

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/9646/Add.1

11 December 1974

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH

Двадцать девятая сессия
Пункты 74 и 76 повестки дня

ОБЗОР МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО АППАРАТА И АППАРАТА ЭКСПЕРТОВ,
ЗАНИМАЮЩИХСЯ СОСТАВЛЕНИЕМ, ПЕРЕСМОТРОМ И УТВЕРЖДЕНИЕМ
ПРОГРАММ И БЮДЖЕТОВ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад о среднесрочном планировании в рамках системы
Организации Объединенных Наций

Замечания Административного комитета по координации^{1/}

1. Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ) о среднесрочном планировании в рамках системы Организации Объединенных Наций (А/9646) является всеобъемлющим исследованием положения в области планирования и программирования в рамках Организации Объединенных Наций, ПРООН, МОТ, ФАО, ЮНЕСКО и ВОЗ. В докладе содержится ряд серьезных и глубоких предложений, направленных на улучшение работы этих организаций - и, косвенно, работы всей системы Организации Объединенных Наций - в экономической и социальной областях. В этом документе впервые кратко излагаются основные вопросы, поднятые в докладе Инспектора; кроме того, в нем предлагаются общие замечания, за которыми следуют конкретные замечания по каждой из 8 главных рекомендаций, изложенных в конце доклада Инспектора. Однако никакое краткое изложение не может передать должным образом все многочисленные последствия этого доклада, в котором содержатся разнообразные, подробные, взаимосвязанные предложения. Поэтому, лишь прочитав весь доклад, можно полностью понять его смысл и значение.

^{1/} Следующие замечания были подготовлены пятью организациями, оквалифицированными докладом (Организация Объединенных Наций, МОТ, ФАО, ЮНЕСКО и ВОЗ), и ПРООН и были проверены и утверждены АКК 30 октября 1974 года. Несомненно, следует отметить, что этот доклад не касается непосредственно тех организаций, которые не строят свою деятельность на программной основе.

74-35340

I. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПУНКТОВ ДОКЛАДА

2. Согласно заявлению Инспектора, принятие недавно практики планирования программ в рамках всей системы логически ведет в условиях современной международной политики к необходимости пересмотра роли международных организаций в экономических и социальных вопросах. В этом плане изменение методов финансово-административного управления рассматривается как признак того, что уже начались поиски теоретического компромисса в отношении нового определения. В частности, он придает особое значение вопросу необходимости налаживания или укрепления связей между видами оперативной деятельности системы (которые считаются второстепенными по сравнению со всей совокупностью двусторонних программ) и деятельностью по определению мировой политики в области экономического и социального сотрудничества.

3. Доклад начинается с рассмотрения положения в отношении бюджетов по программам. Инспектор считает, что большинство из них в общем оправдывают возложенные на них надежды, хотя дальнейшее улучшение возможно и целесообразно. Что касается среднесрочных планов, то он отмечает разнообразие существующих документов и считает, что еще не найдено удовлетворительное определение методов планирования ^{2/}. По его мнению, основной причиной этого является трудность обнаружения логической связи — хотя она и существует — между весьма ограниченными и второстепенными видами деятельности этих организаций и достижением великих целей и идеалов, провозглашенных в учредительных документах и резолюциях межправительственных органов.

4. Далее в докладе последовательно разбираются методы программирования по странам и нынешние задачи и очередность организаций. В свете этого исследования он призывает к глубоким преобразованиям в самой концепции программирования по странам и упоминает о беспокойстве и скептицизме, которые всегда проявляются в отношении объема и в особенности числа задач, вскрываемых, перечисляемых в планах и программах международных организаций.

5. Проанализировав процедуры программирования, применяемые организациями в отношении соответственно их глобальной деятельности и деятельности на местах, Инспектор пришел к следующим выводам:

а) нет даже слабой связи между обеими системами программирования;

^{2/} В этих замечаниях Инспектор не мог учесть последние документы МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ, относящиеся к среднесрочному планированию, которые были выпущены после завершения работы по его докладу.

в) вклад системы Организации Объединенных Наций в общие усилия по техническому сотрудничеству в каждой стране рассматривается точно так же, как любой другой вклад; используются те же самые подходы, и, соответственно, в связи также с тем, что вклад системы относительно невелик, страны, испрашивающие помощь, считают его остаточным и второстепенным;

с) в результате этого, при разработке программ в значительной степени игнорируются или упускаются из вида сама сущность системы Организации Объединенных Наций, индивидуальный характер международных организаций, уникальность их роли и потенциально творческий и каталитический характер средств их деятельности.

6. По мнению Инспектора, следует добиваться надлежащей избирательности в деятельности в области технического сотрудничества системы Организации Объединенных Наций, основанной на преимуществах интернационализма (политический нейтралитет, независимость) и тщательном выборе средств деятельности (согласованное мнение или совпадение волеизъявлений различных государств, "моральная сдержанность", деятельность каталитического характера). Эта деятельность должна отражать логическую и необходимую связь между научно-исследовательской деятельностью в штабквартирах и техническим сотрудничеством и предынвестиционной деятельностью на местах. Этот процесс приведет к "специализации", причем система Организации Объединенных Наций с этого времени будет заниматься только тем, чем не могут заниматься "другие", или тем, для чего она приспособлена лучше, чем другие. Такое построение деятельности, следует надеяться, подготовит почву для реорганизации служб, чего добиваются руководящие органы организаций, и повысит эффективность системы.

