



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ



GENERAL
A/1956
15 November 1951
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

INDEX UNIT

NY 571

NOV 19 1951

Dual Distribution

Пятая сессия
Пункт 23^б повестки дня

КООРДИНАЦИЯ РАБОТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Сосредоточение усилий и ресурсов

Пятый доклад за 1951 год Консультативного комитета
по административным и бюджетным вопросам

1. В соответствии с пунктом 3 резолюции 413(V) Генеральной Ассамблеи и ввиду ее цели по отношению к усилиям и ресурсам, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел резолюцию 402 D (XIII), которую Экономический и Социальный Совет принял 17 сентября 1951 г. относительно координации работы Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений.

2. Часть I резолюции 402 D (XIII) Совета гласит:

"Экономический и Социальный Совет,

рассмотрев представленный Координационным комитетом доклад (E/2121) о координации деятельности Организации и специализированных учреждений,

1. принимая к сведению этот доклад и одобряет содержащиеся в нем отдельные рекомендации и предложения ..."

3. Часть II той же резолюции Совета гласит:

"Экономический и Социальный Совет,

.....

2. просит доклад Координационного комитета (E/2121) и обзор программ работ Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений на 1952 год Административного

комитету по координации и Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам к сведению и для принятия надлежащих мер;; и

4. решает внести в предварительную повестку дня своей второй очередной сессии в 1952 году следующий пункт: "Принятие приоритетных программ работы Организации Объединенных Наций в экономической и социальной области".

4. Консультативный комитет соответственно рассмотрел обе рекомендации, представленные Координационным комитетом и одобренные Советом.

5. Первая рекомендация, касающаяся пересмотра программ работы в 1953 году и в течение последующих лет, гласит:

"Координационный комитет также рекомендует, чтобы Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам было предложено представлять Совету каждый год на его летних сессиях все замечания общего характера относительно координации мероприятий Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в административной области и в отношении бюджета, которые, по его мнению, помогут Совету в его работе; а также рекомендует, чтобы Генеральный Секретарь передавал Консультативному комитету для его информации и с целью содействия ему в выполнении им его функций ежегодные программы работы специализированных учреждений и комиссий Совета, а также отчеты имевших место в Совете прений при пересмотре им таких программ в течение его летних сессий".

Консультативный комитет отмечает, что эта рекомендация весьма сходна с текстом пункта 3b резолюции 413(V) Генеральной Ассамблеи, в котором Экономическому и Социальному Совету предлагается пользоваться при пересмотре программ на 1952 год Организации Объединенных

и специализированных учреждений/
Наций/ ⁷Содержанием Консультативного комитета при рассмотрении административных и финансовых аспектов этого вопроса. Комитет охотно соглашается на то, чтобы представлять Совету, если Генеральная Ассамблея этого потребует, на его летней сессии в 1952 году и в течение последующих лет все замечания общего характера, которые будут сочтены желательными, относительно вышеупомянутого вопроса.

6. Вторая рекомендация, касающаяся бюджетного контроля в отношении программ работы и содержащаяся в докладе Координационного комитета, гласит:

"Комитет рассмотрел предложения, полученные от двух членов Организации Объединенных Наций, которые не являются членами Совета. Первым из этих предложений было австралийское предложение, которое было представлено Специальному комитету по организации работы и функционированию Совета и его комиссий. Оно было передано Комитетом Совету и касалось вопроса об установлении определенного уровня для расходов Организации Объединенных Наций в связи с выполнением экономических и социальных программ, которые финансируются из обыкновенного бюджета Организации. Оно также касалось установления более тесной связи между работой Совета и бюджетными мероприятиями Организации, а также периодической оценки результатов, достигнутых в отношении проведения рабочих программ, причем должны быть учтены приложенные в этом отношении усилия. Вторым предложением было предложение, представленное Бразилией,

относительно разделения бюджетов на две части: одну - административную и другую - оперативную, а также разработки методов для осуществления соответствующего контроля.

