



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

Distr.
GENERAL

DP/1999/5
18 November 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Первая очередная сессия 1999 года
25-29 января 1999 года, Нью-Йорк
Пункт 8 предварительной повестки дня

ФИНАНСОВЫЕ, БЮДЖЕТНЫЕ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ ПРООН

**РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РИСКОВ ПРООН; ОБЗОР ВОПРОСА
ОБ ОПЕРАТИВНОМ РЕЗЕРВЕ**

Доклад Администратора

РЕЗЮМЕ

В настоящем докладе дается оценка финансовых рисков Программы развития Организации Объединенных Наций. В нем содержится краткий обзор вопроса об Оперативном резерве и приводится анализ концепций управления финансовой деятельностью, включая вопросы ликвидности, оборотных средств и объема резервов, применительно к деятельности ПРООН. Наконец, в докладе излагаются рекомендации относительно соответствующих показателей ликвидности, оборотных средств и резервов, которые следует обеспечить в рамках деятельности по линии регулярных и прочих ресурсов.

Исполнительный совет, возможно, пожелает: а) принять к сведению доклад Администратора; б) отметить рекомендуемый подход к вопросу определения показателя ликвидности ПРООН; с) поддержать рекомендацию Администратора в отношении образования резерва для деятельности по линии прочих ресурсов и механизма его финансирования; d) отметить рекомендуемую формулу расчета Оперативного резерва ПРООН и намерение Администратора включить ее в финансовые правила.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 2	3
II. ОБЗОР ВОПРОСА ОБ ОПЕРАТИВНОМ РЕЗЕРВЕ	3 - 9	3
III. КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ..	10 - 16	5
IV. ОЦЕНКА РИСКОВ ПРООН	17 - 27	6
V. ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	28 - 52	8
VI. РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЛИКВИДНОСТИ, ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ И РЕЗЕРВОВ	53 - 54	16
VII. РЕШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА	55	16

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе содержится обзор Оперативного резерва и приводится анализ особенностей финансовых рисков ПРООН. В нем также излагаются и рассматриваются концепции регулирования рисков, ликвидности, оборотных средств, Оперативного резерва и прочих резервов для непредвиденных расходов.
2. Для анализа регулярных и прочих ресурсов ПРООН в докладе используются термины, определение которым дается в согласованном формате бюджета (DP/1997/2-E/ICEF/1997/AB/L.3), утвержденном Исполнительным советом в его решении 97/6.

II. ОБЗОР ВОПРОСА ОБ ОПЕРАТИВНОМ РЕЗЕРВЕ

3. Самым важным из имеющихся финансовых механизмов регулирования рисков ПРООН является Оперативный резерв. Он был создан Советом управляющих в соответствии с приложением к его решению 70/34¹, при этом преследовалась цель гарантировать при любых обстоятельствах финансовую ликвидность и целостность программы, компенсировать неравномерность движения наличных средств и обеспечить выполнение любых иных задач в соответствии с решениями, которые впоследствии может принять Совет управляющих.
4. Оперативный резерв был создан одновременно с переходом от полного финансирования (т.е. когда проекты осуществляются лишь в случае наличия 100 процентов средств для их завершения) к частичному финансированию в соответствии с решением Генеральной Ассамблеи (резолюция 2688 (XXV)). В соответствии с системой частичного финансирования ПРООН уполномочена утверждать программную деятельность с учетом предполагаемых поступлений на сумму, превышающую объем имеющихся на данный момент наличных средств. Главным фактором успешного функционирования системы частичного финансирования является способность прогнозировать будущий объем взносов и масштабы осуществления программ. Такое изменение оперативных руководящих принципов позволило ПРООН использовать фактор предполагаемых поступлений и расширить свою программную деятельность. Средства, направляемые в Оперативный резерв, не предполагалось использовать для осуществления программ, они предназначались для удовлетворения потребностей в связи с неравномерным движением наличности в случае их возникновения.
5. Первоначально объем Оперативного резерва составлял 150 млн. долл. США. В этот период Резерв состоял из наличных средств и неликвидных инвестиций (90 млн. долл. США), а также аккредитивов (60 млн. долл. США).
6. В 1975 году ПРООН оказалась в финансовом кризисе: объем расходов превысил сумму взносов, и Оперативный резерв был исчерпан. В этих условиях Совет управляющих в своем решении 76/34 от 29 июня 1976 года постановил, что объем Оперативного резерва следует восстановить в течение второго цикла до минимального показателя 15 млн. долл. США в 1977 году, а затем его следует постепенно каждый год увеличивать до достижения к концу 1980 года полного объема ликвидных средств в размере 150 млн. долл. США². Совет отметил доклад Администратора по данному вопросу (DP/199), в котором последний рекомендовал, чтобы Оперативный резерв состоял исключительно из ликвидных инвестиций, а не из сочетания инвестиций и аккредитивов. Администратор отметил также в своем докладе, что ПРООН безусловно нуждается помимо Оперативного резерва в фонде оборотных средств, соразмерном с объемом движения денежной наличности. В своем решении 79/31 от 2 июля 1979 года Совет

утвердил решение о ежегодном увеличении объема Резерва на 25 млн. долл. США в 1980 и 1981 годах, в результате чего к концу 1981 года этот показатель достиг 200 млн. долл. США.

