



Четырнадцатая сессия

БЮДЖЕТНАЯ СМЕТА НА 1960 ФИНАНСОВЫЙ ГОД

Форма бюджета

(Доклад Генерального Секретаря)

Введение

1. Настоящая форма бюджета была утверждена Генеральной Ассамблеей в феврале 1957 года по единогласной рекомендации Пятого комитета на испытательный двухгодичный срок. Поэтому вопрос о том, следует ли сохранить эту форму на постоянной основе, будет обсуждаться Генеральной Ассамблеей на ее четырнадцатой сессии. Как явствует из предисловия к бюджетной смете на 1960 год, Генеральный Секретарь пришел к заключению, что преимущества, предусматривавшиеся в то время, когда настоящая форма бюджета принималась, были постепенно реализованы, без какого-либо ущерба для подробности информационных сведений, необходимых для надлежащей оценки бюджетных предложений. Это не означает, что достигнуто идеальное положение; однако все признаки указывают на все более успешное использование существующей формы, которая продолжает разрабатываться.

2. Настоящая форма основана на предложениях, сделанных Генеральным Секретарем в 1955 и 1956 гг. (A/C.5/639 и A/C.5/662) и рассмотренных Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам (A/3081 и A/3372). Предложения Генерального Секретаря отразили опыт, накопленный за период 1946-1956 гг. при составлении, рассмотрении и исполнении годового бюджета Организации, и были направлены

на то, чтобы улучшить оформление, рассмотрение и исполнение бюджета путем группирования вместе сходных расходных статей и избежания чрезмерного увеличения статей бюджета по мере расширения деятельности Организации Объединенных Наций. Таким образом бюджетная смета на 1960 год состоит из восьми частей и двадцати разделов по сравнению с 12 частями и 40 разделами в 1957 году.

3. Дополнительные преимущества, которых можно ожидать от пересмотренной формы бюджета, изложены в предисловии Генерального Секретаря к бюджетной смете на 1958 год (A/3600, пункты 10-12). Вкратце они сводятся к следующему:

- i) Генеральная Ассамблея и ее вспомогательные органы смогут получить более ясную картину конкретных целей, для которых представляется смета, и осуществлять более эффективный контроль над общей суммой той или иной категории расходов по отношению к общей сумме бюджета. В то же время право Генерального Секретаря делать перечисления в сходных статьях будет расширено, а старая аномалия перечисления средств между совершенно различными статьями в рамках одного и того же раздела будет ограничена.
- ii) У Генерального Секретаря будет больше возможностей проводить установленную гибкую политику обмена персоналом не только между департаментами в Центральных учреждениях, но и между всеми отделениями Организации Объединенных Наций.
- iii) Поскольку Генеральная Ассамблея будет производить ассигнование средств для более крупных органов, на Генеральном Секретаре будет лежать ответственность за проведение вторичного критического обзора фактических потребностей в момент распределения средств.

4. Как уже отмечалось, эти предположения постепенно осуществляются. Не выходя из рамок годовых бюджетных ассигнований, Генеральный Секретарь смог направлять служащих в районы, в которых необходимость в них остро ощущается для осуществления программ, и удовлетворять из

/...

имеющихся источников, по крайней мере частично, некоторые чрезвычайные требования, предъявляемые к Организации Объединенных Наций, как, например, требования, возникшие в связи с событиями на Среднем Востоке. Используя эту гибкость в распределении служащих, Генеральный Секретарь в смете на 1960 год смог избежать обращения к Генеральной Ассамблее с требованием о каком-либо увеличении числа служащих категории специалистов в Центральных учреждениях. Изменение первоначальных бюджетных смет на 1958 и 1959 гг. ограничивалось минимумом, необходимым для выполнения неотложных рабочих программ, вытекающих из постановлений Генеральной Ассамблеи и советов.

