



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/AC.96/992/Add.2
27 September 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ ПРОГРАММЫ
ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

Пятьдесят пятая сессия

ГОДОВОЙ БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ УВКБ:
2005 ГОД

Добавление 2

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

I. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклады Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, озаглавленные "Годовой бюджет по программам УВКБ: 2005 год" (A/AC.96/992 and Corr.1) и "Предложение об учреждении должности помощника Верховного комиссара (по вопросам защиты) в УВКБ" (A/AC.96/992/Add.1). Кроме того, на рассмотрение Комитета были представлены следующие документы:

a) "Operational Reserve category II: observations on the pilot project" ("Оперативный резерв категории II: замечания по экспериментальному проекту") (EC/54/SC/CRP.18);

b) "UNHCR's information and communications technology (ICT) strategy" ("Стратегия УВКБ в области информационно-коммуникационной технологии (ИКТ)") (EC/54/SC/CRP.19);

c) Доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Обзор системы управления и администрации в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев" (JIU/REP/2004/4);

d) Доклад Комиссии ревизоров по финансовым ведомостям фондов добровольных взносов, находящихся в ведении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (A/59/5/Add.5).

В ходе рассмотрения доклада Консультативный комитет встретился с представителями Верховного комиссара и Генерального секретаря и провел видеоконференцию с инспекторами Объединенной инспекционной группы.

2. Смету бюджетных расходов на 2005 год в размере 981 647 000 долл. США можно представить в следующей разбивке:

- программы (554 237 100 долл. США);
- поддержка программ на местах и в штаб-квартире (230 933 100 долл. США);
- управление и администрация, включая отчисления из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в размере 28 754 500 долл. США (76 972 700 долл. США);

- оперативный резерв:
категория I (62 504 100 долл. США);
категория II (50 000 000 млн. долл. США);
- расходы на младших сотрудников категории специалистов (7 000 000 млн. долл. США).

Сметный остаток по дополнительным программам, начатым в 2004 году, включается в предлагаемый бюджет на 2005 год. Согласно статье 1.6 g) Финансовых правил УВКБ дополнительные программы представляют собой мероприятия, в которых возникает необходимость после утверждения годового бюджета по программам на данный год и до принятия следующего годового бюджета по программам и которые не могут быть в полном объеме осуществлены за счет Оперативного резерва. Они финансируются за счет взносов, выделяемых в ответ на специальные призывы (см. A/AC.96/992, пункт 24).

II. ФОРМАТ

3. Консультативный комитет отмечает усилия, предпринимаемые для улучшения формата бюджета и его ориентации на конечные результаты. В то же время в этой области предстоит сделать еще очень многое, поскольку УВКБ серьезно отстает от других фондов и программ в деле внедрения этой ориентированной на результаты модели. Что касается положительной стороны, то Комитет приветствует переход по рекомендации Комитета на единую терминологию, используемую в ориентированном на конкретные результаты бюджетном процессе в системе Организации Объединенных Наций (см. A/AC.96/979/Add.1, пункт 3). В то же время Комитет указывает на сохраняющуюся необходимость в полном объеме применять логическую систему Организации Объединенных Наций, в частности, что касается количественных показателей достигнутого прогресса. Например, показатель прогресса 1.1.1, сформулированный следующим образом "Увеличение числа присоединений к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу к ней 1967 года, а также к другим соответствующим международно-правовым актам", не отражает ни числа уже присоединившихся сторон, ни числа новых присоединений, которые позволяли бы судить о достигнутом прогрессе. Кроме того, Комитет удивлен тем, что в предлагаемом бюджете не упоминаются внешние факторы, которые могут повлиять на выполнение поставленных целей. Для такого органа, как УВКБ, чей объем работы в значительной степени определяется непредсказуемыми чрезвычайными происшествиями, это представляется особенно актуальным.

