



Distr.
GENERAL

A/54/456
11 October 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят четвертая сессия
Пункт 118 повестки дня
ОБЗОР ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО
И ФИНАНСОВОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Доклад Генерального секретаря

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад представляется в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи, с которой она обратилась после рассмотрения доклада Генерального секретаря о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты (A/53/500 и Add.1). Он подготовлен в рамках мер по осуществлению реформы, предложенных Генеральным секретарем в его программе реформы Организации Объединенных Наций (A/51/950 и Add.1-7).

В течение последних 25 лет на этапе составления бюджета Организация сосредоточивала основное внимание на подробной информации о вводимых ресурсах, а на этапе контроля и оценки - на количественных данных о мероприятиях. В настоящее время Организация делает основной упор на выполнении мероприятий, а возможность точно определить эффективность этих мероприятий отсутствует. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является ответом на выраженную государствами-членами в этой связи обеспокоенность и пожелание улучшить положение.

Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, включает ряд элементов, основанных на существующих руководящих принципах и процедурах планирования и составления бюджета по программам, контроля и оценки и развивающих их. Внесение таких изменений в порядок составления бюджетов по программам позволит Организации в полной мере использовать потенциал бюджетного документа как стратегического инструмента и как основы для оценки в рамках программ степени

осуществления предусмотренных преобразований и получения выгод. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не является попыткой ввести производственные задания, которые используются в частном секторе, и другие элементы, чуждые Организации по своему характеру.

Сосредоточивая основное внимание на ожидаемых достижениях до начала, в период и после исполнения бюджета, составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, позволит повысить подотчетность руководителей программ. Для того чтобы руководители программ могли эффективно выполнять свои обязанности, можно обеспечить гибкость посредством представления в бюджете по программам более укрупненных данных о потребностях в ресурсах, а также путем предоставления более широких полномочий по использованию ресурсов в пределах средств, выделенных по каждому разделу бюджета.

В докладе содержится обращенная к Генеральной Ассамблее просьба одобрить поэтапный подход к введению ориентированных на конкретные результаты элементов в цикл планирования и составления бюджета по программам, контроля и оценки так, чтобы это в полной мере отражало конкретные потребности и характеристики Организации. Предлагается одобрить конкретную меру, предусматривающую включение во все разделы бюджета по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов в контексте составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, оценочных показателей в дополнение к изложению целей и ожидаемых достижений, а степень детализации информации о потребностях в должностях и потребностях, не связанных с должностями, сохранить на нынешнем уровне. Кроме того, Секретариат предусматривает следующие меры: а) проведение в конце двухгодичного периода 2000-2001 годов оценки исполнения по пяти разделам бюджета, брошюры по которым подготовлены с использованием прототипного формата, на основе ограниченного числа ожидаемых достижений и с использованием отдельных оценочных показателей; и б) другие внутренние меры, направленные на повышение осведомленности персонала и разработку механизмов и процедур, которые будут содействовать постепенному введению системы оценки исполнения в качестве основы для повышения эффективности контроля за осуществлением программ и их оценки. Применение такого поэтапного подхода позволит Организации проверить целесообразность этих предложений и в случае необходимости внести корректировки.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ И МАНДАТ	1 - 5	4
II. НЕДОСТАТКИ НЫНЕШНЕГО ПРОЦЕССА	6 - 20	5
III. НАБРОСКИ СИСТЕМЫ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	21 - 43	9
IV. ПРОТОТИПЫ БЮДЖЕТНЫХ БРОШЮР	44 - 53	15
V. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РАЗЛИЧИЙ МЕЖДУ НЫНЕШНИМ И ПРЕДЛАГАЕМЫМ БЮДЖЕТНЫМИ ПРОЦЕССАМИ	54 - 63	17
VI. УСЛОВИЯ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	64 - 73	19
VII. МЕРЫ ПО ВВЕДЕНИЮ ЭЛЕМЕНТОВ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	74 - 80	21
VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	81 - 86	23

Приложения

I. Глоссарий соответствующих терминов	27
II. Руководящие принципы формулирования целей и ожидаемых достижений	29

І. ВВЕДЕНИЕ И МАНДАТ

1. Одна из мер, предложенная Генеральным секретарем в его докладе, озаглавленном "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (A/51/950 и Add.1-7), заключалась в том, чтобы вступить в диалог с государствами-членами по вопросу о возможном переносе акцента с системы отчетности по вкладываемым ресурсам на систему отчетности по достигнутым результатам (A/51/950, пункт 46). По рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/53/655, пункт 4). Генеральная Ассамблея в резолюции 52/12 В от 19 декабря 1997 года просила Генерального секретаря представить более подробный доклад, который бы включал полное объяснение предлагаемых изменений и подлежащей использованию методологии, а также макет одного или нескольких разделов бюджета для рассмотрения Ассамблей.

2. Доклад Генерального секретаря о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты (A/53/500 и Add.1), представлял собой попытку удовлетворить вышеупомянутую просьбу путем разъяснения указанной концепции и путей, при помощи которых составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, могло бы содействовать устранению нынешних недостатков в бюджетном процессе, а также путем представления прототипа одного из разделов бюджета в формате бюджета, ориентированного на конкретные результаты. В этом докладе Генеральный секретарь просил Генеральную Ассамблею одобрить подготовку ряда разделов бюджета в прототипном формате бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в дополнение к подготовке бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов в нынешнем формате.

3. После рассмотрения доклада Генерального секретаря Консультативный комитет одобрил вышеупомянутое предложение и рекомендовал также увеличить число подготавливаемых в прототипном формате бюджетных брошюр, с тем чтобы охватить более сложные с точки зрения составления бюджета разделы, посвященные, в частности, политическим вопросам, международному сотрудничеству в целях развития, одной из региональных комиссий и общему вспомогательному обслуживанию (A/53/655, пункт 4). Генеральная Ассамблея в своей резолюции 53/205 от 18 декабря 1998 года просила Генерального секретаря представить ей через Консультативный комитет для рассмотрения на ее пятьдесят четвертой сессии брошюры в качестве прототипа, как это было рекомендовано Консультативным комитетом, а также всеобъемлющий аналитический доклад по его предложению о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, который должен включать, в частности, следующие элементы:

a) результаты сопоставительного исследования нынешних бюджетных процедур и предлагаемой системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в котором должны быть, в частности, весьма четко показаны различия и сходства между этими двумя системами;

b) обоснование предлагаемого перехода от нынешних бюджетных процедур к системе составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты;

c) изложение недостатков, присущих нынешним бюджетным процедурам, и недостатков в административном руководстве, которые препятствуют их осуществлению;

d) изложение мер, необходимых для усовершенствования существующих бюджетных процедур;

e) указание тех положений, процедур и информационных систем, которые потребуются в случае утверждения Генеральной Ассамблеей предложения относительно составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты;

f) информацию, иллюстрирующую применимость понятий, используемых в связи с составлением бюджета, ориентированного на конкретные результаты, включая "ожидаемые результаты" и "оценочные показатели", в отношении всех разделов бюджета по программам Организации Объединенных Наций;

g) более четкое и ясное определение терминов "цель", "мероприятие", "результаты", "оценочный показатель" и "оценка результатов деятельности".

4. В настоящем докладе* делается попытка удовлетворить вышеупомянутую просьбу путем более подробного описания предлагаемого формата бюджета, ориентированного на конкретные результаты, выделения ожидаемых усовершенствований по сравнению с нынешним форматом и дополнительного обоснования предложений. В добавлениях 1-5 к настоящему докладу содержатся прототипы брошюр пяти разделов предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов. В заключительной части доклада излагается ряд рекомендуемых мер, которые могут позволить поэтапно внедрить элементы бюджета, ориентированного на конкретные результаты.

5. В своей резолюции 53/205 Генеральная Ассамблея просила Объединенную инспекционную группу провести аналитическое сопоставительное исследование с целью изучить опыт органов системы Организации Объединенных Наций, в которых применяется подход, аналогичный составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Там, где это уместно, в настоящем докладе учитываются результаты этого исследования (A/54/287).

II. НЕДОСТАТКИ НЫНЕШНЕГО ПРОЦЕССА

6. Государства-члены по-прежнему обеспокоены эффективностью работы Организации, причем не только с точки зрения эффективного использования ресурсов, но также и с точки зрения ее целей и достижений. Составление бюджета по программам, которое было введено в 1974 году, являлось одной из мер, принятых в ответ на эту обеспокоенность. Тем не менее, несмотря на различные усовершенствования, внесенные в процесс планирования и составления бюджета по программам, контроля и оценки в течение последующих лет, недостатки по-прежнему сохраняются, особенно в определении эффективности деятельности Организации.

