



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

Distr.: General
3 August 2006
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2006 года
11–15 сентября 2006 года, Нью-Йорк
Пункт 2 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы

**Доклад о нынешней практике определения конкретных
ставок возмещения расходов и четких критериев
возмещения расходов***

Резюме

Настоящий доклад развивает содержание трех предыдущих докладов, в которых характеризовалась общая программа работы и приводились доводы в поддержку проводимой ПРООН политики возмещения расходов, которая обеспечивает страновым отделениям определенную гибкость при определении конкретных ставок расходов на общую управленческую поддержку.

Необходимость обеспечения пропорционального распределения всех не-прямых расходов между «регулярными» и «прочими» ресурсами на уровне отдельного подразделения по-прежнему выступает главным критерием в рамках проведения ПРООН ее политики возмещения расходов. Конкретные ставки расходов на общую управленческую поддержку, вписывающиеся в различные сценарии реализации проектов, определяются по итогам управленческой оценки характера и сложности требований, предъявляемых к проектам, а также с учетом таких моментов, как: стратегические инвестиции, направленные на укрепление операционного потенциала; размер взносов; централизованно заключаемые соглашения с донорами; сохранение конкретных донорских традиционных ставок; и присущие странам особенности, включая кризисные условия.

И хотя невозможно установить единый принцип, которым можно было бы руководствоваться при определении конкретных ставок расходов на ОУП в диапазоне 5–7 процентов, та гибкость, которую обеспечивает нынешняя политика, в целом должна быть сохранена до 2007 года, когда ее эффективность можно будет оценить в полной мере.

* Задержка с представлением настоящего документа была вызвана необходимостью сбора данных для обеспечения Исполнительного совета самой последней имеющейся информацией.



Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Фактологическая справка.....	3
II. Принципы, лежащие в основе политики возмещения расходов ПРООН.....	4
III. Критерии, лежащие в основе решений об утверждении конкретных ставок возмещения расходов	5
IV. Цели межучрежденческого согласования и ставка расходов на ОУП	7
V. Резюме и выводы.....	8
Приложение. Анализ применения ставок оплаты за ОУП в 2004–2005 годах.....	9

I. Фактологическая справка

1. Настоящий доклад подготовлен в развитие решения 2005/18, в котором Исполнительный совет просил ПРООН более подробно охарактеризовать текущую практику определения конкретных ставок возмещения расходов и четких критериев возмещения расходов в различных странах¹.

2. В трех предыдущих докладах² подробно излагалась проводимая ПРООН политика возмещения расходов, строящаяся на доводе в пользу пропорциональности и согласованных принципах возмещения расходов среди учреждений — членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР). В последнем из них (DP/2005/CRP.5), в частности, подробно описывался порядок расчета ставок оплаты за общую управленческую поддержку из всех целевых фондов и по линии совместного несения расходов третьими сторонами.

3. После перехода на нынешнюю практику в 2004 году ПРООН не прекращает усилий по приведению всех действующих и вновь заключаемых соглашений с донорами в соответствие с новыми ставками с целью обеспечить пропорциональное финансирование вспомогательных расходов из всех ресурсов. После переходного периода (2004 год) начиная с 2005 года ПРООН последовательно проводит в жизнь новую политику возмещения расходов. ПРООН доложит Исполнительному совету в 2007 году об общем прогрессе, достигнутом в реализации целей пропорционального распределения расходов.

4. В настоящем докладе не ставится задача рассмотрения эффективности нынешней политики возмещения расходов, тем не менее представляется целесообразным обсудить поднятые в нем вопросы в контексте более широкого обзора финансовой и ресурсно-распределительной модели ПРООН. Для этого необходимо будет проанализировать порядок распределения регулярных и прочих ресурсов в рамках инфраструктуры ПРООН и определить интегрированную финансовую модель, отражающую формирующуюся бизнес-модель ПРООН. По результатам обзора финансовой модели будет подготовлен доклад об эффективности нынешней политики возмещения расходов, который ПРООН представит Исполнительному совету в сентябре 2007 года. Тем временем Исполнительный совет будет на постоянной основе получать исчерпывающую информацию о ходе обзора финансовой модели и ее воздействии на общую сервисную структуру ПРООН и ее ресурсную базу.

5. В порядке добавления к настоящему докладу необходимо отметить, что поэтапная корректировка ставок расходов на ОУП с 3–5 процентов до 5–7 процентов для взносов третьих сторон и целевых фондов до сих пор до кон-

¹ См. DP/2006/2.