7. Занимаясь каким-либо видом или видами деятельности подобного характера, Организация Объединенных Наций в то же самое время получит возможность пересмотреть свою роль в экономической и социальной областях, изменить направление своей деятельности и лучше упорядочить ее. Доклад находит доводы в пользу этой мысли при описании в главе VI задач и деятельности международных организаций. Инспектор отмечает следующие недостатки нынешних программ: тенденция ко все увеличивающемуся разнообразию программ, вопреки скудности средств; преобладание исследовательской деятельности, не имеющей определенной цели; отсутствие настоящего диалога между экономистами, специализирующимися в области развития, и специалистами по различным отраслям; сохранение структуры видов деятельности, внутренняя логика которых не вполне очевидна.

8. Инспектор предлагает преодолеть эти недостатки путем создания новой широкой системы информации, которая будет основываться на всеобъемлющих межсекторных исследованиях по странам, учитывающих

/...

действительное положение в каждом государстве-члене. Информация, имеющаяся в этих исследованиях, может затем использоваться во многих целях, но будет, в частности, удовлетворять потребностям в планировании программ как в оперативной, так и неоперативной областях, служа, тем самым, связующим элементом между ними. Такая информация, накапливаемая на секторальной, региональной и глобальной основах, должна использоваться секретариатами, правительствами и многочисленными органами системы по проведению обзоров программ и принятию решений для того, чтобы постепенно привести эту деятельность в соответствие с новыми экономическими и социальными задачами.

9. По мнению Инспектора, среднесрочный план должен представлять собой совокупность целей среднесрочного промежуточного этапа, установленных некоторыми основными отделами, при этом каждое предложение по программе должно включать:

а) Описание общей ситуации в каждом экономическом и социальном секторе, что будет способствовать выявлению проблемы или проблем, которые предстоит решить;

б) Справку по истории проблемы, существующей методологии и по вопросу о пороге эффективности;

с) Оценку долгосрочной стратегии;

д) И, наконец, учитывая эти различные данные, определение последующих целей промежуточного этапа на период плана.

10. Далее он считает, что такой план должен основываться на тщательном анализе общей ситуации изучаемой проблемы и что этот анализ должен основываться на исследованиях по странам и по экономическим и социальным секторам. Должны быть организованы специальные мероприятия: а) в целях распределения этой подготовительной работы среди различных уровней персонала (местного, регионального и центрального) в каждой организации и среди пяти организаций и ПРООН; б) в целях изучения этого материала различными заинтересованными управляющими органами; и с) в целях организации полной системы информации.

11. В докладе также содержится ряд других вспомогательных или дополнительных предложений. В нем настоятельно предлагается согласовать представление бюджетов различных программ с учетом определенных предлагаемых предложений. В нем также содержится предложение, согласно которому управляющие органы должны рассмотреть возможность определения величины пределов ассигнований, в рамках которых могут

/...

делаться предложения по программам на период осуществления планов. В нем также содержится мнение о том, что должны проводиться исследования, цель которых будет заключаться в поисках новых концепций и идей в области технического сотрудничества. В докладе также предусматривается переориентация исследований в отношении международной структуры принципов и методов международной стратегии развития на 1980-е годы, наряду с объединением мировых планов по основным экономическим и социальным секторам и десятилетних региональных ориентировочных планов. И, наконец, в нем содержится предложение о проведении неофициальных рабочих совещаний между представителями различных управляющих органов в целях содействия изучению конкретных проблем, включая возможность реорганизации межправительственного механизма.

II. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

12. Предшествующее весьма короткое резюме показывает далеко идущий характер предложений Инспектора. Фундаментальные вопросы, поднятые им, а именно: возможность нового определения роли международных организаций в экономической и социальной областях и необходимость более тесных связей между планированием оперативных и неоперативных видов деятельности и принятием общих решений в экономической и социальной области — касаются правительства и связаны с принятием решений по основным направлениям политики. Принятие действий по этим вопросам, безусловно, требует, в первую очередь, весьма значительных усилий со стороны государств-членов в целях разработки новых концепций, на которых могло бы основываться новое определение деятельности системы и которые означали бы готовность переориентировать некоторые виды деятельности, которые они должны были осуществлять ранее.

13. Перед тем, как приступить к осуществлению обширных перемен, предлагаемых Инспектором, правительства, безусловно, пожелают весьма тщательно изучить вероятность достижения желаемых результатов. Инспектор, видимо, уже дал свою оценку, когда в своих заключительных замечаниях он заявил:

"Нет сомнения в том, что это — нелегкая задача: она, вероятно, будет иногда рассматриваться как слишком широкая, как предлагаемая в результате более логического, чем практического анализа, одним словом, как весьма отдаленная от изменяющейся и сложной реальности в международных организациях или от их способности ее выполнить" (A/9646, пункт 197).

