



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General

7 October 1999

Russian

Original: English

Комиссия по наркотическим средствам

Возобновленная сорок вторая сессия

Вена, 30 ноября - 1 декабря 1999 года

Пункт 10 повестки дня

Административные и бюджетные вопросы

Последствия составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, для Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками

Записка Секретариата

Содержание

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
I. Введение	1-2	2
II. Практика других фондов и программ	3-5	2
III. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, применительно к Фонду Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками	6-11	4

Резюме

В резолюции 1999/30 Экономического и Социального Совета была подчеркнута важность укрепления финансирования Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками. В пункте 6 раздела III постановляющей части этой резолюции Совет просил Директора-исполнителя "проанализировать последствия разработки бюджета, основанного на достигнутых и ожидаемых результатах, для Фонда Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками, включая выявление возможных показателей деятельности, принимая во внимание практику других фондов и программ системы Организации Объединенных Наций, и представить Комиссии на ее возобновленной сорок второй сессии доклад по этому вопросу". В настоящей записке рассматривается этот вопрос и излагается предлагаемый ход действий секретариата. Ее содержание сводится к тому, что секретариат предлагает адаптировать существующий бюджет и систему отчетности по итогам деятельности, с тем чтобы в них уделялось больше внимания определению и оценке результатов.

I. Введение

1. Концепция составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, была успешно опробована национальными правительствами и в последние годы пропагандируется в целях ее использования в публичных международных организациях. Обсуждение вопроса о составлении бюджета, ориентированного на конкретные результаты, является частью более широкой дискуссии по вопросу об определении эффективности и целесообразности публичных международных организаций. Рассмотрение этого вопроса государствами - членами Организации Объединенных Наций проходит в контексте обсуждения бюджета по регулярной программе Организации. В частности, обращается внимание на доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты" от 15 октября 1998 года (A/53/500). В докладе Генерального секретаря содержится следующее определение: "Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в форме, предложенной Генеральным секретарем для внедрения в Организации Объединенных Наций, представляет собой процесс составления бюджета по программам, в рамках которого: а) программы формулируются на основе ряда заранее определенных целей и ожидаемых результатов; б) ожидаемые результаты служат основой для определения потребностей в ресурсах с учетом необходимых для достижения таких результатов мероприятий и в увязке с ними; и с) фактическая степень достижения результатов определяется с помощью объективных оценочных показателей".

2. Около 10 процентов ресурсов ЮНДКП поступает из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. При подготовке бюджетного предложения по разделу 15 (Международный контроль над наркотическими средствами) регулярного бюджета по программе на двухгодичный период 2000-2001 годов Секретариат постарался составить документ, в который помимо всей ранее представлявшейся подробной информации по бюджету (предложения о создании должностей, расходы, не связанные с персоналом, конкретные мероприятия и т.д.) включены также ожидаемые результаты. Это сделано с целью дать государствам-членам ясное представление о том, какие результаты принесет их вклад в деятельность ЮНДКП, финансируемую по регулярному бюджету. В июне 1999 года это предложение было рассмотрено Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Комитетом по программе и координации (КПК). По существу этот подход получил одобрение, хотя в рамках КПК было высказано мнение, что ожидаемые результаты могли бы быть более конкретными, а оценочные показатели следовало бы определять более четко. ККАБВ проанализировал предложения Генерального директора в отношении составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в контексте рассмотрения им регулярного бюджета Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 2000-2001 годов. ККАБВ представит свои рекомендации по этому вопросу Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят четвертой сессии. Ко времени подготовки настоящей записки Генеральная Ассамблея еще не приступила к рассмотрению предлагаемого регулярного бюджета по программам на 2000-2001 годы.

II. Практика других фондов и программ

3. По просьбе Генеральной Ассамблеи Объединенная инспекционная группа (ОИГ) недавно подготовила доклад, озаглавленный "Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты: опыт организаций системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/99/3)". В своем докладе ОИГ рассмотрела опыт использования различными организациями методов составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. В нем отмечается, что предложение, представленное на рассмотрение Генеральной Ассамблеи, касается прежде всего использования этой концепции для составления регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и что ряд действующих фондов и программ Организации

Объединенных Наций, финансируемых за счет добровольных взносов, в частности Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), "внедряют бюджетные новшества, уделяя при этом особое внимание структуре результатов и корпоративным целям". Хотя этот доклад не содержит анализа опыта конкретных фондов и программ, в нем в краткой форме изложен опыт 13 организаций по данному вопросу, включая, в частности, Секретариат Организации Объединенных Наций, Международную организацию труда, Всемирную организацию здравоохранения и Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию.

