

Март 2012 года

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	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
---	--	--------------------	---	---	---	--

Совет

Сто сорок четвертая сессия

Рим, 11 - 15 июня 2012 года

Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2010/7)

1. Настоящий доклад ОИГ сопровождается краткими комментариями Генерального директора и более подробными комментариями Координационного совета руководителей (КСР) системы Организации Объединенных Наций (UN/GA A/66/348/Add.1).

I. Комментарии Генерального директора ФАО

2. ФАО присоединяется к общесистемным комментариям и считает, что полностью учла рекомендации 1 и 2, и осуществляет выполнение других соответствующих рекомендаций.

3. ФАО разработала новый подход к Среднесрочному плану, своей Программе работы и бюджету; и в 2010-2011 году представила комплексный обзор общих потребностей в ресурсах, необходимых для осуществления Программы работы в непосредственной увязке со стратегическими целями и матрицами результатов, представленными в Среднесрочном плане. Недавно ФАО начала реализацию нового механизма финансирования в отношении нецелевых или частично целевых взносов в поддержку своих стратегических целей и матрицам результатов (Механизм поддержки программ с участием нескольких партнеров ФАО (МПП)). Организация также разработала ряд глобальных стратегий и установила партнерства в поддержку создания основных целевых фондов (например, глобальная стратегия совершенствования сельскохозяйственной и сельской статистики¹ и недавно созданный в связи с этим Глобальный целевой фонд).

4. Дополнительно к ежегодным специальным тематическим совещаниям с донорами и постоянными представителями, был открыт интернет-сайт, посвященный мобилизации ресурсов с целью информирования партнеров, предоставляющих ресурсы, о том, каким

¹ Разработана под эгидой СБ ООН и принята Конференцией ФАО в 2009 году и СБ ООН в 2010 году.

В целях сведения к минимуму воздействия процессов ФАО на окружающую среду и достижения климатической нейтральности настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам и наблюдателям приносить на заседания свои экземпляры документа и не запрашивать дополнительных копий. Большинство документов к заседаниям ФАО размещено в Интернете по адресу: www.fao.org

образом они могут внести вклад и поддержать деятельность ФАО от имени своих государственных членов.

5. ФАО выражает согласие с рекомендациями 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 и хотела бы высказать следующие комментарии.

6. Рекомендация 3: ФАО достигла больших успехов в разработке общеорганизационного подхода к управлению организационными рисками, а также в применения на практике подхода и управления рисками на уровне проекта, как неотъемлемой части мониторинга и представления отчетности о подготовке и осуществлении проекта. Ведется работа в области выявления и смягчения последствий общеорганизационных рисков, связанных с растущим объемом добровольных взносов и проектами;

7. Рекомендация 4: С привлечением межведомственной рабочей группы, ФАО продолжает работать над оперативными механизмами в отношении программы действий на местах. Были опубликованы справочные материалы по вопросу мобилизации ресурсов, включая Справочник по мобилизации ресурсов, изданный в 2012 году;

8. Рекомендация 6: ФАО активно участвовала в работе по гармонизации, в том числе возглавляя в 2007 году межведомственную Целевую группу, подготовившую всеобъемлющий доклад, в котором были определены различные бизнес-модели, соответствующих структур по возмещению затрат и областей для гармонизации²;

9. Рекомендация 12: ФАО разделяет точку зрения, что Исполнительный совет ПРООН не является подходящей площадкой для обзора опыта и уроков МДЦФ. ФАО считает, что, учитывая перспективу развития межведомственных отношений, лучше всего для этих целей подошло бы Управление по координации оперативной деятельности в целях развития (через ГООНВР), а итоговые документы направлялись бы в ЭКОСОС. Для всех специализированных учреждений важно добиться того, чтобы ПРООН и Управление МДЦФ осознали, что предоставление знаний и технического опыта является элементом совместного финансирования в рамках СГООН и механизма совместной программной работы.

² Доклад межведомственной Целевой группы от 2007 г. был согласован каждой из 13 участвовавших организаций ООН.



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 September 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 140 повестки дня

Объединенная инспекционная группа

Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи собственные замечания, а также замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/7).

Резюме

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций», основное внимание уделяется административным и оперативным аспектам деятельности по управлению целевыми фондами, в том числе политике, правилам и положениям, которые организации применяют для управления такими счетами.

В настоящей записке представлены мнения организаций системы Организации Объединенных Наций по поводу рекомендаций, содержащихся в вышеуказанном докладе. Мнения системы были собраны воедино на основе материалов, предоставленных организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, в которых они приветствовали проведенный Объединенной инспекционной группой обзор политики и процедур управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций и в целом выступают в поддержку практического осуществления вынесенных ею рекомендаций.



I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций», основное внимание уделяется административным и оперативным аспектам деятельности по управлению целевыми фондами, в том числе политике, правилам и положениям, которые организации применяют для управления такими счетами.

II. Общие замечания

2. Учреждения приветствовали проведенный Объединенной инспекционной группой обзор политики и процедур управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций. Они в целом поддерживают вынесенные в докладе рекомендации, и многие из них отмечают, что практическое осуществление рекомендаций позволит повысить эффективность и результативность оперативного и административного управления целевыми фондами.

3. В своих ответах учреждения сделали особый акцент на нескольких аспектах доклада. В частности, при обсуждении рекомендаций 1 и 2 они выразили согласие с тем, что объединение ресурсов, выделяемых для индивидуальных целевых фондов, в более крупные целевые фонды, преследующие более общие цели, а также более широкое использование тематических целевых фондов помогло бы уменьшить дробление средств.

III. Конкретные замечания по резолюциям

Рекомендация 1: Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует повысить эффективность комплексного управления регулярным бюджетом и внебюджетными ресурсами для обеспечения того, чтобы внебюджетные ресурсы, включая целевые фонды, использовались в соответствии со стратегическими и программными приоритетами организаций.

4. Учреждения поддерживают рекомендацию 1, причем некоторые сообщают, что уже строят свою деятельность, финансируемую из регулярного бюджета и внебюджетных источников, в соответствии со стратегическими и программными приоритетами своих организаций. Ряд учреждений также отмечают, что эта рекомендация согласуется с их действующими планами обеспечения управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, которые разрабатываются с учетом контрольного параметра 5 («Ресурсы организации [должны] надлежащим образом соответствовать ее долгосрочным задачам») доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного «Основные выводы серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2004/5).

Рекомендация 2: Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить всем донорам позитивно реагировать на усилия, предпринимаемые организациями в целях увеличения доли и объема тематических целевых фондов и других видов объединенных фондов, для содействия более эффективному управлению целевыми фондами.

5. Хотя учреждения согласны с предложением о необходимости более широкого использования тематических и других видов объединенных фондов, содержащимся в рекомендации 2, они отмечают, что остается неясным, каким образом руководящие органы смогут практически реализовать это предложение на основе столь широкой по своему характеру рекомендации. Тем не менее учреждения особо отметили, что по-прежнему считают для себя предпочтительным источником финансирования регуляярные (неподальные) взносы, а внебюджетные ресурсы рассматривают как вспомогательный вид финансирования, и в тех случаях, когда доноры резервируют средства, они должны направлять их на деятельность по той или иной конкретной тематике. Кроме того, учреждения полагают, что более активное применение донорами практики создания тематических целевых фондов способствовало бы повышению эффективности программ.

Рекомендация 3: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить оценку рисков, связанных с целевыми фондами, и принять меры по управлению ими.

6. Учреждения поддерживают рекомендацию 3 и согласны с тем, что связанные с целевыми фондами риски будут выявляться и будут приниматься меры по управлению ими, особенно в рамках соответствующих действующих процедур. Они отмечают, что доноры, особенно из промышленно развитых стран, все чаще требуют предусматривать положения, гарантирующие их от такого рода рисков, как использование средств не по назначению и мошенничество.

Рекомендация 4: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть, свести воедино и обновить существующие нормативные документы, регулирующие управление и руководство целевыми фондами в их организациях, и обеспечить их наличие и доступность для всех соответствующих сотрудников в удобном для пользователей формате.

7. Учреждения согласны с рекомендацией 4 и идеей о необходимости пересмотреть, свести воедино и обновить существующие нормативные документы, регулирующие управление и руководство целевыми фондами в их организациях, и обеспечить их доступность в надлежащих случаях. Несколько учреждений сообщают о том, что в их организациях соответствующие меры уже принимаются. Наряду с этим некоторые учреждения отмечают, что никакой единой формы таких документов не существует и каждый донор использует свои, которые подлежат обязательной проверке на предмет их возможных правовых и финансовых последствий для организации. Поэтому с введением в действие единой формы, применимой в отношении всех видов соглашений о финансировании, упростился бы процесс выполнения связанных с соглашениями процедур и уменьшился бы груз административных проблем.

Рекомендация 5: Генеральному секретарю в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует разработать общую позицию в отношении условий и процедур принятия и получения ресурсов для целевых фондов от региональных финансовых учреждений и банков развития. После разработки такой общей позиции правила, положения и политику организаций следует обновить и представить на утверждение соответствующим руководящим органам.

8. Учреждения принимают и поддерживают идею о необходимости разработать общую позицию Организации Объединенных Наций в отношении условий и процедур принятия и получения ресурсов для целевых фондов, которая была высказана в рекомендации 5.

Рекомендация 6: Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует активизировать межурожденческую работу в целях достижения договоренности между организациями системы Организации Объединенных Наций по согласованию политики и принципов возмещения расходов по целевым фондам, а также деятельности, финансируемой за счет других внебюджетных ресурсов. Такая политика в области возмещения расходов должна предусматривать четкое правило, регулирующее ставку расходов на поддержку программ, и категории расходов, подлежащих прямому отнесению на счет программ.

9. Учреждения в целом поддерживают прозвучавшую в рекомендации 6 идею о том, что им необходимо согласовывать друг с другом свою политику и принципы возмещения расходов по целевым фондам, и готовы в рамках рабочих групп КСР заниматься выработкой общей позиции, которая устроит все учреждения. По их мнению, обеспечение согласованности политики могло бы способствовать улучшению отношений с донорами. Однако наряду с этим они полагают необходимым, чтобы в межведомственных соглашениях отражались различия между оперативными процедурами фондов и программ и специализированных учреждений.

Рекомендация 7: Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть согласованную политику и принципы возмещения расходов по целевым фондам и деятельности, финансируемой за счет других внебюджетных ресурсов, после их согласования в КСР в целях соответствующего обновления политики возмещения расходов их организаций.

10. Учреждения поддерживают рекомендацию 7, которая, по их мнению, одобрена законодательным органом.

Рекомендация 8: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы их действующие и будущие системы общеорганизационного планирования ресурсов могли обеспечивать требуемые финансовые данные для управления целевыми фондами и деятельностью, финансируемой по линии целевых фондов, их мониторинга и отчетности по ним.

11. Учреждения поддерживают рекомендацию 8, и некоторые из них сообщают, что в действующих системах общеорганизационного планирования ресурсов уже заложена функция управления целевыми фондами и деятельностью

стью, имеющей отношение к целевым фондам, либо такая функция будет предусмотрена в новых системах.

Рекомендация 9: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть и обновить положения о делегировании полномочий на управление целевыми фондами в целях адаптации к меняющейся и возрастающей роли региональных и страновых отделений.

12. Учреждения системы Организации Объединенных Наций поддерживают рекомендацию 9, а некоторые из них сообщают о том, что осуществление мер по пересмотру указанных положений, о которых говорится в резолюции, либо уже проводится, либо планируется, либо завершено. В частности, учреждения полагают, что надлежащее делегирование полномочий облегчило бы процесс выполнения связанных с соглашениями процедур.

Рекомендация 10: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы в рамках учебных программ для сотрудников на местах предусматривалась надлежащая подготовка по вопросам административного управления и руководства целевыми фондами.

13. Учреждения системы Организации Объединенных Наций поддерживают рекомендацию 10 и согласны с тем, что в рамках учебных программ для сотрудников на местах должна быть организована подготовка по вопросам административного управления и руководства целевыми фондами. Они также указывают, что такую подготовку должны также проходить сотрудники штаб-квартир, непосредственно занимающиеся вопросами управления средствами целевых фондов.

Рекомендация 11: При подготовке своих планов проведения внутренних ревизий руководителям подразделений внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать уделение надлежащего внимания рискам, непосредственно связанным с функционированием целевых фондов, в том числе, но не исключительно, крупных целевых фондов, и с управлением ими.

14. Учреждения поддерживают рекомендацию 11, и некоторые из них сообщают, что в своих планах проведения внутренних ревизий надлежащим образом учитывают вопросы, касающиеся целевых фондов.

Рекомендация 12: Исполнительному совету Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) следует внести в свою повестку дня вопрос об опыте и уроках, извлеченных из деятельности Управления ПРООН по многосторонним донорским целевым фондам, в целях его представления Экономическому и Социальному Совету для рассмотрения в рамках трехгодичного/четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики.

15. Хотя учреждения поддерживают основные моменты рекомендации 12, в которой предлагается изучить опыт и уроки, извлеченные из деятельности Управления ПРООН по многосторонним донорским целевым фондам, они считают, что Исполнительный совет ПРООН, возможно, не является именно тем форумом, которому надлежит посвятить этим вопросам «конкретный пункт

своей повестки дня». Учреждения полагают, что с учетом межведомственного характера вопросов, касающихся многосторонних донорских целевых фондов, а также необходимости подключить к их обсуждению все заинтересованные стороны, возможно, их обсуждение следует организовать в рамках других форумов. По их мнению, организовать обсуждение и, следовательно, обеспечить участие в нем всех заинтересованных сторон, в соответствии с системой распределения функций и подотчетности, могло бы Управление по координации оперативной деятельности в целях развития, которое является секретариатом Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и организует совещания Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития с донорами. Учреждения признают, что действующим форумом с широким кругом заинтересованных участников является Экономический и Социальный Совет, но при этом отмечают, что в рекомендации речь идет исключительно об Исполнительном комитете ПРООН, в работе которого участвуют далеко не все заинтересованные стороны.

Рекомендация 13: Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует обратиться к Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития с просьбой провести обзор действующих рамочных основ аудиторских проверок многосторонних донорских целевых фондов в тесном взаимодействии с главами служб внутренней ревизии организаций, участвующих в многосторонних донорских целевых фондах, в целях отражения концепций планирования работы на базе рисков, расширения сферы охвата многосторонних донорских целевых фондов аудиторскими проверками и обеспечения более комплексных аудиторских проверок.

16. Учреждения в целом поддерживают предложение об укреплении действующих рамочных основ аудиторских проверок многосторонних донорских целевых фондов, высказанное в рекомендации 13.



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 September 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 140 предварительной повестки дня*
Объединенная инспекционная группа

Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/7).

* A/66/150.

**ПОЛИТИКА И ПРОЦЕДУРЫ УПРАВЛЕНИЯ
ЦЕЛЕВЫМИ ФОНДАМИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ
СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

*Иштван Пошта
Джихан Терзи*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2010 год



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2010/7
Russian
Original: ENGLISH

**ПОЛИТИКА И ПРОЦЕДУРЫ УПРАВЛЕНИЯ
ЦЕЛЕВЫМИ ФОНДАМИ В ОРГАНИЗАЦИЯХ
СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили:

*Иштван Пошта
Джихан Терзи*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2010 год

Резюме

Политика и процедуры управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций JIU/REP/2010/7

Цель

Провести обзор действующей политики, правил и положений, касающихся руководства и управления целевыми фондами, а также основных тенденций в общем объеме и использовании целевых фондов в организациях системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы выявить конкретные проблемы в области руководства различными типами целевых фондов, а также передовую практику в управлении целевыми фондами в интересах поощрения общесистемной слаженности и повышения эффективности и результативности руководства и управления целевыми фондами.

Основные установленные факты и выводы

Доклад содержит 13 рекомендаций, из которых 4 адресованы руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, 5 — их исполнительным главам, 3 — Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), 1 — главам служб внутренней ревизии организаций.

За последние три двухгодичных периода в системе Организации Объединенных Наций было отмечено общее увеличение финансирования целевых фондов. Значительное число целевых фондов, использующих разные механизмы и схемы финансирования, привело к фрагментации архитектуры финансирования. Организациям системы Организации Объединенных Наций следует повысить эффективность комплексного управления ресурсами регулярного бюджета и внебюджетными ресурсами и активизировать свои усилия по мобилизации доноров на увеличение доли и объема ресурсов, выделяемых в тематические целевые фонды и на другие виды объединенных фондов, для обеспечения того, чтобы внебюджетные ресурсы, включая ресурсы для целевых фондов, использовались в соответствии со стратегическими и программными приоритетами организаций в целях содействия более эффективному управлению целевыми фондами (**Рекомендации 1 и 2**).

Соответствующие положения, правила, политика и другие административные инструкции, регулирующие управление целевыми фондами, содержатся в различных документах, которые дополняются разными стандартными соглашениями, матрицами отчетности и т.д. В ряде случаев впоследствии в них вносились поправки на основе отдельных информационных писем и внутренних меморандумов. Эти документы зачастую бывают недоступными или труднодоступными для всех сотрудников, связанных с управлением целевыми фондами. Существующие нормативно-правовые документы для управления и руководства целевыми фондами следует консолидировать и сделать доступными в удобном

формате для всех соответствующих сотрудников (**Рекомендация 4**).

Хотя организации и заключили долгосрочные рамочные или партнерские соглашения с некоторыми донорами, в большинстве случаев проводятся индивидуальные переговоры с донорами, которые просят внести в соглашения дополнительные положения, требования и условия, что значительно увеличивает рабочую нагрузку для организаций. Организациям следует в максимально возможной степени стараться использовать долгосрочные рамочные и партнерские соглашения, а также другие стандартные нормативные документы для своих целевых фондов. Это касается, в частности, отчетности по целевым фондам.

