

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Исполнительный совет  
Первая очередная сессия**

**Рим, 10-11 февраля 2014 года**

## **РЕСУРСЫ, ФИНАНСОВЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ ВОПРОСЫ**

**Пункт 4 Повестки дня**

*Для рассмотрения*

# **R**

Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.1/2014/4-A/1**  
8 января 2014 года  
ORIGINAL: ENGLISH

## **АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ: ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ**

Настоящий документ издан в ограниченном количестве экземпляров. С документами Исполнительного совета можно ознакомиться на веб-сайте ВПП (<http://www.wfp.org/eb>).

## ЗАПИСКА ИСПОЛНИТЕЛЬНОМУ СОВЕТУ

**Настоящий документ представлен Исполнительному совету для рассмотрения.**

Тем членам Исполнительного совета, у которых могут возникнуть вопросы технического характера в отношении данного документа, Секретариат предлагает обращаться, желательно заблаговременно до проведения сессии Исполнительного совета, к указанному ниже сотруднику ВПП.

Помощник Директора-исполнителя, RM\* и CFO\*\*:

г-н М. Джунеджа  
(Mr M. Juneja)

тел.: 066513/-2885

Заместитель директора, RMF\*\*\*

г-н Р. Ван дер Зее  
(Mr R. Van der Zee)

тел.: 06 6513/-2544

По всем вопросам, касающимся распространения документации Исполнительного совета, следует обращаться в Отдел обслуживания конференций (тел.: 06 6513/-2645).

\* Департамент управления ресурсами и финансового учёта

\*\* Финансовый директор

\* Отел финансов и казначейства

## РЕЗЮМЕ

Всемирная продовольственная программа представляет собой организацию, финансируемую на добровольной основе. Это означает, что все расходы, связанные с прямыми оперативными расходами, а также косвенными вспомогательными затратами должны финансироваться за счет донорских взносов. Такая модель добровольного финансирования требует, чтобы ВПП работала как можно более целенаправленно и чутко реагировала на потребности бенефициаров и приоритеты доноров. Однако неопределенность, присущая этой модели, может привести к неэффективному расходованию средств, например в ситуации, когда руководителям приходится принимать решения, исходя из краткосрочных прогнозов поступления средств.

По эти причинам в ВПП созданы механизмы финансирования с учетом возможных рисков, такие как авансовое финансирование, которые позволяют сделать его операции более экономичными, эффективными и результативными.

Механизмы авансового финансирования, такие как механизм форвардных закупок и выдача кредитов под отдельные проекты, позволили ВПП существенно сократить сроки подготовки проектов<sup>1</sup> и более точно выдерживать сроки поставки продовольствия бенефициарам.

Возможности механизма финансирования текущих расходов существенно выросли с 2005 года, когда этот механизм был создан. По состоянию на ноябрь 2013 года используется 82% всех имеющихся оборотных средств.

Тем не менее, неопределенность финансирования по-прежнему мешает страновым отделениям планировать и эффективно проводить операции. Кроме того, объем имеющихся оборотных средств не соответствует расширению программы работы ВПП.

В течение 2014 года Секретариат продолжит анализ системы финансирования деятельности ВПП на предмет ее пригодности и с учетом переориентации с оказания продовольственной помощи на оказание содействия в продовольственной сфере. Более стабильное финансирование позволит страновым отделениям осуществлять перспективное планирование, оптимизировать затраты и оказывать услуги, а также обеспечивать большую транспарентность для всех заинтересованных сторон. Это позволит также руководителям страновых отделений с большей уверенностью оказывать услуги.

В настоящем документе приводится обоснование необходимости проведения такого анализа. В нем приводится информация о финансовых инструментах, имеющихся в распоряжении ВПП, и принципах их функционирования, а также приводится последняя информацию по использованию оборотных средств. В нем также приводится

<sup>1</sup> Время подготовки – это время от начала процесса закупки до начала оказания продовольственной помощи страновым отделением.

информация относительно основных направлений дальнейшей деятельности, что позволит Совету рассмотреть их уже в самое ближайшее время.

ВПП оценит возможности расширения своего механизма авансового финансирования, с тем чтобы обеспечить более стабильное финансирование страновых отделений с учетом механизмов минимизации сопутствующих рисков. Будут рассмотрены следующие варианты действий:

- i) увеличение размера оперативного резерва;
- ii) корректировка коэффициента увеличения прибыли для отдельных инструментов финансирования с учетом сопутствующих рисков; и/или
- iii) внедрение концепции авансового финансирования проектов на основе комплексной оценки тенденций и прогнозов ресурсного обеспечения страновых отделений.

По мере проведения обзора Секретариат будет просить Совета утверждать рекомендованные изменения к финансовому механизму ВПП.

## **ПРОЕКТ РЕШЕНИЯ\***

Совет принимает к сведению документ "Обзор механизма финансирования: финансирование оборотных средств" (WFP/EB.1/2014/4-A/1), цели и сроки продолжения обзора финансового механизма ВПП в 2014 году, а также информацию о текущем использовании авансового финансирования. Совет готов рассмотреть новые предложения по расширению механизма финансирования оборотных средств.

\* Ниже приводится проект решения. Окончательное решение Совета будет опубликовано в документе "Решения и рекомендации", который будет выпущен по окончании сессии.

## ВВЕДЕНИЕ

1. ВПП полностью финансируется за счет добровольных взносов. В ее годовой программе определены предполагаемые потребности, связанные с финансированием оперативной деятельности, и косвенные вспомогательные расходы (КВР), что отражает объем ресурсов, необходимых для оказания бенефициарам содействия в продовольственной сфере.
2. В отсутствие начисляемых взносов или основных ресурсов, ВПП приходится изыскивать возможности получения взносов для выполнения своей программы работы. Объем операций всецело зависит от объема полученных взносов. В отношении всех взносов применяется принцип полного возмещения затрат, с тем чтобы в соответствии с Общим правилом XIII.4<sup>2</sup> охватить все оперативные расходы, а также прямые и косвенные вспомогательные расходы.
3. Такая модель добровольного финансирования требует, чтобы деятельность ВПП была как можно более целенаправленной и чтобы ВПП чутко реагировала на потребности бенефициаров и приоритеты доноров. Однако неопределенность, присущая этой модели, может привести к неэффективному расходованию средств, например в ситуации, когда руководителям приходится принимать решения, исходя из краткосрочных прогнозов поступления средств.
4. По этим причинам ВПП усовершенствовала систему финансирования своей деятельности, включив в нее механизмы финансирования с учетом рисков, такие как механизм авансового финансирования, которые позволяют сделать ее операции более экономичными, эффективными и результативными.
5. Тем не менее, неопределенность финансирования затрудняет страновым отделениям планирование операций более чем на несколько недель, месяцев или на год вперед. Кроме того, объем имеющихся оборотных средств не соответствует расширению программы работы ВПП. В настоящее время 82% имеющихся оборотных средств используется для авансового финансирования отдельных проектов, механизма форвардных закупок (МФЗ) для формирования собственных резервов продовольствия, а также для финансирования предоставляемых ВПП услуг.
6. В течение 2014 года Секретариат продолжит анализ системы финансирования деятельности ВПП в соответствии с критериями пригодности и Стратегическим планом (2014-2017 годы) с целью повышения эффективности использования средств за счет более стабильного финансирования страновых операций.
7. В ходе этой работы будут проведены консультации с членами Совета и донорами, а также представлены дополнительные документы. Настоящий документ выносится на рассмотрение Совета.
8. В Плане управления (2014-2016 годы)<sup>3</sup> обращается внимание на такие предложения, как увеличение объема оборотных средств, учитывая, в частности, относительную стабильность финансирования на уровне организации в целом, с тем чтобы ВПП имела возможность удовлетворять растущее количество обращений по поводу авансового финансирования проектов. В настоящем документе предлагается

