

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/36/171/Add.1
27 October 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункты 101 и 104 повестки дня

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ
ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад об установлении первоочередных целей и
определении устаревших видов деятельности в
Организации Объединенных Наций

Замечания Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь направить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному "Доклад об установлении первоочередных целей и определении устаревших видов деятельности в Организации Объединенных Наций" (A/36/171).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Замечания Генерального секретаря

1. Справка

1. На своей двадцатой сессии Комитет по программе и координации (КПК) принял решение осуществить обзор, который ранее применялся при установлении первоочередных целей системы и 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" I/.

В дальнейшем Генеральная Ассамблея в пункте 6 резолюции 35/9 одобрила это решение и предложила Комитету "определить новые критерии и методы для использования при установлении первоочередных целей программ".

2. Генеральной Ассамблее был представлен на рассмотрение доклад Генерального секретаря по этому вопросу (A/C.5/36/1). Инспектор Бертран из Объединенной инспекционной группы также представил доклад (A/36/171) в качестве вклада в обсуждение КПК и Генеральной Ассамблеей этого вопроса. КПК на своей двадцать первой сессии рассмотрел оба доклада, широко обсудил содержащиеся в них рекомендации, а также разработал рекомендации 2/, касающиеся установления порядка очередности программ для рассмотрения их Генеральной Ассамблеей на ее тридцать шестой сессии. Однако во время прений в КПК замечания Генерального секретаря по докладу ОИГ еще не были представлены, поскольку доклад был выпущен лишь незадолго до начала сессии КПК.

3. Поэтому эти замечания по докладу ОИГ сосредоточены на ее рекомендациях и в них учтены рекомендации, сделанные КПК и Генеральным секретарем по этому вопросу. В большинстве случаев рекомендации КПК уже представляют собой синтез рекомендаций ОИГ и Секретариата, что является удовлетворительным с точки зрения Генерального секретаря. В тех случаях, когда дело обстоит таким образом, в этих замечаниях просто дается ссылка на рекомендации КПК и выражается

I/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать пятая сессия, Дополнение № 38 (A/35/38), пункт 323.

2/ Там же, тридцать шестая сессия, Дополнение № 38 (A/36/38), пункты 453-472.

3. Замечания и предложения по конкретным рекомендациям

A. Официальное признание правил, касающихся планирования и программирования, и изучение некоторых изменений, которые следует в них внести

Рекомендация № 1: Разработка для утверждения Генеральной Ассамблеей официальных правил (по образцу Финансовых правил или Правил о персонале) о методах планирования, программирования, бюджетирования, контроля и оценки

8. КПК на своей двадцать первой сессии рекомендовал Генеральной Ассамблее "принять официальные правила и положения, регулирующие планирование программ, программные аспекты бюджета, контроль за ходом исполнения и процедуры оценки", и просил "Генерального секретаря представить предложения Генеральной Ассамблее на ее тридцать седьмой сессии через КПК на его двадцать второй сессии" 3/. Генеральный секретарь поддерживает эти рекомендации. Однако следует отметить, что в дальнейшем необходимо будет продолжить рассмотрение этого вопроса о требуемом уровне детализации.

Рекомендация № 2: Включение в бюджеты по программам показателей значимости каждого элемента или результата программы в процентном выражении подпрограмм или в человеко-месяцах

9. Оценки в человеко-месяцах работы сотрудников категории специалистов по каждому элементу программы в предлагаемом бюджете по программам производятся в документах внутреннего программирования в Секретариате в качестве части процесса разработки бюджета по программам. Если межправительственный комитет пожелает получить такую информацию, то она может быть предоставлена в отношении любого элемента или элементов программы либо в устной, либо в письменной форме. Генеральный секретарь, однако, считает, что включение этой дополнительной подробной информации в уже объемный изданный документ для каждого из двух тысяч или более элементов программы неоправданно увеличит объем документа предлагаемого бюджета по программам.

Рекомендация № 3: Принятие правил, касающихся методов изменения перечня элементов, предусмотренных в бюджете: разделение ответственности между Секретариатом (за первые 30 процентов численности элементов) и межправительственными органами (сверх 30-процентного предела)

10. Генеральный секретарь согласен с тем, что необходимо принять процедуру для изыскания элементов, перечисленных в тексте программы предлагаемого бюджета по программам, поскольку, как было указано в докладе об определении конечных результатов в бюджете по программам (A/C.5/35/2, пункт 35):

3/ Там же, пункт 465.

