



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  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

## ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

**Сто пятьдесят шестая сессия**

**Рим, 3-7 ноября 2014 года**

**Всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов –  
обновленная информация**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну Бойду Хейту (Mr. Boyd Haight),**

**Директору Управления стратегии, планирования и управления ресурсами,**

**тел.: +39 06 5705 5324**

*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 познакомиться на сайте [www.fao.org](http://www.fao.org).*



m1984r

### РЕЗЮМЕ

- После того как Финансовый комитет одобрил цели, предположения и принципы возмещения ресурсов, в настоящем документе представлена окончательная концепция всеобъемлющего финансового механизма возмещения расходов в том, что касается порядка возмещения расходов, его преимуществ и соображений по его внедрению.
- Эта концепция представляет собой переход от принципов классификации расходов и возмещения дополнительных затрат, которые применяются в соответствии с действующей политикой ФАО в отношении затрат на поддержку, к порядку полного пропорционального возмещения расходов, в рамках которого все затраты на обеспечение выполнения программы работы по всем источникам финансирования делятся на три категории расходов: прямые оперативные расходы; прямые расходы на поддержку; и косвенные расходы на поддержку.
- Эта концепция отличается тремя основными преимуществами: i) она рассматривает внебюджетные ресурсы в качестве фактора поддержки выполнения Программы работы в рамках единого бюджета, а не в качестве дополнительных затрат; ii) она принимает во внимание растущую децентрализацию операций, интеграцию оперативной деятельности в области развития и реагирования на чрезвычайные ситуации и большее разнообразие источников финансирования; iii) простая и прозрачная, она направлена на преодоление представлений партнеров ФАО, ее руководства и персонала о сложности и несправедливости существующей политики и ее применения.
- *Прямые оперативные расходы* и *прямые расходы на поддержку* будут заложены в бюджет регулярной программы и во все внебюджетные проекты в соответствии с принципом пропорционального применения. Ставка *косвенных расходов на поддержку (КРП)* будет рассчитываться как процентная доля от общей суммы прямых расходов, финансируемых за счет всех источников (Регулярная программа и внебюджетные средства). Ставка КРП будет применяться для возмещения расходов по всем внебюджетным проектным сметам. Таким образом, новый порядок заменит собой 18 применяемых в настоящее время ставок расходов по обслуживанию проектов (РОП) и ставок повышения уровня возмещаемых затрат (ПУВЗ).
- Основываясь на предварительных расчетах с применением такой классификации затрат в отношении совокупного уровня ПРБ на 2014-2015 годы (Регулярная программа и внебюджетные средства), общая средняя ставка возмещения КРП, по оценкам, составит 7 процентов. Как признается в руководящих указаниях фондам, программам и учреждениям ООН со стороны Генеральной Ассамблеи ООН, которая призвала их применять простую, прозрачную и согласованную методику, предусматривающую стимулы, в частности посредством установления дифференцированных ставок возмещения расходов, применение ставки КРП требует гибкости.
- Здесь представлены основные этапы и сроки для разработки и согласования новой политики ФАО по возмещению затрат на основе нового порядка, а также для реализации переходных и практических мер.

### УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается представить свои комментарии и рекомендации в отношении нового порядка возмещения расходов, ее преимуществ и соображений по ее внедрению.

### Проект рекомендации

➤ **Финансовый комитет:**

- одобряет новый порядок, основанный на пропорциональном возмещении затрат с относимыми издержками на поддержку;
- принимает к сведению расчетную 7-процентную ставку КРП и подчеркивает необходимость изучить возможности ее гибкого применения;
- просит Секретариат подготовить новую политику ФАО по возмещению расходов для ее рассмотрения на его следующей очередной сессии;
- одобряет этапы осуществления и просит Секретариат представить на его следующей очередной сессии план реализации, уделяя особое внимание переходным мероприятиям.

## **I. Введение**

1. На своей 154-й сессии в мае 2014 года Финансовый комитет рассмотрел и с удовлетворением отметил обновленную информацию о разработке всеобъемлющего финансового механизма возмещения расходов<sup>1</sup>, в том числе о выявленных специфических для ФАО аспектах финансовой, административной и оперативной деятельности и недавних событиях в системе Организации Объединенных Наций (ООН). Комитет в принципе одобрил цель, предположения и принципы этой инициативы и выразил заинтересованность в рассмотрении окончательной концепции и соображений по ее внедрению на своей следующей очередной сессии.

2. С мая 2014 года Секретариат завершил работу над концепцией всеобъемлющего финансового механизма возмещения расходов в том, что касается порядка возмещения расходов, его преимуществ и соображений по его внедрению. Эта концепция представлена в настоящем документе на рассмотрение Финансового комитета. В разделе II дается обзор применяющейся в настоящее время политики ФАО в отношении затрат на поддержку проектов и возникающих в связи с этим вопросов. В разделе III изложен новый подход к возмещению расходов. В разделе IV описаны преимущества и рассматриваемые проблемы, а в разделе V представлены этапы и сроки реализации.

## **II. Обзор применяющейся в настоящее время политики ФАО в отношении затрат на поддержку проектов и возникающие в связи с этим вопросы**

3. Механизмы расходов на поддержку проектов были созданы в организациях ООН в 1970-х годах. Они основывались на принципе разделения вспомогательных затрат между организациями системы ООН, а также между организациями системы Организации Объединенных Наций и государствами-членами в качестве надлежащего финансового проявления партнерства.

4. Действующая в настоящее время политика ФАО в отношении затрат на поддержку была разработана в 1999 году и утверждена Советом в 2000 году. Эта политика в отношении затрат на поддержку обновлялась четыре раза, и доклад о ее осуществлении представляется на ежегодной основе Финансовому комитету, а также раз в два года включается в Доклад об осуществлении программы<sup>2</sup>. Нынешняя политика ФАО в отношении затрат на поддержку представлена в Приложении 1 в качестве справочного материала.

5. Сфера действия проводимой в настоящее время политики ФАО в области затрат на поддержку проектов охватывает возмещение необходимых и неотъемлемых *переменных*

<sup>1</sup> FC 154/10

<sup>2</sup> Например, FC 156/6 и C 2015/8 PIR 2012-13, пункты 383-393.

