



**Исполнительный совет
Структуры Организации
Объединенных Наций по
вопросам гендерного
равенства и расширения
прав и возможностей женщин**

Distr.: General
14 September 2012
Russian
Original: English

Вторая очередная сессия 2012 года

28–30 ноября 2012 года

Финансовые, бюджетные и административные вопросы

**Предлагаемый подход к расчету оперативного резерва
Структуры Организации Объединенных Наций
по вопросам гендерного равенства и расширения прав
и возможностей женщин**

Резюме

В настоящем докладе освещается предлагаемый подход к расчету оперативного резерва в соответствии с финансовым положением 19.2(a) финансовых положений и правил Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (структура «ООН-женщины»). Предлагаемый подход представляется на рассмотрение Исполнительного совета структуры «ООН-женщины».

Исполнительный совет может пожелать рассмотреть и утвердить предлагаемую методологию расчета оперативного резерва и создания резерва для оборудования на местах служебных помещений.



I. Введение

1. Финансовое положение 19.2 финансовых положений и правил Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (структура «ООН-женщины») гласит:

На счете структуры создаются следующие резервы в объемах, установленных Исполнительным советом:

а) оперативный резерв с целью гарантировать финансовую жизнеспособность и состоятельность структуры «ООН-женщины». Такой резерв создается на основе полного фондирования с использованием гарантированных и высоколиквидных активов. Средства резерва используются только для восполнения и покрытия:

- i) сокращения объема или дефицита ресурсов;
- ii) неравномерного поступления денежной наличности;
- iii) увеличения фактических расходов по сравнению с расчетными плановыми показателями или неравномерного расходования средств на оперативные цели; и
- iv) прочих непредвиденных обстоятельств, влекущих за собой утрату ресурсов, в отношении которых структурой «ООН-женщины» приняты обязательства по составлению и осуществлению программ.

Решение об использовании средств оперативного резерва принимается исключительно заместителем Генерального секретаря/Директором-исполнителем, который обязан докладывать обо всех случаях использования средств Исполнительному совету на его следующей очередной сессии и членам Исполнительного совета в промежутках между сессиями, как это может быть предписано Советом, или в любое время, когда, по мнению заместителя Генерального секретаря/Директора-исполнителя, этого требует сложившаяся обстановка;

б) полностью фондируемый резерв для оборудования на местах служебных помещений и размещения финансируемого структурой «ООН-женщины» полевого персонала, набираемого на международной основе; и

с) такие другие резервы, которые могут быть утверждены Исполнительным советом.

2. Что касается подпункта (b) положения, личное жилье оплачивают сами международные сотрудники. По состоянию на конец 2011 года сметные обязательства, связанные с полевыми отделениями, оставались на относительно низком уровне (1 млн. долл. США за 2011 год). В разделе VII ниже предлагается отдельный резерв для оборудования на местах служебных помещений.

3. Прочие ресурсы обычно зачисляются на счет прочих ресурсов до того, как структура «ООН-женщины» принимает обязательства в соответствии с положением 3.7(b) финансовых положений и правил структуры «ООН-женщины», которое гласит, что «взносы [в прочие ресурсы] вносятся заблаговременно до выделения ресурсов на цели осуществления запланированной деятельности структуры “ООН-женщины”...». Таким образом, при рассмотрении необходи-

мости в оперативном резерве учитываются лишь регулярные ресурсы (за исключением начисленных взносов), поскольку существует ограниченный риск дефицита денежной наличности по статье «прочие ресурсы».

II. Существующий оперативный резерв структуры «ООН-женщины»

4. 1 января 2011 года, когда начала свою работу структура «ООН-женщины», из бывшего Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) была переведена сумма в размере 21 млн. долл. США, которая была отложена ЮНИФЕМ в качестве оперативного резерва. Подход ЮНИФЕМ к расчету оперативного резерва заключался в том, чтобы установить трехлетний предельный уровень утвержденного бюджета по программам за счет регулярных ресурсов, а затем рассчитать оперативный резерв как одну треть от трехлетнего предельного уровня путем его корректировки с учетом предполагаемых темпов осуществления.

5. Структура «ООН-женщины» продолжает и берет за основу важную работу четырех прежде отдельных подразделений системы Организации Объединенных Наций, которые уделяли особое внимание исключительно вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин:

- a) Отдел по улучшению положения женщин;
- b) Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ);
- c) Канцелярия Специального советника по гендерным вопросам и улучшению положения женщин;
- d) УНИФЕМ.

