

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/36/168
8 April 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункт 104 первоначального перечня*

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад о методах определения потребностей в персонале

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь направить членам Генеральной Ассамблеи текст доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного "Доклад о методах определения потребностей в персонале" (JIU/REP/81/1).

* A/36/50.

ДОКЛАД

О МЕТОДАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ПЕРСОНАЛЕ

Подготовлен

Марком Э. Алленом
Объединенная инспекционная группа



Объединенная инспекционная группа

Женева
Январь 1981 г.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 5	1
II. ПОДГОТОВКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ О ПЕРСОНАЛЕ	6 - 19	2
А. Методы подготовки предложений о персонале	7 - 17	2
В. Рассмотрение предложений о персонале в рамках секретариатов	18 - 19	5
III. РЕШЕНИЯ ПО ПРЕДЛОЖЕНИЯМ О ПЕРСОНАЛЕ	20 - 30	6
А. Полномочия руководителей исполнительных органов и директивных органов	20 - 21	6
В. Информация о персонале, представляемая директивным органам	22 - 30	8
IV. РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИИ	31 - 34	12
ПРИЛОЖЕНИЕ I: ДОКЛАДЫ О НОРМИРОВАНИИ РАБОТЫ В ЮНЕСКО		

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Расходы на персонал составляют около 66 процентов регулярных бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций. Если включить сюда расходы по таким статьям, как служебные помещения, коммунальные услуги, канцелярское обеспечение, мебель и оборудование, которые примерно пропорциональны численности персонала, эта величина возрастет примерно до 70 процентов. 70 процентов регулярных бюджетов 1980 года составляет более 900 млн. дол. США.
2. Несмотря на абсолютный и пропорциональный объем расходов на персонал, методы, при помощи которых организации определяют численность необходимого им персонала и его распределение по различным подразделениям секретариатов, не всегда достаточно точны или соизмеримы с данной проблемой. Исполнительные главы и их старшие помощники не всегда располагают всем объемом информации, необходимой для принятия обоснованных решений по кадровым предложениям подчиненных им органов. Во многих организациях наблюдается отчетливая тенденция к переносу должностей из одного бюджета в последующий при слабой критической оценке. Например, в бюджете Организации Объединенных Наций на 1980/81 год было упразднено лишь четыре из 10 695 постов, существовавших в бюджете на 1978/79 год, а небольшое число было перераспределено, т.е. передано в другие подразделения.
3. Кроме того, информация о кадровых предложениях, представляемая директивным органам, конкретно одобряющим эти предложения, нередко недостаточна, для того чтобы они могли судить о целесообразности численности предлагаемых постов.
4. По мнению инспектора, процесс определения потребностей в персонале в рамках регулярных бюджетов необходимо укреплять как в рамках секретариатов, так и при рассмотрении бюджетов директивными органами. В настоящем докладе кратко рассматривается ^{1/}: а) методы, используемые в рамках организаций для разработки предложений в отношении персонала; и б) объем информации, представляемой исполнительным главам и директивным органам, с тем чтобы дать им возможность оценивать обоснованность этих предложений. Вносятся рекомендации, направленные на обеспечение исполнительным главам и директивным органам необходимых средств для оценки потребностей в персонале и для определения ценности элементов программы с учетом их сметной стоимости.
5. Доклад основан на ответах различных организаций на специальный вопросник, дополненных устными беседами с представителями ряда организаций. Инспектор выражает свою благодарность всем участвующим в этом мероприятии лицам.

^{1/} Подробный доклад о бюджетах организаций системы Организации Объединенных Наций будет подготовлен Объединенной инспекционной группой в 1981 году.

II. ПОДГОТОВКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ О ПЕРСОНАЛЕ

6. Процесс подготовки секретариатами предложений о персонале для включения в их бюджет значительно варьируется между организациями. Имеется ряд общих, хотя и негативных черт. Мало используется нормирование работы или аналогичные методы для установления связи между объемом работы и численностью необходимого персонала. Кадровый анализ концентрируется на предложениях о создании новых должностей, а существующие посты – составляющие огромное большинство – обычно механически предлагаются для включения в следующий бюджет. Однако отмечаются некоторые обнадеживающие и, по крайней мере частично, успешные усилия по исправлению этих недостатков.

A. Методы подготовки предложений о персонале

7. Каждое подразделение секретариата заинтересовано в сохранении и укреплении своих кадровых ресурсов. Это не означает, что руководители подразделений не принимают во внимание издержки или что они предлагают ненужный персонал. Однако каждое подразделение считает, что его программа важна и что она должна выполняться эффективно при необходимой численности персонала. Не всегда можно ожидать, что при внесении предложений о персонале руководители подразделений учитывают относительное значение своих программ или общее бюджетное положение своих организаций. Поэтому в рамках бюджетного процесса исполнительные главы обычно издают принципиальные директивы и устанавливают пределы, с тем чтобы ориентировать подразделения при внесении ими своих предложений. Обычно эти предложения подробно анализируются центральной службой программирования и бюджета, а также рассматриваются и окончательно дорабатываются исполнительным главой.

