



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

Distr.: General  
4 December 2014  
Russian  
Original: English

**Первая очередная сессия 2015 года**  
26–30 января 2015 года, Нью-Йорк  
Пункт 2 предварительной повестки дня  
**Финансовые, бюджетные и административные  
вопросы**

**Доклад о прямой бюджетной поддержке, 2008–2014 годы**

*Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение решения 2013/3 Исполнительного совета, в пункте 5 которого Исполнительный совет просил ПРООН представить ему до его первой очередной сессии 2015 года доклад о подходе ПРООН к оценке всего спектра рисков, связанных с оказанием прямой бюджетной поддержки и участием в объединенном финансировании, проводимой до выделения средств, а также о мерах по обеспечению постоянного мониторинга и анализа таких рисков с рекомендациями в отношении наиболее целесообразного подхода к оценке сопутствующих рисков.

Доклад является также ответом на просьбы, содержащиеся в пунктах 4 и 6 этого решения — представить на рассмотрение Исполнительного совета на его первой очередной сессии 2015 года «результаты этих оценок и ревизий», а также «все предложения, касающиеся уточнения правил и положений», с тем чтобы Совет мог принять решение относительно продолжения участия ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединенном финансировании.

*Элементы решения*

Исполнительный совет, возможно, пожелает а) принять к сведению применяемый ПРООН подход к управлению рисками до и в процессе выделения средств; б) принять к сведению текущий и прогнозируемый спрос на участие ПРООН в секторальной бюджетной поддержке; и с) рекомендовать ПРООН продолжать проводимую им политику в качестве одного из вариантов действий в области управления программами и проектами.



## I. Введение

1. Правительства и международные партнеры используют прямую бюджетную поддержку и объединенное финансирование в контексте развития, а также в постконфликтных и гуманитарных ситуациях для увеличения объема ресурсов, направляемых на цели решения первоочередных национальных задач. Эти два механизма финансирования позволяют объединить ресурсы из различных источников в целях обеспечения большей согласованности, скоординированности и экономической эффективности усилий по удовлетворению конкретных потребностей в области развития.

2. Прямая бюджетная поддержка может оказываться посредством финансовых трансфертов на счета национальных казначейств в целях уменьшения бюджетных дефицитов и укрепления финансовой стабильности (так называемая «общая бюджетная поддержка») либо иметь форму секторальной бюджетной поддержки, состоящей в участии в целевом финансировании конкретных национальных программ с использованием для перечисления соответствующих средств государственных систем финансового управления. Прямая бюджетная поддержка, как она определяется Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), представляет собой поддержку, с помощью финансовых инструментов и мер по укреплению потенциала, центральных и местных органов власти в их усилиях по обеспечению надлежащего институционального реагирования на те или иные критические потребности и вызовы в области развития. Инструменты прямой бюджетной поддержки предполагают использование государственных механизмов финансового управления и призваны способствовать расширению финансовых и административных возможностей правительств по финансированию реформ и программ, имеющих ключевое значение для восстановления экономики, обеспечения ее большей жизнеспособности и развития. Что касается объединенного финансирования, то оно осуществляется через объединенные фонды, которые управляются третьими сторонами от имени правительств и также привязаны к тем или иным национальным программам. Участие ПРООН в объединенном финансировании ограничивается оказанием управленческих услуг Многостороннему донорскому целевому фонду (МДЦФ), являющемуся одним из механизмов финансирования, призванных содействовать мобилизации ресурсов на цели оказания секторальной бюджетной поддержки.

3. Секторальная бюджетная поддержка и объединенные фонды — это формы финансирования, позволяющие перейти от политики планирования бюджетных расходов от достигнутого к политике программно ориентированного бюджетирования, обеспечивающей более стратегическое и целенаправленное использование бюджетных ресурсов для достижения конкретных результатов. Бюджетирование от достигнутого имеет то преимущество, что опирается на результаты предыдущего бюджетного цикла, однако отсутствие программной составляющей может иметь своим результатом размывание стратегических целей и фрагментированность достижений. Интерес к бюджетированию на основе программного подхода возник очень давно, как минимум 100 лет назад, и именно ему мы отчасти обязаны прошлыми масштабными инвестициями в реконструкцию и развитие. Примерами здесь могут служить План Маршалла и идея «большого толчка», к которой вернулись в начале 2000-х годов в связи с целями развития, провозглашенными в Декларации тысячелетия (ЦРТ). И сек-

торальная бюджетная поддержка, и объединенное финансирование являются продолжением этой традиции и призваны способствовать гармонизации и согласованности взносов на цели решения общих неотложных задач в области развития.

