

**ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ РАСХОДЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВНЕБЮДЖЕТНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ, В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Подготовили

Армандо Дуке Гонсалес

Сумихиро Куяма

Халиль Исса Отман

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА



Женева
2002 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения.....		iv
РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		v
ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	1
I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА.....	4 - 15	2
A. Внебюджетные ресурсы	4 - 10	2
B. Распределение вспомогательных расходов.....	11 - 15	4
II. РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ.....	16 - 39	6
A. Определение вспомогательных расходов.....	16 - 25	6
B. Оценка вспомогательных расходов.....	26 - 38	9
C. Определение ставок вспомогательных расходов ..	39	14
III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ.....	40 - 52	15
A. Ставки вспомогательных расходов.....	40 - 47	15
B. Исключения.....	48 - 52	19
IV. УНИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПОЛИТИКИ.....	53 - 65	22
A. Конкуренция	53 - 56	22
B. Унификация	57 - 65	23
ПРИЛОЖЕНИЕ Оговорки или особые мнения, высказанные организациями в отношении рекомендаций и соответствующих выводов		26

СОКРАЩЕНИЯ

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИТ	информационная технология
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
ККАВ	Консультативный комитет по административным вопросам
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее Административный комитет по координации/АКК)
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МРГВР	Межправительственная рабочая группа по вспомогательным расходам
НПО	неправительственные организации
НРС	наименее развитые страны
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УОПООН	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФМПООН	Фонд международного партнерства Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

ЦЕЛЬ:

Провести обзор процесса определения и осуществления политики в области вспомогательных расходов, связанных с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций и предложить меры, направленные на унификацию этой политики.

А. Разработка политики в области вспомогательных расходов

В условиях замораживания или сокращения основных ресурсов все большее значение приобретает эффективное использование внебюджетных ресурсов в поддержку осуществления программ, предусмотренных мандатами. Однако на практике внебюджетная деятельность не всегда соответствует приоритетам, установленным директивными органами, а существующая политика в области вспомогательных расходов не во всех случаях отражает относительное значение конкретной внебюджетной деятельности для таких установленных приоритетов (пункты 4-10, рекомендация 9).

Рекомендация 1: В целях обеспечения эффективного использования внебюджетных ресурсов в поддержку осуществления предусмотренных в соответствующих мандатах программ, директивные органы, возможно, сочтут целесообразным предложить административным руководителям каждой организации:

a) включать внебюджетными ресурсы наряду с основными ресурсами в представляемый бюджет (если они этого еще не делают) и выносить информацию об этих ресурсах на одобрение директивных органов, по крайней мере с точки зрения установления общих программных приоритетов;

b) принимать внебюджетные ресурсы для осуществления деятельности, выходящей за рамки основного бюджета, в соответствии с общими программными приоритетами, одобренными директивными органами.

Политика в отношении вспомогательных расходов в основном направлена на покрытие прироста таких расходов, связанного с

внебюджетной деятельностью. Основанный на природном методе подход к определению и возмещению вспомогательных расходов предполагает, что основные виды деятельности - постоянные расходы - не должны финансироваться из внебюджетных ресурсов. Поэтому политика в области вспомогательных расходов в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций допускает определенную степень поддержки внебюджетной деятельности за счет основных ресурсов. Процесс определения дополнительных расходов неизбежно включает элемент субъективной оценки (пункты 11-14, 17-20, 39).

Рекомендация 2: Административным руководителям следует обеспечить, чтобы при проведении любых оценок дополнительных расходов четко определялось, какая доля расходов, связанных с существующими административными структурами и другими структурами оперативно-функционального обслуживания, надлежащим образом финансируется из основных ресурсов, а какая доля должна финансироваться из внебюджетных ресурсов.

В большинстве случаев оценка вспомогательных расходов была связана с проведением обследований рабочего времени, которые являются довольно сложными, дорогостоящими и длительными. Несколько преувеличено значение подхода, основывающегося на проведении всестороннего обследования для оценки вспомогательных расходов, для целей получения информации на уровне управления. В будущем при проведении оценки расходов, возможно, следует сосредоточить внимание на изучении структуры расходов перед проведением целенаправленного обследования рабочего времени в небольших масштабах (пункты 26-33, 38).

Рекомендация 3: Административным руководителям следует **предварительно** **тщательным образом** взвесить издержки и выгоды, связанные с возможными подходами к оценке дополнительных расходов. **Обоснованность результатов, полученных при проведении любых оценок расходов, включая сделанные прогнозы потребностей в доходах для покрытия вспомогательных расходов, должна проверяться с помощью ретроспективного анализа расходов и доходов.**

Заслуживает дальнейшего изучения практика ЮНИСЕФ и, в определенной мере, ЮНЕСКО, заключающаяся в удержании процентов, полученных от дополнительных ресурсов, и использовании этих доходов для компенсации вспомогательных расходов. Такая практика может способствовать снижению ставок внебюджетных вспомогательных расходов и устранить административное бремя, связанное с расчетом, оприходованием, ведением отчетности, возвратом или определением иным образом способа распределения доходов в форме процентов от внебюджетных ресурсов (пункты 31-38).

Рекомендация 4: Директивные органы, возможно, сочтут целесообразным изучить вопрос о том, чтобы разрешить организациям системы Организации Объединенных Наций удерживать проценты, получаемые от внебюджетных ресурсов, выделяемых для осуществления деятельности, финансируемой рядом доноров, в тех случаях, когда ресурсы смешиваются и невозможно вести учет отдельно по конкретным донорам. Они, возможно, пожелают принять решение о том, чтобы такие доходы использовались для снижения внебюджетных вспомогательных расходов и чтобы директивным органам представлялась надлежащая отчетность о связи между такими доходами в форме процентов и ставками вспомогательных расходов.

В политике, проводимой организациями системы Организации Объединенных Наций в области внебюджетных вспомогательных расходов, наблюдается ряд принципиальных противоречий. Наиболее распространенное

противоречие заключается в том, что, с одной стороны, директивные органы одобряют политику возмещения вспомогательных расходов на основе приростного метода, а с другой стороны, принимают решения, запрещающие поддержку внебюджетной деятельности за счет основных ресурсов (пункт 47).

Рекомендация 5: Административным руководителям следует **провести обзор нормативных положений, применяемых в их соответствующих организациях к внебюджетным вспомогательным расходам, и представить их директивным органам предложения, призванные устранить противоречия в таких нормативных положениях.**

В. Осуществление политики в области вспомогательных расходов

В организациях системы Организации Объединенных Наций применяются весьма различные ставки внебюджетных вспомогательных расходов, что отражает широкое разнообразие деятельности по программам, механизмов финансирования и структур расходов. На уровне отдельной организации системы Организации Объединенных Наций более предпочтительной представляется простая и удобная для применения ставка вспомогательных расходов по сравнению со сложной системой ставок, однако это неоправданно для организаций, занимающихся довольно широким кругом деятельности в рамках основных направлений работы и оперативно-функционального обслуживания. Для таких организаций более подходящей может быть относительно простая сетка четко определенных ставок. Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций осуществляют оценку и возмещение внебюджетных вспомогательных расходов применительно к каждому конкретному случаю, используя для этого разнообразные относительно сложные инструменты оценки расходов. Однако такой подход связан с административными трудностями, вызывает путаницу и неизбежно является несправедливым (пункты 40, 43-46).

Все в большей степени доноры ставят под сомнение обоснованность ставки вспомогательных расходов на уровне 13%, а в

некоторых случаях и 10%. Некоторые из этих доноров выразили готовность финансировать более транспарентные и оправданные прямые вспомогательные расходы (в качестве прямых расходов, покрываемых внебюджетными ресурсами). Несмотря на тот факт, что общие вспомогательные расходы - прямые и косвенные - имеют в конечном счете более важное значение, ряд организаций системы Организации Объединенных Наций возмещают все бóльшую часть вспомогательных расходов в качестве прямых и внутренних компонентов внебюджетных проектов и программ. Такой подход к возмещению вспомогательных расходов не следует путать с новой практикой ПРООН, заключающейся в том, что потребности в косвенных вспомогательных расходах организаций системы Организации Объединенных Наций, осуществляющих проекты, финансируемые ПРООН или через ПРООН, включаются в расходы по статье основные проектные ресурсы и расходы (пункты 20-24 и 41-42).

Рекомендация 6: Административным руководителям организаций, которые пока еще не сделали этого, следует изучить возможность включения в качестве прямых и внутренних расходов по проектам и программам поддающихся определению элементов, покрываемых в настоящее время в качестве вспомогательных расходов на основе процентного метода.

Рекомендация 7: Исполнительному совету ПРООН следует провести обзор практики включения косвенных вспомогательных расходов для организаций системы Организации Объединенных Наций в качестве расходов по статье основные ресурсы и расходы по проектам ПРООН. Исполнительный совет, возможно, сочтет целесообразным пересмотреть эту политику в соответствии с принципами, изложенными в рекомендации 9 ниже.

В большинстве случаев политика в области внебюджетных вспомогательных расходов предусматривает возможность применения исключительных ставок вспомогательных расходов. Такая возможность широко и часто используется: это неизбежно в тех случаях, когда на ресурсы, рассматриваемые в качестве внебюджетных

получающей организацией системы Организации Объединенных Наций, распространяется политика, касающаяся вспомогательных расходов, другой организации системы Организации Объединенных Наций (например, ресурсы, выделяемые через Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола и другие механизмы); это имеет особенно важное значение для некоторых организаций, применяющих 13-процентную ставку. По определению, исключения должны делаться редко, не считая случаев, когда в отношении вспомогательных расходов применяется соответствующая политика другой организации системы Организации Объединенных Наций (пункты 47-51).

Рекомендация 8: Административным руководителям следует обеспечить последовательный подход к исключительным ставкам вспомогательных расходов и основаниям для их применения. Они должны применяться лишь в соответствии с оправданными основными приоритетами или в том случае, если действительно установлена целесообразность применения более низких ставок вспомогательных расходов. Кроме того, административным руководителям, довольно часто принимающим решения о применении исключительных ставок вспомогательных расходов, следует пересмотреть политику в области внебюджетных вспомогательных расходов, в отношении которой они делают исключения.

C. Унификация принципов политики

Установление и применение единой общесистемной ставки вспомогательных расходов на основе их среднего уровня в рамках всей системы, без проведения различий в структурах расходов, в видах внебюджетной деятельности, которой оказывается поддержка, и в характере такой поддержки, едва ли представляют какую-либо ценность. Однако существование различных ставок внебюджетных вспомогательных расходов не исключает возможности унификации принципов установления таких ставок. Выработка общего подхода к установлению этих ставок способствовала бы существенному

улучшению понимания и принятия государствами-членами политики организаций системы Организации Объединенных Наций в области вспомогательных расходов (пункты 56-64).

Рекомендация 9: Директивным органам следует принять соответствующую политику в области вспомогательных расходов, с тем чтобы можно было и впредь эффективно мобилизовывать внебюджетные ресурсы и использовать их для осуществления предусмотренной мандатами деятельности в области развития и в гуманитарных и других основных областях деятельности. Такая политика должна быть четкой, транспарентной и простой в осуществлении, и она должна предусматривать последовательный и справедливый подход к специальным механизмам. С этой целью директивные органы, возможно, сочтут целесообразным принять решение о том, что:

a) ставки внебюджетных вспомогательных расходов должны устанавливаться в соответствии со следующими принципами:

- они должны учитывать и отражать относительную значимость и прямые выгоды внебюджетной деятельности для предусмотренной мандатами программы;
- они должны быть дифференцированы с учетом расходов на оказываемую поддержку в зависимости от видов деятельности, поставленных условий и объема ресурсов;

b) полномочия на установление ставок внебюджетных вспомогательных расходов в соответствии с принципами, изложенными в подпункте *a)* выше, могут быть переданы административным руководителям с представлением надлежащих отчетов об осуществлении таких полномочий директивным органам.

Рекомендация 10: При осуществлении новой политики в области внебюджетных

вспомогательных расходов и применении ставок, установленных в соответствии с принципами, изложенными в рекомендации 9 выше, административным руководителям следует предварительно тщательным образом изучить влияние таких изменений на доходы по статье вспомогательные расходы, следя в то же время за тем, чтобы на основные ресурсы не перекладывалась более значительная часть расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности. Любое сокращение поступлений по статье вспомогательные расходы из-за снижения ставок вспомогательных расходов должно в принципе компенсироваться путем повышения эффективности административных услуг.

Рекомендация 11: Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) должен обеспечить наблюдение за процессом принятия политики в области вспомогательных расходов и подготовку и распространение на регулярной основе отчетности о такой политике со сравнительным анализом. Эта отчетность должна рассматриваться соответствующим механизмом КССР в целях по возможности унификации принципов, лежащих в основе политики в области вспомогательных расходов, а также административными руководителями, которые должны представлять доклады по данному вопросу своим соответствующим директивным органам.

Рекомендация 12: Директивным органам следует и впредь контролировать общие административные и другие вспомогательные расходы и проводить обзор данных компонентов в бюджетах организаций системы Организации Объединенных Наций. В этом процессе государства-члены должны обеспечить, чтобы потребности в административном и другом оперативно-функциональном обслуживании не увеличивались в основных бюджетах в пропорции к общим основным ресурсам.