8. Во всех секретариатах отдельные подразделения должны обосновывать свои заявки на персонал. В каждой организации такое обоснование облекается в различную форму. Ниже излагаются методы, используемые в более крупных организациях.

9. Организация Объединенных Наций. Каждые два года руководители департаментов подготавливают обоснования своих предложений о персонале, касающиеся в основном перераспределения существующих постов и создания новых. Для новых постов требуется описание работы. В отношении постов экономического и социального секторов необходима более подробная информация, чем в отношении других секторов. В экономическом и социальном секторах предложения по всем постам детализируются в виде объема работы в месяцах по каждому элементу программы, что показывает четкую связь предлагаемых постов с выполняемой работой. В других подразделениях секретариата взаимосвязь между предлагаемыми постами и работой менее очевидна, хотя для некоторых подразделений, таких, как службы перевода, машинописные бюро, службы редактирования и типографии, статистические данные о прошлом и предполагаемом объеме работы приводятся по каждому подразделению. Но даже в этих случаях отсутствуют принятые нормы, устанавливающие зависимость между объемом работы и потребностями в персонале. В ПРООН с помощью консультантов проводится специальный кадровый анализ, с тем чтобы более четко увязать объем работы с потребностями в персонале, излагаемыми в предложениях о персонале.

10. МОТ. Процедуры включают использование различных административных методов, таких, как нормирование работы и "саморегистрация", при помощи которой должностные лица учитывают время, затраченное ими на различные виды деятельности. В некоторых случаях используется один особенно интересный метод, называемый "аналитическая оценка" ^{1/}: работа разбивается на основные компоненты, и время, израсходованное на выполнение каждого из них, определяется на основе практического опыта, и после этого служит в качестве нормы. При помощи компьютера производится сбор и хранение отчетов о производительности в рамках отдельных видов работы. Ввиду колебаний в ежедневной структуре выполняемых задач делается акцент на определении производительности труда всего подразделения, а не отдельного работника. Одной из важных проблем в области всех этих методов является отсутствие сопоставимых данных по другим организациям. Внутренние процедуры МОТ требуют подготовки соответствующим подразделением оценки объема работы в месяцах, необходимой по каждому элементу программы.

11. ФАО. В инструкциях Генерального директора руководителям департаментов подчеркивается необходимость добиваться сокращения персонала и представления детальных обоснований новых предложений. Хотя бюджет ФАО представляется в виде программы и подпрограммы, в порядке информации представляются также сметы по объектам расходов, организационным подразделениям и источнику фондов. Для внутреннего процесса обзора посты или объем работы в месяцах не разбиваются по программам или подпрограммам, однако в бюджетном документе приводится оценка объема работы в месяцах по каждой подпрограмме. ФАО часто использует методы нормирования работы для различных целей, включая определение потребностей в персонале. Кроме того, в качестве одной из основ для разбивки объема работы в месяцах по подпрограммам используются хронометрические расчеты.

12. ЮНЕСКО не сообщила о каких-либо особых методах, с помощью которых подразделения обосновывают свои заявки на новые посты или на сохранение существующих, хотя и по тем, и по другим производится подготовка обоснований. Как создание новых постов, так и сохранение существующих рассматривается Генеральным директором с точки зрения приоритетов программы и политики децентрализации. ЮНЕСКО является единственной организацией, которая (в прошлом) имела достаточно полную систему нормирования работы, в частности, для оценки потребностей в персонале в 18 подразделениях с неизменными рабочими операциями. С тех пор методы нормирования работы были усовершенствованы, однако система ЮНЕСКО или несколько пересмотренный ее вариант могли бы удовлетворять потребностям. В порядке иллюстрации в приложении I приводится раздел Руководства ЮНЕСКО от 1966 г., посвященный отчетам о нормировании работы. Впоследствии от этой системы пришлось отказаться в силу отсутствия в то время ЭВМ, а также в силу необходимости значительной технической работы для ее функционирования.

13. Подход ВОЗ отличается от подходов других организаций, поскольку, в силу децентрализованной структуры этой организации, предложения о персонале для проектов на уровне отдельных стран и на межгосударственном уровне не включаются в ее бюджет по программам, а разрабатываются позднее с приближением фактического срока осуществления. Отделы или управления должны обосновывать необходимость создания постов, исходя из объема работы и соответствующих мероприятий по программам.

^{1/} По определению Английского института стандартов.

14. В МАГАТЭ нормирование работы и статистика о ее объеме используются на целевой основе для определения потребностей в постах категории общего обслуживания, инспекторов по вопросам безопасности и время от времени – для более низкого уровня должностей категории специалистов. По каждой программе, подпрограмме и компоненту программы (эквивалентен элементу программы Организации Объединенных Наций) производится оценка объема работы в городах. МАГАТЭ стремится к выяснению возможности выполнения всего объема работы за счет имеющихся людских ресурсов вместо запрашивания новых постов.

