



Distr.
GENERAL

A/51/950/Add.6
12 November 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункт 157 повестки дня
Реформа Организации Объединенных
Наций: меры и предложения

ОБНОВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ПРОГРАММА РЕФОРМЫ

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты

СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОВ, ОРИЕНТИРОВАННЫХ НА КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Введение

1. В пункте 241 своей программы реформы (A/51/950) Генеральный секретарь рекомендовал следующее:

"Генеральной Ассамблее провести обзор существующих механизмов, регулирующих процессы планирования, программирования и составления бюджетов, с тем чтобы укрепить их роль в деле обеспечения стратегического руководства, разработки лучших параметров оценки служебной деятельности, совершенствования системы представления отчетов и уделения большего внимания отчетности по результатам деятельности, чем учету вводимых ресурсов, т.е. осуществить переход к составлению бюджетов, ориентированных на конечные результаты".

2. В настоящей записке разъясняются основные концепции, касающиеся составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, и то, каким образом эти идеи можно было бы применить к Организации Объединенных Наций. В этой связи в своем первом докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам отметил, что эта идея "должна быть дополнена подробным докладом, в котором содержалось бы разъяснение и обоснование предлагаемых изменений и новой методологии а также макет такого бюджета"¹. Хотя авторы и признают необходимость полного выполнения этих технических требований до начала реализации концепции составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, в рамках настоящего документа они пытаются дать лишь общий обзор темы в целях содействия обсуждению политики в этой области на Генеральной Ассамблее. Если Ассамблея примет решение продолжить работу над данным предложением, будут подготовлены детальные технические материалы для рассмотрения соответствующими экспертными группами и другими заинтересованными органами.

Что такое "составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты"

3. Ключевой отличительной чертой составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, является то, что основной упор при этом делается на подлежащих осуществлению мероприятиях (доклады, исследования, конференции и т.д.) и последующих конкретных результатах в отличие от составления бюджетов на основе вводимых ресурсов, где характерной особенностью является упор на вводимых ресурсах (персонал, материалы, оборудование и т.д.). Ориентация либо на мероприятия, либо на вводимые ресурсы важна на всех этапах бюджетного процесса (программирование, составление, исполнение, контроль и оценка). В то же время важнейшим определяющим фактором здесь является этап разработки первоначальных бюджетных предложений, поскольку именно на нем определяется структура мероприятий и рамки для всех последующих этапов.

4. Базовую концепцию составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, на этапе формулирования программ можно проиллюстрировать на простом примере информационных публикаций. При системе составления бюджетов на основе вводимых ресурсов весь процесс будет ориентирован на составление бюджета по таким статьям расходов, как заработная плата и общие расходы по персоналу, расходы на типографские работы и другие оперативные расходы, и последующий контроль за расходованием средств по этим статьям. При составлении бюджетов, ориентированных на конечные результаты, весь процесс будет направлен на обеспечение того, чтобы буклеты и публикации отвечали установленным качественным и количественным критериям,

чтобы они выпускались своевременно и чтобы расходы не превышали заранее установленного бюджета. Цель финансового управления при составлении бюджетов, ориентированных на конечные результаты, будет заключаться в контроле за общей суммой расходов (в отличие от постатейных расходов) и обеспечении того, чтобы мероприятия осуществлялись в рамках утвержденного бюджета.

5. В приводимой ниже таблице даются различные для двух концепций составления бюджета контрольные бюджетные параметры:

<u>Статья расходов</u>		<u>Тыс. долл. США</u>
Заработная плата и общие расходы по персоналу	(a)	5 300
Расходы на редактирование	(a)	750
Путевые расходы	(a)	100
Расходы на типографские работы	(a)	230
Прочие оперативные расходы	(a)	<u>250</u>
Всего	(b)	<u>6 630</u>

- При составлении бюджетов на основе вводимых ресурсов средства выделяются на все статьи, помеченные (a), и контролируются по этим статьям.
- При составлении бюджетов, ориентированных на конечные результаты, средства выделяются на те же статьи, помеченные (a), а контролируются лишь по статье (b).