Для предотвращения недобросовестной конкурентной борьбы за ресурсы между организациями системы Организации Объединенных Наций и обеспечения сопоставимости и полной прозрачности административных или вспомогательных расходов по целевым фондам необходимы согласованная политика и принципы возмещения расходов по целевым фондам и деятельности, финансируемой за счет других внебюджетных ресурсов, включая однозначное правило, регулирующее расходы на поддержку программ (РПП) и категорий расходов, подлежащих непосредственному возмещению (**Рекомендации 6 и 7**).

С учетом растущего объема и числа целевых фондов, а также связанных с этим имманентных рисков организациям системы Организации Объединенных Наций следует расширить охват целевых фондов аудиторскими проверками, в том числе по вопросам, непосредственно связанным с использованием крупных целевых фондов и других внебюджетных ресурсов и управлением ими (**Рекомендация 11**). В то же время им следует обеспечить оценку рисков, сопряженных с руководством и управлением целевыми фондами, и принять надлежащие меры для управления этими рисками (**Рекомендация 3**).

Значительно выросли объемы и число многосторонних донорских целевых фондов (МДЦФ). Хотя в целом была создана хорошая институциональная рамочная основа для МДЦФ, все же необходимо решить некоторые административные вопросы. Следует рассмотреть применение существующей рамочной основы, а также уроки, извлеченные из функционирования МДЦФ, и улучшить, в частности, руководство ими и их охват аудиторскими проверками (**Рекомендации 12 и 13**).

Рекомендации для рассмотрения руководящими органами

Рекомендация 1

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует повысить эффективность комплексного управления регулярным бюджетом и внебюджетными ресурсами для обеспечения того, чтобы внебюджетные ресурсы, включая целевые фонды, использовались в соответствии со стратегическими и программными приоритетами организаций.

Рекомендация 2

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить всем донорам позитивно реагировать на усилия, предпринимаемые организациями в целях увеличения доли и объема тематических целевых фондов и других видов объединенных фондов, для содействия более эффективному управлению целевыми фондами.

Рекомендация 7

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть согласованную политику и принципы возмещения расходов по целевым фондам и деятельности, финансируемой за счет других внебюджетных ресурсов, после их согласования в КСР в целях соответствующего обновления политики возмещения расходов их организаций.

Рекомендация 12

Исполнительному совету Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) следует внести в свою повестку дня вопрос об опыта и уроках, извлеченных из деятельности Управления ПРООН по МДЦФ, в целях его представления Экономическому и Социальному Совету (ЭКОСОС) для рассмотрения в рамках трехгодичных и четырехгодичных всеобъемлющих обзоров политики ТВОП/ЧВОП.

Содержание

	<i>Стр.</i>	
Резюме	4	
Сокращения	8	
<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	
I. Введение	1-13	10
A. Цель и сфера охвата доклада	1-8	10
B. История вопроса	9-13	11
II. Объем, тенденции и динамика	14-27	13
III. Основные риски, связанные с управлением целевыми фондами.....	28-32	20
IV. Институциональные основы	33-52	22
A. Директивные рамки	33-38	22
B. Отношения между организациями и донорами.....	39-48	24
C. Структура управления целевыми фондами	49-52	27
V. Административные и финансовые вопросы.....	53-103	28
A. Возмещение расходов	53-66	28
B. Отчетность по целевым фондам.....	67-73	32
C. Оперативный резерв	74-76	34
D. Процентные поступления по целевым фондам	77-79	35
E. Делегирование полномочий	80-86	36
F. Переход на МСУГС.....	87-89	38
G. Закрытие целевых фондов	90-92	39
H. Аудит целевых фондов.....	93-99	39
I. Оценка целевых фондов	100-103	42
VI. Многосторонние донорские целевые фонды	104-117	43

Приложения

I. Распределение ресурсов между регулярным бюджетом (РБ) и целевыми фондами (ЦФ).....	49
II. Распределение целевых фондов в разбивке по донорам	50
III. Ставки расходов на поддержку программ (РПП), применимые к целевым фондам в отдельных организациях системы ООН	51
IV. Управление ПРООН по многосторонним донорским целевым фондам: Средства, переведенные участвующим организациям по состоянию на 31 декабря 2009 года	54
V. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ	55

Сокращения

АА	Административный агент
АБР	Азиатский банк развития
АПД	Аккрайская программа действий
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВБР	Внебюджетные ресурсы
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ЕС	Европейский союз
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МДЦФ	Многосторонний донорский целевой фонд
МОД	Меморандум о договоренности
МОТ	Международная организация труда
МСП	Младший сотрудник по программам
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОДВЗЯИ	Подготовительная комиссия Организации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОПР	Общеорганизационное планирование ресурсов
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РБ	Ресурсы регулярного бюджета

РПП	Расходы на поддержку программ
РСФАВ	Рамочное соглашение по финансовым и административным вопросам между Европейским сообществом и Организацией Объединенных Наций
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СЕРФ	Централизованный фонд Организации Объединенных Наций для реагирования на чрезвычайные ситуации
СУС ООН	Стандарты учета системы Организации Объединенных Наций
ТВОП	Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УКОР ООН	Управление по координации оперативной деятельности в целях развития Организации Объединенных Наций
УСВН	Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФМС	Фонд миростроительства Организации Объединенных Наций
ЦФБЧ ООН	Целевой фонд Организации Объединенных Наций по безопасности человека
ЧВОП	Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана
ЮНВТО	Всемирная туристская организация Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение

A. Цель и сфера охвата доклада

1. В рамках своей программы работы на 2010 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) по предложению Экономической и социальной комиссии Организации Объединенных Наций для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) провела обзор политики и процедур управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций.

2. Цель заключалась в проведении обзора политики в отношении целевых фондов и основных тенденций в общем объеме и использовании целевых фондов в организациях системы Организации Объединенных Наций, действующих общих и конкретных правил и положений, регулирующих руководство целевыми фондами, а также в выявлении конкретных проблем в руководстве различными типами целевых фондов и передовой практики в управлении фондами в интересах поощрения общесистемной слаженности. При проведении обзора внимание сосредоточивалось исключительно на административных и управленческих аспектах деятельности целевых фондов и не затрагивались какие-либо программные вопросы. Были рассмотрены взаимоотношения организаций со странами-донорами и другими донорами, включая вопросы целевого выделения средств, выполнения требований к отчетности и других обусловленных связей; разделение ответственности в вопросах управления целевыми фондами, включая делегирование полномочий; политика возмещения расходов; вопросы бухгалтерского учета и финансового управления; а также проблемы надзора в вопросах управления и руководства целевыми фондами, включая проблемы, касающиеся мониторинга, оценки и аудиторской проверки целевых фондов.

3. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного обзора, анкетирования, бесед и углубленного анализа. Беседы в Женеве, Нью-Йорке, Вене, Риме, Париже и Бангкоке были проведены с должностными лицами большинства организаций, участвующих в ОИГ, в дополнение к Секретариату Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), Управлению Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельностью в целях развития (УКОР ООН) и Управлению по многосторонним донорским целевым фондам (МДЦФ). Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). С учетом широкого спектра рассмотренных вопросов оказалось невозможным провести углубленный обзор всех этих вопросов в каждой организации системы Организации Объединенных Наций. Поэтому если в каком-либо определенном контексте делается ссылка на некоторые организации, то цель заключается в том, чтобы привести примеры, и это необязательно означает, что положение в других организациях системы Организации Объединенных Наций является аналогичным/иным.

4. Обзором были охвачены организации, участвующие в ОИГ. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для

оказания помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) указали, что масштабы их деятельности, финансируемой по линии целевых фондов, не являются значительными. Международная морская организация (ИМО) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) представили статистические данные по целевым фондам, но не дали письменных ответов на анкету. Никакой информации не было получено от Всемирного почтового союза (ВПС). С учетом того, что информация в виде письменных ответов была получена от подавляющего большинства организаций, а в ходе бесед, проведенных Инспекторами в различных местах службы, была охвачена основная часть деятельности участвующих организаций, финансируемой по линии целевых фондов, выявленные тенденции и практика в вопросах руководства целевыми фондами могут считаться характерными для всей системы.

5. По традиции участвующим организациям было предложено высказать свои замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке его окончательного варианта.

6. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами, чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

7. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении V приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются рекомендации, актуальные для каждой рекомендации, и указывается, требуется ли для их выполнения решение руководящего органа организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой.

8. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

В. История вопроса

9. Согласованное определение понятия "целевой фонд" в системе Организации Объединенных Наций отсутствует. В Секретариате Организации Объединенных Наций целевые фонды определяются как "счета, открытые с конкретной целью или в рамках конкретных соглашений для регистрации получения добровольных взносов и осуществления за счет этих взносов расходов для погашения полностью или частично расходов на проведение мероприятий, соответствующих задачам и политике организации"¹. Другие организации системы Организации Объединенных Наций используют иные термины и определения. Например, в Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) такие фонды называются не "trust funds", а "funds-in-trust", которые определяются как "взносы, принимаемые Организацией для финансирования внебюджетной деятельности, предварительно согласованной с донором. Они учреждаются на основе

¹ ST/SGB/188, Annex, paragraph 2.

конкретного соглашения с донором. Целевые фонды являются наиболее подходящим механизмом для структурирования взносов от одного донора, перед которым ЮНЕСКО несет ответственность за финансовую отчетность по ресурсам, выделяемым для осуществления данного проекта"². Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) в официальной переписке использует термин "основные добровольные взносы". Они представляют собой средства для оговоренного или неоговоренного финансирования установленных целей Стратегической программы, но во многих отношениях они имеют массу схожего с тематическими или проектными целевыми фондами. Некоторые организации не определяют целевые фонды, или определение у них носит весьма общий характер, хотя в их финансовых положениях и правилах, а также в других административных руководствах и инструкциях приводятся ссылки на целевые фонды и предусматриваются нормы регулирования их использования.

10. Отсутствие общепринятых терминологии и определения целевых фондов в организациях системы Организации Объединенных Наций создало трудности при проведении обзора, в частности с точки зрения сферы его охвата и точности полученных данных. При проведении обзора использовались следующие термины: **ресурсы регулярного бюджета** (РБ), под которыми понимаются начисленные взносы государств-членов в бюджет организации; **внебюджетные ресурсы** (ВБР), под которыми понимаются дополнительные добровольные взносы, помимо начисленных взносов, переводимые организации; и **целевые фонды**, которые означают часть внебюджетных ресурсов, выделяемых организациям на основе конкретных соглашений с донорами в конкретных целях. Учет получения и расходования этих средств и отчетность по ним перед донорами осуществляются в отдельном порядке, а сами эти средства остаются в собственности донора до закрытия фондов. Инспекторы отметили, что в некоторых организациях определенные внебюджетные взносы не регистрируются в качестве целевых фондов, хотя они имеют характеристики целевых фондов. Аналогичным образом, в некоторых случаях возникают трудности в вопросе о том, как проводить различие между целевыми фондами и другими типами добровольных взносов, например специальными счетами. В связи с этим для выявления основных тенденций и динамики изменения объемов и типов целевых фондов Инспекторы использовали и опирались на данные и информацию, полученные от организаций.

11. Использование целевых фондов для финансирования различных видов деятельности в разных организациях системы Организации Объединенных Наций является широко распространенной практикой. За прошедшее десятилетие объем добровольных взносов, в том числе для целевых фондов, значительно увеличился и превратился в крупный источник финансирования деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. В абсолютном большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций увеличение добровольных взносов превысило увеличение ресурсов регулярного бюджета. В большинстве организаций в этот период возрос также общий объем целевых фондов. Основная часть этих целевых фондов относится к категориям проектных, бенефициарных или тематических фондов. С 2004 года наблюдается значительное увеличение числа и объема финансирования в

² UNESCO Administrative Manual, 16 November 2009, paragraph 2.5.

рамках многосторонних донорских целевых фондов (МДЦФ), которые стали популярной схемой финансирования, например в области гуманитарной помощи, финансирования переходных мероприятий, миростроительства, развития и другой деятельности системы Организации Объединенных Наций на уровне стран.

12. Некоторые организации (например, ПРООН, ЮНЕСКО) уделяют этим веяниям повышенное внимание и обновили свою политику, правила и положения для управления добровольными взносами, включая целевые фонды, а другие организации (например, Секретариат Организации Объединенных Наций) уделяют этим тенденциям меньше внимания. В этой группе организаций вопросы управления и руководства целевыми фондами все еще регулируются положениями и правилами, принятыми более 20 лет тому назад. Уровни детализации положений, правил и политики, регулирующих управление и руководство целевыми фондами, также значительно разнятся. Одни организации разработали для своих целевых фондов подробные руководства и справочники, дополняющие зачастую общие формулировки их финансовых положений и правил, другие же не сделали этого. Вследствие этого во второй группе организаций управление и руководство целевыми фондами зачастую осуществляются не на структурированной, последовательной и более эффективной основе, а бессистемно, что влечет за собой более высокие операционные издержки.

13. Общесистемного обзора руководства и управления целевыми фондами в организациях системы Организации Объединенных Наций никогда не проводилось. В 1972 году ОИГ выпустила доклад о целевых фондах в Организации Объединенных Наций (JIU/REP/72/1), которым были охвачены определенные аспекты управления целевыми фондами в Организации Объединенных Наций, ее фондах и программах. Отдельных аспектов этой темы касались и другие доклады ОИГ, такие как доклады ОИГ "Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций: воздействие на осуществление программ и стратегии мобилизации ресурсов" (JIU/REP/2007/1) и "Вспомогательные расходы, связанные с внебюджетной деятельностью в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2002/3). Кроме того, различные доклады, касающиеся управления и руководства целевыми фондами, были опубликованы внешними и внутренними ревизорами организаций системы Организации Объединенных Наций и их подразделениями по вопросам оценки. Эти доклады, а также обсуждения и продолжающиеся дискуссии на уровне КСР/КВУУ/ГООНВР по соответствующим вопросам, таким как политика возмещения расходов, категории расходов и вопросы, касающиеся МДЦФ, принимались во внимание в соответствующем контексте.

II. Объем, тенденции и динамика

14. Финансирование целевых фондов в системе Организации Объединенных Наций за последние три двухгодичных периода в целом увеличилось — примерно с 12,1 млрд. долл. США в двухгодичном периоде 2004–2005 годов приблизительно до 15,1 млрд. долл. США в 2006–2007 годах и до порядка 16,8

млрд. долл. США в двухгодичном периоде 2008–2009 годов³. Увеличение объема финансирования целевых фондов — это общее явление во всей системе, которое затрагивает как фонды и программы Организации Объединенных Наций, так и специализированные учреждения. Наибольшее увеличение было отмечено в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), в Организации Объединенных Наций, Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

Диаграмма 1
Динамика изменения целевых фондов за последние три двухгодичных периода в организациях с крупными объемами целевых фондов

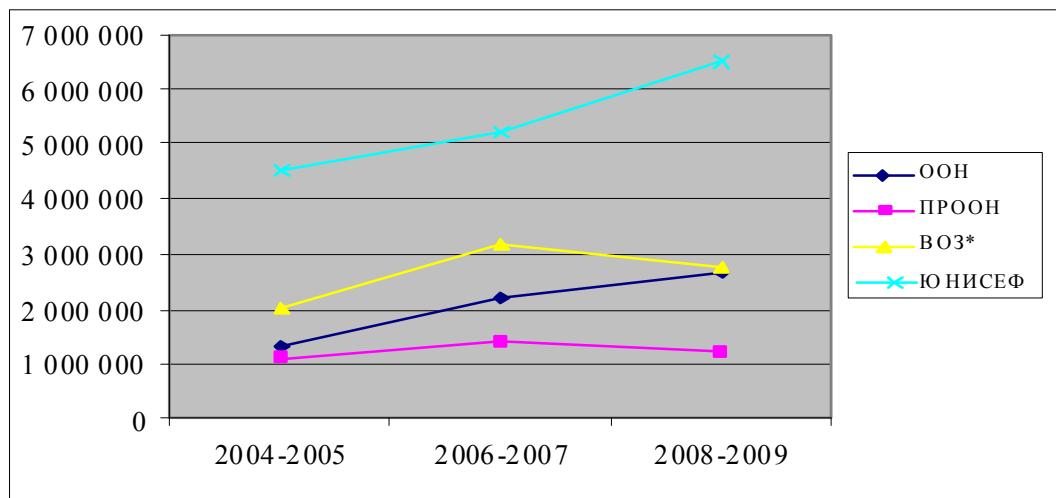
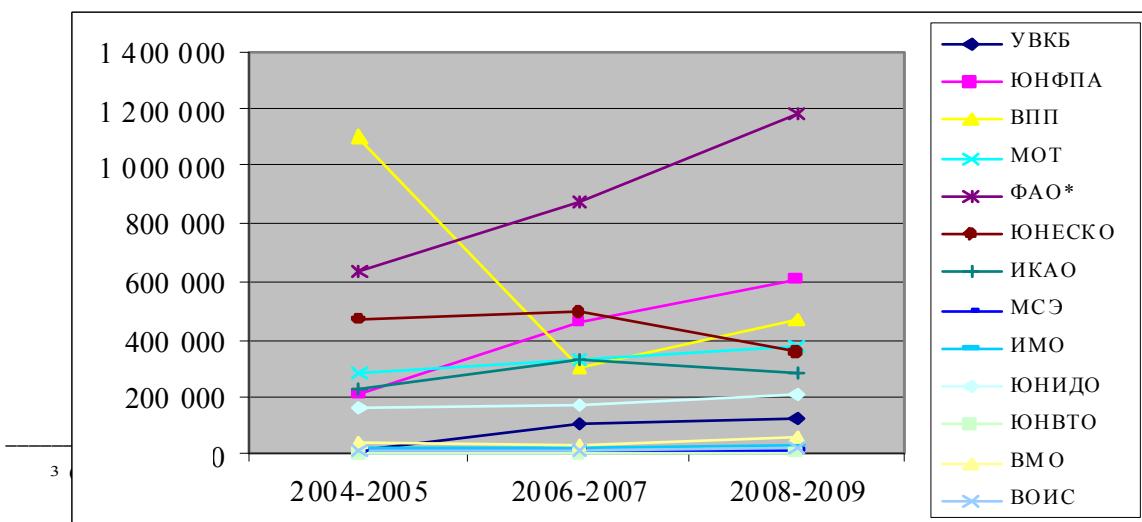


Диаграмма 2
Динамика изменения целевых фондов за последние три двухгодичных периода в организациях с небольшими объемами целевых фондов



Источник: Информация, представленная организациями.

