



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/C.5/33/5
29 September 1978
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать третья сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 106 повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

ДЕСЯТЫЙ ДОКЛАД О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕДИНЕННОЙ
ИНСПЕКЦИОННОЙ ГРУППЫ

Июль 1977 года-июнь 1978 года

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1-2	1
А. СОСТАВ ГРУППЫ	3-5	1
В. СЕКРЕТАРИАТ	6-7	2
С. ПРОГРАММА РАБОТЫ	8-9	2
Д. КОНСУЛЬТАЦИИ	10-11	2
Е. ДОКЛАДЫ И ЗАПИСКИ ОИГ	12-70	2-21
а) Доклад о последствиях использования дополнительных языков в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/5), июль 1977 г.)	13-17	2-4
б) Доклад о некоторых аспектах поддержки деятельности по техническому сотрудничеству в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/6), октябрь 1977 г.	18-26	4-7
с) Доклад о работе женщин на уровне категории специалистов и выше в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/7), декабрь 1977 г.	27-32	7-8
д) Доклад о программировании и оценке деятельности Организации Объединенных Наций (JIU/REP/78/1), март 1978 г.	33-36	9-12
е) Доклад о программе Организации Объединенных Наций по государственно-административной и финансовой деятельности, 1972-1976 гг. (JIU/REP/78/2), март 1978 г.	37-41	12-14
ф) Доклад о роли экспертов в оказании помощи в целях развития (JIU/REP/78/3), март 1978 г.	42-52	14-16
г) Записка о мнениях Объединенной инспекционной группы относительно накладных расходов учреждений (JIU/NOTE/77/3), ноябрь 1977 г.	-	16

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
h) Расширенная предварительная записка о новой системе вспомогательных расходов учреждений (JIU/NOTE/78/1), март 1978 г.	53-65	16-20
i) Записка о социально-бытовом обслуживании персонала в Организации Объединенных Наций, некоторых специализированных учреждениях и МАГАТЭ (JIU/NOTE/78/2), март 1978 г.	66-70	20-21

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе - десятом по счету, подготовленном Объединенной инспекционной группой (ОИГ) со времени ее создания 1 января 1968 года, - содержится отчет о деятельности Группы и краткое изложение докладов и записок, выпущенных ею за период с 1 июля 1977 года по 30 июня 1978 года.

2. Предыдущие доклады были распространены Генеральным секретарем как документы А/С.5/1241; А/С.5/1304; А/С.5/1368; А/С.5/1433; А/С.5/1515; А/С.5/1598; А/С.5/1676; А/С.5/31/1 и А/С.5/32/6.

А. СОСТАВ ГРУППЫ

3. За период с 1 июля по 30 декабря 1977 года состав Группы был следующим:

Джозеф А. Саве (Танзания), председатель
Александр С. Брынцев (СССР), заместитель председателя
Морис Бертран (Франция)
Энрике Феррер-Виейра (Аргентина)
Сретен Илич (Югославия)
Чандра С. Джа (Индия)
Сесиль Е. Кинг (Соединенное Королевство)
Эрл Д. Сом (США).

4. На своей 32-й сессии Генеральная Ассамблея на основе статьи 3 нового Статута ОИГ 1/ назначила следующих 11 (вместо 8, как раньше) инспекторов, начиная с 1 января 1978 года (решение 32/317):

а) На полный срок в пять лет:

Марк Е. Аллен (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)
Александр С. Брынцев* (Союз Советских Социалистических Республик)
Шариф Падмадисастра (Индонезия)
Хулио Ц.А.Р. Родригес-Ариас (Аргентина)
Джозеф А. Саве* (Объединенная Республика Танзании)
Закариа Сибахи (Сирия)

б) На срок в три года:

Исаак Ньютон Кофи Атиазе (Гана)
Морис Бертран* (Франция)
Альфред Натаниэл Форде (Барбадос)
Сретен Илич* (Югославия)
Эрл Д. Сом* (Соединенные Штаты Америки).

1/ См. резолюцию 31/192 Генеральной Ассамблеи или документ А/С.5/32/6.

* Возобновление мандата.

5. В соответствии со статьей 18 своего Статута Группа избрала г-на Александра С. Брынцева председателем, а г-на Альфреда Н.Форде - заместителем председателя на календарный год, оканчивающийся 31 декабря 1978 года.

В. СЕКРЕТАРИАТ

6. За период с 1 июля 1977 года по 31 декабря 1977 года инспекторам помогал секретариат в составе исполнительного секретаря, четырех помощников категории специалистов и семи работников категории общего обслуживания. С января 1978 года штат секретариата состоял из одного исполнительного секретаря, шести помощников категории специалистов и одиннадцати работников категории общего обслуживания.

7. Следует однако отметить, что, хотя все новые инспектора приступили к работе к февралю 1978 года, деятельности Группы мешали значительные задержки с набором сотрудников.

С. ПРОГРАММА РАБОТЫ

8. В соответствии со статьей 9 Статута Группы программа работы на 1978 год была составлена Группой после внутреннего обсуждения при участии всех инспекторов. Подробные данные о программе работы были распространены Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций.

9. При подготовке программы работы инспектора если можно принимали во внимание предложения участвующих организаций.

Д. КОНСУЛЬТАЦИИ

10. Как и в предыдущие годы, Группа проводила консультации с ККАБВ в ходе его весенней сессии в Женеве в мае 1978 года.

11. На совещании, проведенном в Женеве в мае 1978 года, председатель и заместитель председателя ОИГ обсудили с председателем Комиссии по международной гражданской службе проблемы общего интереса, в том числе и доклады ОИГ, которые должны быть рассмотрены Комиссией, и текущую программу работы как Комиссии, так и ОИГ.

Е. ДОКЛАДЫ И ЗАПИСКИ ОИГ

12. С 1 июля 1977 года по 30 июня 1978 года Группа выпустила шесть докладов и три записки, краткое изложение которых приведено ниже. Кроме того, ОИГ начала работать над другими докладами и записками.

а) Доклад о последствиях использования дополнительных языков в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/5, 1977 г.)

