ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

DP

Исполнительный совет Программы развития Организации Объединенных Наций и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения

Distr.
GENERAL

DP/FPA/1998/11
17 July 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Третья очередная сессия 1998 года
14-16 и 21-22 сентября 1998 года, Нью-Йорк
Пункт 9 предварительной повестки дня
ЮНФПА

ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ

ОБЗОР МНОГОСТОРОННИХ И ДВУСТОРОННИХ МЕХАНИЗМОВ, ФИНАНСИРУЕМЫХ ИЗ ЦЕЛЕВЫХ ФОНДОВ

Доклад Директора-исполнителя

98-21088.R

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения 97/26, в котором Исполнительный совет рекомендовал Директору-исполнителю провести исследование по вопросу о многосторонних и двусторонних механизмах, финансируемых из целевых фондов, и представить доклад по этому вопросу Исполнительному совету на его третьей очередной сессии в 1998 году (пункт 9).

2. В целях как можно более сжатого изложения основных компонентов многосторонних и двусторонних механизмов финансирования ЮНФПА и возмещения расходов настоящий доклад подразделяется на пять частей. В части I содержится краткий экскурс в историю многосторонних и двусторонних механизмов финансирования и их обоснование; в части II дается обзор за прошлый период с изложением текущих тенденций и данных о крупнейших многосторонних и двусторонних донорах; в части III содержится краткое описание принципа работы системы многостороннего и двустороннего финансирования в ЮНФПА и некоторые уроки, которые можно извлечь из этого опыта; в части IV рассматривается управленческо-функциональное обеспечение деятельности со стороны подразделений ЮНФПА; и в части V содержится информация о порядке возмещения расходов, в частности о механизмах возмещения расходов в связи с программными мероприятиями, финансируемыми из регулярного бюджета, и многосторонними и двусторонними механизмами (на основе совместного финансирования). И наконец, в части V содержатся рекомендации в адрес Директора-исполнителя по обеспечению полного возмещения расходов на a) управленческо-функциональное обеспечение (УФО) в случае проведения многосторонних-двусторонних мероприятий (на основе совместного финансирования) и b) расходов на административное и оперативно-вспомогательное обеспечение (АОВ) в связи с осуществлением многосторонних-двусторонних проектов ЮНФПА.

3. В январе 1976 года Совет управляющих утвердил предложение ЮНФПА по многостороннему-двустороннему финансированию, содержащееся в документе DP/161. В докладе излагаются руководящие принципы и финансовые механизмы многостороннего-двустороннего финансирования, система финансирования, подлежащая использованию, т.е. целевые фонды; и порядок организации системы многостороннего-двустороннего финансирования. В своем решении 76/2 от 21 января 1976 года Совет разрешил ЮНФПА взимать плату в связи с оказываемыми им услугами или предусматривать возмещение расходов, понесенных им в качестве учреждения-исполнителя. В решении 93/29 Совет управляющих утвердил новые финансовые правила, разрешающие ЮНФПА использовать механизм "совместного несения расходов", а также целевые фонды для осуществления многостороннего-двустороннего финансирования.

4. Многосторонние-двусторонние взносы поступают от доноров и стран, получающих помощь по программам, финансовых учреждений, неправительственных организаций (НПО) и фондов и используются на осуществление конкретных мероприятий в области народонаселения, которые не могут покрываться за счет общих ресурсов ЮНФПА. Вместе с тем уже с самого начала своей деятельности руководство Фонда рассматривало многостороннее-двустороннее финансирование в качестве небольшого, но все же весьма

важного дополнения к своей системе общих ресурсов. Такое финансирование должно было использоваться только в качестве альтернативного варианта мобилизации финансовых средств. Этот курс неуклонно проводится уже в течение многих лет, поскольку основной целью ЮНФПА в области мобилизации ресурсов было и остается увеличение взносов в фонд общих ресурсов. Этот курс недавно нашел подтверждение в разделах I, V и VI документа DP/FPA/1998/CRP.2 о стратегии финансирования ЮНФПА, который был представлен Исполнительному совету на его второй очередной сессии в 1998 году.

5. Основные принципы многостороннего-двустороннего финансирования по существу остались в том же виде, в котором они были впервые изложены в документе DP/161 еще в 1976 году. В этой связи здесь было бы целесообразно кратко повторить их:

a) многосторонние-двусторонние проекты должны осуществляться только с согласия страны-получателя помощи;

b) многостороннее-двустороннее финансирование должно осуществляться в целях финансирования тех приоритетных потребностей, указанных в страновых/региональных/межрегиональных программах, для реализации которых общих ресурсов недостаточно. Таким образом, многосторонние-двусторонние мероприятия представляют собой своего рода неотъемлемую часть регулярной поддержки программы ЮНФПА, утвержденной Советом. Вместе с тем в соответствии с финансовыми положениями и правилами Фонда многосторонний-двусторонний компонент программы осуществляется только после получения таких средств;

c) многосторонние-двусторонние проекты должны соответствовать общей политике ЮНФПА и целям и задачам Фонда, одобренным Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом; они могут включать в себя проекты, которые связаны с решением вопросов в области народонаселения, но которые предусматривают при этом более широкие цели развития в области здравоохранения, социального обеспечения и в других областях. ЮНФПА может финансировать лишь ту часть программы, которая непосредственно связана с мероприятиями в области народонаселения, а остальная часть программы может финансироваться на двусторонней или многосторонней основе;

