



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
18 July 2012
Russian
Original: English

**Программа развития Организации Объединенных Наций/Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения/Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
Исполнительный совет
Вторая очередная сессия 2012 года
4–10 сентября 2012 года, Нью-Йорк
Пункт 9 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы**

**Детский фонд Организации Объединенных Наций
Исполнительный совет
Вторая очередная сессия 2012 года
11–14 сентября 2012 года
Пункт 9 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы**

Дорожная карта перехода к использованию единого бюджета: совместный обзор ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ воздействия применения категорий расходов и классификации мероприятий на определение унифицированных ставок возмещения расходов

Резюме

В январе 2012 года ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ представили неофициальный график совместного обзора, в рамках которого предусматривается официальное рассмотрение на сентябрьской сессии Исполнительного совета результатов совместной работы по определению ставок возмещения расходов, а также макет единого бюджета. В настоящем документе содержится анализ результатов совместной работы по определению ставок возмещения расходов. Анализ макета единого бюджета будет представлен отдельно в виде неофициального доклада.

Совместный обзор содержит анализ следующих компонентов определения ставок возмещения расходов:

а) разработка, с учетом опыта международных организаций, контрольных показателей в сфере возмещения расходов для обеспечения сопоставимости применяемых методов и оценки их эффективности;



b) анализ моделей производственной деятельности трех учреждений в контексте составления единого бюджета и новых стратегических планов на 2014 год и последующий период;

c) разработка унифицированной концептуальной схемы определения и распределения организационных расходов и методологии возмещения расходов; и

d) применение унифицированной концептуальной схемы, с учетом таких аспектов возмещения расходов, как применимость и оценка нынешней унифицированной ставки возмещения расходов; и стимулирование доноров к обеспечению более широкой взаимодополняемости регулярных ресурсов и прочих ресурсов.

Проведение совместного обзора позволило сделать важные выводы, которые изложены в разделе III. Особое внимание уделено предложению о замене нынешней методологии возмещения расходов, которая отчасти базируется на использовании косвенных постоянных расходов, финансируемых исключительно за счет основных ресурсов, и переходе на другую методику расчета, которая описана в пунктах 16–24 ниже и предусматривает снятие различий между постоянными косвенными расходами и переменными косвенными расходами.

В этой связи Исполнительный совет мог бы дать дополнительные указания по этому вопросу, особенно в отношении окончательного определения ставки (ставок) возмещения расходов на период 2014–2017 годов. Исходя из этого, учреждения намерены представить Исполнительному совету обновленный вариант настоящего документа, с предлагаемыми ставками возмещения расходов, для рассмотрения на его первой очередной сессии 2013 года.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация	4
II. Совместный обзор	5
III. Выводы	11
Таблицы	
1. Источники финансирования: доли основных и неосновных ресурсов, в разбивке по учреждениям	18
2. Нынешние ставки возмещения расходов, в разбивке по учреждениям	21
Приложения	
1. Использование контрольных показателей: методы возмещения расходов, применяемые в отдельных международных организациях	13
2. Краткий сравнительный обзор производственных моделей	17
3. Нынешняя методология возмещения расходов	19

I. Справочная информация

1. В 2009 году ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ было предложено разработать дорожную карту перехода к 2014 году на использование унифицированного единого бюджета в контексте составления новых стратегических планов. Такой подход требовал того, чтобы все эти три организации («учреждения») как можно шире унифицировали свою деятельность в трех основных областях:

- а) Классификация мероприятий и сопряженных с ними расходов;
- б) Согласование запланированных результатов, отраженных в бюджетных документах, с задачами соответствующих стратегических планов и четкая увязка запланированных результатов с бюджетными ассигнованиями;
- в) Оценка воздействия применения утвержденных категорий и классификаций расходов на характер унифицированных ставок возмещения расходов.

2. В первых двух областях добиться унификации удалось (см. документы Исполнительного совета DP-FPA/2010/1 и E/ICEF/2010/AB/L.10, решение 2010/3 Исполнительного совета ПРООН/ЮНДПА и решение 2010/20 Исполнительного совета ЮНИСЕФ).

3. В третьей области, согласно решению 2011/32 Исполнительного совета, учреждения провели совместный обзор предполагаемого воздействия применения установленных категорий расходов и классификации мероприятий на определение согласованных ставок возмещения расходов в контексте составления новых стратегических планов и соответствующих единых бюджетов на 2014 год и последующий период.

4. В этой связи в январе 2012 года учреждения представили неофициальный график проведения совместного обзора, в котором предусматривается разработка и представление Исполнительному совету на его сентябрьской сессии документа с анализом результатов совместной работы по определению ставок возмещения расходов, а также подготовка макета единого бюджета. Нынешний документ содержит анализ совместной работы, а макет единого бюджета будет представлен отдельно в виде неофициального доклада. Представление предварительных выводов и направлений дальнейшей работы было сделано на совместном неофициальном совещании Исполнительного совета, состоявшемся в мае 2012 года.