4. Консультативный комитет понимает, что обучение сотрудников принципам работы с ориентацией на конкретные результаты является непростой задачей, которая должна решаться при помощи соответствующих информационно-технологических инструментов. Комитет был проинформирован о том, что с конца 2004 года в отделениях на местах постепенно будет внедряться проект обновления системы управления (ПОСУ). Комитет надеется на то, что в предстоящем году он позволит УВКБ добиться ощутимого прогресса в переходе на бюджетный процесс, ориентированный на конкретные результаты. В этой связи Комитет рекомендует УВКБ учредить должность консультанта, который помогал бы руководителям дополнительных программ в решении повседневных проблем, с которыми они могут столкнуться при переходе на ориентированную на конкретные результаты методику управления.

5. Консультативный комитет должен вновь подчеркнуть необходимость совершенствования бюджетной документации, с тем чтобы сделать ее более точной, прозрачной и понятной для пользователей. Следует избегать повторений; например, нет никакой надобности вслед за всеобъемлющим перечнем стратегических целей УВКБ вновь перечислять их наряду с ожидаемыми результатами и показателями достигнутого прогресса. Следует четко указывать все изменения в штатном расписании, включая создание, упразднение, передачу и реклассификацию должностей, которое в нынешнем формате понять очень сложно (см. также пункт 7 ниже).

III. ПЕРЕХОД УВКБ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ

6. Консультативный совет согласен с рекомендацией Объединенной инспекционной группы, по мнению которой УВКБ следует рассмотреть вопрос о переводе цикла бюджета по программам с годовой на двухгодичную основу в соответствии с регулярным бюджетным циклом Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2004/4, рекомендация 3). В ответе на направленный запрос Комитет был проинформирован о том, что УВКБ в настоящее время изучает этот вопрос, однако существуют опасения того, что переход на двухгодичный цикл повлечет за собой снижение гибкости в реагировании на чрезвычайные ситуации и может натолкнуться на противодействие доноров, имеющих годовые бюджеты. Эти аргументы не убедили Комитет, который считает, что УВКБ должен переходить на долгосрочное планирование и постановку стратегических задач, особенно в связи с тем, что начиная с этого года его мандат, который был пятилетним, изменен на бессрочный (резолюция 58/153 Генеральной Ассамблеи). Комитет считает также, что соответствующее ослабление бремени отчетности позволит повысить эффективность использования ресурсов. Помимо этого, Комитет указывает на то, что, поскольку большинство органов системы Организации Объединенных Наций имеют двухгодичный бюджет, доноры давно привыкли вносить взносы на такой основе.

Наконец, Комитет отмечает, что с годового на двухгодичный бюджетный цикл переходят и другие фонды и программы. Комитет настоятельно призывает незамедлительно провести с ними консультации.

IV. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦИЯ И КАДРОВЫЕ ВОПРОСЫ

7. Реагируя на озабоченность, высказанную как Консультативным комитетом, так и Комиссией ревизоров, Верховный комиссар предлагает ввести в штат сотрудников, работающих на временной основе, а также консультантов, посредством реклассификации их должностей в штатные должности. Согласно бюджетной документации, число штатных должностей с 1 января 2001 года возрастет до 5 449 по сравнению с 4 394 по состоянию на 1 января 2004 года, т.е. на 1 055 должностей (см. также пункт 5 выше). К сожалению, в документе нигде четко не говорится о том, какие должности реклассифицируются и в какие суммы в долларовом выражении выльется эта реклассификация. Кроме того, необходимость в этих должностях никак не обосновывается. По просьбе Комитета ему была представлена таблица с указанием предлагаемых новых, сокращаемых и реклассифицируемых должностей в штаб-квартире в разбивке по функциональным областям (см. приложение). Комитету было сообщено о невозможности представить ему соответствующую информацию по полевым отделениям, поскольку из-за отсутствия на местах необходимых систем информационной поддержки всю необходимую для реклассификации должностей документацию приходится готовить вручную.

