



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



РАМОЧНАЯ КОНВЕНЦИЯ
ОБ ИЗМЕНЕНИИ КЛИМАТА

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(4)/2/Add.2
7 November 2000

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОНФЕРЕНЦИЯ СТОРОН

Четвертая сессия

Бонн, 11-22 декабря 2000 года

Пункт 6 b) предварительной повестки дня¹

ПРОГРАММА И БЮДЖЕТ

**b) ПРЕДЛОЖЕНИЕ О СПОСОБАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕССА
СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ**

Добавление

Записка Исполнительного секретаря

¹ ICCD/COP(4)/1.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	3
II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРОЦЕССА СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ В РАМКАХ РККООН И КБРООН	5 - 18	3
III. ТЕКУЩИЙ ПРОЦЕСС СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ В РАМКАХ КБОООН.....	19 - 25	6
IV. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРОЦЕССОВ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ.....	26 - 41	8
V. ВЫВОДЫ	42 - 45	12

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В решении 3/COP.3 о программе и бюджете на двухгодичный период 2000-2001 годов, в частности в пункте 11, который посвящен представлению отчетности о финансовом исполнении основного бюджета Конвенции, к Исполнительному секретарю была обращена просьба внести предложение о возможных путях совершенствования процесса составления бюджета и представления отчетности, принимая во внимание изменения и практику, имеющие место при осуществлении Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), Конвенции о биологическом разнообразии (КБРООН), а также в любых других соответствующих международных организациях.
2. В том же решении, в частности в пункте 16, который посвящен представлению доклада о состоянии Дополнительного фонда и Специального фонда, к Исполнительному секретарю была обращена просьба предложить Сторонам высказать свои мнения о возможных способах улучшения положения с представлением финансовой отчетности Конференции Сторон и представить доклад по этому вопросу Конференции Сторон на ее четвертой сессии.
3. В вербальной ноте от 17 декабря 1999 года Исполнительный секретарь предложил Сторонам высказать свои мнения по процессу составления бюджета и представления отчетности. К сожалению, данная нота осталась без ответа.
4. В соответствии с решением 3/COP.3 Исполнительный секретарь представляет в настоящей записке краткий обзор процессов составления бюджета и предоставления отчетности, имеющих место при осуществлении Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), Конвенции Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии (КБРООН), а также в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом. Данная записка также содержит предложение о способах совершенствования процесса составления бюджета и представления отчетности.

II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРОЦЕССА СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ В РАМКАХ РКИКООН И КБРООН

5. Что касается процессов составления бюджета и представления отчетности, то в организациях системы Организации Объединенных Наций сначала был осуществлен переход от составления бюджетов по статьям расходов к составлению бюджетов по

программам. Ведущиеся в последнее время в некоторых организациях разработки направлены на составление ориентированного на конкретные результаты бюджета. Как в рамках КБРООН, так и РКИКООН процессы составления бюджета и представления отчетности опираются на двухгодичные бюджеты по программам, принимаемые соответствующими Конференциями Сторон.

6. Двухгодичные бюджеты по программам КБРООН и РКИКООН структурно представляют собой бюджеты из шести программ. В бюджете программы расписываются кадровые и ресурсные потребности каждой программы наряду с кратким описанием основных видов деятельности каждой программы. В нем также поясняются основные изменения по сравнению с бюджетом предыдущего двухлетнего периода. Кроме того, в нем приводится дополнительная информация о некоторых конкретных видах деятельности и потребностях каждой программы².

7. В дополнительном информационном документе (РКИКООН) или одном из добавлений (КБРООН) представляется описание программ работы с использованием стандартного формата для каждой программы. Стандартный формат содержит обзор обязанностей, информацию о планируемых результатах, внешних связях, утвержденных должностях, новых требуемых должностях, необходимых ресурсах и дополнительных по отношению к основному бюджету ресурсах в разбивке по каждой программе и ее подпрограммам. Информационный документ РКИКООН содержит сведения об ограничениях программы. Эта информация касается руководящих принципов и предпосылок, использовавшихся при подготовке программы работы³.