Комитет, признавая, что подробное рассмотрение таких вопросов, как вопрос о стабилизации бюджета, должно скорее производиться Генеральной Ассамблеей, а не Советом, рекомендует, чтобы эти предложения были переданы в надлежащем порядке Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам для принятия всех мер, которые последний сочтет желательными".

7. Консультативный комитет также рассмотрел часть III резолюции 402 В (XIII) Экономического и Социального Совета, как имеющую непосредственное отношение к рассматриваемым им предложениям, внесенным Австралией и Бразилией. Последний пункт этой резолюции содержит заявление о той политике, которая должна проводиться в этом отношении, и гласит, что Совет "полагает, что в целях достижения наибольшей возможной экономии и достаточной стабильности и пытаться избежать вызываемого пределами бюджетных ассигнований ограничения деятельности Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений в экономической и социальной области, Совет, его вспомогательные органы и специализированные учреждения, при периодическом пересмотре программ их работы, должны прилагать старания для установления очередности и должны исключать из этих программ или откладывать выполнение менее срочных проектов".

8. Ввиду вышеприведенного заявления относительно политики Совета, представляется затруднительным установить, в чем именно заключается "принятие надлежащих мер". Одной из функций Консультативного комитета является, среди всего прочего, представление Генеральной

Ассамблее своих заключений по всем административным и бюджетным вопросам, которые были переданы на рассмотрение Комитета. Однако инструкции, данные Комитету в резолюции 413(V) Генеральной Ассамблеи, весьма ограничены по своему охвату, так как Комитету предлагается оказывать лишь то содействие (в отношении административных и финансовых аспектов пересмотра различных программ), которое Совет потребует. Комитет в 1950 году до некоторой степени предусмотрел, что возникнет затруднение в определении мер, которые должны быть приняты. Комитет в то время предложил, чтобы соответствующая компетенция различных заинтересованных в вопросе сосредоточения усилий и ресурсов органов была определенно установлена, так как иначе Генеральной Ассамблее в будущем году могут быть представлены два противоречащих друг другу доклада: один из них Экономическим и Социальным Советом, а другой Консультативным комитетом.

9. Высказав эти оговорки, Комитет, тем не менее, желает изложить следующие соображения:

- i) Сравнение цифр, касающихся действительных расходов за 1950 год, с ассигнованиями на 1951 и 1952 гг., дает следующие результаты:

	1950 г. (в долл. США)	1951 г. (в долл. США)	1952 г. (в долл. США)
Семь специализированных учреждений, передающих свои бюджеты Генеральной Ассамблее	27 311 082	31 347 930	33 546 934
Организация Объединенных Наций	43 746 264	47 798 600	46 568 300
Итого	<u>71 057 346</u>	<u>79 146 530</u>	<u>80 115 234</u>

/ Хотя

Хотя нельзя провести точного сравнения между вышеприведенными цифрами (которые, с одной стороны, представляют произведенные расходы, а с другой стороны - ассигнования), они, тем не менее, указывают на ту тенденцию, на которую в 1950 году Генеральная Ассамблея обратила внимание, когда она настоятельно предлагала специализированным учреждениям приложить больше усилий к тому, чтобы стабилизировать свои обыкновенные бюджеты путем отказа от проведения менее срочных проектов или путем отсрочки таковых. Срочность этой проблемы стала еще более очевидной в отношении некоторых специализированных учреждений ввиду положения, создавшегося в результате того, что некоторые государства-члены запаздывали с выплатой своих взносов, - положение, которое потребовало принятия особых мер временного характера, которые - хотя они и позволяют бороться в отдельных случаях с этими условиями - имеют тенденцию способствовать ослаблению контроля над проведением отдельных программ, осуществляемым ассигнующим средства органом.