8. Комитет отмечает, что по вопросам укомплектования штатов полевых отделений высказывались как Объединенная группа, так и Комиссия ревизоров. ОИГ рекомендовала Верховному комиссару для рационализации работы УВКБ на местах следовать выводам предыдущих внутренних обзоров, касающихся размеров отделений и штатного расписания и разработать на их основе управленческий инструмент, увязывающий размеры контингентов беженцев и бюджет операций с размерами отделений и структурой штатного расписания (JIU/REP/2004/4, рекомендация 12). Комиссия рекомендует УВКБ осуществлять тщательный контроль за использованием помещений на местах и принять дополнительные меры для реализации инициативы Генерального секретаря "Дом Организации Объединенных Наций" (A/59/5/Add.5, пункт 131).

9. В связи с отсутствием полной информации и оснований для создания новых должностей Консультативный комитет не может ничего сказать по сути этого предложения. Кроме того, Комитет был проинформирован о том, что в настоящее время в УВКБ ведется процесс обзора в штаб-квартире, в рамках которого основная обзорная группа в сотрудничестве с консультантами изучает, среди прочего, структуру штаб-

квартиры УВКБ. Комитет предостерегает от серьезного изменения штатного расписания до завершения этого обзора. Кроме того, Комитет рекомендует воспользоваться проводимым в штаб-квартире обзором и произвести переоценку уровня должностей, с тем чтобы увеличить число должностей начального уровня для привлечения молодых квалифицированных сотрудников.

10. В бюджет включено также предложение об учреждении должности помощника Верховного комиссара на уровне помощника Генерального секретаря для стратегической координации защитной деятельности Управления и выполнения информационно-просветительских функций (см. A/AC.96/992, пункты 81-84 и A/AC.96/992/Add.1). Согласно этому предложению УВКБ будет иметь заместителя Верховного комиссара и двух помощников Верховного комиссара, один из которых будет заниматься вопросами операций, а другой - вопросами защиты. Консультативный комитет отмечает, что финансовые последствия создания этой должности оцениваются в 300 000 долл. США (A/AC.96/992/Add.1). По этому вопросу состоялся обмен мнениями, в ходе которого была обсуждена рекомендация Объединенной инспекционной группы, согласно которой целесообразно учредить вторую должность заместителя Верховного комиссара путем реклассификации существующей должности помощника Верховного комиссара (см. JIU/REP/2004/4, рекомендация 1). Если рекомендация ОИГ будет претворена в жизнь, высшее управленческое звено УВКБ будет состоять из Верховного комиссара, заместителя Верховного комиссара по делам администрации и управления и заместителя Верховного комиссара по программам и операциям. Комитет считает, что рекомендация ОИГ не повлечет за собой никаких финансовых последствий, поскольку изменение должности не предполагает изменения в размере вознаграждения.

11. Консультативный комитет в принципе поддерживает предложение Верховного комиссара учредить еще одну должность помощника Верховного комиссара. В то же время он считает необходимым, чтобы при этом были учтены его замечания, высказанные в пунктах 12 и 13 ниже.

12. По мнению Консультативного комитета, прежде чем учреждать еще одну высшую управленческую должность, УВКБ следует в первую очередь внимательно изучить итоги процесса обзора, который проводится в его собственной штаб-квартире. Кроме того, даже поверхностного взгляда на организационную диаграмму в приложении III бюджетного документа достаточно для того, чтобы понять всю непропорциональность распределения нагрузки между двумя помощниками Верховного комиссара.

13. Консультативный комитет отмечает, например, что помощник Верховного комиссара по вопросам защиты будет иметь в своем подчинении 56 сотрудников, а