5. Кроме того, ко времени распределения средств имеется возможность не только вторично критически рассмотреть фактические потребности в различных областях деятельности, но также, благодаря новой форме бюджета, возможность и, пожалуй, даже необходимость постоянно следить за выполнением программ и очередностью работы на протяжении всего рабочего года на основе потребностей, возникающих в департаментах; в процессе работы эта новая форма стимулирует рассмотрение и рационализацию существующей практики, затрагивающей другие области административного и финансового руководства.

6. Генеральный Секретарь уделил серьезное внимание конструктивным замечаниям, высказанным во время общего обсуждения бюджетной сметы в Пятом комитете на двенадцатой и тринадцатой сессиях Генеральной Ассамблеи. Одно из замечаний, которое часто высказывалось, заключалось в том, что сведения, имеющиеся в тексте бюджета, недостаточно полны и что если они не будут расширены, то новая форма бюджета не будет способствовать надлежащему пониманию и оценке годовой сметы, в особенности когда имеется требование на дополнительные должности или другие ресурсы для осуществления новых проектов. Связанные с этим и, возможно, еще более существенные критические замечания вытекали из мнения, что общее разъяснение бюджетных сумм должно быть гораздо более тесно связано с утвержденными программами Организации. Выражалась надежда, что ориентация, очередность и стоимость

этих программ могут быть представлены более наглядно в бюджете, что облегчит рассмотрение Генеральной Ассамблеей основных административных и бюджетных проблем и будет поддерживать постоянное внимание со стороны Генеральной Ассамблеи, советов и Секретариата к разработке рациональной программы деятельности, финансируемой в рамках разумных денежных средств.

7. Что касается сообщения более подробных сведений о смете, то следует указать на включение в бюджетную смету на 1960 год некоторых статистических таблиц и объяснений, предназначенных к тому, чтобы облегчить Генеральной Ассамблее детальный анализ сметы, в особенности таблиц, прилагаемых к разделам 6, 13, 14 и 15, в которых делается попытка представить предлагаемые бюджетные кредиты как по расположению, так и по основным областям деятельности. В предисловие к бюджетной смете на 1960 год включен также подробный анализ общего бюджетного положения с уделением особого внимания различиям в размерах бюджетных кредитов, испрашиваемых на 1960 год, по сравнению с кредитами, утвержденными на 1959 год. Кроме того, Генеральный Секретарь надеется, что последний выпуск исправленного документа "Организация Секретариата" (ST/ADM/1) и расширение предисловия к бюджету 1960 года, в котором трактуется о предполагаемых изменениях в основном направлении некоторых рабочих программ, в какой-то степени удовлетворяют требованиям государств-членов Организации. В последнем случае задача состоит в том, чтобы направить внимание Генеральной Ассамблеи на общие тенденции и вероятные обстоятельства в конкретных программах на основании опыта прошлого года, а не на конкретные проекты. В бюджете не делается попытки повторить описание рабочих программ Секретариата, подробно изложенных в годовых докладах советов Генеральной Ассамблеи и в докладе Генерального Секретаря о работе Организации. Приведение программы конференций, которая представлялась Генеральной Ассамблее на утверждение на протяжении последних двух лет, также поясняет общий характер значительного объема годовой рабочей нагрузки Секретариата. Серьезное внимание было также уделено улучшению оформления Приложения II к

/...

бюджетной смете, в котором показаны расходы по проектам в программах, с разбивкой на основные области работы; кроме того, в настоящее время проводится исследование, устанавливающее соотношение основных областей деятельности с фактическими расходами за период с 1956 по 1958 год; это исследование строится по плану, примененному в Приложении II с целью проверки обоснованности методов и предположений, использованных при исчислении сметных расходов по проектам. Поэтому Генеральный Секретарь считает, что, принимая во внимание эти различные новшества и улучшения, смета на 1960 год в новом оформлении является не только несколько более детальной, но и в то же время более рациональной, чем в предыдущие годы. Кроме дополнительного материала, который был включен в самый бюджетный документ, следует также упомянуть о дополнительных докладах, представленных Генеральным Секретарем Консультативному комитету, как в письменной, так и в устной форме, для облегчения детального рассмотрения бюджета этим Комитетом.

