



Детский фонд Организации Объединенных Наций

Исполнительный совет

Ежегодная сессия 2006 года

5–9 июня 2006 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Обзор действующей в ЮНИСЕФ практики
возмещения расходов**

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения 2003/9 Исполнительного совета, в котором Совет просил Директора-исполнителя провести обзор опыта применения практики возмещения расходов, утвержденной в 2003 году.

Исполнительному совету рекомендуется утвердить изменения в базовой ставке возмещения расходов в сочетании со стимулами для расширения финансирования тематической деятельности, сбора средств в частном секторе и участия ЮНИСЕФ в совместно осуществляемых программах Организации Объединенных Наций на основе упрощения и согласования работы с членами Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных наций по вопросам развития в целях укрепления способности ЮНИСЕФ более эффективно сотрудничать с широким кругом партнеров в области развития для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

* E/ICEF/2006/10.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме: от сложного к простому в поддержку партнерств	1–6	3
I. Введение: без малого 40-летний опыт возмещения расходов	7–13	5
II. Результативность применения: основное внимание уделяется не результатам, а процессу	14–16	6
III. Результаты финансовой деятельности: рациональное использование большого числа мелких взносов	17–23	9
IV. Положение дел с согласованием: ЮНИСЕФ все еще идет не в ногу с другими учреждениями	24–28	10
V. Необходимость изменения шкалы: высвобождение рабочего времени персонала для сосредоточения усилий на достижении результатов	29–32	11
VI. Рекомендация в отношении новой шкалы: одна базовая ставка с применением стимулов на выборочной основе	33–38	12
VII. Последствия изменения шкалы: более эффективный подход при небольшом финансовом риске	39–45	13
VIII. Резюме и рекомендация	46	15
Таблица. Поступления по линии прочих ресурсов, прогнозируемые и фактические, с 1998–1999 по 2004–2005 годы		14
Приложения		
I. Что такое возмещение расходов и как оно рассчитывается?		17
II. Определение постоянных и переменных косвенных расходов для различных отделов, управлений и отделений		19
III. Распределение вспомогательных расходов (с использованием данных о фактических расходах за 2004–2005 годы)		22
IV. Выдержки из решения 2003/9 Исполнительного совета относительно обзора практики возмещения расходов		26
V. Результаты финансовой деятельности		27
VI. Анализ вариантов возмещения расходов		30

Резюме: от сложного к простому в поддержку партнерств

1. Одна из основных целей ЮНИСЕФ с учетом его задач по достижению целей в области развития, содержащихся в Декларации тысячелетия, которые были сформулированы в среднесрочном стратегическом плане (ССП) на 2006–2009 годы (E/ICEF/2005/11), заключается в укреплении способности организации работать с широким кругом партнеров в области развития в целях мобилизации ресурсов и достижения желаемых результатов в деятельности в интересах детей. В настоящее время ЮНИСЕФ в рамках всей организации проводит обзор политики и процессов, который будет включать в себя оценку их воздействия на налаживание партнерских связей. Обзор практики возмещения расходов является своевременным с учетом быстро изменяющихся условий деятельности ЮНИСЕФ не только в плане глобального консенсуса в отношении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, но и в плане осуществления реформ Организации Объединенных Наций, как это проявляется в совместной разработке и осуществлении программ (см. документ E/ICEF/2006/13, также представляемый Совету на его ежегодной сессии 2006 года), и в усилиях по повышению эффективности предоставляемой помощи. Практика возмещения расходов в прошлом рассматривалась строго в контексте финансовых операций ЮНИСЕФ, но настоящий доклад выходит за рамки этого конкретного контекста и затрагивает более широкие вопросы, имеющие значение для ЮНИСЕФ.

2. Практика возмещения расходов, связанная с поступлениями по линии прочих ресурсов, которая была утверждена в решении 2003/9 Исполнительного совета (E/ICEF/2003/9/Rev.1), во многих случаях затрудняет возможности ЮНИСЕФ эффективно участвовать в партнерствах. Она представляется слишком сложной с учетом связанных с ней 15 различных категорий взносов и 7 различных ставок возмещения расходов. Персонал ЮНИСЕФ вынужден затрачивать слишком много времени на разъяснение вопросов, возникающих в отношениях между отделениями на местах и штаб-квартирой, относительно того, какие именно ставки применяются в каждом отдельном случае, и на объяснение этой практики донорам, многие из которых действуют на страновом уровне (на котором принимаются решения о выделении взносов) и часто не имеют исчерпывающей информации о решении Совета. Отдельные трудности в обеспечении взносов по линии прочих ресурсов возникают также в отношениях с Европейской комиссией, международными финансовыми учреждениями, такими, как Всемирный банк, и Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, которые являются важными партнерами ЮНИСЕФ в решении вопросов, связанных с детьми. Трудности, возникающие при достижении финансовых соглашений, существенно подрывают готовность к осуществлению значительных совместных усилий в рамках расширенной программы работы, которые могут привести к позитивным изменениям в положении детей.

3. Из-за того, что на это затрачивается много времени, создается впечатление о том, что ЮНИСЕФ — учреждение, с которым трудно работать, что применяемые им ставки возмещения расходов выше соответствующих ставок других учреждений Организации Объединенных Наций, особенно — членов Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопро-

сам развития¹, и что вдобавок к этому его работа как учреждения, осуществляющего программы, связана с высокими расходами. Время, затрачиваемое персоналом ЮНИСЕФ на обработку взносов, могло бы быть посвящено достижению результатов по программам, финансируемым по линии прочих ресурсов, и укреплению диалога по вопросам политики и стратегии с партнерами ЮНИСЕФ в области развития, который имеет важное значение для обеспечения того, чтобы детям уделялось первоочередное внимание в контексте мер, нацеленных на достижение целей, сформулированных в Декларации тысячелетия.

4. С момента утверждения действующей практики в 2003 году общее положение дел с ресурсами, несмотря на его сложность, непрерывно улучшается с учетом увеличения объема как регулярных, так и прочих ресурсов. Было введено финансирование тематической деятельности (в 2005 году доля взносов по этой линии достигла 12 процентов), в результате чего сократились операционные издержки и произошло переориентирование деятельности ЮНИСЕФ с осуществления проектов на предоставление поддержки по программам, выступающее одним из главных элементов повышения эффективности помощи. Тем не менее, деятельность ЮНИСЕФ все еще находится в зависимости от мелких взносов: в 2005 году на долю взносов по линии прочих ресурсов в размере менее 1 млн. долл. США приходилось 80 процентов. Заложенные в действующую практику стимулы к выделению более крупных взносов не дали каких-либо существенных результатов. В будущем вопрос будет заключаться скорее всего в том, как по-прежнему добиваться успеха в решении вопросов, связанных с большим числом мелких взносов в поддержку программ, поскольку надеяться на какое-либо значительное увеличение относительно небольшого числа крупных взносов не приходится.

5. ЮНИСЕФ рекомендует скорректировать базовую ставку возмещения расходов путем ее увеличения до 7 процентов при сохранении стимулов для взносов на тематическую деятельность и крупных взносов. Необходима также некоторая гибкость в отношении ставок для совместно осуществляемых программ Организации Объединенных Наций, в рамках которых учреждения совместно используют ресурсы. Эта ставка на уровне 7 процентов используется всеми учреждениями — членами Исполнительного комитета ГООНВР, хотя установленная в ПРООН ставка варьируется в пределах 7–5 процентов, и такие пределы также будут заложены в новую шкалу ЮНИСЕФ в знак признания значения финансирования тематической деятельности.

6. Согласно оценкам, новая базовая ставка с заложенными в нее стимулами не позволит достичь объема возмещения, утвержденного в бюджете вспомогательных расходов на 2006–2007 годы, поскольку исходя из существующих прогнозов относительно поступления средств по линии прочих ресурсов на двухгодичный период нехватка средств составит 10 млн. долл. США. По мнению ЮНИСЕФ, корректировка приведет к расширению возможностей в плане получения дополнительных средств по линии прочих ресурсов сверх прогнозируемых в настоящее время объемов, и таким образом благодаря новой шкале нехватка средств будет преодолена. Что более важно, введение этого упроще-

¹ ЮНИСЕФ, Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Всемирная продовольственная программа (ВПП).

ния укрепит возможности ЮНИСЕФ по достижению результатов, и благодаря повышению уровня согласованности будет обеспечено более активное участие ЮНИСЕФ в усилиях партнерств в интересах развития по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которые занимают центральное место в ССП.

I. Введение: без малого 40-летний опыт возмещения расходов

7. Практика возмещения расходов применяется в ЮНИСЕФ начиная с 1968 года, когда Исполнительный совет утвердил первые «особые проекты». Только в 1987 году была впервые установлена ставка возмещения расходов по программам, финансируемым по линии прочих ресурсов, которая впоследствии изменялась в 1996, 1998 и 2003 годах².

8. Попросту говоря, возмещение расходов — это отнесение подсчитанных дополнительных расходов ЮНИСЕФ, связанных со взятыми им обязательствами по осуществлению программ по линии прочих ресурсов, на счет этих программ (см. приложения I, II и III). Возмещение расходов основано на признании существования особых дополнительных расходов, связанных с поступлениями по линии прочих ресурсов. Потенциал ЮНИСЕФ по осуществлению программ, финансируемых по линии прочих ресурсов, не является безразмерным. Включая возмещение расходов в бюджет вспомогательных расходов, утверждаемый Исполнительным советом на двухгодичной основе, ЮНИСЕФ на комплексной основе оценивает свои потребности в средствах для достижения конкретных целевых показателей и результатов деятельности, содержащихся в ССП, исходя из произведенных ЮНИСЕФ прогнозов поступлений.

