



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

Distr.: General
18 November 2004
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2005 года
21–28 января 2005 года, Нью-Йорк
Пункт 11 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

**Возмещение косвенных расходов в рамках совместного
финансирования**

Доклад Директора-исполнителя

Резюме

В настоящем докладе предлагается внести изменения в существующую политику возмещения косвенных расходов ЮНФПА. Стандартизация методологии возмещения косвенных расходов ЮНФПА осуществляется в рамках принимаемых в системе Организации Объединенных Наций инициатив по упрощению и согласованию.

В докладе описывается принятая сегодня ЮНФПА политика возмещения расходов и предлагается заменить существующую структуру множественных ставок единой 7-процентной ставкой для всех вспомогательных расходов. В докладе также предлагается закрепить существующую 5-процентную ставку для расходов на закупки, осуществляемые в интересах третьих сторон. В заключительной части настоящего доклада содержатся элементы решения, которое может принять Исполнительный совет.

Для облегчения работы с докладом в приложении даются определения соответствующих терминов, а также приводится таблица, определяющая структуру постоянных и переменных расходов ЮНФПА.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Общие сведения	3
II. Текущая политика ЮНФПА в области возмещения косвенных расходов	4
III. Проводимые в рамках системы Организации Объединенных Наций обсуждения по вопросу о возмещении косвенных расходов	5
IV. Разработка политики возмещения косвенных расходов	6
V. Рекомендация	7
Приложение	8

Введение

1. В настоящем докладе предлагается внести изменения в существующую политику возмещения косвенных расходов ЮНФПА. Стандартизация методологии возмещения косвенных расходов ЮНФПА осуществляется в рамках предпринимаемых сегодня в системе Организации Объединенных Наций инициатив по упрощению и согласованию. ЮНФПА внимательно следит за ходом работы в этой области в других организациях системы Организации Объединенных Наций и принял к сведению рекомендации Объединенной инспекционной группы (ОИГ), содержащиеся в ее докладе, озаглавленном «Вспомогательные расходы, связанные с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JU/REP/2002/3). Кроме того, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) в своем докладе об административных и оперативно-вспомогательных расходах, возмещаемых ЮНФПА (DP/FPA/2000/5), рекомендовал продолжить рассмотрение вопроса о возмещении административных и оперативных вспомогательных расходов.

2. При подготовке предлагаемых изменений существующей структуры возмещения расходов ЮНФПА уделял особое внимание таким элементам, как простота, единообразие, транспарентность отчетности и легкость для понимания потенциальными странами-донорами. В этом контексте предлагается объединить косвенные расходы, которые в настоящее время делятся на расходы на административное и оперативное обслуживание (АОО) и расходы на управленческое и вспомогательное обслуживание (УВО), в единую категорию «косвенных расходов» (определения см. в приложении).

3. Цель настоящего доклада состоит в том, чтобы: а) представить основные сведения о ходе развития политики ЮНФПА в области возмещения косвенных расходов; б) проанализировать существующую политику возмещения косвенных расходов; и с) предложить внести изменения в политику возмещения косвенных расходов в соответствии с рекомендациями ОИГ.

I. Общие сведения

4. ЮНФПА дважды рассматривал вопрос о возмещении косвенных расходов на Исполнительном совете: сначала в 1998 году (см. документ DP/FPA/1998/11 и решение 98/22), а затем в 2000 году (см. документ DP/FPA/2000/2 и решение 2000/6). В докладе Фонда, озаглавленном «Административные и оперативно-вспомогательные расходы, возмещаемые Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения» (DP/FPA/2000/2), вместо старого термина «многосторонние и двусторонние механизмы финансирования» вводится понятие «совместное финансирование», которое включает стратегию мобилизации ресурсов по линии совместного несения расходов.

