



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

Distr.: General
2 December 2008
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2009 года
19–22 января 2009 года, Нью-Йорк
Пункт 2 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы

Классификация расходов в ПРООН*

Резюме

В ответ на ряд недавно принятых решений Исполнительного совета в настоящем докладе приводятся исходная концептуальная основа и общая схема для начала процесса обсуждений в направлении формирования более прозрачной, нацеленной на результаты и согласованной системы классификации расходов в ПРООН. Будет проведен ряд последующих проверочных и аналитических мероприятий и мероприятий в поддержку дальнейшей проработки представленных в настоящем докладе общих концепций. Параллельно с этим ПРООН планирует провести серию неофициальных заседаний с членами Совета на протяжении месяцев, предшествующих началу второй очередной сессии 2009 года, на которой Советом будут официально рассмотрены двухгодичный бюджет вспомогательных расходов на 2010-2011 годы и результаты среднесрочного обзора процедур программирования на 2008-2011 годы.

* Задержка с представлением настоящего доклада вызвана необходимостью сбора данных для представления Исполнительному совету самой свежей информации.



Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. История вопроса	3
II. Классификация расходов	3
A. Концептуальная основа	3
B. Общая схема.....	5
Приложение	
Согласованные определения расходов	10

I. История вопроса

1. Настоящий доклад представляется в ответ на принятые Исполнительным советом решение 2007/33 (пункт 7) о предложениях в отношении процедур программирования на период 2008-2011 годов и решение 2008/1 (пункт 8) о двухгодичном бюджете вспомогательных расходов ПРООН на 2008-2009 годы. Доклад содержит исходную концептуальную основу и общую схему для согласования, в рамках всеобъемлющего плана ресурсного обеспечения ПРООН¹, классификации расходов на деятельность, финансируемую по линии процедур программирования и двухгодичного бюджета вспомогательных расходов. Он служит также необходимым подспорьем для последующих обсуждений по базовой структуре ПРООН.

2. Настоящий доклад представляется также на первоначальное рассмотрение Исполнительного совета в контексте начала подготовки к обсуждениям по двухгодичному бюджету вспомогательных расходов на 2010–2011 годы и результатам среднесрочного обзора процедур программирования на 2008–2011 годы. Оба эти пункта намечено представить на официальное рассмотрение Исполнительного совета на его второй очередной сессии в сентябре 2009 года.

II. Классификация расходов

A. Концептуальная основа

3. Обязанности ПРООН как одной из ведущих организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, видоизменялись в течение прошедшего десятилетия в направлении более эффективного реагирования на требования стран, в которых осуществляются программы, на резолюции Генеральной Ассамблеи и решения Исполнительного совета. Соответственно, ПРООН выполняет две взаимодополняющие функции: а) она содействует усилению координации и повышению эффективности и действенности системы Организации Объединенных Наций в целом на страновом уровне; и б) она оказывает поддержку в вопросах политики и техническую поддержку, занимаясь решением и разъяснением таких многосекторальных задач, как сокращение масштабов нищеты, применение демократических форм правления, предотвращение кризисных ситуаций и ликвидация их последствий, а также охрана окружающей среды и устойчивое развитие.

4. В свете вышесказанного ПРООН было поручено укрепить свою роль в деле содействия усилению координации и повышению эффективности и действенности системы Организации Объединенных Наций в целом на страновом уровне. В этой связи она продолжает финансирование проектов в области развития, отвечая при этом на постоянно возрастающий спрос на агитационно-просветительскую работу, услуги по вопросам политики и техническую поддержку со стороны стран, в которых осуществляются программы, в целях решения перечисленных выше многосекторальных задач.

¹ Перекрестная ссылка на документ DP/2008/3, таблица 1.

5. Направления деятельности ПРООН сформулированы в ее бизнес-модели, на которую ПРООН опирается при выполнении своих динамичных обязанностей, делегированных ей Генеральной Ассамблеей и отраженных в самой последней резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи. Бизнес-модель обеспечивает ПРООН основу для оказания поддержки странам, в которых осуществляются программы, в целях реализации ими своих национальных стратегий развития. Она предусматривает оказание содействия в деле предоставления услуг в области координации, агитационно-просветительской работы и развития в рамках системы развития Организации Объединенных Наций и в выполнении основополагающих функций управления, облегчающих их предоставление.