9. В основу практики возмещения расходов заложены следующие принципы:

а) программы, финансируемые по линии прочих ресурсов, должны быть ориентированы на деятельность по приоритетным направлениям, утвержденным в среднесрочном стратегическом плане;

б) регулярные ресурсы не должны использоваться, насколько это возможно, для субсидирования программ, финансируемых по линии прочих ресурсов;

в) практика возмещения расходов должна строиться таким образом, чтобы способствовать сокращению операционных издержек и одновременно обеспечивать простоту и прозрачность в управлении этим механизмом.

10. Существующая шкала подразделяется на 15 различных категорий и включает в себя семь различных процентных ставок³. Основные принимаемые в расчет факторы — тип взносов (взносы частного сектора и прочие взносы, взносы на тематическую деятельность и взносы на прочую деятельность), размер взносов и авансирование средств (предоставляется ли более 90 процентов суммы авансом). Основные стимулы нацелены на поощрение взносов на тема-

² Подробные сведения о практике возмещения, применявшейся до 1998 года, содержатся в приложении I к документу E/ICEF/1998/AB/L.6.

³ E/ICEF/2004/AB/L.5.

тическую деятельность и крупных взносов. Основная цель этих стимулов заключается в как можно большем сокращении операционных издержек.

11. Настоящий доклад подготовлен во исполнение просьбы Исполнительного совета, содержащейся в решении 2003/9, о представлении доклада об опыте применения практики возмещения расходов (соответствующие пункты решения см. в приложении IV). Совет впоследствии принял решение обсудить этот доклад на ежегодной сессии 2006 года.

12. В ходе обзора опыта и результатов применения практики возмещения расходов ЮНИСЕФ проводил широкие консультации со своими отделениями на местах и подразделениями штаб-квартиры, другими учреждениями Организации Объединенных Наций и национальными комитетами в поддержку ЮНИСЕФ, обеспечивая количественный и качественный анализ не только ее последствий для поступления средств, но и ее значения для достижения результатов, запланированных ЮНИСЕФ в рамках программ, финансируемых по линии прочих ресурсов, и для выполнения его обязательства повышать согласованность работы с учреждениями — членами Исполнительного комитета ГООНВР.

13. Этот анализ побудил ЮНИСЕФ не просто представить Исполнительному совету доклад о положении дел, но и просить также Совет об утверждении изменений в шкале возмещения расходов.

II. Результативность применения: основное внимание уделяется не результатам, а процессу

14. Результаты обследования страновых и региональных отделений и национальных комитетов в поддержку ЮНИСЕФ по вопросу о действующей практике возмещения расходов указывают на некоторые конкретные проблемные области:

а) многие страновые отделения воздерживаются от включения (в достаточном объеме) прямых расходов по обслуживанию проектов в проектные предложения из-за того, что «высокая» ставка возмещения косвенных расходов отрицательно сказывается на темпах освоения средств и на достижении результатов. Например, в докладе отделения для Эфиопии говорится, что «представляется сложным вести переговоры о наших собственных операционных издержках по программам и расходах на оклады персонала с учетом и без того высокой стоимости проектов, связанной с возмещением расходов», а отделение для Вьетнама сообщило, что «два донора не соглашались на включение прямых расходов по обслуживанию проектов на том основании, что это неуместно делать с учетом их взносов по статье возмещения расходов»;

б) из-за того, что ставки возмещения расходов представляются высокими и существуют некоторые возможности добиваться снижения ставок путем изменения параметров взносов⁴, много времени уходит на разъяснения и

⁴ Перенос взносов в категорию тематической деятельности или в раздел взносов, более 90 процентов которых предоставляется авансом, выступает возможным способом изменения ставок возмещения расходов в рамках утвержденной шкалы; в дополнение к этому, отказ от (некоторых) выявленных прямых расходов может сделать возмещение расходов более приемлемым для доноров.

переговоры по взносам доноров в связи с вопросами, относящимися как к прямым расходам, так и к ставкам возмещения расходов, что приводит к росту операционных издержек, задержкам в использовании возможностей и возникновению представления о ЮНИСЕФ как об «учреждении, с которым трудно работать». Отделение для Индонезии сообщило, что это «страновое отделение получило деньги для провинции Ачех только после долгих переговоров и согласия донора на представление доклада по линии Призыва к совместным действиям вместо отдельного доклада». По сообщению отделения для тихоокеанских островов, «потребовался целый год на обсуждение соглашения с главным получателем средств и секретариатом Тихоокеанского сообщества о том, чтобы ЮНИСЕФ стал доверенным получателем средств из Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, и одной из трудных проблем при этом выступала ставка возмещения расходов»;

с) ставки возмещения расходов могут в непропорционально высокой степени затрагивать малые страны и страны с относительно высоким валовым национальным доходом на душу населения и незначительными объемами регулярных ресурсов, поскольку им часто предлагают производить небольшие взносы по высоким ставкам возмещения расходов, которые они не могут обеспечить, и они проигрывают остальным партнерам. Отделение для Центральной и Восточной Европы и Содружества Независимых Государств сообщило, что этот «регион потерял поступления по линии прочих ресурсов на общую сумму 12 млн. долл. США; другое учреждение с более низкой ставкой возмещения расходов оказалось более предпочтительным партнером для доноров даже в приоритетных областях деятельности ЮНИСЕФ, таких, как защита детей и борьба с ВИЧ/СПИДом»;

d) действующая практика ослабляет позиции ЮНИСЕФ в совместно осуществляемых программах Организации Объединенных Наций⁵ и может препятствовать участию ЮНИСЕФ в совместно осуществляемых программах или приводить к задержкам в переговорах по ним, в результате чего откладывается их осуществление. Отделение для Гондураса сообщило о том, что «шесть учреждений Организации Объединенных Наций, включая ЮНИСЕФ, подали заявки в Целевой фонд Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности человека на финансирование поддержки проекта предотвращения насилия в отношении детей, но с учетом того, что Целевой фонд установил верхний предел ставки возмещения расходов на уровне 10 процентов, а ПРООН взимала 1 процент «за пропуск», ЮНИСЕФ не мог согласиться на ставку возмещения расходов на уровне 9 процентов, в то время как другие учреждения скорректировали свои ставки возмещения расходов с этой целью»;

e) на основе Финансового и административного рамочного соглашения между Европейской комиссией и Организацией Объединенных Наций верхний предел ставки возмещения расходов установлен на уровне 7 процентов, что

⁵ Управление совместно осуществляемыми программами основано на Руководящей записке по вопросам совместного программирования ГООНВР от 19 декабря 2003 года, касающейся программ, в рамках которых организации системы Организации Объединенных Наций оказывают коллективную поддержку национальным партнерам в области развития по разработке, осуществлению и оценке деятельности, направленной на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и контролю за ней.

существенно ограничивает доступ ЮНИСЕФ к этому источнику финансирования с учетом действующих в нем ставок, превышающих 7 процентов;

f) затраты времени на обсуждение с партнерами вопросов, связанных с операциями, обуславливают возникновение значительных вмененных издержек, поскольку в результате этого снижается способность ЮНИСЕФ вступать в обсуждения с ними по вопросам политики и стратегии и проводить работу в целях мобилизации ресурсов и достижения желаемых результатов в деятельности в интересах детей, и таким образом ЮНИСЕФ в очередной раз предстает как «плохой партнер»;

g) существуют конкретные примеры утерянных возможностей в связи со взносами в ЮНИСЕФ по всем регионам, но многие из этих утерянных возможностей не так просто выявить, поскольку о их большом числе эта организация могла и не знать. Как сообщает отделение для Демократической Республики Конго, «до представления проекта по сиротам и детям, находящимся в уязвимом положении, Страновой координационный механизм Глобального фонда постановил, что верхний предел ставки возмещения расходов для доверенного получателя будет составлять 5 процентов, поскольку главный получатель уже получает возмещение на уровне 5 процентов (при том, что ставка возмещения расходов для ЮНИСЕФ составляла 11 процентов), тем самым лишив ЮНИСЕФ возможности выступать в качестве доверенного получателя средств для осуществления этого проекта». Отделение для Косово (Сербия и Черногория) сообщает, что «ставка возмещения расходов была слишком высокой для того, чтобы добиться получения субсидии от Всемирного банка на сумму 2 млн. долл. США в поддержку программ в интересах молодежи».

15. Важный фактор, определяющий все вопросы осуществления, заключается в том, что ЮНИСЕФ воспринимается как партнер, с которым трудно работать, поскольку действующие в нем ставки возмещения расходов считаются высокими и он затрачивает слишком много времени на достижение соглашений о конкретных взносах. Однако ставки возмещения расходов — это не единственное препятствие для партнерских связей по финансовым вопросам. К числу других препятствий относятся предъявляемые донорами требования к проверке, противоречащие установленным в Организации Объединенных Наций принципам проведения ревизии; начисление процентов на неизрасходованные остатки средств по линии прочих ресурсов; просьба о ведении отдельных счетов и необычные требования к представлению докладов.

16. В целом ответы указывают на необходимость следующих мер: упрощение действующей в ЮНИСЕФ шкалы возмещения расходов в целях повышения эффективности и темпов работы и сокращения операционных издержек; введение более низких ставок, которые также в большей мере соответствовали бы ставкам, действующим в других учреждениях — членах Исполнительного комитета ГООНВР, в целях сведения до минимума потерь в связи с утерянными возможностями; и обеспечение гибкости совместно осуществляемых программ Организации Объединенных Наций в целях укрепления совместных усилий в духе процесса реформы.

