

Январь 2014 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

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто пятьдесят вторая сессия

Рим, 21–22 января 2014 года

**Метод расчёта ставки косвенных вспомогательных
расходов для ВПП**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

г-ну Финбарру Каррану (Mr Finbarr Curran),

Директору Бюджетно-программного отдела,

Департамент управления ресурсами и финансового учёта

Всемирная продовольственная программа

Тел.: +3906 6513 2408

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



mj321r

РЕЗЮМЕ

- Политика ВПП в отношении расчёта ставки косвенных вспомогательных расходов была пересмотрена в 2002 году, а метод определения этой ставки был определён в 2006 году. Условия работы с тех пор существенно изменились, и в Плате управления (2014–2016 годы) было предложено провести в 2014 году пересмотр для обеспечения того, чтобы политика и методология были направлены на достижение стратегических целей и реализацию матрицы результатов управления.
- Предлагаемый пересмотр ставки косвенных вспомогательных расходов будет состоять из двух этапов и будет проводиться в первой половине 2014 года во взаимодействии с Исполнительным советом и с учетом рекомендаций Финансового комитета.
- Первый этап, которому посвящён настоящий документ, предполагает определение общего контекста и факторов, определяющих пересмотр.
- В настоящем документе также сформулировано несколько вопросов, по которым Совету предлагается дать директивные указания.
- В ходе консультаций с членами Совета на первой очередной сессии 2014 года будут сформулированы положения второго этапа пересмотра, а также подход Секретариата к определению предлагаемой ставки косвенных вспомогательных расходов.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть документ "Метод расчёта ставки косвенных вспомогательных расходов для ВПП" и одобрить его для рассмотрения Исполнительным советом.

Проект рекомендации

- В соответствии со Статьей XIV Общих положений ВПП Финансовый комитет ФАО рекомендует Исполнительному совету ВПП принять к сведению "Метод расчёта ставки косвенных вспомогательных расходов для ВПП".

برنامج
الغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Исполнительный совет
Первая очередная сессия

Рим, 10-11 февраля 2014 года

РЕСУРСЫ, ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Пункт 4 повестки дня

Для рассмотрения

R

Distribution: GENERAL

WFP/EB.1/2014/4-B/1

7 января 2014 года

ORIGINAL: ENGLISH

МЕТОД РАСЧЁТА СТАВКИ КОСВЕННЫХ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ ДЛЯ ВПП

Настоящий документ издан в ограниченном количестве экземпляров. С документами Исполнительного совета можно ознакомиться на веб-сайте ВПП (<http://www.wfp.org/eb>).

ЗАПИСКА ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ СОВЕТУ

Настоящий документ представлен Исполнительному совету для рассмотрения.

Тем членам Исполнительного совета, у которых могут возникнуть вопросы технического характера в отношении данного документа, Секретариат предлагает обращаться, желательно заблаговременно до проведения сессии Исполнительного совета, к указанному ниже сотруднику ВПП.

Помощник Директора-исполнителя, RM* и CFO**:	г-н М. Джунеджа	тел.: 066513-2885
--	-----------------	-------------------

Директор, RMB***:	г-н Ф. Карран	тел.: 066513-2408
-------------------	---------------	-------------------

Руководитель, RMBV****:	г-н К. Гарднер	тел.: 066513-2077
-------------------------	----------------	-------------------

По всем вопросам, касающимся распространения документации Исполнительного совета, следует обращаться к г-же И. Карпителле (Ms I. Carpitella), помощнику по административным вопросам, Отдел обслуживания конференций (тел.: 066513-2645).

* Департамент управления ресурсами и финансового учёта

** Финансовый директор

*** Бюджетно-программный отдел

**** Служба разработки бюджета Организации

РЕЗЮМЕ

Политика ВПП в отношении расчёта ставки косвенных вспомогательных расходов была пересмотрена в 2002 году, а метод определения этой ставки был определён в 2006 году. Поскольку условия работы с тех пор существенно изменились, в Плане управления (2014–2016 годы) было предложено провести в 2014 году пересмотр для обеспечения того, чтобы политика и методология были направлены на достижение стратегических целей и реализацию матрицы результатов управления.

Ставки косвенных вспомогательных расходов рассчитываются по каждому полученному взносу в качестве средства возмещения расходов ВПП на поддержку программ и покрытие административных расходов при осуществлении проектов, причём эти расходы производятся, главным образом, в штаб-квартире и в региональных бюро. Это соответствует принципу полного возмещения расходов, связанных с оперативной деятельностью, и положениям Общих правил относительно "покрытия всех связанных с ... взносами [каждого донора] оперативных затрат и затрат на обеспечение"¹.

