

СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ  
СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Некоторые сопоставления

Том I: Сравнительный анализ

Подготовил  
Зигфрид Шумм  
Объединенная инспекционная группа



Женева  
1989

СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Некоторые сопоставления

Том I: Сравнительный анализ

Подготовил  
Зигфрид Шумм  
(Объединенная инспекционная группа)

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	I - 9	I
II. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И СТРУКТУРА	10 - 28	5
A. Общие характеристики бюджетов организаций	10 - 21	5
B. Представление бюджета	22 - 24	8
C. Структура бюджета	25 - 28	9
III. ПРОЦЕДУРА ПОДГОТОВКИ И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА	29 - 38	10
A. Процедуры подготовки бюджета секретариатами	30 - 33	10
B. Процедуры представления и утверждения бюджетных предложений	34 - 35	11
C. Группа или комитет по бюджетным и финансовым вопросам	36 - 38	12
IV. ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ НЕКОТОРЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ФИНАНСОВЫХ ТЕРМИНОВ	39 - 80	14
A. Бюджетные ассигнования	40 - 43	14
B. Взносы	44 - 52	15
B. Налогообложение персонала	53 - 57	17
D. Фонд оборотных средств	58 - 64	18
E. Резервные счета и фонды	65 - 70	19
F. Излишки	71 - 75	20
G. Разные доходы	76 - 78	22
H. Механизмы внешних займов	79 - 80	22
V. УВЕЛИЧЕНИЯ (СОКРАЩЕНИЯ) БЮДЖЕТОВ	81 - 108	24
A. Используемые методы и техника	82 - 88	24
B. Увеличение в результате инфляции	89 - 96	26
C. Установленные увеличения (сокращения)	97 - 101	28
D. Методология исчисления расходов	102 - 108	29
VI. КОЛЕБАНИЯ ВАЛЮТНЫХ КУРСОВ	109 - 129	31
A. Бюджетная валюта и расходы	109 - 114	31
B. Возможные решения: пять альтернатив	115 - 129	32
VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	130 - 131	37

Приложение: Основные соглашения, выработанные под эгидой АКК.

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Основной функцией бюджета является обеспечение государств-членов и директивных органов каждой организации финансовым планом осуществления программы деятельности в течение определенного периода. Бюджет по программам в основном касается работы, которую необходимо выполнить, и целей, на достижение которых направлена эта работа: в нем особо выделяются цели, которые необходимо достичь, и приводятся расходы, требуемые для их достижения; решения касаются как объема средств, так и результатов, которые должны быть достигнуты и, как это определено Консультативным комитетом по административным вопросам (Финансовые и бюджетные вопросы) (ККАВ (ФБ)) в его Глоссарии финансовых и бюджетных терминов (АСС/1983/ФВ/1). На основе бюджетной документации, подготовленной и представленной организациями, правительства принимают решения относительно бюджета каждой организации, учитывая при этом свои национальные процедуры составления бюджетных смет и бюджетные потребности. Однако бюджетные документы, представленные организациями, настолько отличаются друг от друга по форме, терминологии, технике и методам составления, что бывает крайне трудно рассматривать бюджеты организаций в сопоставлении их друг с другом. Поэтому неоднократно ставились под сомнение "открытость" и "сопоставимость" бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций.

2. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций в нескольких своих резолюциях призвала приложить усилия в целях достижения по возможности максимальной стандартизации и сопоставимости бюджетной и административной практики заинтересованных организаций 1/. "Стандартизация" или более гибкая "гармонизация" подразумевают разработку идентичных и стандартизированных форм, методов и техники составления бюджетных смет в системе Организации Объединенных Наций, что способствует укреплению общей системы. "Сопоставимость" может быть связана с усилиями, направленными на ясное и краткое объяснение методологии, используемой при составлении их бюджетных смет.

3. В результате разработки программ и развития деятельности после создания системы Организации Объединенных Наций роль бюджетов изменилась. Административный комитет по координации (АКК) разработал с этой целью ряд предложений и руководящих принципов (см. Приложение), в результате чего было достигнуто некоторое единообразие в подготовке и оформлении организациями своих бюджетов в таких областях, как структура бюджета, его представление, а также финансовая и бюджетная терминология. В этом отношении важную роль сыграла также Объединенная инспекционная группа (ОИГ), которая проводила исследования, делала замечания и вносила многочисленные рекомендации 2/.

---

1/ Некоторые из наиболее недавних резолюций: 41/204А, 40/25, 40/251, 39/241, 36/229, 35/114, 33/142А и т.п. См. также А/44/222, А/43/286 и А/42/234.

2/ Е/4894, Доклад о составлении программ и бюджетов в организациях системы Организации Объединенных Наций; JIU/NOTE/70/3, Записка о представлении проекта бюджета по программам для Организации Объединенных Наций; JIU/NOTE/75/1, Записка о гармонизации оформления бюджета по программам; А/9646: Доклад о среднесрочном планировании в системе Организации Объединенных Наций; Е/ICEF/L.1403, Проблемы составления программ и бюджета в ЮНИСЕФ; Е/ICEF.AB/L.216, ЮНИСЕФ, Новая форма бюджета; А/36/168, Доклад о методах определения потребностей в персонале и т.п.

4. В 1977 году Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2098 (LXIII) просил, среди прочего, разработать инструменты, способствующие гармонизации бюджетов по программам и среднесрочного планирования в рамках всей системы Организации Объединенных Наций 3/. Со временем это имело результатом принятие практики составления двухгодичных бюджетных смет, синхронизацию бюджетных циклов и разработку общей структуры бюджетов, включая сопоставимый предваряющий бюджет материал 4/. АКК также разработал ряд единообразных моделей табличного представления финансовых данных, а ККАВ (ФБ) составил Глоссарий финансовых и бюджетных терминов. Принятие бюджетов по программам в крупных организациях и двухгодичных бюджетных циклов во многом способствовало прогрессу в деле гармонизации оформления бюджетов. Однако расхождения все-таки продолжают существовать, поскольку организациям пришлось столкнуться с рядом препятствий, таких как конституционные или законодательные требования, разный характер деятельности и организационных структур, индивидуальные обстоятельства, сосуществование в системе бюджетов по программам и бюджетов, основывающихся на объектах расходов, и т.п. В целом, меры, принятые в целях стандартизации и гармонизации практики составления бюджетных смет в рамках системы Организации Объединенных Наций, ограничиваются такими областями, как синхронизация бюджетных циклов и разработка общих бюджетных структур, а также единообразное табличное представление финансовых данных, а не техника и методы составления бюджетных смет. Доклад Группы межправительственных экспертов высшего уровня по обзору эффективности функционирования административной и финансовой системы Организации Объединенных Наций 5/ включал, среди прочего, рекомендацию об "усилиях по гармонизации формы бюджетов по программам в пределах системы организаций" (рекомендация I3), которая также касается главным образом оформления бюджетов.

5. В своих усилиях, направленных на достижение большей сопоставимости, Консультационный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) 6/ представлял следующие доклады на основе резолюции 36/229 Генеральной Ассамблеи: а) подробные доклады о бюджетах специализированных учреждений и МАГАТЭ - один раз в два года (с 1982 года) и б) доклады, посвященные табличному материалу и в случае необходимости исследованиям административных и бюджетных проблем, общим для всей системы Организации Объединенных Наций, (в промежуточные годы). В них содержатся общие замечания и обзор практики составления бюджетных смет по каждой организации в отдельности. ККАВ также провел ряд исследований по многим из этих аспектов в связи с такими вопросами, как инфляция, валютные курсы, категории бюджетных увеличений, факторы неполной занятости персонала и распределенные расходы. Однако лишь в немногих из этих исследований и докладов предлагаются конкретные меры по улучшению "сопоставимости" и "открытости" бюджетов заинтересованных организаций. Тем не менее, поток информации, проходящий через систему

---

3/ См. также E/5675 (часть I), пункты 23-29; E/5803 (часть II), пункты 23-42 и часть IV, пункты II2-II7.

4/ E/1978/43/Add.2.

5/ Дополнение № 49, A/41/49.

6/ A/38/515, A/39/592, A/40/769, A/41/632, A/42/683 и A/43/760.

благодаря этим исследованиям и докладам, оказал положительное воздействие в деле достижения заметной степени стандартизации. Фактически, за последние годы различными организациями были внедрены одинаковые методы и техника составления бюджетных смет, касающиеся использования неизменного доллара, методологии расчета расходов на персонал и корректировки на текучесть кадров и потери времени (факторы отклонения).

6. Хотя ККАБВ выражает уверенность в том, что будут прилагаться дальнейшие усилия с целью достижения стандартизации и гармонизации, он считает, что первоочередной целью при подготовке бюджета должно быть составление сметы таким образом, чтобы она была ясна и понятна соответствующему руководящему органу и соответствовала особым требованиям, предъявляемым этим органом. В своем докладе (А/38/515) ККАБВ сформулировал следующие замечания:

"36. ... организационные структуры в учреждениях, предназначенные для выполнения вышеупомянутых функций, сильно отличаются друг от друга, что говорит в поддержку идеи о том, что организационные механизмы должны подгоняться к потребностям и размерам конкретной организации; иными словами, структура данной организации является функцией ее программы и во многом зависит от ее размера и сложности. В этой связи и основываясь на полученной информации, Консультативный комитет предупреждает, что гармонизация организационных структур учреждений в отношении планирования составления бюджетной сметы и оценки, по-видимому, не обязательно является желательной или достижимой целью".

7. С целью достижения сопоставимости в бюджетах организаций необходима прежде всего стандартизация оформления бюджета, а также стандартизация техники составления бюджетов, которая во многом влияет на оформление бюджетов. Поэтому в исследовании внимание сосредоточивается главным образом на нескольких аспектах составления бюджетных смет в организациях и предпринимается попытка определить, в какой степени эти усилия АКК и других органов в действительности привели к "стандартизации" и "сопоставимости" бюджетов организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также какие расхождения все еще сохранились. Как известно, эти методы и технику нельзя рассматривать в отрыве и независимо от общей бюджетной и финансовой политики организаций. Вопрос составления бюджетной сметы является поистине весьма широким и сложным. Подходя к его рассмотрению, автор настоящего документа понял, что ему придется заняться не только техникой и методами составления бюджетной сметы, но и некоторыми связанными с этим вопросами финансового управления и политики. Исследование представлено в двух томах: том I - Сравнительный анализ и том II - Сравнительные таблицы. Это исследование главным образом относится к бюджетным документам 1988-1989 годов, если нет иных указаний. Была сделана попытка включить в доклад самую свежую информацию. В томе I проводится перекрестный анализ организаций в отношении основных методов, техники и практики, применяемых в организациях 7/ системы Организации Объединенных Наций при подготовке их регулярных бюджетов на основе сравнительных таблиц, содержащихся в томе II. Кроме того, в нем рекомендуются меры, позволяющие достичь гармонизации и сопоставимости в бюджетах системы Организации Объединенных Наций. Том II предназначен для того, чтобы служить руководством по составлению бюджетных смет. Эти таблицы предполагается время от времени дополнять новыми данными и пересматривать.

7/ Исследование охватывает регулярные бюджеты всех учреждений, участвующих в работе ОИГ (а именно: Организации Объединенных Наций, ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ИМО, МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВПС, ВОЗ, ВОИС и ВМО).

8. Учитывая широкие масштабы данного исследования, автор ограничивается лишь "несколькими сравнениями" отдельных методов и техники составления бюджетных смет, вследствие чего рекомендации не являются исчерпывающими. Однако он имеет намерение провести последующие исследования по результатам, для того чтобы более подробно рассмотреть аспекты техники составления бюджетных смет, используемой организацией, например, расчет реального темпа роста бюджетов.

9. Автор благодарит многочисленных помощников, которые внесли свой вклад в подготовку настоящего исследования, за их любезное сотрудничество и полезные замечания.

## II. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА И СТРУКТУРА (таблица I)

### A. Общие характеристики бюджетов организаций

10. Бюджетная политика касается направления действий, которое могут принять организации. Вопрос о том, какую технику составления бюджетной сметы следует принять, является вопросом бюджетной политики. Однако бюджетная политика и техника составления бюджетной сметы взаимосвязаны. Составление бюджетной сметы зависит также от многих аспектов организаций, таких как размер, мандат и структура. В таблице I показаны общие характеристики бюджетной политики и структур организаций системы Организации Объединенных Наций. Вообще говоря, бюджеты организаций можно подразделить на две группы по размеру. Если бюджеты Организации Объединенных Наций и ее пяти специализированных учреждений (ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОЗ) имеют сходные характеристики, то бюджеты других организаций (МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, МСЭ, ВПС, ВОИС и ВМО) отличаются по своим характеристикам.