В случае составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, руководитель программы может изменить соотношение вводимых ресурсов между статьями, с тем чтобы использовать преимущества относительных ценовых, технологических или других изменений, с одним лишь условием, чтобы общие расходы на мероприятия не превышали заложенных в бюджете 6 630 000 долл. США. В случае составления бюджетов на основе вводимых ресурсов руководитель не располагает такой свободой действий в распоряжении ресурсами и будет связан изначально заложенными в бюджете расходами по статьям.

6. Когда программа формулируется на основе мероприятий, фокус бюджетного контроля со стороны директивных органов может быть смещен с составления бюджета по конкретным бюджетным статьям (вводимые ресурсы) и контроля за расходованием средств по ним на обеспечение того, чтобы мероприятия (результаты) осуществлялись в соответствии с заданными для них параметрами (количество, качество и своевременность) в пределах установленной общей суммы. Это означает, что руководители не связаны отдельными бюджетными статьями, но должны осуществлять предусмотренные мероприятия в пределах общих бюджетных ассигнований. В связи с таким изменением акцента в пользу результатов, как правило, возникает необходимость в укреплении систем контроля за мероприятиями и их оценки.

7. Как следствие, руководители программ переключают свое внимание с контроля за вводимыми ресурсами на определение и осуществление мероприятий, контроль и обеспечение того, чтобы предусмотренные мероприятия действительно осуществлялись. Это означает смещение акцента с

детализации вводимых ресурсов на детализацию мероприятий и последующее представление отчетов об осуществлении мероприятий и использовании введенных ресурсов.

8. Таким образом, бюджеты, в основу составления которых положены конечные результаты, в большей степени ориентированы на результаты, которых следует достичь, чем на то, каким образом расходовать средства в рамках общих ассигнований. В них содержится информация о стоимости, количестве и качестве подлежащих осуществлению мероприятий. Например, ориентированный на конечные результаты бюджет программы конференционного обслуживания будет содержать данные о том, сколько заседаний будет охвачено таким обслуживанием, а также данные о расходах на одно заседание с разбивкой по отдельным статьям. Хотя по-прежнему будет представляться информация об объеме ресурсов, необходимых для осуществления этих мероприятий (достижения результатов), можно будет сосредоточить внимание не на мелких деталях о вводимых ресурсах (таких, как число и категории сотрудников и другие оперативные расходы), требуемых для осуществления мероприятий, а на ожидаемых ощутимых результатах.

9. В основе составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, лежит повышенная ответственность и отчетность руководителей программ за их деятельность и достижение последующих конкретных результатов. Представляется особенно важным обеспечить руководителям возможность контроля за вводимыми ресурсами, для того чтобы они могли как можно лучше управлять мероприятиями, осуществление которых необходимо для достижения желаемых результатов. Поэтому бюджетные ресурсы утверждаются на основе мероприятий или групп аналогичных мероприятий. Чтобы такие группы мероприятий были эффективным механизмом отчетности, они должны отвечать следующим критериям:

- Мероприятия в одной группе должны быть единообразными.
- Параметры работы (качество, объем, своевременность выполнения и стоимость), проделанной по каждой группе мероприятий, должны давать информацию, необходимую для принятия решений на исполнительском уровне и для изучения на уровне директивном.
- Степень детализации должна быть достаточной для того, чтобы соответствующий департамент или другой подотчетный орган мог надлежащим образом отвечать за свою деятельность.

Ответственность

10. При тщательных подготовке и осуществлении составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты, не снижает меры ответственности. Смещается фокус ответственности с соблюдения правил использования вводимых ресурсов в плоскость, в которой ответственность возлагается за осуществление необходимого мероприятия, а руководители отвечают за определение в их бюджетах оптимального объема вводимых ресурсов. Такое составление бюджетов возлагает ответственность на руководителя программы за его или ее мероприятия и конечные результаты и в то же время делает поставленную задачу более интересной, многообещающей и позволяющей вводить новшества.