<sup>2</sup> Случаи отступления от принципа полного возмещения затрат указаны в подпунктах е) и f) Общего правила XIII.4 и докладываются Совету на его ежегодных сессиях.

<sup>3</sup> WFP/EB.2/2013/5-A/1

новый метод авансового финансирования проектов на основе анализа всей совокупности тенденций и прогнозов ресурсного обеспечения страновых отделений.

9. Это потребует переосмысления подхода ВПП к минимизации рисков, характерных для авансового финансирования. Об эффективности проводимой Секретариатом работы по минимизации рисков свидетельствует тот факт, что в рамках механизма финансирования текущих расходов (МФОС) за период с 2004 не был погашен лишь один кредит, предоставленный на еще пилотном этапе. Секретариат рассматривает предложения по увеличению объема доступных оборотных средств и по условиям их использования на основе апробированных мер по минимизации рисков (см. Раздел III).

## РАЗДЕЛ I АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

10. В данном разделе приводится обоснование и указываются цели продолжения анализа системы финансирования деятельности ВПП.

11. С начала 90-х годов система финансирования деятельности ВПП совершенствуется с целью устранения недостатков модели добровольного финансирования и смягчения их последствий для бенефициаров. Можно назвать такие меры, как:

- i) создание системы "кумулятивных фондов" для более эффективного покрытия сопутствующих затрат<sup>4</sup>;
- ii) создание счета выравнивания бюджета на поддержку программ и покрытие административных расходов (ППА) с целью балансирования колебаний между поступлениями на покрытие КВР и расходами по ППА;
- iii) внутренние механизмы авансового финансирования, такие как счет оперативного реагирования (СОР) и МФОС, которые позволяют финансировать проекты еще до поступления подтвержденных взносов;
- iv) создание МФЗ для сокращения сроков подготовки проектов посредством заблаговременной закупки продовольствия по заявкам проектов;
- v) включение в систему финансирования дополнительных категорий затрат, с тем чтобы обеспечить реализацию мер, не предусматривающих оказание продовольственной помощи, в частности предоставлять денежные средства и талоны на продовольствие, развивать и наращивать потенциал, повышать уровень транспарентности; и
- vi) переход при возмещении прямых вспомогательных расходов от модели, основанной на расчетах по метрическим тоннам, к модели, основанной на фиксированной процентной доле прямых операционных расходов.

12. Несмотря на эти улучшения модель добровольного финансирования и ее вспомогательные системы финансирования по-прежнему препятствуют осуществлению операций и применению новых инструментов, предназначенных для оказания содействия в продовольственной сфере. Финансирование обычно поступает частями при минимальных возможностях проявления гибкости. Такая фрагментация мешает планированию операций, особенно для страновых отделений,

<sup>4</sup> К сопутствующим затратам относятся расходы по сухопутной транспортировке, хранению и обработке грузов, прямые вспомогательные расходы и прочие прямые операционные расходы. Система "кумулятивных фондов" позволяет агрегировать эти компоненты, с тем чтобы их можно было планировать, лимитировать и расходовать исходя из "кумулятивных" сумм.

а агрегирование затрат делает процессы менее транспарентными и затрудняет выявление факторов, влияющих на расходы, анализ затрат и управление ими.

13. Следует продолжить работу с целью решения этих проблем и повышения стабильности финансовых потоков. Анализ системы финансирования ВПП будет продолжен в 2014 году на основе неофициальных и официальных консультаций с членами для определения мер, необходимых для повышения эффективности операций и придания большей стабильности системе финансирования с целью достижения максимальных результатов для бенефициаров.
14. Анализ системы финансирования преследует следующие цели:
  - стабилизировать финансирование страновых отделений за счет достижения большей предсказуемости финансирования, что позволит планировать операции с большей определенностью;
  - оптимизировать использование ресурсов посредством сокращения практики дробления финансирования, стандартизации планирования на основе имеющихся ресурсов и улучшения использования многосторонних/многолетних взносов с целью расширения возможностей в плане авансового финансирования;
  - повысить уровень транспарентности исчисления затрат посредством предания гласности факторам, влияющим на расходы, совершенствования управления расходами и обеспечения большей самостоятельности страновых отделений при использовании ресурсов.
15. Предполагается проанализировать существующую модель финансирования, а также сопутствующие риски, затраты и выгоды предлагаемой модели. Цель заключается в том, чтобы добиться большей децентрализации деятельности с целью обеспечения своевременного принятия решений как можно ближе к местам проведения операций в соответствии с продолжающейся реформой ВПП.
16. Анализ не преследует цели поменять все. Инициативы, сформулированные в процессе анализа, будут рекомендоваться, утверждаться и реализовываться с учетом их пользы, сопутствующих рисков и требуемых системных преобразований.
17. В документах Совета предполагается сосредоточить внимание на следующих трех приоритетах:
  - увеличение оборотных средств Следует подготовить три предложения по расширению возможностей финансирования оборотных средств, учитывая относительную стабильность финансирования уровне организации в целом, а также виды рисков, характерные для существующих механизмов авансового финансирования. На рассмотрение Совета будет также вынесен новый метод авансового финансирования, призванный дополнить средства, поступление которых ожидается с высокой и средней степени вероятности от конкретных доноров на финансирование конкретных проектов: речь идет о авансовом финансировании операций с учетом тенденций и прогнозов ресурсного обеспечения на страновом уровне.
  - Единый счет проекта. Предлагается объединить все категории финансируемых расходов, такие как сухопутная транспортировка, хранение и обработка грузов, прямые вспомогательные расходы и прочие прямые операционные расходы, в единый механизм, позволяющий контролировать бюджет. Цель заключается в том, чтобы обеспечить большую гибкость, повысить ответственность и расширить возможности страновых отделений в плане принятия решений,

касающихся фактического использования средств, соблюдая при этом предъявляемые донорами требования по отчетности.