#### a) Среднесрочное планирование

11. Среднесрочный или эквивалентный план должен представлять собой главную политическую директиву для бюджетов или бюджетов по программам. Среднесрочные планы или другие финансовые документы, устанавливающие долгосрочные цели, должны служить основой для составления бюджета. Как правило, среднесрочное планирование не применяется как таковое многими организациями, хотя в большинстве из них все-таки имеется документ, устанавливающий среднесрочные или долгосрочные цели. В таблице I показаны различные периоды планов, разрабатываемых по принципу "продления" (то есть регулярно продлеваемых на дальнейший период) или "установленного предела" (то есть не продлеваемых в течение охватываемого периода). Учитывая, что среднесрочное планирование является скорее аспектом составления программы, чем бюджета, оно не должно в принципе включать финансовые показатели или последствия. Однако среднесрочный план может быть полезным орудием установления уровня ресурсов. Некоторые организации приводят показатели, тогда как некоторые другие вообще не приводят никаких стоимостных оценок. МСЭ и ВМО строго придерживаются того, чтобы бюджетные потолки на долгосрочный период определялись соответственно Конференцией или Ассамблеей.

12. Рекомендуя гармонизацию бюджетов по программам среднесрочных планов, АКК 8/ предложил принципы и цели и предупредил о трудностях, связанных с гармонизацией среднесрочных планов, если только они не составлены в общих чертах. Каковы бы ни были формы среднесрочных планов, автор считает, что бюджетные предложения, выдвигаемые исполнительными главами, должны основываться на решениях, относящихся к долгосрочным периодам, а также учитывать соответствующие меры со стороны государств-членов, принятые на предыдущих конференциях и совещаниях директивных органов. Таким образом, среднесрочный план должен служить основой для составления бюджетов.

#### b) Бюджетный цикл

13. Крупные организации (Организация Объединенных Наций, ФАО, МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ) и некоторые из более мелких (ИМО, ЮНИДО и ВОИС) приняли двухгодичный бюджетный цикл. Все они охватывают один и тот же бюджетный период.

Таким образом, была в определенной степени достигнута синхронизация бюджетных циклов. Остальные организации (МАГАТЭ, ИКАО, МСЭ, ВПС и ВМО) имеют разные бюджетные периоды и бюджетные циклы. МАГАТЭ имеет годовые бюджеты в рамках двухгодичного программного периода; ИКАО также имеет годовые бюджеты, однако в рамках трехгодичного бюджетного периода; МСЭ и ВПС имеют годовые бюджеты в пределах потолка для долгосрочного планирования, определяемого Полномочной конференцией (на минимальный период в пять лет; в настоящее время - на семь лет) и Конгрессом (на пятилетний период) соответственно; бюджет ВМО составляется на двухгодичной основе в рамках четырехлетнего бюджетного периода.

с) Типы бюджетов (бюджет по программам и бюджет по объектам расходов)

14. В системе Организации Объединенных Наций применяются два типа бюджетов: i) бюджет по объектам расходов; и ii) бюджет по программам. Если первый тип обеспечивает прогнозы расходов, требуемых для осуществления программ в течение определенного периода в разбивке по объектам расходов (например, заработная плата, путевые расходы, оборудование), то второй дает распределение ресурсов по конкретным программам и подпрограммам и, как правило, дает краткие планы работы и перечень первоочередных задач. В этом последнем типе бюджетов приводится также информация об объектах расходов.

15. Развитие программ и деятельности организаций привело к представлению бюджетных документов, в которых находят более реалистичное отражение деятельность по предлагаемым программам и их финансовые последствия. МСЭ представил несколько докладов и сформулировал рекомендации по этому вопросу.

16. Как показывает таблица I, восемь организаций имеют бюджеты по программам, большая часть которых обладает довольно хорошо разработанной структурой. Однако кое-что может быть улучшено, в частности в ЮНИДО, поскольку ее бюджет по программам пока носит остаточный характер в том смысле, что он не обеспечивает достаточной информации о запланированных результатах. Рекомендуется, чтобы организации, не имеющие бюджетов по программам, рассмотрели возможности их введения, с тем чтобы отчетливо показывать запланированные результаты бюджетов. Они должны сообщить своим руководящим органам о результатах рассмотрения возможностей. Как указывал ККАВ 9/ в 1978 году, "бюджеты, помимо прочего, служат также орудиями контроля за выполнением программ и финансового контроля в рамках организаций за период осуществления. Для широкой общественности, для правительств и для органов, занимающихся централизованным анализом и координацией деятельности в рамках системы, они являются важным источником информации о программах и финансах". Удовлетворительный бюджет по программам является продуктом деятельности хорошо развитой системы планирования программ, составления бюджетной сметы и оценки в рамках организации.

d) Расчетная единица (бюджетная валюта)

17. Бюджеты организаций обычно выражаются в долларах США. Исключение составляют пять организаций: ИМО, базирующаяся в Лондоне, составляет бюджеты в фунтах стерлингов; МСЭ, ВПС, ВОИС и ВМО, базирующиеся в Швейцарии, - в швейцарских франках. Чем больше доля расходов этих организаций,



выраженная в бюджетной валюте, тем меньше риск бюджетных потерь в результате колебаний валютных курсов. Ряд организаций, принявших в качестве бюджетной валюты доллар США; расположены не в Соединенных Штатах Америки и расходуют большую часть своих ресурсов в других валютах, а не в долларах. В таких случаях нестабильность доллара привела к проблемам контроля и регулирования денежных операций. Некоторые организации (МАГАТЭ, МОТ, ЮНИДО, ЮНЕСКО) нашли способы самозащиты от воздействия проблем, связанных со значительными колебаниями валютных курсов. (Подробнее см. главу VI).

е) Составление полной и неполной бюджетной сметы

18. Составление "полной" бюджетной сметы определяется как включение в бюджетные оценки всех увеличений затрат (выплата вознаграждений персоналу, расходы на товары и услуги), ожидаемых в течение бюджетного периода с полным учетом прогнозов в отношении инфляции (см. сноску к таблице I). В МСЭ и ВПС такие увеличения не включаются в их годовые бюджеты, но компенсируются в рамках общих потолков, определяемых Конференцией и Конгрессом соответственно. При неполной бюджетной смете бюджетные оценки включают только увеличения расходов, которые могут случиться в первой половине бюджетного периода, в результате чего возникнут расходы, связанные с увеличениями в течение оставшейся части периода, которые должны быть поглощены в пределах бюджета посредством экономии на различных компонентах бюджета. Полная бюджетная смета основывается на том убеждении, что должно существовать соответствие между бюджетом и программой, одобренными директивными органами. Это дает возможность исполнительным главам осуществить полностью всю программу, если только увеличения расходов не превышают в значительной степени предположения, на основе которых составлялся бюджет. Неполная бюджетная смета основывается на том предположении, что некоторые виды деятельности могут осуществляться с меньшей затратой средств, а некоторые другие могут либо быть прекращены под воздействием внешних факторов либо могут осуществляться лишь частично при сокращенном объеме ресурсов. Ввиду вероятной эволюции заработной платы и стоимости товаров и услуг этот метод, таким образом, допускает возможность сохранения бюджетного дефицита или разрыва между утвержденными ассигнованиями и стоимостью программы. В тех случаях, когда Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций еще предстоит принять решения по рекомендациям Комиссии по международной гражданской службе или Правления Объединенного пенсионного фонда персонала ООН по отдельным аспектам Общей системы, влияющим на расходы по персоналу, организации, базирующиеся в Женеве, или не предусматривают их в бюджете или же определяют их как обусловленные статьи.

19. В связи с рассмотрением последствий нестабильности валюты и инфляции АКК вновь подтвердил свою позицию в пользу составления полной бюджетной сметы (А/С.5/1622, пункт I2). ККАВ выразил свою неизменную уверенность в том, что этот метод наилучшим образом соответствует как двухгодовым бюджетам, так и бюджетам по программам I0/.

20. Как видно из таблицы I, этот принцип применяется практически всеми организациями. Исключения составляют лишь МАГАТЭ и ВМО. МАГАТЭ имеет годичный бюджет. "Статьи о гибкости" ВМО означают, что Исполнительным комитетом Генеральному секретарю предоставляются в форме резолюции о бюджете полномочия нести расходы в ограниченном объеме, возникающие по конкретным причинам, упомянутым в резолюции.

---

I0/ CCAQ Handbook, section 16.3, p.31.

21. Несмотря на расхождения в терминологии и определениях, многие организации имеют возможность составлять пересмотренные или дополнительные сметы (см. таблицу 3), благодаря которым секретариаты представляют директивным органам, если это потребуется, предложения о финансировании дополнительных расходов, которые не предвиделись и не охвачены первоначальным бюджетом. "Статьи о гибкости" ВМО также подпадают под эту категорию. Некоторые организации проводят различие между финансовыми годами (бюджетные или небюджетные годы). За счет дополнительных смет или ассигнований может разрешаться финансирование дополнительных расходов в случае необходимости без изменения утвержденного бюджета. Однако следует обратить внимание на то, что несмотря на существующие полномочия и соответствующие положения, некоторые организации (МАГАТЭ и В03) не используют их как политику, а некоторые другие не могут использовать их по практическим соображениям. Например, в ФАО такие дополнительные сметы разрешаются Конференцией, которая созывается только один раз в два года.

### В. Представление бюджета

22. АКК рекомендовал, чтобы бюджет по программам оформлялся в соответствии с общепринятой структурой, включающей следующие элементы предпочтительно в том же порядке II/:

- a) содержание
- b) список сокращений
- c) введение исполнительного главы
- d) объяснительные записки
- e) сводные таблицы
- f) проект резолюции об ассигнованиях
- g) изложение программы и таблицы
- h) информационные приложения

АКК обеспечил руководящие принципы по пунктам с, d, e, g и h, для того чтобы разработать общую структуру бюджета и формы представления, включая оформление таблиц, содержащих финансовые данные. Эти руководящие принципы охватывают также представление среднесрочных планов.

23. В таблице I приводятся некоторые показатели по ряду аспектов оформления бюджета. В отношении элементов, упомянутых в пункте 22, в системе пока не установлена общая структура и оформление представляемых бюджетов далеко не идентично. Кроме того, руководящие принципы АКК еще не нашли повсеместного применения, как это требовалось.

24. Необходимость гармонизации и стандартизации оформления представляемых бюджетов неоднократно подчеркивалась, особенно межучрежденческими органами по координации, такими как АКК, ККАВ, ККАБВ и т.п. По тому же случаю, как и в пункте I6, ККАВ указывал, что вопрос гармонизации оформления возникает прежде всего в связи с функциями бюджета как важного источника информации о программах и финансовой информации, которую необходимо предоставить правительствам и органам, занимающимся в централизованном порядке анализом и координацией деятельности системы. Учитывая, что правительства должны выработать свою позицию на основе различных бюджетных предложений организаций

(см. главу III и таблицу 2), следует приложить дальнейшие усилия с целью представления бюджетных предложений и бюджетов в такой форме, чтобы обеспечить сопоставимую и открытую информацию о деятельности организаций.

### С. Структура бюджета

25. Структура бюджетов организаций во многом зависит от типа бюджета. В тех случаях, когда приняты бюджеты по программам, одним из определяющих факторов структуры бюджета является структура программ.

26. Колонка "Структура программ" в таблице I показывает различные уровни программ, которые указаны в бюджетных документах. В отношении иерархии программ определены четыре уровня для подразделов общих программ организаций (основная программа, программа, подпрограмма и элемент программы). Эти уровни не только неодинаковы в разных организациях, но и описания программ сосредоточиваются на разных уровнях программы в бюджетных документах. В тех случаях, когда отсутствуют системы развитого планирования программ, "структура программы" может быть не более чем новой этикеткой, наклеенной на существовавшую ранее организационную структуру.

27. В таблице 3 колонка "Структура ассигнований" отражает расхождения в структуре ассигнований и бюджета. Она показывает также, что бюджетная структура некоторых организаций соответствует административной структуре секретариата, а бюджеты некоторых других организаций подготавливаются лишь на основе программ.

28. Что касается организаций, которые не приняли бюджеты по программам, то их бюджеты сосредоточиваются на объектах расходов, разбивка по которым производится неодинаково в разных организациях.

### III. ПРОЦЕДУРА ПОДГОТОВКИ И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА (таблица 2)

29. Процесс составления бюджета состоит из нескольких стадий: подготовка (включая неофициальные консультации), принятие решения, осуществление, наблюдение, оценка и контроль. Настоящее исследование сосредоточивает внимание на стадии подготовки. Подготовка бюджета осуществляется сначала секретариатом в виде бюджетных предложений, которые представляются соответствующим исполнительным и директивным органам для рассмотрения и утверждения. До этой стадии бюджетные предложения могут быть переданы группе (или комитету) по бюджетным и финансовым вопросам, которая обычно состоит из экспертов и правительственных делегатов и которая формулирует рекомендации заинтересованным директивным органам. В таблице 2 показаны различные процедуры подготовки и представления, принятые в организациях.