Предлагаемый двухэтапный пересмотр будет проведён в первой половине 2014 года на основе консультаций с Исполнительным советом.

Первый этап, которому посвящён настоящий документ, предполагает определение общего контекста и факторов, определяющих пересмотр.

- В Четырёхгодичном всеобъемлющем обзоре политики 2012 года содержится призыв гармонизировать политику в отношении косвенных вспомогательных расходов в рамках всей системы Организации Объединённых Наций.
- Одним из факторов определения ставки косвенных вспомогательных расходов будет нынешнее и будущее состояние ресурсной базы ВПП.
- Необходимо обеспечить максимальную экономическую отдачу при использовании денежных ресурсов: ставка косвенных вспомогательных расходов представляется одним из косвенных показателей эффективности поддержки программ и административных расходов и является одним из средств достижения оптимальной эффективности и действенности оперативной работы.
- Структура затрат и вспомогательных расходов ВПП меняется, в частности в связи с более широким применением подходов, не связанных с использованием продовольствия.

В настоящем документе также сформулировано несколько вопросов, по которым Совету предлагается дать директивные указания:

- ВПП полностью финансируется за счёт добровольных взносов и не имеет

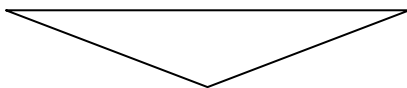
¹ Общие правила, пункт 2 статьи XIII

основного бюджета — не следует ли рассмотреть вопрос о формировании постоянных основных источников финансирования или иных подходов к финансированию постоянных и переменных затрат?

- Признавая, что некоторые расходы, связанные с обеспечением и административными функциями, покрываются за счёт других источников, не следует ли ВПП продолжить использование множественных источников для финансирования расходов на обеспечение безопасности и разовые инвестиции?
- Следует ли ВПП сохранить единую ставку возмещения расходов, или эта ставка должна быть разной для разных видов мер вмешательства?
- Могла бы ВПП использовать разные ставки возмещения расходов с целью содействия мобилизации ресурсов, например по каналам сотрудничества по линии Юг-Юг или за счёт взносов правительств принимающих стран?

В ходе консультаций с членами Совета на первой очередной сессии 2014 года будут сформулированы положения второго этапа пересмотра, а также подход Секретариата к определению предлагаемой ставки косвенных вспомогательных расходов. Об итогах этих консультаций будет доложено на неофициальных консультативных совещаниях в марте и мае, а рекомендации относительно ставки косвенных вспомогательных расходов ВПП будут представлены на ежегодной сессии 2014 года.

ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ*



Совет принимает к сведению "Метод расчёта ставки косвенных вспомогательных расходов для ВПП" (документ WFP/EB.1/2014/4-B/1) и ожидает, что, исходя из директив Совета и рекомендаций Секретариата, на ежегодной сессии 2014 года будет продолжен анализ ставки косвенных вспомогательных расходов.

* Ниже приводится проект решения. Окончательное решение Совета будет опубликовано в документе "Решения и рекомендации", который будет выпущен по окончании сессии.

ЦЕЛИ ПЕРЕСМОТРА КОСВЕННЫХ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ

1. Пересмотр ставки косвенных вспомогательных расходов (КВР) в 2014 году даёт возможность Секретариату обсудить с членами Совета и донорами вопросы, определяющие оперативный контекст и бизнес-модель ВПП. Цель заключается в том, чтобы сформулировать политику ВПП в отношении КВР таким образом, чтобы она была направлена на достижение стратегических целей Стратегического плана (2014-2017 годы) и на реализацию матрицы результатов управления.
2. ВПП необходимо принять меры в связи с изменением внешних условий работы, особенно значительных колебаний объемов и условий оказания содействия в области продовольствия и взносов. Поэтому ставка КВР должна быть достаточной для покрытия расходов на поддержку программ и покрытие административных расходов (ППА), включая постоянные и переменные затраты в условиях разных уровней финансирования.
3. Цель заключается в том, чтобы найти простой и ясный метод расчета и применения ставки КВР, который учитывал бы должным образом процессы в рамках системы Организации Объединённых Наций. Секретариат будет проводить неофициальные и официальные консультации с Советом с целью выработки предложений по ставке КВР в Плате управления на 2015-2017 годы.
4. Предлагается двухэтапный подход: первый этап, которому посвящён настоящий документ, предусматривает общее изложение взглядов ВПП на этот вопрос, а также формулирование вопросов, которые будут задавать направление обсуждения. Директивы Совета помогут задать направление и охват неофициального обсуждения, а также подготовить предложения по второму этапу.
5. В марте и мае 2014 года предлагается провести неофициальные консультации, чтобы Совет и Секретариат смогли рассмотреть полученные на начальном этапе результаты. Второй документ с выводами и рекомендациями по результатам пересмотра будет представлен на ежегодной сессии 2014 года.