d) многостороннее-двустороннее финансирование должно быть направлено на расширение объема помощи в области народонаселения, предоставляемой странам;

e) многосторонняя-двусторонняя помощь не должна отрицательно сказываться на общем объеме средств ЮНФПА, формируемых из объявленных взносов;

f) многосторонние-двусторонние проекты должны подвергаться анализу в рамках обычной процедуры утверждения проектов. Кроме того, ЮНФПА несет ответственность за контроль и оценку осуществления многосторонних-двусторонних проектов и за подготовку по ним докладов в соответствии с обычной процедурой контроля и оценки и финансовыми правилами и положениями ЮНФПА;

g) руководство и координация работы по осуществлению многосторонних-двусторонних проектов считается более сложной по сравнению с другими проектами, финансируемыми по линии ЮНФПА, в связи с чем вопросам управления такими проектами необходимо уделять более пристальное внимание.

6. В течение последних двух десятилетий вышеупомянутые руководящие принципы применялись весьма успешно и позволили ЮНФПА решить следующие важнейшие задачи: a) обеспечить дополнительное финансирование мероприятий в области народонаселения; b) поддержать систему многосторонних-двусторонних фондов в качестве дополнения к системе общих ресурсов Фонда; и c) исключить возможность использования системы многостороннего-двустороннего финансирования в ущерб пополнения общих ресурсов.

II. ОБЗОР ОПЫТА И ТЕНДЕНЦИИ

7. Система многостороннего-двустороннего финансирования сделала первые очень скромные шаги еще в 1976 году, когда Швеция выделила средства в размере приблизительно 50 000 долл. США на реализацию в Мексике проекта в области регулирования размеров семьи. С 1976 по середину 80-х годов объем взносов на осуществление многосторонних-двусторонних проектов варьировался от 1 млн. до 3 млн. долл. США в год. Однако в 1986 году, в результате увеличения разрыва между все большим числом запросов со стороны развивающихся стран о предоставлении им помощи на мероприятия в области народонаселения и нехваткой общих ресурсов ЮНФПА система многостороннего-двустороннего финансирования получила существенное развитие в качестве важной части разработки программ ЮНФПА на уровне стран. Становление системы многостороннего-двустороннего финансирования можно лучше всего проиллюстрировать на следующем примере: в 1985 году только одна из предложенных страновых программ ЮНФПА включала предложение по многосторонней-двусторонней помощи (1,2 млн. долл. США из общей суммы 136 млн. долл., необходимой на реализацию предложенной страновой программы). В 1987 году компонент многосторонней-двусторонней поддержки содержался уже в 30 из 32 страновых программ. В 1993 году все страновые программы, представленные на утверждение, включали компонент многосторонней-двусторонней помощи - тенденция, которая сохранилась и по сей день. Как указывается в разделе II документа DP/FPA/1998/CRP.2, многосторонний-двусторонний компонент утвержденных в настоящее время страновых программ составляет 202 млн. долл. США. Из этой суммы 134 млн., или 67%, предусматривается выделить странам, относящимся к категории приоритетности A.

8. В таблице 1, а также на графиках 1 и 2 изображен в упрощенном виде объем общих и многосторонних-двусторонних ресурсов ЮНФПА на период 1986-1997 годов. В течение этого периода общий объем поступлений составил приблизительно 2,9 млрд. долл. США, из которых приблизительно 148 млн. долл., или 5% от общей

суммы, приходятся на многостороннюю-двустороннюю поддержку. Это свидетельствует о том, что ЮНФПА смог выдержать курс на поддержание системы многостороннего-двустороннего финансирования в качестве небольшого дополнения к общим ресурсам по программе. В таблице 1 содержатся также данные об объеме ежегодных многосторонних-двусторонних финансовых средств в процентах от объема общих ресурсов. По сравнению с 1996 годом многосторонние-двусторонние взносы в 1997 году значительно увеличились. Этот фактор, а также незначительное снижение в 1997 году объема общих ресурсов привели к увеличению поступлений по линии многостороннего-двустороннего финансирования, составившего 9% от общего объема ресурсов. По прогнозам, в 1998 году поступление многосторонних-двусторонних взносов должно составить порядка 25 млн. долл. США, или 8% от общего объема ресурсов.

Таблица 1 - Ресурсы ЮНФПА, 1986-1997 годы
(в млн. долл. США)

Ресурсы	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Всего
Общие ресурсы	140	156	178	185	212	224	238	220	265	313	309	290	2 730
Многосторонние-двусторонние ресурсы	4	4	11	6	10	8	12	16	14	16	20	29	150
Общий объем ресурсов	144	160	189	191	222	232	250	236	279	329	329	319	2 880
Доля многосторонних-двусторонних ресурсов в % от общего объема ресурсов	3	3	6	3	5	3	5	7	5	5	6	9	5

График 1 -
(в млн. долл. США)

