



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

**Сто шестьдесят третья сессия**

**Рим, 2–3 ноября 2016 года**

**Обзор системы финансирования**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну С. О'Брайену (Mr S. O'Brien),  
Директору  
Управления ресурсов, интеграции и поддержки,  
Всемирная продовольственная программа  
Тел.: +3906 6513 2682**

*Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте [www.fao.org](http://www.fao.org)*



mr585

РЕЗЮМЕ

- На утверждение Исполнительному совету представляется документ "Обзор системы финансирования".
- Резюме документа "Обзор системы финансирования" включено в текст основного документа, представленного Комитету для рассмотрения.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается рассмотреть документ "Обзор системы финансирования" и рекомендовать Исполнительному совету утвердить его.

**Проект рекомендации**

- **В соответствии со статьей XIV Общих положений ВПП Финансовый комитет ФАО рекомендует Исполнительному совету ВПП принять проект решения в том виде, в каком он представлен в документе "Обзор системы финансирования".**



Distribution: General

Дата: 16 октября 2016 года

Original: English

Пункт 5 повестки дня

WFP/EB.2/2016/5-B/1

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

Для утверждения

С документами Исполнительного совета можно ознакомиться на веб-сайте ВПП (<http://executiveboard.wfp.org>).

## Обзор системы финансирования

### Резюме

Наряду со Стратегическим планом на 2017–2021 годы, политикой в отношении стратегических страновых планов и общеорганизационной матрицей результатов обзор системы финансирования является одним из четырех элементов Комплексного плана. Эти элементы связаны один с другим, они определяют направление преобразований, изменения, направленные на укрепление деятельности ВПП и пропаганду ее вклада в достижение целей в области устойчивого развития, намеченных Повесткой дня на период до 2030 года, в первую очередь ЦУР 2 ("Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания и содействие устойчивому развитию сельского хозяйства") и ЦУР 17 ("Укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках глобального партнерства в интересах устойчивого развития").

Комплексный план предполагает создание новой общеорганизационной архитектуры, которая должна укрепить основное направление деятельности ВПП – реагирование на чрезвычайные ситуации – и создать условия для более эффективной реализации на местах Стратегического плана за счет опоры не на применяемый сегодня проектно-ориентированный подход, а на систему страновых портфелей. В результате ВПП пересмотрит процессы планирования, управления и отчетности по программам, что позволит повысить эффективность оперативной деятельности и довести до максимально высокого уровня воздействие, оказываемое программами на бенефициаров.

Цель обзора системы финансирования заключается в максимальном повышении оперативной эффективности за счет реалистичного финансового планирования, укрепления подотчетности, оптимизации процессов и гармонизации системы финансирования и матрицы результатов. Обзор системы финансирования проводится по трем направлениям: составление бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности, планирование на основе имеющихся ресурсов и авансовое макрофинансирование. В качестве элемента Комплексного плана обзор системы финансирования должен определить структуру странового портфельного бюджета, показывающую значимость, эффективность и воздействие деятельности ВПП за счет создания четких связей между, с одной стороны, стратегией, планированием и формированием бюджета, осуществлением, полученными ресурсами, и с другой – достигнутыми результатами. В

### Координаторы:

г-н М. Джунеджа (M. Juneja),  
Помощник Директора-исполнителя,  
Финансовый директор  
Департамента управления ресурсами  
Тел.: 066513-2885

г-н С. О'Брайен (Mr S. O'Brien),  
Директор  
Управления ресурсов, интеграции и поддержки  
Тел.: 066513-2682

настоящем документе рассматриваются принципы и элементы, на которых строится структура странового портфельного бюджета, а также функции Исполнительного совета в части управления и надзора и переходные механизмы.

Руководящие принципы формирования структуры странового портфельного бюджета предполагают: i) консолидацию всех операций и ресурсов в рамках единой структуры; ii) разбивку статей странового портфельного бюджета по четырем категориям затрат высокого уровня; iii) включение странового портфельного бюджета – с разбивкой статей по четырем категориям затрат высокого уровня – и утвержденного совокупного бюджета по стратегическим итогам ВПП во все страновые стратегические планы, временные страновые стратегические планы и ограниченные чрезвычайные операции; iv) наличие четких взаимосвязей между полученными ресурсами и достигнутыми результатами; v) применение упрощенной процедуры полного возмещения расходов.

Ключевые характеристики структуры странового портфельного бюджета: i) период планирования и бюджетирования в один календарный год; ii) планирование и составление бюджетов деятельности по реагированию на чрезвычайные ситуации через добавление нового или расширение уже включенного в страновой стратегический план, временный страновой стратегический план или ограниченную чрезвычайную операцию стратегического итога ВПП; iii) более подробная детализация элементов затрат по гармонизированным категориям затрат Организации Объединенных Наций; iv) представление государствам-членам в дополнение к страновым стратегическим планам информации об операциях и бюджетах странового уровня.

В рамках первой очередной сессии 2017 года и ежегодной сессии Секретариат представит на утверждение Исполнительного совета до 16 страновых стратегических планов с приложением составленных в пилотном порядке страновых портфельных бюджетов. Накопленный при осуществлении пилотного проекта опыт будет положен в основу окончательной доработки структуры странового портфельного бюджета. В 2018 году на новую структуру перейдут все страновые отделения. Переходные механизмы на период реализации пилотного проекта по новой системе составления программ и финансирования (2017 год) потребуют определенного отхода от Общих правил и финансовых положений ВПП. В частности, Исполнительный директор, с учетом делегированных сегодня полномочий в части чрезвычайных операций, должен быть наделен полномочиями проводить в период осуществления пилотного проекта необходимые обзоры. В рамках второй очередной сессии 2017 года Исполнительный совет рассмотрит поправки к Общим правилам и финансовым положениям ВПП и пересмотренные значения бюджетных порогов в применении к делегированным полномочиям.

Кроме того, в документе приводится актуальная информация о деятельности по направлениям планирования на основе имеющихся ресурсов и авансового макрофинансирования. Эти направления затрагивают вопросы поддержки управления внутренними ресурсами; в 2016 году были осуществлены соответствующие пилотные проекты.

### **Проект решения\***

Рассмотрев ход обзора системы финансирования (документ WFP/EB.2/2016/5-B/1), Исполнительный совет:

- i) *принимает к сведению*, что работа по ОСФ строится по трем направлениям: составление бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности, планирование на основе имеющихся ресурсов, авансовое макрофинансирование;
- ii) *отмечает* в связи с работой по направлению "составление бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности", что в рамках концепции странового стратегического планирования (ССП) [WFP/EB.2/2016/4-A/1] ("Концепция ССП") каждый

---

\* Ниже приводится проект решения. Окончательное решение Исполнительного совета будет опубликовано в документе "Решения и рекомендации", который будет выпущен по окончании сессии.

- страновой стратегический план, временный страновой стратегический план и ограниченная чрезвычайная операция должны включать страновой портфельный бюджет (СПБ), к которому должны применяться предусмотренные Концепцией ССП механизмы утверждения, перехода и осуществления;
- iii) *принимает к сведению*, что, согласно Концепции ССП, в 2017 году страновые стратегические планы с составленными в пилотном порядке СПБ (пилотные ССП) должны быть представлены на утверждение Исполнительному совету, и *предлагает* Исполнительному директору обеспечить, чтобы опыт, полученный по результатам составления пилотных ССП, был учтен при окончательной доработке структуры СПБ и ССП;
- iv) *отмечает*, что в 2018 году, после того как структура СПБ будет доработана, и вторая очередная сессия Исполнительного совета 2017 года утвердит внесение изменений в Общие правила и финансовые положения и делегирует Исполнительному директору новые полномочия, начнется полномасштабное внедрение структуры СПБ во всех подразделениях ВПП;
- v) в русле изложенных в настоящем документе рекомендаций *утверждает* приводимые ниже принципы реализации в 2017 году пилотного проекта по СПБ и доработки структуры СПБ:
- a. структура СПБ должна охватывать весь объем оперативной деятельности во всех контекстах; существующие сегодня в каждой стране многочисленные бюджеты программ, проектов и, в меру возможности, бюджеты целевых фондов должен заменить единый СПБ;
  - b. статьи затрат СПБ следует сводить по четырем категориям затрат высокого уровня: оказание помощи, осуществление, скорректированные прямые расходы на поддержку и косвенные расходы на поддержку;
  - c. каждый ССП должен включать СПБ с разбивкой расходных статей по четырем категориям затрат высокого уровня согласно пункту v) b настоящего решения и утвержденный совокупный бюджет по каждому стратегическому итогу ВПП;
  - d. СПБ должен быть ориентирован на достижение результатов, должна быть обеспечена четкая взаимосвязь между стратегическими результатами ВПП, стратегическими итогами ВПП, мероприятиями и затратами;
  - e. применяемый в отношении взносов принцип полного возмещения расходов должен распространяться на категории затрат высокого уровня – затраты на оказание помощи, осуществление, скорректированные прямые расходы на поддержку и косвенные расходы на поддержку; нормативные положения в отношении полного возмещения расходов, утверждаемые Исполнительным советом в составе Общих правил, должны быть упрощены.
- vi) Исходя из этих принципов, Исполнительный совет *далее утверждает* следующие элементы формирования структуры СПБ:
- a. СПБ должен составляться на один календарный год;
  - b. если для страны составлен страновой стратегический план или временный страновой стратегический план, начальное реагирование на чрезвычайную ситуацию должно осуществляться либо через изменение включенного в СПБ стратегического итога, либо посредством добавления нового стратегического итога;
  - c. более подробно детализированные элементы затрат в структуре затрат должны, где возможно, соотноситься с гармонизированными категориями затрат системы учреждений Организации Объединенных Наций;
  - d. согласно положениям пунктов 50–57 документа "Обзор системы финансирования" ((WFP/EB.2/2016/5-B/1), в дополнение к ССП, для информации государствам-членам должны представляться бюджет странового уровня и информация по процессу годового планирования ВПП;

- vii) *принимает к сведению*, что применение приведенных выше принципов может противоречить ряду общих правил и финансовых положений, трактующих вопросы определения категорий затрат и способов полного возмещения расходов, и что может возникнуть необходимость во внесении соответствующих изменений в Общие правила и финансовые положения;
- viii) *ожидает*, что опыт, полученный по результатам составления пилотных ССП, позволит сформулировать необходимые изменения для внесения в Общие правила и финансовые положения, и *предлагает* Исполнительному директору представить соответствующие предложения на утверждение второй очередной сессии Исполнительного совета 2017 года;
- ix) *разрешает* в качестве временной меры, до утверждения второй очередной сессией Исполнительного совета 2017 года изменений для внесения в Общие правила и финансовые положения, исключительно там, где, в целях реализации в 2017 году пилотного проекта по ССП, это необходимо с точки зрения применения изложенных выше принципов формирования СПБ, перечисленных в пункте v настоящего решения, допускать отступления от норм общего правила XIII.4 и финансовых положений 1.1 и 4.5, трактующих вопросы определения категорий затрат и способы полного возмещения расходов;
- x) *отмечает*, что утверждение механизма ССП потребует пересмотра терминологии в части категорий программ и значений бюджетных порогов, предусмотренных документом "Делегирование полномочий Исполнительному директору", и *выражает надежду*, что Секретариат представит предложения по пересмотру документа "Делегирование полномочий Исполнительному директору" на утверждение второй очередной сессии Исполнительного совета 2017 года;
- xi) в качестве временной меры, на основании действующего документа по делегированию полномочий в отношении чрезвычайных операций, *наделяет* Исполнительного директора на 2017 год полномочиями по проведению обзоров результатов пилотного проекта по ССП, подразумевая, что результаты таких обзоров должны незамедлительно представляться Исполнительному совету;
- xii) *отмечает*, что на 2017 год будет запланировано проведение неофициальных консультаций, призванных обеспечить информированное и широкое участие Исполнительного совета в доработке структуры СПБ, и что вторая очередная сессия Исполнительного совета 2017 года утвердит внесение изменений в Общие правила и финансовые положения и в документ "Делегирование полномочий Исполнительному директору".