15. В пределах общего увеличения объема финансирования целевых фондов, находящихся в ведении организаций системы Организации Объединенных Наций, значительно вырос объем финансирования по линии МДЦФ, в которых в период с 2004 по 2009 год были накоплены обязательства доноров общим объемом порядка 4,5 млрд. долл. США⁴. На 31 декабря 2009 года Управление по МДЦФ осуществило перевод 3,2 млрд. долл. США. Распределение средств между участвующими организациями показано в приложении IV.

16. Что касается источников целевых фондов⁵, то в двухгодичном периоде 2008–2009 годов основная доля (61%) приходилась на государства-члены, за которыми следовали частные доноры (19%). В этот же период доли взносов других организаций системы Организации Объединенных Наций и международных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, составили соответственно 9 и 11%. За последние три двухгодичных периода взносы государств-членов сократились примерно на 7%. За тот же период было отмечено увеличение взносов в целевые фонды со стороны международных организаций (около 8%) и других организаций системы Организации Объединенных Наций (около 5%). Последнее обстоятельство может быть связано с тем, что часть взносов государств-членов переводится через МДЦФ, которые фигурируют в статистике участвующих организаций как ресурсы других организаций системы Организации Объединенных Наций.

17. Основным источником финансирования целевых фондов остаются страны-члены, которые выделяют взносы главным образом в форме двусторонних целевых фондов. Вместе с тем в некоторых организациях, таких как ФАО, Международная организация труда (МОТ), ЮНИСЕФ и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), финансовые ресурсы от/по линии других международных организаций и финансовых учреждений также являются значительными и за последние годы выросли⁶. Организации имеют больше опыта работы с правительствами, поскольку они находятся в постоянном контакте через их представителей в соответствующих руководящих органах, что облегчает сбор средств, мобилизацию ресурсов, а также заключение через сформированные сети рамочных и партнерских соглашений с некоторыми крупными странами-донорами и тем самым позволяет программировать эти ресурсы на многолетней основе.

18. Взносы частных доноров в целевые фонды являются ограниченными, но в целом несколько увеличиваются. Исключением здесь является ЮНИСЕФ,

⁴ Обязательства доноров перед МДЦФ Организации Объединенных Наций, находящимися в ведении Управления по МДЦФ по состоянию на 31 декабря 2009 года (<http://mdtf.undp.org>); см. также график в пункте 105 ниже.

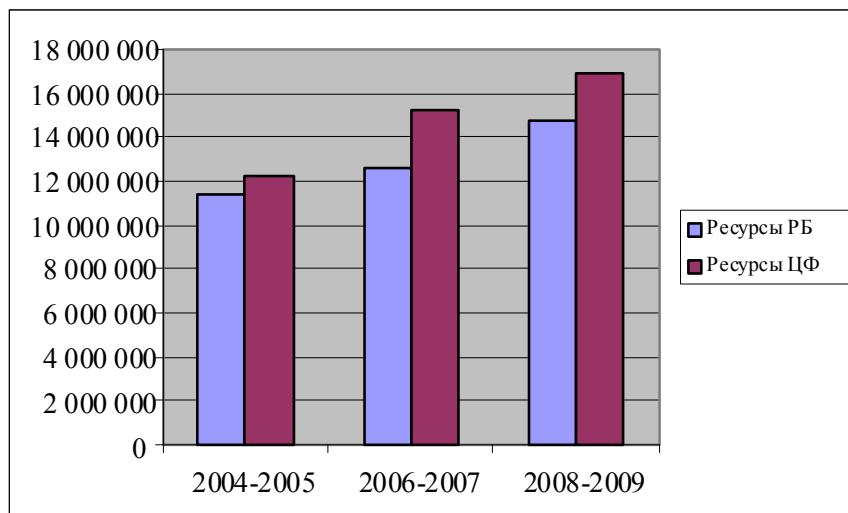
⁵ Доля рассчитана на основе данных, содержащихся в приложении II, за исключением ВОЗ, ПРООН и УВКБ, поскольку эти организации не представили разбивку по категориям доноров. Категория частных доноров включала в себя также других доноров.

⁶ См. таблицу в приложении II.

который имеет давнюю традицию сотрудничества с частным сектором, в том числе через национальные комитеты ЮНИСЕФ. В двухгодичном периоде 2004-2005 годов он получил от частных доноров примерно одну треть ресурсов для своих целевых фондов, а в двухгодичном периоде 2008-2009 годов их доля сократилась примерно до одной пятой, хотя она и остается высокой по сравнению с другими организациями. В большинстве других организаций системы Организации Объединенных Наций взносы частного сектора в целевые фонды не носят регулярного характера, и к тому же в большинстве случаев условия выделения этих взносов определяются во многом самими донорами, а не потребностями и приоритетами организаций. Дополнительная проблема связана с тем, что обычно эти частные фонды либо вообще не имеют опыта, либо имеют незначительный опыт работы с организациями системы Организации Объединенных Наций и наоборот, а потому мобилизация ресурсов сопряжена с большими трудностями, чем при работе с государственными донорами. Достижение официальных договоренностей также, как правило, требует значительного времени и больших затрат труда, что для обеих сторон сопряжено с правовыми последствиями и с ликвидацией множества пробелов. Однако некоторые организации, такие, как ЮНЕСКО, Всемирная продовольственная программа (ВПП) и ВОЗ, начали разрабатывать стратегию для улучшения мобилизации средств и сотрудничества с частными донорами в целях получения все большего и большего объема взносов частного сектора для целевых фондов. Инспекторам было сообщено, что частные доноры, включая частные фонды, действующие в таких областях, как забота о детях, охрана здоровья и борьба с болезнями, могли бы стать важным дополнительным источником ресурсов для целевых фондов как на глобальном, так и на региональном и национальном уровнях. Хотя потенциал увеличения средств частного сектора во многих организациях имеет свои пределы из-за специфики мандатов, сотрудничество с ним позволило бы расширить донорскую базу и может также оказать позитивное воздействие на имидж организаций. Инспекторы выражают согласие с этим замечанием при том понимании, что условия таких взносов должны определяться организациями исходя из их потребностей и приоритетов.

19. Увеличение объема целевых фондов соответствует общей тенденции увеличения внебюджетных/добровольных взносов в рамках всей системы при одновременной стагнации и/или лишь незначительном увеличении ресурсов регулярных бюджетов. В абсолютном большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций это привело к росту доли ресурсов, выделяемых в целевые фонды, по сравнению с ресурсами регулярного бюджета. Это положение дел не только оказывает воздействие на составление программ, планов и бюджетов в организациях, но и является серьезным источником дробления архитектуры финансирования в организациях. На диаграмме 3 приводятся данные по общим ресурсам регулярных бюджетов и целевых фондов в организациях системы Организации Объединенных Наций за последние три двухгодичных периода.

Диаграмма 3
Динамика изменения ресурсов регулярного бюджета и целевых фондов за последние три двухгодичных периода



Источник: По РБ — данные КСР (A/65/187); по ЦФ — ответы на анкету ОИГ.

Интегрированный бюджет

20. В отличие от прежней практики, когда взносы в целевые фонды, как и другие добровольные взносы, рассматривались отдельно от регулярной программы и бюджета в качестве дополнительного и главным образом нерегулярного источника поступлений, организации начали разрабатывать интегрированные программы и бюджеты с охватом как регулярных, так и внебюджетных ресурсов, включая ресурсы целевых фондов, которые зачастую дополняются стратегическими рамками и/или основанными на конкретных результатах подходах, определяющих краткосрочные и среднесрочные стратегические приоритеты организаций. До сведения Инспекторов была доведена информация о соответствующей эффективной практике в ФАО, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВОЗ.

21. Хотя приоритеты доноров продолжают играть важную и зачастую определяющую роль, Инспекторам было сообщено о том, что комплексный подход к планированию программ, основанный на приоритетах, на базе интегрированных программ и бюджетов и стратегических рамок обеспечивает более благоприятные условия для того, чтобы ресурсы, выделяемые в целевые фонды, в большей мере ориентировались на программы и соответствовали потребностям и приоритетам организаций. Кроме того, Инспекторы узнали о том, что некоторые организации отвергают определенные предложения по финансированию целевых фондов, если устанавливаемые при этом цели и условия делают их несовместимыми со стратегическими приоритетами или мандатами организаций.

22. Организации по-разному группируют целевые фонды, но чаще всего проводят различия между проектными фондами, бенефициарными фондами (предлагаемыми страной-бенефициаром), тематическими фондами (выделение средств на общие или тематические цели) и МДЦФ. Ввиду разных классификаций и бухгалтерских трудностей, связанных с размытостью граней между различными типами целевых фондов, данные в письменных ответах оказались не в полной мере сопоставимыми и не позволили оценить и сравнить пропорции между разными видами целевых фондов. Объем бенефициарных целевых фондов в очень значительной степени определяется спецификой организаций или стран и в некоторых регионах (например, Латинская Америка, Арабский регион) и областях деятельности (например, образование, продовольственная область) может быть значительным. Объем тематических целевых фондов, как правило, невелик, но в нескольких организациях он может составлять до 20–30%. На механизм МДЦФ приходится намного меньше 10%, но в некоторых организациях он растет быстрыми темпами.

Дробление ресурсов

23. Несмотря на Парижскую информацию по повышению эффективности внешней помощи и Аккрскую программу действий (АПД)⁷, данные свидетельствуют о том, что в целом целевое резервирование внебюджетных ресурсов и выделение ресурсов через целевые фонды по-прежнему имеют значительные масштабы. Число целевых фондов и объем их финансирования в разных организациях значительно варьируются из-за различного характера их деятельности и практики финансирования. Было отмечено, что в целом абсолютное большинство целевых фондов, за исключением некоторых крупных тематических целевых фондов и МДЦФ, сопряжены с жесткими условиями выделения средств и носят рельефно выраженный проектный характер, а также предусматривают серьезные требования к индивидуальной отчетности перед донорами. Следствием этого являются довольно небольшие средние объемы фондов, что порождает дробление деятельности, а также приводит к повышению операционных затрат. Большинство организаций имеют несколько сотен целевых фондов. Например, в двухгодичном периоде 2008–2009 годов Организация Объединенных Наций имела около 450 целевых фондов с общим объемом финансирования 2,6 млрд. долл. США; МОТ имела приблизительно 939 целевых фондов с общим объемом финансирования 378 млн. долл. США; ВПП имела 290 целевых фондов с общим объемом финансирования 465 млн. долл. США; а ЮНИДО имела 779 целевых фондов с общим объемом финансирования 205 млн. долл. США⁸. Хотя в объемах финансирования целевых фондов между организациями и в рамках всей системы имеются значительные различия с точки зрения фактических показателей и среднего объема, Инспекторы отметили, что в целом средний объем финансирования целевых фондов, за некоторыми исключениями, является довольно небольшим, но несколько увеличивается.

⁷ Парижская декларация представляет собой одобренное 2 марта 2005 года международное соглашение, в котором правительства приняли на себя обязательства продолжать наращивать усилия в целях повышения эффективности помощи.

⁸ Данные из ответов на анкету ОИГ.

24. Некоторые организации, такие, как Организация Объединенных Наций, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, начали создавать блоки целевых фондов или тематические целевые фонды, которые позволяют донорам выделять ресурсы на конкретную тематическую область на основе более широких целевых установок в увязке с приоритетами организаций. В связи с этим Инспекторы придерживаются того мнения, что основанный на тематических целевых фондах подход, применяемый в ЮНФПА или ЮНИСЕФ, можно считать эффективной практикой. Он обеспечивает более четкую увязку со стратегическим планом и матрицей результатов организации, создает возможность для многолетнего финансирования, приводит к более эффективному учету и финансовому управлению и облегчает отчетность, позволяя представлять всем донорам лишь один сводный годовой отчет вместо индивидуальной отчетности, и тем самым обеспечивает общее сокращение операционных затрат.

25. Несколько организаций (например, Организация Объединенных Наций, ЮНКТАД и ЮНФПА) предприняли также усилия, направленные на уменьшение числа целевых фондов, и преуспели в этом. Тем не менее Инспекторы считают, что все же необходимо сделать больше, в частности потому, что из-за такой раздробленной структуры целевых фондов организациям труднее обеспечивать соблюдение в своей деятельности приоритетов, установленных их руководящими органами. Это может приводить к неэффективности и разбалансированности в расстановке акцентов. Инспекторы считают, что объединение ресурсов, выделяемых для индивидуальных целевых фондов, в более крупные целевые фонды, преследующие более общие цели, сведение целевых фондов в блоки и/или более широкое использование тематических целевых фондов помогли бы уменьшить дробление средств и добиться более четкой увязки целевых фондов с соответствующими приоритетами и потребностями организаций и тем самым обеспечить в них в большей мере главенствующую роль не доноров, а организаций. Сведение целевых фондов в блоки и более широкое использование тематических целевых фондов были бы выгодными и для доноров, поскольку это повысило бы эффективность управления фондами из-за снижения операционных затрат и уменьшения объема обязательств по индивидуальной отчетности по проектам. По мнению Инспекторов, **исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует при подготовке их предложений по программам и бюджетам формулировать предложения по тематическим фондам и другим типам объединенных фондов на основе широких или тематических целевых установок выделения средств в целях содействия более результативному и более эффективному с точки зрения затрат управлению целевыми фондами.**

26. Усилия организаций системы Организации Объединенных Наций созвучны положениям Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи, хотя с поведением доноров картина является гораздо более пестрой. Некоторые из традиционных доноров готовы и полны желания последовать этим путем, тогда как другие все еще отдают предпочтение проектным целевым фондам или более жестким целевым установкам финансирования. Инспекторы считают, что положительный опыт, связанный с

объединением ресурсов, повышением прозрачности их использования и улучшением основанной на конкретных результатах отчетности по управлению средствами, приведет к постепенному увеличению их доли в общем объеме целевых фондов.

27. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит эффективность и результативность руководства и управления целевыми фондами на основе передовой практики.

Рекомендация 1

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует повысить эффективность комплексного управления регулярным бюджетом и внебюджетными ресурсами для обеспечения того, чтобы внебюджетные ресурсы, включая целевые фонды, использовались в соответствии со стратегическими и программными приоритетами организаций.

Рекомендация 2

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить всем донорам позитивно реагировать на усилия, предпринимаемые организациями в целях увеличения доли и объема тематических целевых фондов и других видов объединенных фондов, для содействия более эффективному управлению целевыми фондами.

III. Основные риски, связанные с управлением целевыми фондами

28. Использование целевых фондов может порождать значительные риски для организаций. Кроме того, из-за разнообразного характера целевых фондов с точки зрения размеров, структуры, деятельности и т.д., а также из-за разных политики, правил и положений, действующих в разных организациях, степени подверженности рискам в связи с использованием целевых фондов в организациях системы Организации Объединенных Наций и даже в пределах одной и той же организации очень разнятся.

29. Хотя риски, связанные с управлением целевыми фондами, во многом аналогичны рискам, связанным с программированием и осуществлением деятельности, финансируемой за счет ресурсов регулярного бюджета, существуют определенные дополнительные риски, которые непосредственно сопряжены с особенностями и характером этого механизма финансирования.

Риски, сопряженные с целевыми фондами, определяются на основе оценок рисков, проводимых организациями системы Организации Объединенных Наций. Некоторые организации проводят также конкретные оценки рисков использования своих целевых фондов. В этом плане хорошими примерами являются оценки рисков целевых фондов Организации Объединенных Наций, проведенные Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН)⁹.

30. Риски для организаций, которые выявляются чаще всего, включают в себя¹⁰:

- потенциальное отклонение от установленных приоритетов и потребностей, определенных руководящими органами организаций;
- непредсказуемость в вопросах получения ресурсов на более долгосрочную перспективу и невыполнение обязательств донорами;
- конкурентная борьба между организациями системы Организации Объединенных Наций за потенциальных доноров;
- недостаточно эффективная политика и ставки взвешивания расходов и возможное перекрестное субсидирование деятельности по линии целевых фондов за счет ресурсов регулярного бюджета;
- дробление деятельности и финансирования из-за значительного числа проектных целевых фондов, что приводит к неэффективности и высоким операционным издержкам;
- недостаточный потенциал в области мониторинга, оценки и отчетности, в частности в связи с обременительными обязанностями по представлению множественных отчетов;
- отсутствие четкого разделения обязанностей между различными организационными подразделениями, занимающимися управлением целевыми фондами, включая штаб-квартиры, региональные и местные отделения, что может также приводить к потенциальным пробелам в подотчетности и дублированию отчетности;
- неудовлетворительная координация и обмен информацией между различными организационными подразделениями, занимающимися руководством и управлением целевыми фондами;
- неэффективное или нецелевое использование средств и мошенничество, а также риски, вытекающие из сотрудничества с партнерами-исполнителями, которые могут не придерживаться стандартов Организации Объединенных Наций в области бухгалтерского учета, финансового управления и надзора и которые могут не обладать достаточным потенциалом в этих областях;
- потери, обусловленные колебаниями обменных курсов в тех случаях, когда валюта целевого фонда отличается от валюта организации;

⁹ OIOS, Assignment No. AG2009/510/02 – Risk assessment of management of general trust funds.

