



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

R

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто пятьдесят девятая сессия

Рим, 26–27 октября 2015 года

Обновленная информация по пересмотру системы финансирования

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну Ш. О'Брайену (Mr S. O'Brien),
Директору,**

**Отдел интеграции и поддержки управления ресурсами
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



mo357

РЕЗЮМЕ

- Система финансирования ВПП охватывает общие и финансовые положения и правила, финансовую структуру, меры политики, системы и процессы, которые обеспечивают поддержку операций и предусматривают финансовый надзор и подотчетность для участвующих сторон. Она позволяет ВПП оказывать помощь в обеспечении продовольствием и полноценным питанием, обеспечивать деятельность общих служб системы ООН и выполнять кластерные обязанности.
- Недавно ВПП частично перестроила деятельность своей финансовой системы в связи с изменениями оперативных процедур и для того, чтобы повысить эффективность и действенность. На следующем этапе пересмотра системы финансирования (2014-2016 годы), затрагивающем фундаментальные аспекты финансовой архитектуры ВПП, основной акцент будет сделан на существенном изменении путей оказания продовольственной помощи и соответствующей поддержки с учетом меняющихся условий деятельности.
- Для того чтобы работать прозрачно, эффективно и экономично в соответствии с требованиями, предъявляемыми государствами-членами, партнерами, донорами и получателями помощи, ВПП необходимо создать финансовую систему, в которой распределение ресурсов четко отражалось бы в отчетности в увязке с намеченными целями, итогами и результатами работы и в которой лучше прослеживалась бы взаимосвязь между финансовыми и оперативными результатами деятельности.
- ВПП намерена провести перестройку своей финансовой системы: более тесная привязка выделяемых ресурсов к результатам поможет совершенствовать процесс принятия решений, в особенности на полевом уровне, и обеспечит оптимальное использование ресурсов. Настоящий пересмотр учитывает принципы Четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики и бизнес-моделей других организаций системы Организации Объединенных Наций.
- Пересмотр финансовой системы охватывает следующие направления:
 - планирование на основе ресурсов – стандартизация планов на основе ресурсов на уровне страновых отделений для совершенствования планирования и управления эффективностью работы;
 - макроавансовое финансирование – предоставление страновым отделениям общих бюджетных полномочий на более ранних этапах процесса, с тем чтобы минимизировать последствия фрагментированности потоков финансирования и повысить прогнозируемость ресурсов, а также эффективность и действенность; и
 - бюджетирование с учетом требований операционной эффективности – пересмотр структуры бюджета ВПП с целью сокращения внутренней фрагментированности, упрощения процессов и максимального повышения прозрачности и подотчетности с учетом подходов, предусмотренных в страновых стратегических планах.
- В части I настоящего документа представлены описания всех направлений пересмотра финансовой системы, указаны связанные с ними риски, а также даны алгоритм действий и оценка затрат до конца 2016 года. Секретариат обсудит все аспекты пересмотра с Советом и другими заинтересованными сторонами. В ходе проведения пересмотра будут учитываться предложения сотрудников, работающих на полевом уровне, лучший опыт других учреждений системы ООН и требования доноров.

Часть II посвящена результатам пересмотра целевого уровня Счета выравнивания бюджета на поддержку программ и административных расходов. Секретариат планирует повысить целевой уровень до величины пятимесячных расходов, с тем чтобы компенсировать умеренный рост риска, связанного с менее устойчивой прогнозируемостью взносов. Он также намерен установить для данного счета минимальный объем в размере двухмесячных расходов, применяемый исключительно в случае возникновения устойчивого дефицитного баланса между расходами на поддержку программ и покрытие административных расходов и поступлениями в счет косвенных вспомогательных расходов. При пересмотре финансовой системы будут изучены возможности сокращения стоимости упущенной выгоды Счета выравнивания бюджета на поддержку программ и административных расходов.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Финансовому комитету предлагается ознакомиться с документом "Обновленная информация по пересмотру системы финансирования".

Проект рекомендации

- В соответствии со Статьей XIV Общих положений ВПП Финансовый комитет ФАО рекомендует Исполнительному совету ВПП принять к сведению документ "Обновленная информация по пересмотру системы финансирования".



Всемирная
Продовольственная
Программа

Исполнительный совет
Вторая очередная сессия

Рим, 9-13 ноября 2015 года

РЕСУРСЫ, ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ

Пункт 5 повестки дня

Для рассмотрения

R

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2015/5-C/1
2 October 2015
ORIGINAL: ENGLISH

ОБНОВЛЕННАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ПЕРЕСМОТРУ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ



Документы Исполнительного совета размещены на веб-сайте ВПП
(<http://executiveboard.wfp.org>)

ЗАПИСКА ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ СОВЕТУ

Настоящий документ представлен Исполнительному совету для рассмотрения

Секретариат предлагает членам Совета, у которых могут возникнуть вопросы по техническому содержанию настоящего документа, обратиться к указанным ниже контактными лицам, по возможности задолго до начала сессии:

г-н М. Джунеджа (M. Juneja)
Помощник Директора-исполнителя,
Департамент по управлению ресурсами,
Финансовый директор
тел.: 066513-2885

г-н Ш. О'Брайен (S. O'Brien)
Директор,
Отдел интеграции и поддержки
управления ресурсами
тел.: 066513-2682

РЕЗЮМЕ

Система финансирования ВПП охватывает общие и финансовые положения и правила, финансовую структуру, меры политики, системы и процессы, которые обеспечивают поддержку операций и предусматривают финансовый надзор и подотчетность для участвующих сторон. Она позволяет ВПП оказывать помощь в обеспечении продовольствием и полноценным питанием, обеспечивать деятельность общих служб системы ООН и выполнять кластерные обязанности.

Недавно ВПП частично перестроила деятельность своей финансовой системы в связи с изменениями оперативных процедур и для того, чтобы повысить эффективность и действенность. На следующем этапе пересмотра системы финансирования (2014-2016 годы), затрагивающем фундаментальные аспекты финансовой архитектуры ВПП, основной акцент будет сделан на существенном изменении путей оказания продовольственной помощи и соответствующей поддержки с учетом меняющихся условий деятельности.

Для того чтобы работать прозрачно, эффективно и экономично в соответствии с требованиями, предъявляемыми государствами-членами, партнерами, донорами и получателями помощи, ВПП необходимо создать финансовую систему, в которой распределение ресурсов четко отражалось бы в отчетности в увязке с намеченными целями, итогами и результатами работы и в которой лучше прослеживалась бы взаимосвязь между финансовыми и оперативными результатами деятельности.

ВПП намерена провести перестройку своей финансовой системы: более тесная привязка выделяемых ресурсов к результатам поможет совершенствовать процесс принятия решений, в особенности на полевом уровне, и обеспечит оптимальное использование ресурсов. Настоящий пересмотр учитывает принципы Четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики и бизнес-моделей других организаций системы Организации Объединенных Наций.

