Организация Объединенных Наций E/ICEF/2000/AB/L.3

Экономический и Социальный Совет

Distr.: Limited
13 March 2000
Russian
Original: English

На решение

Детский фонд Организации Объединенных Наций
Исполнительный совет
Ежегодная сессия 2000 года
22–26 мая 2000 года
Пункт 9 предварительной повестки дня*

Предлагаемые изменения процедуры составления бюджета

Резюме

В соответствии с решением 2000/3 (E/ICEF/2000/8 (Part I) о многолетней стратегии финансирования, принятым Исполнительным советом на его первой очередной сессии 2000 года, в настоящем докладе говорится о недостатках существующей процедуры составления бюджета и рекомендуется, чтобы на первой очередной сессии первого года двухгодичного периода был представлен бюджет вспомогательного обслуживания на двухгодичный период и чтобы Директор-исполнитель имел полномочия осуществлять контроль за структурой вспомогательных управленческих расходов в рамках утвержденных ассигнований.

* E/ICEF/2000/9.

00-34231 (R) 040400 100400
0034231

Содержание

		Пункты	Стр.
I.	Введение	1–2	3
II.	Общая реформа и составление бюджета государственного сектора	3–4	3
III.	Проводившиеся с 1996 года реформы процедуры составления бюджета ЮНИСЕФ	5–8	3
IV.	Недостатки существующей процедуры составления бюджета и рекомендация	9–22	5
V.	Проект рекомендации	23	7
Приложения			
I.	Текущий график представления рекомендации по страновой программе и представления бюджета Исполнительному совету		8
II.	Предлагаемый график представления бюджета Исполнительному совету		9

I. Введение

1. На своей первой очередной сессии в 2000 году Исполнительный совет одобрил рекомендации, предложенные в докладе «Многолетняя стратегия финансирования: мобилизация достаточного объема ресурсов для достижения приоритетных целей среднесрочного плана» (E/ICEF/2000/5). В своем решении 2000/3 (E/ICEF/2000/8 (Part I) Исполнительный совет «просит Директора-исполнителя представить предлагаемые изменения процедуры составления бюджета (как об этом говорится в пунктах 39 и 57 документа E/ICEF/2000/5) Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам для его рассмотрения и замечаний», чтобы затем их можно было представить ежегодной сессии Исполнительного совета в 2000 году.

2. В главе II представлена информация о существующих условиях проведения общей реформы и составлении бюджета государственного сектора. В главе III говорится о проводившихся после 1996 года реформах процедуры составления бюджета ЮНИСЕФ в рамках Программы повышения эффективности управления. В результате этих изменений, способствовавших внедрению методов управления на основе достигнутых результатов, решения по бюджетным вопросам стали более тесным образом увязываться с процессом стратегического планирования. В целях укрепления связей между приоритетами стратегического среднесрочного плана, ресурсами, бюджетом и результатами необходимы изменения для дальнейшего повышения эффективности процедуры составления бюджета. В главе IV говорится об имеющихся недостатках и предлагаются рекомендации. В главе V представлены решения, которые должен принять Исполнительный совет.

II. Общая реформа и составление бюджета государственного сектора

3. В последние годы осуществляется кардинальная реформа процедуры составления бюджета государственного сектора и организации служебной деятельности. Достигнут общий консенсус в отношении того, что централизованная модель перестала отвечать требованиям и условиям государственного управления. Реформы базируются на принципе подотчетности, в соответствии с которым правительства дают учреждениям возможность гибко распоряжаться выделенными им ресурсами и в то же время возлагают на них ответственность за результаты. Были сняты многие кадровые и финансовые ограничения по статьям расходов и был принят ряд административных мер в целях повышения эффективности управления. Формирование рабочей этики, определение ответственных за достижение конкретных результатов и превращение учреждений в производителей государственных услуг, добивающихся улучшения своих производственных показателей, — это серьезные задачи в области управления государственным сектором.

4. Параллельно с проведением реформы вносятся изменения в процедуру составления бюджета. Анализ реформ государственных органов позволил выявить ряд общих особенностей:

a) многолетний бюджет, стратегические и оперативные планы;

b) установление предельного объема расходов сверху вниз; в соответствии с этим определяются максимальные общие расходы, а затем отдельным министерствам выделяются соответствующие ассигнования;

c) передача полномочий;

d) ослабление ограничений в отношении вводимых ресурсов, включая управление персоналом;

e) более активное использование информации о достигаемых результатах.