² В первом из них (DP/2004/35) была дана подробная классификация прямых и косвенных расходов в контексте предпринимаемых Организацией Объединенных Наций усилий по упрощению и упорядочению деятельности. Во втором (DP/2005/CRP.4) подробно говорилось об использовании поступлений от возмещения расходов и предлагались меры, направленные на повышение транспарентности при составлении доходной части вспомогательного бюджета на двухгодичный период. В третьем (DP/2005/CRP.5) речь шла о возмещении расходов на уровне проектов во исполнение принятого Советом решения 2004/30 с просьбой установить четкие критерии для определения ставок расходов на общую управленческую поддержку по конкретным проектам.

ца не завершена (см. приложение 1, таблица 1). На сегодняшний день примерно 50 процентов отделений вышли на средний уровень расходов на УОП, составляющий 5 процентов, что фактически соответствует минимальному официальному показателю, тогда как по взносам в рамках участка в покрытии расходов стран, в которых осуществляются программы, официальные показатели достигнуты полностью (3 процента расходов на УОП). В нижеследующих пунктах раскрываются некоторые из проблем, с которыми сталкиваются страновые отделения в этой связи. В целом же ПРООН продолжает, однако, следить за последовательным проведением в жизнь своей политики с помощью таких инструментов, как подготовка отдельных специальных докладов, а также система «сбалансированных показателей». Эти инструменты предназначены помочь страновым отделениям и корпоративным подразделениям в решении центральной стратегической задачи, заключающейся в том, чтобы правильно распределить все расходы по их действительным источникам финансирования, исключив тем самым вероятность неоправданного перекрестного субсидирования среди различных источников финансирования.

6. Необходимо также отметить, что недавно в рамках Группы управления ГООНВР, ПРООН, ЮНФПА, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирная продовольственная программа договорились синхронизировать ставку возмещения расходов для многосторонних донорских целевых фондов, совместных программ и совместных отделений. В основе этого важного шага, направленного на выработку общего подхода к возмещению расходов в системе Организации Объединенных Наций, лежат принципы и критерии возмещения расходов, которые уже согласованы учреждениями Исполнительного комитета.

II. Принципы, лежащие в основе политики возмещения расходов ПРООН

7. В условиях децентрализации и многообразия источников финансирования ключевой задачей при проведении правильной политики возмещения расходов является обеспечение распределения всех расходов по их действительным источникам финансирования, с тем чтобы исключить «перекрестное субсидирование» среди различных источников финансирования. Поэтому, что касается ПРООН, то в своей политике она исходит из необходимости обеспечения того, чтобы регулярные ресурсы не использовались для субсидирования расходов на управление программами, финансируемыми из прочих ресурсов.

8. Для достижения этой цели применяется ряд следующих принципов распределения и классификации расходов:

- а) из каждого источника финансирования должны покрываться все расходы на организацию необходимого управления, обеспечиваемого организацией;
- б) все расходы можно классифицировать как «прямые расходы», «постоянные косвенные расходы» и «переменные косвенные расходы»;

с) под возмещением расходов обычно понимается возмещение «переменных косвенных расходов», которые представляют собой косвенные расходы сверх уровня, обычно именуемого «базовой структурой» организации³.

9. В соответствии с нынешней политикой косвенные расходы возмещаются в форме оплаты за общеуправленческую поддержку (ОУП) из всех целевых фондов и по линии проектов совместного несения расходов третьими сторонами в диапазоне 5–7 процентов от индивидуального взноса, а также в рамках участия в покрытии расходов стран, в которых осуществляются программы, на уровне, составляющем в среднем 3 процента от стоимостного объема портфеля программ каждой конкретной страны.

10. Эта гибкость в определении ставки оплаты за ОУП в различных отделениях обеспечивается по-разному. Помимо общей проблемы пропорционального распределения расходов при выборе конкретной ставки оплаты за ОУП в стратегическом диапазоне 5–7 процентов приходится учитывать и ряд независимых факторов и соображений. Ниже предпринимается попытка отразить соответствующие критерии и переменные, которые по отдельности или в совокупности определяют конкретную ставку оплаты за ОУП на проектном уровне.