Общие ресурсы

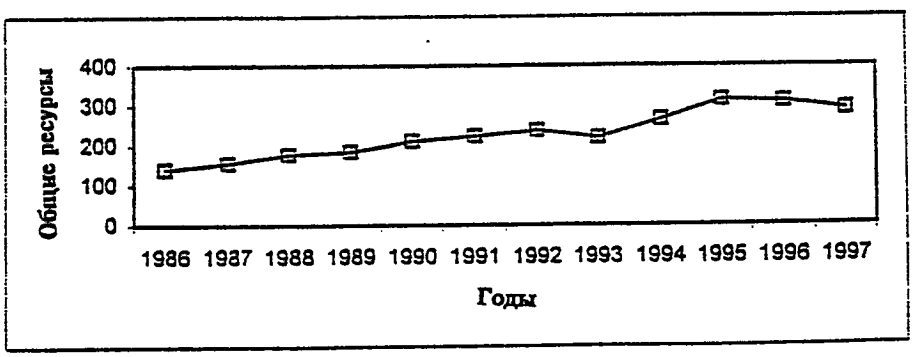
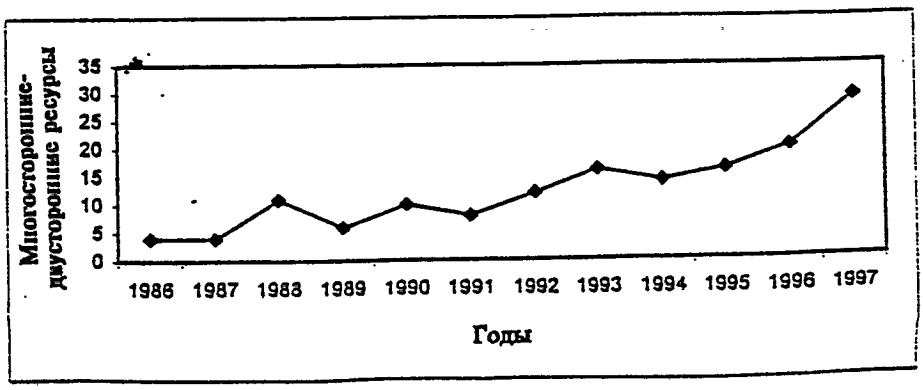


График 2 -
(в млн. долл. США)

Многосторонние-двусторонние ресурсы



9. В таблице 2 содержится перечень многосторонних-двусторонних доноров и сделанные ими взносы в течение последних трех лет (с 1995 по 1997 год). Самые крупные взносы за этот период сделали следующие страны: Норвегия, Нидерланды, Австралия, Соединенное Королевство, Бельгия и Швеция. В течение последних нескольких лет свою поддержку по линии многосторонних-двусторонних проектов увеличили Германия, Италия, Люксембург и Испания. Кроме того, Франция проинформировала недавно ЮНФПА о том, что она намерена внести существенный взнос на реализацию многосторонних-двусторонних проектов в Африке в 1998-1999 годах. Что касается межправительственных организаций, то в 1997 году Европейская комиссия (ЕС) взяла на себя обязательство внести в течение четырех лет более 30 млн. долл. США на осуществление в странах Азии проектов в области репродуктивного здоровья. Европейское сообщество также оказывает финансовую помощь по осуществлению многосторонних-двусторонних проектов в Африке, арабских государствах и Центральной Америке. Кроме того, регулярные взносы на осуществление многосторонних-двусторонних проектов вносит и Фонд стран Залива для организаций системы ООН по вопросам развития (АГФОНД).

10. В таблице 3 и на графике 3 показаны данные о распределении многостороннего-двустороннего финансирования по регионам в 1997 году. Наибольшая доля многосторонних-двусторонних средств была выделена Африке: 58% от общей суммы, или приблизительно 15,9 млн. долл. США. Как ожидается, эта тенденция сохранится и в обозримом будущем.

III. УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ МНОГОСТОРОННЕГО-ДВУСТОРОННЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ И ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

11. Поскольку с 1976 и до начала 80-х годов многосторонние-двусторонние ресурсы составляли незначительную долю от общего объема ресурсов ЮНФПА, многосторонние-двусторонние операции осуществлялись вначале непосредственно существующими подразделениями ЮНФПА. Однако по мере роста многосторонних-двусторонних взносов и усложнения и увеличения трудоемкости работы по их управлению и использованию, возникла необходимость в выработке более системного подхода, который позволил бы задействовать все отделы. В конце 1987 года Директор-исполнитель учредил Группу по мобилизации ресурсов, переименованную впоследствии в сектор мобилизации ресурсов, на которую, помимо других функций по мобилизации финансовых средств, была возложена ответственность за координацию многостороннего-двустороннего процесса в штаб-квартире и на местах. Впоследствии, в 1990 году, это организационное изменение получило дальнейшее развитие в результате разработки комплекса всесторонних руководящих принципов осуществления многостороннего-двустороннего финансирования. Эти руководящие принципы позволили придать существующим инструкциям и практике, связанным с многосторонним-двусторонним финансированием по линии ЮНФПА, более функциональный и стройный характер.