7. Генеральный секретарь в своем предыдущем докладе о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, описал многие из этих недостатков и предпринимавшиеся попытки устранить их, в частности путем введения новых форматов среднесрочного плана и бюджета по программам, а также внесения изменений в доклад о результатах контроля и в методологию оценки программ. Тем не менее ключевая проблема - проблема определения эффективности работы Организации - осталась нерешенной.

* Время представления настоящего доклада объясняется тем, что ресурсы Секретариата были главным образом направлены на обеспечение завершения составления предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов. Только после завершения составления предлагаемого бюджета по программам ресурсы были перенаправлены для завершения подготовки настоящего доклада и прототипов соответствующих разделов.

Планирование и составление бюджета по программам

8. На своей тридцать третьей сессии Комитет по программе и координации в ходе прений по вопросу о новом формате среднесрочного плана и его взаимосвязи с бюджетом по программам выразил мнение о том, что описательная часть основных подпрограмм в рамках программ должна включать четко сформулированные цели, которые должны в максимально возможной степени обеспечивать достижение ощутимых изменений¹. В среднесрочном плане на период 1998-2001 годов была сделана попытка сосредоточить основное внимание на целях, а не на подробном описании деятельности и мероприятий. Были приложены также усилия к тому, чтобы сформулировать в бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов четкие цели на двухгодичный период. Вместе с тем в этой связи достигнут лишь ограниченный прогресс. Компонент достижения ощутимых и поддающихся оценке изменений остается неохваченным, поскольку строгие критерии формулирования целей в среднесрочном плане и в предлагаемом бюджете по программам отсутствуют. В результате этого цели нередко сформулированы в виде осуществляемой деятельности или мероприятий, и они сообщают лишь о том, что предполагается осуществить в рамках программы, а не изменения, которые будут достигнуты. В иных случаях цели излагаются слишком широко и абстрактно, что не позволяет провести впоследствии обоснованную оценку достижений.

9. В соответствии с изменениями, одобренными Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 53/207 от 18 декабря 1998 года, Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки² (далее Положения и правила, регулирующие планирование по программам), включают положение, предусматривающее формулирование в предлагаемом Генеральным секретарем бюджете по программам целей и ожидаемых достижений. Хотя в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов содержатся формулировки целей, ожидаемых достижений, мероприятий и потребностей в ресурсах, эти элементы нечетко увязаны в общих взаимосвязанных рамках программ и недостаточно четко определены с точки зрения взаимосвязи между ними³. Это препятствует составлению логически целостной программы, которая могла бы служить основой для контроля исполнения.

Контроль и оценка

10. Нынешняя система контроля исполнения программ включает количественную оценку степени осуществления Генеральным секретарем мероприятий, запланированных в бюджете. Такая оценка дает представление о том, какие мероприятия были проведены, однако не позволяет получить информацию о последствиях осуществления мероприятий для достижения поставленных целей. Кроме того, такая отчетность не позволяет судить о качестве таких мероприятий.

11. Недостатки нынешней системы контроля за исполнением программ и представления отчетности об этом неоднократно признавались государствами-членами. В ходе рассмотрения доклада об исполнении программ за двухгодичный период 1988-1989 годов Консультативный комитет отметил, что в этом докладе не дана оценка качества и актуальности осуществленных мероприятий, и выразил мнение о том, что выпуск последующих докладов об исполнении программ следует приостановить до тех пор, пока не будут решены основные методологические проблемы (A/45/617, пункты 22 и 23). На своей тридцать первой сессии Комитет по программе и координации выразил мнение о том, что доклад об исполнении программ за двухгодичный период должен, в частности, включать информацию, которая содействует выявлению государствами-членами утративших актуальность и неэффективных видов деятельности и пересмотру программ в свете вновь установленных целей; Комитет рекомендовал также создать систему ответственности и подотчетности руководителей программ⁴. На своей тридцать третьей сессии

Комитет в ходе обсуждения нового формата среднесрочного плана рекомендовал, чтобы в доклады об исполнении программ и исполнении бюджета включалась подробная информация о результатах достижения целей, предусмотренных в рамках программ плана, с учетом объема предусмотренных в бюджете по программам ресурсов⁵. На своей тридцать восьмой сессии Комитет сделал вывод о том, что необходимо уделять больше внимания качественному анализу в целях отражения результатов осуществления деятельности по программам, и признал необходимость контроля и оценки качества результатов деятельности⁶.

12. Также на своей тридцать восьмой сессии Комитет по программе и координации аналогичным образом высказал свою точку зрения по вопросам оценки, подчеркнув важное значение и необходимость дальнейшего совершенствования оценки и ее интеграции в цикл планирования и составления бюджета по программам и контроля в целях совершенствования и повышения качества составления и выполнения программ⁷. Результаты оценок, представляемые в настоящее время Комитету, главным образом ориентируются на руководство, при этом основное внимание в рекомендациях уделяется, среди прочего, потребностям в оценке, структуре программ, решению проблем, качеству мероприятий, своевременности и потребностям конечных пользователей.

13. Поскольку в настоящее время ожидаемые результаты в начале бюджетного процесса не формулируются, в рамках оценочных исследований непросто решить вопрос о том, достигнуты ли предусмотренные результаты. Иными словами, структура компонента оценки процесса планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки не позволяет определить актуальность и эффективность утвержденных программ и видов деятельности по сравнению с тем, что предусматривалось во время составления программы.

14. Обеспокоенность в связи с этим недостатком была выражена в ходе анализа деятельности по составлению программ и оценке, проведенного Объединенной инспекционной группой еще в 1978 году. В то время Объединенная инспекционная группа рекомендовала, чтобы формат описания целей подпрограмм в документах по программам был таким, чтобы можно было четко определить ожидаемые результаты и чтобы, насколько это возможно, правилом стало установление целей с конкретным сроком достижения (A/33/226, глава VII, рекомендации 1(a) и (c)). Кроме того, Объединенная инспекционная группа рекомендовала установить показатели достижений, являющиеся неотъемлемой частью описания каждой подпрограммы, в соответствии с типом цели и типом пользователя (A/33/226, глава VII, рекомендация 6(b)).

15. Концепция таких показателей излагается также в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, а в глоссарии терминов, относящихся к этим Положениям⁸, содержится следующее их определение:

"Показатели являются мерилami результатов или изменений, которые, как предполагается, должны быть достигнуты в результате осуществления деятельности. Они предназначены для того, чтобы обеспечить объективную и конкретную шкалу, по которой можно определять степень достижения целей деятельности в ходе ее осуществления, фактическое достижение таких целей и последствия такого достижения".

16. В статье VII Положений предусматривается, что одна из целей оценки заключается в определении, в частности, результативности мероприятий Организации в сопоставлении с их целями, а в связанном с ней правиле 107.1(b) предусматривается, что в процессе оценки для определения результативности программы следует использовать базовые данные и показатели достигнутого прогресса. Тем не менее на практике эта концепция не применяется, возможно, потому, что в настоящее время в предложениях по бюджету по программам не требуется представлять информацию об оценочных показателях. В настоящее время показатели в документах

по бюджету по программам чаще используются, когда речь идет о статистических данных о производительности в рамках мероприятий или о рабочей нагрузке.

17. После того как Комитет по программе и координации на его тридцать восьмой сессии вынес свои рекомендации, Генеральная Ассамблея в резолюции 53/207 просила Генерального секретаря представить Комитету по программе и координации для рассмотрения на его тридцать девятой сессии предложения о возможных путях обеспечения полного осуществления и надлежащего качества утвержденных программ и мероприятий, а также улучшения их оценки и представления информации о них государствам-членам. В докладе, представленном в ответ на эту просьбу (A/54/117), отмечается, что первыми двумя шагами на пути включения качественного аспекта в систему контроля выполнения программ являются указание ожидаемых результатов в предлагаемом бюджете по программам и установление связи между мероприятиями и результатами.