7. В своем докладе об Оперативном резерве (DP/469 и Corr.1 и Add.1), представленном Совету управляющих на его двадцать седьмой сессии (1980 год), Администратор провел оценку факторов риска и увязал объем Резерва с потенциальной вероятностью рисков. К факторам риска были отнесены сокращение или нехватка ресурсов, неравномерность движения наличных средств, увеличение фактических расходов по сравнению с запланированной сметой и неравномерность осуществления программ, а также другие непредвиденные обстоятельства, которые ведут к потере ресурсов, уже ассигнованных ПРООН на составление программ. Эти факторы перечисляются в финансовом положении 12.2 (а).

8. Приняв к сведению рекомендации Администратора, которые основывались на анализе деятельности ПРООН в тот период, Совет управляющих в пункте 3 своего решения 80/50 от 30 июня 1980 года постановил, что за счет средств Оперативного резерва должны компенсироваться и покрываться следующие риски:

- а) сокращение или нехватка ресурсов [14 процентов от предполагаемого объема годовых обязательств, как это указано в документе DP/469];
- б) неравномерность движения наличных средств [12 процентов от предполагаемого объема годовых обязательств, как это указано в документе DP/469];
- с) рост фактических расходов по сравнению с запланированной сметой или неравномерность осуществления программ;
- д) прочие непредвиденные обстоятельства, которые ведут к потере ресурсов, уже ассигнованных ПРООН на составление программ [4 процента от предполагаемого объема годовых обязательств, как это указано в документе DP/469].

Хотя выделяемые средства составляли 30 процентов предполагаемого объема годовых обязательств, считалось маловероятным, что все непредвиденные обстоятельства произойдут одновременно. Поэтому в пункте 4 того же решения Совет определил объем Оперативного резерва на каждый год третьего программного цикла (1983-1986 годы) в размере 25 процентов от сметного объема взносов или расходов на тот или иной год в зависимости от того, какой показатель выше.

9. В своем решении 90/44 от 22 июня 1990 года Совет управляющих отметил замечания Администратора об Оперативном резерве, рекомендовавшего изменить формулу расчета объема Резерва, установив ее на уровне 20 процентов от предполагаемого годового объема взносов или расходов в зависимости от того, какой показатель выше. Сокращение показателя с 25 до 20 процентов было произведено исходя из вывода Администратора о том, что благодаря более совершенным информационным системам и оперативным процедурам появляется возможность быстрее реагировать на складывающиеся негативные финансовые обстоятельства. На основе этой формулы объем Оперативного резерва был установлен в 1997 году в размере 200 млн. долл. США. При сохранении

этой формулы в 1998 и 1999 годах объем Оперативного резерва составит 180 млн. долл. США, что было рассчитано на основании прогноза, представленного Совету в годовом обзоре финансового положения за 1997 год (DP/1998/29).

III. КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

10. Имеется несколько общепризнанных финансовых концепций, которые можно применять для регулирования текущих активов в балансе организации. К ним относятся концепции оборотных средств и резервов для непредвиденных расходов, которые в совокупности, как правило, называют концепцией ликвидности. Эти концепции основываются на определении и регулировании соответствующей суммы текущих активов, которая должна удерживаться для того, чтобы организация могла выполнять свои обязательства и при этом можно было бы свести к минимуму неравномерность движения наличных средств и обеспечить финансовую стабильность. Как указывалось в главе II, между концепциями оборотных средств и резервов много общего и на начальном этапе они обе учитывались при расчете объема Оперативного резерва. Вместе с тем важно понять разницу между оборотными средствами, резервами для непредвиденных расходов и ликвидностью.

11. Оборотные средства сглаживают неравномерность движения наличности. В ПРООН оборотные средства используются для выплаты авансов учреждениям-исполнителям, финансирования непогашенных обязательств и покрытия текущих административных расходов. Оборотные средства не образуют отдельного фонда наподобие резерва. Они представляют собой остаток потоков наличных средств, поступающих в организацию и направляемых из нее. Оборотные средства являются частью ресурсов, направляемых на составление программ. Как указывается в финансовом положении 12.4, оборотные средства образуются за счет наличных ресурсов ПРООН. ПРООН никогда официально не устанавливала какие-либо показатели для оборотных средств.