5. Совместный обзор содержит анализ следующих компонентов в определении ставок возмещения расходов:

- а) разработка, с учетом опыта международных организаций, контрольных показателей для обеспечения сопоставимости применяемых методов и оценки их эффективности;
- б) анализ моделей производственной деятельности трех учреждений в контексте составления единого бюджета и новых стратегических планов на 2014 год и последующий период;
- в) разработка унифицированной концептуальной схемы определения и распределения организационных расходов и методологии возмещения расходов;

d) применение унифицированной концептуальной схемы, с учетом таких аспектов возмещения расходов, как применимость и оценка нынешней унифицированной ставки возмещения расходов; и стимулирование доноров к обеспечению более сбалансированного соотношения в использовании регулярных ресурсов и прочих ресурсов.

6. При подготовке настоящего доклада эти учреждения пользовались услугами консультационной фирмы. Замечания и рекомендации, содержащиеся в этом документе, были составлены на основе проведения многочисленных официальных и неофициальных исследований, а также практических и информационно-ознакомительных совещаний.

II. Совместный обзор

7. В разделе ниже содержатся выводы совместного обзора, а в приложениях приведена дополнительная информация.

A. Задача 1. Использование контрольных показателей: методы возмещения расходов, применяемые в международных организациях

8. Учреждения провели предварительное ознакомление с практикой использования контрольных показателей для сбора информации о методах возмещения расходов, применяемых во Всемирной торговой организации, государственных ведомствах Соединенных Штатов Америки, Европейской комиссии и Всемирном банке (подробную информацию см. в приложении 1).

9. Были получены следующие выводы:

a) классификация расходов может быть произведена на основе использования одинаковой методологии или концептуальной схемы, позволяющей применять простые и прозрачные таблицы;

b) необходимо отказаться от проведения различий между постоянными косвенными расходами и переменными косвенными расходами;

c) расходы административного характера могут быть отнесены к прямым расходам, если будут соблюдены четкие критерии.

10. Организации, использующие контрольные показатели, применяют методологию, построенную по моделям возмещения косвенных расходов, описанным в пунктах b) и c) выше. В отличие от этого подхода, методология ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА носит более фрагментарный характер из-за существования различий между постоянными косвенными расходами (базисная структура), которые полностью финансируются за счет основных ресурсов, и переменными косвенными расходами, которые пропорционально финансируются за счет основных и неосновных ресурсов через механизм возмещения расходов.

11. В рамках подготовки четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций провел предварительный анализ каналов фи-

нансирования оперативной деятельности в области развития по линии системы Организации Объединенных Наций. По результатам этого анализа был сделан вывод о том, что если учреждения Организации Объединенных Наций будут применять методологию возмещения всех косвенных расходов, то необходимо будет применять ставку возмещения на уровне порядка 15 процентов. Этот вывод был сделан на основе данных, представленных 23 организациями, на долю которых приходится 87 процентов общего объема расходов Организации Объединенных Наций в области развития. «Анализ источников, форм и объектов финансирования оперативной деятельности в области развития показывает, что основные ресурсы, в отличие от неосновных ресурсов, покрывают гораздо более высокую долю непрограммных общеорганизационных (косвенных) расходов учреждений»¹.

12. Департамент указывает также на итоги совместной работы в области унификации ставок возмещения расходов, проводимой по линии ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА., и подчеркивает, что такой подход может придать импульс работе других учреждений Организации Объединенных Наций в этом направлении.

В. Задача 2. Сравнительный обзор производственных моделей

13. Были изучены модели производственной деятельности ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ для более глубокого понимания аналогий и различий в методах работы этих учреждений, а также для анализа того, как такие подходы могут повлиять на разработку унифицированной методологии возмещения расходов. К числу проанализированных элементов относится мандат, масштаб, место нахождения конкретного учреждения и характер его деятельности, а также источники финансирования работы каждого учреждения. Более подробная информация содержится в приложении 2.

14. Мандаты всех трех учреждений имеют аналогичный глобальный охват, однако ПРООН и ЮНИСЕФ имеют гораздо более мощную финансовую базу по сравнению с ЮНФПА и потому пользуются определенными преимуществами в силу их масштаба. В принципе, ЮНФПА как отдельная единица будет, скорее всего, нуждаться в более высоком удельном соотношении расходов на управленческие звенья и на программы, чем ПРООН и ЮНИСЕФ. Кроме того, ПРООН несет значительные организационные расходы в связи с выполнением функций по координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития и осуществлением проектов специального назначения, в частности в рамках Программы добровольцев Организации Объединенных Наций и Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций, деятельность которых во многом подпадает под ее мандат. Поэтому необходимо тщательно взвесить последствия применения «унифицированной ставки» во всех трех организациях, имеющих разные производственные модели.

¹ Проект доклада Генерального секретаря «Анализ каналов финансирования оперативной деятельности в области развития по линии системы Организации Объединенных Наций в 2010 году», Организация Объединенных Наций, 28 мая 2010 года.

15. В разделах ниже более подробно рассматриваются важные последствия применения унифицированной концептуальной схемы и унифицированной методологии возмещения расходов, а также последствия применения унифицированных ставок и определения пропорционального соотношения.

