



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/49/564
9 November 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок девятая сессия
Пункт 105 повестки дня

ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Текучесть кадров и задержки с заполнением вакансий (фактор отклонения)" (JIU/REP/94/7).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		2
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		3
Введение	1 - 6	6
I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ФАКТОРЕ ОТКЛОНЕНИЯ	7 - 15	8
II. ЗАДЕРЖКИ С ЗАПОЛНЕНИЕМ ВАКАНСИЙ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ФАКТОРА ОТКЛОНЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	16 - 35	11

Приложение

Выдержки и таблицы 11 доклада "Составление бюджетов в организациях системы Организации Объединенных Наций: некоторые сопоставления" (Том II. Сравнительные таблицы). Подготовлено З. Шуммом (JUI/REP/89/9 (том II)).

19

Сокращения

ККАБВ	-	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
ККАВ	-	Консультативный комитет по административным вопросам
ООН	-	Организация Объединенных Наций
ФАО	-	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
МАГАТЭ	-	Международное агентство по атомной энергии
ИКАО	-	Международная организация гражданской авиации
МОТ	-	Международная организация труда
ИМО	-	Международная морская организация
МСЭ	-	Международный союз электросвязи
ЮНЕСКО	-	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	-	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ВПС	-	Всемирный почтовый союз
ВОЗ	-	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	-	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	-	Всемирная метеорологическая организация

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Исторически в основе фактора отклонения лежит естественное явление, обусловленное текучестью кадров и задержками с заполнением вакансий. Государства-члены поняли, что задержки с заполнением вакансий приводят к "экономии", и во многих организациях системы Организации Объединенных Наций постепенно стала проводиться "кадровая политика в интересах экономии".

В течение нескольких десятилетий финансовое положение в большинстве организаций было стабильным, и это давало возможность создавать новые должности, которые, в свою очередь, приводили к образованию вакансий и соответствующим задержкам с их заполнением. Вследствие этого установление процентной доли фактора отклонения не рассматривалось как жесткое ограничение, препятствующее нормальному выполнению программ.

Вместе с тем в последние годы международная финансовая ситуация изменилась, и некоторые организации столкнулись с финансовыми трудностями, которые заставили их резко сократить количество должностей. Это, в частности, произошло с ЮНЕСКО, которая ликвидировала около 800 должностей. Организация Объединенных Наций находится не в лучшем положении, и временное приостановление набора сотрудников, введенное в 1985 году, было только что отменено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 48/228 от 23 декабря 1993 года.

Хотя некоторым организациям, как представляется, удастся преодолевать проблемы, связанные с существующим процентным коэффициентом фактора отклонения, во многих случаях это создает искусственные ограничения при наборе кадров, которые не только затрагивают выполнение важных программ, но и приводят к прекращению действия контрактов для достижения требуемого уровня вакансий, что неблагоприятно влияет на моральное состояние персонала.

Эта проблема заставила ЮНЕСКО обратиться к Объединенной инспекционной группе с просьбой провести исследование вопроса об использовании фактора отклонения в организациях системы Организации Объединенных Наций в целях определения того, следует ли продолжить применение этого принципа, изменить его или полностью от него отказаться.

Инспектор посетил ряд организаций, чему предшествовала рассылка вопросника организациям системы Организации Объединенных Наций в целях анализа существующей практики применения фактора отклонения и определения того, является ли такая практика адекватной или же она требует пересмотра и изменения. Из анализа, проведенного им на основе обсуждений с должностными лицами в соответствующих организациях, стало ясно, что в рамках системы Организации Объединенных Наций отсутствует стандартная практика в отношении фактора отклонения или коэффициента сокращения вакансий и что наиболее характерной чертой является отсутствие единого подхода к этому бюджетному механизму в рамках системы Организации Объединенных Наций.

В ходе бесед с рядом должностных лиц многих организаций инспектор пришел к следующим выводам:

а) фактор отклонения, который вначале представлял собой практику, отражающую случайную экономию, которая была обусловлена нормальной текучестью кадров, в некоторых организациях – под давлением государств-членов – преобразовался в способ искусственной корректировки бюджета и получения экономии в области расходов по персоналу;

б) в разных организациях используется разная техника расчета этого бюджетного корректива, причем каждая организация использует свой собственный подход;

с) одной из общепринятых форм является дифференциация процентного коэффициента фактора отклонения между категориями специалистов и категорией общего обслуживания и смежными категориями;

д) с учетом характерных черт и особенностей программ в организациях системы Организации Объединенных Наций иногда требуется быстрый набор специалистов. Высокий фактор отклонения является главной причиной длительных задержек с заполнением вакансий, что препятствует размещению ограниченных людских ресурсов таким образом, чтобы это позволяло удовлетворительно осуществлять программы, одобренные государствами-членами.