III. Проводившиеся с 1996 года реформы процедуры составления бюджета ЮНИСЕФ

5. Использовавшиеся до 1996 года традиционные процедуры составления бюджета и планирования не всегда давали отдачу (в лучшем случае она была минимальной). Отдача не сводится только к финансовым параметрам, т.е. к обеспечению той же эффективности/производительности с меньшими затратами или к повышению производительности

при тех же затратах; отдача включает также нематериальные ценности, такие, как оперирование имеющимися знаниями и творческий потенциал. Она может также выражаться в характере взаимоотношений с партнерами: это либо укрепление сотрудничества с правительствами, либо привлечение внимания международных партнеров к важности обеспечения прав детей и женщин.

6. Проводившуюся после 1996 года реформу процедуры составления бюджета ЮНИСЕФ можно охарактеризовать следующим образом:

a) внедрение практики составления сводного бюджета на основе того принципа, что бюджет определяется программными планами. Когда предлагаются новые планы страновых программ или когда в ходе среднесрочного обзора (ССО) корректируются имеющиеся программные планы, необходимо разрабатывать план управления страновыми программами (ПУСП) для обеспечения поддержки страновой программы структурой управления;

b) в местах расположения штаб-квартир планы управления деятельностью отделений (ПУДО) подготавливаются раз в два года в рамках структуры среднесрочного плана и включают бюджетные предложения. Раз в два года проводится открытый форум по представлению ПУДО всем сотрудникам в целях повышения транспарентности и укрепления сотрудничества между подразделениями. Впоследствии проводится ежегодный обзор выполнения ПУДО для повышения эффективности будущих мероприятий;

c) в соответствии с децентрализацией полномочий бюджет страновых отделений рассматривается на региональном уровне, с тем чтобы решение принималось на приближенном к осуществлению уровне;

d) для каждого региона на основе финансового плана устанавливается предельный уровень бюджета вспомогательных расходов, и каждый регион может исполнять бюджет в рамках этого предельного уровня;

e) ассигнования по бюджету вспомогательных расходов представлены по семи расходным категориям[a], а не постатейно. Отделения имеют свободу действий в исполнении бюджета на уровне категорий;

f) предложение по двухгодичному бюджету представляется Исполнительному совету, как определено в документе «Согласование бюджетов: ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ» (E/ICEF/1997/AB/L.3 и Add.1), с тем чтобы Исполнительный совет мог сосредоточить внимание на принятии стратегических решений.

7. Проводившаяся с 1997 года реформа процедуры составления бюджета дала организации, а косвенным образом детям и женщинам, более значительную отдачу. Информация об этом представлена в бюджетных документах:

a) сокращен показатель соотношения бюджета вспомогательных расходов к общим расходам. В течение шести лет бюджет вспомогательных расходов сохранялся на одном и том же уровне, с тем чтобы можно было выделять больше средств на программы;

b) в рамках штатного расписания[b] и общего бюджета вспомогательных расходов регионы могут удовлетворять потребности стран на основе децентрализованных процедур составления бюджета;

c) существенно возрос потенциал организации в области информационных технологий. Это позволило создать необходимую технологическую базу, с тем чтобы организация могла обобщать накопленный опыт, вести агитационную деятельность и содействовать представлению информации о служебной деятельности на основе достигнутых результатов;

d) двадцать пять стран, которые не имели бюджета вспомогательных расходов, в настоящее время такой бюджет имеют;

---

[a] Семь категорий расходов: должности; прочие расходы по персоналу; консультанты; путевые расходы; оперативные расходы; мебель и оборудование; возмещение расходов.

[b] Штатное расписание отражает число международных и национальных постов категории специалистов и постов категории общего обслуживания, финансируемых за счет бюджета вспомогательных расходов, с разбивкой международных постов категории специалистов по классам.

e) в рамках одинаковых бюджетных уровней региональные отделения могут играть более важную роль, связанную с надзором и поддержкой программ.

8. Опыт последних трех лет свидетельствует также о недостатках, которые препятствовали повышению отдачи для организации. Эти вопросы рассматриваются в главе IV ниже.

IV. Недостатки существующей процедуры составления бюджета и рекомендация

Сроки представления бюджета Исполнительному совету

9. В соответствии с существующим графиком ЮНИСЕФ должен на второй очередной сессии Исполнительного совета в сентябре каждого года представлять предложение по двухгодичному бюджету на последующий двухгодичный период. Это означает, что предложение по двухгодичному бюджету должно быть подготовлено к концу мая для представления Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам в июне. Существующий график подготовки программы и бюджета представлен в приложении I. ЮНИСЕФ предлагает представлять бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период на первой очередной сессии в январе начиная с 2002 года.

