JIU/REP/74/7

ДОКЛАД О СИСТЕМАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И О ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ЭВОЛЮЦИИ В НАПРАВЛЕНИИ СИСТЕМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ И ОТДАЧИ, УВЯЗАННЫХ С КОМПЛЕКСНЫМИ СИСТЕМАМИ УПРАВЛЕНИЯ

Морис Бертран
Объединенная инспекционная группа

Женева
Ноябрь 1974

JIU/REP/74/7

ДОКЛАД О СИСТЕМАХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И О ВОЗМОЖНОСТИ ИХ ЭВОЛЮЦИИ В НАПРАВЛЕНИИ СИСТЕМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ И ОТДАЧИ, УВЯЗАННЫХ С КОМПЛЕКСНЫМИ СИСТЕМАМИ УПРАВЛЕНИЯ

Морис Бертран
Объединенная инспекционная группа

Женева
Ноябрь 1974

GE.74-11395

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ

1. Данный доклад был составлен во исполнение резолюции Совета управляющих ПРООН, принятой в ходе его 439-го совещания, которая относится к расходам по внебюджетным программам и в которой Объединенной инспекционной группе поручается "разработать комментарии относительно окончательного доклада Рабочей группы ККАВ" (пункт "f") и "представить рекомендации относительно того, насколько должна быть сохранена нынешняя система определения расходов на период после 1 января 1975 года" (пункт "i").

2. Инспектор Морис Бертран согласился составить этот доклад.

3. По причинам, которые будут изложены, данный доклад был составлен таким образом, чтобы его можно было направлять также различным организациям, которые внедрили (или которые намерены внедрить) систему определения расходов, и в частности в ООН, включая ЮНИДО и ПРООН, в ФАО, в МОТ, в ЮНЕСКО и в ВОЗ. Рекомендации доклада также предназначены для их советов управляющих и их секретариатов.

4. Доклад состоит из пяти глав и шести приложений, которые указаны в содержании.

5. Автор доклада предполагает, что его читателям известны основные организационные принципы различных систем определения расходов. Ему представляется нецелесообразным повторять здесь положения, которые можно найти в предыдущем докладе Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/72/10) или в различных докладах Рабочей группы ККАВ.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты
ГЛАВА I - ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ	
- Предмет доклада	1 - 3
- Краткое изложение докладов ККАВ и Рабочей группы	4 - 5
- Вопросы для изучения	6 - 9
ГЛАВА II - ПРОБЛЕМА ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ	
- Ценность полученных результатов	10 - 11
- Трудности объяснения различий между результатами	12 - 14
- Выбор метода возмещения расходов по оказанию помощи	15 - 16
ГЛАВА III - ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЮ КОТОРЫХ МОГУТ ПОМОЧЬ СИСТЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ	
- Наличие нового положения	17 - 23
- Виды проблем	24 - 25
- Определение политики экономии	26 - 27
- Контроль внедрения	28
- Оценка результатов	29
- Интерес, который представляют эти меры для руководства и для служащих	30 - 33
ГЛАВА IV - ВОЗМОЖНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА НЫНЕШНИХ СИСТЕМ В НАПРАВЛЕНИИ СИСТЕМ РАСХОДОВ И ОТДАЧИ, ВКЛЮЧЕННЫХ В СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ	
- План главы	34
- Характер и ценность уже принятых мер	35 - 38
- Возможность ориентирования по "выработке" или "проектам"	39 - 43
- Предварительные работы по анализу трудоемкости	44 - 52
- Возможности использования методов выборки	53 - 58
- Сопоставление расходов по проектам: бесполезность расчета общих расходов	59 - 61
- Расчет отдачи	62 - 69
- Введение систем определения расходов в комплексные системы управления	70

Пункты

ГЛАВА У - ВЫВОДЫ, РЕЗЮМЕ И ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

- Необходимость новых совместных усилий. Задача, которую необходимо поставить перед Рабочей группой ККАВ..... 71
- Резюме доклада..... 72
- Перечень рекомендаций..... 73 - 82

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I - Условия составления доклада

ПРИЛОЖЕНИЕ II - Основные результаты попыток определения расходов в 1973 году

ПРИЛОЖЕНИЕ III - Описание мер, принятых в различных организациях

ПРИЛОЖЕНИЕ IУ - Заметка о понятии "продукция" или "выработка"

ПРИЛОЖЕНИЕ У - Список документов, касающихся систем определения расходов

ПРИЛОЖЕНИЕ УI - Воспроизведение пункта 50 доклада JIU/REP/72/10

ГЛАВА I

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ

Предмет доклада

1. На своей восемнадцатой сессии (июнь 1974 г.) Совет управляющих ПРООН после рассмотрения вопроса о расходах по оказанию помощи, производимых организациями в отношении внебюджетных программ, и, в частности, временных мер, предложенных администратором ПРООН в документе DP/65, решил, среди прочего, вновь рассмотреть на своей девятнадцатой сессии (январь 1975 г.) вопрос о "расходах по оказанию помощи" на основе окончательного доклада Рабочей группы ККАВ и комментариев, разработанных на основе этого документа Объединенной инспекционной группой и Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам. Совет управляющих также поручил Объединенной инспекционной группе во время изучения доклада Рабочей группы представить рекомендации по вопросу о том, в какой мере нынешняя система определения расходов должна функционировать после 1 января 1975 года. (Резолюция о расходах по оказанию помощи, принятая на 439-м совещании Административного совета ПРООН, пункты "f" и "i".)

2. Настоящий доклад был составлен главным образом с целью удовлетворения этой просьбы Совета управляющих. Тем не менее, сложность данных привела к изучению данного вопроса под более широким углом зрения, чем просто с точки зрения соотношения между системой определения расходов и расчетом издержек по оказанию помощи, и, в частности, к изучению места, которое могли бы занимать системы определения расходов в будущем в рамках совокупности механизмов, позволяющих контролировать и улучшать управление (бюджетные программы, планы, механизмы контроля осуществления работы, системы определения расходов и отдачи (cost effectiveness), оценка и проч.). Это означает, что выводы доклада предназначены не только для Совета управляющих ПРООН, но также и для советов различных заинтересованных организаций.

3. Мы не будем подробным образом рассматривать здесь историю развития вопроса. В приложении У приводится перечень основных документов, которые позволяют проследить с самого начала развитие событий. Из них можно видеть, что Рабочая группа ККАВ составила пять докладов по данной проблеме, что Объединенная инспекционная группа уже три раза выступала по этому вопросу, что Совет управляющих ПРООН и советы различных организаций с интересом следили за событиями.

Положение этого вопроса по новейшим данным освещено в документе CCAQ/SEC/327(FB), в котором следует различать: a) окончательный доклад Рабочей группы ККАВ (приложение B) и b) доклад Специальной сессии ККАВ, посвященной бюджетно-финансовым вопросам (с 29 апреля по 1 мая 1974 г.).

Резюме докладов ККАВ и Рабочей группы

4. В докладе Рабочей группы приводятся результаты, полученные в пяти организациях (или в отделах организаций), по вопросу объема расходов по оказанию помощи и процентов, которые они составляют по отношению к соответствующей сумме:

- т. е. средний процент 23,3%, изменяющийся от 19,3% для ФАО до 31,2% для ЮНИДО, причем другие процентные показатели составляют 22,5% для Организации Объединенных Наций, 27,4% для ВОЗ, 29,7% для МОТ. В более детальных показателях приводятся сведения относительно распределения этих издержек по оказанию помощи между различными функциями, осуществляемыми Рабочей группой (планирование, разработка, осуществление работы (оказание помощи технического либо нетехнического характера), оценка), и по основным элементам себестоимости ("cost groups").

  Затем в докладе делаются некоторые комментарии:

- о сопоставлении полученных результатов (пункты 4-13);

- о различных возможных вариантах возмещения расходов по оказанию помощи (пункты 14-17);

- доклад заканчивается выводом, касающимся возможности расчета издержек по проектам и по типам проектов: этот вывод является отрицательным и основан на различных препятствиях, касающихся себестоимости и трудности достижения результатов, которые обладали бы достаточным уровнем точности.

5. В докладе Специальной сессии ККАВ, со своей стороны, рассматриваются главным образом возможные методы возмещения расходов по оказанию помощи. После указания на то, что среднее распределение различных элементов расходов по оказанию помощи устанавливается следующим образом:

- планирование программы	2%
- разработка проектов	1,7%
- выполнение проекта	
- техническая помощь	7,5%
- нетехническая помощь	11,6%
- оценка и последствия	0,5%
Итого	23,3%

в нем выделяются в этом отношении среди различных решений, предусматриваемых Рабочей группой, четыре возможных варианта, т. е.:

a) вариант возмещения, достигающий 21% путем сложения общих издержек разработки проектов и выполнения проектов (техническая и нетехническая поддержка), т. е. 1,7% ÷ 7,5% ÷ 11,6% = 21%;

b) вариант возмещения, достигающий 21%, при котором предлагается различать:

   - включение прямых издержек по разработке проектов и технической помощи в прямые расходы по проектам в размере 7,7% с округлением до 8%;

   - прямое возмещение организациям расходов по нетехнической помощи на 13%;

c) вариант возмещения, при котором расходы по технической помощи и выполнению проектов (т. е. примерно 7,5% стоимости проектов) относились бы за счет бюджетов учреждений и при котором ПРООН должна бы была возместить:

- расходы по разработке проектов путем включения в каждый бюджет отдельных проектов установленного процента расходов в 2%;

- расходы по оказанию нетехнической помощи, относящейся к выпонению проектов в размере приблизительно 12%;

d) и наконец, последний вариант привел бы к возмещению на 17% при сохранении "прямых расходов" технических подразделений на разработку проектов (1,5%), нетехнические виды помощи (3,8%), технические виды помощи (6,2%), а также расходов по оказанию нетехнических видов помощи на проекты по бюджетно-финансовым вопросам (2,1%), по службе кадров (2,4%) и службе закупок (1,1%).

Вопросы, подлежащие изучению

6. В отношении этого документа Совет управляющих ПРООН запросил комментарии Объединенной инспекционной группы, а также поставил вопрос относительно интереса, который могут представлять собой для будущего системы определения расходов. Связь, которая существует между проблемой возмещения расходов по оказанию помощи и развитием систем определения расходов, вполне понятна. В той мере, в какой эти системы находят решительную поддержку в большинстве крупных учреждений в силу того факта, что имеется желание выяснить подлинный объем расходов по оказанию помощи, вполне закономерно в момент получения первого ответа задаться вопросом, целесообразно ли сохранять эти системы, и в случае положительного ответа - в какой форме.

7. Тем не менее исследования, которые мы провели, приводят нас к выводу о том, что на этом этапе развития, которого достигли системы определения расходов, благодаря успехам, достигнутым Рабочей группой и учреждениями, они стали независимыми инструментами, значение и возможности использования которых далеко выходят за рамки проблемы возмещения расходов по оказанию помощи. По нашему мнению, они даже должны позволить получить ответы, с помощью вполне осуществимой переориентации, на столь важные вопросы, как фактическое сокращение объема расходов по оказанию помощи, контроль осуществления оперативных видов деятельности и оценка полученных результатов. Поэтому для получения достоверного ответа, по-видимому, целесообразно изучить в отдельности обе проблемы.

8. Проблема возмещения расходов по оказанию помощи, как она представляется в данном документе, охватывает, в частности:

- изучение ценности и преимуществ вычисленных результатов, которые были получены, и исследование причин выявленных различий;

- исследование способов возмещения расходов.

С другой стороны, проблема систем определения расходов, как мне представляется, требует изучения:

- с одной стороны,типов проблем, решение которых они могли бы облегчить: возможности экономии, контроль за исполнением, методы оценки;

- с другой стороны,возможности, которыми обладают эти системы в плане поиска решений этих проблем, что требует изучения:

  - характера и значения мер, принятых в течение трех лет[1/];

  - указаний данной Рабочей группы в отношении возможности вычисления расходов по проектам;

  - возможностей переориентации этих систем;

  - место, которое они могли бы занимать в совокупности механизмов, предназначенных для ориентирования управления и контроля над ним.

Эти различные вопросы возникают как в отношении деятельности по оказанию помощи по различным действующим проектам (которые интересуют, главным образом, Совет управляющих ПРООН), так и в отношении других видов деятельности, финансируемых по регулярным бюджетам организаций (которые интересуют, в частности, советы управляющих различных учреждений).

9. Таковые причины, в силу которых в нижеследующих главах будут изучаться:

1°) проблема возмещения расходов по оказанию помощи;

2°) другие проблемы, решению которых могли бы способствовать системы определения расходов;

3°) возможная переориентация нынешних систем.

1/ Сроки принятия мер: ФАО - 1972 год; большинство учреждений - 1973 год; ПРООН - 1974 год; ЮНЕСКО - 1975 год.

Глава II

ПРОБЛЕМА ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ

Ценность полученных результатов

10. Совместное определение расходов, осуществленное в 1973 году учреждениями, участвующими в деятельности Рабочей группы ККАВ, выявило ряд результатов, сущность которых мы упомянули в предыдущей главе. Тем не менее очевидно, что нижеследующие комментарии представляют интерес лишь в сопоставлении с докладом ККАВ (документ CCAQ/SEC/327 (FB)) 2/.

11. Изучение деятельности по определению расходов, которую мы провели, позволяет лишь сказать, что цифровые данные, полученные таким образом в 1973 году, могут в целом рассматриваться как правильно показывающие порядок величины. Действительно, следует учитывать, что для того, чтобы прийти к таким результатам, необходимо было преодолеть определенный ряд трудностей. В частности, было абсолютно необходимо, чтобы сотрудники, которые должны были заполнить отчеты о времени работы, не только точно понимали характер мероприятий, проведение которых требовалось от них, и следили за соблюдением правил, но также чтобы они были в достаточной степени заинтересованы в надлежащем функционировании системы, для того чтобы соблюдать столь строгую дисциплину. Необходимо было также, чтобы системы централизованного учета результатов в максимальной степени ограничивали опасность ошибок и, наконец, чтобы методы распределения общих издержек были унифицированы и применялись компетентными специалистами. В большей части учреждений, как мы увидим ниже, по всем этим различным аспектам принимается максимум предосторожностей. Благодаря усилиям Рабочей группы ККАВ, применяемые методы распределения расходов, по-видимому, дают все необходимые гарантии. Учреждения, которые провели централизованный учет результатов отчетов о времени работы посредством электронно-вычислительной машины, по-видимому, в максимальной степени добились снижения опасности ошибок. Напротив, пределы погрешности, трудно поддающиеся оценке, несомненно, существуют в некоторых учреждениях, которые провели централизованный учет данных ручным способом, и, в частности, в ООН (Штаб-квартира в Нью-Йорке). Также для ООН общие условия, в которых проводились эти мероприятия, не позволяют полагать, что информация и помощь, предоставленные сотрудникам, заполнившим отчеты о времени работы, были достаточными для того, чтобы обеспечить все необходимые гарантии точности. Тем не менее, поскольку общий процент, полученный в ООН, достигает средней величины результатов других учреждений, не представляется вероятным, чтобы такое положение могло бы опровергнуть общее суждение, изложенное выше.

Трудности объяснения различий между результатами

12. Итак, если предположить, что полученные порядки величин соответствуют действительности, то остается лишь объяснить выявленные различия, которые являются значительными. Отмечается, в частности, что:

2/ Мы воспроизводим в приложении II к настоящему докладу добавление III к документу ККАВ, с тем чтобы позволить читателям данного доклада, которые не располагают документом ККАВ, понять основную сущность комментариев, которые здесь представлены.

- общий процент изменяется от 19,3% в ФАО до 31,2% в ЮНИДО, т.е. разница составляет 11,9%, что составляет более половины среднего процента для всех учреждений, т.е. 23,3%;

- в функциональной структуре расходов по оказанию помощи в трех учреждениях выявляется распределение расходов по осуществлению проектов, где расходы по технической помощи ниже расходов на помощь нетехнического характера (ФАО, МОТ, ЮНИДО), тогда как для двух учреждений (ООН и ВОЗ) отмечается обратная структура.