Как это подчеркивалось некоторыми организациями, такая ситуация является во многих отношениях нездоровой и она должна быть пересмотрена с учетом всех характерных особенностей каждой организации. По мнению инспектора, использование фактора отклонения в качестве одного из бюджетных механизмов является полезным и может рассматриваться в качестве "спасательного пояса" в области рационального использования расходов по персоналу. Вместе с тем он не должен применяться лишь как способ экономии средств, выделяемых на оплату персонала, и не должен наносить ущерб реализации программ.

Ряд рекомендаций, предложенных инспектором в его докладе, направлен на то, чтобы дать директивным органам возможность проанализировать способность организации работать в условиях существующего фактора отклонения, учитывая важнейший аспект деятельности большинства организаций: выполнение программ с точки зрения количества и качества и соответствующих финансовых последствий.

Рекомендация 1

В интересах согласования методов и техники составления бюджета и его представления организациям следует применять единообразную и четкую терминологию и определение фактора отклонения. Должно существовать ясное представление об использовании и определении этого метода, с тем чтобы приблизиться к общепринятой практике, в то же время учитывая те трудности, с которыми сталкивается каждая отдельная организация.

Рекомендация 2

Давно применяемая практика фактора отклонения должна быть сохранена в качестве полезного инструмента, отражающего естественное явление и дающего возможность получения случайной экономии за счет различной практики и ограничений в области набора персонала; вместе с тем эта практика не должна носить обязательного характера и не должна создавать искусственные задержки в заполнении бюджетных должностей в ущерб соответствующей программе.

Рекомендация 3

Государствам-членам следует осознать, что этот принцип требует гибкого применения, с тем чтобы обеспечить реальную экономию, не затрагивающую при этом выполнения программ, и учитывать при этом изменяющиеся обстоятельства и трудности, с которыми сталкивается каждая отдельная организация.

Рекомендация 4

ЮНЕСКО, которая столкнулась с серьезными трудностями в этой области, может следовать практике, которая в настоящее время используется в большинстве крупных организаций, а именно применять иной процентный коэффициент фактора отклонения по отношению к должностям категории специалистов и выше, а также к должностям категории общего обслуживания, с тем чтобы обеспечить большую гибкость.

Введение

1. При рассмотрении вопроса о факторе отклонения инспектор столкнулся с различными терминами, используемыми в бюджетных ведомостях и документах организаций:

- 1) фактор отклонения;
- 2) задержки с набором персонала;
- 3) фактор вакансий;
- 4) текучесть кадров.

Было обнаружено, что в некоторых организациях используемые термины не соответствуют стандартному определению. В Организации Объединенных Наций в документах используется термин "факторы, связанные с задержкой с набором персонала"; ЮНЕП придерживается термина "корректив на текучесть кадров и задержки с заполнением вакансий", в то время как в документах ККАБВ и Генеральной Ассамблеи встречается термин "фактор вакансий". МОТ использует формулировку "корректив на текучесть кадров (фактор отклонения)". Эти различные подходы отражены в определениях, используемых в официальных документах, например:

ККАВ - "Корректив на текучесть кадров и задержки с заполнением вакансий. Факторы (положительные или отрицательные) применяются по отношению к бюджетным сметам для персонала для учета предполагаемой текучести кадров и предполагаемых задержек с заполнением вакантных постов". (ССАQ Glossary, ACC/1983/FB/1, page 3)

ФАО - "Фактор отклонения представляет собой сокращение бюджетных ассигнований на штатные должности (оклады и общие расходы по персоналу для должностей категории специалистов и общего обслуживания) для учета последствий текучести кадров, ухода в отставку и задержек с набором персонала, включая набор сотрудников на новые штатные должности". (Doc. FC 72/4, September 1991)

ЮНЕСКО - "Корректив на текучесть кадров и задержки с набором персонала, представляющие собой так называемый "фактор отклонения", на деле является общим сокращением бюджетных расходов по персоналу для учета предполагаемой экономии, возникающей вследствие задержек с созданием и заполнением новых или вакантных должностей". (Executive Board, Doc. 135 EX/5, Part III, 1990)

2. Различные термины и их использование при составлении бюджетов говорят в пользу согласования методов, техники и форм представления бюджетов и использования четкой общей терминологии. В результате этого коэффициенты фактора отклонения, применяемые организациями для целей составления бюджетов, хотя необязательно будут единообразными, позволят обеспечить большую сопоставимость, давая возможность лучше оценивать фактические последствия для бюджета и факторы относительности в области текучести кадров в различных организациях.

