

УДК 336.69

Р.Р. РЗАЕВ, Э.Т. АЛИЕВ

ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ЭФФЕКТИВНОГО ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ В ОТНОШЕНИИ ПОДДЕРЖКИ ПРОЕКТОВ FAO UN¹

Предлагается новая концепция финансового механизма возмещения расходов в рамках FAO UN, которая представляет собой переход от принципов классификации расходов и возмещения дополнительных затрат, применяемых в соответствии с действующей политикой FAO в отношении затрат на поддержку проектов, к порядку полного пропорционального возмещения расходов, в рамках которого все затраты на обеспечение выполнения программы работы по всем источникам финансирования делятся на три категории расходов: прямые операционные расходы; прямые расходы на поддержку; и косвенные расходы на поддержку. В рамках данной классификации расходов разработана модель финансового механизма эффективного возмещения расходов в отношении поддержки проектов FAO, основанная на принципе пропорциональности.

Ключевые слова: прямые операционные расходы, прямые расходы на поддержку, косвенные расходы на поддержку, финансовый механизм возмещения расходов

1. Введение. FAO является межправительственной организацией Объединённых Наций, основной целью которой является обеспечение продовольственной безопасности в мире, или, другими словами, способствование гарантированному регулярному доступу всего населения планеты к высококачественной пище, обеспечивающей активный и здоровый образ жизни человека [1]. В настоящее время участниками FAO UN являются 194 государства, два ассоциированных члена и одна организация-член – Европейский Союз, консолидированные взносы которых формируют бюджет FAO UN и идут на реализацию всевозможных проектов по претворению указанной миссии. Финансирование проектов осуществляется, в том числе, и из внебюджетных источников, формируемых за счёт доноров-государств, заинтересованных в реализации своих целевых проектов.

В 2000-ом году Финансовый Комитет (FC) FAO сформировал политику организации в отношении установления ставок расходов на обслуживание проектов (РОП) [2]. В основу этой политики положен принцип разумной привязки возмещаемых издержек к фактическим расходам по административной и оперативной поддержке проектов FAO с должным учётом существующих положений и необходимости обеспечения простоты и транспарентности. При этом, при финансировании проектов из внебюджетных источников применяются следующие стандартные категории ставок РОП:

1. стандартная ставка в 13% на мероприятия по оказанию технической помощи и мероприятия, непосредственные для поддержки регулярной программы (РП);
2. максимальная ставка в 10% на чрезвычайную помощь;
3. ставка до 10% при совместном финансировании мероприятия.

Кроме того, в соответствии с существующей политикой FAO также применяются 15 специальных ставок РОП, размеры которых не превышают 14%-ов.

Статистический анализ ставок РОП в отношении 556-ти проектов, финансируемых через целевые фонды за период с 01.06.20013 по 31.05.2014, показал, что по подавляющему большинству проектов расходы были начислены по максимальным ставкам [2]. По сравнению с предыдущим соответствующим периодом РОП даже несколько выросли, прежде всего, за счёт увеличения числа проектов 1-ой категории и, соответственно, сокращения проектов остальных категорий.

¹ Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (FAO UN – Food and Agriculture Organization of the United Nations)

Вместе с тем, ещё в декабре 2012 года в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН была выражена серьёзная озабоченность по поводу того, что при существующей на тот момент методологии возмещения расходов часть затрат на мероприятия, финансируемых за счёт внебюджетных средств, покрывается из ресурсов Регулярной Программы, что создаёт риск нехватки основных ресурсов для осуществления деятельности, собственно, по самим программам. Поэтому в резолюции выражена необходимость разработки механизма возмещения расходов на основе главного принципа полного возмещения расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования [3]. Поэтому на своей очередной 151-ой сессии FC FAO UN рассмотрел *Всесторонний доклад по вопросу политики FAO в отношении затрат на поддержку проектов* и приветствовал инициативу по разработке всеобъемлющего финансового механизма возмещения расходов FAO. Одним из разработчиков данного доклада является соавтор настоящей статьи (Э.Т. Алиев), в которой рассматриваются основные принципы финансового механизма эффективного возмещения расходов в отношении поддержки проектов FAO.