#### A. Процедуры подготовки бюджета секретариатами

30. Ответственные подразделения: обычно бюджетные отделы или секции несут ответственность за подготовку бюджетных предложений. С этой целью в тех случаях, когда используются бюджеты по программам, соответствующие руководители программ или отделы обязаны представить свои предложения на основе своих плановых программ на предстоящий бюджетный период с учетом существующих внутренних директив, устанавливающих бюджетную политику руководства, и результатов деятельности внутренних комитетов по обзору программ и бюджета. В тех организациях, где имеются бюджеты по объектам расходов, в основном на бюджетные отделы возлагается ответственность за разработку расходов, сбор требуемой информации из многочисленных источников. Собранная информация используется в качестве основы для построения всего бюджета в рамках общей бюджетной политики. Таким образом, в обоих случаях оценка предложений в денежном выражении осуществляется в централизованном порядке бюджетными отделами. Расчеты предполагаемых увеличений затрат и влияния валютных курсов, а также корректировок этих курсов также является их обязанностью.

31. Цикл подготовки: хотя подготовка бюджета является согласованным процессом, цикл подготовки обычно соответствует бюджетному периоду, принятому в организациях. Типы подготовки неодинаковы в разных организациях и зависят от процедур представления бюджета (см. раздел В). В некоторых организациях (Организация Объединенных Наций, ЮНЕСКО) процедуры являются различными для бюджетных лет и небюджетных лет, и от секретариата требуется представлять различную исходную документацию. Однако, вообще говоря, секретариаты начинают подготовку бюджетных смет регулярно за один или два года до начала бюджетного периода. В тех случаях, когда составляются дополнительные сметы, поскольку анализ бюджета производится ежегодно (например, обзор выполнения, производимый Организацией Объединенных Наций), составление бюджетной сметы является практически ежегодной процедурой несмотря на двухгодичный период бюджетов.

32. Методология: ККАБВ выразил в докладе свою уверенность в том, что "несмотря на различия в бюджетной практике, следует представлять ясное и сжатое объяснение методологии, использованной при формулировании смет, возможно в самом бюджетном документе I2/." Хотя организации и представляют кое-какие общие обзоры методологии в этом отношении, не многие из них

---

I2/ A/39/592, пункт I7. См. также E/I978/43/Add.2, пункт I6.

дают объяснения технических аспектов, но только лишь показывают результаты этой процедуры. В попытке сократить объем документации некоторые организации (например, ЮНЕСКО) дают подробные технические объяснения руководящим органам в форме информационных документов, сопровождающих основной бюджетный документ.

33. Существуют увеличения "расходов" и "программ". К первой категории относятся увеличения, вызванные последствиями нестабильности валют и инфляции, наряду с "установленными" увеличениями. Подробные данные о методологии разработки бюджетных смет будут рассматриваться в главе V. Бюджетные сметы должны показывать как реальный рост, так и увеличения (или уменьшения) расходов. Темп реального роста для целей бюджета, который является процентной долей от чистых увеличений (сокращений) при требуемых бюджетных темпах, определяется путем исключения увеличений, происшедших в результате инфляции, спрогнозированных на этот бюджетный период, а также увеличений (сокращений), вызванных обесцениванием или повышением стоимости бюджетной валюты.

#### В. Процедуры представления и утверждения бюджетных предложений

34. Во второй колонке таблицы 2 показаны различные процедуры представления и утверждения бюджетных предложений. Бюджетные предложения, подготовленные вспомогательными органами, после их представления секретариатом принимаются высшими директивными органами организаций, в которых представлены все государства-члены. Следует позаботиться о том, чтобы государства-члены были привлечены к участию на ранней стадии, как это было решено I3/ в отношении составления проекта бюджета Организации Объединенных Наций. Более конкретно, Генеральный секретарь представляет "схему" на следующий двухлетний период, в которой указывается несколько аспектов, подлежащих рассмотрению несколькими комитетами (КПК, Пятый комитет и ККАБВ) через которые государства-члены могут участвовать в подготовке бюджета начиная с ранней стадии и в течение всего процесса. ФАО также ввела на экспериментальной основе практику предварительного планирования программы работы и бюджета, представленную на рассмотрение Комитету по программам и Финансовому комитету. Кроме того, ее схематично изложенный бюджет распространяется среди государств-членов с целью проведения заблаговременных консультаций, что является уникальным случаем по сравнению с другими организациями. МОТ также ввела процесс предварительных консультаций с ее Административным советом о финансовых параметрах и основных темах следующей программы и бюджета, проводимых до начала работы по подготовке предложений.

35. Некоторые другие организации также включают в свои процедуры привлечение к участию в работе государств-членов. ЮНЕСКО в прошлом рассылала государствам-членам вопросники, чтобы получить их мнения о программах и деятельности, которые предполагалось предложить на следующие два года. Затем составлялись предварительные сметы, которые представлялись Исполнительному совету для рассмотрения. Затем Генеральный директор предлагал окончательный проект бюджета. В ЮНЕСКО применяется процедура, посредством которой отдельные государства-члены или группы государств могут представлять проекты резолюций, содержащих предлагаемые поправки к проекту доклада. Поскольку секретариат прилагает свои замечания к проекту программ и бюджета, поскольку эти проекты резолюций, которых может оказаться очень много, переводятся на все официальные языки, эта процедура связана со значительными расходами. ИКАО направляет

проекты программ и бюджета государствам-членам для получения от них замечаний до окончательной подготовки бюджетных предложений. В ВОИС до подготовки проекта программ и бюджета на каждые два года Генеральный директор рассылает циркуляр правительствам государств-членов ВОИС и/или Парижского и Бернского союзов, предлагая им сообщить ему свои пожелания о включении любого вида деятельности в проект программы. Большинство полученных предложений прямо или косвенно охватываются подготавливаемым проектом программы. Такие более или менее формализованные процедуры являются, по-видимому, несколько обременительными, а также дорогостоящими. Поэтому автор предпочитает более неформальный подход в отношениях с государствами-членами, который уже с успехом применяется в ряде организаций, таких как МАГАТЭ и ЮНИДО.

### С. Группа или комитет по бюджетным и финансовым вопросам

36. Во всех организациях имеются в той или иной форме комитеты по бюджетным и финансовым вопросам, которые проводят обзор бюджетных предложений, рассматривая подробности основных программ и видов деятельности. Отмечается, что такие комитеты большинства организаций состоят из правительственных делегатов (включая делегатов от групп предпринимателей и трудящихся, когда речь идет о МОТ), которые позднее примут участие в обсуждениях бюджета на совещаниях директивных органов.

37. В ККАБВ Организации Объединенных Наций и Финансовом комитете ФАО состав другой. Члены ККАБВ выступают в качестве экспертов по финансовым и бюджетным вопросам в своем личном качестве, а не в качестве делегатов от правительств. Подробно этому члены Финансового комитета ФАО являются лицами, обладающими специальной компетенцией и опытом в административных и финансовых вопросах, которые представляют государства-члены в результате их выборов в Комитет. Для рассмотрения бюджетных документов, объем которых обычно бывает велик, требуются интенсивная работа и способность должным образом производить их оценку. Автор придерживается того мнения, что бюджетные процедуры должны бы включать рассмотрение технических аспектов какой-то небольшой группой экспертов. Организованное таким образом рассмотрение бюджета могло бы во многом способствовать разработке четких и понятных бюджетных процедур и решений.

38. Численный состав таких групп экспертов должен быть ограниченным. По-видимому, следует считать неправильным тот факт, что в состав Комитета по финансовым и административным вопросам Исполнительного совета ЮНЕСКО входит столько же членов (51 человек), что и в состав самого Совета. Вследствие этого Комитет не может выполнять функции так же эффективно, как небольшие по составу группы экспертов. По этой причине Комитет считал необходимым во многих случаях формировать небольшие рабочие группы из числа своих членов, для того чтобы согласовывать различные мнения по разным вопросам. Специальные группы экспертов участвовали также в пересмотре в реформах техники составления бюджетов Организации. С другой стороны, в ФАО имеются Финансовый комитет в составе девяти членов и Комитет по программам в составе одиннадцати членов, которые являются представителями государств-членов, избираемыми в соответствующие комитеты Советом сроком на два года, и обладают специальной компетенцией и опытом в технических вопросах, которыми занимаются эти комитеты. Бюджетные предложения Генерального директора рассматриваются Финансовым комитетом с точки зрения их финансовых последствий и Комитетом по программам с точки зрения содержания и сбалансированности

предлагаемых программ, координации и приоритетов. Оба комитета имеют возможность проводить совместные заседания. Автор убежден, исходя из собственного опыта, что такие подкомитеты при руководящих органах в составе ограниченного числа независимых экспертов наилучшим образом соответствуют интересам организаций. Поэтому рекомендуется, чтобы организации учредили небольшую по составу группу экспертов по бюджетным, финансовым и касающимся программ вопросам для того, чтобы эффективно рассматривать бюджетные предложения и связанные с этим вопросы.

#### IV. ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ НЕКОТОРЫХ БЮДЖЕТНЫХ И ФИНАНСОВЫХ ТЕРМИНОВ

39. ККАВ выпустил глоссарий финансовых и бюджетных терминов (см. пункт I) во исполнение резолюции 2150 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 4 ноября 1966 года, которая призвала к принятию и повсеместному использованию в рамках системы Организации Объединенных Наций стандартной номенклатуры бюджетных и финансовых терминов I4/. В настоящей главе рассматривается использование нескольких из этих терминов в организациях.

##### A. Бюджетные ассигнования (таблица 3)

40. Термин "ассигнования" используется в одном и том же смысле практически во всех организациях. Ассигнования утверждаются - обычно в виде резолюций - главным законодательным органом каждой организации. В МСЭ Полномочная конференция 1982 года заключила Конвенцию, определяющую, среди прочего, потолки расходов на каждый год периода 1983-1989 годов. На этой основе Административный совет утверждает годовые бюджеты. Подобно этому, Конгресс ВМО, который созывается один раз в четыре года, также устанавливает потолок расходов. Исполнительному совету разрешается утверждать ассигнования на каждый из двух двухлетних периодов, составляющих бюджетный период, в пределах, не превышающих объем, установленный в результате голосования конгрессом.

41. Каждому исполнительному главе разрешается переносить ассигнования из одного раздела бюджета в другой. Разрешение может быть обусловлено предварительным утверждением соответствующим законодательным органом. Кроме того, исполнительным главам разрешается без предварительного утверждения производить перенос ассигнований в пределах включенных в бюджет направлений деятельности или подразделов.

42. Структуры ассигнований отражают типы бюджетов и виды деятельности каждой организации: в организациях, использующих бюджеты по программам, структура в целом соответствует их основным программам; в тех же организациях, которые не используют бюджет по программам, ассигнования подразделяются на основе административных подразделений или объектов расходов.

43. Что касается содержания резолюций об ассигнованиях, то организации с бюджетами по программам представляют краткое резюме программ, и голосование за утверждение ассигнований проводится в соответствии с подразделами программ. В организациях, использующих бюджеты по объектам расходов, ассигнования утверждаются в соответствии с видами товаров и услуг, на которые разрешено произвести конкретные затраты. Утверждающие органы, принимая резолюции относительно ассигнований, лишь принимают к сведению план работы. Однако, поскольку план работы составляет неотъемлемую часть бюджета, резолюции об ассигнованиях должны относиться не только к уровням ресурсов, но и к соответствующей программе, а также к результатам, которые ожидается достичь. Более того, для того чтобы обеспечить большую сопоставимость бюджетов организаций, следует использовать скорее общие цифры, чем те, которые получаются в результате вычета других поступлений.



В. Взносы (таблица 4)

44. Организация Объединенных Наций через свой Комитет по взносам разработала шкалу взносов, основывающуюся на нескольких критериях. Она определяется периодически по рекомендации Комитета по взносам. Многие организации разработали свою собственную шкалу путем корректировки шкалы взносов Организации Объединенных Наций, с тем чтобы учесть особые характеристики и членский состав организаций. Например, в ИКАО шкала Организации Объединенных Наций используется на 75%, а 25% шкалы учитывают особенности авиации, измеряемые в соответствии со шкалой, используемой для международной авиации. В ИМО шкала Организации Объединенных Наций используется всего на 10%, а 90% исчисляются на основе грузоподъемности торгового флота.

45. В МСЭ, ВПС и ВОИС имеется система взносов, с помощью которой государства-члены выбирают на добровольных началах класс шкалы взносов, в соответствии с которым они желают выплачивать взносы.

46. Взносы, которые должны выплачивать государства-члены, обычно состоят из общих ассигнований за вычетом прочих поступлений. Однако МОТ, МСЭ и ВПС облагают государства-члены взносами в размере общих бюджетных ассигнований без вычета прочих поступлений.

47. При вычитании разных доходов некоторые организации пользуются "оценочными" цифрами, а некоторые другие используют реализованные разные доходы. Такая практика вычитания оценочных разных доходов для того, чтобы получить величину взносов, может считаться сомнительной, поскольку такие оценки могут оказаться ненадежными ввиду неопределенности потока взносов и колебаний валютных курсов и процентных ставок. Или же такие заблаговременные оценки должны быть в высшей степени консервативными, чтобы избежать дефицита наличных средств, который возникает в тех случаях, когда оценочные разные доходы, вычитаемые из взносов, не реализуются. В ВОЗ вычитание разных доходов основывается на фактическом объеме наличных финансовых средств на ее временном счете поступлений в момент принятия резолюции об ассигнованиях. В МОТ любой излишек наличных средств на двухгодичный период вычитается из оцененных взносов за второй последующий год любого из государств-членов, которое уплатило свои взносы.