8. Доклад об исполнении бюджета РКИКООН⁴ содержит информацию о поступлениях и расходах всех четырех целевых фондов данной Конвенции, а именно Целевого фонда для основного бюджета РКИКООН, Целевого фонда для вспомогательной деятельности; Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН и Целевого фонда для специального ежегодного взноса правительства Германии (Боннский фонд).

² Дополнительную информацию см. в документах FCCC/SBI/1999/4 и UNEP/CBD/COP/5/18.

³ Дополнительную информацию см. в документах FCCC/CP/1999/INF.1 и UNEP/CBD/COP/5/18/Add.1.

⁴ FCCC/SBI/1999/10.

9. Что касается основного бюджета, то в докладе об исполнении главное внимание уделяется уровню исполнения. Данная информация приводится в виде процентных показателей использованных бюджетных ресурсов. Информация об уровне исполнения сопровождается краткими пояснениями основных результатов, достигнутых каждой программой. Подробная информация об осуществлении программы представляется в информационном документе. Информация об исполнении приводится в табличной форме в разбивке по программам с указанием результатов, таких, как число организованных мероприятий и подготовленных документов. Кроме того, в добавлении также перечисляются другие достижения.

10. Информация об использовании средств из Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН представлена в виде перечня проектов, финансируемых из данного источника. В этом перечне приводится краткое описание каждого проекта, которое сопровождается данными о фактических расходах или обязательствах по финансированию каждого проекта.

11. Информация о поступлениях и расходах Целевого фонда для участия и Боннского фонда приводится в табличной форме по каждому фонду. Подробная информация о взносах в Целевой фонд для участия, а также Целевой фонд для вспомогательной деятельности приводится в информационном документе⁵.

12. Кроме того, доклад об исполнении бюджета РКИКООН содержит информацию о вопросах кадрового обеспечения и административных договоренностях, связанных с осуществлением Конвенции, шкале взносов в основной бюджет и положении с осуществлением замечаний и рекомендаций ревизора.

13. Доклад об исполнении бюджета КБРООН⁶ содержит информацию о поступлениях и расходах всех трех целевых фондов данной Конвенции, а именно Общего целевого фонда для Конвенции о биологическом разнообразии, в том числе о взносах принимающей стороны; Специального добровольного целевого фонда для содействия участию Сторон в осуществлении процесса Конвенции и Специального добровольного фонда для дополнительных добровольных взносов в поддержку утвержденных мероприятий Конвенции о биологическом разнообразии.

⁵ FCCC/SBI/1999/INF.9.

⁶ UNEP/CBD/COP/5/9.

14. В докладе об исполнении основное внимание уделяется уровню исполнения основного бюджета. Данная информация представляется в виде процентных показателей использованных бюджетных ресурсов. Информация об уровне исполнения дополняется краткими описаниями использования средств каждой программой и в разбивке по статьям расходов. Доклад не содержит информации о результатах осуществленной деятельности.

15. Информация об использовании средств Целевого фонда для содействия участию представляется в виде перечня совещаний, участникам которых оказалась поддержка. В перечне также указывается число участников каждого совещания, получивших финансовую поддержку.

16. Что касается использования средств Целевого фонда в поддержку утвержденных мероприятий, то информация представляется в виде перечня основных видов деятельности, финансируемых из данного источника, с указанием использованных средств или обязательств по каждому виду деятельности.

17. Кроме того, в докладе об исполнении бюджета КБРООН содержится информация о вопросах кадрового обеспечения и административных договоренностях, связанных с осуществлением Конвенции. В одном из приложений приводится шкала взносов и финансовые отчеты аудиторов за предыдущий год, а также информация о состоянии взносов в три целевых фонда.

18. Процессы составления бюджета и представления отчетности как в случае РКИКООН, так и КБРООН, опираются на составление бюджета по программам. Сведения о планируемых результатах каждой программы включаются в информационный документ или одно из добавлений к бюджетным документам. Тем не менее при предоставлении отчетности об исполнении бюджетов в рамках обеих конвенций главное внимание уделяется количественному описанию достигнутых результатов. В докладе об исполнении бюджета РКИКООН эти данные дополняются краткими описаниями результатов каждой программы.

