные в процессе планирования как первоочередные, в том числе на новые программы, и предложить Генеральной Ассамблее альтернативу выделению дополнительных ресурсов путем ассигнования необходимых средств в результате перераспределения ресурсов, предназначенных для деятельности, которая отложена, сокращена в объеме или прекращена в связи с ее второстепенным характером.

c) Рамки применения

53. Система определения первоочередных и второстепенных программ должна применяться ко всем видам деятельности, на которые распространяются обычные бюджетные процедуры, а именно на основную деятельность в экономическом и социальном, политическом, правовом и гуманитарном секторах и в секторе общественной информации, а также на такое общее обслуживание как обслуживание конференций и административное обслуживание. Предложения по переводу ресурсов, исходящие из данной системы, непременно будут, безусловно, исключать деятельность, финансируемую за счет добровольных взносов. Будут исключены программы, финансируемые за счет распределенных за рамками обычных бюджетных процедур (например, операции по поддержанию мира и чрезвычайные гуманитарные операции).

d) Процедуры принятия решения

i) Определение первоочередных целей

54. Первоочередные цели в долгосрочной перспективе в различных областях основной деятельности, а также в общем обслуживании можно было бы определить в рамках соответствующего комитета Генеральной Ассамблеи. Что касается основных областей, то это определение может быть вынесено по рекомендациям КПК на основе среднесрочного плана с внесенными в него изменениями, где во введении будут изложены рекомендации по программам и подпрограммам, определяемым как первоочередные и второстепенные, с анализом и доводами в пользу данных рекомендаций. В целом эти предложения будут выдвигаться на уровне подпрограмм. В данном анализе будут приняты во внимание любые рекомендации по вопросу об очередности, которые могут выдвинуть специализированные межправительственные органы при обзоре данного плана.

55. Что касается общего обслуживания, то определение очередности может делаться Пятым комитетом по рекомендациям Комитета по конференциям и ККАБВ на основе доклада Генерального секретаря. В этом докладе будет дана среднесрочная перспектива роста общего обслуживания и предложены альтернативные уровни первоочередного и второстепенного обслуживания.

ii) Применение установленной очередности при ассигновании бюджетных средств

56. Определенная Генеральной Ассамблеей очередность в долгосрочной перспективе будет использована Генеральным секретарем для разработки в предлагаемом им бюджете предложений в отношении лучшего обеспечения ресурсами первоочередных программ и полного или частичного покрытия дополнительных потребностей ресурсов за счет перераспределения в рамках соответствующих департаментов и/или за счет второстепенных программ в других департаментах. Выводы доклада об осуществлении программ в предыдущий двухгодичный период будут приняты во внимание при внесении таких коррективов.

57. Данная система установления очередности:

а) заменит систему определения относительной очередности крупных программ;

б) учтет требования резолюций Генеральной Ассамблеи об определении тех видов деятельности, которые являются устаревшими или имеющими ограниченную полезность, а также первоочередных и второстепенных элементов программ.

е) Введение системы

58. Поэтапное введение данной системы установления очередности на предстоящие два с половиной года подробно излагается в приводимой ниже таблице 7, где содержатся следующие предложения:

а) опробование в процессе разработки предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1982-1983 годов;

б) приложение в 1982/83 году усилий к значительному перераспределению ресурсов из второстепенных в первоочередные области на основе решений, принятых Ассамблеей об очередности в долгосрочной перспективе с учетом среднесрочного плана на 1984-1989 годы и доклада Генерального секретаря об очередности в общем обслуживании; эти решения получают более конкретное выражение в предложениях по бюджету на 1984-1985 годы;

с) внесение менее значительных поправок, в дополнение к пересмотру плана, в два последующих бюджета, на которые распространяется данный план.

Приложение

Критерии установления очередности программ Организации
Объединенных Наций

<u>Критерий</u>	<u>Категории оценки или подробные разъяснения</u>
<u>Резолюция 324 (XI) Экономического и Социального Совета, приложение</u>	
1. Срочность	Имеется ли спешная необходимость в проведении намеченных мероприятий?
2. Возможность осуществления	a) Можно ли найти необходимый квалифицированный персонал? b) Можно ли рассчитывать на благоприятные местные условия? c) Примут ли участие в работе заинтересованные правительства?
3. Охват начинания	a) Принесет ли намеченное начинание непосредственную или косвенную пользу достаточно значительному числу государств, состоящих членами Организации? b) Принесет ли намеченное начинание непосредственную или косвенную пользу достаточно значительному числу людей?
4. Подготовка и координация	a) Проведены ли необходимые предварительные обследования и подготовительные мероприятия? b) Принята ли полностью во внимание работа, проведенная в данной области другими организациями? c) Были ли всесторонне обследованы возможности проведения намеченного начинания или его финансирования какими-либо иными организациями, помимо Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений?