48. Что касается объема ежегодных выплат, то на государства-члены возлагается ответственность за принятие необходимых мер в течение своих собственных бюджетных периодов, позволяющих осуществить выплаты своих взносов в соответствии с надлежащими финансовыми правилами и постановлениями.

49. Одной из постоянно возникающих проблем, с которой сталкиваются практически все организации, является неуплата или задержка выплаты взносов государствами-членами. Для решения этой проблемы можно предусмотреть две возможности.

50. Во-первых, "система поощрения своевременной уплаты" взносов, которая была рекомендована ОИГ в ее докладе о регулировании наличных средств (А/41/649), которую можно ввести в возможных пределах. Многие организации (ФАО, ИКАО, МОТ, ИМО, ЮНЕСКО, ВОЗ и ВМО) уже ввели такую систему. Системы поощрения подвергаются постоянному пересмотру. Автор уверен, что такая система эффективно способствовала бы сокращению проблем ликвидности, существующих в организациях.

51. Во-вторых, для того чтобы решить проблемы ликвидности, проистекающие преимущественно из неуплаты или несвоевременной уплаты обязательных взносов, следует серьезно рассмотреть возможность введения "чрезвычайного резерва". Такой чрезвычайный резерв применялся к ЮНИДО в двухлетний период 1988-1989 годов. В выдержке из соответствующей резолюции (резолюция ЮНИДО 22) говорится следующее:

"е) Постановляет, что из общего объема ассигнований на 1988-1989 годы объем, составляющий 15% от этих ассигнований, должен откладываться в качестве резерва Генеральным директором и храниться им до поступления от государств-членов их назначенных взносов."

Это подразумевает, что может использоваться всего 85% ассигнований, предусмотренных в бюджете по программам. Только после уплаты большего объема взносов могут осуществляться дальнейшие программы в зависимости от полученного объема средств. Аналогичные, хотя и сформулированные по-иному, положения были согласованы ВОЗ на 1986-1987 и 1988-1989 годы, а также ИКАО. Процент для "чрезвычайного резерва" определяется на основе средней суммы сильно просроченных и невыплаченных взносов за последние три-пять лет. Эта процедура может заставить государства-члены своевременно выплачивать свои взносы, что было бы, с одной стороны, в их интересах, а с другой - с самого начала привело бы к желательному установлению приоритетов или даже приоритетов второй очереди.

52. Создание такого "чрезвычайного резерва" не означает задержку осуществления или изменение структуры утвержденного бюджета секретариатом. Просто в результате этого выполнение утвержденного бюджета происходит в зависимости от наличия необходимых ресурсов. Нехватка необходимых ресурсов для выполнения бюджета в соответствии с планом, в любом случае заставила бы секретариат установить приоритеты (то есть выполнять программы на выборочной основе) и/или принять решения об отсрочке выполнения программ. Интересно, что в ФАО в качестве одной из мер по решению серьезных проблем ликвидности ее Совет утвердил ряд корректировок программ в соответствии с Программой работы и бюджетом на 1986-1987 годы, которые были одобрены Конференцией и дали общую экономию в размере 25 млн.долл.США. Некоторые организации зарезервировали свои позиции в отношении такого метода по соображениям практического характера, подчеркнув, что чрезвычайный резерв может даже отрицательно повлиять на готовность государств-членов полностью выплачивать свои взносы в ожидании введения такого резерва. В ЮНЕСКО Исполнительный совет недавно отклонил аналогичное предложение, внесенное одним из государств-членов, ввиду его многочисленных правовых, конституционных и программных последствий. Учитывая расхождения во мнениях, автор на данной стадии не решаетя рекомендовать всеобщее введение чрезвычайного резерва в сочетании с системой поощрения. Однако он рекомендует тщательно проанализировать опыт, накопленный организациями, которые применяли этот метод, и рассмотреть возможность введения такого метода после обсуждения этого вопроса в рамках ККАВ (ФБ).

С. Налогообложение персонала (таблица 5)

53. Представление бюджета: Из числа самых крупных организаций Организация Объединенных Наций, ФАО, ЮНИДО и ВОЗ представляют свои бюджеты на основе шкалы окладов как брутто, так и нетто. Две крупные организации, МОТ и ЮНЕСКО, а также все более мелкие организации представляют свои бюджеты только на основе нетто. Бюджеты, хотя они и представляются не в единообразной форме, являются тем не менее сопоставимыми в том смысле, что они имеют в качестве общего знаменателя шкалы окладов нетто.

54. Финансовые меры (взносы): Что касается метода начисления взносов государств-членов, то все организации делают это на основе нетто, то есть за вычетом налогообложения персонала, включая Организацию Объединенных Наций, где только государствам, выплачивающим самые крупные взносы, они начисляются на основе брутто.

55. Меры по возмещению налога: Организации, которые представляют свои бюджеты и начисляют взносы своих государств-членов на основе нетто, такие как МОТ и более мелкие организации, не имеют фондов регулирования налогообложения персонала. Тем не менее, они имеют механизмы бухгалтерского учета, необходимые для проведения всех финансовых операций, касающихся возмещения подоходного налога членам персонала, и связанных с этим выплат заинтересованными государствами-членами, то есть для тех целей, для которых изначально предназначается фонд регулирования налогообложения персонала.

56. Из числа других организаций (ФАО, ЮНИДО, Организация Объединенных Наций и ВОЗ), которые представляют свои бюджеты также на основе брутто и нетто и начисляют взносы своих государств-членов на основе нетто, ЮНИДО не имеет фонда регулирования налогообложения персонала, но имеет механизмы бухгалтерского учета, подобные упомянутым в пункте 55, которые она считает достаточными для своих целей.

57. Введение фондов регулирования налогообложения персонала необходимо с единственной целью приведения в соответствие выплаты налогов с заработной платой международных гражданских служащих, которые в принципе должны освобождаваться от национального налогообложения. Если же, однако, некоторые государства-члены продолжают требовать от своих граждан, которые являются международными гражданскими служащими, выплаты национальных подоходных налогов, они должны своевременно компенсировать полную стоимость введения этих специальных мер, особенно соответствующие расходы на персонал, которые теперь несут также и другие государства-члены, которые выполнили свои международные обязательства в этом отношении. Это предположение частично признается в Соглашении о компенсации налогообложения между одним государством-членом и двумя организациями, которые не имеют фондов регулирования налогообложения персонала (ВМО в 1987 году и ВОИС в 1988 году). В соглашениях 15/ предусматривается, что это государство "депонирует ежегодно как можно раньше сумму, достаточную для покрытия всех выплат налогов за предыдущий налоговый год" и что "при условии наличия финансовых средств" это государство и заинтересованные организации "могут договориться о компенсации таких разумных и необходимых расходов, которые может понести организация

---

15/ См. АСС/1987/ФВ/Р.7; АСС/1989/ФВ/Р.5.

в связи с осуществлением административных процедур, требуемых для выполнения положений Соглашения". Автор рекомендует, чтобы во всех случаях заинтересованные государства-члены производили заранее выплаты, достаточные для покрытия оценочной суммы начисленных подоходных налогов и затрат на осуществление этих мер.

D. Фонд оборотных средств (таблица 6)

58. Цель и объемы фондов оборотных средств устанавливаются и определяются время от времени директивными органами организаций. Первоначально в большинстве организаций (кроме МОТ и ИМО) цель фонда оборотных средств сводилась исключительно к финансированию расходов регулярного бюджета в ожидании поступления начисленных взносов, которые в большинстве своем должны выплачиваться в первый месяц бюджетного года. Кроме МСЭ и ВПС, не имеющих фондов оборотных средств, большинство других организаций с годами значительно увеличили объем своих фондов оборотных средств. Такие цели включают финансирование непредвиденных и чрезвычайных расходов или других санкционированных расходов путем предоставления возмещаемых ссуд для оплаты дополнительных расходов, возникающих в результате колебаний валютных курсов, а также компенсацию любых потерь, вызванных колебаниями валютных курсов.

59. Фонды оборотных средств создаются преимущественно за счет выплаты "авансов" государствами-членами или "начисления взносов" в соответствии со шкалой взносов. Такие выплаты записываются в кредит счета соответствующих государств-членов.

60. Как указывалось выше, МСЭ и ВПС имеют собственные фонды оборотных средств. При необходимости они получают свой оборотный капитал в качестве временных авансов от швейцарского федерального правительства, и обязаны выплачивать проценты на такие авансы. При наличии специальной системы начисления взносов (см. пункт 45) наряду с выплатой процентов в случае просроченных платежей государства-члены этих организаций не испытывают таких затруднений со своевременной выплатой, как те, в которых используется система обязательных взносов. Более того, в чрезвычайных случаях они имеют возможность воспользоваться своего рода кредитом, предоставляемым швейцарским федеральным правительством.

61. При оценке желательных уровней фондов оборотных средств следует принимать во внимание несколько факторов:

- цель фондов оборотных средств;
- наличие других видов "резервов", таких как специальные фонды на случай отрицательных последствий колебаний валютных курсов и/или инфляции; и
- разрешение производить займы.

62. В некоторых организациях давние просроченные выплаты или невыплаты взносов государств-членов относятся на дебет фонда оборотных средств. Такая практика возлагает дополнительное бремя на те государства-члены, которые выплачивают свои взносы. Лучше было бы скорректировать соответствующим образом бюджетные положения, касающиеся расходов.

63. Выплаты в фонд оборотных средств сверх "авансов" и последующего кредитования организациям, по-видимому, являются нецелесообразными. То же самое относится к положениям МОТ, предусматривающим автоматическое пополнение фонда оборотных средств посредством установленных взносов государств-членов на второй год после заимствования из фонда. Ее фонд оборотных средств может использоваться не только для финансирования бюджетных расходов в ожидании поступления взносов или других поступлений, но также и для покрытия расходов в таких чрезвычайных случаях, как последствия корректировок валютных курсов (часть IV: Последствия корректировок валютных курсов), инфляции в размере, превышающем уровни, предусмотренные в бюджете, повышенной заработной платы, проистекающих из решений, принимаемых внешними органами, и других статей расходов. Тем не менее, фонд оборотных средств с 1981 года не использовался для финансирования в чрезвычайных случаях для иных целей, кроме корректировки последствий изменения валютных курсов.

64. По мнению автора, фонд оборотных средств должен использоваться преимущественно для решения краткосрочных проблем с притоком наличных средств, возникающих в результате просрочки выплат обязательных взносов. Учитывая другие финансовые положения для каждой организации, фонд оборотных средств не должен в принципе составлять более чем одну двенадцатую часть общего уровня регулярного бюджета на один год, или приблизительно 4% двухгодичного бюджета (в случаях использования других бюджетных периодов его уровень должен исчисляться соответственно). Фактически, большинство организаций укладываются в эти рамки.

#### Е. Резервные счета и фонды (таблица 7)

65. Резервы (помимо фондов оборотных средств) существуют, поскольку организации постоянно сталкиваются с финансовыми трудностями, вызываемыми не включенными в бюджет или заниженными в бюджете расходами, инфляцией, колебаниями валютных курсов и другими непредвиденными бюджетными рисками, с каждым из которых не всегда возможно справиться с помощью сбережений, образующихся в период выполнения утвержденного бюджета.

66. Как общее правило, такие не включенные в бюджет или заниженные в бюджете расходы должны в первую очередь покрываться за счет сбережений, или - в качестве крайнего средства - из дополнительного бюджета, поскольку получение утверждения для дополнительного бюджета, как это общеизвестно, является сложной и дорогостоящей процедурой для организаций, а также и для государств-членов.

67. Имеются три типа источников финансирования этих резервов: i) в качестве части ассигнований; ii) процент с вложения ресурсов регулярного бюджета; и iii) отдельное положение, предусматривающее фонды вне регулярного бюджета. Вопрос о том, должны ли или не должны организации иметь дополнительные счета или фонды для резервов является весьма противоречивым, особенно в периоды неожиданной инфляции, непредсказуемых изменений валютных курсов и отсутствия желания уплачивать начисленные взносы. Как показывает таблица, нескольким организациям (МАГАТЭ, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОИС и ВОЗ) удается функционировать без таких счетов или фондов, несмотря на наличие разрешения на создание таких фондов.

68. В этом отношении представляет интерес ИМО. Эта Организация перевела бюджетную валюту с долларов США на фунты стерлингов начиная с I января 1988 года, поскольку более 85% ее расходов производится в фунтах стерлингов. В то же время ее резервный валютный фонд был преобразован в фонд оборотных средств, очевидно вследствие того, что изменение бюджетной валюты уже не оправдывало наличие такого отдельного резерва. Объем этого фонда оборотных средств был впоследствии увеличен, с тем чтобы можно было покрывать сократившиеся риски, возникающие в результате колебаний валютных курсов. Другие функции фондов оборотных средств были сохранены, в результате чего уровень ее фонда оборотных средств по отношению к уровню бюджета в настоящее время стал вторым по высоте в системе.