Упор на контроль за вводимыми ресурсами

18. Переход от составления бюджета на основе вводимых ресурсов к составлению бюджета по программам начался в 1974 году, с тем чтобы предоставить государствам-членам полное описание мероприятий каждого организационного подразделения Секретариата и ресурсов, необходимых для осуществления мероприятий. Даже в то время уже была сделана попытка описать программы и их компоненты, их директивную основу и их цели, а также указать имеющиеся на данный момент достижения и цели на будущее. Однако это не привело к тому, что на уровне подробного изложения меньше внимания стало уделяться контролю за вводимыми ресурсами. В бюджете по программам основное внимание по-прежнему сосредоточивалось на вводимых ресурсах, что достигалось путем представления подробной информации о численности и классах должностей сотрудников и об отдельных категориях статей расходов, не связанных с должностями. Хотя столь пристальное внимание вводимым ресурсам может обеспечивать определенную степень дисциплинированности руководителей программ в отношении расходов, это не позволяет государствам-членам определять, являются ли программные мероприятия эффективными для достижения целей программы. Кроме того, жесткий контроль в отношении расходования средств является характерной особенностью составления бюджета на основе вводимых ресурсов, в рамках которого руководителям программ предоставляются незначительные дискреционные полномочия в ходе осуществления, не позволяющие им своевременно вносить корректировки с учетом меняющихся потребностей и условий в течение двухгодичного периода. Определению эффективности программ по-прежнему уделяется меньше внимания, чем подробному изложению статей расходов на уровне вводимых ресурсов.

Упор на осуществление мероприятий

19. В настоящее время Организация в основном ориентируется на осуществление мероприятий и не сосредоточивает внимания на определении того, сохраняют ли эти мероприятия свою актуальность и являются ли они эффективными. Это отчасти объясняется отсутствием понимания необходимости увязки различных компонентов бюджета по программам как частей целостной основы. Отсутствует должная увязка целей и мероприятий. Кроме того, четко не установлена связь между целями или ожидаемыми достижениями и оценочными показателями. Так же, как государства-члены, как правило, сосредоточивают основное внимание на контроле за вводимыми ресурсами, руководители программ делают акцент на осуществлении мероприятий, в результате чего далеко не достаточное внимание уделяется определению ожидаемых достижений. Нынешняя система контроля убедила руководителей программ в том, что необходимо сделать упор на осуществлении мероприятий путем представления отчетности о числе осуществленных, измененных, отложенных или прекращенных мероприятий по сравнению с запрограммированными. В этой связи Управление служб внутреннего надзора в ответ на обеспокоенность государств-членов дало руководителям программ указание представить в их докладах об исполнении программ за двухгодичный период 1998-1999 годов, которые подлежат представлению Генеральной Ассамблее

через Комитет по программе и координации, информацию о качественных аспектах осуществления программ.

20. Итак, недостатки нынешних процедур можно обобщить следующим образом:

а) отсутствует согласованная основа для программирования, в которой цели, ожидаемые достижения, мероприятия и потребности в ресурсах четко определены по отношению друг к другу и в которой излагаются критерии формулирования целей и ожидаемых достижений, указывающих на ощутимые изменения;

б) отсутствие такой основы и неиспользование оценочных показателей препятствуют определению результатов, актуальности и эффективности программ;

с) особый упор на контроль за вводимыми ресурсами (в начале бюджетного цикла) и на осуществление мероприятий (в ходе цикла и после его окончания) отвлекает внимание от предполагаемых изменений или выгод, которые достигаются в результате осуществления программ Организации Объединенных Наций.

III. НАБРОСКИ СИСТЕМЫ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

21. Хотя такие понятия, как "результаты", "достижения" и "показатели", в процессе планирования и составления бюджета по программам, контроля и оценки не новы, они, как правило, применяются только в ходе осуществления программы работы Организации и после ее осуществления, если вообще применяются. В связи с составлением бюджета, ориентированного на конкретные результаты, их необходимо будет применять в начале цикла планирования по программам, а именно на этапе составления бюджета по программам. Это вынудит руководителей программ составлять программы не только с учетом осуществления мероприятий, но и результатов, которые должны быть достигнуты. Таким образом, составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является для руководителей программ инструментом управления, позволяющим выбрать наиболее правильный ход действий и обеспечить наиболее эффективное использование ресурсов на этапе исполнения бюджета по программам.

22. Значение бюджетного документа для определения эффективности работы Организации нельзя переоценить. Бюджетный документ является весьма важным инструментом для определения не только потребностей в ресурсах, но и направления деятельности Организации, работы, которая должна быть выполнена, и результатов, которые должны быть достигнуты. В связи с этим составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является мерой, направленной на устранение вышеизложенных недостатков нынешнего процесса.

23. Как отмечается в предыдущем докладе Генерального секретаря о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты (A/53/500 и Add.1), не существует какой-либо единственно правильной модели составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, или существующей модели, которую можно было бы непосредственно применить к Организации Объединенных Наций. В связи с этим нынешнее предложение основано на тщательной оценке того, какой должна быть система для того, чтобы соответствовать требованиям и характеристикам Организации.

24. С учетом недостатков, изложенных в разделе выше, цели составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, заключаются в следующем:

/...

- a) расширить возможности государств-членов для сосредоточения основного внимания на стратегических по характеру последствиях расходования средств;
- b) создать государствам-членам возможности оценивать эффективность, действенность и актуальность программ с точки зрения достижения фактических результатов и тем самым отреагировать на обеспокоенность по поводу отсутствия качественной оценки осуществления программ;
- c) улучшить структуру программ и обеспечить, чтобы Секретариат добивался достижения результатов (в том, что касается изменений и выгод для конечных пользователей и бенефициаров), а не только стремился проводить мероприятия или осуществлять деятельность;
- d) расширить потенциал Генеральной Ассамблеи и Секретариата в области управления в целях обеспечения эффективного осуществления программ;
- e) содействовать определению наиболее целесообразного способа использования ресурсов.

25. В предыдущем докладе Генерального секретаря в описании того, каким образом могут быть достигнуты эти цели, отмечается, что под системой составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, понимается усовершенствованный процесс планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки, в рамках которого Секретариат будет фактически отвечать за достижение результатов, поскольку: a) предлагаемый бюджет по программам будет составляться на основе ряда заранее определенных целей и ожидаемых результатов; b) ожидаемые результаты будут служить основой для определения потребностей в ресурсах с учетом необходимых для достижения таких результатов мероприятий и в увязке с ними; и c) фактическая степень достижения результатов будет определяться с помощью объективных оценочных показателей.

26. В основе вышеприводимого описания системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, лежат две ключевые составляющие, которые более подробно излагаются ниже: логическая схема составления бюджета по программам и механизм обеспечения подотчетности и гибкости на основе системы, ориентированной на конкретные результаты.

Подготовка бюджета по программам: логическая схема

27. Бюджетный документ является важным инструментом для определения направленности деятельности Организации, работы, которую предстоит выполнить, и результатов, которые должны быть достигнуты. Для составления бюджета по программам можно использовать логическую схему в целях обеспечения того, чтобы руководители программ включали в структуру бюджета по программам все элементы.

28. Логическая схема - это концептуальный инструмент, который необходим руководителям программ для организации элементов бюджета по программам в единую целостную и взаимосвязанную структуру, в которой установлена иерархическая причинно-следственная связь между всеми элементами. Как указано выше, большинство из этих элементов не являются новыми, однако в прошлом они не применялись последовательно и не определялись в увязке друг с другом. Графическое изображение такой логической схемы приводится на диаграмме ниже.

29. Если смотреть сверху вниз, то логическая схема состоит из целей на двухгодичный период, ожидаемых достижений, мероприятий и вводимых ресурсов. Сверху вниз начиная с целей на логической схеме следует указывать необходимые условия для реализации каждого элемента (т.е. для достижения целей необходимо добиться ожидаемых в рамках программы достижений; чтобы добиться желаемых достижений необходимо провести указанные мероприятия и т.д.). И наоборот, если читать снизу вверх, то каждый элемент или уровень этой схемы должен указывать на то, что произойдет, если данный элемент осуществлен или достигнут (т.е. если обеспечены необходимые вводимые ресурсы, то в рамках программы можно будет провести указанные мероприятия; если мероприятия в рамках программы проведены, то можно добиться желаемых достижений и т.д.). Фактически, эта схема требует от руководителей программ не только описывать деятельность, но и обосновывать, почему они собираются осуществлять эту деятельность.

30. В предыдущем докладе Генерального секретаря о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, внимание сосредоточено на термине "ожидаемые результаты". Однако как отмечается в пунктах 67 и 68 настоящего доклада, между термином "ожидаемый результат" и термином "ожидаемое достижение", одобренным Генеральной Ассамблеей в разделе III резолюции 53/207 от 18 декабря 1998 года в рамках изменений к Положениям и правилам, регулирующим планирование по программам, по сути нет разницы. С учетом схожести этих двух терминов и для обеспечения соответствия с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, в настоящем докладе решено использовать термин "ожидаемое достижение" вместо термина "ожидаемый результат". Это не меняет характера системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, изложенной в настоящем и предыдущих докладах.

