

## ПРИЛОЖЕНИЕ VI

### **Обновленная информация о направлениях работы по регулированию бюджета, анализу возмещения расходов и анализу бюджета страновых отделений в рамках стратегического планирования бюджета по принципу «снизу вверх»**

#### **Введение**

1. Для решения задач стратегического планирования бюджета по принципу «снизу вверх» (СПБСВ) было создано четыре направления работы. В этом приложении содержится подробная информация о прогрессе, достигнутом в рамках трех из этих направлений работы: регулирование бюджета, анализ возмещения расходов и анализ бюджета страновых отделений<sup>1</sup>. Результаты четвертого направления работы, касающегося составления технического бюджета, рассматриваются в разделе IV этого плана управления.

#### **Регулирование бюджета**

1. В ходе первого этапа СПБСВ, начатого в 2020 году, была проведена первоначальная высокоуровневая оценка рамочной основы регулирования бюджета ВПП путем изучения всех форумов, на которых принимаются бюджетные решения на общеорганизационном уровне. Команда СПБСВ отобразила структуры регулирования бюджета ВПП по всем источникам финансирования и разработала матрицу, описывающую роли и обязанности отдельных лиц и различных уровней управления по бюджетам и источникам финансирования ВПП.
2. Ниже приведены выводы, сделанные в результате этой работы:
  - В связи с увеличением размера и сложности ВПП необходимо укрепить регулирование бюджета.
  - Высшее руководство ВПП обязано участвовать в многочисленных форумах по принятию бюджетных решений.
  - Более широкое использование подкомитетов для проведения подготовительной работы по рассмотрению бюджетов и выработки рекомендаций облегчит принятие решений высшим руководством ВПП и позволит директорам и региональным директорам принимать более активное участие.
  - Более широкое участие страновых отделений и региональных бюро в процессе управления бюджетом может способствовать учету местных мнений при принятии решений.
3. По результатам оценки высокого уровня команда СПБСВ рекомендовала провести в рамках этапа II СПБСВ более подробный анализ управления бюджетом. Руководство приняло рекомендацию и возложило ответственность за проверку на Департамент управления ресурсами, который назначил Отделу корпоративного планирования и эффективности (СРР) проведение проверки с января 2021 года.

---

<sup>1</sup> Предыдущая обновленная информация была представлена в феврале 2021 года. См. WFP/EB.1/2021/5-A/1.

4. Основное внимание в обзоре уделялось рассмотрению следующих процессов:
  - составление бюджета, то есть — формирование годового корпоративного бюджета посредством подготовки и представления плана управления и запросов на внеплановое финансирование, а также процесса обзора и утверждения бюджета;
  - подбор источников финансирования и управление ими; а также
  - мониторинг бюджета и обзор достигнутых результатов.
5. Обзор фазы II охватывал деятельность штаб-квартиры ВПП в Риме, региональных бюро и международных отделений, а также выделение многосторонних ресурсов на осуществление страновых стратегических планов (ССП). Поскольку страновые портфельные бюджеты должным образом сформированы и функционируют, их структура и процессы управления не подлежали анализу в рамках управления бюджетом (после принятия решений о распределении ресурсов).
6. Кроме того, сотрудники отдела СРР проанализировали документы по составлению бюджета и распределению ресурсов и провели интервью с более чем 40 ключевыми заинтересованными сторонами. В их числе были члены Комитета по распределению стратегических ресурсов (SRAC), региональные и страновые директора, а также директора филиалов и старшие должностные лица других подразделений Организации Объединенных Наций (ФАО, УВКБ ООН и ЮНИСЕФ). Были рассмотрены также рекомендации недавних аудиторских проверок, в частности, консультативное задание Управления Генерального инспектора в 2019 году по распределению корпоративных ресурсов ВПП<sup>2</sup> и Заключение внешнего аудитора о критически важных общеорганизационных инициативах на 2020 финансовый год<sup>3</sup>.
7. Исполнительным директором 29 июля 2021 года был утвержден меморандум о решении, содержащий ключевые рекомендации по результатам обзора<sup>4</sup>. В частности, в меморандуме о решении отмечалось следующее:
  - «Базовая» методология составления бюджета, разработанная в рамках СПБСВ, которая использовалась при обзоре бюджетных документов для плана управления на 2022–2024 годы, будет активно внедряться, чтобы гарантировать учет бюджетных последствий (включая разовые и многолетние затраты) всех регламентирующих документов и решений руководства.
  - В структуру принятия решений по управлению бюджетом войдут два новых независимых комитета по обзору под председательством руководителя аппарата, поддерживаемого в качестве секретариата отделом СРР. Комитеты будут изучать бюджеты и давать рекомендации руководству и Исполнительному директору на основе стратегий и приоритетов, установленных руководством.
  - Один комитет по обзору будет заниматься бюджетами штаб-квартиры ВПП, региональных бюро и международных отделений и будет включать в себя региональных и страновых директоров в качестве членов; другой комитет, в состав которого входят директора штаб-квартиры, сосредоточит внимание на распределении в рамках СПП многосторонних ресурсов.

