



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 November 2007
Russian
Original: English

Шестидесят вторая сессия

Пункт 127 повестки дня

Бюджет по программам на двухгодичный период 2006–2007 годов

Возможность применения принципов учета расходов в Секретариате Организации Объединенных Наций

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Генерального секретаря о возможности применения принципов учета расходов в Секретариате Организации Объединенных Наций (A/61/826). В ходе рассмотрения этого пункта Комитет встречался с представителями Генерального секретаря, которые сообщили дополнительную информацию и дали дополнительные разъяснения.

2. Доклад представлен во исполнение пункта 10 резолюции 59/275 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2004 года, в котором Ассамблея одобрила рекомендацию Комитета по программе и координации о том, чтобы просить Генерального секретаря разработать усовершенствованные инструменты определения расходов на осуществление деятельности и проведение мероприятий и представить Ассамблее на шестидесятой сессии доклад о вариантах применения методов исчисления расходов с использованием передовой международной практики (A/59/16, пункт 349). Следует напомнить, что Генеральный секретарь издал промежуточную записку (A/60/714), в которой информировал Ассамблею о том, что для проведения технического обзора были наняты консультанты, которые подготовили доклад с изложением вариантов применения принципов учета расходов в Организации Объединенных Наций. В свете далеко идущих последствий реализации этих предложений Генеральный секретарь предложил представить Ассамблее на ее шестидесятой сессии всеобъемлющий доклад о возможности внедрения системы учета расходов в Организации Объединенных Наций в координации с работой по переходу на Международные стандарты учета в государственном секторе и систему всеобщего организационного планирования ресурсов.

3. В ходе рассмотрения этого пункта Консультативному комитету был представлен смежный доклад консультантов (см. пункт 2 выше), в котором содер-



жится анализ интересов выборочных департаментов, действующего бюджетного процесса и методов калькуляции себестоимости и принципов и методик калькуляции расходов на вспомогательные виды обслуживания и основные виды деятельности. Консультанты представили также конкретные предложения по экспериментальным проектам внедрения: а) калькуляции расходов на конкретные виды деятельности в Департаменте по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению для целей представления отчетности о расходах на вспомогательные виды обслуживания; б) системы регистрации затрат рабочего времени для калькуляции расходов на проведение основных мероприятий Управления служб внутреннего надзора; и с) калькуляции расходов на деятельность по поддержанию мира. Наконец, в докладе консультантов рассматриваются вопросы, касающиеся процесса управления преобразованиями и получения поддержки среди персонала и администрации. **Комитет рекомендует ознакомить с докладом консультантов все соответствующие департаменты и управления.**

4. Генеральный секретарь указывает, что в настоящее время нет единой системы учета расходов, которая широко применялась бы в Секретариате Организации Объединенных Наций, однако многие подразделения широко применяют соответствующие принципы, хотя и используют при этом разные методики. Он указывает также, что в настоящее время очень многие проявляют интерес к повышению качества отчетности о расходах на различные виды деятельности и мероприятия. По словам Генерального секретаря, главным доводом в пользу применения принципов учета расходов является повышение качества управления расходами и использования рабочего времени. Кроме того, могут быть получены и другие выгоды, такие, как:

а) увеличение поступлений, получаемых вспомогательными службами, которые взимают плату за свои услуги, в том числе в результате расширения круга услуг, за которые взимается плата (см. A/61/826, пункты 25–33);

б) экономия времени и других издержек в результате внесения изменений в ответ на определение подлинной себестоимости основной и вспомогательной деятельности;

с) повышение качества управления проектами благодаря использованию данных учета расходов;

д) повышение качества информации о расходах для подготовки бюджетов;

е) положительное влияние этой инициативы на репутацию Организации, поскольку она станет наглядным проявлением усилий Организации по повышению подотчетности и эффективности затрат и позволит перейти к отчетности о расходах на конкретные предусмотренные мандатами виды деятельности.

