



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 February 2003
Russian
Original: English

Пятьдесят седьмая сессия

Пункты 112 и 119 повестки дня

**Бюджет по программам на двухгодичный период
2002–2003 годов**

Объединенная инспекционная группа

Доклад Объединенной инспекционной группы об ориентированном на результаты подходе в Организации Объединенных Наций: осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций*

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций: осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2002/2).

* Настоящая записка представлена подразделениям конференционного обслуживания с опозданием вследствие необходимости получения замечаний от всех членов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций.

Резюме

В настоящем докладе содержатся замечания Генерального секретаря и членов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) по докладу Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленному «Ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций: осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций». Замечания касаются двух частей доклада: части первой, посвященной ориентированному на достижение конкретных результатов процедурам составления бюджета и планирования в Организации Объединенных Наций, и части второй, где предлагается создать новые инструменты и механизмы, с тем чтобы система Организации Объединенных Наций могла придерживаться более эффективных подходов, ориентированных на достижение конкретных результатов, а государства-члены имели в своем распоряжении более эффективные средства контроля за ходом достижения целей, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Инспектор затрагивает ряд важных вопросов, касающихся эффективности нынешних инструментов планирования и составления программ, которые ориентированы на достижение конкретных результатов. Во второй части доклада ОИГ Инспектор заостряет также внимание на многочисленных обязательствах по подготовке докладов в соответствии с ныне действующими механизмами страновой оценки (документы о стратегии борьбы с нищетой, общие страновые оценки, Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и т.д.), которые ложатся тяжелым бременем на правительства государств, подвергает сомнению возможность эффективного анализа и оценки государствами-членами результатов сотрудничества организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне в рамках нынешних механизмов, указывает на сложность обеспечения с помощью нынешних механизмов комплексного подхода к общесистемным мерам по достижению целей, провозглашенных в Декларации тысячелетия, и выдвигает предложение о разработке общего «единого странового обзорного доклада» для всей системы Организации Объединенных Наций.

Доклад ОИГ — это своевременное напоминание о необходимости постоянного анализа применяемого в системе Организации Объединенных Наций подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, и он, безусловно, даст толчок к дальнейшему обсуждению в рамках всей системы разнообразных затронутых в нем проблем. Высоко оценивая намерения автора доклада, члены КСР в целом считают проведенное исследование слишком широко-масштабным, особенно применительно ко второй части и попыткам увязать обе части друг с другом, для того чтобы на его основе прийти к взвешенному общему заключению, которое позволило бы принять конкретные меры по выполнению рекомендаций всего доклада. Поэтому предлагается сначала на межправительственном уровне рассмотреть обе части доклада отдельно друг от друга.

I. Введение

1. Доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций: осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций», состоит из двух частей. В первой части проводится обзор усилий, предпринимаемых в системе Организации Объединенных Наций по применению ориентированного на достижение конкретных результатов подхода при планировании, составлении программ и бюджета в контексте процесса реформы Организации Объединенных Наций, начатого Генеральным секретарем в 1997 году. В ней содержится глубокий анализ концепции результатов, используемой в настоящее время Организацией Объединенных Наций в бюджете по программам на 2002–2003 годы и среднесрочном плане на 2002–2005 годы, и высказывается несколько замечаний по поводу практического определения результатов в рамках Декларации тысячелетия. Во второй части рассматриваются значимость и последствия концепции результатов для определения прогресса в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В этой связи в ней анализируются а) различные механизмы, используемые в настоящее время для координации политики, планов и практических действий на страновом уровне соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, б) ход подготовки разными сторонами различных докладов на страновом уровне по контролю и оценке, с) ход подготовки многочисленных докладов на общемировом уровне, в которых обобщаются актуальные страновые вопросы, соответствующие программные рекомендации и намеченные меры. С учетом вышесказанного в докладе предлагаются рекомендации по разработке новых единых механизмов отслеживания результатов и хода деятельности как на страновом, так и на общемировом уровнях.