5. В докладе, озаглавленном «Обзор многосторонних и двусторонних механизмов, финансируемых из целевых фондов» (DP/FPA/1998/11), отмечалось, что многостороннее и двустороннее финансирование (которое теперь называется совместным финансированием) осуществляется в ЮНФПА в форме процесса, который охватывает различные отделы и который предполагает распределение рабочей нагрузки между различными подразделениями, при этом на

каждое подразделение Фонда возложена конкретная функция, позволяющая обеспечить эффективную поэтапную реализацию данной многосторонней и двусторонней договоренности о совместном финансировании. ЮНФПА обеспечивает всестороннее управленческое и основное вспомогательное обслуживание совместно финансируемой деятельности. Использование механизмов совместного финансирования сопряжено с обеспечением ЮНФПА дополнительного управленческого и административного обслуживания, независимо от учреждения-распорядителя/исполнителя, в таких областях, как подготовка и обновление соглашений, регистрация средств, выверка счетов, оказание технической помощи, наблюдение за основными элементами проектов, надзор и оценка, а также подготовка финансовой и основной отчетности и общее управление проектом. Это весьма трудоемкий процесс, и поэтому обеспечение управленческого и вспомогательного обслуживания, необходимого для осуществления эффективного контроля за реализацией многосторонних и двусторонних проектов, требует значительных усилий персонала как страновых отделений ЮНФПА, так и штаб-квартиры.

6. Косвенные расходы ЮНФПА, как правило, одинаковы для всех элементов совместного финансирования, т.е. для средств, поступающих по линии совместного несения расходов, и для целевых средств. Любые дополнительные издержки, предусмотренные в двухгодичном бюджете вспомогательных расходов на оказание таких услуг, фактически представляют собой субсидирование расходов на административное руководство и управление программами по линии совместного финансирования и подлежат возмещению. Очевидно, что для возмещения соответствующих расходов необходимо пересмотреть политику ЮНФПА в области возмещения косвенных расходов, а также соответствующие ставки возмещения. В соответствии с предпринимаемыми в учреждениях системы Организации Объединенных Наций усилиями по согласованию методологии ЮНФПА в своей работе использует методологию возмещения косвенных расходов.

II. Текущая политика ЮНФПА в области возмещения косвенных расходов

7. В соответствии с решениями 2000/6 и 98/22 Исполнительного совета, в настоящее время используются следующие ставки возмещения расходов: а) в качестве временной меры — стандартная ставка в размере 7,5 процента для возмещения расходов на АОО в отношении осуществляемых ЮНФПА мероприятий, совместно финансируемых по линии целевых фондов; и б) ставка в размере 5 процентов за оплату услуг по УВО, которая взимается в отношении всех многосторонних и двусторонних мероприятий.

8. Соответственно, в ЮНФПА применяется следующая практика: а) со взносов в виде целевых средств, независимо от учреждения-исполнителя, удерживается 5 процентов для возмещения расходов по УВО; б) со взносов по линии совместного несения расходов по проектам, осуществляемым ЮНФПА, удерживается 5 процентов для возмещения расходов на АОО; в) со взносов в виде целевых средств для финансирования проектов, осуществляемых ЮНФПА, удерживается 7,5 процента на АОО; д) при осуществлении проектов по линии национального исполнения правительство перечисляет ЮНФПА за

АОО 5 процентов; е) если программные мероприятия осуществляются неправительственными организациями (НПО), они могут удерживать до 12 процентов для покрытия косвенных расходов; и f) если такие мероприятия осуществляются учреждениями системы Организации Объединенных Наций, они могут удерживать до 7,5 процента для покрытия своих косвенных расходов. Вполне очевидно, что такой порядок сложен, и ЮНФПА предлагает упростить расчет косвенных расходов Фонда.

9. Основная цель предлагаемого в настоящем докладе подхода заключается в обеспечении того, чтобы используемая методология была ясной и транспарентной и в то же время удовлетворяла основному требованию, заключающемуся в получении достаточных средств по линии возмещения расходов, с тем чтобы не происходило «субсидирования» взносов по линии совместного финансирования. Предлагается существующие структуры возмещения расходов на АОО и УВО (описанные в пункте выше) заменить единой ставкой, определяемой посредством анализа бюджетных последствий совместного финансирования расходов на управление, которая будет рассчитываться как определенная процентная доля всех расходов на деятельность по линии совместного финансирования за бюджетный период.

