



**Исполнительный совет Программы
развития Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.
GENERAL

DP/1997/26
7 July 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Третья очередная сессия 1997 года
15-19 сентября 1997 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
УОПООН

УПРАВЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ ПРОЕКТОВ

Учет факторов риска, резервы и активное сальдо поступлений

Доклад Директора-исполнителя

РЕЗЮМЕ

В соответствии с решением 95/1 Исполнительного совета от 10 января 1995 года оперативный резерв УОПООН был первоначально создан по аналогии с оперативным резервом ПРООН в размере 20 процентов от объема годового административного бюджета УОПООН, округленного до ближайшей сотни тысяч долларов. Таким образом, резерв был установлен в размере 6,8 млн. долл. США и финансировался за счет перевода неизрасходованных поступлений, перенесенных из предыдущих периодов. С тех пор его размер сохраняется на этом уровне.

В ходе всеобъемлющего обзора рисков и обязательств было установлено, что создание этого резерва по аналогии с резервом ПРООН не обеспечивает надлежащей защиты УОПООН от рисков, которым он подвержен в качестве самофинансирующегося оперативного подразделения. В настоящем докладе обобщаются сделанные выводы и заключения и вкратце описываются методы учета факторов риска и резервного финансирования, которые в большей степени соответствуют условиям деятельности УОПООН и характеру рисков, которым оно подвержено. Доклад и содержащиеся в нем рекомендации были рассмотрены и одобрены Комитетом по координации управления.

В докладе рекомендуется установить размер финансирования оперативного резерва УОПООН на уровне 4 процентов от совокупного объема расходов по административному бюджету и бюджету по проектам за предыдущий год. Исходя из объема расходов за 1996 год, размер резерва составил бы 18,6 млн. долл. США. Об использовании средств из резерва будет сообщаться ежегодно в финансовом докладе УОПООН, а вопрос о размере резерва будет рассматриваться раз в два года параллельно с представлением бюджета.

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. В соответствии с решением 94/32 Исполнительного совета от 10 октября 1994 года Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (УОПООН) начало работать в качестве самофинансирующегося подразделения с 1 января 1995 года. В решении 95/1 от 10 января 1995 года Совет одобрил Финансовые положения УОПООН и создал оперативный резерв УОПООН.

2. В своем докладе DP/1994/62 УОПООН предложило провести обзор и количественную оценку рисков и обязательств, с которыми оно может столкнуться, в целях установления соответствующего размера резерва. Принимая во внимание замечания Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), содержащиеся в его докладах в документах DP/1994/57 и DP/1995/13, Директор-исполнитель под руководством Комитета УОПООН по координации управления (ККУ) провел этот обзор.

3. В ходе обзора рассматривалась информация из следующих источников: доклады Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций; Управление по правовым вопросам Организации Объединенных Наций; Секция страхования Управления Организации Объединенных Наций по планированию программ, бюджету и счетам; компании частного сектора, включая специалистов по страхованию, занимающихся правовыми вопросами и ценными бумагами; бывший Казначей и заместитель Директора по финансовым вопросам Программы развития Организации Объединенных Наций; компания "Камербек ассюрантимакеларс", которая занимается имущественным страхованием для Организации Объединенных Наций, и ассоциированная с ней компания "Артур Дж. Галлагер энд компани".

4. УОПООН опиралось также на двухгодичный опыт применения разработанных им моделей хозяйственного планирования и финансового управления. В настоящем докладе обобщаются сделанные УОПООН выводы и заключения и излагаются рекомендации по отдельным, но связанным между собой вопросам учета факторов риска, размера резерва и активного сальдо поступлений. Настоящий доклад был рассмотрен и содержащиеся в нем рекомендации одобрены ККУ.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

5. УОПООН является подразделением, которое находится на полном самофинансировании и не получает финансовых средств из бюджета, складывающегося за счет начисленных взносов. В настоящее время УОПООН руководит осуществлением более 2000 проектов в 146 странах, бюджет которых превышает 1 млрд. долл. США. Если УОПООН окажется неспособным покрыть административные расходы или преодолеть финансовые последствия, связанные с чрезвычайными или непредвиденными обстоятельствами, то предъявляющие претензии стороны могли бы потребовать от Исполнительного совета рассмотрения альтернативных механизмов финансирования, в том числе возложения части ответственности или всей ответственности на ПРООН, Организацию Объединенных Наций или других клиентов УОПООН. Следовательно, УОПООН считает, что оно обязано наметить и принять меры, которые обеспечили бы максимальную степень финансовой защиты для него самого, системы Организации Объединенных Наций и его клиентов.

6. УОПООН имеет короткий опыт работы в качестве отдельного подразделения. Хотя после падения деловой активности в 1993-1994 годах происходит оживление его деятельности, пока рано усматривать в обнадеживающих результатах последних двух лет долгосрочную тенденцию. Невозможно также с уверенностью судить о будущем УОПООН на основе тех разнообразных

условий, которые преобладали в его работе, когда оно входило в состав ПРООН. Кроме того, соответствующие данные предыдущих лет о сопоставимых рисках, которым подвержены подразделения Организации Объединенных Наций, в том числе УОПООН, ограничены. С учетом такой неопределенности УОПООН сделало осторожные и консервативные предположения относительно видов и степени рисков, которым оно подвержено.

7. Одним из ключевых элементов применяемого УОПООН метода учета факторов риска является использование альтернативных методов финансирования и резервов. В целях обеспечения эффективной работы этих механизмов важно обеспечить их полное финансирование и оперативный доступ к безотзывным ликвидным активам по аналогии с условиями, предусмотренными в Финансовом положении 12.2а ПРООН.

