



36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ
АДМИНИСТРАТИВНАЯ КОМИССИЯ

Пункт 49 повестки дня. Бюджеты на 2008, 2009 и 2010 годы

ЗАЩИТА ПОКУПАТЕЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ БЮДЖЕТА ИКАО

(Представлено Генеральным секретарем)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе содержится обзор наиболее характерных методов защиты покупательной способности бюджета и последних документов ИКАО по этому вопросу.

В нем также кратко излагаются уроки, извлеченные специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, которые внедрили один из этих методов, а именно систему раздробленной шкалы начисления взносов.

В документе содержится ряд рекомендаций, касающихся необходимости дополнительного изучения вопроса о порядке обеспечения наилучшей защиты покупательной способности бюджета ИКАО.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ*

A36-WP/23-AD/1

C-WP/12831, добавление № 1, C-DEC 181/16

C-WP/12663, C-DEC 179/3

FI-WP/641

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В ходе 181-й сессии Совет рекомендовал уменьшить риск возможного уменьшения бюджетных ассигнований в результате неблагоприятного колебания обменного курса, составив бюджет в той валюте, в которой производятся основные расходы, т. е. разработать бюджет в канадских долларах (кан. долл.). Последний основан на объеме финансирования в размере 213,5 млн долл. США, что эквивалентно бюджету в 245,5 млн кан. долл. при обменном курсе 1,15 (A36-WP/23, AD/1).

1.2 В этой связи ряд членов Совета заявили о том, что они в принципе поддерживают принятые на основе консенсуса рекомендации, однако им потребуется дополнительная информация для обеспечения поддержки со стороны их правительств. Дополнительная информация относительно защиты покупательной способности бюджета ИКАО была представлена Совету на 24-м заседании 181-й сессии 7 сентября 2007 года¹, и несмотря на то, что объем финансирования в размере 245,5 млн кан. долл. не дискутировался, один представитель предложил дополнительно изучить вопрос о режиме раздробленной шкалы начисления взносов.

1.3 Ниже приводятся результаты недавно проведенного рассмотрения вопроса о защите покупательной способности бюджета, сводная информация об уроках, извлеченных другими специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций в части, касающейся раздробленной шкалы начисления взносов, и перечень рекомендаций.

2. РАССМОТРЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ ДОКУМЕНТОВ ИКАО, КАСАЮЩИХСЯ ЗАЩИТЫ ПОКУПАТЕЛЬНОЙ СПОСОБНОСТИ БЮДЖЕТА

2.1 Вопрос о защите покупательной способности бюджета ИКАО от неблагоприятных колебаний обменного курса обсуждается на протяжении последних пяти лет.

2.2 Постоянное ослабление доллара США (долл. США), в результате которого курс обмена канадского доллара к доллару США, составлявший весной 2001 года 1,54:1,00, упал в сентябре 2007 года до почти паритетного значения, что привело к весьма реальной возможности срыва реализации бизнес-плана в связи с потенциальной потерей покупательной способности бюджета, если не будет принят бюджет с нулевым реальным приростом (НРП). Программу работы ИКАО необходимо в максимально возможной степени защитить от последствий колебания обменных курсов, и в этой связи в последние годы Совет неоднократно обсуждал этот вопрос.

2.3 В документе FI-WP/641 "Методы сохранения и стабилизации покупательной способности утвержденных бюджетов" от 31 октября 2003 года рассматриваются различные меры по защите и стабилизации бюджета по программам от неблагоприятных колебаний валютного курса. К их числу относятся:

- а) выделение бюджетных ассигнований на непредвиденные расходы для покрытия возможной нехватки денежных средств в результате колебаний валютного курса;

¹ Добавление № 2 к документу C-WP/12831.

- b) применение системы раздробленной шкалы начисления взносов;
- c) покупка валюты на срок посредством заключения форвардных валютных контрактов;
- d) специальные резервные счета для финансирования затрат, обусловленных колебаниями валютного курса;
- e) использование накопленного излишка для смягчения влияния колебаний валютного курса;
- f) принятие бюджетов в той валюте, в которой производятся основные бюджетные расходы.