31. В логическую схему включены также оценочные показатели - те элементы или характеристики, которые будут использоваться для оценки реализации ожидаемых достижений. Прямая связь между оценочными показателями и ожидаемыми достижениями является чрезвычайно важным элементом обеспечения перехода к составлению бюджета по программам, ориентированного на конкретные результаты.

32. В основе упомянутой схемы лежит ряд условий, которые необходимо удовлетворить для того, чтобы обеспечить реализацию в рамках программы ожидаемых достижений, но которые находятся вне сферы влияния программы. Иными словами, в логической схеме признается, что помимо мероприятий в рамках программ Организации Объединенных Наций существуют и другие внешние факторы, которые могут либо содействовать, либо препятствовать реализации ожидаемых достижений. В связи с этим в бюджете, ориентированном на конкретные результаты, необходимо также определять важные внешние факторы, которые могут влиять на реализацию ожидаемых достижений. Это не только будет способствовать обеспечению большей транспарентности структуры программ, но и позволит также обеспечивать, чтобы руководители программ несли ответственность только за те результаты, достижение которых подвластно их контролю.

33. В своем исследовании, посвященном изучению опыта других органов системы Организации Объединенных Наций, применяющих методы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, Объединенная инспекционная группа изучила причины обеспокоенности, выраженные в связи с влиянием внешних факторов, и возможности учета таких факторов при определении ответственности руководителей программ (A/54/287, пункты 58-62). Как отмечается выше, подход, предложенный в настоящем докладе, позволяет в полной мере учитывать значительные внешние факторы в логической схеме и предусматривает, что руководители программ будут выявлять и указывать такие внешние факторы в начале бюджетного цикла. Эти внешние факторы и любое непредвиденное влияние, которое может сказаться на результатах, будет впоследствии учитываться при представлении отчетности о достижениях в конце двухгодичного

периода. Другие подходы, упомянутые в докладе Объединенной инспекционной группы, включают более активное участие членов Организации в подготовке предложений по бюджету по программам. Этот подход фактически уже применяется, поскольку в процессе планирования и составления бюджета по программам Организации Объединенных Наций предусматривается всестороннее участие государств-членов.

34. Определения элементов упомянутой схемы приводятся в глоссарии терминов, содержащемся в приложении I к настоящему докладу. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи была сделана попытка дать более четкое определение терминов "цель" и "ожидаемые достижения". Кроме того, в приложении II приводятся более подробные руководящие принципы формулирования целей и ожидаемых достижений.

35. Можно и нужно проводить четкое различие между ожидаемыми достижениями и мероприятиями. Мероприятия Организации - это предоставляемые ею продукция или услуги. Ожидаемые достижения, с другой стороны, - это последствия или изменения, вызванные предоставлением этих услуг или продукции и ведущие к достижению целей. Термин "ожидаемые достижения" не подразумевает понятие производственные задания, используемое в коммерческом секторе, и не эквивалентен ему. Увеличение числа мероприятий не обязательно ведет к достижению более высокого результата.

36. В рамках логической схемы функция всех элементов по отношению друг к другу имеет не менее важное значение, чем их определение. В логической схеме предусматривается, что цели и ожидаемые достижения должны быть установлены на правильном уровне с учетом характера работы Организации, а также сроков, в которые она намерена осуществлять деятельность. Цели не должны быть слишком грандиозными (например, не следует заявлять о том, что Организация искоренит нищету или ликвидирует дискриминацию в отношении женщин в течение двухгодичного периода) или слишком скромными (например, не следует указывать, что Организация всего лишь подготовит информационные брошюры, что фактически является мероприятием).

37. Признано, что на практике будет сложно формулировать цели или ожидаемые достижения, в частности с учетом того факта, что оба термина означают желаемый итог или достижение и что проведение между ними различия может оказаться невозможным. В приложении II к настоящему докладу содержится ряд предлагаемых критериев и руководящих принципов формулирования целей и ожидаемых достижений, которые будут использоваться для того, чтобы направлять работу руководителей программ. Эти руководящие принципы необходимо будет проверить на практике и скорректировать после того, как Организация накопит больше опыта в формулировании компонентов бюджета, ориентированного на конкретные результаты.

Исполнение бюджета, контроль и оценка

38. Контроль и оценка исполнения программ приобретут форму оценки степени реализации ожидаемых достижений. Поскольку оценочные показатели будут увязываться с ожидаемыми достижениями, сформулированными в бюджете по программам, контроль и оценка будут в полной мере включены в бюджетный прогресс, как предусмотрено в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам.

39. В предложении в отношении составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, предусматривается, что в течение шести месяцев после окончания бюджетного периода руководители программ будут представлять доклад о достижениях, составленный на основе оценок с использованием оценочных показателей. Для того чтобы сделать это, руководителям программ необходимо будет контролировать и оценивать свою работу в течение всего двухгодичного периода. Доклад о достижениях будет представляться Комитету по программе и координации и

Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам. Нынешний доклад об исполнении программ, включающий количественную оценку осуществления мероприятий, в конечном счете можно будет включить в доклад о достижениях наряду с информацией о расходах. Это позволит проводить всеобъемлющий обзор и анализ реализованных достижений, осуществленных мероприятий и объема ресурсов, использованных для реализации достижений.

40. Доклад о достижениях будет использоваться для повышения степени подотчетности руководителей программ при осуществлении программ. Доклад будет также обеспечивать обратную связь с руководителями программ в целях совершенствования структуры программ, более глубокого понимания потребностей конечных пользователей и стратегического управления.

41. Для того чтобы руководители программ могли осуществлять стратегическое управление и выполнять свои возросшие обязанности для достижения результатов, документ, содержащий бюджет по программам, будет структурно организован таким образом, чтобы содействовать сосредоточению внимания на реализации достижений. Во-первых, количество данных о вводимых ресурсах в бюджете по программам будет сокращено, что позволит государствам-членам перенести свое основное внимание с *ex ante* механизмов контроля и весьма подробных данных о вводимых ресурсах на стратегические последствия осуществления утвержденных программ. Во-вторых, в ходе исполнения бюджета руководителям программ будет предоставлено больше возможностей распоряжаться вводимыми ресурсами при сохранении объема выделенных средств строго в пределах ассигнований, утвержденных по данному разделу Генеральной Ассамблеи, и при полном соблюдении ограничений, предусмотренных в штатном расписании.

42. В настоящее время, будучи наделенными весьма ограниченными полномочиями для оптимизации использования всего набора ресурсов в ходе исполнения бюджета, руководители программ не имеют возможности для того, чтобы действовать по-новаторски и инициативно и реагировать на изменения. Снятие некоторых из существующих ограничений - в рамках утвержденных общих бюджетных ассигнований и установленных положений и правил - позволит руководителям программ принимать меры по исправлению положения в ходе осуществления программ и сосредоточивать внимание на том, как наилучшим образом можно добиться результатов. Делегирование полномочий по осуществлению постатейных расходов не будет означать аннулирования ответственности в центре или ослабления дисциплины, а будет представлять собой меру, направленную на содействие осуществлению руководства в рамках установленных положений и правил на уровне программы или раздела бюджета.

43. Подотчетность в рамках системы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не предполагает, что в случае недостижения ожидаемых результатов объем ресурсов будет обязательно сокращен. Подотчетность не сказывается на увеличении или сокращении объема бюджета или численности персонала. Если логическая схема составлена последовательно, то оценка результатов деятельности по ожидаемым достижениям дает возможность показать, почему ожидаемые достижения не были реализованы, что в свою очередь дает возможность государствам-членам и руководителям программ учитывать соответствующие недостатки при совершенствовании структуры программ на последующие двухгодичные периоды. Такая обратная связь может показывать, например, что важные внешние факторы препятствовали тому, чтобы осуществление мероприятий привело к достижению предполагаемого результата, или даже то, что в бюджете было предусмотрено недостаточное количество мероприятий и соответствующих ресурсов.

IV. ПРОТОТИПЫ БЮДЖЕТНЫХ БРОШЮР

44. В добавлениях к настоящему докладу содержатся полные прототипные брошюры пяти разделов бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов, подготовленные в формате бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Для того чтобы сопоставить обычные и прототипные бюджетные брошюры, прототипы подготовлены на основе обычных бюджетных брошюр по следующим разделам: раздел 3 "Политические вопросы"; раздел 11А "Торговля и развитие"; раздел 15 "Международный контроль над наркотическими средствами"; раздел 18 "Экономическое развитие в Европе"; и раздел 27В "Управление по планированию программ, бюджету и счетам".