13. Проанализированные в докладе данные показывают, что службы переводов требуют значительного персонала и что на их долю приходится

весьма существенные расходы. Число постов штатных работников служб переводов в Организации Объединенных Наций и десяти специализированных учреждениях составляло 3 386 в 1976 году. Объем работы по временным контрактам в службах переводов оценивался в 184 167 человеко-дней за тот же год, а общие расходы как на постоянных, так и на временных сотрудников службы переводов, составляли более 105 млн. долларов.

14. Помимо расходов, которые могут прямо приписываться службам переводов, на их долю приходится и значительная часть общих накладных расходов организаций системы Организации Объединенных Наций, как, например, расходы на управление, на административную поддержку и на другие виды обслуживания (помещения, мебель и оборудование, печатание и распределение документов и т.д.). Одно из крупнейших специализированных учреждений считает, что косвенные расходы на его совещания составляют около 19 процентов прямых расходов.

15. Основные рекомендации по докладу можно резюмировать следующим образом:

а) Обслуживание переводами в системе Организации Объединенных Наций должно обеспечиваться на гибкой основе и только в той мере, в какой это необходимо для надлежащего функционирования совещательных органов.

б) Расходы на службы переводов должны удерживаться на самом низком уровне, совместимом с потребностями и интересами государств-членов. Больше возможностей для экономии имеется в отношении служб письменных переводов, чем в отношении служб устных переводов.

в) Следует по возможности воздерживаться от введения новых или расширения существующих служб переводов.

г) Если, тем не менее, будет сочтено необходимым ввести какую-либо новую службу или расширить существующую, то это должно делаться на основе принципа выборочности, то есть устный перевод должен обеспечиваться только для определенных заседаний и только определенные документы должны переводиться на те или иные языки.

д) Государствам-членам, обращающимся с просьбой о создании новых или о расширении существующих служб переводов, рекомендуется полностью или частично покрывать связанные с этим расходы, как это имеет место в МСЭ и ВПС.

е) В Организации Объединенных Наций важные вопросы, касающиеся обеспечения заседаний переводами, должны представляться на рассмотрение Комитета по конференциям.

ж) Следует изучить вопрос о целесообразности расширения штатов служб переводов в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, как в Нью-Йорке, так и в Женеве, с тем чтобы меньше

пользоваться услугами внештатного персонала; необходимо иметь при этом в виду возможности сделать службы переводов более привлекательными с точки зрения карьеры.

h) Необходимо постоянно заниматься вопросом обеспечения возможной экономии за счет изменения методов работы служб письменных переводов.

i) Соответствующим образом следует рассмотреть вопрос о перспективных возможностях организации совместных служб переводов на межучрежденческой основе. В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности замены существующей системы межучрежденческого сотрудничества и координации в отношении служб переводов более постоянным механизмом.

j) Вместе с тем следует заняться возможностями межучрежденческого сотрудничества в самом ближайшем будущем в отношении арабских и китайских служб переводов.

k) Заинтересованным правительствам следует рассмотреть вопрос о создании на национальной или региональной основе центров по подготовке переводчиков.

l) Необходимо изучить вопрос о возможностях расширения существующей практики организации перевода и издания публикаций правительствами.

m) Следует продолжить изучение вопроса о потенциальных возможностях технических открытий, и в особенности фототелеграфной передачи документов по проводам или по радио для перевода их в централизованном порядке.

16. Помимо самой Организации Объединенных Наций настоящий доклад охватывает следующие организации системы Организации Объединенных Наций: ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМКО, МСЭ, ЮНЕСКО, ВПС, ВОЗ и ВМО.

17. Настоящий доклад был направлен 18 августа 1977 года Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам соответствующих организаций. 11 октября 1977 года он был передан 32-й сессии Генеральной Ассамблеи (документ А/32/237).

b) Доклад о некоторых аспектах поддержки деятельности по техническому сотрудничеству в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/6, октябрь 1977 г.)

18. Настоящий доклад был подготовлен по инициативе Объединенной инспекционной группы в результате наблюдений, сделанных ею при инспектировании специфических проектов на местах. Инспектора встречались с многочисленными проблемами в отношениях между работниками проектов на местах и штаб-квартирами учреждений-исполнителей,

которые отрицательно отразились на эффективности и помешали оптимальному использованию средств. Они решили провести всестороннее исследование с целью определения относительной важности различных проблем, изыскания решений и одновременно с целью точного определения характера поддержки программ технического сотрудничества и оценки их различных компонентов с точки зрения эффективности и экономичности.

19. Доклад касается главным образом программ и проектов, осуществляемых с помощью ПРООН. Тем не менее, многие наблюдения и предложения, содержащиеся в докладе, применимы также к программам технического сотрудничества, финансируемым за счет других источников. Доклад не касается проблемы новых методов технического сотрудничества, которые могут применяться в будущем, ибо это является предметом особого доклада ИОГ, составленного по просьбе Совета управляющих ПРООН под заглавием "Роль экспертов в оказании помощи в целях развития" (JIU/REP/78/3); этот доклад кратко изложен в разделе E "f". Инспектора полагают, однако, что в течение довольно длительного времени традиционные методы поддержки будут сосуществовать с любыми новыми методами и концепциями, которые могут быть введены в будущем.

20. В введении к докладу инспектора заявляют, что доклад был подготовлен после всесторонних расследований, проведенных в ряде стран Азии, Африки и Латинской Америки, а также после тщательных консультаций с органами Организации Объединенных Наций, осуществляющими деятельность на местах, и после обсуждения с многочисленными экспертами, старшими техническими советниками, представителями-резидентами ПРООН и ответственными правительственными работниками.