14. Хотя соответствующие секретариаты организаций и разделяли эти опасения, они, тем не менее, убеждены в том, что существует постоянная необходимость в том, чтобы их деятельность согласовывалась с изменяющимися потребностями мирового сообщества. Соответственно, необходимость пересмотра и, там, где это необходимо, новой ориентации многих видов их деятельности по-прежнему вызывает у них постоянную озабоченность. Ввиду присущих системе недостатков, которые необходимо преодолеть, особенно недостатков принципиального или технического характера, способ, при помощи которого наилучшим образом может быть достигнут постоянный обзор и переориентация этих видов деятельности, требует тщательного рассмотрения. Хотя Инспектор и предложил один из возможных методов для достижения этой цели, он, по-видимому, не может быть использован для того, чтобы предусмотреть выводы и рекомендации, которые, по всей видимости, будут выработаны через несколько месяцев на специальной сессии Генеральной Ассамблеи, одной из конкретных задач которых является положить начало "необходимым и надлежащим структурным изменениям, с тем чтобы превратить систему Организации Объединенных Наций в более эффективный инструмент мирового экономического сотрудничества" (резолюция 3172 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи).

/...

15. С самого начала следует сказать, что некоторые из предпосылок и гипотез, на которых основывается доклад, по-видимому, в некоторой степени преувеличены и даже имеют сомнительную ценность. Например, по существу неправильно говорить о том, что отсутствует даже малая связь между программированием деятельности штаб-квартир и программированием оперативной деятельности, поскольку в каждой регулярной программе содержатся такие виды деятельности, которые, прямо или косвенно, зависят от своих операций на местах (см. A/9646, пункт 70). Точно так же идея о том, что все эти виды деятельности должны быть связаны, говорит о том, что международные организации не должны обеспечивать некоторые отдельные услуги, которые правительства считают полезными, даже если эти услуги не всегда соответствуют единому всеобъемлющему образцу. Инспектор предполагает, что организации системы Организации Объединенных Наций должны специализироваться в некоторых видах деятельности. Даже если это предположение считать само собой разумеющимся, то вновь возникает в самой неудобной форме вопрос о порядке очередности. Как хорошо известно, принципиальные трудности выработки такого порядка очередностей оказались весьма значительными.

16. Большая часть доклада посвящена вопросам обеспечения технической помощи и опыту в отношении программирования по странам. Анализ этого опыта, проведенный Инспектором, ценен во многих отношениях и безусловно будет рассматриваться в нынешнем обзоре со стороны ПРООН опыта, полученного до настоящего времени в ходе процесса программирования по странам. Это можно сказать также в отношении его вывода о том, что, хотя программирование по странам действительно совпадает с намерениями авторов, оно до сих пор не дало в полной мере удовлетворительных результатов; что в большинстве программ по странам нет упоминания о техническом диагнозе по секторам; что связь между аналитической частью программ и списком проектов является недостаточной; что существует необходимость более тесной связи программ по странам с программами, поддерживаемыми за счет регулярных бюджетов учреждений; и что существует необходимость в усовершенствовании методов технического сотрудничества путем диверсификации видов помощи, которая оказывалась до настоящего времени. С другой стороны, его утверждения о том, что наблюдается отсутствие внутренней однородности при каждом таком осуществлении, что заинтересованные страны сами подчеркнули теоретический и поверхностный характер этого осуществления и что большинство заинтересованных стран сами обратили внимание на "обманчивость" этих попыток, являются весьма резкими и по-видимому не основываются на чисто реальных фактах.

17. В докладе Инспектора обращается больше внимания на необходимость специализации системы Организации Объединенных Наций при оказываемой ею помощи, а не на отдельные проблемы и потребности заинтересованных стран. Фактически техническая помощь имеет тенденцию сохранять свои традиционные формы, в основном из-за того, что просьбы правительств по-прежнему следуют хорошо установленному образцу. В этой связи Инспектор весьма категорически заявляет:

/...

"Я не думаю, что истинным ответом на эту проблему является официально принятое ныне в ПРООН решение, которое заключается в обеспечении теоретического определения каждым правительством программы технического сотрудничества для его страны. Хотя оно на первый взгляд представляется безупречным, по существу оно является ошибочным и ни в коей мере не содействует развитию интересов соответствующих государств-членов" (A/9646, пункт 130).

Даже если это утверждение было истолковано как свидетельствующее о необходимости более тесного сотрудничества между правительствами и организациями при развитии таких проектов технической помощи, следует признать, что принятие окончательного решения в отношении проектов, которые будут представлены, должно по-прежнему оставаться, как это было всегда, за заинтересованными правительствами.

18. По-видимому, было бы более полезно, если бы доклад стремился проанализировать более внимательно операции программирования по странам, с тем чтобы определить, нельзя ли преодолеть признанные недостатки системы путем изменения ее методов, при этом сохраняя основные принципы, на которых она основывается. Например, было бы, по-видимому, преувеличением считать, что программирование по странам не было успешным и полезным в любой из 100 стран, к которым оно применялось, и, по-видимому, еще слишком рано заменять программирование по странам новой системой, которая будет руководствоваться другими критериями и будет стремиться к более сложным целям. Разве может быть кто-либо уверен в том, что весьма сложный комплекс взаимосвязанных исследований по странам, общим информационным системам, региональным комитетам, причем все они содействуют разработке общей программы технического сотрудничества системы Организации Объединенных Наций, как это предлагает Инспектор, фактически даст способ решения проблем, с которыми столкнулась система программирования по странам?