Таблица 2: Многосторонние-двусторонние взносы крупнейших доноров, 1995-1997 годы

(в млн. долл. США)

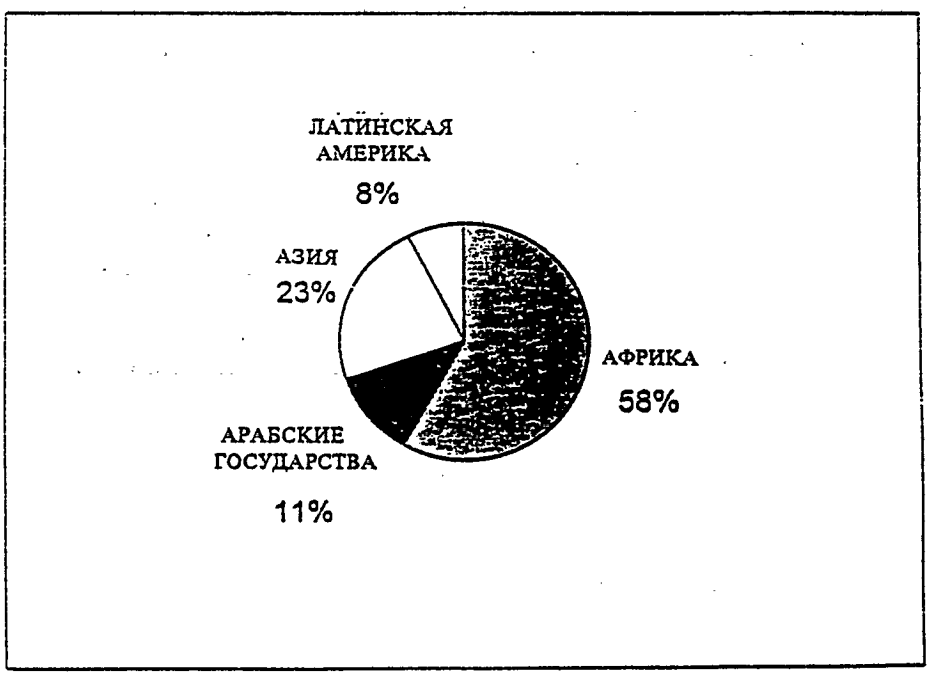
Целевые фонды	1995	1996	1997	Итого
АГФОНД	125 000	217 000	529 000	871 000
Австралия	2 562 000	2 591 000	227 000	5 380 000
Австрия				-
Бельгия	1 155 000	585 000	530 000	2 270 000
Канада	161 000	375 000	731 000	1 267 000
Канадская ассоциация здравоохранения			902 000	902 000
Дания			458 000	458 000
ЕЭС	-	197 000	5 360 000	5 557 000
Финляндия				-
Франция				-
Германия		507 000		507 000
Италия			1 772 000	1 772 000
Люксембург	926 000		255 000	1 181 000
Нидерланды	1 076 000	3 458 000	5 876 000	10 410 000
Норвегия	4 864 000	6 155 000	6 898 000	17 917 000
Испания	319 000	819 000	371 000	1 509 000
Швеция	485 000		1 153 000	1 638 000
Швейцария	17 000	47 000		64 000
Соединенное Королевство	1 051 000	1 890 000	2 379 000	5 320 000
Прочие	3 260 000	3 359 000	1 959 000	8 578 000
ИТОГО	16 001 000	20 200 000	29 400 000	65 601 000

Таблица 3: Распределение многосторонних-двусторонних фондов по регионам в 1997 году

(в млн. долл. США)

АФРИКА	15 973 000
АРАБСКИЕ ГОСУДАРСТВА	3 133 000
АЗИЯ	6 265 000
ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА	2 063 000
ИТОГО	**27 434 000**

График 3: Распределение по регионам



12. Как указывалось выше, многостороннее-двустороннее (совместное) финансирование осуществляется в рамках ЮНФПА в форме процесса, который охватывает различные отделы и который предполагает распределение рабочей нагрузки между различными подразделениями. На каждое подразделение возложена конкретная функция, позволяющая обеспечить эффективную поэтапную реализацию данной многосторонней-двусторонней договоренности. В дополнение к сектору мобилизации ресурсов в каждом из соответствующих подразделений назначаются координаторы по вопросам многостороннего-двустороннего финансирования, которые оказывают общие управленческие, финансовые и административные услуги, а также услуги по закупкам, необходимые для поддержки системы многостороннего-двустороннего совместного финансирования. К двум самым важным и требующим много времени видам работ в этом процессе относятся подготовка многосторонних-двусторонних соглашений и рациональное использование поступающих финансовых средств и других основных ресурсов в соответствии с положениями этих соглашений. Отделения ЮНФПА в странах, в особенности представители ЮНФПА, совместно с сектором мобилизации ресурсов, Финансовым сектором, координаторами в географических отделах и других подразделениях штаб-квартиры должны уделять много времени на переговоры по предоставлению финансовой и основной помощи в связи с подготовкой многосторонних-двусторонних проектов и многосторонних-двусторонних соглашений; своевременной и надлежащей выплаты многосторонних-двусторонних взносов; разработкой бюджетов по проектам и соответствующих статей расходов; обеспечением прозрачности и отчетности; и подготовкой полных и точных финансовых и основных докладов. Еще одна важная административно-техническая услуга оказывается Сектором закупок ЮНФПА, который сочетает в себе технический опыт и оперативные сведения по вопросам закупок качественного оборудования и предметов материального снабжения по самым низким ценам и оптимальных механизмов технического обслуживания и хорошо разбирается в преимуществах и недостатках системы местных закупок по сравнению с международными. Отделения в странах и, в частности, соответствующие географические отделы должны руководить мероприятиями, контролировать их осуществление и часто готовить отчеты о ходе работы.