III. РИСК, РЕЗЕРВЫ И АКТИВНОЕ САЛЬДО ПОСТУПЛЕНИЙ

A. Оперативный резерв УОПООН

8. В Финансовом положении 8.3 УОПООН предусматривается, что из оперативного резерва покрываются расходы, возникающие по следующим четырем причинам:

- i) недостаточный уровень поступлений;
- ii) неравномерное поступление денежной наличности;
- iii) обязательства перед специалистами или по контрактам в связи с услугами УОПООН; и
- iv) обязательства по контрактам с персоналом УОПООН, финансируемым со счета УОПООН.

9. В соответствии с практикой ПРООН оперативный резерв УОПООН был первоначально установлен в размере 20 процентов от объема годового административного бюджета, округленного до ближайшей сотни тысяч долларов. Таким образом, резерв был установлен в размере 6,8 млн. долл. США и финансировался за счет перевода неизрасходованных поступлений, перенесенных из предыдущих периодов. С тех пор его размер сохраняется на этом уровне.

10. В качестве первоначальной модели оперативного резерва УОПООН было разумно использовать оперативный резерв материнской организации. Однако УОПООН было создано в качестве самофинансирующегося оперативного подразделения, для которого не предусматривалось нормативной роли или мероприятий по финансированию. На основе опыта и результатов анализа был установлен характер рисков УОПООН, который заметно отличается от характера рисков ПРООН, что позволило УОПООН заключить, что создание резерва по аналогии с оперативным резервом ПРООН не соответствует фактическому характеру и степени рисков, которым оно подвержено. Поэтому УОПООН определило и количественно оценило, насколько это возможно, каждый элемент всего комплекса рисков, которым оно подвержено. Эти индивидуальные элементы, которые подробно изложены в приложении, были использованы в качестве составных компонентов при разработке общего метода учета факторов риска и создания резерва, который отвечал бы фактическому характеру рисков, которым подвержено УОПООН.

B. Риски и механизмы учета факторов риска

Виды рисков

11. Риски сопряжены с прямыми и косвенными финансовыми последствиями, которые, если их вовремя не предусмотреть и не принять защитные меры, создают угрозу жизнеспособности организации или интересам ее клиентов. Такие риски обусловлены непредвиденными обстоятельствами различных видов:

a) профессиональные риски, обусловленные ошибками, оплошностями или ненадлежащими действиями сотрудников;

b) договорные риски, вытекающие из соглашений или контрактов, которые обязана соблюдать организация;

c) деловые риски, включая падение спроса на услуги и проекты, которые не могут осуществляться в соответствии с намеченным графиком; и

d) форс-мажорные обстоятельства, например наводнения, штормы, землетрясения, гражданские волнения или войны.

12. Совокупная степень риска и величина потенциальных обязательств в настоящее время выше, чем они были традиционно, в связи с действием таких факторов, как усиление конкуренции на рынках услуг, предоставляемых в целях развития; повышение технической сложности проектов, особенно в промышленном секторе и в секторе охраны окружающей среды; и расширение практики обращения в суд по делам, касающимся контрактов и трудовых отношений.

Финансовые последствия рисков

13. К прямым издержкам возникновения сопряженных с риском непредвиденных обстоятельств относятся замена материальных ценностей, оплата требований или урегулирование претензий, или выполнение условий арендных соглашений и соглашений на предоставление услуг.

14. К косвенным издержкам возникновения непредвиденных обстоятельств относятся судебные издержки; окончательное или временное закрытие служебных помещений или их перевод в другое место; восстановление электронных документов или записей, сделанных вручную; оплата услуг и/или увольнение лишнего персонала; или непредвиденное увеличение оперативных расходов.

15. УОПООН может нести существенные издержки в случае возникновения риска даже в том случае, когда оно не несет юридической ответственности. Например, на потерпевшую банкротство компанию-подрядчика, которая не в состоянии завершить проект, технически может быть возложена ответственность за финансовые последствия неисполнения ею своих обязанностей; однако если эта компания не имеет ресурсов или же эти ресурсы могут быть получены только после длительного и дорогостоящего судебного процесса, интересы проекта и/или клиента УОПООН пострадают. То же самое произойдет в случае ошибок, оплошностей индивидуального консультанта или неисполнения им своих обязанностей, когда возможности принудительного обеспечения исполнения и возмещения ущерба могут быть еще более ограниченными. Хотя УОПООН продолжает и в дальнейшем будет продолжать добросовестно использовать доступные ей правовые и организационные средства защиты, могут возникнуть такие обстоятельства, при которых УОПООН сочтет целесообразным взять на себя ответственность или нести совместную ответственность со своими партнерами. В других случаях оперативное урегулирование спора или претензии может оказаться менее дорогостоящим, чем предполагаемые косвенные издержки судебного процесса, даже в случае ожидаемого вынесения благоприятного решения. Резерв выступает в качестве промежуточного механизма, позволяющего покрыть издержки в ожидании исхода судебного процесса, в качестве источника средств на случай неблагоприятного завершения судебного процесса

или в качестве альтернативы судебному процессу, решение которого может быть благоприятным, но не поддающимся принудительному исполнению.

