



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

R

ФИНАНСОВЫЙ КОМИТЕТ

Сто семидесятая сессия

Рим, 21–25 мая 2018 года

**Обновленная информация о закрытии Спецмагазина ФАО
и связанных с этим вопросах**

По существу содержания настоящего документа обращаться к:

**г-ну Лорану Тома (Laurent Thomas),
Заместителю Генерального директора (Операции), ЗГДО
и Исполняющему обязанности руководителя, Общеорганизационные услуги
Тел.: +3906 5705 5042**

Для ознакомления с этим документом следует воспользоваться QR-кодом на этой странице; данная инициатива ФАО имеет целью минимизировать последствия ее деятельности для окружающей среды и сделать информационную работу более экологичной. С другими документами можно ознакомиться на сайте www.fao.org.



FC170

РЕЗЮМЕ

- На рассмотрение Финансового комитета представляется обновленная информация по Спецмагазину ФАО, в частности: i) сведения о процессе закрытия торговых операций и действующих ныне торговых точек в помещениях ФАО и ВПП; ii) результаты ревизий, проведенных Канцелярией Генерального инспектора при поддержке со стороны внешней консалтинговой фирмы; iii) описание предлагаемой для возможного принятия новой бизнес-модели. В настоящем документе также рассмотрены дальнейшие действия по управлению Фондом улучшения культурно-бытовых условий персонала и оставшимися средствами резервных фондов Спецмагазина.

УКАЗАНИЯ, ЗАПРАШИВАЕМЫЕ У ФИНАНСОВОГО КОМИТЕТА

- Членам Финансового комитета предлагается принять к сведению обновленную информацию относительно управления Спецмагазином, процесса закрытия коммерческой структуры Спецмагазина и прекращения его работы, а также предлагаемых дальнейших действий в целях возможного внедрения новой бизнес-модели, использования резервных фондов Спецмагазина и улучшения культурно-бытовых условий сотрудников.

Проект рекомендации

- **Комитет приветствовал доклад и представленную информацию о Спецмагазине и связанных с этим вопросах и рекомендовал руководству продолжать создание обновленного механизма, который будет основываться на принципах уважения ценностей ООН, сокращения клиентской базы и ограниченного участия Организации в управлении торговыми операциями и в то же время позволит обеспечивать надзор со стороны руководства и полное соблюдение соглашения со страной пребывания. Комитет принял к сведению представленные предложения по использованию резервных фондов бывшего Спецмагазина и оказанию поддержки в улучшении культурно-бытовых условий персонала.**

Финансовый комитет – Закрытие Спецмагазина ФАО и связанные с этим вопросы

1. Настоящий документ представлен в целях информирования Комитета о результатах проведенного обзора бизнес-модели Спецмагазина и о путях финансирования Фонда улучшения культурно-бытовых условий персонала в соответствии с запросами Финансового комитета на его 167-й и 169-й сессиях.

Исходные сведения

2. В конце 2016 года Канцелярия Генерального инспектора (OIG) выпустила доклад "Специальная ревизия Спецмагазина ФАО – AUD 2616". После опубликования доклада была сформирована рабочая группа из числа сотрудников старшего уровня, под непосредственным руководством Заместителя Генерального директора (Операции), ЗГДО, в задачи которой входило рассмотрение поднятых в докладе вопросов, предложение решений и вариантов дальнейших действий.

3. В рамках проведенной работы был принят ряд значимых решений, таких как введение в мае 2017 года запрета на продажу табачных изделий в помещениях ФАО и отказ в конце июня 2017 года от возобновления контракта с фирмой "Санитал", внешним поставщиком Спецмагазина. Затем стало очевидным, что работа Спецмагазина сопряжена с рядом серьезных проблем, требующих решения. Некоторые из них были связаны с соображениями о том, насколько уместно для учреждения ООН непосредственно управлять магазином беспрошальной торговли для своих сотрудников. Другие относились к выявленным недостаткам в управлении Спецмагазином и в его деятельности, которые могли наносить ущерб Организации, как более подробно описано ниже. Кроме того, возникли проблемы с финансовой устойчивостью Спецмагазина, поскольку ей был нанесен серьезный ущерб в связи с введенным запретом на торговлю табачными изделиями, что, в свою очередь, могло иметь финансовые последствия для Организации.

4. В свете вышеизложенных причин было принято решение о закрытии Спецмагазина. Процесс закрытия осуществлялся под руководством рабочей группы при строгом надзоре со стороны ЗГДО.

