



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: Limited
31 October 2000
Russian
Original: English

На решение

Детский фонд Организации Объединенных Наций

Исполнительный совет

Первая очередная сессия 2001 года

22–26 и 29 января 2001 года

Пункт предварительной повестки дня*

Создание оперативного резерва

Резюме

Настоящий доклад по рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам, предложившего изучить вопрос о преимуществах и недостатках создания оперативного резерва в отношении как регулярных, так и прочих ресурсов (E/ICEF/1999/AB/L.10, пункт 9).

В настоящем обзоре принимается к сведению тот факт, что в целях содействия контролю программа и методы финансового планирования ЮНИСЕФ часто представляются на рассмотрение Исполнительного совета в виде ряда связанных между собой документов. Такое тесное консультирование с Советом обеспечивает, что планы расходования средств основываются на разумных прогнозах поступлений.

ЮНИСЕФ уже давно удовлетворяет свои потребности в наличных средствах и управляет потоками денежных ресурсов на основе эффективного планирования. Совершенствование систем финансового управления ЮНИСЕФ наряду с расширением поддержки со стороны правительств и Национальных комитетов укрепит возможности ЮНИСЕФ еще более эффективно управлять наличными средствами, тем самым делая нецелесообразным создание в данный момент финансируемого оперативного резерва.

* E/ICEF/2001/2.

I. Введение

1. По рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (E/ICEF/1999/AB/L.10, пункт 9) ЮНИСЕФ произвел обзор своей политики отказа от создания оперативного резерва как в отношении регулярных, так и прочих ресурсов. Несмотря на то, что ряд других организаций системы Организации Объединенных Наций имеют такой резерв, ЮНИСЕФ с одобрения Исполнительного совета предпочел осуществлять управление своим планом расходования средств и движением денежной наличности без подобного бюджетного обеспечения. В последний раз Совет рассматривал этот вопрос в 1987 году (E/ICEF/1987/AB/L.9) и признал при незначительной корректировке курса, что продолжение нынешней политики в области ликвидности удовлетворяет требованиям ЮНИСЕФ в отношении движения денежной наличности (E/ICEF/1987/11, решение 1987/14).
2. Финансируемый оперативный резерв — это установленная статья баланса, по которой проходят конкретные суммы средств, отдельные и отличные от других активов, в целях покрытия непредвиденной краткосрочной нехватки ресурсов, образующейся в промежутке между поступлением наличных средств и выполнением обязательств, связанных с выплатами.
3. ЮНИСЕФ использует разные методы и процессы финансового управления в целях планирования своих потребностей в сфере расходования средств, исходя из разумных прогнозов поступлений. Эти средства финансового управления включают утверждаемый Советом среднесрочный финансовый план (ССФП), который обновляется ежегодно; многолетнюю стратегию финансирования (МСФ); рекомендацию, касающуюся страновой программы (РСП), и вспомогательный бюджет на двухгодичный период. С учетом критического анализа и результатов обсуждений в Совете эти основные документы финансового планирования являются незаменимыми средствами ответственного общего финансового управления и привлечения максимального объема ресурсов, ассигнуемых на программы, исходя из наличия и предсказуемости поступления средств.
4. В отсутствие оперативного резерва и полномочий на заимствование средств в целях удовлетворения краткосрочных потребностей в денежной наличности ЮНИСЕФ обеспечивает соответствующее финансирование за счет наличных средств на основе рационального управления процессами финансового планирования в целях учета потребностей в средствах на реализацию программ, исходя из разумных прогнозов поступления денежной наличности, размер которой обусловлен финансовыми обязательствами доноров.
5. Цель настоящего обзора заключается в выработке рекомендации относительно того, каким образом ЮНИСЕФ должен управлять своей финансовой ликвидностью в будущем, чтобы и в дальнейшем обеспечивать максимально эффективное и непрерывное осуществление программ при проявлении должной гибкости в удовлетворении краткосрочных потребностей в наличных средствах.