15. Организации, располагающие относительно малочисленным персоналом, как правило, не имеют специальных процедур для определения потребностей в кадрах. ИКАО использует нормы, установленные методами нормирования работы по некоторым постам на основе уровня почасовой производительности. При внесении рекомендаций об увеличении или сокращении персонала она использует также индикаторы рабочей нагрузки (например, число обслуживаемых государств-участников, целевых программ, публикаций, которые должны подготавливаться и регулярно дополняться новыми данными, и т.д.).

16. Инспектор рекомендует, чтобы организации, сохраняя те из отличительных черт своих систем, которые оказались удовлетворительными, включали или вновь вводили в свои внутренние процессы обоснования потребностей в персонале следующие принципы и методы:

- а) Для существующих и предлагаемых новых постов следует применять аналогичный процесс и аналогичные методы обоснования.
- б) Для постов в подразделениях с неизменными рабочими операциями (например, административные, лингвистические службы и подразделения по обслуживанию конференций, библиотеки и центры документации, административные отделы основных департаментов и т.д.) и на которые согласно оценке приходится в среднем 25 процентов всех постов организаций, следует использовать нормирование работы или аналогичную систему. См., например, характеристику системы, разработанной ЮНЕСКО и описанной в приложении I. При внедрении такой должным образом адаптированной системы важно сопоставлять результаты, полученные различными организациями, что поможет выявить, насколько успешно или безуспешно применяются соответствующие методы, установить реалистичные нормы, на основании которых следует производить определение потребностей в персонале.
- с) Для постов в подразделениях, которые не характеризуются неизменными рабочими операциями (большая часть основных департаментов и некоторые звенья административных служб), следует использовать такой метод, как "аналитическая оценка" (при котором проводится оценка объема работы в месяцах, необходимой для выполнения того или иного элемента программы или его эквивалента, а также для определения времени, необходимого для завершения каждой из его составных частей). Это предполагает эмпирическую оценку рабочего времени сотрудников, необходимого для конкретных видов деятельности, таких, как организация и обслуживание конференций определенной категории, подготовка публикаций, оперативная поддержка деятельности по техническому сотрудничеству и т.д. Поэтому такая оценка выражалась бы в ориентировочных нормативных показателях и использовалась в качестве ориентира при определении численности необходимого персонала. Одним из результатов использования этой системы могла бы стать более точная оценка объема работы в месяцах, необходимой для выполнения каждого элемента программы.

Кроме того, в связи с этим важно, чтобы любая используемая система позволяла проводить сопоставление установленных норм между организациями в соответствии с указанными выше в пункте (b) целями.

17. Одним из возможных вариантов работы в соответствии с изложенными выше рекомендациями (b) и (c), по мнению инспектора, может стать деятельность через посредство ККАВ. В случае необходимости при ККАВ может быть создана целевая группа, предпочтительно в составе руководителей административных служб организаций или лиц, обладающих аналогичной компетенцией, для определения осуществимости и, в соответствующих случаях, основных характеристик таких систем, а также рассмотрения любых особых потребностей отдельных организаций. Далее, на одну из организаций можно было бы возложить разработку таких систем, которые можно было бы использовать при необходимой гибкости и соответствующих модификациях, в каждой организации. Инспектор считает, что централизованное руководство или аналогичные службы должны играть определенную роль в адаптации систем и процедур применительно к потребностям своей организации (см. в этой связи доклад о секциях внутреннего управления организаций системы Организации Объединенных Наций, который должен быть выпущен ОИГ в 1981 году).

В. Рассмотрение предложений о персонале в рамках секретариата

18. Во всех организациях окончательная доработка предложений о персонале осуществляется исполнительным главой, а затем во многих организациях эти предложения представляются на одобрение директивных органов (см. главу III). Для оказания содействия исполнительным главам в принятии ими решений организации создали разнообразные аналитические механизмы, в которых участвуют все заинтересованные подразделения секретариатов. Координация этой работы и внесение предложений исполнительным главой осуществляется централизованной службой программирования и/или бюджета. В некоторых организациях участвует центральная административная служба. В настоящее время оцениваемый объем ресурсов центральных административных служб, выделяемых на предлагаемые потребности в персонале, варьируется от 5 до 35 процентов, при этом только на Организацию Объединенных Наций в Нью-Йорке (30%) и ИКАО (35%) приходится более 15 процентов.

19. Инспектор считает, что аналитические механизмы как таковые являются в целом соответствующими, хотя во многих организациях было бы полезным расширить участие центральных административных служб в рассмотрении предложений о персонале. Основная проблема заключается в неполноте данных, используемых аналитическим механизмом. В подразделениях, характеризующихся неизменными рабочими операциями, нормирование работы или аналогичные методы используются для определения потребностей в кадрах лишь спорадически, и представляется, что лишь МОТ и ИКАО используют (время от времени) методы нормирования неповторяющихся рабочих операций. Большую пользу могло бы принести аналитическим механизмам принятие изложенных выше в пункте 16 предложений, а также активизация участия центральных административных служб в анализе предложений о персонале.