6. Таким образом, с оперативной точки зрения структура «ООН-женщины» кардинально отличается от ЮНИФЕМ. Например, она имеет более крупную и более разветвленную базу доноров, расширенную управленческую и оперативную инфраструктуру, расширенное и разветвленное присутствие в полевых отделениях, включая специальных представителей структуры «ООН-женщины» и новые организационные процедуры и механизмы планирования программ.

7. В связи с этим необходимо по новому определить подход к оперативному резерву. В этой связи основная задача заключается в том, чтобы обеспечить максимальный объем ресурсов для целей программирования и в то же время обеспечить сохранение оптимального уровня оперативного резерва, при котором в полной мере учитывается модель рисков структуры «ООН-женщины» и воздействие планирования бюджета и подходов к управлению ликвидностью, которые уже утверждены. Поскольку структура «ООН-женщины» начала свою деятельность лишь 1 января 2011 года, для углубленного анализа имеется лишь ограниченная соответствующая финансовая информация.

III. Подходы отдельных других организаций системы Организации Объединенных Наций

8. В рамках анализа и в целях поддержки процессов принятия решений структура «ООН-женщины» проводит также обзор методологий, принятых другими организациями системы Организации Объединенных Наций, для обеспечения использования опыта других организаций в оценке рисков, подлежащих учету, и обеспечения полного понимания возможных вариантов. Эти организации системы Организации Объединенных Наций были выбраны, поскольку они представляют выборку учреждений, которые либо имеют относительно аналогичную со структурой «ООН-женщины» структуру финансирования или являются частью совместного процесса согласования бюджетов. Подробный обзор текущих стратегий, принятых соответствующими организациями, представлен в приложении к настоящему документу. Ниже кратко изложено соотношение финансовых активов и обязательств:

<i>Учреждения</i>	<i>Оперативный резерв</i>	<i>Ликвидность</i>
ЮНИСЕФ	Данные отсутствуют	10 процентов от поступлений по линии регулярных ресурсов за следующий год
ЮНФПА	20 процентов чистых поступлений по линии регулярных ресурсов и резерв для оборудования на местах служебных помещений	
ПРООН	Составная формула, основанная на рисках	
УВКБ	Более 10 процентов от ежегодной заложенной в бюджете деятельности по программам или 10 млн. долл. США	Фиксированная сумма в размере 50 млн. долл. США

IV. Основные соображения и существующие факторы ослабления рисков

9. В процессе обзора и оценки предпочтительного подхода были выявлены существующие процедуры сведения к минимуму вероятности и подверженности структуры «ООН-женщины» риску ликвидности в целях содействия принятию решения об уровне необходимой оперативной защиты. Уже существующие в организации процедуры для обеспечения строгого контроля за состоянием наличности и способностью осуществлять оперативные функции являются следующими:

а) краткосрочные несоответствия между поступлениями и расходами устраняются главным образом за счет использования оборотного капитала (объем финансовых ресурсов, которым располагает организация, и который можно использовать для выполнения краткосрочных обязательств);

б) что касается регулярных ресурсов (за исключением начисленных взносов), предсказуемость и надежность являются основным залогом установления баланса между поступлениями и расходами. Структура «ООН-

женщины» настоятельно рекомендует делать многолетние взносы и расширять базу доноров. В 2011 году взносы в основные фонды внесли 117 правительств, что больше по сравнению со 106 правительств-доноров в 2010 году. Из взносов по линии основных ресурсов, полученных от этих 117 правительств, 30 были представлены в качестве многолетних взносов, в то время как в период зарождения структуры «ООН-женщины» в 2010 году лишь ограниченное число взносов доноров Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития были многолетними. Структура «ООН-женщины» теперь получает многолетние взносы от шести основных доноров, что составляет значительную долю (около 60 процентов в объеме примерно 72 млн. долл. США) от общего объема регулярных ресурсов. Такое изменение позволит повысить предсказуемость регулярного финансирования структуры «ООН-женщины»;

с) в конце 2011 года накопленный остаток средств (неизрасходованные ресурсы) структуры «ООН-женщины» составил примерно 41 млн. долл. США по линии регулярных ресурсов (за исключением начисленных взносов). Кроме того, существующий оперативный резерв в размере 21 млн. долл. США, перенесенный из ЮНИФЕМ, будет сохранен до тех пор, пока он не потребуется. Эти два элемента обеспечивают значительный уровень безопасности в плане возможных последствий дефицита или задержек в получении средств.