11. Хотя составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты, снимает требование осуществлять руководство в рамках жестких бюджетных статей, руководители отвечают за общий объем выделенных им средств, которые являются верхним пределом для их совокупных расходов по мероприятиям. Руководители смогут быть гибкими в том, что касается порядка контроля и использования их бюджетных средств и вводимых ресурсов. Однако у них не будет возможности

увеличивать расходы по тому или иному мероприятию выше установленных бюджетных лимитов. Таким образом, руководители программ будут нести ответственность за осуществление деятельности в пределах выделенных им ассигнований и в полной мере отвечать за осуществление запланированных мероприятий и достижение конкретных результатов.

12. Следует отметить, что система составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, не упраздняет требования о предоставлении подробной информации об осуществляемых мероприятиях. Данные о мероприятиях будут по-прежнему собираться и контролироваться, а при необходимости использоваться для проведения анализа затрат и результатов или для иных целей.

13. С бюджетной точки зрения, поскольку мероприятия поддаются количественному учету и стоимость их имеет весьма важное значение, это облегчает обзор и контроль бюджетных изменений и последствий для Организации. Финансовый контроль смещается в плоскость финансового анализа и позволяет финансистам перейти от обзора мероприятий к оценке последствий и мероприятий.

14. При составлении бюджетов, ориентированных на конечные результаты, упор делается на принципе "товар за деньги" и на экономической эффективности. Составление таких бюджетов облегчает сопоставление относительной эффективности затрат на различные мероприятия или группы мероприятий по всей Организации. Кроме того, оно упрощает использование базовых стандартов, особенно когда в различных органах Организации осуществляются одинаковые мероприятия.

Внедрение составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, в Организации Объединенных Наций

15. Хотя иногда некоторые правительства оценивают внедрение составления бюджетов, ориентированных на конечные результаты, как шаг революционный, составление таких бюджетов является скорее эволюционным событием в Организации Объединенных Наций. Использование бюджетов, основанных чисто на вводимых ресурсах, было прекращено в Организации Объединенных Наций, когда в 1974 году бюджет по программам заменил бюджеты, составляемые по статьям расходов. До того времени разделы бюджета определялись по крупным статьям расходов. С 1974 года разделы бюджета главным образом определяются в зависимости от программ, которые должны осуществляться крупными организационными подразделениями, а эти программы разрабатываются в рамках среднесрочного плана, в котором описываются их компоненты, основания и их цели. Была проделана большая работа по определению мероприятий, их контролю и официальному оформлению в 1987 году этих механизмов в своде подробных правил и положений, охватывающих все аспекты цикла планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки.

16. Результаты иногда были разочаровывающими, что, пожалуй, объясняется тем, что многие проявления жесткости составления бюджетов на основе вводимых ресурсов, в прошлом свойственные бюджетам, составленным по принципу расходных статей, в 1974 году были перенесены в новую структуру бюджета по программам на уровне отдельных разделов. Результатом является в некоторой степени смешанный механизм, особенно ограничительный для руководителей программ, поскольку он сочетает в себе ограничительные элементы, присущие как процессу составления бюджетов на основе вводимых ресурсов, так и бюджетов, ориентированных на конечные результаты, без какой бы то ни было значительной дискреционной гибкости. Соответствующие правила и положения в настоящее время нуждаются в коренном пересмотре, поскольку отдельные элементы требуют модификации в свете накопленного опыта.

17. Переход к составлению бюджетов, ориентированных на конечные результаты, означал бы необходимость еще раз проанализировать то, каким образом составляется бюджет мероприятий и определяются эти мероприятия Организации Объединенных Наций, каким образом они обеспечиваются в долларовом выражении, а также контролируются и оцениваются. Несмотря на ведущуюся в течение многих лет работу по определению мероприятий, нынешние механизмы в некоторой степени несовершенны и обеспечивают мало информации о соответствующих результатах. Развернутость информации и степень детализации, которые должны обеспечиваться по статьям расходов, также нуждаются в проведении их оценки. Для целей составления и анализа может потребоваться более высокий уровень детализации, нежели для потребностей в области осуществления и контроля.