III. Результаты финансовой деятельности: рациональное использование большого числа мелких взносов

17. Финансовые показатели применения практики возмещения расходов гораздо более впечатляющи, чем результаты освоения средств. Начиная с 2003 года поступления по линии регулярных ресурсов увеличились на 11 процентов, а поступления по линии прочих ресурсов (за исключением ресурсов для деятельности в чрезвычайных ситуациях) выросли на 60 процентов, исходя из показателей за 2005 год. Число взносов выросло с 1219 в 2003 году до 1715 в 2005 году, что представляет собой 40-процентное увеличение за два года. Общий средний размер взносов возрос с 0,8 млн. долл. США в 2003 году до 1,1 млн. долл. США в 2005 году, и при этом на взносы на нетематическую деятельность приходилось 0,9 млн. долл. США, а на взносы на тематическую деятельность — 2,9 млн. долл. США. Негативного воздействия практики возмещения расходов на объем поступлений или на число взносов не наблюдалось. Тем не менее 81 процент всех взносов в 2005 году все еще был представлен взносами в размере менее 1 млн. долл. США.

18. Взносы на тематическую деятельность стали важным сегментом поступлений по линии прочих ресурсов и зарекомендовали себя особенно полезными в чрезвычайных ситуациях благодаря той гибкости, которую они обеспечивают при повышении способности организации удовлетворять быстро меняющиеся потребности по мере развития ситуации. Во второй половине 2003 года, сразу после утверждения практики возмещения расходов, насчитывалось 16 взносов на тематическую деятельность на общую сумму 29 млн. долл. США. За двухгодичный период 2004–2005 годов насчитывалось 280 взносов на тематическую деятельность на общую сумму 750 млн. долл. США.

19. Если исходить из долгосрочной перспективы, то показатели, приведенные в приложении V, свидетельствуют о явной тенденции к росту поступлений ЮНИСЕФ с 455 млн. долл. США в 1986 году до 2761 млн. долл. США в 2005 году. Темпы роста явно самые высокие для поступлений по линии прочих ресурсов, по которым правительства и частный сектор повысили долю своих взносов по сравнению с регулярными ресурсами (приложение V, таблица 1). Согласно прогнозам на 2006–2007 годы на долю регулярных ресурсов будет приходиться около 40 процентов всех поступлений и на долю прочих ресурсов — около 60 процентов.

20. Фактический объем возмещения средств вырос с 31 млн. долл. США за двухгодичный период 1998–1999 годов до 163 млн. долл. США за двухгодичный период 2004–2005 годов при сокращении доли регулярных ресурсов, используемых в рамках бюджета вспомогательных расходов, с 44 процентов за двухгодичный период 1998–1999 годов до 35 процентов за двухгодичный период 2004–2005 годов (приложение V, таблица 2). Фактическая ставка возмещения расходов за двухгодичный период 2004–2005 годов составляла 7,2 процента, в то время как отдельные ставки варьировались от 12 до 5 процентов. Исходя из действующей шкалы, в бюджет вспомогательных расходов на 2006–2007 годы заложена ставка на уровне 7,0 процента⁶.

⁶ См. E/ICEF/2006/AB/L.1.

21. В то время как включение целевого показателя возмещения расходов в бюджет вспомогательных расходов обеспечивает повышение уровня транспарентности, этот процесс наводит на мысль о необходимости корректировки ставки или ставок возмещения расходов для каждого двухгодичного периода. Это представляется крайне нежелательным, поскольку корректировка ставок каждые два года привела бы к срывам в работе и запутанности. Одним из альтернативных подходов могло бы быть проведение обзора один раз за четырехгодичный период, что совпадало бы с циклом ССП, на протяжении которого наиболее вероятно происхождение каких-либо крупных структурных изменений и последующих преобразований структуры расходов. Кроме того, исходя из опыта применения практики возмещения расходов можно утверждать, что это самый благоприятный период для проведения анализа конкретных тенденций в поступлениях по линии прочих ресурсов.

22. Обобщенный опыт работы показывает, что:

а) общий размер взносов возрастает, но при этом сохраняется значительное число относительно более мелких взносов, что свидетельствует о диверсифицированном происхождении взносов;

б) скидки, применяемые к ставке возмещения расходов в зависимости от размера взноса, как представляется, не привели к заметному изменению числа относительно более крупных взносов, но они действительно отражают эффект масштаба для относительно крупных взносов;

с) выросло число взносов в размере более 10 млн. долл. США;

д) взносы на тематическую деятельность позволили добиться успеха в том, что касается повышения гибкости и уменьшения административного бремени, и были позитивно восприняты донорами в качестве альтернативного варианта;

е) в конце каждого цикла ССП необходимо проводить обзор ставок возмещения расходов.

23. Судя по всему, сохраняющееся в ЮНИСЕФ хорошее финансовое положение, даже при существующих «высоких» ставках возмещения расходов, указывает на то, что ЮНИСЕФ пользуется признанием доноров как учреждение, которое на основе своей широкой инфраструктуры способно успешно брать на себя обязательства по достижению результатов в осуществлении программ, особенно в сложных ситуациях и зачастую в сжатые сроки. Это, однако, не умаляет значения того факта, что ЮНИСЕФ теряет возможности из-за действующей в нем практики.

IV. Положение дел с согласованием: ЮНИСЕФ все еще идет не в ногу с другими учреждениями

24. Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) провел обзор по вопросу о возмещении расходов на своей десятой сессии в октябре 2005 года. Рабочая группа под руководством Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, которой было поручено разработать общие принципы возмещения расходов, обеспечивающие справедливую компенсацию расходов учреждений на оказание поддержки и препятствующие

возникновению необоснованной конкуренции среди учреждений, подготовила доклад⁷.

25. Был достигнут консенсус среди учреждений относительно терминологии и конкретных определений прямых расходов, фиксированных косвенных расходов и переменных косвенных расходов, используемых при проведении анализа возмещения расходов. Однако не было достигнуто консенсуса по вопросу о методах возмещения расходов, за исключением решения о том, что все прямые расходы должны начисляться непосредственно на счет проектов и все переменные косвенные расходы должны возмещаться, «по мере возможности», в качестве одного из компонента расходов в бюджете по проектам.

26. КВУУ призвал организации производить обмен информацией о методологиях возмещения расходов в целях дальнейшего согласования этой практики. Как таковой, вопрос о согласовании ставок возмещения расходов непосредственно не рассматривался, несмотря на то, что ставка возмещения расходов — это самый заметный элемент возмещения расходов, выступающий основной причиной для конкурентной борьбы между учреждениями.

27. Учреждения — члены Исполнительного комитета ГОООНВР, действуя на основе специальной рабочей группы по возмещению расходов, продолжают проводить обзор потенциального согласования ставок возмещения в контексте совместно осуществляемых программ Организации Объединенных Наций, особенно в контексте деятельности целевых фондов с участием многих доноров. Среди этих четырех учреждений ЮНИСЕФ отличается самым высоким пределом ставок возмещения расходов и наименьшей согласованностью практики возмещения, по крайней мере в том, что касается ставок, и утерянные им возможности используются другими учреждениями Организации Объединенных Наций, включая учреждения — члены Исполнительного комитета ГОООНВР.

28. Анализ практики возмещения расходов в ПРООН указывает на то, что расчеты, производимые в соответствии с его методологией возмещения расходов, аналогичны расчетам, производимым ЮНИСЕФ⁸. ПРООН определил «идеальную» ставку возмещения расходов на уровне 7,6 процента на двухгодичный период 2004–2005 годов и установил ставку возмещения расходов в пределах от 7 до 5 процентов для совместного несения расходов и целевых фондов с участием третьих сторон. Как в ЮНФПА, так и в ВПП ставка возмещения расходов составляет 7 процентов.

V. Необходимость изменения шкалы: высвобождение рабочего времени персонала для сосредоточения усилий на достижении результатов

29. Необходимость изменения шкалы возмещения расходов связана главным образом с тем, что она уже определена в качестве одного из факторов, препятствующих превращению ЮНИСЕФ в полноценного и эффективного партнера в области развития. Действие этого фактора приводит к уменьшению потенци-

⁷ СЕВ/2005/HLCM/R.22.

⁸ См. документ DP/2004/35 о стратегическом управлении расходами ПРООН и его последствиях для возмещения расходов.

ального вклада ЮНИСЕФ в достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в осуществление решений Организации Объединенных Наций о проведении реформ. ЮНИСЕФ теряет возможности укрепления партнерских связей в целях задействования ресурсов в интересах детей, поскольку его персонал посвящает чрезмерно большую часть своего рабочего времени процедурным вопросам, а не достижению результатов. Потребуется ввести новую шкалу возмещения расходов для обеспечения динамичного и эффективного подхода, позволяющего высвободить персонал, с тем чтобы он посвящал свое рабочее время решению стоящих перед детьми проблем более широкого характера.

30. Говоря более конкретно, ЮНИСЕФ не в состоянии в полной мере следовать основополагающим принципам возмещения расходов, в основном из-за их сложности и присущих им высоких ставок возмещения расходов. В то время как осуществление программ по линии прочих ресурсов сконцентрировано на выполнении приоритетных задач в рамках ССП и наблюдается общая тенденция к сокращению субсидирования программ, осуществляемых по линии прочих ресурсов, за счет регулярных ресурсов, эта практика не проста для осуществления и не приводит к сокращению операционных издержек.