Пересмотр финансовой системы охватывает следующие направления:

- планирование на основе ресурсов – стандартизация планов на основе ресурсов на уровне страновых отделений для совершенствования планирования и управления эффективностью работы;
- макроавансовое финансирование – предоставление страновым отделениям общих бюджетных полномочий на более ранних этапах процесса, с тем чтобы

минимизировать последствия фрагментированности потоков финансирования и повысить прогнозируемость ресурсов, а также эффективность и действенность; и

- бюджетирование с учетом требований операционной эффективности – пересмотр структуры бюджета ВПП с целью сокращения внутренней фрагментированности, упрощения процессов и максимального повышения прозрачности и подотчетности с учетом подходов, предусмотренных в страновых стратегических планах.

В части I настоящего документа представлены описания всех направлений пересмотра финансовой системы, указаны связанные с ними риски, а также даны алгоритм действий и оценка затрат до конца 2016 года. Секретариат обсудит все аспекты пересмотра с Советом и другими заинтересованными сторонами. В ходе проведения пересмотра будут учитываться предложения сотрудников, работающих на полевом уровне, лучший опыт других учреждений системы ООН и требования доноров.

Часть II посвящена результатам пересмотра целевого уровня Счета выравнивания бюджета на поддержку программ и административных расходов. Секретариат планирует повысить целевой уровень до величины пятимесячных расходов, с тем чтобы компенсировать умеренный рост риска, связанного с менее устойчивой прогнозируемостью взносов. Он также намерен установить для данного счета минимальный объем в размере двухмесячных расходов, применяемый исключительно в случае возникновения устойчивого дефицитного баланса между расходами на поддержку программ и покрытие административных расходов и поступлениями в счет косвенных вспомогательных расходов. При пересмотре финансовой системы будут изучены возможности сокращения стоимости упущенной выгоды Счета выравнивания бюджета на поддержку программ и административных расходов.

ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ*

Рассмотрев документ "Обновленная информация по пересмотру системы финансирования" (WFP/EB.2/2015/5-C), Совет:

- i) принимает к сведению работу, проводимую в рамках пересмотра системы финансирования, предлагаемый алгоритм действий и оценку затрат на 2015 и 2016 годы;
- ii) принимает к сведению пересмотр целевого уровня Счета выравнивания бюджета на поддержку программ и административных расходов и выводы Секретариата о необходимости повышения целевого уровня с суммы, эквивалентной утвержденной сумме расходов на поддержку программ и административных расходов за четыре месяца до уровня пятимесячных расходов; и о необходимости установления минимального уровня в размере двухмесячных расходов на поддержку программ и административных расходов; и

* Настоящий документ содержит проект решения. С окончательным решением, принятым Советом, можно будет ознакомиться в документе, посвященном решениям и рекомендациям, который будет издан в конце сессии.

- iii) ожидает получать на регулярной основе обновленную информацию о ходе пересмотра системы финансирования.

ЧАСТЬ I: ОБЗОР ХОДА ПЕРЕСМОТРА ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

Контекст

1. В настоящем разделе представлены цели пересмотра финансовой системы (ПФС), дан обзор каждого его направления, намечены алгоритм действий и используемые подходы, включая пилотные проекты.
2. Сформированная в середине 1990-х годов, финансовая система ВПП – при незначительных изменениях – удовлетворяла ее потребности и обеспечила внедрение таких новых инструментов, как денежные трансферты и механизмы авансового финансирования. В соответствии с ее обязательствами по достижению результатов в соответствии с требованиями со стороны доноров, правительств принимающих стран и получателей помощи в отношении прозрачности и подотчетности при распределении ресурсов и реальной эффективности расходования средств ВПП необходимо модернизировать свою финансовую систему, с тем чтобы она могла поддерживать ее деятельность как минимум до 2030 года.
3. В 2014 году Совет одобрил реорганизацию, в результате которой Механизм финансирования оборотных средств был разделен на три компонента: механизм внутреннего кредитования проектов, механизм управления глобальными сырьевыми ресурсами и общеорганизационные услуги. Эта мера позволила увеличить объемы авансовых механизмов и совершенствовать инфраструктуру поддержки за счет создания в каждой категории отдельного резерва, объем которого устанавливается в соответствии со степенью риска¹.
4. На годовой сессии 2015 года ВПП наметила приоритетные направления пересмотра финансовой системы и указала на проблемы, которые по-прежнему ограничивают предсказуемость, гибкость и подотчетность ресурсного обеспечения ВПП для страновых отделений².
5. Пересмотр опирается на процесс Четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики (ЧВОП), который направлен на гармонизацию рабочих процедур организаций системы ООН, и процесс выработки Целей устойчивого развития и Повестки дня до 2030 года.
6. Диаграмма 1 показывает основные внутренние факторы ПФС³ и некоторые структурные проблемы, которые необходимо решить Секретариату.

¹ WFP/EB.A/2014/6-D/1

² WFP/EB.A/2015/6-C/1

³ WFP/EB.A/2015/6-C/1

Диаграмма 1. Необходимость изменений

Раздробленность и/или фрагментированность бюджетных полномочий

- Фрагментированность бюджетных полномочий по осуществлению расходов обусловлена характером поступления взносов или авансов и приводит к преобладанию краткосрочного подхода в оперативной деятельности и повышению операционных издержек
- Финансирование распределяется между проектами и целевыми фондами, а в рамках каждого проекта - по многочисленным статьям расходов, что ограничивает возможности оптимизации ресурсов при среднесрочном и долгосрочном планировании
- При осуществлении нескольких проектов в одной стране происходит дробление потоков финансирования и фрагментирование программ, что затрудняет увязку выделенных ресурсов и результатов работы

Несколько бюджетных субъектов на страновом уровне

- Различия в сроках деятельности субъектов препятствуют согласованному управлению средствами
- Много времени уходит на утверждение бюджетов, их пересмотр и перечисление средств

Отсутствие гибкости в структуре бюджета

- Большое число статей расходов и невозможность переброски средств между отдельными статьями ограничивают гибкость действий директоров страновых отделений
- Вследствие этого могут появляться неизрасходованные остатки, излишки и возврат средств донорам
- Структура бюджета, ориентированная на вводимые ресурсы, не обеспечивает привязки к финансовой информации и информации по достигнутым результатам

7. В рамках ПФС эти проблемы будут устраняться за счет организации более реалистичного планирования, повышения подотчетности, упорядочения процедур и снижения фрагментированности внутренних структур, что позволит лучше увязать финансовую систему ВПП с матрицей результатов и совершенствовать управление эффективностью работы и отчетность о достигнутых результатах. Ниже представлены цели настоящего пересмотра, которые были разработаны в процессе консультаций с директорами страновых отделений ВПП и рассмотрены Советом⁴:

- Цель 1: повышение прогнозируемости финансирования, позволяющее страновым отделениям повысить операционную эффективность и действенность;

⁴ WFP/EB.A/2014/6-D/1. Документ одобрен Советом, который в своем решении приветствовал дальнейшее обсуждение данного вопроса.

