



Distr.
GENERAL

A/53/500
15 October 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят третья сессия
Пункты 30 и 112 повестки дня

РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: МЕРЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Внедрение системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, иногда провозглашалось правительствами некоторых стран в качестве революционного шага, однако в рамках Организации Объединенных Наций ведение такой системы скорее носит эволюционный характер. Бюджетный процесс и практика в Организации Объединенных Наций стали предметом обзора для межправительственных органов, экспертов, технических семинаров, Объединенной инспекционной группы, Административного комитета по координации и самого Секретариата в целях обеспечения транспарентности цикла планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки. Несмотря на внесенные в формат бюджета и бюджетную методологию изменения в целях их усовершенствования, увязка ресурсов и результатов остается слабой отчасти из-за того, что потребностям в ресурсах (составлению бюджета на основе вводимых ресурсов) уделяется относительно большое внимание. Отсюда оправданное требование государств-членов добиваться максимальной транспарентности в использовании ресурсов, но при этом остается нерешенным вопрос об определении того, достигнуты или не достигнуты результаты. Таким образом, составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, направлено на обеспечение того, чтобы Секретариат работал не только в направлении осуществления мероприятий, но и в направлении достижения результатов.

Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в форме, предложенной Генеральным секретарем для внедрения в Организации Объединенных Наций, представляет собой процесс составления бюджета по программам, в рамках которого:

- а) программы формулируются на основе ряда заранее определенных целей и ожидаемых результатов;
- б) ожидаемые результаты служат основой для определения потребностей в ресурсах с учетом необходимых для достижения таких результатов мероприятий и в увязке с ними; и
- с) фактическая степень достижения результатов определяется с помощью объективных оценочных показателей.

На межправительственном уровне система составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, будет содействовать осуществлению государствами-членами директивного руководства на этапах составления бюджета по программам и его исполнения, а также принятию решений по завершении двухгодичного периода в отношении эффективности, актуальности и сохраняющегося значения мероприятий, подпрограмм и программ с учетом достигнутых результатов. При переносе акцента с составления бюджета на основе ресурсов на достижение результатов внедрения системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, на уровне Секретариата приведет также к улучшению стратегического управления, повышению эффективности административной деятельности и деятельности по программам и усилению подотчетности руководителей программ.

Содержащиеся в настоящем докладе предложения Генерального секретаря начать переход от составления бюджета на основе ресурсов к составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и приступить - в дополнение к подготовке всего бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов в нынешнем формате - к подготовке брошюр по трем разделам бюджета, используя в качестве прототипа формат для составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, подлежат одобрению Генеральной Ассамблеей.

СОДЕРЖАНИЕ

| | <u>Пункты</u> | <u>Стр.</u> |
|--|---------------|-------------|
| I. ВВЕДЕНИЕ | 1 - 2 | 4 |
| II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ | 3 - 12 | 4 |
| III. СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ: ПРЕДЛОЖЕНИЕ | 13 - 27 | 9 |
| IV. ФОРМАТ БЮДЖЕТА | 28 - 30 | 14 |
| V. ПОСЛЕДСТВИЯ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ | 31 - 33 | 15 |
| VI. ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ ПРЕДСТОИТ РАССМОТРЕТЬ | 34 - 39 | 16 |
| VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ | 40 - 41 | 18 |

Приложение

| | |
|---|----|
| Глоссарий терминов, касающихся составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты | 20 |
|---|----|

I. ВВЕДЕНИЕ

Мандат

1. Генеральный секретарь в своем докладе, озаглавленном "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы", предложил, чтобы государства-члены и он вступили в диалог с целью перенести акцент в процессе составления бюджета Организации Объединенных Наций с системы отчетности по вкладываемым ресурсам на систему отчетности по достигнутым результатам (A/51/950, пункт 46). Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (далее "Консультативный комитет") впоследствии просил подготовить подробный доклад, включающий разъяснение и обоснование предлагаемых изменений и подлежащей использованию новой методологии, а также макет такого бюджета¹.

Первоначальная записка

2. В целях разъяснения основных концепций, связанных с системой составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, а также того, как все эти идеи могут быть реализованы в рамках Организации Объединенных Наций, была подготовлена записка (A/51/950/Add.6). В своей резолюции 52/12 В от 19 декабря 1997 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению рекомендацию Генерального секретаря и просила его представить через компетентные органы более подробный доклад, который бы включал полное объяснение предлагаемых изменений и подлежащей использованию методологии, а также макет одного или нескольких разделов бюджета для рассмотрения. Настоящий доклад и прототип, представленный в добавлении I, подготовлены во исполнение этой просьбы.

II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Обеспокоенность государств-членов

3. Государства-члены, межправительственные органы и органы экспертов, в частности Комитет по программе и координации и Консультативный комитет, на протяжении ряда лет неоднократно указывали на необходимость улучшения определения целей, более четкого формулирования мероприятий, адекватного контроля, установления оценочных показателей и осуществления эффективной оценки, с тем чтобы они имели возможность определять эффективность, актуальность и результативность программ. Предпринимались попытки полностью реализовать цикл планирования, программирования, контроля и оценки в рамках существующих бюджетных механизмов, однако вопрос об определении того, достигнуты ли результаты, в основном остается нерешенным.