III. Критерии, лежащие в основе решений об утверждении конкретных ставок возмещения расходов

11. Что касается проектов, финансируемых за счет распределяемых на местах взносов в рамках совместного несения расходов третьими сторонами, в отношении которых нынешняя практика обеспечивает определенную степень гибкости (в диапазоне 5–7 процентов), то на этот счет можно высказать следующие соображения.

12. Судя по информации, поступающей от страновых отделений, все критерии можно грубо разбить на две группы: факторы, вызывающие рост ставки оплаты за ОУП, и факторы, способствующие ее сокращению. И те, и другие критерии могут оказывать совокупное воздействие и определяют окончательную величину ставки оплаты за ОУП. Например, обременительные требования отчетности могут подтолкнуть к разговору об увеличении ставки оплаты за ОУП. И наоборот, крупный взнос способен привести к снижению ставки в силу присущего ему эффекта масштаба. При наличии обоих этих факторов выбор размера ставки делается по итогам управленческой оценки их коллективного воздействия на уровне проектов. Это выдвигает на передний план задачу установления априори критериев для определения конкретных ставок оплаты за ОУП по индивидуальным проектам.

³ Под переменными косвенными расходами понимаются все расходы, которые несет организация как функционирующее подразделение и в рамках поддержки своих мероприятий, проектов и программ и которые можно однозначно соотнести с конкретными мероприятиями, проектами и программами. Эти расходы, как правило, включают в себя расходы на обслуживание и административные расходы, а также связанные с ними системные и оперативные расходы. Для более подробного ознакомления с принципами возмещения расходов, распределения расходов и классификации расходов см. доклад ПРООН о стратегическом управлении расходами и последствиях для возмещения расходов (DP/2004/35).

13. В нижеследующих пунктах перечисляются общие критерии, которыми руководствуются страновые отделения при определении конкретных ставок оплаты за ОУП.

Характер и сложность требований, предъявляемых к управлению проектами

14. В целом, чем сложнее проект в смысле его структуры, контроля, требований отчетности и привязки к системам ИКТ, тем выше ставка оплаты за ОУП. Хотя есть основания предположить, что для проекта, считающегося сложным, ставка должна находиться скорее в районе 7, чем 5 процентов, говорить о ее каких-то конкретных значениях не приходится. Находясь в штаб-квартире, трудно разобраться в сложных процессах на местах и, следовательно, устанавливать соответствующий размер ставки. В этой связи важное значение имеет все более возрастающая роль, которую играет ПРООН как организация, оказывающая помощь в целях развития в кризисных и посткризисных ситуациях — в том числе посредством прямого исполнения проектов, — что обуславливает необходимость более прочной опоры на внутренние ресурсы. В большинстве охваченных кризисом стран, где практика прямого исполнения получила широкое распространение, ПРООН столкнется с проблемой роста вспомогательных расходов, в первую очередь на местном уровне (сервисные платформы страновых отделений), что оправдывает увеличение размера ставки оплаты за ОУП.

Размер взноса

15. Доноры обычно исходят из того, что крупные взносы оправдывают снижение ставки оплаты за ОУП ниже установленного 5-процентного уровня. И хотя некоторые из строящихся на эффекте масштаба суждений, лежащих в основе этой посылки, хорошо обоснованы, опыт, накопленный другими организациями системы Организации Объединенных Наций (в частности, ЮНИСЕФ), говорит о том, что управлять системой определения ставок возмещения расходов на основе скользящей шкалы затруднительно с административной точки зрения и что действительно эффективная управленческая поддержка обеспечивается не во всех случаях. Крупные целевые фонды, например, требуют, чтобы ПРООН сформировала специальное управленческое подразделение, что, в свою очередь, в значительной степени скажется на расходах на общую управленческую поддержку. Кроме того, если в теории можно рассчитывать на то, что более низкие ставки возмещения расходов будут стимулировать доноров к увеличению объема взносов, то на практике этого не происходит.

Централизованно устанавливаемая ставка

16. ПРООН заключила рамочные соглашения о взносах с большинством основных двусторонних доноров и фондов Организации экономического сотрудничества и развития, стандартизовав таким образом многие аспекты этих взаимоотношений, в том числе общий подход к возмещению расходов на управленческую поддержку. Эти рамочные соглашения увязаны с новыми ставками возмещения расходов. Другими примерами таких соглашений являются Рамочное соглашение с Европейской комиссией по вопросам финансового управления и соглашение с Глобальным фондом по СПИДу, туберкулезу и малярии. В обоих из них установлена фиксированная ставка оплаты за ОУП

(соответственно 7 и 5 процентов), что устраняет необходимость проведения на местах переговоров для определения размера ставки между учреждениями-исполнителями и страновыми отделениями.

