



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

Distr.: General
14 July 2004
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2004 года
20–24 сентября 2004 года, Нью-Йорк
Пункт 2 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы

**Стратегическое управление расходами и последствия
для возмещения расходов***

Резюме

В настоящем документе излагаются основные принципы стратегического управления расходами и приводится информация о политике ПРООН в области возмещения расходов, дополняющая информацию, первоначально представленную Исполнительным советом на второй очередной сессии ПРООН 2003 года в рамках бюджетной сметы на двухгодичный период 2004–2005 годов (DP/2003/28).

После представления Объединенной инспекционной группой доклада о вспомогательных расходах, связанных с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2002/3) организации системы Организации Объединенных Наций предприняли усилия по согласованию принципов возмещения расходов в целях повышения степени сопоставимости методов и практики возмещения расходов в различных организациях. Именно этими общими принципами ПРООН и руководствуется в управлении своими расходами, особенно в том, что касается возмещения переменных косвенных расходов. Однако установление единой ставки вспомогательных расходов по программам или единой ставки возмещения расходов для многочисленных организаций системы Организации Объединенных Наций представляется невозможным ввиду существующих между ними различий с точки зрения мандатов, бизнес-моделей и структуры.

За последние три двухгодичных периода общая сумма возмещенных ПРООН расходов на оказание поддержки увеличилась с примерно 62 млн. долл. США в 1998 году до порядка 149 млн. долл. США в 2003 году. Однако в прошлом системные ограничения не позволяли осуществлять анализ поступлений в счет возмещения расходов, а также необходимых структур на более дезагреги-

* Настоящий документ был окончательно подготовлен 14 мая и впоследствии препровожден ККАБВ для его обзора, результаты которого изложены в документе DP/2004/36.



рованном уровне; в настоящее время эта проблема решена благодаря внедрению новой системы планирования ресурсов на уровне предприятий, известной под названием «Атлас».

Конечная цель ПРООН заключается в том, чтобы правильно распределить все расходы по их подлинным источникам финансирования, что также является неременным условием обеспечения составления бюджетов, ориентированных на достижение результатов. Этот подход в сочетании с непрерывным контролем за поступлениями в счет возмещения расходов призван исключить вероятность неоправданного перекрестного субсидирования различных источников финансирования.

Элементы решения

Приняв к сведению доклад Администратора о стратегическом управлении расходами и последствиях для возмещения расходов, дополняющий информацию, первоначально представленную в рамках бюджетной сметы ПРООН на двухгодичный период 2004–2005 годов (DP/2003/28), Исполнительный совет, возможно, пожелает: а) принять к сведению согласованные принципы возмещения расходов, принятие которыми организациями системы Организации Объединенных Наций должно повысить степень транспарентности и сопоставимости операций по возмещению расходов во всей системе Организации Объединенных Наций; б) одобрить то, каким образом ПРООН применяет эти согласованные принципы на практике и учитывает их в своей политике возмещения расходов, в частности в том, что касается пропорционального распределения переменных косвенных расходов между всеми источниками финансирования; и с) призвать ПРООН продолжать осуществлять контроль за объемом возмещаемых расходов по линии прочих (неосновных) ресурсов с конечной целью пропорционального распределения всех соответствующих расходов между регулярными ресурсами и прочими ресурсами к началу периода действия многолетних рамок финансирования 2008–2011 годов.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. История вопроса	4
II. Принципы	4
A. Общая терминология, используемая организациями системы Организации Объединенных Наций	4
B. Согласованные принципы возмещения расходов	6
C. Бизнес-модель ПРООН в контексте возмещения расходов	7
D. Распределение расходов по источникам финансирования и различие между расходами по программам и управленческими расходами	8
III. Ресурсы и структура ПРООН	11
A. Нынешние регулярные и прочие ресурсы	11
B. Концепция базовой структуры	11
IV. Порядок возмещения расходов	13
A. Общая управленческая поддержка	13
B. Услуги по поддержке осуществления	15
V. Приложение	17
A. Встречающиеся в литературе общие определения	17
B. Расчет ставки возмещения расходов	18
C. Сопоставление практики возмещения расходов в организациях ГООНВР	20
D. Общий обзор всех механизмов возмещения расходов ПРООН	21

I. История вопроса

1. Во исполнение решения 2003/22 Исполнительного совета в настоящий доклад включена дополнительная информация о новой политике ПРООН в области возмещения расходов, которая была изложена в рамках бюджетной сметы ПРООН на двухгодичный период 2004–2005 годов (DP/2003/28). Он также служит подтверждением явного желания Совета укрепить сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций, особенно между ее фондами, программами и специализированными учреждениями, в целях обеспечения большей согласованности принципов и практики возмещения расходов.

2. В июне 2002 года Объединенная инспекционная группа (ОИГ) представила доклад о вспомогательных расходах, связанных с внебюджетной деятельностью в организациях системы Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2002/3), содержащий обзор практики возмещения расходов и процедур установления вспомогательных расходов по программам. В докладе было отмечено, что неполное возмещение расходов и различия в механизмах исчисления расходов, применяемых организациями системы Организации Объединенных Наций, в принципе могут негативно влиять на процесс определения внутренних приоритетов и неизбежно обуславливать конкурентную борьбу за ресурсы между организациями системы Организации Объединенных Наций.