21. Инспектора определяют слово "поддержка" как широкий термин, описывающий комплекс мер, которые необходимо принимать в целях обеспечения административной и технической помощи программам технического сотрудничества, осуществляемым в развивающихся странах, с помощью организаций системы ООН. Они также отмечают, что исполнительные главы, а также органы управления и законодательные органы неоднократно подчеркивали, что поддержка на уровне страны является самым важным мероприятием, от которого зависят эффективность помощи, оказываемой системой ООН в связи с проектом, и успешное осуществление проекта. Инспектора прилагают значительные усилия для определения роли системы ООН в деятельности по техническому сотрудничеству, а именно в деле обеспечения такой поддержки в областях, в которых правительства нуждаются в помощи, какая может быть затребована при осуществлении программ и проектов. Они подчеркивают, что поддержка начинается при разработке программ по странам, но не заканчивается ни завершением проектов, ни представлением технического и окончательного доклада.

22. Затем инспектора коротко описывают существующую практику поддержки различными органами ООН на четырех главных этапах - планирование программы, разработка проекта, выполнение проекта и оценка проекта. На каждом этапе требуется выполнение специфических задач.

23. После описания существующей практики в области поддержки инспектора представляют выборочное обследование приобретенного на местах опыта поддержки в рамках 20 проектов, проведенных в шести странах Африки. Основной целью выборочного обследования является подтвердить наблюдения инспекторов по всем проектам, которые подверглись их инспекции в развивающихся странах. Оно послужило также иллюстрацией методов, применяемых в их расследованиях на местах. Основные вопросы, поднятые в выборочном обследовании, вместе с замечаниями инспекторов по другим проектам, подвергнутым изучению в Африке, Азии и Латинской Америке, являются основой общего анализа текущей практики.

24. Инспектора проводят подробный всесторонний анализ существующих методов и практики поддержки деятельности по техническому сотрудничеству различными учреждениями системы ООН. Они обсуждают проблемы, встречаемые на каждом этапе осуществления проектов, в том числе слабости в подготовке материалов для проектов, в утверждении проектов, задержки в поставке материалов ПРООН, отсрочки в наборе экспертов и поставках оборудования. В докладе обсуждена также необходимость подходящего инструктажа персонала по осуществлению проектов, а также важность децентрализации полномочий, с тем чтобы расширить власть работников на местах.

25. Выводы, к которым пришли инспектора, приводят к следующим основным рекомендациям о более эффективной поддержке деятельности по техническому сотрудничеству:

А. Поддержка в период, предшествующий осуществлению проекта. Документ о проекте должен быть тщательно разработанным, подробным и реалистичным как с точки зрения целей проекта, так и с точки зрения задач и вкладов ПРООН и вкладов правительств. Он должен включать положения, предусматривающие пересмотр и оценку проекта в ходе его осуществления и оценку результатов после окончания проекта и последующих действий. Меры должны приниматься заблаговременно для набора международных и местных сотрудников, закупки оборудования и отбора стипендистов.

В. Поддержка в период осуществления проекта. Списки кандидатур для набора международного персонала должны быть реалистичными и должны пересматриваться время от времени. Особые усилия должны прилагаться для того, чтобы отбирать кандидатов из развивающихся стран. Должна быть обеспечена дополнительная децентрализация, с тем чтобы работники на местах были наделены полномочиями для местной закупки оборудования и запасных частей. Более существенные усилия должны прилагаться для расследования возможностей, существующих на рынках развивающихся стран. Кроме того, следует дополнительно рассмотреть возможность глобальной закупки транспортных средств. Необходимо далее рассмотреть возможность децентрализации ответственности в области стипендий; инструктаж экспертов должен осуществляться на местах, а инструктаж в штаб-квартире может проводиться только в исключительных случаях.

С. Поддержка в период после окончания проекта. Положения, предусматривающие поддержку в период после окончания проекта, должны содержаться в самом документе о проекте. После окончания проекта организации системы ООН должны быть готовы давать технические советы по вопросам, касающимся дальнейших действий со стороны правительств. В отношении крупномасштабных проектов должны предусматриваться трехсторонние обсуждения результатов через два года после завершения проектов. Следует осуществить широкую децентрализацию административной поддержки и передать полномочия по ее оказанию из штаб-квартиры на места.

Д. Общие вопросы. Организации системы ООН должны подвергнуть анализу свою структуру и аппарат для оказания поддержки с учетом практики, существующей в других организациях, с целью предотвращения распыления полномочий по принятию решений. ПРООН и АКК должны укрепить существующий аппарат, предназначенный для координации и поддержки деятельности по техническому сотрудничеству. Учреждения должны извлекать пользу из накопленного каждой организацией опыта в результате успехов и неудач административной и технической поддержки.

26. Этот доклад был направлен 10 ноября 1977 года Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам участвующих организаций. Совместные замечания учреждений системы ООН и ПРООН по этому докладу были выпущены 5 апреля 1978 года в документе ПРООН DP/324. Этот документ был рассмотрен Советом управляющих ПРООН на его 25-й сессии в июне 1978 года (документ DP/302).

с) Доклад о работе женщин на уровне категории специалистов и выше в организациях системы ООН (JIU/REP/77/7, декабрь 1977 г.)

27. Двойной задачей доклада было: а) выяснить, каков объем проблемы и б) представить рекомендации организациям на рассмотрение. Хотя основная масса аналитических материалов была предоставлена специализированными учреждениями, ценная информация по этому вопросу была получена в результате личных бесед и неформальных обсуждений и встреч. После рассмотрения основной политики и программ учреждений, в докладе рассматривается вопрос о том, как сейчас обстоит дело с приемом женщин на работу в организации системы ООН. Анализ статистических материалов не только свидетельствует о неравновесии в этой области между мужчинами и женщинами в категории специалистов, но также вскрывает определенную тенденцию к тому, чтобы на высших постах было меньше женщин, чем мужчин. В докладе рассмотрены различные аспекты этого вопроса, как, например, концентрация персонала по чину, число женщин на руководящих постах, число женщин, работающих на местах, различия в продвижении по службе между мужчинами и женщинами и т.д.

28. Исследование позволило выявить две основные действующие силы в этой области. С одной стороны, есть искреннее желание со стороны организаций, да и применяются неуклонные усилия с целью улучшения

перспектив работы женщин. С другой же стороны, редкость квалифицированных женщин, готовых поступить на некоторые посты, и строгое применение правила географического распределения постов категории специалистов в системе Организации Объединенных Наций мешают некоторым усилиям, направленным на увеличение числа сотрудниц в организациях.