ВВЕДЕНИЕ

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) уже ранее несколько раз изучала вопрос о внебюджетных вспомогательных расходах, в частности в последний раз, хотя и косвенным образом, в своем докладе 1990 года "Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций"¹. Подготовленная в 1978 году записка ОИГ² и ее доклады в 1974³ и 1969⁴ годах были непосредственно посвящены аспектам данного вопроса, касающимся учета и оценки расходов. В настоящем докладе принят более широкий, общесистемный подход к изучению вопроса об определении и осуществлении политики в области внебюджетных вспомогательных расходов. В нем изучаются методы оценки расходов, скорее, на уровне политики, чем с точки зрения технических аспектов. Для облегчения подготовки доклада организациям системы Организации Объединенных Наций был направлен вопросник, и полученные ответы были по возможности использованы в докладе. Политика и практика отдельных организаций системы Организации Объединенных Наций в области вспомогательных расходов, таких, как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), а также информация о ставках вспомогательных расходов в некоторых других организациях, указанных в таблице на странице 16, анализируются подробно, поскольку они, как считается, имеют общее значение. Где уместно, приводятся также примеры конкретных проблем или наиболее оптимальной практики.

2. В настоящем докладе не рассматривается вопрос об использовании поступлений по статье внебюджетные вспомогательные расходы, представление таких поступлений в счетах и бюджетах организаций системы Организации Объединенных Наций, а также вопрос о том, в какой мере такие поступления рассматриваются и утверждаются директивными органами. В силу сложного характера вопроса о внебюджетных вспомогательных расходах необходимо было уделить приоритетное внимание разработке и осуществлению политики в данной области. В этом контексте следует отметить, что разосланный вопросник охватывал более широкий круг вопросов, выходящих за рамки одного доклада; предполагалось, что принятый подход вряд ли позволит упустить из виду главную информацию.

3. В организациях системы Организации Объединенных Наций существуют различные механизмы, касающиеся вспомогательных расходов, и другие механизмы возмещения расходов. Это объясняется различиями в деятельности по программам, процедурах финансирования, системах финансового управления и структуре расходов. Поэтому в докладе, основывающемся на общесистемном подходе к внебюджетным вспомогательным расходам, прежде всего необходимо определить понятие "внебюджетный". Внебюджетные ресурсы являются не просто добровольными взносами, поскольку основные бюджеты ряда фондов и программ Организации Объединенных Наций финансируются на добровольной основе. В этой связи для целей настоящего доклада внебюджетные ресурсы определяются как "дополнительные", в отличие от ресурсов, имеющих ключевое значение для процесса рассмотрения и утверждения бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций. Цели, для которых используются внебюджетные ресурсы, в настоящее время не являются предметом столь же тщательного изучения или одобрения на уровне директивных органов системы Организации Объединенных Наций. При любом анализе внебюджетных вспомогательных расходов необходимо также проводить разграничение между **расходами**,

¹ JIU/REP/90/3.

² "Расширенная предварительная записка о новой системе вспомогательных расходов учреждений" (JIU/NOTE/78/1).

³ "Доклад о системах определения расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций и о возможности их эволюции в направлении систем определения расходов и отдачи, увязанных с комплексными системами управления" (JIU/NOTE/74/7).

⁴ "Report on the overhead costs of extra-budgetary programmes and on methods of measuring performance and costs" (JIU/REP/69/2).

связанными с обслуживанием деятельности, финансируемой из внебюджетных ресурсов, **возмещением** этих расходов из внебюджетных ресурсов и **ставками** и другими механизмами, используемыми для возмещения расходов. Все

эти аспекты были включены в подготовленный нами анализ политики в области вспомогательных расходов (определение внебюджетных вспомогательных расходов см. в главе II.A.).

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

A. Внебюджетные ресурсы

4. Традиционно при анализе внебюджетных вспомогательных расходов и при принятии решений по данному вопросу основное внимание уделялось конкретной политике и практике в отношении оценки расходов и установлению ставок, применяемых для возмещения вспомогательных расходов. Хотя эти вопросы являются важными и также находятся в центре внимания в настоящем докладе, следует отметить, что фактически они являются компонентами более широких прений по поводу расходов и выгод, связанных с внебюджетными ресурсами организаций системы Организации Объединенных Наций.

5. Наиболее часто в качестве выгод внебюджетного финансирования приводятся следующие доводы, используемые для обоснования предложений о применении более низких ставок вспомогательных расходов:

- внебюджетное финансирование поддерживает и дополняет основные программы организаций системы Организации Объединенных Наций путем расширения и укрепления институционального и программного потенциала и увеличения отдачи от осуществляемой деятельности в области развития, в гуманитарных или других основных областях деятельности;
- более значительный объем и масштабы деятельности способствуют увеличению веса организаций системы Организации Объединенных Наций в глазах общественности и на политическом уровне, повышают их индивидуальную и коллективную роль в осуществлении оперативной и основной деятельности, а также расширяют их международное присутствие и укрепляют к ним доверие как к "центрам передового опыта".

6. Несмотря на эти выгоды, значительное число государств-членов обеспокоены тем, что внебюджетная деятельность:

- поддерживается и фактически "субсидируется" за счет основных ресурсов и приводит к отвлечению этих ограниченных ресурсов от осуществления программ, проектов или деятельности, утвержденных директивными органами, на цели, отражающие другие приоритеты, носящие "более узкий" и/или двусторонний характер;
- нарушает процесс одобрения и осуществления на уровне директивных органов и вызывает переориентацию, или "отклонение", политики, программ и институциональных структур, утвержденных директивными органами, от оптимальной схемы распределения основных ресурсов/программ.

7. Вполне понятно, что эти государства-члены настаивают на том, что увеличение взносов в основные бюджеты предпочтительнее увеличения внебюджетного финансирования. В данном отношении их точка зрения подкрепляется тем фактом, что внебюджетные ресурсы требуют от организаций-бенефициаров применения особых процедур планирования, управления и отчетности. Внебюджетные ресурсы непредсказуемы, особенно в сравнении с установленными взносами. Они обычно поступают по частям и относятся к конкретным программам, проектам или видам деятельности; они могут быть также связаны с необходимостью проведения обзора и переговоров в каждом отдельном случае и могут быть увязаны с определенными административными условиями, включая специальные процедуры учета и отчетности. Административные условия, устанавливаемые донорами в отношении внебюджетных взносов,

и принятие этих условий организациями системы Организации Объединенных Наций может быть сопряжено с издержками, которые невозможно просто измерить в денежном выражении. К примерам таких условий относятся связанные закупки и наем персонала, назначение конкретных подрядчиков и применение особых процедур аудита. Несмотря на эти аспекты, вызывающие обеспокоенность, в рамках системы Организации Объединенных Наций наблюдается существенное увеличение внебюджетных ресурсов как в абсолютном выражении, так и в процентном отношении к общим ресурсам.

8. В свете вышеупомянутой обеспокоенности и с учетом неизмеренного увеличения внебюджетных ресурсов в общем финансировании Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), а также ОИГ неоднократно высказывали в рекомендации, в частности, по поводу необходимости четкого определения роли внебюджетного финансирования в общей структуре организаций системы Организации Объединенных Наций; необходимости совершенствования механизмов утверждения и отчетности, с тем чтобы установить более жесткий надзор и контроль за внебюджетными расходами; необходимости определения и разъяснения роли внебюджетного финансирования в отношении деятельности, предусмотренной в "основных" бюджетах по программам, выносимых на утверждение директивных органов; и необходимости обеспечения верховенства правил и норм Организации Объединенных Наций по сравнению с любыми условиями, устанавливаемыми при выделении взносов на специальные цели, в том числе путем подготовки "руководства по внебюджетным ресурсам и деятельности"⁵.

⁵ "Внебюджетные ресурсы Организации Объединенных Наций" (JU/REP/90/3). "Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам: первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1990-1991 годов" (A/44/7). "Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам: первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов" (A/52/7).

9. Что касается расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности, то ККАБВ неоднократно высказывал рекомендации в отношении: необходимости принятия стандартных форм и процедур представления отчетности донорам о внебюджетных ресурсах в целях снижения административного бремени и чрезмерных накладных расходов; необходимости обеспечения надлежащего возмещения в основные бюджеты поддающихся определению расходов, связанных с внебюджетной деятельностью; необходимости разработки механизма, обеспечивающего по возможности минимальное использование на невозмещаемой основе персонала и ресурсов из основного бюджета на цели внебюджетной деятельности; и необходимости обеспечения того, чтобы внебюджетная деятельность не субсидировалась за счет деятельности в рамках основного бюджета и наоборот⁶. Генеральная Ассамблея либо одобряла, либо утверждала эти рекомендации (см., например, резолюцию 50/214 от 29 февраля 1996 года). Рекомендации такого характера не ограничиваются Секретариатом Организации Объединенных Наций. Например, ККАБВ выразил обеспокоенность в связи с тем, что в бюджете ЮНИСЕФ недостаточно раскрывается информация о расходах, связанных с обслуживанием вспомогательной деятельности, и рекомендовал провести дальнейший анализ, с тем чтобы иметь возможность определить, какая часть вспомогательных расходов должна покрываться за счет общих ресурсов, а какая -

"Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам: первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов" (A/56/7).

⁶ "Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам: первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1990-1991 годов" (A/44/7). "Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам: первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1996-1997 годов" (A/50/7). "Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам: первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов" (A/52/7).

за счет вспомогательных ресурсов или глобальных фондов⁷. ККАБВ рекомендовал также Исполнительному совету Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) провести обзор методологии, используемой при расчете вспомогательных расходов для обеспечения того, чтобы административные и вспомогательные расходы целевых фондов не субсидировались из общих ресурсов⁸.

10. Большая часть вопросов, затрагиваемых в этих рекомендациях, применима практически ко всем организациям системы Организации Объединенных Наций, и государства-члены поднимали эти вопросы на совещаниях директивных органов организаций. Они представляются особенно важными для настоящего доклада, поскольку принципиальную обеспокоенность по поводу расходов, связанных с обслуживанием деятельности, финансируемой из внебюджетных ресурсов, можно устранить лишь в том случае, если государства-члены будут уверены – в рамках соответствующего процесса принятия директивных решений – в том, что внебюджетное финансирование используется для реализации программных приоритетов, установленных решениями директивных органов.

В. Распределение вспомогательных расходов

11. В политике большинства организаций системы Организации Объединенных Наций в области вспомогательных расходов прямо или косвенно допускается возможность определенной поддержки внебюджетной деятельности за счет основных ресурсов. Большинство директивных органов системы Организации Объединенных Наций установили ставки возмещения вспомогательных расходов на уровне ниже полного финансирования расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности, причем они приняли такие решения, имея вместе с тем

информацию о размере этих расходов, полученную в результате проведенных исследований. В большинстве случаев ставки вспомогательных расходов, применяемых в системе Организации Объединенных Наций, основываются на принципе – первоначальная формула ПРООН, – заключающемся в частичном возмещении, или распределения вспомогательных расходов между организациями системы Организации Объединенных Наций и между организациями системы Организации Объединенных Наций и государствами-членами в качестве соответствующего финансового выражения партнерства.

12. В 1975 году Совет управляющих ПРООН утвердил ставку для возмещения вспомогательных расходов на уровне "14% фактических расходов по проектам"⁹. В решении 80/44 от 27 июня 1980 года Совет управляющих снизил эту ставку до "13% годовых расходов по проектам". Такой уровень возмещения представлял собой, согласно проведенным в то время исследованиям по изучению уровня расходов, примерно половину общих возникающих вспомогательных расходов (см. пункт 27). Информация об общем уровне расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности, была приведена для внимания государств-членов в ряде подробных исследований, результаты которых нашли отражение, в частности, в докладах Межправительственной рабочей группы по вспомогательным расходам (МРГВР) и Консультативного комитета по административным вопросам (ККАВ)¹⁰. В своем докладе в 1974 году "Системы определения расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций" ОИГ подтвердила оценки расходов, проведенные во втором из этих исследований, как "правильно показывающие порядок величины"¹¹. В своем

⁷ "Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам: первый-пятнадцатый доклады о бюджете по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов" (А/49/7).

⁸ Там же.

⁹ E/5646.

¹⁰ DP/WGOC/32 и CCAQ/SEC/327 (FB).

¹¹ "Доклад о системах определения расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций и о возможности их эволюции в направлении систем определения расходов и отдачи, увязанных с комплексными системами управления" (JIU/REP/74/7).

докладе о механизмах вспомогательных расходов, нашедших отражение в решении 80/44 Совета управляющих ПРООН, ККАБВ согласился с тем, что "степень поддержки из регулярных бюджетов учреждений-исполнителей в отношении проектов в области технического сотрудничества, финансируемых из добровольных фондов, является вопросом, который должен решаться директивными органами этих учреждений", и рекомендовал Генеральной Ассамблее утвердить формулу, принятую в ПРООН, для использования Секретариатом Организации Объединенных Наций; эта рекомендация была принята в резолюции 35/217 от 17 декабря 1980 года¹².