13. Произведенная в последнее время передача функций в области официальной помощи в целях развития (ОПР) рядом крупнейших многосторонних-двусторонних доноров своим посольствам в странах, в которых осуществляются соответствующие программы, придала новый импульс оперативной работе ЮНФПА в области многостороннего-двустороннего финансирования. Это произведенное недавно донорами смещение акцента в сторону работы на местах предполагает более активное участие представителей ЮНФПА и его персонала в налаживании контактов с потенциальными донорами и оказании необходимых административно-технических услуг по повседневному управлению портфелем проектов, осуществляемых с привлечением многосторонних-двусторонних средств. В этой связи сотрудникам штаб-квартиры ЮНФПА также необходимо должным образом перестраивать свою работу. В свете этих изменений, которые произошли в последнее время, в начале

1997 года ЮНФПА приступил к работе по пересмотру принятых в 1990 году руководящих принципов в стремлении выработать новые общие принципы разработки своих программ. Как ожидается, новые руководящие принципы многостороннего-двустороннего финансирования будут подготовлены к концу 1998 года.

14. Если говорить об опыте, накопленном с 1976 года, то в этой связи можно отметить следующие моменты:

a) система многостороннего-двустороннего финансирования является важным средством совместного финансирования, поскольку она позволяет донорам выделять средства в порядке двусторонней помощи на реализацию конкретных проектов по линии страновых программ;

b) многосторонние-двусторонние ресурсы позволяют компенсировать нехватку финансовых средств для реализации значительного числа проектов, которые соответствуют критериям оказания помощи и которые в противном случае, возможно, и не были бы осуществлены;

c) многосторонний-двусторонний процесс способствует расширению контактов между ЮНФПА и донорами не только в области многостороннего-двустороннего финансирования, но и в других областях. Например, ежегодные консультации, которые Фонд в настоящее время проводит со многими из своих крупнейших доноров и которые первоначально имели целью обсуждение вопросов многостороннего-двустороннего финансирования, теперь приобрели характер более широкого форума, на котором проводятся переговоры между двусторонними донорами и ЮНФПА. Это во многих случаях привело к активизации диалога и обеспечению большего взаимопонимания между ЮНФПА и донорами;

d) многосторонний-двусторонний процесс дал Фонду возможность работать в тесном контакте с двусторонними донорами не только в целях увеличения объема ресурсов, поступающих на счета ЮНФПА, но и в целях усиления координации работы в области технической помощи. Это позволяет ЮНФПА укрепить свою роль координатора на местах;

e) сотрудничество по вопросам многостороннего-двустороннего финансирования внутри ЮНФПА являет собой хороший пример внутренней групповой работы, практика которой была перенесена и на другие программные мероприятия;

f) многосторонний-двусторонний процесс по своей сути является весьма трудоемким и ориентированным на общение. Большой объем времени сотрудников как в страновых отделениях ЮНФПА, так и в его штаб-квартире уходит на обеспечение управленческого и основного обслуживания, необходимого для эффективного контроля за осуществлением многосторонних-двусторонних проектов;

g) начиная с 1992 года рабочая нагрузка в связи с управлением и распределением многосторонней-двусторонней помощи значительно увеличилась. В настоящее время ЮНФПА осуществляет контроль через посредство Сектора мобилизации ресурсов за выполнением 150 соглашений по реализации многосторонних-двусторонних проектов и использованием 18 многосторонних-двусторонних целевых фондов. В 1997 году портфель многосторонних-двусторонних проектов пополнился еще 35 новыми проектами;

h) весь процесс, начиная от представления предложений до их утверждения донорами, может занимать от одного до полутора лет, что приводит к задержкам в осуществлении проектов. К тому же, этот длительный процесс анализа и утверждения предполагает, что подразделения ЮНФПА должны постоянно держать под контролем нерешенные вопросы.

15. В ходе третьей очередной сессии Исполнительного совета в 1997 году некоторые делегации выразили озабоченность по поводу увеличения объема мероприятий, связанных с совместным финансированием, и расходов по линии бюджета на двухгодичный период, к которым они могут привести. В этой связи некоторые из них затронули вопрос возмещения расходов. Развивая этот вопрос, ЮНФПА определил две проблемные области: a) возможность отнесения расходов на управленческо-функциональное обеспечение многосторонних-двусторонних проектов совместного финансирования; и b) соответствие нынешнего уровня и системы возмещения расходов на административное и оперативно-вспомогательное обеспечение (АОВ). Оба вида этих вспомогательных расходов, связанных с осуществлением многосторонних-двусторонних проектов, кратко излагаются ниже:

a) расходы на управленческо-функциональное обеспечение соответствуют в полном объеме управленческой и административной поддержке, которая оказывается непосредственно в целях разработки, курирования и контроля за осуществлением проектов, финансируемых за счет многосторонних-двусторонних взносов в соответствии с положениями многостороннего-двустороннего соглашения о финансировании. ЮНФПА должен оказывать основные управленческие и административные услуги и поддержку в рамках существующей структуры и с использованием штатных сотрудников. В настоящее время расходы по такому управленческому и вспомогательному обслуживанию Фонду не возмещаются;

b) расходы на административное и оперативно-вспомогательное обеспечение (АОВ) включают расходы, связанные с предоставлением основных, технических и управленческих знаний и опыта со стороны сотрудников ЮНФПА в процессе осуществления проектов, финансируемых на многосторонней-двусторонней основе. Ранее Исполнительный совет разрешил возмещать понесенные ЮНФПА расходы в размере 5% в порядке компенсации увеличения рабочей нагрузки в связи с осуществлением как проектов, финансируемых на многосторонней-двусторонней основе, так и проектов, финансируемых по линии регулярного бюджета. Как указывалось выше, ЮНФПА предлагает увеличить сумму покрытия АОВ до 7,5%, что более точно отражало бы стоимость таких услуг и ставило ЮНФПА в равные условия с другими учреждениями-исполнителями, которые также начисляют за такие услуги 7,5%.