II. Общие замечания

2. В докладе проводится углубленный анализ соответствующих вопросов, исходя из понимания Инспектором принципов функционирования системы Организации Объединенных Наций, работы межправительственных органов и реализации проектов на страновом уровне. В докладе говорится о необходимости активизации сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами и предлагается совершенствовать механизмы проведения на национальном и общемировом уровнях оценки прогресса в экономической и социальной областях. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) отмечают информационную насыщенность и аналитический характер доклада. Высоко оценивая его информационно-аналитическую сторону, они считают доклад слишком широкомасштабным, особенно применительно ко второй части и попыткам увязать обе части друг с другом для того, чтобы на его основе прийти к взвешенному общему заключению, которое позволило бы принять конкретные меры по выполнению рекомендаций всего доклада. Поэтому они предлагают сначала рассмотреть на межправительственном уровне обе части доклада отдельно друг от друга.

3. Затрагивался также вопрос о целесообразности оценки политики и механизмов Всемирного банка и Международного валютного фонда, относящихся к

компетенции их руководящих органов, которые и занимаются их соответствующей оценкой.

4. С учетом вышеуказанных оговорок члены КСР в целом с удовлетворением отмечают анализ, проведенный в первой части доклада и сделанные в нем основные выводы, касающиеся концепции «результатов» и нынешнего использования методов планирования и составления бюджета, ориентированных на достижение конкретных результатов, особенно при подготовке бюджета по программам Организации Объединенных Наций на 2002–2003 годы и среднесрочного плана на 2002–2005 годы. Подход, ориентированный на достижение конкретных результатов, благотворно сказался на деятельности Организации Объединенных Наций в целом ряде областей. К ним относятся, в частности, оказание содействия руководителям программ в уделении главного внимания решению основных задач, определение наиболее рациональных путей достижения намеченных результатов, возможность корректировки деятельности по ходу осуществляемых мероприятий, оптимизация использования ресурсов и стимулирование эффективной разработки программ.

5. Члены КСР отмечают, что составление бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов, — это относительно новый подход, для закрепления которого потребуется несколько бюджетных циклов и выработка нового понимания результатов деятельности на основе применения этого подхода. Они согласны с выводом автора доклада о необходимости дальнейшего совершенствования методики, уточнения и прояснения соответствующей концепции, особенно в контексте целей, провозглашенных в Декларации тысячелетия, и с учетом опыта, приобретенного в процессе дальнейшего применения данного подхода. Они согласны также с необходимостью совершенствования методов планирования и составления бюджета, ориентированных на достижение конкретных результатов, в целях обеспечения более комплексного характера общесистемной политики и программ и предоставления в распоряжение государств-членов более четких критериев для оценки деятельности. Хотя многие вопросы, которые затрагивались Инспектором и касаются результатов осуществления программ, составления бюджета по программам, необходимости установления базовых параметров, определения ответственных за достижение результатов и т.д., уже активно рассматриваются соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, члены КСР считают первую часть доклада полезным дополнением к тому, что уже делается. Рассмотрение предлагаемых в докладе структурных и административных изменений, связанных с подготовкой стратегического среднесрочного обзорного доклада и единого странового обзорного доклада, целесообразнее было бы отложить на будущее, когда будет накоплен достаточный опыт реализации подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов.

6. Что касается второй части доклада, то члены КСР высоко оценивают выводы, касающиеся трудностей, с которыми сталкиваются развивающиеся страны вследствие появления многочисленных механизмов страновых оценок, последствий разнообразия таких механизмов для эффективного объединения общесистемных мероприятий и определения конкретного единого пути достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Вместе с тем они отмечают, что вследствие широкого и сложного характера затрагиваемых вопросов данная часть исследования недостаточно конкретна, а это сказывается на возможности его использования в качестве основы для об-

стоятельного обсуждения на межправительственном уровне соответствующих проблем и анализа практических последующих мер. Прежде всего речь идет о главной рекомендации этой части доклада, касающейся создания единого общесистемного механизма подготовки докладов, поскольку в докладе не приводится достаточно убедительных доводов, которые обосновывали бы целесообразность и преимущества такого механизма по сравнению с ныне действующими.