2. Постановка задачи. На своей 151-ой сессии (от 26-30 мая 2014 г.) FC FAO одобрил инициативу по разработке всеобъемлющего финансового механизма возмещения РОП и поддержал следующий план по его разработке:

I. Этап исследования

- Анализ предыдущего опыта, текущего механизма возмещения РОП и внутренних условий работы FAO.

- Проведение консультаций с FC FAO.

II. Этап разработки концепции

- Изучение практики возмещения РОП через различные институты ООН.
- Проведение корпоративных консультаций.
- Разработка принципов всеобъемлющего финансового механизма возмещения РОП.
- Разработка концепции всеобъемлющего финансового механизма возмещения РОП.
- Выявление последствий (в т.ч. достоинств и недостатков) применения и целесообразности предлагаемой концепции.

III. Этап формализации

- Доработка принципов и моделирование процесса возмещения РОП.
- Определение аспектов внедрения.
- Имплементация финансового механизма возмещения РОП в контексте комплексной подготовки бюджета FAO.

Уже через несколько месяцев, а именно на 156-ой сессии от 3-7 ноября 2014 г. FC FAO принял разработанный исполнительной группой обновлённый всеобъемлющий финансовый механизм возмещения РОП. Поэтому в продолжении проведенных исследований, основной целью настоящего исследования является разработка и адаптация модели процесса эффективного возмещения РОП. Собственно, это и предопределило основную задачу настоящей статьи – новую классификацию затрат и разработку модели финансового механизма эффективного возмещения расходов в отношении поддержки проектов FAO UN.

3. Анализ политики FAO UN в отношении затрат на поддержку проектов: основные проблемы. Действующая на сегодняшний день политика FAO в отношении затрат на поддержку проектов была разработана ещё 1999-ом году и на протяжении последующих лет эволюционировала, адаптируясь к текущим условиям. В настоящее время сфера действия этой политики охватывает возмещение необходимых и неотъемлемых *переменных непрямых расходов*, связанных с предоставлением *административной и операционной поддержки*

проектов (АОПП) и прямых расходов, связанных с оказанием *услуг по технической поддержке*. При этом данная политика основывается на следующих основных принципах [4]:

- принцип возмещения дополнительных затрат, который предполагает, что деятельность FAO финансируется в основном за счет начисленных взносов в рамках Регулярной Программы. При этом поддержка, оказываемая через Регулярную Программу внебюджетным проектам, которые финансируются за счёт добровольных взносов, считается дополнительными издержками, которые подлежат возмещению;

- возмещение лишь половины переменных не прямых расходов, согласно достигнутой в 1992 году договоренности между учреждениями ООН в соответствии с принципом партнерства.

Ставки возмещения переменных не прямых расходов, связанных с АОПП, были основаны на первоначальной стандартной ставке в размере 13%, которая была утверждена руководящим органами ООН в 1980 году и впоследствии принята почти всеми организациями ООН. Сейчас Секретариат ООН и большинство специализированных учреждений продолжают применять эту ставку с некоторыми вариациями.

В соответствии с применяемой в настоящее время политикой FAO, расходы на поддержку классифицируются и возмещаются следующим образом [4]:

- все переменные прямые расходы (например, на персонал проектов, услуги по оказанию технической поддержки, консультантов, служебные поездки, предметы снабжения, информационные технологии и услуги по обеспечению безопасности) относятся непосредственно на счет проектов;

- 50% дополнительных переменных не прямых расходов² возмещаются за счёт применения ставки обслуживания проектов, базовый уровень которой составляет 13% с поправками на конкретные обстоятельства;

- в рамках существующей политики возмещения затрат совершенно не учитываются прямые и косвенные фиксированные расходы (например, постоянные издержки в связи с обеспечением общего руководства, общего финансового учета, центральных функций в области ЛР, аудита и централизованных архивных служб и пр.) в силу принципа, согласно которому возмещаются лишь «дополнительные» издержки.