69. Еще одним особым случаем является Организация Объединенных Наций. Помимо ее специальных счетов (см. таблицу), сорок третья сессия Генеральной Ассамблеи учредила Фонд чрезвычайных расходов, для того чтобы покрывать дополнительные программные потребности, которые не были включены в утвержденный бюджет по программам. Этот фонд чрезвычайных расходов не является резервом по определению и будет включаться в качестве части резолюции о бюджетных ассигнованиях. Однако в целях создания резерва для покрытия дополнительных потребностей, возникающих в результате колебаний валютных курсов, расходов, не связанных с персоналом, инфляции и увеличения установленных расходов по персоналу, на сорок четвертой сессии будет рассмотрен вопрос о выработке процедур функционирования такого резерва.

70. В таких обстоятельствах все специальные резервные счета и фонды для покрытия непредвиденных расходов в регулярном бюджете, независимо от их форм и источников, должны рассматриваться в контексте обстоятельств каждого учреждения и должны быть ограничены до минимума в организациях, в которых уже существуют альтернативные механизмы, такие как дополнительные сметы, или бюджеты которых включают разделы, предназначенные для покрытия непредвиденных дополнительных расходов, особенно когда эти ресурсы предусматриваются сверх общего объема фонда оборотных средств. Создание резервных фондов или счетов тесно связано с другими механизмами, такими как фонды оборотных средств, излишки и внешние займы в качестве меры, позволяющей справиться с ситуациями нехватки наличных средств. Тем не менее совершенно ясно, что использование этих фондов и счетов во многом зависит от своевременной и полной выплаты обязательных взносов государствами-членами.

#### Ф. Излишки (таблица 8)

71. Соответствующие финансовые правила и положения не всегда включают точное разграничение "бюджетных" и "кассовых" излишков. как общее правило, как только выплачены взносы в соответствии с резолюциями о бюджетных ассигнованиях, образуются бюджетные излишки, если объем ассигнований превышает общий объем расходов в ходе выполнения утвержденного бюджета. Поэтому кассовые излишки реализуются главным образом в результате бюджетных излишков. В дополнение кассовые излишки также образуются под воздействием других факторов (обычно обозначаемых в бюджете как прочие или разные доходы), такие как проценты на капиталовложения, выигрыши в валюте, продажи публикаций, пожертвования и т.п.

72. Остальной остаток ассигнований обычно переводится на индивидуальной основе вносящим взносы государствам-членам в соответствии со шкалой взносов после выполнения всех обязательств и ликвидации любых задолженностей по взносам на соответствующий бюджетный период. В большинстве организаций эти кредиты вычитаются из обязательных взносов на последующий бюджетный период. В этом контексте принятая в МОТ практика резервирования излишков для последующего кредитования государств-членов представляет собой пример иного характера.

73. Очевидно, что по уставным или другим причинам большинство организаций сохраняют кассовый излишек на специальном счете излишков в течение какого-то периода после закрытия соответствующего бюджетного периода. Такая отсрочка в распределении кассового излишка между государствами-членами имеет временной предел, составляющий в большинстве случаев двенадцать месяцев. Некоторые организации (ФАО, МАГАТЭ и ИМО) распределяют кассовый излишек в течение календарного года, следующего за годом завершения ревизии счетов, или даже в первый день этого календарного года как, например, в ФАО. Другие организации (МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ, ВМО) распределяют эти излишки по истечении двенадцатимесячного периода между государствами-членами, полностью выплатившими свои взносы, на условиях, указанных в таблице 8. (В Организации Объединенных Наций ввиду создавшегося чрезвычайного финансового положения действие соответствующих правил о переводе остатка двухгодичных ассигнований было приостановлено с 1980 года (см. таблицу 8)). На практике и в том и в другом случаях период сохранения излишков обычно бывает почти одинаков, поскольку ревизия, как правило, производится в году, следующем после окончания бюджетного периода. Поэтому данная процедура может приносить некоторую выгоду заинтересованным организациям, учитывая, что в течение периода сохранения кассовый излишек, полученный из других источников, обычно откладывается и сохраняется на следующий период.

74. Может возникнуть вопрос о том, оправданно ли сохранять весь объем кассового излишка на данный бюджетный период по прошествии сравнительно продолжительного времени в качестве дополнительного кассового резерва в организациях. По мнению автора, излишки должны распределяться между государствами-членами в соответствии с уставными требованиями на индивидуальной основе (например, путем учета фактически выплаченных взносов) и/или на пропорциональной временной основе вместо того, чтобы делать это только в соответствии со шкалой взносов, в которой не учитываются объем и распределение платежей по времени. В этом отношении может быть полезно отметить практику нескольких организаций, осуществляемую во исполнение рекомендации ОИГ относительно системы стимулирования своевременной уплаты начисленных взносов (см. пункт 50). Поскольку объем кассового излишка подтверждается со всей определенностью только после закрытия счетов и завершения ревизии, а также выполнения всех невыполненных обязательств предыдущего бюджетного периода, может оказаться целесообразным рассмотреть возможность высвободить разумный процент или объем накопленных излишков сразу же после окончания бюджетного периода и распределить его между теми государствами-членами, которые полностью выплатили свои взносы за этот период и не имеют никаких задолженностей. В качестве общего бюджетного принципа излишки должны учитываться в валовом выражении без какого-либо сокращения в результате погашения за их счет других, не относящихся к этому дополнительных расходов.

75. В ВПС, МСЭ и ВОИС (см., однако, разницу, касающуюся различных союзов ВОИС) излишки переводятся на их соответствующие резервные счета.

#### Г. Разные доходы (таблица 9)

76. Разные доходы определяются как доходы, помимо регулярного дохода (то есть обязательных или добровольных взносов) и поэтому составляют часть излишка. В некоторых организациях они называются "случайные доходы" (например, в ВОЗ, хотя ее "случайный доход" является значительно более широкой категорией, чем просто "разные доходы"), "доход помимо взносов" (ВОИС) или "нерегулярный доход" (ВПС). Основными компонентами разных доходов являются проценты от капиталовложений или на банковских счетах, выигрыши в валюте, продажи публикаций и другие поступления, которые могут быть неодинаковыми в разных организациях. Для того чтобы облегчить сопоставимость в рамках системы Организации Объединенных Наций, было бы чрезвычайно желательно достичь большей стандартизации компонентов разных доходов.

77. В МОТ применяется особая практика (см. пункт 63), которая заключается в том, что "чистый разный доход" (таблица 9) должен выплачиваться в фонд оборотных средств, что соответствует принятым в этой организации финансовым правилам.

78. Практику использования этих разных доходов можно рассматривать в связи с методом начисления взносов. Как упоминалось в пункте 47, некоторые организации вычитают "оценочные" суммы разных доходов при начислении взносов государствам-членам. Учитывая, что разные доходы представляют собой доходы, реализованные в результате упомянутых выше факторов, это следует рассматривать как реальную основу. В свете продолжающейся неопределенности положения в бюджетной и финансовой областях Генеральный директор ФАО предложил в 1986 и 1987 годах в качестве возможной альтернативы, чтобы разные доходы продолжали кредитоваться в ресурсы по статье доходов Организации и образовывали часть возможного кассового излишка только после того, как они будут действительно получены. Это было сочтено более благоразумным и в большей степени соответствующим разумной финансовой практике, чем существующая практика вычитания оценочного объема из бюджетных ассигнований до того как они получены. После подробного обсуждения этого вопроса Финансовый комитет ФАО рекомендовал прекратить существующую практику как только кассовый излишек реально появится в будущий двухлетний период. Однако на своей ноябрьской сессии в 1988 году Совет просил Финансовый комитет продолжить рассмотрение этого вопроса главным образом потому, что предложенное изменение существующей практики могло бы повлечь за собой единовременное повышение уровня чистой выплаты обязательных взносов государствами-членами. Тем не менее автор считает, что пока в системе Организации Объединенных Наций сохраняется напряженное положение в бюджетной и финансовой областях предложение, внесенное главным должностным лицом ФАО следовало бы считать разумным.

#### Н. Механизмы внешних займов (таблица 10)

79. Всем организациям, кроме ИМО, ЮНИДО и ВОЗ, санкционировано использование механизмов внешних займов. В ИКАО устанавливаются верхние пределы на трехгодичной основе. Виды этих механизмов колеблются от краткосрочных займов в коммерческих банках до выпуска облигаций. МСЭ, ВПС и ВОИС имеют



долгосрочное соглашение с швейцарским правительством в отношении предоставления займов в особых обстоятельствах. На практике лишь немногие организации (Организация Объединенных Наций, МОТ, МСЭ) пользовались этим правом и то лишь на короткие периоды времени.

80. Программы организаций должны финансироваться за счет обязательных взносов государств-членов. Эти ресурсы могут дополняться ресурсами фонда оборотных средств в случаях краткосрочных просроченных выплат и за счет "чрезвычайного резерва" (см. пункт 5I) в случае давно просроченных выплат взносов. В особых обстоятельствах могут приниматься срочные меры по сокращению программ путем отсрочки их осуществления, урезывания стоимости административной поддержки и т.п. В случае крайней необходимости дополнительные потребности могут финансироваться из дополнительного бюджета и за счет соответствующих взносов. Если в исключительных случаях такой возможности не существует (см. пункт 2I), можно предусмотреть в качестве последнего средства внешнее заимствование. В таком случае по-видимому было бы лишь справедливо и разумно, если бы государства-члены, которые несут ответственность за возникновение такого чрезвычайного положения из-за просрочки или неуплаты ими своих взносов, брали бы на себя долю расходов на такое мероприятие, например, покрывали бы часть процентов по займам и других связанных с этим расходов на пропорциональной временной основе или в соответствии со шкалой взносов.

## V. УВЕЛИЧЕНИЯ (СОКРАЩЕНИЯ) БЮДЖЕТОВ (таблица I4)

81. Таблица I4 включает информацию об увеличениях (сокращениях) программ, а также о других увеличениях (сокращениях) расходов. Увеличения (сокращения) расходов возникают в результате: а) уставных обязательств; и б) внешних факторов, таких как последствия инфляции и колебаний валютных курсов. Колебания валютных курсов и инфляция в какой-то мере связаны друг с другом. При составлении бюджетной сметы, однако, их следует рассматривать как отдельные вопросы. В настоящей главе будут рассматриваться техника и методы составления смет увеличения расходов в результате инфляции и установленных увеличений. (Вопрос о колебаниях валютных курсов рассматривается в главе VI.)

### A. Используемые методы и техника

82. Существуют два основных способа установления основного бюджетного уровня на предстоящий период: а) составление бюджетной сметы на нулевой основе (бюджет на предстоящий бюджетный период образуется на пустом месте) и б) составление бюджета с учетом увеличения (бюджетные предложения на последующий период составляются путем их добавления и/или вычитания из базы текущего бюджета). В системе Организации Объединенных Наций не существует чистых или жестких методов составления бюджета на нулевой основе и/или с учетом увеличения, однако в настоящем докладе эти термины употребляются для описания общего подхода в практических целях.

83. Многие организации приняли принцип составления бюджета на нулевой основе. Составление бюджета с учетом увеличения применяется такими организациями, как Организация Объединенных Наций и ЮНИДО. В связи с применением принципа, основывающегося на увеличении, возникает сомнение по поводу того, может ли утвержденный бюджет служить действенной основой, поскольку в него могут быть включены такие виды деятельности, которые не повторяются в последующий период и поскольку в него могут быть включены некоторые частичные положения, которые недостаточны для выполнения программы в полном объеме в последующий двухгодичный период. Однако на практике производятся корректировки, с тем чтобы обеспечить сопоставимость. Как видно из таблицы, Организация Объединенных Наций дисконтирует нерегулярные статьи, которые рассматриваются как одноразовые. Принцип нулевой основы, по-видимому, является более отчетливым и более подходящим, чем принцип с учетом увеличения, согласно которому бюджет образуется на пустом месте, и на последующий период скорее переоцениваются сметы, чем утвержденный бюджет на текущий период. Не возникает вопроса в отношении того, выполнен ли или не выполнен бюджет в полном объеме и имеется ли или не имеется резерв на последующий период. Некоторые организации, такие как ЮНЕСКО, предусматривая такие корректировки в бюджете, не производят их пропорционального распределения по отдельным разделам бюджетных ассигнований. Такие практические корректировки производятся в ходе выполнения бюджета с помощью конкретных или прямых поручений или разрешений, содержащихся в соответствующей резолюции.

84. Составление полного и неполного бюджета. Как уже объяснялось в главе II (пункт I8), в соответствии с принципом составления полного бюджета большинство организаций включает в бюджетные предложения увеличения расходов, которые выявляются в процессе подготовки бюджета, в такой степени, что их нельзя компенсировать за счет сбережений, возникающих по другим статьям

в результате уменьшения расходов. В отношении инфляции МАГАТЭ работает на основе принципа неполного финансирования, согласно которому оно использует прогнозы цен на те статьи расходов, которые имеют индекс или тренд, такие как заработная плата. В отношении других статей расходов, таких как путевые расходы, суточные, стоимость оборудования и материалов, цены на коммунальные услуги и т.п., фактические увеличения стоимости восстанавливаются в последующих бюджетных сметах. Такое восстановление расходов можно назвать компенсацией в верхнюю или в нижнюю сторону.