III. РЕШЕНИЯ ПО ПРЕДЛОЖЕНИЯМ О ПЕРСОНАЛЕ

A. Полномочия исполнительных глав и директивных органов

20. Во многих организациях численность, а иногда и уровень постов утверждает директивный орган, а в некоторых других - исполнительный глава. Ниже приводится краткое изложение практики, распространенной в каждой организации. Как можно видеть, наблюдаются широкие различия:

- a) Организация Объединенных Наций. Численность и уровень постов рассматривается и утверждается Генеральной Ассамблеей на основе предложений Генерального секретаря, рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и любых рекомендаций Комитета по программе и координации. После утверждения в течение бюджетного периода не может производиться какое-либо изменение общей численности постов каждого уровня. В течение бюджетного периода допускается перераспределение постов в пределах бюджетного раздела, которое производится в соответствии со специальными процедурами и доводится до сведения Генеральной Ассамблеи в рамках докладов о ходе работы.
- b) МОТ. Предложения по программе и бюджету, а также самостоятельный документ о "Composition and Structure of the Staff" (Состав и структура персонала) рассматриваются Административным советом, а затем предложения передаются на рассмотрение Международной конференции труда. Окончательный вариант программы и бюджета включает в себя перечень утвержденных постов, отражающий численность постов по основным программам, а по уровню - только для персонала, работающего по бессрочным контрактам. Генеральный директор может одобрять изменения уровня постов вплоть до уровня С-5 включительно без одобрения Административного совета, но не может увеличивать общую численность постов без одобрения Административного совета и Конференции. Однако такие ограничения не применяются к определению уровня или численности постов по срочным контрактам или временных постов, которые ограничиваются только наличием фондов. Если на уровне крупных программ требуются дополнительные ресурсы или переводы, соответствующие суммы включаются в документ об исполнении бюджета и переводах, который представляется Административному совету в конце соответствующего двухлетнего периода.
- c) ФАО. В соответствии с Уставом ФАО Генеральный директор несет ответственность за представление предлагаемой программы работы и бюджета Конференции, а Конференция рассматривает ее и проводит по ней голосование (большинством в две трети голосов). Генеральный директор имеет право и полномочия руководить работой Организации и назначать персонал. Он представляет Финансовому комитету и/или Совету предложения относительно общей структуры административных и технических служб Организации. Совет рассматривает деятельность Генерального директора в отношении новых постов, на которые предварительно не была получена санкция. Генеральный директор обязан представлять смету бюджета на основе бюджета программы с разбивкой по главам и целям программы; кроме того, в соответствующих случаях по предложению или просьбе со стороны Конференции или Совета он представляет дополнительную информацию. На практике Генеральный директор представляет подробное изложение предлагаемых изменений численности, уровня и классификации предлагаемых постов. Кроме того, в соответствующих случаях он докладывает Комитету по программе, Финансовому комитету или Совету и просит их санкцию в связи с изменениями в персонале, влекущими дополнительные финансовые обязательства правительств-членов.

- d) ЮНЕСКО. Окончательное одобрение численности постов дает Генеральная конференция при одобрении резолюции об ассигнованиях, в которой указывается максимальное количество постов, но не определяется их уровень. Информация об уровне постов и их распределении содержится в приложении к проекту программы и бюджета. Общая численность постов, утвержденная резолюцией об ассигнованиях, включает посты, предусмотренные одобренной программой и бюджетом, плюс четыре процента, для того чтобы обеспечить резерв для удовлетворения потребностей программ. В пределах этого резерва Генеральный директор может создавать новые посты. Кроме того, Генеральный директор может изменять уровень постов.
- e) ВОЗ. В значительной степени конкретизация бюджетных положений проекта, в особенности на уровне отдельных стран и на межгосударственном уровне, проводится после подготовки первоначального бюджета программы. Поэтому информация относительно постов в отношении проектов не отражается в бюджете, и ВОЗ не располагает штатным расписанием, специально утверждаемым каким-либо директивным органом. Генеральный директор может создавать новые посты или переклассифицировать существующие после начала бюджетного периода при условии, что расходы могут быть покрыты в пределах утвержденного бюджета.
- f) ИКАО. Предложения о персонале, содержащиеся в проекте сметы бюджета, рассматриваются Советом ИКАО, а затем включаются в смету бюджета Совета, представляемую Ассамблее ИКАО, проводимой раз в три года. Генеральный секретарь может изменять уровень некоторых постов; изменения на уровне постов директоров или выше требуют одобрения Совета.
- g) ВПС. Численность постов устанавливается Исполнительным советом по предложению Генерального директора и в рамках бюджетных лимитов, установленных Конгрессом. Создание новых постов встречается весьма редко; для этого требуется особое разрешение Исполнительного совета. Решения относительно уровня постов до D-1 принимаются Генеральным директором, а постов более высокого уровня – Исполнительным советом.
- h) МСЭ. Генеральный секретарь имеет право на создание, упразднение или изменение уровня только постов категории общего обслуживания в рамках выделенных для этой цели кредитов. Административный совет обладает исключительной юрисдикцией в вопросе о создании, упразднении или изменении уровня других постов. Сам Совет проводит исследования относительно реклассификации, сохраняя за собой соответствующее право.
- i) ВМО. Предложения Генерального секретаря о персонале представляются Конгрессу по каждому финансовому периоду, составляющему четыре года, а предложения в отношении годового бюджета представляются Исполнительному комитету. Конгресс устанавливает предельное максимальное число учрежденных постов и максимальную численность персонала на уровне D-1 и выше. Генеральный секретарь имеет возможность гибко распределять и перераспределять посты в соответствии с потребностями программы.