3. В своих комментариях по докладу (A/57/442/Add.1) Координационный совет руководителей (КСР) указал на необходимость согласования политики организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении вспомогательных расходов по программам. Вместе с тем любая новая политика должна была бы учитывать «растущее разнообразие услуг», предоставляемых многочисленными организациями, и «потребность в обеспечении большей гибкости», с тем чтобы организации могли эффективно реагировать на непредвиденные просьбы.

4. За последние годы «рынок» ресурсов для оказания помощи в области развития существенно расширился, выйдя за рамки традиционной официальной помощи в целях развития (ОПР). Одновременно с этим органы системы Организации Объединенных Наций, финансируемые за счет добровольных взносов, столкнулись с проблемой либо сокращения общего объема, либо ограничения размеров нецелевых взносов, а также с проблемой конкуренции со стороны частных, получастных и двусторонних учреждений. Поэтому для организаций системы Организации Объединенных Наций крайне важно обеспечить большую адаптивность по отношению к реалиям и нуждам партнеров в условиях изменения обстановки.

II. Принципы

A. Общая терминология, используемая организациями системы Организации Объединенных Наций

5. Со временем организации системы Организации Объединенных Наций выработали и начали использовать многочисленные термины для описания своих механизмов финансирования, различий в осуществляемой ими деятель-

ности и соответствующих расходов и методов их начисления в контексте возмещения расходов. Все эти различия — одни, обусловленные особенностями деятельности каждой организации, а другие, являющиеся скорее следствием «автономного» развития на протяжении определенного периода времени — не позволяют обеспечить необходимую степень сопоставимости организаций системы Организации Объединенных Наций.

6. Существенные различия в механизмах финансирования организаций системы Организации Объединенных Наций оказывают реальное влияние на то, каким образом они возмещают свои расходы. Если Организация Объединенных Наций и ее специализированные учреждения начисляют на свои государственные члены обязательные взносы, то фонды и программы Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, финансируются исключительно за счет добровольных взносов. Тем не менее большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, за исключением — как это следует из доклада ОИГ — Мировой продовольственной программы (МПП) и Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), оперируют понятием нецелевых взносов (нередко называемых регулярными (основными) ресурсами), которые могут использоваться организацией частично для покрытия своих минимальных расходов на обеспечение функционирования, а также для финансирования основной уставной деятельности по программам.

7. Многие организации оперируют также понятием базовой структуры, финансируемой за счет их регулярного (основного) бюджета. Базовая структура предназначена для выполнения основной уставной деятельности организации, а также уставных функций, которые не зависят от объема ресурсов, которыми управляет организация. Эта основная деятельность, как правило, охватывает выполнение регулирующих функций, осуществление информационно-пропагандистской деятельности, установление норм, выполнение представительских функций, управление и выполнение уставных функций.

8. Кроме того, доноры регулярно вносят в организации системы Организации Объединенных Наций целевые взносы, называемые внебюджетными или прочими ресурсами. Организация принимает такие взносы только после проведения оценки на предмет того, соответствуют ли условия предоставления взносов мандату организации, а точнее ее основной стратегии или генеральному плану. В большинстве организаций выработаны конкретные руководящие принципы, в которых определяются виды и характер деятельности доноров, чьи взносы являются приемлемыми, а также «приемлемость» выдвигаемых условий.

9. Категории допустимых расходов — таких, как расходы по программам, и механизмы их покрытия — варьируются в зависимости от особенностей функционирования каждой организации. Даже в рамках одной организации то, какие именно расходы покрываются за счет средств по той или иной программе, зависит от этой конкретной программы и целей и результатов, на достижение которых она направлена.

10. Как следствие, различия в мандатах и механизмах осуществления деятельности нередко затушевывают то, какие расходы каждая организация относит к расходам на обеспечение своего функционирования, какие расходы зависят от объема операций организации и какие расходы подлежат возмещению. В ходе ряда совещаний в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управ-

ления (КВУУ) организации системы Организации Объединенных Наций выработали общее определение принципов для целей возмещения расходов.

В. Согласованные принципы возмещения расходов

11. Цель согласования принципов возмещения расходов состоит не в том, чтобы установить для всех организаций системы Организации Объединенных Наций единую ставку вспомогательных расходов по программам или единую ставку возмещения расходов. Как уже отмечалось, такой подход означал бы пренебрежение существенными различиями между организациями системы Организации Объединенных Наций с точки зрения их мандатов, механизмов финансирования, оперативного потенциала и масштабов участия в осуществлении программ. Напротив, она состоит в закреплении общих принципов, дающих возможность организациям и донорам «разговаривать на одном языке» и позволяющих сравнивать практику возмещения расходов в различных организациях.

12. Организации системы Организации Объединенных Наций отдают себе отчет в том, что конкурентная борьба в системе Организации Объединенных Наций, основанная исключительно на снижении ставок возмещения косвенных расходов, имеет пагубные последствия для всех организаций, поскольку она повышает вероятность того, что организации окажутся не в состоянии возместить все расходы, связанные с управлением прочими ресурсами. Поэтому организациям следует отказаться от каких бы то ни было попыток занижения ставок возмещения неосновных расходов по отношению к ставкам других организаций.

13. Вместе с тем использование сравнительных преимуществ каждой организации в плане опыта и потенциала, как представляется, позволит улучшить положение всех организаций в целом. Различия в ставках возмещения расходов отчасти обусловлены также различиями в уровнях эффективности организаций. Поэтому для организаций системы Организации Объединенных Наций важно обеспечить транспарентность в отношении расходов, которые либо подлежат, либо не подлежат возмещению.

