

JIU/REP/2003/2

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**ОБЗОР БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили

*Виктор Вислых
М. Дебора Уайнз
Мухаммад Юсуф*

Объединенная инспекционная группа



**Женева,
2003 год**

В соответствии с пунктом 2 статьи 11 Статута ОИГ настоящий доклад завершен "после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы".

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		iv
Резюме: цель, выводы и рекомендации		v
Введение	1 - 6	1
I. Недостатки нынешнего бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций	7 - 31	2
A. Планирование и составление программ.....	9 - 15	2
B. Составление бюджетов	16 - 20	3
C. Контроль и оценка	21 - 22	4
D. Стороны, участвующие в процессе	23 - 31	4
II. Совершенствование бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций: альтернативные варианты	32 - 85	7
A. Вариант I	33 - 78	7
1. Планирование и составление программ	33 - 45	7
2. Составление бюджета.....	46 - 55	9
3. Контроль и оценка	56 - 58	11
4. Стороны, участвующие в бюджетном процессе в Организации Объединенных Наций	59 - 78	11
B. Другие варианты	79 - 85	15
Примечания		17
Приложение		19
Диаграмма		21

СОКРАЩЕНИЯ

БОР	Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПС	Всемирный почтовый союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КПК	Комитет по программе и координации
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
НПМ	Новая программная модель
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ССП	Среднесрочный план
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦРДТ	Цель развития, сформулированная в Декларации тысячелетия
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций

**Резюме:
цель, выводы и рекомендации**

Цель: Оценка эффективности и результативности нынешнего бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций и представление Генеральной Ассамблее ряда альтернативных вариантов более совершенного процесса планирования, разработки программ, составления бюджета, контроля и оценки в Организации Объединенных Наций с учетом, в частности, опыта и практики ряда организаций системы Организации Объединенных Наций

А. В документе A/57/387 Генеральный секретарь высказал мнение, что нынешний процесс планирования и составления бюджетов страдает серьезными недостатками, поскольку он сложен, занимает много времени, непоследователен, трудоемок и неповоротлив. Инспекторы разделяют точку зрения Генерального секретаря относительно необходимости совершенствования бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций. Они считают, что необходимо рассмотреть различные элементы данного процесса на основе четкого выявления их недостатков, с тем чтобы они полнее отражали переход к составлению бюджетов и управлению, ориентированным на конечные результаты, и отвечали его интересам.

В. Большинство инструментов, применяемых в настоящее время в рамках всего упомянутого процесса, не могут полноценно отражать ориентированный на конечные результаты подход и служить его интересам, а некоторые из них исчерпали себя, выполнив цели, связанные с подходом к составлению бюджета по программам или в связи с давно решенными задачами политики. В частности, работа по планированию и составлению программ в Организации Объединенных Наций страдает от отсутствия стратегических ориентиров и неудовлетворительной разработки программ. Среднесрочный план (ССП) на деле оказывается, с одной стороны, несвоевременным и негибким для целей детализированного составления программ, а с другой - не слишком пригодным с практической точки зрения для целей расстановки приоритетов. наброски бюджета исчерпали себя в качестве инструмента достижения главным образом политической цели облегчения соблюдения практики консенсуса ввиду налагаемых на Организацию финансовых ограничений и не выступают реальным инструментом расстановки приоритетов. Эти и другие недостатки негативно сказываются на эффективности и работе сторон, участвующих в данном процессе.

C. Бюджетный процесс на двухгодичный период обходится более чем в 20 млн. долларов. В среднем это составляет порядка 0,75% бюджета, т.е. сопоставлению с уровнем резервного фонда. Вместе с тем объем этих расходов будет значительно выше, если учесть собственные расходы государств-членов на проведение внутреннего обзора и на участие в данном процессе. По мнению Инспекторов, бюджетный процесс после проведения любых реформ должен быть более эффективным по затратам. В то же время нельзя сужать надзорные функции государств-членов на всех этапах этого процесса.

D. Учитывая изложенное и руководствуясь, отчасти, результатами обзора опыта и практики ряда организаций системы Организации Объединенных Наций, Инспекторы выдвигают следующие три альтернативных варианта для рассмотрения Генеральной Ассамблеей, наряду с предложениями Генерального секретаря, в рамках проводимого ею обзора в целях совершенствования процесса планирования, разработки программ, составления бюджетов, контроля и оценки в Организации Объединенных Наций. **В то же время Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что, по их мнению, вариант 1 представляет собой самое оптимальное направление действий на пути обеспечения наиболее эффективного бюджетного процесса.**

Вариант 1

- Стратегическая рамочная основа
- Стратегический бюджет по программам
- Усиленная система контроля и оценки
- Более совершенный процесс управления

a) Подготовка стратегической рамочной основы на базе целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), и результатов крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций. Стратегическая рамочная основа должна быть лаконичной, определять глобальные цели, актуальные для работы Организации, стратегические задачи, способствующие их достижению, и критерии, призванные направлять процесс расстановки приоритетов в работе Организации. Она должна служить руководством для долгосрочного планирования и составления программ в Организации Объединенных Наций; при этом понимается, что рамочная основа может пересматриваться в случае возникновения серьезных изменений, затрагивающих ее содержание;

b) ликвидация среднесрочного плана (ССП) и набросков бюджета, применяемых в рамках нынешнего процесса, и использование вместо этого документа, содержащего бюджет по программам, в качестве главного инструмента составления программ на двухгодичный период с его стратегической проработкой на базе стратегической рамочной основы;

c) применение усиленной системы контроля и оценки; обеспечение более действенных инструментов для проведения самооценки руководителями программ и представление более качественных отчетов государствам-членам через более короткие интервалы;

d) более совершенный процесс управления, в рамках которого каждая из участвующих сторон должна в полной мере выполнять свои функции и обязанности, включая обязанность Генеральной Ассамблеи, обеспечивать оптимальное использование своих вспомогательных и экспертных органов.

Вариант 2

- Стратегическая рамочная основа
- Стратегический плановый документ с ориентировочными показателями по ресурсам на двухгодичный период
- Стратегический бюджет по программам
- Усиленная система контроля и оценки
- Более совершенный процесс управления

a) Подготовка стратегической рамочной основы, как это изложено в варианте 1;

b) ликвидация ССП и набросков бюджета, применяемых в рамках нынешнего процесса, с их заменой кратким плановым документом на двухгодичный период, составляемым в свете стратегической рамочной основы на уровне основных программ. Ориентировочные показатели по ресурсам на двухгодичный период будут включаться как часть документа, представляемого государствам-членам за два года до соответствующего двухгодичного периода;

c) программный и бюджетный документ будет являться основным инструментом детализированной разработки программ на двухгодичный период в свете стратегической рамочной основы и на базе планового документа, упомянутого в подпункте b) выше;

d) применение усиленной системы контроля и оценки, как это изложено в варианте 1;

e) более совершенный процесс управления, как это изложено в варианте 1.

Вариант 3

- Стратегическая рамочная основа
- Стратегический четырехгодичный скользящий ССП с ориентировочными показателями по ресурсам
- Стратегический бюджет по программам
- Усиленная система контроля и оценки
- Более совершенный процесс управления

a) Подготовка стратегической рамочной основы, как это изложено в варианте 1;

b) подготовка скользящего четырехлетнего ССП, в котором программы стратегически переработаны на базе стратегической рамочной основы. Новый ССП будет представляться на утверждение за два года до соответствующего двухгодичного периода и обновляться и "переходить по скользящей схеме" на следующий период каждые два года. Нынешние наброски бюджета будут отменены и заменены ориентировочными показателями по ресурсам, включаемыми как часть нового ССП;

c) документ, содержащий бюджет по программе, будет являться преимущественно бюджетным документом для оперативной реализации двухгодичного блока ССП. В нем не будет однообразных обоснований программной деятельности, и в фокусе окажутся мероприятия, реализуемые в течение двухгодичного периода, и их связи со стратегическими целями, обозначенными в стратегической рамочной основе;

d) применение усиленной системы контроля и оценки, как изложено в варианте 1;

e) более совершенный процесс управления, как изложено в варианте 1.

Е. Следует подчеркнуть, что ни один из предлагаемых выше альтернативных вариантов не должен толковаться как сколь-либо сужающий надзорную роль государств-членов на всех этапах бюджетного процесса. Стратегическое составление бюджетов главным образом подразумевает, что выделенные на двухгодичный период ресурсы организации мобилизуются на то, чтобы приблизить организацию к решению ее стратегических задач и достижению ее целей, которые определяются в стратегической рамочной основе. Большой акцент КПК на оценку результативности программ в рамках более совершенного управления и усиленного режима контроля и оценки позволит организации двигаться в верном направлении и усилит надзорную роль государств-членов в этом отношении. В то же время ККАБВ, анализируя детализированную информацию о составлении бюджетов, будет и впредь давать государствам-членам гарантии уровня финансового управления и подотчетность секретариата. Кроме того, благодаря более внятной связи выделения ресурсов с ожидаемыми результатами и более содержательным отчетам о результативности программ ККАБВ получит более надежную основу для подготовки своих рекомендаций государствам-членам в отношении решений о выделении средств.

Введение

1. В документе A/57/387 Генеральный секретарь представил свою программу дальнейшей реформы Организации Объединенных Наций, включая процесс планирования и составления бюджетов, который, по его мнению, страдает серьезными недостатками, поскольку он сложен, занимает много времени, непоследователен, трудоемок и неповоротлив. В своей резолюции 57/300¹ Генеральная Ассамблея, приветствуя усилия и инициативы Генерального секретаря в целях дальнейшего реформирования Организации Объединенных Наций, в то же время осторожно отнеслась к некоторым предложениям относительно бюджета и попросила Генерального секретаря дополнительно проработать выдвигаемые им идеи и представить соответствующий доклад на своей возобновленной пятьдесят седьмой или пятьдесят восьмой сессии. В более конкретном плане Генеральная Ассамблея попросила Генерального секретаря представить для рассмотрения на ее пятьдесят восьмой сессии доклад с более подробной проработкой предложения о подготовке более стратегического среднесрочного плана на менее продолжительный период, увязанного с наброском бюджета, и представить для рассмотрения на возобновленной пятьдесят седьмой сессии доклад с разъяснением его предложения о проведении в один этап межправительственного обзора бюджета по программам и ССП. Ответ Генерального секретаря на последнюю указанную просьбу содержится в его докладе A/57/786 от 15 апреля 2003 года.

2. Инспекторы разделяют мнение Генерального секретаря о необходимости реформы бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций, с тем чтобы сделать планирование и составление бюджетов реальными стратегическими инструментами решения приоритетных задач и реализации программы работы Организации. Они считают, что необходимо рассмотреть различные элементы данного процесса, с тем чтобы они полнее отражали переход к составлению бюджетов и управлению, ориентированным на конечные результаты, и отвечали его интересам. Вместе с тем они полагают, что для принятия продуманного решения государствам-членам следует,

помимо предложений Генерального секретаря, изучить другие альтернативные варианты на основе, отчасти, опыта и практики других организаций системы Организации Объединенных Наций, перестроивших свой бюджетный процесс.

3. В настоящем докладе вниманию пятьдесят восьмой сессии Генеральной Ассамблеи предлагаются такие альтернативные варианты на основе четкого выявления недостатков нынешнего процесса. В главе I обозначены недостатки, связанные с каждым из элементов бюджетного процесса, а также с функционированием участвующих в этом процессе сторон. В ней содержится более внятный диагноз проблемы и затем в главе II предлагается ряд альтернативных вариантов совершенствования данного процесса.

4. В этом контексте Инспекторы рассмотрели опыт и практику ряда специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в плане совершенствования их бюджетных процессов на протяжении последних трех двухгодичных периодов. Фонды и программы Организации Объединенных Наций в докладе не охватываются, главным образом вследствие добровольного характера их финансирования и иной природы надзорной роли руководящих органов в связи с их бюджетами.

5. Для подготовки настоящего доклада Инспекторы разослали вопросник в специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и МАГАТЭ. Они провели обзор соответствующих бюджетных документов ряда этих организаций и беседовали с их должностными лицами. Инспекторы также анализировали элементы бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций и встречались с делегациями и должностными лицами Секретариата.

6. Инспекторы хотели бы выразить признательность всем тем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, и благодарны за помощь, полученную в ходе работы от многих и многих людей.

I. Недостатки нынешнего бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций

7. Генеральный секретарь выделил множество слабых сторон нынешнего бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций². Эти и другие недостатки подчеркивались в ходе бесед Инспекторов с должностными лицами Организации Объединенных Наций и делегациями и подтверждались результатами проведенного Инспекторами обзора бюджетного процесса в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций.

8. В настоящей главе обобщаются основные недостатки, связанные с каждым элементом бюджетного процесса, а также с участвующими в нем сторонами. Хотя некоторые из этих недостатков возникли не вчера и, кстати говоря, хорошо известны, особенно тем, кто не один год участвует в данном процессе, их негативное влияние самым рельефным образом проявляется в контексте ориентированного на конечные результаты подхода. С учетом этого настоящая глава имеет целью представить более внятный диагноз проблемы, прежде чем в главе II будут предложены альтернативные варианты совершенствования этого процесса.

A. Планирование и составление программ

Инструмент, задумывавшийся для иной цели

9. В настоящее время среднесрочный план (ССП) является главным инструментом планирования и составления программ в рамках бюджетного процесса Организации Объединенных Наций. Несмотря на переориентацию в Организации Объединенных Наций на подход БОР, не предпринималось каких-либо попыток рассмотреть вопрос об актуальности СПП, который разрабатывался главным образом как руководство для перехода Организации Объединенных Наций от подхода на основе постатейного бюджета к подходу на базе бюджета по программам в 1974 году. Кроме того, недостаточно глубоко был продуман вопрос о соответствии его содержания принятому Организацией новому подходу.

Отсутствие стратегических ориентиров и плохо проработанные программы

10. Хотя формат СПП на 2002-2005 годы был скорректирован с целью учета методики ориентированного на конечные результаты подхода, внесенные в программы изменения касались скорее формы, чем существа. В нынешнем варианте не предусматривается никаких стратегических ориентиров для разработки программ и в целом программы по-прежнему неудовлетворительно проработаны и не могут удовлетворять краткосрочные требования мандатов директивных органов. Детализация программ, в том числе на уровне подпрограмм, выливается в подготовку объемного документа, что снижает его ценность в качестве принципиальной рамочной основы для Организации.

Несвоевременный и негибкий инструмент для детализированного составления программ

11. Руководители программ обязаны детально проработать свои программы за три года до их вступления в силу. Затем СПП представляется для межправительственного обзора за два года до наступления двухгодичного периода его осуществления. В результате нередко возникают ситуации, когда СПП не поспевает за новыми событиями на директивном уровне в момент его принятия или сразу после него. Для того чтобы отразить такие изменения на директивном уровне в пересмотренном СПП, приходится ждать два года и к тому времени по той же схеме наметится отставание и в связи с новыми подобными изменениями.

12. В этом контексте Генеральный секретарь указал, что в СПП на 2002-2005 годы не могли найти отражение политический консенсус, выразившийся в принятии Декларации тысячелетия³, и ее бюджетные последствия. Позднее Генеральная Ассамблея ввиду того, что нехватка времени исключала внесение дальнейших изменений в СПП на пятьдесят седьмой сессии, попросила Генерального секретаря подготовить предлагаемый бюджет на двухгодичный период 2004-2005 годов по

программе по экономическим и социальным вопросам, с тем чтобы отразить проведенный Генеральной Ассамблеей на ее пятьдесят седьмой сессии обзор результатов Международной конференции по финансированию развития и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию⁴.

Инструмент, не слишком полезный для расстановки приоритетов

13. Предполагается, что ССП должен быть первым этапом для расстановки приоритетов по программам. Однако это в значительной степени осталось в теории ввиду отрыва ССП от процесса выделения ресурсов. Например, несмотря на недели переговоров, потраченные для достижения консенсуса относительно приоритетов ССП на 1998-2001 годы (подобная ситуация повторилась и в случае ССП на 2002-2005 годы), ресурсы, выделенные на программы, связанные с этими приоритетами в предстоящие двухгодичные периоды, практически не изменились.

Ненужный годовой обзор детальных аспектов программ государствами-членами

14. В соответствии с нынешним процессом государства-члены ежегодно проводят обзор детальных аспектов программ по линии Комитета по программе и координации (КПК) и Пятого комитета. В рамках конкретного двухгодичного периода детальные аспекты программ рассматриваются в контексте ССП или его пересмотра и затем в контексте бюджета по программам на следующий год (с добавлением мероприятий). Это не нужно, поскольку, как указано выше, множество деталей приходится обновлять на втором этапе их рассмотрения.

15. Это приводит к ненужному увеличению объема документации, готовящейся для государств-членов. В большинстве случаев описательная часть детализированных аспектов программ в ССП дословно воспроизводится в бюджете по программам. К тому же возрастают и расходы, связанные с заседаниями КПК и Пятого комитета. Бюджетный процесс на двухгодичный период обходится более чем в 20 млн. долл. США⁵. В среднем это составляет порядка 0,75% бюджета, т.е.

сопоставимо с уровнем резервного фонда. Вместе с тем объем этих расходов будет значительно выше, если учесть собственные расходы государств-членов на проведение внутреннего обзора и на участие в данном процессе.

В. Составление бюджетов

Наброски бюджета

Исчерпавший себя инструмент

16. Наброски бюджета были включены в качестве важного элемента бюджетного процесса, разработанного в резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1986 года. Одна из их главных целей состояла в том, чтобы помочь государствам-членам заблаговременно сформировать искомый в резолюции консенсус относительно общего уровня бюджета Организации Объединенных Наций ввиду налагаемых на Организацию финансовых ограничений.

17. За период с 1986 года консенсус, необходимый для принятия бюджета Организации Объединенных Наций, вполне утвердился в практике Генеральной Ассамблеи, и де-факто применение при составлении бюджета принципа нулевого реального роста сделало общий уровень бюджета на будущие двухгодичные периоды в значительной мере предсказуемым.

Нереализованная возможность для содержательной расстановки приоритетов

18. Политическая цель, лежавшая в основе набросков бюджета, и их главная ориентированность на финансовые аспекты в значительной степени объясняют тот факт, что роль набросков бюджета как инструмента соотнесения программных приоритетов с приоритетами ресурсными осталась невыполненной. Так, в соответствии с нынешним бюджетным циклом обзор ССП (или его пересмотр) проводится в тот же год, что и рассмотрение набросков бюджета. Однако переговоры по двум документам не стыкуются, и согласованные приоритеты ССП искусственно добавляются в конце к уже согласованным наброскам бюджета.

Бюджет по программам

Отсутствие стратегического составления бюджетов

19. Бюджет по программам представляет собой сплав ССП и набросков бюджета. Соответственно отсутствие стратегических ориентиров и неудовлетворительно проработанные программы воспроизводятся в документе, содержащем бюджет по программам, и к тому же сам этот документ корректируется скорее по форме, чем по существу.

Информация о составлении бюджета, не имеющая актуальности для ориентированного на результаты подхода

20. В бюджетном документе по-прежнему содержится информация о составлении бюджета, которая не требуется для рационального применения ориентированного на конечные результаты подхода, и связь между мероприятиями и намеченными результатами и ресурсами, предусмотренными для их достижения, остается невнятной.

С. Контроль и оценка

Отсутствие надлежащих механизмов для внутренней самооценки

21. Существующие инструменты контроля и оценки, и в том числе ряд имеющихся информационных систем, например Комплексная информационная система контроля и документации (ИМДИС), разрабатывались не для подхода БОР, и на практике их трудно адаптировать с учетом требований этого подхода. Соответственно руководителям программ становится труднее проводить внутреннюю самооценку и затем переносить результаты таких самооценок в программы и будущие планы.

Механизмы отчетности не позволяют получать надлежащие отклики для их отражения в будущих бюджетах по программам

22. Существующие механизмы отчетности о результативности программ не способствуют своевременному и систематическому отражению результатов оценки в бюджете на

предстоящий двухгодичный период. Отсутствие промежуточных отчетов о результатах реализации программ в течение двухгодичного периода препятствует своевременной корректировке, при необходимости, будущих программных ориентиров, и существующий способ отчетности (сопоставление данных о состоянии работы по реализации тысяч мероприятий) не способствует стратегическому обсуждению будущих планов и вопросов выделения ресурсов; скорее, речь идет о кропотливом счетоводстве.

Д. Стороны, участвующие в процессе

Секретариат

Необходимость дальнейшего совершенствования документации

23. Хотя признается, что составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты, внедряется постепенно и поступательно и что с момента утверждения ориентированного на конечные результаты подхода Генеральной Ассамблеей в декабре 2000 года в Секретариате ведется полезная работа по совершенствованию представляемой государствам-членам документации, в частности в отношении формата бюджета по программам, необходимы дополнительные усилия с целью дальнейшего улучшения документации, представляемой на всех этапах бюджетного процесса.

24. Например, в том что касается планирования и составления программ и, как об этом подробнее говорится в главе II, необходимо предпринять дополнительные усилия параллельно с усилиями, прилагаемыми секретариатами других организаций системы Организации Объединенных Наций в процессе обзора их инструментов планирования и составления программ, а также в рамках рационализации, перегруппировки и переработки их программ стратегическим образом и с постановкой совместных и сквозных целей.

25. Совсем недавно в КПК было высказано мнение о том, что при составлении будущих предлагаемых бюджетов по программам следует приложить дополнительные усилия для того, чтобы четко увязать цели,

ожидаемые достижения, показатели достижений и мероприятия. Также было отмечено, что в введении к предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 2004-2005 годов ничего не говорится об усилиях по устранению дублирования в программах или в административной деятельности в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи. Кроме того, Комитет рекомендовал Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря представить на ее пятьдесят девятой сессии предложения относительно обеспечения более тесной увязки отчетов об исполнении и оценке программ с бюджетным циклом⁷.

Несвоевременный выход на государства-члены и отсутствие доверия

26. Секретариат на начальном этапе не подкрепляет свои идеи и концепции по различным аспектам бюджетного процесса мнениями государств-членов. В ряде случаев важные идеи выдвигаются без достаточной проработки или уточнения и инициативы осуществляются несмотря на высказанную государствами-членами озабоченность. Это порождает скептицизм в отношении Секретариата и подрывает доверие государств-членов к нему.

27. Например, недавно Генеральная Ассамблея попросила Генерального секретаря разъяснить его предложение о проведении в один этап межправительственного обзора бюджета по программам и ССП. Государства-члены также высказали обеспокоенность по поводу решения Секретариата представить приложение к бюджету по программам на 2004-2005 годы, содержащее подробную техническую информацию по калькуляции расходов, только в ККАБВ, и КПК счел важным подчеркнуть, что это приложение может быть также представлено государствам-членам по их просьбе⁸.

Комитет по программе и координации

Ощущение дублирования; и нетворческие методы работы

28. Критические замечания, которые обычно высказывались по поводу роли КПК в рассматриваемом процессе и повторно

озвучивались в беседах с Инспекторами, хотя и с разной расстановкой акцентов, должностными лицами и некоторыми делегациями, охватывают главным образом два аспекта: дублирование с Пятым комитетом; и нетворческие методы работы (редакционный комитет).

Пятый комитет

Роли КПК и Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ); сосредоточение внимания на мельчайших подробностях; конкретные суммы обсуждаются в последний момент

29. Критические замечания, высказывавшиеся в связи с ролью Пятого комитета в данном процессе, сводятся главным образом к следующему: государства-члены дублируют работу КПК при рассмотрении программных аспектов бюджета по программам; вместо того чтобы сосредоточиться на стратегических вопросах, государства-члены углубляются в мельчайшие подробности бюджетной информации (например, повышение уровня постов, число постов, необходимых для той или иной подпрограммы и т.д.); проводя обзор подробной бюджетной информации, государства-члены, как представляется, узурпируют роль ККАБВ; общий объем ресурсов, решение о котором принимают государства-члены, не сопоставим с результатами проводимого ими последовательно по разделам анализа и затратами сил и времени в рамках данного процесса. Уровень конкретных сумм достигается в последний момент без учета программных соображений и целей, которые должны быть реализованы на протяжении соответствующего двухгодичного периода.

Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам

Заседания практически в безостановочном режиме

30. Обременительный бюджетный процесс Организации Объединенных Наций негативно сказался и на ККАБВ. Теперь он вынужден работать практически в безостановочном

режиме с параллельным возрастанием издержек для государств-членов.

*Неспособность выполнить свой мандат,
вытекающий из статьи 17 Устава
Организации Объединенных Наций*

31. Несмотря на регулярные поездки членов ККАБВ в специализированные учреждения и МАГАТЭ, огромная нагрузка, связанная с бюджетным процессом Организации Объединенных Наций снижает

качество и сужает сферу консультативных услуг, оказываемых ККАБВ Генеральной Ассамблее при осуществлении надзорных функций в отношении бюджетов специализированных учреждений в соответствии со статьей 17 Устава⁹. По мнению ряда делегаций, это крайне нежелательно, поскольку в результате Генеральная Ассамблея, в частности, лишается возможности ознакомиться с новыми моментами в бюджетах упомянутых учреждений и МАГАТЭ.

II. Совершенствование бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций: альтернативные варианты

32. С учетом анализа недостатков, приведенного в главе I, и обзора опыта и практики ряда других организаций системы Организации Объединенных Наций Инспекторы считают, что для усовершенствования процесса планирования, разработки программ, составления бюджета, контроля и оценки в Организации Объединенных Наций Генеральная Ассамблея могла бы рассмотреть три основных альтернативных варианта. Эти варианты и обоснование их целесообразности подробно излагаются ниже.

A. Вариант I

1. Планирование и составление программ

Потребность в стратегической рамочной основе

33. Организация Объединенных Наций переключилась на систему БОР при отсутствии четкой стратегической основы и целей, определяющих контуры ее будущей работы. В ходе бесед, проведенных Инспекторами при подготовке настоящего доклада, обнаружилось, что должностные лица Секретариата и некоторые государства-члены скептически оценивают целесообразность разработки долгосрочных или стратегических планов для Организации Объединенных Наций, поскольку ей приходится действовать в динамичных и постоянно меняющихся глобальных условиях. Были выражены также определенные опасения по поводу того, что внедрение подобного механизма, вероятно, может потребовать проведения сложных и продолжительных переговоров.

34. С другой стороны, делегации и должностные лица Секретариата довели до сведения Инспекторов во многом общее мнение относительно того, что цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), наряду с целями и задачами, поставленными в ходе ряда крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, проведенных с начала 90-х годов, вполне

могут послужить долгосрочным общим ориентиром для планирования работы Организации Объединенных Наций. Помимо этого, была прямо признана необходимость увязки ЦРДТ и других согласованных на глобальном уровне целей и задач с работой и деятельностью Организации. Исходя из этого, Инспекторы считают, что уже сложилась достаточная основа для консенсуса, на которой Секретариат мог бы построить свои усилия и сформулировать, в тесном взаимодействии с государствами-членами и при их вовлечении в этот процесс на самом раннем этапе, стратегический документ, который позволил бы определить направления в планировании программ Организации Объединенных Наций на более долгосрочную перспективу.

35. Обоснованность этой точки зрения во многом подтверждается опытом других организаций системы Организации Объединенных Наций, которые взяли на вооружение подход, ориентированный на конкретные результаты, и действуют на стратегической основе, определяющей концептуальное видение и общие направления для организаций на долго- и/или среднесрочную перспективу. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) сформулировала и приняла стратегические рамки на 2000-2015 годы; Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) разработала корпоративную стратегию; а МАГАТЭ подготовило среднесрочную стратегию (ССС) на 2001-2005 годы. То же самое сделали и другие организации, например, Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Международная организация труда (МОТ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Всемирный почтовый союз (ВПС) (см. приложение). В процессе разработки стратегического плана на шестилетней основе находится Международная морская организация (ИМО).

36. С помощью стратегических рамочных документов государства-члены стремились вооружить свои организации рычагами внятной и четко сформулированной долгосрочной политики, которая направляла бы

планирование их программ в охватываемый период. Они попытались дать ответы на вопросы о том, куда должны двигаться их организации и что они должны делать. Общими элементами большинства этих документов являются их относительная лаконичность, определение глобального контекста, целей, имеющих актуальное значение для организаций, а также стратегических задач, которые нужно решить в интересах достижения этих целей. Во многих из этих документов были определены критерии расстановки приоритетов, которая производилась позднее, на первом этапе распределения ресурсов. Неотъемлемыми элементами этого процесса являлись понимание и признание того, что такого рода документы могут быть достаточно гибкими для отражения эволюционирующих и изменившихся условий. Тем не менее признание этого не умаляет их ценности в качестве необходимых установочных документов для планирования на основе подхода БОР.

37. Более того, ценность стратегических установочных документов была косвенно признана самой Генеральной Ассамблеей, которая рекомендовала рассматривать доклад Генерального секретаря, озаглавленный "План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций"¹⁰, в качестве полезного подспорья в осуществлении Декларации тысячелетия¹¹. Несмотря на признанные изъяны этого документа в контексте Организации Объединенных Наций¹², руководителям программ в Организации Объединенных Наций было рекомендовано принять это во внимание при обзоре своей программной деятельности в рамках бюджета по программам на 2004-2005 годы¹³.

38. Инспекторы убеждены в том, что разработка стратегической рамочной основы для Организации Объединенных Наций на базе вышеописанных принципов представляет собой один из важнейших элементов эффективной переориентации на подход БОР и столь необходимую основу для совершенствования других элементов бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций.

Разработка программ

39. Разработка стратегической рамочной основы призвана облегчить стратегически продуманную переработку программ, выходящую за рамки краткосрочных потребностей, определенных в некоторых уже утвержденных мандатах директивных органов. Стратегические цели должны по ступенчатой схеме доходить до уровней различных программ и подпрограмм через целый ряд связанных с ними задач. Это позволило бы добиться того, чтобы то или иное мероприятие как конечный итог работы организации было действительно значимо связано со стратегическими целями и чтобы результаты осуществления такого мероприятия содействовали достижению общих целей организации. Необходимо также усилить акцент на сквозных и общих целях различных программ. Такой пересмотр процесса составления программ является ключом к совершенствованию бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций.

40. Большинство других организаций системы Организации Объединенных Наций сообщили о том, что основной фактор усовершенствования их бюджетного процесса связан с рационализацией, реструктуризацией и/или переработкой их программ. ФАО внедрила новую программную модель (НПМ), разработанную для отражения основанного на конкретных результатах подхода к составлению бюджета. В рамках своего нового подхода к составлению программ ФАО определила также 16 приоритетных областей междисциплинарного взаимодействия (ПОМВ). С радикальной переориентацией на стратегический подход к составлению бюджета, начавшейся в ВОЗ в 2002-2003 годах, программы были перегруппированы, а три уровня организации (глобальный, региональный и страновой) были интегрированы с установлением одних и тех же общих целей, ожидаемых результатов и показателей. МОТ пересмотрела и перегруппировала свои программы в рамках своих четырех стратегических целей и 10 оперативных целей в дополнение к шести сквозным или общим целям политики. Наряду с этим в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) из

плана действий были выделены две главные программы.

41. Инспекторы убеждены в том, что такая переработка, реструктуризация и/или рационализация программ Организации Объединенных Наций на основе стратегических целей/направлений деятельности необходимы для переориентации внимания государств-членов на процесс составления программ, основанный на конечных результатах, как это предусмотрено БОР. Это позволило бы улучшить формат бюджета по программам и взаимосвязи между различными элементами этого процесса.

Инструментарий составления программ

42. Инспекторы считают, что с учетом недостатков, отмеченных в главе I, ССП следует ликвидировать в качестве основного инструмента составления программ в Организации Объединенных Наций.

43. Вместо этого программы следует составлять непосредственно в контексте документа, содержащего бюджет по программам. Это позволило бы разрабатывать программы, в максимально возможной степени приближая их к срокам их осуществления и не упуская при этом из виду стратегического направления, заданного стратегической рамочной основой. Это позволило бы также отказаться от проведения детального ежегодного обзора всех аспектов программ государствами-членами в течение двухгодичного периода. И это должно также улучшить стратегическое рассмотрение программ, в частности на основе последовательной оценки взаимосвязи между мероприятиями, предлагаемыми в бюджете по программам, и стратегическими задачами и общими целями Организации.

44. Этому подходу придерживается большинство других организаций системы Организации Объединенных Наций, включая ВОЗ, ВОИС и МАГАТЭ. При этом ВОЗ выразила убежденность в том, что цель перевода политики в практику оптимальнее всего достигается на основе бюджета по программам и оперативных планов, подготавливаемых ближе к срокам реализации¹⁴.

45. Более того, этот подход был частично использован в самой Организации Объединенных Наций в бюджете по программам на 2004-2005 годы применительно к программе по экономическим и социальным вопросам в качестве отражения проведенного Генеральной Ассамблеей на ее пятьдесят седьмой сессии обзора итогов Международной конференции по финансированию развития и Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. Эту пока не утвержденную, но показательную практику следует институционально закрепить и применять в качестве принципа при составлении программ Организации Объединенных Наций.

2. Составление бюджета

Наброски бюджета

46. Инспекторы считают, что наброски бюджета в Организации Объединенных Наций исчерпали себя в качестве инструмента достижения главным образом политической цели. Переключение на подход к составлению бюджета, основанный на БОР, требует изначально высокого уровня доверия между государствами-членами и Секретариатом, особенно в вопросах финансового планирования и дисциплины. Прогнозирование ресурсов в принципе должно основываться на общем объеме предыдущего бюджета по программам.

47. В тех случаях, когда, по оценкам Секретариата, необходимым и оправданным является изменение общего объема бюджета на предстоящий период по сравнению с бюджетом на предшествующий период, ему следует на раннем этапе бюджетного процесса организовать транспарентные консультации с государствами-членами и группами государств-членов, с тем чтобы поставить их в известность о таком изменении, обосновать его необходимость и учесть их мнения до завершения разработки своего предложения по бюджету по программам. Такого рода практика уже успешно применяется в МАГАТЭ и вполне соотносится с призывами к улучшению методов работы Секретариата и к повышению уровня доверия между ним и государствами-членами, как это будет рекомендовано Инспекторами ниже.

48. Рекомендуемое использование бюджета по программам в качестве основного инструмента составления программ подразумевает также, что бюджет по программам будет обеспечивать первую возможность для увязки программных приоритетов с ресурсными приоритетами. В этой связи Инспекторы рекомендуют устранить подготовку набросков бюджета из бюджетного процесса Организации Объединенных Наций.

49. На деле Инспекторы не обнаружили даже в какой-то мере сходной с этим практики в организациях системы Организации Объединенных Наций, изученных при подготовке настоящего доклада. ФАО использовала наброски программы работы и бюджета в начале 90-х годов, но отказалась от них в 1997 году по рекомендации Совета ФАО, который счел, что составление набросков дублирует бюджетный процесс¹⁵. Аналогичное решение Генеральной Ассамблеи позволило бы упростить бюджетный процесс, и Инспекторы настоятельно рекомендуют принять такое решение.

Бюджет по программам

50. Характер и качество документа, содержащего бюджет по программам, зависят от подхода Организации к планированию и составлению программ. Следовательно, стратегически продуманные и четко сформулированные программы со сквозными и общими целями должны в итоге давать более совершенный стратегический бюджетный документ, в котором ресурсы организации, выделяемые на двухгодичный период, использовались бы для того, чтобы приблизить организацию к решению ее стратегических задач и достижению ее целей, которые определяются в стратегической рамочной основе. Как рекомендуется в данном варианте, бюджет по программам стал бы главным программным документом Организации Объединенных Наций, в котором сразу бы детально прописывались программы на двухгодичный период.

51. Что касается объема бюджетной информации, приводимой в основном документе, то совершенно очевидно, что анализ бюджета, построенного на конкретных результатах, требует по существу меньшего

объема финансовых данных, учитывая необходимость переключения внимания государств-членов на составление программ, ориентированное на конечные результаты, и упрощению формата бюджетного документа по программам.

52. Именно так обстоит дело во многих организациях (например, в ВОЗ, МАГАТЭ и МОТ), где объем бюджетной информации, предоставляемой государствам-членам в самом документе, содержащем бюджет по программам, был значительно сокращен (в том числе во многих случаях и по штатному укомплектованию), или же эта информация предоставляется им с использованием других средств. В МАГАТЭ более подробная бюджетная информация содержится в электронном управленческом блоке официального вебсайта Агентства и доступна для государств-членов. Кроме того, секретариат МАГАТЭ на неформальной основе отвечает на любые просьбы государств-членов о предоставлении финансовых данных.

53. В случае Организации Объединенных Наций очень подробные финансовые данные и впрямь предоставлялись бы ККАБВ. Это не означает, что государства-члены не могут и не должны иметь доступ к этой информации; государства-члены могли бы обратиться с просьбой поместить эти данные на вебсайте, как это делается в МАГАТЭ, или изучить иные средства доступа к ним. Им потребуется также оптимизировать использование экспертных возможностей ККАБВ при обзоре такого рода данных.

54. Вместе с тем совершенно ясно, что исключение очень подробных финансовых данных из документа, содержащего бюджет по программам, соотносится с концепцией и характером БОР, поскольку акцент переносится на подотчетность и результативность использования выделяемых ресурсов. В этой связи Инспекторы подчеркивают абсолютную необходимость содействия становлению культуры доверия между государствами-членами и Секретариатом, столь остро недостающей и необходимой для облегчения культурной переориентации на подход БОР.

55. Предоставление все большего и большего объема финансовых данных - это не решение. Определяющее значение имеют повышение качества, усиление сфокусированности и обеспечение более стратегического характера документации, понятной для всех членов. Это отвечало бы также интересам большинства государств-членов, которые не имеют кадровых ресурсов для детального отслеживания деятельности Организации Объединенных Наций. Решающее значение имеет и то обстоятельство, что государства-члены нисколько не ослабят надзора на всех этапах бюджетного процесса в результате этого изменения или любого другого изменения в нынешнем процессе, рекомендуемого Инспекторами.

3. Контроль и оценка

56. Генеральный секретарь заявил о своем намерении создать усовершенствованную систему оценки и контроля¹⁶. Инспекторы считают, что в качестве первого шага на пути к установлению усиленного режима оценки можно было бы заложить прочные основы внутренней инфраструктуры контроля и оценки во всем Секретариате путем, в частности, внедрения соответствующих информационных систем и создания звена хорошо подготовленных руководителей, отдающих себе отчет в потребностях и важном значении самооценки. Улучшение систематической самооценки руководителями программ должно создать основу для такого усиленного режима, который бы дополнялся и подкреплялся периодическими внутренними и внешними оценками.

57. Усиленный режим оценки должен также позволить Секретариату чаще отчетываться перед государствами-членами о результативности и осуществлении программ, своевременно доводить до их сведения принципиальные установки в отношении будущих планов и корректировать их решения о распределении ресурсов. Это исключительно важно для того, чтобы программа и бюджет и впредь отвечали текущим потребностям. Государства-члены не могут позволить себе финансировать завершённые, устаревшие, почти бесполезные или неэффективные программы. Усовершенствованная система контроля и

оценки программ обеспечила бы более широкие возможности для выявления таких программ и позволила бы разумно перераспределять ресурсы.

58. Ряд организаций с самого начала признали, что переориентация на БОР требует укрепления режима контроля и оценки. ВОИС разрабатывает годовые планы работы в увязке с подготовкой бюджета по программам, которые используются для планирования деятельности на протяжении двухгодичного периода и контроля за ней. Систематическое использование годовых планов работы обеспечивает внутренний рычаг, облегчающий контроль, в частности со стороны управления контролера, за ходом осуществления запланированной деятельности во всей организации. Более того, секретариат ВОИС отчетывается перед государствами-членами о результативности и осуществлении программ несколько раз на протяжении двухгодичного цикла. Такая система отчетности обеспечивает государствам-членам более широкие возможности для учета в ходе бюджетного процесса результатов оценок для их отражения в предстоящих и будущих планах и для соответствующего обоснования их решений о распределении ресурсов. Аналогичные системы, позволяющие чаще и качественнее отчетываться перед государствами-членами, разрабатываются в таких организациях, как ФАО и МАГАТЭ¹⁷.

4. Стороны, участвующие в бюджетном процессе в Организации Объединенных Наций

59. Подготовка будущего двухгодичного бюджета по программам Организации Объединенных Наций начинается на внутреннем уровне в Секретариате к сентябрю первого года текущего двухгодичного периода (на двухгодичный период 2004-2005 годов - сентябрь 2002 года). То есть процесс начинается примерно за 16 месяцев до начала того двухгодичного периода, к которому это относится, что в целом соответствует практике большинства организаций системы Организации Объединенных Наций¹⁸.

60. Государства-члены участвуют в бюджетном процессе в Организации Объединенных Наций главным образом через КПК и Пятый комитет (административный и бюджетный комитет). Это также соответствует практике большинства организаций системы Организации Объединенных Наций, где обзор программных и/или финансовых аспектов проводится в рамках двухступенчатого межправительственного процесса¹⁹. Кроме того, Пятому комитету оказывает содействие ККАБВ, который проводит экспертное изучение бюджета по программам.

Секретариат

Качество документации

61. Вопросы, касающиеся необходимости и возможности предоставления более качественной и более адекватной документации Секретариатом, рассматриваются при обзоре различных элементов бюджетного процесса выше. Инспекторы считают, что приведенные выше предложения, касающиеся планирования, разработки программ, составления бюджетов, контроля и оценки, должны значительно повысить качество документации, представляемой Секретариатом по каждому элементу этого процесса, и должны обеспечить большую четкость и сфокусированность документации для государств-членов.

62. При подготовке программы и бюджета, а также концептуальной разработке и составлении программ Секретариат мог бы рассмотреть возможность использования практики, обеспечивающей большую открытость на уровне как департаментов, так и Организации в целом, в целях вовлечения в этот процесс всех соответствующих сторон. ВОИС создает целевую группу для расширения горизонтов видения и повышения эффективности программной координации при разработке программы и бюджета. Аналогичная практика существует в ИКАО, где Группа старших руководителей оказывает внутреннюю общую поддержку этому процессу, обеспечивая его соответствие стратегическим направлениям и вынося рекомендации по оперативным целям.

Связь с государствами-членами и вопрос доверия

63. Хотя повышение качества документации Секретариатом и облегчило бы установление отношений доверия между Секретариатом и государствами-членами, заблаговременное подключение государств-членов к подготовке такой документации, включая стратегическую рамочную основу, а также программу и бюджет, имеет исключительно важное значение для всего процесса. Для решения этой задачи Секретариату необходимо уже на ранней стадии делиться своими идеями с государствами-членами и добиваться получения от них мнений и отзывов, особенно в рамках своевременных неформальных консультаций и брифингов, а также путем предоставления государствам-членам концептуальных и пояснительных записок. В таком неформальном диалоге помимо делегаций в Пятом комитете должны участвовать и делегации в других основных комитетах Генеральной Ассамблеи, когда речь заходит о стратегической проработке и переработке их соответствующих программ. Это обеспечило бы транспарентность процесса и в то же время позволило бы Секретариату более эффективно выявлять озабоченности и приоритеты государств-членов.

64. Такого рода консультативный подход доказал свою исключительную плодотворность в ряде других организаций, в частности в ВОИС, МАГАТЭ и ФАО. Все три организации сообщили, что, хотя основанный на проведении консультаций и развитии связей подход к применению концепции БОР в них, вероятнее всего, привел к увеличению внутренних ресурсов, особенно первоначальных затрат времени персонала²⁰, расширению и взаимодействию с государствами-членами на различных этапах этого процесса обеспечило возможность лучше выявлять их потребности и приоритеты. Это, в свою очередь, находит отражение в более действенной разработке и реализации программ, подкрепляемых более эффективным режимом контроля и оценки. Кроме того, все они подчеркнули, что внедрение такого подхода привело к повышению уровня доверия, уверенности и непосредственной заинтересованности в самой организации и в ее работе с государствами-членами.

Комитет по программе и координации

Дублирование с Пятым комитетом и нетворческие методы работы (редакционный комитет)

65. В связи с вопросом о дублировании работы с Пятым комитетом многие делегации и ряд должностных лиц Секретариата указали, что с 1997 года КПК достиг консенсуса по всем программам, включенным в ССП, кроме одной-двух программ, по которым не удалось достичь такого консенсуса из-за отсутствия политической воли. Таким образом, эти программы были приняты Пятым комитетом без особого обсуждения.

66. Инспекторам трудно представить себе, каким образом непосредственный обзор всех программных аспектов Пятым комитетом с учетом его универсального состава мог бы привести к повышению эффективности бюджетного процесса. Например, из информации по калькуляции затрат, представленной Секретариатом Инспекторам, явствует, что из 10 млн. долл. США, закладываемых в смету в качестве ежегодных затрат на бюджетный процесс, более одной трети (3,5 млн. долл. США) расходуется в связи с проведением официальных заседаний Пятого комитета. Если Пятым комитетом на формальной и неформальной основе будет рассматривать программные аспекты с нуля, то можно ожидать лишь значительного увеличения этой суммы.

67. Кроме того, некоторые делегации выразили обеспокоенность по поводу компетентности Пятого комитета в деле рассмотрения существенных программных аспектов работы других комитетов Генеральной Ассамблеи. Они отметили, что КПК является вспомогательным органом Ассамблеи и государства-члены поощряются к тому, чтобы их представительство в этом Комитете было "на должном уровне в целях повышения степени компетентности этого Комитета"²¹. Ответственность за обеспечение этого качественного представительства лежит на плечах членов КПК и на Генеральной Ассамблее, которая раз в три года избирает членов своего "основного вспомогательного органа" по планированию, составлению программ и координации²².

68. Что касается нетворческих методов работы КПК, то в последние несколько лет Комитет приступил к обзору своих методов работы. Однако при проведении обзора для целей настоящего доклада выяснилось, что один из ключевых факторов, обуславливающих неэффективность методов работы Комитета при рассмотрении программ Организации Объединенных Наций, как представляется, связан с качеством документации, представляемой Комитету, и с характером этой документации.

69. При обзоре программ члены КПК придерживались синтезированного подхода, основанного на "копировании и переносе" (копирование из мандатов директивных органов и перенос в ССП), который применяется при подготовке ССП, что по существу превратило его в редакционный комитет. В этой связи следует надеяться, что разработка Секретариатом стратегически продуманных программ приведет к разрыву стратегических дискуссий между государствами-членами и к выработке более четких принципиальных установок.

70. Кроме того, как только будет принята рекомендуемая стратегическая рамочная основа, предложение о ликвидации ССП и использовании бюджета по программам в качестве основного инструмента для разработки программ Организации приведет к становлению практики проведения одного обзора программных аспектов в течение двухгодичного периода. Это позволило бы Комитету выделять больше времени и фокусировать внимание на укреплении своей оценочной (и координационной) функции, прежде всего в первый год двухгодичного периода (четные годы).

71. Это соотносится с широко распространенной точкой зрения о необходимости укрепления роли КПК в области контроля и оценки. Вместе с тем такую его роль можно повысить только в рамках усиления общего режима контроля и оценки, как это указывалось выше. Подобная его роль может иметь ценное значение для бюджетного процесса только в том случае, если результаты оценки учитываются в предстоящих и будущих программах. Таким образом, трудно представить себе действенную роль КПК

в области контроля и оценки без его вовлечения с самого начала в рассмотрение аспектов планирования и составления программ в бюджетном процессе, и наоборот.

72. Следовательно, необходимо в полной мере наделить КПК отведенной ему ролью в качестве основного вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи по планированию и составлению программ. Как указывается ниже, это можно сделать только в том случае, если государства-члены займут ответственную позицию и обеспечат самодисциплину в вопросах применения такой практики, при которой не допускается никакого потенциального дублирования усилий КПК и Пятого комитета в области планирования и составления программ.

Пятый комитет

73. Вопрос о дублировании усилий Пятого комитета и КПК частично уже рассматривался выше. Хотя де-юре полностью устранить такое дублирование, вероятно, невозможно, да и нецелесообразно, совершенно очевидно, что для недопущения подобного потенциального дублирования де-факто делегациям в Пятом комитете необходимо обеспечить определенный уровень самодисциплины и ответственности. Имеются примеры того, что это возможно при наличии политической воли. Например, практика достижения консенсуса при утверждении бюджета Организации Объединенных Наций была неформально закреплена в резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи через формулу "как можно более широкого согласия", применяемую без ущерба для процесса принятия решений, принципы которого закреплены в Уставе Организации Объединенных Наций и Правилах процедуры Генеральной Ассамблеи.

74. Кроме того, при рассмотрении бюджета по программам на 2002-2003 годы от формального представления этого документа по разделам Пятому комитету вообще отказались, невзирая на несогласие некоторых делегаций, исходя из того понимания, что руководители программ будут готовы ответить на любые конкретные вопросы, которые возникнут в ходе неофициальных консультаций. В ходе таких консультаций

делегациям следует воздерживаться от повторного изложения общих заявлений и позиций, которые уже были сформулированы на официальных заседаниях, и вместо этого следует сосредоточивать внимание непосредственно на сближении различных позиций. Генеральной Ассамблее следует поощрять государства-члены к тому, чтобы строго придерживаться такой практики для совершенствования и рационализации процесса переговоров по бюджету по программам.

75. При рассмотрении финансовых аспектов бюджета по программам в Пятом комитете уже давно вошло в практику исходить из того, что доклады и рекомендации ККАБВ служат основой и отправной точкой для обсуждения таких аспектов. Однако в последние годы наметился отход от такой практики, приведшей к затягиванию обсуждений, к усилению тенденции "микроманеджмента" при рассмотрении бюджета и к отвлечению внимания в ходе обсуждений от собственно финансового анализа, который, как предполагается, должен лежать в основе подхода, ориентированного на конкретные результаты. Государствам-членам следует настоятельно рекомендовать в максимально возможной степени придерживаться прежней практики. В противном случае, если Генеральная Ассамблея намерена оптимизировать использование и повысить результативность этого экспертного органа, государствам-членам необходимо будет обратить серьезное внимание на факторы, приведшие к этому отклонению от устоявшейся практики.

76. И наконец, в ходе подготовки настоящего доклада Инспекторы отметили, что некоторые представители государств-членов в Пятом комитете оказались во многом не в курсе особенностей бюджетного процесса в Организации или потребностей, связанных с переходом на практику БОР. Учитывая периодическую смену представителей государств-членов в Комитете, это вполне объяснимо. В своем докладе о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты: опыт организаций системы Организации Объединенных Наций²³, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) рекомендовала предложить Колледжу персонала Организации Объединенных На-

ций и Учебному и научно-исследовательскому институту Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР) проводить семинары и практикумы, с тем чтобы помочь ознакомиться с БОР сотрудников и представителей государств-членов.

77. Хотя Инспекторам было сообщено о том, что руководители программ и другие сотрудники действительно получают определенную подготовку по вопросам БОР, представителям государств-членов в Пятом комитете такого рода информационные услуги пока не оказываются. Такие практикумы могли бы оказать содействие в желательной переориентации внимания представителей государств-членов на подход, ориентированный на конкретные результаты. Президиум Пятого комитета мог бы играть более активную роль в организации подобных практикумов перед началом новой сессии Генеральной Ассамблеи, а также в содействии проведению неофициальных брифингов должностными лицами Секретариата для государств-членов.

Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам

78. Следует надеяться, что стратегически составленный бюджет и более совершенный бюджетный процесс, как это предлагается выше, наряду с дальнейшим оттачиванием методики БОР снизят рабочую нагрузку ККАБВ в связи с бюджетным процессом в Организации Объединенных Наций. Вполне вероятно, что это позволит ему добиться рационализации своих сессий и посвящать больше времени выполнению функций, вытекающих из статьи 17 Устава Организации Объединенных Наций. В этой связи ККАБВ можно было бы предложить информировать Организацию Объединенных Наций о результатах организуемых им поездок в специализированные учреждения и МАГАТЭ, в том числе о самых последних изменениях в бюджетах этих организаций, а также о практике или методах, которые могли бы оказаться полезными для бюджета Организации Объединенных Наций.

В. Другие варианты

79. Основную массу предложений по совершенствованию бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций, приведенных выше в связи с вариантом 1, можно было бы реализовать и в случае излагаемых ниже вариантов 2 и 3, в которых изменения касаются главным образом инструментария составления программ и его связи с распределением ресурсов.

Вариант 2

80. В этом варианте основным инструментом детального составления программ остался бы документ, содержащий бюджет по программам, а ССП все же был бы ликвидирован. Вместе с тем до начала подготовки бюджета по программам Секретариат представлял бы Пятому комитету через КПК и ККАБВ короткий документ с планами на будущий двухгодичный период, руководствуясь стратегической рамочной основой, рекомендованной в варианте 1, с указанием стратегических ориентиров и замыслов по программам на двухгодичный период, разработанных на уровне основных программ.

81. Этот документ включал бы в себя также ориентировочные показатели по ресурсам, необходимым на двухгодичный период, в привязке к каждой основной программе (адаптированные наброски бюджета). Он представлялся бы за два года до того двухгодичного периода, к которому он относится, и составлял бы основу для подготовки детального бюджета по программам. Он служил бы также средством установления программных приоритетов за счет их привязки к распределяемым ресурсам. Аналогичная такому варианту практика применяется в МАГАТЭ.

82. Хотя этот вариант и может обеспечивать то преимущество, что государства-члены будут заблаговременно знакомиться с программными ориентирами и наметками по ресурсам, необходимым на двухгодичный период, тем не менее, по мнению Инспекторов, он противоречит принципам рационального и эффективного бюджетного процесса, учитывая, что этот новый документ

все же придется пропускать и через КПК, и через ККАБВ за два года до соответствующего двухгодичного периода, а это будет увеличивать нагрузку, ложащуюся на эти два органа, возможно в ущерб другим функциям.

Вариант 3

83. При этом варианте будет осуществляться концептуальная подготовка и стратегическая переработка программ в четырехлетнем ССП, исходя из стратегической рамочной основы, рекомендованной в варианте 1, и при этом в качестве средства привязки программных приоритетов к соответствующим (хотя и ориентировочным) ресурсам в ССП будут включаться примерные показатели по ресурсам на четыре года. ССП рассматривался бы в этом случае в качестве скользящего перспективного плана, пересматриваемого и обновляемого раз в два года.

84. Бюджет по программам разрабатывался бы на основе ССП при менее детальной проработке программных обоснований и с

более четкой сфокусированностью на бюджетной информации и на связях между мероприятиями, предлагаемыми на двухгодичный период, выделяемыми под них ресурсами и стратегическими целями, на достижение которых они направлены. В основном он был бы нацелен на перевод в практическую плоскость блока ССП на данный двухгодичный период. Такого подхода в своем бюджетном процессе придерживается ФАО²⁴.

85. Хотя этот вариант подразумевает внесение значительных качественных изменений в нынешний программный и бюджетный инструментарий Организации Объединенных Наций, он практически ничего не меняет в существующем ныне громоздком процессе, связанном с ежегодным детальным рассмотрением соответствующими органами всех программных аспектов ССП и бюджета по программам в последующий период. Исходя из этого, Инспекторы не склоняются в пользу такого подхода в случае Организации Объединенных Наций.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ A/RES/57/300 от 20 декабря 2002 года.
- ² Доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" (A/57/387 от 9 сентября 2000 года), пункты 155-165.
- ³ Там же, пункт 160.
- ⁴ A/RES/57/282. См. также "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2004-2005 годов, часть IV, раздел 9, экономические и социальные вопросы" (A/58/6 (Sect. 9) от 9 апреля 2003 года).
- ⁵ A/57/387 от 9 сентября 2002 года, пункт 162.
- ⁶ В своей резолюции 56/253 от 24 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея с удовлетворением отметила ясность представления предлагаемого бюджета по программам и приветствовала неустанные усилия Генерального секретаря по совершенствованию формата предлагаемого бюджета по программам. Дополнительные элементы для улучшения формата бюджета по программам были внесены в предлагаемый бюджет по программам на 2004-2005 годы, A/58/6 (Introduction), пункт 88.
- ⁷ Доклад Комитета по программе и координации (A/58/16) от 10 июля 2003 года, сорок третья сессия (9 июня - 3 июля и 9 июля 2003 года), пункты 41, 53 и 71.
- ⁸ Там же, пункт 90.
- ⁹ Этот вопрос поднимался также в докладе ОИГ, озаглавленном "Усиление надзорной роли руководящих органов: структура, методы деятельности и практика работы с докладами надзорных органов" (A/57/58 от 18 марта 2002 года).
- ¹⁰ Доклад Генерального секретаря (A/56/326 от 6 сентября 2001 года).
- ¹¹ Резолюция 56/95 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 2001 года.
- ¹² Доклад был подготовлен в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, выраженной в ее резолюции 56/95 от 14 декабря 2001 года, в качестве долгосрочного плана осуществления Декларации тысячелетия в рамках системы Организации Объединенных Наций. Таким образом очевидно, что предусмотренные в нем цели и стратегии выходят за пределы возможностей самой Организации Объединенных Наций. Кроме того, в этом докладе, который, как и было предусмотрено, посвящен ЦРДТ, не отражаются цели и задачи, согласованные на глобальных конференциях, и, следовательно, не прорабатываются стратегии их реализации.
- ¹³ The United Nations Budget Instructions for 2004-2005, Introduction.
- ¹⁴ "Корпоративная стратегия для Секретариата ВОЗ: доклад Генерального директора" (EВ105/3 от 10 декабря 1999 года). См. также EВ105/2000/REC/2.

- ¹⁵ Report of the Conference of FAO, twenty-ninth session, Rome, 7-18 November 1997 (C97/REP, para. 119).
- ¹⁶ A/57/387 от 9 сентября 2002 года, пункт 167 е).
- ¹⁷ В 2001 году Генеральный директор ФАО в своем бюллетене (DGB No. 2001/33 от 5 ноября 2001 года) определил элементы усовершенствованной системы оценки для ФАО. В нем описывались, в частности, цель и задачи оценки, сфера ее охвата, схема участия персонала в этом процессе, а также система отчетности перед управленческим звеном, руководящими органами и другими заинтересованными сторонами. В МАГАТЭ элементы нового усиленного режима оценки были представлены государствам-членам в 2002 году в документе "Reporting on programme results in the framework of the results-based budgeting" ("Отчетность по результатам осуществления программ в рамках системы составления бюджета, ориентированной на конкретные результаты" (GOV/INF/2002/5).
- ¹⁸ За исключением ВПС (восемь месяцев), подготовка проекта программы и бюджета на каждый двухгодичный период в изученных организациях начинается в пределах от 15 (в случае ВОИС) до 19 месяцев (в случае МАГАТЭ) до начала двухгодичного периода, к которому этот проект относится.
- ¹⁹ См. приложение. Более подробная информация о структуре надзорных механизмов руководящих органов организаций системы Организации Объединенных Наций производится в докладе ОИГ, озаглавленном "Усиление надзорной роли руководящих органов: структура, методы деятельности и практика работы с докладами надзорных органов" (A/57/58 от 18 марта 2002 года).
- ²⁰ Ни одна организация не имеет системы калькуляции затрат на собственный бюджетный процесс.
- ²¹ Резолюция 3392 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1975 года.
- ²² См. круг ведения КПК, приложение к резолюции 2008 (LX) Экономического и Социального Совета от 14 мая 1976 года.
- ²³ LIU/REP/99/3 - A/54/287.
- ²⁴ ФАО имеет шестилетний скользящий ССП.

