



Distr.
GENERAL

A/52/7/Add.10
27 February 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункты 116 и 157 повестки дня

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ
ПЕРИОД 1998-1999 ГОДОВ

РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: МЕРЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Сокращение и перенаправление непрограммных расходов

Одиннадцатый доклад Консультативного комитета по административным
и бюджетным вопросам

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Генерального секретаря от 22 декабря 1997 года о сокращении и перенаправлении непрограммных расходов (A/52/758), который был запрошен Консультативным комитетом в его первом докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов¹, одобренном Генеральной Ассамблеей в резолюции 52/220 от 22 декабря 1997 года. В ходе рассмотрения им упомянутого доклада Комитет встретился с заместителем Генерального секретаря, возглавляющим Департамент по вопросам управления, и другими представителями Генерального секретаря.

2. Как указывается в пункте 3 его доклада, Генерального секретаря, в ответ на резолюцию 52/12 В Генеральной Ассамблее от 19 декабря 1997 года, просили представить к концу марта 1998 года дополнительный подробный доклад о счете развития с обоснованием этой инициативы, а также с указанием способов реализации, конкретных целей и связанных с этим критериев эффективности использования соответствующих ресурсов.

3. Что касается рассматриваемого доклада, то Консультативный комитет напоминает о том, что в его первом докладе², в частности, в пункте 30с, он указал на то, что в дополнение к предложению о сокращении на одну треть административных расходов, которое содержится в трех соответствующих докладах Генерального секретаря (A/51/829, A/51/873 и A/51/950), следует представить подробный доклад, в котором будут:

98-04921.R 040398 040398

/...

а) определены административные и "непрограммные" расходы;

b) даны четкие технические обоснования утверждения о том, что на эти расходы приходится 38 процентов бюджета;

c) указаны конкретный план и график поэтапной ежегодной реализации этого сокращения до конца 2001 года;

d) указаны меры, которые должны быть приняты для реализации сокращения, например упорядочение структуры и слияние подразделений Секретариата и упрощение процессов;

e) указаны последствия такого сокращения для вспомогательного и другого обслуживания программ и для операций Организации Объединенных Наций и возможные пути обеспечения того, чтобы это не имело негативных последствий для возможности органов Организации Объединенных Наций обеспечивать контроль и надзор;

f) описаны процедуры, которые будут введены с целью перераспределения сэкономленных средств и определения того, как такие средства будут расходоваться.

Определение понятия "непрограммные" расходы и исчисление процентной доли непрограммных расходов в общем объеме бюджета

4. По мнению Консультативного комитета, недостатком доклада Генерального секретаря от 22 декабря 1997 года (A/52/758) является то, что в нем отсутствует четкая концепция в отношении того, какая по характеру деятельность финансируется из регулярного бюджета. Во-первых, сама концепция "непрограммных" расходов в контексте регулярного бюджета Организацией Объединенных Наций неприменима, поскольку положение 5.5 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, гласит, что "все мероприятия, на которые в предлагаемом бюджете по программам испрашиваются ресурсы, предусматриваются в программах". Кроме того, необходимо отметить, что деятельность, финансируемая из регулярного бюджета, в значительной степени ориентирована на обслуживание. В этом контексте представляется сложным оправдать классификацию целого ряда видов деятельности, упоминаемую в пункте 10 доклада Генерального секретаря.

5. Даже если принять определения "программных/непрограммных" расходов, данные в докладе Генерального секретаря, то методология, в соответствии с которой, по расчетам, на долю непрограммных расходов приходится 38 процентов бюджета по программам, как представляется, имеет серьезные недостатки. База для расчетов в размере 2230,4 млн. долл. США получена на основе общего объема предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов, составляющего 2687,1 млн. долл. США. Вместе с тем Комитет напоминает о том, что общий объем расходов на 1996-1997 годы, утвержденный Генеральной Ассамблеей в ее резолюциях 50/214 и 50/215 от 23 декабря 1995 года, составлял 2608 млн. долл. США. Кроме того, Консультативный комитет установил, что, даже хотя расходы на эксплуатацию/строительство и специальные расходы и были вычтены из базы для расчетов (см. там же, пункт 16), элементы административного вспомогательного обслуживания, связанные с такими расходами, использовались применительно к этой сокращенной базе для исчисления общего процентного показателя непрограммных расходов; такая процедура является технически необоснованной.