14. Как следует из доклада ОИГ, а также из выводов межучрежденческих совещаний, проводившихся в рамках Сети по финансовым и бюджетным вопросам (СБФ) основными принципами возмещения косвенных расходов являются следующие:

а) каждый источник финансирования покрывает все свои соответствующие расходы на обеспечение функционирования необходимых административных и вспомогательных структур, предоставляемых организацией;

б) определение расходов отражает мандат и бизнес-модель каждой организации. Хотя организации системы Организации Объединенных Наций и выработали общие, согласованные определения категорий расходов, для того, чтобы наполнить их конкретным содержанием, каждой организации требуется привести свои расходы в соответствие с этими категориями;

в) механизм возмещения расходов, как правило, применяется в отношении переменных косвенных расходов. Организациям, которые не получают целевые взносы, приходится возмещать все косвенные расходы.

Прямые расходы

15. Прямые расходы — все расходы, которые организация несет в связи с осуществлением деятельности, проектов и программ в рамках своего мандата и которые в полном объеме могут быть отнесены к такой деятельности, проектам и программам. Они включают расходы на персонал по проектам, оборудование, помещения для проектов, путевые расходы и любые другие ресурсы, необходимые для достижения результатов и целей, поставленных перед программами и проектами.

Постоянные косвенные расходы

16. Постоянные косвенные расходы — все расходы, которые организация несет независимо от масштабов и уровня своей деятельности и которые нельзя однозначно отнести к конкретным видам деятельности, проектам или программам. Эти расходы, как правило, включают расходы на высшее руководство организации, ее корпоративные расходы и расходы уставных органов, не занимающихся оказанием услуг.

Переменные косвенные расходы

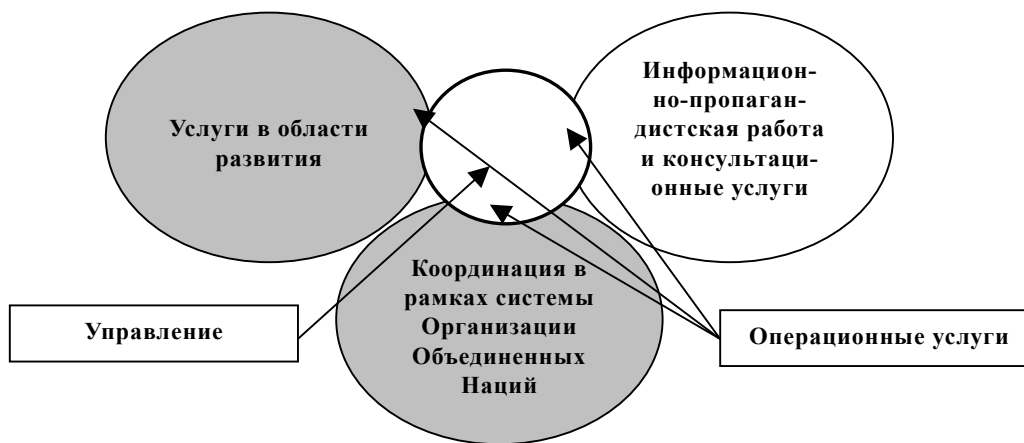
17. Переменные косвенные расходы — все расходы, которые организация несет в связи с осуществлением своей деятельности, проектов и программ и оказанием поддержки этой деятельности, проектам и программам и которые нельзя однозначно отнести к конкретным видам деятельности, проектам или программам. Такие расходы, как правило, включают расходы на подразделения, предоставляющие услуги, и административные подразделения, а также связанные с ними системные и операционные расходы.

С. Бизнес-модель ПРООН в контексте возмещения расходов

18. Источники финансирования ПРООН подразделяются на две основные категории: нецелевые взносы, поступающие в организацию в форме регулярных ресурсов, и целевые взносы, предназначенные для пополнения специальных фондов и совместного покрытия расходов и называемые прочими ресурсами. ПРООН, ЮНФПА, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и МПП уже согласовали термины «регулярные ресурсы» и «прочие ресурсы» в рамках своих соответствующих бюджетных смет на двухгодичный период 2004–2005 годов.

19. ПРООН адаптировала вышеперечисленные согласованные принципы и определения к своей специфической бизнес-модели (см. рис. 1), которая охватывает такие направления деятельности, как услуги в области развития, информационно-пропагандистская работа и консультационные услуги, а также поддержка в области координации в рамках системы Организации Объединенных Наций. ПРООН осуществляет всю эту деятельность на основе своего мандата в форме программ и проектов.

Рис. 1
Бизнес-модель ПРООН



D. Распределение расходов по источникам финансирования и различие между расходами по программам и управленческими расходами

20. Как следствие, все расходы, связанные с деятельностью по этим направлениям, рассматриваются в качестве *прямых расходов*, которые производятся по бюджетам по программам, каждая категория которых привязана к конкретному источнику финансирования и которые включают расходы на персонал по программам, расходы на оборудование и предметы снабжения, специально выделенные под программы, путевые и транспортные расходы, расходы на услуги, предоставляемые непосредственно программам, и расходы на любые другие ресурсы по программам, выделяемые исключительно для целей их осуществления. Каждый источник финансирования обязан покрыть все прямые расходы, которые необходимо произвести для достижения цели программы, и соответствующие косвенные расходы.