III. ТЕКУЩИЙ ПРОЦЕСС СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ КБОООН

19. До 1999 года бюджет КБОООН являлся частью регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Первые регулярные программа и бюджет КБОООН на 1999 год были одобрены на первой сессии Конференции Сторон (КС 1) в 1997 году и скорректированы на КС 2 в 1998 году, причем первые полные программа и бюджет на двухлетний период 2000-2001 годов были одобрены КС 3 в 1999 году. Двухгодичный

бюджет по программам КБОООН по своей структуре охватывает семь программ. Бюджет по программам расписан по кадровым и ресурсным потребностям каждой программы с кратким описанием основных видов деятельности каждой программы. В дополнительном документе приводится информация о видах деятельности, финансируемых из средств Дополнительного фонда и Специального фонда⁷.

20. Первый доклад об исполнении бюджета Конвенции, охватывающий фактические расходы по состоянию на 31 июля 1999 года и сметные расходы на остающиеся месяцы года, был представлен КС 3 в 1999 году. Первые доклады об исполнении, охватывающие весь год (1999 год), и промежуточные доклады об исполнении бюджета на текущий двухлетний период по состоянию на 30 июня 2000 года были представлены КС 4⁸.

21. Доклад об исполнении бюджета содержит информацию о четырех целевых фондах Конвенции, а именно Общем целевом фонде основного бюджета (Общий фонд), Целевом фонде для дополнительной деятельности КБОООН (Дополнительный фонд); Специальном целевом фонде для поддержки участия в процессе РКИКООН (Фонд участия) и Целевом фонде для дополнительных взносов правительства принимающей Стороны для финансирования деятельности по Конвенции (Боннский фонд).

22. В докладах описывается ход осуществления программ. Информация представлена в виде процентных показателей использованных бюджетных ресурсов. Она дополняется информацией о дополнительных фондах. Доклады также содержат информацию об основных видах деятельности, осуществляемых в рамках каждой программы, которая сопровождается краткой оценкой достигнутых результатов.

23. Кроме того, подробная информация об использовании средств Дополнительного фонда приводится в одном из добавлений, которое содержит перечень видов деятельности, осуществляемых в рамках каждой программы. В нем приводятся краткие описания каждого вида деятельности, которые сопровождаются оценками достигнутых результатов и фактических или сметных расходов. Эти доклады об исполнении бюджета могут таким образом служить для Конференции Сторон одним из примеров того, каким образом может быть усовершенствован процесс отчетности за счет комбинирования отчетности по программам с элементами отчетности о результатах.

⁷ Дополнительную информацию см. в документах ICCD/COP(3)/2 и ICCD/COP(3)/2/Add.1.

⁸ Дополнительную информацию см. в документах ICCD/COP(3)/3; ICCD/COP(4)/2/Add.3; Add.4, Add.6 и Add.7.

24. Доклад об исполнении бюджета за 1999 год и промежуточный доклад об исполнении за 2000 год содержат подробную информацию об использовании средств, в частности отчет об использовании средств Дополнительного фонда. Если предпочтение в области предоставления отчетности об исполнении будет отдано краткому описанию основных видов деятельности и результатов, то Стороны, возможно, рассмотрят вопрос о необходимости оптимизации докладов, например за счет указания только общей суммы расходов по каждому виду деятельности, что будет лучше отвечать потребностям разработки политики.

25. В дополнение к информации о поступлениях и расходах целевых фондов Конвенции Сторонам также была представлена информация об осуществлении Конвенции для рассмотрения на КС 2 в 1998 году, КС 3 в 1999 году и КС4 в 2000 году⁹

IV. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРОЦЕССОВ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ¹⁰

26. До недавнего времени в организациях системы Организации Объединенных Наций существовали два типа бюджетов. В первом случае речь идет о постатейном бюджете, в котором ресурсы расписываются по таким статьям расходов, как заработная плата, путевые расходы и оборудование, необходимые для осуществления деятельности в заданный период. Во втором случае речь идет о бюджете по программам, в котором ресурсы расписываются по конкретным программам и подпрограммам, как правило, на основе планов работы и установленных приоритетов. В Организациях системы Организации Объединенных Наций переход от постатейного бюджета к бюджету по программам приобрел характер общей тенденции, и к 1999 году ни одна из этих организаций уже более не использовала практики постатейного составления бюджета.