12. Резервы для непредвиденных расходов - это ликвидные активы, которые образуют отдельный фонд и предоставляются только в ситуации конкретных финансовых рисков. Согласно правилам рационального управления финансовой деятельностью они не могут быть заменены другими средствами и не могут использоваться в качестве оборотных средств или на цели составления программ. Особенно это касается организаций, которые не уполномочены прибегать к заимствованию средств. Оперативный резерв выполняет в настоящее время роль резерва для непредвиденных расходов в связи с деятельностью по линии регулярных ресурсов. Вместе с тем с момента создания Оперативного резерва в 1971 году и последнего изменения формулы расчета его объема в 1990 году в деятельности ПРООН произошли значительные изменения.

13. Ликвидность определяется как сумма оборотных средств и резервов в любой данный момент времени. С точки зрения баланса ликвидность - это сумма имеющихся наличных средств и поступивших инвестиций. Показатель ликвидности меняется с определенной цикличностью по мере использования и поступления активов, что позволяет обеспечить оборотные средства для текущих операций и средства для резервов.

14. Концепция фидуциарной ответственности имеет основополагающее значение для выполнения ПРООН своей роли распорядителя активами других структур (например, целевых фондов, правительств). ПРООН отвечает за управление оборотными средствами и резервами, предназначенными для деятельности по линии прочих ресурсов (например, фонды, находящиеся в ведении ПРООН), и должна обеспечивать надлежащее разделение активов. Например, ПРООН не должна использовать наличные взносы на деятельность по линии прочих ресурсов для сглаживания

неравномерности движения наличных средств, которая может иметь место в деятельности по линии регулярных ресурсов.

15. Наиболее важной переменной в операциях ПРООН является расширение деятельности по линии прочих ресурсов, особенно в рамках совместного финансирования и целевых фондов. За прошедшие несколько лет деятельность по линии прочих ресурсов превратилась в важный элемент мероприятий ПРООН. В годовом обзоре финансового положения за 1997 год (DP/1998/29) приводится дополнительная подробная информация по данному вопросу.

16. Согласно определению в задачу Оперативного резерва входит лишь предоставление резервных средств, необходимых для финансирования деятельности по линии регулярных ресурсов. С учетом отмечаемой тенденции расширения деятельности по линии прочих ресурсов, которая согласно положениям финансовых положений и правил должна осуществляться на условиях полного финансирования, Администратор считает, что для защиты от рисков, связанных с такой деятельностью, необходимо создать резерв для непредвиденных расходов. Оперативный резерв, который финансируется за счет регулярных ресурсов, должен по-прежнему использоваться для защиты от рисков, связанных исключительно с деятельностью по линии регулярных ресурсов.

IV. ОЦЕНКА РИСКОВ ПРООН

17. Регулирование рисков - это не наука, а, скорее, сочетание управленческих решений и практического опыта. Адекватное регулирование рисков заключается в определении риска и рациональной оценке его вероятности и любых возможных финансовых последствий. Хотя наступление некоторых непредвиденных обстоятельств можно считать маловероятным, их потенциальные финансовые последствия могут быть столь большими, что их следует учитывать в плане рациональных управленческих контрдействий.

18. Нижеследующая оценка рисков произведена на основе анализа ведомости поступлений и баланса ПРООН. Риски могут возникать в результате деятельности, связанной с поступлениями или расходами, и в результате определения стоимостной величины активов и обязательств. За прошедшие два года ПРООН постепенно добилась более глубокого осознания и понимания этих финансовых рисков.

19. Как отмечалось в пункте 30 документа DP/1997/24, ПРООН наняла в марте 1997 года международную консалтинговую фирму для проведения оценки финансовых рисков ПРООН и представления рекомендаций относительно рационального уровня ликвидности ПРООН. По завершении исследования был сделан вывод о том, что нынешняя формула расчета Оперативного резерва уже не обеспечивает надежную основу для защиты от выявленных рисков. Исходя из опыта работы некоммерческих организаций, консультанты рекомендовали, чтобы ПРООН сохраняла ликвидность для компенсации неизбежных колебаний в движении наличных средств на уровне, эквивалентном объему расходов в течение 6-12 месяцев. При определении этого базисного показателя консультанты основывались на практике рационального управления финансовой деятельностью, особенно в организациях, не имеющих возможности занимать средства. Консалтинговая фирма утверждала, что в некоммерческом секторе такой уровень ликвидности считается показателем финансовой стабильности.

20. Анализ финансовых рисков ПРООН способствовало также исследование, проведенное в 1997 году Управлением Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (УОПООН) и представленное Исполнительному совету на его третьей очередной сессии 1997 года (DP/1997/26). В исследовании УОПООН была дана оценка рисков данного подразделения и

выявлены четыре возможных механизма учета рисков: ограничение рисков; регулирование рисков; передача рисков; принятие на себя рисков. В исследовании была определена новая формула расчета резерва УОПООН исходя из 4 процентов от совокупного объема административных и проектных расходов. ПРООН взяла на вооружение подход УОПООН к оценке рисков на основе выявленных четырех возможных механизмов их учета. Хотя риски, с которыми сталкивается в своей деятельности ПРООН, отличаются от рисков УОПООН, возможность ограничения, регулирования или передачи рисков уменьшает вероятность того, что ПРООН придется принимать на себя убытки и использовать резервные средства.