10. При анализе ставок возмещения расходов ЮНФПА рассмотрел также вопрос о сборах за закупки в интересах третьих сторон¹, размер которых в настоящее время составляет 5 процентов от стоимости приобретенных товаров. Проведенный анализ подтвердил уместность применения существующей ставки, и поэтому ЮНФПА не предлагает менять ее в настоящее время.

11. В соответствии с решением 2000/6 Исполнительного совета ЮНФПА рассмотрел также ставки возмещения расходов на АОО в отношении неправительственных организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций. Этими ставками определяется уровень возмещения учреждению-исполнителю расходов, связанных с управлением программными мероприятиями, финансируемыми за счет средств ЮНФПА. Было установлено, что эти ставки являются приемлемыми, и соответствующие расходы будут включаться в рамках программных мероприятий как прямые расходы.

III. Проводимые в рамках системы Организации Объединенных Наций обсуждения по вопросу о возмещении косвенных расходов

12. В своем докладе, озаглавленном «Вспомогательные расходы, связанные с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JU/REP/2002/3), ОИГ поддержала идею согласования директивных принципов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, хотя и без намерения рекомендовать установить единую ставку возмещения вспомогательных расходов для всех организаций этой системы. В то же время эти организации должны при определении таких ставок применять единый подход. Согласование подхода к определению ставок возмещения вспомога-

¹ Термин «закупки в интересах третьей стороны» является более понятным, чем ранее употреблявшийся термин «возмещаемые закупки».

тельных расходов облегчит понимание и принятие государствами-членами этого механизма.

13. Согласно докладу ОИГ, основные принципы обеспечения согласованного подхода к определению ставок возмещения вспомогательных расходов заключаются в следующем: а) средства должны использоваться эффективно; б) политика должна быть целенаправленной, транспарентной и легко реализуемой; и с) все исключения и специальные договоренности должны быть справедливыми. Для обеспечения этого ОИГ рекомендует положить в основу расчета ставок возмещения вспомогательных расходов непосредственную пользу, которую приносит внебюджетная деятельность, и то, насколько точно эти ставки отражают фактические вспомогательные расходы с учетом вида деятельности, условий и объема ресурсов.

14. Несколько учреждений пересмотрели свои ставки возмещения косвенных расходов, используя для этого либо данные подробных обследований расходов, либо результаты анализа финансовых данных за определенный период времени. ЮНФПА использует подход, предусматривающий количественное определение доли постоянных и переменных косвенных расходов, связанных с поддержкой мероприятий, осуществляемых по линии совместного финансирования.

IV. Разработка политики возмещения косвенных расходов

15. Используя модель возмещения косвенных расходов, ЮНФПА рассчитывает фактические и косвенные расходы Фонда как процентную долю расходов по линии совместного финансирования. В качестве первого этапа ЮНФПА определяет уровень постоянных расходов каждого из своих подразделений. Постоянные расходы не увеличиваются с увеличением объема совместного финансирования и в целом их можно определить как расходы на канцелярию директора подразделения и его сотрудников, занимающихся исключительно административным руководством и управлением регулярными ресурсами. Для Отдела служб надзора и Канцелярии Директора-исполнителя все расходы рассматриваются как постоянные, поскольку размер этих подразделений не зависит от объема внебюджетных ресурсов (более подробное описание порядка определения постоянных расходов см. в приложении). Переменные расходы представляют собой все расходы за вычетом постоянных расходов. Для Отдела службы надзора и Канцелярии Директора-исполнителя они равны нулю. Переменные расходы достигают существенной величины в Отделе управленческого обслуживания, Отделении по мобилизации ресурсов и в страновых отделениях ЮНФПА. Переменные расходы можно — в зависимости от характера взносов — далее разбить на расходы, относящиеся к деятельности, осуществляемой по линии совместного финансирования, деятельности, финансируемой из регулярных ресурсов, и услугам по закупкам. Соответствующие переменные расходы, относящиеся к деятельности, осуществляемой по линии совместного финансирования, представляют собой приходящуюся на каждое подразделение часть общих накладных расходов.