5. Вопрос об учете расходов в Организации Объединенных Наций рассматривается уже давно. Консультативный комитет напоминает, что в пункте 29 своей резолюции 56/253 от 24 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея подчеркнула, что учет расходов и система определения стоимости мероприятий являются важной частью эффективного и транспарентного процесса принятия решений, и просила Генерального секретаря представить Ассамблее на ее пятьдесят седьмой сессии доклад по этому вопросу. Генеральный секретарь не

представил испрошенного доклада. Ранее, в своей резолюции 52/214 от 22 декабря 1997 года (раздел D, пункты 1–3), Ассамблея, отмечая возможные выгоды использования системы учета расходов для обеспечения финансовой эффективности деятельности Организации Объединенных Наций, просила Генерального секретаря в приоритетном порядке ускорить разработку системы учета расходов на конференционное обслуживание и распространить ее на другие области деятельности Секретариата. Комитет также неоднократно подчеркивал, что увязка ресурсов с мероприятиями и достижениями является неотъемлемым элементом концепции составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и что необходимо указывать, каким образом предоставляемые ресурсы способствуют достижению целей (см. A/56/7, пункт 14; A/58/7, пункт 20; A/60/7, пункт 7). В своем первом докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2002–2003 годов (A/56/7, пункты 73–76) (см. также A/58/7, пункт 104; A/60/7, пункт 23) он призвал также к проведению экспериментального проекта для определения возможности применения методов учета расходов в издательской деятельности. Однако Комитет был информирован о том, что Комплексная система управленческой информации (ИМИС) не позволяет обеспечить увязку финансовых ресурсов с процессом составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и что для исчисления и учета расходов в разбивке по конкретным результатам потребуется осуществить всеобъемлющую перестройку или замену систем в масштабах всей Организации (A/58/759, пункт 14).

6. Генеральный секретарь считает, что если полный переход на принципы учета расходов при исполнении всех возложенных на Секретариат функций еще можно себе представить, то вопрос о масштабах изменений, которые необходимо осуществить для успешного внедрения такой системы, потребует внимательного изучения. Хотя в докладе обсуждаются отдельные вопросы, связанные с учетом расходов, Генеральный секретарь не выдвигает конкретных идей для рассмотрения Генеральной Ассамблеей. Он предлагает Ассамблее «постановить вернуться к этому вопросу в контексте определения относительной приоритетности преимуществ, которых предполагается достичь в результате внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов» (пункт 46(b)).

7. Во введении к своему докладу Генеральный секретарь указывает, что Генеральная Ассамблея просила его «представить доклад о возможности применения принципов учета расходов в Секретариате Организации Объединенных Наций». На самом деле, в пункте 10 своей резолюции 59/275 Ассамблея одобрила рекомендацию Комитета по программе и координации (A/59/16, пункт 349) о том, чтобы просить Генерального секретаря «разработать усовершенствованные инструменты определения расходов на осуществление деятельности и проведение мероприятий и представить Ассамблее на шестидесятой сессии доклад о вариантах применения методов исчисления расходов с использованием передовой международной практики». **По мнению Консультативного комитета, Генеральный секретарь не выполнил надлежащим образом поручение, данное ему Ассамблеей, поскольку он не сообщает в докладе о прогрессе, достигнутом в разработке усовершенствованных инструментов определения расходов на осуществление деятельности, и не предлагает конкретных вариантов в отношении учета расходов.**

8. Консультативный комитет отмечает, что Генеральный секретарь довольно избирательно пользуется докладом консультантов. Например, в пункте 11 своего доклада A/61/826 Генеральный секретарь указывает, что консультанты выделили следующие ожидаемые принципиальные возражения против внедрения системы учета расходов и регистрации затрат рабочего времени: а) такая система будет рассматриваться как интрузивный контроль; б) она лишь еще больше затруднит выполнение графика работы; в) рабочая неделя у многих сотрудников может составлять больше нормативных 40 часов, с учетом которых определены нормативные ставки оплаты проработанного времени; г) сомнения в чистом выигрыше от перехода на эту систему; и е) представление о том, что этот инструмент будет использоваться для оценки производительности труда и в конечном итоге сокращения штатов. Однако Генеральный секретарь не привел контраргументы консультантов, а именно: а) что такая система будет служить постоянным напоминанием о реальной стоимости рабочего времени; б) что она потребует затрат всего лишь нескольких минут рабочего времени в течение каждой одной или двух недель; в) что могут быть установлены правила, определяющие, какие затраты рабочего времени учитываются в системе калькуляции расходов, а какие — нет; г) что подобные системы широко применяются и их полезность повсеместно признана; и е) что такие системы действительно должны приводить к повышению производительности.