¹⁰ Некоторые из этих рисков конкретно затрагиваются в отдельных рекомендациях, например в рекомендациях 1 и 2, приведенных выше.

- программирование и осуществление деятельности в районах, затронутых конфликтом, таких, как постконфликтные ситуации и страны, находящиеся на переходном этапе;
- нереалистичные проектные предложения.

31. Инспекторы считают, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует расширить сферу охвата их оценок организационных рисков посредством более активного отражения рисков, конкретно связанных с управлением и руководством целевыми фондами, в целях их более активного выявления и снижения. В условиях растущего объема внебюджетных ресурсов, в том числе выделяемых в целевые фонды, это имеет особенно важное значение.

32. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации улучшит выявление и снижение рисков, связанных с управлением и руководством целевыми фондами.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить оценку рисков, связанных с целевыми фондами, и принять меры по управлению ими.

IV. Институциональные основы

A. Директивные рамки

33. Основные положения, регулирующие учреждение целевых фондов, руководство и управление ими, содержатся в уставных документах и/или финансовых положениях и правилах организаций. Обычно они дополняются более детальными правилами и процедурами в различных нормативных документах, включая административные инструкции, руководящие принципы, руководства по управлению проектами или по закупкам, циркулярные письма и т.д. Как правило, базовые документы, лишь за некоторыми исключениями, являются старыми, хотя они часто обновляются посредством внесения различных поправок либо в сам соответствующий документ, либо, нередко, через выпуск внутренних меморандумов или отдельных административных указаний. Они дополняются рядом стандартных соглашений, меморандумов о договоренности, стандартных писем донорам, форматами отчетности, матрицами и т.д.

34. Отследить и обнаружить все применимые положения в их нынешнем виде даже сотрудникам, занимающимся управлением целевыми фондами на различных уровнях, зачастую трудно, поскольку эти положения содержатся в различных нормативных документах, правилах, административных инструкциях, стандартных соглашениях и др., в которые часто вносятся поправки на основе внутренних и административных меморандумов или указаний. Например, в случае Организации Объединенных Наций

соответствующие бюллетени Генерального секретаря (ST/SGBs) и административные инструкции (ST/Als) были выпущены еще в 1980-х годах. Они содержат подробные положения и после выпуска могли обновляться и пересматриваться (например, в вопросах, касающихся возмещения расходов и делегирования полномочий) на основе внутренних меморандумов, доводившихся до сведения основных заинтересованных сторон, но они не являются легкодоступными для всех сотрудников, занимающихся вопросами целевых фондов. В других организациях системы Организации Объединенных Наций ситуация является аналогичной.

35. Инспекторам было сообщено о том, что Секретариат Организации Объединенных Наций недавно приступил к проведению ограниченного по сфере охвата внутреннего обзора действующих мер политики и практики в отношении целевых фондов. Следует отметить, что аналогичного рода работа уже инициировалась в 2003 году, но была приостановлена без внесения каких-либо значительных изменений в действующую практику и положения. Этот новый процесс, который, как ожидается, будет завершен в начале 2011 года, нацелен на повышение эффективности действующей политики на основе четкой новой системы типовых шаблонных соглашений. На момент подготовки настоящего доклада никакой дополнительной более подробной информации не имелось. Некоторые другие организации, такие как Международный союз электросвязи (МСЭ), ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП, также указали, что они находятся в процессе обновления и консолидации их правил и процедур управления целевыми фондами. Инспекторы настоятельно призывают организации в приоритетном порядке завершить эту работу.

36. С учетом растущего объема и числа целевых фондов и увеличения нагрузки на сотрудников, работающих в этой области, причем не только в штаб-квартирах, но и во все большей степени в региональных и страновых отделениях, Инспекторы считают, что все нормативные документы и соответствующие правила и положения, касающиеся целевых фондов, следует пересмотреть и свести воедино в более удобный для использования и целостный формат. В процессе этого следует учесть последние веяния, а также поправки и изменения, вносившиеся в базовые документы в прошлом. Консолидированные и обновленные применимые правила должны быть обнародованы и сделаны легкодоступными для сотрудников организаций как в штаб-квартирах, так и на местах. Следует также обеспечить должную подготовку сотрудников по вопросам, касающимся положений, правил и политики, регулирующих деятельность целевых фондов.

37. В этом отношении Инспекторы считают административное руководство ЮНЕСКО, опубликованное в ноябре 2009 года, всеобъемлющим и транспарентным сборником правил и положений, которые в настоящее время действуют¹¹. Это административное руководство, которое доступно в онлайновом режиме и имеет прямые вебссылки на различные более подробные правила, является отличным рабочим инструментом для всех пользователей во всех местах службы и может считаться примером передовой практики в ряду аналогичных инструментов.

¹¹ См. главу 5 руководства и соответствующие приложения.

38. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность и результативность руководства и управления целевыми фондами на основе передовой практики.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть, свести воедино и обновить существующие нормативные документы, регулирующие управление и руководство целевыми фондами в их организациях, и обеспечить их наличие и доступность для всех соответствующих сотрудников в удобном для пользователей формате.

В. Отношения между организациями и донорами

39. Организации системы Организации Объединенных Наций уделяют все более пристальное внимание своей деятельности по сбору средств и мобилизации ресурсов, и для выполнения этой работы в штаб-квартирах были созданы специальные организационные подразделения. Поскольку масштабы мобилизации средств на региональном уровне в виде взносов региональных учреждений по вопросам развития или региональных банков развития и бенефициарных целевых фондов возрастают, региональные и страновые отделения также играют в этом плане важную роль. В то же время некоторые страны-доноры делегируют полномочия на проведение переговоров по мобилизации средств и по целевым фондам своим представителям в соответствующем регионе или стране.

40. Организации поддерживают регулярные контакты с основными донорами через свои директивные органы и/или в рамках встреч с донорами и иных мероприятий и предпринимают серьезные усилия по налаживанию и поддержанию долгосрочных взаимоотношений и сотрудничества с донорами. Особое внимание уделяется поощрению многолетнего программирования с традиционными донорами на основе более долгосрочных партнерских и рамочных соглашений, а также расширению круга стран-доноров и укреплению донорской базы на основе привлечения новых стран-доноров и доноров из частного сектора. Инспекторы отметили позитивные сдвиги в обеих областях. Несколько организаций (например, Организация Объединенных Наций и ЮНИСЕФ) привлекли значительные взносы в целевые фонды от частных доноров. Другие организации (такие, как ПРООН, ВОЗ, ФАО и ЮНФПА) на протяжении последних трех двухгодичных периодов успешно увеличивали долю взносов, получаемых на основе партнерских соглашений, обеспечив тем самым возможности для многолетнего планирования.

Нестандартные требования доноров

41. При проведении переговоров по заключению соглашений о целевых фондах организации стараются использовать стандартные соглашения и форматы отчетности, разработанные на основе практики, применявшейся в прошлом. Организации заключили долгосрочные рамочные или партнерские соглашения с некоторыми донорами, и новые целевые фонды учреждаются на основе простого обмена письмами. Вместе с тем в большинстве случаев с

донорами, предлагающими дополнительные положения, требования и условия, приходится проводить индивидуальные переговоры. Чаще всего доноры предлагают специфические условия целевого резервирования средств, графики платежей, специальные ставки расходов на поддержку программ (РПП), нестандартные требования к отчетности, дополнительные положения, касающиеся мошенничества, коррупции, терроризма, страхования, безопасности или прав собственности, а также специфические требования к аудиту и оценке. Реже поступают просьбы, касающиеся конкретных схем закупок или найма персонала для программ или проектов, финансируемых за счет целевых фондов. Порой организация может столкнуться с проблемой разных подходов одной и той же страны-донора ввиду различий во внутренних положениях или практике различных министерств или ведомств стран-доноров.

42. Во многих случаях доноры принимают условия стандартных соглашений после переговорного процесса. Однако, когда этого не происходит, учет и отражение особых просьб часто приводят к затяжным переговорам и другим процессам, в частности поскольку для принятия определенных положений и учета нестандартных просьб требуется проведение внутренних консультаций с соответствующими департаментами, такими как Управление по правовым вопросам или Контролер, а зачастую и их одобрение ими. Наличие значительного числа целевых фондов в организациях приводит к значительной рабочей нагрузке для соответствующих сотрудников, причем не только на этапе заключения соглашения, но и на протяжении всего цикла управления целевыми фондами. Кроме того, частые просьбы доноров о включении нестандартных положений подрывают усилия по общесистемному согласованию условий.

43. Инспекторам было сообщено о том, что порой доноры излагают особые просьбы за рамками процесса заключения соглашений о целевых фондах, что создает для организаций еще большие трудности, чем просьбы, представляемые в рамках официальных переговоров. Инспекторы не советуют организациям соглашаться с такой практикой, поскольку это может быть сопряжено с правовыми рисками и ответственностью и может быть не в полной мере совместимым с правилами и положениями, регулирующими деятельность организаций, и, кроме того, эта практика не соответствует стандартам прозрачности, которые, как ожидается, должны соблюдать организации.

44. Хотя Инспекторам были предоставлены варьирующиеся показатели от различных организаций, в целом после проведения переговоров более 20% соглашений о целевых фондах, которые заключаются, отличаются от стандартных соглашений и содержат дополнительные требования, главным образом к механизмам отчетности. **Для повышения эффективности управления целевыми фондами Инспекторы не советуют донорам включать нестандартные требования в соглашения о целевых фондах.**

Региональные учреждения по вопросам развития

45. Особые трудности возникают в связи с переговорами об учреждении целевых фондов, финансируемых региональными организациями по вопросам развития. В целом региональные банки развития и другие финансовые

учреждения имеют значительные средства, гранты и займы, которые могут служить источником финансирования деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в формате целевых фондов. В частности, в сотрудничестве с ними были бы заинтересованы региональные комиссии Организации Объединенных Наций, а также некоторые из крупных региональных отделений специализированных учреждений. Вместе с тем некоторые условия, которые в настоящее время предлагаются региональные учреждения по вопросам развития, например в Азии и Латинской Америке, несовместимы с положениями стандартных соглашений Организации Объединенных Наций, например определенные ограничения в отношении процедур закупок и найма персонала (узкорегиональные процедуры конкурсных торгов, ограничивающиеся членским составом региональных финансовых учреждений, тогда как система Организации Объединенных Наций имеет открытый процесс торгов без географических ограничений), а также некоторые финансовые требования и требования к отчетности.

46. Инспекторы отметили, что организации системы Организации Объединенных Наций применяют разные подходы к решению этих проблем: одни ссылаются на существующие положения и строго применяют их, не идя на компромисс посредством принятия дополнительных условий и требований, запрашиваемых учреждениями-донорами, тогда как другие организации являются более "гибкими". Хотя формально они могут и не включать какие-либо дополнительные требования или условия в соответствующие соглашения о целевых фондах, фактически они выполняют их (например, в части процедур закупок или найма персонала, таких как узкорегиональные процедуры конкурсных торгов) при осуществлении деятельности, финансируемой региональными финансовыми учреждениями и банками развития. Можно привести также пример практики, когда нестандартное соглашение о финансировании проектов, содержавшееся в добавлении к рамочному соглашению между ПРООН и Межамериканским банком развития (МАБР), было подписано между этими двумя сторонами.

47. Инспекторы считают, что организациям системы Организации Объединенных Наций крайне желательно занять единую и общую позицию относительно условий, на которых можно было бы принимать ресурсы от региональных финансовых учреждений и банков развития. Такую общую позицию следует в достаточной мере адаптировать к региональным условиям, с тем чтобы позволить региональным комиссиям или отделениям принимать/получать дополнительные ресурсы на деятельность, соответствующую их мандатам и приоритетам и совместимую с их правилами и положениями. Вполне закономерно также рассчитывать на то, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций не подрывали возможности друг друга, ведя конкурентную борьбу за эти ресурсы.

48. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит уровень слаженности в вопросах сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций и региональными финансовыми учреждениями и банками развития.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует разработать общую позицию в отношении условий и процедур принятия и получения ресурсов для целевых фондов от региональных финансовых учреждений и банков развития. После разработки такой общей позиции правила, положения и политику организаций следует обновить и представить на утверждение соответствующим руководящим органам.

C. Структура управления целевыми фондами

49. В целом, структура управления целевыми фондами определяется применимыми нормативными рамками организаций. Она может также регулироваться решением руководящих органов или одобряемыми исполнительными главами документами об учреждении целевых фондов и все чаще — соглашениями о целевых фондах, заключаемыми с донорами. В этих документах определяется структура управления целевыми фондами, включая учреждение, состав, роль и мандат руководящих комитетов и/или секретариатов целевых фондов. В состав руководящих комитетов целевых фондов обычно входят представители доноров и организаций, а также другие заинтересованные стороны, например представители соответствующих стран в случае страновых целевых фондов. Роли руководящих комитетов варьируются, но в большинстве случаев в отношении деятельности фонда им отводится директивная роль, а также консультативная и надзорная роль. Соглашения о целевых фондах могут также содержать положения, касающиеся того, на каком уровне и при решении каких вопросов и проблем должен действовать механизм консультаций между донорами и организацией.

50. С учетом существования различных типов целевых фондов, их размеров, профильной деятельности и того, действуют ли они на глобальном, региональном или страновом уровне, в структурах управления целевыми фондами существует множество вариаций не только между различными организациями системы Организации Объединенных Наций, но и в пределах одной и той же организации. В целом механизмы управления и руководства проектными целевыми фондами интегрированы в обычные процессы и процедуры утверждения и осуществления проектов/программ организации, в которых задействованы разные департаменты (технические, бухгалтерские, финансовые, правовые, надзорные и т.д.). Вместе с тем тематические фонды, целевые фонды, располагающие более крупными объемами средств, МДЦФ, такие как Централизованный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ), Фонд миростроительства Организации Объединенных Наций (ФМС) и Целевой фонд Организации Объединенных Наций по безопасности человека (ЦФБЧ ООН), а также страновые целевые фонды обычно имеют структуру управления, созданную в особом порядке, включая руководящий или консультативный комитет или совет попечителей и секретариат, обеспеченный

кадровыми ресурсами, которые занимаются конкретно поддержкой должного осуществления деятельности, финансируемой фондом.

Инспекторам было сообщено о том, что в целом какие-либо серьезные системные проблемы, связанные с руководством целевыми фондами, отсутствуют. Вместе с тем в некоторых случаях процесс принятия решений, в том числе в комитетах целевых фондов, не всегда является четким и эффективным, что сказывается также на подотчетности и прозрачности. Это сообразуется с замечаниями, сделанными в ходе некоторых из оценок и аудиторских проверок конкретных целевых фондов. Применительно к МДЦФ было указано также, что в страновых целевых фондах в качестве участвующих организаций задействовано слишком много организаций системы Организации Объединенных Наций, что, как правило, мешает процессу принятия решений и действенному и эффективному управлению и руководству фондами. И наконец, было подчеркнуто важное значение надлежащей представленности соответствующих стран в руководящих комитетах страновых целевых фондов.

52. Инспекторы выражают согласие с этими замечаниями. Вместе с тем они воздерживаются от вынесения конкретных рекомендаций, поскольку в целом какие-либо серьезные системные проблемы, связанные с руководством целевыми фондами, отсутствуют. Поднятые вопросы носят оперативный характер, и, поскольку они уже были выявлены, рассмотрены и урегулированы соответствующими организациями, в общесистемных мерах как таковых нет необходимости. Относительно управления МДЦФ см. пункты 106–114 ниже.

V. Административные и финансовые вопросы

A. Возмещение расходов

53. Политика и принципы возмещения расходов в связи с деятельностью, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов, включая целевые фонды, долгое время являлись предметом острых споров в организациях системы Организации Объединенных Наций. В докладе ОИГ о вспомогательных расходах¹², выпущенном в 2002 году, был приведен обстоятельный обзор вспомогательных расходов, связанных с деятельностью, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов, и организациям системы Организации Объединенных Наций было рекомендовано рассмотреть вопрос о разработке и применении их политики в отношении вспомогательных расходов. С учетом неуклонного роста объема внебюджетных ресурсов в их бюджетах в целом большинство организаций системы Организации Объединенных Наций начали применять принцип полного возмещения расходов, одобренный их руководящими органами, с тем чтобы обеспечить возможность возмещения всех административных и вспомогательных расходов, связанных с деятельностью, финансируемой за счет внебюджетных ресурсов. В некоторых организациях руководящим органам должны представляться периодические доклады о применении этого принципа.

¹² Доклад ОИГ, "Вспомогательные расходы, связанные с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2002/3).

54. Порядок возмещения расходов на поддержку программ (РПП) варьируется от организации к организации по определенным аспектам; в частности, организации системы Организации Объединенных Наций применяют разные ставки РПП. Секретариат Организации Объединенных Наций и специализированные учреждения применяют стандартную ставку РПП в размере 13%, а фонды и программы Организации Объединенных Наций, например ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, обычно применяют более низкую общую ставку возмещения расходов в размере 7%¹³ для покрытия постоянных и переменных косвенных расходов на деятельность, финансируемую за счет внебюджетных ресурсов. Отклонения от стандартной ставки и исключения из ее применения в отношении определенных видов деятельности существуют во всех организациях или в определенных случаях, в частности, например, в случае чрезвычайных программ, программ, предусматривающих значительный компонент закупок, могут одобряться исполнительным главой и/или Контролером соответствующей организации.