6. Трудности, связанные с отсутствием практически применимого определения непрограммных расходов и использованием неточной базы для расчетов, усугубляются тем, что для исчисления непрограммных расходов использовались произвольные по характеру предположения. Примером

этого может служить учет расходов на конференционное обслуживание и деятельность в области общественной информации, о чем говорится в пунктах 13, 14 и 36-40 доклада Генерального секретаря. Только на эти два вида деятельности вместе взятые приходится более 50 процентов ресурсов, которые, согласно докладу, прогнозируется сэкономить. Что касается конференционного обслуживания, то предполагается, что примерно 25 процентов конференционного обслуживания приходится на непрограммные подразделения, главным образом в административном секторе, - в основном в Центральных учреждениях - для ряда подразделений Организации Объединенных Наций, занимающихся административными вопросами (Пятого комитета, Правления Пенсионного фонда, Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, Комиссии по международной гражданской службе, Комиссии ревизоров и т.д. (там же, пункт 13). Однако в докладе не приводится техническое обоснование упомянутого 25-процентного показателя. С учетом того, что значительная часть мероприятий, финансируемых из регулярного бюджета Организации по своему характеру ориентирована на обслуживание (см. пункт 4 выше), Консультативный комитет по-прежнему убежден в том, что полученный процентный показатель является не чем иным, как произвольно выбранной величиной. Кроме того, для целей данного исследования предполагается также, что доля расходов на конференционное обслуживание, относящаяся к непрограммным расходам, в ходе всего процесса сокращения расходов сохранится на уровне 25 процентов (см. A/52/758, таблица 1), хотя в целом непрограммный элемент расходов на конференционное обслуживание в ходе упомянутого процесса предположительно сократится.

7. Что касается деятельности в области общественной информации, то предположения, как представляется, также не имеют под собой технической основы. В пунктах 14 и 40 доклада Генерального секретаря указывается, что на основе анализа существующих функций 100 процентов расходов Управления относятся к непрограммным расходам и что для сокращения непрограммных расходов ресурсы Управления коммуникации и общественной информации, как ожидается, будут постепенно передаваться на деятельность в рамках основных программ. Убедительного разъяснения такого перераспределения не дано. Консультативный комитет отмечает, что программа работы бывшего Департамента общественной информации в значительной степени заключается в содействии осознанному пониманию целей и программ Организации Объединенных Наций, включая ее основную деятельность; таким образом, предположение о том, что деятельность Департамента относится к непрограммной, является нелогичным. В этой связи Консультативный комитет напоминает о том, что в своем докладе от 10 октября 1997 года по вопросам, связанным с информацией, Генеральный секретарь заявил, что:

"Это свидетельствует о том важном значении, какое я придаю коммуникации не как вспомогательной функции, а как неотъемлемой части основной программы Организации Объединенных Наций" (A/52/455, пункт 8).

Тем не менее, если дальнейшая переориентация деятельности Организации Объединенных Наций в области общественной информации представляется желательной, то такую переориентацию следует осуществлять отдельно от мероприятий, связанных с определением потенциальной экономии, которая может быть достигнута в результате принятия мер по повышению эффективности в различных областях деятельности Секретариата.