С. Задача 3. Унифицированная концептуальная схема и методология возмещения расходов

16. Учреждения признали необходимость разработки концептуальной схемы и методологии возмещения расходов, которые были бы одинаковыми в каждом учреждении, позволяя достичь цели унификации. Унифицированная концептуальная схема имеет следующие ключевые компоненты:

- а) Базис: унифицированные категории расходов, утвержденные Исполнительным советом;
- б) Методология: простота, прозрачность и сопоставимость;
- в) Воздействие: постоянные косвенные расходы больше не выделяются отдельно и не подлежат полному финансированию за счет основных ресурсов;
- г) Финансирование: более широкая взаимодополняемость основных ресурсов и неосновных ресурсов при финансировании расходов на управленческий аппарат, наряду с наличием гарантированного объема основных ресурсов для финансирования ключевых, сквозных звеньев, обеспечивающих функционирование учреждений на базе их производственных моделей и мандатов.

17. Более подробно нынешняя методология возмещения расходов и расчет ставок возмещения расходов представлены в приложении 3. Предлагается отказаться проведения различий между постоянными косвенными расходами и переменными косвенными расходами. Это делается для того, чтобы использовать более простой и прозрачный подход, а также для ликвидации растущего дисбаланса между основными и неосновными ресурсами в отношении к общему объему организационных расходов.

18. Целесообразность применения предлагаемого подхода подтверждается результатами использования контрольных показателей. Кроме того, такой подход согласуется с применением новых категорий и классификаций расходов, утвержденных Исполнительным советом ПРООН/ЮНФПА в его решении 2010/32 и Исполнительным советом ЮНИСЕФ в его решении 2010/20. В этих решениях содержатся следующие компоненты:

- а) *Деятельность в области развития.* В эту категорию входят расходы, связанные с реализацией «программ» и «мероприятий по оценке эффективности проектов в области развития», которые способствуют получению эффективных результатов и необходимы для их достижения:

i) *Программы.* Мероприятия и сопряженные с ними расходы, предназначенные для реализации конкретных компонентов программ или проектов, которые способствуют получению результатов в области развития, предусмотренных в страновых/региональных/глобальных программных документах или в других согласованных планах.

ii) *Эффективность проектов развития.* Расходы по реализации мероприятий консультативного, технического и оперативного характера, которые необходимы для достижения целей программ и проектов в профильных областях деятельности организаций. Такие мероприятия играют важную роль в деле получения необходимых результатов в области развития и не включены в конкретные компоненты программ или проектов, предусмотренных в страновых/региональных/глобальных программных документах.

b) *Управление.* В эту категорию входят мероприятия и сопряженные с ними расходы, которые предназначены в первую очередь для содействия реализации целей организации, повышению уровня руководства и эффективности управления. К этим звеньям относится исполнительное руководство, представительские функции, внешние связи и партнерские отношения, корпоративные коммуникации, правовые вопросы, надзорные функции, аудиторские функции, корпоративные оценки, информационные технологии, финансы, административные функции, службы охраны и людские ресурсы.

c) *Координация деятельности Организации Объединенных Наций в области развития.* В эту категорию входят мероприятия и сопряженные с ними расходы в поддержку механизмов координации деятельности в области развития, осуществляемой в рамках системы Организации Объединенных Наций.

d) *Проекты специального назначения.* В эту категорию входят мероприятия и сопряженные с ними расходы, предназначенные для привлечения а) инвестиций капитала и b) оказания услуг другим организациям системы Организации Объединенных Наций.

19. С учетом вышеизложенного, была разработана унифицированная концептуальная схема, предназначенная для определения и распределения организационных расходов в контексте составления нового стратегического плана и единого бюджета на 2014 год и последующий период. Эта модель показана на диаграмме 1 ниже.

Диаграмма 1
Предлагаемая унифицированная концептуальная схема определения и распределения организационных расходов



* Кроме мероприятий и сопряженных с ними расходов несопоставимого характера, таких как механизмы координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития и проекты специального назначения (Программа добровольцев Организации Объединенных Наций и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций).

20. Предлагаемая унифицированная концептуальная схема имеет следующие последствия:

а) В принципе, все управленческие звенья трех учреждений и сопоставимые проекты специального назначения, вроде бюджетов капитального развития, будут финансироваться в пропорциональном объеме через механизм возмещения расходов. Финансирование таких мероприятий будет осуществляться пропорционально из основных и неосновных ресурсов.

б) С учетом уникального, постоянного характера механизмов координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития и проектов специального назначения (Программа добровольцев Организации Объединенных Наций и Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций), деятельность этих трех учреждений имеет несопоставимые компоненты. Поэтому эти звенья предлагается вынести из концептуальной схемы и рассматривать отдельно по каждому учреждению в контексте подготовки предложений по единому бюджету.

с) В принципе, мероприятия по оценке эффективности проектов развития и сопряженные с ними расходы необходимо будет непосредственно финансировать за счет основных и неосновных ресурсов. Такой подход потребует установления переходного периода для разработки и внедрения надлежащих механизмов финансирования.

21. Эта концептуальная схема содержит в себе ряд позитивных элементов, касающихся возмещения расходов (унификация, простота, прозрачность, более справедливая пропорциональность). Вместе с тем, она требует также серьезных организационных перемен и финансовых издержек, которые должны быть все тщательно учтены и спланированы заранее. Поэтому необходимо проработать гибкий механизм внедрения новой концептуальной схемы в переходный период.