## I. Введение

1. Сегодняшняя система финансирования создавалась в 90-х годах прошлого века, она должна была обеспечивать предоставление продовольственной помощи на основе проектно-ориентированной модели. В страновых отделениях руководители должны обеспечивать баланс между эффективным предоставлением помощи и дробным финансированием, направляемым на различные проекты и требующим управления выделяемыми средствами на уровне проекта и на уровне составляющих затрат. Сложность существующей системы ведет к несогласованности планирования, управления, расчета затрат и фактических расходов на оперативную деятельность. Извне действующая система видится непрозрачной в части выявления факторов, которые определяют уровень затрат, и в части формулирования результатов.
2. Обзор системы финансирования (ОСФ) ведется по следующим направлениям:
  - i) *составление бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности*, что должно способствовать сокращению внутренней фрагментации, оптимизации процессов, достижению максимального уровня прозрачности, гибкости и подотчетности. Эта работа осуществляется в русле подхода, предусматривающего стратегическое планирование на страновом уровне, ее результатом должна стать структура странового портфельного бюджета (СПБ);
  - ii) *планирование на основе имеющихся ресурсов* предусматривает, в целях совершенствования планирования и управления эффективностью деятельности, составление на уровне страновых отделений стандартных планов деятельности по осуществлению (ранее они назывались "планы на уровне ресурсов");
  - iii) *авансовое макрофинансирование*, которое на начальных этапах процесса должно обеспечить страновым отделениям консолидированные бюджетные полномочия, что позволит ограничить последствия фрагментации финансовых потоков, повысить уровень прогнозируемости ресурсов и обеспечить максимальный уровень эффективности и действенности.
3. Страновым отделениям в ОСФ отводится центральное место: начиная с 2015 года, в работе по трем направлениям принимают участие директора и сотрудники пятнадцати таких отделений.
4. В Приложении I приводится обзор подходов к деятельности по трем направлениям ОСФ и активного сотрудничества с партнерами, которое имело и продолжает иметь место.

## II. Контекст

### Внутренний контекст: необходимость изменений

#### *Переход к стратегии продовольственного содействия*

5. В 2008 году стратегия ВПП подверглась фундаментальному изменению: от оказания продовольственной помощи Программа перешла к предоставлению продовольственного содействия. При этом, однако, осталась в действии система финансирования, нацеленная на поддержку оказания продовольственной помощи, в первую очередь в чрезвычайных ситуациях, с отслеживанием тоннажа перевозок и соответствующих затрат на ресурсы. Реализация Стратегического плана на 2017–2021 годы, концепции ССП и общеорганизационной матрицы результатов (ОМР) требует обзора системы финансирования: необходимо, чтобы она, как это предусмотрено Повесткой дня на период до 2030 года и как того требуют заинтересованные стороны и бенефициары, способствовала более полному достижению результатов, повышению эффективности оперативной деятельности, рациональному расходованию средств.

### ***Фрагментированность бюджетных полномочий***

6. Бюджетные полномочия определяют права руководителей производить затраты по проектам. В настоящее время такие полномочия осуществимы лишь при получении ожидаемых взносов или внутренних авансов. Неопределенность сроков получения взносов влечет за собой невозможность осуществления бюджетных полномочий в полном объеме и необходимость ограничивать оперативную деятельность краткосрочным периодом, в результате чего увеличиваются операционные издержки. Механизм внутреннего кредитования проектов поможет преодолеть фрагментированность бюджетных полномочий. При этом, однако, в 2014 и 2015 годах лишь 42 процента взносов, которые должна была получить ВПП, были признаны надежными в смысле соответствующего авансирования.

### ***Отсутствие гибкости в структуре бюджета***

7. В страновых отделениях финансовые средства выделяются отдельным проектам либо используются на условиях, указанных донорами<sup>1</sup>; при составлении программы они расписываются по составляющим расходов. Управление финансовыми средствами осуществляется на уровне статей расходов, при этом бюджетный пакет по каждой составляющей лимитирует или ограничивает бюджетные возможности. Руководителям предоставлены лишь ограниченные полномочия в части переноса расходов между составляющими без пересмотра бюджета в целом, причем факты наличия неизрасходованных остатков и возврата средств могут отрицательно сказываться на действенности и эффективности оперативной деятельности.

### ***Многочисленность объектов бюджетирования***

8. Каждый проект, реализуемый страновым отделением, рассматривается как отдельный объект бюджетирования с собственным бюджетом и жизненным циклом. Осуществление в стране нескольких проектов ведет к дроблению потоков финансирования и усложнению процесса составления программ. Поскольку продолжительность жизненных циклов неодинакова, руководителям сложно составить целостную картину стратегической и оперативной деятельности в стране за конкретный период.

### ***Ориентация на ресурсы***

9. Применяемая сегодня структура бюджета отталкивается от ресурсов, вследствие чего выделение средств не завязано на заявленные цели и итоги проекта. Применяемые ВПП категории затрат не соотносятся с данными, используемыми в целях отчетности об эффективности деятельности, вне ВПП они практически лишены смысла.

### ***Сравнительный анализ затрат***

10. В 2014 году Секретариат инициировал проведение четырьмя страновыми отделениями<sup>2</sup> сравнительного анализа факторов, определяющих величину затрат. Цель этой инициативы состоит в совершенствовании управления затратами и укреплении подотчетности за счет обеспечения прозрачности характерной для каждой страны структуры затрат и осуществления соответствующего мониторинга. Однако при проведении анализа затрат по нескольким странам или проектам встала проблема раздробленности существующей финансовой архитектуры. Так, структуры проектов, представляющие собой набор мероприятий, в разных странах сильно различаются, что затрудняет содержательное сравнение затрат по проектам. Кроме того, оказалось сложным детализировать затраты в рамках существующих статей затрат.

---

<sup>1</sup> Доноры предоставляют средства для финансирования конкретных проектов или мероприятий, указывают определенные виды продовольствия и условия оказания помощи, направления использования средств и этапы проекта, вследствие чего фрагментация нарастает.

<sup>2</sup> Афганистан, Демократическая Республика Конго, Мьянма, Чад



### **Внешний контекст**

11. Принятая Организацией Объединенных Наций Повестка дня на период до 2030 года, ЦУР и итоги Всемирного гуманитарного саммита определили на ближайшие 15 лет и на более поздний период стратегическое направление глобальных действий в сфере предоставления гуманитарной помощи и помощи в целях развития. ВПП необходимо скорректировать собственную стратегию и реформировать организационную архитектуру таким образом, чтобы они обеспечивали поддержку общей концепции достижения "нулевого голода".
12. В рамках ОСФ учтены рекомендации по результатам четырехлетнего всеобъемлющего обзора политики (ЧВОП) в части гармонизации деловой практики учреждений системы Организации Объединенных Наций, в первую очередь за счет обеспечения, где возможно, соответствия применяемых классификаций затрат гармонизированным категориям затрат ООН, что позволит усовершенствовать совместное планирование на местах.

### **III. Составление бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности: реформа системы финансирования ВПП**

13. В плане обеспечения эффективности оперативной деятельности задача в части бюджетирования сводится к разработке структуры СПБ, которая обеспечивала бы поддержку подхода, основанного на составлении стратегических планов для отдельных стран, Стратегическом плане на 2017–2021 годы и ОМР<sup>3</sup>.

#### **Инклюзивность**

14. Сегодняшняя финансовая архитектура основана на проектно-ориентированном подходе к оказанию помощи, вследствие чего в одном страновом отделении создается множество объектов бюджетирования с разными жизненными циклами и собственными финансовыми потоками. При таком подходе руководители не могут составить целостную картину оперативной деятельности и ресурсов на уровне страны, и это отрицательно сказывается на действенности и эффективности планирования, составления бюджетов и управления эффективностью.
15. Существующие сегодня в каждой стране многочисленные бюджеты программ, проектов и, где возможно, бюджеты целевых фондов заменит единый СПБ, инструмент, позволяющий управлять всем потоком ресурсов странового отделения. Будучи единственной структурой управления потоком ресурсов в страновом отделении, СПБ охватит все ресурсы, итоги и мероприятия, предусмотренные ССП, временным страновым стратегическим планом (ВССП) или ограниченной чрезвычайной операцией. СПБ позволит руководителям составить цельную картину ресурсов, что послужит оптимизации процессов планирования, составления бюджета и управления эффективностью. Консолидированный характер странового портфельного бюджета послужит повышению эффективности оперативной деятельности.
16. СПБ определит единый период планирования, осуществления и отчетности, равный календарному году. Ежегодные бюджеты, предусматривающие разбивку расходных статей по четырем категориям затрат высокого уровня – оказание помощи, осуществление, скорректированные прямые расходы на поддержку (ПРП) и косвенные расходы на поддержку (КРП) – и соотнесение их со стратегическими итогами ВПП, будут составляться в течение всего срока действия механизма ССП. Страновой портфельный бюджет должен формироваться, исходя из стратегических итогов, определенных на основании результатов оценки потребностей, и/или итогов, определенных по результатам обзоров стратегии и других аналогичных аналитических оценок, предпринятых в сотрудничестве с заинтересованными правительственными структурами и партнерами.

---

<sup>3</sup> Подход к направлению по составлению бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности и этапы работы с прототипами – см. Приложение I.

Согласно общему правилу X.8, в части стратегических итогов в области развития СПБ должен формироваться с учетом сметного объема доступных ресурсов.

17. Несмотря на положения пункта 80, Исполнительный совет будет рассматривать совокупный бюджет в разбивке по стратегическим итогам ВПП и по четырем категориям затрат высокого уровня и утверждать совокупный бюджет по каждому стратегическому итогу ВПП на весь период действия механизма ССП (см. рис. 1).

**Рис. 1. Предложение по утверждению странового портфельного бюджета на уровне совокупных бюджетов по стратегическим итогам ВПП на период действия механизма ССП**

<b>ОРИЕНТИРОВОЧНАЯ РАЗБИВКА ЗАТРАТ ПО СТРАТЕГИЧЕСКИМ ИТОГАМ, ДОЛЛ. США</b>					
	<b>СР Х/ЦУР X.X</b>	<b>СР Х/ЦУР X.X</b>	<b>СР Х/ЦУР X.X</b>	<b>СР Х/ЦУР X.X</b>	<b>Итого</b>
	<b>Стратеги- ческий итог 1</b>	<b>Стратеги- ческий итог 2</b>	<b>Стратеги- ческий итог 3</b>	<b>Стратеги- ческий итог 4</b>	
Оказание помощи					
Осуществление					
Скорректированные ПРП, %					
<b>Итого</b>					
КРП, 7%					
<b>Итого</b>					

18. В странах, для которых составлен ССП или ВССП, планирование действий по реагированию на непредвиденные чрезвычайные ситуации и составление соответствующих бюджетов осуществляется в рамках полномочий, которыми Общие правила и положения наделяют Исполнительного директора. Где это требуется, стратегический итог, затрагивающий вопросы реагирования на чрезвычайную ситуацию, утверждается Генеральным директором Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО). В отдельных случаях чрезвычайная ситуация может спровоцировать значительное или коренное изменение контекста, что потребует от ВПП разработки нового ССП. Чтобы ВПП могла быстро и гибко реагировать на неожиданные изменения контекста и обеспечивать устойчивость гуманитарной помощи, она будет использовать ВССП, который послужит мостиком к новому ССП, составленному на основе результатов обзора деятельности по достижению нулевого голода.
19. В течение переходного периода (2018 год) предполагается использовать ВССП. После 2018 года ВССП будут использоваться в случаях, когда в условиях продолжающегося конфликта или нестабильности, подрывающей управление, в том числе функционирование национальных институтов, по итогам стратегического обзора будет невозможно составить ССП.
20. В странах, где ВПП не имеет оперативной структуры или разработанного ССП, планирование и составление бюджета будет реализовано через процедуру ограниченной чрезвычайной операции. ССП, ВССП и ограниченная чрезвычайная операция предполагают обязательное составление СПБ<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Как и прежде, при наступлении чрезвычайной ситуации будет проводиться быстрая оценка потребностей с последующими призывами предоставить необходимые ресурсы. Сохранится доступ к ряду существующих механизмов, включая ВКП и счет немедленного реагирования.

