



Distr.
GENERAL

A/51/686/Add.1
5 February 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
Пункт 112 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Общие службы в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Общие службы в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций" (см. A/51/686).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Генерального секретаря по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Общие службы в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций"

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. Генеральный секретарь отмечает, что цель доклада, заключающаяся в вынесении рекомендации в отношении всеобъемлющих, комплексных договоренностей по общим службам в Нью-Йорке, согласуется с его стратегией повышения эффективности структур административной поддержки в рамках всей Организации для достижения экономии за счет эффекта масштаба и обеспечения большей скоординированности и эффективности поддержки основных видов деятельности. Усилия в этом направлении должны быть призваны способствовать не появлению новых, а сокращению числа существующих бюрократических структур и помочь устранить полное или частичное дублирование в управлении кадрами и финансами и работе вспомогательных служб.

2. План действий по осуществлению этой стратегии составлен на основе результатов серии внутренних обзоров, ориентированных прежде всего на анализ связей между структурами административной поддержки в отделениях вне Центральных учреждений и Департаментом по вопросам администрации и управления, и направлен на формирование более целостной системы административной поддержки для Организации в целом, включая разработку стратегического плана внедрения достижений информационной технологии. Обзоры основаны на результатах предыдущих исследований, а также на результатах текущей работы Совета по вопросам эффективности и могут быть полезными с точки зрения определения практической возможности перевода отдельных общих служб в места, где обеспечение их функционирования будет сопряжено с меньшими расходами, с учетом современных способов связи.

3. Генеральный секретарь признает сходство позиций по рассматриваемому в докладе вопросу и приветствует общую направленность доклада и содержащихся в нем рекомендаций. Вместе с тем доклад не содержит конкретных идей в отношении практических решений, направленных на объединение общих служб и повышение их эффективности. Вопрос рассматривается в докладе весьма обобщенно, без количественной оценки затрат и преимуществ, связанных с реализацией содержащихся в нем предложений, и без анализа результатов текущей работы Организации Объединенных Наций и связанных с ней органов по пересмотру договоренностей об их общих службах. Он не дает ответа на вопрос о том, можно ли достичь повсеместной экономии за счет эффекта масштаба путем возврата к централизации и объединения общих служб в Центральных учреждениях и может ли объединение в конкретных случаях отрицательно сказаться на эффективности работы служб.

4. Пример информационных технологий наглядно показывает, что объединение общих служб не обязательно повышает их эффективность и что в этом отношении необходимо проявлять гибкость. Опыт свидетельствует о том, что оптимальный подход к управлению техническими ресурсами департаментов заключался бы в возложении ответственности за это на сами департаменты при сохранении функций осуществления общего надзора за соответствующим центральным органом. Точно также полномочия по решению соответствующих кадровых и финансовых вопросов могли бы быть оставлены у департаментов, в то время как Отдел информационно-технического обслуживания обеспечивал бы техническое обслуживание и поддержку на основе возмещения расходов в соответствии с потребностями департаментов. Отдел также осуществлял бы надзор за тем, насколько правильно проводится в жизнь политика в отношении информационных технологий. При

таким подходе уменьшился бы объем деятельности по оказанию административной поддержки на общесекретариатском уровне, а степень подотчетности руководства на соответствующих уровнях повысилась бы.

II. КОНКРЕТНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Сеть электросвязи (пункты 15-18)

5. Доклад отражает принятый Секретариатом подход в отношении возможных путей обеспечения того, чтобы специализированные учреждения могли более эффективно использовать сеть электросвязи Организации Объединенных Наций. Как справедливо отметили инспектора, учреждение межучрежденческой группы по вопросам электросвязи недавно создало основу для более широкого участия и совместного использования служб и средств, которые допускают такое совместное использование. Следует отметить, что в Центральных учреждениях выдвинуто несколько инициатив по совместному использованию средств электросвязи, включая заключение подлежащего окончательной доработке контракта с Международным обществом по электросвязи авиакомпаний, который позволит наладить ширококомасштабный обмен данными между Нью-Йорком и другими местоположениями.