19. Доклад, как представляется, также дает весьма оптимистическую оценку результатам, которые, как ожидается, будут получены в результате централизации основных этапов планирования программ в глобальном контексте. Опыт многих организаций показывает ограниченность такого планирования, и он в значительной степени способствовал осознанию важности концентрации внимания на планировании на уровне страны. Инспектор правильно подчеркивает важность программирования между секторами на уровне страны и делает конкретные рекомендации с этой целью, однако в других частях этого доклада делается весьма значительный упор на совместное планирование между секторами на региональном и центральном уровнях.

20. В этой связи в докладе говорится, что общие цели и программы системы Организации Объединенных Наций должны разрабатываться путем объединения большого числа данных по отдельным проектам и элементам программ. Например, "Общая программа технического сотрудничества системы

/...

Организации Объединенных Наций" явится следствием серии последовательных укрупнений секторальных и межсекторальных программ по странам, что приведет к таким секторальным и межсекторальным региональным программам, которые в конечном счете соединятся в объединенную мировую программу.

21. Однако существует сомнение в отношении того, что такой подход будет эффективным. По-видимому, было бы предпочтительно рассматривать программирование как постоянный процесс, который отвечает текущим первоочередным потребностям государств-членов. Это требует децентрализации принятия решений до уровней, на которых имеются самые достоверные сведения о технических и местных условиях. Однако такая децентрализация решений должна осуществляться в рамках централизованно-координированных принципов и целей, выработанных соответствующими лицами на высоких уровнях в убывающем порядке подробностей, оставляя за органами, принимающими решения, право на принятие широких основных решений. Это предполагает, что координация политики в рамках всей системы должна основываться не на центральном обзоре детальных проектов и элементов программы, а на изложении целей и программ, которые станут более общими по мере того, как они будут передвигаться на более высокие уровни системы Организации Объединенных Наций. Таким образом, хотя на уровне отдельных организаций цели будут формулироваться со значительной степенью подробности (хотя менее подробно, чем для отдельных программ этих организаций), цели и общее изложение этих программ, разработанные для рассмотрения и координации на высоком уровне системы, должны быть достаточно общими и охватывать скорее долгосрочные, чем краткосрочные проблемы.

22. Именно по этой причине Административный комитет по координации стремился распространить процедуры предварительной консультации на среднесрочные планы организаций и будет по-прежнему поддерживать меры по укреплению возможностей при планировании программ различных организаций и, в частности, их способности формулировать цели и программы.

23. Точно так же, хотя широкая политика должна единообразно применяться во всей системе, ее осуществление не обязательно должно следовать единообразным процедурам. В контексте системы Организации Объединенных Наций это предполагает, в частности, что представление среднесрочных планов и бюджетов программ может быть различным, с тем чтобы удовлетворять частные условия и потребности отдельных организаций, при условии, что эти документы содержат сопоставимую информацию.

24. И наконец, в докладе внимание в основном обращается на роль организаций как на авторов службы технической помощи отдельным государствам-членам. В этой связи в нем, как правило, не обращается внимания на основную важность стандартизации системы, исследований и общих видов деятельности по обслуживанию, куда входят основные программы межправительственного сотрудничества во всем мире, которые обслуживают потребности международного сообщества в целом. Однако было бы желательно поддерживать надлежащее равновесие (и взаимозависимость в случае необходимости) между этими двумя комплексами функций, не ставя их в зависимость друг от друга.

/...

III. КОММЕНТАРИИ ПО КОНКРЕТНЫМ РЕКОМЕНДАЦИЯМ

Рекомендация I

Унификация оформления бюджетов-программ

25. В этой рекомендации Инспектор предлагает предпринять работу по улучшению оформления бюджетов-программ и переговоры между организациями с целью унификации оформления бюджетов-программ пяти организаций и административного бюджета ПРООН. Он предлагает, чтобы секретариаты пяти организаций и ПРООН подготовили совместный доклад по ряду вопросов, таких как терминология, представление таблиц и расходов за счет внебюджетных средств, описательное изложение элементов программ, программирование по странам, унификация приложений и периодов, соответствующих двухгодичным циклам.

26. В связи с этой рекомендацией секретариаты согласны подготовить совместный доклад по унификации оформления бюджетов-программ. Они предполагают начать выполнение этой задачи на следующем заседании сотрудников по планированию программ, которое намечено провести в начале 1975 года.

27. В этой связи следует указать, что, хотя полностью стандартизированное оформление бюджетов-программ пяти организаций и административного бюджета ПРООН может оказаться неосуществимым или, возможно, даже нежелательным, было решено, что различные документы по бюджетам должны составляться в такой форме, чтобы они были легко сравнимы. Предполагается, что усилия по постепенному достижению унификации бюджетов-программ могут предприниматься на основе следующих общих принципов:

а) следует приложить все усилия для достижения степени унификации оформления, требующейся для удовлетворения потребностей в межучрежденческой кооперации во многих секторах программ, в которых ряд организаций или все организации осуществляют общую или тесно связанную деятельность;

б) с другой стороны, не должно быть унификации бюджетов-программ лишь ради достижения единообразия как такового;

в) наконец, должны быть полностью удовлетворены специфические нужды органов по пересмотру программ и внутреннего руководства каждой организации.