21. Стратегические итоги ВПП и мероприятия в рамках реагирования на региональном уровне будут осуществляться через индивидуальные ССП и СПБ стран, участвующих в реагировании в границах региона. Указанные стратегические итоги и мероприятия будут привязаны к уровню странового отделения: такой подход позволит осуществлять мониторинг на региональном и страновом уровнях и обеспечивать отчетность в части ресурсов, привлекаемых для реагирования на региональном уровне. Планирование, определение и достижение стратегических итогов и осуществление иных региональных инициатив будут возложены на региональное бюро. В случаях, когда это необходимо, региональные бюро смогут разрабатывать ограниченные чрезвычайные операции и управлять их осуществлением.
22. В целях содействия отчетности стратегические итоги ВПП и соответствующие мероприятия будут также привязаны к гуманитарным итогам, отраженным в скоординированных между учреждениями системы ООН планах реагирования в гуманитарной области. Такая привязка позволит ВПП управлять, отслеживать и отчетываться по целевым взносам на гуманитарное реагирование. Кроме того, по ходу осуществления ВПП мер гуманитарного реагирования привязка к контексту может корректироваться.
23. Ряд мероприятий и итогов будут, как и прежде, финансироваться по схеме целевых фондов<sup>5</sup>. Где это возможно, в СПБ будут включены финансируемые через целевые фонды мероприятия, за осуществление которых ответственны и подотчетны страновые отделения: страновые целевые фонды будут относиться непосредственно к СПБ, а целевые фонды, управление которыми вверено штаб-квартире или региональным бюро, будут включены в СПБ как мероприятия, ресурсы для осуществления которых предоставляются целевыми фондами. Во всех случаях, во избежание возможного перекрестного субсидирования, расходы по целевым фондам будут привязываться к определенным грантам, а отчетность по расходам целевого фонда будет вестись в местной валюте (где это необходимо) и в долларах США.
24. Предоставление услуг, например, плановых услуг общих/совместных служб также будет включаться в СПБ. Через цепочку результатов они будут привязаны к общеорганизационной деятельности и далее, через стратегический итог ВПП, к стратегическому результату по ЦУР 17. Получаемые страновым отделением услуги общих служб будут отражаться в СПБ отдельно. Если одно страновое отделение будет предоставлять услуги общих служб другому, оно не должно привязывать такие услуги к ЦУР и включать их в ССП, поскольку соответствующие расходы будут заложены в бюджет странового отделения, приобретающего услуги.

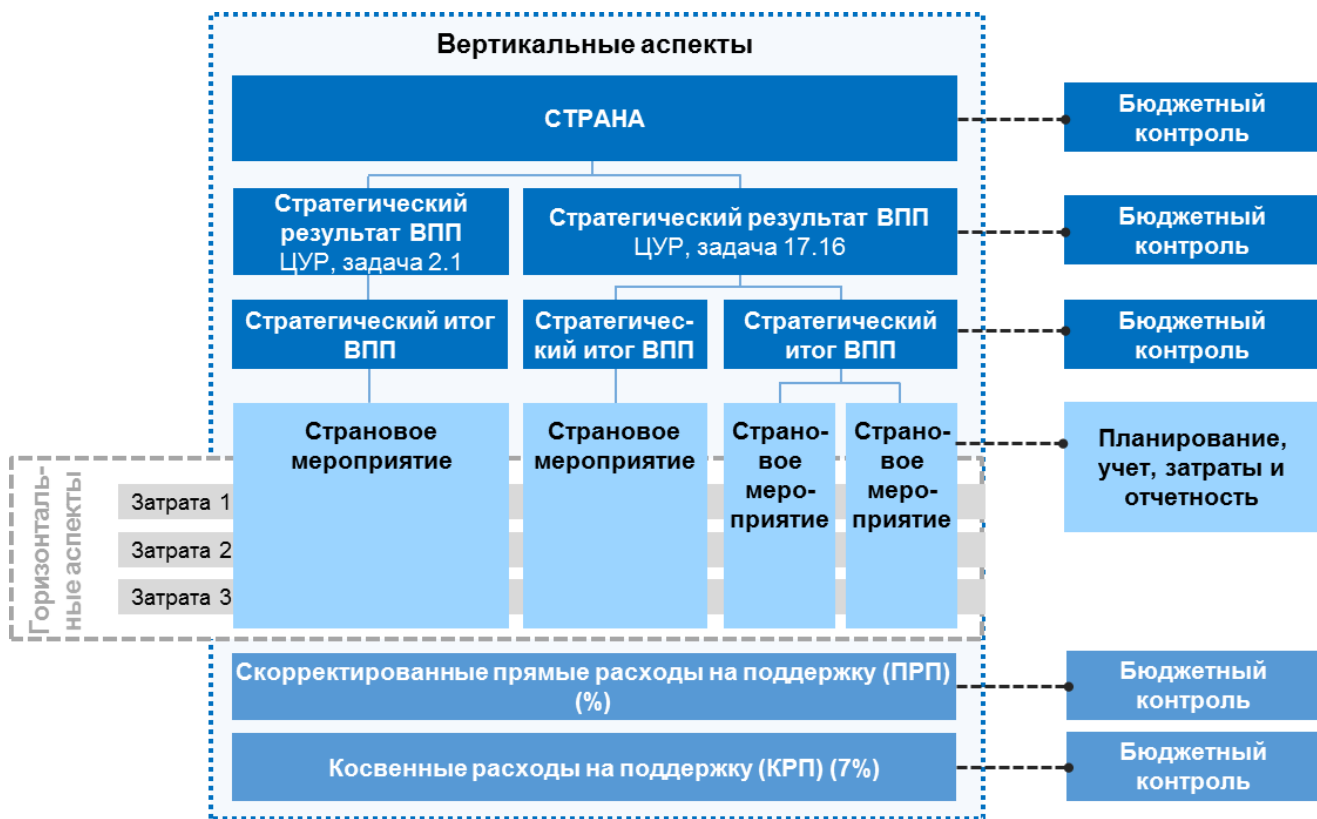
#### **Подход, ориентированный на достижение результатов**

25. Сегодня составляющие затрат ориентированы на приобретаемые ресурсы, а структура бюджета фрагментирована, вследствие чего сложно показать воздействие, оказываемое предоставляемой ВПП помощью, и соответствующие результаты, равно как доказать, что средства расходуются эффективно.
26. Разрабатываемая структура СПБ отражает ориентацию ССП на достижение результатов: создаются прозрачные взаимосвязи между стратегическими результатами и стратегическими итогами деятельности ВПП, мероприятиями и затратами (см. рис. 2). Новый подход направлен на совершенствование управления эффективностью и организацию финансовой отчетности по стратегическим итогам ВПП, что позволит Секретариату продемонстрировать воздействие оказываемой ВПП помощи.

---

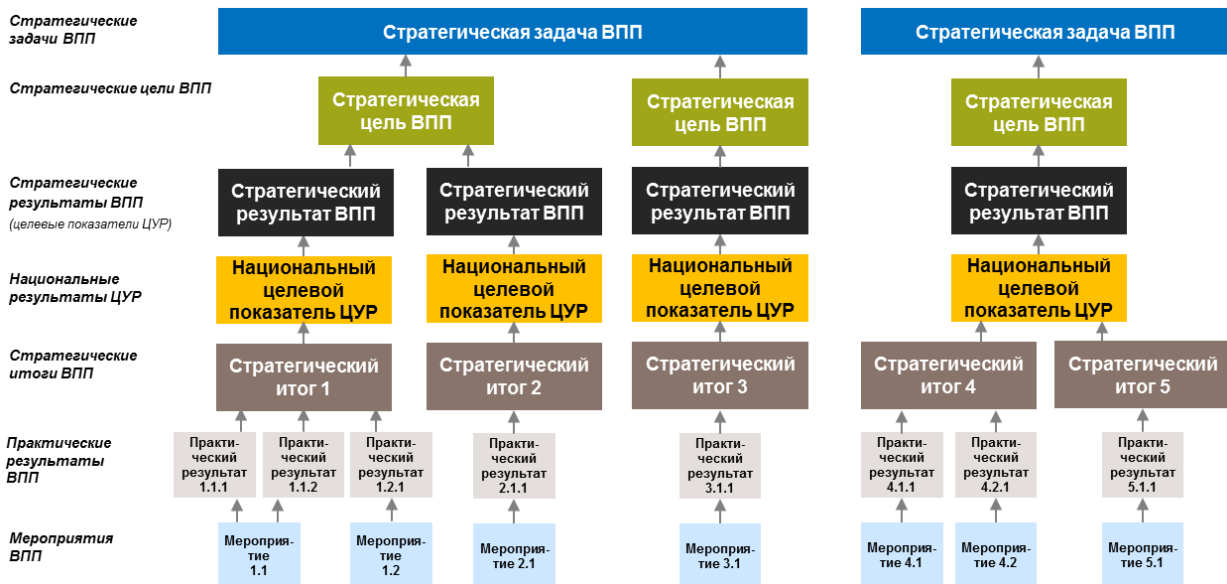
<sup>5</sup> Рамочная программа и обоснование такого подхода к реализации соответствующих мероприятий будут отражены в ССП.

Рис. 2. Структура странового портфельного бюджета



27. Главным элементом подхода к управлению ВПП с ориентацией на конечный результат на страновом уровне является цепочка результатов ВПП (см. рис. 3).

Рис. 3. Цепочка результатов ВПП



28. Страновые отделения должны сформировать собственные стратегические итоги, практические результаты и мероприятия и распределить их по установленным ОМР стандартным общеорганизационным категориям; при этом следует использовать гармонизированную терминологию Организации Объединенных Наций в части управления на основе результатов, утвержденную Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Такая система гарантирует

- страновым отделениям определенную гибкость в определении, с учетом странового контекста, должных итогов, практических результатов и мероприятий, а соотнесение их со стандартными категориями позволит сводить результаты всех страновых отделений, что необходимо в целях общеорганизационной отчетности и управления эффективностью деятельности<sup>6</sup>.
29. Стратегические итоги ВПП отражают кратко- и среднесрочные результаты воздействия, способствующие решению национальных задач по достижению ЦУР и стратегических результатов ВПП<sup>7</sup>. Они описывают круг людей и организаций, географический охват, желаемый результат и предполагаемые сроки реализации предусмотренных программой мер.
  30. В структуре СПБ каждый стратегический итог ВПП связан с одним стратегическим результатом ВПП или с одной задачей по достижению ЦУР, а также с одной стратегической целью. Чтобы взаимосвязи были четкими, стратегических итогов должно быть относительно немного. При выявлении неоднозначности, чтобы показать причинно-следственные связи, стратегический итог, возможно, следует переформулировать либо разбить на два стратегических итога.
  31. Расходы должны учитываться по мероприятиям, которые запланированы страновым отделением. Важное и видное место, которое отведено в структуре СПБ мероприятиям, позволит руководителям выявлять и сравнивать факторы, определяющие объем расходов по аналогичным мероприятиям во всех страновых портфелях, и использовать полученную информацию для обоснования управленческих и программных решений. Страновые мероприятия должны соотноситься с общеорганизационными категориями, это обеспечит большую достоверность результатов сравнительного анализа мероприятий и затрат по страновым отделениям и видам деятельности.
  32. В целях упрощения интеграции с ОМР и общеорганизационной отчетностью, каждый определенный страновым отделением стратегический итог должен соотноситься с одной категорией общеорганизационных итогов, а каждый определенный страновым отделением практический результат – с одной категорией общеорганизационных практических результатов.
  33. Для Исполнительного совета основным предметом утверждения станет ССП. СПБ, прилагаемый к ССП, будет представлять собой совокупный бюджет в разбивке по четырем категориям затрат высокого уровня. Он будет утверждаться по каждому стратегическому итогу ВПП на весь период действия механизма ССП. Таким образом, в результате утверждения бюджета будут формироваться бюджетные пакеты по каждому стратегическому итогу ВПП. Предлагаемая схема направлена на укрепление ориентированного на достижение результатов подхода к составлению бюджета: концепция бюджетного пакета меняется коренным образом, поскольку сегодняшние пакеты, формируемые на уровне отдельных составляющих затрат, не обеспечивают руководителям необходимой гибкости.
  34. Секретариат проводит обзор информации, необходимой руководству для разработки достоверных показателей, которые позволили бы продемонстрировать государствам-членам и донорам, что средства расходуются эффективно. ВПП определяет экономическую отдачу как "получение наилучших результатов для наших бенефициаров за счет рационального использования ресурсов". Основными инструментами, позволяющими ВПП, в целях улучшения управления эффективностью и более точного измерения показателей действенности и эффективности, установить четкую взаимосвязь между результатами и затраченными ресурсами, являются СПБ и ОМР. ССП, ОМР и СПБ должны позволить Секретариату осуществлять мониторинг показателей эффективного расходования средств на глобальном уровне. Когда, в целях сравнения, затраты будут определяться на уровне мероприятий и соотноситься со стандартными

---

<sup>6</sup> Стандартные категории – см. WFP/EB.2/2016/4-B/1

<sup>7</sup> WFP/EB.2/2016/4-C/1

общеорганизационными категориями, Секретариат сможет более точно вычленять факторы, определяющие величину затрат.

