



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Исполнительный совет
Первая очередная сессия
Рим, 22–24 февраля 2021 года

Distribution: General

Пункт 5 повестки дня

Дата: 15 января 2021 года

WFP/EB.1/2021/5-A/1

Original: English

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

Для рассмотрения

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

Обновленная информация о стратегическом планировании бюджета "снизу вверх"

Проект решения*

Исполнительный совет принял к сведению обновленную информацию о стратегическом планировании бюджета "снизу вверх" (WFP/EB.1/2021/5-A/1).

* Это проект решения. С окончательным текстом решения, принятым Исполнительным советом, можно ознакомиться в документе "Решения и рекомендации", который будет выпущен в конце сессии.

Координаторы:

г-н Г. Баррет,
руководитель аппарата и директор
Канцелярии Директора-исполнителя
Тел.: 066513-2009

г-н Р. Тернер,
директор проекта
стратегическое планирование бюджета "снизу вверх"
Тел.: 066513-4262

Ознакомительная информация о стратегическом планировании бюджета "снизу вверх"

1. Всемирной продовольственной программе (ВПП) принадлежит важнейшая роль в обеспечении прогресса в достижении целей в области устойчивого развития. Поэтому важно, чтобы организация располагала ресурсами из оптимальных источников финансирования, необходимыми для поддержки ее расширяющейся оперативной деятельности. Эти ресурсы должны выделяться в надлежащем объеме с учетом приоритетов организации и эффективно расходоваться.
2. Для решения этой задачи Директор-исполнитель постановил обеспечить стратегическое планирование бюджета по принципу "снизу вверх" (СПБСВ). Подобный подход включает углубленный анализ потребностей ВПП с точки зрения поддержки регулярных программ и оперативной работы и изучение существующих источников финансирования для удовлетворения этих потребностей. Поставлены следующие четыре основные задачи:
 - обеспечить использование оптимальных источников финансирования деятельности;
 - обеспечить более эффективное расходование средств;
 - повысить прозрачность финансирования подразделений штаб-квартиры и региональных бюро; и
 - проанализировать ассигнования страновым представительствам из бюджета на поддержку программ и административные расходы (ППА).
3. Процедура СПБСВ была внедрена в ВПП для того, чтобы определить оптимальный подход к ассигнованиям из бюджета на ППА на нужды подразделений штаб-квартиры и региональных бюро начиная с 2022 года с учетом следующих факторов:
 - В последние годы произошло значительное расширение ВПП, что обусловлено усложняющейся оперативной обстановкой, увеличением числа чрезвычайных ситуаций и осуществляемых мероприятий (например, денежных переводов и других мероприятий, относящихся к питанию, мероприятий по адаптации к изменению климата и комплексу вопросов гуманитарной помощи, развития и поддержания мира). Поэтому возникла необходимость проанализировать, удовлетворяет ли структура поддержки ВПП требованиям по обеспечению растущего объема оперативной деятельности, а также эффективности и более согласованного подхода.
 - Вследствие изменения структуры бюджетов ППА и увеличения объемов внебюджетных ресурсов финансирование подразделений штаб-квартиры и региональных бюро стало неоднородным. Отчасти это объясняется тем, что бюджеты ППА планируются заранее, исходя из сметы общих доходов организации, которая в последние годы занижалась.
 - Структура ППА и внебюджетных ресурсов в разных подразделениях штаб-квартиры и региональных бюро существенно варьируется. Инициативы, соответствующие приоритетам доноров, и ситуации, когда доноры требуют дополнительных гарантий того, что финансы будут направлены на конкретную цель, привлекают внебюджетное финансирование (например, работа с цепочками поставок и в программных областях в значительной степени финансируется за счет средств вне бюджета ППА), что создает неравномерную картину финансирования в организации. Кроме того, выросло число консультантов, нанимаемых по краткосрочным контрактам, финансируемым за счет средств вне бюджета ППА; это позволяет поддерживать небольшой объем

бюджета ППА, но затрудняет оценку фактических текущих расходов ВПП и обеспечение стабильного, прогнозируемого финансирования важных видов деятельности.