45. Прототипы бюджетных брошюр подготовлены в рамках среднесрочного плана на период 1998-2001 годов, и приводимые в них данные о потребностях в ресурсах идентичны данным, содержащимся в предлагаемом бюджете по программам на 2000-2001 годы. Они подготовлены в качестве примера для демонстрации применимости концепции составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и соответствующей терминологии к Организации Объединенных Наций. Для обеспечения последовательности сделана попытка выделить из обычной бюджетной брошюры цели и ожидаемые достижения. В связи с этим программные элементы прототипов не полностью новые и они не установлены в порядке "сверху вниз", как это было бы сделано в соответствии с логической схемой. Это означает также, что в некоторых случаях требования к составлению бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не всегда строго соблюдались, с тем чтобы сохранить согласованность с обычной бюджетной брошюрой. Например, не все цели относятся к конкретному двухгодичному периоду, а достижение целей не всегда должно приводить к изменениям в течение одного двухгодичного периода.

46. В соответствии с основной задачей - перенести акцент с ориентации на вводимые ресурсы на ориентацию на результаты - прототипы подготовлены на основе предложенного порядка представления, предусматривающего сокращение объема данных о вводимых ресурсах и включение ряда новых и измененных элементов. Теперь таблицы, содержащие подробные данные о потребностях в ресурсах, приводятся в приложении. Вместе с тем в целом прототипы в значительной степени аналогичны нынешнему формату. Хотя составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, нацелено на снижение степени подробности информации о вводимых ресурсах, это лишь один из возможных способов представления такой информации в бюджетном документе, и для оптимизации формы представления могут потребоваться дальнейшие корректировки.

Новые элементы

47. Ключевым программным элементом будет являться изложение целей на двухгодичный период, ожидаемых достижений и оценочных показателей, сформулированных в рамках логической схемы и представленных в одной таблице, с тем чтобы продемонстрировать и обеспечить взаимосвязь между ними. Кроме того, будут указываться важные внешние факторы и конечные пользователи или бенефициары программы. Это относится к компонентам, связанным с программой работы и вспомогательным обслуживанием по программам.

48. Как указано в пункте 30 выше, в настоящем докладе и в прототипах используется выражение "ожидаемые достижения", а не термин, использованный в предыдущем докладе Генерального секретаря, а именно "ожидаемые результаты". Эти два термина обсуждаются в пунктах 67 и 68 ниже. Термин "ожидаемые достижения" фактически не является новым элементом, поскольку он был использован в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов в соответствии с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам. Однако при подготовке прототипов была сделана попытка сформулировать ожидаемые достижения по результатам первоначальных попыток, предпринятых в предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов. В связи с этим ожидаемые достижения в прототипах бюджетных брошюр в целом отличаются от ожидаемых достижений в обычных бюджетных брошюрах.

49. Для обеспечения последовательного применения логической схемы в отношении компонента бюджета по программам, связанного со вспомогательным обслуживанием по программам, необходимо будет также указывать и мероприятия. В настоящее время мероприятия не перечисляются в компоненте обычных бюджетных брошюр, касающемся вспомогательного обслуживания по программам. В связи с этим, хотя в части, посвященной вспомогательному обслуживанию по программам, и делалась попытка выделить общие мероприятия, на данном этапе не всегда возможно количественно определить мероприятия, в связи с чем на последующих этапах, возможно, необходимо будет внести корректировки.

Измененные элементы: потребности в ресурсах (связанные и не связанные с должностями)

50. В обзорной части каждого раздела бюджета будут приводиться более укрупненные данные о потребностях в ресурсах, указывающие только на потребности на уровне компонентов регулярного бюджета (т.е. руководство и управление, программа работы и т.д.) и включающие один показатель внебюджетных ресурсов. Потребности в должностях будут указываться в разбивке только по пяти уровням: заместитель Генерального секретаря (ЗГС), помощник Генерального секретаря (ПГС), директор (Д-1/Д-2), сотрудники категории специалистов (С-1/С-5) и все должности сотрудников, относящихся к категории общего обслуживания.

51. По каждому компоненту и подпрограмме в прототипах приводится сводная информация о потребностях в ресурсах в упрощенном формате, а именно на уровне двух широких категорий: потребностей, связанных и не связанных с должностями.

52. Информация о примерном распределении потребностей в ресурсах с разбивкой по статьям расходов и о потребностях в должностях по всем категориям (на нынешнем уровне детализации) будет представлена в качестве дополнительного материала к бюджетным брошюрам. Эта информация, содержащаяся в приложениях к каждому разделу бюджета, позволит анализировать потребности в ресурсах на том же уровне, на каком это делается в настоящее время. Со временем, когда элементы бюджета, ориентированного на конкретные результаты, подтвердят свою целесообразность на практике, в таких приложениях также можно будет приводить более укрупненные данные.

53. За исключением содержащихся в настоящее время в бюджетных брошюрах ряда таблиц и описательных частей, которые переносятся в приложение, нынешняя структура каждого раздела бюджета останется неизменной (т.е. за общим обзором будут следовать компоненты: руководство и управление, программа работы и т.д.). Другие элементы, которые не будут изменены, включают описательную часть общего обзора раздела, введение к компонентам и подпрограммам и перечень мероприятий по каждой подпрограмме.

V. КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ РАЗЛИЧИЙ МЕЖДУ НЫНЕШНИМ И ПРЕДЛАГАЕМЫМ БЮДЖЕТНЫМИ ПРОЦЕССАМИ

54. Ниже кратко излагаются различия между нынешним бюджетным процессом и процессом составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты (в случае, если он будет полностью претворен в жизнь, как это предусматривается в настоящем докладе). Прочие аспекты бюджетного процесса и бюджетного документа останутся без изменений.

Составление бюджета и бюджетного документа

55. В каждом из разделов бюджета, ориентированного на конкретные результаты, будет содержаться описание целей, ожидаемых достижений и оценочных показателей, а также основных внешних факторов, которые могут сказаться на реализации достижений и определении конечных пользователей или бенефициаров мероприятий. В основе этих описаний будет лежать логическая схема, которая будет увязывать элементы в рамках иерархической структуры. Благодаря формулированию оценочных показателей и увязке с мероприятиями акцент в бюджетном документе будет делаться на ожидаемых достижениях. Объем приводимых в брошюре подробных данных о вводимых ресурсах будет сокращен, однако эти данные будут представляться в качестве приложения. Фактически вся информация, содержащаяся в бюджетном документе в настоящее время, будет по-прежнему доступна для ознакомления при проведении обзора предлагаемого бюджета по программам.

Методология составления бюджета

56. Введение элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не будет иметь каких-либо последствий для любых других аспектов методологии составления бюджета, таких, как расчет колебаний валютных курсов, корректировка на инфляцию и учет норм вакансий.

Процесс обзора и утверждения

57. Введение составления бюджета, ориентированного на конечные результаты, в идеале приведет к изменению подхода к обзору бюджета по программам, поскольку упор будет делаться на утверждении ожидаемых достижений, определяемых на основе целей, и соответствующих оценочных показателей.

58. Это не затронет ведущую роль Генеральной Ассамблеи как органа, полномочного принимать решения по бюджету Организации, и роль Консультативного комитета в проведении обзора бюджета. Ожидается расширение роли Комитета по программе и координации в проведении обзора более подробных программных аспектов бюджета, а также в оценке отдачи от программ и их качества.

59. Принципы, лежащие в основе процесса принятия решений по бюджету по программам и утвержденные Генеральной Ассамблеей в резолюции 41/213 от 19 декабря 1986 года, останутся без изменений: решения будут по-прежнему приниматься на основе консенсуса.

Исполнение бюджета и бюджетный контроль

60. Руководителям программ будет предоставлено больше полномочий и самостоятельности в вопросах использования ресурсов при менее детальных внутренних ограничениях в области контроля над вводимыми ресурсами. Это будет обеспечено за счет более гибкого выделения ресурсов, но в строгом соответствии с Финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций и штатными ограничениями. Это облегчит принятие руководителями программ своевременных и эффективных мер в случае неожиданных изменений ситуации в ходе двухлетнего периода при одновременном сохранении в поле их зрения реализуемых достижений.