- ж) ИМКО. Предложения Генерального секретаря относительно структуры и персонала секретариата с подробными объяснениями и в соответствующих случаях и обоснованием необходимости в создании новых постов или упразднения существующих представляются на рассмотрение Совета в рамках проекта двухлетней программы работы и бюджета. После рассмотрения Советом предложения, с изменениями и рекомендациями, одобренными Советом, представляются на утверждение Ассамблеи. После утверждения бюджета любые предложения об изменении численности постов должны рассматриваться Советом. Совет может санкционировать создание дополнительных постов в течение двухлетнего бюджетного периода, однако это производится лишь в редких случаях. В рамках общей суммы ассигнований Генеральный секретарь имеет право производить переклассификацию постов до уровня С-5. Переклассификация постов до уровня D-1 и выше требует одобрения Совета или Ассамблеи.
- к) МАГАТЭ. Предложения о персонале, вносимые в проекте бюджета, вначале обсуждаются Административным и бюджетным комитетом. Его рекомендации учитываются Советом управляющих в окончательном документе, который представляется Советом Генеральной конференции. В пределах общей численности утвержденных постов и уровней, одобренных Генеральной конференцией, Генеральный директор может проводить перераспределение постов с целью удовлетворения потребностей программы или в связи с изменением очередности задач. О таком перераспределении постов доводится до сведения директивных органов в следующем бюджетном документе.

21. Подобные процедуры разрабатывались каждой организацией в соответствии со своими потребностями на основании решений ее директивного органа. Инспектор вовсе не считает, что единообразный подход дал бы какие-либо преимущества, хотя некоторые организации при пересмотре своих процедур, возможно, пожелают узнать, каким образом поступают другие организации. Основные проблемы, выявленные инспектором, касаются представляемой директивным органам информации относительно предложений о персонале, в частности в тех организациях, где директивные органы утверждают штатное расписание. Эти проблемы излагаются в последующих пунктах.

В. Информация о персонале, представляемая директивным органам

22. Директивным органам, принимающим решения относительно санкционируемой численности постов, необходимо представлять соответствующую информацию в проекте бюджета. Характер и качество фактически представляемой информации значительно варьируются между организациями. Те из них, которые, по мнению инспектора, дают наиболее полную информацию, указывают по каждому элементу программы или его эквиваленту (наименьший структурный элемент программы) предполагаемое число рабочих месяцев, необходимых для его выполнения. Несомненно, это устанавливает зависимость между предлагаемой численностью персонала и предлагаемой программой работы и тем самым дает директивным органам возможность судить, разумна ли предлагаемая численность сотрудников.

23. При рассмотрении программ и бюджетов директивные органы пытаются, в частности, определить, являются ли издержки на тот или иной вид деятельности соизмеримыми с его ценностью. Во многих организациях структура бюджета в настоящее время позволяет проводить такое определение только на уровне программ и подпрограмм. А это

позволяет судить лишь об актуальности широких целей и о глобальных ресурсах, необходимых для достижения этих целей. Любой анализ структурных элементов каждой программы – элементов программы – на основе стоимости исключается. А ведь именно на уровне элементов программы легче всего выявить устаревшие, малозначительные или второстепенные вопросы (как указывается в резолюции 34/225 Генеральной Ассамблеи), причем такое выявление должно в значительной степени основываться на издержках, наиболее существенную часть которых обычно составляют издержки на персонал.

24. Все организации представляют в своем проекте бюджета таблицы, систематизирующие их предложения о персонале на уровне всей организации и на уровне крупных организационных подразделений. В следующих пунктах резюмируются используемые организациями методы увязки предложений о персонале с отдельными звеньями программы. Эти пункты касаются лишь оперативных разделов бюджета, что же касается административных разделов, см. ниже пункт 25.