7. Из этой части доклада также не совсем ясно, какие из затрагиваемых в ней вопросов, по мнению Инспектора, должны реализовываться секретариатами организаций системы Организации Объединенных Наций, какие — в рамках их межправительственных механизмов, а какие — правительствами государств. Члены КСР считают, что большинство из затронутых в этой части доклада проблем, равно как и соответствующие рекомендации, касаются политики, осуществляемой правительствами государств, и поэтому должны рассматриваться не секретариатами организаций системы Организации Объединенных Наций, а директивными органами.

III. Замечания по рекомендациям

Часть первая доклада Объединенной инспекционной группы

Рекомендации 1 и 2

1. Концепцию «результатов» необходимо уточнить. Необходимо проводить различие между результатами деятельности по программам собственно Организации Объединенных Наций, т.е. достижениями, как это слово используется в контексте бюджета по программам, и результатами на уровне стран и глобальном уровне, как это слово используется в контексте крупных конференций Организации Объединенных Наций и в Декларации тысячелетия.
2. Применение ориентированных на результаты методов составления бюджета в Организации Объединенных Наций нуждается в постоянном изучении в целях их адаптации к весьма специфическому характеру деятельности Организации Объединенных Наций и с учетом необходимости того, чтобы государства-члены видели перемены. Концепция достижений должна быть более четко и точно определена руководителями программ и вместе с ними, поскольку именно те в конечном счете будут отвечать за результаты программ. Необходимо создать благоприятную среду, включая динамичное и гибкое управление людскими ресурсами, адекватные информационные системы, системы обучения персонала, повышение доверия не только в Секретариате, но и в отношениях между Секретариатом и государствами-членами, а также расширение прав руководителей программ при усилении их ответственности. Что касается административной и другой вспомогательной деятельности, то здесь необходимо больше конкретности (см. пункт 77 доклада).
8. Обе рекомендации в целом принимаются. Члены КСР особенно отмечают полезность анализа эффективности, сильных и слабых сторон составления бюджета и планирования в Организации Объединенных Наций, ориентирован-

ных на достижение конкретных результатов. Вместе с тем они указывают, что термины «результаты» и «ожидаемые достижения» не заменяют друг друга, как это предполагается в докладе, и необходимо продолжить работу по разъяснению данного вопроса. Члены КСР отмечают, что концепция результатов включает такие понятия, как задача, ожидаемое достижение, показатель достижения результатов, внешние факторы и деятельность, т.е. критерии, которые постоянно используются в том или ином виде всеми организациями системы. Вместе с тем они подчеркивают, что было бы также весьма полезно, если бы в докладе был более глубоко проанализирован соответствующий опыт не только Организации Объединенных Наций, но и других организаций и их фондов и программ в применении методов, ориентированных на достижение конкретных результатов, с учетом их специфики. Обмен передовым опытом именно по этим вопросам представляется особенно интересным как сам по себе, так и в целях дальнейшего согласования деятельности в рамках всей системы.

9. Члены КСР соглашались также с содержащимися в докладе выводами о необходимости для успешной реализации подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, создания «благоприятной среды», особенно посредством обучения персонала и принятия мер по заострению внимания на этих вопросах руководителей программ. Вместе с тем они просят пояснить, что Инспектор понимает под «расширением прав руководителей программ и усиления их ответственности», о чем говорится в ее рекомендации 2. Они согласны с необходимостью постоянного изучения предлагаемых показателей достижения результатов в целях их дальнейшего совершенствования с учетом накопленного опыта.