"Цель определения конечных результатов в предлагаемом бюджете по программам состоит в предоставлении международному сообществу в бюджетный период авторитетного и полного перечня обязательств, принятых Генеральным секретарем, по обеспечению конечного результата".

Такой перечень необходим для того, чтобы: а) представить КПК, Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам и Пятому комитету заявление о том, каков будет конечный результат после выделения запрошенных средств; б) выполнять роль справочного материала для последующего контроля за ходом осуществления программ и предоставления по этому вопросу докладов (там же).

11. Эти процедуры могут быть включены в инструкции, которые будут предложены Генеральной Ассамблее на ее тридцать седьмой сессии, если будет дано согласие на рекомендацию I и рекомендацию КПК, цитируемую выше.

12. В соответствующей рекомендации КПК просил Генерального секретаря внести предложение, касающееся "центрального и независимого подразделения ... ответственного за контроль над ходом выполнения обязательств, определенных Генеральным секретарем в описательной части предлагаемого бюджета по программам в отношении осуществления мероприятий" 4/. Рекомендация КПК показывает, что такое подразделение по контролю должно быть ответственным в том числе и за точное определение фактического уровня осуществления мероприятий и роли, выполняемой в соответствии с официальными правилами и положениями, содержащимися в решениях, влекущих за собой значительные изменения в намечаемых мероприятиях какого-либо подразделения Секретариата. Замечания Генерального секретаря по этой рекомендации КПК приводятся ниже в пунктах 23-25.

4/ Там же, пункты 466-468.

В. Принятие новых процедур и новых методов

Рекомендация № 4: Передача среднесрочного плана на рассмотрение и утверждение всех главных комитетов Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы они могли рассмотреть и одобрить интересующие их разделы.

13. КПК на своей двадцать первой сессии вынес Генеральной Ассамблее рекомендацию о том, что: "каждую главу предлагаемого среднесрочного плана следует представлять соответствующему главному комитету Генеральной Ассамблеи до того, как план в целом будет принят Ассамблеей на пленарном заседании" 5/. Генеральный секретарь, конечно, не имеет возражений к данной рекомендации в принципе. Однако эта рекомендация в случае ее принятия создаст некоторые проблемы, связанные с процедурой, расписанием и документацией, которые необходимо решить до осуществления этой рекомендации.

Рекомендация № 5: Принятие новых процедур, позволяющих сокращать уже в конце первого года исполнения бюджета или самое позднее в середине второго года, ассигнования, выделенные в рамках текущих бюджетов по программам, на подпрограммы, осуществляемые явно недостаточными темпами.

14. Генеральный секретарь согласен с концепцией сокращения ресурсов, выделяемых на подпрограммы, осуществление которых ведется "явно недостаточными темпами". Поскольку обзор в конце первого года исполнения бюджета еще не сможет стать основой для принятия определенных решений в отношении осуществления, альтернативные предложения ОИГ, а именно обзор в середине второго года исполнения бюджета, в принципе будет более предпочтительным. Однако, поскольку большая часть ресурсов бюджета по программам Организации Объединенных Наций выделяется на персонал, то высвободить значительные ресурсы из таких подпрограмм в течение второго года двухгодичного периода будет невозможно, поскольку основная часть выделенных ресурсов будет уже израсходована. Поэтому следует, что последствия для какой-либо подпрограммы вследствие того, что она осуществляется неудовлетворительно в течение одного двухгодичного периода, должны отражаться на ее бюджете в последующем двухгодичном периоде.

Рекомендация № 6: Принятие метода анализа среднесрочного плана, ведущего к отказу от определенной доли предложенных подпрограмм.

15. Такой обзор проектов среднесрочного плана имеет место в Секретариате в ходе подготовки окончательного документа. Этот внутренний обзор включает в себя обсуждение желательности стратегий, предложенных основным подразделением, и очень часто значительную переработку

5/ Там же, пункт 47I.

первоначальных предложений подразделения. Генеральный секретарь считает, что план каждой подпрограммы, представленный для межправительственного обзора, должен являться конкретным предложением стратегии, наилучшим образом подходящей для осуществления соответствующих полномочий. После широкого обсуждения этого вопроса на своей двадцать первой сессии КПК принял рекомендации, касающиеся проведения межправительственного обзора предложений в отношении плана, предусматривающих их внимательное изучение межправительственными органами, результатом которого будет "принятие, ограничение, полная переработка или отклонение предложенных в плане подпрограмм" 6/. Представляется, что такая процедура, которая будет включать руководство со стороны межправительственных органов переработкой некоторых планов подпрограмм, будет представлять собой всестороннюю реакцию на эту рекомендацию ОИГ.