Критерий

Категории оценки или подробные
разъяснения

5. Результаты

- a) Является ли данный орган или учреждение наиболее подходящим для проведения намеченного начинания?
- e) Не может ли намеченное начинание быть объединено с другими проектами в той же самой области?
- a) Можно ли в не слишком отдаленном будущем ожидать результатов, в достаточной мере оправдывающих затраченные усилия и денежные средства?
- b) Будут ли результаты таковы, что факт достижения их может быть доказан?
- c) Смогут ли заинтересованные государства продолжать вести намеченную работу, после того как она перестанет быть в ведении международных организаций?
- d) Будет ли намеченное начинание способствовать проведению соответствующих национальных мероприятий и оказывать на них стимулирующее влияние, чтобы таким образом обеспечить достижение максимальных результатов международных усилий в национальном или региональном масштабе?
- e) Будет ли намеченное начинание оказывать помощь достаточно значительному числу тех государств-членов Организации или тех народов, которые наиболее нуждаются в экономическом и социальном развитии?
- f) Будет ли намеченное начинание достаточно значительным вкладом в общую сумму усилий Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, направленных на осуществление указанных в Уставе задач экономического и социального характера?

Критерий

Категории оценки или подробные
разъяснения

Порядок очередности в экономичес-
кой, социальной областях и в об-
ласти прав человека (E/AC.51/74)

1. Сравнительная потребность в срочных международных действиях и в действиях на национальном или межправительственном уровнях
2. Деятельность и ответственность специализированных учреждений и других международных организаций.
3. Наличие специальных целевых фондов

Предложения в среднесрочном плане
на период 1976-1979 годов (A/10006/Add.1
глава III)

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. Эффективность | 10 а/: программа дает прямые доказательства положительных результатов осуществленной в ее рамках работы, например, в результате ее деятельности были улучшены национальные законы или политика в ряде конкретных стран |
| | 5: программа дала косвенные доказательства положительных результатов осуществленной в его рамках работы |
| | 0: Все другие программы |
| 2. Политические соображения | 10: Программы, упомянутые в Программе действий об установлении нового международного экономического порядка или непосредственно связанные с ней |
| | 5: Программы, непосредственно связанные с целями второго Десятилетия развития |

а/ Указанные числа обозначают категории оценки.

Критерий

Категории оценки или подробные
разъяснения

3. Возможности

- 0: Все другие программы
- 10: На данную программу возложена основная ответственность за организацию в период среднесрочного плана какой-либо крупной конференции
- 5: Программа дала доказательства того, что значительные и важные результаты (например, широкое соглашение и осуществление какого-либо важного международного документа) будут, вероятнее всего, достигнуты в период осуществления среднесрочного плана

4. Конкретность

- 0: Все другие программы
- 10: Программа, в отношении которой существуют письменные доказательства того, что между этой программой и всеми смежными программами существует разделение труда и регулярно осуществляется эффективная координация, или для этой программы Организация Объединенных Наций является единственным учреждением, занимающимся решением проблем, стоящих перед самой программой
- 5: Программа, в отношении которой в решении Генеральной Ассамблеи или Экономического и Социального Совета ясно устанавливается, что основная ответственность в этой области лежит на Организации Объединенных Наций
- 0: Все другие программы

Критерий

Категории оценки или подробные
разъяснения

5. Соотношение между шта-
том сотрудников и объе-
мом работы

10: Программа, которая в каком-
либо официальном докладе клас-
сифицируется как недоукомплек-
тованная персоналом.

0: Программа, которая в каком-
либо официальном докладе ква-
лифицируется как переукомплек-
тованная персоналом.

5: Все другие программы.

Оценка программ (A/31/6/Add.1,
том II, глава II)

1. Эффективность индиви-
дуальной деятельности

Большинство видов деятельности
на уровне проекта эффективны

Многие виды деятельности на
уровне проекта эффективны

Эффективность этой программы,
которая осуществляется в нас-
тоящее время, проблематична,
как представляется, на данный
момент

Не применима

2. Совокупная эффективность
программы

Программа дает постоянный и
совокупный эффект

Эта программа не дает совокуп-
ного эффекта

Не применимо

3. Обоснованность программы
Организации Объединенных
Наций в этой области

Не представляется возможным
или экономически не выгодно
для национальных правительств
или для иных международных
организаций, кроме Организации
Объединенных Наций, заменить
деятельность Организации Объе-
диненных Наций в этой области

/...

Критерий

Категории оценки или подробные
разъяснения

- | | | |
|----|--------------------------|--|
| | <input type="checkbox"/> | Представляется возможным и экономически выгодным для национальных правительств или иных международных организаций, кроме Организации Объединенных Наций, заменить деятельность Организации Объединенных Наций в этой области |
| | <input type="checkbox"/> | Доля Организации Объединенных Наций незначительная |
| 4. | | Уникальность этой программной области ответственности в системе Организации Объединенных Наций |
| | <input type="checkbox"/> | Существует незначительное или отсутствует вовсе дублирование в деятельности, осуществляемой в различных частях системы Организации Объединенных Наций в этой области |
| | <input type="checkbox"/> | Существует значительное дублирование в деятельности, осуществляемой в различных частях системы Организации Объединенных Наций в этой области |