- Анализ эффективности действующей модели финансирования. В первой половине 2014 года будет проведена внешняя оценка действующей модели финансирования. Внутренний обзор позволит провести обследование страновых отделений ВПП и других организаций системы ООН с целью изыскания путей совершенствования деятельности.

18. По мере проведения обзора Секретариат будет информировать Совет и представлять документы с предложениями по изменению системы финансирования. Все необходимые поправки к Финансовым правилам и положениям будут выноситься на утверждение Совета.

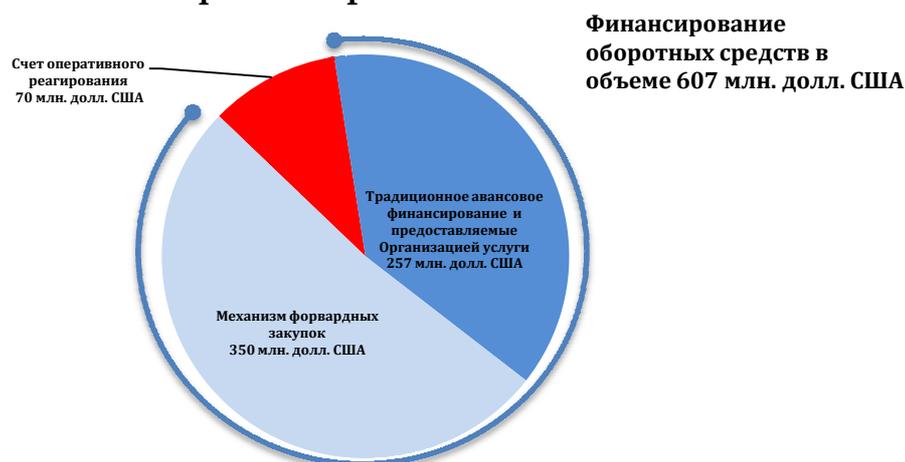
## РАЗДЕЛ II: ТЕКУЩЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ

19. В этом разделе рассматриваются вопросы, касающиеся авансового финансирования в ВПП, и его выгоды.

### Авансовое финансирование: общая информация

20. Авансовое финансирование позволило улучшить планирование и реализацию проектов, обеспечив большую стабильность и предсказуемость, что, в свою очередь, позволило существенно повысить эффективность. Такая система позволяет ВПП выделять средства еще до поступления взносов доноров с целью оперативного удовлетворения потребностей бенефициаров и имеет важнейшее значение для реагирования в чрезвычайных ситуациях. Основные механизмы показана на рисунке 1 и описаны в последующих пунктах.

**Рисунок 1: Механизмы авансового финансирования**



⇒ *Счет оперативного реагирования (COP)*

21. COP представляет собой гибкий, пополняемый, периодически возобновляемый механизм многостороннего финансирования, который позволяет ВПП финансировать проекты по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях и по подготовке к чрезвычайным ситуациям. Авансовые перечисления со счета COP

производятся без какого-либо обеспечения и могут конвертироваться в безвозмездные субсидии. В настоящее время ориентировочный размер счета составляет 70 млн. долл. США.

⇒ *Механизм финансирования оборотных средств (МФОС)*

22. МФОС был создан в 2005 году<sup>5</sup> после годовичного пилотного использования для авансового финансирования. Максимальный утвержденный объем финансирования составляет в настоящее время 607 млн. долл. США; для минимизации сопутствующих рисков создан оперативный резерв в размере 101,2 млн. долл. США, что соответствует одной шестой "потолка" МФОС.

Традиционное авансовое финансирование и предоставляемые Организацией услуги

23. Компонент традиционного авансового финансирования МФОС позволяет проектам получить доступ к финансированию для обеспечения их непрерывного осуществления в ожидании подтверждения прогнозируемых взносов. По подтверждению прогнозируемого взноса проект возмещает аванс. Страновые отделения имеют, таким образом, возможность сократить время от того момента, когда донор выражает готовность взять на себя финансирование той или иной операции, до момента доставки продовольствия и предоставления услуг бенефициарам. Данный компонент МФОС, кроме того, обеспечивает авансовое финансирование предоставляемых Организацией услуг, таких как лизинг автотранспортных средств из общего парка и фонд бюджета капитальных расходов (ФКР).

Механизм форвардных закупок (МФЗ)

24. МФЗ управляется через специальный счет, а средства поступают из МФОС и из прямых донорских взносов для заблаговременной закупки продовольствия по заявкам проектов. Для ускорения поставок продовольствия в заранее определенные географические зоны ВПП обеспечивает непрерывное снабжение; запасы пополняются с учетом совокупного спроса, прогнозируемой нехватки и предполагаемой ситуации с ресурсами. Продовольствие предоставляется проектам по получении подтвержденных взносов или авансовых платежей через МФОС или СОР. За время, прошедшее после создания МФЗ в 2008 году, максимальный одобренный объем финансирования вырос с 60 до 350 млн. долл. США в связи с увеличением географической зоны проведения операций и включения незерновых видов продовольствия. В настоящее время ВПП "встроила" этот процесс в свои товаропроводящие цепочки и системы минимизации рисков
25. На рис. 2 приводится график увеличения объемов финансирования через МФОС с указанием соответствующих документов Совета.

---

<sup>5</sup> WFP/EB.1/2005/5-C

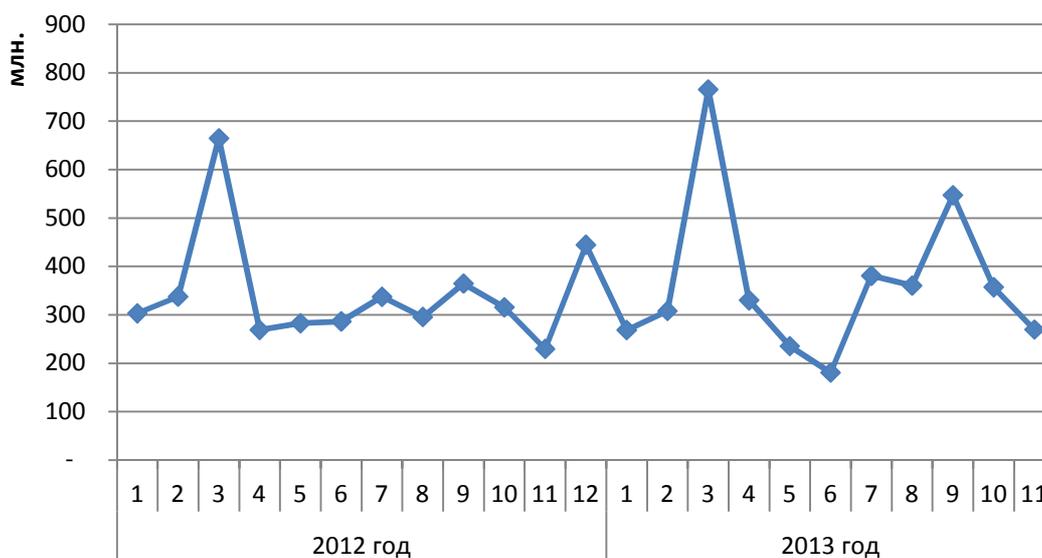
**Рисунок 2: "Потолок" финансирования оборотных средств**



### Выгоды финансирования оборотных средств

26. Объемы и сроки поступления взносов в ВПП колеблются по годам и месяцам, как показано на рис.3. МФОС и авансовое финансирование помогают стабилизировать финансирование страновых отделений, позволяя им, таким образом, избегать перебоев в снабжении и продолжать свои операции.