Часть вторая доклада Объединенной инспекционной группы

Рекомендации 3–8

3. **Применительно к среднесрочной перспективе, на уровне стран чрезмерное число документов и докладов, посвященных описанию ситуации в стране, следует заменить после консультаций с КСР, единым документом, который будет называться Единый страновой обзорный доклад (ЕСОД) и будет готовиться по схеме, изложенной в пунктах 125–126. Такой ЕСОД в будущем должен в максимально возможной степени заменить доклады, подготавливаемые отдельными организациями, в целях снижения операционных издержек и предотвращения дублирования. Каждые пять лет на уровне стран следует проводить обсуждение обзора стратегий в целях достижения соглашения по применяемой стратегии (см. пункт 128).**

4. На глобальном уровне каждые пять лет Организации Объединенных Наций следует готовить доклад, обобщающий обсуждение на уровне стран, дополненный описанием передового опыта, полученных уроков и сделанных выводов. Такой доклад, который будет называться стратегический среднесрочный обзорный доклад, должен в максимальной степени устанавливать типологию сравнимых ситуаций в различных странах, касающихся экономического и социального развития и нищеты, а также предлагать стратегии применительно к каждому их виду (см. пункт 135). Цель будет заключаться в выработке на среднесрочный период координированной, связанной, если не единой, стратегической платформы системы Организации Объединенных Наций, бреттон-вудских учреждений и других ведущих действующих лиц, которая будет помогать государствам-членам в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.
5. Стратегический среднесрочный обзорный доклад (СССОД) вместе со всеобъемлющим статистическим докладом, который в своем плане осуществления Декларации тысячелетия обещал готовить Генеральный секретарь, должен представляться каждые пять лет проводимому на высоком уровне совещанию Экономического и Социального Совета. Цель этого будет заключаться в укреплении консенсуса и обеспечении согласованности политики и стратегий развития и борьбы с нищетой, даче руководящих указаний международным учреждениям и в принятии среднесрочных обязательств в отношении внешнего содействия. Согласованная и скоординированная стратегическая и политическая платформа, которая будет выработана по итогам такого процесса, могла бы стать дополнительным вкладом в осуществлении Декларации тысячелетия (см. пункт 136). Такое обсуждение должно сделать возможным достижение консенсуса относительно того, каким образом обеспечить увязку структурной перестройки с борьбой с нищетой на устойчивой основе.
6. Подготовка такого комплексного обобщающего доклада Организацией Объединенных Наций потребует значительного числа квалифицированных сотрудников. Ввиду нынешних ресурсных ограничений следует рассмотреть возможность сокращения в конечном счете числа или тематики документов по социально-экономическим вопросам, подготавливаемых в настоящее время Организацией Объединенных Наций, в той мере, в какой они затрагивают одни и те же вопросы и не отличаются по своим общим выводам. Ввиду того, что не все разнообразные описательные доклады о мировом экономическом и социальном положении преследуют цель выработать политику, имеются основания для переоценки и в конечном итоге оптимизации их подготовки (см. пункт 133).

7. Параллельно указанным выше инициативам и для того, чтобы дать возможность Организации Объединенных Наций выполнять свои задачи согласно пункту 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций, каждые пять лет на основе СССОД Секретариату Организации Объединенных Наций следует готовить среднесрочный обзорный доклад о предотвращении конфликтов, описывающий связи между прогрессом, достигнутым в деле борьбы с нищетой, ускорением развития и предотвращением конфликтов. Такой доклад следует представлять Совету Безопасности для обсуждения на этом форуме и, в случае принятия такого решения, представлять и Генеральной Ассамблее также для последующего обсуждения (см. пункт 138).
8. Что касается будущей работы над среднесрочным планом, то государства-члены могли бы выбрать один из двух вариантов.

