

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
11 November 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия
Пункт 118 повестки дня
Бюджет по программам на двухгодичный
период 2008–2009 годов

Рассмотрение процедуры выплаты единовременной
суммы Управлению Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по делам беженцев

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение пункта 23.20 документа A/56/6 (Sect. 23), в котором Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев поручалось рассмотреть по прошествии трех двухгодичных периодов процедуру выплаты единовременной суммы, которая начиная с двухгодичного периода 2002–2003 годов применяется для финансирования части расходов УВКБ на управление и администрацию за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Кроме того, регулярный бюджет Организации Объединенных Наций обеспечивает финансирование должностей Верховного комиссара и заместителя Верховного комиссара.

По итогам рассмотрения Генеральный секретарь будет рекомендовать сохранить процедуру выплаты единовременной суммы с учетом того обстоятельства, что за три прошедшие двухгодичные периоды нынешняя процедура позволила усовершенствовать и упростить формат представления бюджета и предоставить Управлению большую гибкость.



I. Введение

1. В соответствии с пунктом 20 устава УВКБ Управление финансируется за счет бюджета Организации Объединенных Наций. Если Генеральная Ассамблея впоследствии не примет иного решения, то бюджетом Организации Объединенных Наций покрываются только административные расходы, связанные с функционированием Управления, а все другие расходы на деятельность УВКБ финансируются за счет добровольных взносов.

2. До принятия бюджета по программам на двухгодичный период 2002–2003 годов УВКБ представляло свои потребности в финансировании из регулярного бюджета расходов, связанных и не связанных с должностями, в соответствии с теми же бюджетными процедурами, что и связанные и не связанные с должностями потребности, фигурирующие в других разделах бюджета по программам.

3. Начиная с двухгодичного периода 2002–2003 годов регулярный бюджет предусматривал а) две должности, т.е. должности Верховного комиссара и заместителя Верховного комиссара, и б) выделение единовременной суммы на покрытие части прочих расходов УВКБ, связанных с управлением и администрацией.

4. Эти процедуры финансирования через выделение субсидии упростили деятельность УВКБ путем устранения необходимости применения отдельных административных процедур в отношении половины должностей в области управления и администрации и тем самым позволили усовершенствовать и упростить бюджетный процесс, поскольку на регулярный бюджет приходится лишь часть общего бюджета УВКБ. Они соответствовали экстренному характеру деятельности УВКБ, обеспечив необходимую гибкость и стимулы к управлению ресурсами в рамках общих бюджетных ограничений (см. A/60/7, пункты VI.23 и VI.25).

5. В настоящее время предпринимаются дополнительные усилия, призванные повысить способность Управления удовлетворять потребности получателей помощи путем направления большего объема ресурсов на оперативную деятельность (A/62/12, пункт 58). Сейчас в УВКБ осуществляются структурные и управленческие преобразования, направленные на снижение расходов на администрацию и штаб-квартиру и концентрацию персонала и услуг на тех направлениях, где они наиболее эффективны. С 1 января 2008 года УВКБ осуществило первоначальный этап передачи части своих централизованных административных и вспомогательных функций вновь созданному Центру глобального обслуживания в Будапеште. Первоначально УВКБ рассчитывало, что после возмещения своих первоначальных капиталовложений в создание этого нового центра экономия средств от передачи функций составит ежегодно порядка 10 млн. долл. США начиная 2010 года (A/62/12, пункт 60).

II. Бюджетный процесс до принятия процедуры выплаты единовременной суммы

6. До принятия процедуры выплаты единовременной суммы связанные и не связанные с должностями потребности УВКБ в ресурсах должны были представляться в том же подробном бюджетном формате, что и другие разделы бюджета по программам. Например, предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2000–2001 годов (A/54/6 (Sect. 23)) в объеме 45 650 200 долл. США был полностью скорректирован для покрытия а) расходов на 220 должностей (1 ЗГС, 1 ПГС, 2 Д-2, 10 Д-1, 19 С-5, 41 С-4/3, 15 С-2/1 и 131 должность категории общего обслуживания) в размере 42 770 600 долл. США; б) прочих расходов по персоналу в 1 789 000 долл. США; в) общих оперативных расходов в 1 011 900 долл. США; и д) расходов на принадлежности и материалы в 78 700 долл. США.