13. Комментарии, представленные Рабочей группой относительно сравнения результатов (пункты 4-13 приложения В к представленному документу ККАВ), могут быть резюмированы следующим образом:

- расхождения могут объясняться в целом различиями в областях деятельности учреждений и в необходимых уровнях технических знаний;

- общий процент ФАО мог бы подвергнуться корректировке при учете непосредственной помощи, которую ей оказывает ПРООН (тогда бы получилось 22%), и поправка подобного рода могла бы быть сделана для ЮНИДО 3/;

- в показателях Организации Объединенных Наций не учитываются ни региональные экономические комиссии, ни Отделение ООН в Женеве, тогда как в других учреждениях расчеты проводились на всемирной основе с включением в них деятельности, проводимой в регионах и в местных службах. Возможно, следовало бы также учитывать помощь, предоставляемую ООН резидентами-представителями ПРООН;

- расходы по оказанию помощи состоят главным образом из заработной платы персонала; поэтому следует учитывать различия уровней заработной платы в зависимости от различных местоположений штаб-квартир и региональных учреждений. Рабочая группа не располагает необходимыми данными для проведения этих расчетов;

- представляется вероятным, что объем общей программы должен позволить осуществить экономию за счет масштабов (наиболее крупные программы должны быть пропорционально менее дорогостоящими), что объем отдельных проектов также должен оказывать влияние; в прилагаемом графике показано, что процент расходов по оказанию помощи тем выше, чем меньше объем отдельных проектов (добавление VI приложения В);

- различия, выявленные в соответствующих долях общих расходов по оказанию технической помощи и расходов по оказанию нетехнических видов помощи, в затратах по осуществлению проектов могли бы объясняться различием в характере проектов различных учреждений;

3/ В результате этого разрыв не сокращается.

- Рабочая группа не располагала достаточным временем для полного анализа причин, объясняющих выявленные различия. Последующие исследования по этому вопросу могли бы указать на то, что методы работы в некоторых учреждениях более эффективны, чем в других.

14. Итак, замечания, которые были только что резюмированы, подчеркивают, что нынешние системы определения расходов не дают сами по себе объяснения причин выявленных различий. Сам замысел этих систем не позволяет этого сделать по двум причинам:

- "функциональная"структура расходов по оказанию помощи, которая была принята Рабочей группой (планирование, разработка, осуществление, оценка), включая различие в рамках функции "осуществления" (которая представляет собой несомненно наиболее важную часть расходов по оказанию помощи) 4/ между "технической помощью" и "нетехнической помощью" (technical and non technical backstopping), не является, по нашему мнению, структурой, которая может внести больше ясности в данный анализ; решение о применении такой разбивки было принято, по-видимому, в ходе специальной сессии ККАВ 9 и 10 мая 1972 года после изучения различных возможных решений, "с тем чтобы избежать слишком сложных процедур отчетности и сохранять равновесие между требованиями простоты применения и применяемой степени точности (пункт 10 доклада от 10 мая 1972 года CCAQ/SEC/248 (FB)). Как бы там ни было, сейчас представляется несомненным, в свете полученного опыта, что выбор более конкретной функциональной структуры, в которой выделялись бы, например, набор экспертов, помощь работающим экспертам, предоставление стипендий, деятельность в области закупки и поставки оборудования и прочее, был бы несравненно более ценным для анализа трудоемкости. С другой стороны, несмотря на весьма точную формулировку инструкций, определяющих различие между технической помощью (technical backstopping) и нетехнической помощью (non technical backstopping), очевидно,что необходимо обратить весьма пристальное внимание на перечень видов деятельности, входящих в обе функции (добавление УII приложения В к документу ККАВ), для определения в каждом конкретном случае, относится ли данная операция к той или иной категории;

- если именно характеристики различных проектов и, в частности, их масштабы, позволяют объяснить выявленные различия (как об этом утверждается в докладе Рабочей группы), очевидно, что лишь система определения расходов по проектам или по типам проектов позволит проверить эту точку зрения. Кроме того, известно, что этот подход по проектам до сих пор не был принят в ККАВ. Мы вернемся к этой проблеме в пунктах 39-43.

Выбор метода возмещения расходов по оказанию помощи

15. Комментарии, которые будут сделаны в данном докладе по вопросу о методе возмещения расходов по оказанию помощи, неизбежно ограничены тем фактом, что всякое решение относительно объема этого возмещения является политическим решением, в отношении содержания которого Объединенная инспекционная группа не считает возможным

4/ В среднем 80%,от 75,7% до 84%, в зависимости от учреждения.

высказать свое мнение. Вследствие этого здесь будут представлены лишь технические комментарии, не подразумевающие какого-либо предпочтения в отношении уровня возмещения, которого необходимо придерживаться.

16. Различные подходы, предложенные ККАВ, опираются на разграничение между отдельными "функциями", о которых мы заметили ранее в пункте 14, что они не обеспечивают ясности и точности, которые были бы желательны для того, чтобы иметь возможность четко определить линию раздела между финансовой ответственностью ООН и регулярными бюджетами учреждения. Необходимо также отметить, что предложенные подходы основаны на средних процентных величинах, которые не соответствуют фактическим затратам в каждом из учреждений. В силу причин этих двух категорий технический интерес различных предложенных подходов остается одинаковым в той мере, в какой не предусматривается, что ПРООН может взять на себя часть фактических расходов в каждом из учреждений. Единственная надежда, которую здесь можно выразить, состоит в том, что если некий фиксированный процент в конце концов будет установлен в качестве основы возмещения, то окажется возможным на основе результатов систем определения расходов ясно изложить советам управляющих различных учреждений, какова точная доля расходов по оказанию помощи на проекты, приходящаяся на регулярные бюджеты. Также было бы желательно изучить такой подход, который четко выявил бы на будущее эти расходы в самих бюджетах.

ГЛАВА III

ПРОБЛЕМЫ, РЕШЕНИЮ КОТОРЫХ МОГУТ ПОМОЧЬ СИСТЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ

Наличие нового положения

17. Прежде чем изучить проблемы, решение которых должны облегчить системы определения расходов, должны быть выявлены характеристики неоспоримо нового положения по отношению к тому, которое существовало прежде, чем были приняты данные меры.

18. Тот факт, что с одной стороны были разработаны подобные системы, которые были, способны действовать надлежащим образом наряду со сравнительно схожими методами в большинстве крупных организаций и в ПРООН, является сам по себе очень важным и новым явлением. Членами Рабочей группы ККАВ была проделана весьма значительная теоретическая и методологическая работа и были разработаны соответствующие механизмы. С помощью систем анализа посредством метода отчетности о рабочем времени была налажена взаимосвязь между многочисленными служащими, работающими в оперативных отделах и службах управления. Тот факт, что встретились трудности, нисколько не убавляет ценности мероприятий в том отношении, что в большинстве случаев значительное число трудностей могло быть преодолено. Автор данного доклада по определенному ряду вопросов не согласен с некоторыми из аспектов принятых методов, и эти различия в точке зрения будут пояснены, однако он полагает, что в совокупности построение этих систем представляет собой большое достижение, с которым необходимо поздравить его авторов и, в частности, членов Рабочей группы. Было бы достойно чрезвычайного сожаления мгновенно утратить значение этих усилий, если будет принято решение целиком и полностью отказаться от продолжения этих мер.

19. С другой стороны, необходимо также подчеркнуть один из аспектов полученных результатов. В традиционной дискуссии относительно расходов по оказанию помощи наступила ясность благодаря лишь единственному факту опубликования этих результатов. Даже если цифры и проценты, представленные Рабочей группой ККАВ, обладали лишь некоторой степенью приблизительной точности, они позволяли взглянуть на проблему в более ясных и более точных, чем прежде, аспектах. Это следующие аспекты:

20. Различные организации, осуществляющие проекты на месте на основе внебюджетных фондов, выделяемых ПРООН, затрачивают на организацию подготовки, исполнение и контроль своих проектов суммы, которые составляют приблизительно от 20 до 32% от общего объема средств на сами проекты. Между этими двумя приблизительными пределами существует значительная разница, которую в настоящее время нелегко объяснить и которую, несомненно, можно будет объяснить в будущем, если в этом направлении будут продолжены работы. К этому объему средств необходимо добавить средства, которые представляют собой административные расходы ПРООН 1/, т.е. приблизительно 13% от общего объема средств на проекты. Таким образом достигается общий объем, изменяющийся от 33 до 45% от суммы прямых расходов.

1/ В 1973 году объем расходов по проектам ПРООН достиг 267,7 млн. долл. Для того же года административный бюджет ПРООН составляет 36 млн. долл., следовательно, процент, который эти расходы составляют по отношению к объему средств на проекты, достигает 13,4%.

21. Государства-члены Совета управляющих ПРООН и советов различных организаций считают, что эти расходы слишком велики, и стремятся к их сокращению с законным намерением увеличить долю "фактической помощи". Поэтому давняя цель состоит в том, чтобы найти и претворить в жизнь такой метод, который позволил бы сократить эти расходы и, если возможно, одновременно увеличить эффективность самих проектов. В этом отношении метод, применяемый Советом управляющих ПРООН, который также одобрен Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам, состоял до сих пор в возмещении лишь того, что долго именовалось (хотя это никогда не получало точной формулировки) "дополнительными определенно выявляемыми расходами", и, фактически, в установлении предельного процента, который возрастал лишь постепенно. Подобный метод оказывал на секретариаты некоторое финансовое давление, предназначенное для того, чтобы содействовать большей экономии в организации их систем оказания помощи. Совершенно очевидно, что общие расходы в конце концов покрываются государствами-членами (причем фактически на каждое из них приходятся слегка различные пропорции) посредством их взносов в регулярные бюджеты существующих организаций: однако и в этом отношении в советах каждой организации государства-члены могли бы надеяться осуществлять строгий бюджетный контроль и оказывать давление в том же направлении. Процесс, в который мы вовлечены благодаря созданию систем определения расходов, должен фактически позволить предоставить новый метод реального сокращения расходов по оказанию помощи проектам и измерить это сокращение. Если это так, то проблема лучшего метода расчета возмещения расходов по оказанию помощи ПРООН учреждениям стала бы тогда менее значительной по отношению к главной цели, ставшей на этот раз доступной.

22. Кроме того, очевидно, что в ходе проводимых мероприятий был открыт определенный ряд важных явлений. Вопреки тому факту, что Рабочая группа КСАВ отказалась провести меры, которые способствовали бы выяснению расходов по проектам 1/, в ряде смежных исследований, предпринятых, в частности, в силу того факта, что было необходимо объяснить определенный ряд выявленных различий, были приведены некоторые указания на причины, по которым некоторые типы проектов требовали более значительных расходов по оказанию помощи, чем другие. Из исследований и изысканий, проведенных в ФАО, ЮНЕСКО, МОТ и ЮНИДО, ясно вытекает, что для некоторых проектов расходы по оказанию помощи могут значительно превышать 60 и даже 80%, тогда как для других, напротив, они могут оставаться менее 10%.

1/ Вопреки рекомендациям, сделанным в докладе JIU/REP/72/10 относительно введения учета себестоимости в организациях системы Организации Объединенных Наций.

23. Это не означает, что исследования должны продолжаться с единственной целью, например, обеспечить сокращение общего процента расходов по оказанию помощи в целом, отказываясь от типов проектов, расходы по оказанию помощи на которые представляются наиболее значительными. Вполне очевидно, что нет возможности определить политику выбора типов проектов в зависимости исключительно от их себестоимости. Необходимо также учитывать их эффективность и результаты, которые есть надежда получить. Однако ясное осознание себестоимости предпринятых мер остается важным элементом для определения какой-либо политики. Оно стало бы решающим элементом, если бы информация относительно расходов могла сопровождаться информацией относительно отдачи.

Виды проблем

24. В этих условиях, прежде чем изучить, каким образом различные системы определения расходов могли бы быть переориентированы, усовершенствованы и, возможно, введены в рамки более крупных систем, законно попытаться определить, решению какого рода проблем они могли бы способствовать. В этом отношении интересы самих государств-членов в различных руководящих органах учреждений и ПРООН, интересы руководителей, ответственных за формулирование и исполнение программ в секретариатах, и, наконец, интересы самих служащих, бесспорно, совпадают.

25. Из изучения прений и резолюций, утвержденных Советом управляющих ПРООН и руководящими органами учреждений, представляется, что можно без колебаний прийти к выводу о том, что уже давно и неоднократно выражалась серьезная озабоченность по поводу следующих задач:

- осуществление экономии при сокращении общего объема административных расходов действующих проектов,

- контроль эффективности и оперативности претворения в жизнь программ и проектов,

- оценка полученных результатов.

Определение политики экономии

26. Мы видели в пунктах 21-23 выше, что лишь "знание себестоимости", к которому позволяют прийти системы определения расходов, может облегчить достижение экономии. Тем не менее должен быть выполнен определенный ряд условий, для того чтобы в этой области можно было эффективно проводить конкретные мероприятия. Основополагающее условие состоит в том, чтобы данные системы были ориентированы в соответствии с расчетом себестоимости выработки (outputs). Настаивать на столь очевидном с первого взгляда положении не было бы необходимости, если бы нынешние системы с самого начала не были ориентированы на лучшее знание "трудовых затрат", "затрат", чем выработки, и если бы Рабочая группа КАВ не поддерживала тезис о том, что очень трудно, если не невозможно, разработать системы определения расходов по "проектам" или по "типам проектов", что в плане конкретной деятельности именно и является "выработкой". Изучение условий, при которых возможны расчеты себестоимости выработки, будет проведено в следующей главе. Мы здесь лишь укажем, что если бы это направление не было возможным, то системы определения расходов в будущем потеряли бы почти все свое значение.

27. Фактически невозможно разработать политику, которая бы привела к экономии в управлении, если не известно заранее, почему некоторые результаты административной деятельности, будь то тот или иной вид проекта, тот или иной вид документа, публикация, организация совещаний и т.д., отличаются более высокой себестоимостью, чем другие, принимая за основу сравнения сходные элементы в рамках какой-либо организации, или те же результаты труда в ходе их изменения во времени или, наконец, одинаковые результаты труда в различных организациях. Конечно, сравнения могут проводиться в соответствии с различными методами, однако в любом случае необходимо определить результаты "outputs" и стоимость каждого из этих результатов или разновидностей результатов труда, т.е. в том, что касается расходов по оказанию помощи, расходов по проектам или по видам проектов. В плане деятельности по оказанию помощи для действующих проектов речь идет о том, чтобы выяснить, например, в зависимости от каких элементов может изменяться себестоимость набора экспертов или процент, представляемый расходами по закупке по отношению к стоимости оборудования, или расходы по предоставлению стипендий, или расходы по составлению проекта определенного масштаба и т.д. В зависимости от того, покажут ли полученные ответы:

- что существуют или нет значительные различия в себестоимости, либо по видам проектов ектов в рамках одной и той же организации, либо между учреждениями,

- что причины, объясняющие эти различия, указывают на принятые административные структуры, на применяемые процедуры, на различные характеристики выполняемых проектов, на трудности особого характера, до сих пор слабо выявленные и т.п.,

представляется очевидным, что могли бы быть разработаны мероприятия для внесения изменений в структуры, процедуры, в выбор типа проектов или в осуществление методов, с помощью которых можно преодолеть выявленные трудности, что может привести к значительной экономии, благодаря сокращению или устранению причин чрезмерно высокой себестоимости. Mutatis mutandis эти замечания также относятся к политике экономии, которая позволяет найти практическое применение знания себестоимости продукции к оперативной деятельности, финансируемой из регулярных бюджетов учреждений.

Контроль исполнения

28. Не вызывает сомнения, что подход по проектам (или по видам выработки) позволил бы также значительно облегчить контроль исполнения. Однако не представляется, что нынешние системы контроля позволяют периодически подытоживать исполнение программ и проектов, спланированных достаточно точным образом, указывать, например, сколько проектов находится в ходе реализации в соответствии с заранее установленным графиком, указывать те из них, выполнение которых запаздывает, при одновременном выявлении значимости и

причин этого, позволяют, наконец, разработать необходимые меры, направленные на борьбу с выявленными задержками. Отсутствие механизмов систематического контроля подобного рода 1/ является значительным недостатком нынешней системы управления и бесспорно лишает административную систему ПРООН, в частности, достаточно точной информации относительно выполнения программ. В этом отношении информация, которая предоставляется ежегодно Администратором ПРООН в его докладе, бесспорно представляет интерес, однако она не является досточно точной в том, что касается сравнения сроков, предусмотренных в программе, и фактического выполнения, и, кроме того, в ней не дается никакого разъяснения относительно выявленных задержек. Однако, несомненно, что деятельность по оказанию помощи (программирование, разработка, набор экспертов и прочее) имеет решающее значение для осуществления самих проектов и что регулярные отчеты, представляемые в отношении этих видов деятельности по проектам, позволили бы составить весьма точное представление о соблюдении предусматриваемых графиков, проведении основных работ, причинах отставаний, встреченных трудностей и т.д. И в этой области предоставление точной информации позволило бы провести меры, которые увеличили бы ритмичность исполнения, и контролировать эффективность этих мер. В этом отношении уже существующие в этой области процедуры (см. главу VI Эксплуатационно-финансового руководства ПРООН, наблюдение за исполнением работ, изучение достигнутого и отчеты об исполнении проектов), несомненно, будут подкреплены и уточнены общей ориентацией систем измерения расходов в направлении подхода по проектам.