2.4 В рамках документа FI-WP/641 проводится сравнительный анализ мер, предусмотренных в пп. b и f.

2.5 В документе C-WP/12663 "Предложения по нейтрализации последствий колебаний валютных курсов для бюджета ИКАО" от 28 апреля 2006 года ИКАО рекомендуется продолжить действующую практику покупки, при необходимости, валюты на срок по форвардным контрактам в целях защиты и стабилизации бюджета от негативных колебаний валютного курса и использовать метод валютного резерва для защиты Организации от последствий колебания стоимости канадского доллара в долгосрочной перспективе (см. C-DEC 179/3).

2.6 Следует отметить, что в двух упомянутых выше документах предложение об использовании раздробленной шкалы начисления взносов для ИКАО рассматривалось, однако оно не было утверждено, поскольку для организаций таких масштабов, как ИКАО, более эффективными представляются другие методы.

2.7 В добавлении № 1 к документу C-WP/12831 "Последствия полного перевода Регулярной программы ИКАО на финансовый режим канадского доллара" от 6 июня 2007 года (см. C-DEC 181/16) кратко излагаются последствия перевода бюджета ИКАО на полномасштабный финансовый режим канадского доллара в части, касающейся начисляемых взносов, окладов и коррективов по месту службы сотрудников, нанимаемых на международной основе, и других выплат. В документе содержится вывод о том, что такое изменение политики не обеспечит полной защиты ИКАО от последствий колебаний обменных курсов, но позволит смягчить их.

3. ОБЗОР ДРУГИХ МЕТОДОВ ЗАЩИТЫ БЮДЖЕТА ОТ КОЛЕБАНИЙ ОБМЕННОГО КУРСА

3.1 Вопрос о составлении бюджета в той валюте, в которой производятся основные бюджетные расходы, уже рассматривался в предыдущем разделе настоящего документа, поэтому в данном разделе основное внимание уделяется трем другим методам: форвардной покупке валюты, созданию резерва иностранной валюты или валютных стабилизационных фондов и введению системы раздробленной шкалы начисления взносов.

3.2 Покупка валюты на срок

3.2.1 Форвардная покупка валюты представляет собой соглашение о покупке (продаже) валюты по заранее определенной цене с поставкой в установленные сроки в будущем. На данный момент в ИКАО уже используется такая практика. Однако это не обеспечивает полномасштабной защиты в том случае, если форвардный курс отличается от курса, заложенного в бюджете, а динамика рыночных курсов неблагоприятна.

3.2.2 Необходимо точно определять структуру расходов, поэтому форвардная закупка требует особых знаний и привлечения узкоспециализированного персонала.

3.2.3 Кроме того, имеются ограничения по срокам, на которые рынок готов заключить контракты. Выход за эти ограничения ставит покупательную способность бюджета под угрозу.

3.3 Резервы иностранной валюты или стабилизационные валютные фонды

3.3.1 Резервы иностранной валюты или стабилизационные валютные фонды являются еще одним средством снижения риска, связанного с обменом. Это осуществляется за счет аккумулирования убытков и доходов по конкретным транзакциям, что позволяет собирать их на отдельном счете, не затрагивая при этом бизнес-план в течение бюджетного периода.

3.3.2 Более того, государствам необходимо согласиться на использование излишка наличности на конец года для финансирования такого резерва. Однако такой резерв может быть также создан с нулевым балансом.

3.4 Система раздробленной шкалы начисления взносов: определение и относящиеся к ней вопросы

3.4.1 Раздробленная шкала начисления взносов представляет собой методику начисления взносов в двух валютах, согласно которой начисленные взносы, подлежащие выплате Организации, указываются в виде двух сумм, каждая из которых выражается в одной из двух валют, в которой производятся расходы регулярного бюджета. Соответственно, государствам предлагается выплачивать конкретные суммы в обеих валютах.

