



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

**Сто пятьдесят четвертая сессия**

**Рим, 26-30 мая 2014 года**

**Всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов –  
обновленная информация**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-же Мине Довлатчахи (Ms Minà Dowlatchahi),  
заместителю директора, Управление стратегии, планирования и управления ресурсами,  
тел. +3906 5705 6370**

*Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно познакомиться на сайте [www.fao.org](http://www.fao.org).*



mk329r

### РЕЗЮМЕ

- На своей 151-й сессии Финансовый комитет рассмотрел документ FC151/8 *Всесторонний доклад по вопросу политики ФАО в отношении затрат на поддержку проектов* и приветствовал инициативу по разработке всеобъемлющего финансового механизма возмещения расходов ФАО.
- В настоящем документе приводится обновленная информация о реализации этой инициативы в отношении следующих аспектов: а) внешнего обзора событий в сфере возмещения расходов в системе ООН, которые происходили вплоть до середины апреля 2014 года; б) внутреннего обзора финансовых, административных и оперативных аспектов деятельности ФАО, связанных с возмещением расходов, и с) проекта принципов, которые должны применяться при разработке всеобъемлющего финансового механизма для пропорционального возмещения расходов.
- Учитывая события, происходившие в системе Организации Объединенных Наций, вопросы финансовой, административной и оперативной деятельности ФАО и конкретные расчеты, в основу разработки всеобъемлющего финансового механизма заложены следующие принципы:
  - а) укрепление и возможное наращивание потенциала ФАО по выполнению ее мандата, особенно при эффективном использовании ресурсов и сохранении взаимосвязи между проектной и нормотворческой деятельностью ФАО;
  - б) согласование этого процесса с политикой децентрализации, способствующей принятию решений и активизации деятельности на страновом уровне;
  - с) простота и обеспечение транспарентности, равномерности распределения и отчетности в отношении финансовой и оперативной целесообразности; и
  - д) внедрение тех существующих видов практики, одобренных государствами-членами, донорами и руководящими/контрольными органами в рамках системы ООН, которые будут способствовать деятельности ФАО по осуществлению своего уникального мандата.
- Остальные аспекты этапа разработки концепции в настоящее время изучаются и будут представлены на следующей очередной сессии Финансового комитета наряду с результатами этапа формулирования.

### УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается провести анализ и изложить любые мнения о недавних событиях в сфере возмещения расходов в системе ООН, о выявленных специфических для ФАО аспектах финансовой, административной и оперативной деятельности и о предположениях и принципах для разработки всеобъемлющего финансового механизма.

### Проект рекомендации

- **Финансовый комитет:**
  - а) **отметил прогресс в реализации инициативы по разработке всеобъемлющего финансового механизма, включая предоставление самой свежей информации о событиях, касающихся возмещения расходов в различных организациях системы ООН, и выявление специфических для ФАО аспектов финансовой, административной и оперативной деятельности;**
  - б) **одобрил цель, предположения и принципы реализации этой инициативы; и**
  - с) **выразил заинтересованность в рассмотрении окончательной концепции и соображений по ее внедрению на своей следующей очередной сессии.**

### Введение

1. На своей 151-й сессии Комитет рассмотрел документ FC151/8 *Всесторонний доклад по вопросу политики ФАО в отношении затрат на поддержку проектов*, в котором Секретариат отметил изменение внешних условий, заинтересованность учреждений системы ООН в согласовании категорий затрат и подхода к возмещению расходов, а также резолюции ООН, касающиеся полного возмещения расходов<sup>1</sup>. В этой связи Секретариат выразил намерение провести более тщательный анализ механизма вспомогательных расходов ФАО, указав следующее:

Секретариат намерен использовать широкий подход к решению проблемы возмещения затрат и вопросов классификации затрат, чтобы предложить всеобъемлющую стратегию, в которой будут учитываться меняющиеся оперативные условия и обеспечиваться согласование с другими специализированными учреждениями ООН, насколько это возможно.

2. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи от декабря 2012 года, посвященной возмещению расходов в связи с четырехгодовым всеобъемлющим обзором политики (ЧВОП), цель анализа ФАО заключается в разработке механизма возмещения расходов на основе главного принципа полного возмещения расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования<sup>2</sup>. Методология возмещения расходов, обеспечивающая пропорциональное возмещение, будет также согласовываться с трехгодовым всеобъемлющим обзором политики, в рамках которого Генеральная Ассамблея просила организации "рассматривать вопрос возмещения расходов для недопущения использования основных ресурсов на цели субсидирования проектов, осуществляемых по линии финансирования из неосновных/дополнительных/внебюджетных средств"<sup>3</sup>. Эти резолюции являются ответом на озабоченность по поводу того, что при нынешней методологии возмещения расходов часть затрат на мероприятия, финансируемые за счет внебюджетных средств, покрывается из ресурсов Регулярной программы<sup>4</sup>, "в результате чего остающихся основных ресурсов может не хватить для осуществления деятельности по программам"<sup>5</sup>.

3. Данный вопрос субсидирования связан с принципом партнерства, в соответствии с которым организации системы Организации Объединенных Наций, включая ФАО, разработали и применяют политику и меры в отношении затрат на поддержку проектов, которые предусматривают частичное возмещение расходов на основе метода "повышения уровня возмещения затрат". В рамках этого метода обеспечивается возмещение лишь части тех дополнительных административных расходов Организации, которые были понесены в связи с каким-либо мероприятием, финансируемым за счет внебюджетных средств, а остальной объем понесенных расходов покрывался из ресурсов Регулярной программы.

---

<sup>1</sup> FC 151/8, пункты 31-33.

<sup>2</sup> A/RES/67/226, пункт 53: "Генеральная Ассамблея просит исполнительные советы фондов и программ Организации Объединенных Наций и рекомендует руководящим органам специализированных учреждений утвердить к 2013 году механизмы возмещения расходов, с тем чтобы в 2014 году перейти к их полноценному использованию на основе главного принципа полного возмещения расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования и простой, прозрачной и согласованной методики, предусматривающей стимулы, в частности посредством установления дифференцированных ставок возмещения расходов, и учитывающей различия в объеме и характере средств, для увеличения доли основного финансирования и повышения предсказуемости и гибкости и смягчения целевого характера взносов в неосновные ресурсы, которые должны быть увязаны со стратегическими планами, принятыми соответствующими руководящими органами".

<sup>3</sup> A/RES/62/208, пункт 116.

<sup>4</sup> JIU/REP/2002/3, пункты 11 и 13.

<sup>5</sup> A/69/63 - E/2014/10, пункт 59.

4. На своей 151-й сессии Комитет приветствовал инициативу по разработке всеобъемлющего финансового механизма возмещения расходов и одобрил план мероприятий по разработке такого механизма к концу 2014 года. График проведения анализа этой темы включает три следующих этапа и связанные с ними мероприятия:

**I. Этап исследования**

август-декабрь 2013 года

1. Проведение исследования предыдущего опыта, недавних событий и внутренних условий работы
2. Проведение анализа прошлого опыта ФАО в области возмещения расходов
3. Проведение консультации с Финансовым комитетом в ноябре 2013 года

**II. Этап разработки концепции**

январь-май 2014 года

1. Обзор событий, связанных с мероприятиями по возмещению расходов внутри системы ООН; и участие в мероприятиях Рабочей группы Финансово-бюджетной сети, посвященных классификации расходов
2. Проведение внутренних консультаций
3. Разработка принципов всеобъемлющего финансового механизма
4. Разработка концепции всеобъемлющего финансового механизма
5. Определение достоинств/недостатков, последствий применения и целесообразности концепции
6. Разработка плана высокого уровня по внедрению концепции
7. Предоставление обновленной информации Финансовому комитету в мае 2014 года

**III. Этап формулирования**

июнь-ноябрь 2014 года

1. Доработка принципов и модели всеобъемлющего финансового механизма
2. Определение аспектов внедрения
3. Разработка режима внедрения с учетом его последствий для комплексной подготовки бюджета и любых необходимых изменений в регулировании/политике
4. Проведение консультаций и утверждение: Финансовый комитет – в ноябре 2014 года, Совет – в декабре 2014 года

5. На 151-й сессии в ноябре 2013 года до сведения Комитета были доведены результаты этапа исследования, включая информацию об эволюции политики ФАО в области расходов на поддержку проектов: 1) исторический контекст Организации Объединенных Наций; 2) сфера действия политики ФАО в области расходов на поддержку проектов; 3) методологическая основа для расчета переменных косвенных затрат и определения ставок РОП; и 4) осуществление политики повышения уровня возмещения затрат, особенно внедрение механизма повышения уровня возмещения затрат (ПУВЗ).