*непрямых расходов*, связанных с предоставлением *административной и операционной поддержки* (АОП) проектов и прямых расходов, связанных с оказанием *услуг по технической поддержке* (УТП). Действующая в настоящее время политика основана на следующих принципах:

- a) принцип *возмещения дополнительных затрат*, который предполагает, что деятельность ФАО финансируется в основном за счет начисленных взносов в рамках Регулярной программы. При этом поддержка, оказываемая через Регулярную программу внебюджетным проектам, которые финансируются за счет добровольных взносов, считается дополнительными издержками, которые подлежат возмещению;
- b) возмещение лишь половины *переменных непрямых расходов*, согласно достигнутой в 1992 году договоренности между учреждениями ООН в соответствии с принципом партнерства.

6. Ставки возмещения *переменных непрямых расходов*, связанных с административной и операционной поддержкой (АОП), были основаны на первоначальной стандартной ставке в размере 13 процентов, которая была утверждена руководящим органом ПРООН в 1980 году и впоследствии принята почти всеми организациями системы ООН<sup>3</sup>. Секретариат ООН и большинство специализированных учреждений продолжают применять эту ставку с некоторыми вариациями.

7. В соответствии с применяемой в настоящее время политикой, расходы на поддержку классифицируются и возмещаются следующим образом (подробные определения содержатся в Приложении 2):

- a) все *переменные прямые расходы* (например, на персонал проектов, услуги по оказанию технической поддержки, консультантов, служебные поездки, предметы снабжения, информационные технологии и услуги по обеспечению безопасности) относятся непосредственно на счет проектов;
- b) 50 процентов дополнительных *переменных непрямых расходов*<sup>4</sup> возмещаются за счет применения *ставки обслуживания проектов (РОП)*, базовый уровень которой составляет 13 процентов с поправками на конкретные обстоятельства (см. Приложение 3);
- c) в рамках существующей политики возмещения затрат совершенно не учитываются прямые и косвенные *фиксированные расходы* (например, постоянные издержки в связи с обеспечением общего руководства, общего финансового учета, центральных функций в области ЛР, аудита и централизованных архивных служб и т.д.) в силу принципа, согласно которому возмещаются лишь "дополнительные" издержки.

8. Конференция на своей 37-й сессии в июне-июле 2011 года подтвердила политику полного возмещения затрат на административную и операционную поддержку внебюджетных проектов, которая была одобрена Советом в ноябре 2000 года, и поручила Совету принять меры по улучшению положения с возмещением расходов в связи с деятельностью, финансируемой из внебюджетных средств, опираясь при этом на опыт других учреждений системы ООН. Основываясь на опыте Всемирной организации здравоохранения, Секретариат разработал и внедрил механизм Повышения уровня возмещения затрат (ПУВЗ) для компенсации расходов, которые были в основном исключены из политики затрат на поддержку проектов, в частности расходов, связанных с информационными технологиями, использованием служебных помещений и вопросами безопасности. В рамках ПУВЗ эти затраты возмещаются как переменные прямые расходы.

<sup>3</sup> FC 151/8

<sup>4</sup> Подбор кадров; составление и официальное оформление контрактов; подготовка бюджетов, мониторинг планов работы и контроль расходов; получение, хранение и распределение средств; ведение счетов по проекту; финансовая и прочая отчетность по проекту.

9. В последние годы обстановка, в которой осуществляется деятельность ФАО, изменилась до такой степени, что становится все труднее поддерживать целесообразность действующего порядка возмещения расходов. В рамках существующей политики в отношении затрат на поддержку невозможно должным образом учесть следующие основные изменения оперативной обстановки, в которой осуществляется деятельность ФАО:

- a) комплексный подход к составлению и реализации программ и повышение объема внебюджетных ресурсов по отношению к Регулярной программе (в настоящее время эта пропорция составляет 59 процентов к 41 проценту), где расходы на поддержку более не являются дополнительными в плане реализации утвержденной Программы работы;
- b) большая децентрализация операций, интеграция оперативной деятельности в области развития и реагирования на чрезвычайные ситуации и большее разнообразие источников финансирования;
- c) представления партнеров ФАО, ее руководства и персонала о том, что существующая политика в отношении затрат на поддержку и ее применение отличаются сложностью и носят несправедливый характер.

### III. Новый подход к возмещению расходов

10. Процесс пересмотра действующей политики ФАО в отношении затрат на поддержку и разработки всеобъемлющего финансового механизма возмещения расходов проходил в контексте вышеизложенных в разделе II событий и проблем, и в декабре 2012 года в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию A/RES/67/226, в которой (выделено автором):

*"Генеральная Ассамблея просит исполнительные советы фондов и программ Организации Объединенных Наций и рекомендует руководящим органам специализированных учреждений утвердить к 2013 году механизмы возмещения расходов, с тем чтобы в 2014 году перейти к их полноценному использованию на основе главного принципа полного возмещения расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования и простой, прозрачной и согласованной методики, предусматривающей стимулы, в частности посредством установления дифференцированных ставок возмещения расходов, и учитывающей различия в объеме и характере средств, для увеличения доли основного финансирования и повышения предсказуемости и гибкости и смягчения целевого характера взносов в неосновные ресурсы, которые должны быть увязаны со стратегическими планами, принятыми соответствующими руководящими органами."*

#### 3.1. Принципы

11. Учитывая проблемы, возникшие в связи с действующей политикой ФАО в отношении затрат на поддержку, и руководящие указания ГА ООН, всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов был сформулирован в соответствии со следующими принципами, которые были одобрены Финансовым комитетом на его 154-й сессии:

- a) стремление к полному возмещению расходов пропорционально за счет Регулярной программы и внебюджетных средств в рамках единого бюджета;
- b) поддержка и укрепление возможностей ФАО для выполнения ее мандата посредством эффективного использования ресурсов и поддержки связей между ее нормативной работой и деятельностью в области развития;
- c) согласование с политикой децентрализации, способствующей принятию решений и активизации деятельности на страновом уровне;
- d) простота и обеспечение транспарентности, равномерности распределения и подотчетности, которые целесообразны с финансовой и оперативной точки зрения;
- e) внедрение тех существующих видов практики, одобренных государствами-членами, донорами и руководящими/контрольными органами в рамках системы ООН,

которые будут способствовать деятельности ФАО по осуществлению своего уникального мандата.