Оценка результатов

29. Тем не менее очевидно, что для того чтобы обеспечить определение мер систематического совершенствования деятельности международных организаций, сведения о себестоимости должны быть дополнены сведениями об отдаче. Известно, насколько в области оценки результатов, основополагающее значение которой столь часто подчеркивалось, трудно добиться успеха, так как поставленные проблемы являются трудными как с точки зрения методологической, так и с точки зрения организационной. Мы ограничимся следующими соображениями 2/:

- с одной стороны, точные сведения относительно непосредственной эффективности самих проектов (характер распространяемых знаний, качество проведенных исследований, непосредственная полезность исследований осуществимости, качество созданных учреждений и т.д.), как и фактическое влияние, оказываемое на долгосрочные цели программы, являются, по-видимому, решающим фактором выбора программ технического сотрудничества для каждой из заинтересованных стран;

1/ Бюро планирования ресурсов и программ (Resources and Programme Planning Office) Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам передало нам документ внутреннего пользования, в котором весьма точно описывается возможный метод контроля осуществления проектов и ясно указывающий на соотношение между этими механизмами и системой определения расходов. Этот документ, который нам представляется очень интересным, следовало бы не только распространить для изучения в рамках Департамента по экономическим и социальным вопросам и Департамента ООН по вопросам администрации и управления, но и разослать для изучения в другие организации.

2/ Методологические проблемы по данному вопросу рассматриваются в следующей главе.

- с другой стороны, лишь на основе четко определенных результатов и в данном случае, располагая надлежащей типологией проектов, выявляющей их основные характеристики, можно предусматривать расчет отдачи. С другой стороны, как мы это увидим, подход по проектам может привести к созданию завершенной системы расходов и отдачи, под чем следует понимать одновременно определение непосредственной эффективности и результативности в долгосрочной перспективе ("cost effectiveness" и benefit system").

Интерес, который представляют эти меры для руководства и служащих

30. Вышеизложенные соображения показывают, в какой мере и в отношении каких проблем руководящие органы ПРООН, правительства заинтересованных стран и учреждения могли бы воспользоваться преимуществами систем определения расходов, ориентированных надлежащим образом. Однако очевидно, что проблемы, которые только что были упомянуты, интересуют также руководителей, несущих ответственность за деятельность организаций как на уровне оперативных отделов, так и на уровне крупных департаментов или на уровне общего руководства. Например, вполне очевидно, что лица, ответственные за исполнение оперативных и текущих программ, заинтересован осуществлении точного контроля исполнения этих программ и, в частности, графиков, которые ими установлены. Известно, что ряд крупных организаций публикуют по этому вопросу внутренние документы, которые являются подробными планами работ: "Programme Activity Details" в ЮНЕСКО, "Programme Decision Minutes" в МОТ, "Programme Element Proposals" в ФАО. В этих различных документах применяется столь же подробный подход к прогнозам деятельности и ее координации, как и в рабочих планах каждого проекта 1/. Представляется очевидным, что начальники служб должны, как правило, иметь возможность следить за исполнением "подробных планов работы", в отношении которых они несут ответственность. Можно сожалеть, что эти системы подробного программирования не существуют в некоторых крупных организациях (ВОЗ, ООН), и что практически ни в одном из учреждений не внедрена система систематического контроля исполнения. Как известно, иногда используются методы сетевого анализа, для того, чтобы сделать возможным лучшее программирование деятельности на этом уровне, и также для обеспечения лучшего контроля. Однако какова бы ни была степень сложности применяемого метода, очевидно, что система определения расходов, разработанная по "результатам" (и поэтому по проектам), должна предоставлять в распоряжение заинтересованных руководителей служб, благодаря методам измерения рабочего времени, ценный механизм, позволяющий осуществлять систематический контроль.

31. Создание механизмов подобного рода может рассматриваться в качестве необходимого не только для обеспечения надлежащего выполнения. Оно является также необходимым инструментом, можно даже сказать нормальным элементом, системы подготовки планов и бюджетов-программ. Фактически методы программирования и методы контроля исполнения программ являются взаимодополняющими: из года в год или от программы к программе они

1/ См. пункты 54 и 55 доклада JIU/REP/74/1 о среднесрочном планировании в системе Организации Объединенных Наций.

должны обеспечивать взаимное совершенствование обеих систем, в частности, облегчая более рациональное определение целей и тех видов "результатов", которые позволяют их достигнуть. Так постепенно трудности, встречаемые при выполнении бюджетов-программ и планов, должны будут, по-видимому, более легко преодолеваться.

32. Конечно, необходимо также, чтобы руководители различных подразделений привлекались к разработке и осуществлению программ и систем наблюдения за их исполнением, что не всегда имело место до сих пор. Создание подобных механизмов фактически полезно и подлинно эффективно лишь тогда, когда руководители имеют возможность заявить о своих собых нуждах и добиться того, чтобы они учитывались в разработке этих механизмов. зумеется, это справедливо и в отношении служащих, которым поручено исполнение программ. От них можно требовать принятия регламента, подразумеваемого данными системами, лишь если им предоставляется одновременно возможность участия в определении общей концепции политики управления, осуществляемом таким образом.

33. Мы попытались изложить в этой главе некоторые важные проблемы (как для государств-членов, так и для руководителей и для служащих), решению которых могли бы способствовать системы определения расходов: разработка политики экономии, политики совершенствования исполнения, оценка результатов, более полное участие всех в осуществлении этих целей. Теперь необходимо изучить условия переориентации, интеграции, упрощения и прочего, которые позволили бы этим системам дать ожидаемые решения.

ГЛАВА IУ

ВОЗМОЖНАЯ ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ НЫНЕШНИХ СИСТЕМ В НАПРАВЛЕНИИ СИСТЕМ РАСХОДОВ И ОТДАЧИ, ВКЛЮЧЕННЫХ В СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

План главы

34. Для определения того, в какой мере нынешние системы могли бы быть одновременно переориентированы в направлении целей, отвечающих проблемам, которые были упомянуты, и вписаться в совокупность методов, способствующих надлежащему управлению, необходимо изучить:

- характер и ценность уже проведенных опытов;
- возможность ориентирования в направлении себестоимости по результатам или по проектам;
- проблему предварительных исследований рабочей нагрузки;
- возможность использования выборочных методов;
- возможность определения отдачи.

Таковы различные проблемы, которые будут вкратце изучены ниже.

Характер и ценность уже проведенных опытов

35. В пунктах 10 и 11 и 18 и 23 выше мы уже высказали некоторые соображения, с одной стороны, относительно ценности полученных результатов, с другой стороны, относительно нового положения, которое создано самим существованием этих систем. Теперь необходимо изучить в более общем плане и более подробно качества и характеристики действующих систем. Опыты, проведенные в различных организациях, описаны как можно более подробно в приложении III к настоящему докладу. Мы ограничимся здесь резюмированием результатов этого исследования.

36. Вполне естественно, на общую концепцию нынешних систем в значительной степени повлиял тот факт, что организациям прежде всего надлежало ответить на вопрос, поставленный Советом управляющих ПРООН в отношении расчета объема расходов по оказанию помощи. Рабочей группой было признано, что системы, подлежащие разработке, должны также являться, по мере возможности, инструментами управления. Тем не менее этот аспект рассматривался как вспомогательный. Одновременность создания систем и необходимости как можно быстрее ответить на особый вопрос придала этим системам характеристики, весьма отличительные от тех, которыми они обладали бы, если бы они должны были отвечать с самого начала на более многочисленные и более разнообразные вопросы. Вследствие этого констатируется:

- что преобладающее внимание оказывалось оперативным видам деятельности;
- что выбранная ориентация способствовала подсчету рабочих капиталовложений (затраты) за счет вычислений себестоимости результатов (выпуск);

- что не было приложено достаточных усилий при подготовке анализа неоперативных видов деятельности.

37. Кроме того, очевидно, что трудности, присущие сведению воедино сложных систем, и необходимость незамедлительного приведения их в действие привели к принятию решения при отсутствии времени, необходимого для осуществления всех подготовительных работ, которые были бы желательны. Условия, которые должна была соблюдать Рабочая группа, сделали полученные результаты еще более значительными. В этом отношении можно отметить следующее:

- что касается методов анализа с помощью "отчетов об использовании рабочего времени", то большинство учреждений высказалось, не учитывая некоторые незначительные различия, в пользу системы еженедельных отчетов на ежедневной основе и в пользу такой степени точности в анализе, при которой делалась бы попытка описать рабочие капиталовложения (затраты) по источникам финансирования и по функциям (5 в отношении деятельности по оказанию помощи) с применением классификации, основанной на существующей бюджетной структуре;

- с другой стороны, секретариат ПРООН в течение 1974 года попытался достигнуть уровня анализа по проектам также с помощью еженедельных отчетов, составляемых на ежедневной основе. И наконец, ЮНЕСКО намечает применять в 1975 году значительно отличающиеся методы: анализ по проектам (или по бюджетной статье типа ЮНЕСКО, соответствующей "результатам"), но при значительно менее точном фиксировании времени по месяцам и по процентам. Следует также отметить, что некоторые учреждения (в частности, МОТ) начали разнообразить типы отчетов об использовании рабочего времени в зависимости от "типов работы", подлежащих анализу, хотя в большинстве случаев оставалась действительной система единого отчета;

- с помощью методов сбора и централизации информации, если не учитывать различия второстепенного порядка, были также выявлены трудности сохранения заинтересованности и дисциплинированности сотрудников, ответственных за составление отчетов об использовании рабочего времени. Эти трудности в целом были преодолены, но они привели к весьма общему стремлению к упрощению и облегчению.

38. Полученные результаты, наконец, выявили:

- что в отношении расходов по оказанию помощи - общие показатели, расчет которых в целом, как мы это видели, опирается, по-видимому, на необходимые гарантии. Однако значительные различия, существующие между этими цифрами, не могут получить убедительного разъяснения на основе информации, предоставляемой лишь системой определения расходов;

- что касается других видов информации, которые удалось использовать учреждениям на основе существующих систем, то их интерес и ценность изменяются в зависимости от интенсивности их использования. Из них можно упомянуть и закрепить:

  - сообщение полученных результатов руководителям функциональных отделов (ФАО, МОТ, ЮНИДО и т.д.) и их положительное использование некоторыми из них;

- весьма подробный анализ совокупности сведений, полученных на основе общего отчета (внутренний рабочий документ) МОТ;
- использование результатов системы определения расходов путем введения их в общую отчетность (ФАО).

Эти результаты не являются незначительными, однако в целом на этом этапе опыта не создается впечатление, что они могут рассматриваться как дающие подлинный "инструмент управления", т.е. инструмент, способный помочь в определении политики лучшей организации, экономии и повышения отдачи 10/. Главным образом, не представляется возможным получить подобный инструмент, довольствуясь внесением усовершенствований в существующие системы и сохраняя их нынешнюю структуру и ориентацию.

Возможность ориентации по "результатам" или по "проектам"

39. Следовательно, проведенное исследование подтверждает, что необходимо принять новую ориентацию, если с помощью системы определения расходов мы хотим получить ответ на проблемы, рассмотренные в предыдущей главе. Поэтому следует изучить практическую возможность ориентации в направлении проектов или "выпуска". Следовательно, необходимо теперь напомнить об аргументах против этой ориентации, которые были разработаны Рабочей группой ККАВ.

40. Эти аргументы (пункты 18-27 доклада Группы и пункт 19 доклада ККАВ)11/ могут быть резюмированы следующим образом:

- есть возможность учредить подобную систему (стоимость системы по проектам и системы по типам проектов будет в значительной мере одинаковой);
- однако точность системы подобного рода зависит от ресурсов, которые будут на нее выделены. Члены Рабочей группы, представляющие учреждения, в которых в настоящее время применяется данная система 12/, высказывают весьма серьезные оговорки в отношении степени точности, которая могла бы быть получена, в силу, в частности, некоторых трудностей, касающихся методов записей времени работы по проектам;

10/ В ООН не было сделано никакой попытки использования многочисленных сведений, затребованных от сотрудников в отчетах об использовании рабочего времени, кроме сведений об оперативных видах деятельности на центральном уровне. Это положение достойно сожаления и в любом случае мало воодушевляет опрашиваемых сотрудников и несомненно объясняется тем, что в отличие от того, что было сделано в большинстве учреждений, в ООН для проведения мероприятий в целом не было назначено никакого ответственного лица. Было бы желательно, чтобы в будущем для систем определения расходов был назначен "руководитель проекта", которому были переданы необходимые средства действия для надлежащего функционирования совокупности мероприятий. Следует также серьезно предусмотреть консультацию заинтересованных руководителей и сотрудников.

11/ CCAQ/SEC/327(FB) и приложение B.

12/ Здесь, несомненно, исключается ЮНЕСКО и, возможно, секретариат ПРООН.

- выборочные методы ("time sampling"), которые могли бы использоваться при выборе определенных административных единиц, определенных проектов или определенных фондов, несомненно, привело бы к ошибкам вследствие того, что авторы отчетов имели бы тенденцию выделять слишком много времени на выполнение выбранных таким образом проектов. Кроме того, в целях получения пригодных к использованию результатов было бы необходимо собирать информацию в течение всего времени существования проектов, с тем чтобы иметь возможность сделать хоть какой-нибудь вывод;

- комбинация системы анализа по отдельным проектам с анализом пяти функций, принятых Рабочей группой, составляла бы дополнительную нагрузку на персонал, который заполняет отчеты об использовании рабочего времени;

- выделение на отдельные проекты остальной части расходов по оказанию помощи (набор персонала, персонал, перевод, печатные работы и прочее) потребовало бы применения метода отличного от метода "статей расходов" ("cost groups"), используемого в настоящее время, и было бы чрезвычайно трудным;

- следовательно, произошло бы значительное увеличение объема работы, необходимой для сбора и анализа нынешней информации, и в соответствии с подсчетами членов Рабочей группы стоимость подобной системы была бы гораздо выше, чем стоимость нынешней системы;

- в заключение Рабочая группа полагает, что "расчет расходов на уровне проектов дал бы результаты, превосходство по ценности которых было бы сомнительным, что могло бы привести к нецелесообразному поощрению типов проектов, которые представлялись бы с первого взгляда менее дорогостоящими в плане расходов по оказанию помощи, но которые могли бы обеспечить менее значительную отдачу по отношению к общим произведенным капиталовложениям";

- однако Группа не исключала "периодическую организацию специальных исследований деятельности в некоторых технических подразделениях, которые могли бы предоставлять для совершенствования управления надлежащую информацию в отношении отдельных проектов".

41. Совокупность этих аргументов автору настоящего доклада представляется не очень убедительной. Можно, несомненно, напомнить:

- что ЮНЕСКО, которая не являлась активным членом Рабочей группы в момент разработки ее доклада, решила недавно учредить систему по проектам, начиная с 1 января 1975 года, и что секретариат ПРООН применял подобную систему в течение шести месяцев в 1974 году;

- что довод о том, что подобная система по проектам будет более дорогостоящей, основан не на расчете, а на простых предположениях;

- что выборочные методы ("time sampling"), которым приписываются всевозможные недостатки в докладе Рабочей группы, используются в настоящее время в различных учреждениях, в частности в ЮНИДО и МОТ, и что на будущее предусматривается их довольно широкое применение;

- и наконец, что довод, в соответствии с которым результаты, представляемые по проектам или по типам проектов, могли бы привести к слишком поспешным заключениям, например к заключениям, приводящим к сокращению числа или даже к отмене типов проектов, в связи с которыми расходы по оказанию помощи представляются слишком высокими, без учета соображений, касающихся их отдачи, означает, что лучше не принимать во внимание себестоимость, чем принимать решения на основе неполных сведений. В этих условиях можно было бы, если довести это рассуждение до конца, решить полностью аннулировать системы определения расходов. Однако из этого можно извлечь и противоположный вывод, что и делает автор настоящего доклада, в соответствии с которым следует напротив попытаться получить совокупность сведений, действительно способных выявить выбор, который должен быть сделан.