6. Стратегический план на 2008–2011 годы определяет общее направление деятельности ПРООН по оказанию поддержки странам, в которых осуществляются программы, с одобрения Исполнительного совета. Стратегический план опирается на четыре компонента, которые определены в бизнес-модели и служат в принципе критериями при мобилизации и распределении регулярных и прочих ресурсов, которые используются для поддержки программной деятельности; обеспечения эффективной реализации программ; облегчения координации в вопросах развития в рамках Организации Объединенных Наций; и содействия выполнению функций управления.

7. План ресурсного обеспечения ПРООН представляет собой комплексную систему финансовых ресурсов, охватывающую деятельность в области развития и управленческую деятельность — в том числе деятельность ПРООН по обеспечению координации в вопросах развития, — финансируемую за счет регулярных и прочих ресурсов. Два самостоятельных механизма финансирования по линии регулярных ресурсов: процедуры программирования на 2008–2011 годы и двухгодичный бюджет вспомогательных расходов на 2008–2009 годы — рассматриваются Исполнительным советом раздельно.

8. В принципе процедуры программирования предназначены для поддержки программной деятельности, обеспечения эффективной реализации программ и облегчения координации в вопросах развития в рамках Организации Объединенных Наций, а двухгодичный бюджет вспомогательных расходов предназначен для содействия выполнению функций управления. На практике процедуры программирования охватывают всю программную деятельность. Однако они не обеспечивают достаточного разграничения программной деятельности и деятельности по осуществлению программ и не охватывают всей деятельности по осуществлению программ и деятельности по обеспечению координации в вопросах развития в рамках Организации Объединенных Наций. Хотя двухгодичный бюджет вспомогательных расходов теперь составляется в соответствии с практикой бюджетирования, ориентированной на конкретные результаты, он остается отдельным и самостоятельным механизмом по отношению к процедурам программирования, в котором используются классификации расходов, в большей степени отражающие практику, принятую в финансирующей организации. Таким образом, два механизма финансирования и, что еще важнее, используемые в них классификации расходов не в полной мере отражают и поддерживают видоизменяющиеся обязанности ПРООН, особенно если их рассматривать с точки зрения условий функционирования ПРООН, которые обусловлены спросом и ориентированы на конкретные результаты.

9. В результате создано и продолжает существовать искусственное разделение между деятельностью, финансируемой по линии процедур программирования, и деятельностью, финансируемой по линии двухгодичного бюджета вспомогательных расходов. Например, в ответ на просьбу страны, в которой осуществляется программа, «оказать ей консультативную помощь в вопросах политики» ПРООН нанимает консультанта по линии процедур программирования для предоставления консультаций по экологическому вопросу. Связанные с этим расходы будут учтены как расходы на цели развития. Напротив, если та же консультативная помощь по тому же виду деятельности будет оказана специализированным национальным сотрудником ПРООН в представительстве в стране, то соответствующие расходы будут проведены по двухгодичному бюджету вспомогательных расходов как управленческие расходы.

10. Для устранения этого искусственного разделения ПРООН необходимо дополнительно упорядочить обязанности, функции и виды деятельности, отражаемые в ее механизмах финансирования и системе классификации расходов. При этом ей необходимо согласовать их с бизнес-моделью и многосекторальными задачами и целевыми показателями на 2008–2011 годы, намеченными к осуществлению и одобренными Исполнительным советом. Соответственно, требуется более транспарентная и быстро реагирующая система классификации расходов в сочетании с более гибкими механизмами финансирования. Это представляется особенно важным для укрепления практики управления, ориентированной на конкретные результаты, обеспечения логически обоснованного распределения расходов по категориям и наращивания усилий по мобилизации ресурсов.