Контроль и оценка

61. Значительно изменится характер оценки деятельности Организации. Оценка исполнения программ будет основываться на оценочных показателях и будет отражать степень реализации ожидаемых достижений, а не число проведенных мероприятий. Ожидается, что контроль за осуществлением мероприятий, по меньшей мере на первоначальном этапе, будет сохранять актуальное значение как для государств-членов, так и руководителей программ. Поэтому нынешний процесс представления отчетности об исполнении программ (т.е. подсчет мероприятий) будет использоваться в качестве источника дополнительной информации, прилагаемой к докладу о достижениях. В идеале эти два вида оценки результатов деятельности (мероприятия и достижения) будут объединены в одном докладе с соответствующей финансовой информацией.

62. При оценке деятельности на основе конкретных результатов сократится существующий разрыв между контролем и оценкой, поскольку будет охватываться как осуществление бюджета по программам в контексте ожидаемых достижений (что аналогично нынешнему процессу контроля), так и результативность программ и отдача от них (что аналогично оценке).

63. Что касается нынешних видов оценки (включая самооценку, проводимую Управлением служб внутреннего обзора оценку по темам и проектам, выявление основных пользователей и использование мероприятий и услуг и т.д.), то они будут либо включены в оценку конкретных результатов осуществления программы, либо будут по-прежнему использоваться в качестве отдельных видов оценки, как и механизмы внешней и внутренней ревизии.

VI. УСЛОВИЯ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

64. Ниже описываются процедуры и механизмы, которые необходимы для постепенного введения процедур составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. В нынешний порядок в целом потребуются внести лишь минимальные изменения.

Нормативные рамки

65. Цели и ожидаемые достижения на каждый двухгодичный период будут формулироваться в контексте главного политического документа Организации - среднесрочного плана, с указанием целей, которые должны быть достигнуты в течение двухгодичного периода, что явится вкладом в достижение целей на конец четырехлетнего периода, охватываемого среднесрочным планом. В целом эту задачу будет легче решить, если цели в среднесрочном плане будут формулироваться более четко, чем в настоящее время. Поскольку цели в текущем среднесрочном плане на период 1998-2001 годов не всегда сформулированы так, чтобы можно было отследить происходящие изменения (а иногда эти цели сформулированы как деятельность), в будущем может потребоваться более четко формулировать цели среднесрочного плана.

66. В пункте 85 предлагается предусмотреть, чтобы Организация продолжала постепенно вводить элементы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и чтобы все разделы предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов содержали описания целей, ожидаемых достижений и оценочных показателей. Поэтому Генеральному секретарю необходимо, начиная с предлагаемого среднесрочного плана на период 2002-2005 годов, проявлять больше внимания и более тщательно подходить к формулированию целей.

67. Термин "ожидаемые достижения", принятый в контексте внесения изменений в Положения и правила, регулирующие планирование по программам в декабре 1998 года, не был определен при его принятии. Тем не менее, как представляется исходя из обычного значения слова "достижения", его предполагаемого использования в бюджете по программам и его связи с термином "цели", этот термин практически эквивалентен термину "ожидаемый результат", а именно: конкретная цель в рамках более общей цели, реализация которой через осуществление мероприятий ведет к выгодам или изменениям для конечного пользователя или бенефициара⁹.

68. Предложение о введении процедур составления бюджета, ориентированного на конечные результаты, не основывается на какой-либо отдельной терминологии. Использование слова "результаты" или же слов "достижения" или "мероприятия" не имеет значения до тех пор, пока эти термины выполняют ту же функцию в логической схеме по отношению к целям и мероприятиям и отвечают тем же критериям при их формулировании. Как отмечалось в пункте 30 выше, с тем чтобы обеспечить соответствие с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, в настоящем докладе используется термин "ожидаемые достижения". Кроме того, предлагается, чтобы в случае принятия Генеральной Ассамблеей элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, Организация использовала термин "ожидаемые достижения" в соответствии с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, а не принимала новый термин, такой, как "ожидаемые результаты", поскольку этот термин существенно не отличается от термина "ожидаемые достижения".

69. Как уже отмечалось, Положения и правила, регулирующие планирование по программам, содержат положения, касающиеся таких концепций составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, как цели и оценочные показатели. Концепция составления бюджета,

ориентированного на конкретные результаты, развивает и консолидирует существующие положения и концепции, которые уже указывают на ориентацию на конкретные результаты. Кроме того, в Финансовых положениях и правилах или в Положениях или правилах, регулирующих планирование по программам, не содержится никаких положений, которые исключали бы возможность введения в Организации Объединенных Наций элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. На данном этапе, когда Организация находится в процессе изучения этой концепции, не потребуется вносить никаких изменений в положения и правила. Лишь практический опыт сможет подсказать, какие коррективы, если они вообще потребуются, необходимо будет внести. В этом контексте можно напомнить, что со времени введения процедур составления бюджета по программам и утверждения соответствующих изменений в положениях и правилах прошло 13 лет. Поэтому на данном этапе в связи с введением элементов бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не предлагается вносить какие-либо изменения в нормативные рамки и их и не требуется.

Механизмы обеспечения подотчетности

70. Как повсеместно указывается в настоящем докладе, введение составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, приведет к усилению подотчетности Секретариата и отдельных руководителей программ за достижение результатов. Однако простого формулирования этих результатов и достижений априори и их оценки постфактум для решения указанной задачи не достаточно. Необходимо выработать процедуры использования информации, которую даст процесс оценки результатов деятельности. Необходимо будет также обеспечить гибкое реагирование существующей системы регулирования управленческих полномочий и ответственности, включая систему служебной аттестации.

Информационные системы

71. Подход к информационным системам должен быть поэтапным. На данном этапе будут по-прежнему использоваться существующие процессы сбора, анализа и представления данных в области контроля и оценки исполнения программ. Сбор данных о результатах с использованием оценочных показателей, содержащихся в прототипе брошюры, поможет Секретариату определить свои потребности в области информационных систем.

72. Что касается финансовых данных, которые должны собираться в ходе осуществления программ, то каких-либо изменений в настоящее время не предусматривается. Если Генеральной Ассамблеей не будет принято иного решения, в бюджете по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов будет сохранен нынешний уровень детальности информации о ресурсах и для контроля над расходами и исполнением бюджета будут по-прежнему использоваться нынешние информационные системы. Поэтому поэтапное введение составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, не скажется на нынешнем этапе внедрения Комплексной системы управленческой информации. На последующих этапах, когда государства-члены и Секретариат приобретут достаточные уверенность и опыт в области составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и государства-члены согласятся на большую гибкость в вопросах представления информации и управления ресурсами, может потребоваться внесение изменений в информационные системы.

Знания и навыки персонала

73. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, может затронуть работу не только руководителей программ, но и самых разных сотрудников. Поэтому важно, чтобы сотрудники, занимающиеся планированием, осуществлением, контролем и оценкой программ,

научились использовать в своей работе концепции и инструменты составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Всем таким сотрудникам необходимо будет предоставить возможности для получения информации и профессиональной подготовки.

VII. МЕРЫ ПО ВВЕДЕНИЮ ЭЛЕМЕНТОВ СОСТАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА КОНКРЕТНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

74. Прежде чем новый формат бюджета можно будет применять повсеместно, следует накопить дополнительный опыт и знания. Необходимо освоить навыки использования тех инструментов, которые дает составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и собрать информацию о ходе его введения. Кроме того, следует наладить постоянный диалог между государствами-членами и Секретариатом о полезности таких новых инструментов, с тем чтобы в случае необходимости вносить коррективы и добиваться оптимального применения в Организации методологии составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Поэтому предполагается, что Секретариат приступит к поэтапному опробованию и освоению ряда элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в контексте трех комплексов мер или мероприятий и будет на регулярной основе представлять доклады, с тем чтобы государства-члены могли оценить, ведут ли такие новые элементы к существенным изменениям.

75. Первый комплекс мер будет включать оценку исполнения разделов бюджета, представленных в прототипном формате в добавлениях к настоящему докладу, на основе ряда отобранных ожидаемых достижений и соответствующих оценочных показателей. Информация, полученная в ходе такой оценки, будет представлена в виде прототипа доклада о достижениях через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Комитет по программе и координации на рассмотрение Генеральной Ассамблеи. Такой прототип доклада желательно подготовить к такому сроку, чтобы Генеральная Ассамблея могла учесть его при рассмотрении предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов на своей пятьдесят шестой сессии. Поэтому деятельность Секретариата по оценке необходимо начать в конце 2000 года, в середине двухгодичного периода. Это будет отличаться от указанных в настоящем докладе обычных сроков представления доклада о достижениях, которые обычно приходится на конец двухгодичного периода, как это имеет место в настоящее время с докладом об исполнении программ.