8. Консультативный комитет делает вывод о том, что, с учетом вышеизложенных трудностей, не было приведено убедительных доводов в обоснование того, что на административные расходы приходится 38 процентов объема бюджета по программам, как и не было продемонстрировано, что в результате сокращения на одну треть административных расходов будет сэкономлено в общей сложности 195 млн. долл. США. Более того, если даже принять концепции и методологию, изложенные в докладе Генерального секретаря от 22 декабря 1997 года (A/52/758), целевой показатель в размере 195 млн. долл. США не может быть достигнут, поскольку объем

утвержденного бюджета на двухгодичный период 1998-1999 годов, так же, как и объем утвержденного бюджета на 1996-1997 годы (см. пункт 5 выше), меньше объема, указанного в докладе Генерального секретаря.

9. В этой связи важно иметь в виду, что на расходы по персоналу приходится приблизительно 70-80 процентов объема регулярного бюджета Организации Объединенных Наций; с учетом накопленного в последнее время опыта экономия средств в объеме, указанном в докладе Генерального секретаря, неизбежно скажется на сотнях должностей. По этой причине следующий вопрос, который необходимо рассмотреть - это вопрос о том, будет ли мер по повышению эффективности, предусмотренных в докладе, достаточно для обеспечения высвобождения и перераспределения должностей и ресурсов в масштабах, предполагаемых в рассматриваемом докладе.

Меры по повышению эффективности и их результативность

10. Консультативный комитет приветствует усилия, направленные на повышение эффективности. Как указывается в пункте 13 главы I его первого доклада о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов², Консультативный комитет постоянно проявляет свою заинтересованность в повышении эффективности и реализации мер по упорядочению и реформе, необходимых для достижения этой цели. Однако он считает, что меры, о которых идет речь в пунктах 18-34 доклада Генерального секретаря, изложены недостаточно подробно и недостаточно конкретны, чтобы в них учитывались те просьбы, которые, содержатся в пункте 30С (iv) и (v) его первого доклада. Помимо этого, следует проводить четкое различие между мерами, предусмотренными на будущее, и теми, которые уже включены в предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов.

11. Имеются также и другие проблемы. Например, Комитет отмечает, что, как следует из пункта 39 и таблицы 2 доклада, экономия средств за счет конференционного обслуживания в размере 35,5 и 28,0 млн. долл. США рассматривается как результат сокращений непрограммных расходов на двухгодичные периоды соответственно 2000-2001 годов и 2002-2003 годов. Однако пояснения в пунктах 36-38 этого доклада не подтверждают эти прогнозы. К примеру, указывается, что сокращение объема документации на 25 процентов, которого Секретариат рассчитывает добиться к концу 1998 года, прямо не обеспечит существенную экономию по статье "Конференционное обслуживание" (A/52/758, пункт 38). Кроме того, упоминается, что сокращение расходов будет зависеть от масштабов деятельности административных и финансовых органов и что экономию средств планируется обеспечить в результате внедрения технологических новшеств и совершенствования методов работы (там же, пункт 37). Однако в обоснование этих целевых показателей не приводится никаких сколько-нибудь удовлетворительных пояснений или данных, касающихся производственной деятельности, таких, например, как данные о количестве предполагаемых заседаний в течение ближайших двух десятилетий, данные об ожидаемых расходах на проведение одного совещания и данные об экономии, которая может быть получена при выполнении функций, сопряженных с большими расходами, таких, как письменный перевод и редактирование.

12. В связи с вопросами, касающимися экономии в деятельности по конференционному обслуживанию, в пункте 43 и таблице 2 доклада Генерального секретаря указывается, что частота и продолжительность проведения заседаний межправительственных органов, занимающихся административными и финансовыми вопросами, возрастают и увеличивается объем требующейся документации. Если такие расходы сократятся, то в течение ближайших двухгодичных периодов экономия в виде "вклада" государств-членов, по расчетам, составит приблизительно 22 млн. долл. США (там же, пункты 42 и 43). Консультативный комитет не получил сколько-нибудь

удовлетворительного разъяснения в отношении основы для исчисления этой суммы. Более того, представляется, что элемент этих 22 млн. долл. США, похоже, уже учитывается в расчете других видов экономии в рамках конференционного обслуживания.