21. В своем двухгодичном бюджете вспомогательных расходов на 2004–2005 годы ПРООН ввела концепцию «базовой структуры», которая увязана с расходами организации на обеспечение своего функционирования. Помимо уставных подразделений и высшего руководства базовая структура включает подразделения резидентов-координаторов, а также страновые отделения, необходимые для осуществления программ, финансируемых за счет регулярных ресурсов, в минимальном объеме (минимальный целевой показатель выделения ресурсов из основных фондов (ПРОФ)); в соответствии с новыми механизмами программирования на период 2004–2007 годов, изложенными в документе DP/2002/28, она обеспечивается для каждой страны осуществления программы. Если следовать согласованным определениям расходов, то расходы на базовую структуру ПРООН являются *постоянными косвенными расходами*. Поскольку расходы на базовую структуру охватывают расходы на обеспечение функционирования организации, которые не зависят от объема прочих ресурсов, управ-

ляемых ПРООН, эти расходы возмещению не подлежат. Подробная информация о базовой структуре ПРООН приводится в разделе III.B.

22. Расходы на все управленческие и операционные услуги, выходящие за рамки базовой структуры, рассматриваются в качестве *переменных косвенных расходов*, которые зависят от объема ресурсов, управляемых организацией. Как следствие, каждый источник финансирования обязан покрыть свою пропорциональную долю этих переменных косвенных расходов.

23. Проведение разграничения между прямыми и косвенными расходами является полезным при обобщенном анализе того, какие расходы организации необходимо возместить. Однако применение этих понятий на практике сопряжено с трудностями; в идеале почти все категории косвенных расходов можно увязать с программами, в поддержку которых они были произведены. Так, расходы на руководителя подразделения — обычно это косвенные расходы — можно распределить между всеми программами, по линии которых этот руководитель был задействован, используя для этого таблицы учета рабочего времени. Хотя такой подход, возможно, и обеспечивает наиболее точное определение истинной доли каждой программы в расходах на руководителя подразделения, он является громоздким и дорогостоящим, при этом в установлении точных сумм, приходящихся на каждую программу, в целом нет практической необходимости.

24. Вместо того, чтобы устанавливать прямую связь между расходами на каждый совместно вводимый ресурс и соответствующими программами или объектами затрат, организации возмещают эти расходы в качестве косвенных расходов. Различие между прямыми расходами, производимыми по программам (расходы по программам), и косвенными расходами, обычно связанными с управлением (управленческие расходы), определяется бизнес-моделью организации и применяемыми системами учета расходов. При проведении разграничения между расходами по программам и управленческими расходами необходимо найти оптимальный баланс между наиболее точным отражением истинных расходов по программе и наиболее рациональным способом управления расходами на вводимые ресурсы и распределения этих расходов, который был бы применим к широкому спектру программ.

25. Определить то, каким образом управленческие расходы соотносятся с расходами по программам, можно путем распределения расходов по источникам финансирования (см. рис. 2). В сущности, распределение расходов по источникам финансирования — наиболее оптимальный способ построения модели того, каким образом косвенные расходы соотносятся с объектами затрат, на основе существующих между ними причинно-следственных связей. В вышеприведенном примере приемлемую модель можно описать следующим образом: руководитель подразделения уделяет каждой программе примерно одинаковое внимание, и поэтому все расходы на руководителя подразделения можно было бы просто поделить поровну между программами; это означает, что по всем программам были бы начислены одинаковые доли расходов на руководителя подразделения.

Рис. 2
Распределение расходов



26. Процесс распределения расходов по источникам финансирования варьируется в зависимости от категории управленческих расходов. Так, расходы на руководителя программы, обеспечивающего осуществление трех конкретных программ, действительно можно было бы распределить на основе анализа временных затрат. Расходы организации на системную поддержку можно было бы возмещать путем взимания с пользователей фиксированной ежегодной платы. А расходы на помещения можно было бы распределять между всеми программами исходя из процентных долей занимаемой каждой из них площади. Во всех этих примерах важнейшим элементом является то, что метод распределения расходов по источникам финансирования опирается на четкие причинно-следственные связи, а также является простым и достаточно точным.

27. В конечном итоге все управленческие расходы так или иначе должны иметь связь с программами, на поддержку которых они направлены, что позволяет определить совокупные расходы на осуществление проектов, выполнение задач и достижение целей организации, которые включают все соответствующие прямые и косвенные расходы. Кроме того, способность организации распределить расходы между вышестоящими органами является непременным условием обеспечения составления бюджетов, ориентированных на достижение результатов.

III. Ресурсы и структура ПРООН

A. Нынешние регулярные и прочие ресурсы

28. Объем регулярных ресурсов ПРООН сократился с 889 млн. долл. США в 1992 году до 645 млн. долл. США в 2000 году; впоследствии эта тенденция была обращена вспять. Вместе с тем объем прочих ресурсов ПРООН резко вырос с 409 млн. долл. США в 1992 году до 2153 млн. долл. США в 2002 году.

29. В 2000 году ПРООН приняла многолетние рамки финансирования (МРФ) на 2000–2003 годы (DP/1999/30), в которых были определены стратегические направления ее деятельности на четырехлетний период, и представила Исполнительному совету на его второй очередной сессии 2003 года вторые МРФ на 2004–2007 годы (DP/2003/32). Как регулярные, так и прочие ресурсы приведены в соответствии с программными установками МРФ, в которых определены глобальные цели деятельности организации. Принимая взносы, условия предоставления которых соответствуют целям, поставленным в МРФ, ПРООН может избегать каких бы то ни было отклонений от основных направлений деятельности и приоритетов, которые в противном случае могли бы быть вызваны вследствие принятия крупных сумм по линии прочих ресурсов.

