



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/33/226/Add.1
1 September 1978
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH



Тридцать третья сессия
Пункт 108 предварительной повестки
дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад по программированию и оценке деятельности
Организации Объединенных Наций

Замечания Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания по докладу Объединенной инспекционной группы по программированию и оценке деятельности Организации Объединенных Наций (JIU/REP/78/1).

A/33/150.

78-19003

/...

ВВЕДЕНИЕ

1. Доклад по программированию и оценке деятельности Организации Объединенных Наций был подготовлен инспектором Морисом Бертраном в связи с проведенной Объединенной инспекционной группой экспериментальной оценкой Программы государственной администрации и финансов и отчасти благодаря этой оценке. Проводя экспериментальную оценку этой Программы, инспектор столкнулся с двумя видами различных трудностей, а именно: с трудностями, связанными с осуществлением самой Программы, а также с трудностями, возникающими в результате "недостатков системы программирования всех программ Организации Объединенных Наций" 1/.

2. Поэтому в докладе, посвященном данной теме, излагается общая концепция инспектора в отношении всеобъемлющей структуры полной системы программирования деятельности в Организации Объединенных Наций. В сопоставлении с этой гипотетической структурой в нынешней системе программирования и оценки деятельности Организации обнаруживаются серьезные недостатки, которые, по мнению инспектора, противоречат логике всего цикла программирования и оценки деятельности. В докладе выделено 6 подобных недостатков, присущих данной системе, а затем приведены рекомендации по мерам исправления создавшегося положения в целях удовлетворения потребностей, связанных с каждым из этих недостатков.

3. Предварительное обсуждение доклада состоялось на восемнадцатой сессии (в течение первой ее части) Комитета по программе и координации. Хотя в отношении общей направленности рекомендаций не было разногласий, однако явно наблюдались различия по отдельным моментам их осуществления, а также ощущалась необходимость проведения тщательного обзора и рассмотрения замечаний Генерального секретаря по этому докладу всеми соответствующими подразделениями Организации Объединенных Наций. В этой связи доклад ОИГ был рассмотрен департаментами и отделами, расположенными в Центральных учреждениях, региональными комиссиями и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, и по нему были высказаны соответствующие замечания.

4. Хотя в этих замечаниях нашло отражение некоторое расхождение в оценке возможности осуществления указанных шести рекомендаций, вместе с тем выявилась значительная степень единогласия в отношении обоснованности отмеченных недостатков, а также в отношении целенаправленности каждой из этих рекомендаций. Столь же интересным, однако, явился тот факт, что в значительной мере многие руководители программ уже предпринимают подобные, хотя и не унифицированные меры по устранению недостатка, охарактеризованного инспектором в качестве

1/ E/I978/4I, глава I.

самого серьезного дефекта в нынешней системе, а именно отсутствие оперативных планов по осуществлению программ на уровне отделов и секций.

5. При подготовке настоящего документа были, по мере возможности, учтены замечания и предложения различных подразделений. Как и следовало ожидать, не все высказанные точки зрения полностью согласуются друг с другом. Однако наиболее широко распространенную точку зрения можно кратко сформулировать следующим образом: предпринятое инспектором выявление проблем является обоснованным и полезным. Однако ввиду разнообразия программ, в отношении которых выдвинуты рекомендации, следует осторожно подходить к их осуществлению. В случае какой-либо неопределенности их следует прежде всего проверить на опытной или экспериментальной основе и лишь после оценки полученных результатов с точки зрения связанных с ними издержек и их эффективности их можно внедрять в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

/...

I. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

6. В докладе ОИГ не только излагаются рекомендации в отношении системы программирования и оценки деятельности, но и содержатся "четкие рекомендации, касающиеся как разработки среднесрочных планов и бюджетов по программам, так и внутренних методов работы органических подразделений, системы контроля исполнения бюджетов по программам и методов оценки деятельности" 2/. Поэтому настоящий документ был подготовлен с учетом того, что эти рекомендации затрагивают:

а) все основные виды деятельности Организации Объединенных Наций, охватываемые среднесрочным планом: политическую, правовую, гуманитарную деятельность, деятельность в области общественной информации, а также экономическую и социальную деятельность;

б) различные уровни управления: центральные органы, департаменты и отделы;

с) все этапы программирования: среднесрочное планирование, составление бюджетов по программам на двухгодичный период, оперативное планирование, составление отчетов о достигнутых результатах и оценку осуществления программ.