6. В настоящем документе приводится информация о первых трех мероприятиях этапа разработки концепции:

- a) Внешний обзор: обновленные данные о событиях в сфере возмещения расходов в системе ООН, которые происходили вплоть до середины апреля 2014 года, с уделением особого внимания прогнозируемым событиям, определенным на ноябрьской сессии 2013 года;
- b) Внутренний обзор: аспекты финансовой, административной и оперативной деятельности ФАО, связанные с возмещением расходов; и

- с) проект принципов на основе базовых предположений, которые должны применяться при разработке всеобъемлющего финансового механизма для пропорционального возмещения расходов, а также другие потенциальные выгоды, которые могут быть обеспечены.

7. Остальные аспекты этапа разработки концепции в настоящее время изучаются и будут представлены на следующей очередной сессии Финансового комитета наряду с результатами этапа формулирования.

8. Концепция всеобъемлющего финансового механизма будет опираться на существующие виды практики, одобренные государствами-членами, донорами и руководящими/контрольными органами в рамках системы ООН, если эти виды практики могут быть использованы ФАО для осуществления своего мандата, обеспечивая наряду с этим максимально возможное согласование их применения с рабочими процедурами системы ООН.

9. Таким образом, планируется действовать с опорой на три информационных направления: 1) события в сфере возмещения расходов в системе ООН как основа для использования опыта рассмотрения вопросов возмещения расходов и внедрения согласованных и целесообразных видов практики; 2) анализ финансовых, административных и оперативных аспектов деятельности ФАО, связанных с возмещением расходов, в целях всеобъемлющего и комплексного рассмотрения таких вопросов; и 3) указания Комитета в отношении проекта принципов для всеобъемлющего финансового механизма.

#### **А. События в системе ООН**

10. Применение принципа ЧВОП, предусматривающего полное возмещение расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования, является обязательным для учреждений системы Организации Объединенных Наций, подотчетных Генеральной Ассамблее, и рекомендуется специализированным учреждениям<sup>6</sup>. Чтобы воспользоваться наработками в системе ООН и выявить тот режим, который может быть полезен для ФАО, Секретариат отслеживает ряд мероприятий по возмещению расходов, которые обобщены в Приложении.

11. Как показано ниже, краткий обзор этих недавних событий позволяет установить три главные темы, предстающие в качестве элементов процесса реализации.

12. В целом организации идут по пути внедрения принципа *полного возмещения расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования*. Однако в некоторых случаях организации продолжают финансировать часть своих видов деятельности за счет начисленных взносов или средств Регулярной программы без пропорционального возмещения расходов. Например, ВОЗ планирует включить в свой бюджет управленческие расходы (стратегическое руководство, общее руководство, руководящие органы, правовые и надзорные функции, функции по обеспечению соблюдения требований) отдельно от технических сфер деятельности и финансировать эти расходы за счет начисленных взносов. Аналогичным образом, ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА/Структура "ООН-Женщины" ввели для выполнения сквозных функций отдельную категорию расходов, финансируемых исключительно за счет регулярных ресурсов. При этом в недавнем докладе Генерального секретаря отмечается, что в резолюции Генеральной Ассамблеи такого исключения не предусмотрено<sup>7</sup>.

13. На своем пути к пропорциональному финансированию расходов организации *скорее возмещают расходы на деятельность, нежели дополнительные расходы*, в том числе в качестве прямых расходов. Например, в связи с моделью ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА/Структура "ООН-Женщины" было отмечено, что "есть элементы расходов, ранее

<sup>6</sup> В том числе 11 фондам и программам, шести научно-исследовательским и учебным учреждениям (ЮНИКРИ, ЮНИДИР, ЮНИТАР, ЮНРИСД, КПСООН и УООН), а также еще трем учреждениям (ЮНЭЙДС, МСУОБ и ЮНОПС).