3. В ходе своих встреч с должностными лицами в организациях системы Организации Объединенных Наций инспектор отметил наличие вариаций не только с точки зрения фактических коэффициентов, но и с точки зрения того сегмента штатного расписания, к которому применяются данные коэффициенты. Например, считается, что задержки с набором персонала в категорию специалистов в некоторых организациях составляют в среднем 9 месяцев, а в случае сотрудников категории общего обслуживания эти задержки практически отсутствуют в силу значительно более короткого процесса оформления и

неизбежного использования временной помощи сверх штатного расписания в период открытой вакансии. Зачастую различная практика, используемая в разных организациях, является вполне оправданной с учетом индивидуальных особенностей каждой такой организации.

4. В настоящее время стало очевидным, что обязательный корректив на текучесть кадров и задержки с заполнением вакансий все больше используется государствами-членами в качестве инструмента бюджетной политики для контролирования общего уровня бюджетных расходов вместо того, чтобы оставаться тем, чем он есть - и должен быть, - а именно естественным явлением, обусловленным различными видами практики и ограничений, связанными с набором персонала.

5. В настоящем докладе будет сделана попытка показать различную методику, используемую в разных организациях, и трудности, испытываемые департаментами по бюджетным вопросам, а также департаментами по вопросам персонала и выполнения программ. Это - первый доклад по данному конкретному вопросу, подготовленный Объединенной инспекционной группой, хотя вопросы представления и методов составления бюджета уже рассматривались в предыдущих докладах.

6. Инспектор выражает признательность за большую помощь, оказанную ему в ходе проведения исследования, а также отмечает готовность всех заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций поделиться опытом и знаниями по данному вопросу.

ЧАСТЬ I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ФАКТОРЕ ОТКЛОНЕНИЯ

7. Когда инспектор приступил к проведению исследования по предложенному вопросу, он столкнулся с практически полным отсутствием справочной информации и общей терминологии, используемой при составлении бюджетов организациями системы Организации Объединенных Наций.

8. В докладе ОИГ 1989 года "Составление бюджетов в организациях системы Организации Объединенных Наций: некоторые сопоставления" (JIU/REP/89/9, том II - Сравнительные таблицы) содержится обследование расходов по персоналу (таблица 11), включая вопрос о коррективе на текучесть кадров и задержки с заполнением вакансий (фактор отклонения)*. Организации, участвовавшие в исследовании, дали свой ответ на этот вопрос, содержащийся в вопроснике. Инспектор, проводивший исследование и проанализировавший полученные ответы, указал следующее: "...с учетом того, что процедуры набора персонала занимают длительное время после освобождения постов или создания новых должностей, выделения всей суммы ассигнований не требуется. Поэтому в бюджете предусматривается определенное сокращение. Многие организации (Организация Объединенных Наций, ФАО, МАГАТЭ, ИКАО, МОТ, МСЭ, ИМО, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ВОЗ) учитывают этот фактор путем вычитания соответствующей процентной доли из общей сметы расходов по персоналу. МАГАТЭ указывает, что оно использует принципы процентного коэффициента для незанятых должностей лишь с учетом анализа штатной ситуации. Использование фактора отклонения является более приемлемым в тех случаях, когда должности финансируются за счет бюджетных ассигнований по сравнению с теми случаями, когда бюджетные ассигнования выделяются по другим принципам (например, человеко-годы, человеко-месяцы и т.д.). Некоторые организации (ВПС, ВОИС и ВМО) не учитывают фактор отклонения как таковой".

9. В части II (стр. 21-26) приведена таблица, содержащая точную информацию об использовании фактора отклонения в организациях системы Организации Объединенных Наций, участвовавших в нынешнем исследовании. Со времени исследования 1989 года международное положение изменилось, и в настоящее время организации испытывают значительные финансовые затруднения, которые заставляют многих из них уменьшать количество персонала (например, МОТ, ЮНЕСКО). В Организации Объединенных Наций в феврале 1985 года был временно приостановлен набор сотрудников, что наложило дополнительное бремя на существующие людские ресурсы. Однако, как упоминалось выше, это временное приостановление было недавно отменено.

* См. приложение, стр. 38.

10. В 1991 году Консультативный комитет по административным вопросам Административного комитета по координации включил в повестку дня семьдесят пятой сессии пункт о методах составления бюджета, в рамках которого рассматривался вопрос о коррективах на текучесть кадров и задержки с заполнением вакансий. В своем докладе от 13 сентября 1992 года (АСС/1991/18) он отмечал, что "Комитет в ходе своей сессии посвятил много времени обсуждению вопросов, вызывающих обеспокоенность в области методов составления бюджета", однако в результате этого обсуждения им был сделан весьма скромный вывод относительно коррективов на текучесть кадров и задержек с набором персонала (фактор отклонения), который гласит, что "...эти коррективы стали вопросом, вызывающим интерес в контексте усилий по сдерживанию роста бюджета...", и Комитет подтвердил "...что практика организаций в отношении таких коррективов неодинакова и зависит от конкретных обстоятельств".