Вариант 1: Если два новых инструмента, которые рекомендовалось создать, а именно ЕСОД и СССОД, описанные в рекомендациях 3 и 4, удовлетворяют требованиям государств-членов, касающимся среднесрочной стратегической ориентации, они, возможно, решат не принимать следующего плана взамен нынешнего среднесрочного плана на 2002–2005 годы.

Вариант 2: В следующем среднесрочном плане, если он будет сохранен, необходимо будет учитывать оба рекомендованных новых инструмента. Их общие выводы, касающиеся программ и деятельности Организации Объединенных Наций, необходимо будет наполнить конкретным содержанием в следующем среднесрочном плане. Необходимо делать акцент на полной интеграции целей Декларации тысячелетия и рекомендаций плана Генерального секретаря в существующие и будущие среднесрочные планы Организации, с тем чтобы государства-члены могли оценивать актуальность и согласованность стратегии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Декларации тысячелетия.

10. Как отмечалось в пункте 2 выше, ввиду масштабного и всеохватывающего характера доклада следующие замечания касаются лишь некоторых его элементов и рекомендаций.

11. Члены КСР в целом поддерживают основную задачу содействовать углублению процесса координации, упрощения и обеспечения комплексного характера процесса подготовки докладов на уровне стран, и в этом направлении уже предпринимаются соответствующие усилия. Члены КСР с удовлетворением отмечают признание в докладе важного значения увязывания глобальных задач, стоящих перед правительствами государств, с задачами Организации Объединенных Наций. Вместе с тем они сомневаются в том, что предлагаемая Инспектором разработка такого типа единого документа — это наиболее эффективный подход к достижению данной цели, а также в возможности реального отражения в подобном докладе всего многообразия деятельности системы на страновом уровне и замены им существующих докладов как в плане механизма составления программ, так и с точки зрения элемента отчетности для отдельных директивных органов. Члены КСР отмечают, что, хотя идея разработки единого документа выглядит привлекательной, возможность ее реализации зависит от наличия эффективных координационных механизмов на националь-

ном уровне, каковые пока отсутствуют. Даже более скромные усилия в этом направлении, предпринимавшиеся в прошлом, — речь идет об общесекторальном подходе — в силу этих факторов оказались трудноосуществимыми.

12. Члены КСР отмечают далее, что, хотя задача предлагаемых ЕСОД и СССОД состоит на первый взгляд в попытке повысить степень согласованности стратегического планирования в организациях системы Организации Объединенных Наций и упростить существующие ныне процедуры, на самом деле результаты могут оказаться прямо противоположенными. В докладе предполагается, что единый документ на страновом уровне — ЕСОД — станет основой для проведения раз в пять лет на уровне стран стратегического анализа в целях согласования будущей стратегии действий. Затем, как предполагается, ЕСОД будет включен в СССОД, в котором, как, по всей видимости, ожидается, будет подытожена аналитическая работа, проведенная на уровне стран, сделаны соответствующие выводы и подготовлена почва для проведения один раз в пять лет совещания Экономического и Социального Совета на высоком уровне. В результате, как ожидается, удастся укрепить единый подход и обеспечить согласованность стратегических программ. Члены КСР считают, что предлагаемые процессы подготовки докладов и анализа вряд ли приведут к тому, что отпадает необходимость в использовании нынешних механизмов подготовки докладов и оценки, которые являются существенно важными инструментами для составления программ, проведения периодических обзоров и оценок, корректировки политики и деятельности в целом. Поэтому в конечном итоге, будучи привлекательными на первый взгляд, эти новые предложения в отношении подготовки докладов не только представляются нецелесообразными вследствие масштабов координационной работы, которая потребует для подготовки таких докладов, необходимости задействования в ней самых различных сторон и длительной продолжительности цикла подготовки докладов, но скорее всего приведут также не к упрощению механизмов, а станут дополнительным фактором, увеличивающим нагрузку на страны-получатели помощи и другие стороны.

13. Члены КСР отмечают также, что в докладе не учитываются должным образом предпринимаемые в настоящее время усилия по использованию механизма подготовки документов о стратегии борьбы с нищетой (ДСБН) как ключевого инструмента мобилизации и координации поддержки международных партнеров и ускорения прогресса в направлении достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Механизм ДСБН, учитывающий потребности каждой страны с точки зрения ответственности за осуществляемую деятельность и поддержания соответствующих партнерских отношений, продолжает развиваться в направлении обеспечения более всеобъемлющего анализа всех экономических, социальных, финансовых и структурных аспектов борьбы с нищетой и более тесной увязки долгосрочных стратегий роста с борьбой с нищетой и целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия. Развертывание в настоящее время дискуссии по поводу возможной разработки совершенно нового механизма на данном этапе может подорвать уже достигнутый существенный прогресс в области общесистемной координации борьбы с нищетой в развивающихся странах.

14. Члены КСР отмечают также, что некоторые из основных задач, выдвигаемых Инспектором для обоснования предлагаемого ею в докладе создания новой системы, то есть обеспечение полноценного участия системы Организации

Объединенных Наций в оценках, проводимых самими странами, и обращение к ней за рекомендациями в отношении эффективности и устойчивости предлагаемых программных мер, уже реально учитываются в рамках различных координационных механизмов, внедряемых системой в ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эти механизмы постоянно совершенствуются, а их результативность является предметом постоянного анализа.

15. Что касается предложения о периодическом проведении стратегического анализа таких вопросов, как урегулирование конфликтов и борьба с нищетой на страновом и глобальном уровнях, то члены КСР полностью поддерживают основную цель этого предложения, но при этом в докладе недостаточно проанализирована соответствующая нынешняя практика и четко не очерчены отличия такого анализа от того, что делается в настоящее время. В докладе также не учитываются должным образом различные подходы, которыми необходимо руководствоваться при достижении широкого спектра целей в политической, экономической и социальной областях, провозглашенных в Декларации тысячелетия.

16. В отношении выдвигаемых в докладе рекомендаций по поводу предотвращения конфликтов члены КСР отмечают, что данный вопрос активно обсуждается на уровне исполнительных глав подразделений системы Организации Объединенных Наций. На межучрежденческом уровне твердо убеждены в том, что центральным компонентом стратегии системы Организации Объединенных Наций в области предотвращения конфликтов должны быть содействие развитию и искоренение нищеты, что программы действий в области предотвращения конфликтов и развития должны дополнять друг друга и что при переходе от культуры реагирования к культуре предотвращения необходимо учитывать истощение ресурсов в результате конфликтов, которые можно было бы использовать в целях развития.

17. Указывалось также, что настоящий доклад выиграл бы в аналитическом отношении, если бы в нем была более внимательно рассмотрена базовая стратегия достижения сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития, принятая системой в июне 2002 года, а также различные элементы проекта тысячелетия, всеобъемлющего механизма на глобальном и страновом уровнях, в рамках которого страны и участники процесса развития объединяют свои усилия по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

18. Члены КСР приходят к заключению, что рекомендации второй части доклада хотя и интересны в концептуальном отношении, не базируются на достаточно глубоком анализе оперативной и практической деятельности на страновом уровне всех заинтересованных сторон (организаций системы Организации Объединенных Наций, правительств стран-доноров, правительств стран-получателей помощи и других сторон), а также всех соответствующих организационных, политических, правовых, финансовых и административных вопросов, которые должны быть учтены при разработке новой системы, за которую выступает Инспектор.

19. Члены КСР хотели бы подчеркнуть, что многие возникающие у них вопросы в отношении возможности реализации и практической целесообразности сделанных в докладе рекомендаций, особенно в его второй части, никоим

образом не умаляют значения доклада с концептуальной точки зрения и проведенного в нем анализа самых различных проблем. Этот доклад, безусловно, окажет воздействие на будущее рассмотрение в рамках системы широкого круга проблем и вопросов, которым он посвящен.