Механизмы учета факторов риска

16. Для ограничения риска и его последствий УОПООН использует различные виды финансовых и нефинансовых механизмов, среди которых главную страховочную и защитную роль выполняет оперативный резерв:

а) Ограничение риска. Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций предоставляет судебный иммунитет и ограничивает риск предъявления явно необоснованных исков или сомнительных требований. Защита обеспечивается также положениями типовых основных соглашений об оказании помощи ПРООН, действие которых распространяется на большинство проектов, по линии которых УОПООН предоставляет услуги. Кроме того, профессиональная подготовка и обучение персонала может способствовать сокращению случаев возникновения ошибок: примером тому служит учебная программа по вопросам контрактов, представляющая собой всеобъемлющий и практический курс по основным вопросам составления и исполнения контрактов, разработанный УОПООН совместно с внешним учебным заведением, слушателями которого являются свыше 100 сотрудников УОПООН;

б) Управление с учетом рисков. Благодаря продуманной системе управления можно заранее предусмотреть и принять защитные меры против определенных видов рисков. Насколько это возможно, такая система позволяет предусматривать меры по защите от рисков в рамках повседневной административной работы и бюджетной практики и уменьшает вероятность возникновения неожиданных ситуаций, к которым не готова организация. Примерами такого рода механизма служат модель управления финансовой деятельностью, которая была представлена ранее в документе DP/1995/60 и использовалась для синхронизации административных расходов с осуществлением проекта и поступлением средств, и ежегодный хозяйственный план УОПООН;

в) Передача риска. Некоторые виды рисков могут передаваться другим сторонам. Основными механизмами для передачи рисков являются приобретение страхового полиса и возложение ответственности и обязательств на основании письменных соглашений и контрактов. Первый из этих двух механизмов является более надежным, хотя и более дорогостоящим, но он не всегда может быть применим. Степень защиты, обеспечиваемая соглашениями и контрактами, может быть самой разнообразной: правительства, организации, учреждения, компании и частные лица могут принять на себя обязательства, которые они впоследствии не пожелают или окажутся неспособными выполнить, или же принятие мер по их принудительному исполнению может оказаться дорогостоящим, продолжительным по времени или даже невозможным;

г) Принятие на себя риска. Риски, не устраненные полностью при помощи любых вышеперечисленных механизмов, должны приниматься на себя. Хотя механизм для такого принятия риска иногда называется "самострахованием", а иногда "резервом", оба понятия означают одно и то же. Часть ликвидных активов, складывающихся из поступлений УОПООН, резервируется за рамками обычного административного бюджета в ожидании того, что эти резервные средства будут использоваться в случае возникновения непредвиденных обстоятельств, послуживших причиной для его создания. Резервы имеют первостепенное значение в системе учета факторов риска, поскольку они всегда являются последним средством защиты в пределах сферы компетенции УОПООН. В случае, если этих ресурсов окажется недостаточно для удовлетворения требований или обязательств, следует предусмотреть и возможность того, что предъявляющие претензии стороны могут попытаться перенести свои требования на ПРООН, Организацию Объединенных Наций или других клиентов УОПООН.

С. Сводная информация и размер резерва

17. В таблице в обобщенном виде представлены основные элементы, исходя из которых рассчитывается размер предлагаемого оперативного резерва. В приложении подробно излагается характер каждого фактора риска и основания для принятия руководством предлагаемых ответных мер. Для расчета указанного в таблице ориентировочного совокупного размера резерва на конец года использовались данные за 1996 финансовый год.

18. Рекомендация. Различные элементы резерва, исчисленные на основе данных за 1996 год, составляют в сумме 17,45 млн. долл. США. Этот показатель составляет немногим менее 4 процентов совокупного объема административных и проектных расходов за 1996 год в размере 465,2 млн. долл. США. Чтобы упростить задачу управления резервом, УОПООН рекомендует установить размер оперативного резерва на уровне 4 процентов от совокупного объема расходов по административному бюджету и бюджету по проектам за предыдущий год.

19. Хотя в приложении последовательно объясняются элементы, послужившие основой для вынесения этой рекомендации, следует также учитывать следующие два общих момента:

а) согласно прогнозам, совокупный объем административных и проектных расходов УОПООН за 1997 год превысит 500 млн. долл. США. Создание резерва в размере 4 процентов от общей стоимости средств, выплаченных УОПООН в данном году, является консервативным подходом для такого типа организации, которой является УОПООН, поскольку аналогичным некоммерческим организациям консультанты рекомендуют сохранять размер резерва на уровне 5-10 процентов от ожидаемого объема поступления денежной наличности за год;

б) в условиях первоначальной финансовой неопределенности расходование части средств по административному бюджету замедлилось или было отложено, особенно в области кадров и информационных систем. В связи с улучшением результатов работы в течение последних двух лет необходимое расходование средств постепенно возобновляется. Вместе с тем краткосрочным результатом бюджетно-финансовых ограничений явилось увеличение сальдо неизрасходованных поступлений. Наличие этих неизрасходованных поступлений порождает слабую надежду на резервное финансирование, которая может исчезнуть по мере восстановления обычного уровня расходования средств по административному бюджету и/или сокращения хозяйственной деятельности УОПООН.