II. Обзор действующей стратегии финансового управления

6. МССФП — это текущий четырехлетний план поступления и расходования средств, в котором оговорены доступные объемы регулярных ресурсов, выделяемых на цели программ, определенных в различных РСП и вспомогательном бюджете на двухгодичный период. План обновляется и представляется Исполнительному совету на ежегодной основе в целях обеспечения реалистичности прогнозов и их соответствия ожиданиям Совета.

7. Многолетняя стратегия финансирования (МСФ) (E/ICEF/2000/5), которая была утверждена на первой очередной сессии Исполнительного совета 2000 года (E/ICEF/2000/8/Rev.1, решение 2000/3), была подготовлена в консультации с членами Совета в целях увеличения объема и предсказуемости регулярных ресурсов. Ежегодное мероприятие по объявлению взносов являются одним из элементов МСФ. На этом мероприятии от доноров ждут объявления обязательств в отношении объемов финансирования и указания графика выплат на следующий год, а также обязательств или намерений на последующие три года. Такая предсказуемость имеет существенно важное значение для ЮНИСЕФ, поскольку она обеспечивает гарантированное планирование программ и более совершенное управление движением наличных средств.

8. Программа сотрудничества разрабатывается для каждой страны в консультации с национальными властями. В РСП, представляемой Исполнительному совету и утверждаемой им, содержатся подробные сведения о достигнутых результатах и финансовых ресурсах, необходимых для их достижения. Содержащиеся в РСП финансовые прогнозы — это смета, которая подготовлена на основе последней информации, имеющейся на данный момент, поскольку они рассчитываются на пять лет вперед при ограниченной гарантии на момент оценки фактически имеющихся поступлений. Реальные ассигнования за счет регулярных ресурсов на каждую страновую программу определяются путем применения формулы, измененной и утвержденной Исполнительным советом на его ежегодной сессии 1997 года (E/ICEF/1997/P/L.17 и E/ICEF/1997/12/Rev.1, решение 1997/18).

9. Вспомогательный бюджет на двухгодичный период представляется Исполнительному совету на утверждение каждые два года. Этот документ включает соответствующий двухлетний прогнозируемый бюджет по программе по линии регулярных ресурсов, данные о поддержке программы и сведения об управлении и руководстве организацией. Объем ресурсов, с учетом которых разрабатывается бюджет, основан на самой последней МСФ, уже утвержденной Исполнительным советом.

10. Система управления программами и Система финансового и материально-технического обеспечения сильно усилили потенциал ЮНИСЕФ по контролю проводимых постоянно на местах мероприятий и управлению наличными средствами в объемах, требуемых для учета возникающих обстоятельств. Имеется самая последняя информация, требуемая для контроля использования средств и выявления накапливающихся и полностью неиспользуемых ресурсов.

III. Нынешняя политика в области ликвидности

11. В 1980–1981 годах ЮНИСЕФ представил Исполнительному совету предложения в отношении полномочий на проведение переговоров о получении резервных аккредитивов в целях устранения сезонного дисбаланса в движении наличности. В 1981 году Совет постановил, что применение резервных аккредитивов необязательно (E/ICEF/685, пункт 205). Для решения вопроса ликвидности Совет рекомендовал правительствам и национальным комитетам производить выплаты взносов в ЮНИСЕФ как можно раньше.

12. В 1986 году Исполнительный совет ЮНИСЕФ, отмечая, что финансовый кризис, с которым сталкивается Организация Объединенных Наций, может, вполне вероятно, иметь последствия для ЮНИСЕФ и его политики в области ликвидности, просил пересмотреть эту политику в целях ее изложения на его сессии 1987 года (E/ICEF/1986/12, пункты 175–176). На своей сессии 1987 года Совет рассмотрел и одобрил:

- а) продолжение нынешней политики в области ликвидности;
- б) увеличение потребности в конвертируемых ликвидных средствах на конец года по остатку кассовой наличности по регулярным ресурсам с 8 до 10 процентов от поступлений в фонд регулярных ресурсов в последующие годы.