Опыт с существующей формой бюджета

8. В то время, когда настоящая форма бюджета была принята, одной из наиболее плодотворных областей, в которых предусматривалась большая степень гибкости в направлении и использовании ресурсов, была область, относящаяся к разделу 6 (Оклады и заработная плата) и связанному с ним разделу 7 (Общие расходы по персоналу). Поскольку эти разделы вместе охватывают почти две трети общей суммы ассигнований, направление этих ресурсов затрагивает направление и характер других расходов, покрываемых общими годовыми ассигнованиями.

9. Как известно, прежде в различных разделах предусматривались число штатных должностей и расходы по ним, а также расходы по сверхурочной работе в различных департаментах или бюро. Временный персонал и общие расходы по персоналу предусматривались в отдельных разделах ассигнований для каждого из основных административных подразделений. В бюджете, составленном за восемь или девять месяцев до

/...

начала и приблизительно за двадцать месяцев до конца финансового года, к которому относится соответствующая смета, это приводило к неэластичности, которая плохо согласовалась с текучестью работы Организации Объединенных Наций. Кроме того, суммы, ассигнованные по отдельным разделам, конечно легко расходовались благодаря самому факту своего наличия и подвергались менее строгому централизованному контролю как в отношении направления ресурсов, так и ясного распределения отчетности по назначению расходов. Группирование вместе бюджетных кредитов для расходов одного и того же назначения, независимо от места и сферы деятельности, способствует большей гибкости и более строгому централизованному контролю и облегчает быстрое перечисление имеющихся бюджетных кредитов и персонала в районы, в которых потребность в них явно носит срочный характер.

10. Новая форма бюджета первоначально предусматривала раздел по окладам и заработной плате, за исключением Бюро по обслуживанию на местах, Управления технической помощи, секретариата Постоянного центрального комитета по опиуму и Контрольного органа по наркотическим средствам, секретариата Правления Объединенного пенсионного фонда персонала Комитета по пенсионному фонду, а также Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. За исключением первого и последнего из этих органов, были найдены средства для включения расходов по персоналу и других расходов в объединенную бюджетную форму, в то время как посредством приложений был включен документ, показывающий в отдельности сметные расходы объединенных в общей смете органов. Оформление бюджетной сметы Бюро по обслуживанию на местах все еще находится на рассмотрении; однако в настоящее время, по-видимому, представление этих сметных расходов в отдельности, как это делалось прежде, берет перевес.

11. Максимальная эффективность в использовании штатных должностей на основе очередности по необходимости требует постоянной консультации и сотрудничества между различными организационными единицами.

Объединенное штатное расписание проводится на основе таких консультаций и требует, среди прочего, особых расчетов между департаментами и бюро в отношении каждой перенесенной должности. За последнее время в качестве эксперимента делаются попытки установить очередность для приема на службу в рамках общего числа вакантных штатных должностей. Это связано с предоставлением существующих и предполагаемых вакантных должностей для различных районов, где протекает работа, на основе определения очередности нужд, а также с заблаговременным планированием комплектования для заполнения этих вакансий.

12. Учитывая тот факт, что в соответствии с принятым теперь порядком расходы по штатным должностям, временному персоналу и сверхурочной работе включены в один раздел ассигнований, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам придавал большое значение разработке процедуры для централизованного контроля над использованием штатных должностей и бюджетных кредитов для оплаты временного персонала и сверхурочной работы. В связи с этим возникает необходимость в разработке определений и процедуры, направленных на четкое разграничение расходов по штатным должностям и по временному персоналу. Такие определения и процедуры были разработаны в консультации с Консультативным комитетом и применяются в настоящее время.

13. Генеральный Секретарь считает, что с оперативной точки зрения настоящая форма бюджета обладает преимуществами по сравнению со старой формой и способствует общему улучшению административного и финансового контроля и процедуры. Она до некоторой степени облегчила более рациональное исполнение главных частей годовой сметы, а именно, использование окладов и заработной платы персонала. Централизованный контроль над расходами по временному персоналу и путевыми расходами стал более эффективным. Наблюдаются успехи в развитии разумных норм для расходов по общему обслуживанию как в Центральных учреждениях, так и в отделениях на местах. Это привело к уделению большего внимания потребностям общего обслуживания в различных местах службы и содействовало проведению общих

/...