**Взносы в ВПП**  
**Январь 2012 года - ноябрь 2013 года**  
**по дате регистрации**



27. Авансовое финансирование позволяет ВПП заранее размещать продовольствие в районах, доступ в которых может оказаться ограничен, с тем чтобы обеспечить

удовлетворение основных потребностей. Ввиду существенного расширения деятельности МФЗ до 350 млн. долл. США в настоящее время Секретариат закрепит успех, достигнутый в 2014 году, за счет совершенствования процессов и укрепления потенциала, а также проведет в 2014 году общую модернизацию систем.

28. Как указывается в Годовом отчете за 2012 год, за счет традиционного авансового финансирования отдельных проектов среднее время подготовки, которое, как правило, составляет 100-120 дней, сократилось на 37%. Использование МФЗ сократило время подготовки поставок продовольствия в среднем на два с половиной месяца, или на 75%, по сравнению с традиционными методами финансирования. Одновременное использование авансового финансирования и форвардных закупок сокращает стандартный 106-дневный подготовительный период на 85%. Если авансовое финансирование и форвардные закупки будут тормозиться нехваткой оборотного капитала, ВПП столкнется с опасностью возникновения продолжительных задержек при удовлетворении потребностей населения в чрезвычайных ситуациях.
29. МФОС осуществляет авансовое финансирование оказываемых Организацией услуг, таких как лизинг автотранспортных средств из общего парка, обеспечение безопасности на местах, обеспечение продовольственной безопасности, телекоммуникационные услуги и новый ФКР. Авансовое финансирование повышает эффективность расходования средств, а также эффективность этих услуг, обеспечивая непрерывность работы и совершенствование планирования бюджета и управления им.
30. Дополнительная информация по традиционному авансовому финансированию, предоставляемых Организацией услугами и МФЗ приводится в Приложении.

### **РАЗДЕЛ III УВЕЛИЧЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБОРОТНЫХ СРЕДСТВ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ РИСКОВ**

31. В данном разделе рассматриваются существующий в настоящее время уровень финансирования оборотных средств и три варианта увеличения объема имеющихся средств.

#### **Ограничения существующего уровня финансирования оборотных средств**

32. На 2014 год оперативные потребности прогнозируются в объеме 5,9 млрд. долл. США без КВР, что на 18% больше соответствующих показателей, планировавшихся на 2013 год. Это не учитывает непредвиденные потребности, возникающие в течение года. Степень осуществления проекта зависит от объема полученных ресурсов. По прогнозам ВПП, объем взносов в 2014 года составит 4,2 млрд. долл. США.
33. Использование МФОС для МФЗ, а также предполагаемое использование в полном объеме средств на МФЗ в размере 350 млн. долл. США ограничит объем оборотных средств, доступных для других целей. В таблице 1 показано, что величина оборотных средств, помимо выделенных на МФЗ, сократится до минимального за последние пять лет уровня, учитывая действующий "потолок" по МФОС и размер прогнозируемых взносов.

<b>ТАБЛИЦА 1: "ПОТОЛОК" ПО МФОС В ПРОЦЕНТАХ ОТ ОБЪЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ</b>			
	<b>Объем финансирования программы работы (млн. долл. США)</b>	<b>Доступные финансовые средства "потолок" по МФОС за вычетом ассигнований на МФЗ (млн. долл. США).</b>	<b>Доступные оборотные средства (% от стоимости программы работы)</b>
2010 год	4 129	407	9,9
2011 год	3 597	407	11,3
2012 год	4 044	407	10,1
2013 год	4 000	257	6,4
2014 год	4 200	257	6,1

Примечание: данные за 2010-2012 годы основаны на общем объеме взносов, указанном в Финансовом отчете; по 2013 году приведены оценочные данные из Плана управления (2014-2016 годы); по 2014 году приведены прогнозные данные.

### **Предложения по увеличению финансирования оборотных средств**

34. Секретариат обладает опытом консервативного управления рисками, связанными с авансовым финансированием, а использование оборотных средств позволило сделать операции более эффективными и действенными. МФОС представляет собой эффективный инструмент, позволяющий воспользоваться относительно стабильным финансированием ВПП в целом для уменьшения нестабильности и фрагментации финансирования на уровне проектов.
35. Приведенные ниже предложения, взятые по отдельности или в сочетании друг с другом, призваны увеличить объем оборотных средств с учетом сопутствующих рисков:
- i) увеличение оперативного резерва, который поддерживает МФОС и который служит для списания авансовых платежей в безнадежной ситуации;
  - ii) изменение коэффициента капитализации отдельных инструментов авансового финансирования с учетом сопутствующих рисков в каждом конкретном случае;
  - iii) внедрение нового метода авансового финансирования операций на основе тенденций и прогнозов обеспеченности ресурсами на страновом уровне.

⇒ *Предложение 1: Увеличение размера оперативного резерва*

36. Оперативный резерв существует внутри Общего фонда в виде отдельного счета с утвержденным размером в 101,2 млн. долл. США. ВПП в настоящее время применяет коэффициент капитализации 6:1 по отношению к Оперативному резерву, с тем чтобы обеспечить наличие оборотных средств в объеме 607 млн. долл. США.
37. Предлагаются следующие варианты увеличения размера Оперативного резерва:
- призвать доноров делать взносы непосредственно в Оперативный резерв: каждый полученный доллар увеличит МФОС на 6 долларов, которые будут постоянно возобновляться, обеспечивая более своевременное оказание бенефициарам содействия в продовольственной сфере; и
  - найти донора или структуру, которые были бы готовы предоставить гарантии по некоторым видам авансового финансирования, ограничив таким образом

привлечение Оперативного резерва и расширив возможности кредитования через МФОС.

38. Данный вид взносов не связан с вспомогательными расходами в соответствии с Общим правилом XIII.4 e), которое гласит, что "К донорам, делающим взносы наличными, не имеющие целевого назначения или предназначенные для Счета оперативного реагирования или на поддержку программ и покрытие административных расходов, или для связанных ними мероприятий, не предъявляются требования предоставить дополнительно денежные средства или услуги для покрытия всех операционных или вспомогательных расходов, связанных с их взносом, при условии, что такие взносы не создают для Программы какого-либо бремени дополнительной отчетности".
39. В соответствии с Финансовым положением 10.5. Операционный резерв поддерживается на минимальном согласованном уровне под надзором Совета, Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам ООН и Финансового комитета Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций.