55. Ставки РПП, применяемые к деятельности, финансируемой за счет целевых фондов, варьируются от организации к организации. Стандартные ставки РПП, применяемые организацией в целом, применяются также к целевым фондам и деятельности, финансируемой по их линии¹⁴. Большинство организаций применяют также особые (более низкие) ставки в отношении определенных типов или категорий целевых фондов и/или их деятельности, например целевых фондов, создаваемых в чрезвычайных ситуациях, бенефициарных целевых фондов, целевых фондов со значительным компонентом закупок и т.д.¹⁵ При поступлении соответствующей просьбы и при определенных обстоятельствах, например в случае необходимости дробления всех РПП между разными организациями при использовании учреждений-исполнителей, исполнительный глава или Контролер организации может предусмотреть изъятия и исключения. Ввиду количества предусмотренных исключений общие ставки РПП, применяемые к целевым фондам и деятельности, финансируемой по линии целевых фондов, на практике ниже применимой стандартной ставки РПП.

56. Инспекторам было сообщено о том, что вопросы возмещения расходов, касающиеся целевых фондов и финансируемой по их линии деятельности, такие как применимые ставки РПП, механизмы и процедуры установления ставок РПП, которые отличаются от стандартной ставки организации, категории расходов и взимание прямых расходов, обсуждаются в контексте проходящей в настоящее время общей межучрежденческой дискуссии по возмещению расходов на внебюджетную деятельность¹⁶. Обсуждаются также

¹³ Учреждения, входящие в состав Исполнительного комитета (Исполком), предпринимали усилия по согласованию своих ставок РПП на уровне 7% (см. СЕВ/2006/HLCM/20).

¹⁴ См. также приложение III к настоящему документу, в котором приводятся ставки РПП, применяемые к целевым фондам в отдельных организациях системы Организации Объединенных Наций.

¹⁵ См., например, ЮНЕСКО, ФАО и ИКАО.

¹⁶ См., например, информацию о дискуссиях и деятельности Рабочей группы КВУУ по вспомогательным расходам на внебюджетную деятельность и Рабочей группы ГООНВР-КВУУ по политике возмещения расходов, включая ее Целевую группу по классификации расходов (которая в 2007 году провела обследование политики возмещения расходов в системе ООН).

вопросы внутреннего распределения РПП между штаб-квартирами и местными отделениями, а также распределение между центральными административными и техническими подразделениями организаций. Хотя эти дискуссии считаются чрезвычайно полезными для уточнения различных элементов политики возмещения расходов, повышения степени чувствительности организаций к размерам расходов и для поощрения становления культуры учета расходов, они привели лишь к некоторым ограниченным результатам.

60. Инспекторы считают, что с "маркетинговой" точки зрения 7-процентная ставка РПП является более привлекательной для доноров, хотя разные уровни прямых затрат могут затруднить сопоставление реальных общих расходов на управление и руководство целевыми фондами. Вместе с тем подобная практика создала бы условия для нездоровой конкуренции за средства и могла бы подтолкнуть организации с менее сложными системами учета затрат в направлении усугубления проблемы перекрестного субсидирования между ресурсами регулярного бюджета и внебюджетными ресурсами.

61. Инспекторы отметили, что в целом по этим вопросам существуют две разные школы мысли, мотивируемые различиями в бизнес-моделях между фондами и программами Исполкома и специализированными учреждениями.

а) Согласно одной точке зрения, считается, что широкое применение практики прямого взимания расходов является менее прозрачным (даже при более низкой фиксированной ставке РПП), поскольку это оставляет возможность для взимания "скрытых" косвенных расходов по разным бюджетным статьям. Для этого требуется также внедрение дорогостоящих систем бухгалтерского учета, что привело бы к повышению общих операционных затрат. Кроме того, организации, в которых база знаний и экспертного опыта носит сугубо внутренний характер и финансируется за счет компонента регулярного бюджета (как в случае большинства организаций, осуществляющих в высшей мере нормативную и техническую деятельность, например специализированных учреждений), будут испытывать трудности с отнесением части расходов по персоналу в качестве прямых расходов на счет конкретных программ/проектов. Именно это соображение и лежит в основе жесткой позиции в защиту фиксированной 13-процентной ставки РПП в Секретariate Организации Объединенных Наций и специализированных учреждениях.

б) Сторонники другой школы отдают предпочтение более широкому применению практике прямого отнесения расходов при более низкой процентной стандартной ставке РПП, поскольку они уже внедрили соответствующие системы учета и имеют опыт в деле прямого взимания расходов. Кроме того, ввиду в основном оперативного характера их деятельности и ограниченных ресурсов регулярного бюджета они не опираются в той же мере на внутренний экспертный потенциал, но могут передавать часть своей деятельности на подряд внешним консультантам, а эти расходы легко напрямую относить на счета соответствующих программ. Поэтому они могут легко работать, применяя более низкую 7-процентную ставку РПП.

62. Инспекторы считают, что с учетом особых соображений привлекательность более низких ставок РПП и несопоставимость совокупных

фактических прямых и косвенных расходов могут подтолкнуть Организацию Объединенных Наций и специализированные учреждения к конкурентной борьбе за финансирование с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, если они будут и впредь применять более низкие ставки РПП, **организации могут оказаться в проигрыше, в особенности если они будут брать на себя бремя, которое будет невозможно финансировать в долгосрочной перспективе за счет регулярных ресурсов с учетом неуклонного роста объема целевых фондов.**

63. При общей тенденции к применению 7-процентной ставки РПП по целевым фондам значительная часть средств для новых целевых фондов предлагается Организации Объединенных Наций и специализированным учреждениям по 7-процентной ставке в качестве основного условия. Поэтому **организации должны быть кровно заинтересованы в установлении четких общих правил, касающихся расходов, подлежащих финансированию, ставки РПП, подлежащие применению, и типов расходов, подлежащей непосредственному отнесению на счет программ/проектов.** Это повысило бы уровень прозрачности и четкости учета расходов, относимых к категории РПП.

64. До сих пор попытки прийти к общей позиции по этим вопросам не принесли однозначных результатов, хотя с 2003 года была проделана полезная работа и достигнут определенный прогресс, в частности на уровне КСР Рабочей группой ГООНВР-КВУУ по политике в области возмещения расходов и Целевой группой специализированных учреждений. В настоящее время несколько организаций, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, находятся в процессе обзора своей политики и ставок возмещения расходов.

65. Инспекторы считают, что эти технические, финансовые и бухгалтерские вопросы можно согласовать при наличии политического желания на уровне исполнительных глав при поддержке государств-членов. Инспекторы полагают, что дальнейшая отсрочка принятия столь важных решений по согласованию политики и принципов возмещения расходов усугубит проблему недобросовестной конкурентной борьбы за финансирование между организациями системы Организации Объединенных Наций и углубит проблему непрозрачности, а также несопоставимости фактических вспомогательных и административных расходов, связанных с управлением и руководством целевыми фондами. Такое положение дел не будет отвечать интересам организаций, да и государств-членов. Прозрачные правила возмещения расходов отвечали бы также интересам доноров и облегчили бы принятие ими решений по финансированию программ и проектов в организациях системы Организации Объединенных Наций.

66. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит степень общесистемной согласованности политики и принципов возмещения РПП по целевым фондам, а также деятельности, финансируемой за счет других внебюджетных ресурсов.

Рекомендация 6

**Генеральному секретарю в его качестве Председателя
КСР следует активизировать межучрежденческую работу в**

целях достижения договоренности между организациями системы Организации Объединенных Наций по согласованию политики и принципов возмещения расходов по целевым фондам, а также деятельности, финансируемой за счет других внебюджетных ресурсов. Такая политика в области возмещения расходов должна предусматривать четкое правило, регулирующее ставку расходов на поддержку программ (РПП) и категории расходов, подлежащих прямому отнесению на счет программ.

Рекомендация 7

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует рассмотреть согласованную политику и принципы возмещения расходов по целевым фондам и деятельности, финансируемой за счет других внебюджетных ресурсов, после их согласования в КСР в целях соответствующего обновления политики возмещения расходов их организаций.

B. Отчетность по целевым фондам

67. Организации системы Организации Объединенных Наций стараются в максимально возможной степени использовать свои стандартные соглашения о целевых фондах, содержащие стандартизированные процедуры отчетности по целевым фондам и деятельности, финансируемой за их счет. Такая отчетность, как правило, включает в себя представление ежегодных финансовых и предметных/описательных отчетов, содержащих обновленную информацию о ходе осуществления программ и проектов, финансируемых за счет целевого фонда, и окончательного финансового и предметного/программного отчета о закрытии целевого фонда или завершении программы/проекта, финансируемого по его линии. Как правило, организации системы Организации Объединенных Наций выполняют стандартные обязательства по отчетности, хотя порой они испытывают трудности с соблюдением сроков, установленных донорами.

68. Трудности с отчетностью возникают в тех случаях, когда имеется значительное число целевых фондов и/или программ/проектов, для каждого из которых требуется представление индивидуальной отчетности, или когда доноры предлагают дополнительные требования или процедуры отчетности.

69. Инспекторы были уведомлены о том, что ввиду значительного числа связанных с проектами целевых фондов во многих организациях отчетность по целевым фондам и деятельности, финансируемой по линии целевых фондов, создает для организаций значительное административное бремя даже при широком применении стандартизированной отчетности и форматов отчетности. В более мелких организациях для доноров ежегодно готовятся несколько сотен отчетов, а в более крупных организациях ежегодное число отчетов измеряется тысячами (МОТ — около 2 600, ФАО и ВОЗ — соответственно почти 2 700 и 5 000). В связи с этим Инспекторы считают, что

более широкое использование тематических целевых фондов, в случае которых, как правило, используется агрегированная отчетность, а не индивидуальная отчетность перед донорами, значительно облегчило бы административное бремя, ложащееся на организации. Очевидно, что для этого потребовалась бы более высокая степень доверия доноров к организации, которую можно было бы также обеспечить на основе более прозрачного управления ресурсами, предусмотрев общую отчетность по деятельности, финансируемой за счет целевых фондов, перед руководящими органами организаций. Инспекторы считают, что положительный опыт в области управления тематическими целевыми фондами, накопленный в Организации Объединенных Наций, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, например, доказал жизнеспособность этого варианта, хотя некоторые организации указали, что их ожидания, касающиеся развития событий в этом направлении, являются довольно скромными с учетом различных позиций доноров по этому вопросу.

70. Нестандартные требования к отчетности, предлагаемые донорами, обычно включают в себя требования, касающиеся сроков, частотности и периодичности представления финансовой отчетности, в том числе просьбы о представлении промежуточных финансовых отчетов, просьбы относительно нестандартной бюджетной разбивки расходов или бюджетных статей или о представлении отчетности в валюте, отличающейся от используемой организацией в финансовых операциях. Такие просьбы поступают не только от стран-доноров, но и от доноров всех типов, в том числе частных доноров и организаций системы Организации Объединенных Наций, финансирующих деятельность в других организациях системы Организации Объединенных Наций. В последнем случае несколько организаций указали, что представление отчетности ПРООН является особенно трудоемкой задачей из-за применяемых разных бюджетных статей. Еще одна трудность, с которой сталкиваются организации, связана с тем, что все больше и больше доноров требуют представления отчетности не только по расходам, но и — все чаще — по конкретной деятельности или результатам. Поскольку нынешние бухгалтерские и финансовые системы в большинстве организаций не в состоянии обеспечивать автоматическое представление требуемых данных и информации, возникает необходимость в ручных операциях, которые повышают рабочую нагрузку и расходы. Организации, которые уже внедрили и используют системы общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР), могут с большей легкостью выполнять такие дополнительные обязательства и просьбы в отношении отчетности.

71. Выполнение обязательств по отчетности перед донорами подразумевает постоянную работу в бухгалтерских и финансовых подразделениях, а также в профильных подразделениях, занимающихся осуществлением проектов. Это имеет особенно важное значение в условиях значительного роста объемов целевых фондов и/или числа проектов, финансируемых из этих источников, или при предъявлении донорами дополнительных требований к отчетности. Поэтому **Инспекторы призывают доноров снизить их дополнительные требования к отчетности и в большей мере опираться на сводную отчетность о деятельности по линии целевых фондов.** Это облегчило бы представление более согласованной отчетности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Инспекторы были уведомлены также о том, что на этапе заключения соглашений не всегда уделяется достаточное

внимание той рабочей нагрузке, которую создадут дополнительные требования к отчетности. Кроме того, в некоторых организациях внутренние процедуры, регулирующие заключение соглашений о целевых фондах с донорами, не предусматривают механизмов консультаций или согласования с подразделениями, отвечающими за представление отчетности, и поэтому те, кто занимаются мобилизацией ресурсов, не уделяют достаточного внимания тому бремени, которое порождает согласие на нестандартные требования к отчетности.

72. Инспекторы считают, что для обеспечения надлежащей отчетности по целевым фондам и деятельности, финансируемой по их линии, и соответствующего мониторинга уже на этапе проведения переговоров по соглашениям о целевых фондах с донорами следует уделять внимание вопросу о выделении достаточных ресурсов и кадров для решения этих задач. Заключенные соглашения о целевых фондах также должны содержать положения на этот счет. Это имеет особенно важное значение для обеспечения гарантий должной прозрачности в вопросах, связанных с деятельностью по линии целевых фондов и с ресурсами доноров. Кроме того, организациям следует обеспечить, чтобы в будущем их системы ОПР были в состоянии обеспечивать необходимые информацию и данные для финансовой отчетности по целевым фондам и деятельности, финансируемой за счет целевых фондов.

73. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность, результативность и прозрачность руководства и управления целевыми фондами.

Рекомендация 8

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы их действующие и будущие системы ОПР могли обеспечивать требуемые финансовые данные для управления целевыми фондами и деятельностью, финансируемой по линии целевых фондов, их мониторинга и отчетности по ним.

C. Оперативный резерв

74. В Организации Объединенных Наций положения об управлении целевыми фондами¹⁷ предусматривают создание 15-процентного оперативного резерва для обеспечения эффективного финансового управления целевыми фондами. Хотя в других организациях системы Организации Объединенных Наций создание такого резерва институционально не закреплено, осмотрительное финансовое управление обеспечивается за счет тщательного планирования проектов, мониторинга и выделения ресурсов, включая жесткие положения о том, что осуществление деятельности, финансируемой по линии

¹⁷ См. административные инструкции ST/AI/284 об общих целевых фондах, ST/AI/285 о целевых фондах технического сотрудничества и ST/AI/286 о счетах поддержки программ.

целевых фондов, можно начинать только в том случае, если средства были получены, или на основе применения правила 5–7-процентного ежегодного повышения цен по программам/проектам с более длительном имплементационным циклом, как, например, в МОТ и ЮНЕСКО.

75. Инспекторам было сообщено о том, что такой значительный оперативный резерв не является привлекательным для доноров. С точки зрения организации, это также уменьшает гибкость в вопросах управления программами/проектами, поскольку при этом для программирования выделяется меньше ресурсов или они выделяются только на позднем этапе на основе перепрограммирования. Хотя Организация Объединенных Наций, а также некоторые другие организации, которые не имеют фиксированного оперативного резерва, отметили, что такой резерв необходим для покрытия любой нехватки средств, например в случае незапланированных или непредвиденных событий и результатов, в данном случае его создание способствовало бы сведению к минимуму финансовых рисков. Некоторые должностные лица, с которыми были проведены беседы, высказали мысль о том, что разумное финансовое управление можно было бы обеспечить и при более низких уровнях оперативного резерва, особенно в случае целевых фондов с более крупными объемами финансирования и/или коротким сроком функционирования. Была высказана идея о том, что вместо достаточно значительного резерва, применимого ко всем целевым фондам без какого-либо различия, было бы предпочтительно **иметь более гибкие положения, допускающие использование различных оперативных резервов в случае разных целевых фондов на основе оценки рисков, при проведении которой учитываются различные факторы, такие, как, в частности, объем фонда, срок функционирования, тип деятельности и т.д.**

76. Инспекторы были уведомлены о том, что Управление Контроля Организации Объединенных Наций в настоящее время занимается пересмотром действующей политики в отношении целевых фондов. Рассматриваются также вопросы, касающиеся, в частности, оперативного резерва, ставки РПП и возможности уменьшения числа целевых фондов. На момент проведения настоящего обзора ОИГ процесс внутреннего обзора в Секретариате Организации Объединенных Наций все еще не был завершен и никакой дополнительной подробной информации не имелось. Инспекторы считают, что следует в приоритетном порядке провести обзор и обновление нормативных документов, регулирующих управление целевыми фондами, как это предложено в рекомендации 2, и в рамках этого урегулировать вопрос об оперативном резерве.

D. Процентные поступления по целевым фондам

77. Временно нераспределенные финансовые ресурсы целевых фондов объединяются на организационном уровне и инвестируются в соответствии с общей инвестиционной политикой организации, регулируемой финансовыми положениями и правилами. Проценты, начисляемые на эти инвестиции, как правило, раз в полгода распределяются между отдельными целевыми фондами на основе среднего показателя остатков средств по каждому фонду на конец месяца. Общая сумма начисленных процентов и доля в ней отдельных целевых

фондов зависят от фактической процентной ставки и могут быть довольно значительными, особенно в случае более крупных целевых фондов.