13. Политика в области ликвидности ограничена регулярными ресурсами, поскольку прочие ресурсы должны обеспечиваться по линии самофинансирования с учетом требования, что средства должны получаться заблаговременно до принятия каких-либо обязательств или расходования ЮНИСЕФ денежных средств. В рамках этой политики достигнуто понимание о том, что ЮНИСЕФ объединяет свои финансовые ресурсы и может временно использовать половину имеющихся прочих ресурсов в течение финансового года для покрытия краткосрочного дисбаланса в период между расходованием регулярных средств и их поступлением.

14. В рамках действующих оперативных параметров, установленных в отношении коэффициента ликвидности прочих ресурсов с нормой 1:1, можно ожидать, что краткосрочные активы равны краткосрочным обязательствам; поэтому нельзя прогнозировать, что коэффициент ликвидности в отношении прочих ресурсов будет превышать 1:1. В отношении же регулярных ресурсов коэффициент ликвидности должен быть, по крайней мере, 1:1, однако жесткие принципы финансового управления требуют соотношения 1,5:1 в целях учета временных колебаний в получении наличных средств. При нынешнем почти равном соотношении регулярных и прочих ресурсов это выражается в желательном совокупном соотношении ликвидности, равном примерно 1,25:1. Это соотношение представляет собой компромисс между хранением слишком большого объема неиспользованных наличных средств и отсутствием их достаточного объема для покрытия текущих обязательств. Это соотношение, которое должно рассматриваться с точки зрения последствий осуществления программ. При такой трактовке оно означает, что каждый доллар, удерживаемый для обеспечения ликвидности, равен одному доллару, который не может быть использован в рамках программ организации.

15. Совокупное соотношение ликвидности ЮНИСЕФ на период 1993–1999 годов колебалось в пределах от 1,26:1 до 1,50:1. В 1999 году оно составляло 1,43:1. Исторически коэффициенты ликвидности были ниже желательного уровня, что видно из диаграммы ниже.

Коэффициент ликвидности

16. Ликвидные потребности и/или оперативный резерв могут лишь использоваться для устранения временных несоответствий между притоком и оттоком ресурсов. Любые другие случаи в отличие от временных несоответствий должны рассматриваться с точки зрения увеличения объема поступлений или сокращения программ. Ликвидные потребности и резервы могут лишь обеспечить соответствующее управление, при котором выигрывается определенное время для реагирования и корректировки долгосрочных планов.

IV. Основные элементы, требующие рассмотрения

17. Предсказуемость имеет важное значение для обеспечения соответствия между планируемыми поступлениями и расходами. Это требование предсказуемости должно учитываться как на внутреннем, так и внешнем уровнях. В рамках ЮНИСЕФ новые информационные системы расширяют возможности своевременного получения информации и позволяют более эффективно управлять денежной наличностью. На внешнем уровне ЮНИСЕФ предпринимает усилия по обеспечению большей предсказуемости поступлений на основе принципов, заложенных в новую МСФ.

18. Краткосрочный дисбаланс между поступлениями и расходами может быть устранен на основе использования рабочего капитала (совокупности финансовых ресурсов, которые находятся в распоряжении организации и могут быть использованы для покрытия ее краткосрочных обязательств). Это одно из основных средств, которым пользуется ЮНИСЕФ на протяжении 53 лет.

19. Заранее определенный график перевода донорами ресурсов во многом помог бы организации удовлетворять потребности в наличных средствах и уменьшить объем рабочего капитала, необходимого для покрытия потребностей, связанных с выплатами. В настоящее время в Национальных комитетах вводится усовершенствованный график перевода денежных наличных средств в контексте новых соглашений о признании, который предусматривает перевод средств в ЮНИСЕФ на ежеквартальной, а не на ежегодной основе. Правительства стран-доноров начали заявлять о своих обязательствах в отношении графиков перевода средств в рамках процесса МСФ. В 2000 году 10 стран взяли на себя обязательства о досрочном переводе

средств, при этом на их долю приходится примерно 72 процента от общего объема объявленных правительствами стран-доноров взносов в размере 337 млн. долл. США.