85. Переоценка расходов. Для сравнения бюджета одного бюджетного периода с бюджетом последующего периода с самого начала принимается за основу определенный уровень расходов (например, в долл. США), включая валютный курс. При этом не учитываются ни колебания валютных курсов, ни инфляция, увеличившаяся за этот период или увеличение которой предполагается. Это является методом на основе неизменного доллара.

86. Для того чтобы определить темп роста в бюджете, который выражается в неизменных долларах, на последующий бюджетный период, производится сопоставление между существующим и предполагаемым бюджетами при одних и тех же неизменных уровнях стоимости. Корректировки на изменения расходов производятся или до или после такого сопоставления. Такой метод переоценки расходов дает возможность производить сопоставление двух бюджетов, в которых учитываются реальный рост и изменения расходов. Это полностью оправдывает применение принципа неизменного доллара, который позволяет определять реальный рост программ в отличие от увеличений стоимости.

87. При подготовке бюджетных предложений на последующий бюджетный период могут использоваться различные уровни расходов:

- i) уровни расходов в начале текущего бюджетного периода;
- ii) средний уровень расходов текущего бюджетного периода;
- iii) предположительные уровни расходов в конце текущего бюджетного периода, обновленные на основе предположительных увеличений расходов в новом бюджетном периоде; или
- iv) средние предположительные уровни расходов за последующий бюджетный период.

88. Выбор уровней влияет на явный объем роста программ и явные изменения уровней расходов. Приведенные ниже примеры иллюстрируют а) переоценку расходов до момента сопоставления текущего и предлагаемого бюджетов; б) двухэтапную процедуру переоценки расходов; и с) переоценку расходов после сопоставления. (Текущие ассигнования принимаются за 100 при предложенных увеличениях программ в размере 2% и увеличениях расходов в размере 10%, из которых 3% в пределах текущего периода).

	(a) <u>Переоценка до сопоставления</u>	(b) <u>Переоценка до и после сопоставления</u>	(c) <u>Переоценка после сопоставления</u>
Текущий бюджет	100	100	100*
Текущий бюджет после переоценки	110*	103*	-
Предлагаемый бюджет	112,2*	105,06*	102*
Предлагаемый бюджет после переоценки	-	112,41	112,2

\* Момент сопоставления.

По мнению автора, "(с) Переоценке после сопоставления" следует отдать предпочтение в системе Организации Объединенных Наций. Этот метод уже применяется несколькими организациями и имеет то преимущество, что он обеспечивает четкую и объективную картину для сопоставления. При применении этого метода реальный рост не завышается и не занижается, поскольку сопоставление основывается на неизменном уровне расходов, кроме таких переменных факторов, как валютный курс и инфляция.

В. Увеличения в результате инфляции

а) Прогнозирование инфляции

89. Каждая организация прогнозирует инфляцию на основе недавних повышений цен, официальной инфляции и индекса потребительских цен. Поскольку местное повышение цен на товары и услуги, используемые организациями, организации обычно производят постатейную оценку увеличений стоимости (подробности в каждом случае см. в разделе D). В прогнозах должна приниматься во внимание не только инфляция, предполагаемая на новый бюджетный период, но и любые расхождения между предполагаемым уровнем инфляции, учтенным в бюджете на текущий период, и обновленными цифрами инфляции на текущий период. В Женеве давно упрочилась практика, одобренная ККАВ, созыва совещаний представителей организаций или отделений Организации Объединенных Наций, расквартированных там, для рассмотрения проблемы инфляции (предполагаемой) в Швейцарии в своих предлагаемых бюджетах, а также валютных курсов.

б) Корректировки

90. В отношении оценок инфляции, запрогнозированных в бюджете, в ходе выполнения бюджета могут производиться корректировки в случае непредвиденного усиления инфляции, если его не удалось компенсировать. Как показывает таблица, организации используют различные методы и средства для этой цели, если не удастся компенсировать увеличения, вызванные инфляцией, такие как дополнительные оценки, резервные счета или фонды, прочие поступления и т.п.

91. Пересмотренные оценки или дополнительные ассигнования. Многим организациям предоставлены возможности делать такие оценки для того, чтобы просить государства-члены утвердить дополнительные потребности в расходах, вызванные, среди прочего, непредвиденным ростом инфляции, которая не предусматривалась в первоначальном бюджете (см. пункт 2I). Это является обычной практикой в целом ряде организаций (Организация Объединенных Наций, ИКАО, ИМО, ЮНИДО и ВМО). По мнению автора, следует приложить усилия с целью сведения к минимуму такого дополнительного финансирования.

92. Резерв на случай инфляции. Как показано в колонке 3 таблицы, только ФАО имеет резерв для покрытия, среди прочего, увеличений расходов, вызванных инфляцией. Специальный резервный счет ФАО был создан для того, чтобы помочь защитить программы работы Организации от последствий внебюджетных чрезвычайных расходов, вызванных, среди прочего, непредвиденными

инфляционными тенденциями. Следует отметить, что, если не предусмотренные в бюджете увеличения расходов превышают 5% общего объема действующего рабочего бюджета, дополнительный объем должен быть покрыт. Это положение нужно рассматривать в контексте, в котором ФАО не в состоянии просить дополнительных ассигнований, поскольку только проводимая один раз в два года Конференция ФАО может санкционировать дополнительные бюджетные ассигнования.

93. Отдельные расчеты увеличений, вызванных инфляцией. В результате применения в качестве основы неизменного доллара ЮНЕСКО исчисляет бюджетные оценки отдельно для целей переоценки расходов, для инфляции и для колебания валютных курсов. В результате этого было введено бюджетное положение "Часть VII: предвидимые увеличения расходов", которое особо охватывает увеличения расходов, вызванные инфляцией. Поэтому оценки инфляции на последующий бюджетный период не включаются в отдельные статьи расходов, но рассчитываются и включаются в утвержденный бюджет в этой его части, которая затем, если возникнет необходимость, распределяется по разделам бюджетных ассигнований с одобрения Исполнительного совета. В целях открытости бюджета этот метод расчета расходов, вызванных инфляцией, по-видимому, следует считать целесообразным и полезным.

94. В ИКАО в "Части VI: Непредвиденные расходы" содержится положение, предусматривающее производить оценки увеличений расходов на основе предыдущего трехгодичного периода. Оценки в отношении частей I-V представляются на уровнях заработной платы, пособий и цен, существовавших в момент завершения подготовки оценок (например, в начале 1986 года для трехгодичного периода 1987-1989 годов). Если же, однако, с тех пор произошло увеличение, его последствия будут приняты во внимание при установлении нового уровня расходов, на основе которого прогнозируются предвидимые увеличения расходов. Отдельное бюджетное положение в ИКАО, предусматривающее покрытие увеличения непредвиденных расходов, кажется особенно удачным, учитывая, что там приходится прогнозировать увеличения расходов за три отдельных годичных периода.

95. Поглощение. В нескольких организациях влияние инфляции на расходы, кроме связанных с заработной платой и пособиями "установленного характера" (см. раздел С) за любой заданный бюджетный период должны просто "поглощаться" в максимальной возможной степени в пределах максимального уровня расходов, утвержденных для выполнения программ. Если говорить более конкретно, то "поглощать" означает использовать сбережения по программам или, другими словами, сократить (реальное сокращение) программы и деятельность на соответствующий бюджетный период. Хотя ВОЗ прибегал к практике использования дополнительных смет, он прекратил эту практику, введя временные поступления. Так, если случается экономия расходов, она перераспределяется по программам или по-иному используется в течение бюджетного периода или же переносится в бюджетный излишек. А в случае непредвиденного увеличения расходов она просто поглощается.

96. Прочие счета. Некоторые организации используют внебюджетные ресурсы для финансирования других видов счетов или средств в целях корректировки в случае непредвиденных увеличений, вызванных инфляцией. МСЭ и ВПС используют свои резервные счета для покрытия таких увеличений и сокращений. Некоторые организации могут использовать фонд оборотных средств для финансирования последствий инфляции сверх уровней, предусмотренных в бюджете (см. пункт 58). ИМО может запрашивать у своего Совета разрешение использовать фонд оборотных средств в чрезвычайных ситуациях; однако до сих пор необходимости в этом не возникало.

С. Установленные увеличения (сокращения)

а) Прогнозирование

97. Большая часть установленных увеличений (сокращений) относится к расходам на персонал в результате повышения или понижения категорий должностей, набора нового персонала, повышений по службе, выходов на пенсию, годовых надбавок к окладам и т.п. Из расходов на персонал (са. таблицу II) уставной характер имеют изменения в компонентах, перечисленные ниже. Совершенно очевидно, что последствия изменений валютных курсов играют такую роль, которую следует принимать во внимание.

i) Заработная плата

98. Категория специалистов (С) и более высокие категории. Шкала базисных ставок заработной платы категории специалистов является одинаковой во всей системе Организации Объединенных Наций. Решения, принимаемые Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, должны, если они известны заранее, приниматься во внимание при составлении бюджетных смет. (С 1975 года не было никаких повышений базисных ставок заработной платы). Помимо базисных ставок заработной платы, предоставляются коррективы по месту службы для компенсации различий в уровнях жизни, включая те, которые вызваны колебаниями валютных курсов, в разных местах службы. Индекс коррективов по месту службы устанавливается Комиссией по международной гражданской службе (КМГС) на основе официальных статистических данных о местных потребительских ценах и с учетом результатов местных обследований. Размер коррективов по месту службы исчисляется как процент от чистых основных окладов, сумма которых зависит от класса и ступени. Однако, поскольку класс коррективов по месту службы присваивается ежемесячно, выплаты коррективов по месту службы нельзя точно предсказать.

99. Персонал категории общего обслуживания (0). Для персонала категории 0 шкалы окладов неодинаковы и зависят от места службы. Они определяются КМГС на основе результатов периодически проводимых обследований в различных регионах или странах. Заработная плата сотрудников категории 0 выплачивается в местной валюте. Увеличения (сокращения) размеров заработной платы сотрудников категории 0 могут прогнозироваться, хотя точные оценки бывает трудно получить. Если решения принимаются после подготовки или принятия бюджетов, необходимо вносить соответствующие корректировки.

ii) Общие расходы по персоналу

100. Общие расходы по персоналу состоят из множества компонентов, два из которых являются наиболее важными:

1) Пенсия. Процент взносов в Объединенный пенсионный фонд персонала ООН также определяется Генеральной Ассамблеей (кроме ВПС, в котором имеется собственная система пенсионного обеспечения). Кроме того, в результате корректировок по месту службы размеры зачитываемых для пенсии вознаграждений также определяются внутри Организации.

2) Семейные пособия и пособия на образование. Размер семейных пособий и максимальных пособий на образование также определяется Генеральной Ассамблеей. То же самое практикуется и в отношении других статей: если решения об изменениях уже известны, они включаются в сметные увеличения расходов.

b) Корректировки

I01. Как и в случае увеличений, вызванных инфляцией, корректировки вносятся в прогнозы установленных увеличений по сравнению с решениями, которые вызовут непредвиденные увеличения (сокращения) соответствующих статей бюджета. Механизм корректировки не во многом отличается от механизма учета увеличений, вызванных инфляцией.

D. Методология исчисления расходов

I02. Основное внимание в данном разделе уделяется методологии: а) составление сметы ожидаемых расходов в отношении отдельных затрат, таких как расходы на персонал, и б) применение увеличений (сокращений) расходов к бюджету.

а) Составление сметы ожидаемых расходов

Расходы на персонал (таблица II)

I03. Расходы на персонал, включающие заработную плату и общие расходы на персонал, колеблются приблизительно в пределах 55-75% регулярного бюджета.

I04. Нормативные расходы. Как показывает таблица II, восемь организаций применяют основные ставки для исчисления расходов на персонал. Метод нормативных расходов используется для представления расходов на персонал в бюджете, с тем чтобы отразить общие расходы организации. Такие нормативные расходы включают несколько компонентов, расходы по каждому из которых неодинаковы в разных бюджетах вследствие расхождения в таких факторах, как стоимость жизни, условия службы, места, в которых набирается персонал и т.п. Нормативные расходы определяются путем прогнозирования расходов с учетом накопленного опыта, предположительных уровней и изменений в причитающихся персоналу выплатах. Большинство компонентов нормативных расходов соответствует статьям, указанным под заголовками "заработная плата" и "общие расходы на персонал", содержащихся в классификации АКК. К их числу относятся: базовые оклады; корректировки по месту службы (только для категории специалистов и более высоких категорий); семейные пособия; взносы в пенсионный фонд; взносы в фонд страхования здоровья; пособия на образование; путевые расходы при назначении на службу; отпускные, расходы при переводе и т.п.; пособия на первоначальное устройство и расходы по перевозке домашнего имущества; пособия при назначении на службу; дотации на аренду; путевые расходы при прибытии и отбытии. Однако эти компоненты бывают не обязательно одинаковы для всех организаций.