Новаторские методы в сфере государственного управления

4. В последние годы бюджетная практика на национальном уровне претерпела значительные изменения, что явилось одним из основных компонентов деятельности по обновлению всей структуры и методов государственного управления в попытке добиться определения достигнутых результатов. Изменения отражают широкий круг экономических и социальных условий. Национальные реформы бюджетной практики осуществлялись с учетом потребностей и характеристик каждой страны, т.е. с учетом политических и

экономических условий, определяющих государственные доходы и расходы. В одних случаях эти изменения были названы "системой составления бюджета, ориентированного на выполнение конкретных задач", в других – "системой составления бюджета, ориентированного на выполнение конкретных мероприятий", и в третьих – "системой составления бюджета, ориентированного на достижение конкретных результатов". В большинстве случаев изменения охватывали контроль на уровне ресурсов.

Составление бюджета по программам Организации Объединенных Наций

5. На международном уровне, в данном случае в Организации Объединенных Наций, на бюджетную практику оказывает влияние практика на национальном уровне, а также решения межправительственных органов в отношении деятельности Организации и меняющиеся условия ее работы. Бюджетный процесс и практика в Организации Объединенных Наций, включая формат бюджета, стали предметом многочисленных обзоров со стороны межправительственных органов, Консультативного комитета, экспертов, в рамках технических семинаров, со стороны Объединенной инспекционной группы, Административного комитета по координации и Секретариата. Практика использования бюджетов, отражавших только объем ресурсов, была прекращена в Организации Объединенных Наций, в 1974 году, когда на смену прежней системе составления бюджетов по статьям расходов пришла система составления бюджетов по программам. До этого разделы бюджета составлялись на основе крупных статей расходов. С указанного времени разделы бюджета составляются главным образом по программам, подлежащим осуществлению крупными организационными подразделениями, а также по программам, сформулированным в рамках среднесрочного плана, в котором описываются их компоненты, юридические основания и цели. За период с 1974 года была проделана также большая работа по определению программ, видов деятельности и мероприятий, что нашло в 1987 году формальное отражение в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки.

Формат среднесрочного плана и бюджета по программам

6. Охват и характер информации, представляемой в бюджете по программам, с 1987 года изменились, что выразилось в ряде изменений как в форме представления (группировка статей расходов, категории деятельности/мероприятий, внебюджетные ресурсы, построение таблиц и т.д.), так и в методологии (база ресурсов, оценка роста, пересчет и т.д.). На своей тридцать третьей сессии Комитет по программе и координации в ходе прений по вопросу о новом формате среднесрочного плана и об увязке его с бюджетом по программам выразил мнение о том, что в бюджете по программам описательная часть подпрограмм основной деятельности должна включать четко сформулированные цели, предусматривающие достижение в пределах имеющихся возможностей, ощутимых изменений². В среднесрочном плане на период 1998–2001 годов была сделана попытка перенести акцент с подробного описания видов деятельности и мероприятий на определение целей. Было также установлено соответствие между программами в среднесрочном плане и разделами бюджета в целях повышения подотчетности посредством отражения более четкой связи между программами, разделами бюджета и организационными подразделениями. При составлении бюджета по программам на 1998–1999 годы были предприняты также усилия с целью сформулировать четкие цели на данный двухгодичный период, однако прогресс в этой области был ограниченным и

остается неохваченным компонент достижения "ощутимых изменений", поскольку в бюджете по-прежнему отражаются подлежащие осуществлению деятельность и мероприятия, а не подлежащие достижению результаты. Более того, Комитет по программе и координации признал необходимость возлагать прямую ответственность на руководителей программ за выполнение утвержденных программ. Он подчеркнул, что обеспечение ответственности и подотчетности, а также улучшение методов и методологии оценки и составления бюджета и докладов о выполнении программ имеют важное значение для прогресса в таких областях, как исполнение бюджета по программам и расширение возможностей государств-членов по осуществлению точной оценки степени выполнения утвержденных ими мандатов и принятых ими решений.

Контроль за выполнением мероприятий

7. В настоящее время "результаты выполнения" программ представляются в форме доклада о результатах контроля с целью показать, выполнил ли Секретариат те мероприятия, которые были предусмотрены в бюджете по программам. Это в основном представляет собой количественную оценку, отражающую степень осуществления, выражаемую в количестве запланированных, выполненных, переформулированных, отложенных, прекращенных и добавленных мероприятий. Хотя такой вид контроля за бюджетом по программам удовлетворяет требованию о представлении информации о том, на что были затрачены в течение данного двухгодичного периода утвержденные ресурсы, он не обеспечивает получение информации о достижении ожидаемых результатов. Иными словами, информация о мероприятиях не сопровождается соответствующей информацией о достигнутом эффекте и связанных с этой деятельностью результатах. Консультативный комитет при рассмотрении доклада об исполнении бюджета по программам за двухгодичный период 1988–1989 годов отметил, что в этом докладе не дана оценка качества и актуальности осуществленных мероприятий, и рекомендовал приостановить представление результатов контроля за выполнением программ Организации Объединенных Наций в такой форме, пока не будет разработана удовлетворительная методология (A/45/617, пункт 23). При анализе изменений в формате бюджета по программам на 1992–1993 годы Консультативный комитет указал на то, что эффективность контроля зависит от качества подготовки среднесрочного плана и бюджета по программам; повышение эффективности контроля будет зависеть от степени конкретизации количественной оценки запланированных и финансируемых мероприятий и видов деятельности³. На своей тридцать первой сессии в 1991 году Комитет по программе и координации выразил мнение о том, что доклад об исполнении двухгодичного бюджета должен, в частности, включать информацию, которая содействует выявлению государствами-членами утративших актуальность и неэффективных видов деятельности и пересмотру программ в свете вновь установленных целей⁴. Комитет рекомендовал также создать системы ответственности и подотчетности руководителей программ. На своей тридцать третьей сессии Комитет в ходе обсуждения нового формата среднесрочного плана рекомендовал, чтобы в доклады о выполнении программ и исполнении бюджета включалась подробная информация о результатах в области достижения целей, предусмотренных в программах плана, с учетом объема предусмотренных в бюджете по программам ресурсов⁵. На своей тридцать восьмой сессии в 1998 году Комитет сделал вывод о том, что необходимо уделять больше внимания количественному анализу в целях отражения результатов осуществления деятельности по программам, и признал необходимость контроля и оценки качества результатов деятельности⁶.