Рекомендации II, III (1) и IV (2)

Исследования по странам, синтез исследований по странам и вопросы распределения во времени

28. В рекомендации II предлагается, чтобы пять организаций и ПРООН систематически проводили исследования по странам в отношении /...

экономических и социальных секторов и синтетические исследования по странам (по всем секторам вместе) для каждой развивающейся и развитой страны (предположительно, около 130 стран); эти исследования должны быть постоянно актуальными, их описательные разделы должны публиковываться и их результаты должны быть доступны секретариатам и соответствующим комитетам и советам.

29. В рекомендации III (1) предлагается, чтобы подготавливались для представления комитетам и советам организаций и их региональным комитетам и советам документы, содержащие синтез исследований по странам и по секторам, а в рекомендации IV (2) предлагается, чтобы был совместно разработан точный график, дающий секретариатам возможность подготовить необходимые документы, а комитетам и советам — обмениваться своими рекомендациями или информировать друг друга о своих решениях.

30. Как утверждает Инспектор, исследования по странам могли бы служить следующим основным целям (см. A/9646, пункт 182):

- a) обеспечение публикации их описательных разделов по каждой стране;
- b) содействие проведению в отношении стран, правительства которых представляют об этом просьбу, диагностического анализа по экономическим и социальным секторам;
- c) предоставление сырьевых материалов для дальнейших синтезированных докладов в целях передачи руководящим органам (включая Совет управляющих ПРООН) информации, необходимой им в процессе разработки, среднесрочных планов и программ по странам;
- d) содействие исследовательской работе, которая должна привести к возобновлению концепций технического сотрудничества и к более четкому определению международных принципиальных и методологических рамок.

31. Инспектор указал, что основной целью рекомендации II является та, которая изложена выше в пункте 30с; это подтверждается рекомендацией III, в которой говорится об использовании сырьевого материала, собранного посредством исследований по странам в целях среднесрочного планирования. В пункте 152 доклада указывается, что "их наиболее важная цель заключается, несомненно, в том, чтобы обеспечить рациональное планирование деятельности организаций, и, в частности, их деятельности по техническому сотрудничеству".

/...

32. Рекомендуемая Инспектором система составления исследований по странам и соответствующих докладов является внушительной по своим масштабам, как это видно из следующего краткого перечня методов составления исследований по странам З/:

а) сбор данных посредством создания центральной системы сбора и распространения данных и организаций центров документации;

б) создание межведомственного комитета или совета исследований по странам с целью разработки точного метода составления исследований по странам, обладающего секретариатом, состоящим из группы экономистов, специализирующихся по программам развития;

с) составление каждой организацией - и в рамках каждой организации, каждым техническим отделом - (приблизительно 130) исследований по отдельным странам, достигающих "весьма значительной степени точности" (см. А/9496, пункт 190 (3) по каждому экономическому и социальному сектору;

а) составление (приблизительно 130) синтетических исследований по странам (по всем секторам вместе) могло бы под контролем одного или нескольких межведомственных комитетов быть поручено либо секретариатам региональных экономических комиссий Организации Объединенных Наций и резидентам-представителям ПРООН, либо "какому-либо органу центральных учреждений на условиях, которые следует еще обсудить и определить";

е) подготовка пятью организациями и ПРООН "синтетических документов, необходимых для различных межправительственных (или двусторонних) комитетов", а именно:

Для региональных комитетов каждой организации:

i) в качестве предварительной информации описание любой деятельности по техническому сотрудничеству, осуществляемой в данном районе, включая деятельность, осуществляемую органами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций;

ii) синтетическое изучение по экономическим и социальным секторам (например, здравоохранение, промышленность, занятость и т.д.) на уровне каждого региона;

iii) общий синтез (все секторы данного региона);

З/ Вопросы, содержащиеся в пунктах a-b, см. А/9496, пункт 150; вопросы, содержащиеся в пункте e, см. А/9496, пункт 153.

/...

Для совета каждой организации:

iv) резюме описания деятельности по техническому сотрудничеству во всех регионах;

v) рекомендации по проблемам, приоритетам и задачам, представляемые региональными органами.

33. Такова, в кратком изложении, необходимая инфраструктура, на основе которой, в конечном итоге, будут формулироваться промежуточные среднесрочные задачи, составляться программы по странам, десятилетние ориентировочные планы по регионам, всемирные ориентировочные планы по секторам и общая программа технического сотрудничества для всех секторов в системе Организации Объединенных Наций и которая, как предполагается, приведет к одновременному принятию решений по каждому сектору и по всем секторам в ходе определенного периода.

34. Из вышеизложенного ясно видно, что рекомендации Инспектора являются воистину пугающей задачей не только для секретариатов шести организаций, но также для их советов и различных правительственных учреждений государств-членов. Естественно, необходимо согласие правительств на проведение подобных исследований по странам и необходимо заранее обеспечить их полное содействие проведению этих исследований.

35. Кроме того, встает вопрос о ресурсах, необходимых для проведения подобного эксперимента. Опыт различных организаций в проведении исследований по странам в секторах их деятельности свидетельствует о том, что подобные исследования являются довольно дорогостоящими с точки зрения финансовых расходов и затрат времени персонала 4/. Проведение подобных исследований в качестве совместной межучрежденческой деятельности будет связано со значительным увеличением объема необходимых ресурсов. Кроме того, если эти исследования будут точными, всеобъемлющими и часто будут приводиться в соответствие с требованиями времени, что, по-видимому, для них предусмотрено, то они, несомненно, будут связаны с гораздо большими затратами времени и средств, чем те исследования, которые осуществлялись организациями в прошлом.