16. С учетом вышеизложенного можно говорить о том, что настало время пересмотреть применяемые оперативные методы многостороннего-двустороннего финансирования в целях определения предполагаемых расходов ЮНФПА, которые он несет по управленческо-функциональному обеспечению. Хотя надо признать, что возмещение расходов по осуществлению многостороннего-двустороннего финансирования - процесс сложный, тем не менее ЮНФПА воспользовался выводами докладов по этому вопросу, которые были недавно подготовлены ПРООН и ЮНИСЕФ. Многие из определений и общих выводов, содержащихся в этих докладах, применимы к ЮНФПА и соответствуют проводимой в последнее время работе по согласованию бюджетов; таким образом, повторять их в настоящем докладе вряд ли целесообразно. Этот доклад в большей степени строится на некоторых методологиях возмещения расходов, используемых ПРООН и ЮНИСЕФ, и имеет главным образом целью предоставить Совету как можно более четкую систему оценки расходов, которые несет ЮНФПА в связи с оказанием управленческо-функциональных услуг по контролю за многосторонними-двусторонними проектами.

IV. УПРАВЛЕНЧЕСКО-ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МНОГОСТОРОННИХ-ДВУСТОРОННИХ ПРОЕКТОВ ПО ЛИНИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ЮНФПА

17. В целях настоящего анализа считается, что управленческо-функциональное обеспечение включает четыре ключевых процесса. К ним относятся: a) разработка проектов и обсуждение с донорами и получателями помощи перспективных проектов, которые можно было бы реализовать; b) проведение переговоров по многосторонним-двусторонним соглашениям и их разработка; c) оказание оперативной поддержки; и d) контроль за реализацией финансовых и основных аспектов проектов и подготовка по ним отчетов в соответствии с положениями конкретных соглашений. Предполагаемые уровни рабочей нагрузки того или иного подразделения основываются на системе выборки ряда многосторонних-двусторонних операций в каждой категории в разбивке по основным подразделениям на местах и в штаб-квартире. Эта информация используется для определения качества и типа операции, что в свою очередь дает представление о категории и уровнях сотрудников, например С-4 или ОО-4, и для разработки предварительных выводов, касающихся объема времени, которое необходимо затратить сотрудникам на эти операции. Результаты этого относительно простого и непосредственного анализа кратко излагаются ниже, а прямые финансовые последствия оказания управленческо-функциональных услуг показаны в таблице 4 и на графиках 4 и 5.

18. Представители ЮНФПА в странах вместе со страновыми отделениями и Сектором мобилизации ресурсов в штаб-квартире играют в течение всего многостороннего-двустороннего цикла весьма важную роль, которая особенно заметна на ранних стадиях. Разработка многосторонних-двусторонних проектов и налаживание контактов с донорами осуществляется прежде всего страновым отделением ЮНФПА в консультации со страной, охватываемой данной программой. Отделение в стране производит поиск необходимых специалистов по существу вопроса в областях, охватываемых многосторонним-двусторонним проектом, т.е. технический опыт и организационный и управленческий потенциал.

В ходе этого процесса оказывается существенная управленческая поддержка, прежде всего в части получения помощи и информирования о политике и процедурах ЮНФПА и о финансовых и административных вопросах. Представители ЮНФПА также играют стержневую роль на втором этапе процесса, т.е. на этапе разработки многостороннего-двустороннего соглашения. С помощью подразделений, работающих в штаб-квартире, прежде всего Сектора мобилизации ресурсов, соглашение разрабатывается и утверждается заинтересованными сторонами. В целях облегчения этого процесса в максимально возможной степени используются стандартные типовые соглашения, которые включены в настоящее время в руководящие принципы Фонда, касающиеся многостороннего-двустороннего финансирования. В некоторых случаях доноры могут потребовать использования своих собственных форматов, что, однако, приводит к увеличению продолжительности этапа подготовки соглашения. С тем чтобы обеспечить соответствие положений соглашения программным приоритетам и финансовым правилам и положениям ЮНФПА, в этой работе принимают активное участие также координаторы географических отделов и Финансовый сектор. На этапах III и IV этого цикла ЮНФПА должен обеспечить административное и вспомогательное обслуживание, необходимое для поддержки многосторонних-двусторонних проектов. Такое обслуживание включает: финансовое управление, связь и отчетность, создание и введение базы данных, закупки, материально-техническое снабжение и обработку данных. Основной объем этой работы осуществляется подразделениями, работающими в штаб-квартире, в координации с отделением в стране.

19. Для определения предполагаемых расходов на управленческо-функциональное обеспечение в страновых отделениях ЮНФПА в связи с разработкой и контролем за осуществлением проектов, финансируемых за счет многосторонних-двусторонних взносов, сначала проводится анализ в целях идентификации тех полевых отделений, которые занимаются управлением портфелями многосторонних-двусторонних проектов, ежегодные расходы по реализации которых составляют более 1 млн. долл. США. После этого выбирается и анализируется типовое отделение с использованием базового процесса, описанного в пункте 17 выше. Предварительные результаты показывают, что персонал странового отделения тратит на такое управленческо-функциональное обеспечение приблизительно 10-15% своего времени. С учетом нынешнего числа страновых отделений в этой категории (17), а также тех страновых отделений (26), которые управляют гораздо меньшими портфелями многосторонних-двусторонних проектов, ЮНФПА полагает, что на полевые подразделения, как это явствует из таблицы 4 и диаграмм A и B, приходится приблизительно 60% расходов, связанных с управленческо-функциональным обеспечением многосторонних-двусторонних проектов.