7. Учитывая, что общий объем финансирования за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций составлял лишь 2,6 процента от бюджета УВКБ (1 730 028 400 долл. США) на двухгодичный период 2000–2001 годов, такой порядок был признан чрезмерно громоздким для УВКБ, поскольку Управлению приходилось отдельно заниматься административными вопросами и отчетностью по должностям, финансируемым из регулярного бюджета, что создавало дополнительную рабочую нагрузку, а именно:

а) ведение отдельного бюджета и отчетности по расходам, для того чтобы отделить операции по региональному бюджету от операций по другим фондам УВКБ;

б) исключение операций по регулярному бюджету из финансовых ведомостей УВКБ во избежание дублирования расходов в отчетности обеих структур Организации Объединенных Наций;

в) составление отдельного штатного расписания по должностям, финансируемым из регулярного бюджета;

г) ежемесячное представление Центральным учреждениям отчетности о любых изменениях в структуре должностей, финансируемых из регулярного бюджета, и о вакансиях;

д) выверка операций по регулярному бюджету между суммами, зафиксированными в финансовых ведомостях Организации Объединенных Наций, и суммами, указанными в различных докладах УВКБ;

е) представление Исполнительному комитету подробных разъяснений по расходам на должности, финансируемые из регулярного бюджета, для выверки сумм, указанных в финансовых ведомостях Организации Объединенных Наций и ежегодном отчете УВКБ о бюджете по программам.

8. Было принято решение рассмотреть финансирование УВКБ из регулярного бюджета для определения вопроса о том, будут ли в административном отношении более эффективными такие другие бюджетные механизмы, как выплата национальной субсидии (A/52/6 (Sect. 23), пункт 23.14).

III. Процедура выплаты единовременной субсидии

9. В ходе рассмотрения этого вопроса УВКБ приняло к сведению статью 20 его устава о финансировании из бюджета Организации Объединенных Наций, а также мнение Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам в отношении термина «административные расходы» (см. A/2157, часть III), который был истолкован так, что он означает расходы, не связанные с оперативными и соответствующими управленческими расходами. Кроме того, в порядке выполнения просьбы Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам УВКБ учло, в какой степени договоренности/разногласия в отношении бюджета в прошлом, касающиеся роли добровольных взносов и ресурсов из регулярного бюджета, обусловили ухудшение финансового положения (A/54/7, пункт VI.22).

10. В результате истолкования термина «административные расходы» в том смысле, что они означают расходы, не связанные с оперативными и управленческими расходами, УВКБ и Секретариат договорились проводить различия между оперативным и неоперативным персоналом, а также о том, что оперативный вспомогательный персонал, включая соответствующие расходы, должен финансироваться исключительно за счет добровольных фондов, находящихся в ведении Верховного комиссара.

11. В попытке обеспечить соответствие категориям, используемым Программой развития Организации Объединенных Наций, Детским фондом Организации Объединенных Наций и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения, УВКБ решило дать новое определение своим должностям и распределить их на три категории, а именно: должности в области управления и администрации, поддержки программ и программные должности. Должности в области управления и администрации имеются только в штаб-квартире; должности поддержки программ имеются в штаб-квартире и на местах, а программные должности только на местах. Как было установлено, категория управления и администрации соответствовала тем видам должностей (неоперативных), которые финансировались из регулярного бюджета до изменения их определения и порядка распределения между категориями. В тот период в УВКБ насчитывалось 433 должности в области управления и администрации, тогда как число должностей, финансируемых из регулярного бюджета в двухгодичный период 2000–2001 годов, составляло 220, или 50,8 процента от должностей, которые в то время относились к категории управления и администрации.