35. Секретариат настроен оптимистично и считает, что новая структура СПБ, для которой характерны высокий уровень прозрачности и прослеживаемости на всех уровнях бюджетной иерархии четкие взаимосвязи между ресурсами и результатами, позволит как внутри Программы, так и в работе с донорами сконцентрироваться на вопросах эффективности и будет в большей степени привлекать многосторонние взносы и стимулировать партнеров к более значительному финансовому участию в бюджетной структуре в целом и в ее отдельных тематических областях. Кроме того, многолетний характер ССП, предусматривающего информацию об итогах деятельности по достижению запланированных результатов, может рассматриваться донорами как достаточное основание для предоставления ресурсов на многолетние периоды.

### ***Разработка новой структуры затрат***

36. Существующая структура затрат, используемая исключительно ВПП, была разработана, в первую очередь, в поддержку модели оказания продовольственной помощи. Права на распоряжение бюджетом распределены по категориям затрат, что ведет к раздробленности управления исполнением бюджета в целом. Категории затрат привязаны к приобретаемым ресурсам и сгруппированы по моделям оказания помощи: продовольственная помощь, предоставление денежных пособий, развитие и наращивание потенциала.
37. Новая структура затрат опирается на четыре требования:
- i) обеспечение по умолчанию прослеживаемости по четырем моделям оказания помощи: продовольственная помощь, предоставление денежных пособий, укрепление потенциала и оказание услуг;
  - ii) реализация системы классификации затрат, позволяющей агрегировать информацию о затратах по категориям затрат высокого уровня с возможностью дальнейшей дезагрегации;
  - iii) обеспечение возможности детализации затрат;
  - iv) обеспечение возможности агрегации затрат по гармонизированным категориям затрат для системы учреждений Организации Объединенных Наций и, в меру необходимости, по категориям других классификаций.

### ***Категории затрат высокого уровня***

38. Категории затрат высокого уровня в СПБ будут отражать результаты агрегации затрат по отдельным категориям. Такие категории четко определены, они прозрачны, что необходимо с точки зрения информирования государств-участников и иных субъектов о результатах оперативной деятельности и ее отдаче для бенефициаров. Сегодня используются десять составляющих затрат, им на смену придут четыре категории высокого уровня: затраты на оказание помощи, затраты на осуществление, скорректированные ПРП и КРП.

### ***Оказание помощи***

39. К этой категории относятся напрямую связанные с оказанием помощи затраты, непосредственно увеличивающие расходы на предоставление продовольственной помощи и денежных пособий или повышающие расходы на деятельность по предоставлению продовольственной помощи, денежных пособий, укреплению потенциала и оказанию услуг. По моделям предоставления продовольственной помощи и денежных пособий в качестве затрат по категории "оказание помощи" учитываются только и исключительно затраты на оказание помощи бенефициарам. По моделям укрепления потенциала и оказания услуг учитываются затраты на предоставление товаров и услуг получателям, например, принимающим правительствам, учреждениям системы Организации Объединенных Наций и другим партнерам. Все расходы, относимые к категории "оказание помощи", учитываются по соответствующим моделям.

40. В качестве примеров таких расходов (без ограничения) можно указать затраты на приобретение товаров, их транспортировку и хранение; затраты на предоставление денежных средств по ваучерам с учетом соответствующих накладных расходов, например, на создание механизма предоставления денежных средств; затраты на распределение; затраты, которые можно отнести непосредственно на деятельность по укреплению потенциала и оказанию услуг.

#### **Осуществление**

41. К этой категории относятся расходы, относимые непосредственно на деятельность по осуществлению в части оказания помощи. Такие расходы не создают добавочной стоимости в плане оказания помощи и не всегда носят специфичный для той или иной модели характер. В качестве примеров таких расходов (без ограничения) можно указать затраты на персонал ВПП, участвующий в осуществлении мероприятий, мониторинге и оценках, непосредственно связанных с мероприятием; издержки местных отделений ВПП, связанные с мероприятием. Кроме того, к расходам на осуществление могут относиться затраты на мониторинг и оценку и издержки, связанные с работой с бенефициарами – таргетированием, обеспечением поддержки, регистрацией, а также расходы на непродовольственные ресурсы, необходимые для осуществления мероприятия, которые привязываются не к модели оказания помощи, а непосредственно к мероприятию.

#### **Скорректированные прямые расходы на поддержку**

42. К этой категории относятся расходы странового уровня, направляемые на непосредственную поддержку мероприятий, связанных с оказанием помощи и осуществлением программ<sup>8</sup>. Эти расходы могут быть отнесены на мероприятия по определяемым для каждой страны ставкам в процентах к затратам на оказание помощи и осуществление. Процентная ставка будет определяться, исходя из суммарных страновых расходов на оказание помощи и осуществление согласно плану деятельности по осуществлению. Такие расходы возникают при наличии в стране оперативной структуры ВПП, их объем определяется масштабами деятельности Программы в стране. К ним, например, относятся расходы, связанные с управлением страновым отделением, включая зарплату руководителей подразделений, затраты на аренду помещений, затраты на мониторинг и оценку странового портфеля, не связанные с конкретным мероприятием, а также некоторые виды расходов на обеспечение безопасности.

#### **Косвенные расходы на поддержку**

43. КРП включают расходы на поддержку осуществления мероприятий, которые невозможно непосредственно связать с таким осуществлением.

#### ***Детальная классификация затрат и элементы планирования***

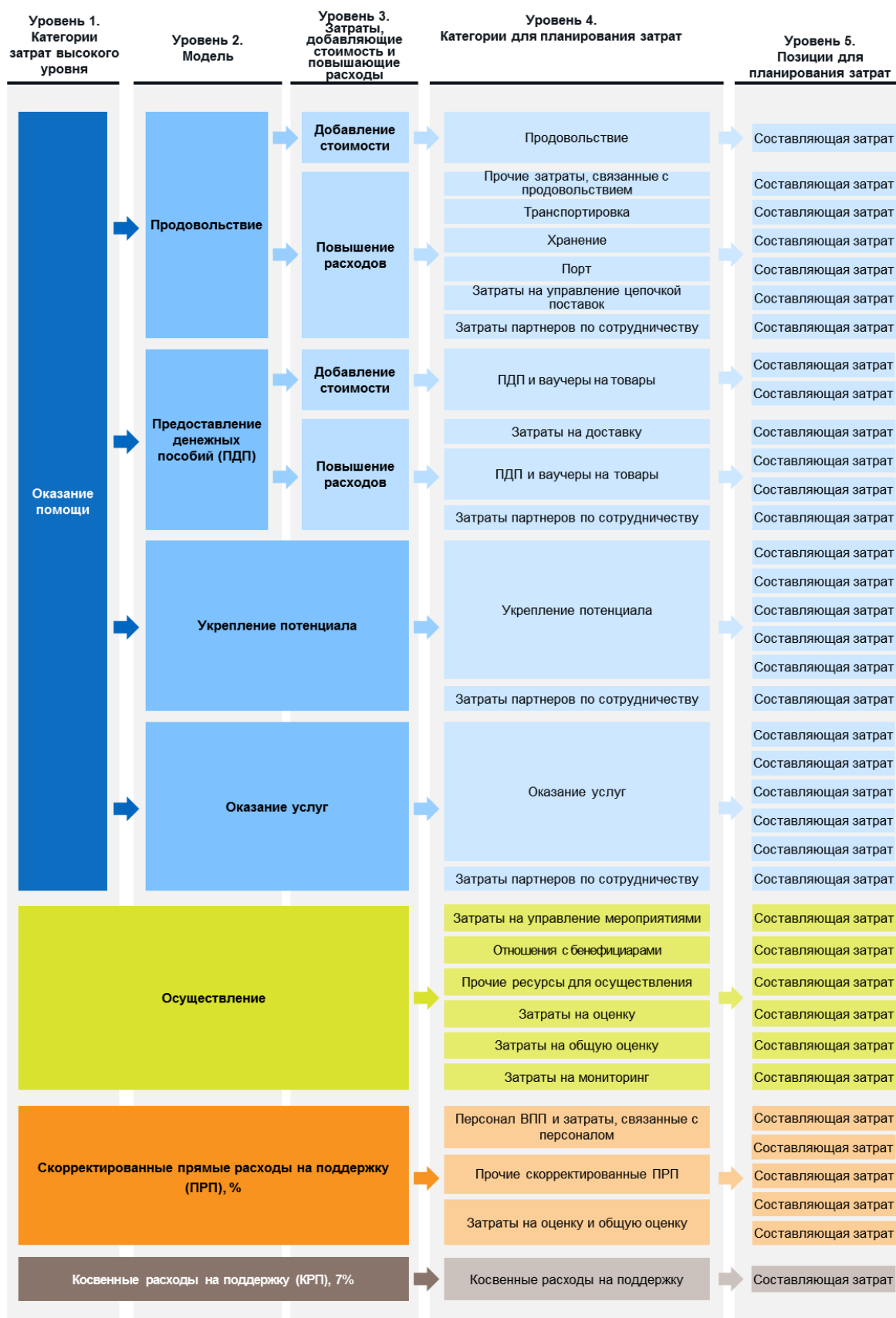
44. Управление затратами должно осуществляться на всех уровнях. Система классификации затрат даст ВПП возможность дезагрегации категорий затрат высокого уровня по отдельным категориям, которые будут использоваться в качестве элементов планирования. Детальная классификация затрат расширит возможности ВПП: i) в демонстрации преимуществ; ii) в доказательстве прозрачности и подотчетности; iii) в понимании, каким образом затраты связаны с осуществлением мероприятий и/или предоставлением услуг, что будет способствовать более точному расчету и сравнительному анализу затрат.
45. Планирование на уровне мероприятий и детальная информация о затратах позволят руководителям анализировать факторы, определяющие величину затрат, и наиболее важные показатели (например, средние затраты на одну норму довольствия), что поможет установить, какие мероприятия являются наиболее эффективными в плане затрат и наиболее действенными с оперативной точки зрения.

---

<sup>8</sup> До сих пор основным предметом анализа были расходы в привязке к конкретной стране. Ведущийся в настоящее время анализ расходов на поддержку позволит определить финансовые последствия такого подхода с точки зрения расходов на поддержку программ и административных расходов, которые не привязаны к той или иной стране.

46. На рис. 4 приводится примерная иерархия детальной классификации затрат, которая позволит руководителям дезагрегировать затраты по категориям высокого уровня с получением детальных затрат.

**Рис. 4. Страновой портфельный бюджет: иерархия классификации затрат**





***Сводная отчетность***

47. Иерархия классификации затрат позволит не только дезагрегировать затраты по категориям, но и, в целях отчетности и обоснования внутренних решений руководства, сводить их по странам, стратегическим результатам, категориям стратегических итогов, категориям мероприятий, взносам.
48. С учетом итогов Всемирного гуманитарного саммита и доклада Группы высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности, ВПП намерена обеспечить максимальную прозрачность собственных операций, расходов и результатов. Для достижения этой цели Программа будет представлять Исполнительному совету, партнерам, донорам и бенефициарам простые и гармонизированные отчеты.

***Гармонизация с категориями затрат системы учреждений ООН***

49. Новая структура затрат позволит руководителям, где это возможно, работать со статьями расходов, соотносимыми с гармонизированными категориями затрат системы учреждений Организации Объединенных Наций. Такой шаг, соответствующий рекомендации ЧВОП по гармонизации деловой практики, упростит совместное планирование, отчетность и сравнение результатов деятельности с результатами других учреждений.

***Процесс подготовки годового плана***

50. Страновые планы управления оперативной деятельностью (СПУОД) составляются в рамках процесса внутреннего управления ВПП в целях поддержки осуществления ССП. СПУОД формирует основу цикла годового планирования. Он должен включать программу работы странового отделения, а также бюджеты по планам деятельности по осуществлению в привязке к потребностям и в привязке к ресурсам.
51. Содержащаяся в СПУОД информация об оперативной деятельности и бюджете, в том числе разбивка по мероприятиям, будет доводиться до государств-членов через интернет-портал. Такая информация будет предоставляться в течение всего периода действия ССП. Она будет включать следующие сведения:
  - a) модели оказания помощи по каждому стратегическому итогу и мероприятию;
  - b) информацию о бенефициарах с разбивкой по возрастным группам и статусу;
  - c) информацию о бенефициарах по стратегическим итогам и мероприятиям в разбивке по полу;
  - d) информация о составе суточной нормы довольствия либо сумме предоставляемых в рамках мероприятия денежных средств по каждому стратегическому итогу и мероприятию;
  - e) разбивка по моделям оказания помощи;
  - f) информация количественного характера по каждому стратегическому итогу и мероприятию в долларах США и, где возможно, в тоннаже.
52. В процессе реализации годового цикла государства-члены смогут не только получать созданные ВПП отчеты, но и в любое время использовать портал для доступа к данным и создания отчетов за любой период. Кроме того, на интернет-портале можно будет отслеживать связь между ресурсами и результатами: бюджет по каждому стратегическому итогу будет представлен в разбивке по мероприятиям с указанием соответствующих плановых результатов (целевые практические результаты по каждому итогу).
53. В 2017 году такая информация будет отображаться по всем ССП. В середине 2017 года Секретариат, на основании консультаций с Исполнительным советом, проведет соответствующую оценку и определит, какая информация не должна выводиться за рамки механизма ССП, какая должна публиковаться при утверждении ССП, и какая будет переноситься в процесс СПУОД.