21. С учетом вышеупомянутых обзоров в нижеследующих пунктах дается анализ наиболее значительных финансовых рисков ПРООН. Риски, связанные с деятельностью по линии регулярных ресурсов и деятельностью по линии прочих ресурсов, рассматриваются по каждой категории отдельно.

А. Риски, связанные с поступлениями

22. Наиболее значительные финансовые риски ПРООН связаны с поступлениями. Непредсказуемые год от года колебания объявленных взносов, непостоянство их объема в долларах США в силу неустойчивости обменных курсов и отсутствие информации о сроках выплаты взносов - вот основные факторы риска. Они еще более усиливаются из-за того, что взносы поступают в основном от относительно ограниченного числа крупных доноров. Например, на пять крупнейших доноров, финансирующих регулярные ресурсы ПРООН, приходился в 1991-1996 годах 51 процент добровольных взносов.

23. Связанные с поступлениями риски деятельности по линии прочих ресурсов существенным образом уменьшаются благодаря финансовым положениям ПРООН, особенно положению 4.15(а), в котором указывается, что все взносы выплачиваются до осуществления запланированной деятельности. Вместе с тем некоторые риски сохраняются, поскольку доноры зачастую не готовы выплатить 100 процентов обязательств, предпочитая выплачивать их частями в соответствии с бюджетами проектов и потребностями в денежной наличности. Такая практика подвергает ПРООН риску задержки или прекращения платежей в ходе проектной деятельности.

В. Риски, связанные с расходами

24. Деятельность по линии регулярных ресурсов и прочих ресурсов подвержена ряду рисков, которые возникают при распределении ассигнований. Они могут иметь место при планировании ресурсов в виде выделения чрезмерных ресурсов или при осуществлении программ в виде нецелевого использования или перерасхода выделенных ресурсов. Финансовые риски возникают также при выделении средств и состоят в переплате, выплате средств другому продавцу, мошенничестве или банкротстве продавца до выполнения договора или осуществления проекта. Эти риски присутствуют и при непосредственном управлении ПРООН деятельностью и при использовании ею учреждения-исполнителя. Кроме того, ПРООН выплачивает авансы на осуществление программ и проектов учреждениям-исполнителям и правительствам, когда они сами осуществляют проекты. Возможность мошенничества или убытков существует, когда аванс не используется по назначению и не может быть востребован обратно. Хотя эти риски можно свести к минимуму с помощью обеспечения соответствующего внутреннего контроля и подготовки кадров, их нельзя полностью исключить. Стремясь добиться дальнейшей минимизации рисков, ПРООН пересматривает свои механизмы контроля и применяет более совершенные методы контроля за расходами.

С. Риски, связанные с активами

/...

25. Активы ПРООН в виде денежной наличности и инвестиций также подвержены рискам. Применяются руководящие принципы, которые существенно снижают вероятность убытков в результате инвестиционной деятельности за счет установления контроля за видами инвестиций, оценками минимальной кредитоспособности и контактами с контрагентами и т.д. Кроме того, проводимая в страновых отделениях политика по регулированию денежной наличности и применяемые в них соответствующие процедуры существенно снижают риск убытков в результате кражи или девальвации. Неликвидные активы, например, имущество и оборудование, защищены в соответствии с общими договорами об имущественном страховании. Переводимые денежные средства также защищены в соответствии с договорами о коммерческом страховании.

Д. Риски, связанные с обязательствами

26. ПРООН подвержена рискам, связанным с договорными обязательствами или обязательствами перед третьими сторонами. Подверженность риску в этой области с трудом поддается количественной оценке, но охватывает разнообразные правовые договорные отношения с донорами, правительствами, неправительственными организациями, учреждениями-исполнителями и отдельными лицами. Расходы для ПРООН могут возникать в результате оплаты услуг юристов и отвлечения времени руководства от других мероприятий на решение возникающих проблем. Существует также ряд обязательств перед сотрудниками, которые связаны с пособиями и льготами и объем будущих расходов на выполнение которых не известен и может быть значительным. В качестве примеров можно привести медицинские пособия после выхода сотрудника в отставку и обязательства по выплате пенсий.

Е. Структурные риски

27. Данная категория рисков, которым подвержена ПРООН, аналогична выявленному УОПООН виду рисков, связанных с временным прекращением деятельности. Этот риск усугубляется глобальным характером структуры ПРООН, поскольку масштабы сети страновых отделений увеличивают вероятность гражданских беспорядков или волнений в том или ином районе мира, которые могут отрицательно сказаться на деятельности ПРООН. Аналогичным образом, если ПРООН будет вынуждена временно прекратить свою деятельность в результате аварии (например, в результате крупного сбоя в работе информационных систем), это приведет к существенным расходам на восстановление нормальной деятельности.

V. ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

28. В настоящей главе определяется основа применения концепций ликвидности, оборотных средств и резервов. Применение этих концепций связано с проведенной оценкой финансовых рисков и с так называемым рациональным управлением финансовой деятельностью. Был проведен соответствующий пересмотр формул, о чем сообщается ниже.

А. Резервы

29. ПРООН разработала упрощенный метод расчета резервов, который будет производиться ежегодно с учетом данных за предыдущие годы. В большинстве расчетов рекомендуется использовать средние данные за трехлетний период, поскольку он равен продолжительности планового цикла ПРООН. Следует отметить, что такой метод отличается от методологии, используемой в настоящее время и основывающейся не на фактических данных, а на оценках. По мнению Администратора, использование данных за предыдущий трехлетний период поможет также

выявить тенденции и обеспечить бóльшую объективность расчетов, чем при использовании прогнозов.

В. Формула расчета Оперативного резерва

30. Исходя из факторов риска, изложенных в главе IV настоящего доклада, Администратор рекомендует внести поправки в формулу расчета Оперативного резерва в соответствии со следующей оценкой.

Риски, связанные с поступлениями

31. Для защиты ПРООН от риска неожиданного сокращения объема добровольных взносов один из компонентов Оперативного резерва должен составлять сумму, эквивалентную 10 процентам среднегодового объема добровольных взносов, полученных за предыдущие три года, и округленную до ближайшего миллиона долларов США. В 1998 году эта сумма составила бы 84 млн. долл. США и рассчитывалась бы следующим образом:

	<u>Объем полученных добровольных взносов</u> (в млн. долл. США)	
1997 год	761	
1996 год	848	
1995 год	900	
Среднегодовой показатель		836
10 процентов от этой суммы		84

Рекомендация об использовании показателя 10 процентов основывается на выводах исследования, которое было проведено международными консультантами и в рамках которого было определено, что средний коэффициент колебания объема объявленных взносов на протяжении ряда лет составляет 5,8 процента, а средний показатель колебания обменных курсов по отношению к доллару США за тот же период составляет 3,7 процента. Таким образом, 10 процентов представляются разумным показателем для резервирования средств в целях защиты от рисков, связанных с поступлением добровольных взносов.

Риски, связанные с расходами

32. Для защиты от рисков, связанных с расходами, второй компонент Оперативного резерва будет определяться из расчета 2 процентов от среднегодового объема совокупных расходов за три предыдущие года и округляться до ближайшего миллиона долларов США. Использование показателя 2 процента основывается на финансовом правиле 110.1 ПРООН, в котором предусматривается возможность превышения расходов над суммой бюджетов по проектам на 20 000 долл. США, или на 4 процента, в зависимости от того, какой показатель выше, но не более чем на 2 процента от совокупной суммы общих ассигнований учреждения-исполнителя. Хотя это правило напрямую не связано с расходами по двухгодичному бюджету, представляется разумным распространить его на административные расходы. Исходя из этого данный компонент Оперативного резерва составил бы 17 млн. долл. США и рассчитывался бы следующим образом:

/...

	<u>Расходы</u> (в млн. долл. США)
1997 год	961
1996 год	847
1995 год	801
Среднегодовой показатель за три года	870
Резервные средства в размере 2 процентов	17

Риски, связанные с обязательствами, и структурные риски

33. Неопределенный и непредсказуемый характер расходов, связанных с такими рисками, как споры в отношении выполнения контрактных обязательств, краткосрочные обязательства, временное прекращение деятельности или убытки вследствие гражданских беспорядков, стихийных бедствий и т.д., затрудняет применение строгой формулы для определения соответствующей защиты. Для этого компонента резерва необходимо определить единовременную сумму. Администратор рекомендует установить эту сумму из расчета 25 процентов от суммы компонентов Оперативного резерва, которые касаются защиты от рисков, связанных с поступлениями и расходами, и округлять ее до ближайшего миллиона долларов США. В таком случае уровень защиты от рисков, связанных с обязательствами, и структурных рисков будет пропорционален расширению программы ПРООН. Исходя из этого данный компонент составил бы 25 млн. долл. США и рассчитывался бы следующим образом:

	<u>млн. долл. США</u>
Компонент Резерва, который касается защиты от рисков, связанных с поступлениями	84
Компонент Резерва, который касается защиты от рисков, связанных с расходами	<u>17</u>
Сумма этих компонентов	101
25 процентов от этой суммы	25

Риски, связанные с движением денежной наличности

34. В предыдущие годы ПРООН ежегодно испытывала значительные проблемы с движением денежной наличности в результате несоответствия между расходованием средств, которые направляются на осуществление программ и административные расходы, и поступлением средств в виде добровольных взносов. В то время как наличные средства обычно расходуются равномерно в течение года, добровольные взносы имеют тенденцию во все большей степени поступать к концу календарного года. Поскольку ПРООН не имеет полномочий занимать средства для компенсации таких сезонных колебаний движения денежной наличности, когда они приводят к возникновению у организации временной потребности в наличных средствах для выполнения своих обычных обязательств, для этой цели она вынуждена использовать средства Оперативного резерва.