29. В особенности подчеркивается необходимость поддержки руководящей верхушки организаций в качестве предварительного условия для эффективного и осмысленного действия в этой области. Предлагаемая роль Административного комитета по координации (АКК) по изучению и оценке прогресса очень важна в деле измерения успеха программ отдельных учреждений. В докладе не предлагается легких решений или же быстрых результатов; однако одно из главных предложений заключается в том, чтобы учреждения поставили перед собой задачу увеличения числа работающих женщин. Такие задания или цели иногда критиковались, поскольку они считались либо слишком далеко идущими, либо нереалистичными, но при разработке перспективной политики набора и оценке успеха такой политики время от времени такие задания могли бы служить полезным руководством. Ввиду этого особый упор делается на принятии реалистичных заданий. Однако в докладе подчеркнуто, что нормы набора не должны снижаться ради увеличения числа привлекаемых женщин.

30. Многие учреждения высказываются за набор молодых женщин на уровне младших постов, ибо тогда в ходе карьеры они смогут перейти на более высокие посты благодаря подготовке и продвижению по работе. Предлагалось поощрять правительства, с тем чтобы они предлагали более значительное число кандидаток на посты в Организацию Объединенных Наций. В исследовании подчеркивается необходимость более широкой рекламы и распространения сведений о существующих вакансиях, необходимость контактов с университетами и женскими организациями, а также важность специальных кампаний по набору. В докладе представлены также некоторые предложения по поощрению набора женщин из развивающихся стран.

31. Некоторые из рекомендаций свидетельствуют о необходимости более значительной либерализации существующих положений, касающихся отпуска по материнству, неоплачиваемого отпуска для родителей, возможности работать неполное рабочее время, гибкого графика работы и привлечения одновременно обоих супругов на работу на местах. В докладе рекомендуется также достаточное представительство женщин в комитетах по назначению сотрудников и по продвижению по работе, а также в апелляционных комитетах.

32. Этот доклад был направлен 31 января 1978 года Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам участвующих организаций.

a) Доклад о программировании и оценке деятельности организаций системы ООН (JIU/REP/78/1, март 1978 г.)

33. Настоящий доклад является результатом анализа системы программирования и оценки деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, который был проведен главным образом в результате опыта по оценке деятельности, накопленного Объединенной инспекционной группой в ходе оценки программы государственной администрации и финансов. Трудности, возникшие при оценке этой программы, относились к двум различным типам: а) проблемы, связанные с самой программой (анализируемые в документе JIU/REP/78/2, см. раздел Е "е" ниже), и б) проблемы, связанные с недостатками системы программирования всех программ ООН, которые обсуждены в настоящем докладе.

34. Прошло пять лет после введения системы составления бюджета по программам, и Организация Объединенных Наций располагает теперь комплексом процедур и документов, которые как бы составляют систему программирования; однако все еще сохраняются практика и принципы прежней системы составления бюджета по видам расходов, а существующие в настоящее время механизмы подчас носят чисто формальный характер. Вместе с тем введенные структуры позволяют ясно усмотреть недостатки, которые необходимо устранить с целью внедрения действительно эффективной системы программирования. Эти недостатки относятся главным образом к следующим элементам:

- 34.1 Определение целей подпрограмм в среднесрочных планах.
- 34.2 Определение "мероприятий" в бюджете по программам.
- 34.3 Определение ресурсов, соответствующих каждому мероприятию.
- 34.4 Само осуществление программ и внутреннего программирования.
- 34.5 Контроль за осуществлением программ.
- 34.6 Методы оценки деятельности.

35. Эти проблемы должны быть разрешены, чтобы деятельность по программированию и оценке в системе ООН могла способствовать составлению более реалистичных и достижимых планов, правильному распределению ресурсов и эффективному контролю со стороны законодательных органов. С этой целью инспектор вносит шесть предложений:

35.1 Включение целей подпрограмм в среднесрочный план; внедрение системы выполнения показателей в установленные сроки

- а) Необходимо разработать весьма строгие критерии для разграничения тех частей программ, которые явно относятся к непрерывной деятельности, и тех элементов, для которых должен быть установлен определенный срок осуществления.

б) Цели с установленными сроками должны по мере возможности составлять правило, а постоянные виды деятельности - исключение.

с) Внесение целей подпрограмм в документы программирования должно осуществляться таким образом, чтобы можно было четко определить предполагаемые результаты. В частности, следует проводить разграничение между промежуточными целями (которые должны достигаться за период, охваченный среднесрочным планом) и датой завершения подпрограммы; кроме того, должен приводиться перечень показателей результатов, которые будут использованы для оценки ожидаемых результатов.

35.2 Система определения "мероприятий" в бюджетах по программам

Необходимо совершенствовать систему определения мероприятий, которые проводятся в бюджетах по программам в качестве средств реализации целей подпрограмм в течение двухгодичного периода. Эта информация должна приводиться более подробно благодаря использованию системы определения пяти следующих элементов:

- номер мероприятия, в том числе срок осуществления (например, номер ESA-79-AFP-10, который показывает, что мероприятие должно быть выполнено в 1979 году);
- наименование элемента программы, к которому относится это мероприятие;
- характер мероприятия, описанный через утвержденную номенклатуру;
- указание основных (а иногда второстепенных) адресатов мероприятия;
- один (или несколько) показателей достижений, которые позволяют суммировать ожидаемое воздействие.

35.3 Разработка внутренних программ работы в отделах

Эти программы должны разрабатываться (после консультаций со всеми исполнителями) с разбивкой по мероприятиям и предусматривать для каждого из них точный срок завершения и график выполнения. В них должны устанавливаться задачи каждого работника категории специалистов на период в один год; эти программы должны быть гибкими и их следует вывешивать в сжатой форме в каждом отделе или секции.