78. Использование таких процентных поступлений регулируется финансовыми положениями организаций и соответствующими соглашениями с донорами/о целевых фондах. Ситуация может варьироваться в зависимости от организации. Как правило, процентные поступления перечисляются целевым фондам, однако некоторые доноры, отчасти в силу их внутреннего законодательства, просят перечислить эти проценты им. Одни организации используют все процентные поступления (например, ЮНИСЕФ) или часть начисленных процентных поступлений (например, ЮНЕСКО) в качестве взноса в счет общей поддержки организации, а другие в полном объеме перечисляют их целевым фондам, если в соглашении с донором не предусмотрено иное.

79. Инспекторы считают, что было бы желательно иметь в системе Организации Объединенных Наций общую деловую практику использования процентных поступлений по целевым фондам, с тем чтобы укрепить позиции этих организаций при проведении переговоров с донорами об использовании процентных поступлений. Кроме того, в случае многосторонних донорских целевых фондов (МДЦФ) общая позиция способствовала бы обеспечению более согласованной общесистемной отчетности о таких поступлениях.

E. Делегирование полномочий

80. Для управления и руководства целевыми фондами требуется тесная координация действий и сотрудничество между различными подразделениями в штаб-квартирах и в региональных и страновых отделениях. Если в прошлом большая часть работы велась централизованно в штаб-квартирах, то в последние годы в организациях системы Организации Объединенных Наций прослеживается общая тенденция полной или частичной децентрализации некоторой деятельности, связанной с целевыми фондами, с переносом этой работы на региональный и страновой уровни. Это касается не только деятельности по осуществлению, мониторингу и оценке деятельности по линии целевых фондов, но и ранних этапов цикла управления целевыми фондами, таких, как мобилизация средств и проведение соответствующих переговоров с донорами.

81. Это согласуется с прослеживающейся среди некоторых доноров тенденцией делегирования полномочий на проведение переговоров по соглашениям о целевых фондах своим посольствам или представительствам на региональном или страновом уровне, а также с расширением предоставления финансирования на региональном и страновом уровнях, например региональными финансовыми учреждениями и банками развития, МДЦФ и странами-донорами, выделяющими финансирование на программы/проекты в своих странах и регионах (бенефициарные целевые фонды). В целом последние годы отмечается значительное увеличение числа и объема страновых целевых фондов.

82. Организации системы Организации Объединенных Наций, имеющие разветвленные сети страновых отделений, такие, как ПРООН, ФАО, ВОЗ и

МОТ, обычно сталкиваются с меньшими проблемами в связи с возросшей нагрузкой работы по управлению целевыми фондами на страновом уровне. Как правило, эти организации делегируют полномочия на руководство целевыми фондами до определенного порогового уровня, хотя Инспекторы были уведомлены о том, что порой сотрудники на местах нуждаются в более качественной подготовке в области административного управления целевыми фондами. Для других организаций участие в деятельности, финансируемой по линии целевых фондов, и осуществление такой деятельности создают серьезные проблемы с точки зрения обеспечения надлежащего потенциала и качественной подготовки сотрудников на страновом уровне.

83. Кроме того, некоторые организации, такие, как Организация Объединенных Наций, все еще имеют чрезвычайно централизованные процессы и процедуры принятия решений по целевым фондам при незначительном делегировании полномочий региональным или страновым отделениям. Их практика, как правило, основывается на классической модели сосредоточения основной работы в штаб-квартире. Однако в условиях меняющейся ситуации и донорской среды эти структуры часто замедляют проведение переговоров, а также заключение соглашений о целевых фондах и их осуществление (например, разработку проектов). Чаще всего упоминаются такие проблемы, как медленная реакция юридических служб организаций, а также время, уходящее на получение ответа от Управления Контролера для обработки предложений доноров, касающихся РПП. Довольно типичной является ситуация, когда доноры предлагают средства ближе к концу своего финансового года. Это оставляет организациям очень мало времени, и, если они не реагируют на это быстро, они рискуют лишиться предлагаемых средств.

84. Делегирование полномочий на управление целевыми фондами в Секретариате Организации Объединенных Наций предусмотрено в соответствующих административных инструкциях, но фактически такое делегирование является крайне редким и затрагивает главным образом целевые фонды технического сотрудничества. Вместо широкомасштабного делегирования полномочий Управление Контролера предпочитает использовать изъятия или принимать решения в каждом конкретном случае. Подобная практика требует значительных затрат времени и не только порождает задержки и практические трудности, но и порой причиняет ущерб репутации, если просьбы и предложения доноров не могут быть учтены должным образом и своевременно.

85. Инспекторы считают, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует адаптировать методы своей работы к меняющейся ситуации и донорской среде, а также признать и предусмотреть увеличение рабочей нагрузки и осуществление деятельности, финансируемой по линии целевых фондов, на региональном и, в особенности, на страновом уровне. Им следует пересмотреть действующую политику в области делегирования полномочий на управление целевыми фондами для делегирования достаточных полномочий региональным и страновым отделениям в целях решения поставленных задач в новых и меняющихся условиях. Организациям следует обеспечить наличие у их региональных и страновых отделений достаточного потенциала и хорошо подготовленных сотрудников для организации руководства и управления целевыми фондами на этих уровнях.

86. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит уровень подотчетности, эффективности и результативности при руководстве и административном управлении целевыми фондами.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть и обновить положения о делегировании полномочий на управление целевыми фондами в целях адаптации к меняющейся и возрастающей роли региональных и страновых отделений.

Рекомендация 10

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обеспечить, чтобы в рамках учебных программ для сотрудников на местах предусматривалась надлежащая подготовка по вопросам административного управления и руководства целевыми фондами.

F. Переход на МСУГС

87. Организации системы Организации Объединенных Наций находятся на различных этапах перехода на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)¹⁸. В связи с этим их опыт применения МСУГС, в том числе в части изменений в области административного управления и руководства целевыми фондами и последствий для такого управления, варьируется. КСР поручил Целевой группе КВУУ по стандартам учета обеспечить поддержку организаций системы Организации Объединенных Наций в согласованном толковании и применении ими политики и практики бухгалтерского учета для обеспечения соблюдения требований МСУГС, в том числе в вопросах, касающихся учета фондов, с их возможными последствиями для управления целевыми фондами.

88. Инспекторам было сообщено о том, что требования различных МСУГС затронут учет целевых фондов. Это может потребовать внесения некоторых изменений в действующую практику административного управления целевыми фондами, но в целом МСУГС будут обеспечивать более точную и прозрачную информацию о руководстве ими.

- В стандартах МСУГС не содержится положений об учете фондов. Поэтому организациям, в отличие от требований СУС ООН, разрешается по-разному отражать информацию об источниках и природе фондов.

¹⁸ См. также доклад ОИГ "Готовность организаций системы Организации Объединенных Наций к переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)" (JIU/REP/2010/6).

- МСУГС 23 (Поступления от необменных операций) касается отражения поступлений по статьям учета активов. Учет по методу начисления предполагает, что поступления регистрируются в те финансовые периоды, к которым они относятся, а расходы — в периоды фактической поставки товаров и услуг. Поэтому поступления по линии целевого фонда могут регистрироваться до получения средств и признаваться в качестве поступлений по заключении имеющего обязательную силу контракта с донором.
- МСУГС 4 (Влияние изменений валютных курсов) содержит требование, касающееся функциональной (базовой) валюты соответствующей организации и применения обменных курсов.

89. Вопрос об учете поступлений от необменных операций, в том числе поступлений по линии целевых фондов, являлся одним из наиболее сложных аспектов работы Целевой группы. Общесистемная группа подготовила для организаций системы Организации Объединенных Наций руководство в поддержку согласованного толкования и применения ими МСУГС. Организации системы Организации Объединенных Наций обсудили это руководство и признали его полезным. Это руководство должно будет толковаться в рамках конкретных механизмов соответствующих организаций, в том числе с учетом определения целевых фондов в каждом органе. МСУГС не содержит требований относительно отчетности перед донорами, что является внутренним делом для организаций. Тем не менее переход на МСУГС 23 приведет к подготовке финансовых ведомостей по методу начисления, в то время как определенная отчетность перед донорами, вероятнее всего, будет и впредь готовиться по традиционному "модифицированному кассовому" методу, и, следовательно, организации должны будут обеспечить способность своих информационных систем представлять отчеты по одним и тем же операциям в соответствии с обоими методами.

G. Закрытие целевых фондов

90. Закрытие целевого фонда представляет собой заключительную фазу управления целевым фондом. Оно регулируется финансовыми положениями организаций, другими нормативными документами, применимыми к целевым фондам, а также соответствующим соглашением о целевом фонде, заключаемым с донором. Как правило, после завершения всех операций, связанных с деятельностью, финансируемой по линии целевого фонда, донору представляется заключительный финансовый и основной отчет, а любые неизрасходованные остатки используются в соответствии с указаниями донора, предусмотренными в соглашении о целевом фонде, или в соответствии с дополнительными последующими просьбами донора.

91. Инспекторы отметили, что в большинстве организаций число недействующих фондов является относительно значительным, особенно в случае проектных целевых фондов, и процедуры закрытия фондов завершаются после длительного периода без отражения каких-либо операций на соответствующих счетах. Зачастую целевые фонды все еще остаются открытыми спустя более двух лет после совершения последних сделок. В какой-то мере это может считаться осмотрительной практикой финансового управления, но чаще всего это свидетельствует об отсутствии надлежащего

мониторинга. Значительное число недействующих и незакрытых целевых фондов создает для организаций ненужное бремя с точки зрения дополнительного учета и отчетности. Это наблюдение было подтверждено также результатами различных внутренних и внешних аудиторских и иных проверок целевых фондов, находящихся в ведении организаций.

92. Инспекторы считают, что, **исходя из результатов соответствующих внутренних и внешних аудиторских и иных проверок, организациям следует закрывать недействующие целевые фонды во избежание дополнительной работы и затрат, связанных с учетом, административным управлением и отчетностью.** В связи с этим необходимо еще более усовершенствовать мониторинг целевых фондов и деятельности, финансируемой за их счет, и в целом принять на вооружение более инициативный подход к этому вопросу. Для исправления сложившейся ситуации требуется также своевременная реакция доноров на просьбы организаций о закрытии недействующих целевых фондов.

Н. Аудит целевых фондов

93. В соглашениях о целевых фондах, заключаемых с донорами, указывается, что управление финансовыми ресурсами, предлагаемыми донорами, и их аудиторские проверки осуществляются исключительно в соответствии с финансовыми положениями и правилами данной организации. В финансовых положениях и правилах, действующих во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, предусматривается, что деятельность по линии целевых фондов и осуществление программ/проектов подлежат аудиторским проверкам со стороны внутренней ревизионной службы и внешних ревизоров организации (принцип единого аудита)¹⁹.

94. Несмотря на четкие нормы, содержащиеся в финансовых положениях и правилах организаций, многие организации сообщили Инспекторам о том, что в ходе переговорного процесса доноры часто оспаривают принцип единого аудита. Некоторые доноры часто выступают с предложением о проведении их собственных аудиторских проверок или обращаются с просьбами о проведении дополнительных, отдельных аудиторских проверок внешними ревизорами организаций.

95. Организации систематически отказывают в выполнении этих просьб, и в целом принцип единого аудита соблюдается. Эта твердая позиция становилась препятствием на пути заключения соглашения о целевых фондах лишь в нескольких случаях; как правило, в конечном счете доноры принимают и уважают принцип единого аудита. В некоторых случаях достигается компромисс, и доноры ограничиваются лишь просьбами о предоставлении некоторой дополнительной информации, либо организация дает согласие на проведение специальной аудиторской проверки целевого фонда и деятельности по его линии внешними ревизорами на возмездной основе. Зачастую доноры принимают заверения организации относительно проведения тесных, постоянных и подробных консультаций с руководством целевого фонда по

¹⁹ Более подробно см. доклад ОИГ "Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2010/5), глава III.

вопросам осуществляемой деятельности при условии предоставления дополнительной информации и данных на основе более жестких процедур отчетности. Некоторые организации представляют также донорам отчеты об аудиторской проверке целевых фондов, что повышает степень готовности доноров соглашаться с принципом единого аудита.

96. Особые ситуации возникают во всех организациях в случаях финансирования деятельности и проектов по линии целевых фондов ЕС, когда стандартный охват организаций внутренними и внешними аудиторскими проверками может дополняться контрольными миссиями ЕС в соответствии с положениями РСФАВ. Инспекторам было сообщено о том, что первоначальные проблемы, существовавшие до заключения соглашения РСФАВ между Организацией Объединенных Наций и ЕС, были урегулированы, хотя некоторые трудности практического характера все еще сохраняются. После заключения этого соглашения в рамках консультаций высокого уровня между Организацией Объединенных Наций и ЕС в формате рабочей группы по РСФАВ был запущен процесс, направленный на решение этих проблем, включая вопросы, связанные с контрольными миссиями ЕС.

97. В соответствии с требованиями международных стандартов внутренней ревизии внутренние ревизионные подразделения организаций должны на основе эффективного планирования аудиторских проверок на базе рисков обеспечивать должный учет разнообразных рисков при проработке вопроса о сфере охвата внутренней ревизии. При проведении внутренних ревизий не проводится различие в вопросе о том, за чей счет финансируется деятельность: за счет целевых фондов или других ресурсов, а производится проверка программ/проектов во всех их аспектах. До сведения Инспекторов не было доведено никакой информации о том, что целевые фонды и деятельность, финансируемая за их счет, подвергается менее жесткой аудиторской проверке, чем любая другая деятельность, финансируемая за счет других типов финансовых ресурсов. Инспекторы отметили, что в рамках внутренних ревизий проверяются различные аспекты деятельности, программ и проектов, финансируемых по линии целевых фондов, но конкретные ревизионные проверки целевых фондов и деятельности по их линии проводятся в специализированных учреждениях крайне редко. В нескольких случаях проводились специальные ревизионные проверки деятельности некоторых крупных тематических целевых фондов (например, в Секретариате Организации Объединенных Наций и УВКПЧ) или внимание конкретно фокусировалось на других видах деятельности, финансируемых за счет внебюджетных ресурсов (ЮНЕСКО), которые можно было бы отнести к зонам повышенного риска.

98. В ходе этих аудиторских проверок затрагивались некоторые очень актуальные и важные вопросы, такие как мобилизация ресурсов различных категорий доноров, дробление целевых фондов, необходимость совершенствования положений соглашений с донорами, вопросы возмещения расходов и т.д., и они способствовали совершенствованию функционирования целевых фондов и управления ими в этих организациях, в том числе повышению эффективности и результативности их деятельности. С учетом в целом значительного и растущего объема целевых фондов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и различных рисков, связанных с административным управлением и руководством ими, Инспекторы считают,

что в планах внутренних ревизионных проверок организаций системы Организации Объединенных Наций целевым фондам и деятельности, финансируемой за их счет, должно придаваться значение, соизмеримое с уровнями их рисков, и для этого должны выделяться надлежащие ресурсы.

99. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность и результативность руководства и административного управления целевыми фондами и расширит их охват аудиторскими проверками.

Рекомендация 11

При подготовке своих планов проведения внутренних ревизий руководителям подразделений внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций следует обеспечивать уделение надлежащего внимания рискам, непосредственно связанным с функционированием целевых фондов, в том числе, но не исключительно, крупных целевых фондов, и с управлением ими.

I. Оценка целевых фондов

100. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций обеспечивают проведение оценок программ и проектов, финансируемых по линии целевых фондов, по завершении их осуществления. Такие оценки представляют собой главным образом программные оценки, в которых внимание сосредоточивается на достижениях и результатах, обеспеченных в рамках программ и проектов, но нередко ими охватываются также финансовые данные и информация. Главной движущей силой применения этой практики являются доноры, поскольку они несут ответственность перед своими гражданами за предоставление убедительных гарантий того, что ресурсы, выделяемые организациям системы Организации Объединенных Наций, используются эффективно и в соответствии с согласованными ожидаемыми требованиями. В абсолютном большинстве организаций требование относительно проведения оценок является стандартным элементом соглашений о целевых фондах. Оно является обязательным в соглашениях о целевых фондах, заключаемых с ЕС или международными финансовыми учреждениями.

101. Расходы, связанные с проведением проверок, считаются прямыми расходами программ и проектов, финансируемых за счет целевых фондов, и обычно включаются в бюджет соответствующей программы/проекта. В одних организациях (например, ЮНЕСКО и МОТ) в соответствующих положениях о целевых фондах оговаривается, что оценки являются обязательными в случае программ/проектов, превышающих определенный объем (например, 100 000 долларов США в ЮНЕСКО), а в других они проводятся по согласованию с донорами или в соответствии со стандартными требованиями к оценкам, действующими в данной организации. Инспекторов впечатлил перечень оценок программ и проектов, финансируемых по линии целевых фондов, в большинстве организаций. Они отметили, что в целом все более широкое формирование в качестве общей практики культуры проведения оценок в системе Организации Объединенных Наций оказывает позитивное воздействие на охват оценками деятельности, финансируемой по линии целевых фондов.

102. Оценки проводятся внешними консультантами или подразделением по проведению оценок соответствующей организации. В большинстве случаев соглашения с донорами/о целевых фондах также содержит положение о проведении оценок, которое предусматривает участие при определенных условиях представителей доноров в процессе проведения оценок.

103. При проведении обзора ОИГ не делалось никаких выводов относительно качества докладов об оценках и содержащихся в них рекомендаций. Тем не менее Инспекторы хотели бы **настоятельно призвать руководство организаций рассматривать и учитывать уроки, извлекаемые при проведении оценок, при административном управлении и руководстве целевыми фондами в организациях**.