11. В середине 2008 года ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА наняли совместного консультанта для оценки того, насколько согласованы классификации расходов в этих трех организациях. Согласованные определения расходов, утвержденные ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, были проанализированы и признаны по-прежнему применимыми. С этими определениями можно ознакомиться в приложении к настоящему докладу, озаглавленном «Согласованные определения расходов», где данный вопрос рассматривается более подробно.

В. Общая схема

12. Создание транспарентной, стратегической и полностью согласованной системы классификации расходов в ПРООН обусловлено необходимостью соблюдения трех руководящих принципов:

- а) транспарентной идентификации и распределения расходов по категориям;
- б) упорядочения и упрощения классификационных категорий расходов в соответствии с более реалистичными и быстро реагирующими механизмами финансирования; и
- в) согласования классификаций расходов и механизмов финансирования с бизнес-моделью и стратегическим планом.

13. Говоря конкретно, с переходом на более стратегически ориентированные, последовательные и согласованные методы хозяйствования в рамках всей системы Организации Объединенных Наций исключительно важно, чтобы лежа-

щие в основе этой деятельности расходы были четко определены и транспарентным образом увязаны с организационными целями. Это должно привести к укреплению практики представления отчетности, ориентированной на конкретные результаты, установлению сбалансированного соотношения между спросом на услуги и их предложением, усилению подотчетности, облегчению процесса принятия решений и повышению степени сопоставимости.

14. В механизмах финансирования имеются ресурсные средства (программные статьи и функции бюджетирования, ориентированные на конкретные результаты), которые в принципе облегчают достижение запланированных результатов и в которых производится классифицирование расходов. Поэтому необходимо установить рациональные и простые классификационные категории расходов для обеспечения реалистичных и быстро реагирующих механизмов финансирования. В этом отношении две существующие сейчас широкие категории расходов — расходы на цели развития и управленческие расходы — остаются актуальными. Однако классифицирование расходов между двумя механизмами финансирования и внутри них требует дальнейшего анализа и проверки для того, чтобы обеспечить выполнение требований в отношении более точного распределения расходов по категориям и повышения транспарентности. Рассматривается идея создания третьей широкой классификационной категории расходов для отражения расходов на специальную целевую деятельность (см. пункты 19–22, ниже).

15. Столь же важное значение имеет согласование классификаций расходов и механизмов финансирования с нынешней ориентацией бизнес-модели и направленностью стратегического плана. Повышение согласованности должно привести к дальнейшему расширению возможностей для более четкого распределения ресурсов, в большей мере обусловленного спросом, в соответствии с запланированными организационными приоритетными целями и функциями и видами деятельности, необходимыми для их достижения. Это должно создать условия для оптимального распределения ресурсов на деятельность в целях развития, обеспечивая одновременно с этим устойчивое выделение требуемого объема ресурсов на цели управленческой деятельности.

16. ПРООН изучает концептуальную основу классификации расходов по трем рассмотренным выше широким категориям — *расходы на цели развития, управленческие расходы и специальные целевые расходы*. Будет изучена также идея разработки более комплексного механизма финансирования, в рамках которого могла бы применяться такая классификация расходов.

17. Расходы на цели развития могли бы дополнительно подразделяться на три основные подкатегории, сгруппированные по принципу аналогичности видов деятельности и функций, а именно: *программы; деятельность по обеспечению эффективности программ; и деятельность по обеспечению координации в вопросах развития в рамках Организации Объединенных Наций*. Ниже дается их краткое описание:

а) *программы* — представляющие собой ресурсные средства и классифицированные в них расходы, имеющиеся для финансирования страновых, региональных и глобальных программ и проектов в четырех основных областях деятельности ПРООН. Ресурсные средства (программные статьи), охваченные процедурами программирования, предназначены для финансирования про-

грамм и проектов в области развития на страновом (ПРОФ²-1/2 и ПРОФ-3), глобальном (глобальная программа) и региональном (региональная программа) уровнях;

б) *деятельность по обеспечению эффективности программ* — представляющая собой вклад ПРООН, который носит характер консультативной помощи в вопросах развития, нормотворческий или технический характер и который необходим для достижения целей программ или проектов в четырех основных областях деятельности ПРООН. Эти виды деятельности считаются составным элементом достижения запланированных результатов. Эта категория включала бы расходы на оказание консультативных услуг по вопросам политики и нормотворческую работу, а также расходы на агитационно-просветительскую работу и техническую поддержку, понесенные в процессе определения, составления и осуществления программ или проектов и управления ими;