помощник Верховного комиссара по операциям - 258. Он не может полностью согласиться с доводами, высказанными представителями УВКБ, по мнению которых, та информационно-просветительская деятельность, которую будет осуществлять помощник Верховного комиссара по вопросам защиты, а также высокий уровень должностей подчиняющихся ему сотрудников и сложность юридических аспектов, связанных с темой убежища, уравнивают возлагаемую на него нагрузку с нынешней нагрузкой на помощника Верховного комиссара по операциям. Комитет, например, считает, что в процессе реструктуризации Группу по оценке и анализу политики, которая в соответствии с нынешним предложением должна быть подотчетна помощнику Верховного комиссара по операциям, можно было передать в подчинение помощнику Верховного комиссара по вопросам защиты. По аналогии с этим, некоторые функции Секции по юридическим вопросам, которая в настоящее время подотчетна заместителю Верховного комиссара, также можно было бы передать в подчинение помощнику Верховного комиссара по вопросам защиты. Комитет призывает Верховного комиссара не отвергать подобные возможности в плане реструктуризации. Наконец, Комитет указывает на то, что защита является одной из основных функций УВКБ и как таковая пронизывает собой всю деятельность Управления. В этой связи следует внимательно проанализировать все возможные последствия для его деятельности, которыми может быть чревато такое разграничение функций.

14. Что касается еще одного кадрового вопроса, то в прошлом как Консультативный комитет, так и Комиссия ревизоров высказывали озабоченность по поводу использования "временно не занятых сотрудников". Комитет был проинформирован о том, что несмотря на попытки решить эту проблему, УВКБ имеет примерно такое же число временно незанятых сотрудников, как и год назад, хотя лишь очень немногие из них остаются незанятыми на протяжении продолжительных периодов времени, поскольку большинству из них до назначения на следующую должность даются временные поручения. Комитет полагает, что Верховный комиссар уделяет первостепенное внимание этой проблеме и ищет пути ее системного решения в процессе реализации своей стратегии управления кадрами. Наконец, Комитет приветствует сообщение о том, что к концу 2004 года категория "проектного" персонала полностью исчезнет.

V. ОПЕРАТИВНЫЙ РЕЗЕРВ

15. Предложения Верховного комиссара на 2005 год предусматривают сохранение оперативного резерва, состоящего из двух частей. Первая часть в размере 62,5 млн. долл. будет и далее предназначаться для покрытия расходов в непредвиденных ситуациях, как это определяется в финансовом правиле 6.5. Вторая часть в размере 50 млн. долл. будет

предназначаться для выделения дополнительных средств на финансирование расширенных или новых видов деятельности, которые считаются подпадающими под мандат Управления, но которые не были включены в годовой бюджет по программам по ресурсным соображениям.

16. Консультативный комитет вновь обращает внимание на те возражения, которые он высказал в 2004 году в связи с созданием второй категории оперативного резерва (см. A/AC.96/979/Add.1, пункты 11 и 12); в то же время он отмечает, что после рассмотрения этого вопроса Исполнительный комитет принял решение утвердить вторую категорию резерва на 2004 год на пробной основе, постановив при этом тщательно изучить данный вопрос в течение года (см. A/AC.96/992, приложение I, пункт 6). Консультативный комитет был проинформирован о том, что этот экспериментальный проект принес некоторые позитивные результаты и позволил выделить дополнительные средства на неудовлетворенные нужды, не прибегая при этом к средствам годового бюджета по программам. Вместе с тем, по мнению Верховного комиссара, для всесторонней оценки и анализа результатов требуется дополнительное время. В этой связи он предлагает продлить испытательный срок еще на 12 месяцев, с тем чтобы представить окончательную рекомендацию, учитывающую точку зрения Консультативного комитета, на рассмотрение Исполнительного комитета в 2005 году (см. A/AC.96/992, пункты 26-28 и EC/54/SC/CRP.18, пункты 11 и 12). Консультативный комитет не возражает против этого предложения.

VI. ИНФОРМАЦИОННАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

17. Консультативный комитет вновь обращает внимание на ту озабоченность, которую он высказал в своем докладе по поводу годового бюджета на 2004 год, указав на отсутствие продуманной информационной стратегии на краткосрочную и долгосрочную перспективу, включая конкретные сроки и графики реализации (A/AC.96/979/Add.1, пункт 22). Как Объединенная инспекционная группа, так и Комиссия ревизоров указали на то, что эта проблема до сих пор не решена (см. A/AC.59/5/Add.5, пункты 132-142 и JIU/REP/2004/4, пункты 21-24). В своем докладе ОИГ отмечает далее, что в рамках УВКБ существует целый ряд отдельных информационных систем, используемых различными подразделениями, что приводит к разобщенности и замкнутости. Группа рекомендует среди прочего провести структурную консолидацию функций, относящихся к ИКТ, в рамках централизованной организационной единицы и назначить одного из старших должностных лиц главным информационным сотрудником (JIU/REP/2004/4, рекомендация 7). С созданием Отдела информационных систем и технологий, возглавляемого главным информационным сотрудником, эти рекомендации были выполнены.