13. Ставка на уровне 13% и лежащий в ее основе принцип партнерства были впоследствии приняты практически всеми директивными органами системы Организации Объединенных Наций. Значительное число организаций системы Организации Объединенных Наций, включая Секретариат Организации Объединенных Наций и большинство специализированных учреждений, продолжают применять эту ставку, хотя и непоследовательно. В тех случаях, когда впоследствии были приняты альтернативные механизмы возмещения расходов, включая "новые процедуры составления программ" ПРООН, в большинстве своем они по-прежнему основываются на принципе распределения вспомогательных расходов между организацией-бенефициаром, организацией-исполнителем (если она не является одной и той же) и донором. Среди последних примеров, иллюстрирующих сохранение значения данного принципа, можно привести следующие:

- в документе DP/FPA/2000/2 от 23 ноября 2000 года, содержащем доклад, представленный Исполнительному совету ЮНФПА, говорится, что "возмещение административных и вспомогательных расходов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций основано на идее о том, что каждое учреждение в той или иной степени получает выгоды от

сотрудничества в деле финансирования программ и их исполнения, поскольку механизмы возмещения вспомогательных расходов позволяют всем участникам совместно нести общее бремя расходов, связанных с административным и оперативно-вспомогательным обеспечением".

- В документах FC 95/6 и 93/4, представленных Финансовому комитету ФАО на его девяносто пятой сессии (25-29 сентября 2000 года), говорится, что "ставки возмещения никогда не устанавливались для покрытия возникающих расходов" и что данная политика уходит своими корнями в вышеупомянутую работу ПРООН¹³. Во втором из этих документов ФАО демонстрирует, что вспомогательные расходы в значительной степени не возмещаются, и характеризует такое недостаточное возмещение как "законную часть издержек, связанных с оказанием технической помощи государствам-членам"; на своей сто девятой сессии Совет ФАО (20-25 ноября 2000 года) одобрил пересмотренную политику, предусматривающую применение системы более низких ставок возмещения¹⁴.

14. Практика оказания поддержки внебюджетной деятельности из основных ресурсов не ограничивается системой Организации Объединенных Наций. Исследования, проведенные Всемирным банком, свидетельствуют о том, что приблизительно 60% средних расходов по управлению целевыми фондами покрывается за счет доходов в форме взносов. Уровень возникающего таким образом "субсидирования" является различным и зависит от характера внебюджетной деятельности и связей между внебюджетной деятельностью и основной работой Всемирного банка. Всемирный банк применяет льготные ставки вспомогательных расходов в тех случаях, когда деятельность, финансируемая из

¹² A/35/544.

¹³ FC 95/6.

¹⁴ CL 119/13.

внебюджетных ресурсов, требует довольно простых административных процедур или имеет ключевое значение для его работы.

15. Небольшое число организаций системы Организации Объединенных Наций не применяет принцип партнерства, и их директивные органы требуют полного возмещения расходов, связанных с обслуживанием всей деятельности, независимо от того, каким образом она финансируется. В случае Международной организации гражданской авиации (ИКАО) политика

полного возмещения расходов применяется в рамках программы технического сотрудничества, которая полностью финансируется за счет внебюджетных ресурсов, а политика возмещения расходов на основе приростного метода применяется в рамках регулярной программы, в которую направляется значительно меньший объем внебюджетных ресурсов. Механизмы полного возмещения расходов рассматриваются более подробно в пунктах 21-25 ниже.

II. РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ

A. Определение вспомогательных расходов

16. При анализе расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности, важно проводить различие между прямыми и косвенными расходами. В частности, прямыми расходами являются расходы, которые могут быть отнесены к определенной деятельности, в отличие от косвенных расходов. Эти две основные категории расходов могут быть подразделены на постоянные и переменные расходы: расходы, не возрастающие при увеличении объема деятельности, называются постоянными, в отличие от, соответственно, переменных расходов. При такой классификации можно выделить следующие четыре основных вида вспомогательных расходов:

- постоянные прямые расходы: часто определяемые как базовый институциональный потенциал; эти расходы включают основной персонал, непосредственно занимающийся управлением, поддержкой и административным обслуживанием соответствующей (во многих случаях страновой) программы и охватываемых ею проектов;
- переменные прямые расходы: "внутренние" расходы по проектам, включая персонал, оборудование, консультантов, путевые расходы, обеспечение связи, помещения и т.д., и "внешние" расходы по проектам, такие, как расходы на этапе разработки,

представления, мониторинга, оценки проектов и т.д.;

- постоянные косвенные расходы: включая расходы, связанные с общим управлением организацией, центральные правовые службы, стандартные функции внутреннего и внешнего аудита, эксплуатация и обслуживание инфраструктуры информационных технологий (ИТ), системы финансового управления, функции централизованного управления людскими ресурсами и т.д.;
- переменные косвенные расходы: включая расходы, связанные с наймом и обслуживанием персонала по проектам, консультантов и стипендиатов, операции по осуществлению закупок и заключению контрактов, подготовку бюджета и контроль за его исполнением, финансовые и учетные операции по проектам, общая мобилизация внебюджетных ресурсов, ведение отчетности, аудит и т.д.

17. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций проводят политику в области вспомогательных расходов, направленную на возмещение переменных вспомогательных расходов. Такая политика, именуемая иногда политикой возмещения расходов на основе приростного метода, предполагает определение и возмещение дополнительного (приростного) компонента вспомогательных расходов организации, возникающего в результате внебюджетной деятельности. Например, в положении 7.2 Финансовых положений Организации

Объединенных Наций говорится, что "добровольные взносы наличными или в иной форме могут приниматься Генеральным секретарем при условии, что предназначение этих взносов не противоречит практике, целям и деятельности Организации и что на принятие таких взносов, которые прямо или косвенно создают для Организации **дополнительные** финансовые обязательства, имеется согласие соответствующей инстанции" [жирный шрифт добавлен].

18. Такой подход к расчету вспомогательных расходов на основе приростного метода основывается на предположении о том, что организация выполняет основные функции - относящиеся к "постоянным расходам", - которые не должны финансироваться из внебюджетных ресурсов, поскольку они являются ненадежными и непредсказуемыми. Широко признаются трудности, связанные с прогнозированием уровня внебюджетных средств и включением этих ресурсов в процесс обзора и утверждения основного бюджета¹⁵. В этом свете поддержка, оказываемая деятельности, финансируемой из внебюджетных ресурсов, со стороны основных функций, систем и людских ресурсов, может рассматриваться как ключевой вклад организации-бенефициара в партнерство, о котором говорилось в пунктах 11-13 выше.

19. Из двух категорий переменных вспомогательных расходов, охватываемых политикой возмещения расходов, основанной на приростном методе, внутренние переменные прямые расходы (определение см. в пункте 16) практически всегда финансируются непосредственно из внебюджетных ресурсов в качестве очевидных и согласованных компонентов программ, проектов или другой деятельности, для которых выделяются внебюджетные ресурсы. Поскольку эти расходы непосредственно относятся к внебюджетному взносу или группе взносов и их можно просто и убедительно обосновать в контексте проекта, программы или деятельности, для которых выделяется внебюджетный взнос, внутренние переменные прямые расходы практически всегда финансируются в полном объеме.

20. Расходы, которые обычно называются "вспомогательными расходами" и которые находятся в центре внимания в настоящем докладе, представляют собой остальные переменные расходы, а именно внешние переменные прямые и косвенные расходы. Именно в отношении этих расходов могут гораздо чаще возникать вопросы у государств-членов и других доноров. Соглашение от 9 августа 1999 года между Организацией Объединенных Наций (Секретариатом, фондами и программами) и Европейской комиссией о принципах финансирования или совместного финансирования Сообществом программ и проектов, осуществляемых под руководством Организации Объединенных Наций, с поправками, внесенными в ходе "второго обмена письмами" 12 октября 2000 года, представляет собой показательный пример различий между прямыми и косвенными переменными расходами и мнения доноров по этому вопросу. В соглашении содержится исчерпывающий перечень переменных прямых расходов, которые могут финансироваться Комиссией, включая персонал, транспортные расходы, связь и "поддающиеся определению расходы на персонал в штаб-квартирах". В отличие от этого Комиссия считает, что ставки возмещения не поддающихся определению переменных косвенных расходов, применяемые рядом организаций системы Организации Объединенных Наций, являются чрезмерными, и она будет принимать лишь ставки от 3 до 7% от "общих прямых расходов по проекту или программе".

21. Как было отмечено в пункте 15 выше, небольшое число организаций системы Организации Объединенных Наций применяет полное возмещение расходов, связанных с обслуживанием всей деятельности. Эти организации стремятся возмещать все четыре вида расходов, упомянутые в пункте 16 выше. В случае Мировой продовольственной программы (МПП) "каждый донор должен внести свою долю взносов на покрытие всех ассоциированных расходов, включая совокупные оперативные расходы, пропорциональную часть прямых вспомогательных расходов и косвенных вспомогательных расходов"; все расходы "включая управленческо-административные

¹⁵ См., например, доклад ККАБВ А/56/7.

расходы, должны финансироваться за счет каждого из взносов, вносимых на цели конкретных операций"¹⁶. Строго говоря, организации системы Организации Объединенных Наций, предусматривающие полное покрытие расходов, не имеют основных ресурсов, "начисляемых взносов или основного бюджета с отдельным механизмом финансирования"¹⁷. Поэтому эти организации не получают "внебюджетных ресурсов". В данном отношении такие организации системы Организации Объединенных Наций, применяющие полное возмещение расходов, не являются главным объектом настоящего доклада.

22. Несмотря на вышесказанное, практика полного возмещения расходов, применяемая МПП и Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (УОПООН), привела к установлению в этих организациях ставок вспомогательных расходов, которые основываются на процентном методе и которые ниже соответствующих ставок в большинстве организаций, применяющих политику возмещения расходов на основе приростного метода". Поэтому необходимо изучить данное кажущееся противоречие. Исполнительный совет МПП установил на 2000 год ставку на уровне 7,8%, тогда как УОПООН не использует фиксированных ставок вспомогательных расходов и определяет механизмы возмещения таких расходов в каждом конкретном случае. Сравнительно низкие ставки вспомогательных расходов, применяемые этими организациями, объясняются рядом причин. Например, МПП и УОПООН систематически определяют и возмещают в качестве прямых и внутренних расходов по проектам статьи, которые, как правило, включаются в ставки вспомогательных расходов в других организациях. В частности, МПП может относить к "прямым вспомогательным расходам" операционные расходы страновых отделений, должности в региональных отделениях, должности в штаб-квартире и другие "смежные расходы"¹⁸.

23. В случае УОПООН дополнительные косвенные расходы во многих случаях возмещаются по статьям, которые представлены в бюджетах по проектам в качестве прямых расходов. Ставки вспомогательных расходов, применяемые обеими организациями, отражают также относительно простые оперативные цели. МПП, безусловно, использует также экономию, обусловленную эффектом масштаба, в силу характера ее деятельности, тогда как УОПООН использует экономию, связанную с относительно более простой отчетностью и надзором на уровне директивных органов, а также более простой и более гибкой оперативной политикой и процедурами (в том числе касающимися найма персонала на основе принципа справедливого географического распределения и осуществления закупок)¹⁹.

24. Как было указано выше, существенный фактор, позволяющий МПП и УОПООН применять более низкие ставки вспомогательных расходов, заключается в том, что они определяют и возмещают в качестве прямых и внутренних расходов по проектам или программам статьи, которые другие организации включают в ставки вспомогательных расходов на основе процентного метода. Практика МПП и УОПООН могла бы более широко применяться организациями, осуществляющими политику возмещения вспомогательных расходов на основе приростного метода. Успешный опыт МПП и УОПООН в этом отношении, а также одобрение такой политики государствами-членами и другими донорами ставят под сомнение целесообразность дальнейшего применения ставки косвенных вспомогательных расходов на уровне 13%. Все организации системы Организации Объединенных Наций могли бы систематически определять и возмещать более значительную часть вспомогательных расходов, относящихся к внебюджетной деятельности, в качестве прямых и внутренних расходов по проектам или программам (см. пункты 20 и 50).

25. Несмотря на выгоды, связанные с увеличением доли вспомогательных расходов, возмещаемых по статье прямых и внутренних

¹⁶ WFP/EB.3/9 9/INF/18.

¹⁷ Там же.

¹⁸ WFP/EB.3/2001/5-C/1.

¹⁹ JIU/REP/98/5.

расходов по проектам или программам, существует ряд серьезных недостатков, касающихся повсеместного применения подхода полного возмещения расходов в отношении внебюджетной деятельности. Наиболее существенные недостатки в этом плане заключаются в непредсказуемости внебюджетных взносов и последствиях такой непредсказуемости для финансовой структуры и основной программы организации. Как поясняется в недавнем докладе ФАО, полное возмещение расходов "предполагает, что часть финансирования постоянных расходов (например, структуры верхнего управления) должна осуществляться за счет возмещения вспомогательных расходов. Однако это может поставить под угрозу финансовую жизнеспособность ФАО, если существенно сократятся внебюджетные программы (от которых зависит такое возмещение расходов). В данном случае сократятся доходы, тогда как постоянные расходы не могут сократиться, что будет означать необходимость покрытия возникающего дефицита за счет других источников ресурсов. По этой причине консультанты, которые работали над данным вопросом вместе с нами и с многими другими организациями системы Организации Объединенных Наций, никогда не рекомендовали систему возмещения постоянных расходов, если только ее нельзя избежать в силу того, что доходы организации полностью зависят от возмещения вспомогательных расходов"²⁰. Далее в докладе говорится, что внебюджетные ресурсы, выделяемые донорами, не должны использоваться для финансирования основного персонала, "который должен финансироваться по линии регулярной программы", поскольку такой подход внес бы элемент двойного бюджетирования: "если должность ПГД включается в регулярный бюджет и затем также проводится по статье косвенных вспомогательных расходов, то вполне очевидно, что соответствующая сумма будет ассигноваться дважды". В нем также говорится, что "было бы неразумно ожидать, что донор будет оплачивать расходы, которые возникают независимо от существования проекта и

которые полностью проводятся по бюджету регулярной программы"²¹.