- Цель 2: повышение гибкости для улучшения реагирования на операционные потребности при поддержании дисциплины в финансовом управлении, отчетности и анализе;
- Цель 3: улучшение подотчетности путем увязки управления ресурсами с итоговыми результатами работы; и
- Цель 4: упрощение системы управления ресурсами.

Диаграмма 2. Цели пересмотра финансовой системы



8. Секретариат выделил три приоритетных направления, работа по которым будет вестись параллельно, с тем чтобы обеспечить достижение отдельных и коллективных выгод:
- планирование на основе ресурсов;
 - макроавансовое финансирование; и
 - бюджетирование с учетом требований операционной эффективности с целью поддержки страновых стратегических планов.
9. Как подтвердил процесс неофициальных консультаций, неизменными останутся три принципа: добровольность финансирования ВПП, полное возмещение затрат и отслеживаемость расходования взносов. При этом в ходе ПФС по согласованию с Советом будет проведен анализ применения этих принципов.

Планирование на основе ресурсов

10. Планирование на основе ресурсов – концепция, не новая для ВПП. Операционные потребности постоянно превышают объем поступивших взносов, поэтому руководителям приходится выделять наиболее приоритетные мероприятия или группы получателей помощи и адаптировать уровень или продолжительность оказания помощи в соответствии с поступившим финансированием. По запросу Совета Секретариат включил в План управления на 2014–2016 годы первое мероприятие по приоритизации, цель которого – показать, каким образом руководители планируют корректировать программы (и, соответственно, последствия этого для получателей), если обеспечивается финансирование только части операционных потребностей. В последующем Плате управления это мероприятие было доработано с включением в них прогнозов финансирования по странам с целью выработки предварительных приоритизированных планов работы с анализом возможных последствий с точки зрения неудовлетворенных потребностей: сокращение количества суточных норм довольствия и объемов продовольствия,

объемов денежных средств и ваучеров, продолжительности оказания помощи и максимального количества получателей в зависимости от вида деятельности.

11. Данное направление обеспечит стандартизацию уровня реалистичного планирования в ВПП и более четкое разграничение между "потребностями" и "планами". Такой подход позволит страновым отделениям планировать свою оперативную деятельность на основе прогнозируемых ресурсов на 12-18 месяцев вперед.
12. Планы на основе ресурсов не отменяют необходимости оценки потребностей, которая по-прежнему будет составлять основу при разработке программ и операций, а лишь повысят подотчетность и управление эффективностью работы, так как облегчат сопоставление результатов оперативной деятельности с запланированными, что позволит ВПП лучше оценивать свою деятельность с точки зрения эффективности расходования средств.
13. Данное направление учитывает: i) различные подходы и модели, используемые страновыми отделениями на неофициальной основе для сопряжения финансирования с оперативной деятельностью; и ii) разработку предварительной приоритизированной программы работы в рамках Плана управления и процессов непрерывного управления ВПП. Организационно он будет состоять из следующих этапов:
 - Этап 1. Определение оперативных потребностей на уровне проекта, мероприятия, получателей помощи, а также в приложении к способам передачи средств и видам продовольствия.
 - Этап 2. Оценка страновыми отделениями прогнозируемого годового объема финансирования с помощью анализа прошлых и нынешних уровней финансирования по каждому проекту и, по возможности, по каждому донору.
 - Этап 3. Разработка планов на основе прогнозируемых ресурсов, приоритизация мероприятий и корректировка числа получателей помощи, суточных норм довольствия и продолжительности оказания помощи.
14. Секретариат опробует методику планирования на основе ресурсов в нескольких странах в период с сентября 2015 года по июнь 2016 года. Эти пилотные проекты обеспечат осуществление пилотных программ макроавансового финансирования, которые будут представлены ниже.
15. Отбор стран для пилотных проектов будет происходить на основе следующих критериев: i) наличие проектов разных масштабов; ii) широкий круг доноров; iii) готовность руководства странового отделения участвовать в проектах; iv) потенциал управления ресурсами; и v) вероятность получения хотя бы минимального финансирования. Поддержку пилотным проектам будет оказывать рабочая группа в штаб-квартире.
16. Оценка результатов пилотных проектов будет проведена в июле 2016 года, до того как стандартизированная платформа будет развернута в страновых отделениях. В распоряжение директоров страновых отделений и руководителей проектов будут предоставлены инструменты, позволяющие сочетать прогнозируемые уровни ресурсов с информацией по цепочкам поставок и управлению ресурсами.
17. Для смягчения риска, связанного с тем, что доноры будут выделять финансирование прежде всего на решение определенных проблем, а не на покрытие дефицита, который может возникнуть при осуществлении планов, основанных на

оценке потребностей, ВПП: i) продолжит распространять информацию об имеющихся оперативных потребностях и активно выступать за предоставление финансирования в полном объеме для удовлетворения потребностей всех получателей помощи; ii) разработает показатели, на основании которых можно будет проследить связь между нехваткой средств и конкретными итоговыми результатами, а также последствиями для получателей помощи; и iii) при сборе средств будет четко обозначать разницу между потребностями и планами.

18. На диаграмме 3 представлен алгоритм действий для направления по внедрению планирования на основе ресурсов.

Диаграмма 3. Планирование на основе ресурсов: алгоритм действий



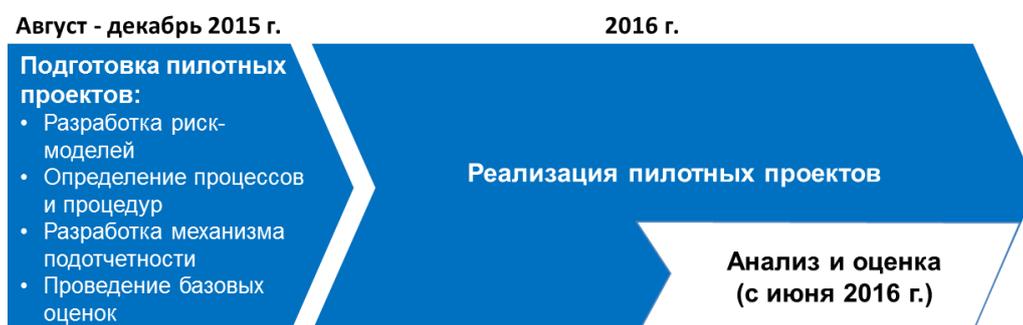
Макроавансовое финансирование

19. Макроавансовое финансирование предусматривает наделение страновых отделений агрегированными бюджетными полномочиями на осуществление расходов, например, с самого начала финансового периода. Такое финансирование развивает концепцию действующего в настоящее время механизма внутреннего кредитования проектов (ВКП), обеспечивающего кредитование проектов, при котором прогнозируемые взносы используются в качестве гарантийного обеспечения.
20. Макроавансовое финансирование позволит повысить предсказуемость ресурсного обеспечения на уровне страновых отделений за счет выделения агрегированных авансов для повышения эффективности оперативной деятельности. Устранение фактора неопределенности и неравномерности при финансировании позволит страновым отделениям осуществлять проекты более эффективно и последовательно; например, они смогут заключать договора не на отдельные временные промежутки, а на весь финансовый период.
21. Первым шагом должно стать пилотное апробирование данного подхода в нескольких странах с целью: i) обеспечения выгод при осуществлении операций за счет повышения эффективности и действенности; ii) доработки концепции и поддержки механизма подотчетности; iii) выявления и количественной оценки рисков; iv) обобщения опыта для более широкого применения; и v) взаимодействия с донорами для максимального увеличения выгод при осуществлении операций за счет совершенствования процедур.
22. Предполагается, что участвующие страновые отделения получат на 2016 год авансовые и бюджетные полномочия в зависимости от прогнозируемого уровня денежного финансирования и других переменных. Выделение ассигнований и осуществление расходов будет происходить в счет авансов, а поступающие взносы

будут использоваться для возмещения расходов в соответствии с условиями, поставленными донорами.