10. Страновые записки рассматриваются Исполнительным советом в конце января/начале февраля. При завершении работы над страновыми программами, подготавливаемыми совместно с правительством, во внимание принимаются замечания Исполнительного совета. Результатом такого диалога/консультаций и последующим внутренним руководством в рамках среднесрочного стратегического плана (СССП) является рекомендация, касающаяся страновой программы (РСП), которая рассматривается Исполнительным советом на второй очередной сессии в сентябре. Обычно работа над РСП завершается в мае. Только на этом этапе страновое отделение может надлежащим образом завершить подготовку ПУСП и бюджета вспомогательных расходов.

11. Поскольку окончательным сроком представления бюджета является май, работа над ПУСП и бюджетом вспомогательных расходов завершается за несколько месяцев до подготовки страновой программы. Администрация убеждена, что изменение сроков представления бюджета вспомогательных расходов позволит надлежащим образом подготовить и рассмотреть ПУСП, что, в свою очередь, усилит отдачу для организации. Существующая практика противоречит тому принципу, что бюджет определяется планом. Опыт составления последнего бюджета на двухгодичный период показывает, что, когда бюджет вспомогательных расходов составляется до страновой программы, потребность внесения изменений для выполнения целей программы становится более вероятной.

12. Кроме того, для разработки следующего СССП в документе E/ICEF/2000/5 были представлены следующие предложения:

a) после этого будут проведены хорошо продуманные консультации с целью наиболее эффективного согласования глобальных, региональных и страновых приоритетов в процессе определения и реализации всех целей, целевых заданий и осуществления основных направлений деятельности (пункт 31);

b) страновые отделения будут проводить систематическую оценку актуальности глобальных и субрегиональных среднесрочных целевых заданий СССП в рамках будущих процессов разработки страновых программ (пункт 36);

c) будут утверждены показатели по контролю за ходом осуществления намеченных мер и оценке работы в плане реализации каждого среднесрочного целевого задания в рамках СССП (пункт 34).

13. Поскольку ЮНИСЕФ придерживается процедуры подготовки сводной программы и бюджета и их обзора, в этот процесс необходимо включить эти элементы. Хотя вначале потребуется больше времени для подготовки СССП и общего бюджета, выгоды будут получены за счет следующего:

a) более четкая связь между ресурсами и результатами в долгосрочной перспективе;

b) ежегодное сокращение времени на цели планирования и увеличение времени на цели осуществления;

c) у организации будет достаточно времени для анализа плюсов и минусов, возможностей и рисков.

14. После обсуждения СССП на второй очередной сессии 2001 года ЮНИСЕФ потребуется также время для изучения замечаний и руководящих указаний Исполнительного совета по бюджету и структуре.

15. С учетом вышесказанного ЮНИСЕФ предлагает представить бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период на первой очередной сессии 2002 года. Это означает, что в 2001 году будет необходимо утвердить временные ассигнования по бюджету вспомогательных расходов для удовлетворения одномесячных вспомогательных потребностей в январе 2002 года. Как показано в приложении II, в пересмотренном графике работы предлагается увеличить время, выделяемое на такие важные области деятельности, как подготовка обзора программ в страновых отделениях и рассмотрение программы и бюджета (РПБ) на региональном уровне. В соответствии с пересмотренным графиком подготовка бюджета будет осуществляться на основе СССП и РСП. В целом ЮНИСЕФ считает, что этот пересмотренный график позволит добиться многих успехов и избежать неудач.

Гибкость управления

16. Когда ЮНИСЕФ передал полномочия по рассмотрению программы и бюджета региональным отделениям, была внедрена новая процедура, как сказано в пункте 6 выше. В результате децентрализации функций по принятию бюджетного решения ЮНИСЕФ получил возможность более оперативно удовлетворять программные потребности. В ходе обсуждения вопросов, касающихся ресурсов, основное внимание уделяется мероприятиям, задачам и достигнутым результатам. Во всех бюджетных документах и обзорах по-прежнему необходимо уделять внимание информации о вводимых ресурсах. Разработаны специальные показатели вводимых ресурсов, такие, как процентная доля бюджетов вспомогательных расходов по отношению к общему бюджету и оперативные расходы на душу населения для сопоставления между отделениями. По мере того, как ЮНИСЕФ стремится установить ответственность за достигнутые результаты, неизбежно потребуется проводить анализ определенных ограничений в отношении вводимых ресурсов, а именно штатного расписания в бюджете вспомогательных расходов, для определения того, препятствуют ли такие ограничения выполнению руководителями программ своих функций и достижению результатов.