11. Вариации, существующие в разных организациях, любопытны не только с точки зрения фактически используемых коэффициентов, но и с точки зрения того сегмента штатного расписания, к которому эти коэффициенты применяются. Как представляется, различная практика является зачастую оправданной с учетом конкретных особенностей каждой организации.

12. Хотя по самому своему определению фактор отклонения связан с экономией, обусловленной наличием вакантных штатных должностей, он не равен и не может быть равен коэффициенту заполнения вакансий. Руководители программ могут и фактически должны в случае необходимости принимать меры для защиты программ от влияния фактора вакантных должностей. Это может быть достигнуто разными путями: путем найма персонала на краткосрочные контракты вместо использования временных должностей; использования консультантов; предоставления контрактов учреждениям. Все эти меры направлены на выполнение всей или части работы, которая первоначально должна была выполняться сотрудниками вакантных должностей и финансироваться за счет сэкономленных средств, появившихся вследствие соответствующих вакансий. Вместе с тем вопрос об использовании временного персонала должен быть тщательно проанализирован с учетом фактора отклонения в силу того, что во многих организациях такой способ заполнения вакантных должностей является не лучшим выходом из положения, поскольку соответствующие сотрудники на этих должностях должны обладать конкретными экспертными знаниями и опытом.

13. Следует отметить, что факторы, вызывающие появление вакансий, будут влиять и на наличие сбережений, имеющих тенденцию к накоплению, например, в случае появления вакансии вследствие заранее предусмотренного выхода на пенсию, что легко предсказать и можно заранее планировать. Такая вакансия вряд ли даст какую-либо экономию. С другой стороны, непредсказуемое ухудшение условий пенсионного фонда может обусловить ранний выход в отставку, вероятность которого заранее предсказать невозможно.

14. В самих организациях отдельные подразделения также отличаются друг от друга с точки зрения коэффициента вакансий. Это означает, что некоторые подразделения не испытывают практических трудностей в абсорбировании требуемого уровня сбережений, в то время как другие вынуждены либо откладывать заполнение новых вакансий, либо в худшем случае пытаться добиться экономии путем сокращения деятельности по программам.

15. В том случае, когда скидка, связанная с фактором отклонения, применяется на уровне каждого программного подразделения, все изменения в вакантных должностях особенно сильно сказываются на деятельности мелких подразделений. Если то или иное подразделение располагает лишь 10 должностями и ни одна из них не является вакантной, фактор отклонения может лечь тяжелым бременем на бюджетные ассигнования, не связанные с расходами по персоналу. И наоборот, одна единственная вакансия в этом случае составляет 10% в год и может обеспечить такое подразделение относительно большим объемом ресурсов в течение этого периода. Гибкость в управлении этими ассигнованиями является крайне важной и в случае необходимости применяется в разумных пределах.

**ЧАСТЬ II. ЗАДЕРЖКИ С НАБОРОМ ПЕРСОНАЛА И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
ФАКТОРА ОТКЛОНЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

16. Как следует из ответов на вопросник, разосланный инспектором организациям (стр. 21-26), некоторые из них указали, что применение фактора отклонения не вызывает особых проблем. Вместе с тем среди более крупных организаций по меньшей мере три из них перечислили трудности, возникшие в связи с этим методом составления бюджета, в частности сложность его применения.

А. Случай ФАО

17. Следует отметить, что в случае ФАО фактор отклонения был уменьшен с 5,5% до 3% двадцать пятой сессией Конференции ФАО в 1989 году. Вместе с тем некоторые делегации высказали определенные оговорки в связи с использованием нового коэффициента, который они сочли слишком низким по отношению к фактическим коэффициентам вакансий. Было также подчеркнуто, что "скидка на задержки с заполнением вакансий не должна препятствовать выполнению утвержденных программ".

Применение фактора отклонения в ФАО

18. Первоначально фактор отклонения был установлен в размере 0,1% в 1955 году, затем в 1956 году он был увеличен до 2,5%, в 1960 году - до 4,5%, а затем в 1964 году - до 5,5%. Затем он был сокращен до 3%, и до настоящего времени этот уровень сохраняется. Важно отметить, что первоначальные увеличения фактора отклонения являлись прямым следствием одновременного и весьма значительного роста числа штатных должностей. Среднегодовые темпы роста фактора отклонения в этот период (т.е. с двухгодичного периода 1958-1959 годов до 1964-1965 годов) составили 17,1%.