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

- комплексный подход к составлению и реализации программ и повышение объема внебюджетных ресурсов по отношению к Регулярной Программе (в настоящее время эта пропорция составляет 59% к 41%), где расходы на поддержку более не являются дополнительными в плане реализации утвержденной Программы работы;

- большая децентрализация операций, интеграция оперативной деятельности в области развития и реагирования на чрезвычайные ситуации и большее разнообразие источников финансирования;

- представления партнеров FAO, ее руководства и персонала о том, что существующая политика в отношении затрат на поддержку и ее применение отличаются сложностью и

² Подбор кадров; составление и официальное оформление контрактов; подготовка бюджетов, мониторинг планов работы и контроль расходов; получение, хранение и распределение средств; ведение счетов по проекту; финансовая и прочая отчетность по проекту.

носят несправедливый характер.

4. Новый подход к возмещению РОП. В декабре 2012 года в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию A/RES/67/226, в которой: «Генеральная Ассамблея просит исполнительные советы Фондов и Программ Организации Объединенных Наций и рекомендует руководящим органам специализированных учреждений утвердить к 2013 году механизмы возмещения расходов, с тем чтобы в 2014 году перейти к их полноценному использованию на основе главного принципа – **полного возмещения расходов пропорционально из источников основного и неосновного финансирования и простой, прозрачной и согласованной методики, предусматривающей стимулы, в частности посредством установления дифференцированных ставок возмещения расходов, и учитывающей различия в объёме и характере средств**, для увеличения доли основного финансирования и повышения предсказуемости и гибкости и смягчения целевого характера взносов в неосновные ресурсы, которые должны быть увязаны со стратегическими планами, принятыми соответствующими руководящими органами».

Учитывая проблемы, возникшие в связи с действующей политикой FAO в отношении затрат на поддержку, и руководящие указания Генеральной Ассамблеи ООН, всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов был сформулирован в соответствии с одобренными на 154-й сессии FC FAO следующими принципами:

- стремление к полному возмещению расходов пропорционально за счёт Регулярной Программы и внебюджетных средств в рамках единого бюджета;
- поддержка и укрепление возможностей FAO для выполнения её мандата посредством эффективного использования ресурсов и поддержки связей между её нормативной работой и деятельностью в области развития;
- согласование с политикой децентрализации, способствующей принятию решений и активизации деятельности на уровне страны;
- простота и обеспечение транспарентности, равномерности распределения и подотчетности, которые целесообразны с финансовой и оперативной точки зрения;
- внедрение тех существующих видов практики, одобренных государствами-членами, донорами и руководящими/контрольными органами в рамках системы ООН, которые будут способствовать деятельности FAO по осуществлению своего уникального мандата.

При этом, исходная посылка для проведения анализа заключается в том, чтобы политические концепции, уровни ресурсного обеспечения и финансовые и оперативные аспекты деятельности FAO оставались относительно неизменными.

Итак, суть нового порядка, предусматривающего пропорциональное возмещение затрат с относимыми издержками на поддержку проектов, состоит в том, что он отходит от принципов классификации расходов и возмещения дополнительных затрат, которые применяются в соответствии с действующей политикой FAO в отношении затрат на поддержку. Поэтому в начале были определены категории затрат по всем источникам финансирования. Таковыми являются [4]:

- ПОР: *Прямые операционные расходы* – это любые издержки, связанные с конкретными вводимыми ресурсами (помимо прямых расходов на поддержку), которые необходимы для осуществления какого-либо вида деятельности. К примеру, это расходы, включающие в себя проектные сметы (затраты на проектный персонал, техническую помощь FAO, консультантов, служебные поездки, контракты, оборудование и пр.).

- ПРП: *Прямые расходы на поддержку* – это стоимость тех услуг, которые могут быть отнесены к поддержке предоставления конкретных вводимых ресурсов, предоставленных в

рамках прямых оперативных расходов. Среди прочего, к таким расходам относятся услуги, связанные с управлением людскими ресурсами, финансами, информационными технологиями, мониторингом и оценкой. Эти расходы относятся к той помощи, которую FAO должна предоставить для того, чтобы обеспечить реализацию конкретных мероприятий.