В. Оценка вспомогательных расходов

26. Используется ряд различных подходов к оценке расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности. Наиболее распространенный подход заключается в анализе объема работы, связанного с поддержкой внебюджетной деятельности, с помощью обследования рабочего времени. Он предполагает заполнение сотрудниками таблиц учета отработанного времени, позволяющего определить, сколько времени они тратят на работу по обслуживанию внебюджетной деятельности. Затем такие таблицы используются для определения того, какая доля общих вспомогательных расходов может быть отнесена к внебюджетной деятельности. Это может быть сделано либо путем расчета расходов в зависимости от затраченного времени (т.е. путем умножения затраченного времени на стандартную ставку расходов в зависимости от классов должностей), либо путем определения доли общих отработанных часов, затраченных на обслуживание внебюджетной деятельности, и использования затем данной пропорции для установления надлежащей и эквивалентной доли в совокупных расходах, связанных с оперативно-функциональным обслуживанием. Если при проведении обследований для определения объема работы с использованием таблиц учета отработанных часов не заостряется внимания на исключении элементов постоянных расходов и внутренних переменных прямых расходов, то полученная информация будет отражать скорее полные расходы, связанные с обслуживанием вспомогательной деятельности, а не приростной компонент расходов. В ряде обследований рабочего времени, проведенных организациями системы Организации Объединенных Наций, наблюдается путаница в оценках приростных и полных расходов, что ставит под сомнение значение их результатов для процесса принятия решений.

27. Исследование, которое было проведено целевой группой ККАВ и о котором говорится в пункте 12 выше, охватывало большинство

²⁰ FC 93/4.

²¹ Там же.

организаций системы Организации Объединенных Наций и было направлено на определение полных расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности. В этом исследовании было установлено, что средний уровень вспомогательных расходов составляет 23,3%. Этот усредненный показатель для всей системы был выведен на основе средних показателей по отдельным организациям, которые составляли: 19,3% в ФАО, 31,2% в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), 22,5% в Секретариате Организации Объединенных Наций, 27,4% во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и 29,7% в Международной организации труда (МОТ)²². Как представляется, в то время ПРООН играла доминирующую роль в финансировании процесса развития, что придавало достоверность исследованию такого масштаба и представленным в нем расчетам среднего показателя вспомогательных расходов по всей системе. Результаты этого исследования фактически привели к установлению ставки вспомогательных расходов на уровне 13%, хотя очевидно, что государства-члены считали, что полученные результаты имели сомнительную ценность для учетных целей на уровне управления. Поскольку был использован подход на основе полных расходов, а участники данного обследования, вероятно, были заинтересованы в получении от ПРООН как можно более высокой ставки вспомогательных расходов и на них распространялся сравнительно слабый внебюджетный контроль, государства-члены предпочли проигнорировать результаты обследования.

28. Расчеты и использование общесистемного среднего процентного показателя вспомогательных расходов, не учитывающего различий в видах обслуживаемой внебюджетной деятельности и в характере такого обслуживания, едва ли имеют какое-либо значение в настоящее время. На уровне отдельных организаций системы Организации Объединенных Наций более предпочтительным представляется использование простой и удобной в применении ставки вспомогательных расходов

по сравнению с более сложной схемой различных ставок, но такой подход может быть оправдан с точки зрения учета расходов лишь в случае организаций, использующих внебюджетные ресурсы для довольно сходной программной деятельности, предполагающей сравнительно сходные функции по ее обслуживанию. Разумная степень дифференциации в отношении основной и вспомогательной деятельности вряд ли может оправдывать использование средней ставки, если только это не делается из-за простоты применения. В последнее время в некоторых организациях, таких, как ФАО и ЮНИСЕФ, были проведены исследования по оценке расходов, направленные на достижение более обоснованных целей.

29. Исследование ФАО, которое упоминалось в пункте 13 выше, включало два отдельных этапа. На первом этапе, заключавшемся в "использовании методологии учета полных расходов", сотрудникам классов Д-1 - О-5 (О-4 в некоторых случаях) было предложено заполнить подробный вопросник, в котором они должны были указать, какую часть своего времени они тратят на деятельность по регулярной программе и на внебюджетную деятельность. Применительно к внебюджетной деятельности им было также предложено указать, какую часть времени они тратят на услуги по техническому обслуживанию проектов, административное и оперативное обслуживание проектов и обслуживание МПП. Обследование рабочего времени в таких масштабах, по мнению ФАО, "значительно превышало требования статистической достоверности". В конце первого этапа результаты обследования рабочего времени были использованы для расчета полных расходов. Это было сделано в две операции: данные о затраченном времени были умножены на стандартные расходы по классам сотрудников для получения расходов по персоналу, и полученное произведение было увеличено на сумму расходов административных департаментов с использованием "наиболее подходящих статистических инструментов для оценки объема работы, ложащейся на эти подразделения" (например, использование помещений, число сотрудников, учетные операции и т.д.). В рамках второго этапа

²² ЛУ/REP/74/7, цит. соч.

исследования из данных о полных расходах были исключены "постоянные накладные расходы", для того чтобы получить "косвенные вспомогательные расходы по проектам".

30. К таким "постоянным накладным расходам" были отнесены:

- все расходы, связанные с управленческими и директивными органами (исключая их непосредственные обслуживающие подразделения, которые были отнесены к косвенным вспомогательным расходам по проектам, с использованием данных, полученных с помощью вопросника об оценке объема работы);
- все постоянные накладные расходы, связанные с функционированием и обслуживанием инфраструктуры ИТ (за исключением расходов, непосредственно относимых к бюджетам департаментов и учитываемых в качестве либо прямых расходов по проектам, либо косвенных вспомогательных расходов по проектам в зависимости от конкретных случаев);
- все расходы по эксплуатации финансовой системы (за исключением расходов подразделений, непосредственно отвечающих за внебюджетный учет; эти расходы были отнесены к косвенным вспомогательным расходам по проектам);
- все расходы по управлению центральной кадровой службой; расходы, связанные с помещениями, безопасностью, связью, посылной службой, центральным учетом и закупками для основной деятельности по программам (за исключением расходов, непосредственно относимых к проектам);
- расходы по подготовке, контролю и оценке основного бюджета (хотя расходы по бюджетному контролю и оценке проектов были отнесены к косвенным вспомогательным расходам по проектам или, в случае миссий по проведению оценки, к прямым расходам по проектам);
- расходы на юридические услуги (за исключением технических услуг по проектам, которые были отнесены к прямым расходам по проектам);

- расходы на внутренний и внешний аудит (за исключением непосредственных услуг, предоставляемых в рамках проектов)²³.

31. В исследовании, подготовленном ЮНИСЕФ в 1998 году, был использован простой подход к оценке уровня расходов на основе метода выявления и отсеивания соответствующих компонентов с использованием уже существующих данных вместо полномасштабного обследования, исходя из того что Исполнительный совет ЮНИСЕФ предпочитает такой подход в отличие от более сложной и дорогостоящей системы учета. Данный подход предполагал изучение структуры расходов и исключение из полученной структуры расходов постоянных расходов и внутренних переменных прямых расходов. В результате этого ЮНИСЕФ определил остающуюся сумму косвенных переменных расходов, связанных с оперативно-функциональным обеспечением программы, финансируемой за счет вспомогательных средств, и рассчитал ставку вспомогательных расходов, которые должны покрываться за счет вспомогательных ресурсов для возмещения таких расходов. Поскольку ЮНИСЕФ разрешается удерживать проценты, начисляемые на вспомогательные ресурсы, и использовать эти доходы для компенсации расходов по оперативно-функциональному обеспечению программы, финансируемой за счет вспомогательных средств, ставка вспомогательных расходов была рассчитана для покрытия косвенных переменных расходов за вычетом доходов в виде процентов. В рамках данного подхода были исключены следующие виды постоянных расходов:

- основное оперативно-функциональное обеспечение, которое охватывает расходы по основной программе и по пропагандистской деятельности ЮНИСЕФ в стране; оперативное обеспечение, которое включает расходы на оперативные функции, необходимые для надлежащего выполнения предусмотренных мандатами задач ЮНИСЕФ;
- обычные общие оперативные расходы, которые включают оперативные расходы,

²³ FC 93/4, цит.соч.

необходимые для содержания и функционирования отделений ЮНИСЕФ;

- управленческие функции, которые осуществляются независимо от деятельности, финансируемой за счет вспомогательных средств.

При определении вспомогательных расходов в отношении финансируемых за счет вспомогательных средств программ в штаб-квартире ЮНИСЕФ потребовался анализ структуры расходов и отсечение постоянных расходов по отделам. Была изучена структура расходов отделения среднего размера, и после исключения всех постоянных расходов были определены потребности во вспомогательных расходах в качестве модели, применимой ко всем страновым и региональным отделениям²⁴.

32. Оба подхода к оценке расходов оказались приемлемы для государств-членов в директивных органах ФАО и ЮНИСЕФ, и они могут служить примером. Оба они являются относительно транспарентными: в них четко и подробно определены, растолкованы и обоснованы цели и задачи. Поскольку процесс определения параметров оценки расходов неизбежно связан со значительным элементом субъективных суждений, невозможно переоценить значение транспарентности в отношении данного аспекта. Теоретически подход на основе комплексного обследования рабочего времени, использованный ФАО, позволяет получить более статистически достоверные и эмпирически обоснованные результаты. Такой подход к оценке расходов позволяет также получить ценную информацию в отношении постоянных и прямых переменных расходов, связанных с внебюджетной деятельностью. Он может также дать ценную информацию для управления на микроуровне в отношении объема, видов и замещения работы, связанной с внебюджетной деятельностью. Несмотря на эти преимущества, комплексное обследование рабочего времени является относительно сложным, дорогостоящим и длительным. Оно слишком сильно зависит от правильного заполнения и оценки подробных вопросников. Например, вопросник, заполняемый в ноябре каждого года, вовсе не обязательно облегчает

точную оценку среднего времени, затрачиваемого на оперативно-функциональное обеспечение внебюджетной деятельности в течение бюджетного/финансового периода.

33. Более широкие вопросы финансирования также могут оказывать влияние на использование и оценку результатов обследований рабочего времени. В организациях системы Организации Объединенных Наций, сталкивающихся с сокращением или замораживанием основных бюджетов, сокращение расходов может в большей степени касаться основных бюджетных статей, не связанных с персоналом. В этих условиях постоянные расходы по основному бюджету увеличиваются по отношению к переменным расходам, и в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций наблюдается определенный избыток институционального потенциала. Говоря проще, руководители программ на основных должностях располагают менее значительными основными ресурсами для осуществления основной деятельности. Таким руководителям требуются внебюджетные ресурсы для обеспечения нормального функционирования программ, и, естественно, они тратят значительное время и усилия на мобилизацию и использование этих ресурсов. В данной связи обследование рабочего времени, демонстрирующее высокую долю времени, уходящего на обслуживание внебюджетных ресурсов, может не давать реального представления о расходах, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности. Вместо этого оно может отражать "искаженную" структуру основного бюджета, относительную нехватку основных ресурсов, не связанных с персоналом, и, как следствие, чрезмерную зависимость от внебюджетных ресурсов. Использование обследований рабочего времени в этих организациях системы Организации Объединенных Наций, вероятно, в меньшей степени подходит для оценки внебюджетных вспомогательных расходов, чем использованный ЮНИСЕФ подход к определению расходов на основе метода выявления и отсечения соответствующих компонентов.

34. Использованный ЮНИСЕФ более узкий подход к определению расходов на основе метода выявления и отсечения, вероятно,

²⁴ E/ICEF/1998/AB/L.6.

является менее точным с точки зрения бухгалтерского учета расходов. Особенно проблематичным в этом плане представляется использование единой модели "среднего отделения" для оценки вспомогательных расходов всех страновых и региональных отделений. Более узкая направленность такого подхода, безусловно, не позволяет получить столь же обширной управленческой информации. Однако данный подход, возможно, вполне подходит для целей учета на уровне общего управления. Одна из важных причин этого заключается в том, что Исполнительный совет ЮНИСЕФ одобряет программы, финансируемые за счет вспомогательных средств. Это позволяет в значительной степени устранить обеспокоенность государств-членов по поводу использования основных "многосторонних" ресурсов для обслуживания внебюджетной "двусторонней" деятельности. Принятие аналогичных мер другими организациями системы Организации Объединенных Наций могло бы существенно снизить политическое значение, придаваемое вопросу о вспомогательных расходах. О том, что члены Исполнительного совета ЮНИСЕФ придают сравнительно небольшое значение вопросу о "субсидировании", свидетельствует тот факт, что они одобрили исследование, в котором было показано, что в 1998-1999 годах "93% вспомогательных средств будут [были] непосредственно выделены на деятельность по программам, в то время как для общих ресурсов эта доля будет составлять [составляла] 59%", и что в течение четырех двухгодичных периодов с 1992 года по 1999 год "на долю общих ресурсов приходится бóльшая часть увеличения расходов на административно-функциональное обеспечение программ"²⁵.