4. Учитывая тот факт, что Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) используют согласованную модель бюджета, их подход к этому вопросу представляет особый интерес для ЮНДКП. ЮНИСЕФ активно работает над концепцией составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. В настоящее время известно, что ЮНИСЕФ разработал среднесрочный план, который ориентирован на конкретные результаты. В используемых этим учреждением подходах к внутреннему планированию основное внимание уделяется результатам, которых предстоит достичь. Вместе с тем существенные результаты, определяемые в рамках таких подходов, пока не в полной мере увязываются с планируемыми финансовыми показателями, что является одним из ключевых аспектов концепции составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. ЮНИСЕФ сосредоточит также свои усилия на обеспечении того, чтобы процесс управления программой был в большей степени ориентирован на результаты, например, посредством улучшения контроля за осуществлением программы и ее оценки. В настоящее время в ЮНФПА активно обсуждается концепция составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и Исполнительному совету был представлен документ, в котором анализируется концепция многолетних рамок финансирования на основе ориентации на конкретные результаты. Этот подход в значительной мере соответствует тому подходу, который применяется ПРООН. Цель состоит в том, чтобы включить концепцию составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в процесс планирования и разработки бюджета. Однако работа в этом направлении еще находится на начальном этапе. В наибольшей степени эта концепция получила развитие в ПРООН, где с этой целью используются многолетние рамки финансирования. В рамках продолжающихся дискуссий между Секретариатом ПРООН и Исполнительным советом относительно многолетних рамок финансирования в настоящее время обсуждаются вопросы, касающиеся охвата и содержания системы отчетности. Применение ориентированной на результаты системы ежегодных отчетов направлено на то, чтобы четко определить цели, подцели, итоги и результаты программ ПРООН и разработать приемлемые показатели для оценки итогов и результатов.

5. Однако прилагаемые этими учреждениями вышеупомянутые усилия на данном этапе их развития пока не позволили приобрести достаточный опыт в осуществлении проработанной концепции, которым по существу могла бы воспользоваться ЮНДКП. Тем не менее используемые подходы, по-видимому, объединяет один общий ключевой аспект. В рамках каждого из них основное внимание уделяется достижению целей и результатов, которые были бы выгодны бенефициарам соответствующих мероприятий. Они не направлены на оценку результатов внутриорганизационных процессов, как это порой имеет место при составлении отчетов об осуществлении программы применительно к регулярному бюджету Организации Объединенных Наций.

III. Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, применительно к Фонду Программы Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками

6. В отличие от регулярного бюджета Организации Объединенных Наций бюджет Фонда ЮНДКП состоит из следующих двух частей: бюджета по программам на двухгодичный период и бюджета вспомогательных расходов на двухгодичный период, которые составляются на основе согласованной модели, используемой также в ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА. Использование этой согласованной модели бюджета необходимо принимать во внимание при применении концепции составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, применительно к ЮНДКП. Ключевое значение имеет также тот факт, что финансируемые за счет Фонда ЮНДКП мероприятия осуществляются в контексте конкретных проектов в области технического сотрудничества, для каждого из которых определены собственный бюджет, мероприятия и цели.

7. Бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период по определению касается прежде всего мероприятий, которые требуются для разработки, поддержки, контроля и оценки программы работы, изложенной в бюджете по программам на двухгодичный период. Бюджет вспомогательных расходов включает ресурсы, которые требуются для обеспечения деятельности сети отделений на местах, а также Сектора операций, Службы поддержки программ, Группы мобилизации средств и Группы внешних связей в штаб-квартире, а также для основных задач в области управления и администрации и таких других вспомогательных функций, как проведение ревизий и оказание поддержки отделениям на местах со стороны ПРООН. Основные результаты, достижение которых по своей сути должен обеспечивать бюджет вспомогательных расходов, достигаются посредством мероприятий, определенных в бюджете по программам. Поэтому в качестве исходной точки для оценки результатов ЮНДКП будет использовать бюджет по программам, а не бюджет вспомогательных расходов. Этот подход, по-видимому, в полной мере соответствует другим программам, использующим согласованную методологию составления бюджета.