42. Эти аспекты вопроса необходимо было подчеркнуть. Однако обсуждение проблемы подхода по проектам не должно сводиться к борьбе мнений, тем более, что речь идет скорее во многих случаях об устранении недоразумений. Личные беседы, которые инспектор имел практически со всеми членами Рабочей группы в различных учреждениях, убедили его в том, что должна существовать возможность найти область согласия и способствовать развитию систем наиболее полезным и наиболее эффективным образом для всех. Совершенно справедливо, что системы определения расходов по проектам или по типам проектов являются на первый взгляд более сложными (и вследствие этого теоретически более громоздкими и более дорогостоящими), чем системы, которые ограничиваются выработкой общих показателей капиталовложений по труду (затраты). Несомненно также, что если объем работы по составлению "отчетов об использовании рабочего времени" должен возрасти, то уже встреченные затруднения будут преодолеваться с трудом и сделают почти невозможным функционирование систем. Но фактически дело обстоит иначе.

43. Прежде всего проблемы, подлежащие решению, - те, которые мы описали в предыдущей главе, - приводят к расположению систем определения расходов в иной перспективе. Эти системы являются лишь одним из инструментов решения, которым можно располагать. Поэтому их следует ввести в более полную совокупность механизмов управления. Использование этих механизмов может, с одной стороны, облегчить функционирование системы определения расходов и, с другой стороны, расширить возможности их использования. Иными словами, можно сказать, что:

- если системы выборочных обследований могут быть использованы,
- если определение прямых расходов по проектам (за исключением расчета "полных расходов" (full costs)) является достаточным, для того чтобы предоставить данные, которые могут быть использованы,
- если работа по составлению отчетов об использовании рабочего времени может быть упрощена,
- если расчет отдачи в некоторых случаях может быть облегчен,

то данные этой проблемы будут коренным образом изменены. А элементы, которыми мы располагаем в настоящее время, позволяют утверждать, что дело обстоит именно так.

Предварительные работы по анализу рабочей нагрузки

44. Представляется необходимым изучить в этом отношении сведения, выявленные в ряде исследований относительно "рабочей нагрузки", которые были проведены некоторыми учреждениями, и изучить, при каких условиях исследования подобного рода могли бы представить в будущем подлинный механизм, сопровождающий системы определения расходов.

В трех организациях - ФАО, ЮНЕСКО и ООН, по мотивам, являющимся к тому же в значительной мере различными, были проведены исследования для определения заранее, посредством запроса мнения ответственных сотрудников категории специалистов, рабочей нагрузки, соответствующей каждому проекту или по крайней мере каждому типу проектов. Внутренние документы, относящиеся к этим исследованиям, были мне препровождены, и мне представляется необходимым привести здесь их описание.

45. Обследование ФАО. В ФАО это обследование было проведено в первом квартале 1974 года. В нем ставилась цель определить факторы, которые влияли на расходы по оказанию помощи. В нем резюмируются результаты, выявляемые с помощью вопросника, направленного сотрудникам категории специалистов, которым поручена работа по проектам.

Были заполнены 55 вопросников, что позволило составить ряд статистических таблиц.

Цель разосланных вопросников заключалась главным образом в том, чтобы определить по двум проектам, выбранным ответственными сотрудниками категории специалистов, один из малых проектов (small scale) и другой из крупных проектов (large scale), сколько времени было затрачено на их подготовку, каковы были основные причины, увеличивающие рабочую нагрузку при их подготовке, их исполнении и т.д.

46. Полученные результаты чрезвычайно интересны. Рабочая нагрузка (в деятельности по оказанию помощи) для каждого проекта изменяется в зависимости от следующих факторов:

A. Факторы, позволяющие определить тип проекта[13/]

- объем проекта: в среднем очень небольшие проекты (1 500 долл.) представляют собой рабочую нагрузку пропорционально их объему приблизительно в три раза более высокую, чем очень крупные проекты (275 000 долл.) 14/. Иными словами, процент связанных с ними расходов по оказанию помощи является в три раза более значительным;
- другие важные внутренние факторы: проектами, которые требуют больше всего усилий (и которые поэтому обходятся дороже в плане расходов по оказанию помощи), являются, в порядке факторов, оказывающих влияние на увеличение рабочей нагрузки, те,
  - в которых значительна составляющая оборудование;
  - которые относятся к типам проектов создания учреждений или организации экспериментальных исследований (напротив, проекты по подготовке кадров считаются наименее дорогостоящими);
  - которые осуществляются в странах со сравнительно высоким уровнем развития (напротив, проекты, осуществляемые в наименее развитых странах, являются наименее дорогостоящими).

13/ Были приняты следующие факторы: объем, экономический или социальный подсектор, значение оборудования, объем субподрядных работ, уровень развития страны, степень взаимосвязанности различных дисциплин и способ действия (исследование, подготовка, изучение и т.д.).

14/ Для проекта объемом в 18 раз больше, фактическая рабочая нагрузка лишь в шесть раз больше.

Ответы на вопросники должны позволить подсчитать количественное влияние каждого из этих факторов на рабочую нагрузку; хотя точный расчет в зависимости от полученных результатов представляется трудным, изменения, обусловленные каждым из этих факторов, по-видимому, увеличивают или уменьшают рабочую нагрузку в два или три раза.

B. Внешние факторы[15/]

Результаты, приводимые здесь, не дают новой информации: надлежащий набор кадров, прекрасное составление проектов, надлежащие административные процедуры и т.д., приводят, разумеется, к значительному сокращению рабочей нагрузки.

Поэтому из данного исследования вытекает, что, если учитывать лишь факторы, определенные в исследовании как внутренние (факторы, позволяющие определить тип проекта), относительное значение рабочей нагрузки может легко изменяться в зависимости от типа проектов в пропорциях от 1 до 8 или даже от 1 до 10.

47. Обследование ЮНЕСКО. Обследование, проведенное ЮНЕСКО, происходило между апрелем и сентябрем 1974 года. Оно было направлено на другой вид анализа рабочей нагрузки; в нем акцент ставился главным образом на разбивку выполняемых функций по типам и на среднюю нагрузку в "человеко-днях", представляемую этим типом функций, а не на различия, существующие между различными типами проектов. Это обследование ограничивалось сектором образования, где в соответствии со статистическими данными, указанными в этом документе, имелось 202 проекта, принятых к выполнению на 1 апреля 1974 года (88 из них предусматривали лишь одного эксперта, 32 - двух экспертов и 82 - более трех экспертов, что в целом составляло 819 уже набранных экспертов и 288 вакансий для экспертов). Обследование прежде всего показало, что в силу административной структуры данного сектора было важно выявить деятельность четырех различных категорий персонала:

- руководители проектов (Project Officers),
- персонал специализированного отдела стипендий,
- административное подразделение сектора образования,
- специалисты в различных областях (аудиовизуальных методов, технического образования, составления программ и т.д.), с которыми руководители проектов консультируются по отдельным вопросам.

48. Обследование с помощью вопросников касалось главным образом руководителей проектов (было распространено около двадцати вопросников) и органов выдачи стипендий. Эти исследования позволили определить, что средняя рабочая нагрузка руководителей проектов может быть оценена следующим образом:

15/ Были приняты 17 внешних факторов: компетентность персонала, прикрепленного к проекту, качество разработки проекта, проблемы набора кадров, трудность закупки оборудования и т.д.

-	подготовительная работа на один проект, предусматривающий шесть или семь экспертов.....	45,7 человеко-дня
-	привлечение на работу одного эксперта.....	12,7 человеко-дня
-	оказание помощи в штаб-квартире, на один проект..	30-40 человеко-дней в год
-	оказание помощи в штаб-квартире, на одного эксперта.....	6 человеко-дней в год
	В отношении стипендий получены следующие цифры:	
-	подготовительная работа (набор стипендиатов, составление дел, программ и т.д.).....	9,5 человеко-дня на одну стипендию
-	помощь стипендиатам в течение обучения.....	3,8 человеко-дня на одну стипендию
-	оценка.....	1,1 человеко-дня на одну стипендию
	Итого.....	14,4 человеко-дня на одну стипендию

В отношении специалистов по программам никаких количественных данных нельзя было получить. Для административного подразделения были представлены лишь общие данные. Один из наиболее значительных факторов, выявленных обследованием, состоит в том, что в отношении рабочей нагрузки должности экспертов, подлежащие заполнению, представляют собой приблизительно в два раза больше работы (в течение года), чем заполненные должности экспертов. В нем выявлено также влияние структуры административной организации на распределение рабочей нагрузки. И наконец, в нем предполагается, что мог бы быть предусмотрен тип разбивки работы по оказанию помощи по проектам, отличающийся от того, которого придерживается Рабочая группа ККАВ, что позволило бы, возможно, получить более полезные сведения.

49. В любом случае здесь имеется в виду лишь предварительная работа. ЮНЕСКО завершает ее путем составления системы предварительного расчета трудоемкости для каждого из существующих проектов, классифицируя каждый из них на ряд пунктов (соответствующих определенному количеству человеко-дней), рассчитанных в зависимости от определенных критериев (характеристики каждого проекта плюс особые затруднения). Эта система должна позволить сопоставить подробные прогнозы с результатами, которые даст система определения расходов. Поэтому она позволит заложить основу анализа трудоемкости видов деятельности по оказанию помощи, который мог бы способствовать лучшему пониманию проблем и определить политику управления. Наряду с этим данная система должна совершенствоваться по мере того, как система определения расходов будет давать более точные указания.

50. Исследование ООН: И наконец, в ООН, Отделом технического сотрудничества Департамента по экономическим и социальным вопросам во втором квартале 1974 года было проведено исследование подобного рода. В этом исследовании, которое не было закончено к моменту составления данного доклада, делается попытка, как и в исследовании ЮНЕСКО.

оценить рабочее время в отношении определенного ряда типовых мероприятий, касающихся каждого проекта (подготовка проекта, принятие бюджета, пересмотр бюджета, набор экспертов и их услуги, стипендии, заказ оборудования и прочее); показатели, рассчитанные в человеко-часах, отличаются от показателей ЮНЕСКО, поскольку они относятся здесь лишь к Отделу технического сотрудничества и административная структура ООН является таковой, что значительная часть мероприятий по оказанию помощи осуществляется в других службах, которым поручены либо набор экспертов (СНСТП), либо техническая помощь (оперативные отделы), либо закупка оборудования (общие службы) и т.д. Для того чтобы исследование ООН было полным, необходимо, чтобы оно также проводилось в других службах, которые проводят непосредственные мероприятия по оказанию помощи по проектам.

51. В более общем виде можно выделить при изучении этих различных исследований следующие моменты:

- эти исследования являются взаимодополняющими: даже если информация, которую они дают, опирается исключительно на оценки, порядок величины полученных показателей выявляет по крайней мере направления, в которых следует проводить исследования. Они являются первым диагнозом, который необходимо проверить;

- эти исследования несомненно мотивировались различными и иногда противоположными намерениями: в ФАО - чтобы служить основой докладу, высланному Совету управляющих ПРООН, в котором содержится вывод о невозможности использовать проекты в качестве опорных элементов расчета системы определения расходов 1/; в ЮНЕСКО, напротив - чтобы обеспечить серьезную подготовку системы определения расходов, которые Организация намерена построить именно на основе проектов; в ООН - чтобы попытаться прийти к более точной системе бюджетной оценки. Однако следует прежде всего заметить, что обобщение исследований подобного рода во всех учреждениях, при принятии системы определения расходов могло бы заложить основы общей системы информации, можно даже сказать системы "рентгенографии" деятельности по оказанию помощи;

- для того чтобы эти анализы были действительно полезными, необходимо, чтобы они могли давать информацию не только относительно влияния различных характеристик проектов на трудоемкость, но также на виды работы и ее ритм, при учете различий, существующих в административной структуре различных учреждений.

52. Совокупность информации, которая была получена на основе мероприятий по системам определения расходов, и исследования, о которых мы только что упоминали, позволяют фактически полагать, что различные факторы, которые необходимо знать более точным образом для определения политики усовершенствования управления деятельностью по оказанию помощи и для построения более простых и более эффективных систем определения расходов, являются следующими:

- административная структура служб, осуществляющих эту деятельность по оказанию помощи;

- влияние различных характеристик, присущих различным видам проектов, на трудоемкость;

- трудозатраты в днях или человеко-часах на основные функции, осуществляемые для оказания помощи по проектам (набор экспертов, оказание помощи экспертам, закупка оборудования, распределение стипендий и проч.);

1/ Этот документ был опубликован под номером DP/77/Add.5 1 ноября 1974 г.

- описание различных типов работ, проводимых различными категориями служащих, которые обеспечивают деятельность по оказанию помощи (руководители проектов, различные специалисты, специалисты по набору экспертов, администраторы по вопросам стипендий, административный персонал и т.д.) и даже описание ритма работы этих различных категорий служащих.

Очевидно, что обследования этих различных проблем с помощью вопросника могли бы дать информацию, которая, даже не будучи абсолютно точной, являлась бы чрезвычайно ценной, если бы во всех учреждениях придерживались одинаковой методологии. Рабочая группа ККАВ несомненно являлась бы наиболее компетентным учреждением для разработки методологии подобного рода, если бы ей была поручена эта задача. Теперь мы рассмотрим дополнительные преимущества, которые можно было бы извлечь из подобных исследований для разработки более простых и более точных систем определения расходов.

Возможность использования выборочных методов

53. Для упрощения задачи служащих, от которых требуется заполнение отчетов о времени работы, можно использовать различные методы. В этом отношении мы выделяем, в частности, следующие моменты:

- методы упрощения оформления и сроков представления отчетов;

- выборочные методы по "образцам" рабочего времени;

- выборочные методы по "образцам" видов результатов.

Лишь две последние категории являются выборочными методами.

54. Метод упрощения, состоящий, например, как намечено сделать в ЮНЕСКО, в увеличении периода, в отношении которого требуется оценка рабочего времени (с одного дня до месяца или до квартала) и в осуществлении расчетов не в часах, а в процентах, позволяет несомненно значительно сократить усилия, требуемые от служащих, но связан также с риском серьезного сокращения степени точности. Действительно, этот метод может быть весьма точным в некоторых случаях и почти непригодным к использованию в других. Возможности применения зависят фактически от видов работ опрашиваемых служащих: те, кто распределяют свое время между двумя или тремя проектами (или видами результатов), вполне могут дать полезные и точные сведения, представляя лишь ежемесячные отчеты в процентах (например, это относится к служащим, которые составляют исследования и доклады; те, кто напротив вынуждены заниматься более чем десятком вопросов или проектов (это часто относится к руководителям проектов в некоторых отделах), могут представить полезную информацию лишь в том случае, если они проводят почасовой учет. Принцип, преобладавший в Рабочей группе в ходе осуществления мероприятий, которые были только что проведены, был основан на предположении, что необходимо обязать всех опрашиваемых служащих вести учет по часам и по дням. Предварительные исследования относительно видов работы, которые мы рекомендовали, должны позволить дифференцировать эти методы путем определения процедур и установления сроков для представления отчетов о времени работы, которые соответствуют определяемому виду работы. С другой стороны, применение выборочных методов, к рассмотрению которых мы приступаем, могло бы позволить сочетать использование весьма точных отчетов о времени работы (составленных по образцам) с вопросниками по процентам и по месяцам или по более длительным периодам, разосланным всем служащим. Это дополнительное использование разнообразных процедур в конечном итоге является наилучшим средством сочетать точность результатов с облегчением усилий, требуемых от служащих, отчитывающихся об использовании их времени.

55. Методы выборки, состоящие в проведении расчетов на основе образцов рабочих периодов, уже используются:

- в ЮНИДО, где с первого июня 1974 года еженедельный отчет о рабочем времени требуется лишь в течение одной недели за месяц;

- в МОТ, где для анализа распределения времени в административных службах рабочие листки рассылались лишь на четыре недели в году;

- со своей стороны Секретариат ПРООН, будучи несомненно несколько перегруженным массой информации, которую он получает в течение шести месяцев на основе строгой и сравнительно сложной системы, ищет процедуры, которые позволили бы ему по-прежнему получать ценную информацию при постоянном упрощении этих методов, и то же самое относится к некоторым другим организациям.