I05. Методология нормативных расходов неодинакова в разных организациях. Некоторые организации (Организация Объединенных Наций, ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, МСЭ, ИМО, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОЗ) используют нормативные расходы для всех классов. Некоторые же организации имеют отдельные нормативные цифры только для персонала категорий С и О.

I06. Текучесть кадров (фактор отклонения). Учитывая, что процедура набора персонала занимает продолжительное время, когда появляются вакансии или создаются новые должности, предусматривать полный объем ассигнований не требуется. Поэтому в бюджете производится сокращение. Многие организации (Организация Объединенных Наций, ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, ВПС, ИМО, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОЗ) учитывают этот фактор путем вычитания какого-то процента

из общей предположительной суммы расходов на персонал. МАГАТЭ указывает, что у них применяются ориентировочные проценты для некомплектованных должностей только в дополнение к анализу положения с укомплектованием кадров. Фактор отклонения является наиболее подходящим в тех случаях, когда "должности" учтены в бюджете, чем когда в качестве основы для включения в бюджет используются другие меры (например, объем работы в год, человеко-месяцы и т.п.) Некоторые организации (МСЭ, ВОИС и ВОЗ) не учитывают фактор отклонения как таковой.

Расходы, не связанные с персоналом (таблица I2)

I07. В таблице I2 показаны объекты расходов, включающие прочие расходы. В ней показано также, каким образом эти расходы распределяются по программам. Значительно труднее бывает предсказать увеличения расходов, не связанных с персоналом, поскольку влияющие на них факторы не всегда известны заранее. Таким образом, оценки прочих расходов производятся по каждому объекту расходов с учетом его характеристик.

b) Учет увеличений расходов

I08. Предположительные оценки расходов включаются в каждый компонент программы в соответствии с потребностями каждой программы. Общая сумма таких расходов дает общие оценки расходов в денежном выражении и в процентах. В тех случаях, когда бюджеты по программам не утверждены, оценочные увеличения расходов включаются в каждый объект расходов, а не в общий бюджет.



## VI. КОЛЕБАНИЯ ВАЛЮТНЫХ КУРСОВ (таблица I5)

### A. Бюджетная валюта и расходы

I09. С 1973 года, когда произошла реформа международной валютной системы путем введения гибких валютных курсов при обмене долларов Соединенных Штатов и других конвертируемых валют, организации системы Организации Объединенных Наций столкнулись с серьезными проблемами колебаний и нестабильности валют. Фактически, проблемы валютных курсов уже существовали до отмены твердых валютных курсов. В результате существенного понижения курса доллара по сравнению с большинством свободно конвертируемых валют после денежной реформы особенно сильно затронутыми оказались те организации системы Организации Объединенных Наций, в которых доллар использовался в качестве бюджетной валюты и была высока доля расходов в других валютах: это были ФАО, ЮНЕСКО, МОТ и - в меньшей степени - сильно децентрализованная ВОЗ, а также Организация Объединенных Наций с ее важными европейскими отделениями в Женеве и Вене.

I10. Основная часть расходов по регулярным бюджетам организаций касается расходов на персонал и прочих расходов, выплачиваемых преимущественно в соответствующих местных валютах. В таких случаях негативные последствия понижения курса доллара в какой-то степени поглощались путем установления бюджетного обменного курса для местной валюты по отношению к доллару в момент утверждения регулярного бюджета директивными органами на соответствующий бюджетный период. Устанавливая такой курс, эти органы обычно принимают во внимание текущие или средние действующие в Организации Объединенных Наций обменные курсы за данный период времени, прогноз специальных компетентных учреждений и существующий рыночный курс, преобладающий в момент завершения подготовки бюджетных предложений. В некоторых случаях за основу берется последний из имеющихся рыночных курсов в день утверждения регулярного бюджета, как, например, это практикуется в ФАО. Затем полученный таким образом бюджетный обменный курс применяется в течение всего соответствующего бюджетного периода.

I11. В соответствии с эволюцией колебаний валютных курсов счета показывают прибыль или убыток. В таких обстоятельствах планирование, составление бюджета и выполнение бюджета по программам является рискованным предприятием, а в тех случаях, когда рыночные курсы опускаются ниже бюджетного обменного курса, заинтересованные организации попадают в трудную ситуацию, особенно если такие последствия усугубляются инфляционными тенденциями и просрочками выплаты начисленных взносов.

I12. Как видно из главы IV E, некоторые организации оказались в выгодном положении, поскольку у них имелись специальные фонды, или бюджетные положения, позволявшие им облегчить создавшееся положение, или накопить в период оценки бюджетной валюты значительные резервы, которые не обязательно кредитуются или возвращаются государствам-членам. Другие организации, не входящие в зону доллара, оказались не слишком сильно затронутыми колебаниями валютных курсов, если только их бюджетной валютой является местная валюта и большинство их расходов оплачивается именно в этой валюте (ВМО, МСЭ, ВПС, ВОИС, ИМО) или если они имеют раздробленную шкалу обложения (ЮНЕСКО, ЮНИДО, МАГАТЭ).

II3. Интересно заметить, что по аналогичным соображениям Группа Всемирного банка и Европейское сообщество создали искусственную расчетную единицу в форме "корзины" взвешенных валют (Специальные права заимствования (СДР); Европейская валютная единица (ЭКЮ) соответственно), которые ограничивают связанные с валютами риски этих организаций. Такое решение, по-видимому, весьма целесообразно для вышеупомянутых организаций. В случае Всемирного банка "корзина" состоит из пяти следующих валют: доллар США, фунт стерлингов, японская йена, западногерманская марка и французский франк. Такая комбинация является, по-видимому, подходящей для Всемирного банка, но не для Организации Объединенных Наций, которая имеет совершенно иную структуру. Что касается "корзины" ЭКЮ, то в ее состав входят валюты стран-членов данного региона. По этим причинам она не подходит для такой организации, как Организация Объединенных Наций, операции которой охватывают весь мир и в состав которой входят 159 государств.

II4. Такая сложная ситуация в валютной области на сегодняшний день существует уже давно, и затронутые организации изыскивают пути и средства решения этой проблемы. Государства-члены также осознают, что в условиях такого неопределенного положения невозможно выполнять программы так, как это предполагалось при утверждении бюджета. Некоторые организации с бюджетным периодом более одного года находят выход в применении метода пересмотра смет и дополнительных ассигнованиях на последующий год (годы). Такой бюджетный метод, который применяется рядом организаций, обеспечивает этим организациям некоторые преимущества. Однако в связи с ним возникают существенные неудобства для выплачивающих взносы государств-членов при планировании их собственных национальных бюджетов.

В. Возможные решения: пять альтернатив

II5. В нескольких организациях системы рассматривались пять альтернативных решений:

1. Принимать бюджет в местной валюте штаб-квартиры организации.
2. Пересматривать бюджетный валютный курс через более короткие интервалы, чем бюджетный период.
3. Учреждать специальный резервный счет или аналогичный механизм для регулирования прибылей и убытков в валюте.
4. Начислять взносы государств-членов в двух основных валютах, в которых оплачиваются расходы (раздробленная шкала обложения).
5. Осуществлять покупку на срок в рамках сметных валютных потребностей на весь бюджетный период или через более короткие интервалы.

Такие различные варианты теоретически могут комбинироваться, как это будет сочтено целесообразным.

II6. Вопрос о применимой в системах отчетности валюте в альтернативах I, 4 и 5 является самостоятельным и его необходимо рассматривать отдельно.

II7. Альтернатива I. Этот вариант решил бы проблему валютных курсов лишь частично, поскольку остальные расходы в валютах, кроме местной валюты штаб-квартиры, по-прежнему подвергались бы риску, связанному с валютными курсами, в отношении бюджетной валюты. Такой риск, очевидно, был бы более ограниченным, если у организации относительно немного расходов в другой валюте, кроме бюджетной валюты. Важным критерием в этом отношении является относительная прочность местной валюты, поскольку чем крепче бюджетная валюта, тем меньше риск потерь при обмене на другие валюты.

I18. Принимая во внимание эти факторы, вполне возможно, что в качестве долгосрочного решения организации, которые расходуют не менее 85% своего регулярного бюджета в валюте штаб-квартир, переключатся на эту валюту в качестве бюджетной валюты. На остальной процент расходов можно предусмотреть, если это целесообразно, дополнительные решения (см. альтернативы 2-5). Таблица I5 показывает, что МСЭ, ВОИС, ВПС, размещенные в Швейцарии, значительная доля расходов которых производится в швейцарских франках, имели подобные системы с начала своего существования и практически не сталкивались с проблемами обменных курсов. Директивные органы ВМО, организации, расходующей более 85% в швейцарских франках, и ИМО, расходующей примерно такой же процент в фунтах стерлингов, недавно приняли такое решение.

I19. Альтернатива 2. Данное решение может быть полезным, если колебания валютных курсов можно достаточно успешно прогнозировать, скажем, на один год в рамках двухгодичного бюджетного периода, хотя, как показал опыт прошлых лет, это практически недостижимо. Даже переоценка бюджетных расходов путем установления нового обменного курса в начале второго года двухгодичного периода была бы по-прежнему связана с высокой степенью риска и, таким образом, не представляет собой удовлетворительного решения проблемы. Более того, такая переоценка бюджета во время бюджетного периода явилась бы важным фактором отсутствия безопасности, особенно для выплачивающих взносы государств-членов, при планировании их национальных бюджетов, поскольку пришлось бы пересчитывать взносы и начислять их по-новому. Поэтому риску, связанному с колебаниями валютных курсов, подвергались бы обе стороны.

I20. Альтернатива 3. Некоторые организации имеют резервы в той или иной форме на случай колебаний валютных курсов (см. также главу IV.Е и таблицу 7). Однако, учитывая чрезмерные колебания за последние несколько лет, объем таких резервов должен быть значительным. Психологически трудно представить себе, чтобы государства-члены были готовы создавать такие резервные фонды до бесконечности, принимая на себя обязательство пополнять их в случаях необходимости. С другой стороны, в тех случаях, когда такие резервы накапливаются в существенных объемах, трудно представить себе, что государства-члены, у которых имеются собственные бюджетные проблемы, не воспользуются возможностью финансировать свой регулярный бюджет за счет таких имеющихся ресурсов, или потребовать компенсации.

I21. Альтернатива 4. Этот метод имеет то преимущество, что уже три организации (ЮНЕСКО, ЮНИДО и МАГАТЭ) внедрили его и уже приобрели некоторый опыт: он, по-видимому, целесообразен в тех случаях, когда расходы в местной валюте составляют менее 85%, как это имеет место в Организации Объединенных Наций, ФАО, МОТ и ВОЗ. Три организации, упомянутые выше, уже внедрили этот метод путем применения принципов, имеющих много общих характеристик в своей концептуальной основе, несмотря на тот факт, что эти организации имеют разные бюджетные периоды (ЮНИДО и ЮНЕСКО - двухгодичный; МАГАТЭ - годовой). Работа протекает следующим образом. В момент утверждения бюджета доля валютных расходов в текущий бюджетный период может быть довольно точно запрогнозирована на следующий бюджетный период. Две основные валюты покрывают высокий процент общих расходов в этих валютах. Взносы государств-членов начисляются в двух валютах в качестве оценочной доли, которая в бюджетных расходах будет покрываться в местной валюте штаб-квартиры по сравнению с объемом, начисляемым в этой валюте, и объемом всех прочих

бюджетных расходов по сравнению с объемом, начисляемым в долларах США. Если государство-член выплачивает свои начисленные взносы своевременно в двух валютах и в начисленных долях, это означает, что оно полностью выполняет свои обязательства. Даже если государство-член не соблюдает крайний срок в отношении выплаты, но производит выплату именно так, как это указано выше, его выплаты кредитуются на два соответствующих валютных счета. Если государство-член выплачивает свой взнос только в одной валюте, администрация организации исчисляет объем начисленной доли в другой валюте, применяя действующий курс, преобладающий в момент выплаты. Если государство-член производит выплату в обеих валютах, но не в начисленной доле, а в другой, секретариат производит соответствующие начисления в кредит счета взносов государств-членов.

I22. После продолжительных обсуждений с заинтересованными организациями автор пришел к выводу, что такая процедура создает существенную защиту против отрицательного воздействия колебаний валютных курсов и что она должна по меньшей мере устранить потребность в соответствующих дополнительных бюджетах. Фактически, связанный с колебаниями валютных курсов при обмене между двумя бюджетными валютами и соответствующей национальной валютой риск почти полностью ложится на вносящие взносы государства-члены, национальные валюты которых не являются бюджетными валютами организаций. Колебания обменного курса между этими двумя валютами в тот месяц, когда производится выплата, оказываются незначительными в денежном выражении, если применяется действующий курс Организации Объединенных Наций за предыдущий месяц.