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Политика и практика ВПП относительно косвенных вспомогательных расходов

6. В своём докладе 1995 года Официальная рабочая группа Комитета по политике и программам продовольственной помощи (КПП) рекомендовала перейти на систему полного возмещения затрат (расходов), предусматривающую, что полученные взносы распределялись бы в соответствии с фактическими расходами по проекту на продовольствие и транспортными издержками за рамками проекта, на покрытие определённой доли расходов на транспортировку по суше, хранение и перевалку, прямые вспомогательные расходы и сопутствующие КВР. КПП также рекомендовал, чтобы ставка КВР ежегодно пересматривалась² на основе обследований издержек и утверждённых дифференцированных ставок для различных категорий программ.
7. Исполнительный совет, сформированный в 1996 году вместо КПП, учредил в 1998 году рабочую группу для рассмотрения политики в области ресурсов и

² В 1997 году Совет одобрил утверждение ставок КВР не на один год, а на двухгодичный период.

долгосрочного финансирования и впоследствии утвердил его рекомендацию 2.4 относительно единой ставки возмещения расходов для программ всех категорий³ (выделение добавлено):

*"Чтобы ставка КВР была одинаковой для каждой категории программ. Эта единая ставка должна определяться исходя из суммы бюджета на поддержку программ и покрытие административных расходов применительно к сметным [прямым оперативным расходам] и [прямым вспомогательным расходам] на мероприятия в двухгодичный период. Эта единая ставка будет пересматриваться в ходе обычного процесса формирования бюджета, и её применение может быть отменено решением Исполнительного совета. Единая ставка КВР является фиксированной [...]"*⁴

8. В обзоре, внесенном на рассмотрение третьей очередной сессии Исполнительного совета в 2002 году, были представлены сведения о ставке КВР и разрыве между суммой расходов по ППА и доходами по линии КВР, а также сравнительная информация о соответствующих подходах, применяемых в ВПП и Организации Объединенных Наций и неправительственных организациях⁵. В 2003 году Исполнительный совет одобрил создание счета выравнивания бюджета ППА для отслеживания разрыва между расходами по ППА и доходами по линии КВР и утвердил сокращение единой ставки КВР до 7,0 процентов.
9. В 2006 году по предложению Секретариата Исполнительный совет принял решение о том, чтобы ставка КВР рассчитывалась на основе текущих проверенных финансовых результатов⁶. Секретариат указывает соответствующую производную ставку КВР во всех планах управления. Хотя ставка КВР, рассчитываемая на основе текущих проверенных финансовых результатов, оказывается существенно выше 7,0 процентов, она в течение всего данного периода сохранялась на этом уровне.
10. С 2003 года ВПП неоднократно подтверждала, что может налаживать взаимодействие с партнерами из числа корпораций, фондов и физических лиц в целях привлечения ресурсов на нужды собственных программ. В 2014 году соответствующие мероприятия по взаимодействию с частным сектором будут включены в бюджет ППА, что позволит и далее привлекать частных доноров к покрытию управленческих и административных расходов, связанных с их взносами.

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПОЛИТИКОЙ В ОБЛАСТИ КОСВЕННЫХ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ

Успешное привлечение ресурсов и долгосрочный план финансирования

11. Секретариат полагает, что простота и транспарентность схемы привлечения ресурсов и долгосрочного финансирования позволят повысить привлекательность ВПП для партнеров, поскольку им будет проще ее понять и в ней будет прояснена структура расходов по проектам.

³ Документ WFP/EB.2/98/11

⁴ Документ WFP/EB.3/98/4-D

⁵ WFP/EB.3/2002/5-C/1

⁶ WFP/EB.A/2006/6-C/1

Достаточность доходов по линии косвенных вспомогательных расходов

12. Ставка КВР, которая устанавливается в каждом Плате управления и с 2003 года сохраняется на уровне 7,0 процентов, недостаточна для покрытия всех вспомогательных и административных расходов. Например:

- в Организации Объединенных Наций расходы по линии Департамента по вопросам охраны и безопасности (ДОБ ООН) финансируются из Общего фонда, однако для ВПП подобный подход оказывается все менее устойчивым;
- в ВПП для финансирования инициатив по наращиванию потенциала используются средства создаваемых донорами дополнительных целевых фондов: это позитивная практика, однако финансирование в таких случаях менее предсказуемо и обычно направлено лишь на конкретные цели и, кроме того, внешнее управление и надзор в отношении таких средств менее строги, чем в отношении ассигнований по линии ППА;
- ВПП периодически обращается к Исполнительному совету с просьбой одобрить выделение дополнительных ассигнований по линии ППА для финансирования организационной реформы.