10. Но даже в отношении тех международных организаций, которые не сталкиваются непосредственно с проблемой взносов, финансовые затруднения, существующие во многих государствах-членах Организации, и срочная необходимость сохранения ресурсов являются вопросами, которые постоянно возникают в ходе прений. Это вытекает не только из резолюции, принятой Генеральной Ассамблеей в отношении сосредоточения усилий и ресурсов, но также из всех прений по этому вопросу, имевших место на тринадцатой сессии Экономического и Социального Совета и его Координационного комитета. На это определенно указывает резолюция 402 В (XIII), в которой упоминается о необходимости в

том, чтобы добиться возможно большей экономии и использовать наиболее эффективно существующие ресурсы. Повидимому, руководящие органы и секретариаты различных международных организаций вполне отдают себе отчет в том, что следует установить в достаточной мере стабильный бюджет. Бюджетная смета, представленная Генеральным Секретарем Организации Объединенных Наций на 1952 год, содержит ассигнование почти в 12 000 000 долларов на общую сумму расходов в экономической и социальной области. Очевидно, эта цифра представляет собой не максимум того, что может быть израсходовано в этой области в течение 1952 года, но максимум той суммы, которая, по мнению Генерального Секретаря, должна быть получена от государств-членов Организации для этой цели. Аналогичным образом, некоторые из специализированных учреждений, например Всемирный почтовый союз, Международный союз электросвязи и Всемирная метеорологическая организация, идя еще дальше в этом отношении, уже установили предельные суммы своих расходов в отношении всей своей деятельности или части этой деятельности.

11. Развивая далее эту идею в течение сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 1950 года, рассматривались различные предложения относительно установления определенного уровня для всех расходов, производимых Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями, причем предусматривалась система, согласно которой была бы установлена одна общая предельная сумма, подлежащая распределению между этими организациями в зависимости от их фактических нужд в этом отношении.

12. Из прений, имевших место в Координационном комитете, определенно вытекает, что фактически существует идентичность взглядов относительно необходимости установления известного уровня для расходов, причем эта идентичность взглядов существует даже при различных подходах к этому вопросу. В вышеупомянутом комитете предлагалось применить в этом отношении три различных метода:

- i) Расходы должны быть установлены на известном уровне в течение нескольких лет путем установления предельных сумм в бюджете.
- ii) Максимальная экономия должна быть достигнута путем периодического и тщательного обследования существующих и предлагаемых программ работы, путем установления приоритетов и отказа от мероприятий, не имеющих первостепенного значения; следует избегать придавать особое значение бюджетной стабильности.
- iii) Следует постоянно уделять внимание существованию финансовых ограничений, но следует применять ^{отношении} небюджетные методы для сосредоточения усилий и ресурсов ^{отношении} в/вопросов, имеющих первостепенное значение, а также отказываться от программ, имеющих меньшее значение (E/2121, пункт 34).

13. Хотя Консультативный комитет находит затруднительным установить точный смысл вышеприведенных пунктов ii и iii, тем не менее он отмечает, что все три метода основаны на финансовых соображениях. Если эти методы будут точно применяться, то могут быть достигнуты приблизительно те же результаты в бюджетном отношении. Согласно пунктам ii и iii, должны быть установлены приоритеты, повидимому,

/ для того,

для того, чтобы добиться максимальной экономии, причем будут приняты в соображение существующие финансовые ограничения. По существу, повидимому, нет в основном большой разницы между этими предложениями; в настоящее время Комитет дает лишь анализ предложений, внесенных Австралией и Бразилией (E/AC.34/L.11; E/AC.24/L.31).