18. Хотя сравнительно нетрудно рассмотреть вопрос о наделении руководителей программ дискреционными полномочиями на перемещение средств между не связанными с финансированием должностей статьями расходов, могут существовать особые причины для сохранения нынешних механизмов в части составления штатных расписаний и фиксированных шкал заработной платы. В этом отношении можно отметить, что различные правительства, перешедшие к составлению бюджетов, ориентированных на конечные результаты, придерживаются разной практики. Хотя в некоторых крайних случаях практика составления фиксированного бюджетного штатного расписания прекращена, в других, более умеренных случаях она сохраняется. Применительно к Организации Объединенных Наций этот вопрос будет необходимо ставить в следующей плоскости: какие механизмы управления людскими ресурсами потребуются для того, чтобы обеспечить сохранение географического распределения и соотношения между мужчинами и женщинами в Секретариате?

19. Генеральный секретарь отдает себе отчет в том, что переход к составлению бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, будет иметь ряд последствий для всех подразделений Секретариата. Для эффективного функционирования он должен будет передать больше полномочий и ответственности руководителям программ и таким образом создать децентрализованную структуру управления. Руководителям программ будет необходимо осуществлять мероприятия при наименьших затратах, в соответствии с предварительно утвержденными параметрами. Таким образом, они смогут контролировать вводимые ресурсы. Для этого потребуется отойти от нынешней практики централизованного управления ресурсами.

20. Поскольку одним из главных аспектов ответственности за достигнутые результаты является прозрачность информации о проделанной работе, будет необходимо сделать так, чтобы системы управленческой информации могли предоставлять усовершенствованный аналитический инструментарий для мониторинга и оценки мероприятий и конечных результатов. Это потребует создания хорошо продуманных систем информации для нужд отчетности о проделанной работе на основе достигнутых результатов.

21. Создание системы составления бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, будет означать существенное смещение акцента с контроля за вводимыми ресурсами на управление ресурсами с целью осуществления необходимых мероприятий. Это также потребует изменений в культуре управления в Организации в целом.

22. Генеральный секретарь считает, что эти предлагаемые изменения сделают процесс осуществления санкционированных мероприятий более прозрачным для государств-членов благодаря использованию поддающихся оценке показателей проделанной работы, а также заложат прочную основу для их более эффективного осуществления.

23. Если Генеральная Ассамблея даст принципиальное согласие на то, чтобы ввести в практику составление бюджетов, ориентированных на конкретные результаты, то Генерального секретаря

будет необходимо просить о представлении Ассамблее через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Комитет по программе и координации доклада о любых изменениях в соответствующих правилах и положениях, которые могут оказаться необходимыми и желательными. Кроме того, любые возможные изменения в процедурах составления бюджета по программам или его формате будет необходимо представить на утверждение до их введения.

Примечания

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 7 (A/52/7), пункт 30b.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Определение терминов

Вводимые ресурсы

Ресурсы (такие, как должности, предметы снабжения и материалы, поездки), которые используются для производства товаров и услуг. Одним из примеров может служить оклад сотрудника по программе или счетовода.

Мероприятия

Товары или услуги (такие, как число набранных сотрудников, выпущенные доклады, охваченные услугами совещания или закупленные компьютеры), которые были произведены или закуплены с использованием вышеупомянутых вводимых ресурсов. Необходимо, чтобы мероприятия поддавались определению с точки зрения количества, качества, своевременности осуществления и расходов. Одним из примеров может служить предоставление конференционных услуг. Конкретные мероприятия в рамках этой программы будут включать предоставление услуг по редактированию и письменному переводу, печатание документов и выделение соответствующих помещений.

Результаты

Последствия мероприятия или ряда мероприятий для выполнения общих задач, которые могут быть установлены руководящими органами, такие, как совершенствование просвещения в области охраны здоровья, ведущее к улучшению состояния окружающей среды, и укрепление глобальной безопасности путем осуществления какой-либо миротворческой операции или операции по поддержанию мира.

Составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты

Методология и формат подготовки бюджетов, которые ориентированы на мероприятия и результаты, с использованием четко определенных критериев, установленных государствами-членами.

Представление отчетов об исполнении бюджетов по результатам деятельности

Формат для представления отчетов о достижениях, позволяющий сопоставлять запланированные и фактические результаты, с использованием параметров проделанной работы в качестве основы для количественной оценки.