Колебания ставки косвенных вспомогательных расходов

13. В настоящее время в ВПП ставка КВР для всех категорий программ составляет 7,0 процентов. В целевых фондах, находящихся под управлением региональных бюро или штаб-квартиры и предназначенных для финансирования мероприятий по наращиванию внутреннего потенциала, ставка КВР также обычно составляет 7,0 процентов.

14. Ставка КВР в ВПП может незначительно колебаться, причем в рамках целевых фондов она варьируется в более широких пределах. В страновых целевых фондах, которые формируются на местах, ставка КВР составляет 4,0 процента в связи с тем, что им требуется лишь ограниченная поддержка со стороны штаб-квартиры и региональных бюро, а часть вспомогательных расходов берут на себя правительства стран-получателей, которые обычно и являются основным источником финансирования. Благодаря таким целевым фондам страновые отделения могут оказывать правительствам поддержку в деле осуществления программ, связанных с целями ВПП, и управления ими. Для ряда взносов, например денежных взносов правительств-партнеров, ставка КВР не применяется.

15. Ставки КВР для взносов частных доноров формируются в зависимости от природы соответствующих партнерских отношений и имеют различную величину и формулу расчета. Среднее значение ставки КВР составляет 12,0 процентов.

АСПЕКТЫ ПЕРЕСМОТРА КОСВЕННЫХ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ В 2014 ГОДУ

16. Обзор КВР будет производиться с учетом следующих аспектов:

- i) Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики (ЧВОП) и гармонизация;
- ii) мобилизация ресурсов;
- iii) максимизация экономической отдачи; и
- iv) адаптация к изменению системы финансирования ВПП.

Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики и гармонизация

17. ЧВОП 2012-2016 годов предусматривает ряд задач, актуальных с точки зрения пересмотра КВР:
 - Советам фондов и программ предлагается взять на вооружение и внедрить в 2014 году механизм возмещения расходов. Такой механизм должен быть транспарентным, гармонизированным и опираться на принцип полного возмещения расходов из основных и неосновных ресурсов на пропорциональной основе.
 - Генеральному секретарю поручается предложить советам взять на вооружение общее определение текущих расходов и стандартную систему контроля расходов, принимая во внимание возможные отличия в организации деятельности.
 - Фондам и программам предлагается согласовать концепцию "критической массы основных ресурсов", т.е. учреждениям, располагающим основными и неосновными ресурсами, следует определить минимальный уровень ресурсов, необходимый для выполнения возложенных на них задач.
18. Финансовая система ВПП не в полной мере отвечает таким задачам: в частности, она не имеет основных ресурсов; при этом Секретариат осознает, что эти вопросы отражаются на КВР и должны быть учтены при их пересмотре.
19. Как участник процесса гармонизации в рамках системы Организации Объединенных Наций ВПП должна быть в курсе происходящего в других организациях системы ООН. Например: i) Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд ООН в области народонаселения, Детский фонд Организации Объединенных Наций и структура "ООН-женщины" провели пересмотр определения расходов и классификации мероприятий и приняли общую ставку возмещения расходов, составляющую 8,0 процентов; и ii) Всемирная организация здравоохранения и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) используют различные ставки КВР (10,0 процентов для чрезвычайных проектов и 13,0 процентов для мероприятий в области развития), а также применяют механизм "повышения уровня возмещения расходов" в отношении расходов на персонал в целях возмещения некоторых вспомогательных и административных расходов⁷; в настоящее время они пересматривают свою политику в отношении расходов по поддержке.

Мобилизация ресурсов

20. ВПП признает, что условия привлечения ресурсов меняются, и стремится к обеспечению большей гибкости и предсказуемости поступления добровольных взносов. В этих целях можно было бы изучить подходы, которые применяются в других организациях системы ООН, с тем чтобы понять, как ставка КВР отражается на привлечении нецелевых или многолетних взносов или на взносах от конкретных доноров.
21. Большая часть средств поступает от традиционных правительств-доноров, однако доля взносов, выплачиваемых правительствами принимающих стран и

⁷ См. документ Финансового комитета ФАО FC 151/8 "Всеобъемлющий доклад по вопросу политики ФАО в отношении затрат на поддержку проектов" (ноябрь 2013 года).