30. Поскольку объем принимаемых ПРООН взносов в счет неосновных ресурсов увеличивался, совокупные возмещаемые расходы по линии этих ресурсов выросли с 62 млн. долл. США в 1998 году до 149 млн. долл. США в 2003 году. (Объем возмещаемых расходов за услуги организаций системы Организации Объединенных Наций вырос с примерно 3,7 млн. долл. США в 1998 году до 13 млн. долл. США в 2003 году.) Применявшиеся в то время организацией системы крайне осложняют распределение сумм между различными компонентами, по которым производилось возмещение расходов. Аналогичным образом обстоят дела и с расходами, связанными с услугами: точно установить источники их финансирования не представляется возможным, поскольку одни и те же структуры нередко предоставляли услуги по линии и регулярных, и прочих ресурсов, а также обслуживали другие организации системы Организации Объединенных Наций.

B. Концепция базовой структуры

31. В 2004 году ПРООН официально приняла концепцию базовой структуры в отношении штаб-квартиры и страновых отделений, аналогичную той, которая применяется в других организациях системы Организации Объединенных Наций, в рамках бюджета вспомогательных расходов на двухгодичный период 2004–2005 годов. В основу построения базовой структуры положены основополагающие функции, которые обязана выполнять ПРООН в соответствии со своим мандатом, в частности ее функции как центрального элемента системы координаторов-резидентов. Кроме того, благодаря утвержденным механизмам программирования на период 2004–2007 годов на каждую страну осуществления программы по линии регулярных ресурсов выделено не менее 350 000 долл. США; это означает, что расходы на структуры страновых подразделений, необходимые для освоения этих ресурсов, превратились для ПРООН в постоянные расходы.

32. В ходе более детального анализа присутствия ПРООН в странах осуществления программ были выявлены четыре основных вида базовой структуры, определяемые уставными функциями, выполняемыми ПРООН (см. таблицу 1). Помимо выполнения функций координаторов-резидентов представители-резиденты в 21 стране являются также координаторами гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций. ПРООН присутствует в девяти странах-чистых донорах (СЧД), в которых расходы по программам покрываются за счет средств правительств стран осуществления программ.

33. Эти функции, которые не зависят от объема управляемых ресурсов, являются основными уставными функциями, выполняемыми ПРООН. Поэтому расходы на базовую структуру — это постоянные расходы, покрываемые исключительно за счет регулярных ресурсов. Все расходы страновых отделений сверх расходов на базовую структуру распределяются пропорционально между регулярными и прочими ресурсами.

Таблица 1
Основные виды базовой структуры страновых отделений

<i>Вид присутствия</i>	<i>Число от- делений</i>	<i>Базовая структура</i>	<i>Средняя сумма расходов (в долл. США)</i>
Представитель-резидент ПРООН	6	1 международный сотрудник категории специалистов 2 национальных сотрудника 3 сотрудника категории общего обслуживания	446 000
Координатор-резидент Организации Объединенных Наций и представитель-резидент ПРООН	100	1 международный сотрудник категории специалистов 3 национальных сотрудника 4 сотрудника категории общего обслуживания	518 000
Координатор-резидент Организации Объединенных Наций, координатор гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций и представитель-резидент ПРООН	21	2 международных сотрудника категории специалистов 3 национальных сотрудника 4 сотрудника категории общего обслуживания	779 000
Представитель-резидент ПРООН в стране-чистом доноре	9	1 международный сотрудник категории специалистов 0 национальных сотрудников 0 сотрудников категории общего обслуживания	276 000

34. Что касается подразделений штаб-квартиры, то концепция базовой структуры применяется в отношении управленческих и уставных органов, а также органов по надзору (например, Канцелярии Администратора, Отдела Контролера, Управления ревизии и обзора программ). Хотя расходы на эти структуры, как правило, относятся к категории постоянных расходов, многие подразделения занимаются предоставлением услуг, которые зависят от объема ресурсов.

Кроме того, в настоящее время благодаря внедрению новой системы планирования ресурсов на уровне предприятий «Атлас» ПРООН изучает возможности передачи части функций по оказанию услуг страновым отделениям.

35. Как следствие, в отношении двухгодичного периода 2004–2005 годов расходы на базовую структуру штаб-квартиры были приведены в соответствие с расходами на подразделения, финансируемые в настоящее время за счет регулярных ресурсов, а расходы на те подразделения штаб-квартиры, которые финансируются за счет прочих ресурсов, были отнесены к категории переменных косвенных расходов, подлежащих возмещению. Такое разграничение между постоянными и переменными косвенными расходами будет подвергнуто дополнительному анализу и уточнению в контексте структурных изменений, обусловленных внедрением системы «Атлас», и соответствующие соображения будут представлены Исполнительному совету на рассмотрение в рамках вспомогательного бюджета на двухгодичный период 2006–2007 годов.

IV. Порядок возмещения расходов

A. Общая управленческая поддержка

36. Руководствуясь концепцией базовой структуры, расходы на которую в соответствии с согласованными определениями расходов рассматриваются в качестве постоянных расходов, ПРООН провела анализ с целью установления самого оптимального варианта возмещения переменных косвенных расходов, подлежащих возмещению каждым источником финансирования.