54. Представленная на портале информация о расходовании средств и достижении итогов будет периодически обновляться; таким же образом будет обновляться информация о приоритизации мероприятий с учетом наличия финансирования.
55. В дополнение к официальным процессам утверждения ССП и Плана управления, предусмотренным для Исполнительного совета, ежегодному рассмотрению годового отчета о показателях деятельности, стандартных страновых отчетов и отчетов по результатам осуществления делегированных полномочий, представление такой целостной картины оперативной деятельности будет способствовать более полному осуществлению надзорной роли Исполнительного совета. Кроме того, государства-члены смогут использовать представленную на портале информацию в целях привлечения средств.
56. Секретариат ожидает, что портал заработает во втором квартале 2018 года. До указанного срока, т.е. в отношении всех пилотных ССП 2017 года и всех ССП и ВССП первого квартала 2018 года, будет действовать альтернативный механизм передачи информации в СПУОД.
57. По результатам консультаций с донорами Секретариат проводит пересмотр требований к отчетности с целью обеспечить большую прозрачность и стандартизировать элементы отчетов. Общеорганизационные отчеты о выделении средств из источников многостороннего финансирования и о расходовании средств по конкретным взносам будут составляться и далее.

#### ***Соответствие линиям финансирования***

58. Часто стратегии, которыми руководствуются доноры, и применяемые ими системы позволяют предоставлять финансирование по разграниченным линиям: либо в гуманитарных целях, либо в целях развития. Такое разделение дает донорам возможность брать обязательства по финансированию в целях развития, что обеспечивает предсказуемость и стабильность, необходимые для долгосрочных инвестиций, и одновременно быстро выделять средства в гуманитарных целях при возникновении чрезвычайных ситуаций. Часто две линии финансирования предъявляют разные требования в отношении процедур и подотчетности, причем такие требования могут предъявляться к разным департаментам и учреждениям. Существующая структура категорий программ ВПП – чрезвычайные операции, длительные операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению, проекты в области развития и специальные операции – обеспечивают соответствие требованиям отдельных, но не всех линий предоставляемого партнерами финансирования гуманитарной деятельности и развития.
59. Секретариат высоко ценит взятые в рамках Всемирного гуманитарного саммита обязательства преодолеть разрыв между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития через создание условий для согласованного нераздельного финансирования за счет поддержки коллективных итогов и обязательств по наращиванию многолетнего финансирования в гуманитарном контексте. Ряд партнеров-доноров уже предоставил многолетнее финансирование для оперативной деятельности ВПП, где значительна гуманитарная составляющая.
60. Новая общеорганизационная архитектура должна поддержать способность партнеров брать обязательства по финансированию и заверить их, что средства используются в соответствии с их законодательными и политическими требованиями. Чтобы обеспечить более полное соответствие общеорганизационной архитектуры линиям финансирования, в рамках пилотных ССП 2017 года ВПП опробует различные подходы.
61. Первый шаг: при формировании стратегических итогов ВПП необходимо обеспечить четкое понимание характера инициативы. Сейчас разрабатываются общеорганизационные указания по формированию стратегических итогов ВПП, которые при подготовке проектов таких итогов обеспечат последовательное применение стандартных элементов. Страновые стратегические итоги ВПП привязаны к одному стратегическому результату и одной области целенаправленного воздействия: это либо реагирование на кризисы, либо наращивание устойчивости к внешним воздействиям, либо глубинные причины. Они должны описывать круг людей и организаций, географический охват, желаемый результат

и предполагаемые сроки реализации предусмотренных программой мер. Реализация в 2017 году пилотных проектов позволит обеспечить, чтобы объем информации в механизме ССП, СПБ и СПУОД был достаточным с точки зрения содействия мобилизации ресурсов и принятия решений по финансированию. Рис. 5 на примере поясняет, как должны формироваться стратегические итоги.

**Рис. 5. Пример формирования стратегических итогов ВПП**

1	2	3	4
КТО Целевая группа	ГДЕ Местоположение	ЧТО	КОГДА Ожидаемые изменения и стратегическая направленность
Дети	В приоритетных районах с высокими показателями бедности и недоедания	Достижение национальных и глобальных целевых показателей в части <u>доли отстающих в росте детей</u>	К 2025 году CP 1
Страдающие от отсутствия продовольственной безопасности общины и люди, а также институты	В районах, уязвимых к изменению климата	Обеспечить <u>адаптацию к изменениям климата</u>	К 2021 году CP 4
Страдающие от потрясения беженцы, перемещенные лица и другие лица, страдающие от отсутствия продовольственной безопасности	В Эквадоре	Обеспечить <u>доступ к адекватному продовольствию и питанию</u>	В течение всего года CP 1
Страдающие от отсутствия продовольственной безопасности люди, в т.ч. беженцы	В наиболее пострадавших районах	Обеспечить <u>удовлетворение базовых потребностей в продовольствии и питании</u>	Во время жестких сезонных потрясений и иных сбоев CP 1

62. Формирование стратегических итогов с привязкой к мероприятиям позволит обеспечить соответствие определенным партнерами линиям финансирования, что станет гарантией корректного использования средств в соответствии с законодательными и политическими требованиями партнеров.
63. Второй шаг: изучить возможность использования меток или категорий для сопоставления мероприятий со стратегическими итогами. Были рассмотрены две потенциально возможные методики: определение категорий на основе ситуационного контекста, отраженного в стратегическом плане, и на основе области целенаправленного воздействия. Секретариат отдал предпочтение второму варианту: ситуационные контексты, отраженные в стратегическом плане, накладываются один на другой, ввиду чего обязательное однозначное соотнесение с той или иной линией финансирования оказывается невозможным.
64. Таким образом, однозначные метки стратегических итогов должны соответствовать категориям областей целенаправленного воздействия, разработанным в целях формирования стратегических итогов и образующим систему таких меток (реагирование на кризисы, наращивание устойчивости к внешним воздействиям, глубинные причины). В рамках данной методики должно применяться строгое правило: любой стратегический итог может быть отнесен только к одной категории.
- i) *Реагирование на кризисы.* Реагирование осуществляется в контексте кризиса. Цель состоит в оказании помощи и поддержании уровня продовольственной безопасности и питания. В рамках реагирования могут также предприниматься усилия по восстановлению источников средств к существованию. Целевые группы по данной категории итогов – это внутренне перемещенные лица, беженцы, уязвимые принимающие общины, подверженное потрясениям – конфликтам, стихийным бедствиям, экономическим кризисам – население, страдающее от отсутствия продовольственной безопасности и полноценного питания.
  - ii) *Наращивание устойчивости к внешним воздействиям.* ВПП реагирует на чрезвычайные ситуации в контексте наращивания устойчивости к воздействию

будущих кризисов. Цель ВПП состоит в поддержке людей и институтов в плане реагирования на будущие потрясения и в расширении возможностей общин и институтов в части наращивания собственных активов и потенциала, а также, в определенных случаях, в части восстановления после кризисов. Целевые группы по данной категории итогов – это люди, общины и институты в районах, характеризующихся отсутствием продовольственной безопасности, нищетой, подверженностью различным опасностям и уязвимостью к изменению климата.

- iii) *Глубинные причины.* ВПП реагирует на чрезвычайные ситуации в контексте давно существующих и/или нерешаемых проблем в плане удовлетворения нужд и снижения уязвимости. Программа нацелена на устранение основополагающих, глубинных причин уязвимости, среди которых отсутствие продовольствия, нищета, ограниченный доступ к образованию и базовым социальным услугам и т.д. Цель состоит в том, чтобы обеспечить и сохранить продовольственную безопасность и питание для большей части уязвимых людей и общин с одновременным наращиванием институционального потенциала в части удовлетворения их потребностей. Целевые группы по данной категории итогов – это, как правило, люди и общины, страдающие от хронического отсутствия продовольственной безопасности, неизбежной нищеты и ограниченного доступа к услугам.
65. Третий шаг: необходимо укрепить наши способности в части пропаганды достигнутых результатов. Структура СПБ позволит принимать финансирование с разных счетов и с разным целевым назначением, организовать контроль и отслеживание вплоть до завершения мероприятий и достижения итогов.
66. Механизм ССП, СПБ и новая ОМР будут способствовать достижению нового уровня прозрачности и отчетности об эффективности работы ВПП перед партнерами, донорами и бенефициарами Программы. Если партнеру необходим отчет по финансированию, будь то прямому или многостороннему, предоставленному, например, в целях реагирования на чрезвычайную ситуацию, ВПП сможет представить его быстрее, чем раньше, и степень прозрачности такого отчета будет выше. В частности, через ОМР и усовершенствованную систему отчетности перед донорами будет возможно формировать общеорганизационные отчеты об использовании средств, предоставленных в рамках многостороннего финансирования, на уровне стратегических итогов. Процесс принятия решений по ассигнованию средств, предоставленных в рамках многостороннего финансирования, тоже подвергнется изменениям.
67. Расстановка меток и обеспечение тесного соответствия общеорганизационной архитектуры линиям финансирования доноров несет в себе определенные риски. Во-первых, новая архитектура не сможет обеспечить полного соответствия указываемым донорами направлениям финансирования. Во-вторых, возможна еще большая фрагментация потоков финансирования на уровне страновых отделений. В-третьих, может значительно увеличиться доля целевых средств. Наконец, Секретариат признает, что расстановка меток, присвоение категорий и формирование стратегических итогов ВПП невозможны без наличия соответствующих руководящих указаний, и что во всех подразделениях организации необходимы меры по развитию потенциала и обучению сотрудников.
68. Секретариат намерен протестировать все описанные выше шаги в рамках пилотных ССП и СПБ на 2017 год, всякий раз привлекая к участию в таком тестировании доноров. Дискуссии по вопросам объема информации, достаточного для принятия решений о финансировании, и информирования Исполнительного совета о накопленном опыте помогут в доработке системы составления программ и финансирования.

#### ***Принцип полного возмещения расходов***

69. Финансовые средства ВПП формируются исключительно из добровольных взносов. Исходя из этого, реформа финансовой архитектуры должна предусматривать сохранение принципа полного возмещения расходов. Общее положение XIII.2, провозглашающее принцип полного возмещения расходов, устанавливает, что доноры должны обеспечивать

денежные взносы в объеме, достаточном для покрытия всех операционных расходов и расходов на поддержку по данному взносу<sup>9</sup>.