<sup>7</sup> А/69/63 – E/2014/10, пункт 68.

финансировавшиеся централизованно, которые впредь будут включаться в программы и проекты", с перспективой того, что "прямое несение расходов, производимых в централизованном порядке, позволит руководителям, отвечающим за бюджет, и донорам получать более полную информацию о расходах проектов"<sup>8</sup>.

14. Организации могут иметь *различные ставки возмещения расходов*, которые могут быть связаны с видом или целью взноса. Например, в ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА/Структуре "ООН-Женщины" были установлены дифференцированные ставки возмещения расходов: 8% для ресурсов с пропорциональным возмещением (неосновных); 7% для тематических взносов (при этом в качестве временной меры для Структуры "ООН-Женщины" сохраняется ставка на уровне 8%) и преференциальные ставки для взносов правительств на совместное финансирование, взносов "Юг-Юг" и взносов частного сектора<sup>9</sup>.

15. Секретариат будет отслеживать поступающие предложения и решения. Он будет обращать особое внимание на различия в бизнес-моделях, к которым могут относиться последствия экономии масштаба между организациями гуманитарного и научного профиля, масштабируемость некоторых видов расходов, условия функционирования и любые иные различия, способные повлиять на порядок возмещения расходов, чтобы выявлять потенциальные нововведения и виды практики, которые могут быть актуальны в контексте ФАО.

## **В. Финансовые, административные и оперативные аспекты деятельности ФАО**

16. В ходе внутренних дискуссий, проведенных с представителями соответствующих подразделений ФАО в штаб-квартире и на местах, в трех основных сферах деятельности были определены 14 аспектов, заслуживающих рассмотрения в процессе разработки всеобъемлющего финансового механизма.

### *Финансовые аспекты*

- a) Текущее состояние внебюджетных средств не отражает полного объема затрат из-за оказания поддержки за счет средств Регулярной программы, и технические подразделения могут не выявить всех видов работ, проделанных по проектам.
- b) Некоторые расходы, направляемые на конкретные цели, покрываются через ставку возмещения расходов, а не путем включения в прямые расходы.
- c) Множественные ставки вспомогательных расходов способны влиять на обеспечение ресурсами, поскольку доноры могут направлять средства на виды деятельности с меньшими ставками возмещения.
- d) Финансовая отчетность по мероприятиям, финансируемым за счет внебюджетных средств и средств Регулярной программы, не является сопоставимой на уровне конкретных видов деятельности.
- e) Отчетность по внебюджетным ресурсам варьируется в зависимости от донора, что существенно удлиняет процедуры отчетности.
- f) Виды расходов, подлежащие возмещению, согласованный порядок возмещения и согласованные подходы к возмещению расходов могут варьироваться в зависимости от донора.
- g) Нынешний порядок возмещения расходов не обеспечивает стимулирование для внесения взносов в основные ресурсы или привлечение нетрадиционных доноров (частный сектор, "Юг-Юг").

<sup>8</sup> DP-FPA/2013/1 – E/ICEF/2013/8, таблица 3 (примечание) и пункт 33.

<sup>9</sup> UNW/2013/11, пункты 4, 5.a и 5.b.

*Административные аспекты*

- a) Для выделения внебюджетных расходов из мероприятий Регулярной программы с целью их включения в бюджет и возмещения существуют отдельные административные процедуры, вспомогательные механизмы и оперативные режимы.
- b) Метод расчета ставок возмещения является сложным, длительным и трудным для передачи по внутренним и внешним уровням.
- c) Порядок возмещения расходов – будь то с применением ставки или через затраты на занятость персонала (ПУВЗ) – является сложным для применения, для перераспределения возмещенных сумм, увязываемых с требованиями к работе, а также трудным для его передачи.
- d) Процедура оценки запросов в рамках утвержденной политики корректировки ставок в связи с особыми обстоятельствами занимает много времени и может создать у доноров впечатление несправедливого обращения.