3.4.2 Согласно действующей практике ИКАО бюджет составляется и утверждается в долларах США, а взносы государств начисляются и выплачиваются в той же валюте. В соответствии с системой раздробленной шкалы начисления взносов бюджет будет по-прежнему составляться в одной валюте², однако утвержденная сумма будет разбиваться на доллары США и канадские доллары. Две отдельные начисленные суммы будут рассчитываться для каждой валюты на основе применения ставки взносов каждого отдельного государства к общей сумме утвержденных ассигнований по каждому году в одной из двух валют.

3.4.3 В отношении валют, в которых производятся расходы, в настоящее время ИКАО получает все начисленные взносы в долларах США и вынуждена покупать канадские доллары для покрытия расходов в этой валюте. В рамках бюджета любая такая покупка связана с риском, обусловленным изменением обменного курса (то есть потерей) относительно курса заложенного в

² Кан. долл., как предлагается в документе A36-WP/23-AD/1.

бюджете и рыночного курса на момент покупки канадских долларов. В период между бюджетами, в том случае если не одобрен режим нулевого реального прироста и начисленные взносы не увеличиваются в связи с колебанием обменных курсов, потеря, обусловленная изменениями обменных курсов, представляет собой потенциальный материальный риск в части, касающейся возможностей Организации выполнять свои функции.

3.4.4 В соответствии с вариантом НРП все государства будут совместно нести бремя потери или пользоваться выгодами полученной прибыли, поскольку в рамках бюджетных ассигнований будет учитываться согласованный обменный курс или курс, установленный на день утверждения бюджета Ассамблеей. Тем не менее в рамках системы раздробленной шкалы начисления взносов (даже в том случае, если не применяется НРП), риск потерь на обмене и выгоды от прибыли, обусловленные колебанием обменных курсов в период между последующими бюджетными периодами, будут для государств разными.

3.4.5 Фактические расходы каждого государства будут зависеть от обменного курса между валютой этого государства и валютой или валютами, в которой (в которых) начислены взносы. Может высказываться мнение о том, что начисление взносов в двух валютах не удваивает валютный риск государств, а напротив, обеспечивает возможность диверсификации, создавая условия для компенсации риска в отношении каждой индивидуальной валюты. В рамках раздробленной шкалы начисления взносов ответственность за обеспечение конвертируемости своей валюты для выплат в долларах США и канадских долларах будет нести каждое государство. Государствам, валютой которых является доллар США или валюта, привязанная к доллару США, впервые придется учитывать возможность изменения обменных курсов в случае принятия раздробленной шкалы начисления взносов.

3.4.6 Режим раздробленной шкалы начисления взносов позволит ИКАО обеспечивать соответствие доходов и расходов в основных единицах валюты расходов, избегая при этом необходимости покупки валюты в рамках бюджета и исключая риск, обусловленный изменением обменных курсов. Поэтому основным элементом эффективной реализации стратегии начисления взносов по раздробленной шкале является точный анализ и прогнозирование расходов по валютам, в которых производятся расходы. Успех будет зависеть от способности составить прогноз расходов в каждой валюте на весь бюджетный период.

3.4.7 Ключевым элементом вышесказанного также является определение обменного курса между двумя валютами, в которых начисляются взносы, на трехлетний бюджетный период, и в этой связи имеются различные варианты решения этого вопроса, которые необходимо рассмотреть и согласовать.

3.4.8 Согласно имеющейся информации возможные затраты на переход к использованию раздробленной шкалы начисления взносов выражаются в единовременных издержках на разработку системы³, необходимых для адаптации хранилища данных и создания пересмотренных отчетов. Кроме того, будут иметь место повторяющиеся дополнительные расходы на административное обеспечение системы раздробленной шкалы начисления взносов, что обусловлено выполнением работ по ведению отчетности.

³ Согласно оценкам ФАУ в 2003 году они составляли от 150 000 до 250 000 долл. США.