Рекомендация № 7: Принятие метода анализа бюджета, дополняющего критический анализ подпрограмм, который уже производится при утверждении плана.

Рекомендация № 8: Принятие метода систематического и регулярного анализа постоянно осуществляемой деятельности.

16. В рекомендациях, содержащихся в докладе Генерального секретаря об установлении конкретной очередности программ Организации Объединенных Наций (A/C.5/36/1, пункты 54-58), предлагается установить порядок, при котором критическое изучение и систематический обзор осуществлялись бы в соответствии с шестилетним циклом среднесрочного плана. КПК вносит рекомендацию представить доклад о функционировании новой системы определения приоритетов Генеральной Ассамблее через КПК в 1984 году 7/. Этот доклад будет включать оценку результатов обзора, проведенного в связи с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1982-1983 годов. Генеральный секретарь считает, что эта новая система является методом обзора, который соответствует цели рекомендаций 7 и 8 ОИГ.

Рекомендация № 9: Принятие трех критериев (важности цели, возможностей Организации и эффективности подразделений) с целью классификации первоочередных задач.

17. КПК на своей двадцать первой сессии провел широкое обсуждение критериев, которые могут использоваться при определении приоритетов, и вынес рекомендации в отношении принятия ряда критериев, которые могут изменяться в зависимости от уровня программы 8/. Критерии, установленные как в докладе Генерального секретаря, так и в докладе ОИГ, принадлежат к числу рекомендованных КПК. Если эта рекомендация будет принята, то Генеральный секретарь включит эти критерии в соответствующие внутренние инструкции по планированию программ.

6/ Там же, пункт 455.

7/ Там же, пункт 472.

8/ Там же, пункт 464.

С. Создание новых функций и новых механизмов

Рекомендация № 10: Принятие специальных процедур с целью устранения противоречий между критериями.

Рекомендация № 11: Разграничение функций "предложения" и функций "критического анализа" внутри Секретариата и создание методов анализа первоочередных задач, в частности для подготовки введения к среднесрочному плану.

18. КПК на своей двадцать первой сессии дал подробные рекомендации Генеральной Ассамблее в отношении критериев и методов установления порядка очередности программ Организации Объединенных Наций ^{9/}. Если эти рекомендации будут приняты, то их осуществление, как представляется, будет отвечать целям этих двух рекомендаций ОИГ.

Рекомендация № 12: Создание вне Секретариата независимых "групп анализа".

19. Эта рекомендация направлена на оказание помощи при проведении межправительственного обзора планов программ, предложенных Секретариатом. Поскольку эта рекомендация предназначена межправительственным органам и, как представляется, в ней предлагается изменение их методов работы, то Генеральный секретарь оставляет вынесение решения в отношении этой рекомендации на усмотрение этих органов. В КПК на его двадцать первой сессии проходило обсуждение этой концепции, но Комитет не принял каких-либо рекомендаций в отношении создания независимых групп анализа.

Рекомендация № 13: Изучение возможности введения "функции анализа видов персонала, необходимого для осуществления программ".

20. Если Генеральная Ассамблея потребует провести такое исследование, то оно будет проведено в рамках Секретариата и результаты его будут доведены до сведения Генеральной Ассамблеи в соответствии с процедурами, регулирующими последующую деятельность по утвержденным рекомендациям ОИГ.

Рекомендация № 14: Создание внутри Секретариата постоянного комитета, способного выносить решения и делать выводы из докладов по оценке или особо резких критических оценок

21. Руководящий комитет высокого уровня с функциями, аналогичными указанным в докладе ОИГ, существует в течение нескольких лет в качестве части мероприятий Секретариата по проведению периодических

^{9/} Там же, пункты 453-472.

глубоких оценок, требуемых КПК. Руководящий комитет собирается на специальной основе по мере необходимости рассмотрения каждой оценки, но может быть преобразован в Постоянный комитет в соответствии с рекомендацией ОИГ. Генеральный директор действует в более широком контексте и осуществляет на постоянной основе функции, упомянутые в рекомендации ОИГ.

D. Предварительное исследование по реорганизации межправительственного механизма, занимающегося программами и бюджетами.

Рекомендация № 15: Изучение возможности создания в Организации Объединенных Наций "единого межправительственного комитета" для рассмотрения планов, программ и бюджетов.

Рекомендация № 16: Изучение возможностей созыва специальной сессии Экономического и Социального Совета или Генеральной Ассамблеи по проблеме первоочередных задач.