- Все усилия по оптимизации бюджета ППА должны осуществляться с учетом реформы Организации Объединенных Наций и других новых инициатив ООН (таких как классификация расходов на инициативы, фонды и программы Группы по инновациям в оперативной деятельности Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию).

Подход к СПБСВ

4. В рамках СПБСВ применялся поэтапный подход, обусловленный главным образом необходимостью соблюдения графика, представленного в плане управления ВПП на текущий период, и создания прочной основы для проведения тщательного обзора со значимыми положительными результатами, отвечающего ожиданиям Исполнительного совета и группы руководителей старшего звена.
5. На первом этапе работы, в 2020 году, был проведен анализ текущего положения с планированием бюджета в ВПП, с особым акцентом на формулировку выводов и разработку рекомендаций, касающихся распределения и контроля бюджета ППА и внебюджетного финансирования.
6. На втором этапе, в 2021 году, будут выполняться рекомендации, вынесенные в ходе первого этапа, с опорой на результаты подготовительной работы. Будет проведена всесторонняя оценка потребностей и приоритетов подразделений штаб-квартиры и региональных бюро с точки зрения финансирования; результаты этой оценки будут использоваться при подготовке их заявок на выделение бюджетных средств.
7. Результаты первого и второго этапов будут использованы в 2022 году при подготовке плана управления на 2022–2024 годы. Такой подход поможет повысить согласованность и прозрачность и оптимизировать освоение ресурсов.

Обоснование поэтапного подхода

8. Процедура СПБСВ была введена в июне 2020 года, когда прошло достаточно много времени с начала выполнения плана управления на текущий период, поэтому возможностей для значительных изменений, которые повлияли бы на осуществление плана управления в 2021 году, было немного. Таким образом, на этом первом этапе основное внимание уделялось анализу, не относящемуся к плану управления, и подготовке к 2022 году.
9. Поэтапный подход помог организации подготовиться к более тщательной оценке, которую предстоит провести в 2022 году: в частности, были разработаны и уточнены определения и руководящие указания, и были созданы механизмы, которые помогли применить более тщательный подход к планированию бюджета. Главная цель заключается в уточнении и повышении согласованности бюджетных документов, направляемых подразделениями штаб-квартиры и региональными бюро.
10. ВПП была ознакомлена с этими концепциями, была проделана основополагающая работа, и было выделено достаточно времени для подготовки к СПБСВ, поэтому в ходе подготовки плана управления 2022 года будут сделаны изменения, которые помогут теснее увязать источники финансирования с мероприятиями.

Этап I

Охват этапа I

11. Для достижения целей этапа I были определены четыре направления работы:
- **техническая работа по планированию бюджета:** анализ использования различных источников финансирования бюджетов на нужды подразделений штаб-квартиры и региональных бюро в настоящее время и разработка механизма оптимизации распределения средств с учетом характера финансируемой деятельности;
 - **регулирование бюджета:** оценка существующих структур регулирования бюджета, формируемого из разных источников;
 - **анализ возмещения издержек:** формирование каталога моделей возмещения расходов в ВПП и подготовка рекомендаций по поддержке позиции организации; и
 - **анализ бюджета страновых представительств:** анализ бюджетов страновых представительств с целью определить оптимальную структуру типового странового представительства, на которую будут выделяться средства из бюджета ППА.

Техническая работа по планированию бюджета

12. Техническая работа по планированию бюджета включала первоначальную оценку бюджетных документов в рамках плана управления на 2021 год в целях более глубокого понимания особенностей использования бюджета ППА и внебюджетных ресурсов, разрыва между запрошенным и выделенным финансированием и подхода к подготовке самих документов.
13. В целях совершенствования процесса планирования бюджета был разработан механизм планирования, состоящий из двух компонентов: уточненная общеорганизационная матрица результатов (ОМР) и введение определений, позволяющих определить деятельность как "основную", "прочие услуги" и "прямую".
14. В ОМР, разработанной в 2018 году и впоследствии пересмотренной, отражена деятельность по осуществлению страновых стратегических планов; она помогает ВПП сопоставлять и отслеживать расходы подразделений и региональных бюро, а также используется для представления отчетных данных, предусмотренных планом управления. В ходе анализа в рамках СПБСВ было установлено, что для более согласованного применения ОМР желательно уточнить используемые в ней определения.