7. Хотя Генеральный секретарь в основном одобряет общую направленность всех изложенных в докладе рекомендаций, он высказывает существенные оговорки по отдельным моментам, связанным с рекомендациями и оценкой их значимости для различных областей основной деятельности, этапов планирования программ и уровней руководства программами, а также с оценкой степени их полезности.

8. Важно рассматривать изложенные в докладе рекомендации в надлежащей перспективе. В этой связи их следует рассматривать с учетом тех новых элементов системы планирования программ и составления бюджетов Организации Объединенных Наций, которые вытекают из программных рекомендаций, принятых Генеральной Ассамблеей на ее тридцать первой и тридцать второй сессиях. К числу этих новых элементов относятся:

а) трехплановый подход к составлению бюджетов по программам на двухгодичный период (резолюция 32/210 Генеральной Ассамблеи):

- i) расходы по программам и подпрограммам в абсолютном выражении;
- ii) расходы по программам и по организационным подразделениям;
- iii) расходы по программам и по статьям расходов;

2/ E/1978/41, Предварительные замечания, пункт 2.

в) обеспечение более тесных связей между среднесрочным планом и бюджетом по программам, а также более тщательного процесса планирования программ и составления бюджета в целом (резолюция 31/93 Генеральной Ассамблеи);

с) использование метода "нулевой базы" для финансирования по ряду статей расходов (доклад ККАБВ 3/ и A/C.5/32/13);

д) необходимость более точной оценки размеров ресурсов, необходимых для осуществления программ (резолюция 32/211, пункты 1b и 2b Генеральной Ассамблеи);

е) необходимость представлять Генеральной Ассамблее сведения по программам, подпрограммам, элементам программ и деятельности, которые уже завершены, являются устаревшими, неэффективными или имеют ограниченную ценность (резолюции 3534 (XXX), 31/93 и 32/201 Генеральной Ассамблеи).

9. Рекомендации Объединенной инспекционной группы и формы развития системы планирования программ и составления бюджетов, созданной в рамках Организации Объединенных Наций в соответствии с указанными резолюциями Генеральной Ассамблеи, направлены в большей или меньшей степени на реализацию одной и той же концепции законченной системы.

10. На основе этих решений и в свете предложений, изложенных в настоящем документе, Генеральный секретарь предлагает, чтобы общие принципы законченной системы Организации Объединенных Наций по планированию программ и составлению бюджетов основывались на следующих соображениях:

а) форма описания основных видов деятельности в среднесрочном плане по существу останется такой же, как и на период 1980-1983 годов;

б) программы работ на текущий двухгодичный период будут составляться на основе утвержденной среднесрочной стратегии и с использованием унифицированных графиков осуществления программ. Эти графики будут затем использоваться при исчислении предлагаемого бюджета на первый двухгодичный плановый период. Информация в бюджете по программам будет излагаться таким же образом, как и в бюджете на 1978-1979 годы;

с) в январе после утверждения бюджета департаменты будут пересматривать графики (и планы работы) в целях учета изменений, внесенных Генеральной Ассамблеей. Эти пересмотренные графики будут затем служить основой для оценки осуществления программ и составления отчетов о достигнутых результатах;

3/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать вторая сессия, Дополнение № 8 (A/32/8), пункт 30.

/...

d) необходимо регистрировать все сроки завершения и окончания осуществления элементов программ. Следует также регистрировать изменения в формулировках вместе с краткими пояснениями. Эта информация будет служить основой такого аспекта программы, как составление отчетов о достигнутых результатах;

e) при определении целей подпрограмм следует как можно чаще указывать сроки их выполнения 4/. В любом случае следует предусмотреть внутреннюю процедуру, в соответствии с которой департаменты могли бы периодически оценивать результаты своей деятельности.

4/ Если ввиду характера поставленной цели не представляется возможным указать срок ее выполнения в течение среднесрочного периода, то подобные сроки следует указывать в отношении промежуточных целей или подцелей. Более подробно этот вопрос излагается при обсуждении рекомендации I (см. пункты I7-25 ниже).

/...

II. ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО КОНКРЕТНЫМ РЕКОМЕНДАЦИЯМ

11. Излагая эти подробные замечания и предложения по каждой из изложенных в докладе рекомендаций, Генеральный секретарь учитывает, что главная цель и обоснованность официального планирования, программирования и оценки заключается в том, чтобы:

а) организовывать предполагаемую деятельность и обеспечение необходимых соответствующих ресурсов в четких и понятных формах в целях как можно более полного удовлетворения намерений и изъясленных потребностей соответствующих органов Организации Объединенных Наций;

б) эффективно осуществлять эту деятельность с учетом объема и вида имеющихся ресурсов, а также ограничений, обусловленных своеобразием Организации Объединенных Наций;

с) обеспечивать правительственным органам и звеньям секретариатов возможность для рассмотрения проводимых мероприятий и оценки их результатов, с тем чтобы можно было судить об их эффективности и устанавливать первоочередные направления при разработке будущих программ.