нетрадиционными донорами также растет. Ставка КВР также может использоваться для содействия развитию сотрудничества по линии Юг-Юг или трехстороннего сотрудничества, а также для привлечения ресурсов на нужды наращивания потенциала и национальных стратегий по реализации Стратегического плана со стороны развивающихся стран.

22. Кроме того, открываются новые возможности для привлечения взносов со стороны частного сектора. Стратегия ВПП по развитию партнерских связей с частным сектором и привлечению финансирования⁸ предусматривает взимание с частных доноров платы за управленческие услуги, сумма которой рассчитывается на основе действующей ставки КВР, к которой добавляется дополнительный процент для покрытия дополнительных управленческих и административных расходов. Данную практику можно было бы сравнить с подходами, применяемыми в других организациях системы ООН.
23. В настоящее время на многосторонние целевые фонды приходится небольшая доля доходов ВПП, однако она постепенно увеличивается; такие фонды учреждаются в соответствии с рекомендациями Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, которые ограничивают размер платежей по поддержке 7,0 процентами. По мере расширения использования новаторских подходов к финансированию доступ к глобальным фондам, таким как Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией и Глобальный экологический фонд, будет становиться для ВПП все более важным. Поэтому действующие в этих фондах правила в отношении КВР и потенциальные ограничения, касающиеся прямых и косвенных вспомогательных расходов, потребуют изучения.

Максимизация экономической отдачи

24. При пересмотре КВР необходимо учитывать принцип максимизации экономической отдачи доходов по линии КВР и расходов по линии ППА. Ставка КВР иногда рассматривается как показатель эффективности, так как соответствующие средства поступают в бюджет ППА. Однако расходы по линии ППА в штаб-квартире или региональных бюро могут помочь повысить экономическую отдачу и в других областях: например, инициатива ППА по совершенствованию системы поставок с использованием КВР может дать экономию на страновом уровне.

Адаптация к изменению системы организации работы и финансирования ВПП

25. Стратегический план (на 2008-2013 годы) стал отправной точкой перехода ВПП с оказания продовольственной помощи на оказание содействия в продовольственной сфере. Система финансирования, в которой отражены эти изменения, была утверждена в 2010 году и внедрена в 2013 году: она предусматривает изменение финансовой структуры проектов и создание трех инструментов – продовольствие, денежные средства и купоны, а также наращивание и укрепление потенциала – и связанных с ними издержек, таких как наземный транспорт, хранение, обработка и другие прямые текущие расходы.
26. В соответствии с новой системой прямые вспомогательные расходы (ПВР) теперь рассчитываются как доля текущих расходов, а не как ставка с тонны. Это

⁸ WFP/EB.A/2013/5-B.

обеспечивает более предсказуемое финансирование ПВР и повышает сопоставимость проектов.

27. Внедрение значительного числа не связанных с продовольствием мероприятий с различной структурой расходов и вспомогательной структурой требует пересмотра соответствующих КВР⁹.

ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА

28. В данном разделе приведены вопросы, по которым Секретариат испрашивает рекомендации Исполнительного совета. К ним относятся:

- i) модель финансирования расходов по линии КВР;
- ii) использование иных источников финансирования для покрытия вспомогательных и административных расходов;
- iii) последствия для КВР в связи с переходом к оказанию продовольственного содействия; и
- iv) мобилизация ресурсов.

Модель финансирования расходов на поддержку программ и покрытие административных расходов

29. Как отражается на деятельности ВПП отсутствие постоянных основных источников финансирования? Следует ли изучить различные варианты финансирования постоянных и переменных косвенных расходов?
30. В отличие от других фондов и программ ВПП не имеет основного бюджета для покрытия или компенсации расходов по линии ППА. Вместо этого со всех проектных фондов ВПП, финансирующих расходы по линии ППА, взимается ставка КВР.
31. Будучи организацией, финансируемой на добровольной основе, ВПП приходится ежегодно корректировать свои накладные расходы с учетом полученных и прогнозируемых к получению ресурсов, причем расходы не находятся в прямой зависимости от изменения масштабов деятельности. С ростом оперативной деятельности средний уровень расходов должен снижаться после покрытия постоянных расходов, однако в период сокращения масштабов деятельности сократить расходы пропорционально уровню сокращения деятельности при сохранении оперативной эффективности представляется затруднительным.
32. С учетом текущих обсуждений вопроса о постоянных источниках основного финансирования, критической массе и политике в отношении вспомогательных расходов в специализированных учреждениях возникает необходимость изучения альтернативных моделей. Таким образом, второй этап анализа будет включать:
- изучение преимуществ наличия основного бюджета;