Процесс закрытия – текущая ситуация

Завершение торговых операций

5. Торговые точки Спецмагазина в ВПП и ФАО были закрыты соответственно 30 августа и 30 сентября 2017 года, последняя дата ознаменовала формальное завершение всех торговых операций Спецмагазина. Процесс закрытия продолжался и в дальнейшем, включая 2018 год, для того чтобы обеспечить, в частности, надлежащую реализацию ограниченного запаса непроданных товаров и ликвидацию имеющихся активов. Спецмагазин сохранит свое существование в качестве самостоятельной структуры только для обеспечения отчетности, пока внешние ревизоры не проведут согласно уставным положениям аудит счетов и финансовых ведомостей. В соответствии с установившейся практикой, прошедшие аудиторскую проверку счета и финансовые отчеты Спецмагазина будут представлены на рассмотрение Финансового комитета.

6. Благодаря тщательному мониторингу и применению более скрупулезных механизмов управления в течение 2017 года, финансовое положение Спецмагазина оставалось позитивным вплоть до завершения торговых операций 30 сентября 2017 года. Общая стоимость товаров на конец сентября 2017 года, после закрытия торговых точек и завершения торговли, составляла немногим менее 8000 евро. Для сравнения: в конце июня 2017 года, на момент истечения срока действия контракта с компанией "Санитал", эта сумма составляла 1,6 млн евро.

Товары, оставшиеся в наличии после закрытия, были безвозмездно переданы фонду "Каритас" в соответствии с меморандумом о взаимопонимании между ФАО и этой благотворительной организацией, подписанным в ноябре 2016 года.

7. Такой удовлетворительный результат был достигнут в результате серии мер, принятых для обеспечения строгого надзора за деятельностью Спецмагазина, а также конкретных шагов, ведущих к прекращению торговых операций, в частности следующих:

- решение не возобновлять соглашение с компанией "Санитал", по которому компания выполняла ряд операций для Спецмагазина (например, предоставление торговых помещений, логистика, кассовые операции); срок действия контракта истек в конце июня 2017 года;
- прикомандирование сотрудников ФАО к Спецмагазину для обеспечения всех основных функций и работы торговых точек в период с июля по конец сентября 2017 года;
- тщательный мониторинг товарных запасов и объемов продаж, осуществляемый на еженедельной, а в последующем на ежедневной основе в период с июля до конца сентября 2017 года, с принятием оперативных корректирующих мер при выявлении значимых проблем (например, падения уровня продаж);
- принятие в период с июля по сентябрь ряда маркетинговых мер, таких как увеличение часов работы магазина, введение привлекательных скидок для стимулирования продаж, а также регулярная коммуникация со всеми клиентами;
- раннее закрытие торговой точки в ВПП в конце августа 2017 года по причине относительно низкого уровня продаж;
- прогрессирующее сокращение расходов на персонал начиная с первых чисел сентября путем поэтапного перераспределения сотрудников Спецмагазина в рамках штаб-квартиры ФАО по мере снижения уровня операций и продаж.

8. Комплекс вышеперечисленных мер позволил быстро сократить товарные запасы до минимального уровня, а также обеспечил укрепление финансового положения Спецмагазина и в конечном счете Организации.

9. В соответствии с условиями контракта и принципами надлежащей практики были проведены детальные инвентаризации: они состоялись в конце 2016 года и затем в конце июня 2017 года, когда истек срок контракта с субподрядной компанией "Санитал". По результатам инвентаризаций определялась договорная и соответствующая финансовая ответственность за потери товаров, и надлежащие суммы начислялись на счета Спецмагазина или субподрядчика. Заключительная инвентаризация была проведена в конце сентября 2017 года, по завершении торговых операций Спецмагазина.

Процесс окончательного закрытия

10. В феврале 2018 года, после прекращения работы магазина и завершения инвентаризаций, ответственность за осуществление остающихся финансовых операций (урегулирование неоплаченных счетов, подготовка финансовых отчетов и др.), а также за ликвидацию активов Спецмагазина и управление его средствами была передана Финансовому отделу.

11. Проведение полной инвентаризации и каталогизации всех активов Спецмагазина было поручено Отделу общеорганизационного обслуживания, с тем чтобы завершить ликвидацию всех активов посредством оптовой продажи в апреле 2018 года.

12. По состоянию на конец 2017 года объем резервов Спецмагазина составлял около 2 673 000 евро. Некоторые выплаты и корректировки, не выполненные на момент закрытия, такие как неоплаченные счета компании "Санитал", расходы на персонал (для оказания помощи в обеспечении остаточных функций, например в подготовке финансовых отчетов Спецмагазина

за 2017 год для проверки внешними ревизорами), будут проведены в рамках закрытия счетов за 2017 год. Эти выплаты повлияют на окончательную сумму остающихся фондов, однако, с учетом текущего уровня средств Спецмагазина, не создадут финансового риска.

13. Процедура закрытия осуществлялась в тесной консультации с Канцелярией Генерального инспектора, что гарантировало достоверность результатов инвентаризации и подтвердило правильность принятых ликвидационных мер.