37. Существует целый ряд функций, которые ПРООН приходится выполнять до развертывания программы, во время ее реализации и после ее завершения, но расходы на выполнение которых нельзя отнести к конкретным видам деятельности, осуществляемым по программе. Эти функции связаны главным образом с разработкой программ, осуществлением надзора и завершением деятельности по программам и включают следующее:

- a) определение, разработку и оценку проектов;
- b) определение механизма осуществления и оценку местного потенциала;
- c) инструктирование сотрудников по проектам и консультантов до начала осуществления проектов и подведение итогов по их завершении;
- d) общий надзор и контроль, включая обзор осуществления проектов;
- e) распределение получаемых финансовых ресурсов и информирование доноров об их использовании;
- f) тематическое и техническое обеспечение через бюро; и
- g) совместное использование систем, информационных технологий и фирменных знаков и обмен знаниями.

38. Структуры, необходимые для выполнения этих функций, отражают объем ресурсов, управляемых ПРООН, и, как следствие, каждый источник финансирования должен покрывать свою пропорциональную долю расходов на структуры, необходимые для оказания общей управленческой поддержки (ОУП).

Однако что касается таких функций, как системная поддержка, сбор средств и казначейское обслуживание, то прямой связи между оказываемой поддержкой и конкретными проектами не существует, в силу чего расходы на выполнение таких функций отнесены к категории косвенных расходов.

39. Кроме того, существует несколько категорий услуг, при осуществлении которых со временем накапливается значительный опыт и знания, нередко способствующие эффективному осуществлению последующих программ. Для новых, особенно новаторских, программ рассматриваемые расходы сравнительно выше, чем для последующих программ. Несмотря на то, что задача по отслеживанию расходов на разработку проектов по каждой конкретной новой программе представляется вполне осуществимой, отнесение всех этих расходов к первоначальному проекту вряд ли целесообразно, поскольку в этом случае знания и опыт использовались бы в рамках последующих программ бесплатно. Поэтому расходы на разработку проектов и обмен знаниями по всем программам также отнесены к категории косвенных расходов.

40. И наконец, плата за ОУП должна также покрывать дополнительные риски и обязательства, которые могут возникнуть у организации вследствие осуществления ею деятельности, финансируемой за счет прочих ресурсов. В частности, к косвенным расходам необходимо отнести расходы на покрытие рисков и обязательств, связанных с набором персонала, финансируемого по линии прочих ресурсов: это обусловлено в первую очередь тем, что для обеспечения более высокой мобильности расходы на все большее число сотрудников приходится финансировать на протяжении их срока службы из множества источников.

41. Поскольку структуры, предоставляющие общие управленческие услуги, финансируются преимущественно за счет регулярных ресурсов, крайне важно, чтобы по линии прочих ресурсов покрывалась приходящаяся на них пропорциональная доля этих переменных косвенных расходов. Для пропорционального распределения всех переменных косвенных расходов ПРООН установила процентную ставку платы, взимаемой со всех программ, финансируемых по линии прочих ресурсов, в счет покрытия таких косвенных расходов. Плата за ОУП с программ, финансируемых по линии регулярных ресурсов, не взимается.

42. Для совместного покрытия расходов с участием третьих сторон и целевых фондов процентная ставка платы за ОУП была установлена на уровне 5–7 процентов. Как следует из расчетов, представленных в приложении, в идеале ПРООН следует возмещать порядка 7,6 процента расходов по линии прочих ресурсов. Однако организация пришла к выводу о нецелесообразности столь резкого перехода от средней ставки возмещения в отношении совместного покрытия расходов с участием третьих сторон и целевых фондов в 4 процента к новой ставке в 7–8 процентов. Как следствие, ПРООН приняла поэтапный подход повышения ставки возмещения расходов на ОУП. В связи с применением такого поэтапного подхода объем недополученных средств в счет возмещения расходов составляет порядка 26 млн. долл. США за двухгодичный период.

43. Существенно иным образом обстоят дела с участием ПРООН в управлении средствами на условиях совместного покрытия расходов с участием стран осуществления программ: это обусловлено прежде всего тем, что в большинстве случаев такие средства представляют собой правительственные займы по линии международных финансовых учреждений (МФУ), таких, как Всемирный

банк, а также — во все большей степени — правительственные фонды. Нынешний объем ресурсов, используемых на условиях совместного покрытия расходов с участием стран осуществления программ, составляет примерно 900 млн. долл. США в год, причем эти ресурсы сконцентрированы в основном в нескольких странах — на десять стран приходится примерно 80 процентов этой суммы.

44. Нередко правительство страны осуществления программы является единственным донором ПРООН, финансирующим весь портфель программ, в рамках которого фактической разработкой проектов в значительной мере занимается не ПРООН, а другие учреждения. В результате концентрации ресурсов из одного источника в одной стране расходы для организации значительно сокращаются. Кроме того, уменьшается ее роль в области осуществления и управления, а также сокращаются риски и потенциальные обязательства ПРООН. Как следствие, плата за ОУП в отношении совместного покрытия расходов с участием стран осуществления программ установлена на уровне примерно 3 процентов от стоимостного объема портфеля программ каждой конкретной страны. Кроме того, ввиду своих особенностей совместное покрытие расходов с участием стран осуществления программ исключено из формулы расчета ставки возмещения расходов на ОУП: эта ставка рассчитывается исключительно на основе донорских ресурсов (см. приложение В).