V. Основа финансового управления структуры «ООН-женщины»

10. Структура «ООН-женщины» осуществляет строгий контроль за процессом планирования и распределения регулярных ресурсов, а также обеспечением жесткого контроля за управлением ликвидностью. Для выполнения этой задачи и сведения к минимуму существующего риска дефицита денежной наличности осуществляются следующие меры:

а) **Общеорганизационный бюджет.** Общеорганизационный бюджет, который в качестве оперативной основы структуры «ООН-женщины» в первую очередь формируется за счет регулярных ресурсов и составляет 132,3 млн. долл. США нетто (140,2 млн. долл. США брутто) на период 2012–2013 годов, имеет ассигнования, которые утверждаются Исполнительным советом один раз в два года, однако выделяются подразделениям на ежегодной основе. Таким образом, в течение первого года бюджетного периода структура «ООН-женщины» может гибко корректировать ассигнования на второй год. Это позволяет обеспечивать ослабление негативного воздействия любого возможного сокращения финансирования, в частности, за счет детального анализа разных элементов оперативных расходов и строгого управления кадровой политикой и процедурами найма, если это требуется;

б) **Регулярные ресурсы и ассигнования по программам.** Структура «ООН-женщины» выделяет ассигнования на основные программы лишь на ежегодной основе, а не многолетние ассигнования, что позволяет изменять объем ресурсов, выделяемых каждому подразделению, по мере изменения обстоятельств. Ежегодные ассигнования основаны не на ежегодных планах работы, каждый из которых подробно рассматривается в штаб-квартире до его утверждения и выделения ресурсов. В качестве дополнительного инструмента

управления рисками в начале года отчисляется как минимум 10 процентов от прогнозируемых поступлений, что позволяет при необходимости проводить корректировки в четвертом квартале;

с) **Прогнозирование движения денежной наличности.** Прогнозирование движения денежной наличности проводится на ежемесячной основе для целей отчетности по вопросам управления с учетом притока денежной наличности, всех известных обязательств и ожидаемого оттока денежной наличности. Такой анализ дает четкое представление об ожидаемом уровне поступлений и расходов и прогнозируемых остатках наличных средств на конец года. Анализ такого прогноза поступления наличных средств обеспечивает своевременное принятие мер в случае дефицита финансирования регулярных ресурсов;

d) **Управление ликвидностью.** На конец 2010 года структура «ООН-женщины» перенесла накопленный остаток средств в объеме 15 млн. долл. США (неизрасходованные ресурсы) в рамках регулярных ресурсов. На конец 2011 года такая сумма увеличилась до 41 млн. долл. США, что достаточно для покрытия сметных ежегодных расходов в течение примерно четырех месяцев. Такое положение дел в сочетании с углубленным анализом притока денежной наличности дополнительно обеспечивает возможности принятия оперативных и решительных мер в случае возникновения потенциальных проблем ликвидности. Накопленные свободные средства являются составной частью финансовых ведомостей, в которых переносится остаток неизрасходованных ресурсов. Это согласуется с рабочей моделью организации, которая осуществляет свою деятельность на основе многолетних обязательств, в результате чего конкретные суммы закладываются в бюджет, но необязательно расходуются в течение определенного периода времени.

11. Для управления своей деятельностью структура «ООН-женщины» использует систему «Атлас». «Атлас» является комплексной системой общеорганизационного планирования ресурсов, которую также используют ПРООН и другие организации системы Организации Объединенных Наций. Система «Атлас» способствует постоянному контролю за использованием ресурсов и тем самым обеспечивает перспективное управление уровнями ликвидности с учетом изменяющихся обстоятельств. В рамках системы «Атлас» автоматизированный контроль ограничивает риск расходования средств выше утвержденного уровня ассигнований. Такой контроль обеспечивает невозможность расходования полевыми отделениями большего объема средств, чем их первоначальный бюджет, и при необходимости такие ассигнования могут быть сокращены. В штаб-квартире надзор за расходами означает, что могут быть приняты меры, если в какой-либо области существует вероятность превышения бюджета.