31. По итогам анализа можно выделить три основные цели совершенствования шкалы возмещения расходов, позволяющего преодолеть трудности в применении действующей шкалы, которая отличается чрезмерной сложностью и недостаточной согласованностью и ассоциируется с высокими операционными издержками и утраченными возможностями: а) упрощение в целях повышения эффективности, сокращения операционных издержек и высвобождения рабочего времени персонала; б) согласование с учетом практики учреждений — членов Исполнительного комитета ГООНВР; в) бюджетная осмотрительность в целях обеспечения достижения целевых показателей возмещения расходов.

32. Цель обзора изменений в шкале возмещения расходов заключается в максимально возможной оптимизации всех трех целей.

VI. Рекомендация в отношении новой шкалы: одна базовая ставка с применением стимулов на выборочной основе

33. Анализ возмещения расходов включал рассмотрение семи различных вариантов (подробную информацию см. в приложении VI). В рамках двух вариантов был проведен обзор существующей модели и ее обновления. По трем другим вариантам был рассмотрен переход к шкале с одной или двумя процентными ставками. В рамках одного из вариантов была проведена оценка возможностей по переходу к шкале комиссионных вознаграждений и в рамках другого рассматривалась возможность полного отказа от возмещения расходов.

34. Действующая шкала в ее существующей или обновленной форме (варианты 1 и 2) согласно прогнозам обеспечит достижение целевых показателей возмещения расходов в бюджете вспомогательных расходов на 2006–2007 годы, но она не удовлетворяет основным целям упрощения и согласования, и к тому же ее сложность и присущие ей высокие ставки возмещения расходов будут по-прежнему выступать фактором, сдерживающим налаживание прочных партнерских связей. Если впасть в другую крайность и отказаться от возмеще-

ния расходов (вариант 7), то ЮНИСЕФ окажется в выгодном положении в качестве партнера, но при этом придется произвести существенную структурную перестройку бюджета вспомогательных расходов и задействовать в значительном объеме дополнительные регулярные ресурсы, вместе с тем полностью отстраняясь от осуществления усилий по согласованию.

35. Попытка распределения всех расходов, как прямых, так и переменных косвенных, по программам, финансируемым по линии прочих ресурсов, на основе применения шкалы комиссионных вознаграждений (вариант 6) не ведет к достижению цели упрощения, поскольку процедура распределения всех расходов была бы очень сложной.

36. Таким образом, анализ был сосредоточен на восстановлении базовой ставки возмещения расходов (варианты 3, 4 и 5) при применении некоторых стимулов в целях сохранения положительных сторон действующей шкалы, особенно финансирования тематической деятельности. Однако в целях упрощения требуется свести до очень ограниченного числа изъятия из базовой ставки, иначе эту цель невозможно будет достигнуть.

37. С учетом целей упрощения, согласования и бюджетной осмотрительности, а также показателей возмещения расходов за последние четыре бюджетные цикла и прогнозов возмещения расходов по 7-процентной ставке в рамках бюджета вспомогательных расходов на 2006–2007 годы рекомендуется установить базовую ставку возмещения расходов по программам, финансируемым по линии прочих ресурсов, на уровне 7 процентов. Из действующей практики будут сохранены два элемента с учетом их успешного применения: а) к взносам на тематическую деятельность будет применяться 5-процентная ставка; б) к взносам частного сектора на нетематическую деятельность в странах осуществления программ (при том условии, что частный сектор будет поддерживать осуществление программ ЮНИСЕФ в своей стране) будет по-прежнему применяться 5-процентная ставка.

38. В дополнение к этому: а) к взносам на нетематическую деятельность свыше 40 млн. долл. США будет применяться 1-процентная скидка при том условии, что Директор-исполнитель будет удовлетворен результатами применения экономии масштаба, особенно в том, что касается управления финансовыми средствами и выполнения требований в отношении отчетности; б) к нетематическим совместно осуществляемым программам Организации Объединенных Наций будет применяться 1-процентная скидка, особенно в тех случаях, когда другое учреждение или учреждения также применяют практику возмещения расходов, при условии того, что Директор-исполнитель согласится с тем, что это приведет к укреплению партнерских связей между учреждениями Организации Объединенных Наций.

VII. Последствия изменения шкалы: более эффективный подход при небольшом финансовом риске

39. ЮНИСЕФ исходит из того, что предлагаемые изменения в шкале позволят обеспечить: а) упрощение подхода; б) сокращение операционных издержек и высвобождение рабочего времени персонала; в) сохранение позитивного импульса сбора средств из источников частного сектора; d) согласование ставок с

членами Исполнительного комитета ГООНВР; е) приспособление к потребностям совместно осуществляемых программ Организации Объединенных Наций; ф) достаточный стимул для финансирования тематической деятельности; и г) стимул для осуществления крупных взносов.

40. Упрощение и согласование будет оптимальным образом осуществлено на основе использования одной базовой ставки, общепринятой среди членов Исполнительного комитета ГООНВР. В плане бюджетной осмотрительности необходимо принять в расчет небольшой риск, особенно в том, что касается сохранения стимулов для финансирования тематической деятельности с применением 5-процентной ставки. Этот риск будет компенсирован за счет роста поступлений по линии прочих ресурсов, как показано ниже.

41. Исходя из существовавшего в 2004–2005 годах соотношения между объемом поступлений на тематическую и нетематическую деятельность на уровне 19 процентов и 81 процента, предлагаемые изменения обеспечат возмещение в объеме 151 млн. долл. США для прогнозируемых расходов по линии прочих ресурсов на сумму 2307 млн. долл. США в 2006–2007 годах.

42. В связи с тем, что в бюджете вспомогательных расходов на 2006–2007 годы утверждено прогнозируемое возмещение расходов в объеме 161 млн. долл. США, нехватка средств в отношении прогнозируемого уровня поступлений по линии прочих ресурсов составит приблизительно 10 млн. долл. США. Для возмещения этой дополнительной суммы в 10 млн. долл. США потребуется увеличение взносов по линии прочих ресурсов на 165 млн. долл. США, исходя из существовавшего в 2004–2005 годах соотношения между взносами на тематическую и нетематическую деятельность.

43. ЮНИСЕФ считает, что применение согласованных ставок и упрощенного общего подхода обеспечит лучшие возможности для получения дополнительных взносов по линии прочих ресурсов. Кроме того, фактический объем поступлений по линии прочих ресурсов постоянно выше прогнозируемого в бюджете вспомогательных расходов, как показано в таблице ниже. Оба эти фактора говорят о том, что разрыв будет преодолен.

Таблица

Поступления по линии прочих ресурсов, прогнозируемые и фактические, с 1998–1999 по 2004–2005 годы

<i>Бюджет</i>	<i>1998– 1999 годы</i>	<i>2000– 2001 годы</i>	<i>2002– 2003 годы</i>	<i>2004– 2005 годы</i>	<i>Итого</i>
Прогнозируемые поступления по линии прочих ресурсов	780	886	1 220	1 833	4 719
Фактические поступления по линии прочих ресурсов	924	1 250	1 702	3 136	7 012
Разница между фактическими и прогнозируемыми поступлениями	+18%	+41%	+40%	+71%	+49%

44. Что более важно, упрощение позволит персоналу ЮНИСЕФ посвящать больше рабочего времени достижению результатов, намеченных в связи с поступлением взносов по линии прочих ресурсов, и ЮНИСЕФ станет более ак-

тивно сотрудничать в рамках партнерских связей при осуществлении ССП в поддержку достижения целей, сформулированных в Декларации тысячелетия.

45. В заключение, анализ опыта применения практики возмещения расходов показывает, что эту практику необходимо рассматривать в более широком организационном контексте. Даже при сохранении благоприятных финансовых перспектив ЮНИСЕФ должен по-прежнему добиваться того, чтобы применяемая им практика способствовала повышению его способности налаживать полноценные и эффективные рабочие партнерские связи как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, в целях улучшения результатов деятельности в интересах детей. Действующая практика вызывает трудности для ЮНИСЕФ в том, что касается привлечения многочисленных взносов по линии прочих ресурсов, и это привело к возникновению некоторых препятствий на пути расширения отношений с партнерами, к которому стремится ЮНИСЕФ. В связи с этим рекомендуется применять адаптированную практику возмещения расходов.

VIII. Резюме и рекомендация

46. В свете вышеприведенных аналитических выводов Исполнительному совету рекомендуется принять следующий проект рекомендации:

Исполнительный совет:

1. *признает* необходимость проведения оценки действующей в ЮНИСЕФ практики возмещения расходов в более широком контексте укрепления партнерских связей в целях содействия достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в интересах детей и в общем контексте реформ, осуществляемых в настоящее время в Организации Объединенных Наций, особенно в том, что касается согласования деятельности с учреждениями — членами Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, при обеспечении четкой направленности усилий по упрощению в целях повышения эффективности помощи;

2. *выражает согласие* с основными целями упрощения, согласования и бюджетной осмотрительности, лежащими в основе практики возмещения расходов;

3. *постановляет:*

а) установить базовую ставку возмещения расходов на уровне 7 процентов для поступлений по линии прочих ресурсов и на уровне 5 процентов для взносов на тематическую деятельность;

б) сохранить действующую 5-процентную ставку для финансирования нетематической деятельности за счет средств частного сектора, мобилизуемых в странах осуществления программ;

в) применять 1-процентную скидку для совместно осуществляемых программ при условии того, что Директор-исполнитель сочтет, что это осуществляется в лучших интересах укрепления коллективных усилий учреждений Организации Объединенных Наций в духе проводимой в ней реформы;

d) применять 1-процентную скидку для взносов свыше 40 млн. долл. США при условии того, что Директор-исполнитель будет удовлетворен результатами применения экономии масштаба.