12. С учетом вышесказанного каждый раздел доклада ОИГ и изложенные в нем конкретные рекомендации были рассмотрены с точки зрения их целесообразности и применимости в отношении широкого круга программ, осуществляемых в настоящее время в рамках Организации Объединенных Наций. Хотя в отношении общей цели доклада ОИГ достигнуто всеобщее согласие, в ряде случаев, как считается, для эффективного осуществления отдельных рекомендаций придется изыскивать другие способы их реализации. Высказывается предположение, что в некоторых случаях та или иная рекомендация или ее составные части могут быть неприемлемыми для осуществления в данный момент. Однако, по мере возможности, предлагаются альтернативные подходы.

13. Один из центральных вопросов, которые проходят красной нитью через весь обзор, заключается в том, что характер ответственности отдельных учреждений и департаментов за проведение работы не предполагает той степени точности расчетов, которая принимается в докладе ОИГ как нечто данное. В этой связи высказывается мнение о том, что в докладе не учитываются в достаточной мере реальные условия, в которых различные подразделения Организации выполняют свою работу 5/.

5/ Этот момент особенно подчеркивался представителями тех программ, которые осуществляются в ответ на непредвиденные запросы, как, например, УВКБ ООН. В этой связи также отмечалось, что в докладе ОИГ должным образом не учитываются особые потребности таких подразделений, расположенных за пределами Центральными учреждений, как, региональные комиссии, в которых собственные межправительственные органы играют столь значительную роль при определении целей, установлении первоочередных задач и оценке достигнутых результатов.

/...

Многие руководители программ также подчеркивали необходимость обеспечить определенную гибкость, особенно на этапе планирования программ, но вместе с тем признавалась необходимость усовершенствовать средства, используемые для обеспечения своевременного завершения мероприятий, и систему отчетности по незавершенным мероприятиям.

14. Более того, было также признано, что в настоящее время, как, несомненно, и в будущем, департаменты в Центральном учреждении, региональные комиссии и другие подразделения Организации Объединенных Наций обязаны использовать значительную часть своих сотрудников для подготовки планов, бюджетов и отчетов о результатах деятельности 6/. Поскольку эти потребности едва ли сократятся, то в интересах всех подразделений следить за тем, чтобы выделенное для этих целей рабочее время использовалось как можно более рационально. Для этого каждый руководитель программы должен неуклонно стремиться к обеспечению надлежащего планирования и руководства. Хотя это отнюдь не означает, что каждый руководитель программы должен быть экспертом по планированию и бюджетным вопросам, однако для выполнения такой задачи он действительно должен решительно выступать в поддержку принципов и целей планирования и оказывать содействие сотрудникам, ответственным за проведение этой работы. Хотя это, возможно, представляется очевидным, но следует добавить, что в каждом подразделении, занимающемся осуществлением программ, должны быть сотрудники, которые прошли соответствующую подготовку по изучению необходимых принципов и методов работы.

15. Еще один вопрос, который неоднократно подчеркивался, заключается в том, что Организация Объединенных Наций имеет исключительно политический характер, в результате чего чрезвычайно трудно соблюдать точность при установлении юридических полномочий или при разработке целей программ, которые отличаются достаточной четкостью и реалистичностью и могут быть достигнуты в течение допустимого периода времени. С политическим характером Организации связана разнородность ее персонала, который представляет не только различные национальности, но также и различные взгляды и подходы к решению задач и к обеспечению условий работы. Ввиду этого весьма реального препятствия, возможно, не следует снижать, а скорее необходимо повысить уровень точности и стандартизации, присущий руководящим принципам и структурам, которыми определяется планирование, программирование и оценка деятельности в Организации Объединенных Наций.

6/ Было подсчитано, что на проведение подобных мероприятий в обычном отделе Департамента по международным экономическим и социальным вопросам (ДМЭСВ) ежегодно используется от 12 до 14 процентов рабочего времени сотрудников.

16. Один из последних возникших вопросов заключается в том, что наиболее важным требованием, предъявляемым к методам планирования, программирования и оценки деятельности, является достижение плодотворных результатов; а также в том, чтобы повышение эффективности программирования и оценки деятельности было, по крайней мере, пропорционально увеличению усилий, необходимых для реализации этих важных методов управления.