12. С учетом существующей структуры финансового управления, о которой подробно говорилось выше, и непрерывного постоянного обзора оперативного потенциала структуры «ООН-женщины» считается, что четырехмесячный охват сметных ежегодных расходов является подходящим и достаточным уровнем имеющихся наличных ресурсов.

VI. Предложение по оперативному резерву

13. Учитывая существующую структуру управления ликвидностью, структуру финансового управления, подход, принятый другими организациями, и имеющийся оперативный резерв, унаследованный от ЮНИФЕМ, структура «ООН-женщины» предлагает применять методологию, которая обеспечивает определенный уровень безопасности в рамках остатка наличных средств и максимально уменьшает риск дефицита наличных средств. Для достижения этой цели структура «ООН-женщины» предлагает:

а) продолжать осуществлять проводимый в настоящее время жесткий контроль за управлением ликвидностью и иметь в наличии примерно четырехмесячные сметные ежегодные расходы;

б) пополнять 50 процентов такого сальдо за счет имеющихся накопленных свободных средств (неизрасходованные ресурсы) и удерживать оставшиеся 50 процентов на оперативном резерве с учетом подпункта с) ниже;

с) обеспечивать, чтобы минимальный остаток средств оперативного резерва сохранялся на уровне 21 млн. долл. США, перенесенном из ЮНИФЕМ.

14. На основе вышеупомянутого предложения возможные уровни оперативного резерва на период 2012–2013 годов будут следующими:

(В млн. долл. США)

Год	Поступления в счет регулярных ресурсов	Сметные ежегодные расходы	Четыре месяца сметных ежегодных расходов	Финансирование за счет накопившихся свободных средств 50 процентов)	Оперативный резерв (более 50 процентов или 21 млн. долл. США)
2012 год	150,0	120,0	40,0	20,0	21,0
2013 год	200,0	160,0	53,3	26,7	26,7

15. Данное предложение обеспечивает сбалансированный подход к управлению на постоянной основе ликвидностью и поступлением наличных средств наряду в сочетании с обслуживанием и пополнением существующего оперативного резерва. Он включает в себя подход, принятый другими организациями, и обеспечивает сведение к минимуму для структуры «ООН-женщины» риска дефицита наличных средств.

VII. Резерв для оборудования на местах служебных помещений

16. В результате создания региональных отделений и постоянно существующей возможности расширения участия в оборудовании общих помещений Организации Объединенных Наций структура «ООН-женщины» может понести дополнительные расходы, связанные с финансированием, при необходимости, своей доли в покрытии соответствующих расходов на строительство.

17. Предлагается резерв в объеме 1 млн. долл. США, который структура «ООН-женщины» может использовать и который будет пополняться на ежегодной основе за счет накопившихся свободных средств.

Приложение

Методологии, используемые аналогичными со структурой «ООН-женщины» организациями

Детский фонд Организации Объединенных Наций

1. Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) не имеет оперативного резерва, что объясняется тем фактом, что он использует методы и процедуры финансового управления для планирования потребностей в расходах с учетом разумных ожиданий поступлений, а также обеспечивает максимальный объем ресурсов для программ. Основными методами и процедурами финансового управления являются:

а) ежегодное обновление среднесрочного финансового плана. Он представляет собой возобновляемый четырехлетний план поступлений и расходов, в котором определяются приемлемые уровни регулярных ресурсов по программам;

б) многолетняя рамочная программа финансирования. Одним из элементов многолетней рамочной программы финансирования является ежегодное мероприятие по объявлению взносов, на котором, как ожидается, доноры должны принимать обязательства в отношении уровня финансирования и представлять графики выплат на следующий год и обязательства или намерения на следующие три года. Такая предсказуемость обеспечивает гарантированное планирование по программам и повышенный уровень управления поступлением денежной наличности;

в) рекомендации по страновым программам, в которых для каждой страны представляются результаты, которые должны быть достигнуты, и требуемые финансовые ресурсы. Финансовые прогнозы в рекомендациях по страновым программам — это смета, составляемая на основе наилучшей информации, имеющейся на данный момент, поскольку такие прогнозы составляются на будущее на период до пяти лет, при этом на момент оценки фактических поступлений имеются ограниченные гарантии;

г) каждые два года утверждается общеорганизационный (до этого бюджет вспомогательных расходов на двухгодичный период) бюджет, который включает соответствующий двухлетний бюджет прогнозируемых регулярных ресурсов по программам, расходы на поддержку программ и расходы организаций на управление и руководство;

е) интегрированные проектные и финансовые системы, которые позволяют ЮНИСЕФ вести постоянный контроль за использованием ресурсов и выявлять накопившиеся частично использованные ресурсы на местах и тем самым управлять объемами денежной наличности с учетом изменяющихся обстоятельств.