Почему контроль за мероприятиями недостаточен для обеспечения успешного выполнения программ?

8. В идеальных условиях полное выполнение предусмотренного в программе набора мероприятий означало бы достижение предусмотренных по программе целей. Такое выполнение мероприятий приводило бы к запланированному эффекту и, таким образом, переходу от первоначального состояния или положения к желаемому, конкретно предусмотренному в описании целей. Вместе с тем имеют место случаи, когда, даже если выполнены все предусмотренные в программах мероприятия, не достигнуты ни цели, ни желаемые результаты. Это может быть обусловлено либо внутренними недостатками структуры программ, либо внешними событиями, которые опровергают определенные предположения, в отношении непосредственно не связанных с бюджетом или внешних условий, которые использовались в рамках процесса планирования. Внутренние конструктивные недостатки могут быть, в частности, обусловлены чрезмерно оптимистичными предположениями относительно того, как определенные мероприятия могут повлиять на ситуацию. Система составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, направлена на обеспечение того, чтобы основное внимание уделялось достижению целей, а не просто лишь выполнению определенного числа мероприятий.

Оценка

9. Потенциал компонента оценки в рамках цикла планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки в качестве средства определения сохраняющейся актуальности и эффективности утвержденных программ и видов деятельности еще не реализован. Оценки проводятся на регулярной основе, и их результаты представляются Комитету по программе и координации для рассмотрения. Они главным образом ориентированы на аспекты управления и по их результатам выносятся рекомендации, касающиеся прежде всего оценки потребностей, структуры программ, решения проблем, качества мероприятий, своевременности их выполнения и потребностей конечных пользователей. Вместе с тем, поскольку ожидаемые результаты непосредственно не указываются в начале бюджетного процесса, и не производится оценка их достижения по завершении двухгодичного периода, при проведении оценки сложно установить, были ли достигнуты предполагаемые результаты. Это – значительный недостаток цикла планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки, который был первоначально указан в докладе Объединенной инспекционной группы о программировании и оценке деятельности Организации Объединенных Наций еще в 1978 году (A/33/226). Тогда же были вынесены конкретные рекомендации о том, что формат описания целей подпрограмм в документах по программам должен быть таким, чтобы можно было четко определить ожидаемые результаты и что, насколько это возможно, правилом должно стать установление целей с конкретным сроком достижения (рекомендации 1 (с) и (b)). Кроме того, Объединенная инспекционная группа рекомендовала, что показатели достижения результатов, являющиеся неотъемлемой частью описания каждой подпрограммы, должны устанавливаться в зависимости от характера задач и вида пользователей (рекомендация 6 (b)). На своей тридцать восьмой сессии Комитет по программе и координации подчеркнул важное значение и необходимость дальнейшего совершенствования оценки и ее интеграции в цикл планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки в целях совершенствования и повышения качества составления и выполнения программ⁷.

Руководящие принципы контроля и оценки выполнения программ

10. В ноябре 1997 года были выпущены руководящие принципы контроля и оценки выполнения программ для всех руководителей программ с целью оказания им помощи в переходе от относительно пассивного применения административных процедур к более активному учету удовлетворенности клиентов и достигнутых результатов. Комитет по программе и координации на своей тридцать восьмой сессии указал на эффективные контроль и оценку выполнения программ как на важные элементы обзоров, проводимых внутренним руководством и на межправительственном уровне⁷.

Существующие положения, касающиеся оценочных показателей

11. Концепция показателей достижения результатов или оценочных показателей была четко сформулирована в глоссарии терминов к Положениям и правилам, регулирующим планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, следующим образом:

"Показатели представляют собой оценки результатов или изменений, на достижение которых направлена деятельность. Их цель заключается в том, чтобы быть объективным и конкретным мерилom, на основе которого можно оценивать прогресс в осуществлении деятельности в направлении достижения ее целей, фактическое достижение ее целей и эффект их достижения".

Кроме того, в правиле 105.3 предусматривается, что в описательную часть программ, предлагаемого бюджета по программам, в которой излагается деятельность по оказанию услуг, "необходимо включать, по мере возможности, количественные показатели объема предоставленных услуг и любых ожидаемых изменений в уровне производительности в течение двухгодичного периода". В статье VII предусматривается также, что одна из целей оценки заключается в определении "влияния деятельности Организации в увязке с ее целями" (положение 7.1 (а), а связанное с этим правило 107.1 (b) предусматривает, что "при оценке используются базовые данные и показатели достигнутого прогресса для оценки результатов деятельности по программам". Эти положения обеспечивают теоретическую основу для системы оценки, основанной на показателях, однако на практике эта система не реализована.

Централизованный тщательный финансовый контроль

12. В своем стремлении осуществлять финансовый контроль Генеральная Ассамблея основное внимание уделяет ресурсам, требуя подробно указывать количество и уровни классификации должностей и разносить не связанные с персоналом статьи расходов по различным категориям. Установление жестких рамок в отношении использования средств характерно для системы составления бюджета на основе ресурсов; это оставляет руководителям программ мало свободы в плане перераспределения средств между статьями расходов по собственному усмотрению в целях более своевременного учета меняющихся потребностей и условий в течение двухгодичного периода. Несмотря на внесенные в бюджетный процесс изменения в целях его усовершенствования, увязка между ресурсами и результатами остается слабой. Необходимость определения эффективности программ по-прежнему затушевывается в результате того, что основное внимание уделяется распределению вводимых ресурсов (по категориям расходов, связанных и не связанных с персоналом).