56. Однако подобные методы нельзя использовать без известных мер предосторожности. Мы сочли целесообразным в этом отношении выяснить мнения специалистов Статистического отдела ООН. Результаты этого обмена мнениями следующие:

- нет никакой научно основанной причины, которая помешала бы использованию подобных процедур для получения ценных результатов, или в любом случае результатов, пределы погрешности которых не были бы более значительными, чем при ныне применяемых экстенсивных методах. Всякому известно, что образцы, когда они выбраны либо случайно, либо на основе достаточно хорошо разработанной программы, дают результаты, весьма близкие к результатам методов исчерпывающего анализа;

- представляется, что для гарантии исходной точности используемых сведений, необходимо, с одной стороны, следить за тем, чтобы лица, призванные заполнять отчеты о времени работы, продолжали отчитываться о всем своем времени и своей деятельности в течение данного периода, будь то один день или одна неделя или один месяц, и не были бы вынуждены, напротив, давать указания о времени лишь в отношении отдельных проблем (проекты, определенные результаты и т.д.);

- с другой стороны, определение периодов выборки несомненно требует знания "ритма работы" служащего, время работы которого желательно проанализировать. Эта проблема ритма работы является несколько иной, хотя и весьма близкой к проблеме вида работы. Здесь речь идет не о характере проводимой работы, а о распределении деятельности служащего в течение года: например, руководитель проекта, проводящий многочисленные мероприятия по ряду проектов, имеет приблизительно одинаковый ритм работы в течение всего года, и можно брать отдельные периоды его работы, выбирая несколько недель или даже несколько дней, распределенных по всему году. С другой, стороны, например, бухгалтер, который работает по месячному ритму и характер работы которого изменяется между концом и началом месяца или даже принимает особую форму в конце года, не входит в рамки той же системы выборки (в этом случае представляется необходимым выбирать, по крайней мере, один месяц в году). Поэтому описанию ритмов работы должно предшествовать определение метода выборки. Составление этого описания должно быть легко осуществимым в ходе исследований трудоемкости (см. пункт 52 выше).

57. И наконец, метод выборки видов результатов, например отбор определенного числа проектов для изучения характеристики совокупности проектов какого-либо учреждения, также возможен, однако он требует особых предосторожностей. Этот метод отбора представляет интерес лишь в той мере, в какой он может позволить отобрать служащих для заполнения отчетов об использовании рабочего времени на основании определенного перечня отдельных проектов, по которым желательно получить информацию о себестоимости. Этот метод мог бы позволить получить всю информацию, касающуюся некоторых проектов (или некоторых результатов деятельности функциональных отделов - публикации, совещания, документы и прочее), ограничивая число сотрудников, от которых требуется заполнение отчетов об использовании рабочего времени. Тем не менее он представляется более трудным в применении, чем предыдущий метод, в той мере, в какой степень точности выборки подобного рода зависит в конечном итоге от трех факторов: общего числа проектов (их около тысячи в главных организациях), числа переменных (характеристики проектов, о которых желательно получить информацию) и числа проектов, выбранных в качестве образцов (процент выборки). Для достижения разумной степени точности представляется необходимым принять здесь высокий процент выборки (возможно, от 20 до 30% общего числа проектов). Тем не менее сочетание этого метода с предыдущим должно быть возможным и должно поэтому позволить еще упростить работу служащих, заполняющих "отчеты об использовании рабочего времени".

58. В итоге использование выборочных методов представляется нам не только возможным, но и весьма желательным при условии, что подобному использованию будут предшествовать необходимые анализы, в частности анализы ритма работы, и что они будут разработаны квалифицированными специалистами, которые будут также наблюдать за их применением.

Сравнение расходов на проекты: бесполезность расчета "полных расходов"

59. На этом этапе анализа должно быть изучено весьма важное возражение, выдвинутое Рабочей группой КЖАВ, против систем определения расходов по проектам. Речь идет о замечании, согласно которому (см. абзац 5 пункта 40 выше) выделение на отдельные проекты оставшейся части расходов по оказанию помощи (набор персонала, персонал, администрация, печатание документов) потребует иного метода, чем метод "статей расходов" (cost groups), используемый в настоящее время, и было бы вследствие этого трудным и дорогостоящим. По-видимому, необходимо привести здесь полностью пункт 24 доклада Рабочей группы (приложение В к документу CCAQ/SEC/327(FB)), в котором это возражение формулируется следующим образом:

> "Даже если учитывать трудность представления точных сведений с использованием небольших временных интервалов, было бы легче распределить время работы персонала между различными проектами, чем точно распределить между проектами другие расходы по оказанию помощи, в два или три раза превышающие расходы на деятельность по оказанию помощи, которые благодаря "отчетам об использовании рабочего времени" можно увязывать непосредственно с проектами. Конторские расходы и расходы на конторские услуги останутся по необходимости зависимыми от персонала, которые занимает данные помещения, и должны рассчитываться пропорционально. В отношении других служб нетехнической помощи, таких, как набор персонала, администрация персонала, службы закупки, издания, перевода, типографских услуг и пр., для того чтобы увязать расходы с определенными проектами, необходимо собирать гораздо более подробные статистические данные и ввести точный бухгалтерский учет использования времени или стоимости работ. Вследствие этого трудность распределения по проектам других расходов, помимо тех, которые непосредственно выводятся из отчетов об использовании рабочего времени, по меньшей мере столь же значительна, и этот метод дает, вероятно, менее надежные результаты, чем методы системы распределения расходов по "статьям расходов" (cost groups), определенные в нынешней системе".

60. Мне представляется необходимым сделать два замечания по этому поводу:

- с одной стороны, исследования рабочей нагрузки показали, что сравнение "прямых расходов" на отдельные проекты уже представляет большой интерес само по себе (см. пункты 44-50 выше), однако это предполагает соблюдение некоторых условий; необходимо, в частности, как это имеет место, по-видимому, в ФАО и в ЮНЕСКО, чтобы прямое определение расходов (речь идет об отчетах об использовании рабочего времени) относилось ко всем службам, которые принимают активное и прямое участие в выполнении проектов и, в частности, например, в наборе экспертов, значение которого, несомненно, слишком велико, чтобы относить расходы по нему к "косвенным расходам". В системе определения расходов по проектам следует поэтому учитывать по отчетам об использовании рабочего времени все виды деятельности непосредственной помощи, и вследствие этого необходимо пересмотреть принятые методы распределения отчетов об использовании рабочего времени в различных организациях;

- такой пересмотр должен являться следствием пересмотра принятой Рабочей группой классификации деятельности по оказанию помощи. Различие между технической и нетехнической деятельностью, классификация "функций" и метод "статей расходов", какими бы хитроумными они ни были, позволили фактически избежать точного учета различий в административной структуре организаций. Велся учет рабочего времени в некоторых службах, но не было выяснено, выполняют ли сотрудники этих служб в различных организациях одинаковую работу. Между тем очевидно, что задачи сотрудников категории специалистов, выполняющих проекты ФАО, ЮНЕСКО или ООН (Управление технического сотрудничества), совершенно не сравнимы; некоторые сотрудники выполняют все задачи набора экспертов, другие возлагают основную часть этих задач на другие службы, одни проводят деятельность по оказанию как технической, так и нетехнической помощи, другие же занимаются лишь одним из этих аспектов помощи.

61. Вследствие этого вполне очевидно, что для сопоставления данных отдельных учреждений необходимо прежде всего точно определить виды деятельности, удельный вес которых подлежит измерению, и затем применять к ним одинаковые методы прямого учета затрат времени. Если придерживаться подобной системы, то я не считаю, что будет возможно утверждать, как это делается в пункте 24 доклада Рабочей группы, что прямые расходы будут в два или три раза превышать расходы на деятельность, измеряемую с помощью отчетов об использовании рабочего времени (необходимо к тому же отметить, что даже при нынешней классификации Рабочей группы эта пропорция значительно изменяется от одной организации к другой). Напротив, следует иметь возможность измерять непосредственно весьма значительную долю деятельности по оказанию помощи посредством отчетов об использовании рабочего времени и можно в таком случае ограничиться сравнительно простыми ключами распределения для разбивки дополнительных статей расходов. Можно даже полагать, что должно быть возможно пренебречь добавлением косвенных расходов для сопоставления проектов, при условии учета во всех организациях одинаковых видов деятельности, а для этого, разумеется, необходим предварительный анализ административных структур. Эти замечания наводят на мысль о том, что системы определения расходов по проектам должны значительно отличаться по своей структуре от систем, которые были приняты до сих пор, но разработка структуры, отвечающей описанным выше условиям, как мне представляется, не вызывает непреодолимых трудностей.

Проблема расчета отдачи

62. Проблема расчета отдачи является лишь частным, хотя и важным аспектом более общей проблемы оценки. Как известно, необходимость оценки результатов подчеркивалась неоднократно (доклад Специального комитета экспертов по рассмотрению финансового положения ООН, пункт 73 документа A/6343, Договоренность ПРООН, пункты 50 и 51 и т.д.). Подобная оценка результатов может быть произведена:

- либо теми, кто их добился; это и делают генеральные директора и генеральные секретари организаций в ежегодных докладах о работе организаций;

- либо с помощью сотрудничества различными участниками какого-либо мероприятия сообща; такова система трехсторонней оценки (страны, учреждения, ПРООН), операционной деятельности ПРООН, созданная в 1973 году в соответствии с упомянутыми выше положениями Договоренности;

- либо внешними или специализированными органами (система инспекции или специализированные группы по оценке и т.д.).

63. Известно также, что были приняты меры к разработке методологии оценки. В докладе Администратора ПРООН за 1973 год (DP/48) этот вопрос выделяется в пунктах 104-117 и, в частности, указывается:

- что система оценки была принята ПРООН в начале 1967 года и что решение методологических проблем было поручено малочисленному, но наделенному определенной степенью независимости персоналу;

- что первая предпринятая задача состояла фактически в разработке методологии оценки и совокупности методов для ее успешного завершения; было организовано тесное сотрудничество, в частности, с ФАО 17/. Деятельность ПРООН была сосредоточена на определенном числе проводившихся проектов, а задача апостериорной оценки была возложена на учреждения;

- что в 1973 году была введена трехсторонняя система обзора и что в течение того же года специальными группами было проведено более сотни глубоких оценок. Тем не менее "стало ясно, что Программа нуждается в "банке памяти" ('memory bank") для

17/ В докладе упоминается также Межучрежденческая исследовательская группа по оценке. Однако эта группа, по-видимому, не собиралась с 29 февраля 1972 года; на этом последнем ее совещании она изучила проект инструкций, касающихся оценки.

определения успехов и неудач и для хранения информации об имеющемся опыте и применения его для улучшения Программы. Наконец, стало очевидно, что хотя некоторые обязанности по проведению оценок стали децентрализованы, однако тем не менее следует укреплять оценку и анализ Программы как центральную функцию в сочетании с изучением политических вопросов".

В докладе, кроме этого, излагаются интересные соображения по поводу понятия эффективности ("effectiveness") и по поводу уроков, которые могли бы быть извлечены из деятельности по оценке.

64. Указания, приведенные в докладе, дают направления исследований. Однако, по-видимому, до настоящего времени не оказалось возможным вывести из мероприятий по оценке точные указания о совершенствовании методов на будущее. Беседы, которые мы имели с должностным лицом, ответственным за разработку методов оценки в ПРООН 18/, не позволяют надеяться на быстрое получение результатов, пригодных для использования в этом отношении, несмотря на выполненную весьма значительную работу, отраженную в интересных докладах относительно особых миссий по оценке в ряде стран. Усилия по обобщению выводов, которые могли бы быть извлечены из этих исследований, рекомендованные Администратором ПРООН в пункте 108 его доклада, несомненно должны быть предприняты. Этому безусловно могло бы способствовать усиление подразделения разработки и оценки.

65. Тем не менее, по мнению автора настоящего доклада, речь не идет о том, чтобы рассматривать здесь совокупность проблем, касающихся методов оценки, но лишь об уточнении того, в какой мере было бы возможно предусмотреть систему определения отдачи (дополняющей систему определения расходов), и указать, каким образом подобная система могла бы способствовать решению весьма трудной проблемы оценки. Подобная помощь могла бы, по-видимому, быть оказана путем установления точной типологии проектов - типологии, которую делает необходимой, как это показано в исследованиях относительно трудоемкости, система определения расходов по проектам.

66. В исследовании ФАО (описанном в пунктах 45 и 46 выше), в частности, показано, каким образом было бы возможно осуществить классификацию проектов в зависимости от ряда присущих им факторов, и мы привели краткое описание тех факторов, которые были выделены. Если подобная типология могла бы быть уточнена и принята в целом всеми учреждениями и могла бы обеспечить осуществление точного описания всех проектов с помощью

18/ "Малочисленный персонал", упомянутый в докладе Администратора, сводится в настоящее время к одному человеку.

простого перечисления типовых характеристик, выделенных подобным образом[19/], то тогда было бы возможно наблюдать и сохранять в "памяти" (в соответствии с предложением, содержащимся в докладе Администратора) взаимозависимости, которые могут существовать между этими характеристиками и степенью выявленных успехов и неудач. Эти взаимозависимости позволили бы если не извлечь немедленные уроки, то по крайней мере ориентировать исследования и изыскания на причины успехов и неудач. Затем могла бы быть намечена разработка процедур совершенствования механизмов в зависимости от выявленных результатов, и правительства заинтересованных стран, ПРООН и учреждения могли бы воспользоваться этим в момент разработки новых программ.

67. Из информации, приводимой ФАО в документе E/5227/Add.2 от 29.5.1974, выявляется пример того, что должно быть возможным в этом отношении 20/. По 83 крупномасштабным проектам, подробно исследованным в ФАО в последние годы, было возможно провести классификацию, которая свелась к следующей таблице:

Отметки	Эффективность	Ясность целей	Схема проекта	Управление проектом	Поддержка правительства
Удовлетворительно	31	48	25	29	30
Правильно	31	20	32	38	28
Слабо	21	15	26	16	25

Подобные результаты дают представление о характере информации, даваемой нынешней методологией. Они представляют несомненный интерес в той мере, в какой они позволяют определить проекты, которые потерпели неудачу, и, следовательно, облегчить поиски причин этой неудачи, однако было бы, несомненно, гораздо более интересно иметь возможность установить точные взаимосвязи между характеристиками проектов, определенных в типологии, предусматриваемой выше, и выявленными успехами и неудачами. Если окажется, например, что одна или две характеристики обычно являются присущими проектам, которые потерпели неудачу, то несомненно возникнет необходимость срочных исследований, чтобы определить, имеется ли здесь возможная связь причины со следствием. В любом случае установление взаимосвязи между точными результатами подобного рода и проектами, систематически определяемыми согласно точной типологии, несомненно принесет точную информацию.

19/ Это позволило бы также преобразовать эти указания в цифровые закономерности, которые можно использовать на электронно-вычислительной машине.

20/ Операционные виды деятельности в отношении развития. Общий обзор политики в плане операционных видов деятельности через систему Организации Объединенных Наций. Доклад специализированных учреждений: ФАО.

68. В том что касается операционных видов деятельности, то именно в этом направлении проведение исследований представляется наиболее перспективным 21/, и Рабочая группа ККАВ должна обратить внимание на эту проблему. В отношении оперативной деятельности, финансируемой через регулярные бюджеты, точная типология "результатов" была бы по крайней мере столь же полезна для расчета отдачи. Несомненно, в мероприятиях по оценке в этих областях достигнут меньший успех, однако по конкретным моментам могли бы быть предприняты исследования. В этой же области представляется возможным, например, исследование "показателей эффективности" для совокупности средств распространения принципов или норм (публикации, документы, исследования, изыскания, дни пропагандирования, фильмы, радиопередачи) при попытке измерить с помощью апостериорных исследований рынка (которые, конечно, не являются несовместимыми с априорными исследованиями) влияние, оказанное с помощью различных используемых средств. Тем не менее следует проявлять осторожность при решении столь трудных вопросов. Нам не представляется, что вопросы подобного рода достигли в настоящее время в большинстве организаций достаточной степени зрелости, чтобы являться предметом межучрежденческого изучения, и представляются необходимыми предварительные исследования, для того чтобы эти проблемы могли быть уточнены.

69. С другой стороны, представляется необходимым напомнить здесь содержание рекомендации, которую мы сформулировали в нашем предыдущем докладе о системах определения расходов (JIU/REP/72/10) относительно статистического расчета рабочего времени, посвященного выполнению повторяющихся задач (рекомендация № 3 вышеупомянутого доклада), т.е. расчета стандартных расходов: стоимость машинописи, печатания, стоимость воспроизводства одной страницы того или иного документа, стоимость составления документа, набора персонала, ведомости заработной платы, поручения на покупку или выдачу

21/ Несомненно, можно представить себе и другие области исследования: так, например, по-видимому, возможно постепенно разработать, по крайней мере в отношении определенных типов проектов, "показатели эффективности" (МОТ нам сообщает, что подобные показатели были разработаны в этом учреждении по определенному ряду проблем). В области подготовки кадров, например, представляется возможным внедрить механизмы, позволяющие определить не только число лиц, получивших подготовку, и характеристики такой подготовки, но и степень успешности включения подготовленного таким образом персонала в экономическую и социальную жизнь, т.е. все сведения, которые, будучи сопоставлены с себестоимостью, позволили бы сделать точную оценку и сопоставление различных методов подготовки кадров (или передачи знаний), используемых в настоящее время. Показатели того же рода могли бы быть намечены и в отношении исследований осуществимости и в других областях. Однако нам представляется, что подобное направление исследований требует более углубленных изысканий, чем те, на которые мы указали в пунктах 66 и 67 выше.