70. Хотя изложенный в указанном общем положении принцип и остается в силе, Секретариат отмечает, что существующая сегодня система полного возмещения расходов была изначально разработана для взносов в натуральной форме (продовольствие) и денежных взносов на закупку продовольствия. Общее правило XIII.4 определяет, каким образом принцип полного возмещения операционных расходов, ПРП и КРП, должен применяться к взносам различных видов. Как правило, полное возмещение расходов обеспечивается за счет резервирования определенной доли каждого взноса с направлением зарезервированных средств на покрытие соответствующих расходов, что детально описано в общем правиле XIII.4. В качестве примера можно привести другие прямые операционные расходы, по которым к продовольственной составляющей проекта применяется средняя ставка за тонну. Предполагается, что принцип полного возмещения расходов найдет отражение в Общих правилах в качестве основополагающего принципа (в настоящий момент он применяется в отдельных случаях).
71. В свете диверсификации оказываемой ВПП помощи, предложения по структуре СПБ и изменений в структуре затрат Секретариат рассмотрел вопрос о применении принципа полного возмещения расходов с целью разработки упрощенной схемы, которая была бы применима к взносам всех видов и обеспечивала бы предоставление донорами финансовых ресурсов, достаточных для покрытия затрат на оказание помощи и на осуществление.
72. Большая часть проектов финансируется меньше чем на 100%. Соответственно, ставки полного возмещения расходов приходится часто пересматривать, в результате чего по проектам образуются бюджетные излишки либо, наоборот, дефицит. Исходя из сказанного, Секретариат предлагает проводить расчет сумм, направляемых на полное возмещение расходов, на основании годового плана деятельности по осуществлению в привязке к ресурсам<sup>10</sup>. Такой подход обеспечит учет фактического положения вещей в части оперативной деятельности странового отделения, в частности, масштаба осуществляемых в стране операций и соответствующих затрат. На фоне более точного составления программы такой метод, как ожидается, позволит свести к минимуму потребность в пересмотре ставок полного возмещения расходов.
73. Применение новой методики обеспечения полного возмещения расходов обусловлено необходимостью разделения принципа полного возмещения расходов и подходов в отношении взносов различных видов. Полное возмещение расходов будет и дальше применяться на уровне взносов и будет основано на категориях затрат высокого уровня, включающих затраты на оказание помощи, затраты на осуществление, скорректированные ПРП и КРП. Затраты на оказание помощи и осуществление будут рассчитываться с учетом уровня выделения взносов – мероприятие, стратегический итог или стратегический результат, а сумма, направляемая на покрытие скорректированных ПРП, должна рассчитываться как процентная доля суммарных расходов на оказание помощи и осуществление, причем для разных стран эта доля неодинакова. В части семипроцентной ставки на покрытие КРП каких-либо изменений не предвидится<sup>11</sup>.

## Руководство

74. Согласно статье VI.2 с) Общих положений, фундаментальная роль Исполнительного совета состоит в утверждении программ, проектов и мероприятий ВПП. Анализ бюджетов, утвержденных Исполнительным советом за последние пять лет, показывает,

---

<sup>9</sup> Общее правило XIII.4 g) предусматривает исключения в части полного возмещения расходов.

<sup>10</sup> В рамках пилотных проектов по планированию работы на основе имеющихся ресурсов суммы полного возмещения расходов были в тестовом режиме рассчитаны на основании планов деятельности по осуществлению в привязке к ресурсам. В результате было установлено, что чем ближе к реальности бюджет, тем большей точностью обладают программы, и тем более эффективно расходуются ресурсы. План управления на 2017-2019 годы стандартизировал планы деятельности по осуществлению и указал на необходимость их составления.

<sup>11</sup> Ставка на покрытие КРП утверждается Исполнительным советом на ежегодной основе.

что общая сумма средств по утверждаемым бюджетам составляет порядка 4 млрд долл. США в год, т.е. примерно 52% суммы утвержденных ВПП бюджетов.

75. Предлагаемые изменения модели управления направлены на поддержание роли Исполнительного совета в процессе утверждения с одновременным расширением его функций в части стратегического надзора и сохранением способности ВПП быстро реагировать на чрезвычайные ситуации. В концепции ССП описан процесс утверждения и пересмотра ССП. Там же отмечается, что Исполнительный совет должен будет пересмотреть полномочия Исполнительного директора в части утверждения программ и пересмотра бюджетов<sup>12</sup>.
76. Несмотря на положения пункта 80, утверждать новые ССП и соответствующие СПБ будет Исполнительный совет. Это очень важное изменение, поскольку в механизмы ССП войдут элементы, в настоящее время не подлежащие утверждению Исполнительным советом, в частности, чрезвычайные и специальные операции, которые относятся к категориям длительных, предсказуемых и/или повторяющихся, а также, где возможно, целевые фонды. Кроме того, ориентированный на достижение результатов портфельный подход позволит Исполнительному совету получать больше информации, за счет чего укрепится его надзорная функция. Расширение роли Исполнительного совета приведет к тому, что он выйдет на *новый стратегический уровень и частично преодолеет раздробленность собственной деятельности*, что откроет перед ВПП более широкие глобальные перспективы.
77. Согласно концепции ССП и с учетом пункта 80, за исключением пересмотра положений в отношении чрезвычайных ситуаций, утверждение пересмотра Исполнительным советом потребует в случае фундаментального изменения общей стратегической направленности деятельности ФАО в стране, предполагающего добавление и/или исключение из ССП одного или нескольких стратегических итогов ВПП.
78. В целях сохранения способности ВПП к быстрому реагированию, право на утверждение оказания помощи в рамках реагирования на внезапно наступившие или непредвиденные чрезвычайные ситуации<sup>13</sup> будет, как и прежде, делегировано Исполнительному директору и, в соответствии с Общим положением 10.6, Генеральному директору Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО).
79. Несмотря на положения пункта 80, пересмотр ССП, не предполагающий фундаментальных изменений в стратегической направленности и не связанный с реагированием на чрезвычайные ситуации, потребует пересмотра уровня делегированных полномочий. Такое делегирование необходимо, чтобы обеспечить в деятельности Исполнительного совета реализацию принципов экономической эффективности, учета рисков и отсутствия излишнего бремени. Предложение в отношении опыта, накопленного по итогам осуществления в 2017 году пилотных ССП, будет доработано в тесном сотрудничестве с государствами-членами. В рамках запланированных на 2017 год неофициальных консультаций намечено рассмотрение результатов анализа и данных по возможным бюджетным порогам, что послужит должному обоснованию процесса. Окончательное предложение с указанием точных уровней бюджетных порогов по делегируемым полномочиям будет представлено второй очередной сессии Исполнительного совета 2017 года и, если будет утверждено, вступит в силу в 2018 году. Кроме того, Секретариат предлагает, чтобы утвержденные уровни бюджетных порогов по делегируемым полномочиям пересматривались по прошествии установленного количества лет.
80. Концепция странового стратегического планирования поясняет, что в случаях, когда ССП или новый стратегический итог в полном объеме финансируется принимающей страной, должны применяться финансовые положения 5.1 и 5.2, делегирующие право на утверждение двусторонних проектов Генеральному директору; исключение составляют

---

<sup>12</sup> В контексте ОСФ подлежат рассмотрению изменения в вопросах делегирования полномочий.

<sup>13</sup> Не учтенные при составлении ССП.

случаи, когда правительство принимающей страны предпочитает, чтобы ССП или стратегический итог утверждался в рамках обычного процесса утверждения ССП. В 2017 году, на пилотном этапе, предполагается дальнейшее рассмотрение вопроса о соотношении процессов утверждения и пересмотра ССП Исполнительным советом и определенных финансовым положением 5 полномочий Генерального директора в части утверждения двусторонних проектов.

### Переходные механизмы на 2017 год

81. Ожидается, что на утверждение первой очередной сессии Совета в 2017 году будет представлена первая группа ССП и соответствующих пилотных СПБ. Вторая группа будет представлена на утверждение ежегодной сессии Исполнительного совета в 2017 году. В дальнейшем Секретариат отчитается перед Исполнительным советом о реализации пилотных проектов и представит рекомендации по доработке соответствующей программы и финансовых механизмов с учетом полученных результатов<sup>14</sup>.
82. Применение положений новой системы финансирования к СПБ 2017 года станет причиной определенных несоответствий действующим Общим правилам и финансовым положениям ВПП. Таким образом, исключительно в отношении пилотных СПБ, утверждаемых в течение переходного периода, то есть с первой очередной сессии 2017 года до 31 декабря 2017 года, Исполнительный совет должен будет дать разрешение на отход от Общих правил и финансовых положений ВПП. В частности, Исполнительный совет должен будет дать разрешение на отход от положений общего правила XIII.4 и финансовых положений 1.1 и 4.5 в части классификации затрат и способов полного возмещения расходов, причем только там, где это будет необходимо для обеспечения возможности применить в рамках пилотных ССП и СПБ рассмотренные выше принципы и элементы СПБ.
83. Как отмечено в Концепции ССП, для обеспечения поддержки внедрения в 2018 году пересмотренной системы составления программ и финансирования впоследствии необходимо будет внести в Общие правила и финансовые положения ВПП поправки, которые затронут три основных момента: i) делегирование полномочий Исполнительному директору и Генеральному директору ФАО<sup>15</sup>; ii) применение принципа полного возмещения расходов и введение новых категорий затрат; iii) соответствие терминологии и определений новой структуре затрат. Вносить какие-либо изменения в Общие положения ВПП не предполагается.
84. На протяжении 2017 года Секретариат проведет неофициальные консультации по указанным поправкам, после чего представит их на утверждение второй очередной сессии Исполнительного совета 2017 года<sup>16</sup>.
85. Предлагается также на ограниченный срок (до конца 2017 года) наделить Исполнительного директора правом при необходимости пересматривать бюджеты пилотных ССП (при условии обладания делегированными полномочиями в отношении чрезвычайных операций). Отчеты по результатам таких пересмотров должны будут

---

<sup>14</sup> Пилотный проект по СПБ ограничится 2017 годом. Таким образом, если не возникнет необходимости в обратном, непосредственно по внедрении в 2018 году пересмотренной системы нормативного регулирования и финансирования утвержденные Исполнительным советом в 2017 году элементы странового портфельного бюджета ССП получат статус странового портфельного бюджета без необходимости их дальнейшего рассмотрения и утверждения Исполнительным советом. После того утвержденные ССП подпадут под действие системы нормативного регулирования и финансирования, которая будет доработана и представлена на утверждение второй очередной сессии Исполнительного совета 2017 года.

<sup>15</sup> Генеральный директор ФАО будет, как и прежде, уполномочен утверждать меры по реагированию на чрезвычайные ситуации.

<sup>16</sup> До начала второй очередной сессии Исполнительного совета 2017 года Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Финансовый комитет ФАО предоставят консультации по поправкам в части администрирования финансов ВПП для внесения в Общие правила и финансовые положения. После утверждения Исполнительным советом информация о поправках к общим правилам будет доведена до сведения Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций и Совета ФАО.

представляться Исполнительному совету; они будут содержать информацию, полезную для дальнейшего определения изменений объема делегированных полномочий.

86. К началу 2017 года будет готова к работе информационная система (ИТ-система), необходимая для обеспечения поддержки пилотных ССП и СПБ. Реализация пилотных проектов позволит провести обзор структур поддержки, обеспечить организационную готовность и подготовить поправки к Общим правилам и финансовым положениям ВПП. Секретариат проведет с партнерами консультации по вопросу о готовности их систем и будет регулярно представлять Исполнительному совету обновленную информацию о ходе осуществления пилотных проектов и рекомендации по совершенствованию систем составления программ и финансирования.

#### **Предварительные потребности в ресурсах**

87. В настоящее время компания КПМГ рассматривает вопрос об инвестициях, необходимых для обеспечения перехода на новую систему финансирования в течение 2017 – начале 2018 года. Обновленная информация будет представлена по завершении работы, когда предложенные решения будут рассмотрены и одобрены высшим руководством.

#### **IV. Планирование на основе имеющихся ресурсов**

88. Нынешняя программа работы ВПП состоит из проектов, которые разработаны в сотрудничестве с профильными государственными учреждениями и партнерами по результатам оценки потребностей. Фактически это план мероприятий по удовлетворению потребностей<sup>17</sup>, содержащий в себе призыв предоставить ресурсы для реализации проектов; как и прежде, он будет служить основой для пропагандистской деятельности ВПП, направленной на обеспечение полного финансирования ее мероприятий по удовлетворению нужд бенефициаров.
89. Оперативные потребности регулярно превышают уровень фактически поступающих взносов. В настоящее время многие страновые отделения пытаются решать эту проблему путем выбора, исходя из прогнозируемого объема ресурсов, приоритетных сфер оказания помощи. По запросу Исполнительного совета в План управления на 2014–2016 годы впервые было включено мероприятие по приоритизации, цель которого – показать, каким образом руководители планируют корректировать программы, а также как изменится воздействие на бенефициаров, если оперативные потребности будут профинансированы лишь частично. В последующие планы управления были включены приоритизированные планы работы, основанные на прогнозах по финансированию в разбивке по странам.
90. Работа по направлению планирования на основе имеющихся ресурсов ориентирована на потребности в сфере внутреннего управления ресурсами. Цель этой работы состоит в том, чтобы стандартизировать составляющие второй слой оперативного планирования страновых отделений планы деятельности по осуществлению<sup>18</sup>, на основании которых можно будет провести более четкую границу между "потребностями" и "планами". В пилотном порядке такой подход был опробован в девяти страновых отделениях<sup>19</sup>. Сотрудники указанных отделений, региональных бюро и штаб-квартиры отметили следующие положительные моменты, связанные с планами деятельности по осуществлению:
- страновые отделения получают возможность планировать свою оперативную деятельность на основе прогнозируемых ресурсов на 12–18 месяцев вперед;

---

<sup>17</sup> В соответствии с Общим правилом X.8, к ним не относятся ПР.