РЕЗУЛЬТАТЫ: ПРЕДЛОЖЕНИЕ

13. На основе вышеизложенной информации Генеральный секретарь в своем докладе "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (А/51/950) предложил, чтобы государства-члены и он вступили в диалог с целью перенести акцент в процессе составления бюджета Организации Объединенных Наций с системы отчетности по вкладываемым ресурсам на систему отчетности по достигнутым результатам. Государства-члены будут конкретно указывать, достижения каких результатов они ожидают от Организации при соответствующих бюджетных ресурсах; Секретариат будет отвечать за степень достижения конкретных результатов, и его деятельность будет оцениваться на этой основе; а на Генерального секретаря будет возлагаться большая ответственность за определение точного набора вводимых ресурсов, за счет которых будет обеспечиваться наиболее эффективное достижение этих результатов.

Адаптация системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, к условиям в Организации Объединенных Наций

14. Следует отметить, что не существует какой-либо единственной модели для системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, которая может быть реализована в условиях Организации Объединенных Наций. То, что уместно и полезно в рамках одной государственной структуры, может не подходить для другой. Содержащиеся в настоящем докладе предложения тщательно продуманы для того, чтобы учесть универсальный и уникальный характер Организации, а также озабоченность, которую в течение ряда лет выражали государства-члены, с целью обеспечить как эффективное использование ресурсов, так и полную ответственность и подотчетность руководителей программ перед всеми соответствующими межправительственными органами.

Ориентация на результаты

15. Внедрение системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, иногда провозглашалось правительствами некоторых стран в качестве революционного шага, однако в рамках Организации Объединенных Наций введение такой системы скорее носит эволюционный характер, поскольку основные положения для планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки, необходимые для системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, существуют уже в течение многих лет. Фактически можно отметить, что ориентация на результаты уже полностью заложена в цикл планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки, установленный Генеральной Ассамблеей. В пункте 1 (i) преамбулы Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, в качестве одной из целей цикла конкретно предусматривается "проводить регулярную оценку достигнутых результатов". Более того, та озабоченность, которую выражали в течение ряда лет государства-члены, Комитет по программе и координации и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (см. пункты 5-9 выше), подчеркивает желание государств-членов внедрить процедуры, ориентированные на результаты и подотчетность. Внедрение системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, как компонента программы реформы Генерального секретаря направлено на устранение причин этой озабоченности посредством повышения эффективности нынешнего цикла планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки и представляет собой результат непрекращающихся усилий по совершенствованию культуры управления в Организации и соответственно повышению ее эффективности с точки зрения достижения целей.

Цели внедрения системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты

16. Желание государств-членов добиваться максимальной транспарентности в использовании ресурсов оправданно, однако остается нерешенным вопрос об определении того, достигнуты или не достигнуты результаты. Таким образом, составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, направлено на обеспечение того, чтобы Секретариат работал не только в направлении осуществления мероприятий, но и в направлении достижения результатов. Уделение большего внимания на этапе подготовки бюджета тому, что Организация намерена выполнить в течение бюджетного периода, будет содействовать определению государствами-членами по завершении бюджетного периода не только эффективности, но и сохраняющейся актуальности тех или иных видов деятельности. Конкретные цели внедрения системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, заключаются в следующем:

а) содействии тому, чтобы директивные органы уделяли основное внимание стратегическим последствиям расходования средств;

б) содействии определению государствами-членами эффективных и менее эффективных программ на основе поддающихся оценке результатов;

с) содействии определению государствами-членами того, какие необходимы дополнительные меры с точки зрения оптимального распределения ресурсов между всеми различными видами деятельности/мероприятиями, подпрограммами и программами бюджета по программам;

д) расширении возможностей как Генеральной Ассамблеи, так и Секретариата в области управления в целях обеспечения эффективного выполнения программ.

Директивное руководство

17. Хотя и предпринимаются попытки устанавливать цели для каждого раздела бюджета по программам, гораздо больше внимания уделяется представлению государствам-членам подробной информации по различным статьям расходов, предлагаемых для осуществления деятельности и выполнения огромного количества мероприятий. Акцент на предлагаемом использовании ресурсов (по статьям расходов, связанных и не связанных с персоналом) отвлекает внимание от определения того, какие должны быть достигнуты результаты. Это соответственно негативно сказывается на директивном руководстве государствами-членами деятельностью по достижению целей Организации в течение двухгодичного периода. Система составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, позволит государствам-членам перенести основное внимание с механизмов тщательного контроля ex ante и подробной разбивки ресурсов на директивное руководство осуществлением утвержденных программ и деятельности Организации с учетом четко установленных целей и ожидаемых результатов.

Подотчетность

18. Под системой составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в форме, предложенной Генеральным секретарем для внедрения в Организации Объединенных Наций, понимается усовершенствованный процесс планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки, в рамках которого:

- а) Секретариат будет фактически отвечать за достижение результатов, поскольку:
 - i) предлагаемый бюджет по программам будет составляться на основе ряда заранее определенных целей и ожидаемых результатов;
 - ii) ожидаемые результаты будут служить основой для определения потребностей в ресурсах с учетом необходимых для достижения таких результатов мероприятий и в увязке с ними;
 - iii) фактическая степень достижения результатов будет определяться с помощью объективных оценочных показателей, которые будут представляться на основе *ex post*;

б) руководители индивидуальных программ должны будут непосредственно распоряжаться своими людскими и финансовыми ресурсами, опираясь на тщательно продуманную систему передачи полномочий, которые до настоящего времени являлись исключительной прерогативой центральной администрации в Центральных учреждениях.