13. Помимо этого, трудно понять и прогнозы в отношении конференционного обслуживания, представленные в разделе расходов по программам таблицы 1 доклада. Предполагается, что расходы на конференционное обслуживание в рамках расходов по программам снизятся с 384,8 млн. долл. США в предполагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов до 315 млн. долл. США в двухгодичный период 2002-2003 годов, т.е. на 18 процентов. Однако в пункте 37 того же доклада указывается, что если дополнительные ресурсы, которые будут выделены для осуществления программных мероприятий в экономической и социальной областях, будут использоваться для повышения эффективности традиционных мероприятий по программам - проведение заседаний и подготовка докладов, - в результате этого рабочая нагрузка служб конференционного обслуживания будет возрастать.

14. Комитет считает, что усилия, направленные на упрощение и рационализацию систем и процедур, о которых идет речь в общих заявлениях о намерениях в пунктах 18-34 доклада Генерального секретаря, должны продолжаться, поскольку они положительно отразятся на эффективности всех видов деятельности, осуществляемой Секретариатом. А это, в свою очередь, может привести к экономии средств во всех разделах бюджета по программам, особенно если меры по повышению эффективности будут сопровождаться совершенствованием компьютеризированных информационных систем Организации, а также частым проведением мероприятий по интенсивной профессиональной подготовке персонала. Вместе с тем Комитет считает, что в отношении внесения изменений в Финансовые положения и правила и Правила и Положения о персонале следует проявлять осторожность, с тем чтобы поддерживать в Организации необходимый уровень финансового и административного контроля. Что касается других изменений в процессах и процедурах, упомянутых в пунктах 20-27 доклада, то они должны быть четко определены с указанием того, что уже сделано и что еще предстоит сделать в течение каждого двухгодичного периода, а также с указанием того, какой в итоге фактической экономии удалось добиться. Помимо этого, в отношении возмещения расходов за услуги, предоставляемые в рамках деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств (там же, пункты 28-30), Комитет считает, что эту практику можно было бы распространить и на неправительственные организации и фонды и программы Организации Объединенных Наций³.

15. Комитет в качестве предостережения указывает на необходимость принятия мер к обеспечению того, чтобы экономия средств в сфере административного руководства и управления в Секретариате пагубно не отразилась на способности Организации оказывать предусмотренные в мандатах услуги в этих областях. Ранее Комитет уже указывал на то, что действительная экономия от принятия мер по повышению эффективности достигается лишь в том случае, если расходы сокращаются при одновременном сохранении или дальнейшем повышении уровня и качества услуг⁴.

План действий

16. Как следует из изложенных выше пунктов, доклад Генерального секретаря (A/52/758) не дает рабочей основы, опираясь на которую можно было бы приступить к реализации мер по переводу средств, сэкономленных в результате повышения эффективности, на счет развития, как это было одобрено Генеральной Ассамблеей. Очевидным следующим шагом могла бы быть просьба о представлении другого доклада. Однако на данном этапе более целесообразный подход к реализации целей реформы - более эффективная и производительная Организация Объединенных Наций, мог бы заключаться в том, чтобы отойти от нацеленности на концепцию и теорию

(включая вопрос о том, какие расходы являются программными, а какие - непрограммными) и сосредоточиться на процедуре выработки конкретных новых мер по повышению эффективности Организации Объединенных Наций и подтверждения результатов, получаемых в результате принятия новых мер, а также тех мер, реализация которых началась до нынешнего этапа.

17. В приложении к настоящему докладу Консультативный комитет рекомендует график поэтапного осуществления планов повышения эффективности и перевода сэкономленных в результате этого средств на счет развития. Как можно заметить из плана, приведенного в приложении, Секретариату пришлось бы действовать на основе конкретных предложенных инициатив, о которых государства-члены информировались бы заранее. Чтобы избежать путаницы, которая была характерна для предыдущих этапов⁴, фактические результаты реализации инициатив по повышению эффективности должны быть удовлетворительным для Генеральной Ассамблеи образом доведены до ее сведения, прежде чем можно было бы утверждать использование сэкономленных в результате средств на другие цели.