35.4 Методика информации относительно осуществления текущей программы и оценки расходов, связанных с мероприятиями

а) Руководители департаментов, бюджетное управление и межправительственные комитеты должны постоянно информироваться относительно осуществления внутренних планов работы;

им следует по мере надобности направлять резюме результатов осуществления этих программ. Эти документы должны заменить собой издаваемое один раз в два года дополнение к программе работы в рамках экономической и социальной деятельности, а также используемые в настоящее время информационные карточки о программе.

б) Необходимо упростить систему оценки ресурсов, требуемых для осуществления программ, путем реорганизации бюджетного бухгалтерского отчета. По возможности в ближайшее время необходимо предпринять экспериментальные операции по исчислению расходов определенных мероприятий и по анализу использования времени некоторыми сотрудниками категории специалистов.

35.5 Контроль за осуществлением бюджета по программам

Необходимо внедрить такую систему, которая позволяла бы компетентным межправительственным комитетам обеспечивать контроль за осуществлением бюджета по программам.

а) Для этой цели в мае второго года каждого двухлетия должен составляться двухгодичный доклад, содержащий данные об осуществлении каждой программы и подпрограммы, исчисляемые на основе заранее установленных правил, а также подробный доклад, касающийся каждой программы и подпрограммы, объем выполнения которых составлял ниже 70 процентов.

б) Доклад о финансовых последствиях программных изменений (без его приложения III) должен, если это возможно, представляться в октябре второго года двухлетия. Кроме того, часть предлагаемого ниже двухгодичного доклада по оценке должна касаться глобального осуществления в программе с разбивкой по отдельным мероприятиям.

с) Решения, которые будут приниматься межправительственными комитетами по докладу, предложенному в абзаце "а", должны охватывать и вопрос о том, следует ли отменить осуществление какого-либо мероприятия или же отложить его до следующего бюджета по программе, а также финансовые последствия этих решений и меры, которые следует принять в случае невозможности осуществления значительных частей программы.

35.6 Методы оценки и использования показателей достижений

Действующие в настоящее время методы оценки должны быть улучшены благодаря использованию показателей результатов, которые должны быть неотъемлемой частью описания задач по каждой программе. Значительная категория таких показателей результатов должна основываться на концепции клиентов или пользователей.

Компетентным межправительственным комитетам должен представляться двухгодичный доклад о достижениях, определяемых при помощи

отобранных показателей по каждой программе. Все специальные доклады по оценке, касающиеся отдельных программ, должны кроме того систематически содержать сведения о возможных улучшениях в методах оценки при помощи показателей результатов и предложения о возможных методах определения воздействия соответствующих программ.

36. Этот доклад был направлен Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в апреле 1978 года. Он был рассмотрен КПК на его восемнадцатой сессии в мае 1978 года. Однако после рассмотрения доклада в ЭКОСОС и ККАБВ только Генеральная Ассамблея на основе доклада Пятого комитета сможет принять окончательные решения о применимости его рекомендаций.

е) Доклад о программе Организации Объединенных Наций по государственно-административной и финансовой деятельности 1972-1976 гг. (JIU/REP/78/2, март 1978 года)

37. Этот доклад является результатом комплексного рассмотрения и частичной оценки программы Организации Объединенных Наций по государственно-административной и финансовой деятельности. Речь идет о первой оценке отдельной программы, предпринятой ОИГ; доклад должен рассматриваться в тесной связи с докладом JIU/REP/78/1 (см. раздел Е "d" выше), в котором содержатся более общие размышления о связи между программированием и оценкой в Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад был составлен главным образом для Комитета по программе и координации, который поручил Объединенной инспекционной группе подготовить оценку этой программы. Он несомненно представляет некоторый интерес и для Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, для Экономического и Социального Совета и для Генеральной Ассамблеи (для ее Второго и Пятого комитетов), поскольку он содержит предложения, касающиеся переориентации программы.

38. Основной целью программы государственной администрации финансов является "помогать государствам-членам повышать эффективность своих систем государственной администрации и финансов в целях национального развития". Эта программа имеет средний объем; по своим целям, видам деятельности и методам она имеет традиционный характер. Ее деятельность подразделяется на две основные категории:

а) Те виды деятельности в области технического сотрудничества, которые включают главным образом проекты "административной реформы" и проекты подготовки кадров и помощи в области подготовки.

б) Исследовательская деятельность, охватывающая проведение исследований, совещаний экспертов или семинаров и выпуск публикаций.

39. Докладом охвачен период в пять лет с 1972 по 1976 год включительно. Оценка воздействия различных видов деятельности по этой программе оказалась весьма трудной по ряду причин:

а) Эту первую оценку программы Объединенной инспекционной группой пришлось организовать за счет весьма ограниченных ресурсов. Пришлось методологию разрабатывать в самом ходе осуществления этой операции.

б) Оценка самим Отделом государственной администрации и финансов влияния этой деятельности не дала возможности получить легко используемых результатов, поскольку существующие механизмы по программированию и измерению результатов не дают достаточных подробностей ни при установлении заданий, ни при определении мероприятий.

с) Пришлось осуществить в довольно трудных условиях сравнение тех видов деятельности, которые были запрограммированы, с теми, которые были завершены. (См. приложение I к докладу). Это сравнение показало, что процент осуществления программы был весьма низким (едва больше 50 процентов).

д) Отсутствие научного подхода к разработке проектов технического сотрудничества, т.е. тот факт, что цели большинства проектов заключаются в обеспечении заранее подготовленных решений к проблемам, которые недостаточно понимаются.

е) Была осуществлена оценка 15 изданий программы путем рассылки анкет существующим или потенциальным корреспондентам Отдела. Эта операция столкнулась с практическими трудностями, но позволила тем не менее получить весьма существенные результаты, показывающие, что:

- качество изданий обычно высоко оценивается, но с большим количеством оговорок, касающихся в частности слишком расплывчатого и общего характера содержания, отсутствия ссылок на конкретные примеры или на отдельные страны и т.д.;
- предпочтение явно отдается разработке детальных руководств по специфическим вопросам и практическим сравнительным исследованиям;
- цифровые данные показывают, что в среднем продавалось от 400 до 500 экземпляров этих изданий, что является весьма низким уровнем, соответствующим лишь постоянным заказам клиентов,купающих все то, что выпускается Объединенными Нациями в этой области.