19. Следует учитывать значение такого пропорционального увеличения количества новых постов. В случае, например, 15-процентного увеличения числа новых должностей и задержек с заполнением каждого поста в среднем на шесть месяцев это автоматически приводит к экономии, эквивалентной фактору отклонения в размере 3,3% даже без учета задержек, обусловленных текучестью кадров.

Сравнительная таблица

Организация	Фактор отклонения		Замечания
	Категория специалистов	Категория общего обслуживания	
ООН	6	0,5	В соответствии с рекомендацией ККАБВ в бюджете на 1994-1995 годы. Помимо этого, к факторам, обусловленным задержками с заполнением вакансий, относятся следующие: категория специалистов и выше - 50%; категория общего обслуживания и смежные категории - 35%.
Центр ООН по населенным пунктам (Хабитат)	5		Применение фактора отклонения привело к получению эквивалента в размере примерно 5% от общих расходов по должностям. В период 1994-1995 годов этого может оказаться недостаточным.
ЮНЕП	5	0,5	Для бюджета на оперативно-функциональное обслуживание программ и проектов используются те же факторы, что и для Центральных учреждений ООН: 5% для постоянных должностей категорий специалистов и 0,5% для постоянных должностей категорий общего обслуживания. Фактор текучести кадров в размере 10% используется для всех должностей категорий специалистов и выше, что реально означает сохранение в 1994-1995 годах 10% вакансий в рамках оперативно-функционального обслуживания программ и проектов.
ЮНИСЕФ	-		Единица измерения работы определяется по должностям с учетом 6-процентного фактора отклонения.
ФАО	3		Фактор отклонения уменьшен с 5,5 до 3% двадцать пятой сессией Конференции ФАО в ноябре 1989 года.

МАГАТЭ	-		Фактор отклонения как таковой отсутствует. Нормативные расходы по должностям не используются. Бюджетные ассигнования на каждый пост зависят, если это применимо, от расходов на каждого фактического сотрудника. Единица измерения работы: человеко/годы или человеко/дни.
ИКАО	12	6	Процентный вычет производится из общей суммы ассигнования.
МОТ	1,2		Сообщается, что данные, содержащиеся в докладе ОИГ, сохраняют свою актуальность. В бюджете на 1994-1995 годы сохранен коэффициент в размере 1,2% общих расходов по персоналу.
МСЭ	2		"Общее снижение" в размере примерно 2% применяется в отношении общих расходов по персоналу без конкретных ссылок на соответствующие посты.
ВПП	3		Фактор отклонения, используемый в бюджете для всех существующих должностей, составляет 3%. Кроме того, размер ассигнования стандартных расходов на 1994 год на новые должности был сокращен на 40% в результате сокращения новых должностей.
ВОЗ	-		Фактор отклонения отсутствует. Проводится анализ вакантных должностей, и на этой основе фактор отклонения включается в средние бюджетные показатели (которые устанавливаются на период менее 24 рабочих месяцев).
ВОИС	-		Фактор отклонения отсутствует в силу незначительной текучести кадров. Вакансии, в особенности на уровне общего обслуживания, заполняются сотрудниками на коротких контрактах.
ЮНИДО	7	0	Бюджетная база включает определенную сумму на фактор вакансий (или скидку на поддержку с заполнением вакантных мест) в размере 7% на все существующие посты категории специалистов и директоров, а в случае категории общего обслуживания и других категорий процент является нулевым. Общий размер фактора отклонения по всей организации постоянно контролируется в рамках имеющихся финансовых ресурсов в качестве средства корректировки бюджета и получения не столько "экономии", сколько возможности сокращения расходов по персоналу.
ЮНЕСКО	5		Для бюджета 1994-1995 годов Генеральная конференция на своей двадцать седьмой сессии в 1993 году рекомендовала ввести фактор отклонения в размере 5%.

20. Снижение темпов роста произошло до уменьшения коэффициента до 3%. Вместе с тем средний коэффициент роста до начала 80-х годов составлял 8,1%; это является средней величиной для примерно 170 новых постов в каждый двухгодичный период, что способствовало получению экономии в силу применения фактора отклонения. Лишь в течение последнего двухгодичного периода этот коэффициент уменьшился, фактически составив в период 1992-1993 годов отрицательную величину. Отрицательный рост в 1988-1989 годах был самым значительным из всех, которые когда-либо испытывала эта организация, в результате чего 244 поста были сокращены. Нельзя отрицать и того факта, что в течение этого двухгодичного периода величина фактора отклонения была больше того предела, который мог бы быть достигнут без ущерба для осуществления соответствующих программ. Это явление совпало с началом финансового кризиса, и сочетание этих негативных факторов обусловило необходимость уменьшения фактора отклонения в период 1990-1991 годов с 5% до 3%. Еще одним свидетельством особой заинтересованности ФАО в этой проблеме является то, что недавно эта организация обратилась с просьбой к внешнему ревизору провести исследование по данному вопросу.