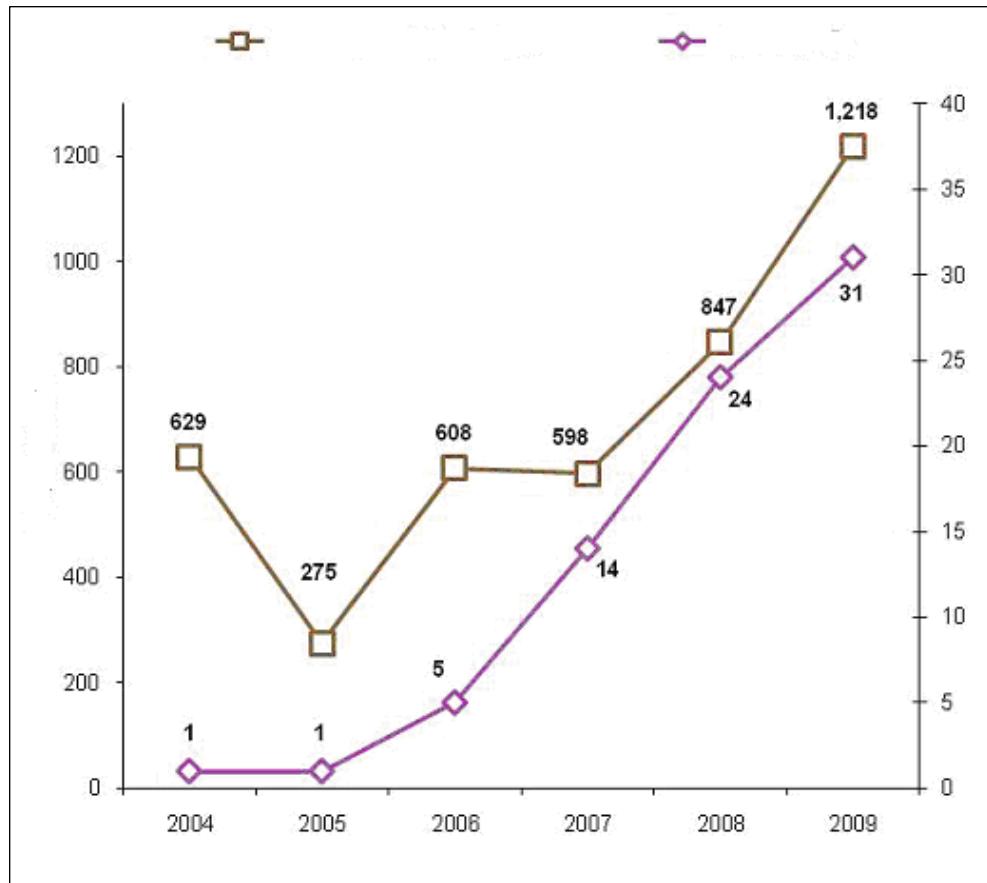
VI. Многосторонние донорские целевые фонды

104. Многосторонние донорские целевые фонды (МДЦФ), включая "единые фонды", представляют собой особую схему для направления взносов доноров через объединенный механизм на нужды тематических или страновых программ, имеющих стратегическое значение. Цель МДЦФ заключается в обеспечении более гибкого, предсказуемого и скоординированного финансирования для поддержки деятельности в целях развития, достижения целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), а также согласованной деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в гуманитарных, постконфликтных или переходных ситуациях. Ожидается также, что этот механизм должен облегчать координацию программ и снижать административные и операционные затраты, связанные с управлением целевыми фондами. МДЦФ и фонды "Единая ООН" на страновом уровне позволяют странам-бенефициарам активно участвовать в работе фондов через свое членство в соответствующих руководящих комитетах. Хотя большинство доноров поддерживают эту схему объединения ресурсов из-за более низких расходов на административное управление фондами, некоторые из них считают такие фонды недостаточно привлекательными ввиду отсутствия возможности жесткого целевого резервирования средств или получения индивидуальных отчетов об использовании пожертвованных ресурсов.

105. За последние годы число и объемы финансирования МДЦФ значительно возросли. По состоянию на конец 2009 года общая сумма обязательств более чем 50 доноров нарастающим итогом составила порядка 4,5 млрд. долл. США. Первоначальные размеры таких фондов колеблются от 0,5 млн. долл. США до нескольких сотен миллионов долларов США. Ожидается, что концепция "единства действий", а также расширение практики странового программирования будут и далее способствовать росту заинтересованности доноров в МДЦФ, и в предстоящие годы прогнозируется дальнейшее увеличение размеров фондов. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций участвуют в одном или нескольких МДЦФ. За последние годы отмечалось расширение сферы охвата областей и видов деятельности, финансируемых по линии МДЦФ. Некоторые из этих фондов являются глобальными по своему характеру и финансируют деятельность в нескольких странах, но большинство МДЦФ выделяют ресурсы на деятельность в одной конкретной стране²⁰.

²⁰ См. таблицу в приложении IV, где указываются взносы (обязательства) доноров в МДЦФ, находящиеся в управлении ПРООН, в разбивке по организациям и МДЦФ по состоянию на 31 декабря 2009 года; см. также www.undp.org/mdtf.

График
Ежегодные взносы доноров по линии Управления ПРООН по МДЦФ
по состоянию на 31 декабря 2009 года



Источник: справочная записка для совещания с участием ГООНВР и доноров по многосторонним донорским целевым фондам, проходившего 21 января 2010 года.

Институциональная основа и управление

106. В последние годы Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) разработала ряд стандартных правовых инструментов и документов, которые обеспечивают общие директивные рамки для оперативного и административного управления МДЦФ в организациях системы Организации Объединенных Наций. Эти правовые документы включают в себя, в частности, инструктивную записку по учреждению МДЦФ, меморандум о договоренности (МОД), который должен подписываться между участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций и

Административным агентом (АА), и стандартные административные соглашения, которые должны подписываться АА и отдельными донорами²¹.

107. Параллельно с этим для организации и координации операций МДЦФ была создана также институциональная основа, включая Управление по МДЦФ и надзорный механизм (Группа по надзору за управлением доверительными фондами, Группа участвующих организаций при ПГС). Управление по МДЦФ, которое функционирует в качестве АА в рамках ГООНВР, но действует как самофинансирующийся сервисный центр, обеспечивает административное управление 31 из 32 МДЦФ. Хотя это Управление и составляет часть ПРООН, оно четко отделено от других операций ПРООН "шлюзом безопасности". Принцип "шлюза безопасности" обеспечивает разделение функций между ПРООН в качестве учреждения — исполнителя в Организации Объединенных Наций и Управлением ПРООН по МДЦФ, которое исполняет роль АА в отношении МДЦФ в рамках всей системы. Расходы Управления по МДЦФ покрываются 1-процентным управленческим комиссионным сбором АА (который вычитается у источника из каждого взноса). Управление, в частности, проводит переговоры по соглашениям, получает от доноров финансовые ресурсы, распределяет ресурсы между участвующими организациями, готовит годовые и окончательные отчеты по МДЦФ для доноров на основе отчетов, получаемых от участвующих организаций, и по мере необходимости организует совещания доноров по деятельности в рамках МДЦФ.

108. Управление по МДЦФ обеспечивает также работу "шлюза безопасности", который представляет собой основанную на вебтехнологии платформу для отчетности, обеспечивающую доступ к финансовым и описательным отчетам, которые готовятся участвующими организациями и часто составляются непосредственно на базе их учетных систем, и тем самым представляет донорам и общественности информацию о функционировании различных МДЦФ. "Шлюз" представляет собой крупный источник информации, составляемой в удобной для пользователей форме, и тем самым обеспечивает донорам и бенефициарам высокий уровень прозрачности информации об осуществлении проектов, финансируемых по линии МДЦФ. Руководители проектов, представляющие участвующие организации, в целом выражают свое удовлетворение работой "шлюза".

109. Участвующие организации в целом положительно оценивают операции в рамках МДЦФ. Некоторые организации выразили обеспокоенность по поводу того, что ПРООН и фонды и программы, представляющие Исполком, получают более значительную долю финансирования по линии МДЦФ, чем другие учреждения системы Организации Объединенных Наций. До сведения Инспекторов на предмет дальнейшего рассмотрения были доведены некоторые вопросы, касающиеся деятельности и рамочных основ регулирования МДЦФ.

110. Изначально МДЦФ задумывались в качестве инструмента для восполнения пробелов в финансировании исходя из оценок потребностей и наличия финансовых ресурсов. Тем не менее в основе программ, финансируемых по линии МДЦФ, зачастую лежат в большей мере соображения, основанные на доступности средств, предоставляемых донорами, чем национальные потребности и приоритеты. Кроме того,

²¹ Более подробную информацию см. <http://www.undg.org> и <http://mdtf.undp.org/>.

некоторые организации системы Организации Объединенных Наций выразили обеспокоенность в связи с тем, что наличие ресурсов в рамках МДЦФ может также использоваться для "посягательства" на основную деятельность некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций.

111. Участвующие организации продолжают обсуждать вопрос о том, является ли 1-процентный управленческий комиссионный сбор за услуги АА достаточным или чрезмерным. С учетом продолжительных сроков деятельности МДЦФ, постоянно действующих обязательств по периодической отчетности, различных дополнительных услуг, таких как обслуживание "шлюза", а также необходимости управления еще и мелкими МДЦФ установленная ставка сбора может быть оправданной. Кроме того, даже те организации, которые критикуют управленческую комиссионную ставку АА, не горят желанием взять на себя обязанности АА. Инспекторам было сообщено о том, что Управление по МДЦФ планирует подготовить обзор нынешней схемы использования 1-процентного управленческого комиссионного сбора АА, который может привести к изменению самой ставки или к изменению методов взимания сбора АА. Следует рассмотреть также возможность применения минимального порогового сбора за МДЦФ или взимания единовременной комиссии, как это делается, например, во Всемирном банке, хотя при этом следует учитывать и другие соображения, помимо сугубо финансовых доводов, такие как политическая польза от мелких фондов для определенных стран или районов.

112. С практической точки зрения неоднократно высказывалась критика по поводу задержек с выделением средств на осуществление проектов и очень коротких сроков, в течение которых можно осваивать ресурсы. Инспекторам было сообщено о том, что обычно проволочки связаны не с действиями АА, а с медленными процессами принятия решений на уровне руководящих комитетов МДЦФ или страновых групп Организации Объединенных Наций (СГООН). Значительные задержки порождают риски для репутации организации, осуществляющей проекты, а также усугубляют проблему неэффективного использования ресурсов. Было упомянуто, что в некоторых организациях авансовые платежи могут создавать трудности, а также не раз звучала критика по поводу охвата страхованием деятельности, осуществляющей по линии МДЦФ.

113. Кроме того, Инспекторам было сообщено о том, что на страновом уровне число организаций, участвующих в проектах, финансируемых по линии МДЦФ, и/или в качестве членов руководящих комитетов, иногда является слишком значительным, что замедляет процесс утверждения проектов и затягивает планирование, разработку и осуществление проектов. Это не только негативно сказывается на эффективной и действенной координации и сотрудничестве между участвующими организациями, но и порождает дополнительные издержки. Помимо этого, некоторые из организаций не имеют на уровне стран достаточного потенциала для конструктивного участия в программах/проектах, которые обычно осуществляются под руководством главы СГООН. Кроме того, иногда утвержденные бюджеты программ, финансируемых в рамках МДЦФ, не соответствуют объемам деятельности, ожидаемой от той или иной организации.

114. Инспекторы считают, что необходимо организовать форум для обсуждения опыта использования МДЦФ и извлеченных из этого уроков, в том числе для обмена мнениями между основными заинтересованными сторонами по поводу эффективного и действенного использования МДЦФ. Хотя со странами-донорами и был инициирован диалог, который, как ожидается, получит институциональное закрепление в отношениях между донорами и ГООНВР в ближайшем будущем, видимых усилий по вовлечению в этот диалог других бенефициаров пока не предпринимается. Одним из возможных решений могла бы стать работа по линии руководящих органов ПРООН и Организации Объединенных Наций, в которых участвуют как страны-доноры, так и страны-бенефициары. Поэтому Инспекторы предлагают внести вопрос о работе Управления по МДЦФ в повестку дня Исполнительного совета ПРООН и в более широком контексте включить пункт, посвященный деятельности и опыту использования МДЦФ, в повестку дня ЭКОСОС в рамках трехгодичных и четырехгодичных всеобъемлющих обзоров политики (ТВОП/ЧВОП). Тем самым можно было бы повысить степень заметности МДЦФ и деятельности по их линии.

Аудит МДЦФ

115. Необходимо устраниить недостатки и пробелы в охвате МДЦФ аудиторскими проверками. При ныне действующей системе ответственность за аудит ресурсов, получаемых по линии МДЦФ, несет каждая участвующая организация в соответствии с ее финансовыми положениями и правилами. Однако простое обобщение аудиторских проверок отдельных компонентов нельзя считать надлежащим аудитом всего МДЦФ. В настоящее время каждая организация рассматривает только "свою собственную часть" и в конечном счете получается не полная картина, а некая мозаика, состоящая из разрозненных элементов. В целях исправления этой ситуации службы внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций заключили специальное соглашение, которое было одобрено ГООНВР, в целях повышения эффективности координации аудиторских функций и деятельности между участвующими организациями при уважении их полномочий, юрисдикции, ресурсов и планирования аудиторских проверок на базе рисков подразделениями внутренней ревизии. Основы для аудиторских проверок МДЦФ призваны облегчить сопоставимость результатов ревизии программ, финансируемых по линии МДЦФ, в том числе на основе скоординированных оценок рисков, установления единых сроков проведения аудиторских проверок и соответствующих форматов отчетности.

116. Хотя закрепление рамочных основ аудиторских проверок МДЦФ и представляет собой важный шаг вперед, их практическое применение, а также сотрудничество и координация действий служб внутренней ревизии свидетельствуют о наличии возможности для улучшения положения, как это яствует из таких примеров, как аудиторские проверки Иракского целевого фонда и Суданского гуманитарного фонда²². Можно было бы рассмотреть различные варианты укрепления механизма аудиторских проверок МДЦФ, в том числе: добровольное делегирование полномочий на аудиторские проверки

²² Более подробно см. доклад ОИГ "Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2010/5), глава V.

данной программы/проекта другой участвующей организации системы Организации Объединенных Наций; проведение совместных аудиторских проверок со специально созданной междисциплинарной группой, представляющей участвующие организации системы Организации Объединенных Наций, в случае ограниченного числа участников; или передачу всеми участвующими организациями функции аудита одному внешнему консультанту. Хотя ни один из этих вариантов не является идеальным и каждый из них имеет свои достоинства и недостатки, любой из них, по мнению Инспекторов, лучше отсутствия комплексной аудиторской проверки МДЦФ.

117. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит эффективность и результативность использования МДЦФ, а также их охват аудиторскими проверками.

Рекомендация 12

Исполнительному совету ПРООН следует внести в свою повестку дня вопрос об опыте и уроках, извлеченных из деятельности Управления ПРООН по МДЦФ, в целях его представления ЭКОСОС для рассмотрения в рамках ТВОП/ЧВОП.

Рекомендация 13

Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует обратиться к ГООНВР с просьбой провести обзор действующих рамочных основ аудиторских проверок МДЦФ в тесном взаимодействии с главами служб внутренней ревизии организаций, участвующих в МДЦФ, в целях отражения концепций планирования работы на базе рисков, расширения сферы охвата МДЦФ аудиторскими проверками и обеспечения более комплексных аудиторских проверок.

Приложение I

Распределение ресурсов между регулярным бюджетом (РБ) и целевыми фондами (ЦФ) (В тыс. долл. США)

Организация	2004–2005		2006–2007		2008–2009	
	РБ	ЦФ	РБ	ЦФ	РБ	ЦФ
ООН	3 226 192	1 332 147	3 757 710	2 203 460	4 313 064	2 645 194
УВКБ	66 284	11 588	68 501	108 997	79 885	121 578
ЮНИСЕФ	1 583 900	4 493 623	1 838 000	5 234 151	2 557 000	6 481 424
ПРООН*	1 767 295	1 110 164	1 905 000	1 377 689	2 111 936	1 192 280
ЮНФПА	693 546	211 100	846 453	458 200	955 909	606 900
ВПП		1 104 066			295 183	465 242
МОТ	529 590	283 665	594 310	330 726	641 730	378 274
ФАО	749 100	639 424	765 700	874 684	929 840	1 188 730
ЮНЕСКО	610 000	468 785	610 000	489 623	631 000	352 686
ИКАО	125 125	225 854	132 331	330 947	139 162	281 550
ВОЗ	880 110	2 023 515	915 314	3 183 160	958 840	2 787 585
ВПС	54 924		59 008		31 316	
МСЭ	252 978	11 698	259 110	11 675	258 082	10 359
ВМО	97 822	36 464	96 664	32 986	113 000	57 617
ИМО	77 145	19 763	87 028	24 617	107 699	30 601
ВОИС	523 992	10 513	405 344	12 696	603 481	16 505
ЮНИДО	182 248	162 329	186 084	169 154	193 037	205 067
ЮНВТО	27 980	1 776	33 572	1 893	36 083	3 918
Итого	11 448 231	12 146 474	12 560 129	15 139 841	14 661 064	16 825 510
Всего		23 594 705		27 699 970		31 486 574

Источник: По ресурсам РБ — данные КСР (A/65/187); по ресурсам ЦФ — ответы на анкету ОИГ.

* ПРООН указала, что в данные по РБ включены только основные поступления.