23. Ввиду уникальности условий работы каждого странового отделения будут варьироваться подходы, применяемые при макроавансовом финансировании. Это позволит Секретариату оценивать допустимость рисков на различных уровнях и намечать пути для максимального увеличения выгод от предоставления авансов для оперативной деятельности.
24. После пилотного апробирования Секретариат проанализирует выигрыш в повышении эффективности и действенности. Будет проведено сравнение данных пилотных проектов с действующей моделью, с тем чтобы выявить возможности повышения эффективности и совершенствования процесса оказания помощи получателям.
25. Для управления несколькими пилотными проектами Секретариат задействует механизм ВКП, который подкрепляется Оперативным резервом: из установленного для ВКП потолка в 570 млн долл. США на эти нужды предлагается зарезервировать от 150 до 200 млн долл. США. Макроавансы могут предоставляться возобновляемыми траншами, что позволит сократить общие остатки по авансам и минимизировать риски.
26. Отбор стран для пилотных проектов будет происходить на основе следующих критериев: i) участие в пилотном проекте по внедрению планирования на основе ресурсов; ii) относительно высокая предсказуемость финансирования в прошлом; iii) стабильный характер потребностей и ресурсов; iv) готовность участвовать в проекте со стороны директора странового отделения; и v) наличие потенциала в страновом отделении. Отобранные страновые отделения разработают на подготовительном этапе модель рисков и "пакт" – документ, в котором будет определена система подотчетности по пилотным проектам.
27. На диаграмме 4 представлен алгоритм действий направления по внедрению макроавансового финансирования.

Диаграмма 4. Макроавансовое финансирование: алгоритм действий



Бюджетирование с учетом требований операционной эффективности

28. В рамках данного направления будет пересмотрена нынешняя структура ВПП и разработаны варианты решений по ее совершенствованию, направленные на максимальное увеличение возможностей ВПП по эффективному и действенному учету приоритизации операционных потребностей за счет поддержания дисциплины в финансовом управлении, отчетности и аналитической работе и на содействие процессу мобилизации средств. Эта работа будет проводиться в рамках консультаций с заинтересованными сторонами.
29. Планируется, что пересмотренная структура бюджета должна:
- в целях повышения прозрачности помочь увязать ресурсы с матрицей результатов;
 - укрепить отчетность перед донорами и отражать использование каждого взноса;
 - в целях выполнения стратегических целей повысить гибкость процесса выделения ресурсов;
 - упростить бюджетирование на уровне страновых отделений; и
 - помочь оперативно мобилизовывать ресурсы в случае чрезвычайных ситуаций.
30. При нынешней структуре бюджета страновые отделения управляют несколькими проектными бюджетами и целом рядом категорий расходов в рамках каждого проекта. В свою очередь финансирование разбивается по взносам доноров на конкретные виды деятельности. Структура финансового управления ориентирована на вводимые ресурсы и не привязана к данным, используемым в отчетности по результатам работы. Уменьшая такую фрагментированность и укрепляя структуру бюджета, ВПП и впредь сможет оказывать помощь в случае чрезвычайных ситуаций и пользоваться преимуществами многолетнего и ориентированного на результат планирования и расчета расходов.
31. Данное направление будет опираться на подходы, предусмотренные в страновых стратегических планах (ССП), с тем чтобы обеспечить консолидацию бюджетной структуры в страновых портфелях и, следовательно, уменьшение фрагментированности. Применение ориентированного на пользователя подхода позволит учесть точки зрения всех заинтересованных сторон, развивать диалог и вести работу по выработке более простых и менее громоздких решений.
32. Этап I – анализ – уже начался: он направлен на анализ действующих в ВПП процессов бюджетирования и выявление будущих потребностей и учитывает данные ЧВОП с целью разработки финансовой системы, согласующейся, по возможности, с механизмами других учреждений Организации Объединенных Наций. В рамках этой работы будет, например, изучена финансовая архитектура Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), а также ряда неправительственных организаций, с тем чтобы определить области, в которых целесообразна гармонизация.
33. В ходе Этапа II основное внимание будет сосредоточено на разработке различных вариантов решений и консультациях, также в увязке с работой по СПП. ВПП будет разрабатывать варианты решений по учреждению таких бюджетных субъектов, которые могли бы обеспечивать на страновом уровне поддержку всех операций по

оказанию продовольственной помощи, и соответствующих методов из одного "бюджетного конверта".

34. С заинтересованными сторонами будут проведены консультации для составления исходного перечня вариантов, который будет доработан в ходе Этапа III – внутреннее обсуждение – с целью отбора наиболее перспективных вариантов; затем будет проведена оценка потенциальных затрат по каждому варианту. Эти варианты будут апробированы в страновых отделениях на предмет оценки их эффективности и связанных с ними рисков, с тем чтобы выбрать самый подходящий вариант, который затем будет представлен на одобрение Совету.
35. Этап IV предусматривает дальнейшую доработку и апробацию отобранного варианта и, с одобрения Совета, разработку плана реализации.
36. В ходе реализации Этапа I были выявлены некоторые риски и предложены меры по их смягчению. Значительный риск связан с недостаточной поддержкой со стороны страновых отделений, подразделений в штаб-квартире, участвующих сторон и государств-членов. Для решения связанных с этим риском проблем ВПП проведет обширные внутренние консультации, будет регулярно информировать по этому вопросу Совет и по мере необходимости проводить двусторонние обсуждения.