Сохранение традиционных ставок, установленных на более низких уровнях, чем утвержденные ставки

17. Одним из факторов, который, как представляется, способствует сохранению ставки оплаты за ОУП на уровне, ниже обязательного уровня в 5–7 процентов, является наличие традиционно тесных связей с некоторыми донорами. Хотя переход на новую практику был осуществлен в 2004 году и отделениям была предоставлена возможность заново обсудить с донорами свои ставки оплаты за ОУП по существующим проектам в целях приведения их в соответствие с новой практикой, эти переговоры не всегда были успешными, поскольку часть доноров настаивала на пересмотре ранее установленных ставок оплаты за управленческое обслуживание.

Требования о налаживании партнерских связей и проведении переговоров с донорами

18. Все вышеприведенные основания в пользу определения конкретных ставок необходимо рассматривать в более широком контексте мобилизации ресурсов ПРООН и ее усилий по налаживанию партнерских связей. Доноры исходят из того, что ПРООН должна и далее оставаться чутко реагирующим, гибким партнером. Способность проводить политику, обеспечивающую определенную степень гибкости, по-прежнему является стратегическим инструментом, которым эффективно пользуются страновые отделения, создавая новые партнерские объединения для осуществления новых мероприятий в области развития, а также для продолжения уже начатых.

IV. Цели межучрежденческого согласования и ставка расходов на ОУП

19. Проведенные в последнее время межучрежденческие переговоры по вопросу о необходимости согласования и упорядочения общего подхода к возмещению вспомогательных расходов, как представляется, оказали заметное влияние на гибкое определение вышеупомянутой ставки. Так, не позднее как в мае 2006 года учреждения Исполнительного комитета ГООНВР (ПРООН, ЮНФПА, ВМП и ЮНИСЕФ) договорились взимать 7 процентов со всех многосторонних целевых фондов, совместных программ и совместных отделений.

20. Основанием для принятия решения об упорядочении ставок послужили уже согласованные принципы возмещения расходов, о которых говорится в главе II, а также соответствующий опыт работы Целевого фонда по Ираку, который находится в административном ведении ПРООН. Для ряда организаций согласование ставки, спонсором которого выступила ПРООН, означало ее незначительное увеличение по сравнению со ставкой, которая была бы установлена по результатам двусторонних переговоров. Для остальных же — фактическое сокращение ставки. Что касается конкретно ЮНИСЕФ, который имеет одинаковую ресурсную структуру с ПРООН, то в результате согласования и упорядочения он заметно переориентировал свою внутреннюю политику. Для

ПРООН заключение соглашения о согласовании ставки означает, что конкретные совместные фонды и программы будут обладать меньшей гибкостью на переговорах с донорами.

V. Резюме и выводы

21. На конкретные ставки оплаты за ОУП, выбранные страновыми отделениями, оказывают влияние различные критерии и переменные. Вместе с тем представляется нецелесообразным применение каких-либо конкретных методов, с помощью которых страновые отделения могли бы определять конкретные ставки в диапазоне 5–7 процентов и которые соответствовали бы различным типам проектов и условиям их исполнения. В децентрализованной ПРООН, действуя в пределах диапазона ставки, установленного в соответствии с проводимой ею политикой, страновые отделения сами принимают окончательное решение, каким должен быть размер ставки оплаты за ОУП.

22. В конечном итоге критерии для определения ставки оплаты за ОУП должны устанавливаться исходя из реальных условий, в которых осуществляются проекты, и с учетом результатов управленческой оценки характера и сложности проектов и разницы в расходах между отделениями. За страновыми отделениями должны быть сохранены определенная свобода действий и право выбора, с тем чтобы они могли добиваться успеха на переговорах и/или корректировать ставку оплаты за ОУП в установленном диапазоне на основе технических и управленческих решений, выносимых по конкретным проектам.