6. В докладе (см. пункт 16) поставлен вопрос о том, располагает ли Организация Объединенных Наций собственными управленческими и техническими специалистами, необходимыми для обеспечения экономической выгоды использования глобальной сети для пользователей. Следует отметить, что Организация Объединенных Наций сделала выбор в пользу заключения коммерческих контрактов на предоставление всех видов услуг и координации технических и управленческих вопросов между всеми организациями системы. Этот подход считается наиболее эффективным с точки зрения затрат в условиях весьма жесткой конкуренции на рынке электросвязи. Использовать коммерческие источники оказалось для Организации Объединенных Наций более выгодным, чем иметь собственную сеть, с учетом, среди прочего, таких соображений, как наличие технических специалистов, оперативная эффективность и величина затрат.

7. Критическое замечание инспекторов по поводу неспособности Организации Объединенных Наций установить расценки, которые могли бы конкурировать с рыночными, обосновано, и Секретариат в настоящее время прилагает усилия по ускорению процесса пересмотра расценок на услуги его сети. Были приняты меры по снижению этих расценок, и сейчас разрабатывается механизм, который позволял бы определять те затраты, с величиной которых должны быть увязаны расценки.

Комплексная система управленческой информации (пункты 19-21)

8. Опыт доказал, что решение о разработке Комплексной системы управленческой информации (ИМИС) только для Организации Объединенных Наций было правильным. Если бы она разрабатывалась для обслуживания всех организаций, то деятельность по ее внедрению никогда не достигла бы своей нынешней стадии. Вместе с тем Организация Объединенных Наций быстро осознала, что ИМИС могла бы стать стандартом для всей системы Организации Объединенных Наций, и рекомендовала Генеральной Ассамблее предоставить организациям системы Организации Объединенных Наций возможность безвозмездно пользоваться этой системой. На деле внедрение ИМИС в Международной организации труда (МОТ), Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) позволило обеспечить именно ту экономию средств, о которой упомянули инспектора, хотя это

было достигнуто без централизованного проведения в жизнь той или иной официальной политики, как это предлагалось в докладе. Следует отметить, что изменения в программном обеспечении для модуля управления людскими ресурсами, которые потребовались МОТ, ПРООН и ЮНИСЕФ, были незначительными. Это свидетельствует о том, что в управлении людскими ресурсами больше единообразия, чем это признают или видят большинство наблюдателей. Большинство этих изменений связаны с функциями или докладами, которые первоначально не предусматривались в требованиях Организации Объединенных Наций.

9. Рассматриваемые в пункте 21 доклада вопросы, касающиеся внедрения ИМИС в будущем, являются предметом текущих консультаций между Организацией Объединенных Наций, ПРООН и ЮНИСЕФ. Создание полуавтономного межучрежденческого подразделения по ИМИС, обслуживающего различные организации, могло бы принести очевидные выгоды для всех организаций, включая Организацию Объединенных Наций, облегчив бремя финансовых расходов. Вместе с тем принятие решения о создании такого подразделения должно было бы сопровождаться согласованием политики кадровых, финансовых и вспомогательных служб, свидетельствующим о понимании того факта, что некоторые оперативные требования отличаются от требований, предусмотренных в рамках обычной деятельности Секретариата.

10. В пункте 48 доклада инспектора отмечают, что используемые в рамках ИМИС средства программного обеспечения, как представляется, не в полной мере отвечают управленческим потребностям оперативных мероприятий в целях развития, а также отделений на местах. В этой связи следует отметить, что ПРООН, ЮНИСЕФ и Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) была предоставлена информация о всех аспектах связанной с ИМИС работы, проделанной со времени начала осуществления этого проекта. Произведенные на настоящий момент изменения в программном обеспечении для МОТ и ПРООН касаются преимущественно дополнительных функций или докладов, которые первоначально не охватывались в рамках ИМИС. На деле, поскольку функционирующая система уже существовала, проводился анализ целесообразности и стратегической важности запрошенных изменений, вследствие чего были произведены лишь действительно необходимые изменения. Другими словами, ИМИС уже внесла вклад в процесс рекомендованной инспекторами стандартизации.