4. В 2008 году Исполнительный совет принял решение, позволившее ПРООН взять на вооружение метод секторальной бюджетной поддержки на экспериментальный период. Этот период охватывал 2008–2012 годы. Впоследствии он был продлен до 2014 года. В настоящем докладе кратко излагается подход, применяемый ПРООН при а) оценке рисков, проводимой до выделения средств в контексте экспериментальной политики в отношении прямой бюджетной поддержки; и б) осуществлении постоянного мониторинга эффективности такой поддержки. В нем сформулированы рекомендации, касающиеся управления сопутствующими рисками, и представлены возможные варианты продолжения указанной политики после завершения текущего экспериментального периода с учетом выводов по результатам оценок и аудиторских проверок текущей практики.

## II. Решения Исполнительного совета

5. Участие ПРООН в оказании прямой бюджетной поддержки и объединенном финансировании регулируется решениями DP/2008/24 и DP/2008/29. В первом из них Совет управляющих «просит ПРООН отдавать предпочтение участию в прямой бюджетной поддержке в форме секторальной бюджетной поддержки в качестве подписывающей стороны без фидуциарных обязательств с учетом мнений стран, где осуществляются программы». В решениях Совета управляющих подчеркивается гетерогенный характер подходов, основанных на ведущей роли самих стран-бенефициаров, и опыта таких стран и делается акцент на принципе национальной ответственности как основе для определения конфигурации поддержки со стороны ПРООН<sup>1</sup>.

6. Решение DP/2013/3, посвященное обзору участия ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединенном финансировании, включает следующие положения:

- 4. *постановляет* сохранить изменения в правилах и положениях, содержащихся в документе DP/2008/36, в порядке эксперимента на последующий период 2013–2014 годов, с тем чтобы продолжать обеспечивать необходимую гибкость страновых отделений в условиях оказания прямой бюджетной поддержки, а также с тем чтобы позволить ПРООН в ходе своей работы накопить разнообразный опыт, признавая, что эти правила и положения могут подвергаться дальнейшему уточнению в целях укрепления прозрачности и подотчетности в рамках подготовки унифицированных положений и правил, которые в настоящее время рассматриваются в Организации Объединенных Наций;
- 5. *просит* ПРООН до его первой очередной сессии 2015 года представить Исполнительному совету доклад о подходе ПРООН к проводимой до выделения средств оценке всего спектра рисков, связанных с предоставлением прямой бюджетной поддержки и объединенного финанси-

<sup>1</sup> <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5809.pdf>.

рования, а также о мерах, принимаемых в целях обеспечения постоянного мониторинга этих рисков и их анализа, включив в этот доклад рекомендации в отношении наиболее целесообразного подхода к оценке сопутствующих рисков;

- 6. *просит* ПРООН представить результаты этих оценок и ревизий, а также все предложения, касающиеся уточнения правил и положений, на рассмотрение Исполнительного совета на его первой очередной сессии 2015 года, с тем чтобы Совет принял решение относительно продолжения участия ПРООН в прямой бюджетной поддержке и объединенном финансировании.

### III. Оценка рисков до выделения средств

7. После одобрения документов DP/2008/36 и DP/2008/53 ПРООН разработала для страновых отделений и подразделений штаб-квартиры внутренние руководящие принципы и процедуры, в соответствии с которыми должно регулироваться и контролироваться участие в секторальной бюджетной поддержке и объединенном финансировании. Эти принципы и процедуры были опубликованы в 2009 году после их утверждения руководством и с января 2013 года имеются в открытом доступе<sup>2</sup>, что является одним из свидетельств приверженности Программы принципу транспарентности — приверженности, за которую она удостоилась высокой независимой оценки<sup>3</sup>.

8. Указанные руководящие принципы и процедуры служат основой для обеспечения соответствия деятельности ПРООН утвержденной политики и управления рисками до, в процессе и после осуществления тех или иных мероприятий в рамках этой политики.