с) *деятельность по обеспечению координации в вопросах развития в рамках Организации Объединенных Наций* — представляющая собой вклад, необходимый для поддержки деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития. Сюда относились бы выполнение представительской и ведущей роли в рамках системы Организации Объединенных Наций и все расходы, связанные с функцией координаторов-резидентов; стратегической координацией работы страновых групп Организации Объединенных Наций; разработкой рамочных и совместных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; оказанием поддержки системе Организации Объединенных Наций по линии механизмов партнерства и мобилизацией ресурсов от ее имени; общественно-информационной и агитационно-просветительской деятельностью и контролем за ходом достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; и общими и совместными видами обслуживания.

18. *Управленческая деятельность* представляет собой функции и виды деятельности ПРООН, необходимые для обеспечения осуществления программ, деятельности по обеспечению эффективности программ и деятельности по обеспечению координации в вопросах развития в рамках Организации Объединенных Наций. Сюда относились бы: исполнительное руководство и управление; корпоративный надзор и подотчетность; соблюдение уставных обязательств; и эффективное управление людскими и финансовыми ресурсами.

19. Специальная целевая деятельность могла бы образовать третью широкую классификационную категорию расходов, учитывая ее межтематический характер и значительные объемы связанных с ней расходов. Расходы на эту деятельность можно было бы подразделить на три основных подкатегории: расходы на обеспечение мер безопасности, санкционированных Организацией Объединенных Наций; расходы по плану медицинского страхования после выхода в отставку; и расходы на капитальные вложения.

20. *Расходы на обеспечение мер безопасности, санкционированных Организацией Объединенных Наций*, обусловлены участием ПРООН в реализации утвержденного комплекса глобальных мер, осуществляемых Департаментом Организации Объединенных Наций по вопросам охраны и безопасности. К этим

² Целевой показатель распределения ресурсов из основных фондов.

мерам относятся реализация программы Организации Объединенных Наций по координации безопасности на местах и соблюдение минимальных оперативных норм безопасности на уровне представительств в странах и штаб-квартиры. Расходами по плану медицинского страхования после выхода в отставку являются расходы на предоставление льгот по медицинскому обслуживанию, которые причитаются имеющим на них право сотрудникам после выхода на пенсию. Значительные по объему расходы, связанные с не обеспеченным финансированием обязательством, вытекающим из актуарных оценок прогнозируемых расходов по плану медицинского страхования после выхода в отставку, выделены в отдельную группу и начисляются на ежегодной основе.

21. Выделение расходов на капитальные вложения в отдельную подкатегорию специальных целевых расходов могло бы служить дальнейшему повышению транспарентности благодаря разграничению капитальных расходов и оперативных (управленческих) расходов. Это позволило бы четче определить порядок подотчетности внутри организации и одновременно с этим позволило бы руководящим органам лучше понимать свою ответственность за обеспечение наличия ресурсов для финансирования такой деятельности. Это привело бы также к усилению стратегического планирования благодаря долгосрочной приоритизации потребностей в капитальных вложениях и содействовало бы регулированию рисков, уменьшая необходимость удовлетворения внезапно возникающего, незапланированного спроса на финансирование. Составление отдельных смет капитальных расходов увязано с принятыми в МСУГС принципами учета количественно-суммовым методом и амортизации и согласуется с передовой практикой в этой области.

22. ПРООН в настоящее время возглавляет рабочую группу по практике составления смет капитальных расходов, созданную по инициативе Сети по финансовым и бюджетным вопросам при Комитете высокого уровня по вопросам управления, главная задача которой заключается в разработке широкой, стратегической и всеохватывающей концептуальной основы для внедрения в системе Организации Объединенных Наций согласованной практики составления смет капитальных расходов. Были подняты вопросы, связанные с механизмами финансирования и пересмотром финансовых положений и правил. Это представляется особенно актуальным в свете того, что в настоящее время финансовыми положениями и правилами исключается возможность заимствования финансовых средств и строительства зданий, а обе эти области деятельности представляют потенциальный интерес для ПРООН.