Сводная информация о факторах риска, которым подвержено УОПООН

| I. ОБЩИЙ ОБЗОР РЕКОМЕНДУЕМЫХ КОМПОНЕНТОВ ОПЕРАТИВНОГО РЕЗЕРВА УОПООН | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------|
| Виды рисков | Формула расчета | Сумма (в долл. США) |
| I. НЕДОСТАТОЧНЫЙ УРОВЕНЬ ПОСТУПЛЕНИЙ И НЕРАВНОМЕРНОЕ ПОСТУПЛЕНИЕ ДЕНЕЖНОЙ НАЛИЧНОСТИ | | |
| Падение деловой активности в отношениях с новыми клиентами | 15 процентов от объема годового административного бюджета | 4 900 000 |
| Непостоянство портфеля заказов | | |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Колебания нормы поступлений | | |
| II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПЕРЕД СПЕЦИАЛИСТАМИ ИЛИ ПО КОНТРАКТАМ В СВЯЗИ С УСЛУГАМИ УОПООН | | |
| Общие обязательства перед специалистами или по контрактам | 1,5 процента от объема исполнения проектов в предыдущем году | 6 500 000 |
| Имущество | Ассигнования на случай непредвиденных обстоятельств | 200 000 |
| Информационные системы | Ассигнования на случай непредвиденных обстоятельств | 250 000 |
| Временное прекращение деятельности | Ассигнования на случай непредвиденных обстоятельств | 500 000 |
| Деликты/обязательства перед третьими сторонами | Ассигнования на случай непредвиденных обстоятельств | 1 000 000 |
| III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО КОНТРАКТАМ С ПЕРСОНАЛОМ УОПООН, ФИНАНСИРУЕМЫМ СО СЧЕТА УОПООН | | |
| Сокращение штатов | Ассигнования на случай непредвиденных обстоятельств | 3 000 000 |
| Обязательства в связи с положениями добавления D | 1 процент от объема расходов по персоналу/общих расходов за предыдущий год | 200 000 |
| Трудовые отношения | Ассигнования на случай непредвиденных обстоятельств | 1 000 000 |
| ОРИЕНТИРОВОЧНЫЙ СОВОКУПНЫЙ РАЗМЕР (на конец 1995 года) | | 17 550 000 |
| ДОЛЯ РЕЗЕРВА | <u>Расходы за 1996 год</u> | |
| | Административные расходы | 32 200 000 |
| | Проектные расходы | 433 000 000 |
| | ОБЩИЙ ОБЪЕМ РАСХОДОВ | 465 200 000 |
| | Доля резерва: 17,55 млн. долл. США / 465,2 млн. долл. США = | 3,77 процента |
| | Округлено до: | 4 процентов или 18,6 млн. долл. США |

D. Резервное финансирование, использование средств из резерва и представление отчетности

/...

20. Таким образом, для доведения объема резерва до уровня полного финансирования предлагается использовать имеющиеся неизрасходованные поступления. На конец 1996 года сальдо накопленных неизрасходованных поступлений УОПООН составляло 10,8 млн. долл. США. Перечисление в текущий резерв этих неизрасходованных поступлений в размере 6,8 млн. долл. США обеспечит доведение объема резерва приблизительно до 17,6 млн. долл. США. УОПООН будет использовать неизрасходованные поступления будущих лет для обеспечения полного финансирования предлагаемого объема резерва. Если не возникнет необходимости расходования больших сумм из резерва, то к концу текущего двухгодичного периода УОПООН предполагает обеспечить его полное финансирование.

21. Финансовое положение 8.3 УОПООН требует, чтобы Директор-исполнитель сообщал Исполнительному совету о всех случаях использования средств из оперативного резерва. Такая информация будет сообщаться ежегодно в рамках регулярной финансовой отчетности УОПООН. В сочетании с текущими мероприятиями ККУ по осуществлению оперативного надзора это создаст основы для обеспечения надлежащего использования резерва и управления им.

22. Размер резерва зависит от общего объема хозяйственной деятельности, административных расходов и степени риска. Принимая эти факторы во внимание, Директор-исполнитель будет раз в два года представлять информацию о резерве параллельно с представлением предлагаемого двухгодичного бюджета и будет выносить такие рекомендации в отношении резерва, которые он сочтет целесообразными.

Е. Активное сальдо поступлений

23. Активным сальдо поступлений называется та сумма поступлений, которая по состоянию на конец года превышает уровень, необходимый для покрытия понесенных расходов по административному бюджету за данный год и для финансирования или пополнения оперативных резервов.

24. Сознавая, что его поступления складываются из ресурсов, основная цель которых заключается в оказании помощи нуждающимся странам и народам, УОПООН прилагает все усилия к тому, чтобы как можно более экономичным образом оправдать или превзойти ожидания своих клиентов в отношении результатов его деятельности. Это один из основных качественных элементов, которым УОПООН старается дополнить предоставляемые им услуги. Специфической задачей, стоящей перед руководством УОПООН, является поддержание баланса между перерасходом средств, с одной стороны, и чрезмерным недорасходом средств, превышающим его потребности, с другой стороны. Хотя возможны оба варианта, возникновение дефицита представляется более опасным.

25. УОПООН разработало и продолжает совершенствовать различные инструменты, которые помогают ему добиваться баланса между своими поступлениями и основными финансовыми потребностями. К числу таких инструментов относятся вышеупомянутые модель управления финансовой деятельностью и хозяйственный план, а также усовершенствованная процедура составления бюджета и отчетности и регулярное проведение переговоров с клиентами по вопросам определения структуры вознаграждения. УОПООН отмечает, что в настоящее время оно расходует меньший объем средств, чем другие учреждения Организации Объединенных Наций и коммерческие компании, и оно привержено сохранению такого положения.

26. Инструменты планирования, анализа и отчетности, разработанные УОПООН начиная с 1994 года, составляют транспарентные рамки, облегчающие контроль за всеми аспектами деятельности УОПООН, включая недостаточный уровень поступлений или их активное сальдо. Эти

меры позволят УОПООН, ККУ и Исполнительному совету выявлять и решать любые возникающие вопросы, связанные с финансовым положением УОПООН.