---

<sup>2</sup> Консультативное задание AA/19/01.

<sup>3</sup> WFP/EB.A/2021/6-F/1.

<sup>4</sup> OED 3897 (2021 год).

- Финансовому директору и СРР будет делегировано принятие решений по определенным механизмам финансирования, таким как внутреннее кредитование проектов, макроавансовое финансирование (подмножество внутреннего кредитования проектов) и механизм составления бюджета капиталовложений.
8. Ожидается, что новая структура управления бюджетом будет введена в действие к началу 2022 года; ее реализацию возглавит отдел СРР.

### **Анализ возмещения затрат**

9. Во время этапа I команда СПБСВ изучала использование механизма возмещения затрат во всей ВПП. Были документально описаны методики и даны рекомендации для дальнейшего анализа соответствующими подразделениями.
10. Были проанализированы назначение, механизмы возмещения и сальдо 33 активных специальных счетов<sup>5</sup>, использующих механизм возмещения затрат, а результаты были подтверждены владельцами специальных счетов. Были проанализированы и другие механизмы возмещения расходов, которые чаще всего относятся к переводам средств между подразделениями за оказание услуг. Анализ включал также обзор передовой практики других подразделений Организации Объединенных Наций, которые создали центры общих услуг, развивали их и достигли зрелости с точки зрения предлагаемых услуг. Кроме того, была рассмотрена работа группы бизнес-инноваций, позволяющая группе СПБСВ получать пользу от инициатив, предпринимаемых в ООН.
11. По результатам общеорганизационного анализа подчеркивается все более широкое использование возмещения затрат для финансирования внутренних услуг и делается вывод о необходимости внедрения в ВПП корпоративных стандартов для обеспечения прозрачности и равенства в отношении:
- нормативов расчета прямых расходов;
  - инструментов, необходимых для внедрения подхода, подразумевающего возмещение расходов;
  - финансовых механизмов эффективного отслеживания переводов и предоставления информации о них; и
  - механизмов обратной связи, обеспечивающих активное взаимодействие с конечными потребителями и повышение качества услуг.
12. В 2021 году этап II начался с создания рабочей группы по возмещению затрат во главе с Отделом корпоративных финансов. Основные цели группы заключались в укреплении корпоративного руководства по возмещению затрат в рамках ВПП, в частности по возмещению организационных затрат, и в выявлении централизованных внутренних мероприятий, которые финансируются за счет сборов на косвенные вспомогательные расходы (КВР) и могут быть отнесены на счет страновых портфельных бюджетов и других источников финансирования.

---

<sup>5</sup> Исполнительный директор может открыть специальный счет для особого взноса или для денежных средств, предназначенных для определенных видов деятельности. Остаток на этом счете можно перенести на следующий финансовый период, как указано в Финансовом положении 1.1 ВПП.