11. Как указано в пунктах 55–57 восьмого доклада Генерального секретаря о ходе работы в рамках проекта создания ИМИС (A/C.5/51/23), Генеральный секретарь считает полезным внедрение ИМИС в качестве стандарта для Секретариата Организации Объединенных Наций в целом. Он считает, что все подразделения, проводящие операции на местах, такие, как ПРООН, ЮНИСЕФ, УВКБ и Отдел управления полевыми операциями и материально-технического обеспечения (ОУПОМТО), должны иметь единую систему на местах или, что предпочтительнее, совместными усилиями обеспечивать дистанционный доступ к ИМИС, возможно, через региональные оперативные центры, которые могли бы быть общими для всех заинтересованных сторон. Генеральный секретарь с удовлетворением констатирует, что в этой связи уже проводятся консультации. Поскольку эти консультации имеют далекоидущие последствия, для подготовки окончательных выводов в отношении практической осуществимости подобного проекта потребуются определенное время.

Правовые службы (пункты 22–24)

12. Генеральный секретарь разделяет мнение инспекторов о том, что чрезвычайно важно обеспечивать единообразие и последовательность в применении норм права в рамках Организации и защищать Организацию от внешних претензий. Генеральный секретарь согласен с мыслью о том, что необходим тот или иной консультативный механизм с участием Управления по правовым вопросам и тех, кто пользуется его услугами, и отмечает, что Управление уже приступило к

созданию механизмов для обсуждения с пользователями порядка оказания услуг. В настоящее время выясняются мнения пользователей относительно того, следует ли проводить такие консультации на официальной и периодической основе или же на неофициальной основе и при возникновении необходимости.

Конференционные службы (пункты 25–28)

13. Обслуживанию заседаний руководящих органов фондов и программ и подготовке для них документации уделяется такое же первоочередное внимание, как и обслуживанию заседаний и подготовке документации для всех других межправительственных органов. Создание новых консультативных механизмов не представляется необходимым. Управление конференционного обслуживания проводит регулярные заседания для обмена информацией и координации с секретарями всех соответствующих органов, включая секретарей руководящих органов фондов и программ. Кроме того, секретари и ответственные должностные лица в Управлении конференционного обслуживания наладили прочные рабочие связи, в контексте которых обеспечивается решение текущих вопросов, связанных с заседаниями и документацией. Недавно Исполнительный совет ПРООН и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Исполнительный совет ЮНИСЕФ учредили межправительственные рабочие группы по документации. Руководители подразделений Управления конференционного обслуживания участвуют в их работе.

14. Проведенная недавно модернизация типографского оборудования Организации Объединенных Наций может открыть новые возможности для выпуска публикаций и информационных материалов фондов и программ на основе возмещения расходов. Размножение документов их руководящих органов уже обеспечивается бесплатно.

15. В связи с соображениями инспекторов, касающимися подотчетности оказывающих услуги подразделений перед пользователями, и осуществления пользователями надзора за ними, следует напомнить о том, что по отношению к конференционным службам пользователями являются сами межправительственные и экспертные органы и, следовательно, государства-члены, а не конкретные подразделения в секретариатах фондов и программ.

Общественная информация (пункты 29–30)

16. Генеральный секретарь отмечает, что предложение инспекторов об усилении роли Департамента общественной информации согласуется с его курсом на укрепление роли информационных центров и служб Департамента, налаживание более тесного сотрудничества со вспомогательными органами и отделениями Организации Объединенных Наций на местах и превращение Объединенного информационного комитета Организации Объединенных Наций в эффективный механизм профессионального взаимодействия и координации.