35. Исходя из анализа ежемесячных показателей состояния денежной наличности ПРООН за пятилетний период, согласно которому в различные периоды времени разница в показателях

поступления и расходования наличных средств достигает 15 процентов, Администратор считает, что данный компонент Оперативного резерва должен равняться сумме потребностей в наличных средствах в течение одного месяца. Ввиду существенно важного значения этого элемента Резерва было бы целесообразно рассчитывать данную сумму исходя из суммы расходов за самый последний целый год. Поскольку совокупный объем расходов по линии регулярных ресурсов в 1997 году составил 961 млн. долл. США, сумма, эквивалентная показателю расходов за один месяц, составила бы 80 млн. долл. США.

36. В соответствии с предлагаемой Администратором пересмотренной формулой объем Оперативного резерва составил бы в 1998 году 206 млн. долл. США и увеличился бы на 26 млн. долл. США по сравнению со 180 млн. долл. США, которые были рассчитаны на основании нынешней формулы (см. таблицу 1).

Использование Оперативного резерва

37. В соответствии с финансовым положением 12.2 Администратор принимает решение о необходимости использования средств Оперативного резерва. Администратор информирует о любом таком использовании средств Исполнительный совет на ближайшей очередной сессии или в период между сессиями - членов Совета в том случае, если, по мнению Администратора, этого требует ситуация. При уведомлении Совета об использовании средств Оперативного резерва Администратор одновременно информирует Совет о сроках и методах пополнения Оперативного резерва.

38. Администратор намерен использовать ресурсы Оперативного резерва для сведения к минимуму отрицательных последствий для осуществления программ, возникающих в результате наступления финансовых ситуаций, для защиты от которых создан Оперативный резерв. Средства Оперативного резерва будут использоваться только при исчерпании имеющихся регулярных ресурсов и будут поступать путем их перевода из Оперативного резерва на счет регулярных ресурсов ПРООН, что будет соответствующим образом отражаться в финансовых ведомостях.

С. Формула расчета резерва для деятельности
по линии прочих ресурсов

39. В соответствии с финансовыми положениями и правилами ПРООН деятельность по линии прочих ресурсов должна осуществляться на условиях полного финансирования, т.е. средства должны поступать до осуществления запланированных мероприятий. Поэтому многие связанные с поступлениями риски деятельности по линии регулярных ресурсов не имеют отношения к деятельности по линии прочих ресурсов. Тем не менее риски, связанные с расходами, структурные риски и, в определенной степени, риски, связанные с обязательствами, имеют место, и согласно правилам рационального управления финансовой деятельностью для защиты от таких рисков должен быть создан резерв финансовых средств.

Риски, связанные с расходами

40. Администратор рекомендует определять компонент резерва в отношении рисков, связанных с расходами, из расчета 2 процентов от среднегодового показателя совокупного объема расходов за три предыдущие года в рамках деятельности по совместному финансированию и мероприятий целевых фондов и округлять полученный показатель до ближайшего миллиона долларов США. Такой же показатель 2 процента использовался и при расчете связанного с расходами компонента предложенной формулы определения Оперативного резерва для деятельности по линии регулярных ресурсов. Например, если бы эта формула применялась в 1998 году, данный компонент составил бы 19 млн. долл. США и рассчитывался бы следующим образом:

<u>Год</u>	<u>Расходы</u> (в млн. долл. США)
1997	1 139
1996	925
1995	733
Среднегодовой показатель за три года	932
Резервные средства в размере 2 процентов	19

Риски, связанные с обязательствами, и структурные риски

41. Связанные с обязательствами риски деятельности по линии прочих ресурсов могут возникать в результате мошенничества, нецелевого или нерационального использования ресурсов, находящихся в фидуциарном управлении, что может привести к предъявлению претензий ПРООН. Структурные риски возникают в связи с административными расходами по программной деятельности, финансируемой за счет прочих ресурсов. Расходы по персоналу и иные административные расходы, например на аренду помещений, финансируются как административные вспомогательные расходы по статьям "Совместное финансирование" и "Целевые фонды" за счет внебюджетных поступлений. В случае, если в силу обстоятельств, на которые ПРООН не может оказывать влияния, эти средства временно или окончательно перестанут поступать, все равно сохранится необходимость в покрытии значительных административных расходов для выполнения текущих обязательств.

42. Для обеспечения выполнения административных обязательств при наихудшем сценарии без использования регулярных ресурсов ПРООН, по мнению Администратора, потребуются средства,

/...

достаточные для покрытия таких расходов в течение одного года. В настоящий момент эта сумма, по оценкам, составляет 30 млн. долл. США.