22. В этой связи предлагается применять следующие арифметические действия при расчете унифицированных ставок возмещения расходов:

i) Рассчитываем сумму расходов на управленческие звенья и проекты специального назначения;

ii) Берем сумму, полученную действием i), и делим ее пропорционально общему объему запланированных основных и неосновных расходов;

iii) Берем сумму, полученную действием ii), которая подлежит возмещению из неосновных ресурсов, и рассчитывает ее как процентное отношение к общему объему запланированных основных и неосновных расходов;

iv) Сумма, полученная действием iii), равна условной ставке возмещения расходов из неосновных ресурсов.

23. Предлагаемая методика расчета ставки возмещения расходов должна также применяться в определении гарантированного объема основных ресурсов, которые необходимы каждому учреждению для финансирования его ключевых, сквозных проектов и программ, обеспечивающих реализацию его задач на базе своей производственной модели и мандата.

24. Унифицированная концептуальная схема и методология возмещения расходов дополнительно рассматриваются в разделе D. Они играют важную роль в определении возможности применения унифицированных ставок возмещения расходов и унифицированного пропорционального покрытия общеорганизационных расходов за счет основных и неосновных ресурсов.

D. Задача 4. Роль возмещения расходов

25. В принципе, одной из главных целей проведения совместного обзора была задача добиться справедливого пропорционального баланса в использовании основных и неосновных ресурсов для покрытия общеорганизационных расходов.

26. Применение в трех учреждениях единой унифицированной ставки возмещения расходов к использованию неосновных ресурсов предполагает, что, с одной стороны, среди учреждений не будет ненужной конкуренции в области привлечения неосновных ресурсов, а с другой стороны в каждом учреждении появятся более широкие возможности в распределении основных ресурсов.

27. В отличие от применения неунифицированной ставки возмещения расходов, которая может вызвать ненужную конкуренцию в области привлечения неосновных ресурсов, унификация ставки приведет к тому, что основные ресурсы будут играть аналогичную роль пропорционального распределения расходов в каждом учреждении.

28. Потому необходимо провести дополнительный анализ и консультации на предмет выяснения того, i) следует ли сохранить нынешнюю унифицированную методологию, по которой исчисляется существующая унифицированная ставка возмещения расходов на уровне 7 процентов; ii) несут ли в нынешней ситуации основные доноры чрезмерную нагрузку в покрытии общеорганизационных расходов; и iii) можно ли унифицировать ставку возмещения расходов в каждой организации.

29. Кроме того, были изучены возможные варианты применения дифференцированных ставок, с учетом неодинакового уровня расходов, необходимых для управления фондами разного объема и разного характера. Такие компоненты учитывают;

- a) сложные ситуации в области развития, характеризующиеся повышенными рисками;
- b) объем взносов;
- c) взносы стран осуществления программ, роль национальных комитетов и степень сотрудничества в рамках Юг-Юг;
- d) другие возможные обстоятельства для применения дифференцированных ставок, например, в зависимости от условий предоставления целевых средств.

III. Выводы

30. По итогам проведения совместного обзора учреждения предлагают Исполнительному совету:

- i) принять к сведению, что учреждения имеют разные производственные модели, а это означает, что их структуры финансирования будут отличаться;
- ii) принять к сведению, что при применении унифицированной концептуальной схемы расходы должны определяться и финансироваться с учетом категорий расходов, утвержденных Исполнительным советом;
- iii) рекомендовать не делать различий между постоянными косвенными расходами и переменными косвенными расходами;
- iv) рекомендовать, чтобы расходы на проекты развития (программы и мероприятия по оценке эффективности проектов развития) непосредственно финансировались за счет основных и неосновных ресурсов;
- v) рекомендовать, чтобы расходы на управленческие звенья и сопоставимые проекты специального назначения покрывались в пропорциональных объемах за счет основных и неосновных ресурсов, с применением простой, прозрачной и унифицированной методологии возмещения расходов и градации ставок;
- vi) рекомендовать, чтобы, с учетом уникального характера и отличительных особенностей механизмов координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития и определенных проектов специального назначения и, как следствие, их несопоставимости, финансирование таких

механизмов и проектов и сопряженных с ними расходов производилось в контексте подготовки каждым учреждением предложений по единому бюджету;

vii) рекомендовать, чтобы каждое учреждение имело гарантированный объем основных ресурсов, необходимых для финансирования его ключевых, сквозных проектов и программ, обеспечивающих реализацию его задач на базе своей производственной модели и мандата;

viii) принять к сведению, что применение единой унифицированной ставки возмещения расходов при использовании неосновных ресурсов предполагает высокую вероятность расширения возможностей пропорционального использования основных ресурсов для финансирования организационных расходов в каждом учреждении и наоборот применение неунифицированных ставок возмещения расходов также может, аналогичным образом, привести к пропорциональному использованию основных ресурсов для финансирования организационных расходов в каждом учреждении;

ix) предложить учреждениям, с учетом вышесказанного, обратиться за дальнейшими указаниями в их соответствующие исполнительные советы, а также за помощью своих коллег в страновых отделениях на предмет окончательного определения ставки (ставок) возмещения расходов для применения тремя учреждениями в период 2014–2017 годов. Такой подход должен предусматривать установление переходного периода для разработки пересмотренной унифицированной методологии возмещения расходов, которая могла бы обеспечить более справедливое пропорциональное финансирование расходов из основных и неосновных ресурсов, но при этом не сужала бы возможности мобилизации каждым учреждением необходимого объема неосновных ресурсов, позволяющего добиться эффективных результатов в области развития.