⁹ Нестабильность финансирования ВПП продолжает отражаться на страновых отделениях. Секретариат изучит систему финансирования в целях изыскания возможностей совершенствования структуры финансирования ВПП; в том числе будет изучена возможность расширения механизма финансирования текущих расходов в целях обеспечения максимальной стабильности и предсказуемости деятельности ВПП и ее результатов для получателей.

- изучение переменных и постоянных расходов по линии ППА; и
- рассмотрение альтернативных моделей, таких как финансирование из основных и неосновных источников для покрытия переменных или постоянных расходов по линии ППА.

Использование иных источников финансирования для покрытия вспомогательных и административных расходов

33. Часть вспомогательных и административных расходов в ВПП покрываются из других источников, таких как Счет выравнивания бюджета ППА, Общий фонд и целевые фонды. С учетом этого встает вопрос: как следует интерпретировать КВР и в каких объемах должно осуществляться финансирование ПСА из возмещаемых расходов по линии КВР? Следует ли ВПП продолжать изучать финансирования из нескольких источников различных видов деятельности, таких как:

- *Безопасность.* Расходы, такие как ежегодный взнос ВПП в ДОБ ООН в сумме 10 млн. долл. США, покрываются из средств Общего фонда. Должны ли такие расходы покрываться из средств бюджета ППА или за счет средств, выделяемых на страновую деятельность, путем применения механизма "повышения уровня возмещения расходов" в отношении расходов на персонал, как это делается в некоторых специализированных учреждениях?
- *Капитальные расходы.* Следует ли ВПП стремиться к привлечению обязательств со стороны доноров или увеличивать фонд бюджета капитальных расходов для финансирования или обеспечения крупномасштабных разовых инициатив по сокращению нагрузки на бюджет ППА, Счет выравнивания бюджета ППА и Общий фонд?
- *Инновации.* Должны ли расходы на инновации и далее покрываться из средств дополнительных целевых фондов или за счет возмещаемых расходов по линии КВР?

34. В ВПП бюджет ППА имеет ограничения по покрытию; сумма ассигнований, выделяемых из средств ППА страновым отделениям, находится в обратной пропорции от их размера. ВПП нуждается в дополнительных источниках финансирования инновационной деятельности, таких как денежные средства и купоны, инициатива "Закупки ради прогресса", механизм форвардных закупок и обзор бизнес-процесса.

35. Следует также отметить, что средств бюджета ППА используются для покрытия расходов, которые находятся вне контроля Секретариата и которые продолжают увеличиваться: например, общие расходы на ДБО ООН, которые финансируются из средств Общего фонда. С 2006 года основным источником нецелевых средств Общего фонда является процентный доход, получаемый ВПП от инвестиционных портфелей, банковских вкладов и размещения средств на рынке краткосрочных капиталов. Сумма этих средств корректируется с учетом реализованных и нереализованных инвестиционных прибылей и убытков и корректировок валютного курса, которые не могут быть отнесены к другим статьям. Согласно Плану управления ВПП (2014-2016 годы)¹⁰ ВПП должна изыскать возможности для обеспечения долгосрочного финансирования расходов по линии ДБО ООН, не связанных с реализацией проектов; учитывая сокращение объемов процентного

¹⁰ WFP/EB.2/2013/5-A/1, пункты 217–218

дохода, зачисляемого в Общий фонд, источники такого финансирования должны быть изысканы до 2015 года.