В. Случай МОТ

21. Международная организация труда официально ввела фактор отклонения в 1967 году, когда изменилась структура бюджета МОТ. Если раньше она включала статьи расходов по выполнению определенных программ работы, то теперь в ее основе лежат сами программы работы и ресурсы, требуемые для их выполнения, т.е. она представляет собой бюджет по программам. На 1967 год фактор отклонения составлял 1,45% и применялся ко всем расходам по персоналу.

22. Раньше, в 1957 году, было предложено ввести фактор отклонения в размере от 2% до 5%, с тем чтобы он отражал экономию, связанную с уходом в отставку персонала в сочетании с задержками с набором новых сотрудников. Вместе с тем было высказано мнение о том, что введение фактора отклонения в бюджет приведет к финансовой неопределенности и отсутствию гибкости и будет иметь неблагоприятные последствия для четкого функционирования организации. Поэтому в 1957, а также в 1966 году фактор отклонения, рассчитанный в качестве фиксированной процентной доли расходов по персоналу, был сочтен неприемлемым. Вместо этого конкретные суммы, представлявшие собой сэкономленные средства за счет двух-шестимесячных задержек в заполнении новых должностей, вычитались из бюджетных ассигнований на расходы по персоналу.

23. Величина фактора отклонения сохранялась в период 1968 и 1969 годов, и с введением системы двухгодичного бюджета в 1970 году фактор отклонения на период 1970-1971 годов был сокращен до 0,725% и сохранялся неизменным в период 1972-1973 годов и 1974-1975 годов. На период 1976-1977 годов этот коэффициент был увеличен до 1,085%; в 1978-1979 и 1982-1983 годах он был сокращен до 0,5%, а начиная с 1984-1985 и до 1990-1991 годов скидки на фактор отклонения представляли собой произвольную сумму в долларах в размере примерно 0,6-0,8% от всех расходов по персоналу; в 1992-1993 годах фактор отклонения был равен 1,2%.

24. Несмотря на то, что прямое сопоставление провести крайне трудно, можно отметить, что большинство других учреждений Организации Объединенных Наций, в отличие от МОТ, не указывает в своих бюджетах четко определенного размера скидки на фактор отклонения (см. приложение в сопоставлении с таблицей на стр. 21 и 26). Кроме того, в то время

как МОТ предусматривает фактор отклонения для всех видов расходов по персоналу, включая сотрудников категории специалистов и сотрудников категории общего обслуживания в штаб-квартире, сверхурочные, сотрудников по обслуживанию конференций на коротких контрактах и персонал, набранный на местах, бюджетные ассигнования Организации Объединенных Наций ограничены лишь должностями категории специалистов и новыми должностями категории общего обслуживания, а ассигнования ВОЗ охватывают лишь посты категории специалистов.

25. Наиболее интересным и существенным различием между подходом МОТ к составлению бюджета и подходом других крупных организаций является, пожалуй, то, что в то время как другие организации предусматривают бюджетное финансирование для конкретных постов, - что неизбежно приводит к экономии средств в силу задержек с заполнением вакансий и требует коррективы с учетом фактора отклонения, - МОТ использует подход, ориентированный на программы, и выделяет бюджетные ассигнования на выполнение единиц работы и подпрограмм на основе человеко-лет и человеко-месяцев, необходимых для их реализации.

26. По мнению МОТ, этот подход обеспечивает большую гибкость и, хотя он ограничивает возможность обеспечивать экономию при использовании фактора отклонения, это с лихвой компенсируется тем обстоятельством, что первоначальный уровень бюджетных смет на расходы по персоналу сокращается с учетом фактических ресурсов, требуемых для выполнения данной работы. В вышеупомянутом докладе ОИГ* отмечается это отличие и указывается, что "фактор отклонения является более приемлемым в тех случаях, когда бюджетные ассигнования выделяются "под посты" по сравнению со случаями, когда в качестве основы для бюджетных ассигнований используются другие принципы, например человеко-годы, человеко-месяцы и т.д."

С. Случай ЮНЕСКО

27. ЮНЕСКО является организацией, которая столкнулась - и по-прежнему сталкивается - со сложными финансовыми проблемами, вызвавшими не только временное приостановление набора сотрудников, но ликвидацию в 1986-1987 годах 800 должностей. В тот период фактор отклонения составлял 5%, и Генеральный директор просил руководящие органы сократить его до 3%. В 1988-1989 годах Генеральный директор был вынужден уволить в отставку сотрудников для достижения пятипроцентного уровня текучести

* "Составление бюджетов в организациях системы Организации Объединенных Наций", пункт 106 (JIU/REP/89/9(Том 1)).