23. В заключение нельзя не сказать о том, что жесткая увязка ставок возмещения расходов на управленческую поддержку с конкретными условиями исполнения проектов не отвечала бы интересам налаживания широких партнерских связей, равно как и не соответствовала бы основным ценам упорядочения и согласования. Кроме того, определение конкретной ставки исходя из параметров проекта было бы сопряжено с громадными трудностями в административном плане и чревато риском чрезмерного занижения или завышения управленческих расходов по конкретному проекту. Необходимо и далее придерживаться простого стиля руководства, сохранять определенную степень гибкости и продолжать использовать существующие возможности для согласования деятельности различных учреждений. К концу 2007 года ПРООН будет в состоянии подготовить исчерпывающий доклад об эффективности своей политики возмещения расходов и предложить при необходимости корректировки в ожидании результатов обзора корпоративной финансовой модели.

Приложение

Анализ применения ставок оплаты за ОУП в 2004–2005 годах

Таблица 1

Увеличение ставок оплаты за ОУП

(Совместное несение расходов третьими сторонами и взносы в целевые фонды — только страновые отделения)

	2004 год (От всего количества отделений) (В процентах)	2005 год
Отделения со средним значением ставки оплаты за ОУП < 3 процентов	32	12
Отделения со средним значением ставки оплаты за ОУП ≥ 3 процентам и < 4 процентов	24	24
Отделения со средним значением ставки оплаты за ОУП ≥ 4 процентам и < 5 процентов	21	26
Отделения со средним значением ставки оплаты за ОУП ≥ 5 процентам и < 6 процентов	12	19
Отделения со средним значением ставки оплаты за ОУП ≥ 6 процентам и < 7 процентов	4	9
Отделения со средним значением ставки оплаты за ОУП > 7 процентов	7	11

Диаграмма 1

Рост ставок платы за ОУП

(Совместное несение расходов третьими сторонами и взносы в целевые фонды — только страновые отделения)

Рост ставки оплаты за ОУП в 2004–2005 годах

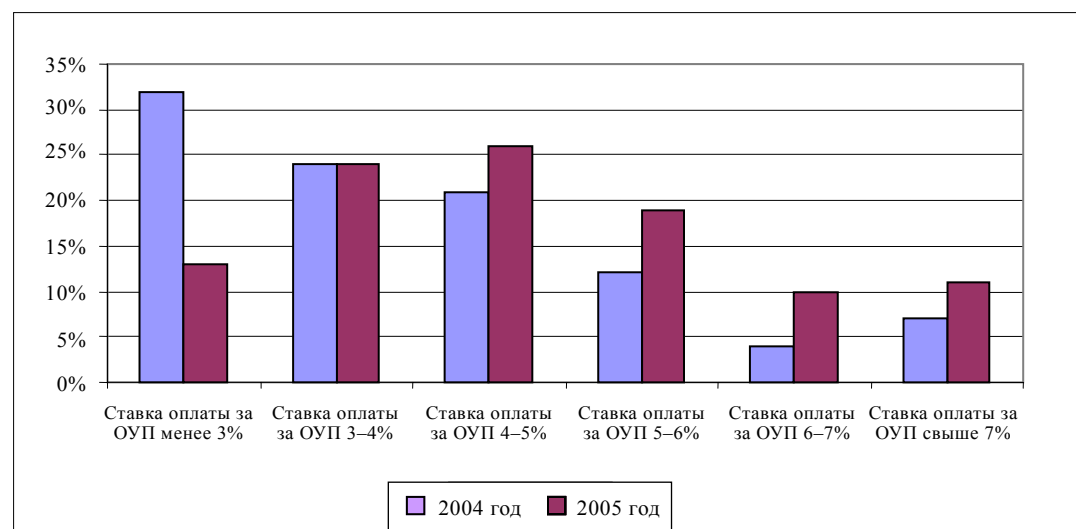


Таблица 2
Распределение расходов и поступлений по программам прочих ресурсов (ОУП) в 2004–2005 годах по источникам финансирования
(В млн. долл. США)

	2004 год			2005 год			2004–2005 годы	
	Общий объем расходов	Оплата за ОУП	Средняя ставка оп-латы за ОУП	Общий объем расходов	Оплата за ОУП	Средняя ставка оп-латы за ОУП	Общий объем расходов	Общий объем расходов на ОУП
Прочие донорские ресурсы	1 183,0	41,6	3,5	1 907,0	77,5	4,1	3 090,0	107,8
Прочие местные ресурсы	1 111,0	30,3	2,7	1 214,0	40,8	3,4	2 325,0	82,4
Итого	2 294,0	71,9	3,1	3 121,0	118,3	3,8	5 415,0	190,2