35. На своей сто девятнадцатой сессии Совета ФАО (20-25 ноября 2000 года) была одобрена пересмотренная политика, предусматривающая применение системы более низких ставок возмещения²⁶. Эти ставки находятся в диапазоне от 6% для чрезвычайной помощи и деятельности, имеющей непосредственное значение для основных

программ, до максимально 13% в отношении технической помощи. На своей второй очередной сессии 1998 года (8-11 сентября) Исполнительный совет ЮНИСЕФ согласился с тем, что вспомогательные расходы для деятельности за счет вспомогательного финансирования "могут быть покрыты за счет поступления процентов плюс возмещение по 5-процентной ставке". В то же время проценты, получаемые от вспомогательных ресурсов, обеспечивают ЮНИСЕФ возможность финансирования вспомогательных расходов в размере, соответствующем дополнительной ставке возмещения на уровне приблизительно 4%.

36. Практика удержания процентов, получаемых от внебюджетных ресурсов, в частности от ресурсов для деятельности, финансируемой рядом доноров, могла бы использоваться всеми организациями системы Организации Объединенных Наций, поскольку она позволяет компенсировать вспомогательные расходы и такие ресурсы смешиваются: это позволяет устранить необходимость расчета, оприходования, ведения отчетности, возврата или определения иным образом способа распределения доходов в форме процентов от внебюджетных ресурсов. Однако доходы в виде процентов неизбежно ниже уровня вспомогательных расходов и не могут полностью заменить начисление расходов на основе процентного метода для их возмещения. Возмещение вспомогательных расходов за счет доходов в форме процентов, которые в силу своего характера подвержены влиянию изменений, не поддающихся контролю со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций, может потребовать от этих организаций внесения довольно частых корректировок в ставки вспомогательных расходов. Поскольку административные расходы уже сейчас зависят от изменений в рыночных условиях, включая инфляцию и обменные курсы, внесение дополнительного внешнего фактора в систему возмещения расходов наложило бы неоправданное административное бремя на организации системы Организации Объединенных Наций.

37. К возможным аргументам против практики удержания процентов относятся следующие: возможность того, что

²⁵ Там же.

²⁶ CL 119/13, op. cit.

организации системы Организации Объединенных Наций будут стремиться контролировать внебюджетные ассигнования с тем, чтобы держать внебюджетные ресурсы на процентных счетах; существование у доноров законодательства, запрещающего практику удержания процентов организациями системы Организации Объединенных Наций; и представление о том, что в конечном счете доноры будут платить больше за вспомогательные расходы, чем в настоящее время. Опыт, накопленный ЮНИСЕФ, ЮНЕСКО и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, в которых проценты, получаемые по счетам, на которых находятся средства нескольких доноров, удерживаются на том основании, что практически нецелесообразно возвращать их отдельным донорам, свидетельствует о том, что ни одна из этих проблем не является непреодолимой. Государства-члены, возможно, сочтут целесообразным изучить возможность распространения практики удержания доходов в форме процентов, получаемых от внебюджетных средств, и использования таких доходов для снижения внебюджетных вспомогательных расходов среди других организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако при применении такой практики государства-члены должны пристально следить за внебюджетными ассигнованиями, а организации системы Организации Объединенных Наций должны сохранять и регулярно пересматривать транспарентные показатели соотношения между доходами в форме процентов и ставками вспомогательных расходов.

38. При проведении в дальнейшем работы по оценке расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций, возможно, было бы целесообразно объединить сильные стороны подходов ФАО и ЮНИСЕФ, о которых говорится в пунктах 29-31 выше. При оценке расходов в качестве первого шага более уместным, вероятно, представляется анализ структуры расходов для отсека очевидных постоянных расходов и внутренних переменных прямых расходов. Затем среди остальных отделений могло бы быть проведено обследование с использованием простого вопросника. Такой двухэтапный подход предполагает менее масштабное и более

целенаправленное обследование рабочего времени по сравнению с обследованием, проведенным ФАО, и является более достоверным и эмпирически обновленным подходом к оценке расходов, чем подход, использованный ЮНИСЕФ. Обоснованность результатов, полученных при проведении любых оценок расходов, включая прогнозы потребностей в доходах для покрытия вспомогательных расходов, должна проверяться с помощью ретроспективного анализа расходов и доходов. Это связано с отслеживанием изменений в соотношении между расходами по основным программам и расходами по оперативно-функциональному обслуживанию программ наряду с доходами по статье внебюджетные вспомогательные расходы. Благодаря этому предлагаемые ставки вспомогательных расходов могли бы быть обоснованы с учетом ранее принятых соотношений между основной программой и ее оперативно-функциональным обеспечением и предыдущих уровней доходов по статье внебюджетные вспомогательные расходы. Ставки на последующие периоды должны будут корректироваться с учетом возможного недостаточного возмещения в предыдущий период.

С. Определение ставок вспомогательных расходов

39. Как было показано в пунктах 29-31 выше, все попытки рассчитать "внешние" переменные прямые расходы и переменные косвенные расходы, связанные с оперативно-функциональным обслуживанием внебюджетной деятельности, направлены на определение того, какая доля расходов, связанных с существующими административными и другими обслуживающими структурами, должна финансироваться за счет основных ресурсов, а какая доля должна ложиться на внебюджетные ресурсы. Хотя в этом процессе может использоваться целый ряд технических критериев, вполне очевидно, что в нем присутствует значительный элемент субъективной оценки. Кроме того, из ответов, полученных на вопросник, стало ясно, что ряд руководителей в организациях системы Организации Объединенных Наций рассматривают ставки вспомогательных расходов через призму вопроса о приоритетном

распределении ресурсов с учетом аспектов калькуляции расходов. Используя коммерческую терминологию, можно отметить, что руководители во многих случаях рассматривают ставки вспомогательных расходов в качестве "цены", по которой они "продают свои услуги" донорам внебюджетных ресурсов. В этих условиях ставки устанавливаются путем взвешивания позиции доноров и определения возможностей их организации по освоению средств.

В результате, исследования по оценке расходов превращаются в мероприятия для оправдания соответствующих ставок. Единственный способ решения данного вопроса заключается в устранении отрицательного отношения к практике оказания поддержки внебюджетным ресурсам за счет основных ресурсов путем обеспечения использования внебюджетных ресурсов для надлежащих целей (см. рекомендацию 1).

III. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ

A. Ставки вспомогательных расходов

40. Ответы, полученные на вопросник, о котором говорилось в пункте 1, свидетельствуют о все более значительных различиях в ставках внебюджетных вспомогательных расходов, применяемых в системе Организации Объединенных Наций: в качестве примера в приведенной ниже таблице указаны ставки, используемые в восьми организациях системы Организации Объединенных Наций. Эти организации были выбраны для того, чтобы проиллюстрировать многообразие ставок вспомогательных расходов, применяемых организациями системы Организации Объединенных Наций, исходя из того, что различные ставки и политика этих организаций может рассматриваться как отражающие положение в данной области в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Различия в осуществляемой программной деятельности, механизмах финансирования и структурах расходов в системе Организации Объединенных Наций, безусловно,

оправдывают применение различных ставок вспомогательных расходов. Однако то, что может представляться уместным на уровне всей системы, может не подходить для отдельной организации. Для организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся довольно широким кругом деятельности в рамках основных направлений работы и оперативно-функционального обслуживания, преимущества оценки расходов применительно к конкретной деятельности и установления соответствующих ставок вспомогательных расходов необходимо взвешивать по сравнению с издержками и другими трудностями, связанными с применением сложной системы возмещения внебюджетных вспомогательных расходов. Для обеспечения транспарентности необходимо, чтобы система была достаточно простой. В этом контексте наиболее оптимальным представляется применение относительно простой сетки четко определенных ставок.

Ставки внебюджетных вспомогательных расходов, применяемые в восьми организациях системы Организации Объединенных Наций

ОРГАНИЗАЦИЯ	СТАВКИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ
ИКАО	1. Правительства: <i>Целевые фонды и частное финансирование:</i> <ul style="list-style-type: none"> - 13% для расходов, одобренных до 2001 года - 10% для расходов, одобренных после 2001 года <i>Операционные расходы в отношении соглашений о предоставлении управленческих услуг</i> <ul style="list-style-type: none"> - 6-10% для услуг, предоставляемых на международном уровне - 3-9% для услуг, предоставляемых на местном уровне <i>Служба по закупке гражданской авиатехники</i> <ul style="list-style-type: none"> - 6% для первых 100 000 долл. США - 4% в пределах от 100 001 до 500 000 долл. США - Свыше 500 000 долл. США - подлежит согласованию - Кроме того, ИКАО взимает также плату на основе полного возмещения расходов за услуги по техническому обеспечению в тех случаях, когда она подготавливает подробные технические спецификации, схемы систем и т.д.
	2. Источники системы Организации Объединенных Наций (ПРООН и т.д.): <ul style="list-style-type: none"> - 10% для административного и оперативного обслуживания - 8% или ниже для неоднократных и крупных закупок - 3,5% для проектов ПРООН со встречными взносами правительств в денежной форме
	3. Другие источники: - 5-7% для Европейской комиссии
МОТ	- 13% стандартная ставка для финансирования из многосторонних и двусторонних источников - 12% стандартная ставка для услуг младших сотрудников категории специалистов - 10% для ПРООН
ИМО	- 13% стандартная ставка - 12% для услуг младших сотрудников категории специалистов - 10% для ПРООН - Более низкая ставка для Европейской комиссии и Всемирного банка
ЮНКТАД	- 13% стандартная ставка - 3-7% для Европейской комиссии - 5% для Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) и Фонда международного партнерства Организации Объединенных Наций (ФМПООН) - 0-10% для ПРООН
ЮНЕСКО	1. Правительства, частное финансирование и международные финансовые учреждения: <ul style="list-style-type: none"> - 13% стандартная ставка - 12% для услуг младших экспертов - 8% для проектов, заключающихся исключительно или в значительной мере в закупке оборудования - 5% для проектов, требующих очень небольшого контроля - Ставки для проектов, осуществляемых в интересах НРС, устанавливаются в каждом конкретном случае
	2. Источники ПРООН: - До 10% для административного и оперативного обслуживания
	3. Источники ЮНФПА: - 7,5% для прямых расходов по проектам, за исключением международных и глобальных проектов

ОРГАНИЗАЦИЯ	СТАВКИ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ
	4. Европейская комиссия: - Ставки устанавливаются для каждого соглашения с учетом требуемой организационно-технической поддержки конкретного проекта
ЮНФПА	<ul style="list-style-type: none"> - 5% для услуг по управленческой поддержке - До 12% для административно-оперативного обслуживания в зависимости от учреждения-исполнителя - 3-7% для Европейской комиссии - 5% для ФМПООН
ЮНИДО	<ul style="list-style-type: none"> - 13% для проектов, за исключением проектов ПРООН - 10% (плюс технические услуги в человеко-месяцах) для проектов ПРООН, Глобального экологического фонда (ГЭФ) и проектов, касающихся хлорфторуглеродов - 13% для Монреальского протокола в отношении первых 500 000 долл. США; 11% для любых поставок по проекту свыше этой суммы - Для некоторых отдельных проектов Генеральный директор может устанавливать другие ставки в консультации с директором финансовой службы (в основном это касается проектов, финансируемых ГЭФ)
ВОЗ	<ul style="list-style-type: none"> - 13% стандартная ставка - 12% для услуг младших сотрудников категории специалистов - 6% для услуг по обеспечению поставок в чрезвычайных ситуациях (за исключением мер по обеспечению готовности) в отношении стран, охватываемых призывами Организации Объединенных Наций к совместным действиям, и для отдельных массовых закупок - 5% в отношении взносов некоторых доноров, включая Международное объединение клубов "Ротари" в деле ликвидации полиомиелита и ФМПООН - 3% для услуг по осуществлению поставок, не связанных с чрезвычайным положением, для государств-членов, НПО, имеющих официальные связи с ВОЗ, или другим организациям системы Организации Объединенных Наций - 0% услуг по осуществлению поставок в чрезвычайных ситуациях государствам-членам, НПО, имеющим официальные связи с ВОЗ, или другим организациям системы Организации Объединенных Наций, или для производных закупок учебного и лабораторного оборудования через пополняемый фонд для системы медицинского образования и подготовки кадров

41. Вопрос о прозрачности представляется особенно актуальным в свете недавних изменений, внесенных ПРООН в требования, касающиеся косвенных вспомогательных расходов, для организаций системы Организации Объединенных Наций, осуществляющих проекты, финансируемые ПРООН или через ПРООН. С 1992 года ПРООН учитывала и возмещала такие вспомогательные расходы в размере до 10% расходов на основные вводимые ресурсы проектов в качестве отдельной статьи расходов в бюджетах по проектам, а именно статьи "Административные и оперативные услуги". Одна из основных целей принятой в 1992 году системы административных и оперативных услуг заключалась в том, чтобы сделать вспомогательные расходы более прозрачными. Вместе с тем в своем уведомлении от 25 марта 2002 года,

направленном всем "учреждениям - исполнителям ООН", ПРООН указала, что с 1 января 2002 года "административные и оперативные услуги больше не будут указываться в качестве отдельной статьи расходов в бюджетах по проектам ПРООН или в соответствующей отчетности о расходах". Вместо этого "расходы на административное и оперативное обслуживание включаются теперь в затраты на соответствующие вводимые ресурсы на уровне (под)позиций в бюджете", т.е. они относятся к основным проектным ресурсам и расходам. В качестве главной причины, объясняющей такое изменение в подходе, указывается, что основные доноры "не хотели возмещать вспомогательные расходы, указанные в графе административного и оперативного обслуживания", поскольку "они, как правило, рассматривали отдельно учитываемые вспомогательные расходы в

качестве дополнительных накладных расходов в системе ООН". Новый подход, который фактически скрывает полные расходы по обслуживанию проектов ПРООН, должен, как ожидается, "облегчить переговоры с новыми партнерами".