"Ожидаемые результаты"

19. В то время как термин "цель" определен и используется в Положениях и правилах, указанных в пункте 5 выше, этот и другие термины не всегда использовались единообразно. Как уже отмечалось выше, в пункте 1 (i) преамбулы указанных Положений и правил (например, предусматривается, что одна из целей планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки заключается в том, чтобы "проводить регулярную оценку достигнутых результатов" (подчеркивание добавлено). Более того, в преамбуле в качестве одного из инструментов оценки предусматривается система оценки, "позволяющая осуществлять постоянный критический обзор достижений" (пункт 2 (c), подчеркивание добавлено). Таким образом, настоящее предложение направлено на уточнение использования таких терминов и предусматривает введение термина "ожидаемые результаты" в дополнение к существующему понятию "целей". Ожидаемые результаты представляют собой желательные ощутимые итоги выполнения мероприятий (см. также глоссарий терминов для системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в приложении к настоящему докладу). Таким образом, необходимо проводить различие между тем, что Секретариат намерен осуществить в течение двухгодичного периода (цель), и тем, какие конкретные выгоды получают конечные пользователи и клиенты (ожидаемые результаты). В соответствии с системой составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, достижение ожидаемых результатов представляет собой необходимое условие достижения целей. Это различие необходимо проводить для обеспечения более последовательной разработки программ и содействия внедрению успешно действующей системы оценки.

Совершенствование стратегического управления

20. При составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, руководителям программ необходимо будет составлять свои программы более эффективно, поскольку они должны будут осуществлять стратегическое управление, направленное на достижение результата, а не только на осуществление мероприятия. В рамках подхода, основанного на принципе "сверху вниз", необходимо будет проводить тщательный анализ целей и ожидаемых результатов, прежде чем определять мероприятия, осуществление которых позволяет наилучшим образом достичь этих целей. Для такого стратегического управления потребуются более глубокое понимание потребностей конечных пользователей/клиентов и разработка мероприятий с учетом их конкретных потребностей.

Делегирование полномочий

21. В целях обеспечения руководителям программ возможности для стратегического управления необходимо будет предоставить им более широкие полномочия и свободу действий в использовании ресурсов для осуществления их программ. Это будет достигаться путем выделения средств на более гибкой основе при условии, что средства выделяются в строгом соответствии с объемом ассигнований по данному разделу, утвержденным Генеральной Ассамблеей, и при полном соблюдении предельных показателей, установленных в штатном расписании. В этой связи делегирование полномочий руководителям программ следует рассматривать не как аннулирование ответственности в центре или ослабление дисциплины, а скорее как меру, содействующую принятию решений, в рамках установленных положений и правил, на уровне программы или раздела бюджета.

Исполнение бюджета по программам

22. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, таким образом, снимет с руководителей программ ограничения в отношении использования ресурсов и ограничения, связанные с централизованным контролем, при этом акцент в их работе будет перенесен на принятие решений, касающихся того, как наилучшим образом обеспечить достижение результатов. Поскольку в настоящее время руководители программ не обладают сколь-либо значительными полномочиями в определении наилучшего сочетания ресурсов в процессе исполнения бюджета и реальными полномочиями по управлению финансовыми и людскими ресурсами, выделенными в рамках их программ, у них нет стимула к применению новаторского и конструктивного подхода и гибкому реагированию на изменения, которые неизбежно происходят в процессе их работы. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и более широкое делегирование полномочий позволят, таким образом, предоставить руководителям программ более широкие полномочия в рамках общих утвержденных бюджетных ассигнований и установленных положений и правил в отношении принятия в ходе исполнения бюджета решений о том, как наилучшим образом обеспечить достижение ожидаемых результатов.

Повышение результативности административной деятельности и деятельности по программам

23. При четком определении результатов, которые должны быть достигнуты, и с учетом делегирования руководителям программ полномочий по принятию решений в отношении использования ресурсов административное обслуживание в центре будет сосредоточено на разработке политики, упрощении процессов, рационализации процедур, максимальном использовании технических новшеств и совершенствовании информационных систем, причем все это будет направлено на содействие обеспечению и обеспечению соблюдения установленных положений, правил и методов при обеспечении оптимальной поддержки в целях повышения результативности программ и ограничения расходов.

Укрепление связей с циклом планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки

24. Ответственность за достижение результатов будет повышена путем укрепления связей с существующим циклом планирования и составления бюджета по программам, контроля и оценки их выполнения, при этом ожидаемые результаты будут включаться в бюджет на этапе его составления, и за их достижением легко будет впоследствии следить на этапах контроля и оценки. В рамках процесса достижения результатов будет также не только учитываться количество мероприятий, но и осуществляться контроль за выполнением программ, с тем чтобы руководители программ своевременно получали информацию о необходимости принятия мер по исправлению положения путем либо перераспределения ресурсов, либо внесения изменений в мероприятия. При сохранении роли оценок как инструмента обеспечения управления их значение повысится благодаря тому, что они будут позволять определять степень достижения результатов, тем самым содействуя государствам-членам принимать решения, касающиеся эффективности, актуальности и сохраняющегося значения подпрограмм и программ.

Оценка результатов деятельности

25. Для составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, потребуется определение строго ограниченного числа оценочных показателей, на основе которых будут оцениваться результаты. Ответственность за определение таких показателей, которые будут включаться в описательную часть программ, будет возлагаться на руководителей программ. Оценочные показатели будут использоваться не только для оценки степени достижения результатов, но также и в качестве инструмента обратной связи для руководителей программ в целях совершенствования структуры программ, более полного удовлетворения потребностей конечных пользователей и обеспечения стратегического управления.