В. Услуги по поддержке осуществления

45. ПРООН предоставляет также услуги в ходе осуществления программ: либо правительствам охватываемых программами стран — в поддержку национального исполнения, либо другим организациям системы Организации Объединенных Наций — в поддержку реализации ими своих собственных программ. В рамках системы Организации Объединенных Наций ПРООН является крупнейшим поставщиком услуг на уровне стран осуществления программ, что подтверждается последним исследованием Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, озаглавленным “UNDG Survey on Common Services at the Country Level” («Обследование ГООНВР, посвященное общим услугам на страновом уровне») (издано в феврале 2000 года).

46. Эти услуги связаны главным образом с административными функциями, которые ПРООН выполняет в случае отсутствия подходящих местных органов. ПРООН предоставляет услуги другим организациям системы Организации Объединенных Наций в качестве — как это предусмотрено ее мандатом — центрального элемента системы координаторов-резидентов с общей целью снижения операционных расходов для всех организаций системы Организации Объединенных Наций.

47. Как следствие, с каждого пользователя услуг — государственные учреждения, организации системы Организации Объединенных Наций — ПРООН взимает плату, которая покрывает все расходы на услуги, предоставленные ее оперативными подразделениями. В соответствии с согласованными определениями расходов эти расходы на услуги по поддержке осуществления (УПО) отнесены к категории прямых расходов, поскольку они могут быть напрямую увязаны с конкретными видами деятельности по программам и проектам. Типичными УПО, оказываемыми ПРООН, являются следующие услуги:

- a) платежи, перечисления средств и другие финансовые операции;
- b) набор кадровых сотрудников, персонала по проектам и консультантов;
- c) приобретение услуг и оборудования, в том числе услуг по удалению;
- d) организацию мероприятий по подготовке кадров, конференций и практикумов;
- e) оформление разрешений на поездку, визовых анкет, бронирование и оформление билетов и планирование поездок; и
- f) доставку грузов, таможенную очистку, регистрацию транспортных средств и аккредитацию.

48. Размер платы за УПО был исчислен на основе результатов обзора операций и расходов, проведенного в более чем 60 страновых отделениях. С учетом различий в уровнях местных цен все страновые отделения были подразделены на четыре стоимостных диапазона, при этом за основу были взяты их соответствующие местные шкалы окладов, поскольку расходы по персоналу являются главным определяющим фактором различий в уровнях цен между отделениями. Посредством усреднения расходов на каждую стандартную операцию для каждого стоимостного диапазона был выведен один средний ценовой показатель. Таблица таких средних ценовых показателей для каждой стандартной операции по каждому стоимостному диапазону, называемая единым прейскурантом (ЕП), ежегодно пересматривается в целях отражения изменений в уровнях местных цен.

49. Использование ЕП позволяет ПРООН обеспечить полное возмещение расходов базирующихся в странах оперативных подразделений, что особенно важно в условиях, когда такие подразделения постепенно переводятся на самофинансирование. Кроме того, благодаря ЕП все пользователи услуг возмещают расходы на стандартные операции по одинаковой ставке, что способствует повышению транспарентности в области оказания услуг. В то же время ЕП, в рамках которого рассчитаны средние ценовые показатели, служит полезным инструментом для определения бюджетных расходов на УПО как для организаций системы Организации Объединенных Наций, так и для программ ПРООН.

V. Приложение

A. Встречающиеся в литературе общие определения

Прямые расходы

- Расходы, которые возникают в связи с производством товара, предоставлением услуги, выполнением операций учетно-стоимостным подразделением или департаментом и которые в полном объеме могут быть отнесены к этому товару, услуге, учетно-стоимостному подразделению или департаменту. Такие расходы — это распределяемые расходы. Прямые расходы представляют собой расходы на непосредственно потребляемые материалы, непосредственно выплачиваемую заработную плату и непосредственно понесенные издержки (Соединенное Королевство, Управление государственных закупок, www.ital.co.uk/online_ordering/ital_glossary.htm).
- Расходы, которые напрямую могут быть отнесены к конкретному товару или услуге. Примерами могут служить рабочее время или материалы, затраченные на производство того или иного продукта/получение того или иного результата (Соединенные Штаты, Контролер СМО, www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm).

Косвенные расходы

- Расходы, которые возникают в ходе производства товара, оказания услуги или осуществления операций учетно-стоимостным подразделением или департаментом, но которые нельзя напрямую и в полном объеме отнести к этому товару, услуге или департаменту, поскольку они понесены несколькими учетно-стоимостными подразделениями или департаментами. Эти расходы распределяются между учетно-стоимостными подразделениями/департаментами. Косвенные расходы называются также накладными расходами (Соединенное Королевство, Управление государственных закупок, www.ital.co.uk/online_ordering/ital_glossary.htm).
- Расходы, которые связаны с производством товара или оказанием услуги, но которые нельзя напрямую отнести только к одному товару или услуге (Соединенные Штаты, Контролер СМО, www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm).

Постоянные расходы

- Расходы или затраты, размер которых в краткосрочном плане не зависит от объема производства (Соединенные Штаты, Контролер СМО, www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm).
- Постоянные расходы — это операционные затраты на объекты и организационную структуру, которые необходимы для обеспечения хозяйственной деятельности и размер которых не зависит от фактических объемов производства и продаж. Если руководство не принимает никаких хозяйственных решений, уровень постоянных расходов остается практически неизменным. В целом эти расходы не зависят от объема хозяйственной деятельности. Примерами постоянных расходов могут служить арендная пла-

та, налоги с имущества и расходы на выплату процентов (Джеремайа К. Мёрфи, ДБ, www.jkmcra.com/Glossary.html).