Рекомендация 1. Включение целей подпрограмм в среднесрочный план; внедрение системы выполнения показателей в установленные сроки

Общие замечания

17. Цели подпрограмм, разрабатываемые в настоящее время в рамках среднесрочных планов, обеспечивают цельную основу для рациональной группировки взаимосвязанных существенных элементов программ и результатов их осуществления ^{7/}. Однако масштабы задач, с помощью которых предпринимаются попытки охватить цели, изложенные в основополагающих документах, иногда отличаются оптимизмом, не соответствующим реальной действительности.

18. Хотя в некоторых случаях представляется возможным установить, как это предлагается, относительно непродолжительный срок для достижения целей подпрограмм, но в большинстве случаев подобные цели подпрограмм связаны с теми областями деятельности, где постоянно возникающие потребности удовлетворяются на долгосрочной основе. Более того, хотя отдельные элементы в рамках подпрограммы могут изменяться, общая цель может остаться без изменений.

19. Для установления определенных сроков по осуществлению целей подпрограмм потребовалось бы разрабатывать такие цели, примерно, на таком же уровне конкретизации, который в настоящее время используется при разработке элементов программ.

^{7/} Следует также отметить, что в результате нынешней тенденции к ограничению количества подпрограмм в рамках программ, иногда снижалась полезность подпрограмм в качестве средства для группировки взаимосвязанных по существу результатов мероприятий, поскольку под влиянием этой тенденции произвольно возникали искусственно сгруппированные элементы программ, которые следовало бы рассматривать как отдельные подпрограммы.

/...

20. Установление сроков для достижения целей может также:

а) привести к росту числа подпрограмм;

б) сделать невозможной реализацию главной цели данной рекомендации, а именно разработку объективных методов для прекращения деятельности, если ее продолжение нецелесообразно. Такие решения принимаются и будут приниматься, исходя главным образом из того, является ли данный вид деятельности целесообразным или полезным. Последовательная группировка элементов программ в рамках определенного периода времени по отношению к общей долгосрочной цели более полно отвечала бы интересам Организации.

21. Целесообразно было бы рассмотреть меры, направленные на обеспечение более четкой разработки элементов программ (а не подпрограмм) и на тщательное согласование элементов программ (по бюджету) с целями среднесрочного плана. В качестве альтернативы можно было бы рассмотреть вопрос об установлении промежуточных целей на определенный период времени.

/...

Предложения

22. Рекомендация 1a принимается. Рекомендация 1b и рекомендация 1c i приемлемы для осуществления в отношении элементов программ в рамках бюджета по программам, но их нельзя использовать для достижения среднесрочных целей 8/.

23. Относительно рекомендации 1c ii следует отметить, что она уже рассматривалась Секретариатом при разработке среднесрочного плана на 1980-1983 годы (см. пункт 26 инструкций Контролера от 3 октября 1977 года), где характеристика положения на конец текущего двухгодичного периода излагалась в разделе, посвященном стратегии и отдаче. Подобную характеристику следует и впредь включать в раздел по стратегии и отдаче в качестве одного из его подразделов.

24. Рекомендацию 1c iii нецелесообразно включать в плановый документ, поскольку:

а) потребуется чрезмерная детализация, ограничивающая среднесрочные планы жесткими рамками, что нежелательно

б) учитывая и без того уже значительные затруднения, вызванные размерами документа, включение этого дополнительного материала было бы нецелесообразным 9/.

25. Рекомендация 1c iv приемлема с учетом замечаний и предложений, сделанных в ходе обсуждения рекомендации б.

Рекомендация 2. Система определения "мероприятий" в бюджетах по программам

Общие замечания

26. Необходимо усовершенствовать систему, используемую для определения мероприятий в бюджетах по программам.

8/ Чтобы проверить осуществимость первоначальных предложений ОИГ, целесообразно было бы опробировать их применительно к ряду программ экономического и социального сектора. В случае успеха в самом среднесрочном плане можно было бы устанавливать все больше целей на определенный период времени.

9/ Более четкое признание получила концепция определения групп потребителей или клиентуры (см. пункт 55 ниже).

/...

27. Результаты деятельности, проводимой в соответствии с данной программой, часто служат основой для той же или другой программы. В результате этого их часто не признают как действительные мероприятия в бюджетах по программам. Такого рода мероприятия следует определять отдельно.

Предложения

28. Рекомендация 2а, пункты 1-4, является приемлемой.

29. Рекомендация 2а, пункт 5, не может быть осуществлена в полном объеме в настоящее время (см. рекомендацию 6).

30. Рекомендация 2б приемлема с учетом возможности достижения прогресса при подготовке бюджета по программам на 1980-1981 годы.