- КРП: *Косвенные расходы на поддержку* – это расходы, которые поддерживают выполнение осуществляемых мероприятий, но не могут быть непосредственно связаны с их реализацией (например, политическое и исполнительное руководство и менеджмент, управление и надзор).

Таким образом, в рамках нового подхода рассматриваются все затраты по всем источникам финансирования (Регулярная Программа наряду с внебюджетными ресурсами), осуществляется отход от разделения расходов на переменные и фиксированные (таким образом, внебюджетные ресурсы больше не рассматриваются как дополнительные) и осуществляется отход от принципа партнерства в плане полного возмещения расходов. При этом, расчёт и возмещение расходов на поддержку проектов осуществляется по следующим двум принципам.

- Прямые затраты на поддержку должны определяться с использованием новой классификации расходов и затем закладываться в бюджет Регулярной Программы и во все внебюджетные проекты в соответствии с принципом пропорционального применения ко всем источникам финансирования. Тогда по итогам полученных результатов можно будет определить, что именно необходимо заложить в бюджет и что возмещать из бюджетных смет в качестве прямых издержек наряду с прямыми оперативными расходами.

- Расчёт косвенных расходов на поддержку должен производиться на основе процентной доли от общей суммы прямых расходов (ПОР и ПРП), финансируемых из всех источников (Регулярная Программа и внебюджетные средства), а не на основе действующего порядка, который опирается на выявление дополнительных расходов по Регулярной Программе в связи с внебюджетными взносами. В этом случае ставка КРП будет рассчитываться как процентная доля от общего объёма прямых расходов, финансируемых из всех источников (Регулярная Программа и внебюджетные средства), и будет применяться для возмещения процентной доли от общей суммы всех внебюджетных проектных смет.

Таким образом, основываясь на предварительных расчетах с применением вышеупомянутой классификации затрат в отношении совокупного уровня расходов («Регулярная Программа» + «Внебюджетные Средства»), общая средняя ставка возмещения КРП на 2014-2015 годы по предварительным оценкам должна составить 7% от прямых расходов на поддержку проектов. Данная ставка КРП была получена на основе классификации всех сметных расходов по всем источникам финансирования в соответствии с принятыми тремя основными категориями расходов (см. Табл. 1).

Табл. 1

Пропорциональное возмещение расходов

Вид расходов	Расходы FAO (из бюджетных и внебюджетных источников), запланированные на 2014 - 2015 годы (млн. долл. США)
а) Прямые операционные расходы и прямые расходы на поддержку	2 283

b) Косвенные расходы на поддержку	159
c) Итого расходов	2 442
d) Расчётная пропорциональная ставка КРП (b/a)	7%

Согласно новому подходу ставка КРП в 7% должна заменить действующие три стандартные и 15 специальных ставок РОП, о которых упоминалось выше. Очевидно, что при использовании нового подхода большая часть специальных ставок окажется ненужной, поскольку «размер скидки» с затрат, которую они собой представляют, будет эквивалентен сумме, которая будет возмещаться посредством применения стандартной ставки КРП и прямых расходов (ПРП и ПОР), покрываемых за счёт проекта. В свою очередь, это приведет к сближению ставок на уровне расчётной 7%-ой ставки КРП, которая соответствует распространенным ставкам КРП, вводимым в ряде фондов и программ системы ООН³, что позволит проявить необходимую гибкость в управление средствами.

На рис. 1 представлены результаты применения новой классификации расходов в рамках Программы Работы и Бюджета (ПРБ) на 2014-2015 годы без применения принципа пропорциональности в отношении всех источников финансирования.