Таблица 4 - Распределение расходов на управленческо-функциональное обеспечение
(в тыс. долл. США)

Полевые отделения		743
Штаб-квартира		508
Сектор мобилизации ресурсов	221	
Географические отделы	166	
Финансовый сектор	86	
Сектор закупок	35	
Итого		1 250

Диаграмма 4
Распределение расходов между полевыми отделениями и штаб-квартирой

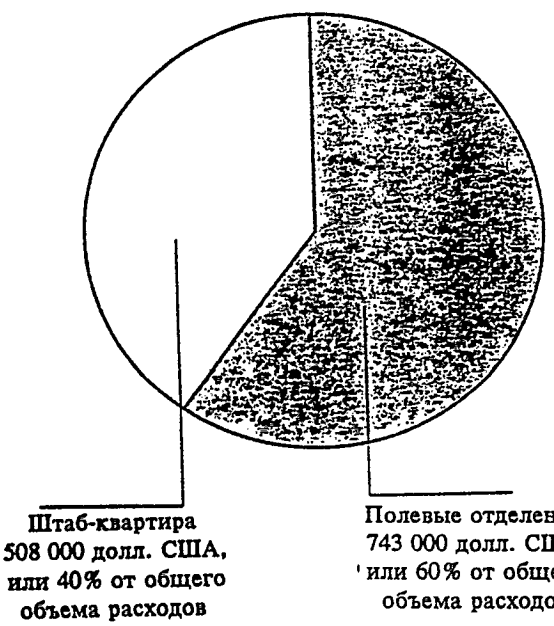
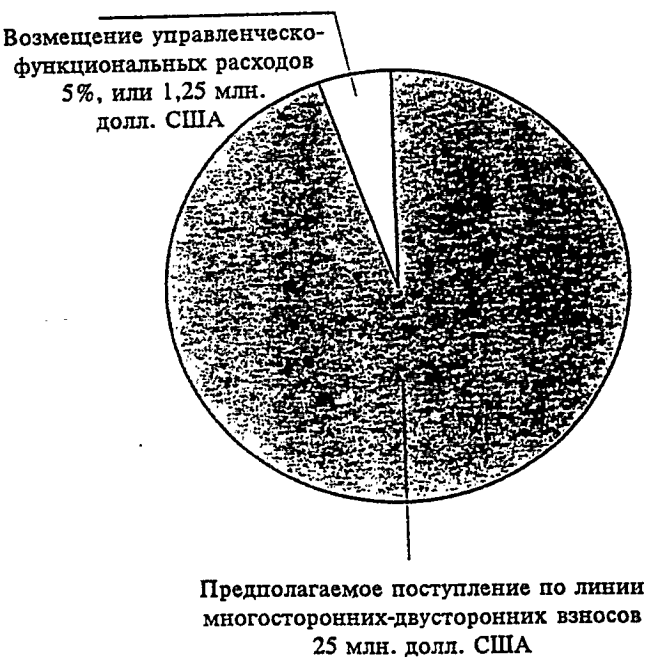


Диаграмма 5
Предполагаемые поступления многосторонних-двусторонних средств в 1998 году и величина возмещения расходов на управленческо-функциональное обеспечение в процентах



20. В штаб-квартире основные функции по управленческо-функциональному обеспечению осуществляются Сектором мобилизации ресурсов (СМР) и географическими отделами. Существенная помощь в деле анализа финансовых вопросов и отчетности оказывается им Финансовым сектором. Как указывалось выше, Сектор мобилизации ресурсов был учрежден, в частности, в целях координации многостороннего-двустороннего финансирования, в том числе в целях разработки процедур такого финансирования и контроля за их применением и в целях оказания страновым отделениям и подразделениям, функционирующим в составе штаб-квартиры, помощи в руководстве работой по вспомогательному обслуживанию многосторонних-двусторонних проектов. На непосредственное решение этой задачи уходит более половины времени сотрудников СМР. В географических отделах координаторы по вопросам многостороннего-двустороннего финансирования работают в постоянном контакте с сотрудниками по программе, СМР и полевыми отделениями в части разработки многосторонних-двусторонних проектов и контроля за их осуществлением. Финансовый сектор осуществляет основные финансовые функции, а Сектор закупок выполняет большое число административных обязанностей на этапе IV многостороннего-двустороннего цикла, которые не включены в его обычную деятельность и не подпадают под 5-процентное возмещение административных и оперативно-вспомогательных расходов по проекту.

V. ВОЗМЕЩЕНИЕ РАСХОДОВ В СВЯЗИ С МНОГОСТОРОННИМИ-ДВУСТОРОННИМИ МЕХАНИЗМАМИ, ФИНАНСИРУЕМЫМИ ИЗ ЦЕЛЕВЫХ ФОНДОВ

A. Возмещение расходов на управленческо-функциональное обеспечение

21. Как указывалось выше, расходы на управленческо-функциональное обеспечение отличаются от административных и оперативно-вспомогательных расходов. Они относятся только к мероприятиям совместного финансирования и подлежат возмещению только Фонду. Цель отнесения расходов на управленческо-функциональное обеспечение заключается в возмещении тех расходов по управлению проектами, выходящих за рамки регулярных мероприятий по программам ЮНФПА, которые финансируются за счет средств двухгодичного бюджета на вспомогательную деятельность.