Рекомендация 3. Разработка внутренних программ работы в отделах

Общие замечания

31. На протяжении ряда лет некоторые отделы ДМЭСВ и региональные комиссии уже использовали внутренние программы работы, подобные тем, которые предлагаются в докладе ОИГ. Однако, поскольку официально они не запрашивались, их структуры и использование не отличались единообразием; а в некоторых случаях ими пренебрегали из-за перегруженности повседневной работой.

32. Разработка внутренних программ работы на основе единообразных графиков осуществления программ явилась бы важным шагом на пути к созданию всеобъемлющей системы планирования программ и составления бюджетов. Там, где программы работы уже имеются, их следует включить в новую систему.

33. Подобные графики осуществления программ и программы работы послужили бы основой для создания надежной системы отчетности об итогах выполнения программ и эталоном для последующей оценки деятельности по программам.

34. Следует иметь в виду, что не все программы в одинаковой степени требуют официального контроля. По мере необходимости, руководителям, управляющим программами, следует предоставлять свободу действий в отношении составления внутренних программ работы.

35. Программы работы следует рассматривать главным образом в качестве инструмента управления, обеспечивающего четкие и вместе с тем обоснованно гибкие рамки выполнения работы. Эти программы также должны быть составлены с учетом возможных отклонений от намеченного графика работы (в связи с появлением новых директивных требований

/...

или других обстоятельств, не поддающихся контролю со стороны данного основного подразделения) путем установления стандартных норм для обоснования подобных отклонений, а не использоваться в качестве жестких рамок, предназначенных для строгого соблюдения графиков осуществления программ и намеченных сроков.

Предложения

36. Цель рекомендации 3 является приемлемой, но ее достижение должно осуществляться следующим образом:

а) графики осуществления программ IO/ следует использовать в качестве средства воплощения среднесрочной стратегии в предложениях по бюджету. Они послужили бы также основой для разработки внутренней программы работы, предлагаемой в докладе ОИГ;

б) графиками осуществления программ заменили бы различные системы, используемые в настоящее время в этих целях, такие как информационные сводки по проектам, применяемые в ДМЭСВ (см. пункт 37 ниже);

с) в этих графиках осуществления программ и (по мере необходимости) в программах работы следует указывать степень детализации и точности, соответствующей их цели и функции (т.е. в качестве инструмента управления, а также осуществления программ, составления отчетов о достигнутых результатах и оценки деятельности) II/;

д) подготавливаемые в январе каждого года внутренние программы работы можно было бы использовать для облегчения проведения обзора на уровне центральных органов и департаментов по осуществлению программ в дополнение, таким образом, к тем неофициальным процедурам, которые применяются для этого в настоящее время;

е) программы работы за первый год двухгодичного периода будут использоваться в качестве основы для составления упомянутого в рекомендации 5 отчета за первую половину указанного периода, а программы работы на второй год будут отражать консультации по подготовке доклада на середину двухгодичного периода и будут пересматриваться, в случае необходимости, с целью учета решений, принятых Комитетом по программе и координации на основе указанного доклада;

IO/ Упомянутые в пункте IOб выше.

II/ Что касается небольших, относительно однородных программ, то, возможно, нет необходимости составлять официальные программы работы при том условии, что в графиках содержится достаточно информации для обеспечения контроля за осуществлением программ.

/...

f) прежде чем официально приступить к осуществлению настоящей рекомендации, следует выяснить, все ли подразделения Организации Объединенных Наций в состоянии сделать это. Если не все, то рекомендация должна осуществляться постепенно, начиная с тех подразделений, которые считаются наиболее подходящими для этой цели.

Рекомендация 4. Методология информирования относительно осуществления текущей программы и оценки расхолов, связанных с мероприятиями

Общие замечания

37. Состав персонала неоднороден как по уровню квалификации, так и по производительности труда, и время, затрачиваемое на выполнение аналогичных поручений, колеблется в значительных пределах. Более того, существуют широкие расхождения в отношении вида и объема затрат, необходимых для проведения мероприятий, сходных по характеру своего назначения, в соответствии с различными программами. По этой причине на основе исчисления средних расходов по проведению мероприятий в целях выявления потребностей в области ресурсов для осуществления программ (что представляет собой проблему преимущественно бюджетного характера) едва ли можно получить информацию более или даже столь же надежную, как и та, которая поступает в соответствии с существующей в настоящее время практикой, как, например, в виде информационных сводок по проектам. Они, по крайней мере, обладают тем достоинством, что в них используется мнение управляющего программой, основанное на его опыте и знании своих сотрудников, и другие виды ресурсов, необходимые для осуществления программ.