Доклад о результатах

26. Предлагается, чтобы в течение шести месяцев после окончания бюджетного периода и на основе оценок, произведенных с использованием оценочных показателей, руководители программ отчитывались о достигнутых результатах и объеме использованных ресурсов в форме "доклада о результатах". Предусматривается, что нынешний доклад о результатах контроля ("доклад о выполнении программ") будет в надлежащем порядке интегрирован в такой доклад о результатах, в который будет также включаться информация о расходах. Руководители программ будут нести ответственность за выполнение своих программ, степень которого будет оцениваться по достигнутым результатам. Доклад о результатах будет представляться Комитету по программе и координации и Консультативному комитету. Их рекомендации по этому докладу будут представляться Генеральной Ассамблее.

Необходимые изменения

27. Предложенные выше процедуры отличаются от существующих процедур планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки тем, что на этапе составления бюджета по программам вводятся ожидаемые результаты и указываются соответствующие оценочные показатели для оценки этих результатов. Что касается административных полномочий, то будут внесены соответствующие изменения. В настоящее время полномочия, касающиеся конкретных административных вопросов, в значительной степени сосредоточены в Центральных учреждениях. Хотя ответственность за принятие решений по таким важным вопросам, как объем ресурсов, под которые можно брать обязательства по каждому разделу бюджета, должна, безусловно, по-прежнему возлагаться на центральные органы, решения по другим конкретным вопросам, связанным с перераспределением средств между статьями расходов в рамках раздела, могут наилучшим образом приниматься в каждом месте службы и в рамках каждого департамента и управления, с тем чтобы своевременные решения на основе соответствующей информации принимались максимально близко к уровню руководства, на которое возложена непосредственная ответственность за осуществление программ.

IV. ФОРМАТ БЮДЖЕТА

28. Предполагается, что бюджетный документ должен быть инструментом для принятия представителями государств-членов решений; средством для обеспечения участия межправительственных органов в обзоре программ; средством, при помощи которого правительства государств-членов передают информацию о широкой политике Организации, и полезным инструментом управления для руководителей программ. После утверждения бюджетный документ является также важным инструментом, уполномочивающим Генерального секретаря, выполнять свои функции в качестве главного административного должностного лица и одновременно возлагающим на него ответственность за достижение результатов.

29. Для составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, потребуется внесение определенных изменений в формат бюджета. Руководителям программ необходимо будет проводить различие между целями на двухгодичный период, ожидаемыми результатами, мероприятиями и потребностями в ресурсах (или вводимых ресурсах), причем каждый из этих элементов должен будет удовлетворять строгим критериям правильности формулирования и их взаимной увязки. В добавлении 1 к настоящему докладу исключительно в качестве примера приводится прототип нового формата раздела бюджета. Измененный бюджетный документ будет содержать:

а) Введение и сводные таблицы. Во введении будет приводиться краткая сводная информация о программе деятельности с разбивкой по разделам бюджета и информация о примененной методологии, важных изменениях по сравнению с существующим бюджетом по программам, а также таблицы данных о ресурсах. Потребности в должностях будут отражены в штатных расписаниях, в которых будет приводиться информация об общем числе и категориях должностей с разбивкой по разделам и о примерном распределении этих должностей по классам в рамках каждой категории. Данные о не связанных с должностями потребностях будут приводиться с разбивкой по разделам с указанием примерного распределения по 11 основным категориям статей расходов, используемых в нынешнем бюджете по программам;

б) Разделы бюджета. Каждый раздел бюджета (см. прототип в добавлении 1) будет содержать информацию о:

i) целях на двухгодичный период;

- ii) ожидаемых результатах;
- iii) оценочных показателях;
- iv) мероприятиях;
- v) потребностях в ресурсах:
 - упрощенные штатные расписания (категории специалистов/общего обслуживания);
 - потребности по статьям, не связанным с должностями.

30. В соответствии с предложениями в отношении составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, содержащимися в настоящем докладе, потребности в ресурсах по каждому разделу бюджета будут теперь представляться в виде укрупненных показателей, а их объем будет обосновываться мероприятиями, необходимыми для достижения ожидаемых результатов. Подробная информация с разбивкой по статьям расходов, аналогичная той, которая имеется в настоящее время, будет представляться в качестве дополнительного вспомогательного материала к бюджету, с тем чтобы предоставить Консультативному комитету возможность для всестороннего глубокого изучения потребностей в ресурсах.

v. ПОСЛЕДСТВИЯ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Межправительственные и контрольные органы

31. Для составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, потребуется изменение подхода к рассмотрению бюджетов по программам, поскольку на межправительственном и контрольном уровнях необходимо будет сосредоточивать внимание на ожидаемых результатах, а не на вводимых ресурсах. Можно предположить, что Комитет по программе и координации будет играть более важную роль не только при анализе результатов, которые должны быть достигнуты, во время рассмотрения предлагаемого Генеральным секретарем бюджета по программам, но также и при рассмотрении доклада о результатах по окончании двухгодичного периода в целях определения степени достижения результатов, на основе чего будут утверждаться наброски бюджета на следующий двухгодичный период. Следует отметить, что основанная на результатах информация, полученная в рамках процесса контроля и оценки, будет использоваться Секретариатом таким же образом, как и все другие материалы по контролю и оценке. Секретариат будет готовить для государств-членов доклады, которые будут по-прежнему выносить качественные оценки и принимать решения в отношении надлежащих последующих мер, касающихся структуры и осуществления программ в будущем.