Приложение 1

Использование контрольных показателей: методы возмещения расходов, применяемые в отдельных международных учреждениях

31. Учреждения провели анализ практики использования контрольных показателей для сбора информации о методах возмещения расходов, которые применяются во Всемирной торговой организации (ВТО), государственных ведомствах Соединенных Штатов Америки, Европейской комиссии (ЕК) и Всемирном банке.

Краткое описание элементов применения контрольных показателей

	Прямые расходы	Косвенные расходы	Возмещение расходов
<i>США/ВТО</i>	<ul style="list-style-type: none"> Расходы, которые непосредственно отнесены к конкретной программе или проекту Расходы, которые не ограничиваются позициями, заложенными в конечный продукт, такими как стоимость материалов или трудовые затраты 	<ul style="list-style-type: none"> Расходы, которые не являются прямыми расходами; не отнесены непосредственно к одной отдельной программе, а отнесены к двум или более программам или проектам Расходы, распределяемые равномерно по всем производственным подразделениям, принося каждому общую пользу 	<ul style="list-style-type: none"> Единая ставка или несколько ставок (в одном функциональном блоке), применяемых для возмещения косвенных расходов
<i>ЕС</i>	<ul style="list-style-type: none"> Расходы, удовлетворяющие установленным требованиям, включая возможность их измерения и проверки, которые были фактически произведены в ходе осуществления того или иного проекта и были непосредственно связаны с таким проектом (были необходимы для его реализации) 	<ul style="list-style-type: none"> Расходы, которые непосредственно связаны с тем или иным проектом, но не удовлетворяют установленным критериям для их определения в качестве прямых обоснованных расходов 	<ul style="list-style-type: none"> Возмещение до 7 процентов расходов от общего объема обоснованных прямых расходов для покрытия косвенных расходов
<i>Всемирный банк</i>	<ul style="list-style-type: none"> Расходы, которые могут быть легко отнесены к осуществлению конкретных задач Расходы, которые связаны с осуществлением мероприятий, обеспечивающих внутренне руководство и административное управление деятельностью того или иного подразделения 	<ul style="list-style-type: none"> Расходы по организации работы, которые невозможно отнести к конкретному проекту или деятельности 	<ul style="list-style-type: none"> Возмещение косвенных расходов по ставкам индивидуальных договоров (договорная оплата услуг)

Всемирная торговая организация и государственные ведомства Соединенных Штатов Америки²

32. Методы учета расходов и методы возмещения расходов, которые установлены правительством Соединенных Штатов Америки, и которые также применяются в ВТО, разработаны на базе принципов прозрачности, одинаковости, отчетности, легкости проверки и простоты анализа. Хотя в разных государственных ведомствах могут применяться свои методологии, руководящие принципы их применения остаются одинаковыми.

33. В целом, эти ведомства требуют, чтобы расходы рассчитывались, закладывались в бюджет, обобщались и включались в отчетность аналогичным образом, позволяющим обеспечить одинаковость и прозрачность. Если производятся расходы для той же цели и в аналогичных обстоятельствах, они могут быть отнесены либо только к прямым расходам, либо только к косвенным расходам. Прямые расходы определяются как любые расходы, которые непосредственно относятся к осуществлению конкретной программы или проекта или к обеспечению прямой поддержки в их реализации. Они не ограничиваются позициями, заложенными в конечный продукт, такими как стоимость материалов или трудовые затраты. Например, в качестве прямых расходов может считаться стоимость проезда сотрудников или стоимость аренды рабочих помещений. Расходы, отнесенные к конкретной программе, являются прямыми расходами этой программы.

34. Косвенные расходы определяются как любые расходы, которые не относятся непосредственно к одной отдельной программе, а относятся к двум или более программам или проектам или способствуют их реализации. Косвенные расходы распределяются равномерно по всем производственным подразделениям, принося каждому общую пользу. Например, расходы на управленческие звенья можно, с высокой долей вероятности, справедливо распределить по всем проектам, поскольку все проекты пользуются управленческими услугами.

35. Распределение расходов означает отнесение одной или нескольких статей расходов к реализации одной или нескольких задач (программ). При распределении расходов одни из них определяют как прямые расходы, связанные с осуществлением конкретной программы, а другие относят к косвенным расходам, которые должны группироваться и классифицироваться с применением четкой и последовательной методологии распределения расходов. Организация может использовать одну ставку для единого применения или разработать несколько ставок (для функционального блока). Единая ставка в целом применима в тех случаях, когда основные звенья организации пользуются преимуществами косвенных расходов примерно в одинаковой степени. Применение нескольких ставок (для функционального блока) бывает, как правило, необходимо тогда, когда основные подразделения организации могут пользоваться косвенными расходами в неодинаковой степени. Выбор подходящего метода распределения расходов зависит от общности расходов на программы. Например, общие и административные или управленческие расходы, как правило, могут быть распределены по всем программам, с учетом соотносимого масштаба.