38. Однако необходимость в систематическом составлении внутренних отчетов по достигнутым результатам работы и оценке деятельности в качестве составной части цикла планирования и программирования была признана Генеральным секретарем еще в его докладе об оценке программ на период 1974-1977 годов 12/, и тогда уже был выдвинут ряд общих предложений.

39. Более того, поскольку в бюджет по программам на 1980-1981 годы необходимо включить оценку ресурсов на уровне подпрограмм в абсолютном выражении, насколько это практически возможно (резолюция 32/210 Генеральной Ассамблеи), нужно будет разработать определенную форму системы в целях составления подобных оценок по следующему бюджету.

12/ E/AC.51/91, пункты 46-49.

/...

Предложения

40. Приемлемой является цель рекомендации 4а, заключающаяся в том, что руководители департаментов, бюджетное управление и межправительственные комитеты должны постоянно информироваться относительно осуществления внутренних планов работ.

41. Способы представления подобной информации - ее масштабы, степень детализации и периодичность - должны быть разработаны Секретариатом. Какой бы ни была детализация, подобная система должна основываться на определенной автоматичности и регулярности, которые должны быть увязаны с требованиями по составлению отчетов на различных уровнях в Секретариате и в межправительственных органах. Главными критериями по внедрению подобной системы должно быть предоставление информации, которая представляла бы ценность для руководителей департаментов и центральных органов, при минимальных затратах усилий со стороны тех, кто несет ответственность за сбор подробной информации.

42. Новые графики по осуществлению программ следует использовать в качестве основного средства для оценки издержек по программам.

43. Следует сохранить издаваемое один раз в два года дополнение к программе работы в рамках экономической и социальной деятельности, поскольку в нем кратко излагаются необходимые сведения по распределению ресурсов, выделяемых для проведения мероприятий по программам, в предлагаемом бюджете по программам IЗ/.

44. Что касается рекомендации 4б, то необходимо проводить различие между двумя аспектами данной проблемы: подготовка расчетов по элементам программ и подпрограммам для бюджета по программам (на этапе планирования) и регистрация фактических расходов на эти цели (на этапе осуществления программ). Достижение первой цели может быть надежно обеспечено даже без внесения изменений в нынешнюю систему отчетности, однако во втором случае изменения необходимы. Заслуживает рассмотрения идея об экспериментальном исчислении расходов, однако прежде чем приступить к ее осуществлению, следует разработать теоретическую основу для проведения подобного рода экспериментов. Для этого, возможно, потребуются проведение широких исследований и разработка определений. С полным основанием можно предположить, что необходим будет промежуточный этап для оценки ресурсов, затрачиваемых на осуществление данного элемента программы или подпрограммы, прежде чем можно будет регистрировать фактические прямые расходы на систематической основе.

IЗ/ Это резюме (пересматриваемое в соответствии с последующими решениями по бюджетным вопросам) является главным документом, в котором регистрируется распределение ресурсов по программам и внутри их, и часто используется в качестве инструмента управления.

/...

Рекомендация 5. Контроль за исполнением бюджета по программам

Общие замечания

45. Необходима система, которая позволила бы компетентным межправительственным комитетам и административным органам контролировать исполнение бюджета по программам.

46. Информацию, предоставляемую в соответствии с подобной системой, по истечении первой половины двухгодичного периода относительно осуществления мероприятий в течение первого года двухгодичного периода и предполагаемого осуществления и завершения мероприятий на протяжении второго года следует рассматривать с учетом следующих замечаний:

а) осуществление программы или какого-либо мероприятия состоит из последовательных этапов, отличающихся по степени важности и продолжительности. Поэтому в любой системе или комплексе норм для исчисления выраженного в процентах объема проведенных мероприятий необходимо будет предусмотреть определение удельного веса этапов осуществления программ. (Без подобного указания удельного веса проводимых мероприятий осуществление программы на 50 процентов, когда, например, к середине двухгодичного периода выполнены 5 из 10 пунктов того или иного мероприятия, явилось бы ошибочным занижением достигнутых результатов, если выполнение первых пяти пунктов сопряжено с более значительными трудностями и затратами времени, чем остальные пять пунктов, и в обратном случае - подобная оценка выполнения намеченных мероприятий явилась бы ошибочным завышением достигнутых результатов.);

б) подобным же образом для подпрограммы в целом необходимо было бы разработать систему для определения удельного веса мероприятий в общем объеме работ с учетом различий в значении, придаваемом отдельным элементам программы для обоснованного исчисления выраженного в процентах объема выполнения мероприятий;

с) если обосновывать расчеты выраженного в процентах объема выполнения мероприятий не только на фактических результатах, достигнутых в течение первого года, но также и на прогнозах по выполнению мероприятий во втором году, тогда к любым подобным расчетам необходимо было бы относиться с еще большей осторожностью.