12. На двухгодичный период 2000–2001 годов из регулярного бюджета было выделено 2 326 300 долл. США для покрытия административных расходов УВКБ, не связанных с должностями (прочие расходы по персоналу, общие оперативные расходы, принадлежности и материалы). Если взять за основу показатель в 50,8 процента должностей, которые финансировались из регулярного бюджета и относились к категории управления и администрации, то его применение к сметным не связанным с должностями расходам (28 355 400 долл. США) на категорию управления и администрации приведет к росту доли регулярного бюджета в покрытии административных расходов, не связанных с должностями, с 2 326 300 долл. США до 14 404 500 долл. США. Учитывая бюджетные трудности, которые испытывала Организация Объединенных Наций в тот период, было признано, что такое значительное увеличение вклада

Организации в финансирование УВКБ нельзя включать в предложения по регулярному бюджету на двухгодичный период 2002–2003 годов. На том этапе было признано целесообразным увеличить на 2 млн. долл. США, или 5,1 процента, предлагаемую сумму расходов на двухгодичный период 2002–2003 годов, а последующие увеличения рассматривать в контексте предложений по каждому следующему двухгодичному периоду, но не более 2,5 млн. долл. США (A/60/7, пункт VI.22).

13. Что касается пересмотра порядка финансирования УВКБ из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, то было достигнуто мнение о том, что предоставление субсидии упростит работу Управления благодаря устранению необходимости применения отдельных административных процедур в отношении половины должностей в области управления и администрации. Вместе с тем должности Верховного комиссара и заместителя будут по-прежнему финансироваться из регулярного бюджета и проводиться в отчетности отдельно от субсидии. В результате этого весь объем ресурсов, связанных с этими двумя должностями, не будет включаться в суммы, которые предлагается субсидировать.

14. Таким образом, объем субсидии на двухгодичный период 2002–2003 годов основывался на пересмотренных ассигнованиях, утвержденных Генеральной Ассамблеей на ее пятьдесят пятой сессии, и дополнительной сумме в 2 млн. долл. США, которая упоминается в пункте 12 выше. Кроме того, эта субсидия подлежит корректировке на колебания расходов в Женеве в зависимости от валютного курса и инфляции. Последующее рассмотрение объема вклада из регулярного бюджета будет проведено в контексте подготовки будущих бюджетов по программам. Однако должности Верховного комиссара на уровне заместителя Генерального секретаря и заместителя Верховного комиссара на уровне помощника Генерального секретаря будут по-прежнему представляться в других разделах бюджета по программам как должности, финансируемые из регулярного бюджета.

15. Таким образом, начиная с двухгодичного периода 2002–2003 годов УВКБ получает целевым назначением из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций средства на финансирование должностей Верховного комиссара и заместителя Верховного комиссара и отдельную единовременную субсидию на покрытие части других расходов, связанных с управлением и администрацией.

IV. Предложение о сохранении процедуры предоставления единовременной субсидии

16. Переход на процедуру единовременной субсидии позволил устранить необходимость представления Исполнительному комитету УВКБ подробных разъяснений о разнице между суммой, указанной в финансовых ведомостях Организации Объединенных Наций и ежегодном отчете УВКБ о бюджете по программам. Это позволило УВКБ учитывать компонент средств из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в качестве взноса и приходить к нему в качестве поступлений для покрытия расходов на управление и администрацию, а также представлять выверенную и целостную картину бюджета и расходов.

17. В момент принятия решения о переходе на процедуру выплаты единовременной субсидии фонд заработной платы УВКБ находился в ведении Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ). Такой порядок позволил выплачивать заработную плату всему персоналу УВКБ из одного источника и при этом по-прежнему разделять расходы между УВКБ и регулярным бюджетом Организации Объединенных Наций. Технически этому способствовали первоначальный учет всех расходов на счетах ЮНОГ и перевод на счета УВКБ только тех расходов, которые не финансировались из регулярного бюджета.