12. Исходная посылка для проведения анализа заключается в том, что политические концепции, уровни ресурсного обеспечения и финансовые и оперативные аспекты деятельности Организации остаются относительно неизменными.

### **3.2. Новый порядок, предусматривающий пропорциональное возмещение затрат с относимыми издержками на поддержку**

13. Новый порядок отходит от принципов классификации расходов и возмещения дополнительных затрат, которые применяются в соответствии с действующей политикой ФАО в отношении затрат на поддержку, как это описано в разделе II.

#### *Определение категорий затрат*

14. Всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов основан на порядке полного пропорционального возмещения затрат, в рамках которого все затраты на обеспечение выполнения программы работы по всем источникам финансирования делятся на три категории расходов:

- a) ПОР: *Прямые оперативные расходы* – это любые издержки, связанные с конкретными вводимыми ресурсами (помимо прямых расходов на поддержку), которые необходимы для осуществления какого-либо вида деятельности. К примеру, это расходы, включающие в себя проектные сметы (затраты на проектный персонал, техническую помощь ФАО, консультантов, служебные поездки, контракты, оборудование и т.д.).
- b) ПРП: *Прямые расходы на поддержку* – это стоимость тех услуг, которые могут быть отнесены к поддержке предоставления конкретных вводимых ресурсов, предоставленных в рамках прямых оперативных расходов. Среди прочего, к таким расходам относятся услуги, связанные с управлением людскими ресурсами, финансами, информационными технологиями, мониторингом и оценкой. Эти расходы относятся к той помощи, которую Организация должна предоставить для того, чтобы обеспечить реализацию конкретных мероприятий.
- c) КРП: *Косвенные расходы на поддержку* – это расходы, которые поддерживают выполнение осуществляемых мероприятий, но не могут быть непосредственно связаны с их реализацией (например, политическое и исполнительное руководство и менеджмент, управление и надзор).

15. Таким образом, в рамках нового порядка: а) рассматриваются все затраты по всем источникам финансирования (Регулярная программа наряду с внебюджетными ресурсами); б) осуществляется отход от разделения расходов на *переменные* и *фиксированные* (таким образом, внебюджетные ресурсы больше не рассматриваются как *дополнительные*); и в) осуществляется отход от принципа *партнерства* в плане полного возмещения расходов.

16. Итак, новый порядок использует упрощенную структуру расходов, которая включает в себя два типа *прямых расходов* (прямые оперативные расходы и прямые расходы на поддержку) и один вид *косвенных издержек*. Расходы на поддержку могут быть прямыми (ПРП) или косвенными (КРП).

#### *Расчет и возмещение расходов на поддержку*

17. Расчет расходов на поддержку изменится по сравнению с тем, который применяется в соответствии с действующей политикой, и заменит собой существующий набор ставок РОП и систему возмещения в рамках ПУВЗ.

- a) Прямые затраты на поддержку будут определяться с использованием новой классификации расходов и затем закладываться в бюджет Регулярной программы и во все внебюджетные проекты в соответствии с принципом пропорционального применения ко всем источникам финансирования. Полученные результаты

определят, что именно необходимо заложить в бюджет и возместить из бюджетных смет в качестве прямых издержек наряду с прямыми оперативными расходами.

- б) Расчет косвенных расходов на поддержку будет производиться на основе процентной доли от общей суммы прямых расходов (ПОР и ПРП), финансируемых из всех источников (Регулярная программа и внебюджетные средства), а не на основе действующего порядка, который опирается на выявление дополнительных расходов по Регулярной программе в связи с внебюджетными взносами. Ставка КРП будет рассчитываться как процентная доля от общего объема прямых расходов, финансируемых из всех источников (Регулярная программа и внебюджетные средства), и будет применяться для возмещения процентной доли от общей суммы всех внебюджетных проектных смет.

18. Основываясь на предварительных расчетах с применением вышеупомянутой классификации затрат в отношении совокупного уровня ПРБ на 2014-2015 годы (Регулярная программа и внебюджетные средства), общая средняя ставка возмещения КРП, по оценкам, составит 7 процентов. Ставка КРП была получена путем классификации всех сметных расходов по всем источникам финансирования в соответствии с тремя основными категориями расходов. Результаты показаны в таблице 1.

**Таблица 1: Пропорциональное возмещение расходов**

Вид расходов	Расходы ФАО в 2014-2015 годах. Все источники финансирования (млн. долл. США)
а) Прямые оперативные расходы и прямые расходы на поддержку	2 283
б) Косвенные расходы на поддержку	159
с) Общий итог (НПД 1 005+ВБ 1 437)	2 442
д) Расчетная пропорциональная ставка КРП (b/a)	7 %

19. Эта ставка КРП заменит собой три существующие стандартные ставки РОП и 15 специальных ставок РОП, применяемых в соответствии с существующей политикой (см. Приложение 3). При использовании нового подхода большая часть специальных ставок окажется ненужной, поскольку "размер скидки" с затрат, которую они собой представляют, будет эквивалентен сумме, которая будет возмещаться посредством применения стандартной ставки КРП и прямых расходов (ПРП и ПОР), покрываемых за счет проекта. Это приведет к сближению ставок на уровне расчетной семипроцентной ставки КРП, которая соответствует распространенным ставкам КРП, вводимым в ряде фондов и программ системы ООН, оставив возможность проявить некоторую гибкость (Всемирная продовольственная программа – 7 процентов; ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, структура "ООН-женщины"<sup>5</sup> – 7 процентов для основных взносов, 8 процентов для неосновных взносов).