47. Хотя системы контроля за осуществлением программ могут служить различным целям, таким как, например, составление отчетов по расходованию ресурсов, определение темпов осуществления программ и т.д., в целом более значительное внимание в подобной системе следует уделять относительной важности и качеству проводимых мероприятий, чем

/...

соблюдению установленных сроков. Такая система должна также отличаться достаточной гибкостью, чтобы можно было учитывать обстоятельства, которые затрагивают осуществление программ и не поддаются контролю со стороны их управляющих.

48. Поскольку создание системы контроля неизбежно сопряжено с трудностями по ее внедрению в течение переходного периода, процесс ее разработки и внедрения – может быть, в отобранных для этой цели подразделениях – должен быть постепенным и гибким I4/. Тем не менее это имело бы в долгосрочной перспективе определенное значение для более эффективной организации осуществления программ (и оценки деятельности) на уровне как центральных органов, так и департаментов и отделов.

Предложения

49. Общие цели рекомендации 5а, b и c приемлемы, но они должны осуществляться следующим образом:

а) в начале второй половины двухгодичного периода департамент должен подготовить (на основе сведений по состоянию на 31 декабря первого года) отчет о результатах деятельности по каждой программе за первую половину двухгодичного периода для представления Комитету по программе и координации на его первой весенней сессии;

б) в этом отчете следует указать изменения, внесенные в графики осуществления программ в течение первого года;

с) формы и содержание отчета за первую половину двухгодичного периода должны быть установлены на экспериментальной основе после надлежащих консультаций с основными департаментами, занимающимися осуществлением программ, с должным учетом предложений, изложенных в докладе ОИП, и соображений, отмеченных в пунктах 45–48 выше;

д) при оценке отчета за первую половину двухгодичного периода органы, производящие обзор, возможно, сосредоточат свое внимание на совершенствовании методологии и форм составления отчета, и постараются избежать отмены мероприятий или переноса сроков их осуществления, по крайней мере в течение экспериментального периода;

I4/ Системы по составлению отчетов о достигнутых результатах можно было бы сначала подвергнуть экспериментальной проверке по двум программам в экономическом и социальном секторах (одну – в Централь-ных учреждениях, а другую – в региональной комиссии) и по одной программе в гуманитарной области (возможно, по линии Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий).

/...

e) как рекомендуется в докладе ОИП, в конце каждого двухгодичного периода также следует подготовить отчет по оценке достигнутых результатов. Формы этого отчета будут разработаны также в консультации с основными департаментами и другими подразделениями вне Центральных учреждений;

f) в течение как экспериментального, так и последующего периода доклады по оценке достигнутых результатов должны служить основой для предоставления конструктивных консультаций по совершенствованию планирования, программирования и осуществления деятельности подразделения. Рассмотрение окончательного доклада также должно способствовать повышению эффективности отчета за первую половину двухгодичного периода как инструмента контроля за осуществлением программ и прогнозирования.

50. Рекомендация 5b, возможно, связана с рядом затруднений теоретического и практического характера. В контексте процедур планирования и составления бюджетов, как это предусматривается в резолюции 31/93, Генеральная Ассамблея настоятельно призвала все органы, занимающиеся разработкой программ, "не приступать к осуществлению новых мероприятий, не предусмотренных в среднесрочном плане и в последующем бюджете по программам, если не возникает непредвиденной настоятельной необходимости, определяемой Генеральной Ассамблеей". Эта проблема обсуждалась на семнадцатой сессии Комитета по программе и координации I5/ и вновь была поставлена в докладе Генерального секретаря по оценке программы на период 1974-1977 годов, представленном на восемнадцатой сессии КПК I6/, но до сих пор не получено никаких руководящих указаний на этот счет со стороны КПК или других межправительственных органов. В соответствии с пунктом 7 резолюции 31/93 Генеральной Ассамблеи Секретариат должен "обеспечить соблюдение вышеупомянутой процедуры подготовки планов и бюджетов по программам", установленной Генеральной Ассамблеей, и стремиться к ограничению дополнительных предложений по программам и связанных с ними финансовых последствий теми случаями, которые соответствуют характеристике "непредвиденной настоятельной необходимости, определяемой Генеральной Ассамблеей". В этой связи упоминается резолюция 3199 (XXVIII), которая служит дополнением к резолюции 31/93 и в которой устанавливается право предпринимать действия в ответ на изменяющиеся потребности прагматического характера в объеме соответствующих ресурсов.

I5/ Официальные отчеты, тридцать вторая сессия, Дополнение № 38 (A/32/38), пункты 233-240.

I6/ E/AC.51/91, пункты 32-35.

/...

Рекомендация 6: Методы оценки и использование показателей
достижений

Общие замечания

51. При использовании показателей для оценки воздействия деятельности Организации Объединенных Наций первой проблемой, подлежащей рассмотрению, является выяснение вопроса о том, кому принадлежит то или иное достижение: секретариату, межправительственным органам или государствам-членам. Этот вопрос тесно связан с оценкой "воздействия" проведенных мероприятий.

52. Более того, представляя среднесрочный план на период 1976-1979 годов, Генеральный секретарь отметил, что "следует попытаться насколько можно четче провести различие между тем, за что в плане возлагается ответственность на государства-члены или на международное сообщество, с одной стороны, и тем, что зависит от Генерального секретаря, с другой стороны" I7/, а также то, что "реализация целей в количественном выражении в предусмотренные сроки является ответственностью, которая лежит исключительно на правительствах, когда эти цели, как это чаще всего бывает, связаны с политикой и деятельностью государств, и успех или неудача могут быть измерены лишь заинтересованным правительством" I8/.

53. Хотя в области установления и использования показателей достижений в среднесрочных планах уже достигнут определенный прогресс, желательно добиваться дальнейшего совершенствования этих показателей.

54. В рамках общей категории показателей достижений целесообразно проводить различия между показателями объема проведенных мероприятий, достигнутых результатов и их значения, и этот вопрос заслуживает дальнейшего изучения I9/.

I7/ A/10006/Add.1, пункт 33.

I8/ A/10006/Add.1, пункт 34.

I9/ В докладе Генерального секретаря по оценке программ на период 1974-1977 годов (E/AC.5I/9I и Add.1 и 2) проводится следующее разграничение между видами показателей достижений:

а) намечаемыми "плановыми заданиями" являются те, которые указываются в среднесрочном плане либо в качестве количественных целей, либо в виде каких-либо других поддающихся исчислению величин;

б) фактическими "показателями по итогам проведенных мероприятий" являются те, которые характеризуют результаты осуществленных мероприятий, но которые не были указаны на этапе планирования.

/...

55. В отношении показателей достигнутых результатов следует предпринять усилия по разработке средств для выявления потенциальной, а также существующей клиентуры.

56. Как отмечается в докладе ОИГ, разработка показателей для оценки воздействия проведенных мероприятий представляет собой наиболее трудную проблему, и для достижения прогресса в этой области необходимо установить эффективную обратную связь с потребителями 20/.

57. Показатели достижений следует увязывать с видом мероприятий, потребителей и целей.

58. Показатели достижений любого рода целесообразнее использовать применительно к элементам программы, а не к подпрограммам.

Предложения

59. Использование показателей для определения количественных достижений является приемлемым, если это возможно и целесообразно. Однако масштабы и качественный характер воздействия проводимых Организацией Объединенных Наций мероприятий необходимо оценивать на основе более субъективных способов.

60. Рекомендация 6a приемлема с учетом замечаний, изложенных в пунктах 5I-58 выше.

61. Рекомендация 6b приемлема лишь применительно к элементам программы и мероприятиям, предусматриваемым в бюджетах по программам.

62. Рекомендация 6c приемлема, но она должна осуществляться постепенно.

63. Рекомендация 6d неприемлема, поскольку данный вопрос не следует рассматривать в отдельном докладе.

64. Рекомендация 6e приемлема, однако в будущем любые специальные отчеты по внешней оценке должны подготавливаться в сотрудничестве с департаментом и заинтересованными основными подразделениями.

20/ Более того, для оптимального распространения результатов проведенных мероприятий основным подразделением необходимы консультации и помощь со стороны других органов секретариата (Департамента общественной информации, Департамента по обслуживанию конференций и других).

/...

65. Рекомендация 2а, пункт 5, в которой предусматривается разработка показателей достижений, обеспечивающих точное измерение предполагаемых результатов, неприемлема для осуществления в настоящее время. Подобные показатели совершенно выходят за рамки имеющихся возможностей, и для их использования необходимо наладить эффективную обратную связь. Однако следует продолжать работу по выявлению способов разработки и использования методов оценки воздействия проводимых Организацией Объединенных Наций мероприятий.