20. Поступления по статье прочих ресурсов увеличиваются в рамках общего объема ресурсов неравномерно. В 1993 году объем прочих ресурсов составил 41 процент от общего объема ресурсов; в 1999 году их доля увеличилась до 47 процентов. Хотя прочие ресурсы увеличились на 48 процентов в период с 1993 по 1999 год, объем регулярных средств увеличился лишь на 16 процентов. Это меняющаяся структура имеет тенденцию к увеличению суммы имеющихся наличных средств, поскольку прочие ресурсы обычно выделяются до этапа принятия обязательств в рамках цикла расходования средств.

<i>Изменения в отношении поступлений (в миллионах долларов США)</i>				
<i>Год</i>	<i>Регулярные ресурсы</i>	<i>Прочие ресурсы</i>	<i>Общий объем поступлений</i>	<i>Доля прочих ресурсов от общего объема поступлений</i>
1993	509	357	866	41
1994	535	471	1 006	47
1995	537	474	1 011	47
1996	551	393	944	42
1997	547	355	902	39
1998	571	395	966	41
1999	589	529	1 118	47

21. За тот же семилетний период произошло радикальное перераспределение источников финансирования регулярных ресурсов. Доля частного сектора увеличилась с 19 процентов в 1993 году до 34 процентов в 1999 году. Переход к получению средств от этого все более важного источника поступлений на ежеквартальной основе обеспечит более упорядоченное и предсказуемое движение наличных средств.

<i>Поступления по статье регулярных ресурсов (в млн. долл. США)</i>					
<i>Год</i>	<i>Добровольные взносы</i>	<i>Частный сектор</i>	<i>Прочие поступления</i>	<i>Общий объем поступлений по линии регулярных ресурсов</i>	<i>Доля частного сектора в поступлениях по статье регулярных ресурсов (в процентах)</i>
1993	384	95	30	509	19
1994	377	113	45	535	21
1995	367	132	38	537	25
1996	365	150	36	551	27
1997	360	160	27	547	29
1998	346	180	45	571	32
1999	348	203	38	589	34

V. Методы управления наличностью в рамках других учреждений Организации Объединенных Наций, финансируемых за счет добровольных взносов

22. Программа развития Организации Объединенных Наций создала финансируемый резерв поддержки постоянной краткосрочной программной деятельности на запланированном уровне в случае дисбаланса поступлений и выплат. На конец 1999 года объем резервов составлял 180 млн. долл. США. Расчет объема резерва для регулярных ресурсов заключается в определении суммы, состоящей из следующих компонентов:

а) *Компонент поступлений.* Сумма, равная 10 процентам от среднего объема ежегодных добровольных взносов, поступавших на протяжении последних трех лет, округленная до ближайшего миллиона долларов США.

б) *Компонент расходов.* Сумма, равная 2 процентам от общего среднего объема ежегодных расходов, производившихся на протяжении последних трех лет.

с) *Компонент рисков, связанных с обязательствами, и структурных рисков.* Сумма, равная 10 процентам от суммы компонентов поступлений и расходов, округленная до ближайшего миллиона долларов США;

д) *Компонент движения денежной наличности.* Сумма, отражающая потребность в денежной наличности за один месяц, рассчитываемая путем деления на 12 общей суммы расходов за последний год и округляемая до ближайшего миллиона долларов США.

23. Мировая продовольственная программа имеет финансируемый оперативный резерв в размере 57 млн. долл. США. Он используется для покрытия дефицита наличных средств при наличии подтвержденных, но не полученных взносов. По получении наличных средств при подтвержденных взносах они возвращаются обратно в резерв. В настоящее время в случае невозможности получения взносов восполнение резерва не предусмотрено.

24. Всемирная организация здравоохранения имеет Фонд оборотных средств, активы которого на конец 1999 года составляли почти 31 млн. долл. США. За счет Фонда финансируются бюджетные мероприятия до получения начисленных взносов. Резерва для добровольных взносов не существует.

25. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев имеет Фонд оборотных средств и гарантийного финансирования и оперативный резерв. Установленный Исполнительным комитетом объем первого составляет 50 млн. долл. США, а второго — 10 процентов от суммы финансирования предлагаемых программных мероприятий в ежегодном бюджете по программам, представляемому на утверждение. Оперативный резерв должен составлять минимум 10 млн. долл. США. В 2000 году фактический объем составлял 82,1 млн. долл. США.