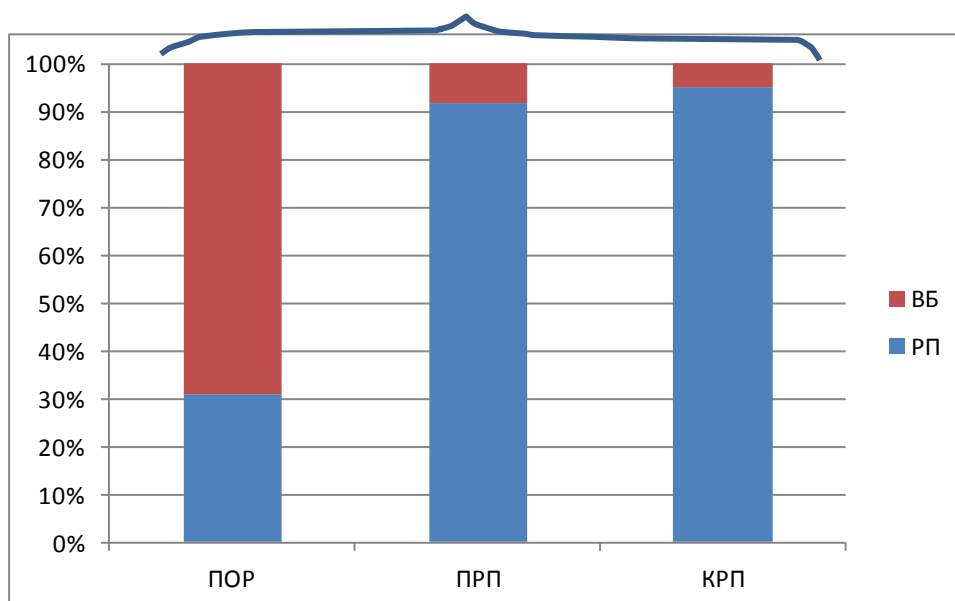
#### *Применение новой классификации расходов в рамках ПРБ*

20. В диаграмме 1 показаны результаты применения этой новой классификации расходов в рамках ПРБ на 2014-2015 годы без применения принципа пропорциональности в отношении всех источников финансирования. Поскольку существующий порядок возмещения расходов позволяет возместить лишь 50 процентов переменных непрямых расходов и не позволяет возместить никакие фиксированные расходы в связи с внебюджетными проектами, как показано в диаграмме 1, очень большая процентная доля от общего объема ПРП и КРП финансируется за счет Регулярной программы (РП), по сравнению с внебюджетным финансированием (ВБ).

<sup>5</sup> UNW/2013/11 пункты 4, 5.а и 5.б

**Диаграмма 1: Применение новой классификации расходов в отношении затрат в рамках ПРБ на 2014-2015 годы, без применения принципа пропорциональности**

2,4 млрд. долл. США



21. Новая классификация расходов позволяет устранить этот перекоп в соответствии с принципом *полного возмещения затрат* с обеспечением *пропорционального* распределения прямых и косвенных расходов на поддержку. В соответствии с новым порядком расходы на поддержку пропорционально относятся к обоим потокам финансирования с учетом прямых оперативных расходов, как показано в диаграмме 2.

**Диаграмма 2: Иллюстрация подхода к пропорциональному распределению расходов**

	Регулярная программа		Внебюджетные ресурсы	
Прямые расходы на поддержку	Всего ПРП X	ПОР - Регулярная программа	Всего ПРП X	ПОР - внебюджетные ресурсы
		Всего ПОР		Всего ПОР
Косвенные расходы на поддержку	Всего КРП X	ПОР - Регулярная программа	Всего КРП X	ПОР - внебюджетные ресурсы
		Всего ПОР		Всего ПОР

22. Таким образом, прямые операционные расходы являются ведущим элементом, определяющим распределение прямых и косвенных расходов по поддержке между источниками финансирования. Например, если применить новую классификацию расходов к ПРБ на 2014-2015 годы, то приходящаяся на Регулярную программу доля ПОР составит около 31 процента, а доля ПОР, относящаяся к внебюджетным средствам, – примерно 69 процентов. Это показывает, что примерно 69 процентов общей суммы ПРП и КРП должны финансироваться за счет внебюджетных ресурсов. Следовательно, вышеприведенная формула позволит получить ориентировочные элементы и суммы, которые должны будут возмещаться в качестве ПОР и ПРП по внебюджетным проектам, чтобы обеспечить пропорциональную соразмерность Регулярной программы и внебюджетных ресурсов.



23. В общих словах, прямые операционные расходы на поддержку будут закладываться в бюджет в том же порядке, что и сейчас. Единственное, что изменится – это отнесение совокупных прямых расходов на поддержку к одному из потоков финансирования (Регулярная программа и внебюджетные ресурсы) на основе пропорциональной доли прямых операционных расходов, относящейся к каждому источнику финансирования. Аналогичным образом, косвенные расходы на поддержку будут закладываться в ПРБ в соответствии с существующей практикой, но относиться на счет каждого потока финансирования в соответствии с его пропорциональной долей прямых оперативных расходов. Эти расходы на поддержку затем будут пропорционально отнесены к Регулярной программе и внебюджетным ресурсам для получения возмещения от внебюджетных проектов. Такая пропорциональность возмещения расходов поможет восстановить равновесие финансовой структуры ФАО с тем, чтобы ни один из источников финансирования не нес непропорционально большого бремени расходов на поддержку.

24. Составление смет Регулярной программы и внебюджетных ресурсов останется без изменений. Что касается внебюджетных ресурсов, в смету будут закладываться две категории прямых расходов, плата за которые будет взиматься напрямую: в категорию ПОР входят расходы, которые, как правило, уже фактически закладываются в бюджет; категория ПРП включает в себя расходы, которые в настоящее время не закладываются в бюджеты проектов ФАО в согласованном и последовательном порядке.

25. В рамках нового порядка возмещения расходов критически важное значение будет иметь тщательное составление проектных бюджетов, чтобы отразить все прямые издержки. Потребуется четкие руководящие указания в отношении внесения в проектные бюджеты прямых расходов – в частности, прямых расходов на поддержку (ПРП), чтобы обеспечить прозрачность и справедливость. Также необходимо развивать возможности реализации посредством обучения и поддержки на этапах разработки и утверждения проектов.