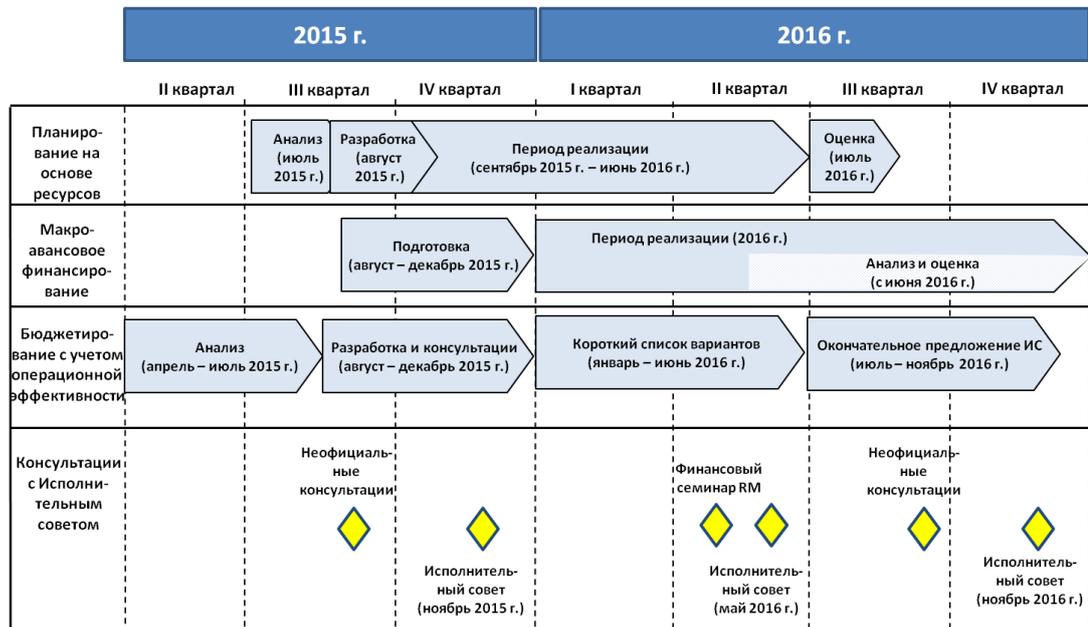
Диаграмма 5. Бюджетирование с учетом требований операционной эффективности: алгоритм действий



Алгоритм действий и оценка затрат по пересмотру финансовой системы

37. На диаграмме 6 представлен алгоритм действий всех направлений работы по ПФС и консультаций на период до конца 2016 года. Секретариат будет взаимодействовать с Бюро, с тем чтобы определить необходимость проведения дополнительных консультаций или брифингов.

Диаграмма 6. Направления работы по пересмотру финансовой системы: сводный алгоритм действий



38. В ходе процесса консультаций члены Совета попросили подготовить обзор бюджета для ПФС. В таблице 1 приводится разбивка расходов, как связанных, так и не связанных с персоналом, по утвержденному бюджету на 2015 год и проекту бюджета на 2016 год.

ТАБЛИЦА 1. БЮДЖЕТ ПЕРЕСМОТРА ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ (2015 и 2016 гг.) (млн долл. США)		
Расходы	2015 г. утвержденный бюджет	2016 г. проект бюджета
Расходы на персонал	1 766 387	1 297 740
Прочие расходы	Консультанты	375 000
	Прямые оперативные расходы	251 928
	Информационно-коммуникационные технологии	46 685
	Служебные поездки	200 000
	Подготовка кадров	60 000
	Прочее	400 000
ИТОГО	3 100 000	2 500 000*

* Планируется представить на утверждение в качестве критически важной общеорганизационной инициативы в Плане управления на 2016–2018 годы.

39. В таблице 1 представлена оценка инвестиций, необходимых для завершения ПФС (2015-2016 годы) и представления выводов и проекта решения на одобрение Совета на его второй очередной сессии в 2016 году.

40. В зависимости от результатов обсуждений с членами Совета в 2015 и 2016 годах предложения, которые будут представлены на второй очередной сессии Совета в 2016 году, могут предусматривать значительные изменения финансовой системы ВПП и ее политики. Так, варианты решений в рамках направления "Бюджетирование

с учетом требований операционной эффективности" могут касаться вопросов реализации бюджетов страновых портфелей и модернизации общеорганизационной системы управления ресурсами и системы управления эффективностью работы, а также процедур и подготовки кадров.

41. На всех этапах ПФС Секретариат будет проводить консультации с Советом и заинтересованными сторонами. Будут просчитываться различные варианты и предложения, с тем чтобы предоставить Совету всю необходимую информацию перед принятием решения о том, какие предложения в рамках ПФС и инициативы по управлению преобразованиями должны реализовываться.

Внешняя поддержка

42. "Boston Consulting Group" стала участником ПФС после того, как в 2014 году ею на безвозмездной основе была проведена оценка механизмов финансирования и кредитования ВПП. В рамках направления по внедрению макроавансового финансирования она проведет анализ исходных данных для пилотного проекта и в конце 2016 года просчитает выгоды от повышения эффективности и действенности. Для поддержки направления по развитию бюджетирования с учетом требований операционной эффективности BCG откроет страновое представительство.
43. "Boston Consulting Group" также изучит процессы управления ресурсами и функциональную взаимосвязь между различными направлениями на уровне страновых отделений и во взаимодействии с Секретариатом будет выявлять неэффективные участки и разрабатывать рекомендации по рационализации.

ЧАСТЬ II: ПЕРЕСМОТР ЦЕЛЕВОГО УРОВНЯ СЧЕТА ВЫРАВНИВАНИЯ БЮДЖЕТА ППА

Введение

44. В соответствии с Планом управления на 2014-2016 годы⁵ Секретариат по согласованию с Советом изучил вопрос о пересмотре ставки косвенных вспомогательных расходов (КВР), уделив основное внимание обстоятельствам и причинам пересмотра, а также четырем вопросам, касающимся мер политики, в том числе Поддержки программ и административных расходов (ППА) и использования Счета выравнивания бюджета ППА в качестве источника финансирования.
45. Результаты были представлены Совету на его первой⁶ и второй⁷ очередных сессиях 2014 года и на годовой сессии 2015 года⁸. После проведения консультаций и рассмотрения рекомендаций Секретариата Совет решил, что необходимости в изменении политики в отношении КВР нет, за исключением того, что для взносов со стороны частного сектора теперь будет применяться единая 10-процентная ставка КВР.
46. Была достигнута договоренность о том, что необходимо пересмотреть целевой уровень Счета выравнивания бюджета ППА и оценить финансовую устойчивость

⁵ WFP/EB.2/2013/5-A/1

⁶ WFP/EB.1/2014/4-B/1

⁷ WFP/EB.2/2014/5-D/1

⁸ WFP/EB.A/2015/6-C/1

ВПП в условиях нестабильного поступления средств. Целевой уровень – в настоящее время в объеме четырехмесячных расходов на ППА – не менялся с 2006 года. Предусматривалось, что при пересмотре будет проанализирован передовой опыт других организаций системы ООН и неправительственных организаций.

47. Секретариатом также было проведено "стресс-тестирование": было рассмотрено несколько сценариев с различными объемами поступления средств в счет КВР для расчета времени, необходимого для пересмотра бюджета ППА, и оценки воздействия мер по сокращению персонала в случае, если поступление средств в счет КВР опустится ниже уровня показателей, заложенных в План управления, в сравнении с противоположным вариантом, когда сохраняется персонал, необходимый для поддержания основного потенциала ВПП до поступления взносов.