3.5 Опыт других специализированных учреждений ООН

3.5.1 Большинство специализированных учреждений ООН собирают взносы в одной валюте, которой, как правило, является функциональная валюта Организации⁴, а оставшийся риск компенсируется активным или пассивным хеджированием. Эти специализированные учреждения подвергаются намного меньшему риску, если их вторая наиболее существенная валюта имеет тенденцию составлять незначительную долю их общего бюджета.

3.5.2 В тех случаях, когда этого не происходит, используется система раздробленной шкалы начисления взносов. В настоящее время такая система применяется в трех перечисленных ниже специализированных учреждениях ООН:

- a) Продовольственной и сельскохозяйственной организацией (ФАО) в Риме;
- b) Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) в Вене;
- c) Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в Париже.

3.5.3 Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) также приняла систему раздробленной шкалы начисления взносов, однако на двухлетний период 2002–2003 годов она решила заменить ее начислением взносов лишь в евро.

4. АНАЛИЗ

4.1.1 Опыт ООН заключается в том, что форвардная закупка валюты или стабилизационные валютные фонды не обеспечивают полной защиты от колебаний обменного курса и что в случае внедрения система раздробленной шкалы начисления взносов обеспечивает выполнение своей основной задачи по защите финансов от последствий таких колебаний.

4.1.2 Однако анализ, проведенный ИКАО, свидетельствует об исключительной важности перечисленных ниже общих вопросов и необходимости их учета при оценке возможности перехода на систему раздробленной шкалы начисления взносов:

- a) она рекомендуется тогда, когда на первую и вторую наиболее значимые валюты приходится сопоставимые доли полного бюджета;
- b) разработка методики и ее согласование руководящими органами требует учета многих факторов, и ее не следует вводить без проведения тщательного анализа и планирования и, как это было в случае с ФАУ, без проведения консультаций с внешними профессиональными экспертами;
- c) имеют место единоразовые издержки на разработку и текущие расходы, которые необходимо оценить с учетом выгод, обеспечиваемых защитой бюджета;

⁴ Например, доллары США для учреждений, расположенных в Нью-Йорке, и швейцарские франки для учреждений, расположенных в Женеве.

- d) имеется ряд последствий для учета, которые в основном заключаются в том, что задержки с получением взносов от крупных вкладчиков будут по-прежнему приводить к нехватке потока наличности и различиям обменных курсов;
- e) имеют место проблемы бюджетного мониторинга и контроля, что обусловлено отличием вносимых валют от валюты, в которой производятся расходы.

4.2 В отношении ИКАО следует отметить, что в настоящее время Организация находится на окончательном этапе разработки новой финансовой системы, внедрить которую планируется с 1 января 2008 года. Учитывая сложность системы раздробленной шкалы начисления взносов, модифицировать ее таким образом, чтобы при этом обеспечивалось управление раздробленной шкалы начисления взносов, будет довольно сложно. В этом случае возникнет необходимость в разработке неавтоматизированной системы, что приведет к увеличению количества финансовых сотрудников, необходимых для осуществления мониторинга и управления такой системой.

4.3 Учитывая, что ИКАО производит расходы в валютах восьми мест службы, Договаривающимся государствам, основываясь на потребностях в расходах, может быть предложено выплачивать свои взносы в собственной валюте, что позволит ИКАО управлять поступлениями в различных валютах, как это предусмотрено финансовым положением 6.6.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 Рекомендуются утвердить предлагаемый бюджет на 2008–2010 годы с объемом финансирования 245,5 млн кан. долл., как представлено в документе A36-WP/23, AD/1.

5.2 ИКАО с 1 января 2008 года внедрить режим формирования бюджета и бухгалтерского учета в канадских долларах.

5.3 Секретариату следует дополнительно изучить вопросы, связанные с использованием ИКАО системы раздробленной шкалы начисления взносов, а также другие более простые для управления варианты обеспечения наилучшей защиты Организации в будущем от рисков, связанных с обменным курсом, такие как управление поступлениями в национальных валютах, с тем чтобы обеспечить их соответствие потребностям в расходах, как предусматривается финансовым положением 6.6. По этому вопросу следует представить доклад Совету ИКАО с целью принятия приемлемого для Совета решения.