Приложение I

Что такое возмещение расходов и как оно рассчитывается?

1. По своей структуре расходы ЮНИСЕФ подразделяются на прямые и косвенные и могут быть разбиты на следующие категории:

а) *прямые расходы* возникают и могут отслеживаться в полном объеме по конкретным программам ЮНИСЕФ, осуществляемым во исполнение его мандата;

б) *постоянные косвенные расходы* возникают у ЮНИСЕФ независимо от сферы охвата и объема его деятельности и не могут с достаточной определенностью отслеживаться по конкретным программам;

в) *переменные косвенные расходы* возникают у ЮНИСЕФ в связи с осуществлением программ и деятельностью в поддержку их осуществления, но не могут с достаточной определенностью отслеживаться по конкретным программам.

2. При осуществлении конкретных программ, финансируемых по линии прочих ресурсов, возникают как прямые расходы, так и переменные косвенные расходы. Прямые расходы относятся непосредственно на счет самих программ как расходы по конкретным статьям. В отношении переменных косвенных расходов применяется практика возмещения расходов, поскольку они не могут отслеживаться по конкретным программам.

3. В соответствии с методологией возмещения расходов производится расчет переменных косвенных расходов, связанных с поддержкой осуществления программ ЮНИСЕФ, финансируемых по линии прочих ресурсов, в контексте бюджета вспомогательных расходов, утверждаемого Исполнительным советом на двухгодичной основе.

4. Для определения переменных косвенных расходов, которые необходимо отнести на счет программ, осуществляемых по линии прочих ресурсов, применяется следующая методология:

Этап 1. Определить и исключить из расчетов постоянные расходы в бюджете вспомогательных расходов.

Этап 2. Для остающейся части бюджета вспомогательных расходов (за вычетом прямых расходов) определить долю переменных косвенных расходов в рамках программ, финансируемых по линии регулярных ресурсов и прочих ресурсов.

Этап 3. Рассчитать долю переменных косвенных расходов в рамках программ, финансируемых по линии регулярных ресурсов, и программ, финансируемых по линии прочих ресурсов, используя долю, установленную в ходе этапа 2 выше.

5. Финансовые показатели, на которых было основано решение 2003/9, были рассчитаны на основе фактических расходов по линии прочих ресурсов за 2000–2001 годы. С применением методологии возмещения расходов была определена фактическая потребность в возмещении расходов на уровне 132,3 млн. долл. США, рассчитанная исходя из пропорциональной доли переменных косвенных расходов по отношению к прочим ресурсам. Это составляло 12 процентов от общей суммы расходов по программам, осуществляемым по линии прочих ресурсов, на уровне 1104,3 млн. долл. США. Таким образом, потребовалось установить базовую ставку на уровне 12 процентов. Исходя из этой базовой ставки, фактические ставки варьировались в пределах от 12 до

5 процентов с применением более низких ставок в качестве стимулов в тех случаях, когда ожидалось сокращение операционных издержек, а также требовалось вознаградить усилия частного сектора и стран, в которых осуществляются программы.

6. Настоящий обзор проводится на основе данных о фактических расходах по линии прочих ресурсов за 2004–2005 годы. В приложениях III и IV показаны вспомогательные расходы за 2004–2005 годы с разбивкой на постоянные расходы и переменные косвенные расходы. Последние из них представлены с последующей разбивкой на вспомогательные расходы, связанные с осуществлением программ за счет регулярных ресурсов, и вспомогательные расходы, связанные с осуществлением программ, финансируемых по линии прочих ресурсов, на основе процентного соотношения, определенного в соответствии с вышеописанной методологией. Подразделения, которые занимаются исключительно поддержкой деятельности по линии прочих ресурсов, полностью финансируются за счет прочих ресурсов. Фактические потребности в связи с возмещением переменных косвенных расходов составляют 199,5 млн. долл. США. Это составляет 8,8 процента от общей суммы расходов на осуществление программ по линии прочих ресурсов на уровне 2262,9 млн. долл. США. Таким образом, если раньше требовалась базовая ставка на уровне 12 процентов, то теперь достаточно 8,8 процента, что равносильно ее сокращению на 3,2 процента, которое произошло в основном благодаря более высокому уровню поступлений по линии прочих ресурсов.

7. В бюджете на 2006–2007 годы⁹, при применении базовой ставки на том же уровне 8,8 процента и прогнозируемом использовании средств по линии прочих ресурсов на сумму 2307 млн. долл. США, фактическая потребность в возмещении расходов составит 203 млн. долл. США. Целевой показатель возмещения расходов, утвержденный на 2006–2007 годы в рамках бюджета вспомогательных расходов, был определен на основе прогнозных оценок уровня расходов по линии прочих ресурсов на этот двухгодичный период и фактической средней ставки возмещения расходов за прошлый двухгодичный период. Таким образом, этим расчетам присуща неточность в том, что касается соответствия потребностей в возмещении расходов фактическому объему их возмещения. Другими словами, любая корректировка ставок возмещения расходов неизбежно будет основана на соотношении прогнозируемых расходов по линии прочих ресурсов с показателями за прошлые периоды¹⁰.

⁹ E/ICEF/2006/AB/L.1, таблица 1, «План ресурсов».

¹⁰ Перед Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам и Исполнительным советом был поставлен вопрос об использовании процентных поступлений по остаткам наличности на счетах прочих ресурсов для уменьшения связанных с возмещением расходов. Консультативный комитет указал на то, что с учетом возможных изменений в структуре поступлений и выплат по линии прочих ресурсов, а также колебаний валютных курсов и процентных ставок было бы неразумно взять за практику использовать поступления от процентов, начисляемые по остаткам наличных средств по линии прочих ресурсов, для покрытия дефицитов по статье возмещения вспомогательных расходов (E/ICEF/1998/AB/L.12). Исполнительный совет в своем решении 2003/9 принял во внимание эту рекомендацию.

Приложение II

Определение постоянных и переменных косвенных расходов для различных отделов, управлений и отделений

1. Для отделений в странах постоянные расходы определяются как расходы на финансирование минимального числа должностей основного персонала в составе отделений в странах, имеющих утвержденную программу, финансируемую по линии регулярных ресурсов. Объем этих постоянных расходов на двухгодичный период для каждого отделения устанавливается в размере 1,226 млн. долл. США; эта сумма расходов включает финансирование должностей одного представителя, одного международного сотрудника категории специалистов, двух национальных сотрудников категории специалистов и трех сотрудников категории общего обслуживания, плюс 150 000 долл. США на цели ежегодных общих оперативных расходов и поездок. Прочие расходы по персоналу, такие, как расходы, связанные с прекращением службы и страхованием после прекращения службы, считаются постоянными расходами для всех отделений. Если исходить из данных о фактических вспомогательных расходах периода 2004–2005 годов, то оставшиеся средства бюджета вспомогательных расходов каждого отделения в стране распределяются по отдельным частям на цели оказания поддержки в осуществлении программ, финансируемых по линии регулярных ресурсов и по линии прочих ресурсов, с учетом фактических расходов страны в 2004–2005 годах по линии регулярных ресурсов и прочих ресурсов. Соотношение регулярных ресурсов и прочих ресурсов в совокупном объеме расходов по программам для всех отделений в странах составляет 32/68.

2. Региональные отделения оказывают поддержку в осуществлении программ и осуществляют функции надзора в интересах своего региона. Постоянные расходы включают в себя расходы, связанные с деятельностью канцелярии регионального директора, и расходы по персоналу, занимающемуся вопросами связи, оперативной деятельности, безопасности и чрезвычайных ситуаций, планирования, контроля и оценки, людскими ресурсами и информационными технологиями, а также расходы на деятельность их вспомогательного персонала и смежные расходы. В отношении переменных вспомогательных расходов по линии регулярных ресурсов и по линии прочих ресурсов используется то же процентное соотношение, что и для отделений в странах.

3. В качестве постоянных расходов рассматриваются расходы, связанные с деятельностью нескольких отделов и управлений штаб-квартиры, занимающихся вопросами административного управления, межучрежденческой координации, оказанием поддержки Исполнительному совету, вопросами информационно-пропагандистской деятельности, проведением исследований, налаживанием партнерских связей, вопросами оценки и выполнением функции обязательной ревизии (а именно Канцелярии Директора-исполнителя, Канцелярии Секретаря Исполнительного совета, Управления по делам Организации Объединенных Наций и внешним сношениям, Отдела коммуникаций, Управления оценки и Управления внутренней ревизии). К числу постоянных расходов также относятся вклады ЮНИСЕФ в такие органы Организации Объединенных Наций, как Объединенная инспекционная группа, Комиссия по международной гражданской службе и Комиссия ревизоров, а также на совместно финансируе-

мые в централизованном порядке проекты, связанные с обеспечением безопасности и инвестиционной деятельностью в глобальных масштабах.