<sup>18</sup> Ранее назывались "планы на уровне ресурсов".

<sup>19</sup> Подход к направлению работы по планированию на основе имеющихся ресурсов и пилотные проекты – см. Приложение I.



- совершенствуются планирование и управление эффективностью, в страновом отделении улучшается координация работы всех задействованных функциональных областей;
  - повышается прозрачность проектного процесса и цепочки поставок;
  - с правительством принимающей страны и партнерами обсуждаются планы на более долгие сроки;
  - в сравнении с планами в привязке к потребностям, оценка сопутствующих затрат позволяет получить более реалистичные цифры;
  - имеется возможность заранее выявить избыток либо дефицит средств на покрытие сопутствующих затрат.
91. В рамках подготовки Плана управления на 2017–2019 годы каждое страновое отделение разработало на 2017 год план деятельности по осуществлению в привязке к ресурсам. По результатам сведения этих планов был составлен приоритизированный план работы глобального уровня.
92. Накопленный по результатам пилотных проектов опыт позволил определить будущие требования в части перехода страновых отделений в 2017–2018 годах на новую структуру СПБ, включая прогнозирование финансовых поступлений в привязке к стратегическим итогам и приоритизацию мероприятий ССП.

## V. Авансовое макрофинансирование

93. Задача работы по направлению авансового макрофинансирования состоит в том, чтобы на начальном этапе процесса обеспечить страновым отделениям консолидированные бюджетные полномочия, которые позволят ограничить последствия раздробленности финансовых потоков, повысить уровень прогнозируемости ресурсов и обеспечить максимальный уровень эффективности и действенности<sup>20</sup>. Концепция авансового макрофинансирования представляет собой развитие существующей сегодня концепции ВКП: проекты кредитуются под ожидаемые взносы, которые служат гарантийным обеспечением<sup>21</sup>. Авансовое макрофинансирование не имеет отношения или привязки к прогнозам денежных взносов каких-либо конкретных доноров, оно завязано на уровень ресурсов, которые, исходя из исторически сложившихся тенденций и знания намерений доноров, ожидаются тем или иным страновым отделением в определенном году. Пилотные проекты по авансовому макрофинансированию реализуются в пяти странах<sup>22</sup>. Руководители страновых отделений, участвующих в реализации пилотных проектов, отметили следующие положительные результаты:
- повысился уровень предсказуемости ресурсов, что способствовало долгосрочному планированию состава нормы довольствия и сокращению количества случаев ее урезания;
  - за счет непосредственной доставки грузов из порта в страну, без перевалок и промежуточного складирования, повысилась эффективность цепочки поставок;
  - сократились затраты времени на закупку, транспортировку и доставку продовольствия в точки конечного распределения;
  - за счет выполнения всех требований в отношении ПДП до поступления взносов сократилось количество сбоев проектного процесса;

---

<sup>20</sup> Подход к направлению работы по авансовому макрофинансированию и пилотные проекты – см. Приложение I.

<sup>21</sup> Исходя из условий, поставленных донорами, ожидаемые взносы не всегда можно использовать в качестве гарантий по кредитам.

<sup>22</sup> Пилотный проект, как и возврат средств по макроавансам, продлится до конца 2016 года.

- за счет создания запасов продовольствия на местах до начала сезона дождей и соответствующего снижения транспортных издержек повысилась эффективность оперативной деятельности;
  - закупка товаров в период уборки урожая, когда цены ниже, позволила снизить затраты;
  - более совершенный механизм прогнозирования позволяет точнее планировать мобилизацию ресурсов;
  - укрепились ответственность и подотчетность в части точного и реалистичного прогнозирования взносов.
94. Руководители отметили, что внутреннее управление авансами можно сделать более совершенным. В частности, штаб-квартире следует более своевременно утверждать запросы на предоставление авансового макрофинансирования и быстрее выделять средства: это позволит обеспечить еще большую предсказуемость ресурсов и сократить количество сбоев проектного процесса.
95. Реализация пилотного проекта по авансовому макрофинансированию столкнулась с ограничениями, проистекающими из поставленных донорами условий выделения средств. Целевое выделение ресурсов и иные условия, налагаемые донорами, ограничивают возможности странового отделения в плане возврата макроавансов, в результате чего снижается уровень предсказуемости и гибкости, так необходимых для предоставления продовольственной помощи бенефициарам в максимально возможных объемах. Отдельной проблемой стали сроки действия выделенных грантов: в случаях, когда срок действия гранта не соответствовал графику использования макроаванса, страновым отделениям было сложно обеспечить возврат.
96. В первом квартале 2017 года Бостонская консалтинговая группа проанализирует результаты проекта на предмет выявления достигнутого повышения эффективности и действенности и наличия соответствующих рисков. В рамках разъяснительной работы, направленной на смягчение диктуемых донорами условий, которые негативно сказываются на оказании продовольственной помощи, Секретариат доведет результаты анализа до сведения партнеров.
97. В таблице 1 приводится список страновых отделений, принимающих участие в экспериментальных проектах по планированию на основе имеющихся ресурсов и авансовому макрофинансированию.

<b>ТАБЛИЦА 1. ПЛАНЫ С ПРИВЯЗКОЙ К РЕСУРСАМ И АВАНСОВОЕ МАКРОФИНАНСИРОВАНИЕ, АВГУСТ 2016 ГОДА</b>					
<b>Страна</b>	<b>Проект</b>	<b>План с привязкой к потребностям*, 2016 год</b>	<b>План с привязкой к ресурсам, 2016 год</b>	<b>Выданные макроавансы</b>	<b>Возврат средств</b>
		<i>млн долл. США</i>			
Эфиопия	ДОПВ 200700	163	97	42,1	42,1
Кения	ДОПВ 200737	118	89	11,5	11,5
Кения	ДОПВ 200736	114	65	8,3	4,5
Кения	СП 200680	30	27	9,5	5,7
Мали	ДОПВ 200719	106*	73	15,0	13,8
Никарагуа	СП 200434	9,9*	7,5	1,3	0,3
Судан	ДОПВ 200808	347	270	13,0	13,0
<b>ИТОГО</b>				<b>100,7</b>	<b>90,9</b>

\* Проводится пересмотр бюджета. СП – страновая программа.

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

### Подход к обзору системы финансирования и привлечению партнеров

1. По результатам консультаций с директорами страновых отделений ВПП и Исполнительным советом<sup>1</sup> были определены четыре цели, на достижение которых должна быть направлена работа по ОСФ:
  - повышение прогнозируемости финансирования, позволяющее страновым отделениям повысить операционную эффективность и действенность;
  - повышение гибкости для улучшения реагирования на операционные потребности и поддержания дисциплины в финансовом управлении, отчетности и анализе;
  - укрепление подотчетности путем привязки ответственности за управление ресурсами к итогам работы;
  - упрощение системы управления ресурсами.
2. Приоритет был отдан трем направлениям работы: составление бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности, планирование на основе имеющихся ресурсов, авансовое макрофинансирование. В 2015–2016 годах указанные направления рассматривались как отдельные, но взаимосвязанные модули. Такой подход позволит добиться успехов как по каждому отдельному направлению, так и по системе финансирования в целом.
3. В отношении ОСФ Секретариат следует подходу "снизу-вверх". Сначала страновые отделения поделились своим опытом и приняли участие в подготовке и работе по трем направлениям. В девяти странах были реализованы пилотные проекты по планированию на основе имеющихся ресурсов, в пяти – по авансовому макрофинансированию, восемь страновых отделений участвуют в работе по прототипу модели СПБ.

### Подход к составлению бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности: разработка структуры странового портфельного бюджета

4. В первую очередь, было решено не изменять три основополагающих принципа: добровольность финансирования ВПП, принцип полного возмещения затрат и отслеживаемость расходования взносов. При этом, однако, Секретариат высказал намерение пересмотреть и упростить процедуру полного возмещения расходов по отношению к взносам.
5. В середине 2015 года была начата работа по этапу анализа составления бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности: был предпринят обзор структуры бюджета ВПП, систем финансирования других учреждений системы Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и субъектов частного сектора. По результатам бесед с руководителями страновых отделений были определены возможные в будущем в том или ином контексте проблемы в части составления бюджетов.
6. В резюме по результатам анализа, представленного в сентябре 2015 года Рабочей группе экспертов по вопросам составления бюджетов с учетом эффективности оперативной деятельности<sup>2</sup>, были определены требования к структуре бюджета: i) максимальное расширение возможностей ВПП в части реализации эффективных и действенных мер для удовлетворения приоритетных оперативных потребностей; ii) обеспечение упорядоченного финансового управления, отчетности и анализа; iii) содействие привлечению средств.
7. Были разработаны два предварительных варианта структуры бюджета: один был основан на деятельности странового отделения, другой – на стратегических результатах ВПП.

---

<sup>1</sup> WFP/EB.A/2014/6-D/1

<sup>2</sup> В состав рабочей группы входят представители страновых отделений, региональных бюро и функциональных направлений штаб-квартиры.

Чтобы оценить осуществимость, практичность и эффективность каждого варианта и определить последствия их применения в плане управления и привлечения средств, на основании обоих вариантов были смоделированы бюджеты страновых отделений в Зимбабве, Индонезии, Иордании, Колумбии и Уганде. Отзывы страновых отделений показали, что с точки зрения оперативного планирования, осуществления и управления во главу угла следует ставить ведущуюся отделением деятельность, направленную на достижение стратегических результатов ВПП.

8. В ноябре 2015 года Рабочая группа экспертов по вопросам составления бюджета с учетом эффективности оперативной деятельности рассмотрела результаты моделирования бюджетов и предложила структуру СПБ, предусматривающую:
  - единый период планирования, охватывающий все операции во всех контекстах на один календарный год;
  - подход, ориентированный на достижении результатов в соответствии со стратегическими результатами ВПП и стратегическими итогами деятельности ВПП, где основным измерением оперативного планирования являются мероприятия;
  - четкая взаимосвязь между стратегическими результатами ВПП, стратегическими итогами деятельности ВПП, мероприятиями и затратами;
  - определение расходов по мероприятиям в разбивке на расходы по оказанию помощи и по осуществлению;
  - новая структура затрат, по возможности гармонизированная со структурами затрат других учреждений системы Организации Объединенных Наций, что упростит отчетность и сопоставление;
  - скорректированные ПРП, обеспечивающие прямую поддержку множественных мероприятий, связанных с предоставлением денежных пособий и осуществлением программ; соответствующие средства могут пропорционально относиться на мероприятия;
  - введение либо расширение одного или нескольких стратегических итогов ВПП в части первоначального реагирования на чрезвычайные ситуации.
9. В начале 2016 года в пяти страновых отделениях, принимающих участие в инициативе по начальному моделированию (в Зимбабве, Индонезии, Иордании, Колумбии и Уганде) – а позже также в отделениях в Йемене, Кении и Нигере – началось поэтапное внедрение структуры прототипа и указанных концепций. Географический охват позволил обеспечить представительство различных регионов и работу в различных оперативных контекстах, в том числе в контексте чрезвычайной ситуации уровня 3. Зимбабве и Индонезия подготовили проекты страновых стратегических планов; Иордания, Колумбия и Уганда находятся в процессе подготовки ССП. Внедрение структуры-прототипа СПБ в странах, для которых разрабатываются страновые стратегические планы, обеспечит основанному на ССП подходу поддержку со стороны странового портфельного бюджета.
10. В период с января по март 2016 года страновые отделения в Иордании и Индонезии провели тестирование по результатам этапа I, цель которого заключалась в совершенствовании "вертикальных" аспектов структуры. Портфели мероприятий и соответствующие бюджеты указанных страновых отделений были наложены на предварительную структуру СПБ, что позволило проследить взаимосвязи между стратегическими результатами и стратегическими итогами деятельности ВПП, мероприятиями и затратами на их осуществление. С целью дальнейшего тестирования и отработки структуры страновые отделения зарегистрировали в Информационной сети и глобальной системе ВПП (WINGS) примеры транзакций.
11. Первоначально модель системы учета затрат была разработана для того, чтобы обеспечить регистрацию данных о расходах на оказание помощи, расходах на осуществление и расходах, управление которыми осуществляется на страновом уровне, а именно скорректированных ПРП и косвенных расходов на поддержку (КРП).