40. С учетом результатов оценки и общего обследования программы в докладе инспектор рекомендует:

а) рассмотрение возможности переориентации программы государственной администрации и финансов на основе более научного подхода к проблемам, необходимости предоставлять государствам-членам максимально полезные средства и необходимости концентрировать усилия на ограниченном количестве специфических, практических, сравнительно умеренных и осуществимых в разумные сроки целей.

b) Составление полного и постоянно возобновляемого списка адресатов Отдела; должны разрабатываться методы поддержания постоянного контакта с клиентами Отдела.

c) Создание сети сотрудников для осуществления программы государственной администрации и финансов, с тем чтобы подготовка публикаций Отдела стала коллективным мероприятием, в которое тесным образом будут вовлечены лучшие специалисты в каждой из соответствующих областей.

d) Улучшение планирования (т.е. более значительное число конкретных примеров) и материального оформления (более привлекательный и живой характер) изданий Отдела.

e) Разработку более эффективных методов внутренней работы, основанных на внутренних планах работы на каждое программированное мероприятие и на упрощенных методах подсчета рабочего времени.

f) Улучшение координации между исследовательской деятельностью Отдела и деятельностью по техническому сотрудничеству.

g) Внутреннюю реорганизацию исследовательских секций Отдела.

41. Этот доклад был направлен Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в апреле 1978 года. Комитет по программе и координации рассмотрел его во всех подробностях на своей восемнадцатой сессии (в мае 1978 года). Комментарии Генерального секретаря, который в целом поддерживает рекомендации доклада, содержатся в документе E/1978/42/Add.2.

f) Доклад о роли экспертов в оказании помощи в целях развития (JIU/REP/78/3, март 1978 года)

42. Настоящий доклад был подготовлен по просьбе Совета управляющих ПРООН. Его основной задачей, как указано в документе DP/260, является рассмотрение соответствующих аспектов альтернативных подходов к существующим концепциям и принципам использования экспертов, финансируемых ПРООН, с учетом заботы, выраженной Советом управляющих в отношении расходов на обеспечение прямого обслуживания экспертами, которые увеличились более чем на 60 процентов с 1972 по 1978 год, и которые составляют около двух третей всех расходов ПРООН на программы. Было признано, что проблема расходов на экспертов тесно связана с фундаментальными проблемами, возникающими в связи с изменяющимся пониманием целей и задач технического сотрудничества, в особенности с учетом растущих способностей развивающихся стран в области планирования, управления и осуществления их собственных программ развития.

43. После раздела, содержащего сведения об изменяющихся концепциях сотрудничества в целях развития и об опыте осуществления двусторонних и многосторонних программ технического сотрудничества, в докладе предлагается полностью применять концепцию управления проектов

самими правительствами в качестве вклада в дело расширения самопомощи. Выполнение проектов правительствами означает, что соответствующие правительства берут на себя руководство международными проектами всякий раз, когда это позволяют обстоятельства. В той мере, в какой будет применяться принцип предоставления правительствам возможности управления проектами, международные работники по выполнению проектов будут работать подчиняясь политическим директивам принимающего правительства.

44. В докладе подчеркивается вклад, который организации системы ООН могут делать в программы, осуществляемые с помощью ПРООН. В нем содержатся и предложения об укреплении технического вклада организаций системы ООН при постепенном снижении их административных обязанностей. Важность подотчетности Администратора ПРООН Совету управляющих подчеркивается в докладе, где предлагаются и методы для укрепления этой подотчетности, в особенности путем усиления трехстороннего изучения проектов.

45. Затем в докладе предлагается новый подход к привлечению экспертов через проекты, осуществляемые с помощью ПРООН. Этот подход основан на анализе обязанностей экспертов и их статуса; многие рекомендации вносятся в отношении ряда вопросов, в том числе необходимости ограничения числа экспертов на каждый проект, и сокращение срока их назначения. В результате специфической просьбы Совета управляющих в докладе представлены временные предложения о новой системе оплаты экспертов, основанной на предоставлении им разовых выплат, исчисляемых с учетом разного уровня требуемой компетенции в рамках данной программы и с учетом непостоянного характера назначения экспертов. Делается упор на желательности замены некоторых постов экспертов, назначаемых на длительные сроки, постами консультантов высокого уровня, привлекаемых при необходимости на несколько кратких периодов.

46. Одним из вариантов традиционного использования экспертов является новый метод, известный под названием "Соглашения о сотрудничестве". Этот метод сочетает некоторые аспекты спаривания учреждений и субподрядов с обеспечением технической поддержки организациями. Инспектора считают, что соглашения о сотрудничестве могут в значительной мере способствовать преодолению серьезных недостатков традиционного отношения "эксперт-параллельный персонал" и могут ввести реальный элемент взаимности в техническое сотрудничество путем облегчения обмена знаниями между сотрудничающими учреждениями. Содействуя созданию тесных и длительных отношений между аналогичными учреждениями как в развитых, так и в развивающихся странах, соглашения о сотрудничестве могут обеспечить постоянную пользу даже после формального завершения проекта. Подробные предложения внесены в докладе о роли различных сторон в подготовке и осуществлении соглашений о сотрудничестве.

47. Возможные методы усиления вклада организаций системы ООН в техническое сотрудничество между развивающимися странами (ТСРС) рассмотрены в докладе. В нем приведено пять предложений, в том числе улучшение контактов между проектами, осуществляемыми с помощью ПРООН в аналогичных областях, система обмена специалистами между развивающимися странами и использование соглашений о сотрудничестве в качестве орудия для ТСРС.

48. В докладе рассмотрены преимущества и недостатки метода субподрядов и даются некоторые указания относительно того, в каких условиях использование этого метода может быть рентабельным. Далее внесены предложения об укреплении местных консультативных учреждений в развивающихся странах и, если они обладают необходимой компетентностью, об их привлечении в первую очередь для осуществления проектов ПРООН.