Также была доработана общеорганизационная матрица результатов, что будет отражено в предложении по плану управления 2022 года

Исходная					Уточненная					
Стратегия и управление	Услуги для ведения оперативной деятельности		Общее руководство, независимый надзор и привлечение средств		Стратегия и управление	Услуги		Общее руководство, независимый надзор и привлечение средств		
А. Стратегия и управление	В. Оказание деловых услуг для обеспечения операций	С. Политика, руководящие документы и обеспечение качества	D. Информационно-просветительская работа, партнерские связи, привлечение средств, координация с другими учреждениями ООН		Е. Общее руководство и независимый надзор	А. Стратегия и управление	В. Деловые услуги	С. Политика, руководящие документы и обеспечение качества	D. Информационно-просветительская работа, партнерские связи, привлечение средств и координация с другими учреждениями ООН	Е. Общее руководство и независимый надзор
A1. Сбор стратегической информации	B1. Прямые услуги и операции	C1. Документы политики, руководства, инструменты, обучение	D1. Привлечение ресурсов и партнерские связи	E1. Помощь государствам-членам	A1. Принятие стратегических решений	B1. Деловые услуги	C1. Документы политики, руководства, инструменты	D1. Привлечение ресурсов и партнерские связи	E1. Помощь государствам-членам	
A2. Принятие стратегических решений	B2. Разработка и обслуживание систем программного обеспечения	C2. Консультационные услуги	D2. Коммуникации и брендинг	E2. Внешний аудит и оценки	A2. Осуществление стратегических инициатив	B2. Деловые операции	C2. Обучение	D2. Коммуникации и брендинг	E2. Внешний аудит и оценки	
A3. Осуществление стратегических инициатив	B3. Помещения	C3. Внутренний надзор и обеспечение соответствия	D3. ООН и координация кластеров	E3. Инициативы по обеспечению прозрачности		B3. Разработка систем	C3. Внутренний надзор и обеспечение соответствия	D3. ООН и координация кластеров	E3. Инициативы по обеспечению прозрачности	
						B4. Обслуживание систем				
						B5. Помещения				

15. Основные изменения были внесены на самом низком уровне ОМР – уровне продуктов и услуг (например, А1, А2 и т. д.). Продукты и услуги разделяются на пять общих категорий: А – стратегия и управление; В – деловые услуги; С – политика, руководящие документы и обеспечение качества; D – информационно-просветительская работа, партнерские связи, привлечение ресурсов и координация с другими учреждениями системы ООН; и Е – общее руководство и независимый надзор. Эти пять основных категорий формируют три статьи ассигнований: стратегия и управление; услуги; и общее руководство, независимый надзор и привлечение средств.
16. Изменения были внесены с целью отделить деловые услуги от деловых операций (В1 и В2 на диаграмме выше), поскольку для осуществления этих видов деятельности необходимы разные уровни знаний и процессов. И первые, и вторые представляют собой прямую деятельность, ведущуюся от имени государственных представительств, региональных бюро и подразделений штаб-квартиры. Были внесены и другие изменения, такие как отделение разработки систем от обслуживания систем (В3 и В4). Это изменение позволяет более наглядно представить обязательства по финансированию с учетом различий в характере финансирования соответствующих видов деятельности (если расходы на разработку носят единовременный характер, то расходы на обслуживание – долгосрочный).
17. Вторая концепция заключается в применении определений, позволяющих подразделять деятельность на "основную", "прочие услуги" и "прямую" для классификации потребностей подразделений штаб-квартиры и региональных бюро:
- **основные услуги по косвенной поддержке программ и вспомогательные услуги (основная деятельность):** основной потенциал, который необходимо финансировать для обеспечения деятельности организации с учетом прогнозируемого дохода и общеорганизационных приоритетов;
 - **прочие услуги по косвенной поддержке программ и вспомогательные услуги (прочие услуги):** дополнительные мероприятия – экстренные меры реагирования, наращивание масштабов или ликвидация дефицита либо ограниченные по продолжительности и новые инициативы; и