а) Организация Объединенных Наций. При рассмотрении предложений Генерального секретаря о персонале и формулировании рекомендаций для Пятого комитета Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам располагает информацией, отражающей предполагаемое число рабочих месяцев, необходимых для осуществления каждого элемента программы. Однако эта информация не включается в проект программы и бюджета, и поэтому Генеральная Ассамблея ею не располагает. Практически в бюджет вообще не включаются данные об издержках по элементам программы, хотя в секретариате такие показатели имеются и берутся в качестве основы для формулирования финансовых и кадровых предложений на уровне подпрограммы и программы. Таким образом, при рассмотрении бюджета Пятый комитет Ассамблеи и Комитет по программе и координации не располагают информацией, которая могла бы позволить им сделать два важных вывода:

- i) Первый касается численности персонала, необходимого для выполнения программы. Такой вывод трудно сделать на уровне программы или подпрограммы (предложения о персонале которых отражаются в бюджете) без анализа составных частей, являющихся элементами программы (в отношении которых предложения о персонале не отражаются в бюджете).
- ii) Второй касается относительной ценности или важности элементов программы как составной части усилий по свертыванию малозначительных видов деятельности. Такой вывод не может быть сделан ввиду того, что расходы по элементам программы – даже выраженные в количестве рабочих месяцев – не отражаются в бюджете. Например, элемент программы, расходы на который составляют 5 тыс. дол. США, может быть сочтен целесообразным, однако если его стоимость составляет 50 тыс. дол. США, он может быть сочтен целесообразным лишь весьма условно.

б) МОТ. Положение в связи с оценкой объема работы в месяц в какой-то мере аналогично положению, сложившемуся в Организации Объединенных Наций. Секретариат проводит оценку числа рабочих месяцев, необходимых для каждого элемента программы, однако в бюджете она приводится лишь по подпрограммам. Прилагаемый текст бюджета содержит подробные сведения о деятельности по особо крупным или значительным элементам программы.

с) ФАО отличается тем, что оценка объема работы в годах приводится в ее программе работы и бюджете на уровне подпрограмм.

d) ЮНЕСКО. В проекте программы и бюджета на 1981-1983 гг. отражены расходы на персонал, но без оценки объема работы в месяцах на уровне целей, в то время как в предыдущих бюджетах расходы на персонал приводились на более низком уровне (на уровне тем). В конце каждой главы программы представляется кадровая сводка. Однако из всех организаций только лишь ЮНЕСКО приводит по каждому "предлагаемому мероприятию" (эквивалент "элемента программы" в Организации Объединенных Наций) его расчетную стоимость, но без указания расходов на персонал. В известной степени это может ввести в заблуждение, поскольку в смете расходов, в том числе таких, как расходы по контрактам, на консультантов, командировочные и типографские расходы, опускается оценка расходов на персонал, которые нередко не меньше, а то и больше прочих расходов. В результате этого складывается впечатление, что "предлагаемые мероприятия" обходятся значительно дешевле, чем в действительности. Директивные органы не могут сделать обоснованного вывода относительно ценности этих "мероприятий", поскольку им известна лишь часть связанных с ними расходов.

e) ВОЗ указывает расчетный объем работы в месяцах и годах (но не по персоналу проекта) в своей предлагаемой программе и бюджете на уровне подпрограммы, который представляется эквивалентным уровню элемента программы в Организации Объединенных Наций.

f) ИКАО. Расходы на персонал и штатные расписания приводятся в бюджете на уровне подпрограммы и выражаются не в объеме работы в месяцах, а в числе постов.

g) В ВПС бюджет составляется по объектам расходов и, поскольку весь персонал (за исключением небольшого числа сотрудников в области технического сотрудничества) назначается по единой программе, в бюджете не указывается объема работы в месяцах.

h) МСЭ. Бюджет составляется по целям расходов, а не по программам. В нем содержится самостоятельная глава о расходах на персонал.

i) ВМО. Штатные расписания приводятся по организационным подразделениям по каждой программе.

j) ИМКО составляет бюджет по объектам расходов, в котором не указывается расчетного объема работы в месяцах.

k) МАГАТЭ. В бюджет включаются штатные расписания, которые отражают посты на уровне отделов. Кроме того, расходы на персонал, а в соответствующих случаях и объем работы в месяцах, приводятся по каждой программе, подпрограмме и компоненту программы. По мнению инспектора, отражение МАГАТЭ расходов на персонал в своем бюджете является четким и полным.

25. По административным разделам бюджета, в тех случаях, когда работа нередко отличается повторяющимся характером или результаты деятельности подразделений зачастую могут быть охарактеризованы в виде довольно стандартной рабочей продукции (переведенные страницы, принятые работники, обработанные заявки, зарегистрированные документы и т.д.), некоторые организации представляют в обоснование своих заявок на персонал статистические данные об объеме работы. Однако эти статистические данные не особенно ценны, поскольку они не подкрепляются принятыми нормами производительности труда. Так, хотя может быть указано, что перевод на тот или иной язык увеличился на 10 тыс. страниц, это не показывает, сколько потребуется новых переводчиков.

26. В целом в процессе составления бюджета каждая организация подготавливает значительно больше информации в обоснование своих заявок на персонал, чем включает в бюджет. Например, МОТ располагает оценочными данными об объеме работы в месяцах, необходимой на уровне элементов программы, а в таблицы бюджета включает данные об объеме работы в месяцах лишь на уровне подпрограмм с некоторыми пояснениями более важных элементов программы в тексте бюджета. Организация Объединенных Наций также располагает расчетными данными об объеме работы в месяцах на уровне элементов программы, а в своем бюджете вообще не отражает объема работы в месяцах. Только МАГАТЭ приводит в своем бюджете оценочные данные об объеме работы в месяцах на уровне элементов программы.