8. В бюджете по программам на двухгодичный период описываются цели, которых предстоит достичь за счет предоставляемых на добровольной основе ресурсов, и стратегии их достижения на глобальном, региональном и страновом уровнях. Таким образом, в предлагаемом первоначальном бюджете по программам на 2000-2001 годы, представленном на рассмотрение Комиссии по наркотическим средствам в документе E/CN.7/1999/18, содержится набросок целей, которых ЮНДКП намерена достичь в течение двухгодичного периода во всех секторах деятельности в области контроля над наркотиками и во всех регионах. Цели, которые определены по секторам и регионам, увязаны со сметными бюджетными расходами. Эти цели определены на основе конкретных задач в области контроля над наркотиками, которые были поставлены перед международным сообществом Генеральной Ассамблеей на ее двадцатой специальной сессии. Итоги двадцатой специальной сессии представляют собой естественный свод руководящих принципов, применимых к деятельности ЮНДКП. Они были учтены в среднесрочном плане и, таким образом, официально включены в мандат ЮНДКП. Среднесрочный план предусматривает, например, оказание правительствам помощи со стороны ЮНДКП в пресечении или значительном сокращении масштабов незаконного культивирования опийного мака, кокаинового куста и растения каннабиса к 2008 году путем предоставления технической помощи государствам в поддержку их деятельности по контролю за выращиванием незаконных культур посредством соответствующих методов обследования¹. Таким образом, предполагается определять то, насколько успешно ЮНДКП осуществляет предусмотренные в ее мандате функции по оказанию государствам-членам помощи в достижении целей и целевых показателей, которые

были установлены на двадцатой специальной сессии. Конкретная информация о том, чего намеревается достичь ЮНДКП, представлена в предлагаемом первоначальном бюджете по программам на двухгодичный период 2000-2001 годов, который содержится в документе E/CN.7/1999/18.

9. Определение степени достижения целей, указанных в документе, содержащем бюджет по программам, возможно лишь на основе оценки результатов, полученных в рамках различных проектов, которые предусмотрены в бюджете по программам на двухгодичный период. Необходимо определить цели на уровне проектов, что в свою очередь будет способствовать достижению целей бюджета по программам и, таким образом, целей и целевых показателей, установленных Генеральной Ассамблеей на двадцатой специальной сессии. В рамках отдельных проектов следует определить оценочные показатели, которые будут использоваться для оценки степени достижения целей проекта. Формат и руководящие принципы, которыми руководствуется ЮНДКП при разработке проектов, содержат требования в отношении конкретных целей, планов работы с калькуляцией расходов и показателей результатов деятельности, а также, при необходимости, в отношении базовых исследований. Кроме того, при определении осуществляемых и планируемых проектных мероприятий для включения в бюджетную смету по программам, содержащуюся в документе E/CN.7/1999/18, ставилась задача выявить и определить степень приоритетности предложений по проектам, цели которых тесно связаны с целями и целевыми показателями, которые были установлены на двадцатой специальной сессии. Секретариат уверен в том, что в целом ему удалось обеспечить такую увязку в пределах, обусловленных выделенными средствами на проекты. В главе IV документа A/CN.7/1999/18, озаглавленной "Глобальный мониторинг, оценка программ и отчетность", описываются методы, используемые для постоянной оценки показателей и результатов деятельности ЮНДКП в области технического сотрудничества.

10. Отчетность по достигнутым результатам будет вестись на уровне бюджета по программам и проектов. С одной стороны, Комиссии будут предоставляться оценки отдельных проектов или тематические оценки в краткой форме. В них будет содержаться оценка конкретных достигнутых результатов на основе предварительно определенных целей и оценочных показателей. Подробный доклад о результатах оценок, проведенных в 1999 году, будет представлен Комиссии на ее сорок третьей сессии. С другой стороны, результаты отдельных оценок будут суммироваться и вместе с другой информацией, включая финансовые данные, будут на регулярной основе представляться Комиссии в докладе об осуществлении программы с указанием общих результатов в увязке с финансовыми расходами. Секретариат будет стремиться представлять Комиссии более полные и глубокие доклады об осуществлении программы, чем в настоящее время (см. документ E/CN.7/1999/22). Следует надеяться, что на основе сочетания этих методов будет создана практичная и ясная система, позволяющая Комиссии иметь полное представление о расходах, связанных с деятельностью ЮНДКП, ее результатах и достижениях.

11. Подводя итог, можно отметить, что Секретариат будет стремиться изменить существующую систему таким образом, чтобы повысить ее эффективность в плане определения и оценки результатов и достижений и отчетности о них. Секретариат будет также внимательно следить за проводимой в ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА работой по реализации концепции, предусматривающей ориентацию на конкретные результаты, с тем чтобы применить те ее аспекты, которые способны принести практические выгоды.

Примечание

¹ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят третья сессия, Дополнение № 6 (A/53/6/Rev.1), пункт 13.10(a).