12. Данная по итогам этапа I оценка была в значительной мере позитивной. Страновое отделение в Иордании отметило, что концепция СПБ и порядок его исполнения позволят повысить эффективность и прозрачность, а акцент на практические мероприятия отражает реалии оперативной деятельности. Страновое отделение в Индонезии дало высокую оценку укреплению подотчетности и расширению полномочий распорядителей бюджетов. Кроме того, в рамках этапа I были выявлены дополнительные области, для которых на этапе II тестирования необходимо разработать учитывающие страновой контекст решения.
13. Задача этапа II состояла в тестировании структуры СПБ с целью обоснования дальнейших решений по ряду аспектов, включая процедуры учета затрат, обеспечение полного возмещения расходов, отражение чрезвычайных операций и операций регионального уровня, определение контекстов оперативной деятельности и требований в части управления. Страновые отделения протестировали структуру бюджета с охватом всех операций и совместных служб странового отделения, соглашений об уровне обслуживания, целевых фондов, операций регионального уровня и мер реагирования на внезапно возникающие чрезвычайные ситуации.
14. Представленные страновыми отделениями по завершении этапа II оценки и подробные результаты доказали, что структура СПБ способна обеспечить поддержку оперативной деятельности ВПП, и что принятые решения жизнеспособны. Принимавшие участие в тестировании страновые отделения признали, что структура бюджета и усовершенствованные процессы управления бюджетом и взносами позволяют оптимизировать процессы планирования и управления ресурсами.
15. По завершении двух этапов тестирования структуры-прототипа страновые отделения, функциональные подразделения и Управление ресурсов, интеграции и поддержки определили требования к разработке решения в части информационной системы, поддерживающей новую структуру СПБ. Указанные требования представляют собой минимальный набор, реализовать который необходимо для того, чтобы в феврале 2017 года провести первую волну пилотных проектов по составлению ССП. Речь идет лишь о первой части более детального задания на разработку ИТ-решения и внедрение ИТ-систем, поддерживающих новую структуру СПБ. Поскольку тестирование ИТ-решения запланировано на четвертый квартал 2016 года, разработка детального задания координируется с работой по реализации подхода, основанного на составлении страновых стратегических планов и ОМР, что позволит обеспечить их согласование и интеграцию.

#### **Подход к планированию на основе имеющихся ресурсов**

16. По направлению планирования на основе имеющихся ресурсов предполагается стандартизировать процесс, в рамках которого страновые отделения должны обеспечить соответствие планов деятельности по осуществлению прогнозируемым объемам финансирования, что позволит сделать более точным планирование на ближайшие 12–18 месяцев и лучше управлять эффективностью за счет простоты сравнения фактически достигнутых результатов с плановыми. Сводный план деятельности по осуществлению в привязке к ресурсам всех страновых отделений будет включаться в План управления ВПП в качестве плана деятельности по осуществлению.
17. Данное направление учитывает: i) различные подходы и модели, используемые страновыми отделениями на неофициальной основе для сопряжения финансирования с деятельностью по осуществлению; ii) составление приоритизированного плана работы в рамках предыдущих Планов управления и процессов управления в рамках проектного процесса ВПП.
18. Для участия в пилотном проекте по внедрению планов в привязке к ресурсам были отобраны девять страновых отделений, где в 2016 году должен быть опробован этот внутренний инструмент управления ресурсами: в Гватемале, Зимбабве, Кении, Лесото, Мали, Никарагуа, Пакистане, Судане и Эфиопии. Страны для реализации пилотных проектов отбирались на основе следующих критериев: i) наличие проектов разных

- масштабов; ii) широкий круг доноров; iii) готовность руководства странового отделения участвовать в пилотном проекте; iv) потенциал управления ресурсами; v) вероятность получения хотя бы минимального финансирования.
19. Разработка страновыми отделениями планов в привязке к ресурсам была разбита на несколько этапов:
- i) Определение оперативных потребностей на уровне проекта и мероприятия, определение бенефициаров, модели оказания помощи и вида продовольствия.
  - ii) Оценка прогнозируемого годового объема финансирования с помощью анализа прошлых и нынешних уровней финансирования по каждому проекту и, по возможности, по каждому донору.
  - iii) Разработка планов на основе прогнозируемых ресурсов, приоритизация мероприятий и корректировка числа получателей помощи, суточных норм довольствия и продолжительности оказания помощи.
20. С начала реализации пилотного проекта было принято решение, согласно которому для смягчения рисков ВПП должна: i) и далее распространять информацию об имеющихся оперативных потребностях и активно выступать за предоставление финансирования в полном объеме; ii) разработать показатели, на основании которых можно будет проследить связь между нехваткой средств и конкретными итогами, что позволит показать последствия недофинансирования для бенефициаров; iii) при сборе средств четко обозначать разницу между потребностями и планами.

#### **Подход к авансовому макрофинансированию**

21. В рамках направления, связанного с авансовым макрофинансированием, рассматриваются вопросы предсказуемости ресурсов и неопределенности сроков поступления и размера взносов: страновым отделениям должны быть переданы бюджетные полномочия по расходованию средств на основе прогнозов по общему объему ожидаемых средств.
22. На второй очередной сессии Исполнительного совета в 2015 году Секретариат заявил о своем намерении "...провести небольшое число пилотных проектов через фонд ВКП, который поддерживается за счет оперативного резерва: предлагается зарезервировать 150–200 млн долл. США из максимального объема фонда, который составляет 570 млн долл. США"<sup>3</sup>.
23. Отбор стран для участия в пилотных проектах производился по следующим критериям: i) исторически сложившиеся тенденции финансирования; ii) стабильность, доказанная результатами оценки потребностей и рисков; iii) участие в пилотном проекте по планированию на основе имеющихся ресурсов и наличие утвержденного плана в привязке к ресурсам; iv) заключение соглашения о подотчетности, в котором признаются обязанности и обязательства в части авансового макрофинансирования.
24. Комитет по распределению стратегических ресурсов одобрил, а Исполнительный директор утвердил выделение четырем страновым отделениям, участвующим в реализации пилотного проекта – в Кении, Мали, Судане и Эфиопии – первого транша финансирования в размере 82,3 млн долл. США. Позже были утверждены макроаванс в размере 1,3 млн долл. США для реализации страновой программы в Никарагуа и второй транш для Эфиопии: 17 млн долл. США на ДОПВ. Таким образом, общая сумма авансов, выданных в рамках пилотного проекта по авансовому макрофинансированию, составила 100,7 млн долл. США. Из общей суммы полученных авансов на август 2016 года заемщики, как того и требовали поставленные донорами условия, возвратили 90,9 млн долл. США.

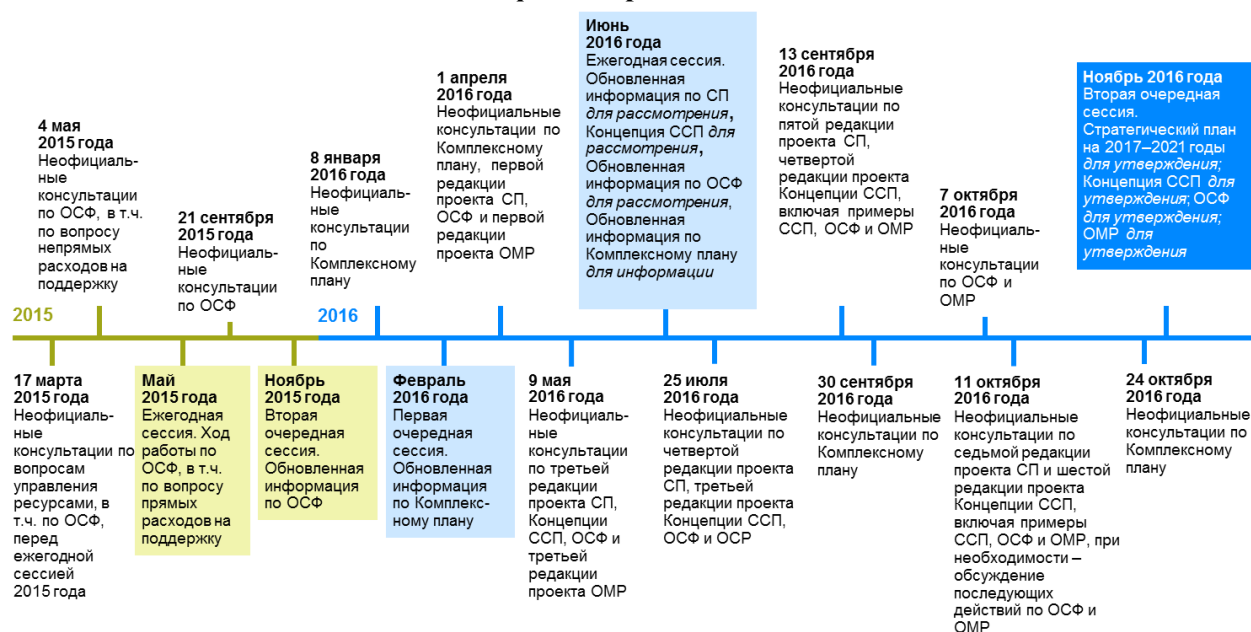
---

<sup>3</sup> WFP/EB.2/2015/5-C/1, пункт 25

## Участие Совета и партнеров

25. В 2015 году на своей ежегодной сессии Исполнительный совет рассмотрел ход осуществления ОСФ<sup>4</sup>, в частности, проблемы, вытекающие из сегодняшней архитектуры ВПП, и требования к новой системе финансирования.
26. Второй очередной сессии 2015 года была представлена обновленная информация по ОСФ<sup>5</sup>: по каждому из трех направлений документ определил задачи, связанные с их решением риски и соответствующие подходы. Исполнительный совет принял к сведению достигнутый прогресс, предложенные сроки и смету расходов на 2015 и 2016 годы.
27. В представленном первой очередной сессии 2016 года обновленном комплексном плане<sup>6</sup> нашли отражение синергия и взаимосвязанность Стратегического плана на 2017–2021 годы, составление стратегических планов для отдельных стран, и ОСФ.
28. В 2016 году ежегодной сессии была представлена обновленная информация по ОСФ<sup>7</sup> с подробным изложением результатов в части разработки модели СПБ и прогресса по направлениям планирования на основе имеющихся ресурсов и авансового макрофинансирования, а также с описанием реализуемых пилотных проектов.
29. В дополнение к обсуждениям в рамках официальных сессий Исполнительного совета, в период с 17 марта 2015 года по 24 октября 2016 года Секретариат провел 12 раундов неофициальных консультаций, где были представлены разработанные схемы и результаты оценки реализации пилотных проектов и прототипов (см. рис. А.1.1). Полученные за указанный период замечания и указания Исполнительного совета внесли неоценимый вклад в определение направления дальнейшей работы по ОСФ.

**Рис. А.1.1. Консультации Исполнительного совета по вопросам обзора системы финансирования**



СП – Стратегический план, ССП – Страновые стратегические планы, ОСФ – обзор системы финансирования, ОМП – общеорганизационная матрица результатов

<sup>4</sup> WFP/EB.A/2015/6-C/1

<sup>5</sup> WFP/EB.2/2015/5-C/1

<sup>6</sup> WFP/EB.1/2016-4-F

<sup>7</sup> WFP/EB.A/2016/5-C/1\*



30. Начиная с сентября 2015 года, Секретариат<sup>8</sup> совместно с партнерами ВПП вел работу по достижению единого понимания элементов комплексного плана и различных аспектов ОСФ, а также по выявлению потенциальных последствий ОСФ для систем и стратегий партнеров.

---

<sup>8</sup> В частности, директора отделов программ и политики, бюджета и программ, управления эффективностью и мониторинга, а также руководитель Управления ресурсов, интеграции и поддержки.

**Сокращения, используемые в документе**

ПДП	Предоставление денежных пособий
СПУОД	Страновой план управления оперативной деятельностью
СПБ	Страновой портфельный бюджет
ОМР	Общеорганизационная матрица результатов
ССП	Страновой стратегический план
ПР	Проект в области развития
ПРП	Прямые расходы на поддержку
ЧО	Чрезвычайная операция
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ОСФ	Обзор системы финансирования
ВССП	Временный страновой стратегический план
ВКП	Внутреннее кредитование проектов
КРП	Косвенные расходы на поддержку
ИТ	Информационные технологии
ДОПВ	Долговременная операция по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению
ЧВОП	Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики
ЦУР	Цели в области устойчивого развития
СО	Специальная операция
WINGS	Информационная сеть и глобальная система ВПП