Приложение II

Распределение целевых фондов в разбивке по донорам*

	2004–2005					2006–2007					2008–2009													
	Государства-члены			Организации ООН	Международные организации	Частные и другие источники	ИТОГО		Государства-члены			Организации ООН	Международные организации	Частные и другие источники	ИТОГО		Государства-члены			Организации ООН	Международные организации	Частные и другие источники	ИТОГО	
	Государства-члены	Организации ООН	Международные организации				ИТОГО		Государства-члены	Организации ООН	Международные организации				ИТОГО		Государства-члены	Организации ООН	Международные организации				ИТОГО	
ООН	877 106	61 073	72 157	321 811	1 332 147	1 290 117	78 856	493 559	340 928	2 203 460	1 458 461	70 130	888 533	228 070	2 645 194									
УВКБ	—	—	—	—	11 588	—	—	—	—	108 997	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	121 578		
ЮНИСЕФ	2 360 006	135 321	152 244	1 846 052	4 493 623	3 077 728	471 238	261 757	1 423 428	5 234 151	3 502 259	716 905	317 159	1 945 101	6 481 424									
ПРООН	—	—	—	—	1 110 164	—	—	—	—	1 377 689	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1 192 280		
ЮНФПА****	211 100	0	0	0	211 100	458 200	0	0	0	458 200	606 900	0	0	0	606 900									
ВПП****	1 068 627	10 945	8 443	16 051	1 104 066	228 324	8 739	25 992	32 128	295 183	312 558	26 061	31 101	95 522	465 242									
МОТ	257 163	16 364	6 878	3 260	283 665	276 200	33 340	15 383	5 803	330 726	290 859	48 702	26 043	12 670	378 274									
ФАО**	547 204	65 653	15 557	11 010	639 424	681 605	114 546	47 232	31 301	874 684	874 808	163 988	71 057	78 877	1 188 730									
ЮНЕСКО	374 138	56 617	19 271	18 759	468 785	399 724	51 217	23 445	15 237	489 623	223 654	77 409	27 574	24 049	352 686									
ИКАО	223 031	0	1 619	1 204	225 854	327 838	0	1 755	1 354	330 947	280 163	201	190	996	281 550									
ВОЗ***	—	—	—	—	2 023 515	—	—	—	—	3 183 160	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2 787 585		
ВПС																								
МСЭ	3 086	1 637	1 027	5 948	11 698	5 504	0	0	6 171	11 675	3 819	200	1 690	4 650	10 359									
ВМО	32 360	1 504	1 007	1 593	36 464	30 993	1 119	118	756	32 986	47 319	5 766	4 384	148	57 617									
ИМО	5 181	10 117	3 090	1 375	19 763	7 885	9 466	4 020	3 246	24 617	21 327	3 928	3 070	2 276	30 601									
ВОИС	9 836	419	258	0	10 513	12 398	274	0	24	12 696	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16 505		
ЮНИДО	125 170	21 482	13 458	2 219	162 329	113 460	26 486	27 585	1 623	169 154	131 765	45 645	25 580	2 077	205 067									
ЮНВТО	1 776	0	0	0	1 776	1 893	0	0	0	1 893	324	3 594	0	0	3 918									
Итого	6 095 784	381 132	295 009	2 229 282	12 146 474	6 911 869	795 281	900 846	1 861 999	15 139 841	7 754 216	1 162 529	1 396 381	2 394 436	16 825 510									

* Данные, приведенные в ответах на анкету ОИГ.

** Вместе с программами "Телефуд" и МСП.

*** ВОЗ указала, что эти данные отражают "добровольные взносы".

**** Речь идет о трех (3) выделенных в исключительном порядке двусторонних взносах в пользу Ирака в размере до 945 млн. долл. США.

***** ЮНФПА указал, что данные, приведенные за указанные годы, не всегда сопоставимы, поскольку информация о распределении ресурсов в разбивке по донорам имеется только за последние годы.

Приложение III

Ставки расходов на поддержку программ (РПП), применимые к целевым фондам в отдельных организациях системы ООН

Организация	Стандартная ставка РПП	Отступления от стандартной ставки РПП	Замечания
ООН	13%	Общие или частичные исключения могут делаться только по убедительной просьбе Контролера. Например, по проектам, финансируемым за счет Фонда миростроительства ООН, косвенные расходы могут возмещаться по ставке от 5 до 9% (плюс определенные косвенные расходы, взимаемые Административным агентом).	Политика и ставки РПП ООН распространяются также на пять региональных комиссий и другие подразделения Секретариата ООН.
ЮНИСЕФ	7%	В странах, охваченных программами, в случае нетематических фондов, создаваемых частным сектором, применяется более низкая ставка в размере 5%. Кроме того, может предусматриваться сокращение на 1% ставки возмещения расходов для двух категорий: для совместно осуществляемых программ, если Директор-исполнитель сочтет, что это сокращение наилучшим образом способствует укреплению коллективных усилий учреждений Организации Объединенных Наций; и для взносов в ЮНИСЕФ в размере более 40 млн. долл. США при том условии, что Директор-исполнитель удовлетворен результатами применения эффекта масштаба.	
ПРООН	7%	В самых исключительных случаях старшее руководство может устанавливать изъятия из стандартной ставки РПП.	
ЮНФПА	7%	В случае закупочной деятельности и финансирования донором программ/проектов в своей собственной стране применяется сокращенная ставка в размере 5%.	
ВПП	7% и 4%	В отношении деятельности по линии целевых фондов, которая имеет все характеристики нормального проекта ВПП (т.е. с точки зрения планирования, закупок, контроля за исполнением и т.п.) и опирается на услуги региональных отделений и подразделений штаб-квартиры как на стандартный проект, применяется полная ставка РПП или КРП в размере 7%. Ставка РПП или КРП в размере 4% применяется в отношении деятельности по линии целевых фондов, которая планируется, финансируется, осуществляется и контролируется в стране, а в рамках мобилизованных на месте средств оплачиваются соответствующие накладные расходы, если только Директор-исполнитель не предусматривает исключения. Директор-исполнитель может одобрить сокращение или освобождение от оплаты РПП или КРП в случае взносов натурой, когда	

Организация	Стандартная ставка РПП	Отступления от стандартной ставки РПП	Замечания
		сокращение или освобождение отвечает наилучшим интересам бенефициаров ВПП, при условии, что РПП являются незначительными и при этом на Программу не ложится дополнительное административное или бухгалтерское бремя.	
МОТ	13%	В порядке исключения может согласовываться более низкая ставка РПП. Все исключения из покрытия вспомогательных расходов утверждаются Казначеем и Финансовым контролером МОТ через руководителя службы бюджета и финансов.	
ФАО	13%	В определенных обстоятельствах могут предусматриваться исключения из применения стандартной ставки РПП. Полномочия на утверждение ставок РПП, отличающихся от стандартной ставки, делегируются директору Управления по стратегии, планированию и управлению ресурсами.	
ЮНЕСКО	13%	В исключительных обстоятельствах и при условии принятия соответствующего решения Генеральным директором до подписания соглашения стандартная ставка РПП может аннулироваться или модифицироваться. ЮНЕСКО применяет ставки в размере 7% в случае совместного программирования, МДЦФ и проектов, финансируемых ЕС.	
ИКАО	10%	Служба закупок для гражданской авиации (СЗГА) ИКАО применяет следующую скользящую шкалу: 6% при закупках на сумму до 100 000 долл. США; 4% при закупках на сумму от 100 000 до 500 000 долл. США; и ставку, согласуемую в ходе переговоров, при закупках на сумму свыше 500 000 долл. США.	
ВОЗ	13%	В исключительных обстоятельствах для определенных типов целевых фондов могут предусматриваться отклонения от стандартной ставки РПП.	
ВПС	-		
МСЭ	10% и 5–7%	В соответствии с действующей политикой МСЭ взимает сбор по стандартной ставке 10% в случае маломасштабных проектов и 5–7% в случае крупномасштабных проектов. Обычно за управление целевыми фондами взимается 6-7,5%, а в случае некоторых крупномасштабных проектов, осуществляемых за счет целевых фондов, — 3–5,25%.	
ВМО	-		
ИМО	13%	Стандартная ставка РПП составляет 13%. Отступление: в зависимости от соглашения по отношению к другим организациям системы ООН/международным организациям, Всемирному банку и ЕС применяются более низкие ставки (от 6 до 8%). В случае многосторонних донорских	

<i>Организация</i>	<i>Стандартная ставка РПП</i>	<i>Отступления от стандартной ставки РПП</i>	<i>Замечания</i>
		целевых фондов, учреждаемых ИМО, никакие вспомогательные расходы не покрываются, поскольку средства в таких фондах объединяются без привязки к донорам, а индивидуальной отчетности перед донорами, за исключением представления общих стандартных отчетов органов ИМО, не предусматривается.	
ВОИС	12% и 13%	К целевым фондам, связанным с программой младших сотрудников категории специалистов (МСС), применяется ставка РПП в размере 12%, а в отношении всех других целевых фондов — 13%. Вместе с тем в отношении целевых фондов, в которых источником финансирования является развивающаяся страна, применяется нулевая ставка РПП. Кроме того, в исключительных случаях ставка РПП составляла 7%.	
ЮНИДО	7–13%	Возможны отступления от стандартной ставки РПП. "В исключительных ситуациях, когда отдельный проект или вид деятельности оправдывает применение иной ставки, она утверждается Генеральным директором по рекомендации директора Финансовой службы" (ЮНИДО, финансовое правило 106.3/106.4.2).	Соответствующая инструктивная записка Генерального директора, касающаяся РПП в соответствии с правилом 106.3/106.4.2. Финансовых положений и правил ЮНИДО, в настоящее время рассматриваются и обновляются.
ЮНВТО		ЮНВТО не имеет стандартной политики и ставки возмещения расходов. В соответствии с финансовыми правилами и положениями ЮНВТО вспомогательные расходы могут возмещаться при управлении различными типами целевых фондов, хотя при этом ставка заранее не устанавливается, а согласовывается в индивидуальном порядке на переговорной основе до подписания соглашения. Право на проведение переговоров и принятие решений по применению ставки РПП имеют Генеральный секретарь или сотрудники, которым делегированы соответствующие полномочия.	

Приложение IV

Управление ПРООН по многосторонним донорским целевым фондам
Средства, переведенные участвующим организациям по состоянию на 31 декабря 2009 года (долл. США)
www.undp.org/mdtf

Участующая организация и системы ООН	Экспериментальные фонды "Единая ООН"																								Фонд для поиска мира в Непале	Фонд ООН по безопасности человека (МСС)	Участующая организация				
	Общий гуманитарный фонд/ФФД для ЦАР*	Дарфурский общинный фонд и стабильности	Объединенный фонд ДРК	Стабилизационный и восстановительный фонд для ДРК	Суданский общий гуманитарный фонд "Южный Судан"	Фонд для восстановления Южного Судана	Ливанский восточный национальный фонд	Единый сводный фонд для Афганистана	Персональный фонд для Афганистана	Фонд "Единая ООН" для Мозамбика	Единый фонд для Пакистана*	Фонд "Единая ООН" для Руанды*	Свободный фонд "Единая ООН" для Уругвая	Единый фонд "Илан" для Таджикистана	Фонд "Единая ООН" для Вьетнама*	Единый фонд "План II" для Вьетнама	Страновой фонд для Бутана	Единый фонд "Единая ООН" для Киргизии	Страновой фонд ООН для Папуа-Новой Гвинеи	МДЦФ для Сьерра-Леоне	Фонд "Ликии" насилия в отношении женщин	Страновой фонд для Мадагаскара	Страновой фонд ООН для Папуа-Новой Гвинеи	Фонд "Действия ООН"	Целевой фонд ГООН для Ирака	Фонд для достижения ЦРДТ	Фонд программы ССВДООН*	Фонд ООН для восстановления мира в Непале	Итого		
ПРООН	12,063,17	2,708,47	8,257,67		5,214,53	13,038,163	27,881,61	4,609,504	624,624	1,689,710	3,662,747	3,665,042	24,647,805	2,434,946	10,595,254	X	353,788	49,500	3,209,937	882,000	X	799,124	89,793,730	X	349,464,209	72,469,798	1,075,939	6,239,487	5,306,085	7,235,253	
ЮНИСЕФ	2,710,22	1,032,519	87,516,821		118,989,37	X	2,403,039	369,027	4,583,039	4,157,009	1,112,685	3,318,449	311,370	12,968,714	7,078,200	166,269	174,854	3,137,247	265,000	X	253,590	4,289,390	134,329	174,412,546	34,429,228	106,059		1,741,170	465,660,148	360,855,87	
ПРООН-УАНПО**	1,904,820	194,483,004			164,468,533																										
ФАО	X	47,777,533			54,892,332	X	8,370,670	69,300	246,985	3,169,571	1,040,000	1,203,519	4,639,451	728,671		2,179,411	X	198,000	X	X	804,215		106,748,482	28,197,630	X	5,012,863	969,722	266,249,334			
ЮНОПС	X	1,887,205			1,181,140																										
ВОЗ	706,945	20,454,835	23,258,357	X		350,000	171,795	1,539,028	2,854,986	960,434	2,185,889					4,419,265	X	52,470		20,000	95,872		X	118,531,392	11,286,686	364,941		X	102,008	187,354,029	11,286,686
ВПЛ	1,789,068	X	35,748,933		84,124,064	X													32,279			X									
ЮНЕСКО	169,800	X				1,587,226	149,750	80,348	1,659,179	2,223,906	596,116	4,948,726	1,084,184		1,507,766		36,016			X	106,989	1,950,000	61,538,373	22,594,154		20,049	300,011	100,522,926	152,208		
ХАБИТАТ																															
ЮНОПС	79,998	X	6,304,723		9,187,503		994,858	2,048,841	231,374	2,051,675	3,754,765	2,236,653	5,353,075	1,263,712	5,210,007	X	49,729	59,400	820,173	X	X	946,415	7,568,964	X	20,945,745	15,06,269	249,310	85,881,611,902	95,524,732,000	1,700,001	
УВКБ	25,000	X	14,148,870		41,290,445	X	X	X	422,045	479,438	798,178	11,250	X							X	4,280,706	58,514	13,422,691	1,528,959	6,930,000	489,403	84,110,499	71,18,389			
ЮНИДО	X					X	4,500,000	215,000	208,553	2,063,415	1,671,000	1,324,489	3,256,960	1,097,788	2,536,691		25,631					X	45,504,763	8,714,100							
ЮНИСЕМ	300,000		576,000	X	X	950,220	94,050	803,193	532,020	544,689	71,760	344,101	X		73,260		193,000	X	564,087	3,718,443	939,420	8,758,840	11,249,098		X	42,195	30,422,043	4,577,611			
ЮНЕП	X		368,669		X	99,700																									
УРКГД			13,475,677																												
ЮНКМАС	40,000		11,382,703																												
ЭКЗА																															
ДПВ ООН																															
ЮНОДК								1,157,706	100,000	X				X	1,952,115																
ДОБСОН			3,885,584																												
ЮНВТО																															
ЮНЭЙДС	100,000		467,179			X	176,000	163,150	140,438	X	1,279,720	X	X	348,663	X	X															
УВКПЧ																															
ИКАО																															
ФКР ООН								390,432	100,900					20,000																	
ЮНКТАД								211,365	60,000	337,000																					
БАПОР																															
ДООН																															
МФСР																															
МТЦ								45,045	70,000					X																	
ЭСКАТО																															
ЭКЛАК																															
ИЦ ООН																	68,100	X													
ЭКА																	X														
МСЭ																															
ДЭСК ООН																															
ЮНИТАР																															
ВМО																															
УВО																															
	18,146,350	5,645,818	445,370,638	0	567,739,976	13,038,163	46,017,473	10,895,354	4,094,790	28,236,117	24,024,294	15,301,877	55,220,649	9,518,622	30,442,153	25,670,258	870,230	495,000	7,759,649	1,360,000	0	2,766,076	130,147,939	1,132,263	23,072,843	15,829,981	10,294,479	13,035,769	3,019,418,003		

^x Организации, которые подписали МОД с Управлением по МДЦФ, но которым по состоянию на 31 декабря 2009 года не было переведено никаких средств.

Функции административного управления фондами делегированы страновому отделению ПРООН. Фонды учреждены недавно

Функции административного управления фондами делегированы страновому отделению ПРООН. Цифры основаны на заверенных отчетах за 2006 и/или 2007 год и/или на данных, представленных за 2008 и 2009 годы.

В июле 2008 года существовавший в то время Фонд чрезвычайного реагирования (ФЧР) для Центральноафриканской Республики (ЦАР) был преобразован в Общий гуманитарный фонд (ОГФ). Функция административного управления этим фондом

** ПРООН поддерживает спредета в качестве членствующего агента и переводит их НПО, одобренным координаторами гуманитарной деятельности.

** ПРООН получает средства в качестве управляющего агента и переводит их НПО, одобренным координатором.

Управление по МДЦФ/18 января 2008 года

Приложение V

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ ЛИУ/REP/2010/7

Условные обозначения: **P:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом.
И: Рекомендация для принятия мер исполнительной главой (* Председателем КСР).
█: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** улучшение координации и сотрудничества **d:** усиление контроля и соблюдения требований **e:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия **g:** повышение результативности **o:** прочее

** Охватывает все органы, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ХАБИТАТ ООН, УВКБ, БАПОР.

Условные обозначения: Р: Рекомендация для принятия решения руководящим органом.

И: Рекомендация для принятия решения руководящим органом.

Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача

a: усиление подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** улучшение координации и сотрудничества **d:** усиление контроля и соблюдения требований **e:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия **g:** повышение результативности **o:** прочее

** Охватывает все органы, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ХАБИТАТ ООН, УВКБ, БАПОР.

^a Рекомендация 11 адресована руководителям служб внутренней ревизии в организациях системы Организации Объединенных Наций.