Г. Последующая деятельность

27. Изложенные в настоящем докладе меры, как предполагается, обеспечивают на данный момент достаточный уровень защиты для УОПООН, его клиентов и системы Организации Объединенных Наций. Однако один из основных выводов, сделанных в ходе настоящего анализа, заключается в том, что степень риска не является статичной величиной: оценка и учет фактов риска является постоянной обязанностью руководства. В этой связи УОПООН срочно примет следующие две меры:

а) Дирекция будет в дальнейшем вести и контролировать документы и информацию, касающиеся степени рисков, которым подвержено УОПООН, параллельно с процессом ежегодного планирования хозяйственной деятельности. Ранее такая информация отсутствовала или была рассредоточена в рамках всей организации;

б) в момент написания настоящего доклада проходят обсуждения с участием Организации Объединенных Наций и других учреждений по урегулированию нерешенных вопросов страхования. На третьей очередной сессии УОПООН представит обновленную информацию, хотя изменения рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе, по итогам этих обсуждений не ожидается.

IV. ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ

28. Исполнительный совет, возможно, пожелает:

а) принять к сведению доклад Директора-исполнителя Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (DP/1997/26);

б) принять решение о создании оперативного резерва УОПООН в размере 4 процентов от совокупного объема расходов по административному бюджету и бюджету по проектам за предыдущий год и о переводе неизрасходованных поступлений на резервный счет до тех пор, пока этот уровень не будет достигнут;

с) одобрить сохранение размера оперативного резерва на уровне, ежегодно рассчитываемом в соответствии с формулой, указанной в предыдущем пункте;

д) просить Директора-исполнителя раз в два года представлять доклад по вопросу о достаточности размера резерва, установленного в настоящем решении;

е) отметить тот факт, что Директор-исполнитель будет и впредь представлять ежегодные доклады о размере поступлений и расходов УОПООН и об использовании средств из резерва.

Приложение

УЧЕТ ФАКТОРОВ РИСКА, РЕЗЕРВЫ И АКТИВНОЕ САЛЬДО ПОСТУПЛЕНИЙ

1. Ниже поясняются основные положения, исходя из которых УОПООН проводило анализ каждой категории оперативного резерва. Сводная информация по всем категориям представлена в таблице, приведенной в основной части доклада.
2. Следует отметить, что УОПООН имеет единый оперативный резерв на случай различного рода непредвиденных обстоятельств. Указанная сумма ни по одной из перечисленных ниже индивидуальных категорий не является достаточной для покрытия обязательств в случае наихудшего стечения обстоятельств данной категории. В то же время указанные суммы не являются максимальным пределом, ограничивающим использование резервных средств в случае возникновения данного вида непредвиденных обстоятельств. Если бы в отношении каждого вида непредвиденных обстоятельств применялся метод полного финансирования, то совокупный размер резерва намного превысил бы его предлагаемый размер. Вместо этого УОПООН исходит из того, что все непредвиденные обстоятельства не возникнут одновременно. Поэтому при таких расчетах использование большей, чем предусмотрено, суммы средств по одной категории покрывалось бы за счет резервных ресурсов по другим категориям. Сумму использованных таким образом средств предполагается восполнять посредством ежегодного пополнения резерва.
3. Во всех возможных случаях при определении суммы резервных средств по каждой категории УОПООН использовало или принимало за основу предыдущий опыт других учреждений в рамках системы Организации Объединенных Наций или аналогичных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Когда это не представлялось возможным, УОПООН производило стоимостную оценку последствий различных сценариев и затем определяло размер ассигнований на случай непредвиденных обстоятельств в качестве разумной основы для принятия ответных мер. Учитывая многочисленные факторы неопределенности, касающиеся масштабов и вероятности возникновения непредвиденных обстоятельств по каждой категории риска, эти суммы определяются как на основе анализа, так и на основе субъективной оценки руководства.

1. НЕДОСТАТОЧНЫЙ УРОВЕНЬ ПОСТУПЛЕНИЙ И НЕРАВНОМЕРНОЕ ПОСТУПЛЕНИЕ ДЕНЕЖНОЙ НАЛИЧНОСТИ

Недостаточный уровень поступлений

4. В финансовом положении 8.3 недостаточный уровень поступлений и неравномерное поступление денежной наличности указаны в качестве отдельных категорий, которые могут покрываться за счет использования резервных средств: на практике УОПООН не видит большой разницы между этими двумя понятиями кроме их продолжительности по времени. В обоих случаях возникает один и тот же результат – сокращение уровня поступлений ниже уровня эксплуатационных затрат.
5. УОПООН крайне подвержено возникновению такого рода непредвиденных обстоятельств: в краткосрочном плане УОПООН обычно не в состоянии контролировать события, приводящие к возникновению недостаточного уровня поступлений, а меры по исправлению положения могут не дать быстрых результатов.

6. В рамках своего утвержденного или пересмотренного бюджета УОПООН принимает на себя различные виды будущих обязательств, например по набору персонала, аренде и соглашениям о предоставлении услуг. Способность УОПООН выполнять эти обязательства зависит от генерирования поступлений, что в свою очередь зависит от предоставления услуг. Любой крупный сбой в процессе предоставления услуг может привести к сокращению поступлений, что лишит УОПООН возможности выполнить свои финансовые обязательства. Такие срывы могут быть обусловлены следующими факторами:

а) Падение деловой активности в отношениях с новыми клиентами. Падение деловой активности в отношении с крупным клиентом оказывает прямое негативное воздействие на предоставление услуг и размер поступлений УОПООН. Такое падение деловой активности может быть обусловлено выбором клиентом другого альтернативного варианта для обслуживания проекта, ослаблением собственной финансовой базы клиента или другими причинами. Если такой спад носит продолжительный характер и не компенсируется расширением деловых отношений с другим клиентом, то это может в потенциале привести к сокращению штатов УОПООН. Вероятность такой ситуации представляется отдаленной; однако в случае возникновения такой тенденции создавать финансовый страховочный механизм, который позволил бы организации пережить этап сокращения штатов, будет, вероятно, слишком поздно;

б) Непостоянство общего портфеля заказов. Деятельность УОПООН определяется спросом. Из года в год наблюдаются существенные колебания в общей структуре его портфеля заказов, при этом различные виды услуг обеспечивают различные нормы поступлений. УОПООН не в состоянии контролировать этот фактор непостоянства и должно иметь возможности для смягчения воздействия этого фактора на свою деятельность;

в) Колебания нормы поступлений. Норма поступлений также подвержена периодическим колебаниям, таким образом даже при стабильном физическом объеме предоставляемых услуг размер получаемых в связи с этим поступлений невозможно в полной мере предвидеть. Особое беспокойство вызывает введение ПРООН новой системы расценок за административные и оперативные услуги, последствия которой в настоящее время представляются неопределенными.