разрешения на поездку, стоимость часа устного перевода и т.д. Мы воспроизводим в приложении VI пункт 50 вышеупомянутого доклада и повторяем эту рекомендацию, которая, по-видимому, пока не вызвала никаких комментариев и никаких последствий 22/, поскольку она представляется нам отправной точкой, несомненно скромной, но вполне имеющей возможность найти применение для системы определения расходов и отдачи в той мере, в какой речь идет здесь об определении расходов по хорошо известным и легко определяемым результатам, которые тем самым представляют собой единицу отдачи, известную заранее.

Введение систем определения расходов в комплексные системы управления

70. Различные соображения, изложенные в данном докладе 23/, позволяют полагать, что начинают создаваться условия для внедрения комплексных систем управления. Системы определения расходов являются дополняющими в отношении ряда других систем и могут правильно функционировать, лишь если они введены в совокупность, об основных элементах которой необходимо напомнить. Мы упомянем в этом отношении:

- среднесрочные планы,
- среднесрочные планы набора персонала,
- бюджетные программы,
- подробные планы работы,
- исследования трудоемкости и системы контроля исполнения подробных планов,
- системы определения расходов по проектам или по видам результатов,
- системы определения отдачи,
- процедуры оценки.

В этом списке, который является неполным, показано, что следовало бы уделить теперь некоторое внимание проблемам, вызываемым интеграцией всей совокупности механизмов. Мы можем здесь лишь пожелать, чтобы Рабочая группа ККАВ, заручась возможной поддержкой лиц, несущих ответственность за разработку и управление этими различными системами в каждом из учреждений, изучила условия, в которых эти различные механизмы могли бы быть интегрированы. На стадии теоретической разработки и даже применения, которая в настоящее время достигнута в различных организациях, по-видимому, было бы даже желательно предпринять как можно скорее по этому аспекту проблем отдельное исследование в межучрежденческом плане.

22/ См. тем не менее пункт 4 документа Coordination/R.1034/Add.2 от 25 апреля 1974 года.

23/ В дополнение к соображениям, которые были изложены в предыдущих докладах, касающихся бюджетных програмы (JIU/REP/69/7), систем управления персоналом (JIU/REP/71/7), систем определения расходов (JIU/REP/72/10), методов планирования (JIU/REP/74/1).

ГЛАВА V

ВЫВОДЫ, РЕЗЮМЕ И ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Необходимость новых совместных усилий. Подлежащая определению задача Рабочей группы ККАВ

71. Автор настоящего доклада, отвечая на вопрос Совета управляющих ПРООН относительно будущего системы определения расходов, мог указать лишь возможные направления решения. Осуществление же самих решений, если государства-члены считают, что их желательно изучить, может явиться результатом лишь совместных усилий, и представляется весьма желательным возложить эту работу на Рабочую группу ККАВ, которая доказала свою эффективность. Таким образом, одна из наиболее важных рекомендаций настоящего доклада будет касаться продолжения деятельности этой Рабочей группы, усиленной, возможно, определенным числом специалистов по некоторым конкретным проблемам (статистики по проблемам выборочных обследований, авторы исследований по рабочим нагрузкам для обобщения этих исследований, специалисты по оценке для исследований отдачи, директора отделов "менеджмента" для общей структуры систем управления). Если это предложение будет одобрено, представляется особенно желательным, чтобы эта группа получила от Совета управляющих ПРООН и руководящих органов учреждений как можно более точное задание. Сформулированные в конце доклада рекомендации являются в этом отношении предложениями, направленными на возможное определение этого задания.

Резюме доклада

72. Прежде чем формулировать рекомендации, ниже мы приводим весьма краткое резюме содержания настоящего доклада:

1) Что касается проблемы возмещения расходов по оказанию помощи, то автор доклада считает возможным утверждать (глава II):

- что цифровые показатели, полученные из опыта определения расходов учреждениями в 1973 году, представляют собой действительные порядки величины;
- что концепция существующих систем не позволяет им давать объяснения по поводу различий, отмеченных между основными учреждениями;
- что выбор методов возмещения расходов по оказанию помощи является политическим решением, поскольку оно определяет размер возмещения;
- что техническое значение различных формул, предложенных ККАВ, не позволяет отдать предпочтение какой-либо одной из них;
- что, напротив, представляется желательным в будущем ясно и по каждому из учреждений выявить долю расходов по оказанию помощи, которую берет на себя ПРООН, и долю, которая покрывается за счет регулярных бюджетов.

2) Что касается сохранения систем определения расходов, то автор доклада считает (глава III):

- что разработка инструментов определения представляет собой выдающийся результат и что нежелательно отказываться от продолжения опыта, который потребовал стольких усилий и создал столь ценные инструменты управления;

- что само наличие этих систем и первые результаты, которые они дали, создают новое и важное положение, поскольку они выявляют тот факт, что в настоящее время можно попытаться реально снизить расходы по оказанию помощи.

В самом деле, в настоящее время представляется возможным дать ответы, по крайней мере частично, на важные и до сих пор плохо решенные проблемы, такие, как, в частности:

- определение политики, ведущей к экономии,

- систематический контроль осуществления,

- оценка результатов.

3) Ответы, или по крайней мере начало ответов на эти проблемы, могут быть даны ценой переориентации существующих систем (глава IV) в направлении, с одной стороны, исследования себестоимости каждого проекта или типа проекта (для деятельности по оказанию поддержки оперативным мероприятиям) или в более общем плане результатов каждого вида деятельности (для деятельности функциональных отделов, финансируемой из регулярных бюджетов), и, с другой стороны, проведения некоторых дополнительных исследований по осуществлению, по непосредственной эффективности и по отдаче.

Эта переориентация стала возможной благодаря:

- наличию инструментов, которые позволили разработать существующие системы;

- информации, которую должно дать обобщение анализов рабочих нагрузок, уже предпринятых рядом учреждений для определения, в частности, различий в административной структуре организаций, влияния характеристик различных проектов на рабочую нагрузку, которую они вызывают, и, наконец, разнообразия видов и темпов работы;

- систематическому использованию метода выборочных обследований;

- изменению метода вычисления "прямых расходов" на проекты;

- разработке метода определения отдачи, которая должна стать возможной, в частности в результате принятия точных типов проектов и изучения связи между основными утвержденными характеристиками и отмеченными успехами или неудачами; может быть также предпринято исследование "показателей эффективности", а статистические методы вычисления расходов повторяющихся задач могут дать интересные данные;

- изучению более рационального включения систем определения расходов в комплексные системы управления.

Перечень рекомендаций

73. Рекомендация № I

Когда формула возмещения расходов по оказанию помощи будет утверждена Советом управляющих ПРООН, результаты систем определения расходов должны позволить руководителям различных организаций представлять советам управляющих точную долю расходов по оказанию помощи проектам, которая возлагается на их регулярный бюджет, и, кроме того, в будущем должна быть разработана формула, позволяющая ясно показать прогнозы таких расходов в регулярных бюджетах этих организаций (см. пункты 15 и 16 выше).

74. Рекомендация № II

Системы определения расходов должны использоваться в различных организациях и в ПРООН и после первого января 1975 года и должны быть переориентированы в направлении вычисления себестоимости "результатов" или "выпуска", а в отношении оперативных видов деятельности - "проектов" (см. пункт 7 и главу III, пункты 17-33 и 39).

75. Рекомендация № III

Рабочая группа ККАВ должна как можно быстрее продолжать свою работу. Она должна быть дополнена по мере необходимости специалистами по ряду конкретных проблем (специалистами по выборочным обследованиям, оценке, исследованиям рабочих нагрузок, системам управления). На данную Рабочую группу должна быть возложена задача представления советам управляющих заинтересованных организаций 24/, начиная с 1976 года, и Совету управляющих ПРООН к его сессии, которая состоится в январе 1976 года, общего исследования и ряда цифровых показателей. Общее исследование должно касаться вопросов, упомянутых в рекомендациях II, IV, V, VI, VII, VIII и X настоящего доклада, а цифровыми показателями являются показатели, о которых идет речь в рекомендации X (см. пункт 71).

76. Рекомендация № IV

Организации должны обобщить предварительные исследования о рабочих нагрузках, подобные тем, которые уже предприняты ФАО, ЮНЕСКО и ООН (Отдел технического сотрудничества Департамента по экономическим и социальным вопросам). Эти исследования должны выявить различия в распределении видов деятельности по оказанию помощи в рамках различных организаций, обусловленные различиями в административной структуре, виды работы различных сотрудников, участвующих в такой деятельности, характеристики темпов работы и, наконец, влияние основных характеристик проектов на рабочие нагрузки (пункты 44-52).

24/ Для ООН, Генеральной Ассамблее, через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам.

77. Рекомендация № V

Сотрудники, на которых возложена обязанность заполнять отчеты об использовании рабочего времени, и периоды времени, в которые они призваны их заполнять, должны избираться в зависимости от методов выборочных обследований, определяемых с помощью специалистов по этим вопросам (см. пункты 53-58).

78. Рекомендация № VI

Следует изучить и возможно скорее начать применять соответствующие формулы, чтобы привлечь непосредственно в каждой организации директоров функциональных отделов и представителей сотрудников, на которых возложена задача составления отчетов об использовании рабочего времени, к самой разработке систем определения расходов и отдачи. В частности, ожидается, что они примут участие в разработке "подробных программ работы" и методов контроля исполнения этих программ и в установлении отношения между этими механизмами и системами определения расходов и отдачи (см. пункты 30-32).

79. Рекомендация № VII

Формы отчетов об использовании рабочего времени должны быть пересмотрены и диверсифицированы в зависимости от "видов работы", чтобы обеспечить получение максимума пригодной информации, не отягощая задачу персонала, призванного заполнять эти отчеты.

80. Рекомендация № VIII

Должны быть предприняты исследования в целях разработки систем определения отдачи, в частности по следующим вопросам:

- установление типологии проектов, т.е.согласованная между различными учреждениями идентификация и классификация проектов в соответствии со списком характеристик, которые требуется определить;

- предварительные исследования относительно определения отдачи для некоторых категорий проектов или результатов с помощью "показателей эффективности";

- создание статистических систем определения себестоимости для некоторых повторяющихся задач (см. пункты 62-69 и приложение VI).

81. Рекомендация № IX

Включение систем определения расходов и отдачи в совокупность механизмов, составляющих элементы объединенных систем управления, должно явиться объектом общего исследования (см. пункт 70).

82. Рекомендация № X

В 1976 году советам управляющих заинтересованных организаций [25/] и Совету управляющих ПРООН должны быть представлены цифровые показатели относительно:

25/ Для ООН, Генеральной Ассамблее, через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам.

- статистических данных, полученных из исследований о рабочих нагрузках, о различиях в себестоимости статей расходов по оказанию помощи проектам в зависимости от их характеристик, о средних расходах на различные виды деятельности по оказанию помощи, определенные в соответствии с классификацией, подобной той, которая принята ЮНЕСКО или Отделом технического сотрудничества ООН в проводимых в настоящее время исследованиях, и, наконец, о видах и темпах работы;

- первой программы проверки предыдущих показателей с помощью опыта определения расходов по проектам за трехмесячный период в течение 1975 года (см. пункт 71).

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I

УСЛОВИЯ СОСТАВЛЕНИЯ НАСТОЯЩЕГО ДОКЛАДА

Инспектор, ответственный за составление настоящего доклада, с самого начала изучал этапы налаживания бухгалтерского учета себестоимости в организациях системы Организации Объединенных Наций. Ранее он составил доклад JIU/REP/69/2 о расходах по оказанию помощи сверхбюджетных программ и определении расходов и отдачи, а также записку JIU/NOTE/71/2 о бухгалтерском учете себестоимости и доклад JIU/REP/72/10 на ту же тему.

Составление настоящего доклада началось в июле 1974 года с рассмотрения существующих документов и изучения запроса Совета управляющих ПРООН. Запросы о дополнительной информации были направлены всем заинтересованным организациям в конце июля. Большинство ответов и необходимых документов поступило в течение сентября. В конце сентября инспектор изучил на месте в Нью-Йорке проблемы, интересующие ООН и ПРООН. В течение октября он начал рассматривать в Женеве вопросы, касающиеся ВОЗ и МОТ и на короткое время посетил ЮНЕСКО в Париже, ФАО в Риме и ЮНИДО в Вене. Конец октября и ноябрь были посвящены составлению доклада и исследованию в Нью-Йорке ряда проблем, касающихся ООН и ПРООН.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОПЫТА ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ В РАЗЛИЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

СИСТЕМА ККАВ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ РАСХОДОВ

РАСХОДЫ ПРООН ПО ПРОЕКТАМ И ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ РАСХОДЫ

Сравнение по учреждениям

Январь-декабрь 1973 г.

	Все учреждения		ФАО		МОТ		ЮНИДО		ООН Нью-Йорк		ВОЗ	
	в тыс. долл. США	%	в тыс. долл. США	%	в тыс. долл. США	%	в тыс. долл. США	%	в тыс. долл. США	%	в тыс. долл. США	%
ПРЯМЫЕ РАСХОДЫ ПО ПРОЕКТАМ												
Персонал проекта	121 157	67,5	53 575	66,0	21 719	78,5	11 899	73,8	25 605	63,9	8 359	58,0
Субконтракты	16 693	9,3	7 567	9,3	457	1,7	1 296	8,0	4 816	12,0	2 557	17,8
Подготовка	13 245	7,4	4 670	5,8	1 940	7,0	1 335	8,3	3 783	9,4	1 517	10,6
Оборудование	21 643	12,1	11 404	14,0	2 821	10,2	1 347	8,4	4 438	11,1	1 633	11,3
Прочие расходы	6 730	3,7	3 991	4,9	719	2,6	236	1,5	1 449	3,6	355	2,3
ИТОГО	179 468	100	81 207	100	27 656	100	16 113	100	40 091	100	14 401	100
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ РАСХОДЫ ПО РАЗДЕЛАМ												
a) Планирование программ	3 561	2,0	1 083	1,3	730	2,6	662	4,1	622	1,6	464	3,2
b) Формулирование проектов	3 114	1,7	1 217	1,5	447	1,6	501	3,1	617	1,6	332	2,3
c) Осуществление проектов:												
i) техническое обеспечение	13 558	7,5	3 649	4,5	2 544	9,2	1 077	6,6	4 512	11,2	1 776	12,3
ii) нетехническое обеспечение	20 790	11,6	9 398	11,6	4 283	15,6	2 731	17,0	3 082	7,6	1 296	9,0
d) Последующая оценка и деятельность по проекту	861	0,5	294	0,4	206	0,7	61	0,4	207	0,5	93	0,6
ИТОГО	41 884	23,5	15 641	19,3	8 210	29,7	5 032	31,2	9 040	22,5	3 961	27,4
ГРУППИРОВКА ПО ГРУППАМ РАСХОДОВ												
Аренда и эксплуатация помещений для конференций	1 565	0,9	536	0,7	157	0,6	133	0,8	489	1,2	250	1,7
Конторские расходы	2 295	1,3	556	0,7	420	1,5	349	2,2	780	1,9	190	1,3
Обработка данных	105	0,1	28		-		6		54	0,1	17	0,1
Расходы по бюджету, финансированию и административному управлению	4 505	2,5	1 805	2,2	990	3,5	627	3,9	606	1,5	477	3,3
Расходы по управлению персоналом	5 494	3,0	1 781	2,3	1 415	5,2	863	5,3	1 057	2,7	378	2,6
Расходы по снабжению и использованию услуг субподрядчиков	2 092	1,2	633	0,8	437	1,6	496	3,1	400	1,0	126	0,9
Расходы по составлению докладов, изданий и документации	727	0,4	170	0,2	111	0,4	169	1,1	64	0,2	213	1,5
Расходы по обслуживанию конференций	1	-			1							
Расходы по общему правовому обслуживанию	255	0,1	106	0,1	31	0,1			115	0,3	3	
Расходы по общественной информации	606	0,3	437	0,5	111	0,4					58	0,4
Библиотека	504	0,3	303	0,4	14				133	0,3	54	0,4
Отделения на местах	2 869	1,6	803	1,0	1 180	4,3					886	6,1
Технические группы	20 866	11,6	8 483	10,4	3 343	12,1	2 389	14,8	5 342	13,3	1 309	9,1
ИТОГО	41 884	23,3	15 641	19,3	8 210	29,7	5 032	31,2	9 040	22,5	3 961	27,4

ПРИЛОЖЕНИЕ III

ОПИСАНИЕ ОПЫТОВ, ПРОВЕДЕННЫХ В РАЗЛИЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

1. Выводы, сделанные в ходе обследования, проведенного в различных организациях, можно резюмировать следующим образом:

- проведенные опыты, хотя и имеют общие черты, благодаря усилиям по унификации, приложенным Рабочей группой, в частности в отношении вычисления расходов по оказанию помощи, свидетельствуют о значительных различиях в методах;

- эти различия касаются главным образом:

  a) концепции отчетов "об использовании рабочего времени" и, следовательно, искомых типов анализа;

  b) систем сбора, проверки и централизации этих отчетов и содержащихся в них данных;

  c) методов вычисления, представления и использования результатов; с одной стороны, для деятельности по оказанию поддержки оперативным проектам, с другой стороны, для прочих видов деятельности, т.е., в частности, работы функциональных отделов в штаб-квартирах организаций.