36. Секретариат почти не имеет рычагов контроля за такими, связанными с деятельностью Организации Объединенных Наций, расходами, как Система координаторов-резидентов. Соответствующие выплаты осуществляются централизованно из средств бюджета ППА даже в тех случаях, когда они предназначены для осуществления операций на страновом уровне.
37. Ряд статей расходов по оперативному обеспечению были сведены воедино в целях обеспечения соблюдения стандартов и повышения эффективности. Благодаря такому подходу удалось добиться экономии при осуществлении операций, и, кроме того, были внедрены схемы возмещения расходов, позволяющие относить расходы непосредственно на бюджет проектов: в качестве примера можно привести телекоммуникационные лицензии и услуги, инициативу "FoodSat" и глобальную программу транспортного лизинга. Страновые отделения с обеспокоенностью относятся к схемам возмещения расходов, поскольку они контролируются на уровне штаб-квартиры и, как следствие, воспринимаются в качестве косвенных по своей природе, что также иногда осложняет их финансирование в качестве прямых проектных расходов.
38. Единовременные инициативы в настоящее время финансируются из дополнительного бюджета через счет выравнивания бюджета ППА, нецелевых средств Общего фонда или из общеорганизационных целевых фондов, в случае наличия интереса со стороны доноров, или выделения средств из многосторонних источников. Такие инициативы помогают повысить эффективность и результативность, однако при принятии соответствующих решений следует исходить из наличия средств, а не организационных приоритетов¹¹.
39. Счет выравнивания бюджета ППА позволяет ВПП сбалансировать разницу между расходами по линии ППА и доходами по линии КВР, сократив тем самым риск нехватки ресурсов в случае, если доходы по линии КВР окажутся ниже ожидаемых. Счет выравнивания бюджета ППА рассматривается Исполнительным советом в рамках Плана управления, и рекомендуемый целевой уровень средств в нем составляет сумму косвенных расходов за четыре месяца. Четкие рекомендации относительно расходования избыточных средств, скапливающихся на счете выравнивания бюджета ППА, отсутствуют.
40. В рамках второго этапа анализа будут рассмотрены следующие вопросы: i) следует ли ВПП пересмотреть порядок формирования и взимания КВР и ПВР; ii) масштабы вспомогательного и административного финансирования за счет средств, полученных путем возмещения КВР, включая целесообразность внедрения механизма "повышения уровня возмещения расходов" в отношении расходов на персонал, а также пути сокращения зависимости от ряда неустойчивых источников средств, используемых для финансирования регулярных и единовременных инициатив; iii) является ли текущий целевой уровень счета выравнивания бюджета ППА достаточным, и следует ли использовать планируемые или реализованные излишки счета выравнивания бюджета ППА для финансирования единовременных инвестиций; и iv) рекомендации относительно использования нецелевых средств

¹¹ Новый фонд бюджета капитальных расходов позволит усовершенствовать процесс оценки и извлечения экономических выгод, связанных с единовременными инвестициями, финансируемыми из средств фонда и компенсируемыми на основе плана погашения.

Общего фонда и счета выравнивания бюджета ППА для финансирования одобренных видов расходов.

41. Некоторые из этих вопросов носят административный характер и связаны с отнесением расходов на себестоимость проектов, например в виде КВР и ПВР. При этом было бы желательно прийти к общему мнению с партнерами относительно принципов и практики отнесения расходов к различным их категориям.
42. В соответствии с инициативами, реализуемыми другими учреждениями, расходы можно было бы классифицировать в качестве ПВР и относить их на проекты, однако последствия увеличения доли расходов, относимых на небольшие страновые отделения с учетом общеорганизационных потребностей ВПП следует оценивать, имея ввиду увеличение вспомогательного бюджета ППА и, как следствие, ставки КВР.
43. Включение расходов, связанных с покрытием основных затрат на инновационные или капитальные проекты, которые, например, возникли вне выделенного бюджета ППА, может привести к увеличению ставки КВР, что приведет к негативному восприятию донорами ставки КВР ВПП. Секретариат изучит пути финансирования стратегических инвестиций, например путем оптимизации использования счета выравнивания бюджета ППА и фонда бюджета капитальных расходов, а также максимально широкого внедрения инноваций, которые могли бы финансироваться за счет прямых взносов.

Последствия для КВР в связи с переходом к оказанию продовольственного содействия

44. Каковы последствия перехода ВПП к оказанию продовольственного содействия, предусмотренного Стратегическим планом (2014-2017 годы)? Следует ли ВПП продолжать применять единую ставку возмещения КВР для полного возмещения расходов или ставка должна варьироваться в зависимости от категории программы или вида деятельности?
45. До 1998 года в ВПП применялись различные ставки для различных категорий программ. В настоящее время ставка возмещения КВР, применяемая Секретариатом, составляет 7,0 процентов и является единой для всех категорий программ: чрезвычайные операции, долгосрочные операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению, специальные операции, проекты по развитию и страновые программы.
46. Действующая модель КВР была внедрена в 1998 году и была работоспособной в тех случаях, когда основная деятельность ВПП была связана с получением и доставкой продовольствия получателям. Однако переход к оказанию продовольственного содействия, предусматривающего расширение спектра мер реагирования и числа мероприятий, не связанных с передачей продовольствия, приведет к трансформации состава расходов и вспомогательных структур. Так, например, в 2012 году прогнозировалось, что перевод денежных средств и купонов составит 5 процентов от общего объема оперативных потребностей, однако в 2014 году доля перевода денежных средств и ваучеров достигнет 19% от прогнозируемых оперативных потребностей. В этой связи требуется пересмотреть действующую модель КВР.
47. Второй этап анализа предусматривает: i) изучение структуры прямых и косвенных расходов для различных видов мероприятий; и ii) создание модели расчета ставки возмещения КВР для различных категорий программ и видов мероприятий.