7. За некоторыми исключениями непредвиденные обстоятельства такого рода не возникают без предупреждения. Поэтому основными механизмами учета факторов риска, которые используются для ограничения их последствий, являются модель управления финансовой деятельностью и хозяйственный план. Тем не менее планирование и контроль не являются точными науками: если контроль за стоимостью портфеля заказов и проектными и административными расходами осуществляется на ежемесячной основе, то о фактическом размере поступлений за год нельзя с уверенностью судить до тех пор, пока не будут закрыты счета за финансовый год по истечении трех месяцев следующего года. Таким образом, хотя в течение года могут быть приняты определенные меры по исправлению положения, значимые бюджетные корректировки будут обычно производиться после того, как произойдут вызвавшие их события. Поэтому можно предположить, что расходы будут производиться до того, как будут получены поступления для их покрытия.

8. Вывод. Хотя действующие в рамках УОПООН механизмы управления обеспечивают достаточную степень защиты от такого рода непредвиденных обстоятельств, было бы недальновидно не предусмотреть резервных ассигнований на случай непредвиденного недостатка уровня поступлений. УОПООН считает, что включение в оперативный резерв ассигнований на случай непредвиденных обстоятельств в размере 15 процентов от объема годового административного бюджета обеспечит разумную степень защиты. Эта величина рассчитана исходя из двухмесячного объема годового административного бюджета, или 16,7 процента, округленных до 15 процентов.

II. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПЕРЕД СПЕЦИАЛИСТАМИ ИЛИ ПО КОНТРАКТАМ В СВЯЗИ С УСЛУГАМИ УОПООН

9. Характер работы УОПООН таков, что ежегодно ему приходится в тысячах случаев вступать в профессиональные и контрактные деловые отношения с донорами, правительствами, фирмами, неправительственными организациями, учреждениями системы Организации Объединенных Наций и частными лицами. В стоимостном выражении объем этих отношений составляет около 500 млн. долл. США в год. Все стороны, с которыми проводились консультации в вопросах оценки риска, включая Управление по правовым вопросам и фирму "Камербек/Галлагер", согласны с тем, что подверженность риску в связи с этой категорией услуг велика и сложна по характеру, такой риск трудно предсказать или количественно оценить.

10. Некоторые потенциальные обязательства, относящиеся к этой категории, носят конкретный характер, и меры в связи с ними можно предусмотреть в рамках столь же конкретных механизмов управления. Крупную группу составляют такие обязательства более общего характера. Стратегии в отношении мер в связи с обеими группами обязательств излагаются ниже.

Общие обязательства перед специалистами или по контрактам

11. УОПООН управляет проектами развития всевозможных видов и исполняет и осуществляет их. Некоторые из них относительно просты, в частности закупка имеющегося в продаже оборудования и предметов снабжения. Другие – сложны и сопряжены с потенциальным риском, такие, как закупка сделанного на заказ оборудования для проектов на основе Монреальского протокола и надзор за его монтажом или проведение мероприятий по разминированию. Проанализировав контрактные процедуры УОПООН и его опыт в осуществлении проектов, УПВ выявило ряд потенциальных обязательств, которые могут возникнуть в этой связи. Отмечая, что во многих случаях УОПООН может защитить себя контрактными положениями и условиями страхования, УПВ тем не менее указывает на то, что все-таки имеют место случаи, когда нельзя полностью исключить возможность возникновения обязательств по возмещению ущерба или когда причиненные убытки невозместимы. УПВ приводит также случаи предъявления исков, урегулирование которых может потребовать официального арбитражного разбирательства, в результате которого может быть принято решение против УОПООН или такое решение, которое повлечет за собой значительные расходы даже в том случае, если защита в связи с данным иском будет успешной.

12. Существуют многочисленные механизмы регулирования подобных рисков: Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций и типовое основное соглашение (об оказании помощи) предусматривают судебный иммунитет и позволяют уменьшить степень риска, связанного с предъявлением явно необоснованных исков или сомнительных требований. УОПООН самостоятельно вкладывает средства в профессиональную подготовку своего персонала, с тем чтобы избежать ошибок в контрактных вопросах. Что касается сферы управления, то посредством процесса реорганизации УОПООН укрепило потенциал в области внутреннего контроля путем создания соответствующего подразделения в новом Отделе финансов, контроля и административного управления. Оно обеспечивает также функционирование двух важных комитетов – Комитета по оценке проектов, который осуществляет отбор новых и пересмотренных проектов, и Комитета по рассмотрению вопросов о закупках и вынесении рекомендаций, который осуществляет обзор всей основной деятельности, связанной с контрактами и закупками. Группа по составлению реестра получает теперь справочную информацию о финансовом положении крупных фирм. Кроме того, УОПООН обеспечивает также, когда это возможно, учет риска посредством всеохватывающего страхования или включения защитительных положений в контрактные и другие договорные

документы. Подготовкой таких документов и контролем за их осуществлением занимается вновь созданный Отдел по вопросам политики и контрактам.