### **3.3. Необходимость проявлять гибкость при применении ставок косвенных расходов на поддержку – политические последствия**

26. Как признается в руководящих указаниях фондам, программам и учреждениям ООН со стороны Генеральной Ассамблеи ООН, которая призвала их применять простую, прозрачную и согласованную методику, предусматривающую стимулы, в частности, посредством установления дифференцированных ставок возмещения расходов, применение ставки КРП требует гибкости.

27. Нынешняя политика ФАО в отношении затрат на поддержку предполагает специальные ставки (например, 0 процентов в отношении взносов на покрытие расходов на поездки участников из развивающихся стран на конференции и консультации или взносов на покрытие чрезвычайных капитальных затрат в связи с арендой и ремонтом помещений).

28. Кроме того, необходима гибкость, которая позволит адаптироваться к изменениям в допущениях, в частности, учитывая непредсказуемый характер внебюджетных взносов, в том, что касается возможных необходимых корректировок в связи с изменяющимся уровнем операций.

29. Некоторые партнеры, например, Глобальный экологический фонд (ГЭФ), применяют конкретные требования в отношении оплаты прямых и косвенных расходов. Эти требования будут дополнительно изучены.

## **IV. Преимущества и рассматриваемые проблемы**

30. Порядок пропорционального возмещения расходов с использованием категорий прямых операционных расходов, прямых расходов на поддержку и косвенных расходов на поддержку отличается тремя основными преимуществами. В нескольких словах, новый порядок:

- a) рассматривает внебюджетные ресурсы в качестве фактора поддержки выполнения Программы работы в рамках единого бюджета, а не в качестве дополнительных затрат, помогая таким образом восстановить равновесие финансовой структуры ФАО с тем, чтобы ни один из источников финансирования не нес непропорционально большое бремя расходов на поддержку;
- b) учитывает большую децентрализацию операций, интеграцию проектной деятельности в области развития и реагирования на чрезвычайные ситуации и большее разнообразие источников финансирования;
- c) будучи простой и прозрачной, направлена на преодоление представлений партнеров ФАО, ее руководства и персонала о сложности и несправедливости существующей политики и ее применения; она также сосредоточена на общей ставке обслуживания проектов для фондов, программ и учреждений системы ООН.

31. В таблице в Приложении 4 дается оценка того, в какой мере порядок пропорционального возмещения расходов ФКФ решает проблемы, выявленные во время обзора действующего порядка возмещения расходов, доклад о которых был представлен в документе FC 154/10.

## V. Этапы и сроки реализации

32. Этапы и сроки, намеченные для разработки, согласования и внедрения новой политики ФАО в отношении возмещения расходов, представлены в таблице 2. Подготовка детального плана реализации будет включать в себя следующие элементы:

- a) четкие рекомендации в отношении внесения в проектные бюджеты прямых расходов – в частности, *прямых расходов на поддержку*;
- b) проведение внутренней информационно-пропагандистской кампании при поддержке коммуникационных средств, программ электронного обучения и справочной службы;
- c) предоставление информации и осуществление связей с внешними партнерами, предоставляющими ресурсы, по вопросам переходных мер и реализации;
- d) проведение на начальных стадиях реализации оценки понимания нового подхода и степени его осуществления и определение мер для исправления положения.

**Таблица 2: Этапы и сроки реализации**

Даты	Этапы	Статус
Август-декабрь 2013 г.	<p><b>Изучение вопроса</b></p> <p>1. Исследование истории вопроса, последних изменений, внутренних рабочих методов</p> <p>2. Анализ истории возмещения расходов в ФАО</p> <p>3. Консультации с Финансовым комитетом (ноябрь)</p>	<b>Завершено</b>
Январь-май 2014 г.	<p><b>Концепция</b></p> <p>1. Проведение внутренних консультаций</p> <p>2. Разработка принципов и концепции всеобъемлющего финансового механизма</p> <p>3. Представление обновленной информации Финансовому комитету (май)</p>	<b>Завершено</b>

<b>Июнь-ноябрь 2014 г.</b>	<b>Разработка подхода</b> 1. Завершение работы над принципами и моделью всеобъемлющего финансового механизма 2. Определение основных соображений и способов осуществления 3. Консультации и утверждение нового подхода: Финансовый комитет (ноябрь)	<b>Работа продолжается</b>
<b>Ноябрь 2014 - март 2015 года</b>	<b>Выработка новой политики в отношении расходов на поддержку и плана реализации</b> 1. Разработка политики 2. Подготовка плана реализации, включая переходные меры 3. <i>Консультации и утверждение новой политики: Финансовый комитет и Совет</i>	<b>Последующие шаги</b>
<b>Апрель-декабрь 2015 г.</b>	<b>Осуществление</b> 1. Завершение работы над планом реализации и его осуществление 2. Поэтапное внедрение новой политики и переходных мер	<b>Последующие шаги</b>

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – ДЕЙСТВУЮЩАЯ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ ПОЛИТИКА ФАО В ОТНОШЕНИИ ЗАТРАТ НА ПОДДЕРЖКУ ПРОЕКТОВ**

1. Цель текущей политики ФАО в отношении затрат на поддержку проектов состоит в возмещении всех переменных не прямых расходов на поддержку, связанных с проектами, финансируемыми за счет добровольных взносов. Они большей частью определяются как затраты на услуги по административной и операционной поддержке, представляющей собой необходимую и неотъемлемую часть любого проекта, который Организация соглашается реализовать, но которые, исходя из их характера, нельзя просто или прямо выделить, чтобы отнести на счет самого проекта.

2. Более подробное определение переменных не прямых расходов на поддержку дано в разделе 250 Руководства ФАО:

*Услуги по административной поддержке могут включать:*

- a) наем, постановку задач и обслуживание проектного персонала;
- b) обслуживание стипендий;
- c) закупку предметов снабжения и оборудования, официальное оформление контрактов;
- d) подготовку бюджетов и контроль за расходами по проектам;
- e) получение, хранение и перечисление средств, ведение счетов по проекту, подготовку финансовой отчетности, проведение внешних и внутренних аудитов и пр.;
- f) мониторинг безопасности.