27. Все организации включают в свои бюджеты разнообразные штатные расписания, отражающие, в частности, численность персонала, предлагаемого по каждому основному подразделению секретариата, по сравнению с численностью, установленной в предыдущем бюджете. Другие таблицы характеризуют потребности в персонале на уровне более мелких организационных подразделений. Некоторые организации отражают расходы на персонал по элементам, эквивалентным уровню подпрограммы. Такие таблицы содержат полезную информацию, однако они не позволяют сделать вывод о рациональности предложений, поскольку, за исключением МАГАТЭ, не устанавливается четкой взаимосвязи между предлагаемым персоналом и конкретной работой, которую он будет выполнять.

28. Важно учитывать, какая информация о потребностях в персонале, приводимая в бюджетах, будет полезной для директивных органов при рассмотрении ими предложений о персонале. Такая информация не должна быть ни столь обширной, чтобы затуманивать вопросы, ни столь краткой, чтобы исключать возможность анализа. В настоящее время почти во всех бюджетах отсутствует два основных вида информации:

- a) Указание расходов по каждому элементу программы.
- b) Указание, в пересчете на объем работы в месяцах, численности персонала, который, согласно оценке, будет необходим для выполнения каждого элемента программы или его эквивалента, а в административных подразделениях секретариата - данных об объеме работы и нормах.

Такая информация позволила бы сделать вывод об относительной важности элементов программы с учетом их стоимости, а в том случае, когда приводимая стоимость высока, могла бы указать на необходимость менее дорогостоящих методов получения аналогичных результатов.

29. Инспектор рекомендует, чтобы организации, располагающие бюджетами программ, включали в свои бюджеты информацию о расходах на уровне элементов программы или на эквивалентном уровне. Расходы на персонал можно было бы выражать в виде расчетного объема работы в месяцах или годах, необходимого для выполнения элемента программы. По административным разделам бюджета и разделам, связанным с обслуживанием, следует приводить данные об объеме работы и нормах, а также о расходах на получение основных результатов. Такая информация не должна быть обширной; например, в бюджет Организации Объединенных Наций ее можно включать без увеличения объема документа. Если, по мнению директивных органов, не следует требовать информации о расходах по небольшим элементам программы, организации могут представлять ее лишь по тем из них, которые, судя по оценке, повлекут расходы, превышающие 100 тыс. дол. США.

30. Такая информация будет полезна главным образом для тех комитетов директивных органов, которые проводят подробный анализ сметы бюджета. Она будет также полезна для исполнительных глав и их старших помощников при составлении ими предложений о персонале и о внесении каких-либо изменений в соответствии с санкцией директивного органа в течение бюджетного периода.

IV. РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИИ

31. Гораздо более важной чертой бюджетного процесса, с точки зрения расходов и административной эффективности, является определение численности персонала, необходимого для выполнения программы, и его распределение по подразделениям секретариатов. Расходы на персонал составляют в среднем около 70% общей суммы регулярных бюджетов организаций и в 1980 году составляют около 900 млн. дол. США.

32. Подготовка предложений о персонале по отдельным подразделениям секретариатов, рассмотрение этих предложений исполнительными главами, а также одобрение предложений директивными органами характеризуются четырьмя недостатками:

- a) подразделения секретариатов, вносящие предложения кадрового характера, не располагают достаточно точными методами - нормирование работы, аналитическая оценка или нормы работы - для точной оценки своих потребностей в отношении работы, которую необходимо выполнить;
- b) центральные административные службы секретариатов могли бы играть большую роль в разработке и применении методов и процедур для оценки потребностей в персонале;
- c) рассмотрение заявок на персонал концентрируется на предложениях об увеличении, причем не уделяется достаточно внимания отображению сохраняющейся необходимости в имеющемся персонале или выявлению устаревших или малозначительных видов деятельности;
- d) директивные органы, призванные принимать решения по предложениям о персонале, не всегда располагают информацией, необходимой для того чтобы дать им возможность делать обоснованные выводы.

33. Для исправления этих недостатков инспектор предлагает следующие меры:

Рекомендация 1. Методы определения потребностей в персонале в рамках секретариата следует укрепить за счет налаживания нормирования работы или внедрения аналогичных систем в отношении повторяющейся работы или путем применения "аналитической оценки" или аналогичных методов в отношении неповторяющейся работы. Такие системы следует применять не только к новым постам, но и к существующим, которые следует рассматривать таким же образом. Использование этих систем должно привести к принятию норм производительности труда, которые следует использовать в качестве ориентира при подготовке предложений о персонале. Эти нормы следует периодически проверять на основе межучрежденческого сопоставления, возможно, в рамках ККАВ (пункты 7-17).

Рекомендация 2. Организациям, располагающим центральными административными службами, следует обеспечить их участие в процессе определения потребностей в персонале за счет содействия внедрению систем, предложенных в рекомендации 1, и оказания помощи в ходе их осуществления (пункт 19).