² 48 CFR 2.101 (2010). Code of Federal Regulation. https://www.acquisition.gov/far/html/Subpart%202_1.html#wp1145507

Европейская комиссия³

36. Европейская комиссия утвердила определения прямых и косвенных расходов в связи с финансированием той или иной программы, осуществляемой отдельной международной организацией. Прямые расходы, подлежащие финансированию, должны выполнять ряд условий, включая возможность их измерения и проверки. Они должны быть фактически произведены в ходе осуществления того или иного проекта и должны быть непосредственно связаны с таким проектом или быть необходимы для его реализации.

37. Косвенные расходы, наоборот, определяются как расходы, которые непосредственно не связаны с конкретным проектом и не могут быть легко измеримыми со степенью точности, необходимой для удовлетворения требований, предъявляемых к прямым обоснованным расходам. Косвенные расходы не всегда подпадают по конкретную категорию расходов (например, административные расходы не всегда бывают косвенными). Косвенные расходы используются для покрытия любых прочих расходов, связанных с осуществлением проекта, однако если расходы не могут быть подтверждены, как того требует статья 14.1 Общих условий⁴, они не могут считаться прямыми расходами. Поэтому, например, расходы, которые, казалось бы, носят административный характер, могут быть отнесены к прямым, если они отвечают установленным требованиям.

38. Для покрытия косвенных расходов организации Европейская комиссия разрешает устанавливать фиксированную ставку финансирования в максимальном размере до 7 процентов от общего утвержденного объема прямых взносов. В противном случае, если международная организация будет использовать косвенные расходы на уровне более 7 процентов от объема прямых расходов, Европейская комиссия не будет предоставлять финансирование сверх названной нормы.

Всемирный банк⁵

39. Во Всемирном банке прямыми расходами считаются расходы, которые могут быть легко отнесены к конкретным задачам, включая расходы на персонал, измеряемые с помощью системы учета рабочего времени сотрудников банка, а также расходы на консультантов, расходы на проезд и специальные расходы на реализацию отдельных проектов. Постоянные расходы тоже считаются прямыми и определяются как расходы, связанные со всеми мероприятиями, обеспечивающими внутреннее руководство и административное управление деятельностью того или иного подразделения (например, главный бухгалтер и его аппарат, руководитель службы людских ресурсов, директоры страновых отделений и т.п.).

40. Косвенные расходы определяются как расходы по организации работы, которые трудно отнести к конкретному проекту или деятельности. Примерами косвенных расходов могут служить расходы на приобретение технические средства связи и информационных технологий, аренду рабочих помещений и использование оборудования и мебели.

³ European Commission: Development and Cooperation - Europeaid. FAQ.

http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/faq/international_organizations_en.htm

⁴ Статья 14.1 Общих условий содержит критерии классификации прямых расходов.

⁵ The World Bank. Policy Guidance Note on Trust Fund Cost Recovery. 4 April 2011.

41. Банк применяет механизм возмещения расходов к своим целевым фондам, что является лишь частью его деятельности. Для руководства и административного управления целевыми фондами Банк возмещает косвенные расходы путем включения почасовой (недельной/месячной/годовой) надбавки в свою систему учета рабочего времени сотрудников. Размер надбавки зависит от категории персонала и места службы (персонал центральной штаб-квартиры, персонал штаб-квартир в страновых отделениях, или персонал странового отделения).

42. Все целевые фонды, находящиеся в ведении Банка, получают возмещение расходов за услуги на основе применения одного из двух принципов:

а) Банк покрывает расходы за предоставление услуг по стандартным договорным ставкам (т.е. производит выплаты целевым фондам, которые обеспечивают прямую поддержку Банку в реализации его собственной программы работы, а также тем фондам, которые оказывают поддержку Банку в подготовке операций, финансируемых по его линии); и

б) Банк возмещает все расходы за предоставление услуг по индивидуальным договорам, независимо от объема услуг.

Приложение 2

Краткий сравнительный обзор производственных моделей

43. Сопоставление моделей производственной деятельности каждого учреждения предусматривало изучение следующих параметров: мандат, масштаб, место нахождения, механизмы координации деятельности в области развития, управленческие звенья и методы возмещения расходов и объекты назначения таких ресурсов.

44. **Мандат.** В соответствии со своим мандатом ПРООН призвана оказывать странам помощь в разработке и реализации решений, направленных на устранение проблем в таких сферах, как демократическое правление, сокращение масштабов нищеты, достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предотвращение кризисов и восстановление экономики в пострадавших странах, охрана окружающей среды, обеспечение энергетической безопасности и борьба с ВИЧ/СПИДом. Мандат ЮНИСЕФ предусматривает осуществление проектов по защите прав детей, оказанию помощи в удовлетворении их основных потребностей и расширению возможностей для реализации ими всего потенциала. ЮНФПА призван оказывать поддержку странам в использовании демографической статистики для разработки стратегий и программ, направленных на реализацию каждой женщиной, каждым мужчиной и каждым ребенком их права на жизнь и охрану здоровья и на обеспечение равных возможностей во всех сферах деятельности.