76. Эта оценка покажет степень реализации ожидаемых достижений. Однако, хотя цели и ожидаемые достижения формулируются в контексте существующих мандатов и, как правило, сопоставимы с регулярным бюджетом по программам, они являются частью прототипных документов и, как таковые, не будут представлять собой официально утвержденное изложение в виде программ мандатов директивных органов. Тем не менее предложение о проведении оценки вносится с тем, чтобы можно было опробовать формат доклада о достижениях.

77. Второй комплекс мер, который потребует утверждения Генеральной Ассамблеей, должен предусматривать включение во все разделы бюджета по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов описание целей, ожидаемых достижений (а не ожидаемых результатов) и оценочных показателей в рамках одной логической схемы, как это изложено в настоящем докладе и добавлениях к нему, при одновременном сохранении нынешнего уровня детальности данных о потребностях в ресурсах. Как указывалось в настоящем докладе, это не потребует внесения никаких предварительных изменений в соответствующие положения и правила Организации Объединенных Наций. Ожидаемые достижения будут включены в рамки элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Если Генеральная Ассамблея одобрит это предложение, Генеральный секретарь подготовит соответствующие инструкции по составлению бюджета для руководителей программ.

78. Для изложения этих программных элементов в бюджете по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов также необходимо так сформулировать цели среднесрочного плана на период 2002-2005 годов, чтобы на их основе можно было определить ориентированные на перемены цели для двухгодичного периода. Поэтому руководители программ должны будут обеспечить, чтобы цели, предлагаемые в среднесрочном плане, показывали поддающиеся оценке перемены.

79. Третий комплекс мер будет приниматься в рамках Секретариата для обеспечения эффективного использования Организацией элементов бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Это будет включать дальнейшую разработку механизмов поддержки составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, как об этом говорится в разделе VI выше, в том числе структуры подотчетности и соответствующей системы управления информацией. Кроме того, Секретариат проведет обучение руководителей программ и другого персонала, занимающегося планированием по программам, составлением бюджета, контролем и оценкой, чтобы добиться лучшего понимания элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и обеспечить формирование в Секретариате всех необходимых навыков к моменту, когда Генеральная Ассамблея будет принимать решение о переходе к полномасштабному внедрению.

80. Как отмечалось выше, цель всех этих мер будет заключаться в опробовании элементов бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и выявлении возможных преимуществ и недостатков. В своем исследовании по вопросу об опыте организаций системы Организации Объединенных Наций в области составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, Объединенная инспекционная группа рекомендовала создать рабочую группу открытого состава для обеспечения соответствующего участия государств-членов в адаптации концепции составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, к условиям Организации Объединенных Наций. Как указывается в настоящем докладе, Секретариат также считает важным наличие канала обратной связи с государствами-членами для того, чтобы можно было извлечь уроки из опыта осуществления предлагаемых мер и внести соответствующие корректировки в элементы составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. Когда в ходе двухгодичных периодов 2000-2001 годов и 2002-2003 годов будет накоплен достаточный опыт и приобретена уверенность, в число будущих мер на период после двухгодичного периода 2002-2003 годов можно включить предоставление руководителям программ возможности выполнять требования в отношении к возросшей подотчетности через агрегирование информации о потребностях в ресурсах в бюджете по программам, а также сокращение устанавливаемых для руководителей программ ограничений в области управления имеющимися ресурсами.

VIII. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Выводы

81. Из информации, содержащейся в настоящем докладе можно сделать следующие основные выводы:

а) существующий процесс планирования по программам, составления бюджета, контроля и оценки, который задумывался как всеобъемлющий цикл со взаимосвязанными элементами, оказался не способен реализовать все поставленные перед ним цели и решить вопросы, поднимавшиеся в последние годы, в частности те, которые касаются способности Организации определять результативность своей работы, а также необходимости внесения изменений в культуру управления в Секретариате;

/...

b) недостатки существующего процесса объясняются сочетанием таких причин, как: сохраняющийся упор на вводимые ресурсы на этапе составления бюджета и на деятельность и мероприятия на этапе его исполнения и в последующий период; отсутствие четких критериев составления бюджета и тесной увязки между программными элементами в бюджете по программам и циклом составления бюджета по программам в целом; и весьма ограниченное использование других концепций, таких, как оценочные показатели;

c) методология составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, отталкивается от существующих процессов и стремится объединить различные элементы цикла планирования по программам, составления бюджета, контроля и оценки, которые до этого применялись относительно изолированно друг от друга. Формат бюджета, ориентированного на конкретные результаты, будет отличаться от нынешнего формата своим акцентом, а не своим характером;

d) составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, требует от руководителей программ сосредоточения внимания на достижениях и принятия своевременных решений по вопросам управления ресурсами с целью выполнения программ и возлагает на них ответственность за эти решения. Упор в бюджете по программам на ожидаемых достижениях расширит способность государств-членов обеспечивать политическое руководство деятельностью Организации, определять результативность и сохраняющуюся актуальность ее деятельности и пользоваться преимуществами большей транспарентности;

e) составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, требует применения таких понятий из области планирования по программам, как "цели", "ожидаемые достижения" и "оценочные показатели", в начале цикла планирования по программам и на этапе составления бюджета по программам;

f) усиление подотчетности руководителей программ должно сопровождаться предоставлением им более широких полномочий для эффективного выполнения своих обязанностей. Ослабление существующих жестких ограничений позволит руководителям программ более своевременно принимать меры по исправлению положения в ходе двухгодичного периода;

g) формат бюджета по программам, ориентированного на конкретные результаты, не несет в себе ни больших, ни меньших возможностей для сокращения ресурсов по сравнению с существующим форматом бюджета;

h) понятия "достижения", "результаты", "успехи" и "итоги" являются взаимозаменяемыми до тех пор, пока они выполняют одну и ту же функцию по отношению к целям, мероприятиям и оценочным показателям. Однако для целей последовательности предпочтительнее использовать термин "ожидаемые достижения", как это предусмотрено в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам;

i) нынешние Положения и правила, регулирующие планирование по программам, не исключают введения элементов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты;

j) формат бюджета, ориентированного на конкретные результаты, должен вводиться в рамках постепенного и тщательно продуманного процесса внесения изменений. Согласие на внесение изменений или усовершенствований в нынешний бюджетный процесс должно быть четко обусловлено тем, что такие изменения приведут к положительным сдвигам по сравнению с нынешним процессом.

82. Хотя многие государства-члены высказывали обеспокоенность в отношении эффективности деятельности Организации и в целом согласились с необходимостью определять то, что планируется реализовать с помощью более совершенных процедур планирования, составления бюджета, контроля и оценки, некоторые государства-члены также предостерегали от введения системы, которая может привести к перенаправлению ресурсов или отказу от финансирования деятельности, которая может не давать немедленной отдачи. Очевидно, что благородные цели Организации Объединенных Наций, закрепленные в Уставе, не оговорены сроками. Искоренение расизма, дискриминации и нищеты или устранение угрозы миру являются результатами, реализация которых явно не ограничена тем или иным двухгодичным периодом или среднесрочным планом. Кроме того, реализация этих целей явно не под силу одному лишь Секретариату Организации Объединенных Наций.

83. Однако проводимая Секретариатом деятельность по достижению целей Устава может и должна быть способна давать результаты в рамках сферы ведения Секретариата и в пределах конкретных сроков. Хотя нельзя ожидать того, что работа Секретариата приведет к искоренению нищеты, его деятельность в этой области должна быть направлена на привлечение внимания к проблеме и ее более глубокое понимание, улучшение экономических и социальных условий, содействие реализации государствами-членами программ действий по повышению уровня жизни и т.д. Если ожидаемые достижения не реализуются так, как это планировалось, руководителям программ необходимо принять меры по исправлению положения. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, поможет руководителям программ определять, как,

когда и где должны приниматься такие меры по исправлению положения. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является инструментом управления, который должен использоваться руководителями программ для обеспечения лучшего понимания целей своей работы, определения результатов, которых они намерены добиться в течение конкретных сроков, и эффективного управления ресурсами для достижения этой цели.

84. Организация и все государства-члены заинтересованы в том, чтобы Организация Объединенных Наций могла определять, повлияют ли ее программы и мероприятия на отношения между государствами и на жизнь людей и если да, то в какой степени. Благодаря большей последовательности и четкости на этапе планирования программ можно будет добиться полного использования потенциала бюджета по программам как средства общения между государствами-членами и Секретариатом по вопросам предназначения и направлений деятельности Организации.