Надзор – проведение внешнего и внутреннего обзоров

14. В октябре 2017 года был заключен контракт с частной консалтинговой фирмой на проведение внешнего обзора операций Спецмагазина и оценку качества его управления и коммерческой практики в период 2014–2017 годов.

15. В полученном заключении были подтверждены основные слабые стороны в деятельности Спецмагазина, отмеченные OIG в течение последних лет, в частности в докладе "Специальная ревизия Спецмагазина" (AUD 2616).

16. Из анализа недостатков в управлении операциями Спецмагазина, указанных в этих надзорных докладах, вытекают важные выводы о том, какой модели управления Организация должна отдавать предпочтение при рассмотрении возможной бизнес-модели и новых механизмов деятельности Спецмагазина.

Серьезные недостатки в управлении

17. Как в докладе внешней фирмы, так и в выводах специального обзора OIG были отмечены серьезные недостатки в проведении операций и управлении Спецмагазином в последние годы.

- **Отклонение от первоначальной цели:** руководство Спецмагазина направляло его деятельность в первую очередь на достижение финансовой рентабельности, что вело к повышенному вниманию при формировании ассортимента к предметам роскоши / дорогостоящим товарам, а также к продолжению торговли табачными изделиями в нарушение ценностных принципов ООН. Это явилось отклонением от изначального предназначения Спецмагазина (снабжение сотрудников-экспатриантов товарами, которые трудно достать на местном рынке) и создало репутационный риск для ФАО в отношении этической уместности такой торговли в ее помещениях.
- **Непосредственное управление и отсутствие надлежащих процедур:** некоторые базовые практические приемы не соответствовали принципам надлежащей практики хозяйствования и в большинстве случаев не подкреплялись необходимыми процедурами.
- **Закупки / закупочные процедуры** характеризовались систематическими недостатками, связанными с отсутствием предварительного анализа доходности и исследования рынка, формализации контрактов, надлежащего отбора поставщиков, их оценки, ротации и концентрации.
- **Управление финансами:** был выявлен ряд недостатков в области финансового управления, в том числе в ведении бухгалтерской документации, регистрации данных и осуществлении кассовых операций.
- **Процедуры управления товарными запасами:** не принималось эффективных мер по сокращению потерь – операционных и по состоянию на конец года (отсутствие внутренних процедур и ИТ-инструментов для управления информацией о товарных потерях / истечении срока годности товаров); объем таких потерь в период проведения обзоров значительно возрос, в то время как объем продаж снижался.
- **Аутсорсинг:** не соблюдались надлежащие процедуры отбора поставщиков логистических и инвентаризационных услуг для Спецмагазина. Вместо этого контракт

был заключен с клининговой компанией ("Санитал"), не имеющей опыта в данной области, но уже находящейся в договорных отношениях с ФАО, путем внесения дополнений в существующий контракт на предоставление услуг по уборке помещений. Последующие поправки к первоначальному контракту не только продлили срок его действия, но также расширили перечень обязанностей и функций поставщика, несмотря на то что оригинальный контракт на уборку помещений не был возобновлен.

- **Неадекватное кадровое обеспечение и избыточные административные расходы:** сотрудники, задействованные в операциях Спецмагазина, в том числе со стороны подрядчика, не обладали предшествующим опытом подобной работы, и учебных мероприятий для повышения их квалификации не проводилось. Количество персонала ФАО, привлеченного к работе в Спецмагазине, – шестнадцать сотрудников ФАО, в том числе до четырех сотрудников категории специалистов, в дополнение к персоналу, предоставленному подрядчиком (в среднем около двадцати человек), и работникам, прикомандированным некоторыми поставщиками косметических товаров для рекламы и продвижения продаж (два-три человека), резко превышало (примерно в три раза) отраслевые стандарты для подобных операций.

18. В результате всех перечисленных недостатков в управлении накладные расходы Спецмагазина составляли около 22% от объема продаж – таким образом, модель управления была экономически несостоятельной.

19. **Использование привилегии освобождения от уплаты НДС:** были выявлены серьезные недостатки в отношении потенциального доступа к освобождению от уплаты НДС путем продажи товаров, заказанных руководством Спецмагазина, через Сувенирный магазин ФАО, управление которым было также делегировано компании "Санитал".

20. **Управление мерами безопасности:** были выявлены проблемы в применении видеокамер системы безопасности и в обеспечении необходимой зоны покрытия средствами видеонаблюдения.

21. **Клиентская база:** клиентская база Спецмагазина была представлена персоналом ФАО и ВПП (штатные сотрудники и консультанты), а также работниками других учреждений системы ООН в Риме и сотрудниками дипломатических миссий. На момент закрытия Спецмагазина к нему имели доступ 5740 аккредитованных должностных лиц. Поскольку в соответствии с применимыми правилами члены их семей также могли пользоваться услугами Спецмагазина, общее число потенциальных покупателей было весьма значительным (свыше 11 000). Кроме того, на территорию ФАО постоянно заезжали грузовые автомобили поставщиков, что создавало несомненную угрозу безопасности.