4. Во всех отделах к категории постоянных относятся расходы, связанные с функционированием канцелярии директора, занимающейся вопросами политики, планирования и общего управления в соответствующих сферах деятельности. За исключением особо упомянутых функций, большинство управлений штаб-квартиры действуют по аналогичной схеме в том, что касается регулярных ресурсов и прочих ресурсов. В своей ежедневной работе персонал не проводит различий между регулярными ресурсами и прочими ресурсами, поэтому проводить динамическое обследование рекомендуется лишь в конкретных указанных случаях. Для того чтобы приблизительно оценить долю общего объема расходов на осуществление страновых программ, можно использовать характерное для регулярных ресурсов/прочих ресурсов соотношение 32/68.

5. Отдел по программам состоит из Канцелярии Директора, технических секций (по вопросам здравоохранения, питания, образования, защиты детей, водоснабжения и санитарии и ВИЧ/СПИДа), а также межучрежденческой секции/секции поддержки на местах. Отдел по программам отвечает за разработку руководящих принципов осуществления программ и показателей по темам в рамках ССП. Этот Отдел отвечает также за управление мобилизованными на глобальном уровне средствами и за выделение ассигнований странам. Поскольку независимо от того, финансируются ли программы по линии регулярных ресурсов или прочих ресурсов, выполнение этих функций идет им на пользу, в настоящем докладе их вспомогательные расходы, за исключением расходов на деятельность Канцелярии Директора, относятся на счет средств, выделяемых на цели осуществления программ, финансируемых по линии регулярных ресурсов и прочих ресурсов, на основе соотношения 32/68.

6. Отдел политики и планирования обеспечивает глобальное директивное руководство, представляет стратегически важную информацию, осуществляет стратегическое планирование и руководит осуществлением программ. Ему принадлежит решающая роль в том, что касается оказания помощи по оценке результатов на основе показателей ЮНИСЕФ и разработки общей концепции ЮНИСЕФ в отношении приоритетных направлений ССП. Расходы на деятельность Канцелярии Директора и секций, занимающихся вопросами глобальной политики и руководства осуществлением программ, относятся к категории постоянных, а остальные расходы покрываются за счет средств, выделяемых на цели осуществления программ, финансируемых по линии регулярных ресурсов и прочих ресурсов, на основе соотношения 32/68.

7. В рамках Управления по чрезвычайным программам расходы на деятельность Канцелярии Директора и Центра операций относятся к категории постоянных/обязательных расходов. Остальные расходы покрываются за счет регулярных ресурсов и прочих ресурсов в соотношении 32/68, поскольку в структуре большинства программ предусмотрен компонент готовности на случай чрезвычайных ситуаций.

8. Что касается Отдела снабжения, то расходы на деятельность Канцелярии Директора считаются постоянными. Остальные расходы покрываются за счет регулярных ресурсов и прочих ресурсов в соотношении 32/68.

9. Реализацией стратегий ЮНИСЕФ по мобилизации средств занимаются три подразделения: Управление по финансированию программ, отвечающее за поддержание отношений ЮНИСЕФ с правительствами-донорами, а также межправительственными и международными финансовыми учреждениями и фондами; Отдел по сотрудничеству с частным сектором, отвечающий за поддержание отношений между ЮНИСЕФ и частным сектором, а также Региональное отделение для Европы, отвечающее за взаимодействие с национальными комитетами в поддержку ЮНИСЕФ. Следует отметить, что расходы на деятельность Отдела по сотрудничеству с частным сектором полностью покрываются за счет доходов от деятельности частного сектора по мобилизации средств (включая продажу открыток и различных товаров) и, следовательно, не охватываются настоящим исследованием. Что касается двух других подразделений, то расходы на обеспечение деятельности канцелярии Директора и двух старших должностных лиц, занимающихся вопросами планирования, регулирования стратегий по мобилизации ресурсов и управления ими, считаются постоянными. Расходы по персоналу, занимающемуся обработкой операций в связи с использованием прочих ресурсов, полностью покрываются за счет прочих ресурсов. Остальные расходы покрываются за счет регулярных ресурсов и прочих ресурсов в соотношении 32/68.

10. Расходы ряда подразделений в составе Отдела финансового и административного управления, занимающихся исключительно деятельностью, финансируемой по линии прочих ресурсов (направление извещений о выделении средств, учет поступлений и дебиторской задолженности по линии прочих ресурсов и отчетность в связи с использованием прочих ресурсов), полностью покрываются за счет прочих ресурсов. Расходы на деятельность канцелярии Контролера и подразделений, занимающихся подготовкой обязательной отчетности за двухгодичный период, относятся к категории постоянных расходов. Расходы на деятельность остальных бюджетно-финансовых подразделений и заместителей Директора являются постоянными, а остальные расходы покрываются за счет регулярных ресурсов и прочих ресурсов в соотношении 32/68. Расходы на деятельность административной группы штаб-квартиры будут делиться на постоянные и переменные на основе соотношения, принятого для всех подразделений штаб-квартиры. Аналогичным образом разбиваются также на постоянные и переменные расходы по инфраструктуре — арендная плата, коммунальные расходы и расходы на телекоммуникационные услуги для штаб-квартиры.

11. Что касается Отдела людских ресурсов, то расходы на обеспечение деятельности канцелярии Директора и секции по вопросам политики относятся к категории постоянных. Расходы остальных секций покрываются за счет регулярных ресурсов и прочих ресурсов в соотношении 32/68.

12. Расходы на деятельность канцелярии Директора и секций технического оснащения и инфраструктуры в рамках Отдела информационно-технического обеспечения относятся к постоянным расходам, а расходы по остальным подразделениям распределяются между вспомогательными расходами по линии регулярных ресурсов и по линии прочих ресурсов в соотношении 32/68.

Приложение III

Распределение вспомогательных расходов (с использованием данных о фактических расходах за 2004–2005 годы)

	Всего вспомога- тельных расходов	Постоян- ные рас- ходы/ основные функции	Переменные косвенные расходы	Доля переменных рас- ходов, покрываемых за счет (в процентах)		Переменные расхо- ды, покрываемые за счет		Доля вспомогательных расходов, покрываемых за счет прочих ресур- сов, по отношению к общему объему расхо- дов на осуществление программ, финансируе- мых по линии прочих ресурсов (в процентах)
				Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=3×4	(7)=3×5	(8)=7/программы, фи- нансируемые по линии прочих ресурсов
Отделения на местах								
Отделения в странах	258,9	142,9^a	116,0	32	68	37,1	78,9	3,5
Прекращение службы/страхова- ние в период после прекращения службы	5,3	5,3 ^a						
Региональные отделения	71,8	38,0^b	33,8	32	68	10,8	23,0	1,0
Прекращение службы/страхова- ние в период после прекращения службы	1,4	1,4 ^a						
Расходы на осуществление фи- нансируемых в централизованном порядке проектов, связанных с обеспечением безопасности и ин- вестиционной деятельностью	16,9	16,9 ^c						
Итого, отделения на местах	354,3	204,5	149,8	32	68	47,9	101,9	4,5
Штаб-квартира (вспомогатель- ное обслуживание программ)								
Исследовательский центр «Инно- ченти»	0,6	0,6 ^c						
Отдел по программам	26,9	5,9 ^d	21,3	32	68	6,8	14,5	
Управление по чрезвычайным программам, кроме Центра опе- раций (включая Женеву)	6,5	1,0 ^f	5,5	32	68	1,8	3,7	
Отдел политики и планирова- ния — руководство программой	2,1	2,1 ^e						
Центр операций	2,3	2,3 ^f						
Системы обеспечения поддержки на местах (Система управления программами и Система органи- зационного планирования)	5,3	0,7 ^k	4,6	32	68	1,5	3,1	
Проекты инвестирования	2,2	2,2 ^c						

	Всего вспомога- тельных расходов	Постоян- ные рас- ходы/ основные функции	Переменные косвенные расходы	Доля переменных рас- ходов, покрываемых за счет (в процентах)		Переменные расхо- ды, покрываемые за счет		Доля вспомогательных расходов, покрываемых за счет прочих ресур- сов, по отношению к общему объему расхо- дов на осуществление программ, финансируе- мых по линии прочих ресурсов (в процентах)
				Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=3×4	(7)=3×5	(8)=7/программы, фи- нансируемые по линии прочих ресурсов
Отдел снабжения (за вычетом возмещения по оптовому складу)	19,8	4,1 ^g	15,7	32	68	5,0	10,7	
Итого, вспомогательное обслу- живание программ в штаб- квартире	65,7	18,6	47,1	32	68	15,1	32,0	
Доля распределения (в процентах)		28	72			23	49	
Общие расходы по штаб-квартире	12,9	3,6 ^h	9,3			3,0	6,3	
Прекращение службы/страхова- ние после прекращения службы (по штаб-квартире)	4,0	4,0 ^a						
Итого, вспомогательное об- служивание программ в штаб-квартире	82,6	26,2	56,4	32	68	18,0	38,3	1,7
Штаб-квартира (управление и администрация)								
Канцелярия Директора- исполнителя	8,3	8,3 ^c						
Канцелярия Секретаря Исполни- тельного совета	2,5	2,5 ^c						
Управление по делам Организа- ции Объединенных Наций и внешним сношениям	2,0	2,0 ^c						
Отдел коммуникации	18,2	18,2 ^c						
Отделение для Японии	3,4	3,4 ^c						
Управление оценки	2,5	2,5 ^c						
Управление по вопросам парт- нерских отношений с обществен- ностью	1,8	1,8 ^c						
Управление внутренней ревизии	6,1	6,1 ^c						
Совместное несение расходов в связи с деятельностью Организа- ции Объединенных Наций	4,4	4,4 ^c						
Отдел политики и планирования	9,1	5,5 ^e	3,6	32	68	1,2	2,4	