⇒ *Предложение 2: Корректировка коэффициента капитализации в зависимости от степени риска*

40. Инструменты авансового финансирования ВПП разработаны таким образом, чтобы обеспечивать максимальную оперативную эффективность проектов. Эти инструменты используются в соответствии с принятой в ВПП стратегией управления рисками и поддерживаются конкретными мерами по минимизации рисков.
41. ВПП признает необходимость переоценки коэффициентов капитализации в свете сопутствующих рисков и мер по минимизации рисков. Ниже рассматриваются отдельные инструменты авансового финансирования, с тем чтобы продемонстрировать характерные для каждого из них риски, оценить меры по минимизации рисков и предложить коэффициенты капитализации с учетом накопленного опыта и общей устойчивости ВПП к рискам.

Счет оперативного реагирования (COP)

42. COP позволяет ВПП незамедлительно реагировать в чрезвычайных ситуациях и функционирует отдельно от МФОС. Субсидии или кредиты COP, как правило, выдаются лишь в течение первых трех месяцев проведения чрезвычайной операции. Лишь в самых исключительных обстоятельствах субсидии или кредиты COP могут использоваться для удовлетворения внезапно возросших потребностей в продовольствии в рамках продолжающейся операции по оказанию чрезвычайной помощи. Секретариат определил основные принципы, определяющие критерии подачи заявок, характер финансируемых мероприятий и делегирование полномочий.
43. Страновым отделениям, обращающимся за получением субсидии или кредита с COP, не требуется предоставлять какого либо залогового обеспечения. Таким образом, степень присущего COP риска весьма высока. Этот риск нивелируется тем, что с COP не выдается больше наличного остатка, т.е. для увеличения кредитования с COP заемные средства не привлекаются: коэффициент капитализации сохраняется на уровне 1 с учетом наличного остатка на COP.
44. Комитет по стратегическому распределению ресурсов периодически получает информацию об остатке на счете COP и его использовании. Совету на каждой

годовой сессии представляется информационный документ, охватывающий предыдущий календарный год.

### Традиционное авансовое финансирование проектов и предоставляемых Организацией услуг

45. При кредитовании проектов с использованием МФОС в качестве обеспечения принимаются взносы, прогнозируемые со средней или высокой вероятностью поступления, а также механизмы возмещения затрат<sup>6</sup>. С 2004 года были произведены авансовые платежи в объеме около 3 млрд. долл. США и лишь однажды в 2005 году было произведено списание 5,9 млн. долл. США, израсходованных на финансирование продолжительной операции по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению в Демократической Республике Конго. Успешный опыт авансирования средств и получения возмещения от проектов отражает стабильность функционирования ВПП и принимаемых ею мер по минимизации рисков, а также оправдывает готовность идти на более высокие риски, с тем чтобы обеспечить оборотными средствами как можно больше операций.
46. Для авансового финансирования характерны следующие риски:
- i) непоступление или поступление не в полном объеме прогнозирувавшихся взносов;
  - ii) невозможность использовать взносы для погашения; и
  - iii) неблагоприятное изменение обменных курсов в период между взятием обязательства по закупкам и поступление добровольного взноса.
47. ВПП признает, что некоторые риски являются неизбежными. Для минимизации сопутствующих рисков ВПП располагает системой эффективного надзора за принятием решений по авансированию средств: она включает анализ цели кредита, факторов риска для ВПП, пригодность прогнозируемых взносов для использования в качестве обеспечения, влияние на бенефициаров и сокращение сроков поставки.
48. Кредитование проектов основывается на вероятности прогнозируемых взносов: авансирование средств может производиться, если сумма составляет 75% взноса с высокой вероятностью поступления или 50% взноса со средней вероятностью поступления. Взносы с низкой прогнозируемой вероятностью поступления в качестве обеспечения использоваться не могут. Все заявки на авансовое финансирование сверх установленного в настоящее время максимума в 10 млн. долл. США требуют согласия Комитета по стратегическому распределению ресурсов.
49. Внутреннее кредитование услуг, предоставляемых Организацией, как то обеспечение безопасности, информационно-коммуникационные услуги
50. ВПП продолжает призывать доноров делать взносы на многолетней многосторонней основе, а также совершенствовать прогнозирование взносов с целью поддержки процесса авансового финансирования и повышения, таким образом, уровня оперативной стабильности.
51. МФОС подкреплен оперативным резервом. Если после финансового закрытия проекта аванс не может быть возвращен и были испробованы все варианты возврата средств, последним решением является использование оперативного резерва, за счет

---

<sup>6</sup> По предоставляемым Организацией услугам в качестве обеспечения принимаются оценки возмещения затрат.

которого в соответствии с Финансовым положением 10.6 производится списание средств.

52. Доклад об использовании механизмов авансового финансирования представляется для информации Совету на его годовых сессиях в качестве дополнения к Годовому отчету.
53. ВПП оценивает риски авансового финансирования того или иного проекта как "низкие" или "средние" с учетом мер по минимизации рисков и истории погашения заемных средств. Это может оправдывать увеличение коэффициента капитализации с действующего коэффициента 6 до 10.
54. В будущем не исключена возможность использования авансового финансирования для инвестирования в приоритетные области, такие как питание, с целью покрытия расходов страновых отделений еще до поступления взносов. Однако риски использования авансового финансирования для таких целей представляются более высокими. В качестве одной из мер по минимизации рисков в этой ситуации представляется целесообразным использовать в качестве обеспечения уже объявленные с этой целью добровольные донорские взносы до тех пор, пока не наработан определенный опыт.

#### Механизм форвардных закупок (МФЗ)

55. Для минимизации риска при перспективном планировании и форвардных закупках требуется план совокупного спроса. Данный процесс включает историю спроса, распределение, тенденции, прогнозы и потребности ресурсного обеспечения, а также нехватки продовольствия, составляемые страновыми отделениями.
56. Ниже приводятся установленные риски и меры по их минимизации<sup>7</sup>.
  - Риск: возможность снижения цен после закупки
    - ◇ Рыночные возможности, тенденции и другие факторы анализируются до того проведения закупок с помощью МФЗ.
    - ◇ В первую очередь используются уже созданные с помощью МФЗ резервы.
  - Риск: возможность непоступления финансовых средств
    - ◇ При измерении риска учитываются исторические тенденции и взносы с высокой и средней прогнозируемой вероятностью поступления.
    - ◇ Определенный вид продовольствия может распространяться во многих странах.
    - ◇ Закупки могут быть произведены по альтернативным каналам поставки.
  - Риск: возможность повреждения, порчи или утраты продовольствия
    - ◇ Продовольствие страхуется.
    - ◇ Планирование спроса и строгое управление имеющимися у Организации запасами позволяют обеспечить передачу продовольствия на осуществление операций задолго до истечения срока годности продовольствия.
  - Риск: Предъявляемые донором условия, такие как маркировка мешков, места закупки или сроки использования взноса, ограничивают применение МФЗ и увеличивают сопутствующие затраты.