16. На основе вышеуказанной модели ЮНФПА рассчитал необходимые фактические ставки возмещения расходов для двухгодичных периодов 2000–2001 и 2002–2003 годов. Для периода 2000–2001 годов необходимый размер ставки

для возмещения косвенных расходов составлял 8,1 процента от совокупных расходов, понесенных по линии совместного финансирования, в то время как для периода 2002–2003 годов такая ставка составляла 6,5 процента. Эти процентные показатели будут меняться незначительно в зависимости от фактического уровня как возмещаемых расходов, так и допустимых расходов на двухгодичный период. Однако данный анализ достаточно точен, чтобы можно было предложить установить единую ставку в 7,0 процента, которая, будучи рассчитана на основе всех расходов по линии совместного финансирования с учетом прогнозов Фонда на будущее, будет гарантировать полное отсутствие субсидирования косвенных расходов за счет основных ресурсов и наоборот.

V. Рекомендация

17. В свете вышеприведенного анализа и полученных выводов Исполнительный совет может пожелать:

- a) принять к сведению настоящий доклад (DP/FPA/2005/5);**
- b) одобрить методологию, позволяющую избежать перекрестного субсидирования мероприятий, осуществляемых по линии совместного финансирования;**
- c) постановить, что для возмещения косвенных расходов на деятельность, осуществляемую по линии совместного финансирования, следует использовать только одну ставку;**
- d) установить ставку возмещения расходов на уровне 7 процентов от общих расходов по линии совместного финансирования;**
- e) подтвердить нынешнюю ставку в 5 процентов для возмещения расходов по закупкам в интересах третьих сторон;**
- f) подтвердить лимиты возмещения косвенных расходов для неправительственных организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций, установленные Исполнительным советом в решении 2000/6;**
- g) уполномочить Директора-исполнителя периодически пересматривать ставку возмещения косвенных расходов и по мере необходимости вносить изменения с целью недопущения перекрестного субсидирования.**

Приложение

I. Определение отдельных терминов

Совместное финансирование: механизм мобилизации ресурсов, в рамках которого могут быть получены взносы на поддержку конкретных целей, соответствующих мандату ЮНФПА. Такие взносы могут быть в виде совместного несения расходов или целевых средств, и они должны рассматриваться отдельно от регулярных ресурсов, выделяемых на осуществление программ.

Совместное несение расходов: механизм, в соответствии с которым расходы на осуществление проекта, которые обычно покрываются за счет регулярных ресурсов ЮНФПА, включая возмещение косвенных расходов партнерам/учреждениям-исполнителям, полностью или частично покрываются за счет взноса или взносов принимающего правительства или одного или более правительств, которые не являются принимающим правительством, или же от организации или организаций системы Организации Объединенных Наций, или межправительственных учреждений или агентств, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, или организаций частного сектора и отдельных лиц.

Прямые расходы: все расходы, полностью относящиеся к мероприятиям, проектам и программам, осуществляемым во исполнение мандата ЮНФПА (например, расходы по персоналу проекта, на оборудование, помещения, поездки).

Постоянные косвенные расходы: все расходы, не зависящие от масштабов и уровня деятельности Фонда, которые не могут быть четко отнесены к конкретным проектам (например, расходы на высшее руководство, общеорганизационные расходы, расходы на уставные органы).

Расходы на административное и оперативное обслуживание (АОО): расходы, возмещаемые учреждению-распорядителю за административное руководство программными мероприятиями, финансируемыми за счет средств ЮНФПА; расходы на АОО теперь входят в категорию косвенных расходов.

Расходы на управленческое и вспомогательное обслуживание (УВО): все расходы на непосредственное оказание управленческой и административной поддержки в разработке проектов, финансируемых за счет взносов по линии совместного финансирования, в соответствии с положениями соглашения о финансировании, а также в надзоре и контроле за их реализацией. Эти расходы теперь входят в категорию косвенных расходов.

Многосторонние и двусторонние механизмы финансирования: термин, который ранее использовался для обозначения целевых средств, которые теперь входят в категорию совместного финансирования.

Накладные расходы: другой термин для обозначения косвенных расходов или вспомогательных расходов.