- **прямая деятельность:** деятельность, относящаяся к конкретному страновому представительству, региональному бюро или подразделению штаб-квартиры и для целей настоящего мероприятия считающаяся подвидом основной деятельности.
18. В ноябре и декабре 2020 года было проведено мероприятие по моделированию применения усовершенствованных основных элементов ОМР и классификации деятельности как "основной", "других услуг" и "прямой" при подготовке бюджетных документов к плану управления 2021 года. Пяти региональным бюро и 23 директорам подразделений штаб-квартиры было предложено рассмотреть и классифицировать свои бюджетные документы с использованием новой модели планирования бюджета. В совокупности на их заявки приходится более половины ассигнований из бюджета ППА, утвержденного Исполнительным советом в ноябре 2020 года (утвержденная сумма которого составила 443,5 млн долл. США). Затем пересмотренные бюджетные документы, подготовленные директорами, были направлены руководителям соответствующих департаментов.
 19. В начале января 2021 года шесть руководителей департаментов провели практический обзор, в ходе которого рассмотрели документы, представляемые находящимися в их ведении подразделениями и региональными бюро, в том числе с точки зрения выбора уточненных основных элементов ОМР и обозначения деятельности как "основной", "прочих услуг" и "прямой" в соответствии с классификацией. Анализ и проверка модели – важнейшая часть работы по обеспечению согласованности заявок на выделение бюджетных средств с приоритетами подразделений, департаментов и организации.
 20. В конце января группа по СПБСВ планирует направить результаты этого обзора группе руководителей, а затем представить их Исполнительному совету.

Регулирование бюджета

21. В рамках направления "регулирование бюджета" была проведена оценка действующей в ВПП системы регулирования бюджета: были изучены форумы, в рамках которых принимаются общеорганизационные решения по бюджету, и были подготовлены рекомендации по обновлению этой системы.
22. Группа по СПБСВ составила карту структур регулирования по всем источникам финансирования и по результатам консультаций разработала матрицу, обеспечивающую ответственность, подотчетность и принятие обоснованных решений. В ней были закреплены роли и обязанности отдельных лиц и звеньев управления в отношении бюджетов и источников финансирования ВПП.
23. По результатам этого мероприятия были сделаны следующие выводы:
 - необходимо повысить эффективность регулирования бюджета с учетом того, что организация выросла и структура ее усложнилась;
 - руководители старшего звена обязаны участвовать в различных форумах;
 - более широкое привлечение подкомитетов к подготовительной работе и разработке рекомендаций поможет руководителям принимать решения; кроме того, есть возможность активнее привлекать к работе директоров;
 - более значительная представленность страновых представительств и региональных бюро поможет расширить круг участников обсуждения решений и тех, кто положительно воспринимает нововведения.
24. Ответственность за выполнение рекомендаций по направлению "регулирование бюджета" была возложена на Отдел общеорганизационного планирования и обеспечения эффективности.