17. Для иллюстрации того, что контроль за штатным расписанием не способствует осуществлению программы, ниже представляются две ситуации:

a) страны подготавливают новые РСП и ССО после утверждения бюджета вспомогательных расходов;

b) чрезвычайные ситуации, которые потребуют новых или усиленных вспомогательных структур, как это имело место в Восточном Тиморе и Косово в 1999 году.

18. При нынешней процедуре ЮНИСЕФ должен придерживаться штатного расписания, представленного в предложении по двухгодичному бюджету; это предусмотрено в инструкциях и процедурах, которых должны придерживаться все составители бюджета. Что же касается новых РСП, то в случае, когда требуется дополнительная поддержка в виде дополнительной должности по бюджету вспомогательных расходов или в виде реклассификации должности в сторону повышения, тогда, если только не найдены возможности для компенсирующего сокращения расходов, этот вопрос нельзя решить до следующего двухгодичного периода, то есть его можно решить лишь во второй год осуществления новой страновой программы. Такое ограничение препятствует созданию необходимой кадровой структуры и может замедлить осуществление новой страновой программы в первый год.

19. В случае новой чрезвычайной ситуации, возникающей после утверждения бюджетов вспомогательных расходов, сотрудники назначаются, как правило, на временной основе. Это не позволяет ЮНИСЕФ набирать персонал на долгосрочной основе для обеспечения необходимой поддержки в осуществлении программы оказания неотложной помощи в тех случаях, когда этап реконструкции длится несколько лет.

20. Так или иначе, даже если возможна экономия ассигнований в рамках утвержденного бюджета, ЮНИСЕФ не может эффективно и оперативно внедрить необходимую структуру в поддержку программы вследствие ограничений по штатному расписанию.

21. Расходы по персоналу относятся к числу многочисленных статей расходов, которые руководители отделений должны контролировать в рамках их единых бюджетных ассигнований. В случае повышения шкалы окладов руководители должны изыскивать другие способы экономии для компенсирования этого повышения. В ряде случаев, когда отделение хочет ликвидировать должность уровня С-5 в бюджете вспомогательных расходов, а вместо него ввести должность уровня С-2 и национальный пост для сотрудника категории специалистов, то, несмотря на экономию средств, это оказывается невозможным, поскольку в штатном расписании бюджета вспомогательных расходов появится еще одна должность.

22. ЮНИСЕФ будет продолжать следовать тому единому формату бюджета, который был согласован с Программой развития Организации Объединенных Наций и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения. Такой формат даст информацию о финансовых средствах и штатном расписании. Эту информацию рекомендуется использовать лишь в целях сопоставления. Кроме того, в своей деятельности ЮНИСЕФ не будет ограничен различными видами финансовых ресурсов, в том числе должностями и классами, если затраты по бюджету вспомогательных расходов будут в пределах общих ассигнований бюджета. В ежегодном докладе Директора-исполнителя ЮНИСЕФ будет представлять Исполнительному совету информацию о любых изменениях в штатном расписании. Такая повышенная гибкость значительно увеличит возможности ЮНИСЕФ своевременно и эффективно удовлетворять программные потребности.

V. Проект рекомендации

23. Директор-исполнитель рекомендует Исполнительному совету утвердить следующий проект рекомендации:

Исполнительный совет

1. *вновь подтверждает* принципиальное положение о том, что бюджет определяется планом и что составление бюджета вспомогательных расходов должно проводиться не ранее чем будет достаточно четко сформулирована сама программа посредством подготовки генерального плана операций и проекта рекомендации по страновой программе (решение 1997/3 (E/ICEF/1997/12/Rev.1), и просит ЮНИСЕФ представлять будущие бюджеты вспомогательных расходов на двухгодичный период на первой очередной сессии первого года двухгодичного периода;

2. *подтверждает*, что в рамках утвержденных ассигнований бюджета вспомогательных расходов Директор-исполнитель уполномочен корректировать структуру вспомогательных управленческих расходов для решения первоочередных задач программы и среднесрочного стратегического плана. Информация о любых изменениях структуры вспомогательных расходов с точки зрения уровня классов и числа должностей будет представляться в ежегодном докладе Директора-исполнителя Исполнительному совету;

3. *просит* ЮНИСЕФ подготовить бюджет временных ассигнований на покрытие одномесячных вспомогательных расходов в январе 2002 года для представления на второй очередной сессии Исполнительного совета в 2001 году.