Обзор Счета выравнивания бюджета ППА

48. Поскольку ВПП финансируется за счет добровольных взносов, колебания в объемах доходов могут быстро ослабить ее способность покрывать косвенные затраты. Счет выравнивания бюджета ППА был создан в 2002 году как многоцелевой резерв для выравнивания профицитных и дефицитных балансов между поступлениями в счет КВР и расходами на ППА и смягчения таким образом риска того, что средства в счет КВР не будут поступать в ожидаемых объемах. Секретариат установил целевой уровень Счета выравнивания бюджета ППА в объеме четырехмесячных расходов на ППА. Все виды использования данного счета утверждаются Советом.

49. На своей годовой сессии 2015 года Совет одобрил использование – при условии утверждения в каждом конкретном случае – средств, имеющихся на Счете выравнивания бюджета ППА для следующих целей:

- для возмещения разницы между поступлениями на покрытие КВР и утвержденными расходами на ППА;
- в качестве резерва для страхования риска уменьшения поступлений на покрытие КВР или недофинансирования бюджета ППА;
- для критически важных общеорганизационных инициатив или фондов специальной поддержки; и
- для укрепления резервов ВПП⁹.

50. Консервативное управление бюджетом ППА и стабильное на настоящий момент поступление средств на покрытие КВР приводит к периодическому превышению целевого уровня Счета выравнивания бюджета ППА. Это позволяет, в случае одобрения Советом, использовать Счет выравнивания бюджета ППА для принятия решений по таким вопросам, как отчисления в резервы, общеорганизационные приоритеты и другие насущные потребности в деле организационного укрепления, которые иначе не могли бы быть реализованы в рамках регулярного бюджета ППА.

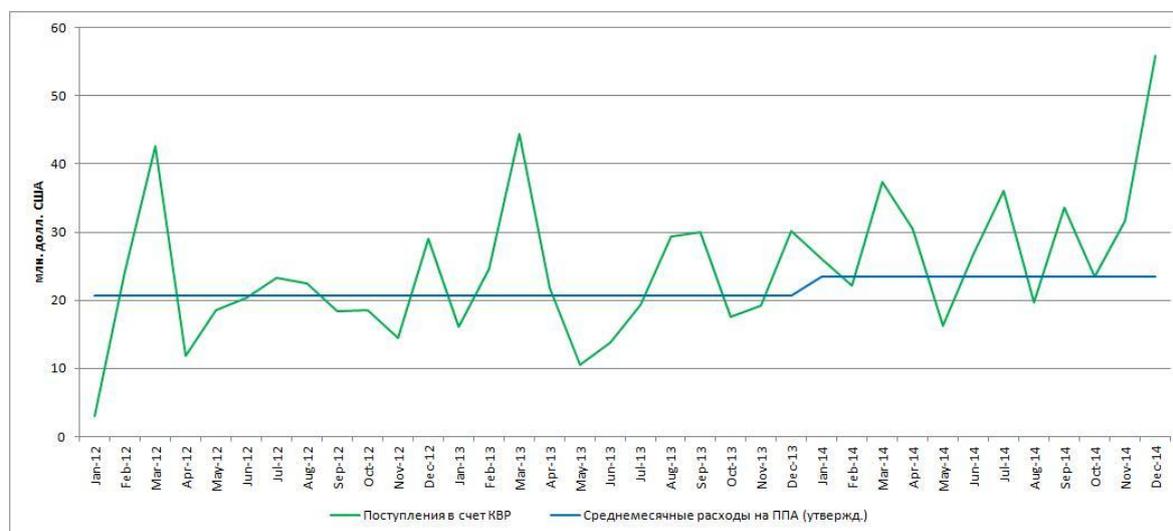
Анализ поступлений в счет КВР и расходов на ППА ВПП

51. Годовой бюджет на ППА утверждается Советом в рамках Плана управления; поступления в счет КВР варьируются в зависимости от объемов добровольных взносов. Счет выравнивания бюджета ППА используется главным образом для

⁹ WFP/EB.A/2015/6-C/1

преодоления перебоев с финансированием от одного года к другому и также для выравнивания разницы между ежемесячными поступлениями и расходами. На диаграмме 7, где ежемесячные поступления на покрытие КВР в период с 2012 по 2014 год представлены в сопоставлении со среднемесячными расходами на ППА, из месяца в месяц прослеживаются большие колебания в сроках поступления взносов и их объемах. В этот период целевой уровень Счета выравнивания бюджета ППА был установлен в объеме четырехмесячных расходов на ППА – в размере 83,0 млн долл. США в 2012 и 2013 годах и 93,9 млн долл. США в 2014 году.

Диаграмма 7. Поступления в счет КВР в сопоставлении со среднемесячными расходами на ППА в 2012–2014 годах (млн долл. США)



52. В 2012 году общая сумма поступлений в счет КВР составила 255,0 млн долл. США, а объем утвержденного бюджета на ППА – 249,1 млн долл. США. Несмотря на общий профицит в 6,5 млн долл. США, в течение семи месяцев 2012 года дефицит поступлений в среднем составлял 5,7 млн долл. США. Самый высокий месячный дефицит приходился на январь 2012 года – 17,7 млн долл. США.
53. В 2013 году общая сумма поступлений в счет КВР составила 283,5 млн долл. США, а объем утвержденного бюджета на ППА – 249,1 млн долл. США, так что профицит Счета выравнивания бюджета ППА составил 36,6 млн долл. США. В течение шести месяцев 2013 года дефицит поступлений в среднем составлял 4,6 млн долл. США, при этом дефицит в течение трех следующих друг за другом месяцев вырос до 18,6 млн долл. США – это самый высокий показатель за весь анализируемый трехлетний период.
54. В 2014 году общая сумма поступлений в счет КВР составила 354,7 млн долл. США, а объем утвержденного бюджета на ППА – 281,8 млн долл. США, таким образом профицит Счета выравнивания бюджета ППА составил 76,0 млн долл. США. Только три месяца были дефицитными, и дефицит поступлений в среднем составлял 4,1 млн долл. США.
55. Эти цифры показывают, что в течение календарного года средства Счета выравнивания бюджета ППА используются минимально; действующий в настоящее время целевой уровень обеспечивает в достаточном объеме покрытие любого временного дефицитного баланса между поступлениями в счет КВР и расходами на

ППА. Остатки по Счету выравнивания бюджета ППА, расходы на ППА и поступления в счет КВР в период с 2002 по 2015 год представлены на диаграмме 9 в конце настоящего документа.