43. Для обеспечения полной защиты от вышеупомянутых рисков, связанных с расходами и обязательствами, и структурных рисков потребуется образовать резерв для деятельности по линии прочих ресурсов, объем которого с учетом финансового положения в 1998 году составил бы 49 млн. долл. США и рассчитывался бы следующим образом:

	<u>в млн. долл. США</u>
Компонент рисков, связанных с расходами	19
Компонент рисков, связанных с обязательствами, и структурных рисков	<u>30</u>
Всего	49

Финансирование и использование резерва для деятельности по линии прочих ресурсов

44. Учитывая риски, связанные с получением и использованием ПРООН прочих ресурсов в странах, в которых они в основном поступают, Администратор в неофициальном порядке резервирует часть внебюджетных поступлений, получаемых за счет платы, которую взимает ПРООН. В настоящее время Администратор намерен учитывать средства, ранее резервировавшиеся для этой цели, в качестве резерва.

45. Бюро по управлению программами и ресурсами (БУПР) в настоящее время проводит анализ политики и механизмов ПРООН в области возмещения издержек, включая структуру взимаемой платы. В рамках этого анализа будет также учитываться необходимость образования резерва для защиты от рисков, связанных с деятельностью по линии прочих ресурсов.

D. Формула расчета ликвидности

46. Как указывалось ранее, ликвидность определяется как совокупная сумма имеющихся наличных средств и поступивших инвестиций в любой данный момент времени и может быть также выражена в виде суммы резервов и оборотных средств. При оценке финансовых рисков ПРООН нанятая Администратором международная консалтинговая фирма сообщила, что такие организации, как ПРООН, которые не имеют доступа на рынок капитала и не имеют возможности занимать средства у банков для удовлетворения периодически возникающих потребностей в денежной наличности, должны сохранять в ликвидной форме сумму, эквивалентную, по разумным оценкам, показателю расходов за 6-12 месяцев. Исходя из этой оценки Администратор считает, что ПРООН следует поддерживать ликвидность своих средств в рамках этого диапазона. Следует надеяться, что а) уровень ликвидности ПРООН во многом зависит от сроков выплаты добровольных взносов и что б) организация должна иметь достаточный объем оборотных средств для эффективного функционирования. Расходы ПРООН составляют приблизительно 80 млн. долл. США в месяц, и, если объем наличных средств станет сокращаться, Администратор должен иметь достаточно времени для принятия мер по исправлению ситуации.

47. Администратор хотел бы подчеркнуть, что ориентировочный показатель ликвидности не предполагается превращать в обязательный показатель. Уровень ликвидности будет колебаться по

/...

разным причинам, многие из которых могут иметь сезонный характер. Однако если уровень ликвидности выходит в ту или иную сторону за рамки ориентировочного диапазона, это является сигналом для принятия ПРООН соответствующих мер. Например, если уровень ликвидности опускается ниже суммы, эквивалентной объему расходов в течение четырех месяцев, и если причины сокращения уровня ликвидности того требуют, Администратор совместно с донорами может принять меры по ускорению выплаты взносов. Аналогичным образом, повышение уровня ликвидности может свидетельствовать о возникновении проблем в оперативной деятельности по программам, которые могут потребовать принятия коррективных мер в отношении составления или осуществления программ.

48. В 1997 году совокупный объем программных и административных расходов составил 960 млн. долл. США. Таким образом, ориентировочный диапазон ликвидности на 1998 год составил бы 480-960 млн. долл. США. Если из показателя ликвидности вычесть объем резервов, то получится сумма оборотных средств, которые могут быть использованы для обеспечения деятельности организации. Например, если из показателя ликвидности в 480 млн. долл. США вычесть объем резервов в размере 206 млн. долл. США, рассчитанных по предложенной формуле определения Оперативного резерва, то сумма оборотных средств составила бы приблизительно 274 млн. долл. США, которые в настоящее время равны сумме расходов наличных средств приблизительно за 3,5 месяца. В период подготовки настоящего доклада фактический уровень ликвидности регулярных ресурсов ПРООН составлял приблизительно 447 млн. долл. США, что соответствовало потребностям в наличных средствах в течение 5,5 месяца, из них оборотные средства составляли 206 млн. долл. США, что соответствовало потребностям в наличности в течение трех месяцев.

49. Важно отметить различие между ликвидностью и остатком неизрасходованных ресурсов. В документе DP/1998/34 Администратор высказал предположение, что остаток неизрасходованных ресурсов ПРООН, которые могут быть использованы для составления программ, сократится к концу 1999 года до нуля. Но даже и в этом случае ПРООН будет иметь положительный уровень ликвидности, по всей видимости, приближающийся к нижней границе диапазона (шесть месяцев), поскольку она по-прежнему будет располагать средствами нераспределяемого по программам оперативного резерва и некоторой суммой оборотных средств, связанных с непроизведенными расходами.