кадров. Двухгодичный период 1992-1993 годов был крайне сложным для организации: необходимо было изыскать наличность в размере 33 млн. долл., в результате чего пришлось ликвидировать некоторые посты и срезать расходы по персоналу.

28. В течение двухгодичного периода 1994-1995 годов в бюджете вновь стал применяться фактор отклонения в размере 5%: скидка в 5% применялась ко всем статьям бюджета, связанным с расходами по персоналу, без различий в отношении категории специалистов и общего обслуживания, базового оклада, корректиров по месту службы и других общих расходов по персоналу.

29. В 1993 году была создана рабочая группа для изучения вопроса о сокращении расходов по персоналу и применения последующих мер в связи с фактором отклонения. В ее состав входят руководители управления по бюджетным вопросам, кадрового департамента, общего инспектората и руководители программ. Каждая просьба в отношении расходов по персоналу или постов препровождается этой группе для изучения. Затем соответствующие предложения направляются Генеральному директору для принятия окончательного решения.

30. В вводной части к проекту программы и бюджету на 1994-1995 год Генеральный директор подчеркивал, что "в нынешних обстоятельствах и с учетом значительных усилий, предпринятых для рационализации и сокращения штатного расписания 5-процентный фактор отклонения является нереальным и приведет к прекращению обслуживания персоналом соответствующих программ. Вместе с тем во исполнение решения Исполнительного совета мною был установлен бюджет расходов по персоналу с учетом 5-процентного фактора отклонения".

31. Другой аспект, обсуждавшийся с инспектором, касался дифференциации, существующей во многих организациях системы Организации Объединенных Наций при применении фактора отклонения для должностей категории специалистов и должностей категории общего обслуживания. В ЮНЕСКО 5-процентный фактор отклонения применяется ко всем постам, будь то должности категории специалистов или должности общего обслуживания, хотя задержки с заполнением вакансий постов категории общего обслуживания являются менее значительными по сравнению с должностями категории специалистов.

32. Единственное сожаление, которое высказывают директивные органы ЮНЕСКО, касается отсутствия гибкости вследствие строгого применения высокого фактора отклонения; к числу последствий, которые это имеет для использования кадровых ресурсов и осуществления программ, можно отнести тот момент, что выполнение важных и срочных видов деятельности либо задерживается, либо возникает опасность того, что они могут быть не осуществлены.

33. Все это привело к тому, что двадцать седьмая сессия Генеральной конференции ЮНЕСКО обратилась к Исполнительному совету с просьбой "пересмотреть методику 5-процентной корректировки на текучесть кадров и задержки с заполнением вакансий (фактор отклонения) в контексте предварительных бюджетных смет Генерального директора на период 1996-1997 годов (28 с/5) с целью применения более реалистичного

корректировочного фактора, соответствующего потребностям Организации" (27 C/Decision 37). В свою очередь ЮНЕСКО обратилась к Объединенной инспекционной группе с просьбой о проведении нынешнего исследования.

Опыт МАГАТЭ

34. МАГАТЭ не применяет фактора отклонения. Все предположения строятся на индивидуальной основе директорами подразделений (управляющими по программам).

35. МАГАТЭ неоднократно проводило обзоры процесса набора персонала и установило стандартную процедуру, в рамках которой период набора персонала составляет примерно восемь месяцев. Этот срок не может быть сокращен в силу того, что в его основе лежат определенные требования, изменять которые организация не вправе. Цель задержек с заполнением вакансий в МАГАТЭ заключается в получении сбережений в рамках плана сокращенного финансирования. Поэтому при надлежащем использовании увеличение срока процесса набора персонала отвечает интересам МАГАТЭ.

36. В прошлом, при заполнении новых постов предусматривалась задержка в несколько месяцев, однако в настоящее время новых постов практически не создается. Все возможные новые посты, утвержденные бюджетом, используются для финансирования уже существующей временной помощи, и поэтому любой фактор отклонения или задержки в данном случае неприменим.

37. Штатное расписание, утвержденное в бюджете, как правило, касается штатных должностей, независимо от предполагаемых задержек с их заполнением, за исключением Департамента по вопросам гарантий, где существует система вычета задержек и где учитываются лишь чистые, заполненные посты, включаемые в проекты и подпрограммы.

Выводы

38. По мнению инспектора, после рассмотрения всей информации, полученной от организаций системы Организации Объединенных Наций, и с учетом трех основных примеров, приведенных выше, существует оправданная обеспокоенность по поводу чрезмерно высокого фактора отклонения, поскольку он может препятствовать способностям организации выполнять утвержденные программы. Кроме того, не следует забывать, что в течение большинства двухгодичных периодов возникают дополнительные непредусмотренные в бюджете расходы, которые должны погашаться. Они обусловлены главным образом увеличением расходов по персоналу в соответствии с решениями КМГС или Генеральной Ассамблеи, которые намеренно не проводятся по программе и бюджету до фактического принятия решения. Такой элемент добюджетного ассигнования расходов по персоналу уже существует. Эти дополнительные расходы должны покрываться главным образом за счет дополнительных задержек, отсрочек и замедления процесса набора персонала (с учетом уже существующего в некоторых организациях приостановления набора сотрудников). Таким образом, фактические сбережения в результате применения фактора отклонения превышают вычеты, предусмотренные в бюджете. Слишком высокий фактор отклонения резко сократит возможности организаций покрывать непредусмотренные в бюджете дополнительные расходы по персоналу, вызывая необходимость предусматривать отдельные ассигнования для этих внебюджетных расходов в программе и бюджете.

39. Инспектор считает, что в интересах согласования методов, техники и форм представления бюджетов организациям следует использовать общую терминологию и выработать единый свод определений, касающихся этих элементов, которые учитывают фактор текучести кадров и способствуют ему, а также создавать единый стандарт для представления отчетности руководящим органам о текучести кадров. В результате этого коэффициенты фактора отклонения, используемые организациями для целей составления бюджетов, хотя отнюдь не обязательно должны носить единый характер, будут носить более сопоставимый характер, позволяя лучше оценивать фактические бюджетные последствия и факторы относительности в области текучести кадров в разных организациях.

Приложение

Выдержки из таблицы 11 доклада "Составление бюджетов в организационных системах Организации Объединенных Наций: некоторые сопоставления" (том II - сравнительные таблицы) подготовлено Э. Шуммом (IU/REP/89/9 (том II))

ОРГАН	КОРРЕКТИРОВКА НА ТРУДОВЫЕ ЗАДАЧИ И ЗАДЕРЖКИ С ЗАПОЛНЕНИЕМ ВАКАНСИЙ (ФАКТОР ОТКЛОНЕНИЯ)
ООН	На 1986-1987 годы были предусмотрены 5% расходов на персонал по существующим должностям в классах С и выше с учетом текущей численности кадров. По рекомендации АКАБВ в отдельных разделах могут использоваться различные коэффициенты текучести кадров с целью учета опыта. В случае категории общего обслуживания они составили 0% на 1988-1989 годы. Эти процентные доли были заменены соответственно на 12,5% и 7,5%.
ФАО	Фактор отклонения, используемый в бюджете для всех существующих должностей, составляет 5,5%. Тот же фактор отклонения применяется также ко всем новым должностям.
МАГАТЭ	Производятся вычеты в отношении окладов для вакантных должностей. Новые должности в целом остаются незакрытыми в течение трех месяцев или более. На текучесть кадров приходится приблизительно 3% расходов по персоналу.
ИКАО	Производятся процентное вычитание из общей суммы ассигнований на покрытие расходов по категориям специалистов и общего обслуживания.
МОТ	Произвольная корректировка на текучесть кадров рассматривается как вычет из общей сметы расходов на персонал.
ИМО	Сумма устанавливается Советом во время рассмотрения предложений по бюджету; это часть общих ассигнований на заработную плату.
МСЭ	Текучести кадров не существует. Дополнительного персонала нет. Экономия достигается за счет неполной занятости.
ЮНЕСКО	Фактор отклонения в 5% был утвержден Генеральной конференцией на 1988-1989 годы, хотя на основе опыта 1986-1987 годов Генеральный директор предложил уровень в 3%. Любые дополнительные расходы, вызванные более низкой, чем 5%, текучестью кадров, должны быть покрыты из средств в пределах общего бюджета.
ЮНИДО	Предусматривается 5-процентная текучесть кадров для всех существующих должностей в категориях специалистов и выше. Для всех новых должностей она более высокая: 50% для категории специалистов и выше, 35% - для общего обслуживания и других категорий.
ВПС	Текучести кадров не существует. Фактор отклонения от полной занятости очень небольшой - два-три месяца (практически отсутствует).
ВОЗ	Фактор отклонения как таковой отсутствует. Проводится анализ вакантных должностей, и фактор отклонения учитывается в среднем бюджетный уровень.
ВОИС	Фактор отклонения отсутствует ввиду очень низкой текучести кадров. Вакансии, особенно на уровне категории общего обслуживания, заполняются персоналом, нанимаемым на короткий срок.
ВМО	Среднее количество вакансий очень мало. Фактор отклонения не применяется. За последние 12 лет новых должностей не создано.