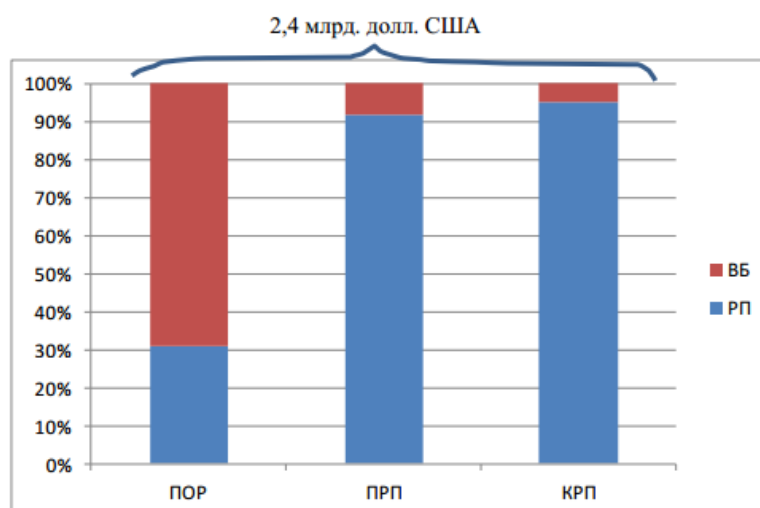


Рис.1 Применение новой классификации РОП в рамках ПРБ на 2014 - 2015 годы (без применения принципа пропорциональности)

Поскольку существующий порядок возмещения расходов позволяет возместить лишь 50% переменных не прямых расходов и не позволяет возместить никакие фиксированные расходы в связи с внебюджетными проектами, очень большая процентная доля от общего объёма ПРП и КРП финансируется в большей степени за счёт Регулярной Программы (РП), нежели за счёт внебюджетного финансирования (ВБ) (см. Рис.1).

Данный «перекос» может быть устранён путём применения введённой выше новой классификации расходов и принципа пропорциональности для ПРП и КРП. Поэтому, согласно этому подходу прямые и косвенные расходы на поддержку проектов должны быть пропорциональны к обоим потокам финансирования с учётом ПОР, т.е. быть рассчитаны на основе предлагаемых следующих равенств:

$$\text{ПРП} = \sum_{\text{ПРП}} \cdot (\text{ПОР} - \text{РП}) / \sum_{\text{ПОР}}, \quad (1)$$

³ Ставка РОП для Всемирной Продовольственной Программы – 7%; для программ ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, «ООН-женщины» – 7% для основных взносов и 8% для неосновных взносов.

$$КРП = \sum_{КРП} \cdot (ПОР - РП) / \sum_{ПОР}, \quad (2)$$

$$ПРП = \sum_{ПРП} \cdot (ПОР - ВБ) / \sum_{ПОР}, \quad (3)$$

$$КРП = \sum_{КРП} \cdot (ПОР - ВБ) / \sum_{ПОР}, \quad (4)$$

где $\sum_{ПРП}$, $\sum_{КРП}$ и $\sum_{ПОР}$ – общие средства в ПРБ, предусмотренные для ПРП, КРП и ПОР соответственно.

Как видно из приведённой модели для возмещения расходов (1) – (4), прямые операционные расходы являются ведущим элементом, определяющим распределение ПРП и КРП между источниками финансирования. Например, если применить новую классификацию расходов к ПРБ на 2014-2015 годы, то приходящаяся на Регулярную Программу доля ПОР составит около 31%, а доля ПОР, относящаяся к внебюджетным средствам, – примерно 69%. Это показывает, что примерно 69% от общей суммы ПРП и КРП должны финансироваться за счёт внебюджетных ресурсов. Следовательно, вышеприведенные равенства позволят получить ориентировочные элементы и суммы, которые должны будут возмещаться в качестве ПОР и ПРП по внебюджетным проектам, чтобы обеспечить пропорциональную соразмерность Регулярной Программы и внебюджетных ресурсов.

5. Выводы. В соответствии с принципом пропорциональности прямые операционные расходы на поддержку будут закладываться в бюджет FAO в традиционном порядке. Единственное, что изменится – это отнесение совокупных прямых расходов на поддержку к одному из потоков финансирования (РП и ВБ) на основе пропорциональной доли прямых операционных расходов, относящейся к каждому источнику финансирования. Аналогичным образом, косвенные расходы на поддержку будут закладываться в ПРБ в соответствии с существующей практикой, но относиться на счет каждого потока финансирования в соответствии с его пропорциональной долей прямых оперативных расходов. Эти расходы на поддержку затем будут пропорционально отнесены к РП и ВБ для получения возмещения от внебюджетных проектов. Такая пропорциональность возмещения расходов поможет восстановить равновесие финансовой структуры FAO с тем, чтобы ни один из источников финансирования не нёс непропорционально большого бремени расходов на поддержку.