Приложение I

Текущий график представления рекомендации по страновой программе и представления бюджета Исполнительному совету

Этапы	*Мероприятия*	*Янв.*	*Февр.*	*Март*	*Апр.*	*Май*	*Июнь*	*Июль*	*Авг.*	*Сент.*	*Окт.*	*Ноя.*	*Дек.*	*Янв.*
Текущий график представления рекомендации по страновой программе/подготовке и бюджета														
A	Исполнительный совет рассматривает страновые записки													
B	Страновые отделения отражают замечания Совета в программных документах													
C	Страновые отделения завершают работу над планами управления страновыми программами и представляют программные и бюджетные документы для обзора на региональном уровне													
D	Региональные группы по анализу программ и бюджетов рассматривают страновые документы													
E	Региональные директоры представляют бюджет в штаб-квартиру (завершение подготовки бюджета в рамках рекомендаций по страновым программам)													
F	В штаб-квартире обобщаются результаты работы на региональном уровне и представляется общий сводный доклад Директору-исполнителю и группе по рассмотрению сводной программы и бюджета													
G	Страновые отделения завершают работу над документом, содержащим рекомендацию по страновой программе, для его издания													
H	Штаб-квартира готовит бюджетный документ, представляет его Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам и начинает его окончательное редактирование для перевода и издания													
I	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассматривает бюджетный документ													
J	Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам представляется на окончательное редактирование для перевода и издания													
K	Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам распространяется среди членов Исполнительного совета													
L	Неофициальный брифинг по бюджетному предложению для членов Исполнительного совета													
M	Исполнительный совет проводит заседание по бюджету													

Проблемы при нынешнем графике:

Этап B: имеется лишь две недели для обработки замечаний по страновым запискам и их отражения в страновых программах.

Этапы E и G: сводный бюджет странового отделения подготавливается в апреле — за два месяца до окончательной подготовки рекомендации по страновой программе в июне. Это противоречит принципу о том, что бюджет определяется планом. При таком графике и при использовании нового среднесрочного стратегического плана невозможно также отразить среднесрочный стратегический план в сводном бюджете.

Приложение II

Предлагаемый график представления бюджета Исполнительному совету

Этапы	*Мероприятия*	*Янв.*	*Февр.*	*Март*	*Апр.*	*Май*	*Июнь*	*Июль*	*Авг.*	*Сент.*	*Окт.*	*Ноя.*	*Дек.*	*Янв.*
Предложения														
A	Исполнительный совет рассматривает страновые записки													
B	Страновые отделения отражают замечания Совета и проект среднесрочного стратегического плана в программных документах													
C	Страновые отделения завершают работу над планами управления страновыми программами и представляют программные и бюджетные документы для обзора программ и бюджета на региональном уровне													
D	Региональные группы по рассмотрению программ и бюджетов рассматривают страновые документы с учетом окончательного проекта среднесрочного стратегического плана и проекта рекомендаций по страновым программам													
E	Региональные директоры представляют бюджет в штаб-квартиру													
F	Штаб-квартира обобщает результаты работы на региональном уровне и представляет общий сводный доклад Директору-исполнителю и группе по рассмотрению сводной программы и бюджета													
G	Страновые отделения завершают работу над документом, содержащим рекомендацию по страновой программе, для его издания													
Новый	Исполнительный совет рассматривает среднесрочный стратегический план													
Новый	ЮНИСЕФ учитывает любые замечания Совета по среднесрочному стратегическому плану при обсуждении и расчете бюджета													
H	Штаб-квартира подготавливает бюджетный документ, представляет его на рассмотрение Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам и передает его на окончательное редактирование для перевода и издания													
I	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассматривает бюджетный документ													
J	Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам представляется на окончательное редактирование для перевода и издания													
K	Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам распространяется среди членов Исполнительного совета													
L	Неофициальный брифинг по бюджетному предложению для членов Исполнительного совета													
M	Исполнительный совет проводит заседание по бюджету													

Улучшения в пересмотренном графике:
Этап B: страновые отделения имеют больше времени для оценки значимости целей среднесрочного стратегического плана.
Этапы E и G: страновые отделения завершат работу над бюджетом после представления рекомендаций по страновым программам в июне. Добавлены новые этапы для обеспечения того, чтобы замечания Исполнительного совета по среднесрочному стратегическому плану были учтены в бюджетном документе.

Эти клетки показывают удлиненный период.