13. Несмотря на указанные предупредительные меры, УОПООН по-прежнему подвержен остаточному риску возникновения упомянутых обязательств. Компания "Камербек/Галлагер" высказала мнение о том, что, хотя в данный момент может и не предъявляться серьезных требований, следует предполагать, что в случае их возникновения потери будут значительными. Оценка риска наглядно показала, что одним из потенциальных источников таких рисков являются ошибки и упущения сотрудников. От такого риска можно потенциально застраховаться, однако компания "Камербек/Галлагер" отметила, что этого нельзя сделать без оценки ранее предъявлявшихся требований и подверженности риску в данный момент. УОПООН начал готовить соответствующую базовую документацию, хотя предполагается, что окончательный подход будет включать в себя сочетание страхования на коммерческой основе и самострахования.

14. Вывод. В дополнение и в подкрепление других мер УОПООН, принимаемых в связи с риском возникновения упомянутых обязательств, в оперативный резерв следует включить средства на случай непредвиденных обстоятельств в объеме 1,5 процента общей суммы расходов по проектам за предшествующий год. Этот процентный показатель проанализирован компанией "Камербек/Галлагер", которая сочла его обоснованным для обеспечения резервного финансирования на начальном этапе.

Конкретные обязательства перед специалистами или по контрактам

15. Ниже излагаются конкретные обязательства, в связи с которыми УОПООН принял и/или рекомендует принять меры.

Перевозки

16. УОПООН осуществляет перевозки товаров всех видов, используя нормативно оформленные процедуры, разработанные в соответствии с установленными Международной торговой палатой международными стандартами ИНКОТЕРМС. Грузы УОПООН, как правило, страхуются на основе паушального открытого грузового полиса, причем годовая сумма страхового взноса составляет приблизительно 600 000 долл. США.

17. Вывод. В результате оценки риска был сделан вывод о том, что процедуры ведения документации и контроля можно усовершенствовать и что с учетом потребностей УОПООН страхование является приемлемым. В данный момент нет необходимости принимать какие-либо дополнительные меры.

Имущество

18. Компания "Камербек/Галлагер" оценила стоимость имущества УОПООН в штаб-квартире в Нью-Йорке в размере 6 млн. долл. США. В этой сметной сумме не учитывается имущество, имеющееся в других местах. (Это имущество включает конторское оборудование, мебель и т.д. УОПООН не является владельцем своих служебных помещений или какой-либо иной недвижимой собственности.) В результате оценки риска было установлено, что служебные помещения УОПООН не охватываются генеральным страхованием имущества Организации Объединенных Наций.

19. Вывод. УОПООН принимает меры по обеспечению страхования всего принадлежащего ему имущества на условиях возмещения восстановительной стоимости, предпочтительно совместно с Организацией Объединенных Наций. Стоимость такого страхования будет включена в следующий

пересмотренный бюджет. Кроме того, включение в оперативный резерв ассигнований на случай непредвиденных обстоятельств в объеме 200 000 долл. США позволит обеспечить достаточное самострахование для покрытия франшизы и/или замены предметов, не покрываемых страхованием имущества.

Информационные системы

20. УОПООН широко использует в своей работе информационные системы. По результатам оценки риска было отмечено, что у УОПООН не предусмотрено ни четкого плана восстановления в случае аварии, ни средств на организацию восстановления данных, работы с использованием резервной системы и покрытие многочисленных других издержек, связанных с выходом из строя или повреждением системы.

21. Вывод. УОПООН разработает план восстановления в случае аварии; кроме того, включение в оперативный резерв сметных ассигнований на случай непредвиденных обстоятельств в объеме 250 000 долл. США позволит принять первоначальные меры в случае выхода из строя информационных систем.

Временное прекращение деятельности

22. Компания "Камербек/Галлагер" отметила, что УОПООН не застраховано от прямых или косвенных издержек, связанных с временным прекращением деятельности. Такая приостановка деятельности может быть результатом природных явлений (наводнения, пожара), гражданских беспорядков или террористических действий.

23. Вывод. Хотя временное прекращение деятельности и может расцениваться как риск, от которого можно застраховаться, в оперативный резерв следует включить сметную сумму на случай непредвиденных обстоятельств в объеме 500 000 долл. США, что позволит обеспечить либо предварительную, либо долгосрочную защиту от этого риска.

Деликты и обязательства перед третьими сторонами (в связи с увечьями и ущербом, не связанными с использованием автотранспортных средств)

24. Компания "Камербек/Галлагер" установила, что использование резерва Организации Объединенных Наций на цели самострахования в случае убытков, понесенных УОПООН в связи с увечьем или имущественным ущербом, причиненным третьим сторонам, не предусматривается. Этот резерв Организации Объединенных Наций финансируется за счет ежегодных ассигнований, утверждаемых Генеральной Ассамблеей, и пополняется за счет процентных поступлений от суммы резерва, которая в настоящее время составляет 2,2 млн. долл. США. Поскольку резерв Организации Объединенных Наций в любом случае применяется только в отношении района расположения Центральных учреждений – Нью-Йорка, участие УОПООН в этом плане не обеспечило бы страхование отделений, расположенных за пределами Нью-Йорка. В соответствии с договорами об аренде помещений штаб-квартиры УОПООН и другими договорами об аренде предусматривается, что УОПООН должно обеспечивать "самострахование", хотя ассигнования на эти цели не предусматриваются. Как и в связи с обязательствами, касающимися трудовых отношений, о которых говорится ниже, расходы на судебную защиту зачастую составляют самую большую часть расходов по искам такого типа.