23. Подводя итог, следует сказать, что бизнес-модель и стратегический план — и лежащие в их основе механизмы ресурсного обеспечения и система классификации расходов — являются главным залогом актуальности и устойчивости ПРООН в будущем. Как показано в общих чертах в настоящем докладе, для распределения расходов по категориям, реагирования на обусловленные спросом потребности стран, в которых осуществляются программы, и укрепления практики управления, ориентированной на конкретные результаты, требуется более транспарентная система классификации расходов. Результатом применения этого подхода должно стать более оптимальное распределение ресурсов для удовлетворения огромного множества приоритетных потребностей ПРООН в области финансирования, в том числе более перспективное понимание необходимости обеспечения устойчивости. Представленные в настоящем

докладе общие концепции призваны служить основой для начала процесса обсуждений, которые привели бы к такому результату.

Приложение. Согласованные определения расходов

24. ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ утверждены следующие согласованные определения расходов:

а) *прямые расходы* — все расходы, которые организация несет в связи с осуществлением деятельности, проектов и программ в рамках своего мандата и которые могут быть в полном объеме отнесены к такой деятельности, проектам и программам;

б) *постоянные косвенные расходы* — все расходы, которые организация несет независимо от масштабов и уровня своей деятельности и которые нельзя однозначно отнести к конкретным видам деятельности, проектам или программам;

с) *переменные косвенные расходы* — все расходы, которые организация несет в связи с осуществлением своей деятельности, проектов и программ и их вспомогательным обслуживанием и которые нельзя однозначно отнести к конкретным видам деятельности, проектам или программам.

25. Эти согласованные определения в целом увязаны с определениями Объединенной инспекционной группы (ОИГ), которые отражены в документе JIU/REP/2002/3. Одна из областей, в которую внесены дополнительные уточнения, касается порядка учета прямых проектных и программных расходов. В этом отношении важно отметить, что ОИГ относит расходы, связанные с деятельностью по разработке и осуществлению программ и проектов и управлению ими, в том числе с деятельностью консультативного характера, к прямым расходам. Для целей настоящего доклада расходы на такие виды деятельности рассматриваются аналогичным образом и объединяются под общим названием «расходы на деятельность по обеспечению эффективности программ».

26. Применение вышеуказанных определений позволяет классифицировать расходы во всех трех организациях следующим образом: «прямые» расходы на цели развития (программы, обеспечение эффективности программ и, в случае ПРООН, обеспечение координации в вопросах развития в рамках Организации Объединенных Наций); и «постоянные косвенные» или «переменные косвенные» управленческие расходы.

27. В целом, в указанных трех организациях согласован порядок классификации расходов по категориям расходов на цели развития и управленческих расходов, при этом заметным исключением являются расходы, связанные с обеспечением эффективности программ. Учитывая разные организационные мандаты, полное согласование операций, в том числе классификации расходов, не представляется реалистичным или желательным. Тем не менее можно было бы рассмотреть возможность дальнейшего согласования в трех областях:

а) классификация расходов по категориям расходов на цели развития и управленческих расходов, особенно в том, что касается расходов, связанных с обеспечением эффективности программ;

б) классификация расходов внутри функций управления;

с) классификация расходов внутри функций управления по категориям постоянных косвенных и переменных косвенных расходов.

28. Для обеспечения большей согласованности ПРООН намерена продолжить обсуждения с организациями-партнерами по вопросам определений и описаний. Основное внимание будет уделяться достижению большей последовательности в отнесении видов деятельности и связанных с ними расходов к каждой функции и обеспечению последовательности в классификации расходов по категориям управленческих расходов и расходов на цели развития, особенно в том, что касается функций обеспечения эффективности программ. Аналогичным образом, будут продолжены обсуждения по вопросу о последовательности классификации управленческих расходов по категориям «постоянных косвенных» или «переменных косвенных» расходов.