<sup>7</sup> См. документ WFP/EB.A/2012/6-B/1.

- ◇ Для указания донора используются соответствующие этикетки.
- ◇ Ограничения доводятся до сведения доноров и вырабатываются соответствующие решения.

57. Риск, присущий МФЗ, считается средним. Он основан на глобальных или региональных прогнозах взносов и на успешном опыте использования МФЗ для закупок продовольствия и его продажи проектам. Так, повышение коэффициента капитализации с 6:1 до 8:1, например, должно быть подкреплено мерами по минимизации рисков и позволит расширить практику применения МФЗ для поставок продовольствия по каналам ВПП. Повышение коэффициента капитализации МФЗ могло бы увеличить максимальный объем финансирования через МФОС и обеспечить принятие решения по использованию МФЗ исходя из прогнозируемой стоимости продовольствия.

⇒ *Предложение 3: Объединенное авансовое финансирование*

58. Данное предложение в первую очередь ориентировано на поиск нового, отличного от других способа оценки обеспечения при авансовом финансировании. Объединенное авансовое финансирование позволит осуществлять кредитование под общий объем взносов, поступающих в данное страновое отделение, а не под подтвержденные взносы со средней и высокой вероятностью поступления под конкретный проект. Страновые отделения получают авансовое финансирование для покрытия определенной части ожидаемых взносов на осуществление операций.

59. Без бюджетного финансирования мероприятий, проводимых страновым отделением, новый метод авансового финансирования позволяет к тому же увеличить объем финансирования и повысить стабильность операций. Такой подход позволяет сократить перебои и обеспечить непрерывность поставок.

60. Секретариат признает, что авансовое финансирование под общую сумму прогнозируемых взносов сопряжено с более высокими рисками, чем уже сложившиеся инструменты авансового финансирования. Однако такое авансовое финансирование ограничивается лишь теми страновыми отделениями, которые уже имеют определенный опыт получения взносов и которые, учитывая внутренний анализ характерных для данной страны тенденций финансирования, с большой долей вероятности получают прогнозируемые на год взносы. Риск может быть также снижен посредством выделения лишь небольшой части взносов на обеспечение бесперебойного функционирования каналов поставки. В связи с этим коэффициент капитализации по этому новому методу будет ниже, чем по другим видам авансового финансирования через МФОС.

⇒ *Резюме различных видов рисков по предложениями 2 и 3*

61. В таблице 2 приводятся установленные риски и соответствующие коэффициента капитализации.

<b>ТАБЛИЦА 2: ОБЗОР РИСКОВ И КОЭФФИЦИЕНТОВ КАПИТАЛИЗАЦИИ</b>			
<b>Механизм авансового финансирования</b>	<b>Степень риска</b>	<b>Действующий коэффициент капитализации</b>	<b>Возможные в будущем коэффициент капитализации</b>
СОР	высокая	1:1	1:1
Объединенное авансовое	средняя/высокая	Н/д	5:1

финансирование			
МФЗ	средняя	6:1	8:1
Авансовое финансирование проектов	низкая/средняя	6:1	10:1
Услуги, предоставляемые организацией	низкая/средняя	6:1	10:1

62. Применение различных коэффициентов капитализации позволяет увеличить объем доступных оборотных средств<sup>8</sup> и обеспечить, чтобы ВПП располагала потенциалом и ресурсами, необходимыми для оперативного проведения операций по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях или кредитования приоритетных направлений деятельности Организации.
63. Три приведенных выше предложения, реализованные по отдельности или вместе, существенно повысят эффективность операций ВПП позволят оказать помощь тем, кто больше всех в ней нуждается.

### **Сопоставление коэффициентов капитализации механизмов авансового финансирования ВПП с международными нормами**

64. ВПП прекрасно знает финансовое положение своих "клиентов", в качестве которых выступают проекты, и сама находится "внутри" этих процессов. Это следует иметь в виду при сопоставлении коэффициентов капитализации МФОС с коэффициентами, применяемыми банками при кредитовании внешних клиентов.
65. С учетом проведенным в 2010 году анализом оборотных средств (WFP/EB.2/2010/5-B/1) Секретариат проверил надежность своих механизмов авансового финансирования, используя для этого нормативы "достаточности капитала", определенные в Базельских соглашениях о капитале, подготовленных Банком международных расчетов.
66. Третье базельское соглашение (Базель III), представляющее собой добровольный норматив достаточности банковского капитала, стресс-тестирования и оценки риска рыночной ликвидности, было согласовано Базельским комитетом по банковскому надзору в 2011 году и будет введено в действие 31 марта 2018 года. В соответствии с соглашением Базель III Федеральная резервная система США объявила новые минимальные требования по капиталу первого уровня – 6,0%, Европейский центральный банк (ЕЦБ) по-видимому потребует минимальный коэффициент достаточности 8,0%.
67. В таблице 4 показано, что МФОС подкреплён оперативным резервом в размере 101,2 млн. долл. США. Действующий в настоящее время "потолок" финансирования по МФОС на уровне 607 млн. долл. США означает, что коэффициент капитализации составляет 6:1, что соответствует коэффициенту достаточности капитала 16,7%. Увеличение коэффициента капитализации до 10:1 позволило бы снизить коэффициент достаточности капитала до 10%, что является весьма консервативным по сравнению с требованиями по коэффициенту достаточности капитала банков, у которых он должен составлять от 5,0 до 8,0%.

<sup>8</sup> Объем доступных оборотных средств будет зависеть от сочетания различных видов авансового финансирования.

**ТАБЛИЦА 3: ПРИБЛИЗИТЕЛЬНЫЕ ЗНАЧЕНИЯ КОЭФФИЦИЕНТОВ  
ДОСТАТОЧНОСТИ КАПИТАЛА ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ МЕХАНИЗМОВ  
АВНСОВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ**

	Существующий уровень в ВПП	Предлагаемый для ВПП максимальный уровень	Федеральная резервная система США (СЗФО*)	Федеральная резервная система США (банковские холдинги)	АКА ЕЦБ на 2014 год	Базель III***
Коэффициент капитализации	6,0	10,0	16,7	20,0	12,5	14,3
Коэффициент достаточности капитала (%)****	16,7	10,0	6,0	5,0	8,0	7,0

\* Системно значимые финансовые организации.