	Всего вспомога- тельных расходов	Постоян- ные рас- ходы/ основные функции	Переменные косвенные расходы	Доля переменных рас- ходов, покрываемых за счет (в процентах)		Переменные расхо- ды, покрываемые за счет		Доля вспомогательных расходов, покрываемых за счет прочих ресур- сов, по отношению к общему объему расхо- дов на осуществление программ, финансируе- мых по линии прочих ресурсов (в процентах)
				Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=3×4	(7)=3×5	(8)=7/программы, фи- нансируемые по линии прочих ресурсов
УФП (кроме групп, занимающих- ся исключительно деятельностью, финансируемой по линии прочих ресурсов)	5,6	2,6 ⁱ	3	32	68	1,0	2,0	
Группа контроля средств/содейст- вия мобилизации ресурсов УФП	2,5	i	2,5		100		2,5	
Региональное отделение в Женеве	15,1	6,1 ⁱ	9	32	68	2,9	6,1	
Региональное отделение в Женеве (исключительно на осуществле- ние программ, финансируемых по линии прочих ресурсов)	0,5	i	0,5		100		0,5	
Отдел людских ресурсов (ОЛР)	20,2	5,9 ^j	14,3	32	68	4,6	9,7	
ОФАУ (кроме перечисленных ниже групп)	16,7	7,2 ^h	9,5	32	68	3,0	6,5	
Группы ОФАУ, деятельность ко- торых покрывается исключитель- но из прочих ресурсов	2,8	h	2,8		100		2,8	
Инвестиционные проекты	10,8	10,8 ^c						
ОИТО	39,1	10,0 ^k	29,1	32	68	9,3	19,8	
Итого	171,6	97,3	74,3			21,9	52,4	
Доля (в процентах)	100	57	43			13	31	
Общие расходы штаб-квартиры	29,6	16,8 ^h	12,8			3,8	9,0	
ОФАУ — административное об- служивание	5,7	3,2 ^h	2,5			0,7	1,7	
Прекращение службы в штаб- квартире + страхование на период после окончания службы	3,9	3,9 ^a						
Всего управленческих и ад- министративных расходов по штаб-квартире	210,8	121,2	89,6	30	70	26,4	63,2	2,8

	Всего вспомога- тельных расходов	Постоян- ные рас- ходы/ основные функции	Переменные косвенные расходы	Доля переменных рас- ходов, покрываемых за счет (в процентах)		Переменные расхо- ды, покрываемые за счет		Доля вспомогательных расходов, покрываемых за счет прочих ресур- сов, по отношению к общему объему расхо- дов на осуществление программ, финансируе- мых по линии прочих ресурсов (в процентах)
				Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	Регулярных ресурсов	Прочих ресурсов	
	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5)	(6)=3×4	(7)=3×5	(8)=7/программы, фи- нансируемые по линии прочих ресурсов
Возмещенные из прочих источников ¹	-3,9		-3,9				-3,9	-0,2
Вспомогательные расходы на глобальном уровне	643,8	351,9	291,9	32	68	92,4	199,5	8,8
Всего расходов по програм- мам (за вычетом возмеще- ния)			3 146,9	28	72	884,0	2 262,9	

^a См. приложение III, пункт 1.^b См. приложение II, пункт 2.^c См. приложение II, пункт 3.^d См. приложение II, пункт 5.^e См. приложение II, пункт 6.^f См. приложение II, пункт 7.^g См. приложение II, пункт 8.^h См. приложение II, пункт 10.ⁱ См. приложение II, пункт 9.^j См. приложение II, пункт 11.^k См. приложение II, пункт 12.¹ Включая комиссионные платежи учреждений за управление целевыми фондами и подготовку младших сотрудников категории специалистов, а также взносы правительств в счет покрытия расходов на местах.

Приложение IV

Выдержки из решения 2003/9 Исполнительного совета относительно обзора практики возмещения расходов

9. *просит* Директора-исполнителя довести вопрос о практике возмещения расходов до сведения рабочей группы по согласованию и упрощению Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) в целях согласования методологии, используемой членами ГООНВР при определении своей практики возмещения расходов;

10. *просит* Директора-исполнителя представить Исполнительному совету доклад об опыте применения практики возмещения расходов, особенно о фактически достигнутом возмещении расходов и ставках возмещения, применявшихся в отношении проектов в течение этого периода, о последствиях этого в плане использования регулярных ресурсов, а также о предпринятых шагах по обеспечению согласования и представить предложения о дальнейших мерах, направленных на прекращение любого остаточного покрытия за счет использования регулярных ресурсов вспомогательных расходов по программам, финансируемым из прочих ресурсов, на второй очередной сессии Исполнительного совета в 2005 году для обзора этой временной практики.

Приложение V

Результаты финансовой деятельности

Диаграмма

Поступления ЮНИСЕФ, 1986–2005 годы
(в млн. долл. США)

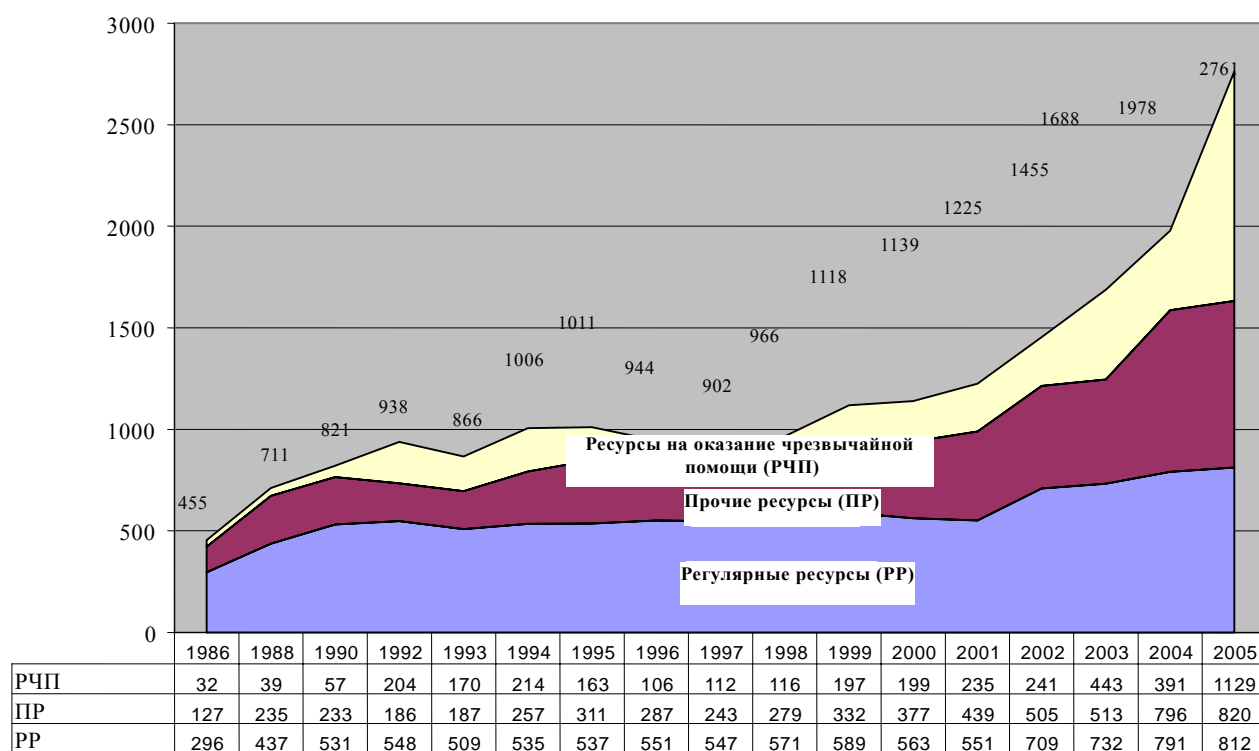


Таблица 1
**Поступления со стороны правительств и частного сектора с разбивкой по
регулярным ресурсам и прочим ресурсам**

	1998–1999 годы (фактические)			2000–2001 годы (фактические)			2002–2003 годы (фактические)			2004–2005 годы (фактические)		
	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого
Поступления (в млн. долл. США)												
Правительства	688	602	1 290	694	862	1 556	771	1 318	2 089	906	1 904	2 810
Частный сектор	389	312	701	329	394	723	574	384	958	581	1 232	1 813
Прочие поступ- ления	83	10	93	91	–6	85	96		96	116		116
Итого	1 160	924	2 084	1 114	1 250	2 364	1 442	1 702	3 143	1 603	3 136	4 739
Процентная доля регулярных ресурсов/прочих ресурсов с разбивкой по источникам												
Правительства	53	47	100	45	55	100	37	63	100	32	68	100
Частный сектор	55	45	100	46	54	100	60	40	100	32	68	100
Прочие поступ- ления	89	11	100	107	–7	100	100	0	100	100	0	100
Итого	56	44	100	47	53	100	46	54	100	34	66	100

Таблица 2
**Использование регулярных ресурсов и прочих ресурсов по бюджету
 вспомогательных расходов за четыре последних двухгодичных периода**