50. Ликвидность для деятельности по линии прочих ресурсов. В 1997 году общий объем расходов по линии прочих ресурсов составил 1,1 млрд. долл. США. Таким образом, рекомендуемый диапазон ликвидности для деятельности по линии прочих ресурсов составляет 0,55-1,1 млрд. долл. США. Как отмечалось выше, если из показателя ликвидности вычесть объем резервов, то получится сумма оборотных средств, которые могут быть использованы для обеспечения деятельности организации. Если из показателя ликвидности в размере 550 млн. долл. США вычесть объем предлагаемого резерва для деятельности по линии прочих ресурсов в размере 49 млн. долл. США, то сумма оборотных средств составила бы 501 млн. долл. США. Поскольку осуществляемая на основе полного финансирования деятельность по определению предполагает получение средств до их распределения, то следует ожидать более высокого показателя оборотных средств. И действительно, в период подготовки настоящего доклада показатель ликвидности для деятельности по линии прочих ресурсов составлял приблизительно 950 млн. долл. США, что соответствовало потребностям в наличных средствах в течение девяти месяцев с учетом объема предлагаемого резерва в размере 49 млн. долл. США.

51. Ликвидность фондов, находящихся в ведении ПРООН. Администратор считает, что концепция обеспечения диапазона ликвидности в равной степени применима к каждому фонду, находящемуся в ведении ПРООН, и показатель ликвидности должен рассчитываться отдельно для

каждого такого фонда. В настоящем докладе не дается оценки рисков фондов, находящихся в ведении ПРООН. Такую оценку следует провести в будущем, при этом следует учесть показатель ликвидности и объем резервов, которые необходимо поддерживать для защиты каждого отдельного фонда от соответствующих рисков. В некоторых фондах, находящихся в ведении ПРООН, уже созданы резервы для непредвиденных расходов (например, в Фонде Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин и Фонде капитального развития Организации Объединенных Наций).

52. В таблицах 1 и 2 приводятся сводные данные о применении предлагаемой ПРООН формулы. При расчетах использовались финансовые показатели за 1995-1997 годы применительно к 1998 году.

Таблица 1. Сводные данные о компонентах ликвидности -
регулярные ресурсы, 1998 год

	<u>6 месяцев</u>	<u>12 месяцев</u>
	(в млн. долл. США)	
Диапазон ликвидности (объем программных и административных расходов в течение 6-12 месяцев)	480	960
В том числе:		
Оперативный резерв -		
Компонент рисков, связанных с поступлениями	84	
Компонент рисков, связанных с расходами	17	
Компонент прочих рисков	25	
Компонент рисков, связанных с движением денежной наличности	80	
	<u>206</u>	<u>206</u>
Диапазон оборотных средств	274	754

Таблица 2. Сводные данные о компонентах ликвидности -
прочие ресурсы, 1998 год

	<u>6 месяцев</u>	<u>12 месяцев</u>
	(в млн. долл. США)	
Диапазон ликвидности (объем расходов в течение 6-12 месяцев)	550	1 100
В том числе:		
Резерв -		
Компонент рисков, связанных с расходами	19	
Компонент рисков, связанных с обязательствами, и структурных рисков	30	<u>49</u> <u>49</u>
Диапазон оборотных средств	501	1 051

VI. РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЛИКВИДНОСТИ, ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ И РЕЗЕРВОВ

53. Исходя из вышеприведенных обзора и анализа, Администратор информирует Исполнительный совет о том, что:

а) широкой основой для определения показателя ликвидности является сумма, равная объему расходов в течение 6-12 месяцев;

б) ликвидность определяется как сумма оборотных средств и резервов.

54. Администратор рекомендует:

а) установить для Оперативного резерва показатель ликвидных активов на основе формулы, изложенной в главе IV. Согласно этой формуле, объем Оперативного резерва составил бы в 1998 году 206 млн. долл. США;

б) образовать резерв для деятельности по линии прочих ресурсов на основе формулы, изложенной в главе V, за счет средств, переводимых с внебюджетного счета согласно соответствующему механизму возмещения издержек. В 1998 году объем резерва для деятельности по линии прочих ресурсов составил бы 49 млн. долл. США.

VII. РЕШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА

55. Исполнительный совет, возможно, пожелает:

а) принять к сведению доклад Администратора;

б) отметить рекомендуемый Администратором подход к вопросу определения показателя ликвидности ПРООН;

/...

c) поддержать рекомендацию Администратора в отношении образования резерва для деятельности по линии прочих ресурсов и механизма его финансирования;

d) отметить рекомендуемую формулу расчета Оперативного резерва и намерение ПРООН включить ее в свои финансовые правила.

Примечания

¹ Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, сорок девятая сессия, Дополнение № 6А (E/4884/Rev.1), стр. 39 текста на английском языке.

² Там же, шестьдесят первая сессия, Дополнение № 2А (E/5846/Rev.1), стр. 22 текста на английском языке.