2. Для обеспечения надлежащего уровня ликвидности ЮНИСЕФ поддерживает сальдо денежной наличности по счетам поступлений по линии регулярных ресурсов на конец года на уровне примерно 10 процентов от ожидаемого объема поступлений по линии регулярных ресурсов, предусмотренного на следующий год.

Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

3. Оперативный резерв Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) был создан с целью гарантирования финансовой жизнеспособности и состоятельности организации. Такой резерв создается на основе полного фондирования с использованием гарантированных и высоколиквидных активов. Уровень оперативного резерва, создаваемого в конце каждого года, рассчитывается в размере 20 процентов от чистых поступлений взносов по линии регулярных ресурсов за этот год. Средства резерва используются только для восполнения и покрытия:

- a) сокращения объема или дефицита ресурсов;
- b) неравномерного поступления денежной наличности;
- c) увеличения фактических расходов по сравнению с расчетными плановыми показателями или неравномерного расходования средств на оперативные цели;
- d) прочих непредвиденных обстоятельств, влекущих за собой утрату ресурсов, в отношении которых ЮНФПА приняты обязательства по составлению и осуществлению программ.

4. Решение об использовании средств оперативного резерва принимается исключительно Директором-исполнителем, который обязан докладывать обо всех случаях использования средств Исполнительному совету на его следующей очередной сессии и в промежутках между сессиями.

5. Резерв постоянно увеличивается, при этом Совету управляющих ежегодно представляется обновленная информация о его состоянии, включая поступления и расходы.

Программа развития Организации Объединенных Наций

6. Оперативный резерв Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), созданный в 1970 году, первоначально представлял фиксированную (и не финансируемую) сумму в размере 150 млн. долл. США. Поскольку резерв не финансировался, наличные средства не откладывались, и поэтому их можно было расходовать по программам. Лишь после кризиса ликвидности в 1975 году ПРООН начала полностью финансировать свой оперативный резерв, начиная с 15 млн. долл. США в 1977 году. ПРООН потребовалось четыре года до 1980 года для финансирования 150 млн. долл. США в полном объеме.

7. В 1980 году была принята процентная основа на уровне 25 процентов от сметных взносов или расходов, в зависимости от того, что выше. Этот уровень был сокращен до 20 процентов в 1990 году в связи с тем, что более эффективные информационные системы и процедуры обеспечивали более оперативное реагирование на негативные финансовые риски.

8. Нынешний подход ПРООН к оперативному резерву был определен в документе, представленном ее Исполнительному совету в 1999 году (DP/1999/5/Rev.1), на основе оценки финансового риска. Данная формула является относительно сложной и имеет отдельные элементы для поступлений,

расходов, обязательств и структурных рисков и рисков, связанных с поступлением денежной наличности.

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

9. Оперативный резерв Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) установлен в его финансовых правилах на уровне, превышающем 10 млн. долл. США или 10 процентов от заложенных в бюджет ежегодных видов деятельности по программам в рамках ежегодного бюджета по программам (компоненты 1 и 2 программы). На 2012 бюджетный год утвержденный уровень составляет 248,8 млн. долл. США. Оперативный резерв предназначен главным образом для финансирования непредвиденных, срочных расходов, которые не были запрограммированы, и поэтому его цели отличаются от целей резерва структуры «ООН-женщины».

10. Более сопоставимым является Фонд оборотных средств и гарантийного покрытия УВКБ, который может использоваться для пополнения оперативного резерва и в целом служит источником финансирования до получения объявленных взносов в пределах, изложенных в финансовых правилах^a, и пополнения оперативного резерва. Фонд оборотных средств и гарантийного покрытия имеет фиксированную сумму, которая в настоящее время установлена на уровне 50 млн. долл. США.

^a До одной двенадцатой (8,3 процента) ежегодного бюджета (все компоненты) в течение года, но не более 3 процентов ежегодного бюджета по состоянию на конец года.