36. Хотя и могут быть некоторые преимущества для составления среднесрочных планов и программ по странам в том что оно будет осуществляться на основе более полных и более систематически представляемых данных об условиях и тенденциях в отдельных странах, вместе с тем,

4/ В прошлом подобные исследования по странам были в основном направлены на оказание помощи странам в их планировании развития по секторам, а не на представлении данных для межучрежденческого планирования на региональном и глобальном уровнях.

очевидно, что, в предполагаемых масштабах, эту деятельность невозможно финансировать или обеспечивать персоналом за счет простого перемещения имеющихся ресурсов или персонала, не создавая при этом серьезных трудностей в осуществлении нынешней деятельности организаций и не препятствуя завершению проектов технического сотрудничества. Кроме того, может оказаться трудным набрать в какое-либо определенное время достаточное число лиц с нужным набором технических квалификаций для осуществления подобной долгосрочной программы.

37. Также будет трудно построить какую-либо компактную и связную картину из того обилия материала, который будет собран в каждой стране. Также сомнительно, даст ли обобщение исследований по странам достаточно четкую общую картину для того, чтобы на этой основе способствовать планированию в глобальном масштабе.

38. В связи с этими предложениями АКК хотел бы напомнить, что он уже начал эксперимент в целях подготовки межучрежденческого исследования по странам и параллельный эксперимент в совместном межучрежденческом планировании (см. E/5488, пункты 31-34). Он надеется осуществить экспериментальное исследование по странам на возможно более экономичной основе, т.е. без проведения большого объема работы, что, судя по всему, присуще исследованиям по странам, предлагаемым Инспектором. Второй эксперимент объясняется усилиями АКК, направленными на то, чтобы привнести концепции совместного планирования в те сектора программы, в которых различные организации осуществляют тесно связанную деятельность и могут получить выгоды от такого совместного планирования. Это предполагает введение новых процедур совместной подготовки программ, представляющих интерес для всей системы или для многих организаций. Второй эксперимент, о котором говорится выше, будет связан с деятельностью по развитию сельских районов в рамках всей системы, и в нем в качестве отправной точки будут использоваться самые новые среднесрочные планы организаций. Где это возможно, оба эти эксперимента будут проводиться в соответствии с Общим реестром деятельности в области развития (КОРЕ), на необходимость дальнейшей разработки которого указывается в резолюции 1889 (LVII) Экономического и Социального Совета от 31 июля 1974 года. АКК считает, что осуществление этих двух экспериментальных проектов поможет определить полезность комплексных данных подобного рода.

39. Наконец, что касается указанных в рекомендации IV (2) графиков подготовки необходимых документов и принятия решений различными руководящими органами, то необходимо попытаться представить, какие последствия вызовут предложения Инспектора в календарном планировании документов по планированию программ и в их пересмотре органами, занимающимися пересмотром программ. В пунктах 128 и 135 доклада Инспектора приводится общая схема этих процедур, которая будет окончательно разработана Советом управляющих ПРООН и Экономическим и Социальным Советом при глобальных обзорах. АКК не намерен на данной стадии высказывать свои комментарии по этому графику, который явно нуждается в дальнейшей разработке, если будет принято решение продолжить рассмотрение этой схемы в целом.

/...

Рекомендация III (2)

Предлагаемые среднесрочные задачи промежуточного этапа

40. В пунктах I56 и I57 доклада инспектор изложил некоторые предложения, осуществление которых могло бы содействовать выполнению таких задач. Используя имеющуюся в настоящее время информацию и с учетом мнений, которые могут быть выражены соответствующими руководящими органами, секретариаты были бы готовы изучить вопрос о том, как осуществление этих предложений могло бы содействовать их усилиям, направленным на формулирование четких и значительных задач, которые могли бы быть оценены органами, осуществляющими обзор программ.

Рекомендация IV (1)

Введение новой системы принятия решений в связи с бюджетными лимитами

41. В этой рекомендации инспектор предлагает, чтобы финансовые лимиты по среднесрочным планам определялись заранее, до принятия решений по программе работы, которая будет включена в эти планы, и независимо от этих решений.

42. Эта рекомендация адресована, прежде всего, руководящим органам нескольких организаций, которые должны будут принять решения по ней 5/.

43. В пункте I23 инспектор выражает следующую точку зрения: "для того чтобы среднесрочные планы стали орудиями, могущими действительно служить для определения политики по ним, наряду с бюджетами по программам, должны приниматься финансовые решения" и что "необходимо, чтобы решения по лимитам ассигнований принимались вне зависимости от процесса определения программ". Основной довод, выдвигаемый инспектором в пользу такого разделения разработки программ и финансовых решений, состоит в том, что ни одна хозяйственная или нехозяйственная организация "никогда не имела возможности определять свою программу деятельности, а следовательно и свои расходы, с учетом лишь своих пожеланий, поскольку бюджет должен составляться в соответствии с поступлениями" и что "никто не может систематически подгонять смету своих поступлений к планируемым расходам" (см. A/9646, пункт I25).