45. **Масштаб.** Все три учреждения осуществляют свою деятельность в глобальных масштабах во многих странах мира. В 2012–2013 годах ЮНФПА рассчитывает на финансовые поступления в объеме 1 094 млн. долларов США в счет основных ресурсов и 872 млн. долларов США в счет неосновных ресурсов. Поступления в ПРООН в 2012–2013 годах прогнозируются на уровне 2 417 млн. долларов США по линии основных ресурсов и 10 471 млн. долларов США по линии неосновных ресурсов. Для ЮНИСЕФ расчетный показатель поступлений в 2012–2013 годах составляет 2 709 млн. долларов США в виде основных ресурсов и 8 991 млн. долларов США в виде неосновных ресурсов. (Источник: документы по общеорганизационному бюджету на 2012–2013 годы).

46. **Место нахождения.** Все три учреждения имеют свои штаб-квартиры в Нью-Йорке. ЮНФПА имеет пять региональных и шесть субрегиональных бюро, а также четыре отделения связи. ПРООН имеет шесть региональных обслуживающих центров, шесть представительств и два глобальных обслуживающих центра совместного использования (Копенгаген и Куала-Лумпур). ЮНИСЕФ имеет семь региональных бюро, а также исследовательский центр во Флоренции, базу материально-технического снабжения в Копенгагене и отделения в Токио и Брюсселе.

47. **Координация деятельности Организации Объединенных Наций в области развития и проекты специального назначения.** ПРООН осуществляет финансирование и управление системой координаторов-резидентов и председательствует на заседаниях Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Кроме того, ПРООН предоставляет финансирование двум другим важным программам Организации Объединенных Наций, а именно Программе добровольцев Организации Объединенных Наций и Фонду капи-

тельного развития Организации Объединенных Наций. ЮНФРПА и ЮНИСЕФ тоже выполняют некоторые ограниченные функции по координации деятельности Организации Объединенных Наций в области развития. Тем не менее, с учетом того, что сотрудники, выполняющие такие функции, осуществляют также другие задачи, расходы по этим должностям распределены среди других категорий расходов.

48. **Источники финансирования.** Все взносы в эти учреждения носят добровольный характер (т.е. к ним не применяется шкала начисления взносов). Такие взносы считаются либо основными ресурсами (их называют также регулярными ресурсами), которые поступают в учреждение в централизованном порядке на ежегодной или многолетней основе и распределяются в соответствии с решениями Исполнительного совета, либо они значатся как неосновные ресурсы (их называют также прочими ресурсами), которые вносятся целевым назначением донорами для реализации конкретных проектов и программ и/или которые предназначены для конкретных стран-получателей помощи. В таблице 1 показаны объемы ресурсов, которые заложены в общеорганизационные бюджеты на 2012–2013 годы⁶.

Таблица 1

Источники финансирования: доли основных и неосновных ресурсов, в разбивке по учреждениям

<i>Учреждение</i>	<i>Процентная доля основных ресурсов</i>	<i>Процентная доля неосновных ресурсов Организации Объединенных Наций</i>
ПРООН	21 процент	79 процентов
ЮНИСЕФ	32 процента	68 процентов
ЮНФПА	61 процент	39 процентов

49. Как видно из таблицы 1, ПРООН и ЮНИСЕФ крайне зависят от неосновных ресурсов, которые составляют соответственно 79 процентов и 68 процентов от общего объема поступлений. И наоборот, ЮНФПА получает 61 процент своих ресурсов в виде основных взносов, но при этом доля ее неосновных ресурсов, как и в других учреждениях, возрастает.

⁶ Общеорганизационные бюджеты ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ на 2012–2013 годы: DP/2011/34, DP/FPA/2012/1 и E/ICEF/2011/AB/L.2

Приложение 3

Нынешняя методология возмещения расходов

50. Все организационные расходы классифицируются как прямые, постоянные косвенные и переменные косвенные расходы, с учетом мандата и модели производственной деятельности каждой организации и в соответствии с общими определениями категорий расходов и принципами возмещения расходов, утвержденными Комитетом высокого уровня по вопросам управления в 2003 году.

51. *Прямые расходы* определяются как все расходы, которые были произведены и которые могут быть полностью отнесены к осуществлению организацией своих мероприятий, проектов и программ в порядке выполнения ее мандата. Такие расходы включают расходы на персонал проектов, расходы на аренду рабочих помещений, расходы на проезд сотрудников, а также любые другие издержки, необходимые для достижения результатов и целей, предусмотренных в программах и проектах.