Возмещение расходов

25. В рамках направления "возмещение расходов" была проанализирована соответствующая деятельность в организации. Были документально описаны методики, высказаны замечания и даны рекомендации, которые послужили основой для дальнейшего анализа соответствующими отделами.
26. Был проведен обзор 33 действующих специальных счетов¹ с точки зрения их назначения, механизмов возмещения и остатков средств на них. Выводы по результатам обзора были проверены владельцами специальных счетов. Анализ показал, что в настоящее время для специальных счетов используются три механизма возмещения расходов.
- **Возмещение расходов на управление** – покрытие расходов руководителей и вспомогательной инфраструктуры управления.
 - **Платные услуги** – расходы, связанные с определенными услугами, предоставляемыми владельцем специального счета.
 - **Надбавки** – авансовые платежи за товары и услуги с определением суммы платежей исходя из определенных факторов.
27. Анализировались и другие механизмы возмещения расходов, которые чаще всего относятся к переводам средств между подразделениями за оказание услуг. Анализ показал, что для повышения эффективности будущих инициатив по возмещению расходов можно выработать дополнительные указания, направленные на обеспечение их пригодности для использования в будущем.
28. Анализировался и передовой опыт других учреждений Организации Объединенных Наций, в которых центры совместных служб были созданы ранее и развиваются, и совершенствуются с точки зрения предлагаемых услуг уже не первый год. Группа по СПБСВ стремилась рассматривать инициативы в рамках всей системы Организации Объединенных Наций; в этой связи крайне важной была работа Группы по стратегическим результатам в связи с организационными новшествами. Рекомендуется при предоставлении внутренних услуг ориентироваться на существующие обязательства ВПП в отношении согласованных принципов калькуляции затрат, ценообразования и обеспечения удовлетворенности клиентов в связи с оказанием услуг другим учреждениям Организации Объединенных Наций.
29. Анализ возмещения расходов в организации показал, что оно все чаще используется как метод финансирования предоставления внутренних услуг и что есть возможность внедрить общеорганизационные стандарты, которые обеспечат прозрачность и равенство. Необходимо разработать руководящие указания общеорганизационного уровня в следующих отношениях:
- нормативы расчета прямых расходов;
 - инструменты, необходимые для внедрения подхода, предполагающего возмещение расходов;
 - финансовые механизмы эффективного отслеживания переводов и предоставления информации о них; и
 - механизмы обратной связи, обеспечивающие активное взаимодействие с конечными потребителями и повышение качества услуг.

¹ "Специальный счет – это счет, открытый Директором-исполнителем для определенного специального взноса или для денежных средств, выделенных на конкретные операции, остаток по которому может быть перенесен на следующий финансовый период" (Финансовое положение 1.1 ВПП).

30. Для выполнения рекомендаций по результатам СПБСВ была сформирована рабочая группа по возмещению расходов под руководством директора Финансового отдела организации. Она продолжит анализ, соберет дополнительную информацию о масштабах возмещения расходов, определит возможные варианты для организации и подготовит руководящие указания и принципы.

Анализ бюджета расходов на поддержку программ и административных расходов в страновых представительствах

31. ВПП действует более чем в 80 странах мира с разным уровнем присутствия персонала и разным потенциалом. На этапе I, в частности, был проведен анализ ассигнований из бюджета ППА страновым представительствам ВПП, в частности, средств, выделяемых на покрытие расходов, связанных с должностями директоров страновых представительств, а также дополнительных ассигнований на национальный персонал и текущие расходы. Были рассмотрены разные модели повышения эффективности деятельности типовых страновых представительств в соответствии с правилами и нормами, которые помогут обеспечить более равноправное распределение средств из бюджета ППА и усовершенствовать работу типового представительства.
32. Ассигнования из бюджета ППА страновым представительствам в рамках плана управления на 2021 год составили 103,4 млн долл. США, или 23 процента всего объема бюджета ППА. Из этой суммы 56 процентов (56,6 млн долл. США) было выделено в виде прямых ассигнований², а 44 процента (45,3 млн долл. США) было направлено централизованным службам³. Централизованные службы несли расходы на информационные технологии, безопасность и благополучие сотрудников, которые определялись из расчета на душу населения; лишь небольшая доля расходов (1,5 млн долл. США) рассчитывалась не в подушевом выражении.
33. Средства в сумме 45,3 млн долл. США распределялись в основном исходя из численности персонала в страновых представительствах, что дало возможность разработать модель, которая обеспечит более справедливое распределение средств и не потребует покрытия расходов, непосредственно связанных с оперативной деятельностью, которые можно считать расходами на персонал в подушевом выражении.
34. Была предложена модель, в соответствии с которой бюджет ППА (в 2021 году – 103,4 млн долл. США) будет полностью распределяться между страновыми представительствами на более справедливой основе, с тем чтобы укрепить стратегический потенциал типовых страновых представительств и дать ВПП возможность более полно учитывать страновой контекст. Применение предлагаемой модели не приведет к чистым изменениям в общем объеме ассигнований из бюджета ППА страновым представительствам и обеспечит более стабильную основу для реагирования страновых представительств на потребности стран.