9. Руководящие принципы определяют, что разрешено и что не разрешено ПРООН. Так, например:

---

*ПРООН может:*

- A. Оказывать поддержку стандартным проектам, предусматривающим предоставление консультативных услуг в области политики и оказание помощи в создании потенциала
- B. Управлять по просьбе правительства объединенным фондом, выполняя функции управляющего агента, и соответственно брать на себя всю программную и фидуциарную ответственность (например, за мобилизацию средств из различных источников для правительства)

---

*ПРООН не может:*

- a. Заниматься оказанием общей бюджетной поддержки, состоящей в общем перечислении средств в национальные бюджеты для покрытия их дефицитов
- b. Вносить финансовые взносы на цели прямой бюджетной поддержки в тот или иной объединенный фонд или фонд секторальной бюджетной поддержки, если деятельность этого фонда выходит за рамки мандата ПРООН

<sup>2</sup> [https://info.undp.org/global/documents/ppm/SBS\\_and\\_pooled\\_funding.docx](https://info.undp.org/global/documents/ppm/SBS_and_pooled_funding.docx).

<sup>3</sup> В 2014 году ПРООН набрала наибольшее количество баллов в рейтинге транспарентности помощи (90,64), см. <http://ati.publishwhatyoufund.org/donor/undp/>.

ПРООН может:

ПРООН не может:

- |  |   |
|--|---|
| <p>С. Участвовать в том или ином фонде секторальной бюджетной поддержки или объединенном фонде в качестве нефинансового донора или «полноправного участника без фидуциарных обязательств» или в качестве наблюдателя и без права подписи входить в состав соответствующего партнерства</p>                                 | <p>с. Перечислять средства в объединенные фонды, управляемые структурами помимо специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций</p>                                     |
| <p>D. Вносить финансовые взносы в фонды секторальной бюджетной поддержки, управляемые государственными органами (или управляющими агентами по смыслу пункта В выше); или вносить финансовые взносы в объединенные фонды, управляемые специальными учреждениями, фондами или программами Организации Объединенных Наций</p> | <p>d. Участвовать в качестве финансового донора в оказании секторальной бюджетной поддержки или в объединенном фонде, если не выполняются условия, установленные настоящими руководящими принципами</p> |

Источник: (2009) UNDP engagement in sector budget support and pooled funding: guidelines and procedures for country offices and headquarters units, page 5.

10. Ниже в настоящем разделе говорится об основных особенностях управления рисками, связанными с участием ПРООН в секторальной бюджетной поддержке. Остальные три варианта действий, доступных страновым отделениям ПРООН, в докладе подробно не рассматриваются.

#### *Секторальная бюджетная поддержка*

11. В соответствии с пожеланиями Исполнительного совета, особое внимание руководство ПРООН уделяет варианту D, и в частности выполнению требований, изложенных на страницах 6 и 7 английского текста руководящих принципов и процедур.

Для этого варианта установлены более жесткие условия.

1. В тех случаях, когда нельзя стать «полноправным участником без фидуциарных обязательств», ПРООН может тщательно проанализировать риски, связанные с передачей ее ресурсов в соответствующий фонд секторальной бюджетной поддержки, управляемый государственным органом, или объединенной фонд, управляемый фондом, программой или специализированным учреждением Организации Объединенных Наций.

2. Помимо соблюдения заявленных принципов [изложенных ранее в тексте руководящих принципов и процедур] должны быть соблюдены следующие условия:

- a. должен существовать некий стратегический императив, т.е. финансовый взнос должен выполнять каталитическую функцию и способствовать повышению информационно-просветительской и консультативной роли ПРООН в соответствующей области, а также ее роли в укреплении потенциала в этой области;

- b. должен существовать спрос на поддержку со стороны ПРООН усилий по созданию потенциала (посредством передачи опыта и знаний или осуществления информационно-просветительской деятельности) либо спрос на ее услуги как пользующегося доверием посредника (а не только на ее поддержку в форме исключительно финансовой помощи);
- c. должна быть уверенность в том, что только финансовый взнос позволит ПРООН присоединиться к группе участвующих партнеров;
- d. согласованные всеми участниками фонда требования, касающиеся управления по результатам, аудита, мониторинга и оценки, не должны противоречить принципам и стандартам ПРООН;
- e. партнер-исполнитель должен обладать потенциалом, необходимым для управления фондом; и
- f. не должно быть сомнений в приверженности участников фонда делу укрепления потенциала национальных систем государственного управления, финансового регулирования и надзора в тех областях, где это необходимо.