42. Недостаточная прозрачность вышеописанной практики вызывает существенные последствия для ПРООН. Государства-члены и другие доноры теперь не знают, какая часть намеченных взносов в ПРООН будет или была использована на цели основной деятельности, а какая будет или была использована для возмещения расходов за административные услуги организаций системы Организации Объединенных Наций. Из-за того, что скрывается значительная часть расходов, связанных с оперативно-функциональным обслуживанием проектов ПРООН, государства-члены и другие доноры теперь не смогут принимать всесторонне взвешенных решений, направленных на максимальное увеличение отдачи от их взносов. По сравнению с другими организациями системы Организации Объединенных Наций, применяющими более прозрачную практику, будет создаваться впечатление, что ПРООН обеспечивает более эффективное и экономное использование расходов.

43. Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций, включая УОПООН, осуществляет оценку и возмещение внебюджетных вспомогательных расходов применительно к каждому конкретному случаю с использованием различных относительно сложных инструментов для оценки расходов. Среди основных преимуществ политики возмещения расходов, учитывающей специфику конкретной деятельности и взносов, чаще всего указывается на то, что она позволяет избежать недостаточного или чрезмерного возмещения. Однако на практике такой подход является слишком сложным, его трудно применять и он вводит в заблуждение доноров. Недостаточная ясность в отношении соответствующих расходов может побудить доноров согласовать более низкие ставки вспомогательных расходов и может заставить организации системы Организации Объединенных Наций возмещать более значительную часть вспомогательных расходов за счет ресурсов некоторых других доноров, с

тем чтобы компенсировать возникающее недостаточное возмещение расходов. Процесс согласования ставок вспомогательных расходов для каждого взноса представляется неэффективным, требует значительного времени и неизбежно является несправедливым; проведение последовательной и прозрачной политики к установлению ставок вспомогательных расходов позволяет устранить многие из этих проблем.

44. Об административном бремени, связанном с установлением расходов применительно к конкретной деятельности, можно в крайнем случае судить по системе возмещения расходов ПРООН для оперативного обслуживания, оказываемого страновыми отделениями ПРООН (число которых составляет 132) другим организациям системы Организации Объединенных Наций. Согласно Руководящим принципам в отношении оперативно-вспомогательного обслуживания ПРООН на страновом уровне (ПРООН, 1999 год) основным инструментом для возмещения вспомогательных расходов, связанных с оказанием вспомогательного обслуживания другим организациям системы Организации Объединенных Наций, является плата за обслуживание. Такая плата определяется каждым страновым отделением и "адаптируется" к структуре расходов страновых отделений и местным условиям. Каждое страновое отделение имеет право определять, какие расходы подлежат возмещению и какой метод должен применяться для оценки этих расходов. Они также уполномочены согласовывать и заключать необходимые соглашения о возмещении расходов за предоставляемое обслуживание с отдельными организациями системы Организации Объединенных Наций.

45. Одно из страновых отделений ПРООН установило, например, сетку расценок за обслуживание, содержащую 37 компонентов, включая следующие: 244,10 долл. США за наем по контракту с фиксированным сроком, 80,63 долл. США за организацию регистрации транспортного средства, 17,67 долл. США за наем консультанта, 5,20 долл. США за составление контракта на консультативные услуги, 5,02 долл. США за составление документа о разрешении на поездку, 2,89 долл. США за бронирование гостиницы и 2,31 долл.

США за регистрацию поступающей корреспонденции. Данное отделение ПРООН подготовило эти расценки на основе результатов исследования, проведенного для оценки затрат времени, и разослало их вместе с тщательно проработанным соглашением всем организациям системы Организации Объединенных Наций, которые могли бы воспользоваться его услугами. В соглашении предусматривается обязательство данного странового отделения ПРООН представлять на квартальной основе счета для возмещения расходов с указанием всех сделанных заявок и оказанных услуг. Административное бремя, связанное с данной системой, ложится на пользователей и операторов: например, можно представить, что такая организация, как ЮНЕСКО, должна была бы заключить и применять более 100 индивидуальных соглашений о возмещении расходов подобного рода со страновыми отделениями ПРООН.

46. Вполне понятно, что вышеописанный подход вызвал обеспокоенность со стороны организаций - партнеров ПРООН, и в настоящее время является предметом изучения. Следует надеяться, что пересмотренная система приведет к существенному упрощению и централизации механизмов возмещения расходов, применяемых страновыми отделениями ПРООН. Все ставки и другие сборы, используемые для возмещения внебюджетных вспомогательных расходов, должны быть простыми, транспарентными и удобными в использовании.

47. Ответы, полученные на вопросник, позволили выявить также ряд противоречий в директивных решениях и на других уровнях в отношении политики, применяемой организациями системы Организации Объединенных Наций в области внебюджетных вспомогательных расходов. Например, в резолюции 35/217 Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1980 года Секретариату Организации Объединенных Наций предлагается применять разработанный ПРООН принцип партнерства, нашедший отражение в ставке вспомогательных расходов на уровне 13%. Несмотря на этот принцип, в другой резолюции (50/214 от 29 февраля 1996 года) Генеральная Ассамблея одобрила рекомендацию ККАБВ о том, что внебюджетная деятельность не должна

субсидироваться за счет основной деятельности, предусмотренной бюджетом. Аналогичное противоречие существует между применяемой МОР ставкой на уровне 13% и ее финансовыми положениями, запрещающими использование основных ресурсов для любых целей, не предусмотренных утвержденной программой и бюджетом. Всем организациям системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть свои нормативные положения, касающиеся вспомогательных расходов, и представить своим директивным органам предложения по устранению существующих противоречий.

В. Исключения

48. Анализ официальных ставок вспомогательных расходов и изучение политики, на основе которой устанавливаются эти ставки, не дает полной картины системы возмещения внебюджетных вспомогательных расходов. Полномочия, которыми наделены секретариаты организаций системы Организации Объединенных Наций, в отношении применения исключительных ставок вспомогательных расходов составляют в большинстве случаев неотъемлемую часть политики в области внебюджетных вспомогательных расходов. Такие полномочия широко и часто используются: в частности, это неизбежно в тех случаях, когда ресурсы, являющиеся внебюджетными для получающей организации, предоставляются другой организацией системы Организации Объединенных Наций или через нее и регулируются политикой данной организации в области вспомогательных расходов (например, ресурсы, выделяемые через ГЭФ, Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола и другие механизмы); это имеет особенно важное значение для некоторых организаций, применяющих ставку на уровне 13%. Масштабы применения исключительных ставок можно оценить путем непосредственного анализа счетов организаций системы Организации Объединенных Наций, т.е. путем сопоставления общих доходов по статье "внебюджетные вспомогательные расходы" и совокупных внебюджетных расходов. В большинстве случаев возмещение вспомогательных расходов намного ниже уровня, который был бы в том случае, если ставки вспомогательных расходов, одобренные

директивными органами, последовательно применялись ко всем внебюджетным расходам. Например, Секретариат Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО возмещают в среднем приблизительно 7% внебюджетных расходов в качестве вспомогательных расходов, несмотря на то, что в обеих организациях теоретически применяется ставка вспомогательных расходов на уровне 13%. За исключением тех случаев, когда применяется политика другой организации системы Организации Объединенных Наций в области вспомогательных расходов, исключительные ставки таких расходов могут применяться по ряду причин, в том числе:

- в целях максимального увеличения наличия ресурсов для деятельности, имеющей ключевое значение для мандата организации, которые не были заморожены во время подготовки основных бюджетов, например оказание чрезвычайной гуманитарной помощи;
- в силу существования требований о применении более низких ставок вспомогательных расходов, обусловленных простыми и четкими оперативными целями (например, осуществление закупок) или использованием альтернативных методов возмещения расходов (например, возмещение прямых расходов);
- в силу существования требования о применении более низких ставок вспомогательных расходов, обусловленных крупными взносами для осуществления деятельности, позволяющей с точки зрения оперативно-функционального обслуживания получить экономию благодаря эффекту масштаба;
- из-за несогласия государств-членов и других доноров с политикой в области вспомогательных расходов;
- из-за необходимости решения проблемы сокращения или замораживания основных бюджетов путем расширения возможностей организации мобилизовывать внебюджетные ресурсы.

49. По определению, исключения должны делаться не часто. Помимо тех случаев, когда

применяется политика другой организации системы Организации Объединенных Наций в области вспомогательных расходов, должна проявляться последовательность в отношении использования исключительных ставок вспомогательных расходов и оснований для их применения. Исключения должны делаться на основе заранее определенных основных приоритетов и/или мотивированного решения о целесообразности применения более низких ставок вспомогательных расходов. Недовольство государств-членов и других доноров существующими ставками вспомогательных расходов самое по себе не является достаточным основанием, для того чтобы делать исключения. В этом контексте следует отметить, что примерно в одной трети ответов на вопросник признается, что организации применяют исключительные ставки вспомогательных расходов по настоянию доноров. Соглашение между Секретариатом, фондами и программами Организации Объединенных Наций и Европейской комиссией, о котором говорилось выше в пункте 20, является показательным примером исключения, которое было сделано из установленной политики в области вспомогательных расходов по настоянию донора. Требования доноров в данной области, возможно, являются даже еще более весомыми, чем было указано.

50. Все большее число государств-членов и других доноров выражают недовольство ставкой вспомогательных расходов на уровне 13%, а в некоторых случаях и 10%. По мнению некоторых из этих доноров, такие ставки являются чрезмерно высокими и неоправданными и выступают препятствием, сдерживающим выделение внебюджетных ресурсов. Следует отметить, что все большее число государств-членов, являющихся бенефициарами внебюджетных программ, проектов и другой деятельности, осуществляемых Организацией Объединенных Наций, также возражают против относительно высоких ставок вспомогательных расходов, особенно в тех случаях, когда соответствующие ресурсы выделяются в форме займов или грантов многосторонними банками развития и другими донорами. Помимо заявления о том, что ставка вспомогательных расходов на уровне 13% является слишком высокой, ряд

государств-членов и другие доноры выражают недовольство по поводу недостаточной транспарентности в случае начисления процентов на основе процентного метода. Некоторые из этих доноров выразили готовность финансировать оправданные прямые административные расходы при том условии, безусловно, что они поддаются определению. В тех случаях, когда были приняты такие механизмы, организации системы Организации Объединенных Наций во многих случаях определяли и возмещали компоненты, входящие в 13-процентную ставку, непосредственно из основного взноса (см. пункты 20 и 24).

51. Поскольку широко используется практика предоставления исключений, принятая политика в области внебюджетных вспомогательных расходов, вероятно, является негибкой, и ее необходимо изучить и, по всей видимости, пересмотреть. Например, в Секретариате Организации Объединенных Наций наблюдается определенная последовательность в применении исключительных ставок вспомогательных расходов. С годами эти исключения превратились в альтернативную, более гибкую, хотя и неформальную политику в области внебюджетных вспомогательных расходов. Секретариат Организации Объединенных Наций либо полностью отказывается от применения ставок вспомогательных расходов, либо применяет ставку на уровне до 3% в отношении внебюджетных взносов на цели оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. В тех случаях, когда Секретариат Организации Объединенных Наций выступает в качестве основного координатора и управляющего Целевого фонда, но не в качестве исполняющей стороны, например, если через него проходят ресурсы для использования другими организациями, обычно применяется ставка на уровне 3%. Добровольный целевой фонд

Организации Объединенных Наций для разминирования применяет такую же ставку вспомогательных расходов. Внебюджетные взносы для осуществления основной деятельности, такие, как взносы в целевые фонды для миссий Организации Объединенных Наций в Косово и Восточном Тиморе, фактически "субсидируют" основные ресурсы, и к ним применяется ставка вспомогательных расходов на уровне 5%. В отношении всех других внебюджетных взносов в Секретариат Организации Объединенных Наций применяется официальная 13-процентная ставка. С учетом разнообразия деятельности, осуществляемой Секретариатом Организации Объединенных Наций в рамках основных направлений работы и оперативно-функционального обслуживания, существует явная необходимость в принятии простой и транспарентной схемы ставок вспомогательных расходов. Соответственно Генеральному секретарю следует пересмотреть официальную политику Секретариата Организации Объединенных Наций в области внебюджетных вспомогательных расходов.