административных мероприятий в заграничных отделениях. Обеспечивая более централизованный контроль над аналогичными статьями, настоящая форма бюджета способствует также облегчению административной рабочей нагрузки департаментов. Кроме того, она дала возможность провести новые организационные и процедурные мероприятия для удовлетворения изменяющихся потребностей и достичь максимальной экономии и эффективности в деятельности, без тех трудностей и задержек, которые неизбежно сопряжены с жесткой бюджетной структурой. И самое главное, она укрепила идею, что Секретариат является полностью интегрированным целым, не разделенным на департаменты и отделы.

Возможные усовершенствования в будущем

14. Подробное изучение отдельных статей, составляющих бюджет, является единственным путем к экономии и наилучшим методом обеспечения удовлетворительного финансового контроля. Необходимы логическая группировка статей, по которым предполагаются расходы, и соответствующее объяснение общих потребностей для аналогичных целей. Одно помогает другому. С течением времени положение будет постепенно улучшаться, но уже и сейчас можно предвидеть некоторые дальнейшие усовершенствования в оформлении бюджетных потребностей для конкретных целей. Такими усовершенствованиями могут быть, например, рассмотрение точного содержания раздела 7 (Общие расходы по персоналу) и раздела 8 (Путевые расходы персонала); более рациональная перегруппировка статей, составляющих разделы 13 (Общие расходы), 14 (Типографские работы, канцелярские принадлежности и материалы) и 15 (Постоянное оборудование). В смете общих расходов и, в особенности, в смете расходов по содержанию помещений и оборудования (раздел 13, глава I) может проводиться ясное различие между стоимостью обслуживания по контрактам, материалов, переоборудования и аренды. Суммы, испрашиваемые на канцелярские принадлежности, также могут включаться в этот раздел, а не в раздел типографских

/...

работ, канцелярских принадлежностей и библиотечных материалов, который мог бы относиться исключительно к расходам по типографским работам на стороне и размножению документов собственными средствами Секретариата. По мере увеличения объема капитальных активов Организации Объединенных Наций, например, земли и зданий, может оказаться желательным, чтобы это положение отражалось в годовом бюджете, возможно путем расширения раздела 20 бюджета (А/4110), для того чтобы показать имеющиеся капитальные средства Организации, а также те улучшения, которые делаются в этом направлении (модернизация Дворца Наций в Женеве и программа капитального переоборудования в Центральных учреждениях).

15. Дальнейшее усовершенствование могло бы заключаться в добавлении к даваемому в настоящее время анализу сметы на основе распределения расходов а) по их назначению и б) по областям деятельности нового приложения, в котором указывалось бы предположительное распределение ресурсов по каждому месту службы. Такое информационное приложение давало бы все сведения, приводившиеся в предыдущие годы при пользовании старой формой бюджета, не затрагивая существующей основы для ассигнования бюджетных кредитов для аналогичных целей в различных разделах и не умаляя преимуществ использования этих кредитов в качестве неотъемлемых составных единиц единого бюджета.

Заключение

16. Из вышеизложенного можно заключить, что, по мнению Генерального Секретаря, существующая форма бюджета с оперативной точки зрения несомненно обладает крупными преимуществами по сравнению с прежней формой. Поэтому он рекомендует, чтобы эта форма бюджета продолжала применяться и в будущем. Дальнейшие улучшения в детальном оформлении сметы, о которых говорится выше в пунктах 14 и 15, будут осуществлены Генеральным Секретарем в консультации с Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам. Все

/...

дополнительные предложения и замечания, которые могут быть сделаны в ходе дальнейшего обсуждения этого вопроса Пятым комитетом, также будут полностью приняты во внимание.