*Оперативные аспекты*

- a) Ресурсы изначально не привязаны к конкретным мероприятиям и могут поступать из разных источников финансирования – внебюджетных источников, Регулярной программы, возмещенных расходов – и поэтому могут влиять на эффективность деятельности (создавая неопределенность в сроках и в вопросе о достаточности необходимого финансирования).
- b) Для мероприятий с меньшими объемами бюджета могут не предусматриваться ресурсы, необходимые для эффективного осуществления, поскольку некоторые исходные ресурсы не всегда могут масштабироваться по каждому отдельному проекту.
- c) Ограничения на использование ресурсов могут приводить к снижению эффективности работы и сокращению финансовой отдачи.

**С. Проект принципов как основа разработки всеобъемлющего финансового механизма**

17. Анализ всеобъемлющего финансового механизма имеет широкий охват и включает вопросы возмещения расходов и их классификации с учетом внешних и внутренних факторов и рабочих процедур, с тем чтобы продвигаться по пути максимально возможного согласования с другими учреждениями системы ООН. Наряду с внешними факторами (события внутри системы ООН, появляющиеся оперативные методы, тенденции в донорском сообществе) и внутренними факторами (анализ финансовых, административных и оперативных аспектов с точки зрения возмещения расходов) в ходе анализа будут приняты во внимание изменения бизнес-модели ФАО, в том числе децентрализация, установление рамок результатов по стратегическим целям, включение мероприятий по чрезвычайной помощи и развитию и совершенствование рабочих процедур.

18. Ожидаемым результатом этой работы является всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов, ориентированный на выполнение мандата ФАО и на применение наукоемкого подхода.

19. Исходная посылка для данного анализа заключается в том, что политические концепции, уровни ресурсного обеспечения и финансовые аспекты деятельности Организации остаются относительно неизменными; поэтому никаких существенных подвижек, способных повлиять на потенциальные базовые условия, не прогнозируется. Иначе говоря, предполагается, что нынешние политические концепции достижения стратегических целей, механизмы осуществления программ, стратегическая направленность и т.д. не претерпят изменений; существующие показатели ресурсного обеспечения сохранят относительную стабильность, несмотря на некоторые колебания уровня, вида и распределения; а финансовая практика, административные процедуры и порядок работы в сочетании с финансированием за

счет средств Регулярной программы и внебюджетных ресурсов признаются соответствующими нынешним условиям оперативной деятельности.

20. Учитывая события в системе Организации Объединенных Наций, финансовые, административные и оперативные аспекты деятельности ФАО и исходные посылки, в основу разработки Всеобъемлющего финансового механизма заложены следующие принципы:

- a) укрепление и возможное наращивание потенциала ФАО по выполнению ее мандата, особенно при эффективном использовании ресурсов и сохранении взаимосвязи между проектной и нормотворческой деятельностью ФАО;
- b) согласование этого процесса с политикой децентрализации, способствующей принятию решений и активизации деятельности на страновом уровне;
- c) простота и обеспечение транспарентности, равномерности распределения и отчетности в отношении финансовой и оперативной целесообразности; и
- d) внедрение тех существующих видов практики, одобренных государствами-членами, донорами и руководящими/контрольными органами в рамках системы ООН, которые будут способствовать деятельности ФАО по осуществлению своего уникального мандата.

21. Помимо пропорционального возмещения расходов, благодаря разработке всеобъемлющего финансового механизма будут в максимально возможной степени обеспечены и другие потенциальные выгоды, как-то:

- a) более прозрачные и последовательные расчеты расходов, которые позволят донорам ознакомиться с объемами расходов, которые непосредственно включены в программы и проекты, а также с применимой ставкой возмещения расходов;
- b) более четкий, более полный и, возможно, более прогнозируемый порядок формирования бюджета с точки зрения полного возмещения расходов на уровне вида деятельности;
- c) повышение эффективности и прозрачности использования механизмов возмещения расходов;
- d) упорядочение процедур бюджетного планирования и возмещения расходов, покрываемых за счет различных источников финансирования;
- e) более полная картина использования ресурсов на уровне вида деятельности, позволяющая измерять эффективность, определять степень воздействия и готовить финансовую отчетность на сопоставимой основе;
- f) укрепление взаимосвязи между планированием, ресурсной базой и результатами; и
- g) повышение уровня осведомленности и доверия доноров благодаря прозрачности бюджетов и применимой методологии возмещения расходов.