9. **Консультативный комитет считает, что более точное знание расходов на осуществление деятельности даст преимущества и обеспечит более надежную основу для оценки эффективности выполнения административных функций, экономической эффективности рабочих процессов и отдачи от внедрения новых административных систем. Такая информация послужит также более надежной основой для определения пригодности той или иной политики возмещения расходов. Более точное знание расходов на осуществление деятельности и проведение мероприятий могло бы стимулировать поиск более эффективных путей их реализации и могло бы служить более надежной основой для анализа предполагаемых потребностей в ресурсах.**

10. В пунктах 38–40 доклада Генерального секретаря проводится различие между данными финансового и управленческого учета. Переход с практики учета обязательств, закрепленной в ныне действующих Стандартах учета системы Организации Объединенных Наций на Международные стандарты учета в государственном секторе (раздел IV резолюции 60/283 Генеральной Ассамблеи от 7 июля 2006 года) отразится на сборе требуемых данных, предоставляемых системой финансового управления. Генеральный секретарь указывает, что поэтому для выявления всех потребностей руководителей необходимо будет провести углубленный обзор данных управленческого учета и что такой обзор может включать анализ потребностей в информации об учете расходов (A/61/826, пункт 40). **Консультативный комитет рекомендует просить Генерального секретаря обеспечить, чтобы в процессе обзора данных управленческого учета были проанализированы также потребности в учете расходов.**

11. Как представляется Консультативному комитету, Генеральный секретарь предлагает отложить рассмотрение потребностей в учете расходов в процессе внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов и Международных стандартов учета в государственном секторе на более поздний этап.

Комитет отмечает, что в пункте 11 своего доклада Генеральный секретарь дает понять, что Организации может оказаться не под силу осуществить кардинальные организационные изменения, необходимые для успешного внедрения такой масштабной системы параллельно с реализацией других крупных реформенных инициатив, включая Международные стандарты учета в государственном секторе и систему общеорганизационного планирования ресурсов. Кроме того, в пункте 46(b) своего доклада он рекомендует Генеральной Ассамблее «изучить последствия применения принципов учета расходов и постановить вернуться к этому вопросу в контексте определения относительной приоритетности преимуществ, которых предполагается достичь в результате внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов, включая укрепление системы финансового управления в Секретариате в отношении методов внутренних взаиморасчетов и возмещения расходов». Комитету не ясно, на каком этапе будет проводиться фактическое изучение последствий применения принципов учета расходов.

12. Консультативный комитет сознает те требования, которые могут быть предъявлены к Организации в связи с внедрением системы учета расходов, и необходимость разумного и поэтапного управления такими преобразованиями и рисками. Ввиду того, что Генеральный секретарь не представил никаких конкретных предложений на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, в частности в связи с проводимой работой по внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе и системы общеорганизационного планирования ресурсов, Комитет рекомендует Ассамблее просить Генерального секретаря приступить к осуществлению экспериментальных проектов, предложенных в докладе консультантов, в качестве практического шага вперед (см. также пункты 14–18 ниже).

13. Консультативный комитет соглашается с Генеральным секретарем в том, что предполагаемое внедрение системы общеорганизационного планирования ресурсов и переход на Международные стандарты учета в государственном секторе в Организации Объединенных Наций обеспечивают возможность для применения новых методов сбора данных о расходах. Эти изменения должны быть совместимыми с принципами учета расходов. Комитет рекомендует определить весь спектр потребностей в учете расходов на идущем сейчас подготовительном этапе внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов для обеспечения их учета при разработке системы общеорганизационного планирования ресурсов с самого начала.