Рекомендация 3. Секретариатам следует представлять комитетам директивных органов в своих проектах бюджетов информацию, которая позволила бы им лучше оценивать предложения о персонале. Применительно к организациям, имеющим бюджет по программам, следует включать сведения о расчетной стоимости каждого элемента программы и/или о расчетном объеме работы в месяцах, которая потребуется для выполнения того или иного элемента, а применительно ко всем организациям - оценочные данные об объеме работы и нормах в отношении административной и вспомогательной деятельности (пункты 22-30).

Рекомендация 4. Директивным органам следует также использовать представляемую дополнительную информацию для определения соизмеримости расходов по выполнению элементов программы с их ценностью, особенно при наличии других конкурирующих заявок на ресурсы, а также для определения наличия менее дорогостоящих методов достижения целей (пункт 28).

34. Информация, предлагаемая в Рекомендации 3 для включения в проект бюджетов, не должна быть обширной. Она может включаться в бюджеты без увеличения их общего объема путем указания после элементов программы их расчетной стоимости и необходимого объема работы в месяцах. Если директивные органы сочтут это более целесообразным, организации могли бы включать на первом этапе такую информацию только по более крупным элементам программы, например по элементам, стоимость которых, согласно оценке, превысит 100 тыс. дол. США (пункт 29).

Выдержка из раздела Руководства ЮНЕСКО 1966 года (ныне отменено), касающегося докладов о нормировании работы

A. Нормирование работы является административным методом, направленным на определение взаимосвязи между объемом выполненной работы и использованным рабочим временем персонала. Оно дает основу для сопоставления количественных результатов аналогичных видов деятельности в одном и том же подразделении на протяжении длительного периода времени и аналогичной деятельности различных организаций. Кроме того, оно представляет собой важный элемент оценки производительности труда и потребностей в персонале. Однако нормирование работы применимо лишь к тем подразделениям, основные результаты работы которых могут быть выражены в виде повторяющихся мероприятий аналогичного характера (например, число переведенных страниц, принятые сотрудники, индексированные страницы и т.д.).

B. На одиннадцатой сессии Генеральная Конференция (11С/резолюция 29) предложила Генеральному директору провести изучение объема работы, а Исполнительный совет на шестидесятой сессии (60 ЕХ/решение 15.7) утвердил основу для разработки докладов о нормировании работы, изложенную в последующих пунктах.

C. Ответственность. Руководство техническими аспектами и окончательной подготовкой докладов о нормировании работы возлагается на отдел управления Бюро бюджета. Эти доклады охватывают каждый календарный год и подготавливаются на основе годовых данных, представляемых отдельными подразделениями по форме, указанной ниже в пункте **F**.

D. Организационные подразделения, по которым составляются доклады о нормировании работы, определяются Бюро бюджета по консультации с директором департамента и одобряются помощником Генерального секретаря по административным вопросам (**ADG/ADM**).

E. Результаты работы. Бюро бюджета по согласованию с департаментом каждого организационного подразделения выбирает один или несколько результатов работы, по которым готовится доклад о нормировании работы. Результаты работы должны характеризовать работу соответствующего подразделения и должны обеспечиваться в разумно больших количествах поддающейся определению группой сотрудников. В качестве примера результатов работы можно назвать: переведенная стандартная страница; мероприятие, касающееся персонала; ответ на просьбу о предоставлении информации; отправка заказа на закупку; подшитый документ и т.д.

F. Данные, представляемые подразделениями. Каждое подразделение, по которому требуется доклад о нормировании работы, к 31 января каждого года представляет через директора департамента в Бюро бюджета данные, касающиеся деятельности за предыдущий календарный год со следующими заголовками по каждому результату работы:

1. справку с указанием поста, уровня и фамилии применительно ко всем штатным должностям, занимающимся получением или контролем за получением согласованных результатов работы. Если результат работы представляет лишь часть рабочего времени сотрудника, указывается доля времени в процентах, отводимого на такую работу. Посты с контрольными функциями отмечаются "звездочкой";
2. справку о количестве потерянных рабочих дней по категориям персонала (категория общей службы и специалисты) по следующим причинам:
 - a. ежегодный отпуск;
 - b. бюллетени по болезни;

- c. отпуск по беременности;
 - d. прочие отпуска;
3. справку о количестве рабочих дней, в течение которых посты, перечисленные в пункте 1, были вакантными, с разбивкой по категориям постов (общее обслуживание и специалисты);
 4. справку о количестве рабочих дней временных работников, с разбивкой по категориям (общее обслуживание и специалисты);

по усмотрению руководителя подразделения эти данные могут сопровождаться объяснительными записками, касающимися какой-либо необычной проблемы, связанной с объемом работы и возникшей в течение года, или иными замечаниями.

G. Подготовка докладов. Используя данные, изложенные выше в пункте **F**, Бюро бюджета составляет доклад по каждому подразделению в виде таблицы норм работы.

H. Распространение докладов. Экземпляры докладов направляются помощнику Генерального директора по административным вопросам (**ADG/ADM**), а доклады по каждому подразделению - директору департамента, в который входит подразделение, и руководителю такого подразделения.