18. В этой связи важно помнить о том, что в соответствии с пунктом 24 резолюции 52/12 В Генеральной Ассамблеи речь идет не о сокращении бюджета, а о перераспределении ресурсов. Общий размер бюджета и начисленные на его основе взносы будут одними и теми же как до, так и после перераспределения ресурсов. Предложения, касающиеся мер по повышению эффективности, должны быть выделены в докладе об исполнении бюджета и должны рассматриваться отдельно от информации об изменениях, связанных с колебаниями валютных курсов и инфляцией. Таким образом, средства, сэкономленные в результате колебаний валютных курсов и влияния инфляции, не будут рассматриваться на предмет перевода на счет развития, равно как и потери не приведут к сокращению сумм, которые в ином случае имелись бы в наличии в результате экономии за счет повышения эффективности.

19. Консультативный комитет считает необходимым действовать упорядоченно и выработать процедуры для обеспечения того, чтобы конкретные меры по повышению эффективности давали поддающуюся учету экономию. Также необходимо усовершенствовать процесс выявления потенциальной экономии по всем разделам бюджета по программам. Предполагается, что эта экономия будет достигаться в ходе исполнения бюджета в результате устранения дублирования задач и реального прироста производительности за счет таких мер по повышению эффективности, как внедрение более совершенных методов работы и технологических новшеств. Комитет напоминает о тех замечаниях, которые были им высказаны в пункте 5 главы I его первого доклада о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов², и он планирует вернуться к вопросу о совершенствовании отчетности об исполнении бюджета в самое ближайшее по возможности время.

20. Комитет полагает, что на всех руководителей программ будет возложена ответственность за повышение эффективности в их соответствующих сферах ведения. Такие инициативы должны охватывать не только департаменты и управления в Центральных учреждениях, но и региональные комиссии и отделения на местах.

21. Следует предложить каждому департаменту или управлению выработать конкретные предложения по повышению производительности, а также составить прогноз потенциальной экономии. Им следует поручить представить такие предложения в рамках процесса составления бюджета. Руководители программ должны обеспечить, чтобы в ходе исполнения бюджета была дана количественная оценка прироста эффективности, с тем чтобы эти сэкономленные ресурсы можно было отразить в соответствующих отчетах об исполнении бюджета и затем использовать на другие цели (см. приложение). Департамент по вопросам управления должен отвечать за

обеспечение выполнения указанных выше требований, а также за выработку стимулов к принятию мер по повышению производительности в рамках всего Секретариата.

Функционирование счета развития

22. Вопрос о подходе к ресурсам, которые могут быть сэкономлены в ходе двухгодичного периода 1998-1999 годов, следует рассматривать отдельно от предложения, о котором говорилось выше. Комитет напоминает, что в своем докладе от 11 сентября 1997 года (A/52/303, пункт 34.1) Генеральный секретарь отметил, что по его оценке бюджетные последствия реализации его программы реформ, изложенной в этом докладе, приведут к сокращению расходов по сравнению с предлагаемым бюджетом по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов на 12 702 700 долл. США. Генеральный секретарь просил перевести эту сумму на счет развития по разделу 34 предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов, указав, что предложения в отношении функционирования счета развития будут представлены Генеральной Ассамблее позднее. В своей резолюции 52/220 Ассамблея приняла к сведению, что предстоит разработать меры и процедуры по использованию счета развития, и призвала Генерального секретаря представить доклад по данному вопросу до конца марта 1998 года (см. также пункт 2 выше). Ассамблея также постановила, что сумма в размере 362 000 долл. США, сэкономленная в результате упразднения Совета высокого уровня по устойчивому развитию, должна быть переведена на счет развития. Консультативный комитет представит свои замечания и рекомендации по функционированию счета развития после того, как он получит упомянутый выше доклад Генерального секретаря.