Обзор результатов анализа передовой практики в других организациях системы ООН и НПО

56. В ходе обзора опыта организаций системы ООН и НПО были изучены находящиеся в открытом доступе документы, такие как финансовая отчетность, на предмет анализа политики данных организаций в отношении резервов и их объемов. Организации системы ООН – Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), УВКБ ООН, ЮНИСЕФ и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) – финансируются преимущественно за счет добровольных взносов и сопоставимы с ВПП по размерам, целям и географическому охвату. Из НПО для изучения были выбраны организации "Плэн интернэшнл", "Кэйр интернэшнл", "Уорлд вижн" и международная организация "Спасем детей".
57. Ни одна из этих организаций не имеет резервных фондов, аналогичных Счету выравнивания бюджета ППА, созданного для смягчения рисков, которые связаны с нестабильным характером поступления средств на покрытие вспомогательных расходов; однако большинство из них разработало директивы в отношении резервов, "гарантирующие ... финансовую жизнеспособность и целостность"¹⁰ и обеспечивающие смягчение таких рисков, как дефицит ресурсов и колебания в движении денежных средств.
58. Объемы резервов варьируются. Некоторые организации стремятся к тому, чтобы остаток средств на конец года по ресурсам регулярного бюджета в их резервах был на уровне трех – шестимесячных расходов¹¹. В то время как объемы резервов других организаций зафиксированы на определенном уровне или в определенных пределах, или составляют определенный процент от взносов.
59. Анализ показал, что управление Счетом выравнивания бюджета ППА ВПП соответствует установившемуся в практике уровню в объеме трех-шестимесячных расходов.

Установление целевого уровня с целью оптимизации Счета выравнивания бюджета ППА

60. В рамках проводимой в настоящее время работы по преобразованию ВПП и наращиванию потенциала на местах Секретариат оптимизирует бюджетные ресурсы ППА и использование Счета выравнивания бюджета ППА для подстраховки поступлений на покрытие КВР. При прогнозировании поступлений в счет КВР и разработке бюджета ППА в рамках Плана управления Секретариат склонен занижать сумму прогнозируемых взносов (таблица 2). Установление более высокого целевого уровня Счета выравнивания бюджета ППА могло бы, например, позволить менее консервативно подходить к прогнозированию поступлений и обеспечить

¹⁰ ПРООН и ЮНФПА.

¹¹ DP/2014/20: "... разумный уровень ликвидности для регулярных ресурсов ПРООН находится на уровне, соответствующем сумме расходов за три – шесть месяцев"; E/ICEF/2014/AB/L.5: "... разумный уровень ликвидности для регулярных ресурсов определяется в объеме, эквивалентном трех-шестимесячным расходам".

лучшее планирование потребностей ППА, однако такой шаг может также повлечь за собой и повышение уровня рисков.

ТАБЛИЦА 2. ПРОГНОЗИРУЕМЫЕ И ФАКТИЧЕСКИЕ ВЗНОСЫ В 2008-2014 годах (млн долл. США)							
	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Прогноз*	5 200		7 500		3 750	3 700	4 200
Фактически**	5 038	4 205	4 130	3 597	4 044	4 380	5 381

* Планы управления

** Проверенные годовые отчеты, Отчет о финансовых результатах деятельности

61. Повышение целевого уровня даст Секретариату возможность применять к бюджету ППА среднесрочный подход, заложенный в трехлетнем Плане управления. Это позволит обеспечить повышение стабильности ППА, избегать сокращения или оптимизации кратковременного персонала и будет содействовать поддержанию потенциала реагирования на случай чрезвычайных ситуаций.
62. Повышение целевого уровня также улучшит положение со ставкой КВР, которая утверждается ежегодно в рамках Плана управления; она не может меняться скоротечно, следуя колебаниям в объемах поступлений и расходов, а ее повышение или снижение может происходить только после проведения согласований. Поэтому повышение целевого уровня должно в достаточной степени покрывать любые подобные изменения и снижать необходимость изменения ставок КВР при колебаниях в объемах поступлений.
63. Исходя из вышеизложенного Секретариат намерен повысить целевой уровень Счета выравнивания бюджета ППА на один месяц и установить его в объеме, равном сумме расходов за пять месяцев.
64. Такая надежная финансовая "страховка" будет и впредь ограждать деятельность по предоставлению поддержки и услуг, финансируемых по линии ППА, от воздействия колебаний в объеме финансирования. Повышение целевого уровня позволит Секретариату менее консервативно прогнозировать объемы поступлений и улучшить планирование бюджета ППА по обеспечению потребностей при проведении операций и реагировании в чрезвычайных ситуациях.

Анализ стресс-тестирования Счета выравнивания бюджета ППА: установление минимального уровня

65. Финансовая устойчивость Счета выравнивания бюджета ППА была проанализирована в разрезе его двух функций: i) покрытие разницы между поступлениями в счет КВР и утвержденными расходами на ППА; и ii) страхование риска уменьшения поступлений в счет КВР или недофинансирования бюджета ППА. В ходе анализа, который базировался на уровне бюджета ППА на 2015 год, были рассмотрены два сценария: i) получение поступлений в размере 4,1 млрд долл. США при среднем уровне поступления взносов в период 2009-2013 годов без учета рекордных уровней, достигнутых в 2008 и 2014 годах; и ii) получение поступлений в размере 3,6 млрд долл. США при уровне поступления взносов за 2011 год – самом низком за последние годы.

Вариант 1

Полученные поступления: 4 071 млн долл. США

Полученные поступления в счет КВР: 262,6 млн долл. США

Регулярный бюджет ППА: 281,8 млн долл. США

Если Секретариат примет решение о том, что расходы на ППА следует привести в соответствие с суммой КВР, начисленной на полученные поступления в размере 4 071 млн долл. США, регулярный бюджет ППА необходимо будет сократить на 7 процентов (т.е. на 19,2 млн долл. США).

Если будут приняты незамедлительные меры по сокращению расходов на ППА на 7 процентов, то, по расчетам, этот процесс займет от трех до шести месяцев с минимальными разовыми затратами¹².

Если Секретариат не примет мер по сокращению расходов на ППА, например, ввиду того, что снижение поступлений будет рассматриваться как временное и будут основания полагать, что оно будет преодолено в следующем году, то остаток по Счету выравнивания бюджета ППА снизится по году на сумму, эквивалентную сумме расходов на ППА за 0,8 месяца.

Вариант 2

Полученные поступления: 3 597 млн долл. США

Полученные поступления в счет КВР: 232,0 млн долл. США

Регулярный бюджет ППА: 281,8 млн долл. США

Единая ставка КВР в размере 7 процентов

Для приведения уровня расходов на ППА в соответствие с уровнем поступлений Секретариату необходимо будет сократить регулярный бюджет ППА на 18 процентов, или на 49,8 млн долл. США.

Если уровень поступлений в счет КВР опустится до этого уровня, вероятно, нужно будет, как минимум, принять незамедлительные меры по сокращению расходов на ППА на 7 процентов в течение трех-шести месяцев – аналогично мерам по сокращению, представленным в Варианте 1.

Если по прошествии шести месяцев будет установлено, что уменьшение поступлений приняло необратимый характер, необходимы будут дальнейшие меры по сокращению расходов на ППА до уровня поступлений в счет КВР в размере 232,0 млн долл. США. Реализация таких мер, вероятно, займет от шести до двенадцати месяцев; и это может повлечь за собой разовые расходы в размере 15 млн долл. США.