На странице 37 указанных руководящих принципов и процедур перечисляются документы, которые должны быть представлены до любого возможного выделения средств:

- a. сопроводительное письмо с кратким описанием ситуации и обоснованием необходимости вноса со стороны ПРООН;
- b. официальная просьба правительства;
- c. копия документа с изложением государственной программы развития соответствующего сектора или плана использования ресурсов объединенного фонда;
- d. проект рамочного меморандума о договоренности (при необходимости);
- e. проект соглашения о распределении расходов (при необходимости);
- f. проект проектного документа, прошедший национальную экспертизу;
- g. документ с информацией о результатах системной оценки потенциала в области финансового управления (имеется в виду макрооценка на основе так называемого «согласованного подхода к переводу наличных средств» (НАСТ));
- h. документ с информацией о результатах оценки потенциала партнера-исполнителя в области финансового управления (макрооценка на основе НАСТ);
- i. протокол заседания, посвященного «местной» оценке, подписанный представителем-резидентом.

12. Документы, указанные в пунктах (d), (e) и (f), представляются только в виде проектов и обычно подписываются после их согласования со штаб-квартирой и утверждения помощником Администратора. Как указывается в руководящих принципах, *«непредставление какого-либо из документов, перечисленных выше, приведет к задержке с рассмотрением заявки или даже к отказу в ее удовлетворении»* (выделено автором).

13. Подход ПРООН полностью соответствует требованиям Международной сети по проблемам конфликтов и уязвимости, которая действует при Комитете содействия развитию ОЭСР и одним из участников которой является ПРООН. Для такого рода конкретных контекстов Сеть определила следующие три вида рисков<sup>4</sup>:

- **контекстуальные риски:** риски несостоятельности государства, провала планов развития и гуманитарного кризиса;
- **программные риски:** риск недостижения целей программы и риск причинения вреда в результате мер реагирования;
- **институциональные риски:** риски, которым подвергается сторона, оказывающая помощь, включая риски, связанные с безопасностью, риск несостоятельности управляющего агента, репутационные риски и т.д.

#### IV. Мониторинг и оценка

14. Требования к мониторингу и отчетности изложены на стр. 15–17 английского текста руководящих принципов и процедур. В разделе, посвященном отчетности, говорится:

«Страновое отделение должно как минимум обеспечить получение на ежегодной основе информации о расходах в разбивке по нижеследующим статьям. Эти статьи соответствуют Международным стандартам учета в государственном секторе (МСУГС). Передовая практика требует также получения промежуточных данных той же степени детализации.

- a. Заработная плата, оклады и выплаты работникам
- b. Консультанты
- c. Предметы снабжения, расходные материалы и оборудование
- d. Субсидии и трансферты
- e. Прочие расходы

15. Поскольку вариант D находится на особом контроле у руководства, положения руководящих принципов и процедур, касающиеся отчетности, включают следующие дополнительные требования, которые изложены на стр. 35 английского текста:

- «Помимо выполнения стандартных требований, касающихся отчетов о ходе осуществления проектов, все страновые отделения ПРООН должны представлять в свои соответствующие региональные бюро годовые доклады о ходе осуществления проектов с анализом финансовой деятельно-

<sup>4</sup> OECD/DAC (2011) “Managing risk in fragile and transition contexts” OECD, Paris.

сти фондов, финансовыми донорами которых они являются. Такие доклады должны включать информацию о достигнутых результатах и расходовании средств по всем таким фондам, с тем чтобы ПРООН могла отчитаться перед Исполнительным советом согласно решению 2008/29».

16. О повышенном внимании к мониторингу рисков при оказании прямой бюджетной поддержки говорит пример Буркина-Фасо. Помимо осуществления ежеквартального мониторинга и проведения среднесрочных обзоров страновое отделение использует услуги независимой внешней аудиторской фирмы, поручая ей проверку соблюдения стандартов финансового управления и руководящих принципов и процедур при освоении средств. В 2014 году Управление ревизий и расследований провело документарную проверку функционирования данного финансового механизма и не выявило никаких серьезных проблем ни на уровне странового отделения, ни на уровне штаб-квартиры. Мониторингом проектов занимается также Региональное бюро для Африки, которое использует для этого специальную компьютерную программу (“business intelligence dashboard”), позволяющую получать четкую и точную информацию, касающуюся каждой из областей (программная и управленческая деятельность, аудит и оценка) и принимать корректировочные меры, если таковые требуются. Аналогичный подход ПРООН намерена использовать в отношении Непала, программа для которого находится на первом году осуществления.