Вспомогательные расходы: термин, используемый Объединенной инспекционной группой (ОИГ) и ЮНФПА для обозначения косвенных расходов.

Закупки в интересах третьих сторон: закупки товаров и оборудования, осуществляемые ЮНФПА для и по поручению правительств, неправительств

венных организаций и других третьих сторон, с которыми заключен меморандум о взаимопонимании. Финансирование таких закупок может осуществляться соответствующей третьей стороной или любым другим донором. Расходы на закупки в интересах третьих сторон включают расходы на приобретение товаров плюс расходы на инспекцию, испытание и проверку их качества, что является прямым требованием, а также расходы, связанные с перевозкой, страхованием и таможенной очисткой в пункте ввоза в страну конечного назначения.

Целевые средства: средства, принимаемые ЮНФПА в соответствии с Финансовыми положениями ЮНФПА для финансирования деятельности, указанной донором, при условии, что эта деятельность не противоречит политике и мандату ЮНФПА.

Переменные косвенные расходы: все расходы, которые производятся в ходе административного руководства и управления проектами и которые не могут быть четко отнесены к конкретным проектам (например, расходы вспомогательных и административных подразделений, управление проектом).

II. Структура постоянных и переменных расходов ЮНФПА

	<i>Постоянные расходы (не учитываемые при определении размеров возмещения косвенных расходов)</i>	<i>Переменные расходы (используемые для определения размеров возмещения косвенных расходов) Общий объем вспомогательных расходов за вычетом постоянных расходов</i>
Страновой уровень	Совокупные расходы по персоналу для отделений на местах, связанные с оперативными расходами.	Остаток распределяется на основе соотношения средств, полученных по линии совместного несения расходов/целевых средств и регулярных ресурсов.
Штаб-квартира	<i>См. ниже по подразделениям</i>	<i>См. ниже по подразделениям</i>
Канцелярия Директора-исполнителя и Отдел служб надзора	Все расходы этих подразделений – постоянные.	–
Географические отделы	Расходы по персоналу на должностях, связанных с директивным руководством, планированием и общим управлением.	Остаток распределяется на основе соотношения средств, полученных по линии совместного несения расходов/целевых средств и регулярных ресурсов.
Отдел информации, мобилизации ресурсов и по делам Исполнительного совета	1) Расходы по персоналу на должностях, связанных с внешними связями, Исполнительным советом, кампаниями в средствах информации, планированием и общим управлением;	Остаток распределяется на основе соотношения средств, полученных по линии совместного несения расходов/целевых средств и регулярных ресурсов.

	<i>Постоянные расходы (не учитываемые при определении размеров возмещения косвенных расходов)</i>	<i>Переменные расходы (используемые для определения размеров возмещения косвенных расходов) Общий объем вспомогательных расходов за вычетом постоянных расходов</i>
	2) Расходы Отделения по мобилизации ресурсов, связанные с управлением регулярными ресурсами.	
Управление стратегического планирования	Расходы по персоналу на должностях, связанных с директивным руководством, планированием и общим управлением подразделения.	Остаток распределяется на основе соотношения средств, полученных по линии совместного несения расходов/целевых средств и регулярных ресурсов.
Отдел управленческого обеспечения	Отделение по управлению информационными системами и Сектор закупок и эксплуатации зданий занимаются практически исключительно управлением регулярными ресурсами. Сотрудники Финансового отделения занимаются регулярными ресурсами.	Остаток распределяется на основе соотношения средств, полученных по линии совместного несения расходов/целевых средств и регулярных ресурсов.
Отдел людских ресурсов	Расходы по персоналу на должностях, связанных с политическими вопросами.	Остаток распределяется на основе соотношения средств, полученных по линии совместного несения расходов/целевых средств и регулярных ресурсов.
Отдел технической поддержки	Расходы по персоналу на должностях, связанных с директивным руководством, планированием, общим управлением и осуществлением межстрановых проектов за счет регулярных ресурсов.	Остаток распределяется на основе соотношения средств, полученных по линии совместного несения расходов/целевых средств и регулярных ресурсов.