22. Предложения, содержащиеся в этих рекомендациях, широко обсуждались в КПК на его двадцать первой сессии, и рекомендации, касающиеся межправительственного механизма, занимающегося программами и бюджетами, были сделаны Комитетом и в настоящее время находятся на рассмотрении Генеральной Ассамблеи 10/. В частности, эти рекомендации относятся к взаимоотношениям между КПК и Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам и к продолжительности сессии и в случае их принятия будут представлять собой частичное принятие этих двух рекомендаций, содержащихся в докладе ОИГ.

4. Замечания и предложения по рекомендациям КПК о создании подразделения по контролю

23. Рекомендации КПК в отношении создания подразделения по контролю являются следующими 11/:

"Комитет рекомендует возложить на центральное и независимое подразделение в рамках Секретариата ответственность за контроль за ходом выполнения обязательств, определенных Генеральным секретарем в описательной части предлагаемого бюджета по программам в отношении осуществления мероприятий. Работа этой группы должна заключаться в а) четком определении степени фактического осуществления программ, о чем должно сообщаться в докладах о ходе осуществления программ, представляемых раз в два года, и б) участии согласно официальным

10/ Там же, пункты 469-470.

11/ Там же, тридцать пятая сессия, дополнение № 38, (A/35/38), пункты 465-468.

правилам и положениям в принятии решений, связанных с какими-либо значительными изменениями в предполагаемых мероприятиях какого-либо подразделения Секретариата..."

"Средства для деятельности этой контрольной группы следует обеспечивать путем перераспределения в рамках существующих ассигнований."

Рамки обязанностей контрольной группы должны включать все виды деятельности, охватываемые бюджетными процедурами по программам и осуществляемые Организацией Объединенных Наций в рамках регулярного бюджета. Контрольная группа должна нести ответственность за осуществление всех видов оперативной деятельности в политическом, экономическом, социальном, правовом, гуманитарном секторах и в секторе общественной информации, а также за осуществление деятельности в секторе общего обслуживания".

24. Финансовое управление и Отдел планирования и координации программ являются теми двумя подразделениями, мандат которых ставит их на центральное место в деле разработки предлагаемого среднесрочного плана и бюджета по программам. Эти их обязанности требуют, чтобы данные подразделения были тщательно и всесторонне информированы о рабочей программе Организации в отношении функций по подготовке программы. Эти органы также совместно несут ответственность за контроль над выполнением обязательств, взятых в рамках предлагаемого бюджета по программам: Финансовое управление занимается подразделениями, действующими в политическом, гуманитарном, правовом секторах, и в секторах общественной информации и общего обслуживания, а Отдел планирования и координации программ занимается экономическими и социальными секторами. Такие функции лишь недавно были официально определены согласно тому, как это предусматривается в рекомендациях. Контроль за осуществлением программ является, фактически, одной из стадий планирования программ, составления бюджета, представления отчетности о выполнении и цикла оценки. Первый доклад об исполнении программ по двухгодичному периоду 1978-1979 годов (A/C.5/35/1 и Add.1), был издан в прошлом году, а текущий доклад о двухгодичном периоде 1980-1981 годов подготавливается в настоящее время на основе описания программ в бюджете на 1980-1981 годы. Поскольку описание программ в бюджете по программам на двухгодичный период 1982-1983 годов было подготовлено тщательнее в соответствии с руководящими принципами по определению конечных результатов, предусмотренных в докладе Генерального секретаря по этому вопросу Генеральной Ассамблее на ее тридцать пятой сессии (A/C.5/35/2), доклад о фактическом осуществлении программ на двухгодичный период 1982-1983 годов можно будет подготовить на основе точных данных.

/...

25. Поэтому, хотя Генеральный секретарь в принципе согласен с необходимостью расширения функций Секретариата по контролю за осуществлением программ, он считает, что больше внимания следует уделить предложению об учреждении нового центрального и независимого органа. В частности, концепция "независимого" органа требует дальнейшего разъяснения ввиду того обстоятельства, что и такое подразделение придется включить в существующую структуру. Кроме того, следует отметить, что Комитет правительственных экспертов по оценке нынешней структуры Секретариата в административной, финансовой и кадровой областях может, в рамках рассмотрения им функций Секретариата в этой общей области, пожелать поставить вопросы, касающиеся функций по контролю за осуществлением программ. Поэтому Генеральный секретарь, возможно, предложит, чтобы окончательное решение относительно этой рекомендации было принято после завершения обсуждений в Комитете.