I23. Поскольку доля расходов в обеих валютах остается почти стабильной, основное преимущество заключается в том, что эти организации могут распорядиться обеими валютами в любое время, избегая риска, связанного с обменом. Три организации сохраняют доллар как валюту счетов, что не представляет затруднений с технической стороны и имеет то преимущество, что бюджет легко сопоставлять с бюджетами других организаций системы, если только эти другие организации точно так же используют доллар для ведения счетов.

I24. Система раздробленной шкалы обложения значительно уменьшает подверженность организаций отрицательному воздействию колебаний валютных курсов в валюте страны, где размещается штаб-квартира организации. Однако не следует забывать о том, что возникнут остаточные колебания, вызываемые главным образом следующим:

i) отличием фактического процента расходов в валюте штаб-квартиры от оценочной цифры;

ii) отличием банковских коммерческих курсов от действующих обменных курсов, применяемых к выплатам взносов.

Следует также помнить о том, что объем административной работы по счетам взносов и связанным с этим валютным операциям более чем вдвое превышает объем работы секретариатов. Кроме того, государства-члены все еще сталкиваются с многочисленными трудностями, связанными с пониманием системы, в результате чего приходится нередко отвечать на запросы и требования относительно корректировки счетов взносов. Следует также рассмотреть возможность дробления системы обложения на уровнях просроченных выплат взносов.

I25. Альтернатива 5. Покупка валют на срок в сочетании с начислением взносов в основной валюте расходов направлена в основном на достижение той же цели, что и альтернатива 4, а именно, обеспечить организацию необходимыми наборами валют в нужное время, для того чтобы финансировать ее бюджетные расходы и свести к минимуму воздействия колебаний валютных курсов.

I26. Покупка валют на срок может иметь результатом или выплату или получение премии, зависящих от курса по сделкам на срок цен на валюту, которая покупается на срок. Эти цены определяются различными преобладающими процентными ставками, неодинаковыми для разных валют. Например, в случае швейцарского франка, учитывая давно упрочившуюся разницу процентных ставок между этой валютой и долларом США, покупка на срок швейцарских франков имеет результатом более высокую стоимость в долларах США по сравнению с рынком наличного товара, хотя, в противоположность этому, покупка на срок долларов может осуществляться по более дешевой цене в швейцарских франках. Таким образом, покупка на срок швейцарских франков имеет результатом дополнительные расходы, то есть выплату премии сверх бюджетного курса, тогда как покупка на срок долларов имеет результатом получение премии.

I27. В конце 1986 и в течение 1987 годов Административный совет МОТ рассмотрел ряд альтернативных долгосрочных решений проблемы колебаний валютных курсов, особенно покупку на срок швейцарских франков на весь двухгодичный период 1988-89 годов или на часть этого периода. Однако стоимость покупки на срок швейцарских франков (примерно 10 млн. долл. США по бюджетному обменному курсу 1,60 швейцарского франка за доллар) была сочтена слишком высокой и это предложение не получило развития.

I28. Впоследствии, в ноябре 1988 года, после дальнейшего широкого рассмотрения проблемы колебаний валютных курсов Административный совет МОТ постановил предложить Конференции ввести в 1990-91 годах систему обложения в швейцарских франках в сочетании с покупкой на срок долларов США для удовлетворения потребностей на двухгодичный период. Конференция приняла это предложение в июне 1989 года. Считалось, что главным преимуществом этой системы перед раздробленной шкалой обложения является то, что покупка на срок долларов приносила бы премию, которая могла бы кредитоваться на счета государств-членов. В дополнение к этому государства-члены могли бы продолжать предусматривать в бюджете и выплачивать свои взносы в единой валюте, а регулирование и бухгалтерский учет взносов в единой валюте упростились бы и стали менее дорогостоящими. Кроме того, фонд оборотных средств оставался бы в единой валюте (швейцарских франках) и отпала бы необходимость покрывать потери, связанные с колебаниями валютных курсов. Признавая все это, Конференция МОТ уже в июне 1988 года постановила снизить уровень фонда оборотных средств МОТ. Система обладает следующими важными особенностями:

i) для целей начисления годовых взносов поступления в бюджет за каждый двухгодичный период исчисляются сначала в долларах, а затем переводятся в швейцарские франки по бюджетной обменной ставке (хотя программа и бюджет, счета и финансовые отчеты по-прежнему выражаются в долларах); и

ii) потребности в долларах для осуществления программы обеспечиваются путем их покупки на срок на двухгодичный период по контрактам, заключаемым ежемесячно (то есть 24 контракта на двухгодичный период).

Учитывалось также, что, хотя предложенная система позволит существенно уменьшить влияние последствий корректировки обменного курса, следовало признать, что получение премии в связи с покупкой на срок зависит от продолжения существования прошлых и настоящих процентных дифференциалов между долларом США и швейцарским франком. В маловероятном случае будущего изменения в обратную сторону процентных дифференциалов между этими двумя валютами, систему можно было бы изменить таким образом, чтобы обеспечить обложение государств-членов в долларах США и покупку на срок швейцарских франков. Однако такие изменения системы обложения, особенно в короткие сроки, были бы крайне нежелательны. Справедливо заметить, что маловероятно, чтобы в будущем произошло изменение в обратную сторону процентных дифференциалов между долларом США и швейцарским франком, поскольку это была бы совершенно особая ситуация. Что касается других сопоставимых организаций (в которых менее 85% расходов покрывается в соответствующих местных валютах), таких как ЮНЕСКО (франц. франки/долл. США) и ФАО (ит. лиры/долл. США), то будущая ситуация может оказаться непредсказуемой, несмотря на тот факт, что ФАО за последнее время приобрела позитивный опыт в этой области. Система раздробленного обложения и система покупки на срок должны быть сопоставлены, когда по прошествии нескольких лет будет приобретен опыт. Поскольку предварительные условия для этого существенно отрицаются в разных организациях, возможно, что только тогда будет видно, что то, что подходит одной организации не может быть в равной степени рекомендовано для другой, вследствие чего полная гармонизация в этом отношении не обязательно является целесообразной.

I29. Как указывалось выше, сопоставимость бюджетов по программам в пределах всей системы Организации Объединенных Наций является основной целью предполагаемой гармонизации методов составления бюджета. Для целей сравнения сохранение счетов в долларах США достижимо как при системе раздробленного обложения, так и при системе покупки на срок.

## VII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

I30. В результате рассмотрения нескольких аспектов составления бюджетов организаций, входящих в систему, обнаружилось, что бюджеты соответствующих организаций все еще не достигли желаемой степени гармонизации, как это было рекомендовано межучрежденческими органами.

I31. Для того чтобы облегчить более справедливое и сопоставимое развитие практики составления бюджетов организаций системы, сформулированы следующие рекомендации:

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Организации, не имеющие бюджетов по программам, должны рассмотреть возможности их введения и должной разработки бюджетов по программам, с тем чтобы были отчетливо обозначены планируемые результаты. Среднесрочный план должен представлять собой основную политическую директиву для составления бюджетов по программам организациями. Они должны сообщать своим руководящим органам о результатах своего рассмотрения (пункты II-12 и I6).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2: Для объективного исчисления реального роста программ и бюджета следует применять метод переоценки расходов после сопоставления при неизменном уровне стоимости (пункты 85-88).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3: Организации, еще не сделавшие этого, должны создать небольшую по составу группу экспертов в областях бюджета, финансов и программ в качестве вспомогательного подразделения при директивном органе для того, чтобы эффективно рассматривать бюджетные предложения и связанные с этим вопросы (пункты 37-38).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4: Организации должны тщательно изучать опыт, накопленный другими организациями, которые применяют "чрезвычайный резерв" и рассмотреть возможность его введения после обсуждения такой возможности с ККАВ (ФБ) (пункты 51-52).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5: Государства-члены, которые облагают налогом заработную плату международных гражданских служащих системы Организации Объединенных Наций, должны полностью и своевременно компенсировать стоимость введения специальных мер (фонды регулирования налогообложения персонала, специальные соглашения и т.п.) для компенсации выплаченного подоходного налога заинтересованным членам персонала. Соответствующие государства-члены должны заблаговременно внести достаточные суммы для покрытия оценочной суммы и затрат на осуществление этих мер (пункт 57).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6: В отношении фондов оборотных средств организации должны учитывать следующее:

а) объем фонда оборотных средств не должен в принципе составлять более чем одну двенадцатую часть общего уровня регулярного бюджета на один год, или приблизительно 4% двухгодичного бюджета (в случаях использования других бюджетных периодов его уровень должен исчисляться соответственно) (пункт 64); и

b) фонд оборотных средств должен использоваться преимущественно для решения краткосрочных проблем с потоком наличных средств, возникающих в результате просрочки выплат взносов; как только финансовая жизнеспособность организации восстановится, его следует использовать исключительно для этой цели (пункт 64).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7: Использование резервных счетов и резервных фондов должно параллельно с восстановлением финансовой жизнеспособности сокращаться и постепенно сводиться на нет, с тем чтобы организации ограничивались ресурсами, предусмотренными в утвержденном бюджете. В случае абсолютной необходимости в качестве последнего средства следует использовать дополнительные бюджеты или, если это невозможно, механизмы заимствования. В случае использования механизмов заимствования взимаемые проценты и другие связанные с этим выплаты должны покрываться на пропорциональной временной основе в соответствии со шкалой обложения теми государствами-членами, которые не выплатили своевременно и полностью своих обязательных взносов (пункты 65-70 и 80).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8: С целью сведения к минимуму отрицательных последствий колебаний валютных курсов заинтересованные организации должны предусмотреть следующее:

a) организации, которые расходуют более 85% своего бюджета в местной валюте штаб-квартир, должны перевести свою бюджетную валюту на эту местную валюту (пункты II7-II8); и

b) все другие организации должны рассмотреть возможность внедрения "системы раздробленного обложения" в двух основных валютах, в которых оплачиваются их расходы по регулярному бюджету, или, если это целесообразно, систему "покупки на срок" оценочной суммы требуемой валюты (пункты I25-I29).



ПРИЛОЖЕНИЕ

Основные соглашения, выработанные под эгидой АКК

<u>Области *</u>	<u>Справочная документация</u> (резолюции Генеральной Ассамблеи, документы АКК, документы Генеральной Ассамблеи и т.п.)
<u>Общие вопросы</u>	
1. Цели синхронизации периодов планов и бюджетов	COORD.R/1238, para.11: E/1978/43/Add.2
2. Гармонизация (стандартизация и сопоставимость) практики составления бюджетов	Res 40/250 (36/229); COORD/R.1307; ACC/1986/12
3. Составление полной бюджетной сметы	AC/C.5/1622; COORD/R.1174; para.12
<u>Структура бюджета</u>	
4. Модель структуры бюджетов по программам	E/1978/43/Add.2
5. Классификация разделов и подразделов программ (представление межорганизационных расходов)	ACC/1986/FB/Corr.1 "Programme" definitions in Glossary
<u>Представление бюджета</u>	
6. Определение (руководящие принципы) характера и масштабов компонентов бюджета по программам в идентичном оформлении: - введения; - пояснительные примечания; - сводные таблицы; - краткое изложение программ и таблицы; - информационные приложения и т.п.	COORD/R.1279; ACC/1979/R.11; Annex III
7. Стандартные приложения к бюджету	COORD/R.864; paras. 18-25, and COORD/R. 1114, paras. 4-16; CCAQ Handbook Annex VII and VIII; (from COORD/R.828, Annex C)
8. Стандартная классификация основных блоков построения, таких как общие программные категории, общие объекты расходов и т.п.	COORD/R. 1146, paras. 4-10

9. Определение и содержание (реальных) расходов по программе и других увеличений и уменьшений ACC/1979/R.69; paras. 10, 13 and Annex IV

10. Выявление (реальных) увеличений и уменьшений по программе ACC/1975/43/Add.2 para. 18; COORD/R.1174, para. 12 and Annex COORD/R.1211 paras. 28-29

Методы составления бюджетной сметы

Инфляция

11. Методы оценки увеличений расходов, вызванных инфляцией ACC/1979/R.11 ACC/1979/R.69 ACC/1986/FB/R.8

12. Минимальные требования к представлению данных об увеличениях расходов, вызванных инфляцией COORD/R.1174, para. 12 and Annex III;

13. Покрытие непредвиденных увеличений расходов по решениям, которые должны приниматься органами, формулирующими политику COORD/R.1211, paras. 24-27

Нестабильность валют

14. Различные средства преодоления последствий нестабильности валют ACC/1986/FB/R.8; A/9008, Add. 16; ACC/1979/R.69; Annex

Прочее

15. Меры по координации прогнозирования уровней расходов для основных мест службы COORD/R.1211; paras. 21-25 ACC/1980/32, para.5; ACC/1981/10, para.9

16. Административные и эксплуатационные расходы по программам ACC/1979/R.69, Annex IV paras. 38-39; CCAQ Handbook Section 20.3

17. Учет в бюджете эксплуатационных расходов COORD/R.985, paras. 19-22

---

\* На основе документов ACC/1986/I2, приложение III, p.3 и ACC/1986/TB/P.35, pp. 2-3.