² Прямые ассигнования страновым представительствам из бюджета ППА в 2021 году включают средства на оплату расходов по должностям директоров страновых представительств, оплату прочих расходов на ППА, а также дополнительные ресурсы по инвестиционным предложениям 2021 года (в частности, в таких областях, как повышение эффективности оперативной деятельности, партнерских отношений, финансирование деятельности в области развития и совершенствование подходов к разработке программ).

³ Резервный фонд для страновых представительств в размере 1,5 млн долл. США, средства из которого не выделяются на конкретные страновые представительства.

35. Модель была одобрена группой руководителей старшего звена. Группа управленческой поддержки и Отдел общеорганизационного планирования и эффективности будут совместно со страновыми представительствами заниматься ее внедрением и обеспечением того, чтобы средства на покрытие расходов в подушевом выражении поступали из соответствующего источника.

Этап II

Охват этапа II

36. Работа на этапе I СПБСВ создала прочную основу для этапа II: был разработан механизм более точного определения основных потребностей, и были разработаны рекомендации, которые помогут повысить прозрачность распределения ресурсов.
37. На II этапе будет обеспечено повышение качества и согласованности бюджетов подразделений штаб-квартиры и региональных бюро за счет внедрения уточненной ОМР и учета концепций основной деятельности, прочих услуг и прямой деятельности. Новая модель планирования бюджета позволит оптимально распределять финансовые средства с учетом характера деятельности, осуществляемой подразделениями штаб-квартиры и региональными бюро.

Ожидаемые итоги этапа II

38. Будет внедрен процесс обзора, призванный обеспечить более тесную увязку источников финансирования с мероприятиями, согласованность, прозрачность и беспристрастность и минимизировать предвзятость. В состав Комитета по обзору будет предложено войти сотрудникам ключевых отделов штаб-квартиры ВПП, региональных бюро и страновых представительств. Основные цели Комитета будут заключаться в обеспечении того, чтобы финансовые ресурсы распределялись с учетом стратегических и общеорганизационных приоритетов ВПП, в соответствии с политикой и процедурами и на основе прозрачных критериев. Он будет уделять особое внимание межфункциональным мероприятиям, которые помогут отказаться от существующего в ВПП фрагментированного подхода к подготовке заявок на выделение бюджетных средств.
39. В обязанности Комитета будут входить рассмотрение бюджетных документов 2022 года и направление директорам просьб представить обоснования в случаях, когда неясно, каковы будут результаты работы; подтверждение того, что при подготовке бюджетных документов отделы и региональные бюро применяли уточненную ОМР и точно формулировали свои основные потребности; а также представление Директору-исполнителю рекомендаций в отношении оптимальных источников финансирования.

Предлагаемый график подготовки плана управления 2022 года

40. Чтобы завершить работу над планом управления 2022 года к ноябрю 2021 года, необходимо будет пересмотреть стандартный график подготовки плана управления. Возможно, потребуются дополнительная актуальная информация и неофициальное взаимодействие с Исполнительным советом.

На этапе II СПБСВ потребуются дополнительные действия



41. Новая модель планирования бюджета была опробована в 28 из 53 подразделений и региональных бюро; она будет взята за основу для подготовки к 2022 году и будет использоваться при оформлении заявок на выделение бюджетных средств в рамках плана управления 2022 года. Остальным отделам предстоит ознакомиться с ней в будущем. Будут разработаны подробные руководящие документы с учетом предлагаемых изменений, которые будут использоваться в ходе обучения, которое пройдут работники всех отделов и региональных бюро. В предлагаемом графике будет предусмотрено достаточно времени для подготовки документов для плана управления всеми подразделениями штаб-квартиры и региональными бюро.
42. Все представленные документы должны быть тщательно рассмотрены Комитетом по обзору. Предложения о финансировании с учетом прогнозов о наличии ресурсов и стратегических приоритетов будут представлены Исполнительному совету. В соответствии с принятым порядком будут проводиться регулярные консультации с Исполнительным советом, результаты которых будут использованы в ходе подготовки плана управления 2022 года.
43. План управления 2022 года будет представлен на утверждение Исполнительному совету на его второй очередной сессии 2021 года.

Сокращения

СПБСВ	стратегическое планирование бюджета "снизу вверх"
ОМР	общеорганизационная матрица результатов
ППА	Поддержка программ и административные расходы