## V. Уроки

17. На сегодняшний день с просьбами санкционировать участие в секторальной бюджетной поддержке путем внесения финансовых взносов, как это предусмотрено экспериментальной политикой, обратились два страновых отделения — в Буркина-Фасо (с 2009 года по настоящее время) и Непале (с 2014 года). Программа для Буркина-Фасо осуществляется уже достаточно долго и позволяет сделать определенные выводы, которые могут быть полезны для целей настоящего доклада.

18. До 2007 года 36 процентов от общего объема официальной помощи в целях развития предоставлялось Буркина-Фасо в виде общей бюджетной поддержки (29 процентов) и финансирования по линии объединенных фондов (7,3 процента). Эта тенденция сохранилась и после утверждения нынешней экспериментальной политики. Поскольку правительство рассматривает ПРООН в качестве важного партнера в конкретных национальных секторах, страновому отделению было предложено принять участие в оказании секторальной бюджетной поддержки путем внесения соответствующих финансовых взносов. Ввиду того, что такое участие возможно лишь при соблюдении требований, касающихся варианта D экспериментальной политики, оно с самого начала было строго ограниченным. О его масштабах можно судить по следующей цитате:

«Недавнее решение Исполнительного совета ПРООН установить четырехлетний испытательный период для проверки метода бюджетной поддержки позволило страновому отделению опробовать новые формы финансирования (общие фонды), основной акцент в рамках которых делается на национальной ответственности и гармонизации. Однако эти усилия



ограничивались негибкостью и сложностью некоторых общеорганизационных процедур ПРООН»<sup>5</sup>.

19. Результаты всех оценок и аудиторских проверок, проводившихся в Буркина-Фасо, свидетельствуют о том, что национальное учреждение-исполнитель и страновое отделение соблюдают установленные руководящие принципы и процедуры. На сегодняшний день выявлены лишь две проблемы, влияющие на эффективность предпринимаемых усилий: а) длительный процесс утверждения взносов в фонд прямой бюджетной поддержки (как следствие выводов по результатам оценки результатов, достигнутых в области развития); и б) произвольное установление порогового показателя, который не должен превышать 10 процентов от утвержденного годового лимита расходов, финансируемых за счет регулярных ресурсов.

## VI. Спрос и перспективы

20. В решении 2013/3, содержащем последние по времени указания по данному вопросу, Исполнительный совет «признал, что самый значимый вклад ПРООН связан с поддержкой усилий в области наращивания национального потенциала и разработки политики». Со времени утверждения экспериментальной политики на 2008–2012 годы и продления срока ее действия на 2013–2014 годы ПРООН оказывает помощь в создании национального потенциала в области планирования развития и достижения ЦРТ и принимает меры к тому, чтобы управление средствами, выделяемыми на цели финансирования развития, осуществлялось инклюзивным образом. Чаще всего такая помощь оказывается путем осуществления обычных программ и проектов. Однако в отдельных случаях она имеет форму нефидуциарного участия в финансировании секторальных программ.

21. За шесть лет, прошедших с момента утверждения экспериментальной политики, данным вариантом поддержки воспользовались лишь два страновых отделения (в Буркина-Фасо и Непале). На момент подготовки настоящего доклада существовала лишь одна потенциальная возможность дальнейшего использования данного механизма — в поддержку мер по решению все более серьезных вызовов, с которыми сталкиваются правительства стран Западной Африки, пострадавших от лихорадки Эбола, где нехватка ресурсов и потенциала может стать дополнительным фактором, препятствующим преодолению кризиса.

<sup>5</sup> Из предисловия к документу “Assessment of Development Results for Burkina Faso, 2009”, см. <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloadaddocument.html?docid=3759>.

## VII. Рекомендации

22. ПРООН считает, что принятый в 2009 году подход к управлению рисками в полной мере соответствует четким и конкретным требованиям, установленным Исполнительным советом. Жесткий централизованный контроль позволяет обеспечить соблюдение надлежащего баланса при осуществлении экспериментальной политики, и в частности ее варианта D. ПРООН считает также, что, хотя участие в секторальной бюджетной поддержке, возможно, не относится к числу основных профильных видов деятельности Программы, наличие в ее арсенале такого инструмента облегчит задачу реагирования на возможные будущие потребности в данной области.

23. Исполнительный совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о продлении на основе вышеизложенного срока действия экспериментальной политики с учетом выводов по результатам оценок и аудиторских проверок текущей практики.

---