VI. Альтернативы

26. ЮНИСЕФ действительно требуется стратегия устранения периодически возникающих диспропорций между поступлением и распределением средств. Любые диспропорции, не носящие краткосрочного характера, должны устраняться с помощью более радикальных изменений в объеме поступлений или программирования. Хотя доступ к информации и многолетние обязательства доноров и установленные графики уменьшат частоту и размеры краткосрочных диспропорций, полностью исключить их нельзя. Имеющиеся альтернативные средства устранения потенциальных краткосрочных диспропорций сводятся к сохранению действующей системы или созданию финансируемого оперативного резерва.

Альтернатива 1 — Сохранение действующей системы

27. ЮНИСЕФ может продолжать удовлетворять свои краткосрочные потребности в денежной наличности на основе использования текущих наличных средств. Действующие требования 10-процентной ликвидности¹, а также норма, предусматривающая внесение взносов по статье прочих ресурсов до принятия ЮНИСЕФ на себя обязательств, должны гарантировать финансирование, достаточное для покрытия краткосрочного дефицита.

28. ЮНИСЕФ будет еще легче управлять движением денежной наличности благодаря большей предсказуемости поступлений и установленным МСФ графикам платежей, а также ожидаемому ежеквартальному переводу финансовых средств национальными комитетами. Кроме того, новая система финансового управления обеспечит поступление более своевременной и точной финансовой информации о всех мероприятиях организации, способствующих более эффективному управлению наличностью.

29. Сохранение действующей системы не изменило бы суммы запланированных расходов по программе на период 2001–2003 годов.

Альтернатива 2 — Создание финансируемого оперативного резерва

30. Создание финансируемого оперативного резерва было бы сопряжено со всеми элементами, упомянутыми в альтернативе 1 выше, за исключением 10-процентной нормы ликвидности на конец года, установленной в 1987 году, которая была бы устранена ввиду ненужности. Однако ЮНИСЕФ был бы вынужден обеспечить достаточный объем оборотных средств для удовлетворения повседневных потребностей в наличных средствах.

31. Определение соответствующего объема резерва зависит от разных факторов. Например, этим резервом мог бы быть одномесечный объем расходов по статье регулярных ресурсов, необходимый на случай задержек в получении средств и неожиданного уменьшения поступлений в размере примерно 47 млн. долл. США исходя из уровня текущих расходов в 2000 году. Ассигнование средств в таком объеме в резерв осуществить за один год

¹ Ликвидная политика ЮНИСЕФ содержит рекомендацию о наличии на конец года по статье регулярных ресурсов конвертируемого остатка кассовой наличности, равной 10 процентам от прогнозируемых поступлений по статье регулярных ресурсов.

невозможно, а поэтому его создание должно осуществляться поэтапно в течение нескольких лет, чтобы уменьшить воздействие на процесс программирования. В отсутствие неожиданно резкого увеличения объема поступлений по статье регулярных ресурсов было бы целесообразно ожидать создания резерва в течение четырех лет при средней годовой норме отчислений в размере примерно 12 млн. долл. США.

32. При таком сценарии утверждение и создание финансируемого оперативного резерва при равенстве всех других факторов потребовало бы сокращения на 36 млн. долл. США запланированного объема расходов на период 2001–2003 годов.

VII. Рекомендация

33. Директор-исполнитель рекомендует Исполнительному совету принять следующий проект рекомендации:

Исполнительный совет

постановляет, что ЮНИСЕФ не должен создавать финансируемый оперативный резерв. Финансирование такого резерва отвлекало бы ресурсы, ассигнованные на программы, и имело бы негативный эффект, не давая при этом каких-либо дополнительных преимуществ. Кроме того, предпринимаемые и будущие меры по повышению предсказуемости поступления наличных средств и информации от новых систем финансового управления делают создание такого резерва в настоящее время нецелесообразным.