2. Отчеты об использовании рабочего времени

Изучение различных видов отчетов об использовании рабочего времени выявляет довольно существенные различия в концепции и методах. В приводимой ниже таблице указаны основные характеристики этих основополагающих документов.

СРАВНЕНИЕ "ОТЧЕТОВ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ РАБОЧЕГО ВРЕМЕНИ", ИСПОЛЬЗУЕМЫХ РАЗЛИЧНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

Характеристики	Организация Объединенных Наций	ПРООН	ЮНИДО	ВОЗ	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО
Число типов отчетов	1	1	1 Плюс 1 специальный для расходов по снабжению.	1 (Изменение представления в ходе проведения опыта).	3 для функциональных служб. Несколько для административных служб.	1	1 для функциональных служб. 1 для административных служб.
Периодичность представления отчетов	Ежемесячно. На ежедневной основе.	Еженедельно. На ежедневной основе.	Еженедельно. С возможным ежедневным анализом. С 1974 г. за одну неделю в месяц.	Еженедельно. На ежедневной основе.	a) Для штаб-квартиры (функциональный отдел) еженедельно. На ежедневной основе. b) Для отделений на местах в целом ежемесячно (процентное соотношение). c) Для прочих служб 4 недели в год.	Еженедельно. С возможным ежедневным анализом.	a) Для функциональных отделов в целом ежемесячно в %. b) Для административных служб 2 раза в год в %.
Описание оперативных видов деятельности (техническое обеспечение)	5 четко указанных и незакодированных категорий Рабочей группы. С указанием источников финансирования и ассигнованием на "конкретный вид деятельности" бюджета.	Указания, предоставляемые для каждого закодированного проекта с номером и характером проекта (по странам, районам, субрайонам и т.д.) плюс 3 из 5 категорий Рабочей группы, плюс 4 других, а также указания относительно источников финансирования.	5 закодированных категорий Рабочей группы (A, B, C1, C2, D) с указанием источника финансирования и ассигнованием на "конкретный вид деятельности" бюджета.	5 закодированных категорий Рабочей группы (SP, ST, SF, SN, SE) плюс 1 для общего обеспечения (SG) с указанием источника финансирования и отдела, для которого исполняется работа. Колонка "виды деятельности" позволяет иногда указывать проект, о котором идет речь.	Для бланка штаб-квартиры (функциональные службы) 5 категорий Рабочей группы с указанием источника финансирования (четкие, незакодированные).	5 закодированных (P, F, T, N, E) категорий Рабочей группы (только для ПРООН).	По каждому проекту. Подробности еще не определены.
Описание видов деятельности регулярных программ	По "конкретным видам деятельности", определенным в бюджете (закодированным) плюс разбивка по функциям на 9 незакодированных категорий (исследования, составление отчета, сбор данных и т.д.).	Различие по источникам финансирования для видов деятельности, кроме оперативных.	По закодированным "конкретным видам деятельности", определенным в бюджете (всего 76), плюс разбивка по незакодированным функциям (5 категорий: техническая помощь, совещания, продвижение, исследования и т.д.).	Разбивка видов деятельности по ассигнованиям (Всемирная ассамблея здравоохранения, Исполнительный совет, региональные комитеты, генеральный директор и т.д.).	Для штаб-квартиры (функциональные службы) разбивка на 6 незакодированных функциональных категорий (исследования, информация, совещания и т.д.).	По элементам программы, определенным в бюджете, или по элементам подпрограммы с ясным указанием плюс одно кодирование на двух уровнях (основной код, вспомогательный код).	Вероятно, по статьям программы бюджета, по которому проведено голосование. Подробности еще не определены.

На основании данной таблицы можно формулировать следующие замечания:

3. Основное сходство между различными видами бланков обусловлено тем, что Рабочая группа ККАВ выбрала один метод анализа видов деятельности по оказанию поддержки необходимым оперативным проектам, чтобы обеспечить Совет управляющих ПРООН той же основой для представления и вычисления суммы соответствующих расходов. За исключением ЮНЕСКО, где система определения расходов еще не налажена, и самого секретариата ПРООН, который, по-видимому, пожелал избрать более детальный анализ, всеми другими организациями для этих видов деятельности были утверждены пять функциональных категорий, определенных Рабочей группой (см. пункт 4 ниже). Они приводятся либо в закодированном виде, либо "наглядно" для пяти организаций, которые совместно проводили опыт.

4. Напротив, следует отметить, что для тех же видов деятельности по оказанию поддержки ПРООН и ЮНЕСКО решили утвердить более детальный анализ по проектам, тогда как для других речь идет только об указаниях с разбивкой по источникам финансирования со ссылкой либо на "конкретные виды деятельности", либо в случае необходимости на элементы или пункты программ бюджета. Принятые системы кодирования являются в общем сравнимыми для трех организаций; для Организации Объединенных Наций и МОТ указания не закодированы.

5. Тот же метод учета рабочего времени, как правило, принят большинством организаций. Речь идет об учете рабочих часов на ежедневной основе, причем доклады представляются еженедельно в пяти организациях (ПРООН, ЮНИДО, ВОЗ, МОТ, ФАО) и ежемесячно только в ООН. ЮНЕСКО, напротив, намеревается принять гораздо более гибкую систему: учет в процентах на месячных бланках (без ежедневных отметок).

6. Большинство организаций утвердило лишь одну модель бланка отчета (различную в каждой из них), которая может быть приспособлена ко всем видам учитываемой работы. Только три учреждения сочли полезным дифференцировать модели:

- ЮНИДО предусмотрела специальную модель для сотрудников службы закупки оборудования (ТЕРСО);

- ЮНЕСКО предусмотрела различные бланки для анализа рабочего времени технических служб и анализа рабочего времени административных служб;

- наконец, МОТ произвела гораздо более детальную диверсификацию, поскольку для одних лишь функциональных служб были разработаны три различных бланка для штаб-квартиры, региональных отделений и корреспондентских отделений, а для административных служб было принято 6 или 8 различных бланков.

7. Наконец, методы анализа видов деятельности, финансируемых из регулярных программ, довольно широко варьируются. Бюджетная структура представляется здесь основополагающей в том смысле, что для всех организаций (за исключением, может быть, ВОЗ) именно основные элементы программы, представленные в бюджетах (конкретные виды деятельности, элементы программ или подпрограмм, статьи программ), служат для идентификации видов деятельности. Зато распределение на различные функции или типы работ не было согласовано Рабочей группой ККАВ и вследствие этого были выбраны весьма различные решения: 9 категорий для ООН, 5 для ЮНИДО, 6 для МОТ, различия по "ассигнованиям" для ВОЗ и т.д. Положительные стороны различных используемых таким образом методов могут быть оценены лишь при сопоставлении с результатами, к которым они привели (или могли бы привести, если бы они применялись систематически или полностью).

Однако сперва необходимо рассмотреть методы централизации этих данных.

Методы сбора, контроля и централизации данных

8. В целях наиболее быстрого описания различных методов сбора, контроля и централизации данных мы использовали тот же метод представления сводной таблицы.

СРАВНЕНИЕ МЕТОДОВ СБОРА, КОНТРОЛЯ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ДАННЫХ

Характеристики	ООН	ПРООН (только 1974 г.)	ЮНИДО	ВОЗ	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО
Число и характеристика служащих, заполняющих отчеты	Все сотрудники категории специалистов Департамента экономических и социальных отношений (за исключением кабинетов заместителя Генерального Секретаря и его помощника и Административно-финансового отдела), т.е. сотрудников категории специалистов около 400.	Сотрудники на местах региональных отделов ПРООН (в центральных учреждениях). 90 сотрудников категории специалистов и, кроме того, 1 сотрудник категории G-5 и 1 сотрудник категории D-1.	Всего 106 сотрудников категории специалистов из общей численности персонала в 267 человек в данном отделе плюс 65 сотрудников категории специалистов в Отделе технического сотрудничества и службе снабжения из общего числа сотрудников в 122 человека.	В центральных учреждениях в Женеве 281 человек в функциональных отделах (из общего числа в 601 человек). 206 человек из общей численности персонала в 595 человек в пяти районах (исключая Америку).	283 сотрудника категории специалистов из общей численности персонала в 486 человек в функциональных отделах центральных учреждений плюс 114 сотрудников категории P и 87 - категории GS в региональных и местных отделениях (из общей численности персонала в 332 человека).	492 сотрудника категории P и 178 сотрудников категории GS (т.е. 670 сотрудников из общей численности персонала этих отделов в 1 422 человека).	Предусмотрено около 600 сотрудников.
Консультирование и контроль сотрудников категории специалистов	Отсутствие наблюдения на центральном уровне. Никакого консультирования и контроля.	Один служащий, которому особо поручено индивидуальное обсуждение вопросов с заинтересованными сотрудниками категории специалистов (в частности по вопросам кодирования).	Руководитель проектов системы определения затрат проводит беседы со всеми заинтересованными служащими.	Предварительные информационные совещания в центральных учреждениях и на местах. Помощь и консультации, контроль действительности кодирования с помощью ЭВМ.	Предварительные информационные совещания в центральных учреждениях и на местах. В каждом департаменте один координатор обеспечивает связь с сотрудниками, составляющими отчеты.	Организация нескольких рабочих совещаний между департаментами для ознакомления с системой. Наблюдение за служащими, осуществляемое руководителями служб и контролеров.	Еще не предусмотрены.
Распространенный материал	Один меморандум и одна инструкция (9.3.1973).	Одна инструкция и одно добавление (без справочного номера и без даты). Программа обучения.	Одна инструкция (руководство плюс кодирование) (февраль 1973 г.) плюс различные меморандумы.	Один документ (руководство) и инструкция по составлению отчетов об использовании рабочего времени (с указанием кода).	"Директивы по составлению и предоставлению оценочных данных по осуществленной программе работы".	Различные циркуляры по управлению программой, способу заполнения отчетов, коду, процедуре и т.д.	Инструкции составляются. Проводятся подготовительные совещания.
Тип централизации данных	Ручная централизация, осуществляемая ежемесячно на уровне функциональных отделов сотрудниками категории специалистов каждого отдела. Ежемесячные сводки по отделам, направляемые сотруднику категории специалистов Административно-финансового отдела департамента, который составляет шестимесячную сводку (только расходов по оказанию помощи) и передает ее в Отдел счетов.	Индивидуальные отчеты об использовании рабочего времени, переведенные на перфокарты. Централизация обеспечивается с помощью ЭВМ. Себестоимость 3-4 000 долларов за 400 перфокарт с 17 вводами на карту, т.е. приблизительно 7 000 данных в месяц.	Отчеты об использовании рабочего времени переводятся индивидуально на кодированные бланки, отражая состояние за каждую неделю. Данные этих документов переносятся на перфокарты и централизуются с помощью ЭВМ.	Централизация данных с помощью ЭВМ. В исключительных случаях некоторые операции производятся вручную.	Централизация с помощью ЭВМ за исключением данных, поступающих "с мест".	Централизация данных вручную. В настоящее время изучается централизация данных с помощью ЭВМ.	Централизация вручную предусмотренных 600 ежемесячных бланков.

СРАВНЕНИЕ МЕТОДОВ СБОРА, КОНТРОЛЯ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ДАННЫХ (продолжение)

Характеристики	ООН	ПРООН (только 1974 г.)	ЮНИДО	ВОЗ	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО
Служба, ответственная за разработку, контроль и анализы	a) Административно-финансовый отдел ДЭС. b) Сотрудник категории специалистов Бюро Отдела бухгалтерского учета. c) Бюджетный отдел участвует в разработке. Сотрудников, ответственных за централизацию всех операций, не назначается.	Отдел "менеджмента" Административно-финансового отдела. Четыре сотрудника, работающих половину рабочего дня.	Руководитель специализированных проектов при содействии одного сотрудника категории GS	Руководитель специальных проектов (при содействии одного сотрудника категории GS) Бюджетно-финансового отдела.	Руководитель специальных проектов, руководитель службы методов управления (MSB).	Руководитель специальных проектов является руководителем службы бухгалтерского учета; он является ответственным за исполнение. Разработка зависит от Объединенной группы по управлению программой, в которую входят руководитель Отдела финансов Бюро программы и бюджета и руководитель службы методов управления	Ответственность возложена на Отдел организации и методов.
Реакции и отзывы сотрудников категории специалистов	Отказ ряда сотрудников заполнять бланки. По данной проблеме не завязалось никакого диалога.	Трудность продолжения опыта столь напряженными темпами. Бланки отчетов об использовании рабочего времени не применимы к деятельности представителей резидентов.	С тех пор, как отчет требуется только за одну неделю в месяц, труднее поддерживать дисциплину.	Во многих отзывах отмечается малоинтересный характер работы по составлению отчетов. С другой стороны, многие сотрудники проявляют интерес к результатам работы по отделам.	Широкая положительная реакция, поскольку система задумана как объект управления, несмотря на очевидную нагрузку, налагаемую системой на сотрудников, заполняющих отчеты.	Широкая положительная реакция, несмотря на обычные трудности, в связи с обменом имеющимися данными с заинтересованными отделами.	Система еще не введена в силу.

Данная таблица позволяет сделать следующие замечания:

9. Число и категории служащих, заполняющих отчеты об использовании рабочего времени, довольно различны в разных организациях. В данном случае важно не число избранных сотрудников и даже не отношение их числа к общей численности персонала, а важен метод их выбора. В большинстве случаев, за исключением лишь ФАО и МОТ, для этой работы выделяются только сотрудники категории специалистов, тогда как многие сотрудники категории общих служб выполняют другие функции, помимо тех которые дополняют функции сотрудников категории специалистов. Еще важнее то, что функции, выполняемые избранными сотрудниками отдельных организаций, в частности, в связи с поддержкой проектов, неодинаковы. На будущее необходимо предусмотреть метод, позволяющий анализировать на основании отчетов об использовании рабочего времени одни и те же виды деятельности, независимо от структуры рассматриваемой организации (см. также пункты 60 и 61 доклада).

10. В целом, за исключением ООН, сотрудникам, заполняющим отчеты, предоставляется необходимая помощь и осуществляется надлежащий контроль за точностью отчетов.

11. В четырех из шести организаций, принявших участие в опыте, централизация данных осуществляется с помощью ЭВМ, исходя из самих отчетов, переносимых на перфокарты. В будущем такая централизация с помощью ЭВМ должна быть распространена повсеместно.

12. В целом, за исключением ООН, ответственность за применение системы была возложена на "управляющего проектами". Их разработка естественно требует сотрудничества нескольких служб.

13. В целом опыт показался обременительным для служащих, ответственных за заполнение отчетов об использовании времени. Только организации, предоставившие подробные результаты каждому отделу и каждой службе, участвовавшим в операции, смогли поддержать интерес к системе. Это относится к ФАО, МОТ, ВОЗ и ЮНИДО. ПРООН начала опыт слишком поздно для принятия таких мер и ее анализ по проектам оказался особенно сложным для соответствующих служащих. В ООН не было налажено никакого диалога, что привело к систематическим, вполне понятным отказам, несмотря на довольно общее, положительное, хотя и несочувственное отношение к требуемой дисциплине. Безусловно, лишь близкое участие руководителей отделов и самих служащих в разработке и применении системы может обеспечить правильные результаты и надлежащим образом содействовать улучшению управления (см. также пункты 30-32 доклада).