*Услуги по операционной поддержке могут включать:*

- a) составление предложений и представление предложений донорам;
- b) ведение переговоров по соглашениям и операционным планам со спонсорами проектов и правительствами-получателями;
- c) поиск и рекомендацию квалифицированного персонала;
- d) руководство проектами и надзор за их осуществлением;
- e) подготовку, мониторинг выполнения и пересмотр планов работы и бюджетов;
- f) периодическое предоставление отчетов по проектам;
- g) зачисление стипендиатов и разработку учебных планов;
- h) технический подбор оборудования и техническую подготовку контрактов.

3. Следует отметить, что все расходы на указанные выше услуги подпадают под определение переменных не прямых расходов на поддержку проектов.

*Резюме*

**Таблица А: Матрица видов деятельности с учетом типов и источников финансирования**

Источник финансирования	Техническая помощь		Чрезвычайная помощь	Нормативные программы и прочая деятельность в рамках РП	
	Национальное финансирование	Донорские взносы	Донорские взносы	Нормативная деятельность в рамках РП ФАО, вкл. комиссии	Совместно финансируемая деятельность
Внебюджетные ресурсы	максимальная ставка 13% (исключения – см. ниже)	максимальная ставка 13% (исключения – см. ниже)	максимальная ставка 10%	13% (исключения – см. ниже)	согласно Меморандуму о взаимопонимании

Регулярная программа	Программа технического сотрудничества и Специальная программа в области продовольственной безопасности: макс. ставка 7%	Программа технического сотрудничества, макс. ставка 7%	Регулярная программа ФАО	Регулярная программа ФАО
----------------------	---	--	--------------------------	--------------------------

4. Приводимые ниже пояснения иллюстрируют применение указанных принципов к каждой категории программ, указанной в таблице А.

### ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ПРОГРАММЫ

#### *Техническая помощь – разделение затрат с правительствами*

5. Это проекты технической помощи на местах, финансируемые правительством страны-получателя, в том числе за счет займов, предоставляемых международными финансовыми учреждениями.

6. В принципе, переменные не прямые расходы на поддержку по таким проектам подлежат возмещению. Стандартные ставки не должны превышать размера максимальной ставки (на сегодняшний день – 13 процентов), причем, где это целесообразно, они могут быть снижены с учетом ряда обстоятельств:

- a) большая доля контрактов, предметов снабжения и оборудования требует минимальных затрат на административную и операционную поддержку (должны продолжать применяться действующие положения раздела 250 Руководства);
- b) национальная реализация (полностью либо частично);
- c) включение расходов на обслуживание проекта в бюджет проекта в форме прямых расходов по проекту;
- d) прочие механизмы разделения затрат или дополнительной поддержки; и
- e) исключительно крупные проекты, где действует принцип экономии на масштабе.

#### *Техническая помощь – донорские взносы*

7. Это проекты технической помощи на местах, финансируемые третьей стороной, не являющейся ФАО либо правительством страны-получателя.

8. В принципе, переменные не прямые расходы на поддержку по таким проектам подлежат возмещению. Стандартные ставки не должны превышать размера максимальной ставки (на сегодняшний день – 13 процентов), причем, где это целесообразно, они могут быть снижены с учетом ряда обстоятельств:

- a) ставки, установленные межправительственными органами учреждений системы ООН (в том числе международными финансовыми учреждениями);
- b) большая доля контрактов, предметов снабжения и оборудования требует минимальных затрат на административную и операционную поддержку (должны продолжать применяться действующие положения раздела 250 Руководства);
- c) в отношении привлеченных специалистов применяется фиксированная ставка в размере 12 процентов;
- d) включение расходов на обслуживание проекта в бюджет проекта в форме прямых расходов по проекту; и
- e) исключительно крупные проекты, где действует принцип экономии на масштабе.

#### *Чрезвычайная помощь*

9. Чрезвычайная помощь ФАО определяется как ситуация, в которой для преодоления последствий какого-либо стихийного бедствия или техногенной катастрофы требуются срочные и чрезвычайные меры реагирования в сельскохозяйственном секторе. Если проект

носит чрезвычайный характер, запрос обрабатывается по ускоренной процедуре, так же в ускоренном порядке осуществляются проектные операции. Как правило, в операционных целях проектов понятия "предупреждение" и "готовность" не включаются в понятие "чрезвычайная ситуация".

10. Максимальная ставка по проектам чрезвычайной помощи составляет 10 процентов. Ставки по проектам чрезвычайной помощи должны определяться отдельно в каждом случае. Они должны обеспечивать полное возмещение переменных не прямых расходов на поддержку проекта. Если ввиду особенностей ситуации Отделом по чрезвычайным операциям и восстановлению реализуются проекты технической помощи, по таким проектам должны применяться ставки, установленные для проектов технической помощи.

#### *Нормативная деятельность в рамках Регулярной программы*

11. Это добровольные взносы, направляемые непосредственно на поддержку осуществления деятельности в рамках Регулярной программы. Такая деятельность, как правило, носит нормативный характер и осуществляется не на местах, а в штаб-квартире или в региональном отделении.

12. Применяется стандартная ставка РОП в размере 13 процентов.

13. Указанные ставки могут уменьшаться вследствие воздействия определенных обстоятельств:

- a) взносы на покрытие расходов на поездки участников из развивающихся стран на конференции и консультации по вопросам, включенным в мандат ФАО, исключаются из не прямых расходов на поддержку, подлежащих возмещению;
- b) спонсорские средства, направляемые на поддержку повышения уровня осведомленности или для проведения стимулирующих мероприятий, используются для покрытия затрат, относимых к категории прямых расходов на указанные мероприятия, ввиду чего они не подпадают под категорию расходов на обслуживание проектов;
- c) направляемые в ФАО взносы на ремонт и модернизацию офисных помещений ФАО (как в штаб-квартире, так и в региональных и субрегиональных отделениях) не учитываются при начислении возмещения расходов на обслуживание проектов;
- d) в отношении привлеченных специалистов применяется фиксированная ставка в размере 12 процентов; и
- e) по долгосрочным счетам целевых фондов (т.е. Комиссиям, образованным под эгидой ФАО) проводятся отдельные расчеты фактического уровня переменных не прямых расходов на поддержку, исходя из чего и устанавливается размер возмещения.