14. Основные части этих двух предложений могут быть вкратце изложены следующим образом:

Предложение Австралии

а) Совет должен установить, на каком уровне в течение ближайших двух или трех лет должны быть **установлены расходы** Организации Объединенных Наций по проведению экономических и социальных программ, финансируемых из обычного бюджета Организации;

б) следует установить более тесную связь между работой Совета и бюджетными мероприятиями Организации; и

с) Периодически **должна** производиться оценка достигнутых результатов в связи с выполнением различных экономических и социальных

Предложение Бразилии

а) Генеральный Секретарь Организации Объединенных Наций и главы специализированных учреждений должны, с помощью компетентных органов этих учреждений, изучить вопрос о том, на каком уровне находятся расходы этих организаций, и предложить следующей ассамблее или генеральной конференции установить пределы для нормального текущего бюджета;

б) Положения, касающиеся мероприятий, не имеющих отношения к бюджету в тех случаях, когда установленные согласно пункту а пределы были бы превышены, все организации должны представлять попережнему, если они имеют на то основание, отдельно своим ассигнующим средства органам, в виде приложения или особой главы бюджета, всякое новое предложение для ассигнования новых средств в целях проведения мероприятий, которые, по их мнению, не включены в стабилизированный бюджет или не могут быть покрыты из ассигнований, предусмотренных в таковом.

программ, причем должны быть учтены приложенные в этом отношении усилия.

15. В отношении пункта а австралийского предложения Консультативный комитет отмечает, в частности, что австралийское правительство рассматривает свое предложение о временной стабилизации расходов Организации Объединенных Наций в экономической и социальной области лишь как предложение о применении к Организации Объединенных Наций той политики, которую Генеральная Ассамблея рекомендовала специализированным учреждениям, когда она предложила им "продолжать свои усилия в целях стабилизации своих обыкновенных бюджетов путем исключения менее срочных проектов или перенесения их на последующие годы" (пункт 1 резолюции 411(V) Генеральной Ассамблеи). Это ограничение предлагается на том основании, что целый ряд мероприятий в этой области, которые могут быть весьма полезными, требуют для их проведения таких технических и финансовых ресурсов, а также такого персонала, каковых в настоящее время не имеется.

16. Пункты б и с, касающиеся, соответственно, вопроса о том, является ли некоторая информация, представленная Экономическим и Социальным Советом, подходящей или нет, а также касающиеся всеобщего пересмотра рабочих программ, не входят, повидимому, в компетенцию Консультативного комитета.

17. Что касается предложения Бразилии, то в пункте а этого предложения - хотя оно весьма похоже на соответствующее австралийское предложение - упоминаются определенно специализированные учреждения, и нет, повидимому, указания на ограничение срока. Положения этого пункта соответствуют принципу, провозглашенному Советом,

/ согласно

согласно которому весьма сложная работа по установлению приоритета может быть предпринята лишь теми органами, которые несут непосредственную ответственность за выполнение соответствующей работы.

18. В последней части пункта в упоминается о том, что "в целях проведения мероприятий, которые ... не включены в стабилизированный бюджет или не могут быть покрыты из ассигнований, предусмотренных в таковом". Комитет предполагает, что эти мероприятия могут быть финансированы либо из сбережений, сделанных по такому бюджету, либо из средств, ассигнованных из специального бюджета, предусматривающего либо добровольные, либо обязательные взносы. Подобное положение существует в отношении процедуры, которой следует Организация Объединенных Наций. Организация имеет технические программы, которые финансируются ею из ее обыкновенного бюджета и на которые она также употребляет средства, ассигнованные из Специального фонда технической помощи.

19. После тщательного рассмотрения всех этих вопросов, включая вопрос о необходимости обеспечить, чтобы надлежащий финансовый комитет всесторонне обследовал во всех случаях предлагаемые расходы (независимо от того, будет ли установлена заранее предельная сумма таких расходов или нет), Консультативный комитет пришел к заключению, что можно применить различные способы для достижения целей, изложенных в предложениях, внесенных Австралией и Бразилией, - целей, с которыми Комитет вполне согласен.

20. Применение методов, которые излагаются далее, позволило бы, по мнению Комитета, придать более гибкий характер бюджетному контролю и в то же время содействовать достижению целей, связанных

/ с сосредоточением

с сосредоточением ресурсов.