Закупки (пункты 33–35)

17. Генеральный секретарь считает, что предложенная инспекторами концепция упорядочения и интеграции закупочной деятельности в рамках одной общей службы заслуживает внимания. В этой связи следует напомнить о том, что Межучрежденческая рабочая группа по снабжению под эгидой Межучрежденческого управления по закупкам (МУУЗ) проводит ежегодные совещания для обсуждения таких вопросов, как стандартизация автотранспортных средств, оценка поставщиков и система оценки выполнения ими своих обязательств, а также для обмена мнениями по общим проблемам и координации работы над рядом связанных с закупками вопросов, таких, как согласование общих условий контрактов. Время от времени проводятся также специальные

совещания по конкретным вопросам. В качестве еще одного шага в направлении укрепления общесистемной координации закупочной деятельности Секретариат Организации Объединенных Наций и Межучрежденческое управление по закупкам обменялись реестрами своих соответствующих поставщиков, воспользовавшись электронными средствами передачи данных или дискетами и обеспечив тем самым доступ к ним всем 37 организациям, представленным в Рабочей группе. Включение информации о заключении контрактов Организацией Объединенных Наций в подготавливаемое управлением издание "Procurement Update" ("Последняя информация о закупочной деятельности") является еще одним примером совершенствования координации в области закупок.

Организация поездок (пункты 36-38)

18. В связи с содержащимся в пункте 36 замечанием о том, что услуги по отправке грузов, предоставляемые компанией "Матрикс", не совсем удовлетворяют пользователей, следует отметить, что на размещение контракта на предоставление этих услуг были объявлены торги. В результате проведенной всеми тремя организациями-пользователями оценки восьми полученных предложений было принято решение о заключении нового контракта с 1 ноября 1996 года с нынешним подрядчиком - компанией "Матрикс интернэшнл, инк."

Курьерская и почтовая связь (пункты 41-42)

19. В связи с замечанием инспекторов о том, что "курьерская связь подвергалась критике в связи с недостаточной оперативностью (доставка почты занимает две недели), отсутствием адекватных материально-технических средств и вытекающей из них ограниченностью возможностей в плане доставки больших количеств отправок, в том числе в ходе крупных международных конференций", уместно дать следующее разъяснение.

20. В большинстве случаев доставка отправок курьерской связью занимает менее одной недели, причем это включает доставку отправок из направляющего отделения в пункт сортировки, пересылку отправок за рубеж, их таможенную очистку местными таможенными органами и доставку персоналом местного пункта сортировки почты. Однако поскольку большинство пунктов назначения получают курьерскую почту всего раз в неделю, в тех случаях, когда направляющие отделения пропускают срок отправки, отправления отсылаются только на следующей неделе. В таких обстоятельствах доставка займет две недели. Следует отметить, что за последние пять лет не было ни одного случая, чтобы документы для той или иной крупной конференции, направляемые по каналам почтовой или курьерской связи, доставлялись в пункт назначения с опозданием.

21. Что касается некоторых ассоциированных программ, пользующихся услугами международной экспресс-почты, то на отправляемую по ее каналам корреспонденцию приходится менее 1 процента от общего объема их почтовых отправок. Хотя на первый взгляд представляется разумным объединять в одну партию отправления, предназначенные для доставки экспресс-почтой на следующий день, чтобы иметь возможность получать скидки на объем заказа, это оказалось непрактичным, поскольку в среднем на любой пункт назначения ежедневно приходится не более трех-четыре отправок из каждого подразделения в Нью-Йорке.

Составление бюджетов и формулы возмещения расходов (пункты 51-55)

22. Следует напомнить, что бюджет Организации Объединенных Наций составляется исходя из ее собственных потребностей. Поскольку некоторые услуги предоставляются ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, расходы по ним должны возмещаться последними по согласованной формуле,