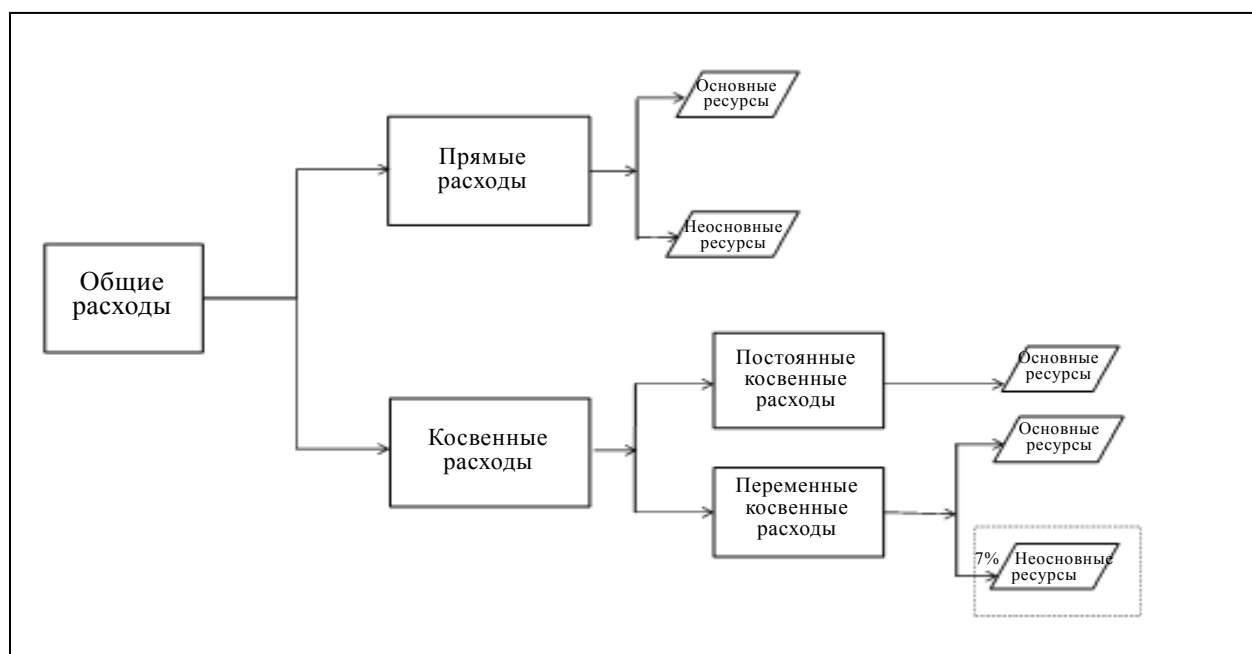
52. *Постоянные косвенные расходы* определяются как расходы, которые были произведены организацией независимо от ее масштабов и объемов ее деятельности и которые не могут быть отнесены однозначно к конкретным мероприятиям, проектам и программам. Такие расходы обычно включают расходы на высшее руководство организации, ее корпоративные расходы и расходы на уставные органы, не связанные с предоставлением услуг.

53. *Переменные косвенные расходы* определяются как расходы, которые были произведены организацией в порядке выполнения ее функций или в поддержку ее мероприятий, проектов и программ и которые не могут быть отнесены однозначно к конкретным мероприятиям, проектам и программам. Такие расходы обычно включают расходы на хозяйственные службы и административные подразделения, а также расходы на содержание их соответствующей структуры и эксплуатационные расходы.

54. В последние несколько двухгодичных периодов учреждения проводили политику, предусматривающую финансирование постоянных косвенных расходов исключительно за счет основных ресурсов, а финансирование переменных косвенных расходов пропорционально за счет основных и неосновных ресурсов, с учетом относительного объема программ.

55. Нынешняя концептуальная схема показана на диаграмме 2 ниже.

Диаграмма 2
Нынешняя концептуальная схема возмещения расходов



56. В настоящее время все три учреждения производят расчет ставки возмещения расходов следующим образом:

1. Берется общая сумма расходов, которая закладывается в бюджет организации.
2. Из этой совокупной величины вычитаются постоянные косвенные расходы.
3. В результате действия 2, получаем сумму, которая равна размеру переменных косвенных расходов, которые подлежат возмещению.
4. Берем сумму, полученную в пункте 3, и делим ее пропорционально, из расчета объемов заложенных в бюджет основных и неосновных ресурсов.
5. Берем сумму, полученную в пункте 4, которая подлежит возмещению из неосновных ресурсов, и рассчитываем ее как процентное отношение к сумме заложенных в бюджет неосновных программных расходов.
6. Сумма, полученная в пункте 5, равна требуемой ставке возмещения расходов из неосновных ресурсов.

57. Действующие ставки возмещения расходов в каждом учреждении показаны ниже.

Таблица 2

Нынешние ставки возмещения расходов, в разбивке по учреждениям

Учреждение	Ставка возмещения расходов
ПРООН	<ul style="list-style-type: none"> • Семь процентов от суммы неосновных взносов третьими сторонами • Минимум три процента от суммы взносов странами осуществления программ
ЮНФПА	<ul style="list-style-type: none"> • Пять процентов от суммы расходов, финансируемых странами осуществления программ, которые делают взносы на реализацию их собственных страновых программ • Семь процентов от суммы всех других расходов совместного финансирования
ЮНИСЕФ	<ul style="list-style-type: none"> • Семь процентов по ставке возмещения расходов от суммы неосновных, нетематических взносов • Пять процентов от суммы неосновных, тематических взносов, а также неосновных средств, мобилизованных непосредственно страновыми отделениями ЮНИСЕФ, включая тематические и нетематические взносы • Снижение на один процент ставки возмещения расходов при взносах на сумму более 40 млн. долларов США и при осуществлении совместных программ, при условии рассмотрения и утверждения Директором-исполнителем