#### *Совместно финансируемая деятельность*

14. Данные механизмы распространяются на деятельность, реализуемую в рамках Регулярной программы, которая, как правило, носит нормативный характер. Это механизмы партнерства между ФАО и другими межправительственными организациями, включая, в частности, учреждения системы ООН.

15. Признание особого характера таких партнерских механизмов влечет за собой договоренность о разделении прямых расходов с учетом вклада совместной деятельности в достижение стратегических целей Организации. Переменные не прямые расходы, как правило, финансируются принимающей организацией, однако в общем случае следует отражать признание данного факта в Меморандуме о взаимопонимании и в соответствующих формулах разделения затрат.

16. Следует отметить, что по полномасштабным проектам соглашение ФАО с Глобальным экологическим фондом предусматривает ставку возмещения расходов на обслуживание и надзор в размере 10 процентов. Данный механизм пока не получил окончательного одобрения со стороны ФАО. По находящимся на стадии реализации проектам блока В Фонда разработки

проектов, которые финансируются Глобальным экологическим фондом, установлена ставка расходов на обслуживание проектов в размере 6 процентов, что кажется достаточным для полного возмещения переменных не прямых расходов.

### **РЕГУЛЯРНАЯ ПРОГРАММА**

#### *Программа технического сотрудничества и Специальная программа в области продовольственной безопасности*

17. В принципе, переменные не прямые расходы на поддержку по финансируемой в рамках Регулярной программы технической помощи (в том числе в чрезвычайных ситуациях), понесенные "оперативными подразделениями" или аналогичными структурами, связанными с проектом (например, оперативными службами), должны возмещаться. Возмещение должно основываться на усредненной ставке (в настоящее время – 7 процентов).

**ПРИЛОЖЕНИЕ 2 – ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ, ИСПОЛЬЗУЮЩИХСЯ В РАМКАХ  
ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПОЛИТИКИ ФАО В ОТНОШЕНИИ РАСХОДОВ НА ПОДДЕРЖКУ**

Термин учета затрат	Определения	Примеры оказываемых услуг	Средства возмещения в ФАО	
Прямые расходы	Затраты, которые можно непосредственно проследить в связи с продуктом или результатом.	Проектный персонал, оборудование, помещения, служебные поездки и любые другие вводимые ресурсы, необходимые для достижения результатов и целей, изложенных в конкретных мероприятиях или проектах.	Полностью возмещаются за счет внебюджетных средств. Должны напрямую включаться в бюджет проекта.	
Косвенные расходы	<b>Переменные косвенные расходы</b>	Расходы, связанные с производством нескольких продуктов, которые не прослеживаются в отдельных продуктах или результатах и которые обычно находятся в косвенной зависимости от объема производства.	Услуги, оказываемые административным и оперативным персоналом для поддержки конкретных мероприятий или проектов, которые не поддаются дискретному определению.	Применение ставок <b>РОП</b> , которые являются процентной долей от фактических расходов.
Фиксированные косвенные расходы	Расходы, не прослеживаемые прямо в производстве одного продукта и не изменяющиеся в зависимости от объема производства.	Затраты на общее управление: высшее руководство; общий финансовый учет; центральная функция в области ЛР; аудит; курьерская служба; центральные записи и т.д.	Не должны финансироваться из внебюджетных источников.	



**ПРИЛОЖЕНИЕ 3 – ПЕРЕЧЕНЬ СТАВОК РОП, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ В  
ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПОЛИТИКЕ ФАО В ОТНОШЕНИИ РАСХОДОВ НА ПОДДЕРЖКУ  
(стандартных и нестандартных)**

Типы проектов или категории расходов, учитываемых в рамках существующей политики ФАО в отношении затрат на поддержку проектов	Ставки РОП
ЦФ/МСП (Бельгия и Нидерланды)	14%
Техническая помощь, включая нормативную (стандартная ставка)	13%
ЦФ/МСП (за исключением Бельгии и Нидерландов)	12%
Чрезвычайная помощь – Целевые фонды (стандартная ставка)	10%
ПТС (стандартная ставка)	7%
Контракты/закупки расходных материалов и имущества длительного пользования составляют более 70 процентов чистой суммы проектной сметы	7%
Контракты/закупки расходных материалов и имущества длительного пользования составляют от 40 до 70 процентов чистой суммы проектной сметы	7% в отношении этого компонента бюджета и соответствующая ставка РОП – в отношении остальной части проектной сметы
Средне- и полномасштабный проект ГЭФ, осуществляемый ФАО	6% балансовая стоимость возмещается в качестве прямых расходов
Средства, внесенные на счет Организации для оплаты сбора за предоставление помещений и покрытия стоимости проведения в помещениях ФАО сессий других организаций.	5%
ГЭФ – грант на подготовку проекта (включает в себя стоимость формулирования проекта)	0%
Средне- и полномасштабный проект ГЭФ, не осуществляемый ФАО*	0%
Направляемые в ФАО взносы на ремонт и модернизацию помещений ФАО (как в штаб-квартире, так и в региональных и субрегиональных отделениях)	0%
Взносы на покрытие расходов на поездки участников из развивающихся стран на конференции и консультации по вопросам, включенным в мандат ФАО	0%
Взносы для возмещения расходов на оплату рабочего времени персонала Служб технической поддержки в тех случаях, когда финансирование предоставляется полностью в этих целях и предназначено преимущественно для этого	0%
Спонсорские средства, направляемые на поддержку повышения уровня осведомленности и/или для проведения рекламных мероприятий	0%
Исключительно крупные проекты, где действует принцип экономии на масштабе	Определяется в каждом конкретном случае

---

Включение расходов на обслуживание проекта в бюджет проекта в форме прямых расходов по проекту**	Определяется в каждом конкретном случае
Органы, созданные в соответствии со статьями VI и XIV***	Определяется в каждом конкретном случае

\*ФАО не получает РОП, но получает отдельную плату за управленческие услуги (не включена в проектную смету), управление которой осуществляется через отдельный целевой фонд.

\*\* Проекты, финансируемые за счет совместных программ ЕС или ООН, в рамках которых к проектам технической/нормативной помощи или проектам по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях применяется, соответственно, ставка РОП в размере 6 и 3 процентов, должны быть заявлены в качестве непосредственного вклада в проекты по типу АОП.