предусматриваемые которой ставки возмещения учитываются в стоимости соответствующих услуг. Как справедливо отмечают инспектора в пункте 54, с учетом сокращений объема регулярного бюджета Организации Объединенных Наций можно утверждать, что денежная стоимость услуг, подлежащая возмещению по соответствующей ставке, ниже их реальной стоимости. Поэтому прямые и косвенные издержки Организации Объединенных Наций в связи с предоставляемыми ею услугами превышают возмещаемые ей суммы. Например, ставки возмещения расходов Медицинской службе за оказываемые ею услуги основаны на стоимости самих услуг. Вместе с тем существуют расходы, непосредственно относящиеся к ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, такие, как расходы на вакцинацию, закупку лекарств, рентгеноскопию и т.д. В качестве одного из вариантов модификации действующей системы возмещения расходов изучается возможность установления удельной ставки возмещения таких расходов, по которой их можно было бы относить непосредственно на счет этих вспомогательных программ. Возмещение расходов на услуги электросвязи производится с учетом фактического использования технических средств, включая оборудование и сети дальней связи, и персонала, но без учета постоянных эксплуатационных расходов или расходов на модернизацию. Возмещение расходов на конференционное обслуживание директивных органов ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ не предусматривается, поскольку они являются вспомогательными органами Экономического и Социального Совета. Не возмещаются также и расходы на услуги, предоставляемые Библиотекой.

23. В пункте 55 доклада инспектора поднимают вопрос о возможности составления бюджетов общих служб в качестве полуавтономных самофинансирующихся подразделений. Концепция самофинансирования предполагает покрытие понесенных расходов полученными поступлениями. Инспектора отметили, что быстрое увеличение объема работы Секретариата на одном из участков может сказаться на качестве обслуживания и что необходимо больше гибкости и транспарентности в части расходования средств. Хотя создание более совершенных механизмов надзора могло бы обеспечить нахождение соответствующих решений, для разработки новой системы управления, включающей такие механизмы, потребуется провести более углубленный анализ.

24. В этой связи следует отметить, что Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций, который инспектора приводят в качестве примера общих служб, функционирующих по принципу "коммерческих предприятий" (пункт 50), не является подходящей моделью. Фонд не входит в Секретариат. Он в основном функционирует на основе самофинансирования за счет взносов и инвестиционной деятельности. За исключением телекоммуникационных служб никакие другие из рассматриваемых в докладе вспомогательных служб не получают доход, а финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и за счет сумм, поступающих в порядке возмещения расходов от ассоциированных программ.

Укомплектование штатов (пункт 56)

25. Генеральный секретарь абсолютно не согласен со вскользь брошенным инспекторами замечанием о том, что компетентность персонала, уровень вакансий и текучесть кадров не позволяют общим службам добиваться оптимальных результатов работы. Утверждение о недостаточном высоком уровне компетентности – довольно серьезное заявление, которое требует подкрепления фактами и оценки и не может быть основано на поверхностном наблюдении. Генеральный секретарь полностью удовлетворен уровнем компетентности руководства и персонала общих служб, на которых распространяется действующая система служебной аттестации.

Новая концепция (пункты 62–76)

26. Генеральный секретарь считает, что идеи, представленные инспекторами, интересны и заслуживают вдумчивого анализа и осмысления. Вместе с тем он отмечает, что, хотя инспектора

попытались рассмотреть некоторые ключевые вопросы, они не провели их углубленного и всеобъемлющего анализа, ограничившись чрезмерно обобщенным обсуждением вопросов, не подкрепленным фактами или оценкой затрат и выгод.

27. Хотя важность наращивания потенциала и повышения эффективности общих служб не вызывает сомнений, в докладе не дана обстоятельная оценка выгод и затрат, связанных с переходом к предлагаемой новой концепции. Это достойно сожаления, поскольку подробный анализ этих вопросов применительно к конкретным службам, включая преимущества и недостатки нынешнего положения и предлагаемой модели, в огромной мере способствовал бы достижению цели проведенного инспекторами исследования. Генеральный секретарь прежде всего озабочен тем, чтобы в контексте предлагаемой реформы в отношении общих служб применялся индивидуальный подход, с должным учетом специфики каждой службы, а также сильных и слабых сторон и приоритетов нынешних пользователей услуг и тех, кто их предоставляет. Хотя изложенные в докладе логические обоснования и руководящие принципы имеют определенную ценность, содержащиеся в нем рекомендации на данном этапе нельзя рассматривать как план действий.