\*\* Норматив анализа качества активов

\*\*\* Включая буфер консервации капитала

\*\*\*\* Капитал первого уровня

## ВЫВОДЫ

68. В настоящем документе рассматривается система финансирования ВПП с целью повышения эффективности и действенности ее операций за счет достижения большей предсказуемости и управляемости финансирования проектов. Членам Совета предлагается рассмотреть предложения, после чего Секретариат подготовит их для утверждения на годовой сессии Совета в 2014 году.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

В настоящем Приложении приводится справочная информация относительно объёмов традиционного авансового финансирования, финансирования представляемых Организацией услуг и МФЗ.

### ТРАДИЦИОННОЕ АВАНСОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

1. В 2012 году из МФТР было выдано авансов общим объемом 636,1 млн. долл. США (см. пункты 9-16 документа WFP/EB.A/2013/6-K/1), из которых 79% приходилось на авансовое финансирование отдельных операций и 3% – на представляемых Организацией услуги; остальные 18% были направлены в МФЗ в связи с повышением предельной суммы МФЗ со 150 млн. долл. США до 300 млн. долл. США.
2. В Таблице 1 показано, что за период существования МФТР с 2004 года ВПП авансировала в него 3,0 млрд. долл. США. Более широкое использование авансового финансирования можно объяснить улучшением прогнозирования взносов, повышением гибкости со стороны доноров и лучшим пониманием процесса утверждения авансовых платежей. По проектам, получавшим авансовое финансирование, средние сроки осуществления сократились на 37%, что означает повышение их эффективности и действенности.

<b>ТАБЛИЦА 1: АВАНСОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ (2004-2012 гг.)</b>			
<b>Год</b>	<b>Количество авансов</b>	<b>Итого авансов (млн. долл. США)</b>	<b>Средняя сумма (млн. долл. США)</b>
2004	5	27,1	5,4
2005	10	154,5	15,5
2006	4	36,8	9,2
2007	21	157,3	7,5
2008	58	324,6	5,6
2009	35	227,1	6,5
2010	62	418,8	6,8
2011	64	439,1	6,9
2012	120	636,1	5,3
2013*	109	549,6	4,9
<b>ИТОГО</b>	<b>488</b>	<b>2 971,0</b>	<b>6,1</b>

\* По состоянию на 30 сентября 2013 года.

### ПРЕДСТАВЛЯЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИЕЙ УСЛУГИ

3. В Платежном плане на 2014-2016 годы признаётся наличие ограничений при финансировании инвестиций в основной капитал в условиях отсутствия надёжного источника долговременного финансирования. ВПП создала ФКР за счёт авансов по линии МФТР максимальным объёмом до 20 млн. долл. США с тем, чтобы можно

было осуществлять капитальные проекты, требующие существенных затрат в короткие сроки для получения результатов в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В ходе осуществления проектов будут пополняться средства этого механизма для возврата МФТР авансированных сумм.

4. В Плане управления на 2014-2016 годы предлагается использовать ФКР на опытной основе для авансового предоставления средств Системе материально-технического обеспечения. Авансированные суммы будут возвращаться за счёт тоннажных сборов за сухопутную транспортировку, хранение и обработку грузов, когда будет создана эта система и начнут действовать механизмы экономии средств. Все финансируемые за счёт ФКР инициативы будут рассматриваться и утверждаться, а в каждом Плане управления будут приводиться отчёты об их осуществлении.

### **МЕХАНИЗМ ФОРВАРДНЫХ ЗАКУПОК (МФЗ)**

5. В порядке эксперимента МФЗ была запущена в 2008 году для закупок продовольствия до получения заявок через проекты. В настоящее время его ориентировочный составляет 350 млн. долл. США. Этот механизм преследует следующие цели:

- сокращение сроков подготовки проектов для ускорения поставок продовольствия;
- использование возможностей закупок продовольствия в благоприятные сроки и, по возможности, в развивающихся странах;
- обеспечение реагирования в случае чрезвычайных ситуаций за счёт формирования расположенных в стратегических точках запасов, которые можно было бы быстро перебрасывать;
- помощь фермерам в максимальном увеличении производства путём совершенствования используемой ими техники и возможностей поставки продукции более глубокой переработки, например растительного масла, кукурузно-соевых смесей и готовых к употреблению продуктов дополнительного питания; и
- изучение возможностей экономии средств за счёт увеличения масштабов деятельности.

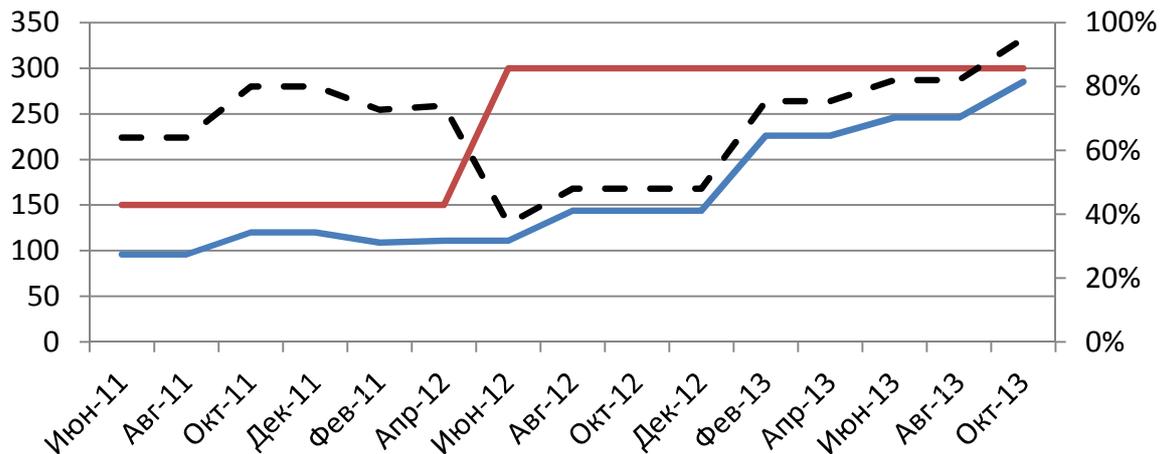
6. На ежегодной сессии 2012 года Совет утвердил выделение средств МФТР в объёме 300 млн. долл. США для МФЗ, что вдвое выше объёма, утверждённого в 2010 году, поскольку была получена очевидная экономия за счёт повышения эффективности в ходе чрезвычайных операций в районе Африканского Рога и Сахели и учитывая целевые показатели авансовых закупок ВПП на 2013 год. Это увеличение финансирования позволило ВПП продолжить распространение этого механизма авансовых закупок на все сбытовые цепи и сформировать оборотные запасы продовольствия для сокращения сроков подготовки поставок при минимальных финансовых рисках.