Примечания

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 7 (A/52/7), пункт 30с.

² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 7 (A/52/7).

³ См. A/52/7 (Глава II, Часть IV), пункт IV.II, и DP/1997/31, пункт 36.

⁴ См. Официальные отчеты ... (A/52/7), глава I, пункты 13-21.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Поэтапный план перевода сэкономленных в результате повышения эффективности средств на счет развития

Осень 1998 года

1. Поскольку бюджет по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов уже выполняется, в сентябре 1998 года в качестве переходной меры Генеральный секретарь должен предложить конкретные меры на 1999 год в дополнение к тем, которые уже содержатся в бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов, а также прогноз соответствующей экономии. В декабре в первый доклад об исполнении бюджета на двухгодичный период 1998-1999 годов следует включить информацию о той экономии, которая могла бы быть фактически достигнута в течение 1998 года, и просьбы о переводе сэкономленных средств на счет развития.

Весна 1999 года - предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов

2. В соответствии с существующей практикой Генеральный секретарь приступает к подготовке предложения по бюджету по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов, рассчитывая расходы на утвержденные программы в рамках общего объема предварительной сметы ресурсов, утвержденной Генеральной Ассамблеей в набросках бюджета. По каждому соответствующему разделу бюджета по программам Генеральный секретарь составляет как смету объема ассигнований, необходимого для выполнения утвержденных программ, так и прогноз потенциальной экономии, которая может быть получена в результате вероятного прироста производительности.

3. По мнению Консультативного комитета, экономия в результате прироста производительности может быть получена как при осуществлении вспомогательной деятельности, непосредственно не связанной с осуществлением основных программ, так и при осуществлении основных программ. В разделе бюджета, касающемся счета развития Генеральному секретарю следует подытожить предложение, указав вероятные источники средств, а также общую прогнозируемую сумму сэкономленных средств, которую можно было бы перевести на счет развития. Консультативный комитет рассмотрит предложенный раздел бюджета наряду с прогнозируемыми целевыми показателями в области экономии на своей весенней сессии и сообщит Генеральной Ассамблее, что, по его мнению, является реальным, а что нереальным. Комитет будет рекомендовать Генеральной Ассамблее в резолюции по бюджетным ассигнованиям принять к сведению прогнозируемую потенциальную сумму сэкономленных в результате мер по повышению эффективности средств, предназначенную для перевода на счет развития. Затем, изучив доклады об исполнении бюджета и располагая данными, указывающими на наличие фактически сэкономленных средств, Комитет вынесет рекомендации в отношении перевода этих средств на цели, предложенные Генеральным секретарем.

4. В соответствии с нынешней бюджетной практикой объем ассигнований, остающихся по любому разделу бюджета после представления первого доклада об исполнении бюджета, является той основой, на которой составляется следующий предлагаемый бюджет по программам по данному разделу. Таким образом, совокупный объем средств, переведенных на счет развития за каждый двухгодичный период, будет являться исходной точкой для определения ассигнований по соответствующему разделу, касающемуся счета развития, на следующие двухгодичные периоды.

/...

Осень 1999 года - Второй доклад об исполнении бюджета на двухгодичный период
1998-1999 годов

5. Генеральный секретарь представляет информацию о результатах уже принятых к сведению и/или одобренных инициатив и просит перевести средства на счет развития. Остатки средств на этом счете на 31 декабря 1999 года могут быть перенесены в бюджет по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов.

Осень 2000 года - Первый доклад об исполнении бюджета на двухгодичный период
2000-2001 годов

6. В докладе об исполнении бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов указываются результаты уже принятых мер и предлагается перевести соответствующие ресурсы в раздел, касающийся счета развития.

7. Начиная со второго доклада об исполнении бюджета на двухгодичный период 2000-2001 годов описанный выше цикл будет продолжен на период 2002-2003 годов.