Рекомендации

85. Генеральной Ассамблее рекомендуется предложить Генеральному секретарю продолжать разрабатывать оценочные показатели для использования во всех основных и вспомогательных программах и включать оценочные показатели во все разделы предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2000-2003 годов в дополнение к описаниям целей и ожидаемых достижений в контексте единых согласованных рамок, как это предусмотрено в прототипе брошюры.

86. Генеральная Ассамблея может также пожелать просить Генерального секретаря подготовить прототип доклада о достижениях на основе прототипа брошюры для рассмотрения на ее пятьдесят шестой сессии и принять дальнейшие меры по разработке механизмов и формированию навыков, которые позволили бы успешно проводить оценку результатов деятельности в качестве основы для совершенствования контроля и оценки осуществления программ в рамках существующего цикла составления бюджета по программам.

Примечания

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 16 (A/48/16), пункт 235.

² ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987) с поправками, внесенными согласно резолюциям 42/215 и 53/207 Генеральной Ассамблеи.

³ В ответ на просьбу Комитета по программе и координации, высказанную на его тридцать девятой сессии (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят четвертая сессия, Дополнение № 16 (A/54/16), пункт 48), Генеральный секретарь сформулировал новый пункт для включения в правило 105.4 Положений и правил, регулирующих планирование по программам, который призван служить руководителям программ директивным руководством по формулированию ожидаемых (см. AC.5/54/12).

⁴ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок шестая сессия, Дополнение № 16 (A/46/16), пункты 398 и 400.

⁵ Там же, сорок восьмая сессия, Дополнение № 16 (A/48/16), пункт 236.

⁶ Там же, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 16 (A/53/16), пункты 33 и 34.

/...

⁷ Там же, пункт 219.

⁸ ST/SGBE/PPBME Rules/1 (1987), приложение.

⁹ По данному вопросу см. также записку Генерального секретаря, доводящую до сведения Генеральной Ассамблеи новое правило Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (A/C.5/54/12), которым должны руководствоваться руководители программ в вопросе формулирования "ожидаемых достижений".

Приложение I

Глоссарий соответствующих терминов

Деятельность	Меры, принимаемые в целях осуществления мероприятий за счет использования ресурсов (вводимых ресурсов).
Результативность	Степень достижения результатов.
Эффективность	Степень оптимальности использования вводимых ресурсов для обеспечения осуществления мероприятий
Конечный пользователь	Получатель конечного продукта или бенефициар мероприятия.
Оценка	Определение актуальности, результативности и эффекта мероприятий, проектов, подпрограмм или программ с учетом целей и ожидаемых достижений.
Ожидаемое достижение	Желательный итог, в том числе получаемые конечными пользователями выгоды, выраженные в виде количественной или качественной нормы, показателя или коэффициента. Достижения являются прямым следствием или эффектом осуществления мероприятий и ведут к достижению определенной цели.
Вводимые ресурсы	Людские и другие ресурсы, необходимые для осуществления мероприятий и реализации достижений.
Контроль	Наблюдение за фактическим осуществлением мероприятия в сопоставлении с обязательствами, предусмотренными в бюджете по программам, и определение степени такого осуществления.
Цель	Нечто желаемое или планируемое. В контексте составления бюджета по программам этот термин означает общее желаемое достижение, предполагающее осуществление процесса перемен и направленное на удовлетворение конкретных потребностей определенных конечных пользователей в течение данного периода времени. Цели могут быть достигнуты посредством реализации определенных достижений.
Мероприятие	Деятельность в рамках программы или подпрограммы, направленная на получение конечного продукта или предоставления услуги конечным пользователям.
Оценочный показатель	Признак или характеристика, используемые для определения того, реализованы ли ожидаемые достижения и какова степень их реализации. Оценочные показатели соответствуют либо прямо, либо косвенно тому ожидаемому достижению, деятельность по реализации которого с их помощью оценивается.

Оценка результатов
деятельности

Определение реализованных достижений в сопоставлении с ожидаемыми достижениями на основе данных об оценочных показателях, собранных за данный период времени или на определенную исходную дату.

Составление бюджета,
ориентированного на
конкретные результаты

Процесс составления бюджета по программам, в рамках которого: а) программы формулируются на основе ряда заранее определенных целей и ожидаемых достижений; б) ожидаемые достижения служат основой для определения потребностей в ресурсах с учетом необходимых для реализации таких достижений мероприятий и в увязке с ними; и с) фактическая степень реализации ожидаемых достижений определяется с помощью оценочных показателей.

Приложение II

Руководящие принципы формулирования целей и ожидаемых достижений

1. Цели

Цели означают то, чего Организация хотела бы достичь, обычно в течение двухгодичного периода или периода, охватываемого четырехлетним планом, хотя общая цель может также сохранять свою актуальность в течение более длительного периода времени. Цели отражают исходное или общее обоснование осуществления программы или подпрограммы, связанных с процессом перемен и направленных на удовлетворение конкретных потребностей определенных конечных пользователей.

Цели следует устанавливать на правильном уровне. Цели и задачи, предусмотренные в Уставе Организации Объединенных Наций, не являются теми целями, которых можно достичь в течение одного двухгодичного периода, и для решения задач, связанных с составлением программ, они являются слишком абстрактными. С другой стороны, простое описание деятельности обычно не указывает на намерение добиться перемен и не объясняет то, почему осуществляется та или иная деятельность. Поэтому такое описание было бы на слишком низком уровне. Кроме того, вопрос о том, как будут реализовываться цели, т.е. через осуществление деятельности и проведение мероприятий, должен быть отделен и должен рассматриваться без привязки к самим целям.

Цели могут обычно формулироваться следующим образом: для сокращения/увеличения, для изменения, для того, чтобы добиться прогресса, для укрепления, для упорядочения, для содействия/расширения поддержки и т.д. Цели не равнозначны деятельности, когда не объясняется то, почему указанная деятельность осуществляется; например, для консультирования государств-членов, для оказания помощи Генеральному секретарю, для содействия Комитету и т.д.

2. Ожидаемые достижения

Ожидаемые достижения представляют собой прямой и зачастую ощутимый эффект или следствие осуществления мероприятий. Они определяют выгоды или перемены, которых предполагается добиться для пользователей или бенефициаров мероприятий. В целом ожидаемые достижения в результате осуществления программ Организации Объединенных Наций будут связаны с изменениями в познаниях, навыках, позициях, поведении, понимании, состоянии или статусе.

Ожидаемые достижения должны быть конкретными и поддающимися измерению, т.е. они должны иметь количественное или качественное значение, позволяющее проводить объективное сопоставление с реализованными достижениями. Либо косвенно, либо прямо в формулировке ожидаемых достижений должны указываться конечные пользователи.

Ожидаемые достижения должны, как правило, формулироваться следующим образом: углубление понимания (конечными пользователями) того или иного конкретного вопроса; расширение потенциала (конечных пользователей) с точки зрения решения той или иной конкретной задачи; увеличение числа (конечных пользователей, принимающих) осуществляющих меры. Ожидаемыми достижениями не является следующее: деятельность (такая, как обслуживание заседаний, обновление Web-сайтов, участие в деятельности других организаций, связь с правительственными должностными лицами, координация, контроль и анализ развития событий, сбор средств и т.д.) и мероприятия (такие, как подготовка документации для заседающих

/...

органов, проекты на местах, семинары, оказание технической консультативной помощи правительствам, подготовка пресс-релизов, миссии по оказанию помощи в проведении выборов и т.д.) .

Однако ожидаемые достижения могут быть связаны с изменениями в качестве, количестве или сроках осуществления деятельности или мероприятий. Например, сокращение отставания в издании той или иной периодической публикации, повышение качества консультативного обслуживания (или удовлетворенности конечных пользователей), сокращение издержек или сроков, необходимых для оказания технической консультативной помощи и т.д.

3. Связь между целями, ожидаемыми достижениями и мероприятиями

По отношению к целям ожидаемые достижения должны всегда носить более конкретный, менее абстрактный характер. Кроме того, взаимосвязь между целями и ожидаемыми достижениями должна носить причинно-следственный характер. Цели должны рассматриваться в качестве следствия реализации ожидаемых достижений. И наоборот, ожидаемые достижения представляют собой ощутимые итоги, к которым приводит реализация целей, и необходимые условия для достижения этих целей.