21. На своих заседаниях Генеральная Ассамблея уделяла постоянно внимание вопросу о сбережении средств. Сам Совет, как указывалось выше в пунктах 10 и 12, также считает этот вопрос весьма важным.

Комитет, поэтому, рекомендует применить следующую процедуру:

а) Как руководящие органы, так и секретариаты отдельных организаций, должны прежде всего обратить внимание на результаты и сравнить их с расходами, вызываемыми экономическими и социальными мероприятиями. Такое обследование должно быть тесно связано с ответственностью обеспечения того, чтобы ни одна из краткосрочных программ деятельности не превратилась в долгосрочную или постоянную программу без предварительного тщательного обследования размера и эффективности соответствующего аппарата и других относящихся к этому вопросу факторов. Этим делом, в первую очередь, должен заняться директор каждой из этих организаций. Но так как в данном случае имеются и финансовые соображения, то окончательная ответственность в этом вопросе несомненно лежит на административном и бюджетном комитете соответствующего руководящего органа, который должен внимательно и подробно исследовать все цели, для выполнения которых испрашиваются средства, способ израсходования этих средств и другие подобные вопросы.

б) В частности, в 1953 году Генеральная Ассамблея могла бы предложить Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций составить бюджетную смету, не превышающую какой-нибудь установленной суммы, и при представлении им бюджетной сметы указать, от каких программ можно было бы отказаться или какие программы могут быть отсрочены, для того чтобы

/ расходы

расходы не превышали предельной суммы. В бюджетной смете, кроме того, должно быть указано, какие предлагаемые ассигнования относятся к проведению новых программ. Хотя такая информация уже отчасти и представляется в объяснительных записках к бюджетной смете, представляем Генеральным Секретарем, тем не менее более ясное и систематическое представление таких данных, указывающих, среди прочего, какой персонал может потребоваться для выполнения существующих и предлагаемых программ, позволило бы Генеральной Ассамблее, при рассмотрении ею бюджетной сметы, согласовать мероприятия с ассигнованием надлежащей и соответствующей суммы для покрытия расходов. Конечно, Генеральная Ассамблея должна была бы решить, в свете существующих обстоятельств и с должным учетом предлагаемых программ, можно ли ей и нет ассигновать добавочные средства сверх предусмотренной первоначально суммы.

22. Консультативный комитет должен высказать свои соображения по поводу других пунктов предложения, внесенного Бразилией, касающиеся продления функций Комитетом, а именно пунктов f и g, которые гласят:

"f) Консультативный комитет должен в будущем получать ту часть ежегодного доклада Административного комитета по координации, которая касается административных вопросов, и представлять Генеральной Ассамблее регулярно соответствующий доклад, в котором он официально изложит свои соображения.

g) Консультативный комитет должен в будущем также рассматривать административные аспекты расходов, связанных с проведением всех оперативных программ, которые либо проводятся в настоящее время, либо будут впоследствии утверждены той или

иной организацией, расходов, не предусмотренных в обыкновенных, текущих и стабилизированных бюджетах (т.е. Корея, Палестина, Детский фонд, Техническая помощь), и представлять соответствующий доклад Генеральной Ассамблее (Комитеты II, III и V).

23. Если эти предлагаемые мероприятия будут утверждены, то, с одной стороны, они позволят Консультативному комитету представить всесторонний доклад по вопросу о координации в административной области, представить добавочные соображения в дополнение к заключениям, к которым он пришел при просмотре бюджета отдельных специализированных учреждений, и, с другой стороны, дадут Генеральной Ассамблее полную картину всех административных расходов Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений. Оперативные расходы были бы представлены Генеральной Ассамблее в прилагаемой к такому документу краткой таблице.

24. По мнению Консультативного комитета, все эти и другие предложения, имеющие целью сократить расходование средств и уменьшить финансовое бремя, которое несут государства-члены Организации, заслуживают самого тщательного рассмотрения.