27. При составлении бюджета по программам формулирование программ осуществляется в рамках среднесрочного плана или соответствующего документа, описывающего основные компоненты, юридическое основание и цели программы. При составлении бюджета по программам главный упор, как правило, делался на количественную оценку хода и графика осуществления мероприятий. Качество и

⁹ Дополнительную информацию см. в документах ICCD/COP(2)/5, ICCD/COP(3)/5 и ICCD/COP(4)/3.

¹⁰ Дополнительную информацию см. в документах A/53/500, A/53/287 и A/54/456.

актуальность мероприятий, а также то, в какой степени то или иное мероприятие содействует достижению целей среднесрочного плана, не имели приоритетного значения.

28. В качестве одного из возможных путей усовершенствования текущего процесса составления бюджета по программам Организация Объединенных Наций занималась изучением практически осуществимых вариантов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Как составление бюджета по программам, так и составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, позволяет распределение ресурсов по конкретным программам с использованием планов работы и установлением приоритетов. Отличительной чертой практики составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является уделение первоочередного внимания ожидаемым результатам и использование оценочных показателей для измерения достижения этих результатов.

29. Методика составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, предусматривает создание логической схемы для оказания содействия руководителям программ в организации элементов бюджета по программам в единую целостную и взаимосвязанную структуру. Данная схема состоит из целей на определенный период времени (например, двухлетний период), ожидаемых достижений, мероприятий и вводимых ресурсов. Для достижения целей необходимо добиться ожидаемых в рамках программы достижений, для чего в свою очередь необходимо провести конкретные мероприятия.

30. Целью составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является обеспечение того, чтобы организация работала в направлении достижения результатов, а не только проведения мероприятий. Установление оценочных показателей и увязка с мероприятиями позволяют сделать основной упор в бюджетном документе на ожидаемых результатах.

Организация Объединенных Наций

31. С 1997 года Организация Объединенных Наций занимается разработкой руководящих принципов по составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Резолюции 52/12 В, 52/205 и 54/249 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций отражают ход обсуждения вопроса о возможном переходе от отчетности о вводимых ресурсах к отчетности, ориентированной на конкретные результаты в цикле планирования, составления бюджета, мониторинга и оценки программ Организации Объединенных Наций. К числу различных вопросов, рассматриваемых в рамках данного общего обзора/анализа бюджета, относится также вопрос о введении Комитетом по программе и координации целей и оценочных показателей. Однако

Генеральная Ассамблея еще не одобрила концепцию составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты.

32. Многие специализированные учреждения Организации Объединенных Наций также осуществляют бюджетные реформы, которые предусматривают применение элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Кроме того, ряд оперативных фондов и программ Организации Объединенных Наций, финансируемых с помощью добровольных взносов, занимаются в настоящее время внедрением бюджетных инноваций, в которых основной упор делается на рамки, ориентированные на конкретные результаты, и корпоративные цели. Хотя на данном начальном этапе процесса было бы преждевременным пытаться представить развернутую информацию об осязаемых результатах, ниже в качестве примеров применения методики составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, приводятся краткие описания процессов составления бюджета и предоставления отчетности Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА).

ПРООН и ЮНФПА

33. Ориентированная на конкретные результаты система управления Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) состоит из двух основных компонентов, первый из которых касается эффективного планирования, оценки достижения результатов и извлечения уроков на уровне организации, а второй - подотчетности и внешней отчетности.

34. В соответствии с решениями 98/1 и 99/1 своего Исполнительного совета ПРООН недавно приступила к осуществлению своих первых многолетних рамок финансирования (МРФ), которые определяют четырехлетние временные рамки (2000-2003 годы) для работы ПРООН. МРФ состоят из механизмов стратегических рамок, ориентированных на достижение конкретных результатов, и комплексных рамок ресурсов. В течение периода действия МРФ будут составлены два двухгодичных бюджета для осуществления МРФ¹¹.

35. Механизмы стратегических рамок, ориентированных на достижение конкретных результатов, обеспечивают широкую основу для деятельности ПРООН по поддержке стратегических целей развития и стратегических областей ПРООН. Для проведения оценки результативности определяются ожидаемые конечные результаты и достижения.