5/ Представляется, что в пункте I39 имеется двусмысленность в отношении того, какой орган будет отвечать за расчет общих сметных лимитов ассигнований.

/...

44. Эти точки зрения противоречат существующему в настоящее время общему мнению относительно согласования решений по программам и финансовых решений. Имеются альтернативные формулы, которые не жертвуют важным фактором интеграции планирования и финансирования и, тем не менее, обеспечивают соответствие между желаемыми уровнями программ и вероятными поступлениями.

Рекомендация V

Исследования, касающиеся новой концепции деятельности международных организаций в области технического сотрудничества

45. В этом разделе инспектор предлагает провести детальное изучение и углубленные исследования с целью усовершенствования существующих методов технического сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций и определения таких связанных с развитием проблем, которые могут в общем аналогично решаться в нескольких странах. Предлагается двойкий подход:

а) экспериментальные комплексные исследования и диагнозы в некоторых добровольно согласившихся на это странах с целью обеспечения надежной основы для широкого анализа методологии;

б) объединенные исследования типологии проблем развития, которые могли бы привести к достижению согласия относительно наиболее эффективных подходов к выявленным классам.

46. АКК поддерживает общую цель этой рекомендации. Проводимые АКК исследования, о которых говорится в рекомендации II выше, будут также направлены на то, чтобы усовершенствовать методологию Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества. Кроме того, ПРООН проводит в настоящее время критический обзор осуществляемого ею процесса разработки программ по странам, основная цель которого состоит в том, чтобы улучшить в этом критическом аспекте развития планирование в системе Организации Объединенных Наций.

47. Вопрос, по которому сейчас нужно принять решение, состоит в том, следует ли продолжать выделять время и средства на проведение дополнительных исследований, предлагаемых инспектором. АКК приветствует предложение о том, чтобы Всемирный банк принял участие в усилиях, направленных на улучшение, и примет меры, с тем чтобы сделать возможным его участие в предпринимаемых усилиях. АКК полагает также, что прежде чем проводить дальнейшие изучения и исследования, предлагаемые инспектором, различным директивным органам должны быть представлены для изучения результаты ведущихся исследований.

/...

Рекомендация VI

Комплексная переориентация исследовательской деятельности по международным рамкам принципов и методов - пересмотр концепции Международной стратегии развития на 80-е годы

48. Существо этой рекомендации заключается в том, чтобы включить в глобальную Стратегию развития Организации Объединенных Наций на третье Десятилетие "ориентировочные планы по секторам" и "десятилетние" региональные ориентировочные планы" с целью создания более тесной связи между программами организаций, с тем чтобы их было легче включать в общий контекст мировых экономических и социальных проблем и дать Экономическому и Социальному Совету возможность определять, совместимы ли эти различные глобальные подходы по секторам. Судя по усилиям, предпринятым в ходе подготовки несколько аналогичных мероприятий в области сельского хозяйства, а также науки и техники, такие ориентировочные планы явятся довольно грандиозными мероприятиями.

49. Предстоящий среднесрочный обзор деятельности, связанной со вторым Десятилетием развития Организации Объединенных Наций, несомненно, потребует рассмотрения вопроса о том, как можно усовершенствовать планирование Стратегии на третье Десятилетие развития Организации Объединенных Наций. Кроме того, представляется естественным, чтобы любое предложение этого рода прежде всего рассматривалось Комитетом по обзору и оценке и Комитетом по планированию развития, каждый из которых, несомненно, оценит те выгоды, которые можно извлечь из этого предложения, и те людские и другие ресурсы, которые, вероятно, потребуются.

Рекомендация VII

Организация неофициальных рабочих заседаний представителей различных руководящих органов

50. Вопрос о том, необходимы ли такие неофициальные заседания для рассмотрения проблем гармонизации представления бюджетов по программам нескольких организаций (или других общих проблем), будет решаться каждым руководящим органом. Необходимость в этом может рассматриваться в свете доклада, который должен быть подготовлен согласно рекомендации I.

/...

Рекомендация VIII

Выбор общего периода для среднесрочных планов пяти организаций и принятие графика подготовительной работы

51. Инспектор предлагает организовать переговоры между пятью организациями, чтобы обеспечить соответствие дат и продолжительность периодов очередных среднесрочных планов этих организаций, и в качестве наиболее удобного периода предлагается период 1978-1983 годов. Он предлагает также провести в соответствии с этим периодом период программ ПРООН по странам. Что касается обеспечения соответствия плановых периодов друг другу, то АКК считает, что, по-видимому, все учреждения выиграли бы, выбрав один и тот же шестилетний период. Это будет означать, что в ЮНЕСКО бюджет по программам и среднесрочный план будут начинаться с четных, а не с нечетных годов, и план Организации Объединенных Наций будет рассчитан не на четыре года, а на шесть лет.

52. Инспектор выражает точку зрения, согласно которой для целей эффективной оценки деятельности скорее нужны не такие планы, которые периодически приводятся в соответствие с текущим моментом и корректируются, а планы с твердым горизонтом. Это предложение должно быть изучено в связи с рекомендацией инспектора о том, чтобы заранее и отдельно установить лимит средств на весь период, охватываемый среднесрочными планами. Предполагается, что, если эти предложения будут приняты, они сделают программы международных организаций несколько более жесткими, что не позволит им быстро и полно реагировать на быстроизменяющиеся условия в мире и на изменяющиеся нужды государств, являющихся их членами.