25. Вывод. УОПООН изучает вопрос об участии в плане самострахования Организации Объединенных Наций и/или других альтернативных планах страхования. Вместе с тем включение в оперативный резерв ассигнований на случай непредвиденных обстоятельств в размере 1 млн. долл.

США позволит обеспечить самострахование на случай предъявления исков третьими сторонами и деликтных исков.

III. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО КОНТРАКТАМ С ПЕРСОНАЛОМ УОПООН, ФИНАНСИРУЕМЫМ СО СЧЕТА УОПООН

26. В последние годы защита персонала всех категорий улучшилась, в значительной степени благодаря применению положений добавления D Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций и использованию совместного страхования. Однако существуют значительные потенциальные возможности возникновения обязательств в связи с персоналом, финансируемым за счет средств из бюджета на административную деятельность, о чем говорится ниже.

Сокращение штатов

27. В 1996 году сумма расходов на выплату окладов и общих расходов по персоналу составила в общей сложности 19,7 млн. долл. США, или 61 процент общей суммы административных расходов. В утвержденном штатном расписании предусматриваются 244 должности: 91 должность категории специалистов и 153 должности категории общего обслуживания. В общей сложности 133 сотрудника работают на основании писем о назначении ПРООН и имеют постоянные контракты. В случае постоянного сворачивания деятельности или сокращения поступлений УОПООН вынуждено было бы увольнять сотрудников, неся при этом соответствующие расходы.

28. Основными механизмами ограничения такого рода риска являются управленческие механизмы. Во-первых, УОПООН все шире использует непостоянные контракты, что является целесообразным для самофинансирующейся организации. Во-вторых, наличие модели управления финансами и плана деятельности обеспечивает основу, в рамках которой руководство может предвидеть и либо предотвращать надвигающиеся перемены, либо готовиться к ним.

29. В случае возникновения необходимости сокращать штаты в числе принимаемых в первую очередь мер будет непродление некоторых срочных контрактов и обращение к ПРООН (или другим учреждениям, из которых прикомандирован персонал) с просьбой ускорить включение сотрудников, которым они предоставили контракты, в их собственные штатные расписания. Расходы УОПООН в связи с сокращением штатов могут в значительной степени колебаться с учетом ряда следующих факторов:

а) сроков, в течение которых ПРООН и другие учреждения, из которых прикомандирован персонал, могут вновь включить в свое штатное расписание сотрудников, работающих в УОПООН;

б) доли любых выходных пособий, подлежащих выплате сотрудникам ПРООН, оплачиваемой УОПООН;

с) сроков, в течение которых необходимо произвести сокращения, и периода времени, в течение которого УОПООН может быть обязано сохранять в штате лишних сотрудников в качестве альтернативы увольнению;

д) периода времени, остающегося до окончания срочных контрактов различных видов, и практической возможности сокращения сроков таких контрактов; и

е) суммы выходного пособия, которая может подлежать выплате сотрудникам, не входящим в штат ПРООН и в течение значительного времени работающим в УОПООН.

30. Вывод. В оперативный резерв следует включить сумму в размере 3 млн. долл. США на случай сокращения штатов. Эта сумма рассчитана на основе предположения о том, что в течение одного года выплата окладов и/или выходного пособия будет производиться не более чем 15 процентам персонала, финансируемого за счет бюджета на административную деятельность.

Обязательства в связи с положениями добавления D

31. В добавлении D Положений и правил о персонале Организации Объединенных Наций определяются материальные права в связи со смертью или потерей трудоспособности и разумные размеры расходов и компенсации ущерба. Хотя различные виды страхования обеспечивают средства для осуществления соответствующих выплат имеющему на это право персоналу, работающему на местах, в результате оценки риска было выявлено, что в отношении персонала, нанимаемого в соответствии с бюджетом на административную деятельность, ассигнования на погашение таких обязательств не предусматриваются. И в этом случае предполагается, что такие потенциальные обязательства должны погашаться за счет средств фонда на цели "самострахования", хотя он как таковой не существует. Использование УОПООН средств существующего для этой цели специального резерва Организации Объединенных Наций не предусматривается.

32. Вывод. В оперативный резерв следует включить сумму на случай непредвиденных обстоятельств в размере 1 процента расходов по персоналу и общих расходов за предшествующий год для погашения обязательств, связанных с положениями добавления D. Этот процентный показатель определен с учетом успешно применяемого в Организации Объединенных Наций показателя для определения размера ее резерва, связанного с добавлением D. С учетом различий в степени и видах рисков УОПООН будет внимательно следить за положением в связи с требованиями, касающимися добавления D, с тем чтобы убедиться в том, что упомянутый процентный показатель является приемлемым для УОПООН.

Трудовые отношения

33. Компания "Камербек/Галлагер" обратила внимание УОПООН на вопрос об ответственности, связанной с трудовыми отношениями, причем особое внимание было обращено на такие вопросы, как практика найма, предоставление равных возможностей, дискриминация, сексуальные посягательства и служебная аттестация. Вероятность связанных с этим исков в организациях системы Организации Объединенных Наций неопределенна, хотя в последнее время имели место случаи предъявления таких исков, повлекших за собой финансовые последствия для организации. Компания "Камербек/Галлагер" отметила, что издержки на защиту зачастую составляют самую большую часть расходов в связи с исками подобного рода.

34. Вывод. В соответствии с рекомендацией компании "Камербек/Галлагер" УОПООН примет меры для получения дополнительной информации о степени подверженности такого рода риску и возможных расходах на страхование. Включение в оперативный резерв сметной суммы на случай непредвиденных обстоятельств в размере 1 млн. долл. США обеспечит покрытие расходов, связанных с исками, касающимися трудовых отношений.