28. Логическое обоснование комплексной централизованной организации общих служб в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций заключается в том, что создать такую общую модель возможно и желательно. Опыт, однако, показал, что преимущества подобной модели не очевидны и что такие начинания сопряжены с многочисленными и подчас серьезными трудностями. Если размеры той или иной службы превысят оптимальные, то проблемы координации и сложный порядок подчинения (включая порядок утверждения решений) снизят эффективность, и объединение ресурсов в таких случаях может дать эффект, обратный желаемому. Без подробного и тщательного анализа подобных трудностей решение о безусловном объединении общих служб в жесткие сроки не учитывало бы сложность и специфичность проблем, присущих каждой службе. В противоположность этому различные гибкие и практические договоренности между Секретариатом и фондами и программами Организации Объединенных Наций обеспечивают удовлетворение спроса на конкретные услуги. Совершенствование этих практических механизмов, как представляется, сопряжено с меньшими затратами и на данном этапе более эффективно, чем проведение радикальной реформы общих служб, если нет убедительных доказательств обратного.

29. Генеральный секретарь хотел бы напомнить о том, что усилия по совершенствованию координации в области планирования и оказания общих услуг продолжаются. Эти усилия, однако, не дают оснований для вывода о том, что создание единой организации общих служб было бы желательным для всех пользователей. Кроме того, как в подобной модели, представляется, не учитываются существующие различия в мандатах, потребностях, механизмах распределения расходов и обеспеченности ресурсами различных подразделений-пользователей. Генеральный секретарь отдает предпочтение гибким, практичным механизмам, учитывающим специфику каждой службы. В качестве первого шага необходимо определить эффективность каждой службы с точки зрения затрат и оценить ее конкурентоспособность в сравнении с внешними подрядчиками или совместно используемыми службами.

30. Что касается готовности Секретариата Организации Объединенных Наций перейти к использованию предлагаемой новой модели общих служб, то речь должна идти не только о наличии желания, но и о наличии ресурсов. Имеющиеся в распоряжении Организации Объединенных Наций ограниченные ресурсы необходимо использовать самым эффективным образом. Иногда стимулирование вспомогательных фондов и программ к тому, чтобы они разделили бремя, может дать значительный положительный эффект. Поэтому форма сотрудничества должна определяться с учетом конкретных потребностей и обстоятельств в каждом случае. Те труднейшие задачи, которые, несомненно, существуют, нельзя решить с помощью

всеохватывающих макромер наподобие создания всеобъемлющей самообеспечивающейся системы общих служб или призывов к созданию такой системы в целях "содействия формированию единого видения и согласованности концепций". Принятие этих и других предложений, содержащихся в докладе, не обязательно приведет к сколько-нибудь существенному улучшению положения, и, более того, при определенных условиях может усложнить и без того трудную задачу, стоящую перед Организацией Объединенных Наций в контексте управления ее общими службами.

III. ЗАМЕЧАНИЯ ПО РЕКОМЕНДАЦИЯМ

Рекомендация 1

31. Генеральный секретарь находит выдвинутые инспекторами идеи заслуживающими внимания, однако по причинам, разъясненным в пунктах 26–30 выше, считает преждевременным поддерживать новую концепцию общих служб. Для оценки практической возможности и определения сроков реализации этой новой концепции потребовалось бы провести гораздо более детальный, углубленный анализ ее организационных, финансовых и технических аспектов.

32. Генеральный секретарь поддерживает пункт б рекомендации 1, касающийся представления докладов о прогрессе, достигнутом в области общих служб.

Рекомендация 2

33. Генеральный секретарь одобряет общую направленность этой рекомендации. Меры по дальнейшему объединению общих служб в Центральных учреждениях и повышению качества и эффективности их работы будут рассматриваться с должным учетом замечаний и предложений, высказанных инспекторами.

Рекомендация 3

34. Генеральный секретарь принимает эту рекомендацию к сведению.