52. Ответы на вопросник свидетельствуют о ряде обстоятельств, при которых полностью делается исключение из политики в области внебюджетных вспомогательных расходов. Установление стандартной процедуры освобождения от возмещения всех вспомогательных расходов является неоправданным. Систематические изъятия в этом отношении делаются, например, в отношении целевых фондов чрезвычайной гуманитарной помощи Секретариата Организации Объединенных Наций, целевых фондов ЮНЕСКО и "параллельных взносов" в ЮНЕП. Любые внебюджетные взносы сопряжены со вспомогательными расходами, и поэтому должно предусматриваться возмещение по крайней мере части этих расходов.

IV. УНИФИКАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ПОЛИТИКИ

А. Конкуренция

53. В условиях стагнации или сокращения основных ресурсов организациям системы Организации Объединенных Наций приходится конкурировать за внебюджетные ресурсы, для того чтобы не допустить быстрого свертывания своей нормотворческой и оперативной деятельности и в конечном счете снижения своей международной роли. Многие организации системы Организации Объединенных Наций сталкиваются со сложными задачами финансового управления из-за того, что им приходится конкурировать за соответствующие ресурсы; менее крупные организации системы Организации Объединенных Наций, возможно, оказываются в особенно трудном положении в данном отношении, поскольку в административном плане они вряд ли могут воспользоваться экономией, обусловленной эффектом масштаба. Несмотря на то, что доноры в принципе должны учитывать прежде всего общие вспомогательные расходы, как прямые, так и косвенные, а также специализацию отдельных организаций системы Организации Объединенных Наций, опыт свидетельствует о том, что "конкурентоспособные" ставки вспомогательных расходов являются одним из факторов мобилизации внебюджетных ресурсов. Однако такие "конкурентоспособные" ставки могут привести к дальнейшему снижению доходов по статье "вспомогательные расходы". Усиление конкуренции за внебюджетные ресурсы может приводить также к проведению политики, скрывающей косвенные вспомогательные расходы среди основных проектных ресурсов и расходов (см. пункты 41 и 42).

54. Сложно определить масштабы конкуренции между организациями системы Организации Объединенных Наций за внебюджетные ресурсы, и в частности степень влияния ставок вспомогательных расходов на такую конкуренцию. Как следует из ответов на вопросник, конкуренция между специализированными учреждениями носит довольно ограниченный характер, и эти организации применяют более или менее сходную политику в области вспомогательных расходов. Конкуренция между

специализированными учреждениями и фондами и программами практически наверняка является более существенной: УОПООН является организацией, которая наиболее часто упоминается в этом отношении.

55. Для того чтобы организации системы Организации Объединенных Наций конкурировали между собой, они должны находиться на одних и тех же "рынках": именно этим объясняется отсутствие конкуренции между специализированными учреждениями. В этом отношении в тех случаях, когда определенная программная деятельность является прерогативой какой-либо одной организации системы Организации Объединенных Наций, в особенности при отсутствии явных конкурентов за пределами системы Организации Объединенных Наций, на решения доноров вряд ли будут оказывать влияние ставки вспомогательных расходов в отличие от ситуации, когда несколько организаций конкурируют между собой за осуществление определенной деятельности. Аналогичные или пересекающиеся мандаты и общая деятельность по программам являются наиболее вероятными причинами такой конкуренции. Например, сложные взаимосвязи между вопросами образования, здравоохранения и детей в качестве компонентов процесса развития или между вопросами беженцев, продовольствия, лекарственных препаратов и детей в качестве компонентов гуманитарного кризиса затрудняют устранение дублирования в мандатах и деятельности и соответственно конкуренции между организациями системы Организации Объединенных Наций за получение внебюджетных ресурсов. Вместе с тем, поскольку большинство организаций системы Организации Объединенных Наций действуют в условиях постоянно увеличивающегося числа организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, неизбежно дальнейшее усиление конкуренции за внебюджетные ресурсы.

56. Нет никаких свидетельств, указывающих на то, что низкие ставки вспомогательных расходов, применяемые организациями

системы Организации Объединенных Наций, основываются на сравнительной эффективности, которую можно продемонстрировать; для установления этого факта необходимо провести общесистемную оценку расходов. Тем не менее в тех случаях, когда государства-члены одобряют сравнительно высокие - или сравнительно низкие - ставки вспомогательных расходов, они, безусловно, создают ситуацию, в которой некоторые организации обладают сравнительными преимуществами по сравнению с другими организациями в мобилизации внебюджетных ресурсов для осуществления общей деятельности. Нельзя недооценивать значение таких сравнительных преимуществ или недостатков, поскольку доноры могут рассматривать организации с низкими ставками вспомогательных расходов в качестве более эффективных.

В. Унификация

57. В прошлом унификация ставок вспомогательных расходов была непосредственно связана с доминирующей ролью, которую в то время играла ПРООН в области технического сотрудничества (см. пункты 11-13 и 27). Однако с 70-х годов система Организации Объединенных Наций претерпела существенные изменения, и существовавшее ранее четкое разграничение между финансирующими и исполняющими учреждениями либо стерлось, либо стало неактуальным. В лучшем случае ставки вспомогательных расходов представляют собой весьма агрегированные оценки, основанные на потребностях отдельных организаций в возмещении расходов. Различия в ставках вспомогательных расходов отражают существующее разнообразие структур расходов и различные приоритеты, устанавливаемые директивными органами в отношении оперативного-функционального обслуживания и осуществления конкретных видов внебюджетной деятельности. В данном отношении издержки, связанные с разработкой и применением единой общесистемной ставки вспомогательных расходов, практически наверняка превышают получаемые выгоды. В системе Организации Объединенных Наций нет необходимой однородной среды с точки зрения функциональных, финансовых, оперативных и политических структур, которая

оправдывала бы применение общесистемной ставки вспомогательных расходов или даже простой схемы таких ставок.

58. Практически все обследованные организации системы Организации Объединенных Наций выступают за определенную унификацию политики в области вспомогательных расходов на концептуальном уровне, но не в отношении самих ставок вспомогательных расходов. По мнению многих респондентов, унификация ставок вспомогательных расходов невозможна, поскольку организации системы Организации Объединенных Наций имеют различные структуры расходов. Расходы по персоналу представляют собой наиболее значительный элемент в структуре расходов практически во всех организациях системы Организации Объединенных Наций и в силу этого являются наиболее очевидным примером существенных различий в их структурах расходов. Заработная плата сотрудников включает существенный компонент корректива по месту службы, обеспечивающий, чтобы независимо от места работы сотрудников общей системы Организации Объединенных Наций получаемая ими на руки заработная плата в зависимости от соответствующего класса была эквивалентна установленной в рамках системы базовой заработной плате в Нью-Йорке. Заработная плата сотрудников может включать также надбавки за трудные или опасные условия службы. В общесистемной ставке вспомогательных расходов невозможно учесть различия в расходах по персоналу, и ее применение неизбежно вызвало бы существенные различия в степени возмещения таких расходов. Установление общесистемной ставки вспомогательных расходов привело бы как раз к обратному результату с точки зрения их возмещения, ослабила бы возможности организаций системы Организации Объединенных Наций конкурировать с организациями, не входящими в систему, и снизила бы необходимую оперативную гибкость.

59. Решение по вопросу о том, в какой степени должны возмещаться вспомогательные расходы в организации системы Организации Объединенных Наций и соответственно в какой степени должна оказываться поддержка деятельности, финансируемой из

внебюджетных ресурсов, за счет ее основных ресурсов, должен принимать ее директивный орган. Как было отмечено в пункте 12, этот принцип был подчеркнут ККАБВ и одобрен Генеральной Ассамблеей в резолюции 35/217 от 17 декабря 1980 года²⁷.

60. Вместе с тем существование различных ставок внебюджетных вспомогательных расходов не исключает возможности унификации принципов, лежащих в основе таких ставок. Например, ряд респондентов отметили, что определенная унификация политики в области вспомогательных расходов выступает также важным аспектом сотрудничества, необходимого, например, в процессе совместного программирования. Выработка общего подхода к установлению таких ставок способствовала бы, в частности, улучшению понимания и принятия государствами-членами политики организаций системы Организации Объединенных Наций в области вспомогательных расходов. Транспарентный и последовательный подход к установлению и применению ставок вспомогательных расходов содействовал бы существенному повышению их обоснованности и облегчению возмещения внебюджетных вспомогательных расходов.

61. Политика в области вспомогательных расходов должна обеспечивать, чтобы можно было и впредь эффективно мобилизовывать и использовать их внебюджетные ресурсы для осуществления предусмотренной мандатами деятельности в области развития и в гуманитарных и других основных областях деятельности. Она должна быть четкой, транспарентной и простой в осуществлении, и она должна предусматривать более последовательный подход к специальным механизмам (для обеспечения равного режима для государств-членов и других доноров). Для этого ставки внебюджетных вспомогательных расходов должны устанавливаться в соответствии со следующими принципами:

- они должны учитывать и отражать относительную значимость и прямые выгоды внебюджетной деятельности для предусмотренной мандатами программы, т.е. ставки вспомогательных расходов,

применяемых к внебюджетным ресурсам для деятельности, которая отвечает приоритетам программы, установленным директивным органом организации, должны быть ниже ставок для менее значимой деятельности;

- они должны быть дифференцированы в зависимости от видов деятельности, поставленных условий и объема ресурсов, т.е. следует признать, что административные расходы различаются в зависимости от: сложности финансируемой деятельности; сложности особых условий, устанавливаемых донорами в отношении административных процедур и процедур надзора и отчетности; и возможностей реализации экономии благодаря эффекту масштаба.

62. При установлении новых ставок внебюджетных вспомогательных расходов необходимо предварительно тщательным образом изучить влияние таких изменений на доходы по административным статьям, следя в то же время за тем, чтобы более значительная часть расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности, не перекладывалась на основные ресурсы. В этом отношении любое снижение ставок вспомогательных расходов должно обосновываться тем, что такое сокращение не скажется отрицательно на возмещении внебюджетных вспомогательных расходов: благодаря осуществлению административных реформ и других мер, способствующих повышению эффективности обслуживания внебюджетной деятельности, и/или путем демонстрации, что более низкие ставки вспомогательных расходов приведут к увеличению внебюджетных доходов и будут способствовать обеспечению экономии, обусловленной эффектом масштаба. В ответах на вопросник подчеркивается важность обеспечения эффективности административных структур для снижения внебюджетных вспомогательных расходов. К наиболее важным мерам в этом отношении относятся: оптимизация административных процедур и процессов; стандартизация и более широкое использование информационной технологии; создание общих служб; децентрализация административных функций и функций по

²⁷ A/35/544, цит. соч.

управлению проектами; использование внешнего подряда; и замещение персонала, набираемого на международной основе, национальными специалистами.

63. Административные руководители организаций системы Организации Объединенных Наций уже уполномочены принимать внебюджетные взносы с определенными условиями (см. пункт 17), и им, возможно, следует предоставить право устанавливать ставки внебюджетных вспомогательных расходов на основе вышеописанных принципов (в ожидании одобрения этих принципов директивными органами). Наделение административных руководителей полномочиями принимать внебюджетные взносы означает признание неопределенного и непредсказуемого характера этих ресурсов и сложности, связанные с одобрением таких ресурсов директивными органами. Это также означает признание того, что административные руководители лучше всех могут определить, какая внебюджетная деятельность вписывается в основной график осуществления программ. Поскольку расходы, связанные с обслуживанием внебюджетной деятельности, во многом зависят от характера обслуживаемой деятельности, с учетом этого должна(ы) устанавливаться ставка(и), применяемая(ые) для возмещения данных расходов. Административные руководители организаций системы Организации Объединенных Наций обладают наилучшими возможностями для принятия практических и своевременных решений для установления надлежащих ставок вспомогательных расходов, применяемых к определенной внебюджетной деятельности. Административные руководители организаций системы Организации Объединенных Наций обладают полномочиями принимать внебюджетные взносы в рамках определенной политики и принципов отчетности, и они могли бы быть наделены полномочиями устанавливать ставки вспомогательных расходов на основе

принципов, изложенных в пункте 61, при представлении соответствующих отчетов директивным органам.

64. Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) должен обеспечить наблюдение за процессом принятия и осуществления политики в области вспомогательных расходов и подготовку и распространение на регулярной основе отчетности о такой политике со сравнительным анализом. Данная отчетность должна рассматриваться соответствующим механизмом КССР в целях по возможности унификации принципов, лежащих в основе политики в области вспомогательных расходов, а также административными руководителями, которые должны представлять доклады по этому вопросу своим соответствующим директивным органам.

65. Делегирование полномочий административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций для установления ставок внебюджетных вспомогательных расходов никоим образом не уменьшает ответственности директивных органов за осуществление надзора за финансовым управлением в организациях системы Организации Объединенных Наций. Директивным органам следует и впредь контролировать общие административные и другие вспомогательные расходы и проводить обзор этих компонентов в бюджетах организаций системы Организации Объединенных Наций. В этом процессе государства-члены должны обеспечить, чтобы потребности в административном и другом оперативно-функциональном обслуживании не увеличивались в основных бюджетах в пропорции к общим основным ресурсам и чтобы увеличение внебюджетных ресурсов не приводило к увеличению потребностей в административном и другом оперативно-функциональном обслуживании, финансируемом за счет основных ресурсов.