Увязка с системой служебной аттестации

32. Что касается Секретариата, то руководители программ будут нести полную ответственность за достижение результатов. Как только в достаточной степени укрепится доверие к оценочным показателям, используемым для оценки результатов деятельности, выполнение программ будет также увязываться в рамках системы служебной аттестации (ССА) со служебной аттестацией руководителей программ и руководителей среднего звена. Безусловно, для этого потребуется определенное время, и поэтому первый двухгодичный период, в рамках которого будут

использоваться оценочные показатели, следует считать испытательным или экспериментальным этапом.

Изменение Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки

33. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, может также иметь последствия для пересмотра Положений и правил, регулирующих планирование по программам, но не в самом ближайшем будущем. Можно напомнить о том, что практика составления бюджета по программам была введена примерно 13 лет назад до введения в действие соответствующих положений и правил. Ничто ни в Финансовых положениях и правилах, ни в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, не препятствует введению системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в предложенной в настоящем докладе форме. Более того, как отмечено в пункте 9, ряд положений, предусмотренных в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, создают предпосылки для внедрения ориентированного на результаты подхода. Секретариат придерживается мнения о том, что с учетом эволюционного характера изменений, предлагаемых на основе уже приобретенного опыта и опыта, который еще предстоит приобрести, на данном этапе было бы целесообразно действовать исключительно на основе конкретных резолюций Генеральной Ассамблеи, а не на основе наспех сформулированных изменений к соответствующим положениям и правилам. Когда применение на практике подтвердит обоснованность и жизнеспособность новых подходов, соответствующие положения применимых резолюций легко можно будет кодифицировать для внесения в будущем изменений в положения и правила.

VI. ВОПРОСЫ, КОТОРЫЕ ПРЕДСТОИТ РАССМОТРЕТЬ

34. Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает рассмотреть ряд вопросов, касающихся перехода от нынешней системы к системе составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, как указано ниже.

Изменение формата каждого раздела бюджета

35. Поскольку в рамках формата каждого раздела бюджета по-прежнему будет представляться информация о мероприятиях и целях, добавление информации об ожидаемых результатах и оценочных показателях должно улучшить общую форму представления. В соответствии с главной задачей перенести акцент с ориентации на вводимые ресурсы на ориентацию на результаты было бы целесообразно уменьшить объем подробной информации о вводимых ресурсах, представляемой в бюджетном документе. В связи с этим в бюджетный документ будет включаться в определенной степени упрощенная информация о потребностях в должностях и потребностях в ресурсах, не связанных с должностями. Однако в целях обеспечения того, чтобы Консультативный комитет располагал столь же подробной информацией, какой он располагает в настоящее время, предлагается представлять Консультативному комитету дополнительные материалы о потребностях в ресурсах по каждому разделу с такой же степенью подробности, которая присуща нынешнему формату бюджета. Это позволит столь же тщательно, как и в настоящее время, продолжать анализировать объем ресурсов до тех пор, пока подход, ориентированный на конкретные результаты, не подтвердит на практике свое превосходство по сравнению с нынешними процедурами составления бюджета по программам.

36. Жесткие ограничения в отношении ресурсов будут уменьшены в рамках двух основных категорий следующим образом:

а) Потребности в должностях. Текущие потребности в должностях будут указываться в обзорной части каждого раздела бюджета с разбивкой только по четырем уровням, причем по одному показателю для каждого уровня, а именно для уровней помощника Генерального секретаря (ПГС) и заместителя Генерального секретаря (ЗГС), директора (Д-1/Д-2), для категории специалистов (С-1/С-5) и категории общего обслуживания. Этот подход аналогичен подходу, применяемому многими специализированными учреждениями, в бюджетах которых подробно не указываются уровни должностей всех сотрудников;

б) Потребности, не связанные с должностями. Нынешние статьи расходов, не связанных с должностями, можно объединить в три группы, а именно:

- i) вознаграждение должностных лиц, не являющихся сотрудниками;
- ii) представительские расходы;
- iii) все прочие оперативные расходы.

37. Можно отметить, что в прототипе, представленном в добавлении 1, все ресурсы, не связанные с персоналом, указываются в качестве общего показателя, который легко поддается разбивке, как предложено выше.

Процесс накопления опыта

38. Хотя изменения в формате бюджета, предусмотренные в связи с переходом к составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, будут охватывать постановку целей в рамках двухгодичного периода, определение ожидаемых результатов, оценочных показателей и упрощение финансовых данных, было бы благоразумно применять в отношении этих изменений весьма взвешенный и реалистичный подход. Не каждая попытка сформулировать цели, информацию о результатах и оценочные показатели незамедлительно приводит к успеху. Более того, определение надлежащих и обоснованных оценочных показателей является сложным процессом, в ходе которого необходимо точно учитывать особенности каждой области основной деятельности по программам. Некоторые показатели, идеальные в теории, могут оказаться неудобными в применении на практике. Следует ожидать, что Организации необходимо будет пройти этап накопления опыта, в ходе которого первоначально определенные ожидаемые результаты и соответствующие оценочные показатели необходимо будет уточнить, изменить или заменить. С этой целью для оказания руководителям программ помощи в составлении описательных частей их программ, включая определение оценочных показателей, подготовлено руководство для составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Будет также организовано проведение брифингов и учебных занятий.