48. Внедрение различных ставок КВР до сих пор рассматривалось как элемент, усложняющий и удорожающий стоимость управления ставками КВР для различных программ и мероприятий. Кроме того, внедрение дифференцированных ставок КВР в зависимости от категории программы также чревато риском отнесения таких программ к несоответствующим категориям.

Мобилизация ресурсов

49. Может ли ВПП применять различные ставки КВР для содействия развитию сотрудничества по линии Юг-Юг, привлечения взносов со стороны правительств принимающих стран, нецелевых взносов, многолетних взносов и взносов со стороны частного сектора?
50. Как уже отмечалось выше, утвержденная ставка КВР, составляющая 7,0 процентов, используется в качестве исходного уровня, но на практике данная ставка варьируется¹². Стратегия развития партнерских связей с частным сектором и привлечения финансирования (2013-2017 годы)¹³, предусматривает внедрение различных ставок КВР с учетом дополнительных расходов, вытекающих из взаимодействия с частным сектором.
51. В целях осуществления Стратегического плана (2014-2017 годы) ВПП будет стремиться наладить партнерские связи с рядом правительств в целях наращивания их потенциала по созданию, управлению и развитию собственных программ в области социальной защиты. Соответствующие мероприятия будут главным образом финансироваться получающими помощь правительствами через целевые фонды страновых отделений при минимальной поддержке со стороны штаб-квартиры, и выделяемые средства будут предназначены для покрытия продовольственных и проектных издержек программ, реализуемых в их странах.
52. В рамках второго этапа анализа будет учтен опыт других организаций в таких областях, как: i) оценка воздействия ставки КВР на привлечение доноров в ВПП и типов ограничений, налагаемых на взносы; ii) оценка воздействия переменной или гибкой ставки КВР на привлечение инвестиций со стороны нетрадиционных доноров на нужды таких мероприятий, как сотрудничество по линии Юг-Юг; iii) изучение целесообразности перехода ВПП на использование переменных ставок КВР для различных видов взносов – управляемых и неуправляемых, многосторонних или двусторонних – и различных категорий доноров; и iv) оценка того, насколько усложнение структуры ставок КВР отразится на привлечении дополнительных взносов.
53. Сокращение ставок КВР как мера по привлечению ресурсов может быть оправдано в случае соответствующего снижения вспомогательных расходов. Получающие помощь правительства могут, например, запросить меньший объем поддержки со стороны ВПП для проведения координируемых странами операций, и более низкая ставка КВР позволила бы включать такие операции в страновые программы, а не в целевые фонды. В тех случаях, когда снижение ставки КВР субсидируется из средств, полученных в результате возмещения КВР по другим взносам, сумма таких субсидий не должна быть значительной.

¹² В соответствии с пунктом 4 правила XIII Общих правил Директор-исполнитель имеет право освобождать от начисления ставки КВР некоторые виды взносов. Различные ставки КВР применяются в отношении двусторонних взносов и целевых фондов.

¹³ WFP/EB.A/2013/5-B

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

54. В рамках второго этапа пересмотра КВР Секретариат изучит рекомендации Исполнительного совета и вопросы, поднятые в настоящем документе.
55. В марте, апреле и мае 2014 года состоится ряд неофициальных консультативных совещаний, на которых будут рассмотрены результаты первого этапа и подготовлены дополнительные предложения. Мнения Исполнительного совета и Секретариата будут включены в итоговый документ, который будет вынесен на утверждение ежегодной сессии Исполнительного совета в 2014 году.

СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В ДАННОМ ДОКУМЕНТЕ

КПП	Комитет по политике и программам продовольственной помощи (предшественник Исполнительного совета)
ПВР	прямые вспомогательные расходы
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
КВР	косвенные вспомогательные расходы
ППА	[Бюджет или расходы] на поддержку программ и покрытие административных расходов
ЧВОП	четырёхгодичный всеобъемлющий обзор политики
ДОБ ООН	Департамент по вопросам охраны и безопасности Организации Объединенных Наций