13. Рабочая группа провела комплексную оценку существующих корпоративных механизмов возмещения организационных затрат. Существует три категории механизмов возмещения затрат, для каждой из которых используется свой метод возмещения затрат:
  - Крупные механизмы предоставления организационных услуг (такие как Фонд глобального управления товарно-материальными запасами, Склад гуманитарного реагирования Организации Объединенных Наций, Служба гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций и другие службы цепочки поставок) управляются через специальные счета, предоставляют услуги как на внешнем, так и на внутреннем уровне и перекладывают оплату расходов за прямое оперативное и управленческое обслуживание на своих клиентов путем взимания платы за оказанные услуги.
  - Подразделения штаб-квартиры, которые оказывают поддержку страновым отделениям в своих областях технической экспертизы, такие как Система поддержки логистических операций, Группа безопасности и качества пищевых продуктов и группа информационных технологий (ИТ), возмещают свои расходы за счет внутренне установленных ставок возмещения, которые, в свою очередь, определяются с использованием наиболее подходящих затратных факторов, таких как обработанный тоннаж или количество обслуживаемого персонала.
  - Определенные затраты, в основном связанные с персоналом (например, финансирование увольнения, льгот после оставления службы и программы оздоровления), включаются в качестве издержек в дополнение к стандартным затратам на должность. В эту категорию включена также часть расходов на обеспечение безопасности на местах.
14. Хотя существующие механизмы возмещения организационных затрат достигли определенного уровня зрелости, рабочая группа пришла к выводу, что нынешнее применение возмещения затрат в ВПП носит ограниченный и фрагментированный характер и выиграет от более широкого и последовательного внедрения с усовершенствованием методологии и разработкой руководящих указаний.
15. Чтобы получить представление об общей практике отнесения к организационным затратам в системе Организации Объединенных Наций, рабочая группа опросила сотрудников пяти подразделений ООН. Основные выводы заключались в том, что в других подразделениях Организации Объединенных Наций был более высокий уровень отнесения прямых расходов по сравнению с ВПП, и что подходы в этих пяти подразделениях в значительной степени схожи. В частности, организации относят большую часть своей централизованной деятельности по транзакциям в области финансов, людских ресурсов, закупок и ИТ к фондам и проектам, в то время как ключевые действия в области корпоративного управления, разработки политики и надзора финансируются за счет сборов на КВР.
16. На основании результатов оценки существующих механизмов возмещения расходов ВПП и собеседований с персоналом других подразделений Организации Объединенных Наций рабочая группа по возмещению расходов определила несколько перспективных видов деятельности, которые в настоящее время являются частью бизнес-услуг по операциям (бизнес-услуги направления В). Эти виды деятельности финансируются за счет сборов КВР, обладающих большим потенциалом для отнесения к прямым затратам. По своей природе эти виды деятельности являются транзакционными, их можно четко идентифицировать и измерить, и можно также определить один или несколько затратных факторов, которые позволяют отнести

затраты на соответствующие источники финансирования. Другими словами, эти действия можно напрямую связать с конкретными операциями или затратными единицами и, следовательно, их следует отнести в качестве прямых расходов к держателю бюджета, получающего от них выгоду. Выявленные виды деятельности включают управление финансами и бюджетом, управление человеческими ресурсами (включая управление выплатами и контрактами), управление бенефициарами, услуги ИТ и цепочки поставок (закупки и отгрузка).

17. В дальнейшем рабочая группа рассмотрит следующие вопросы:

- План управления на 2022–2024 годы включает предложение о том, чтобы, начиная с января 2022 года, отдельные услуги по закупкам, отгрузке и управлению бенефициарами считались прямыми затратами. К концу 2021 года должны быть определены и созданы соответствующие механизмы возврата платежей.
- Будут тщательно оцениваться другие виды деятельности для отнесения к прямым затратам, для них будут определены соответствующие затратные факторы и механизмы отнесения.
- Будет проанализировано влияние увеличения прямых затрат на программную, внебюджетную деятельность и PSA.
- К концу 2021 года будут разработаны и представлены на утверждение руководству структура управления и корпоративные инструкции по будущему отнесению к прямым затратам.

#### **Анализ бюджета страновых отделений**

18. ВПП действует более чем в 80 странах мира с разным уровнем присутствия персонала и разным потенциалом. Этап I СПБСВ включал анализ распределения средств PSA и обзор различных вариантов усиления функций стандартного странового отделения в соответствии с правилами и положениями ВПП, с целью достижения более справедливого распределения средств бюджета PSA и оптимальной структуры стандартного странового отделения.

19. В прошлом каждое страновое отделение получало ассигнования на бюджет PSA, которые включали средства на оплату должности странового директора, дополнительное финансирование национального персонала и оперативные расходы. В плане управления на 2021–2023 годы ассигнования на PSA в размере 103,4 млн долларов США для страновых отделений составили 23 процента от общего бюджета PSA. Из этой суммы 55 процентов (56,6 млн долларов США) приходилось на прямые ассигнования, 1 процент (1,5 млн долларов США) служил резервным фондом исключительно для страновых отделений, а 44 процента (45,3 млн долларов США) приходилось на централизованные услуги. Централизованные услуги включают расходы на ИТ, безопасность и оздоровление, пропорциональные количеству сотрудников, и расходы на оценку, которые составляют небольшую сумму (1,5 млн долларов США) безотносительно к количеству сотрудников.

20. Выделение 45,3 млн долларов США на централизованные услуги дает возможность определить новую модель финансирования, которая приведет к более справедливому распределению и позволит избежать использования средств PSA для оплаты затрат, напрямую связанных с оперативной деятельностью. Таким образом, руководство одобрило рекомендацию СПБСВ об отмене, начиная с января 2022 года, централизованных расходов страновых отделений.

21. Во время этапа II СПБСВ была разработана более справедливая модель распределения средств PSA для страновых отделений в соответствии с определением бюджета PSA для страновых отделений, принятым Советом в 1998 году. Проект документа с описанием этой модели был передан для комментариев региональным бюро и более чем половине всех страновых директоров. Пересмотренные ассигнования для страновых отделений предназначены для поддержки основных функций, которые напрямую не связаны с операциями, но обеспечивают страновые отделения стратегическим потенциалом и необходимой поддержкой, максимально приближенной к бенефициарам программ ВПП. В тех случаях, когда страновой директор отвечает за одну страну, страновому отделению будет предоставлено стандартное распределение средств PSA. В других случаях, например, если страновой директор управляет двумя или более странами, или в тех странах, где ВПП обладает меньшим присутствием, распределение будет соответствующим образом скорректировано. Общий базовый бюджет PSA, выделенный страновым отделениям в 2022 году, составит 43 млн долларов США. Эти средства будут использованы для финансирования должностей страновых директоров, нанятых для каждого странового директора на национальном уровне помощника и водителя, для основных текущих расходов отделения и для резервного фонда. За счет гибких многосторонних взносов эта сумма будет дополнена ассигнованиями в размере 48 млн долларов США для ССП. Использование этих средств будет оставлено на усмотрение каждого странового отделения, поскольку потребности разных отделений будут различаться. В общей сложности в 2022 году эти фонды предоставят страновым отделениям прогнозируемое финансирование в размере 91 млн долларов США.
22. Начиная с 2022 года, расходы, связанные с обязательной деятельностью Департамента охраны и безопасности Организации Объединенных Наций (ДОБ ООН), будут включены в централизованное финансирование. ВПП участвует в системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и оплачивает услуги ДОБ ООН. ДОБ ООН распределяет расходы на местах между учреждениями-участниками по согласованной формуле, основанной на количестве сотрудников в странах, не являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития.
23. Выделение средств PSA на «оздоровление персонала» было использовано для софинансирования должностей децентрализованных специалистов по оздоровлению в региональных бюро (0,7 млн долларов США в 2021 году). Эти расходы были исключены из централизованных услуг PSA для страновых отделений после решения главы секретариата включить должности сотрудников по оздоровлению в бюджеты региональных бюро.
24. Фонд непредвиденных расходов (CEF) — это механизм поддержки страновых отделений, которые надлежащим образом спланировали и заложили в бюджет децентрализованные оценки, но сталкиваются с реальными ограничениями в ресурсах. Начиная с 2022 года, CEF будет также поддерживать страновые отделения, которые запланировали и заложили в бюджет оценки ССП, и небольшие страновые отделения, которым требуется финансовая поддержка для покрытия затрат на сбор данных по оценке воздействия, но которые сталкиваются с реальными ограничениями ресурсов. Гранты CEF выделяются страновым отделениям, отвечающим определенным критериям отбора и оценки. Руководители группы функции оценки принимают окончательные решения о выделении субсидий на основе рекомендаций, выпущенных совместно Управлением оценки и Сектором услуг по программированию. В период 2017–2021 годов источником финансирования CEF

был бюджет PSA, но, поскольку расходы относятся непосредственно к ССП, с 2022 года источником финансирования станут многосторонние взносы.

25. Расходы на ИТ на одного сотрудника будут отнесены на счет источника финансирования соответствующих должностей. В будущем большая часть затрат на ИТ на одного сотрудника, связанных с должностями, не финансируемыми из бюджета PSA, будет финансироваться через ССП.
26. Руководство одобрило модель распределения средств PSA в страновых отделениях. Отдел поддержки управления операциями и Отдел корпоративного планирования и эффективности будут работать со страновыми отделениями и соответствующими подразделениями штаб-квартиры над внедрением нового подхода.