#### **Д. Дальнейшие шаги**

22. На этапах разработки концепции и формулирования инициативы, касающейся всеобъемлющего финансового механизма, будут проведены следующие мероприятия:

- a) мониторинг и анализ любых актуальных событий внутри организаций, проводящих обзоры возмещения расходов, и внесение дальнейшего вклада в деятельность Рабочей группы Финансово-бюджетной сети (ФБС);
- b) выработка подхода к возмещению затрат в контексте мандата ФАО с учетом определенных предположений, принципов и любых отзывов и рекомендаций, предоставленных Финансовым комитетом;
- c) выявление достоинств/недостатков, факторов воздействия (таких, как мобилизация ресурсов, влияние на осуществление программы и т.п.) и соображений о применении предлагаемого подхода к вопросам возмещения расходов;



- 
- d) разработка плана высокого уровня по внедрению, принимая во внимание последствия для составления бюджета и любые необходимые финансовые правила и концептуальные изменения; и
  - e) представление Финансовому комитету доработанной концепции и соображений по ее внедрению.

**ПРИЛОЖЕНИЕ: Обзор недавних событий в сфере возмещения расходов  
в рамках системы ООН**

1. В недавнем прошлом ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА/Структура "ООН-Женщины":
  - a) согласовали классификацию расходов с учетом своих соответствующих бизнес-моделей, включая мандат, величину, местонахождение, участие в деятельности по координации развития/достижению особых целей и источники финансирования;
  - b) ввели отдельную категорию расходов для выполнения сквозных функций (которая не учитывается при расчете ставки возмещения расходов), финансируемых исключительно из регулярных ресурсов при ставке возмещения расходов на уровне 7%;
  - c) согласовали ставки возмещения расходов на уровне 8% для взносов в счет неосновных ресурсов;
  - d) устранили различие между косвенными постоянными расходами и переменными расходами;
  - e) указали, что некоторые расходы, которые ранее финансировались из регулярных ресурсов, теперь будут включаться в проекты.
2. В недавнем докладе Генерального секретаря отмечается, что в резолюции Генеральной Ассамблеи не предусмотрено никакого исключения<sup>10</sup>, например в отношении финансирования части расходов, отнесенных к выполнению сквозных функций, только из регулярных ресурсов, нежели пропорционально из источников основного и неосновного финансирования. Тем не менее эти учреждения добились значительного прогресса в применении руководящего принципа, предусматривающего полное возмещение расходов пропорционально за счет источников основного и неосновного финансирования, исходя при этом из устранения различия между косвенными постоянными расходами и переменными расходами. По сути дела, те элементы расходов, которые прежде финансировались централизованно, впредь будут включаться в программы и проекты.
3. В 2013 году сводные бюджеты для этих организаций были представлены их соответствующим советам; в них отражена новая концептуальная схема определения и распределения организационных расходов, новая методология и ставки возмещения расходов. При рассмотрении представленных им материалов исполнительные советы признали, что:

... полное возмещение расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования позволит расходовать меньше ресурсов из основных источников для финансирования управленческих расходов в связи со взносами в неосновные ресурсы и расходовать больше основных ресурсов на программную деятельность, создавая тем самым стимулы для внесения взносов в основные ресурсы<sup>11</sup>.
4. **Финансово-бюджетная сеть (ФБС)**. На своей сессии в июне 2013 года ФБС учредила рабочую группу по классификации расходов с целью их потенциального согласования среди организаций системы ООН. Для начала эта рабочая группа рассмотрит вопрос о возможном согласовании общей классификации расходов для ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА/Структуры "ООН-Женщины", которая включает следующие категории: 1) деятельность в целях развития, 2) координация деятельности ООН в области развития, 3) управление и 4) специальные цели.
5. В ходе сессии ФБС в июне 2013 года учреждения отметили, что: 1) потребуются дальнейшее прояснение и уточнение предложенных категорий, например для проведения различия между административными расходами, которые могут быть непосредственно отнесены к осуществлению программы, и расходами, которые были отнесены к программе косвенно; 2) потребуются проработать вопрос о капитальных затратах; и 3) потребуются ввести категорию целевых расходов на оказание гуманитарной помощи<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> A/69/63 - E/2014/10.

<sup>11</sup> DP/2014/2, пункт 2013/9-2, и UNW/2013/11, пункт 2.

<sup>12</sup> CEV/2013/HLCM/FB/15, пункт 10.

6. Указанные аспекты заслуживают рассмотрения, поскольку категории расходов, согласованные между ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА/Структурой "ООН-Женщины", могут не вполне соответствовать рабочим процедурам ФАО и других специализированных учреждений. Например, у ФАО есть масштабная программа чрезвычайной помощи, и многие из наработок ФАО находят общемировое применение (исследования эталонных показателей, разработка стандартов, международные договоры и комиссии). Согласно общей классификации расходов ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА/Структуры "ООН-Женщины", мероприятия ФАО по оказанию чрезвычайной помощи, разработке норм и стандартов относились бы к категории "Специальные цели", что не вполне соответствовало бы контексту ФАО, поскольку эти виды деятельности представляют собой не специальные цели, а часть мандата ФАО.

7. Поэтому ФАО рекомендовала ФБС разработать всеохватные категории расходов, чтобы надлежащим образом отражать разнообразие деятельности организаций, имеющих различные мандаты, механизмы финансирования и рабочие процедуры.

8. **Всемирная продовольственная программа (ВПП).** В модели ВПП, которая была внедрена в 1996 году, все расходы на осуществление деятельности, классифицируемые в качестве прямых оперативных, прямых вспомогательных и косвенных вспомогательных, объединены для целей составления бюджета и обеспечения источников финансирования. Первоначально применяя для различных видов деятельности дифференцированные ставки возмещения расходов, в 1998 году ВПП перешла на нынешнюю систему единой ставки возмещения.

9. В настоящее время ВПП проводит анализ своих косвенных вспомогательных расходов (КВР), осуществляемый в два этапа: i) определение метода расчета новой ставки; и ii) применение этого метода для получения ориентировочной ставки возмещения КВР. На первом этапе анализа в начале 2014 года Финансовый комитет ФАО и Исполнительный совет ВПП рассмотрели четыре ключевых вопроса:

- a) Следует ли рассматривать основное финансирование или различные подходы к финансированию постоянных и переменных затрат?
- b) Следует ли ВПП сохранить единую ставку возмещения расходов или же эта ставка должна варьироваться в зависимости от различных видов оперативной деятельности?
- c) Могла бы ВПП применять дифференцированные ставки возмещения косвенных вспомогательных расходов для содействия мобилизации ресурсов?
- d) Следует ли ВПП продолжать использование множественных источников для финансирования расходов на обеспечение безопасности и разовые инвестиции?<sup>13</sup>

10. В своем первоначальном отзыве Финансовый комитет ФАО указал, что "продолжение применения единой ставки КВР для всех программ и мероприятий отвечало бы интересам ВПП и что модель основного бюджета для ВПП не пользуется поддержкой"<sup>14</sup>.

11. Финансовый комитет также подчеркнул, что важно учитывать разнообразие бизнес-моделей организаций системы ООН и тот факт, что ВПП на 100% финансируется за счет добровольных взносов. В этом же ключе ККАБВ прокомментировал воздействие различных бизнес-моделей, отметив, что:

... методология определения ставок возмещения расходов на поддержку программ не является единой для организаций системы Организации Объединенных Наций и что требования в отношении совокупного объема расходов на поддержку программ варьируются в зависимости от мандатов, характера и охвата осуществляемой оперативной деятельности. Например, у организаций, занимающихся прежде всего оказанием материально-технической и административной поддержки, потребности во

<sup>13</sup> WFP/EB.1/2014/4-B/1, Резюме.

<sup>14</sup> CL 149/3, пункты 7-12.

вспомогательных расходах будут существенно отличаться от потребностей организаций, чья деятельность носит более существенный характер<sup>15</sup>.

12. **Управление ООН по обслуживанию проектов (ЮНОПС).** Для обеспечения стабильности своей модели самофинансирования ЮНОПС планирует применять двухвекторный подход: 1) оно будет практиковать списание прямых расходов организации со счетов проектов, в которых ведется учет затрат по отдельным видам деятельности, чтобы со временем обеспечить сокращение сумм, которые должны возмещаться в качестве косвенных расходов; и 2) оно усовершенствует свою методику определения расходов для целей возмещения косвенных издержек в части, касающейся влияния затратнообразующих факторов, связанных с деятельностью ЮНОПС по выполнению своего мандата, что позволит распределять расходы более рационально<sup>16</sup>. Эта концепция представляет интерес, поскольку она обеспечивает увязывание расходов на различные виды деятельности и дает более четкое представление о суммарном объеме расходов. Такая политика созвучна изменениям в политике ВПП в области ресурсообеспечения и финансирования, внесенным в 1996 году, согласно которым взносы в товарной форме сопровождаются целевыми денежными взносами, которые необходимы для эффективного использования товаров. До внесения в политику указанных изменений организации поощрялись к взносам в товарной и денежной формах, стремясь к тому, чтобы совокупный объем денежной части составлял одну треть. Отсутствие привязки ресурсов, необходимых для осуществления какого-либо мероприятия, снижало эффективность оперативной деятельности; последующая привязка ресурсов к мероприятиям, введенная в 1996 году в рамках политики ресурсообеспечения и финансирования, в значительной мере способствовала повышению эффективности проводимых операций.

13. **Управление ООН по наркотикам и преступности (ЮНОДК).** В соответствии с политикой Секретариата и с учетом необходимости согласования видов использования средств для достижения тех целей, на которые они ориентированы, ЮНОДК проводит политику учета прямых затрат и полного возмещения расходов, которая потребует переноса прямых затрат на оказание технической помощи из средств общего назначения и средств на поддержку программ в средства бюджета проектов и программ<sup>17</sup>. Как и в случае с моделями ЮНОПС и ВПП, в системе учета расходов на оказание технической помощи увязываются затраты по видам деятельности, определенные в качестве существенных расходов, прямых вспомогательных расходов и накладных расходов<sup>18</sup>, что почти полностью соответствует принятой в ВПП структуре, включающей прямые оперативные, прямые вспомогательные и косвенные вспомогательные расходы.

14. **Всемирная организация здравоохранения.** ВОЗ, которая, как и ФАО, является специализированным учреждением, в январе 2014 года представила своему Исполнительному совету документ о финансировании административных и управленческих расходов. Эта новая модель ВОЗ предусматривает следующее:

а) расходы на руководство и управление (примерно 460 млн. долл. США, включают стратегическое управление; общее управление; руководящие органы; правовые и надзорные функции, функции по обеспечению соблюдения требований) должны включаться в бюджет отдельно от ее пяти технических областей деятельности и финансироваться за счет начисленных взносов; и

б) расходы на инфраструктуру (включают обслуживание помещений, текущие расходы, затраты на ремонт и обеспечение капиталовложений) и на административную поддержку (услуги на страновом, региональном уровнях и на уровне штаб-квартиры, оказываемые для содействия в осуществлении программ, в том числе финансовое обеспечение, информационные технологии, людские ресурсы, безопасность, закупки и транспорт), общий объем которых составляет порядка 580 млн. долл. США, должны включаться в бюджет по

<sup>15</sup> WFP/EB.1/2014/4(A,B)/2, пункт 27.

<sup>16</sup> Стратегический план ЮНОПС на 2014-2017 годы, пункт 81; A/69/63 – E/2014/10, пункт 72.

<sup>17</sup> E/CN.7/2013/15 – E/CN.15/2013/28, пункт 23.

<sup>18</sup> Стратегия ЮНОДК в области мобилизации средств на 2012-2015 годы, стр. 28.

каждой из ее технических областей деятельности и финансироваться путем их отнесения как к прямым расходам по программам (независимо от источника финансирования), так и к косвенным расходам<sup>19</sup>.

15. В модели ВОЗ сохраняется привязка к исходной концепции "повышения уровня возмещения затрат"; поэтому часть расходов (на руководство и управление) финансируется из начисленных взносов, а не пропорционально из источников основного и неосновного финансирования.

---

<sup>19</sup> WHO EB134/11, пункты 9, 13 и 24.