В данном сценарии, при котором меры по сокращению расходов осуществляются в два этапа, общий объем выборки средств со Счета выравнивания бюджета ППА составит до 47 млн долл. США. Часть этой выборки – до 32,0 млн долл. США, или сумма расходов на ППА за 1,35 месяца – возникнет за счет того, что в период осуществления мер по сокращению расходов расходы на ППА будут превышать уровень поступлений в счет КВР. Другую часть затрат – до 15 млн долл. США, или сумма расходов на ППА за 0,64 месяца – составят разовые расходы.

¹² WFP/EB.A/2006/6-C/1

Если Секретариат не примет мер по сокращению расходов на ППА, каждый год остаток по Счету выравнивания бюджета ППА будет снижаться на сумму, эквивалентную сумме расходов на ППА за два месяца.

66. Анализ показал, что в каждом сценарии для покрытия разницы между поступлениями в счет КВР и расходами на ППА, возникшей в связи с сокращением поступлений, будет достаточно суммы, равной утвержденным расходам на ППА за два месяца. При этом были учтены предположительные сроки и разовые затраты, связанные с корректировкой структуры затрат на ППА.
67. Однако суммы, равной утвержденным расходам на ППА за два месяца, будет недостаточно для обеспечения значительно возросшей рабочей нагрузки или для реагирования в случае чрезвычайной ситуации, а также для поддержки критически важных общеорганизационных инициатив, отчислений в специальные фонды и для увеличения резервов ВПП.
68. На основании вышеизложенного Секретариат пришел к выводу, что следует рассматривать два уровня Счета выравнивания бюджета ППА:
- в объеме расходов на ППА за два месяца – в качестве минимального уровня, необходимого для покрытия разницы между поступлениями в счет КВР и утвержденными расходами на ППА и страхования риска уменьшения поступлений в счет КВР или недофинансирования бюджета; и
 - в объеме расходов на ППА за пять месяцев – в качестве целевого уровня, который делает еще более надежной "страховку" Счета выравнивания бюджета ППА, обеспечивая покрытие временно возникающей разницы между поступлениями в счет КВР и утвержденными расходами на ППА, страхования риска уменьшения поступлений в счет КВР или недофинансирования бюджета ППА, а также для обеспечения критически важных общеорганизационных инициатив, фондов специальной поддержки и укрепления резервов.
69. В этой связи Секретариат планирует повысить целевой уровень Счета выравнивания бюджета ППА до уровня, равного объему расходов на ППА за пять месяцев и установить для Счета выравнивания бюджета ППА минимальный уровень в размере двухмесячных расходов на ППА.
70. Как показано на диаграмме 8, при достижении минимального уровня находящиеся на счету средства будут использоваться только в случае возникновения устойчивого дефицитного баланса между расходами на ППА и поступлениями в счет КВР.

Диаграмма 8. Управление Счетом выравнивания бюджета ППА

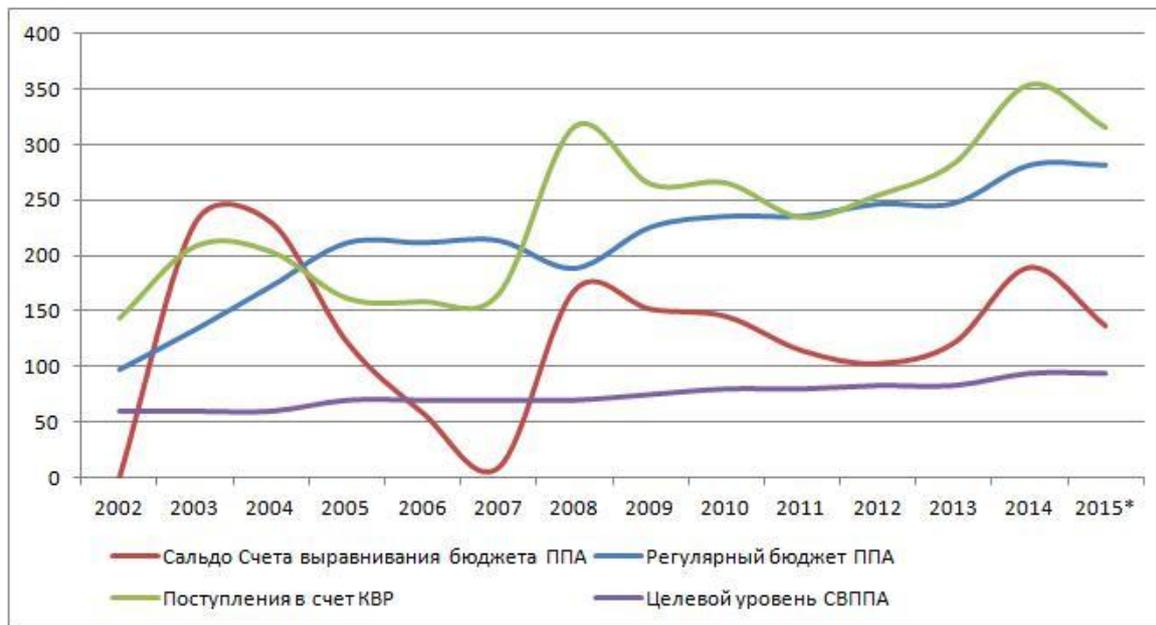


Стоимость упущенной выгоды Счета выравнивания бюджета ППА

71. Средства Счета выравнивания бюджета ППА являются одним из элементов инструментария ВПП по управлению рисками. В сравнении с другими резервами ВПП – такими как Счет оперативного реагирования или Оперативный резерв, которые используются для авансового финансирования операций, – Счет выравнивания бюджета ППА довольно стабилен. Например, в соответствии с Финансовым положением 10.5 оперативный резерв служит для обеспечения непрерывности операций в случае временного дефицита ресурсов. С 2005 года Секретариат использовал остатки средств из оперативного резерва (95,2 млн долл. США) для выдачи авансов на общую сумму в 4,2 млрд долл. США, причем объем авансирования в 2014 году превысил 1 млрд долл. США¹³. На счете выравнивания бюджета ППА с 2002 года сохранялся определенный резервный остаток, однако это не дало той же отдачи для операций ВПП, помимо ежегодного планирования ППА. Таким образом, поддержание остатка Счета выравнивания бюджета ППА влечет за собой значительную упущенную выгоду.
72. Установление минимального уровня для Счета выравнивания бюджета ППА дало бы возможность использовать средства сверх этого минимума для страховки от других рисков, например, в виде резерва авансового финансирования. Это соответствует изученной практике других организаций системы ООН, где более обширные резервы используются для управления более широкой номенклатурой рисков.
73. В ходе ПФС будут изучены пути сокращения стоимости упущенной выгоды и максимального увеличения эффективности использования Счета выравнивания бюджета ППА.

¹³ WFP/EB.A/2015/6-J/1

Диаграмма 9. Остатки по Счету выравнивания бюджета ППА, расходы на ППА и поступления в счет КВР в 2002–2015 годах (млн долл. США)



СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ДОКУМЕНТЕ

ССП	Страновой стратегический план
ПФС	Пересмотр финансовой системы
ВКП	Внутреннее кредитование проектов
КВР	Косвенные вспомогательные расходы
ППА	Поддержка программ и административные расходы
ЧВОП	Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций