

Distribution: General

Date: 13 мая 2016 года

Original: English

* *Переиздано по техническим причинам*

Пункт 5 повестки дня

WFP/EB.A/2016/5-C/1*

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

Для рассмотрения

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

Обновленная информация по пересмотру системы финансирования

Резюме

Система финансирования ВПП была сформирована в 1990-е годы для оказания содействия в поставках продовольственной помощи, прежде всего в чрезвычайных ситуациях. В ходе последующих процедур пересмотра в нее были включены такие механизмы, как авансовое финансирование и предоставление денежных пособий, но при этом сама структура бюджета была лишь незначительно скорректирована с учетом перехода ВПП на оказание продовольственной помощи.

В рамках пересмотра системы финансирования Секретариат предлагает внести в нее коренные изменения для повышения эффективности ВПП и удовлетворения требований заинтересованных сторон, реализации Повестки дня на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития. В настоящее время на страновом уровне проводится этап испытаний и разработки прототипной модели по трем приоритетным направлениям деятельности. Секретариат представит свои окончательные рекомендации на утверждение Совета в ходе его второй очередной сессии 2016 года.

Направление, касающееся бюджетирования и оперативной эффективности, является элементом комплексной дорожной карты¹. Его цель заключается в разработке структуры странового портфельного бюджета, соответствующей подходу к страновому стратегическому планированию и Стратегическому плану (на 2017–2021 годы). Страновые портфельные бюджеты придут на смену нынешней проектной системе, что приведет к совершенствованию управления, ориентированного на конкретный результат, и обеспечит поддержку странового подхода к вопросам стратегии, планирования, осуществления, бюджетирования и отчетности. Структура странового портфельного бюджета будет охватывать все операции ВПП в какой-либо стране, тем самым сокращая степень внутренней фрагментации, которая возникает из-за разнообразия проектов и многочисленности стоимостных компонентов, а также позволит максимально повысить транспарентность, гибкость, предсказуемость и отчетность. В

¹ WFP/EB.A/2016/5-C.

Контактные лица:

г-н М. Джунеджа (Mr M. Juneja)
Помощник Директора-исполнителя
и финансовый директор
Департамент управления ресурсами
тел.: 066513-2885

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

настоящее время эта модель проходит этап II подготовки прототипной модели на уровне страновых отделений.

Секретариат обращается к Совету с просьбой изложить свое мнение о структуре странового портфельного бюджета, чтобы он мог перейти к обсуждению таких элементов, как полное возмещение затрат, контекст и управление.

Дополнительные направления работы ориентированы на потребности, возникающие в сфере внутреннего управления ресурсами. В рамках направления, которое касается ведения планирования на основе имеющихся ресурсов, для страновых отделений будет введена стандартная процедура совмещения оперативных планов с прогнозируемыми объемами финансирования, что позволит улучшить планирование и управление результативностью. В девяти странах реализуются пилотные проекты; полученные результаты будут учитываться при разворачивании механизмов ресурсного планирования во всех страновых отделениях в дополнение к нынешнему подходу к планированию, основанному на учете потребностей.

В рамках направления, связанного с авансовым макрофинансированием, рассматриваются вопросы ресурсного прогнозирования, такие как неопределенность относительно графика и размера взносов, путем передачи страновым отделениям бюджетных полномочий по расходованию средств на основе агрегированных прогнозов. Пилотные проекты, реализуемые в 2016 году, дадут возможность апробировать эту концепцию, определить приемлемые объемы рисков для ВПП и оценить оперативные выгоды с точки зрения эффективности и результативности.

Секретариат согласен с тем, что при пересмотре системы финансирования следует отражать реальности донорских подходов к финансированию, и стремится к полному взаимодействию с заинтересованными сторонами на двусторонних совещаниях и неформальных консультациях.

Проект решения*

Рассмотрев документ "Обновленная информация о пересмотре системы финансирования" (WFP/EB.A/2016/5-C/1*), Исполнительный совет:

- i) принимает к сведению текущую работу по пересмотру системы финансирования; и
- ii) ожидает, что выводы по результатам пересмотра системы финансирования, включая структуру странового портфельного бюджетирования и планирования, будут представлены для утверждения на второй очередной сессии 2016 года.

Введение

1. В настоящем документе отражен ход работы по пересмотру системы финансирования (ПСФ) и представлена структура странового портфельного бюджета (СПБ). Обсуждение основных элементов предлагаемой структуры, которая представляет собой коренной пересмотр всей финансовой конструкции, будет способствовать развитию таких элементов, как возмещение затрат, контекст и управление.
2. В ходе неформальной консультации 1 апреля 2016 года были рассмотрены поступающие результаты экспериментального и прототипного этапов; Секретариат высоко оценил отзывы заинтересованных сторон, чьи вопросы и замечания, прозвучавшие на консультации и неформальных совещаниях, были приняты во внимание.

Обзор процедуры пересмотра системы финансирования

Контекст

* Ниже приводится проект решения. Окончательное решение Совета публикуется в документе "Решения и рекомендации", который выпускается по окончании сессии.

3. На своей второй очередной сессии 2016 года Совет рассмотрит предложения о содействии со стороны ВПП в реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и целей в области устойчивого развития (ЦУР) благодаря принятию Стратегического плана ВПП (на 2017–2021 годы), о концепции странового стратегического планирования, о новой структуре планирования и бюджета в рамках ПСФ и новой общеорганизационной матрице результатов (ОМР). Такой комплексный подход даст ВПП возможность свести воедино стратегию, планирование, осуществление, ресурсы и результаты, чтобы продемонстрировать эффективность и результативность своих программ.
4. Учитывая предусмотренную в Четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики рекомендацию о том, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует по возможности согласовывать порядок своей деятельности, процедура ПСФ была начата с пересмотра систем финансирования других учреждений Организации Объединенных Наций. Затем в ходе этой процедуры будут рассматриваться согласованная модель классификации расходов, принятая Программой развития Организации Объединенных Наций, Фондом Организации Объединенных Наций по вопросам народонаселения, Детским фондом Организации Объединенных Наций и Структурой "ООН-женщины", деятельность Комитета высокого уровня по вопросам управления сетью по финансовым и бюджетным вопросам, Группы высокого уровня по финансированию гуманитарных операций и итоги Всемирного гуманитарного саммита (ВГС).

Справочная информация

5. Цели ПСФ, который является одним из компонентов Комплексной дорожной карты (WFP/EB.1/2016/4-F), заключаются в максимальном повышении оперативной эффективности благодаря реалистичному планированию, в укреплении отчетности, упорядочении процедур и согласовании систем финансирования и определения результатов.
6. На своей годовой сессии 2015 года Совет рассмотрел структурные аспекты, оказывающие влияние на нынешнюю систему финансирования с точки зрения фрагментации бюджетных полномочий, многочисленности субъектов бюджета на страновом уровне и негибкости бюджетной структуры². В ходе второй очередной сессии Совета в 2015 году Секретариат представил приоритетные направления деятельности по ПСФ и связанные с нею риски³.
7. ПСФ проводится на основе трех принципов: i) ВПП будет оставаться организацией, на 100% финансируемой за счет добровольных взносов; ii) принцип полного возмещения затрат будет по-прежнему действовать в отношении всех взносов, хотя способ его применения может изменяться; и iii) ВПП сохранит свою способность отслеживать расходование взносов и будет совместно с донорами работать над упрощением и согласованием требований в отношении отчетности.

Пересмотр системы финансирования: приоритетные направления деятельности

8. Процедура ПСФ предполагает осуществление деятельности по следующим направлениям:
 - *Бюджетирование с учетом оперативной эффективности* направлено на сокращение внутренней фрагментации, упрощение процедур и максимальное повышение транспарентности, гибкости, предсказуемости и отчетности; оно будет способствовать внедрению структуры СПБ и ориентировано на страновое стратегическое планирование.

² WFP/EB.A/2015/6-C/1.

³ WFP/EB.2/2015/5-C/1.

- *Планирование на основе имеющихся ресурсов* предусматривает составление на уровне страновых отделений стандартных планов исходя из ресурсной основы для совершенствования планирования и управления результативностью.
- *Авансовое макрофинансирование* обеспечивает страновым отделениям консолидированные бюджетные полномочия на начальном этапе процедуры для сокращения последствий фрагментации финансовых потоков, повышения уровня прогнозируемости ресурсов и максимального наращивания эффективности и действенности.

Бюджетирование с учетом оперативной эффективности: страновой портфельный бюджет

9. Предлагаемый СПБ позволит гармонизировать стратегии и операции ВПП на страновом уровне в соответствии со Стратегическим планом, принципом странового стратегического планирования и ОМР.
10. В основу этого направления деятельности заложен пересмотр нынешней структуры бюджета ВПП, систем финансирования других организаций системы Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций и субъектов частного сектора. В беседах с руководителями, состоявшихся в ходе поездок в страновые отделения, были выявлены проблемы бюджетизации, связанные с различными функциональными и оперативными обстоятельствами.
11. В резюме, представленном Рабочей группе экспертов по вопросам бюджетизации в интересах оперативной эффективности⁴ в сентябре 2015 года, были определены требования к структуре бюджета, которая: i) максимально расширяет возможности ВПП по принятию эффективных и действенных мер для удовлетворения приоритетных оперативных потребностей; ii) обеспечивает упорядоченное финансовое управление, отчетность и анализ; и iii) способствует привлечению средств. К этим требованиям относятся:
 - пересмотр всех мероприятий во всех контекстах в соответствии с принципом странового стратегического планирования;
 - наличие четкой взаимосвязи между стратегией, планированием, осуществлением, ресурсной базой и достижением результатов;
 - наличие простой и единообразной структуры для проведения мероприятий;
 - четкое представление итогов и показателей эффективности затрат и рентабельности; и
 - совершенствование отчетности.
12. Были разработаны два предварительных вида бюджета: один – на основе деятельности странового отделения, другой – на основе результатов, полученных страновым отделением. Нынешние бюджеты Зимбабве, Индонезии, Иордании, Колумбии и Уганды были составлены согласно обеим этим структурам, чтобы страновые отделения могли проверить их целесообразность, практичность и эффективность, а затем определить, как применение этих структур отразилось на управлении и мобилизации средств. Отзывы страновых отделений показали, что с точки зрения оперативного управления во главу угла при составлении бюджета нужно ставить виды деятельности, хотя они являются производными от стратегических результатов ВПП и стратегических итогов деятельности ВПП.
13. В ноябре 2015 года Рабочая группа экспертов по вопросам бюджетирования в интересах оперативной эффективности рассмотрела полученные результаты с точки зрения предварительного моделирования и предложила структуру СПБ, в которой предусмотрены:

⁴ В ее состав входят представители страновых отделений, региональных бюро и штаб-квартиры.

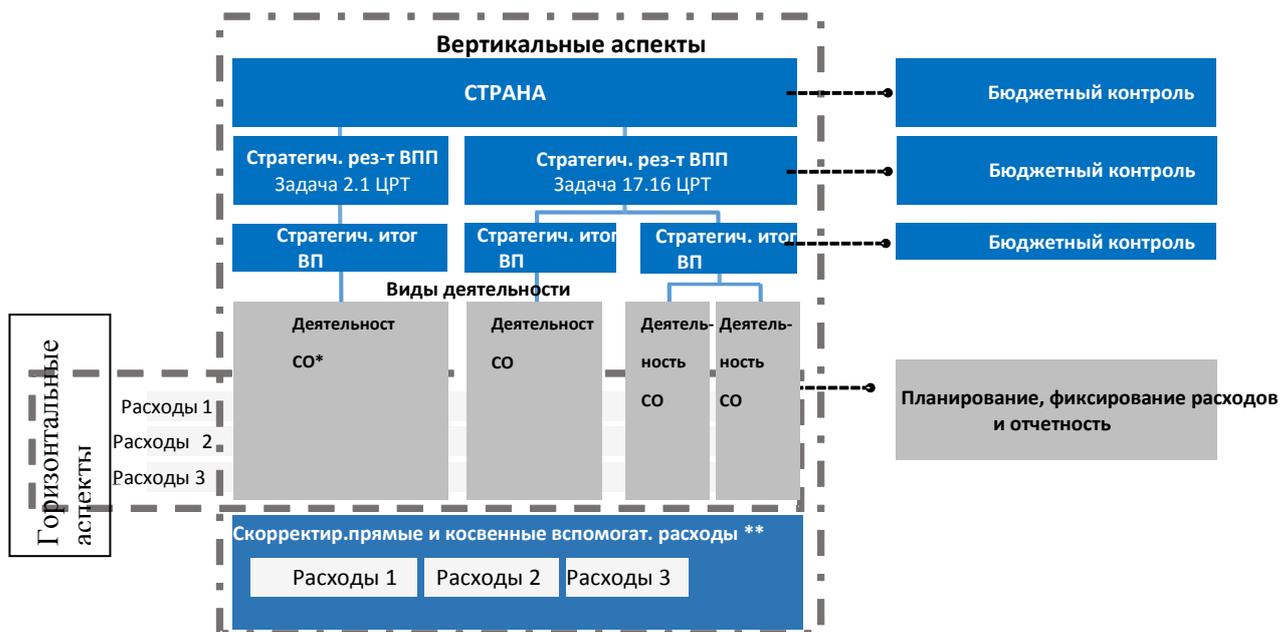
- единый период планирования, охватывающий все операции во всех контекстах по календарным годам на период продолжительностью не менее одного года;
- подход с ориентацией на конечный результат в соответствии со стратегическими результатами ВПП и стратегическими итогами деятельности ВПП, при котором основным разделом оперативного планирования являются виды деятельности;
- четкая взаимосвязь между стратегическими результатами ВПП, стратегическими итогами деятельности ВПП, видами деятельности и затратами;
- определение расходов по видам деятельности с точки зрения денежных трансфертов или мер по осуществлению;
- новые определения затрат, согласованные, когда это возможно, с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций для удобства отчетности и сопоставления;
- скорректированные прямые и косвенные вспомогательные расходы⁵, которые регулируются на страновой основе и не связаны с конкретными видами деятельности; и
- введение одного или нескольких отдельных стратегических результатов ВПП или активизация стратегических итогов деятельности ВПП для принятия первоначальных мер в связи с чрезвычайными ситуациями.

Предварительная структура странового портфельного бюджета

14. Цель предварительной структуры СПБ – охватить все мероприятия и ресурсы ВПП в определенной стране за один календарный год. При переходе на портфельный подход предварительная структура СПБ отражает стратегическую направленность помощи ВПП в рамках странового стратегического плана (ССП) и управления результативностью. Ориентированность ССП на конечный результат отражена в СПБ для увязывания со стратегическим, программным и оперативным планированием и активизацией управления результативностью путем отражения привлеченных ресурсов и достигнутых результатов.
15. В основу этой структуры заложена последовательность этапов бюджетного контроля на страновом уровне, а также на уровнях стратегических результатов ВПП и стратегических итогов деятельности ВПП. На рисунке 1 показаны "вертикальные" аспекты СПБ и последовательность этапов бюджетного контроля.
16. Главный этап бюджетного контроля находится на страновом уровне; следующий этап контроля – на уровне стратегических результатов ВПП, который эквивалентен задачам ЦУР. Действуя в рамках определенного ССП, ВПП будет способствовать достижению национальных задач ЦУР в соответствии с целевыми показателями для каждого стратегического результата ВПП. Третий, самый низовой этап бюджетного контроля, находится на уровне стратегического итога деятельности и может увязываться только с одним стратегическим результатом.
17. На четвертом вертикальном уровне СПБ деятельность странового отделения увязывается с каким-либо одним стратегическим итогом деятельности и его стратегическим результатом. Этот этап, являющийся самым низовым уровнем планирования для странового отделения, предусмотрен исключительно для целей планирования, регистрации расходов и отчетности; он не относится к последовательности этапов бюджетного контроля.

⁵ Эти понятия и термины будут корректироваться в соответствии с отзывами страновых отделений и Совета.

Рисунок 1: Модель предварительного странового портфельного бюджета



* страновое отделение

** порядок представления вспомогательных расходов и подход к нему находятся на этапе пересмотра.

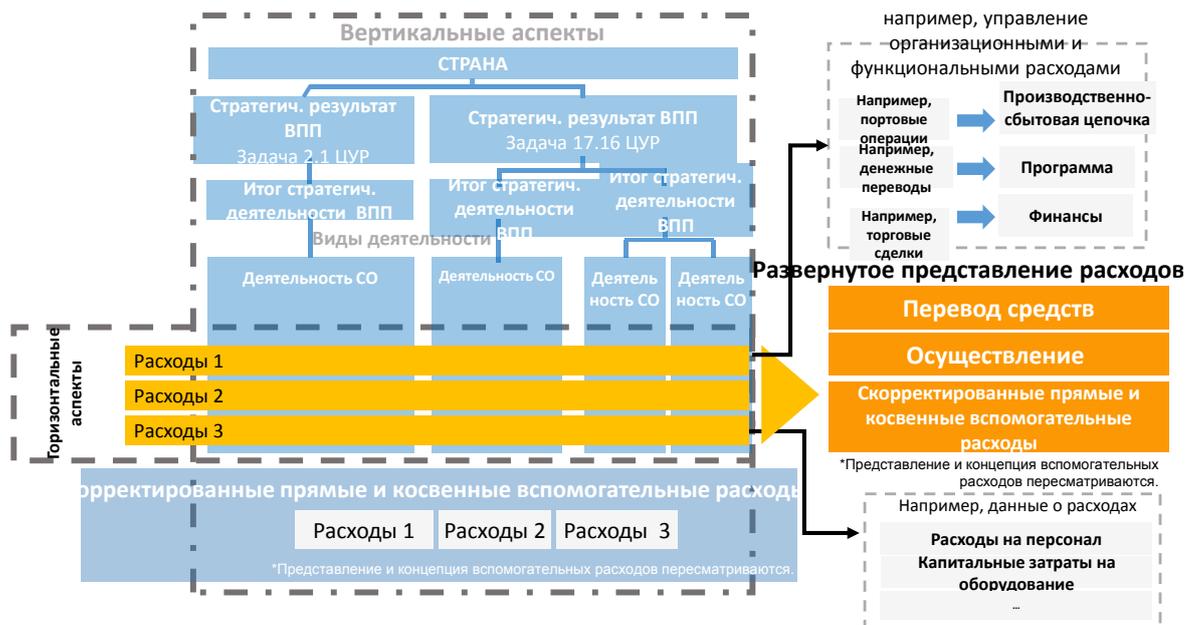
18. После состоявшейся 1 апреля 2016 года неформальной консультации стратегические итоги деятельности теперь признаны частью структуры бюджетного контроля в знак признания их важного значения для ССП и отчетности о результативности. Наряду с этим управление бюджетами с помощью стратегических итогов деятельности создаст возможность для управления бюджетом с большей степенью ориентации на контекст.
19. Цепочка результатов деятельности ВПП (рисунок 2) является главным элементом подхода к управлению ВПП с ориентацией на конечный результат на страновом уровне. Взаимосвязь с СПБ отражена в правой части рисунка, где указаны этапы бюджетного контроля и возможности для отчетности. Эта цепочка результатов показывает, как вертикальные элементы предварительной модели СПБ позволяют четко проследить продвижение от мероприятий к достижению результатов. Это дает руководящему составу возможность оценивать, как промежуточные этапы способствуют осуществлению кратко- и долгосрочных результатов, а также их последствия на страновом уровне и для достижения ЦУР. В этом заключается принципиальное изменение по сравнению с нынешней бюджетной системой, предусматривающей множество проектных бюджетов с разбивкой по категориям расходов без четкой привязки к результатам.

Рисунок 2: Пример цепочки результатов деятельности ВПП в какой-либо стране



20. На рисунке 3 показаны "горизонтальные" аспекты – компоненты расходов, входящие в предварительную модель СПБ, которые будут использоваться для планирования, управления финансовыми ресурсами, фиксирования расходов и отчетности.

Рисунок 3: Горизонтальные аспекты модели предварительного странового портфельного бюджета



21. Планирование мероприятий будет осуществляться по компонентам затрат в рамках новой структуры расходов, исходя из стратегических результатов ВПП и стратегических итогов деятельности ВПП. Нынешняя структура расходов ВПП была разработана в

1990-е годы для ее тогдашнего механизма по оказанию продовольственной помощи; новая структура позволит повысить наглядность отчислений в резервы и расходов на проведение каждого вида деятельности с привязкой к конкретным результатам. Новая структура расходов будет опираться на согласованные определения категорий расходов в системе Организации Объединенных Наций, что в случае необходимости будет способствовать применению единого подхода Организации Объединенных Наций к составлению бюджетов на местах. Она придет на смену нынешней системе стоимостных компонентов, относящихся к другим категориям прямых оперативных расходов, к наземному транспорту, хранению и обработке грузов и т. п. Предлагаемая модель СПБ позволяет вести управление организационными и функциональными расходами, предоставляя, когда это необходимо, возможность для одновременного регулирования нескольких компонентов расходов, например, расходов на функционирование, связанных с производственно-сбытовой цепочкой.

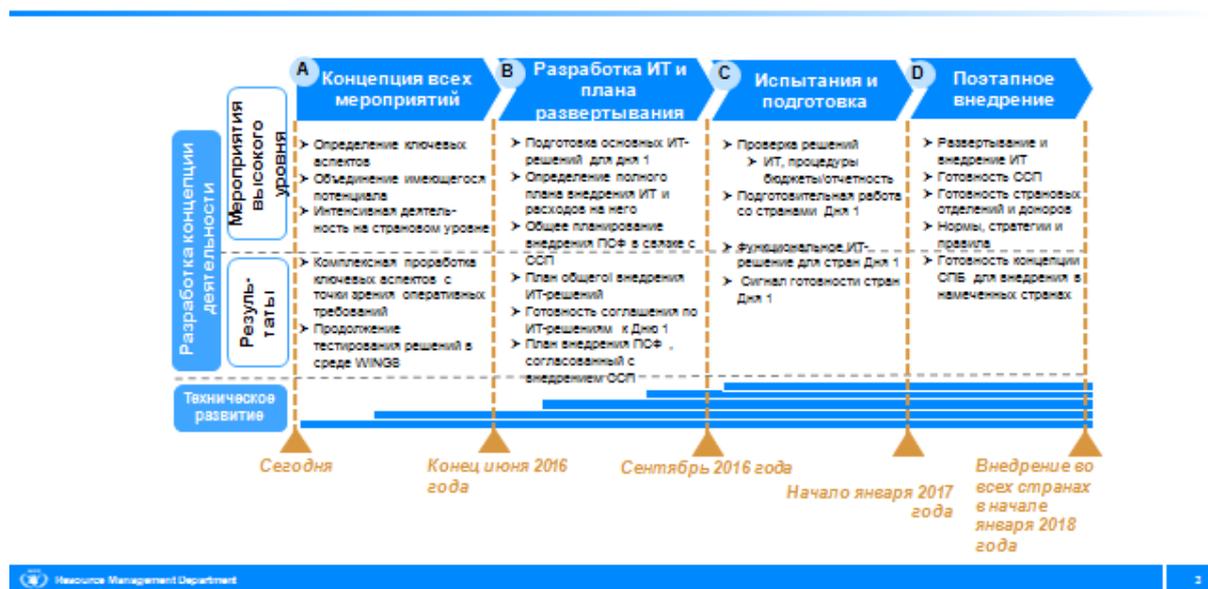
22. Нынешняя бюджетная система не обеспечивает достаточной детализации для эффективного выявления факторов увеличения расходов в рамках различных проектов. Предлагаемая модель СПБ станет более удобной для сопоставления расходов на осуществление деятельности, для выявления факторов увеличения расходов по страновым отделениям и их увязывания с поставленными задачами, стратегическими итогами деятельности ВПП и стратегическими результатами ВПП, что приведет к повышению уровня транспарентности.
23. Признается возможная целесообразность и эффективность управления некоторыми категориями расходов на общестрановом уровне. Позиция "Скорректированные прямые и косвенные вспомогательные расходы" на рисунке 3 отражает расходы, понесенные страновым отделением, которые не имеют прямой связи с осуществлением того или иного вида деятельности. Это понятие будет рассматриваться на этапе II разработки прототипной модели процесса бюджетирования с учетом оперативной эффективности (БОЭ) (см. пункты 36–38).
24. Гибкость имеет основополагающее значение для оперативной эффективности. Поскольку новые процедуры планирования и составления бюджета должны обеспечивать оперативное принятие мер при возникновении внезапных чрезвычайных ситуаций, предполагается, что в портфельном бюджете будет предусмотрено включение одного или нескольких отдельных стратегических итогов деятельности или расширение имеющихся стратегических итогов для реагирования и учета в связи с чрезвычайными потребностями. Благодаря такому подходу можно будет обеспечивать четкое видение путем увязывания стратегических результатов ВПП, стратегических итогов и ресурсов ВПП с каждым мероприятием, проводимым в связи с чрезвычайной ситуацией, а также повысить наглядность, активизировать привлечение средств и обеспечивать авансовые выплаты по линии Фонда внутреннего кредитования проектов. Когда после прекращения чрезвычайной ситуации происходит восстановление благоприятных условий, эти стратегические итоги и вспомогательные мероприятия могут включаться в ССП и бюджетную структуру.
25. Модель СПБ позволяет повысить уровень:
 - оперативной эффективности – руководители смогут анализировать мероприятия в любых условиях, обеспечивая более эффективное выполнение функций, поддержку и управление в интересах выполнения поставленной задачи;
 - перспективного видения – от стратегии, планирования, осуществления и обеспечения ресурсами до достижения результатов;
 - демонстрации заинтересованным сторонам конкурентоспособности и транспарентности;
 - гибкости – страновые отделения смогут принимать меры для удовлетворения потребностей, не сталкиваясь с искусственными ограничениями в бюджетных учреждениях;

- подотчетности – обязанности директоров страновых отделений станут более ясными; и
 - простоты – упорядоченные процедуры будут согласовываться с проводимыми мероприятиями.
26. В модели СПБ будут учитываться возможные способы согласования требований об отчетности по аспектам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин с ОМР.

Поэтапный процесс создания прототипной модели

27. В течение первых шести месяцев 2016 года модель СПБ и ее вспомогательные элементы проходят поэтапное тестирование в страновых отделениях. Они будут адаптироваться и дорабатываться на этапе создания прототипа с учетом полученных результатов; поэтому модель может быть изменена в интересах максимального повышения оперативной эффективности. Страновые отделения проводят испытания и направляют свои предварительные оценки в проектный совет⁶, опираясь на содействие Бостонской консультативной группы.
28. Большинство страновых отделений, участвующих в процессе создания прототипа, также принимают участие в первоначальном моделировании бюджета. Зимбабве и Индонезия уже завершили подготовку своих ССП; Иордания, Колумбия и Уганда находятся в процессе его подготовки. Страновое отделение в Кении присоединится к работе на этапе II создания прототипной модели; будет рассмотрен вопрос об участии других страновых отделений, включая одну страну, столкнувшуюся с чрезвычайной ситуацией третьего уровня.
29. На диаграмме 4 показаны прогнозируемые сроки разработки структуры СПБ.

Рисунок 4. Сроки разработки модели СПБ, 2016–2017 годы



30. После проведения оценки этапа I Секретариат решил, что некоторые вопросы должны быть решены раньше, чем удастся выработать какое-либо решение в сфере информационных технологий (ИТ). Поэтому, как показало неформальное совещание 1 апреля 2016 года, этап III будет ускорен и объединен с этапом II.

⁶ В его состав входят помощники Директора-исполнителя, директора региональных отделений и ряд директоров отделов и страновых отделений.

Результаты этапа I

31. В ходе этапа I, проведенного с января по март 2016 года, была усовершенствована система планирования бюджета для обеспечения перспективного видения от уровня стратегических результатов ВПП до мероприятий на уровне страновых отделений. Страновые отделения приступили к прототипным испытаниям, работая над стратегией и аспектами планирования всеохватной бюджетной структуры.
32. Страновые отделения в Индонезии и Иордании согласовали свои мероприятия и бюджеты со стратегическими результатами ВПП для обеспечения перспективного видения от стратегии до осуществления. При проведении параллельных испытаний СПБ была зафиксирована представительная выборка коммерческих сделок для проверки практичности модели СПБ и доработки ее концептуальных аспектов.
33. Целью разработки первоначальной модели системы учета расходов являлся сбор данных о суммах прямых переводов средств, о расходах на осуществление и о расходах, регулируемых на страновом уровне, то есть о скорректированных прямых и косвенных вспомогательных расходах. Страновое отделение в Индонезии одним из первых разработало ССП, что позволило закрепить привязку подхода ССП к модели СПБ.
34. Первоначальные оценки относительно концепции СПБ и результатов испытания прототипа, полученные от групп страновых отделений, были весьма позитивными. Страновое отделение в Иордании отметило, что сосредоточение внимания на видах деятельности и объединение по стратегическим результатам отражают оперативные реальности и что "перспективное видение" позволит повысить эффективность и транспарентность. Страновое отделение в Индонезии высоко оценило усовершенствование отчетности и расширение полномочий держателей бюджета. Организационная система обоих страновых отделений была в значительной степени приведена в соответствие с моделью СПБ, но для обеспечения развертывания всех необходимых организационных механизмов потребуются дополнительные меры по внедрению изменений и пересмотру порядка передачи полномочий.
35. На этапе I были выявлены сферы, требующие принятия дополнительных мер: i) пересмотр терминологии и управленческого подхода в отношении "скорректированных прямых и косвенных вспомогательных расходов" (см. рисунок 3)⁷; и ii) обновление нынешних стоимостных компонентов и полное возмещение затрат для более емкого отражения арсенала средств и помощи ВПП на страновом уровне. Эти и любые другие проблемы будут рассматриваться в ходе этапа II разработки прототипной модели.

Цели этапа II

36. В ходе текущего этапа II страновые отделения будут осуществлять имитационное моделирование СПБ для решения возникших проблем и доработки решения. Поставленные цели заключаются в том, чтобы создать инклюзивную бюджетную структуру, определить процедуры отчетности по расходам, рассмотреть применение принципа полного возмещения затрат и выявить требования к условиям и управлению.
37. Страновые отделения осуществляют в экспериментальном режиме применение бюджетной структуры, которая охватывает все операции и общие службы странового отделения, соглашения об уровне обслуживания, целевые фонды, региональные мероприятия и действия при внезапном наступлении чрезвычайных ситуаций. Кроме того, страновые отделения: i) рассмотрят пути для согласования в соответствующих случаях классификаций расходов с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций; ii) определят способы количественного измерения и отражения результатов и экономической отдачи в рамках предлагаемой ОМР; iii) наметят необходимые изменения для внесения в стратегии, процедуры и регулирующие положения; и iv) представят первоначальный расчет объемов инвестиций, необходимых для внедрения модели.

⁷ Первоначально в ходе неформальной консультации 1 апреля 2016 года употреблялся термин "основные расходы".

38. Этап II будет проводиться в Зимбабве, Индонезии, Иордании, Кении, Колумбии и Уганде. Будут рассмотрены и другие страновые отделения, одно из которых находится в стране, столкнувшейся с чрезвычайной ситуацией третьего уровня.

Прогнозируемый план внедрения, 2016–2017 годы

39. План разработки и внедрения ИТ-решения будет составлен в третьем квартале 2016 года и апробирован в четвертом квартале, чтобы удостовериться в том, что СПБ и смежные системы смогут поддерживать осуществление ССП в 2017 году, после одобрения Советом рекомендаций, изложенных в программном документе о ПСФ и ССП.

Потребности в ресурсах

40. С учетом запланированных мероприятий по разработке Стратегического плана, ССП, ОМР и ПСФ и расширения взаимодействия со страновыми отделениями в области подготовки прототипной модели потребности в ресурсах возросли по сравнению с показателями плана работы на 2016 год, особенно по направлению БОЭ. Кроме того, ведется подготовка инвестиционного проекта на 2017 год.

Темы для обсуждения

Управление

41. Вопросы управления, которые предстоит рассмотреть, включают в себя порядок предоставления или передачи полномочий в рамках ССП и СПБ и информацию, необходимую для того, чтобы обеспечить Совету возможность выполнять свои управленческие и надзорные функции. Полномочия по утверждению программ в области развития, проведению долгосрочных операций по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению, осуществлению специальных операций, внесению изменений в ежегодные планы бюджетов по проектам и пересмотру бюджетов пока остаются у Совета в соответствии с Общим правилом VI.2, за исключением случаев их передачи на основании подраздела (с).
42. При наличии договоренности о внедрении ССП и СПБ Совет мог бы рассмотреть вопрос о том, как проводить в этой новой системе утверждение мероприятий и бюджетов. Эта процедура может предусматривать отход от утверждения на основе проектов согласно Общему правилу VI.2 и процедуры пересмотра бюджета. СПП, структурированный с учетом итогов стратегической деятельности ВПП, может стать первоочередным управленческим документом Совета. Секретариат будет запрашивать указания Совета по вопросу о том, какого уровня полномочия должны быть переданы Директору-исполнителю.
43. Секретариат обсудит с Советом, донорами, партнерами и заинтересованными сторонами уровень информации, которая должна ежегодно предоставляться Совету для оказания содействия в выполнении своих управленческих и надзорных функций. Согласно решениям ВГС и докладу Группы высокого уровня о финансировании гуманитарной деятельности, ВПП ориентирована на достижение максимальной транспарентности своих мероприятий, расходов и результатов.
44. Секретариат признает, что указанные темы потребуют проведения принципиального диалога с Советом, и стремится обеспечить анализ и четкую передачу результатов до представления какого-либо предложения.

Контекст

45. Контекст отражен в категориях программ ВПП. При заблаговременном отходе от категорий программ вопрос о контексте будет рассматриваться с точки зрения подхода СПБ. Включение итогов стратегической деятельности ВПП в последовательность этапов бюджетного контроля, которая заложена в модели СПБ, направлено на то, чтобы облегчить партнерам задачу по определению контекста.
46. Секретариат отдает себе отчет в том, что внесение изменений в структуру бюджета ВПП может повлиять на подходы партнеров к вопросам финансирования, и будет продолжать с ними обсуждение модели СПБ, чтобы обеспечить учет их мнений.

47. Группа высокого уровня по финансированию гуманитарной деятельности отметила, что такие описательные характеристики, как "в гуманитарной области" и "в области развития", создают искусственное разделение и что "...наблюдается растущая взаимосвязь между мероприятиями в сферах гуманитарной помощи, развития, миротворческой деятельности и климата и что это следует отражать в принимаемых решениях о финансировании". Секретариат настроен оптимистично и считает, что новая структура планирования и бюджета, характеризующаяся повышенным уровнем транспарентности и взаимосвязи между ресурсами и результатами, будет привлекать более многосторонние взносы и стимулировать партнеров к более значительному финансовому участию в этой структуре или в отдельных тематических областях.

Полное возмещение затрат

48. Принцип полного возмещения затрат предусматривает, что все расходы на осуществление мероприятий, финансируемые за счет взносов, покрывались ВПП и справедливо распределялись между донорами (см. Общее положение XIII.2). Поскольку ВПП полностью финансируется за счет добровольных взносов, она должна принимать меры к тому, чтобы все расходы, понесенные при реализации программ, покрывались донорскими поступлениями.
49. Общее правило XIII.4 определяет применение принципа полного возмещения затрат для покрытия оперативных расходов, а также прямых и косвенных вспомогательных расходов. Первоочередным проявлением этого принципа является резервирование определенной доли каждого взноса для покрытия смежных расходов на осуществление: наиболее распространенными примерами являются 7% на косвенные вспомогательные расходы или процент/ставка за тонну для некоторых расходных статей.
50. Однако применение этого подхода привело к дроблению и негибкости структуры бюджета. Взносы на уровне страновых отделений выделяются на проекты и в целевые фонды, где затем подразделяются на отдельные статьи расходов. Бюджетный пакет со статьями расходов является для руководителей механизмом, лимитирующим или ограничивающим их бюджетные возможности. В результате руководящему составу трудно перераспределять средства между статьями расходов без проведения пересмотра бюджета, что может привести к образованию неизрасходованных остатков, возврату средств и снижению эффективности оперативных мероприятий.
51. Порядок применения этого принципа нужно пересмотреть с учетом предлагаемой модели СПБ и изменений в статьях расходов. Поэтому страновые отделения, участвующие в этапе II процесса подготовки прототипной модели, будут учитывать: i) изменения в категориях расходов для предлагаемой структуры; ii) пути совершенствования распределения расходов; и iii) применение принципа полного возмещения затрат в отношении взносов. ВПП стремится обеспечивать справедливое распределение взносов среди доноров; Секретариат представит примеры полного возмещения затрат в рамках модели СПБ как часть дискуссий, которые состоятся в ходе неформальных консультаций. Рассмотрение указанных аспектов будет проводиться с учетом итогов ВГС.

Планирование на основе имеющихся ресурсов

52. Нынешняя программа работы ВПП состоит из проектов, которые разработаны исходя из оценки потребностей в сотрудничестве с профильными государственными учреждениями и партнерами. Речь идет о плане проведения мероприятий по удовлетворению потребностей⁸, который является реальным призывом к привлечению ресурсов для реализации проектов и который по-прежнему будет служить основой для пропагандистской деятельности ВПП, направленной на обеспечение полного финансирования ее мероприятий по удовлетворению требований получателей помощи.
53. В рамках направления, связанного с планированием на основе имеющихся ресурсов признается, что оперативные потребности регулярно превышают уровень реально

⁸ В соответствии с Общим правилом X.8 к ним не относятся проекты в области развития.

поступающих взносов; в настоящее время многие страновые отделения пытаются решать эту проблему путем выбора приоритетных сфер для оказания помощи исходя из прогнозируемого объема ресурсов. Цель этого направления состоит в том, чтобы включить планирование на основе имеющихся ресурсов в деятельность всех страновых отделений в качестве второго этапа оперативного планирования. Планы отдельных страновых отделений, составленные на основе имеющегося объема ресурсов, образуют единый приоритетный план работы и включаются в годовой план управления.

54. Ожидается, что благодаря введению стандартной системы планирования на основе имеющихся ресурсов будут обеспечены следующие выгоды:
- *Эффективность.* Внедрение проектов финансирования, планов по распределению и осуществлению и бюджетов, составленных на основе имеющихся ресурсов, даст страновым отделениям возможность эффективно использовать ресурсы для достижения оптимальных результатов.
 - *Привлечение ресурсов.* Направляя просьбы о предоставлении средств, страновые отделения смогут убедительнее демонстрировать последствия недофинансирования.
 - *Управление.* Оперативное планирование и распределение приоритетов деятельности приобретут более последовательный и целенаправленный характер.
 - *Прогнозирование проблем.* Страновые отделения смогут заблаговременно уделять внимание таким проблемам, как сбои в каналах поставок или неблагоприятные погодные условия, сводя тем самым к минимуму последствия для получателей и обеспечивая наличие максимального объема ресурсов.
 - *Наглядность.* При составлении годовых планов финансирования страновые отделения смогут уделять приоритетное внимание мероприятиям исходя из своих потребностей; соответствующая информация будет храниться в подразделениях штаб-квартиры и в региональных бюро.
 - *Централизация и стандартизация данных.* Данные о проектах финансирования страновых отделений, месячных планах расходования средств и приоритетных направлениях деятельности будут в стандартном формате поступать в единую систему, что позволит отслеживать данные, оптимизировать потоки данных и максимально сократить время их анализа.

Экспериментальные проекты

55. В ряде страновых отделений реализуются пилотные проекты по стандартизации процедуры планирования на основе имеющихся ресурсов. В ходе этой экспериментальной работы и подготовки механизма планирования на основе имеющихся ресурсов использовались материалы рабочего совещания, состоявшегося в октябре 2015 года, в котором участвовали сотрудники страновых отделений, региональных бюро и штаб-квартиры. Реализация пилотных проектов проводится с применением имеющихся инструментов.
56. План, составленный на основе имеющихся ресурсов, позволяет точнее сопоставлять планируемые мероприятия с фактическими расходами и повышает уровень подотчетности. Являясь элементом подхода к планированию на основе имеющихся ресурсов, проектная деятельность в экспериментирующих странах проводится на основе принципа полного возмещения затрат с использованием плана на основе их ресурсов для стабилизации проектных показателей.
57. Страновые отделения в Гватемале, Зимбабве, Кении, Лесото, Мали, Никарагуа, Пакистане, Судане и Эфиопии приняли участие в экспериментальном применении планирования на основе имеющихся ресурсов, оценка результатов которого будет проводиться в июле 2016 года. Приобретенный опыт будет учитываться при выработке долгосрочного решения, для которого могут также потребоваться новые механизмы и системы внедрения изменений в структуру бюджета.

Авансовое макрофинансирование

58. Фонд внутреннего кредитования проектов предоставляет кредиты на проекты, задействуя при этом прогнозируемые взносы⁹ в качестве вспомогательных. Он придерживается максимального объема в 570 млн долл. США и опирается на оперативный резерв в объеме 95 млн долл. США с коэффициентом финансового рычага 6:1.
59. Авансовое макрофинансирование – это процедура внутреннего управления ресурсами, в рамках которой ВПП берет на себя риски по Фонду внутреннего кредитования проектов. Она направлена на то, чтобы передавать страновым отделениям полномочия по расходованию средств, например, с начала какого-либо финансового периода. Авансовое макрофинансирование не имеет отношения или привязки к прогнозам денежных взносов каких-либо конкретных доноров; оно связано с прогнозируемым уровнем ресурсов, которые ожидаются тем или иным страновым отделением в определенном году исходя из исторически сложившихся тенденций и знания намерений доноров. При возвращении авансированных сумм обеспечивается соблюдение всех условий, поставленных донорами.
60. К числу ожидаемых результатов авансового макрофинансирования мероприятий относятся:
- повышение уровня прогнозируемости финансирования, стабильности и непрерывности их осуществления;
 - экономия средств при закупках и транспортировке благодаря своевременному приобретению продовольственных товаров;
 - стабильность мероприятий по обеспечению продуктами питания, результативность которых подрывается при наступлении перебоев;
 - эффективность проведения срочных мероприятий, таких, как создание материальной базы и обеспечение школьного питания; и
 - повышение производительности и благополучия персонала благодаря заключению долгосрочных контрактов.

Экспериментальные проекты

61. На второй очередной сессии Совета в 2015 году Секретариат заявил о своем намерении "...провести небольшое число экспериментальных проектов через Фонд внутреннего кредитования проектов, который поддерживается за счет оперативного резерва: предлагается зарезервировать 150-200 млн долл. США из максимального объема Фонда, составляющего 570 млн долл. США"¹⁰. Отбор стран для участия в эксперименте производился по следующим критериям: i) исторически сложившиеся тенденции финансирования; ii) стабильность в части потребностей и оценки рисков; iii) участие в эксперименте по планированию на основе имеющихся ресурсов с утвержденным планом, составленным исходя из своего объема ресурсов; и iv) соглашение об отчетности, в котором признаются обязанности и обязательства, касающиеся авансового макрофинансирования.

⁹ Некоторые прогнозируемые взносы нельзя использовать в качестве вспомогательных из-за условий, поставленных донорами.

¹⁰ WFP/EB.2/2015/5-C/1, пункт 25.

62. Авансовое макрофинансирование для четырех стран, участвующих в эксперименте, было одобрено Комитетом по стратегическому распределению ресурсов и утверждено Директором-исполнителем (таблица 1). Объемы обязательств и расходов будут сопоставляться с авансами, а полученные взносы – использоваться для их выплаты в соответствии с условиями доноров.
63. После завершения эксперимента Бостонская консультационная группа окажет помощь в расчете достигнутого роста эффективности и результативности; Секретариат проведет оценку своего допустимого риска и определит пути максимального увеличения оперативной ценности авансовых выплат. Результаты этих экспериментов будут сопоставлены с нынешней моделью, чтобы продемонстрировать потенциал для повышения эффективности и совершенствования механизмов оказания помощи получателям.

Примеры стран

64. В таблице 1 приводится список страновых отделений, принимающих участие в экспериментальных проектах по планированию на основе ресурсов и авансовом макрофинансировании. В таблице 2 отражены прогнозируемые выгоды для участвующих страновых отделений.

ТАБЛИЦА 1: РЕЗЮМЕ ПЛАНОВ НА ОСНОВЕ РЕСУРСОВ И АВАНСОВОГО МАКРОФИНАНСИРОВАНИЯ				
Страна	Проект	План на 2016 год*	План на основе ресурсов на 2016 год	Проведенное авансовое макрофинансирование (к настоящему времени)
<i>млн долл. США</i>				
Эфиопия	PRRO 200700	163	97	25,0
Кения	PRRO 200737	118	89	11,5
Кения	PRRO 200736	114	65	8,3
Кения	CP 200680	30	27	9,5
Мали	PRRO 200719	106**	73	15,0
Судан	PRRO 200808	347	270	13,0
Итого выплаты по авансовому макрофинансированию				82,3

* WINGS, 3 марта 2016 года

** Проводится пересмотр бюджета. CP: страновая программа

ТАБЛИЦА 2: РЕЗЮМЕ ОЖИДАЕМЫХ ВЫГОД ОТ ПЛАНОВ НА ОСНОВЕ РЕСУРСОВ И АВАНСОВОГО МАКРОФИНАНСИРОВАНИЯ		
Страна	Проект	Выгоды
Эфиопия	PRRO 200700	Дает страновому отделению возможность сглаживать последствия перебоев в реализации мероприятий, которые подорвали бы режим питания беженцев, и снижать оперативные расходы благодаря переходу на выплату денежных пособий. Позволяет страновому отделению ввести систему использования биометрических данных для более успешного выявления получателей
Кения	PRRO 200737	Обеспечивает бесперебойность потока наличных средств для своевременной закупки и поставки продовольствия между поступлениями взносов в натуральной форме. Способствует непрерывному финансированию для обеспечения денежного компонента смешанных рационов. Поддерживает стабильность мероприятий по предоставлению питания, результативность которых может снизиться в случае перерывов.
Кения	PRRO 200736	Обеспечивает авансовое планирование и непрерывность для успешной реализации программы создания активов, которая также будет служить подспорьем в осуществлении деятельности Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций и Международного фонда сельскохозяйственного развития.
Кения	CP 200680	Создает условия для бесперебойности в реализации программы по обеспечению школьного питания в целях организованной передачи власти правительству в течение 2016 года.
Мали	PRRO 200719	Дает возможность своевременно закупать продукты питания и благодаря этому сокращать подготовительный период и не допускать перебоев в снабжении. Обеспечивает в соответствующие периоды развертывание мероприятий по повышению уровня сопротивляемости. Закупка зерновых местного производства в начальный период проведения уборочной может обеспечивать существенную экономию.
Судан	PRRO 200808	Позволяет своевременно закупать продовольствие для его заблаговременной доставки в Западный Дарфур и Южный Кордофан до начала сезона дождей. Обеспечивает непрерывное проведение мероприятий по предоставлению питания в период с января по июнь 2016 года. Обеспечивает стабильность выплаты денежных пособий беженцам в Кассале.

Дальнейшие шаги

65. До начала второй очередной сессии Совета будут проведены неформальные консультации с Советом и совещания с членами по вопросам ПСФ и другим элементам Комплексной дорожной карты. Признавая наличие возможных последствий для систем и стратегий партнеров, Секретариат будет продолжать учитывать их мнения о процедурах ССП и СПБ, а также другие аспекты ПСФ.
66. Осуществление процедур ССП и СПБ при центральном участии страновых отделений приведет к изменению методов работы ВПП. Подход, предусматривающий разработку прототипной модели, будет включать в себя Стратегический план (на 2017–2021 годы), концепцию странового стратегического планирования и ОМР, чтобы обеспечить максимальное повышение оперативной эффективности всей системы финансирования. Потребности в ресурсах для реализации этого проекта будут пересмотрены; в настоящее время ведется подготовка инвестиционного плана на 2017 год.

Сокращения, используемые в документе

БОЭ	Бюджетирование с учетом оперативной эффективности
СО	Страновое отделение
СПБ	Страновой портфельный бюджет
ОМР	Общеорганизационная матрица результатов
ССП	Страновой стратегический план
ПСФ	Пересмотр системы финансирования
ИТ	Информационные технологии
ЦУР	Цель в области устойчивого развития
ВГС	Всемирный гуманитарный саммит