ПРИЛОЖЕНИЕ

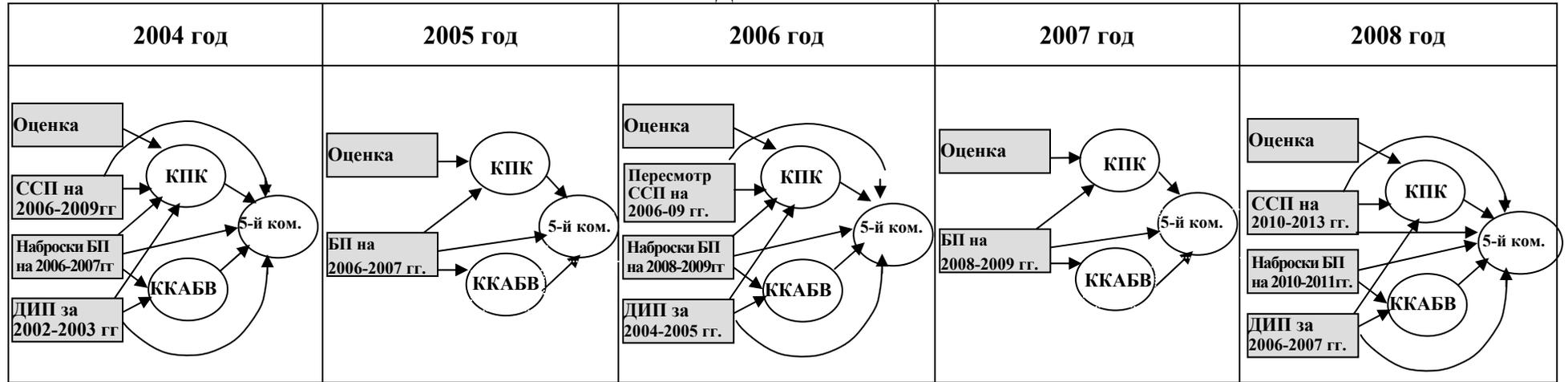
Элементы бюджетного процесса в ряде организаций системы Организации Объединенных Наций

Организация	Планирование и составление программ		Составление бюджета (регулярный бюджет на 2002-2003 годы*)			Контроль и оценка		Органы, участвующие в бюджетном процессе	Замечания
	Документы	Объем (приблизительное количество страниц)	Документы	Объем (приблизительное количество страниц)	Сумма бюджета в млн.	Документы	Частотность представления		
Организация Объединенных Наций	Среднесрочный план на 2002-2005 годы	310	Бюджет по программам	2 000	2 890,8 долл. США	Доклад об исполнении программ	Раз в два года	КПК ККАБВ Пятый комитет Генеральная Ассамблея	
ФАО	Стратегические рамки на 2000-2015 годы	59	Программа работы и бюджет	269	736,1 долл. США	Доклад об оценке программы	Раз в два года	Комитет по программе Финансовый комитет Совет Конференция	Шестилетний скользящий ССП составляется на основе НПИМ, разработанной в целях полного отражения ориентированного на конкретные результаты подхода к составлению бюджета
	Среднесрочный план на 2004-2007 годы	172				Доклад об осуществлении программы	Раз в два года		
МАГАТЭ	Среднесрочная стратегия на 2001-2005 годы	23	Программа и бюджет	200	443,6 долл. США	Среднесрочный промежуточный доклад	На промежуточной основе	Комитет по программе и бюджету Совет управляющих Генеральная конференция	Представление ДИП введено в практику на 2002-2003 годы
	Документ с изложением планов на двухгодичный период в рамках бюджета по программам	30				Доклад об исполнении программы (ДИП)	Раз в два года		
ИКАО	Стратегический план действий (СДП)	9	"Трехгодичный" бюджет по программам" (2002-2004 годы)	236	174,8 канадских долл.	Доклад об оценке исполнения	Ежегодно	Финансовый и различные другие комитеты (по мере необходимости) Совет Ассамблея	
МОТ	Стратегические основы политики на 2002-2005 годы	34	Программа и бюджет	175	434,0 долл. США	Доклад об осуществлении программы	На промежуточной основе и раз в два года	Комитет по программе и финансово-административным вопросам Административный совет Конференция МОТ	

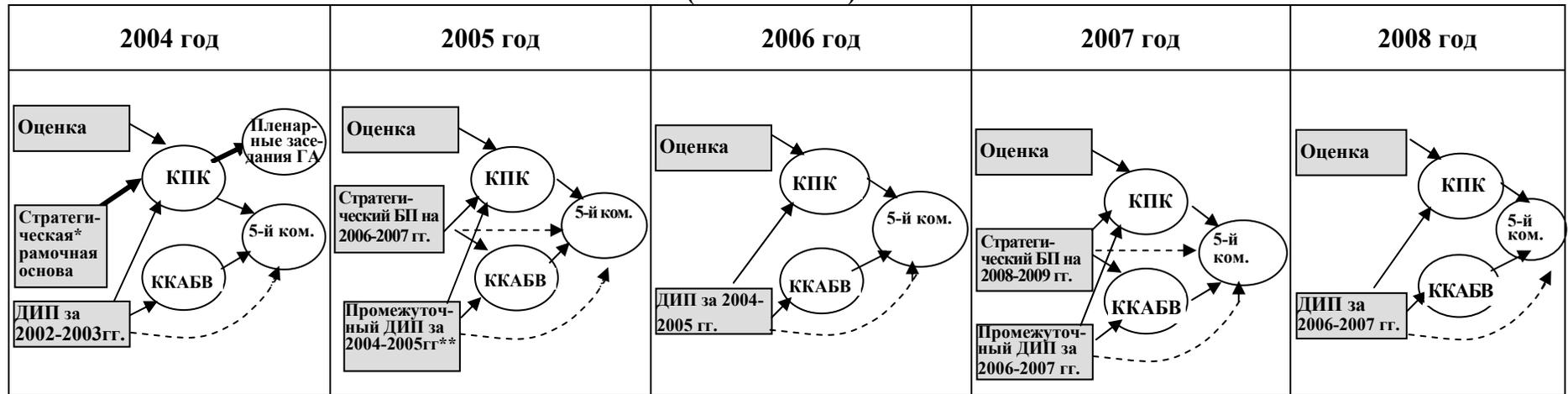
ИМО	Стратегический план (разрабатывается)		Программа работы и бюджет	289	39,9 фунтов стерлингов	Доклад о состоянии основных программ	На промежуточной основе и раз в два года	Совет Ассамблея	
ЮНИДО	План действий	3	Программа и бюджеты	92	133,7 евро	Доклад о финансовой деятельности и осуществлении программы	На промежуточной основе и раз в два года	Комитет по программным и бюджетным вопросам Совет по промышленному развитию Генеральная конференция	
ВПС	Миссия, цели, стратегии, тактика (МЦСТ)	-	Программа и бюджет (2003--2004 годы)	106	71,4 шв. фр.	Доклад об оценке программы (пересматривается)	Ежегодно	Совет по почтовым операциям (Комитет по координации и Комитет по управлению) Исполнительный совет	
ВОЗ	Корпоративная стратегия Общая программа работы (ОПР) на 2002-2005 годы	10 10	Программный бюджет	113	855,7 долл. США	Доклады об оценке исполнения программного бюджета Доклады о программных и тематических оценках	Раз в два года По выбору	Комитеты по программному развитию и по административным, бюджетным и финансовым вопросам Региональные комитеты Исполнительный совет Ассамблея	ОПР основывается на корпоративной стратегии, и в нем определяются приоритеты программного бюджета
ВОИС	Видение и стратегическая направленность ВОИС	12	Программа и бюджет	258	672,2 шв. фр.	Доклад об исполнении программы Обзор осуществления программы	На промежуточной основе и раз в два года Ежегодно в период с января по июнь	Комитет по программе и бюджету Ассамблеи государств - членов ВОИС (17 ассамблей)	Программа и бюджет содержат финансовые показатели, выходящие за пределы двухгодичного периода 2004-2005 годов еще на четыре года

* Если не указано иное.

НЫНЕШНИЙ БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС



ПРЕДЛАГАЕМЫЙ БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС (ВАРИАНТ 1)



* Документ о стратегической рамочной основе будет представлен через КПК на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи

** Усиленный режим контроля и оценки

*** Повышенное внимание КПК к вопросам контроля и оценки в четные годы

----- обсуждение главным образом на основе докладов и рекомендаций КПК и ККАБВ