Переменные расходы

- Расходы, уровень которых варьируется в зависимости от изменения объема производимой продукции в условиях, когда другие факторы производства остаются неизменными. Например, уровень расходов на погрузку/разгрузку материалов, необходимых для осуществления того или иного вида деятельности, зависит от объема доставляемых материалов и количества поездок грузового транспорта к месту осуществления деятельности и обратно (Соединенные Штаты, Контролер СМО, www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm).
- Расходы, общий уровень которых в долларах США варьируется в зависимости от изменения объема деятельности или производства. Эти расходы увеличиваются или сокращаются в зависимости от роста или падения объема производства (Джеремайа К. Мёрфи, ДБ, www.jkmcra.com/Glossary.html).

В. Расчет ставки возмещения расходов

Базовая структура ПРООН каждого странового отделения и подразделения штаб-квартиры, выполняющего основные функции ПРООН, финансируется за счет регулярных ресурсов. Кроме того, планируется обеспечить более широкое применение принципов равного распределения расходов между регулярными и прочими ресурсами: это означает, что каждый источник финансирования будет покрывать свою пропорциональную долю расходов на содержание структур ПРООН.

Общие расходы на структуру ПРООН за двухгодичный период (ресурсы доноров ¹):	706 млн. долл. США
(Минус) Базовая структура (страновые отделения):	148 млн. долл. США
(Минус) Базовая структура (штаб-квартира):	197 млн. долл. США
Переменные косвенные расходы:	361 млн. долл. США

¹ Как следует из бюджета вспомогательных расходов на двухгодичный период, ресурсы доноров охватывают все регулярные и прочие ресурсы, за исключением ресурсов, предоставляемых странами осуществления программ в рамках механизма совместного покрытия расходов.

Задача состоит в том, чтобы распределить эти *переменные косвенные расходы* пропорционально между регулярными (37 процентов всех ресурсов доноров) и прочими ресурсами (63 процента всех ресурсов доноров):

Регулярные ресурсы:	134 млн. долл. США (37 процентов от 361 млн. долл. США)
Прочие ресурсы:	227 млн. долл. США (63 процента от 361 млн. долл. США)
Итого:	361 млн. долл. США

Процентная ставка возмещения переменных косвенных расходов, относящихся к прочим ресурсам доноров, в объеме 227 млн. долл. США рассчитывается следующим образом: указанная сумма делится на общий объем прочих ресурсов, составляющих 2994 млн. долл. США. Итак, в идеале ставка возмещения расходов должна была бы составлять 7,6 процента (227 млн. долл. США/2994 млн. долл. США = 0,0758).

Однако, следуя своей новой политике в области возмещения расходов, заключающейся в поэтапном увеличении ставки возмещения, ПРООН установила в отношении совместного покрытия расходов с участием третьих сторон и целевых фондов плату за ОУП на уровне 5–7 процентов. В отношении совместного покрытия расходов с участием стран осуществления программ плата за ОУП была установлена в среднем на уровне 3 процентов, что обусловлено характером участия ПРООН в этих программах.

Поскольку подразделения ПРООН, занимающиеся оказанием услуг, постепенно переводятся на самофинансирование, расходы таких подразделений во все большей степени будут финансироваться за счет внебюджетных ресурсов, вследствие чего сократится общий объем бюджетных расходов ПРООН, а ставка возмещения расходов соответственно повысится до 5–7 процентов, т.е. до того идеального уровня, на достижение которого и направлена новая политика.

С. Сопоставление практики возмещения расходов в организациях ГООНВР

<i>Возмещение расходов</i>		
<i>Какова ставка возмещения расходов на оказание прямой поддержки и каким образом рассчитывается соответствующая плата?</i>	<i>Какие категории расходов включаются в расходы на оказание прямой поддержки/начисляются в виде таких расходов?</i>	
ПРООН	<p>Фактические расходы</p> <p>Все расходы, связанные с деятельностью по проектам (совокупная стоимость осуществления), включая все расходы, связанные с задействованием проектных ресурсов, а также плату за услуги</p>	<p>Какова ставка возмещения расходов на оказание косвенной поддержки и каким образом рассчитывается соответствующая плата?</p> <p>Колеблется в пределах 5–7 процентов — для доноров, входящих в состав Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и составляет в среднем 3 процента — для доноров из числа стран осуществления программ (преимущественно для займов по линии МФУ); рассчитывается на основе как поступлений, так и расходов; не включает никаких накладных расходов, взимаемых с учреждений-исполнителей</p>
ЮНФПА	<p>Фактические расходы</p> <p>Все расходы, связанные с деятельностью по проектам</p>	<p>Решение Исполнительного совета</p> <p>Колеблется в пределах 5–13 процентов; рассчитывается на основе как поступлений, так и расходов</p>
ЮНИСЕФ	<p>Фактические расходы</p> <p>Все расходы, связанные с деятельностью по проектам</p>	<p>Решение Исполнительного совета</p> <p>Колеблется в пределах 7–12 процентов; рассчитывается на основе как поступлений, так и расходов</p>
МПП	<p>Рассчитывается на основе расходов по смете каждого проекта при нулевом росте бюджета; ставка не применяется</p>	<p>Ставка возмещения расходов на оказание поддержки по программам рассчитывается в качестве доли бюджета вспомогательных расходов на двухгодичный период и утверждается Исполнительным советом. Совет вправе менять ставку в течение двухгодичного периода</p>

D. Общий обзор всех механизмов возмещения расходов ПРООН