Приложение

Оговорки или особые мнения, высказанные организациями в отношении рекомендаций и соответствующих выводов

Введение

1. Настоящее приложение было подготовлено ОИГ впервые во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которая в пункте 7 своей резолюции 56/245 от 24 декабря 2001 года просила Группу "рассмотреть вопрос о включении в ее доклады, когда это возможно, замечаний участвующих организаций по ее выводам и рекомендациям...".

2. Замечания и комментарии от участвующих организаций в отношении проектов докладов ОИГ систематически используются в процессе подготовки докладов. Инспекторы предпринимают все усилия, для того чтобы учесть и по возможности отразить в окончательном варианте докладов замечания и комментарии, полученные в отношении каждой рекомендации и отдельных пунктов, содержащихся в проекте. Однако это не всегда возможно из-за сложности согласования различных мнений в некоторых случаях между самими организациями (когда доклад носит общесистемный характер или охватывает несколько организаций), а в других случаях между, с одной стороны, Группой и, с другой стороны, организацией(ями).

3. Для того чтобы подготовить краткий текст в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи и заострить внимание государств-членов на возможных сохраняющихся расхождениях во мнениях, Группа просила участвующие организации высказать любые оговорки или особые мнения, которые они могут иметь в отношении окончательного варианта доклада. Настоящее приложение содержит в принципе оговорки или особые мнения, высказанные организациями в отношении рекомендаций и соответствующих выводов, содержащихся в докладе¹.

4. Поскольку доклад носит общий системный характер, высказать свои замечания было предложено всем организациям, участвующим в ОИГ. Отклики и замечания в отношении окончательного варианта доклада были получены от следующих организаций: Организации Объединенных Наций, включая большинство ее программ, фондов и отделений (ЮНИСЕФ, ЮНКТАД, ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, ЮНДКП, МПП и УВКБ); МОТ, ФАО, ЮНЕСКО, ИКАО, ВОЗ, ВПС, МСЭ, ВМО, ИМО, ВОИС, ЮНИДО и МАГАТЭ.

5. Оговорки или особые мнения разделены на две части: в первой части изложены общие замечания организаций в отношении общей направленности доклада, а вторая часть посвящена замечаниям в отношении конкретных выводов и рекомендаций.

I. Общие замечания

Доклад и его общая направленность, заключающаяся в содействии унификации принципов политики, касающейся вспомогательных расходов, в организациях системы Организации Объединенных Наций, нашли положительный отклик среди секретариатов участвующих организаций. Вместе с тем, ИКАО высказала следующее мнение: "ИКАО не разделяет мнение о том, что должна быть общая политика в области возмещения расходов в рамках системы ООН. В силу различий в характере и целях внебюджетных взносов, а также в программах технического сотрудничества каждая организация должна определять свою политику, приемлемую для ее руководящих органов и клиентов".

¹ Следует отметить, что эта процедура была впервые использована ОИГ, и некоторые организации просто повторили свои замечания, высказанные ранее в отношении проекта доклада, или сделали на них ссылку. Такие замечания, которые, по мнению инспекторов, не представляют собой оговорки или особых мнений, не были включены в настоящее приложение.

II. Конкретные замечания в отношении выводов и рекомендаций

Рекомендация 1

Организация Объединенных Наций

"Рекомендация 1 в большей степени относится к другим организациям системы ООН, чем к самой ООН. С 1974-1975 годов в предлагаемом бюджете по программам информация о внебюджетных ресурсах представляется совместно с информацией о ресурсах по регулярному бюджету. В последующие двухгодичные периоды были внесены изменения, касающиеся степени детализации информации и других аспектов представления информации о внебюджетных ресурсах в предлагаемых бюджетах по программам, в соответствии с рекомендациями Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам. С учетом существующей степени интеграции, роли Консультативного комитета в отношении бюджета по программам и бюджета на операции по поддержанию мира, крайне длительного и сложного процесса рассмотрения и утверждения бюджета с разверсткой взносов и того факта, что "внебюджетные ресурсы, которые уже не подпадают под механизм рассмотрения и утверждения на межправительственном уровне (т.е. исключая УВКБ, БАПОР и ЮНЕП), по-прежнему составляют сравнительно низкую долю общих ресурсов, [по мнению ООН] было бы предпочтительно, чтобы эти ресурсы не утверждались на межправительственном уровне. До тех пор пока не будет упрощен процесс рассмотрения и утверждения бюджета ООН или пока "не утверждаемые" внебюджетные ресурсы не станут еще более важной частью совокупных ресурсов, следует продолжать проводить существующую политику".

ФАО

"ФАО полностью согласна с тем, что внебюджетные ресурсы должны приниматься только при условии, что они не противоречат практике, целям и деятельности организации, - т.е. они должны соответствовать программным приоритетам, установленным директивными органами... [Однако] ФАО считает, что это гораздо более сложный вопрос, выходящий за рамки доклада, посвященного вспомогательным расходам. Например, мы [ФАО] обеспокоены тем, что в нем не признаются существенные различия между внебюджетными ресурсами в поддержку регулярной программы и внебюджетными ресурсами в поддержку технической помощи на страновом уровне. В нем также не определяется, должна ли информация о внебюджетных ресурсах, включаемая в представляемый бюджет, носить описательный характер (т.е. в форме прогноза вероятных поступлений) или рекомендательный характер (т.е. указывается желательный уровень поступлений). В заключение ФАО хотела бы высказать мнение о том, что данный вопрос, возможно, уместнее рассмотреть в другом контексте (что предполагает исключение рекомендации 1 из настоящего доклада)".

МОТ

"Доклад затрагивает другие гораздо более широкие вопросы [отходя от главной темы, посвященной вспомогательным расходам, связанным с внебюджетной деятельностью] и будет способствовать расширению прений после того, как он будет представлен на рассмотрение любого директивного органа. Один из таких вопросов касается включения внебюджетных ресурсов наряду с основными ресурсами в представляемый бюджет и установления программных приоритетов для внебюджетных ресурсов (в частности, это относится к пункту 8 доклада). Хотя этот вопрос является сложным, он освещен в докладе довольно кратко и затем включен в рекомендации. Необходимо либо более всесторонне изучить данный вопрос или исключить его, по крайней мере, из рекомендаций; в противном случае, это приведет к путанице в последующих дискуссиях в директивных органах... Как представляется, ОИГ не признает в докладе, что доноры вносят внебюджетные взносы для деятельности в областях, представляющих для них интерес. Бюро обладает весьма ограниченной свободой действий в отношении использования таких

взносов. Вместе с тем МБТ удастся обеспечить определенную свободу действий Генеральному директору"².

ЮНЕСКО

"Мы [ЮНЕСКО] не можем согласиться с рекомендацией о том, чтобы внебюджетные ресурсы одобрялись директивным органом, поскольку Генеральная конференция до сих пор утверждала лишь ресурсы по регулярному бюджету, на основе которых рассчитываются взносы государств-членов. Мы всегда считали, что внебюджетные ресурсы носят ориентировочный характер и нет никакой уверенности в том, что объявленные ресурсы будут получены, что создает серьезные трудности для планирования"³.

Рекомендация 3

ФАО

"ФАО соглашается с рекомендацией 3, но не с посылкой, вытекающей из предыдущего текста (т.е. текста резюме)... По нашему мнению [ФАО], в этом тексте... как представляется, отрицается значение стандартной практики учета расходов как надлежащего подхода для получения полезной управленческой информации, необходимой для принятия решений. По мнению ФАО, следует, как указано в рекомендации, взвешивать издержки и выгоды любого подхода к оценке расходов, однако неправильно делать вывод на основе ограниченного имеющегося материала о том, что определенная методология не является надлежащей или оправданной с точки зрения затрат"⁴.

² В своих замечаниях по данной рекомендации МБТ упомянуло также, что "[оно] все же приводит информацию о внебюджетной деятельности при представлении основного регулярного бюджета. Кроме того, в рамках обсуждений в Комитете по техническому сотрудничеству Административного совета МБТ систематически информирует Административный совет о своих ресурсах, расходах и мероприятиях, связанных с внебюджетной деятельностью. Бюро указало также в своих предложениях, что можно было бы сделать при наличии дополнительных внебюджетных ресурсов".

³ Совсем недавно ЮНЕСКО приняла решение "указывать на уровне основных направлений деятельности общую сумму для ресурсов по регулярному бюджету и внебюджетных ресурсов, в частности последний показатель отражает "существующие проекты", в отношении которых были фактически получены ресурсы для осуществления в течение нового двухгодичного периода... эта общая сумма затем разбивается на отдельные показатели для ресурсов по регулярному бюджету и для внебюджетных ресурсов".

⁴ В этом контексте следует отметить, что, например, ВОЗ высказала следующее мнение в отношении того же вывода и рекомендации: "ВОЗ соглашается с данной рекомендацией. ОИГ совершенно справедливо высказывает скептицизм по поводу значения таких "сложных, дорогостоящих и длительных обследований рабочего времени" для оценки расходов на управленческом уровне. Для определения вспомогательных расходов в них, как правило, используются приростной метод, тогда как ОИГ указывает на то, что процесс определения приростных расходов неизбежно связан с субъективной оценкой. ВОЗ провела такую работу перед тем, как Исполнительный комитет рассмотрел в 1996 году вопрос о повышении ставки вспомогательных расходов по программам. Были проведены исследования, продемонстрировавшие, что "реальные" вспомогательные расходы для ВОЗ в тех случаях, когда оказывается полный набор административных услуг для какой-либо внебюджетной программы или органа, как правило, существенно выше установленной в настоящее время ставки на уровне 13%. Однако Исполнительный комитет не одобрил повышения ставки".

Рекомендация 4

ИКАО

"В отношении процентов, получаемых от ресурсов, внесенных для осуществления внебюджетной деятельности, ИКАО считает, что такие проценты должны возвращаться донорам, поскольку доноры уже полностью возмещают вспомогательные расходы. Затем доноры могут принять решение об использовании доходов в форме процентов. Позиция ИКАО основывается на следующих соображениях: а) доходы в форме процентов не могут в силу своей непредсказуемости служить надежным источником доходов для финансирования расходов [ее] Бюро технического сотрудничества, которое должно функционировать на основе принципа самофинансирования; б) возврат процентов соответствует требованию ИКАО о том, что ресурсы по проектам должны вноситься заранее до их осуществления...; с) поскольку вспомогательные расходы по проектам ее программы технического сотрудничества уже отражают общие сметные расходы на осуществление проектов, удержание проектов, безусловно, носило бы несправедливый характер".

МОТ

"Недирективные органы должны принимать решения о том, что можно, а что нельзя делать с процентами, получаемыми от внебюджетных ресурсов. Внебюджетные средства являются ресурсами доноров. Любые проценты, получаемые на такие "целевые ресурсы", принадлежат донорам, если только доноры не примут иное решение. Возможно, что в финансовых положениях некоторых организаций может не содержаться соответствующих положений на данный счет, однако к МОТ это не относится".

ЮНЕП

"Мы [ЮНЕП] согласны со всеми рекомендациями, за исключением рекомендации 4... Некоторые доноры настаивают на том, что любые доходы в форме процентов, получаемые от их внебюджетных взносов, принадлежат донорам и должны им выплачиваться обратно, тогда как другие доноры готовы согласиться с тем, чтобы соответствующее учреждение удерживало проценты, если мнение доноров будет учитываться при принятии решений об использовании таких доходов... в случае ЮНЕП доходы в форме процентов довольно часто используются для обслуживания деятельности, с тем чтобы восполнить нехватку требуемых ресурсов".

ПРООН

"Вопрос об использовании процентов решается не Исполнительным советом. Решение об удержании или возврате процентов может приниматься только на основе согласия доноров".

Рекомендация 6

МОТ

"В этой рекомендации предполагается, что [среди доноров] существует недовольство существующей 13-процентной ставкой, с чем МОТ сталкивалась лишь в ограниченной степени. Большинство многосторонних и двусторонних доноров в настоящее время вообще не поднимают данный вопрос".

ВОЗ

"Чрезвычайно интересным представляется предложение ОИК о повышении гибкости в отношении вспомогательных расходов по программам и создании для организаций, таких, как ВОЗ, возможности конкурировать на более равной основе с другими организациями, которые уже применяют такую практику. Однако переход от некоторых элементов расходов, включаемых в категорию "аккордных выплат", покрываемых стандартной ставкой вспомогательных расходов по программам, к конкретно указываемым элементам прямых расходов, по отдельности, связан также с некоторыми недостатками: во-первых, любой такой переход может вызвать предложения о соответствующем сокращении списка допустимых элементов вспомогательных расходов по

программам, что, в свою очередь, может привести к требованиям об общем снижении стандартной ставки таких расходов; во-вторых, в самом докладе косвенно признается, как это указано в рекомендации 1, что внебюджетные ресурсы во все большей степени включаются (и должны включаться) в комплексную программную деятельность организации. В отличие от этого, переход к прямым расходам может привести к выделению грантов лишь для конкретных проектов, дроблению программ и управлению на микроуровне. Это особенно относится к поддержке, осуществляемой через механизм типа фонда".

Рекомендация 9

ВОЗ

"Мы [ВОЗ] согласны с тем, что основной обязанностью любой администрации является принятие постоянных усилий, направленных на максимальное повышение эффективности административных услуг, но считаем, что любые выгоды, реализуемые таким образом, не должны рассматриваться в качестве исключительной "собственности" внебюджетной части деятельности организации".