При этом, составление смет ресурсов РП и ВБ останется без изменений. В случае внебюджетных ресурсов в смету будут закладываться две категории прямых расходов, плата за которые будет взиматься напрямую. Так, например, в категорию ПОР должны входить расходы, которые, как правило, уже фактически закладываются в бюджет; а категория ПРП будет включать в себя расходы, которые в настоящее время не закладываются в бюджеты проектов FAO в согласованном и последовательном порядке.

В рамках нового подхода к возмещению расходов критически важное значение будет иметь тщательное составление проектных бюджетов, чтобы отразить все прямые издержки. В этой связи потребуются четкие директивные указания в отношении внесения в проектные бюджеты прямых расходов – в частности, ПРП, чтобы обеспечить прозрачность и справедливость. Также необходимо развивать возможности реализации посредством обучения и поддержки на этапах разработки и утверждения проектов.

Литература

1. Сайт FAO UN. <http://www.fao.org/about/ru/> (дата обращения: 15.01.2015)
2. Всесторонний доклад по вопросу политики FAO в отношении затрат на поддержку проектов. <http://www.fao.org/docrep/meeting/029/mi800R.pdf> (дата обращения: 14.02.2015)
3. Всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов – обновленная информация.

<http://www.fao.org/docrep/meeting/030/mk329r.pdf> (дата обращения: 17.02.2015)

4. Всеобъемлющий финансовый механизм возмещения расходов – обновленная информация.
<http://www.fao.org/3/a-ml984r.pdf> (дата обращения: 19.02.2015)

UOT 336.69

R.R. Rzayev, E.T. Əliyev

FAO UN layihələrinin dəstəyinə dair xərclərin effektiv ödənilməsinin maliyyə mexanizmi

FAO UN nəzdində xərclərin ödənilməsinin maliyyə mexanizminin yeni konsepsiyası təklif edilir. Bu konsepsiya FAO-nun layihələrin dəstəyinə dair qüvvədə olan siyasətinə uyğun olaraq, tətbiq olunan ödənişlərin və əlavə xərclərin ödənişlərinin təsnifat prinsiplərindən xərclərin tam proporsional ödənilməsi qaydasına keçidi nəzərdə tutur. Tam proporsional ödəmə qaydasına əsasən, bütün maliyyə mənbələrinə görə iş proqramının yerinə yetirilməsi ilə bağlı bütün xərclər üç kateqoriyaya bölünür: birbaşa əməliyyat xərclərinə, dəstəyin birbaşa xərclərinə və dəstəyin dolay xərclərinə. Xərclərin göstərilmiş təsnifatı daxilində FAO layihələrinin dəstəyinə dair proporsional prinsipinə əsaslanan xərclərin effektiv ödənilməsinin maliyyə mexanizminin modeli işlənmişdir.

Açar sözlər: birbaşa əməliyyat xərcləri, dəstəyin birbaşa xərcləri, dəstəyin dolay xərcləri, xərclərin ödənilməsinin maliyyə mexanizmi

R.R. Rzayev, E.T. Aliyev

Financial framework for effective cost recovery to support of FAO UN projects

The new concept of financial framework for effective cost recovery within the FAO UN is proposed, which moves away from the costs categorization and incremental recovery principles that have been used in the current FAO Support Cost Policy to a proportional full cost recovery model where all costs of delivering the programme of work under all source funds are categorized into three cost categories: Direct Operational Costs; Direct Support Costs; and Indirect Support Costs. Within this classification of costs, we develop a model of financial mechanism for effective cost recovery to support of FAO projects, which is based on the principle of proportionality.

Keywords: direct operational costs; direct support costs, indirect support costs, financial framework for effective cost recovery

Институт Систем Управления НАН Азербайджана

Представлено 01.04.15