	1998–1999 годы (фактические)			2000–2001 годы (фактические)			2002–2003 годы (фактические)			2004–2005 годы (фактические)		
	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы ^a	Итого
Расходы												
По программам за вычетом воз- мещения	595	836	1 431	740	1 104	1 844	740	1 458	2 198	884	2 263	3 147
Вспомогательные	465	31	496	438	53	491	466	72	538	481	163	644
Итого	1 060	867	1 927	1 178	1 157	2 335	1 206	1 530	2 736	1 365	2 426	3 791
Распределение регулярных ресурсов/прочих ресурсов												
По программам	42%	58%	100%	40%	60%	100%	34%	66%	100%	28%	72%	100%
Вспомогательные	94%	6%	100%	89%	11%	100%	87%	13%	100%	75%	25%	100%
Итого	55%	45%	100%	50%	50%	100%	44%	56%	100%	36%	64%	100%
Расходы по программам по отношению к вспомогательным расходам												
По программам	56%	96%	74%	63%	95%	79%	61%	95%	80%	65%	93%	83%
Вспомогательные	44%	4%	26%	37%	5%	21%	39%	5%	20%	35%	7%	17%
Итого	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Приложение VI

Анализ вариантов возмещения расходов

<i>Варианты</i>	<i>Ставки возмещения расходов</i>	<i>Объем возмещения расходов</i>	<i>Последствия для партнерских связей</i>	<i>Соответствие директивам Исполнительного комитета ГООНВР по вопросу о согласовании</i>	<i>Позитивные моменты</i>	<i>Негативные моменты</i>
Вариант 1 Действующая модель	От 5 до 12 процентов	Обеспечивает достижение целевого показателя на уровне 161 млн. долл. США.	Выступает препятствием на пути развития некоторых партнерских связей.	Соответствует подходу, методологии и намерениям, отмечаемым в контексте позиции Организации Объединенных Наций по вопросам согласования.	Исходит из действующей практики; обеспечивает достижение целевого показателя возмещения расходов; способствует росту числа крупных взносов на основе системы поощрения.	Отличается сложностью, поскольку требует значительных усилий в целях разъяснения; персонал и доноры нуждаются в лучшем обеспечении информацией и пояснительной документацией.
Вариант 2 Обновленная действующая модель с добавлением специальной ставки для партнерств (6 или 7 процентов) и пониженной ставки для сверхкрупных взносов, обеспечивающих экономии масштаба (5 процентов)	От 5 до 10 процентов (максимальная ставка могла бы быть снижена с 12 до 10 процентов по итогам обзора показателей за 2003 год)	Обеспечивает достижение целевого показателя на уровне 161 млн. долл. США.	Обеспечивает введение новой ставки в поддержку налаживания партнерских связей с определенным кругом организаций и групп и стимулирует сверхкрупные взносы (свыше 40 млн. долл. США)	Соответствует подходу, методологии и намерениям, отмечаемым в контексте позиции Организации Объединенных Наций по вопросам согласования.	Основан на действующей модели; отвечает потребностям большинства партнерств; обеспечивает достижение целевого показателя возмещения расходов; способствует росту числа крупных взносов на основе системы поощрения.	В некоторой степени еще больше усложняет модель, которая и без того представляется сложной; персонал и доноры нуждаются в лучшем обеспечении информацией и пояснительной документацией.
Вариант 3 Две процентные ставки	7 и 5 процентов	Немного не достигает достижения целевого показателя на уровне 161 млн. долл. США.	Обеспечивает снижение относительно высоких ставок и упрощение подхода, что может оказать позитивное воздействие на развитие партнерских связей, если 5-процентную ставку можно будет применять для задействия определенных возможностей налаживания партнерских связей (испрашивание дискреционных полномочий для Директора-исполнителя могло бы сделать этот вариант более привлекательным).	Этот вариант будет соответствовать требованиям, предъявляемым к согласованию, при условии того, что он будет разработан с применением подхода, в основу которого заложено покрытие расходов, а также подхода, способствующего развитию партнерских связей.	Представляет собой более простую модель; обеспечит возмещение расходов в объеме, близком к целевому показателю; в большей мере соответствует ставкам, установленным в других учреждениях — членах Исполнительного комитета; будет пользоваться поддержкой со стороны частного сектора и стран-получателей помощи при условии получения ими 5-процентной ставки.	Утеряна концепция стимулирования доноров к предпочтительному для ЮНИСЕФ внесению более крупных взносов, в меньшей степени предполагающих дальнейшее целевое распределение.

<i>Варианты</i>	<i>Ставки возмещения расходов</i>	<i>Объем возмещения расходов</i>	<i>Последствия для партнерских связей</i>	<i>Соответствие директивам Исполнительного комитета ГООНВР по вопросу о согласовании</i>	<i>Позитивные моменты</i>	<i>Негативные моменты</i>
<p>Вариант 4 Одна фиксированная процентная ставка, установленная исходя из среднего уровня действующей ставки возмещения расходов</p>	7 процентов	Немного не дотягивает до достижения целевого показателя на уровне 161 млн. долл. США.	Обеспечивает снижение относительно высоких ставок и будет способствовать развитию некоторых из партнеров, но может и не обеспечить ставку, которая была бы достаточно низкой для всех.	Этот вариант будет соответствовать требованиям, предъявляемым к согласованию, при условии того, что он будет разработан с применением подхода, в основу которого заложено покрытие расходов, а также подхода, способствующего развитию партнерских связей.	Очень простая модель; обеспечит возмещение расходов в объеме, близком к целевому показателю; в большей мере соответствует ставкам, установленным в других учреждениях — членах Исполнительного комитета.	Может вызвать возражения со стороны частного сектора и стран-получателей помощи; утеряна концепция стимулирования доноров к предпочтительному для ЮНИСЕФ внесению более крупных взносов, в меньшей степени предполагающих дальнейшее целевое распределение; ставка возмещения расходов может быть недостаточно низкой для задействования всех возможностей вступления в партнерские связи, если только Директору-исполнителю не будут предоставлены дискреционные полномочия.
<p>Вариант 5 Одна фиксированная процентная ставка, установленная исходя из нижнего предела действующей ставки возмещения расходов</p>	5 процентов	Обеспечивает возмещение расходов лишь в объеме 115 млн. долл. США, что значительно ниже целевого показателя.	Окажет позитивное воздействие на развитие партнерских связей.	Этот вариант будет соответствовать требованиям, предъявляемым к согласованию, при условии того, что он будет разработан с применением подхода, в основу которого заложено покрытие расходов, а также подхода, способствующего развитию партнерских связей.	Очень простая модель; обеспечивает хорошие позиции ЮНИСЕФ среди учреждений — членов Исполнительного комитета по ставке возмещения расходов; соответствует существующему положению дел в том, что касается отношений с частным сектором и странами-клиентами; привлекательная для партнеров ставка.	Утеряна концепция стимулирования доноров к предпочтительному для ЮНИСЕФ внесению более крупных взносов, в меньшей степени предполагающих дальнейшее целевое распределение; требуется повышения процентной доли регулярных ресурсов для бюджета вспомогательных расходов или осуществления структурной перестройки.

<i>Варианты</i>	<i>Ставки возмещения расходов</i>	<i>Объем возмещения расходов</i>	<i>Последствия для партнерских связей</i>	<i>Соответствие директивам Исполнительного комитета ГООНВР по вопросу о согласовании</i>	<i>Позитивные моменты</i>	<i>Негативные моменты</i>
Вариант 6 Подход с использованием шкалы комиссионных вознаграждений	Шкала комиссионных вознаграждений с перечислением конкретных услуг и мероприятий	Возмещение расходов, вероятно, не обеспечит достижения целевого показателя на уровне 161 млн. долл. США.	Окажет позитивное воздействие на развитие партнерских связей.	Возможно, соответствует концепции возмещения расходов, но явно не соответствует методологии и подходу, применяемому в настоящее время в целях обеспечения согласования в Организации Объединенных Наций.	Представляется более коммерческим по своему характеру; обеспечивает повышение уровня транспарентности в отношениях с донорами; предоставляет широкие возможности для переговоров; обладает потенциалом в плане нахождения уникальных решений по каждому отдельному случаю.	Внедрение и материально-техническое обеспечение связано с большими затратами времени и средств; требуется существенная профессиональная подготовка; теряется стандартизация; происходит существенный рост расходов, относящихся к категории накладных; требует увеличения доли регулярных ресурсов для бюджета вспомогательных расходов или осуществления структурной перестройки; возрастают затраты времени на переговоры по каждому соглашению; возрастает потребность в проведении переговоров о пересмотре соглашений; необходимы изменения в информационно-технической системе; необходимы изменения в процедурах отчетности.

<i>Варианты</i>	<i>Ставки возмещения расходов</i>	<i>Объем возмещения расходов</i>	<i>Последствия для партнерских связей</i>	<i>Соответствие директивам Исполнительного комитета ГООНВР по вопросу о согласовании</i>	<i>Позитивные моменты</i>	<i>Негативные моменты</i>
Вариант 7 Отказ от возмещения расходов	0 процентов	Возмещения расходов нет.	Развитие партнерских связей больше не осложняется возмещением расходов.	Отличается от практики других учреждений и представляет собой отход ЮНИСЕФ от согласованного подхода Организации Объединенных Наций.	Очень простая модель; позволяет максимально задействовать ресурсы; облегчает достижение соглашений; облегчает использование информационно-технической системы; облегчает отчетность; будет способствовать росту поступлений и максимальному использованию возможностей в связи с развитием партнерских связей.	Противоречит позиции, заявленной Советом; противоречит позиции ККАБВ; отличается от согласованного подхода Организации Объединенных Наций; требует значительного увеличения процентной доли регулярных ресурсов для бюджета вспомогательных расходов или осуществления структурной перестройки.