7. К середине 2013 года ВПП задействовала почти всю сумму в 300 млн. долл. США, рассчитанную с учётом цен продовольствия и сопутствующих затрат, для продолжения постоянного обеспечения поставок в рамках МФЗ в восточных, западных и южных регионах Африки, в Центральной Америке и на Ближнем Востоке. Однако при этом не оставалось резерва средств для осуществления

непредвиденных крупномасштабных операций; поэтому в ноябре 2013 года Совет ВПП утвердил увеличение потолка МФТР с 557 млн. долл. США до 607 млн. долл. США за счёт увеличения оперативного резерва на 8,3 млн. долл. США. Это позволит увеличить МФЗ на 50 млн. долл. США для покрытия непредвиденных потребностей.

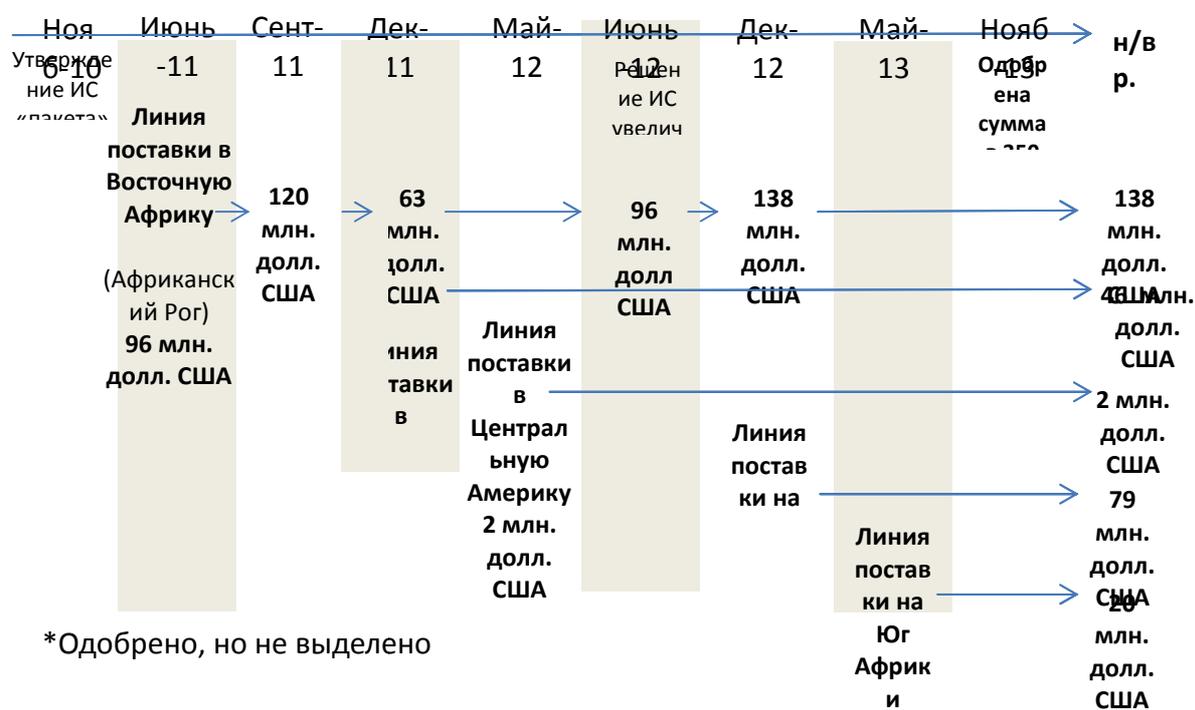
8. На рисунках 1 и 2 показан временной график увеличения средств МФЗ и их использования.

**Рисунок 1: Временной график использования средств Механизма форвардных закупок**



- Использование ресурсов МФЗ, включая сопутствующие затраты (млн. долл. США)
- Ассигнование ресурсов МФЗ, включая сопутствующие затраты (млн. долл. США)
- - Использование МФЗ в % от ассигнований

Рисунок 2: Запуск каналов поставки и объёмы полномочий по закупке<sup>1</sup>



9. Со времени запуска МФЗ в июле 2011 года закуплено 2,1 млн. т продовольствия на 1 млрд. долл. США. За период с 1 января по 30 ноября 2012 года через МФЗ было закуплено 870 000 т продовольствия, из которых 814 000 т было закуплено страновыми отделениями. В таблице 2 приведены показатели деятельности крупных каналов поставок в рамках крупных операций.

<sup>1</sup> Объёмы полномочий по закупке приводятся исключительно в стоимостном выражении. Сопутствующие затраты, как правило, составляют, в среднем, 20% стоимости продовольствия и включаются в утверждённые объёмы закупок по МФЗ.

**ТАБЛИЦА 2: ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩИХ КАНАЛОВ ПОСТАВОК В 2013 ГОДУ (по состоянию на 30 ноября 2013 года)**

Показатель	Единица измерения	Восточная Африка	Западная Африка	Ближний Восток	Юг Африки
Время подготовки для обычных каналов поставки	дни	108	104	68	120
Время подготовки для каналов поставки по МФЗ	дни	20	20	25	39
Общий объем закупок по МФЗ	млн. тонн	412 000	137 000	255 000	65 000
Общий объем продаж страновым отделениям	млн. тонн	439 000**	127 000	197 000	51 000
В среднем по каналам поставки	млн. тонн	240 000	48 000	38 000	25 000
Финансовая обеспеченность потребностей	месяцы	5	5	3	4
Освоенные средства	млн. долл. США	181	84	177	25
Оборотные средства	млн. долл. США	196	88	150	22
Оборачиваемость средств	об. в год	2,0	3,2	5,2	2,5

\* С июля 2013 года.

\*\* Некоторые продажи зачтены в счёт закупок 2012 года.

10. Несомненно, МФЗ повысил эффективность операций ВПП, о чём свидетельствуют внешние оценки и показатели, приводимые в целом ряде Годовых отчётов о работе. В 2014 году Секретариат усилит соответствующий потенциал и полностью задействует возможности, реализованные в ходе обновления системы в середине 2013 года с целью оптимизации системы форвардных закупок; будут рассмотрены новые закупочные контракты; будут также усовершенствованы системы рационального управления товаропроводящими цепочками с целью оптимального использования ресурсов, распределяемых через МФЗ. МФЗ будет периодически пересматриваться для его согласования с прогнозируемыми объёмами закупок продовольственных товаров, и необходимые поправки будут предлагаться к включению в будущие планы управления.

---

## СОКРАЩЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ В НАСТОЯЩЕМ ДОКУМЕНТЕ

ФКР	Фонд бюджета капитальных расходов
ЕЦБ	Европейский центральный банк
МФЗ	Механизм форвардных закупок (МФЗ)
СОР	Счет оперативного реагирования (СОР)
КВР	Косвенные вспомогательные расходы
ППА	Расходы на поддержку программ и административное управление
МФОС	Механизм финансирования оборотных средств (МФОС)