22. ЮНФПА обеспечивает полную управленческо-функциональную поддержку мероприятиям, финансируемым за счет многосторонних-двусторонних ресурсов. Осуществление многосторонних-двусторонних соглашений предполагает дополнительную управленческую и административную помощь со стороны ЮНФПА, помимо учреждения-исполнителя, по предоставлению таких услуг, как разработка и контроль за выполнением соглашений, регистрация средств, согласование счетов, оказание технической помощи, контроль за решением основных задач, связанных с проектом, оказание услуг по анализу и оценкам, а также финансовая отчетность и общая работа по управлению проектом. Решение этих задач сопряжено со значительным расходованием средств ЮНФПА (по линии двухгодичного бюджета на вспомогательную деятельность), которые в настоящее время не

компенсируются. В этой связи ЮНФПА осуществляет управленческое и административное обслуживание многосторонних-двусторонних проектов за счет общих финансовых средств, ассигнуемых на поддержку мероприятий, финансируемых по линии регулярного бюджета ЮНФПА.

23. ЮНФПА проанализировал нынешнюю практику ПРООН (изложенную в документе DP/1998/3), на которую Исполнительный совет возложил общую функцию по возмещению приростных расходов, связанных с руководством деятельностью, финансируемой за счет дополнительных ресурсов. Недавно ЮНФПА также рассмотрел практику возмещения расходов ЮНИСЕФ (документ E/ICEF/1998/AB/L.6). В порядке унификации своих процедур с процедурами организаций, которые являются ее партнерами, ЮНФПА намерен установить ставку возмещения расходов на управленческо-функциональное обеспечение на уровне 5%, которые будут взиматься со всех многосторонних-двусторонних проектов, финансируемых за счет целевых фондов. Поступления в результате возмещения расходов, связанных с управленческо-функциональным обеспечением, будут распределяться среди тех подразделений, которые выполняют наибольший объем административной нагрузки в связи с конкретным проектом или видом деятельности. Сумма возмещенных расходов должна распределяться в пропорции, указанной на диаграмме A: 60% - соответствующим страновым отделениям и 40% - соответствующему подразделению в составе штаб-квартиры.

B. Возмещение расходов на административное и оперативно-вспомогательное обеспечение (АОВ)

Многосторонние механизмы (на основе совместного финансирования)

24. Многосторонние-двусторонние соглашения, финансируемые за счет целевых фондов, обеспечивают возможность возмещения АОВ на том же уровне, что и в случае ресурсов, предусмотренных регулярным бюджетом по программе. ЮНФПА, действующий в качестве учреждения-исполнителя в отношении проектов, финансируемых из целевых фондов, имеет право на возмещение АОВ в случае всех расходов по проектам на уровне, который в настоящее время составляет 5%. Эта сумма включается в расходы, финансируемые из целевого фонда (т.е. донором), и зачисляется в двухгодичный бюджет ЮНФПА на вспомогательную деятельность.

25. Подлежащие возмещению расходы, связанные с услугами со стороны ЮНФПА в области закупок, которые в настоящее время проходят по статье целевых фондов, должны также возмещаться на том же 5-процентном уровне (комиссионные в связи с закупками), чистый объем которых до 1998 года перечислялся в бюджет ЮНФПА по статье "различные поступления". Начиная с 1998 года поступления/расходы, подлежащие возмещению в связи с закупками, проводятся по двухгодичному бюджету на вспомогательное обслуживание в соответствии с согласованной системой бюджетов на вспомогательное обслуживание ПРООН/ЮНИСЕФ/ЮНФПА. Подлежащие возмещению сборы в связи с закупками будут оставаться на прежнем 5-процентном уровне.

26. Директор-исполнитель предлагает увеличить в случае ЮНФПА, являющегося учреждением-исполнителем, ставку возмещения расходов по обслуживанию многосторонних-двусторонних проектов, финансируемых из целевых фондов, до 7,5% по аналогии с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и в соответствии с административными и оперативно-вспомогательными расходами, покрываемыми за счет упомянутых выше средств по линии регулярного бюджета по программам.

Резюме предложений по возмещению расходов

27. Предложения Директора-исполнителя, касающиеся возмещения расходов на управленческо-функциональное обеспечение и АОВ, изложены ниже:

a) расходы на управленческо-функциональное обеспечение должны возмещаться по ставке 5% от расходов на все многосторонние-двусторонние мероприятия и распределяться между соответствующими страновыми отделениями и подразделениями в составе штаб-квартиры на уровне 60 и 40%, соответственно;

b) ставку возмещения административных и оперативно-вспомогательных расходов, связанных с осуществлением ЮНФПА многосторонних-двусторонних проектов, финансируемых из целевых фондов, следует увеличить с 5% (нынешний уровень) до 7,5%.

Рекомендации

28. Директор-исполнитель рекомендует Исполнительному совету одобрить практику дальнейшего использования системы многостороннего-двустороннего финансирования в качестве действенного средства пополнения общих ресурсов ЮНФПА и утвердить изложенные выше рекомендации, касающиеся возмещения расходов.