18. В 2004 году УВКБ начало использовать программу PeopleSoft для учета своих финансовых и снабженческих операций. В июне 2007 года УВКБ внедрило PeopleSoft для систем регулирования своего фонда заработной платы, распределения должностей и управления людскими ресурсами. Все эти системы предназначались для удовлетворения всех потребностей Управления. Если бы эти системы были предназначены для того, чтобы отделить или исключить операции, финансируемые из регулярного бюджета, то расходы на их разработку и освоение были бы выше. Внедрение программы PeopleSoft имело следующие результаты:

а) УВКБ уже не зависит от ЮНОГ и не имеет интерфейса со структурой бухгалтерского учета Организации Объединенных Наций. Поэтому сейчас невозможно отделить операции, зафиксированные структурой бухгалтерского учета Организации Объединенных Наций, от систем управления фондом заработной платы УВКБ. Если УВКБ потребуется передать Организации Объединенных Наций данные об операциях по фонду заработной платы, то их необходимо будет представлять в соответствующем формате. В настоящее время отчетность представляется в Организацию Объединенных Наций в виде таблиц в формате Excel с краткой информацией об операциях по отдельным счетам;

б) система управления фондом заработной платы УВКБ не в состоянии отделить операции по регулярному бюджету от других операций УВКБ. Для этого потребуется значительная переработка различных систем, которая повлечет за собой соответствующие расходы;

в) система управления людскими ресурсами УВКБ не в состоянии показывать различные штатные расписания. В настоящее время должности, субсидируемые из регулярного бюджета, проводятся в отчетности как должности УВКБ и отделяются от других фондов только с помощью присвоения программам соответствующих кодов. Для того чтобы отделить в отчетности должности, финансируемые из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, от остальных должностей УВКБ, потребуется модификация системы.

19. Кроме того, стандартные расходы УВКБ на финансирование должностей выше стандартных расходов Организации Объединенных Наций ввиду принятой в Управлении политики ротации. Поэтому бюджет расходов на должности на основе параметров Организации Объединенных Наций не всегда совпадает с параметрами УВКБ.

20. Политика УВКБ требует ротации сотрудников категории специалистов, что приводит к частым изменениям в послужном списке сотрудников, которые должны доводиться до сведения Централных учреждений всякий раз, когда они происходят. Процедура выплаты единовременной суммы позволяет УВКБ

ежемесячно сообщать Центральным учреждениям только о статусе должности, а не того или иного сотрудника.

21. По поводу процедуры выплаты единовременной суммы высказывалась озабоченность. Например, в своей резолюции 56/253 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря транспарентным образом пересмотреть финансирование УВКБ за счет регулярного бюджета, а Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам просил представить результаты анализа порядка определения запрашиваемой суммы (A/60/7, пункт VI.25). Для решения этих вызывающих озабоченность вопросов в ходе прений по предлагаемому бюджету по программам на двухгодичные периоды 2006–2007 годов и 2008–2009 годов Административному комитету была представлена подробная смета расходов в связи с финансированием из регулярного бюджета, хотя Комитет и признал, что представление ассигнований в предлагаемом бюджете по программам в разбивке по статьям расходов противоречит основанному на паушальной сумме подходу.

22. В заключение следует отметить, что процедура выплаты УВКБ единовременной суммы из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций действительно обеспечила гибкость и упростила работу Управления благодаря устранению необходимости применять отдельные административные процедуры в отношении должностей в области управления и администрации, которые финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Исходя из этого положительного опыта рекомендуется сохранить данную процедуру.

V. Меры, которые должна принять Генеральная Ассамблея

23. Таким образом, Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает:

- а) принять к сведению настоящий доклад;**
- б) одобрить сохранение процедуры выплаты единовременной суммы для финансирования УВКБ при представлении в будущем предлагаемого бюджета по программам.**