49. Организации системы ООН имеют доступ к весьма значительному объему технической информации, которая должна быть доступной и для развивающихся стран. Два метода систематизации и расширения потока информации из организаций в развивающиеся страны предлагается в докладе. Один из них касается систем технической и научной информации, а другой - предоставления технических советов по просьбе и по переписке.

50. Многочисленные предложения, содержащиеся в докладе, относительно передачи технических знаний как традиционными, так и новаторскими методами, были объединены в модульной системе. При такой системе правительства будут получать перечень методов осуществления проектов, из которых они смогут выбирать наиболее подходящие методы в предварительном порядке - к моменту программирования по странам и в окончательном порядке - к моменту планирования проектов. Каждый модуль может использоваться независимо или в сочетании с другими модулями, в зависимости от обстоятельств в рамках осуществления каждого проекта.

51. В заключении доклада приведена смета финансовых последствий различных предложений, внесенных инспекторами относительно расходов на проекты, расходов на поддержку и рентабельности затрат.

52. Этот доклад был направлен 30 марта 1978 года Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, исполнительным главам участвующих организаций и Администратору ПРООН. Он был рассмотрен Советом управляющих ПРООН на его двадцать пятой сессии в июне 1978 года. (Документы DP/302, DP/334, DP/334/Add.1, DP/334/Add.2).

g) Записка о мнениях Объединенной инспекционной группы относительно накладных расходов учреждений (JIU/NOTE/77/3, ноябрь 1977 года)

См. раздел "h" ниже.

h) Расширенная предварительная записка о новой системе вспомогательных расходов учреждений (JIU/NOTE/78/1, март 1978 года)

53. Эта записка была подготовлена ОИГ в ответ на просьбу Межправительственной рабочей группы по накладным расходам (РГНР) Совета управляющих ПРООН. В первую очередь ОИГ выпустила краткую предварительную записку (JIU/NOTE/77/3 - DP/WGOG/1), которая была обсуждена РГНР на ее совещании в январе 1978 года. Расширенная же записка была подготовлена для представления РГНР к ее сессии в июне 1978 года.

54. Существующая форма возмещения накладных расходов учреждений, основанная на 14-процентной части расходов на проекты, представляет собой практический компромисс и, хотя она существует в течение достаточно продолжительного периода времени, она не имеет под собой какой-либо научной основы. Хотя ее преимущество заключается в простоте, она не отвечает предъявляемым к ней требованиям. Кроме того, ее недостатки по очевидным причинам станут еще более ощутимыми, если новые направления, предусматривающие большее разнообразие методов осуществления проектов - в частности осуществление проектов правительствами - будут претворены в жизнь. ОИГ полагает, что пришло время разработать новую систему. Хотя описание и разработка предлагаемой в настоящем документе системы является более сложной задачей, чем существующая 14-процентная формула, ее применение приведет к экономии средств и не будет неоправданно сложным.

55. Предлагаемая система основана на следующем принципе: вместо возмещения вспомогательных расходов в глобальном масштабе - как это делается в соответствии с существующей формулой - на основе общих расходов учреждения на проект, финансируемый ПРООН, и без проведения различий между составными элементами этих расходов предлагаемая в данном документе система будет:

55.1 Предусматривать анализ и разбивку различных компонентов вспомогательных расходов и

55.2 Устанавливать определенные процентные величины подлежащих компенсации вспомогательных расходов по отдельным проектам.

56. Вспомогательные расходы можно определить как общую сумму расходов какого-либо учреждения Организации Объединенных Наций, произведенных в результате его участия в программах технического сотрудничества. Вспомогательные расходы следует разделить на две категории:

56.1 Вспомогательные расходы на программы можно определить как часть вспомогательных расходов для выполнения функций в области технического сотрудничества, которые не имеют прямого отношения к конкретным проектам, но которые определяются компетентностью и возможностями организации в ее конкретной области.

56.2 Вспомогательные расходы на проекты можно определить как часть вспомогательных расходов, непосредственно связанную с конкретными проектами.

57. Вспомогательные расходы на программы каждого учреждения будут возмещаться ПРООН в установленном объеме в процентном исчислении от расходов учреждения на проект в целях частичной компенсации за деятельность в рамках планирования программ: составление программ по странам, проведение соответствующих секториальных исследований и т.д.

58. В рамках вспомогательных расходов на проекты проводится дополнительное разграничение между расходами на техническую поддержку проектов и расходами на административную поддержку проектов.

58.1 Расходы на техническую поддержку проектов включают следующие элементы:

участие в планировании проекта; техническая поддержка и контроль со стороны экспертов и консультантов; консультативное обслуживание по учебным программам; консультативное обслуживание по спецификации оборудования; технические переговоры и надзор за деятельностью субподрядчиков; представление технических докладов; участие в проведении оценки и пересмотра проекта и в последующей деятельности.

58.2 Расходы, связанные с административной поддержкой проектов включают:

набор экспертов и консультантов; осуществление руководства кадрами экспертов и консультантов; поставки оборудования и инвентаря; административная деятельность, связанная с подготовкой кадров и выделением стипендий; административная деятельность, связанная с субконтрактами; составление бюджета и ведение бухгалтерского учета по проекту; административная деятельность, связанная с компонентом причин расходов.

59. При возмещении расходов, связанных с оказанием технической поддержки должен использоваться постоянный процент от общих расходов по проекту (такой процент будет выше в отношении проектов, осуществляемых традиционным методом и ниже в случае осуществления проекта правительством). Тем не менее, для возмещения расходов, связанных с административной поддержкой, суммы, которые подлежат возмещению по каждому административному мероприятию (т.е. набор кадров, поставки оборудования, административная деятельность, связанная с субконтрактами и т.д.), должны выражаться в процентах от соответствующего компонента бюджета проекта (т.е. компонент экспертов, компонент оборудования, расходы по субконтракту и т.д.).