18. План стратегии в области ИКТ излагается в документе зала заседаний (EC/54/SC/CRP.19). Консультативный комитет с интересом отмечает планы постепенно начать в течение 2005 года осуществление Проекта обновления системы управления (ПОСУ) и внедрение новой системы регистрации беженцев "ПроГрес" в полевых отделениях. Что касается ПОСУ, то Комитет отмечает, что он не содержит модуля, адаптированного к методам управления, ориентированного на конкретные результаты, и что эту проблему придется так или иначе решить. Комитет был проинформирован о том, что "ПроГрес" представляет собой нечто большее, чем просто регистрационную систему; одновременно она является и программой профилирования, которая должна помочь в деле планирования местных структур и управления ими.

19. Консультативный комитет был проинформирован о том, что УВКБ планировало представить комплексную стратегию в области ИКТ Постоянному комитету в сентябре 2005 года (там же, пункт 14). Комитет указывает на неотложность этого вопроса, поскольку даже самые простые процедуры планирования, например увязывание контингента беженцев с расходами для организации, не могут адекватно выполняться в отсутствие необходимых систем. Комитет указывает, например, на неспособность УВКБ представить подробные данные о реклассификации должностей временных сотрудников на местах, которую оно хотело бы провести (см. пункт 7 выше).

20. Комиссия ревизоров отмечает, что, как и во всех крупных подразделениях Организации Объединенных Наций, в УВКБ создана своя информационно-коммуникационная система, которая сравнительно изолирована от систем других учреждений Организации Объединенных Наций (A/59/5/Add.5, пункт 135). Консультативный комитет присоединяется к Совету, призвавшего УВКБ усилить координацию с другими субъектами системы Организации Объединенных Наций.

VII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО НАДЗОРУ

21. Консультативный комитет был проинформирован о ряде инициатив, направленных на усиление надзора в УВКБ. К их числу относятся:

- назначение Специального советника Верховного комиссара по гендерным вопросам (С-5) (предложение включено в годовой бюджет);
- создание должности старшего сотрудника по вопросам этики и многообразия (С-4) (предложение включено в годовой бюджет);

- увеличение штата сотрудников Управления Генерального инспектора и Секции по юридическим вопросам;
- пересмотр круга ведения Комитета по надзору.

Комитет призывает УВКБ продолжать эту работу и поддерживает рекомендации Объединенной инспекционной группы в отношении надзорной деятельности в УВКБ, особенно рекомендацию 10, касающуюся Управления Генерального инспектора. Группа рекомендует, чтобы: а) должность Генерального инспектора была некарьерной должностью, предусматривающей пятилетний срок службы без права возобновления на уровне Д-2; б) Генеральный инспектор представлял индивидуальные доклады Верховному комиссару, но чтобы по просьбе Генерального инспектора любой такой доклад представлялся бы Исполнительному комитету вместе с замечаниями Верховного комиссара по нему; и с) были уточнены функциональные взаимоотношения между Управлением Генерального инспектора и Управлением служб внутреннего надзора в части функции, касающейся расследований. Что касается этой последней функции, то Консультативный комитет рекомендует УВКБ отложить, до этого уточнения, все планы по расширению возможностей Управления Генерального инспектора проводить такие расследования.

VIII. БЕЗОПАСНОСТЬ

22. Верховный комиссар учредил Руководящий комитет по политике в области безопасности и ее осуществлению. По просьбе Руководящего комитета была создана Рабочая группа для того, чтобы изучить политику и подходы УВКБ в области обеспечения безопасности и предложить пути их укрепления. Доклад Рабочей группы будет представлен Постоянному комитету на его 31-м заседании.