\*\*\* См. перечень органов, учрежденных в соответствии со статьями VI и XIV, и ставок РОП в приложениях

---

**ПРИЛОЖЕНИЕ 4 – ОЦЕНКА ТОГО, В КАКОЙ МЕРЕ МОДЕЛЬ ФКФ РЕШАЕТ ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ДЕЙСТВУЮЩИМ ПОРЯДКОМ ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ**

Проблемы, связанные с действующим порядком возмещения расходов <sup>6</sup>	Устранены	Способ устранения проблемы
<b>А. Финансовые аспекты</b>		
1. Текущее состояние внебюджетных средств не отражает полного объема затрат из-за оказания поддержки за счет средств Регулярной программы, и технические подразделения могут не выявить всех видов работ, сделанных по проектам.	Да	Будет указываться полный объем расходов по проведению мероприятий с представлением информации о прямых операционных расходах, прямых расходах на поддержку и косвенных расходах на поддержку.
2. Некоторые расходы, направляемые на конкретные цели, покрываются через ставку возмещения расходов, а не путем включения в прямые расходы.	Да	Косвенные расходы на поддержку не будут включать в себя мероприятия, которые могут быть отнесены к конкретным результатам.
3. Множественные ставки вспомогательных расходов, возможно, влияют на обеспечение ресурсами, поскольку партнеры, предоставляющие ресурсы, могут направлять средства на виды деятельности с меньшими ставками возмещения.	Да	К взносам будет применяться ставка возмещения косвенных расходов на поддержку, которая позволяет проявлять гибкость в том, что касается стимулирования и требований некоторых партнеров.
4. Финансовая отчетность по мероприятиям, финансируемым за счет внебюджетных средств и средств Регулярной программы, не является сопоставимой на уровне конкретных видов деятельности.	Нет	Составление бюджета по-прежнему будет осуществляться на уровне конкретных видов деятельности. Сравнение финансовых результатов по несопоставимым видам деятельности может быть полезно лишь в ограниченной степени.
5. Отчетность по внебюджетным ресурсам варьируется в зависимости от партнера, предоставляющего ресурсы, что существенно удлиняет процедуры отчетности.	Частично	Стандартная классификация расходов по всем ресурсам позволит, хотя и не в полной мере, обеспечить более стандартизованную систему отчетности в отношении всех доноров. Сравнение финансовых результатов по несопоставимым видам деятельности может быть полезно лишь в ограниченной степени.
6. Виды расходов, подлежащих возмещению, согласованный порядок возмещения и согласованные подходы к возмещению расходов могут варьироваться в зависимости от донора.	Да	Политика полного возмещения расходов может применяться в отношении всех взносов (некоторые случаи требуют дальнейшего анализа – например, ГЭФ).

<sup>6</sup> FC 154/10, п. 16.

Проблемы, связанные с действующим порядком возмещения расходов <sup>6</sup>	Устранены	Способ устранения проблемы
7. Нынешний порядок возмещения расходов не обеспечивает стимулирование для внесения взносов в основные ресурсы и не поощряет привлечение нетрадиционных доноров (частный сектор, "Юг-Юг").	Да	Применение методов пропорционального возмещения расходов обеспечит рассмотрение внебюджетных ресурсов в качестве поддержки выполнения Программы работы.
<b>В. Административные аспекты</b>		
1. Для выделения внебюджетных расходов из мероприятий Регулярной программы с целью их включения в бюджет и возмещения существуют отдельные административные процедуры, вспомогательные механизмы и оперативные режимы.	Да	Стандартизация категорий расходов и составление бюджетов на основе совокупных расходов на поддержку с пропорциональным возмещением расходов означает, что отдельные процедуры, структуры и режимы станут не нужны.
2. Метод расчета ставок возмещения является сложным, связанным с большими затратами времени и трудным для передачи по внутренним и внешним каналам.	Да	Метод расчета ставок возмещения будет упрощен и не потребует проведения анализа WMS и CMS: расчет ставки косвенных расходов на поддержку будет производиться на основе процентной доли от прямых расходов.
3. Порядок возмещения расходов – будь то с применением ставки или через затраты на занятость персонала (ПУВЗ) – является сложным для применения, для перераспределения возмещенных сумм, увязываемых с требованиями к работе, а также трудным для его передачи.	Да	Упрощение за счет пропорционального возмещения расходов. Больше не будет необходимости в применении 18 различных ставок. Будут прекращены выплаты в рамках ПУВЗ.
4. Процедура оценки запросов в рамках утвержденной политики корректировки ставок в связи с особыми обстоятельствами занимает много времени и может создать у доноров впечатление несправедливого обращения.	Да	Указывается полный объем расходов по различным видам деятельности. В связи с этим больше не потребуется оценка просьб о корректировке ставок в нынешнем объеме, будет применяться более транспарентный и справедливый подход.
<b>С. Оперативные аспекты</b>		
1. Ресурсы изначально не привязаны к конкретным мероприятиям и могут поступать из разных источников финансирования – внебюджетных источников, Регулярной программы, возмещенных расходов – и поэтому могут влиять на	Частично	Все расходы в связи с проводимой работой будут финансироваться на пропорциональной основе во время выделения ресурсов на проекты.

Проблемы, связанные с действующим порядком возмещения расходов <sup>6</sup>	Устранены	Способ устранения проблемы
эффективность деятельности (создавая неопределенность в сроках и в вопросе о достаточности необходимого финансирования).		
2. Для мероприятий с меньшими объемами бюджета могут не предусматриваться ресурсы, необходимые для эффективного осуществления, поскольку некоторые исходные ресурсы не всегда могут масштабироваться по каждому отдельному проекту.	Да	Мероприятия будут включать в себя относимые издержки, которые могут включать в себя немасштабируемые ресурсы, распределяемые пропорционально тем видам деятельности, на которые они направлены.
3. Ограничения на использование ресурсов могут приводить к снижению эффективности работы и сокращению финансовой отдачи.	Да	Полное возмещение расходов с применением принципа пропорциональности должно снизить риски, связанные с изменением объемов поставок и немасштабируемых расходов в краткосрочной перспективе.