¹¹ Дополнительную информацию см. в документе DP/1999/30.

36. В совокупности с механизмами стратегических рамок, ориентированных на достижение конкретных результатов, комплексные рамки ресурсов обеспечивают увязку рамок для распределения ресурсов по программам. КРР охватывают четырехгодичный период МРФ, а двухгодичные бюджеты ПРООН опираются на КРР.
37. На основе планируемых результатов, определенных в МРФ, готовится ежегодный доклад, ориентированный на достижение конкретных результатов (ЕДОР), в котором дается обзор и анализ достигнутых результатов, а также того, каким образом данные результаты связаны с целями и подцелями Организации. Прогресс измеряется с помощью показателей, описывающих тенденции развития по целям, мероприятиям (подробный анализ по избранным целям) и результативность работы организации. Финансовая отчетность предоставляется на весьма общем уровне расходов. Первый ЕДОР за 1999 год не содержит подробной информации об использовании финансовых средств¹².
38. Каждые четыре года для углубленной оценки достижения результатов в сопоставлении с запланированными ресурсами составляется заключительный доклад о многолетних рамках финансирования (ЗДМРФ).
39. Многолетние рамки финансирования (2000-2003 годы) ЮНФПА были разработаны в соответствии с решениями 98/24 и 99/5 Исполнительного совета. МРФ состоят из ориентированных на результаты рамок и комплексных рамок ресурсов¹³.
40. Структура результатов должна отражать широкие организационные цели и показатели оценки достижения целей, реализации мероприятий и показатели измерения прогресса в реализации мероприятий, а также ключевых программных стратегий; они должны служить характеристикой путей использования ЮНФПА своих ресурсов для достижения результатов. Комплексная структура ресурсов описывает ресурсные потребности с уделением особого внимания связи между результатами и ресурсами. Двухгодичные бюджеты ЮНФПА опираются на комплексную структуру ресурсов.
41. Первый годовой доклад, содержащий предварительную информацию о достигнутом за год прогрессе в достижении целей и реализации мероприятий, а также о ходе финансовой реализации структуры ресурсов за 2000 год, будет представлен в 2001 году. Доклад о многолетней структуре финансирования будет представлен в конце четырехлетнего цикла МРФ.

¹² Дополнительную информацию см. в документе DP/1999/23/Add.1.

¹³ Дополнительную информацию см. в документе DP/EPA/2000/6.

V. ВЫВОДЫ

42. В свете усовершенствований в процессах составления бюджета и представления отчетности в рамках РКИКООН и КБРООН, а также в системе Организации Объединенных Наций Конференция Сторон, возможно, пожелает рассмотреть различные варианты усовершенствования процесса составления бюджета и представления отчетности в рамках КБОООН.

43. Первым вариантом может являться продолжение подготовки следующего двухгодичного бюджета на основе программ. Основная структура бюджета может быть сохранена в ее нынешней форме. Вторым вариантом может являться разработка бюджета на основе программ, но с использованием наиболее эффективных элементов составления бюджета по программам и составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Использование этих элементов позволит сделать упор на ожидаемых результатах, достижениях программ и показателях для оценки этих достижений. Третий вариант может заключаться в составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, что включает в себя разработку базовой системы целей, мероприятий, ожидаемых результатов и оценочных показателей.

44. Исполнительный секретарь независимо от избранного варианта продолжит работу над повышением транспарентности и улучшением структуры процесса составления бюджета и представления отчетности с целью обеспечения Конференции Сторон точной информацией для целей разработки политики.

45. Документы об осуществлении Конвенции охватывают двенадцатимесячный период с октября по сентябрь следующего года, в то время как оценочные доклады охватывают календарный год. Если оценочная отчетность будет разрабатываться в направлении краткого изложения основных видов деятельности и результатов, то Стороны, возможно, рассмотрят вопрос об объединении оценочных докладов и докладов об осуществлении. Таким образом, информация о видах деятельности и использованных ресурсах будет сведена в один доклад. Такие доклады могут охватывать календарный год, или Конференция Сторон может рассмотреть возможность предоставления ей двухгодичных докладов начиная с 2001 года.