Экспериментальный проект повышения качества отчетности о расходах на конференционное обслуживание

14. Консультанты выделили конференционные услуги как важную область для внедрения методов учета расходов применительно к вспомогательным видам обслуживания исходя из объема расходов на проведение совещаний и конференций, а также ввиду того, что данная модель с незначительными изменениями может быть применима к другим видам вспомогательного обслуживания (см. главу 5, пункты 175–208, доклада консультантов).

15. В своем исследовании нынешнего положения они указывают на существенные различия в методах калькуляции расходов на конференционное обслуживание в разных подразделениях Организации Объединенных Наций, что объясняется в основном характером расписания заседаний и источников финансирования. В Центральных учреждениях ответственность за планирование и координацию совещаний и конференций зависит от их характера и возлагается на Службу централизованного планирования и координации Департамента по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению, основного департамента-спонсора, или на Канцелярию заместителя Генерального секретаря. Практика определения платы за конференционное обслуживание также неодинакова. Например, в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби и Отделении Организации Объединенных Наций в Вене плата начисляется в более подробной разбивке и включает накладные расходы, тогда как общей применяемой политикой в Нью-Йорке предусматривается начисление только дополнительных расходов, понесенных Секретариатом. Кроме того, плата по статье расходов департамента-автора, основной статье расходов для большинства заседаний, вообще не начисляется.

16. Консультанты рекомендуют ввести во всех подразделениях Организации стандартные методы и системы оценки, регистрации расходов и представления по ним отчетности для обеспечения последовательности и транспарентности в определении подлинной себестоимости конференционных услуг. Они предлагают внедрить систему калькуляции расходов на конкретные виды деятельности, которая учитывала бы полную себестоимость предоставляемых услуг, включая накладные расходы, затраты рабочего времени и использование оборудования. Они предлагают создать систему калькуляции расходов в виде самостоятельной системы, но рекомендуют при этом увязать ее с системой регистрации затрат рабочего времени.

17. Департамент по делам Генеральной Ассамблеи и конференционному управлению разработал модель и инструменты калькуляции расходов для количественной оценки себестоимости конференционных услуг. Консультативный комитет уже высказывал замечания относительно полезных инициатив Департамента в этой области (A/62/7 и Сог.1, пункты I.42–I.45; A/62/473, пункт 11). Проведенный консультантами анализ показывает, что дальнейшая разработка и стандартизация методов и систем калькуляции расходов могли бы дать более точную и полную картину себестоимости конференционных услуг. **Комитет рекомендует Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря осуществить экспериментальный проект с учетом предложений консультантов. Следует представить доклад Ассамблее об уроках, усвоенных в процессе реализации такого экспериментального проекта.**

Экспериментальный проект внедрения системы регистрации затрат рабочего времени и калькуляции расходов в Управлении служб внутреннего надзора

18. Консультанты предлагают внедрить на экспериментальной основе систему учета расходов для профессиональных видов услуг, предоставляемых Управлением служб внутреннего надзора, на основе регистрации рабочего

времени, которое сотрудники категории специалистов затрачивают на проведение каждой ревизии, с подготовкой окончательного доклада группой ревизоров. Консультативный комитет отмечает, что предложение о проведении такого мероприятия в Управлении служб внутреннего надзора обусловлено тем, что в Управлении имеется в настоящее время система регистрации затрат рабочего времени его сотрудниками категории специалистов и оно предоставляет услуги всем подразделениям Секретариата. Такой экспериментальный проект мог бы служить моделью для основных департаментов, где рабочее время сотрудников категории специалистов является важнейшим ресурсом. В докладе консультантов предложены методы расчета ставок оплаты проработанного времени с учетом всех накладных расходов. **Комитет рекомендует Генеральной Ассамблее просить Управление служб внутреннего надзора разработать и осуществить экспериментальный проект внедрения системы регистрации затрат рабочего времени и калькуляции расходов с учетом предложений консультантов.**