Методы вычисления и представления результатов

14. Поддержка оперативных проектов. Следует проводить различие между поддержкой оперативных проектов и другими видами деятельности. Что касается поддержки проектов, то результаты, достигнутые стандартизованными методами, установленными Рабочей группой, представлены и прокомментированы в самом докладе (пункты 4,5 и 10-14), а основные цифровые показатели приводятся также в приложении II. Необходимо добавить, что в момент составления этого доклада секретариатом ПРООН были получены первые результаты анализа данных его опыта определения расходов по проектам. Этот анализ, однако, не закончен.

Те данные, которые мы получили на сегодняшний день, относятся только к двум месяцам централизации результатов. Они выявляют различия в соотношении различных функций поддержки, выполняемых различными региональными отделениями, с одной стороны, и различных категорий проектов, разбитых по районам и по экономическим и социальным секторам, с другой стороны. Весьма желательно, чтобы секретариат ПРООН, после анализа всех результатов, составил документ, излагающий основные выводы.

15. Другие виды деятельности. Многие учреждения предпринимали серьезные попытки использовать системы определения расходов в качестве орудия управления, в результате чего были получены интересные сведения. Четыре учреждения (МОТ, ФАО, ЮНИДО и ВОЗ) попытались заинтересовать функциональные отделы имеющими к ним отношение результатами. Два из них (МОТ и ФАО) старались, кроме того, найти общее применение совокупности результатов.

16. Совокупность результатов используется оригинальным образом в ФАО, где сведения, полученные с помощью системы определения расходов, включаются в общую отчетность организации. Таким образом производится по программам разбивка общих расходов на "статьи (или подстатьи) расходов", идет ли речь о функциональных программах, для которых были заполнены бланки использования рабочего времени, или о других программах, в отношении которых были использованы ключи распределения. Значение такого общего представления данных потребует изучения в будущем. Однако ясно, что оно позволяет каждому отделу иметь точное представление о распределении своих расходов. Со своей стороны МОТ попыталась осуществить общий анализ результатов по всем аспектам организации (общая стоимость технических единиц, проекты технического сотрудничества, поддержка проектов, сравнение с другими учреждениями, нетехнические программы, технические программы и т.д.). По-видимому, из такого анализа можно извлечь некоторые уроки, однако очевидно, что они были бы еще более многочисленны, если бы работа такого рода была проведена и в других учреждениях.

17. В более широком плане оба упомянутых учреждения, а также ВОЗ и ЮНИДО часто сообщали всем отделам на поквартальной основе результаты анализа системы определения расходов, в частности тем отделам, которые заполняли отчеты о использовании рабочего времени. Эти сообщения иногда оставались без ответа, однако в значительном числе случаев они позволили произвести анализ внутренних затрат, а в некоторых случаях - и сравнительные исследования в отношении служб, выполняющих одни и те же виды работы. Безусловно, при подобном методе использования результатов системы самими отделами легче всего получить действительное орудие управления. Однако виды анализа по вложенному труду (затраты), возможные при существующих системах, несомненно представляют значительно меньший интерес, чем анализы расходов по результатам (выпуск). Реакция различных отделов большинства учреждений показывает, что дело обстоит именно так. Эта проблема имеет прямое отношение к проблеме бюджетной структуры.

18. Наконец, мы уже упоминали, что ООН (Центральные Учреждения в Нью-Йорке) не использовала централизованные результаты по другим видам деятельности, помимо поддержки проектов. Необходимо в то же время отметить, что в июле 1974 года был составлен доклад о введении системы в Центральных Учреждениях в Нью-Йорке. Он включает главным образом обзор результатов по "статьям расходов" и разъяснения о использованных ключах распределения.

ПРИЛОЖЕНИЕ IУ

ПРИМЕЧАНИЕ О ПОНЯТИИ "РЕЗУЛЬТАТЫ" ИЛИ "ВЫПУСК"

1. Понятие "результаты" или "затраты" заслуживает уточнения. Следующая схема, возможно, позволит лучше понять, о чем идет речь. В первом столбце указан вид работы, выполняемой персоналом в центральных учреждениях или на местах (затраты), во втором столбце приведены примеры результатов (выпуск), которые дает эта работа, и в третьем столбце - примеры типов целей, которых предполагается достичь, используя эти результаты.

I Выполненная работа ("затраты") (Часы работы, соответствующие "определенным видам работы")	II Результаты	III Общие цели
ОПЕРАТИВНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ Поддержка проектов (сотрудники категории специалистов) центральных учреждений, региональных отделений, резиденты-представители): Набор экспертов, закупка оборудования, представление стипендий, административная работа по программированию, формулированию и т.д. Выполнение самих проектов: Работа экспертов, обучение, прямое участие, составление докладов и т.д.	ВЫПОЛНЕННЫЕ ПРОЕКТЫ Общие исследования Исследования осуществимости Создание организационной основы Техническое консультирование Обучение и т.д. Себестоимость исчисляется по каждой статье сложением совокупности расходов на поддержку каждого проекта и расходов на выполнение самого проекта.	ЦЕЛИ Помощь развитию стран-членов В большинстве случаев, если цели ясно определены, возможно количественное определение.
ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ВИДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ Исследования: сбор и обработка данных Составление документов или докладов Сбор и распространение информации Общее управление и т.д.	"РЕЗУЛЬТАТЫ" ("выпуск") Исследования и документы Доклады Публикации Организуемые совещания (различных типов) Установленные нормы, подписанные конвенции Административные документы (бюджет, план и т.д.) Себестоимость исчисляется по каждой определенной статье или совокупности статей	ЦЕЛИ Содействие международному сотрудничеству Определение общих принципов и рамок работы Распространение идей или норм и т.д. Количественно определение возможно при тех же условиях, что и для технической помощи
/Уровень системы определения расходов/	/Уровень рабочих планов бюджетов программ по странам и докладов генеральных директоров или генеральных секретарей о работе организаций/	/Уровень резолюций о "целях среднесрочных этапов", определенных в среднесрочных планах, и докладов о работе организаций/

Планы работы каждого отдела, секции, рабочие планы проектов

2. На этапе подготовки деятельности, который является этапом планирования составления бюджета, предыдущая таблица должна читаться справа налево (т.е. от среднесрочного плана к бюджету и от бюджета к подробным рабочим планам). Что же касается этапа выполнения, то таблица может читаться слева направо, т.е. от выполненной работы к достигнутой цели. В обоих направлениях прохождение через центральный столбец, т.е. столбец "выпуска" или прямых результатов деятельности (ожидаемой или фактической) персонала, используемого организациями, явно представляет собой очень важный этап. Точное определение этих результатов тем более важно для исправного действия совокупности этих механизмов, что именно их выбор определяет политику данной организации в той или иной области, именно на их получении должны концентрироваться усилия всего персонала и изучение значения каждого из них даст возможность оценить эффективность всей проводимой политики. Эти три аспекта необходимо уточнить:

3. Если цели определяются политическими решениями (уставами, конституциями, резолюциями руководящих органов и т.д.), то выбор средств, фактически - набор результатов" - осуществляется, как правило, секретариатами. Однако для достижения определенной цели или для продвижения в этом направлении почти всегда возможно выбирать один из двух или нескольких вариантов решений, которые представляют собой набор различных результатов. Например, для распространения рекомендованной в резолюции идеи или нормы можно произвести выбор публикаций, совещаний, информационных мероприятий, фильмов, телепередач по радио или телевидению, курсов обучения, переговоров в целях заключения конвенций и т.д. Можно либо сосредоточить усилия на одном из этих средств, либо сочетать несколько из них. В каждом случае эти "результаты", которые будут заданы персоналу в качестве ближайших рабочих целей, будут определены указанным выше первоначальным выбором. Установление наименее дорогостоящих и наиболее эффективных "результатов" для достижения данной цели является таким образом очень важной проблемой, для решения которой было бы весьма ценно наличие технических методов.

4. Когда "планы работы", которые на деле являются ничем иным как перечнем "результатов", которых решили добиться для достижения определенной цели, разработаны, проблема заключается в обеспечении их надлежащего выполнения, т.е., в частности, в соблюдении предусмотренных сроков; таким образом, именно на основе подробных планов работы, перечисляющих эти результаты и уточняющих график работы (см. также пункты 28 и 30), становится возможным наладить системы контроля выполнения.

5. И, наконец, только исходя из точно определенных "результатов" можно предусмотреть вычисление отдачи (см. также пункт 62 доклада).

ПРИЛОЖЕНИЕ У

ПЕРЕЧЕНЬ ДОКУМЕНТОВ, КАСАЮЩИХСЯ СИСТЕМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ

Год	Документы	Дата	Представивший орган	Содержание
1969	JIU/REP/69/2	январь 1969 г.	ОИК	Накладные расходы и расчет себестоимости
1971	DP/L.176	26 апреля 1971 г.	ПРООН	Накладные расходы учреждений
	E/5043/Rev.1	июнь 1971 г.	ПРООН	Накладные расходы
	Без обозначения	июль 1971 г.	ВОЗ	Специальное исследование по возмещению расходов по оказанию помощи
	JIU/NOTE/71/2	17 сентября 1971 г.	ОИК	Расчет себестоимости
	E/5081	5 ноября 1971 г.	АКК	Накладные расходы
	DP/L.212	29 декабря 1971 г.	ПРООН	Накладные расходы учреждений
	DP/L.212/Add.1	29 декабря 1971 г.	ПРООН	Доклад ККАБВ о накладных расходах учреждений
1972	E/5092	февраль 1972 г.	ПРООН	Накладные расходы учреждений
	COORD/R.930	11 марта 1972 г.	АКК	Накладные расходы и расчет себестоимости
	DP/L.225	3 апреля 1972 г.	ПРООН	Накладные расходы учреждений
	E/5185/Rev.1	июнь 1972 г.	ПРООН	Накладные расходы учреждений
	DP/L.225/Add.1	5 июня 1972 г.	ПРООН	Доклад ККАВ
	JIU/REP/72/10	октябрь 1972 г.	ОИК	Доклад по вопросу введения бухгалтерского учета с калькуляцией себестоимости в организациях системы Организации Объединенных Наций
	DP/L.251	29 ноября 1972 г.	ПРООН	Доклад ККАВ о введении систем определения расходов
	DP/L.251/Add.1	14 декабря 1972 г.	ПРООН	Представление доклада JIU REP/72/10
	DP/L.251/Add.2	14 декабря 1972 г.	ПРООН	Доклад ККАБВ о накладных расходах
	Резолюция 2975 (XXVII)	декабрь 1972 г.	Генеральная Ассамблея	Меры по укреплению учреждений-исполнителей Программы развития Организации Объединенных Наций

Год	Документы	Дата	Представивший орган	Содержание
1973	DP/L.251/Add.3	10 января 1973 г.	ПРООН	Накладные расходы учреждений
	DP/WG.FM/Working paper 7 (13)	16 февраля 1973 г.	ПРООН	Накладные расходы учреждений
	COORD/R.985	9 марта 1973 г.	АКК	Доклад ККАВ о системах определения расходов
	DP/L.271/Add.1	7 февраля 1973 г.	ПРООН	Накладные расходы
	DP/L.285 и Corr.1	27 апреля 1973 г.	ПРООН	Накладные расходы
	DP/L.291/Add.3	18 июня 1973 г.	ПРООН	Доклад Бюджетно-финансовой комиссии Совета управляющих ПРООН о накладных расходах
	E/5365/Rev.1	Июнь 1973 г.	ПРООН	Доклад Совета управляющих ПРООН на сессии ЭКОСОС
	A/CN.1/L.34 и Corr.1	11 мая 1973 г.	ООН	Доклад ККАВ, представляющий ККАБВ комментарии по докладу МКК
	CL.60/3	Июнь 1973 г.	ФАО	Доклад совместной сессии комитетов Программы и финансов
	GB/90/10/31	Май-июнь 1973 г.	МОТ	Третий доклад Административно-финансового комитета
	92 Ex/8	20 марта 1973 г.	ЮНЕСКО	Предварительные комментарии Генерального директора по докладу МКК
	92 Ex/46, часть II	9 июня 1973 г.	ЮНЕСКО	Доклад Финансового и административного комитета
	92 Ex/Décision	5 июня 1973 г.	ЮНЕСКО	Решение
	93 Ex/42	9 октября 1973 г.	ЮНЕСКО	Доклад Комитета программы
	EB/52/13	23 мая 1973 г.	ВОЗ	Бухгалтерский учет себестоимости
	EB/52/SR/2	28 мая 1973 г.	ВОЗ	
	EB/52/20	-	ВОЗ	Резолюция
	COORD/R/1004	13 сентября 1973 г.	АКК	Доклад ККАВ о системах определения расходов
	DP/22	14 ноября 1973 г.	ПРООН	Накладные расходы
	DP/31	5 ноября 1973 г.	ПРООН	Комментарий ККАВ по системам определения расходов
	DP/37	17 декабря 1973 г.	ПРООН	Временные мероприятия. Накладные расходы

Год	Документы	Дата	Представивший орган	Содержание
1974	DP/L.294/Add.3	28 января 1974 г.	ПРООН	Доклад Бюджетно-финансового комитета о накладных расходах
	DP/L.293/Add.4	31 января 1974 г.	ПРООН	Накладные расходы
	COORD/R.1032	8 марта 1974 г.	АКК	Накладные расходы и налаживание систем определения расходов
	CCORD/R.1020/Rev.1/Add.1	11 марта 1974 г.	АКК	Накладные расходы
	CCORD/R.1033	21 марта 1974 г.	АКК	Доклад Межорганизационного бюро
	COORD/R.1044	15 апреля 1974 г.	АКК	Накладные расходы
	DP/54	24 апреля 1974 г.	ПРООН	Деятельность организаций Объединенных Наций по программам технической помощи
	DP/56	22 апреля 1974 г.	ПРООН	Финансовые проблемы ПРООН
	COORD/R.1034/Add.2	25 апреля 1974 г.	АКК	Измерение объема работы и стоимость обслуживания совещаний
	CCAQ/SEC/327(FB)	1 мая 1974 г.	ККАВ	Система определения расходов (Пятый доклад Рабочей группы)
	DP/65	8 мая 1974 г.	ПРООН	Накладные расходы
	COORD/SR.61/2	9 мая 1974 г.	АКК	Второе заседание шестьдесят первой сессии. Политические проблемы, касающиеся накладных расходов
	DP/L.295/Add.2	18 июня 1974 г.	ПРООН	Доклад Бюджетно-финансового комитета о накладных расходах
	DP/76	5 июня 1974 г.	ПРООН	Накладные расходы
	DP/77/Add.5	1 ноября 1974 г.	ПРООН	Доклад ФАО о системах определения расходов по проектам

ПРИЛОЖЕНИЕ VI

ПУНКТ 50 ДОКЛАДА JIU/REP/72/10 ПО ПРОБЛЕМЕ РАСЧЕТА СЕБЕСТОИМОСТИ "ПОВТОРЯЮЩИХСЯ ЗАДАЧ"

"Различными предложенными системами предусматривается, что рабочее время служащих категории общего обслуживания распределяется по секторам программ пропорционально времени специалистов, которых они обслуживают (см. дополнение 10 ко второму докладу Рабочей группы ККАВ и предложение ЮНЕСКО, стр. 7, приложение IV). Деятельность служащих категории общего обслуживания в других секторах, в частности в общеадминистративных отделах, распределяется в зависимости от критериев, соответствующих иногда, как мы видим, расчетам, производимым руководителями отделов. Такие методы вполне приемлемы при определении расходов по программам или вспомогательных расходов по программам. Однако их можно легко и с пользой дополнять другими видами измерений и расчетов, если речь идет о некоторых периодически повторяющихся задачах; это облегчило бы определение "стандартных расходов" - расходов на печатание, издание, копирование, перевод страниц того или иного документа, расходов на подготовку какого-либо документа по найму, платежной ведомости, закупочного ордера или разрешения на командировку, расходов на устный перевод и т.д.

Однако, что касается этих периодически повторяющихся задач, то в их отношении наиболее эффективными являются статистические методы измерения рабочего времени, касающиеся большинства служащих категории общего обслуживания. В определенных, но более редких случаях, речь может идти о специалистах, когда эти периодически возникающие задачи представляют собой, как, например, письменный или устный перевод, сугубо умственную работу. Полная система расчета себестоимости не может недооценивать ни эти виды информации о стандартных основных расходах, ни простых статистических методов, позволяющих получить их. Поэтому мне кажется чрезвычайно целесообразным, чтобы организации уже сейчас рассмотрели вопрос о том, как можно применять в будущем дополнительные методы такого рода и предусмотреть график их применения. Преимущества, которые даст такая дополнительная информация (возможности подробного сравнения учреждений, подлинное "рентгеновское просвечивание" всех отделов), по-моему, несоизмеримы с расходами, которые они могут повлечь за собой и которые к тому же должны быть довольно незначительными".