Поэтапное осуществление преобразований

39. С учетом сложившихся обстоятельств Секретариат считает, что было бы целесообразно в дополнение к представлению полного предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов в нынешнем формате представить также брошюры по трем разделам бюджета с использованием в качестве прототипа формата бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Это предоставит Секретариату и государствам-членам возможность для проверки предлагаемого формата в реальных условиях. Мнения государств-членов послужат дополнительными ориентирами для дальнейшего уточнения и совершенствования нового формата бюджета. Как и при введении бюджета по программам в 1974 году, будет также использоваться полезный опыт, накопленный в период практического применения, и проводиться интенсивная

подготовка необходимых специалистов в рамках всего Секретариата, т.е. будет осуществляться накопление практического опыта.

VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

40. На основе вышеизложенного можно сделать следующие общие выводы:

a) существующие бюджетные процедуры позволили Организации Объединенных Наций успешно отказаться от использования системы составления бюджета, основанного только на учете ресурсов, однако в процессе их использования не были все-таки реализованы потенциальные возможности по достижению оптимальной результативности программ и использования ресурсов;

b) переход к системе составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в основе которой лежит существующий цикл планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки, если это будет одобрено, явится эволюционным событием;

c) потребность определять цели более четко и определять результаты, которые должны быть достигнуты, может быть удовлетворена посредством изменения формата бюджетного документа путем включения в него целей на двухгодичный период, ожидаемых результатов и оценочных показателей;

d) переход к составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, будет содействовать проведению анализа хода выполнения программ для принятия решений не только государствами-членами на директивном уровне, но также и руководителями программ при определении масштабов и характера деятельности, которая должна быть осуществлена, и мероприятий, которые должны быть проведены для достижения целей;

e) внедрение системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является результатом непрекращающихся усилий, направленных на устранение причин озабоченности государств-членов посредством не только повышения эффективности деятельности Организации за счет использования оценочных показателей для определения степени достижения ожидаемых результатов, но и совершенствования ее культуры управления с упором на полномочия, ответственность и подотчетность руководителей программ;

f) руководителям программ необходимо будет сосредоточивать внимание на результатах, принимать решения по вопросам управления ресурсами для осуществления их программ и нести ответственность за эти решения;

g) если руководители несут ответственность за результаты осуществления их программ, они должны быть уполномочены управлять предоставленными им ресурсами без излишних ограничений со стороны центральной администрации;

h) переход к составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не может пройти идеально гладко с первого раза, а именно в рамках подготовки предлагаемого бюджета по программам на 2000-2001 годы. Опыт принятия мер по проведению реформ на национальном уровне свидетельствует о том, что для осуществления преобразований требуется время, необходимое для принятия и адаптации новых подходов. Следует ожидать, что прежде, чем любая новая система будет функционировать оптимально, потребуются изменения, корректировки и уточнения, вносимые с учетом накопленного опыта.

41. В связи с этим рекомендуется, чтобы Генеральная Ассамблея одобрила предложение, в соответствии с которым Генеральный секретарь в дополнение к представлению полного бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов в нынешнем формате представит также брошюры трех разделов бюджета с использованием в качестве прототипа предложенного формата для составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты.

Примечания

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

² Там же, сорок восьмая сессия, Дополнение № 16 (A/48/16), пункт 235.

³ Там же, сорок шестая сессия, Дополнение № 7 (A/46/7), пункт 83.

⁴ Там же, Дополнение № 16 (A/46/16), пункт 398.

⁵ Там же, сорок восьмая сессия, Дополнение № 16 (A/48/16), пункт 236.

⁶ Там же, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 16 (A/53/16), пункт 33.

⁷ Там же, пункт 219.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Глоссарий терминов, касающихся составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты

| | |
|--|--|
| Деятельность | Меры, принимаемые в целях осуществления мероприятий за счет использования ресурсов (вводимых ресурсов). |
| Результативность | Степень достижения результатов. |
| Эффективность | Степень оптимальности использования вводимых ресурсов для обеспечения осуществления мероприятий. |
| Конечный пользователь/ клиент | Получатель конечного продукта или бенефициар мероприятия. |
| Оценка | Определение актуальности, результативности и эффекта мероприятий, проектов, подпрограмм или программ с учетом целей и ожидаемых результатов. |
| Ожидаемые результаты или результаты | Желательные итоги, в том числе выгоды, получаемые конечными пользователями/клиентами, выраженные в виде количественной нормы, показателя или коэффициента. Результаты являются прямым следствием осуществления мероприятий, ведущих к достижению определенной цели, или эффектом такого осуществления. |
| Вводимые ресурсы | Людские и другие ресурсы, необходимые для осуществления мероприятий и достижения результатов. |
| Контроль | Наблюдение за фактическим осуществлением мероприятия в сопоставлении с обязательствами, предусмотренными в бюджете по программам, и определение степени такого осуществления. |
| Цель | Общее желаемое достижение, предполагающее осуществление процесса перемен и направленное на удовлетворение конкретных потребностей определенных конечных пользователей/клиентов в течение данного периода времени. Цели могут быть достигнуты посредством достижения определенных результатов. |
| Мероприятие | Деятельность в рамках подпрограммы (программы), направленная на получение конечного продукта или предоставление конечным пользователям/клиентам услуги. |
| Оценочный показатель | Признак или характеристика, используемая для определения степени достижения результатов. |
| Оценка результатов деятельности | Определение величин оценочных показателей на данный период времени или на определенную базовую дату. |

Составление бюджета,
ориентированного на
конкретные результаты

Процесс составления бюджета по программам, в рамках которого: а) программы формулируются на основе ряда заранее определенных целей и ожидаемых результатов; б) ожидаемые результаты служат основой для определения потребностей в ресурсах с учетом необходимых для достижения таких результатов мероприятий и в увязке с ними; и с) фактическая степень достижения результатов определяется с помощью объективных оценочных показателей.