60. В коррективах расходов на административную поддержку проекта предлагается учесть колебания суммы расходов на поддержку, зависящие от:

60.1 Характера проектов: т.е. расходы на поддержку значительно выше, когда преобладает компонент экспертов, и ниже в тех случаях, когда значительными являются прочие компоненты;

60.2 Масштаба проектов: т.е. более крупные проекты, как правило, связаны с пропорционально меньшими расходами на поддержку по сравнению с менее крупными проектами;

60.3 Методов осуществления проектов: т.е. расходы на административную поддержку и объем такой деятельности в тех случаях, когда проект осуществляется правительством и в рамках

соглашения о сотрудничестве, будут значительно меньшими по сравнению с проектами, которые осуществляются традиционными методами.

61. Предлагается учесть следующие коррективы среднегодовых расходов на поддержку:

61.1 Экономия при увеличении масштаба проекта, вытекающая из организационной структуры специализированных учреждений, осуществляющих относительно большое число программ ПРООН, позволяет сократить расходы на мероприятия по поддержке отдельно взятого проекта.

61.2 Различия в расходах в штаб-квартире Централных учреждений объясняются неодинаковым уровнем стоимости жизни, выраженной в долларах США. Предлагается частично компенсировать эти различия на основе системы коррективов по месту службы.

61.3 Необходимо обеспечить стабильность в возмещении расходов на административную поддержку для того, чтобы не допустить снижения эффективности деятельности организационных структур в области поддержки мероприятий ПРООН.

62. Предполагается, что эта система позволит в среднем сократить расходы специализированного учреждения на административную поддержку. Можно подсчитать, что в случае осуществления проекта традиционным методом существующая 14-процентная норма может оставаться максимальной нормой специализированного учреждения на административную поддержку проекта с высоким компонентом экспертов. Однако процент расходов на административную поддержку проектов с компонентами экспертов ниже, чем средний уровень, а также проектов, осуществляемых правительствами и в рамках соглашения о сотрудничестве, будет, скорее всего, значительно более низким. Нельзя подсчитать точную сумму сокращения расходов в среднем, поскольку это зависит от многих переменных величин (характер проектов, совокупность компонентов, метод осуществления, расходы в штаб-квартире специализированных учреждений и т.д.). Также необходимо учесть тот факт, что цифровые показатели в записке подготовлены на основе неполных и неточных данных, и поэтому к ним следует подходить критически. Однако эти результаты в целом не теряют своей значимости, так как степень погрешности не настолько велика.

63. Эффективное осуществление предлагаемой в этом документе системы предусматривает внесение коррективов и изменений, для того чтобы можно было на каждом этапе располагать данными о фактических расходах и исчислить процентное соотношение между фактическими и установленными расходами, что, в свою очередь, является единственной возможностью для дальнейшего сокращения расходов на поддержку. Этого можно добиться только в том случае, если в соответствии с просьбой, представленной ОИП в документе ТН/ВЕР/74/7, будут разработаны

64. Подчеркивается, что новая система возмещения расходов на поддержку, изложенная в этой записке, представляет собой предварительное мнение ОИГ.

65. Настоящая записка была рассмотрена Межправительственной рабочей группой по накладным расходам Совета управляющих ПРООН в июне 1978 года. Затем доклад этой Рабочей группы был, в свою очередь, рассмотрен Советом управляющих (документы DP/WGOC/21 и DP/WGOC/22).

i) Записка о социально-бытовом обслуживании персонала в Организации Объединенных Наций, некоторых специализированных учреждениях и МАГАТЭ (JIU/NOTE/78/2, март 1978 года)

66. Основной целью этого исследования является описать в сравнительном и фактическом плане различные виды и степени поддержки (административной и финансовой), оказываемой Организацией Объединенных Наций и крупнейшими специализированными учреждениями, а также Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ), в рамках их правил, мероприятиям и органам в области социально-бытового обслуживания персонала. Второй целью этого исследования - представить наиболее целесообразные комментарии и рекомендации.

67. Поскольку нет четкого определения концепции "социально-бытового обслуживания персонала", к этому вопросу подошли на прагматической основе при помощи анкеты, охватывающей эту деятельность и соответствующие органы, которые, по мнению инспектора, относились к области социально-бытового обслуживания персонала. Исследование было подразделено на две части, насчитывающие в целом двадцать семь вопросов: Часть I - мероприятия по социально-бытовому обслуживанию персонала, охватывающие "Финансовую помощь", "Предоставление возможностей", "Советы и обслуживание", "Поддержка деятельности организаций персонала в области благосостояния работников"; и Часть II - "Административные и политические вопросы".

68. Поскольку некоторые пособия и возможности в области социально-бытового обслуживания, которые относятся к законодательству по социальному обеспечению, отраженному в положениях о персонале и в правилах организаций, уже были, и вероятно еще будут, предметом интенсивного изучения, нынешнее исследование ограничивается констатацией их существования и определением их основных аспектов. Они связаны с Объединенным пенсионным фондом персонала Организации Объединенных Наций, с пособиями, предоставляемыми в рамках "общей системы" окладов и пособий, а также с системой здравоохранения и другими возможностями страхования. Но исследование не касается механизмов, созданных для обеспечения и облегчения консультаций между персоналом и администрацией.

69. Основные рекомендации касаются: персонала на местах; возможностей объединения различных добровольных систем страхования жизни; финансовой поддержки для создания учреждений по уходу за детьми, в особенности за неполноценными детьми; обеспечения возможностей

для досуга и отдыха; создания столовых; создания распределителя в штаб-квартире ООН; особых услуг от банков и бюро путешествий; транспортного обслуживания работников; помощи новым работникам; подготовки к выходу на пенсию; советников персонала. Персонал должен привлекаться к контролю за некоторыми мероприятиями (например, за организацией столовых и распределителя). Внимание обращается на важность установления постоянного порядка примирения; считается, что можно было бы сделать больше в некоторых организациях для того, чтобы довести важные аспекты социально-бытового обслуживания персонала до внимания управляющих органов.

70. Эта записка была направлена 17 апреля 1978 года Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и исполнительным главам участвующих организаций.