53. АКК полагает, что наиболее важное соображение состоит в том, чтобы план составлялся с разумным упреждением по времени (вероятно, три двухлетних периода составят максимально возможное упреждение). Это позволит провести соответствующие консультации между организациями и даст им возможность планировать свою работу в свете долгосрочных потребностей. В любом случае, представляется крайне необходимым предусмотреть соответствующую возможность для того, чтобы можно было время от времени корректировать планы в свете полученных результатов и внешних событий, которые влияют на деятельность организаций.

/...

IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

54. Инспектор предложил далеко идущую программу исследований и процедуры, целью которых является переосмысление и изменение деятельности шести организаций системы Организации Объединенных Наций, а также уделение особого внимания их особым сферам. Точки зрения и рекомендации инспектора, а также и те несколько спорные гипотезы, на которых они основаны, адресованы в основном правительствам и директивным органам соответствующих организаций. Вышеизложенные замечания сформулированы с тем, чтобы помочь правительствам в изучении ими этих сложных и взаимопереплетающихся предложений, причем так, чтобы это изучение велось согласованно, путем использования для этой цели механизма АКК.

55. В конце своего доклада Инспектор делает следующее заявление:

"Внутренняя закономерность, которую автор пытался обеспечить в общей предлагаемой здесь схеме, никоим образом не подразумевает того, что эти рекомендации образуют единое нераздельное целое. Наоборот, я полагаю, что любое, даже частичное осуществление каждой из этих рекомендаций, должно привести к улучшению деятельности и повышению эффективности международных организаций, что, в свою очередь укрепило бы доверие государств-членов к этим организациям, и таким образом положило бы начало еще более и более плодотворному процессу" (А/9646, пункт 197).

56. В своих замечаниях по отдельным рекомендациям, часть из которых можно поддержать частично или полностью, в то время как другие требуют более широкой подготовительной работы и рассмотрения до того как можно будет дать окончательное суждение, АКК исходил из этой точки зрения. Это особенно относится к тем рекомендациям, которые повлекут за собой использование значительных средств из скудных ресурсов.

57. Что касается технического аспекта планирования программ и документов, на которых оно базируется, то ясно, что необходимо по возможности полно удовлетворять потребности органов, занимающихся пересмотром программ в осуществлении их трудной задачи по определению тех видов деятельности, за которые они несут ответственность. Уже сам пересмотр предложений Инспектора привел к длительному и плодотворному обмену мнениями среди тех, кто занимается планированием программ в соответствующих организациях по многим общим техническим проблемам, которые стоят перед ними. АКК предполагает в будущем довольно часто собирать вместе специалистов, занимающихся планированием программ для таких целей, как разработка усовершенствованных методов и критериев для оценки хода осуществления программ и их результатов, для формулировки более конкретных целей и более ясных заявлений по программам, для выбора первоочередных вопросов и, наконец, для улучшения связей между среднесрочными планами и бюджетами по двухлетним программам.

/...

58. И наконец, сам АКК преследует во многом те же цели, что и Инспектор. Эти цели включают в себя: а) рационализацию процесса принятия решений; б) укрепление связей между регулярными программами и различными видами деятельности на местах, возможно путем укрепления связей между среднесрочным планированием и разработкой программ по странам; в) уделение первостепенного внимания такой деятельности, которую особенно хорошо могут проводить международные организации; г) повышение роли общего вклада системы в представляющие общий интерес сектора по программам.

59. Хотя такие цели не могут быть достигнуты в течение одного дня, уже предпринимается ряд шагов к их достижению. Если усилия по формулированию более четких задач и программ окажутся успешными, это будет способствовать рационализации принятия решений, и постоянный обмен опытом на совещаниях лиц, занимающихся планированием программ, будет способствовать таким усилиям. Организации также будут делать все, что в их силах в целях содействия пересмотру ПРООН процедур разработки программ по странам.

60. Организация уже давно прилагает усилия, направленные на оценку своей собственной деятельности, однако, как АКК указал во введении к своему последнему годовому докладу Совету (см. E/5844), эти усилия необходимо удвоить. Именно оценивая результаты, можно анализировать неудачи и извлекать из них уроки, а также определять и полностью использовать успехи. Если можно будет разработать соответствующие методы оценки, системе Организации Объединенных Наций будет проще развивать свои достижения и таким образом начать играть особую роль в тех сферах, в которых она проявила явно видимые способности.

61. Кроме того, АКК в течение ряда лет занимается тем, чтобы придать новый согласованный импульс программам в ряде секторов, которые представляют общий интерес для всей системы. К этим секторам относятся статистика, народонаселение, окружающая среда, природные ресурсы, населенные пункты и в последнее время сфера сельского развития. Все вышеохарактеризованные новые средства все более и более широко применяются в этих сферах, представляющих самый широкий интерес.

62. АКК полагает, что такие шаги могут в значительной степени содействовать усовершенствованию процесса планирования программ, а также эффективности работы каждой отдельной организации и всех организаций вместе.