23. В предлагаемом на 2005 год бюджете на меры по обеспечению безопасности ассигнуется 28,9 млн. долл. США (А/АС.96/992, пункты 89-95 и таблица III.7). В эту сумму не включаются дополнительные сметные расходы в размере 17,5 млн. долл. США на претворение в жизнь рекомендаций вышеупомянутой Рабочей группы: примерно 9,2 млн. долл. США предполагается израсходовать на местах, 3,4 млн. долл. США - в штаб-квартире, а 4,9 млн. долл. США - на сотрудников службы безопасности и профессиональную подготовку.

24. Для финансирования второго этапа программы мер по обеспечению безопасности по линии регулярного бюджета Организации Объединенных Наций потребности штаб-квартиры были заявлены на уровне 5,5 млн. долл. США. Дополнительные меры

безопасности по периметру здания штаб-квартиры УВКБ в Женеве обсуждаются со швейцарскими властями. Ожидается, что расходы на эти меры, оцениваемые в 440 000 долл. США, возьмет на себя правительство Швейцарии.

25. Консультативный комитет неоднократно подчеркивал необходимость комплексного и координированного подхода к обеспечению безопасности с участием всех организаций системы Организации Объединенных Наций. В своем докладе по этому вопросу (A/58/758) Комитет указал, что просьбы о выделении ресурсов на эти цели не должны быть несогласованными, - они должны основываться на результатах предшествующего всеобъемлющего и завершенного обзора механизмов обеспечения безопасности. Комитет считает, что механизмы обеспечения безопасности УВКБ и соответствующие потребности в ресурсах должны держаться под контролем, с тем чтобы обеспечить их соответствие общему плану, который может быть утвержден Генеральной Ассамблеей после предстоящего рассмотрения доклада Генерального секретаря.

Штаб-квартира УВКБ - должности, созданные и сокращенные в 2005 году
Анализ по функциональным областям

	2004 год	2005 год	2005 год	2005 год	ВСЕГО по штаб-квартире
	Должности, созданные в 2004 году	Созданные должности и должности, включенные в ДБ	Реклассифицированные должности	Сокращенные должности	Чистый прирост должностей
Защита и соответствующие области					
Защита		2	1		3
Регистрация (профиль проектов)			8		8
ОСБ					-
Профессиональная подготовка		2	1		3
Вспомогательные меры защиты		1	1		2
Промежуточный итог	-	5	11	-	16
Долгосрочные решения					
Переселение		1		-3	(2)
Реинтеграция	-	1			1
Промежуточный итог	-	2	-	(3)	(1)
Информационная технология					
ПКС (электронный учет)		3			3
СИТТ		2	31		33
ПОСУ		1			1
ОИСТ	1				1
Промежуточный итог	1	6	31	-	38

Надзор и подотчетность					
Управление инспектора и юридическая секция		4	1		5
Оценка работы		2	2		4
Промежуточный итог	-	6	3	-	9
Чрезвычайные ситуации и безопасность					
Чрезвычайные ситуации и готовность к ним		2			2
Секция безопасности полевого персонала		4			4
Промежуточный итог	-	6	-	-	6
Бюро - поддержка на местах					
Бюро	2		8	-3	7
Координация программ		1	1		2
Техническая поддержка			2		2
ВИЧ/СПИД - СННГ			1		1
Гендерные/возрастные программы	1				1
Общинные услуги		1	1		2
Промежуточный итог	3	2	13	(3)	15
Управление и администрация					
Внешние дела		1	4		5
Финансовый контроль		3	1		4
Организация и методы	3			-3	-
Службы материально-технического обеспечения (выведены из организации)			1		1
Общие вопросы	3	1	3		7
Людские ресурсы	6	2	2		10
Объединенная медицинская служба	-	12	0		12
Служба платежных ведомостей		1	19		20
Служба платежных ведомостей (казначейство)			2		2
	12	20	32	(3)	61
Общий итог	16	47	90	(9)	144