Этические вопросы и репутационные риски

22. И во внутреннем, и во внешнем обзоре были подняты некоторые фундаментальные вопросы репутационных рисков для учреждения ООН с мандатом ФАО, связанных с осуществлением такой коммерческой деятельности, какая была свойственна Спецмагазину:

- **Ценности ООН:** были выражены сомнения в отношении того, насколько уместна для организации системы ООН, преследующей цели гуманитарной помощи и развития, коммерческая деятельность с беспощинной торговлей целым рядом товаров, среди которых на косметику, алкоголь, табачные изделия и предметы роскоши приходится 84% ежегодного объема продаж. С учетом этой озабоченности и в соответствии со стандартами, продвигаемыми Всемирной организацией здравоохранения, ФАО приняла в мае 2017 года решение запретить продажу табачных изделий в Спецмагазине (ВПП ввела такой запрет в своей торговой точке Спецмагазина в 2015 году). Это привело к тому, что Спецмагазин потерял значительную часть дохода. Табачные изделия обеспечивали 41% валовой нормы прибыли, что позволяло субсидировать

торговлю другими товарами, которые давали незначительную или нулевую прибыль или даже продавались в убыток. В результате запрета бизнес-модель Спецмагазина стала несостоятельной в коммерческом и экономическом отношении.

- **Репутационные риски:** в обоих докладах были подчеркнуты минусы, связанные с управлением бизнесом, который подвергает Организацию юридическим, финансовым и репутационным рискам. Можно также отметить, что Спецмагазин перестал отвечать одной из своих изначальных целей – снабжение сотрудников-экспатриантов товарами, которые трудно достать на местном рынке (Соглашение о штаб-квартире от 1951 года). С течением лет перечень предлагаемых товаров изменялся, и многие из них перестали входить в вышеуказанную категорию. Расширение ассортимента продукции, имеющейся на местных рынках и доступной для заказа через интернет, также означает, что сотрудники могут с легкостью приобретать многие товары из своих стран, пользуясь иными каналами помимо Спецмагазина.

Обновленные организационные механизмы

Новая бизнес-модель для деятельности Спецмагазина

Ключевые принципы

23. Принимая во внимание вышеизложенные соображения, необходимо разработать варианты пересмотренной бизнес-модели, которые будут отвечать следующим четырем принципам.

- а) Соответствие ценностям ООН и ФАО: переориентировать ассортимент предлагаемых товаров в целях повышения его согласованности с ценностями ООН и решения задачи снабжения импортной продукцией. Перечень товаров следует сократить на основе четких инструкций в отношении надлежащих наименований (исключая табачные изделия) и с ориентацией на импортные товары, к которым нет широкого доступа на местном рынке. Это будет содействовать достижению одной из первоначальных целей Спецмагазина – дать возможность сотрудникам-экспатриантам приобретать продукцию из своих собственных стран.
- б) Пересмотр клиентской базы: во время работы Спецмагазина его услугами могли пользоваться все штатные сотрудники (категорий общего обслуживания, специалистов и выше, а также члены их семей) и консультанты ФАО и ВПП, а также персонал постоянных представительств и аккредитованных учреждений ООН и межправительственных организаций. В пересмотренной модели предполагается предоставить доступ к этим услугам только штатным сотрудникам ФАО и ВПП, а также персоналу аккредитованных учреждений ООН и межправительственных организаций.
- в) Ограниченное участие ФАО в функционировании новой бизнес-модели / обновленных организационных механизмов: Организация будет принимать ограниченное участие в проведении операций, переданных на контрактной основе подрядчику. Таким образом, Организация более не будет подвержена каким-либо финансовым или юридическим рискам, связанным с осуществлением коммерческой деятельности, в отношении которой она не обладает достаточной компетентностью. Предлагается, чтобы такой новый механизм был создан по аналогии с действующей практикой снабжения беспрошленным автомобильным топливом должностных лиц, имеющих на это право. Данная услуга предоставляется Организации внешними поставщиками без дополнительной платы.
- д) Гарантированное выполнение обязательств Организации перед итальянскими государственными органами в соответствии с Соглашением о штаб-квартире. Поскольку Спецмагазин был создан – по крайней мере, отчасти – как средство коллективного осуществления права сотрудников ФАО на беспрошленное и безналоговое приобретение товаров, ФАО сохранит за собой функцию надзора

за деятельностью преемника Спецмагазина, в частности будет по-прежнему отвечать за распределение квот и следить за тем, чтобы доступ к услугам получали только лица, имеющие на это право.

Предлагаемые дальнейшие действия

24. Предлагается осуществить переход к механизму онлайн-каталога, полностью управляемого внешним поставщиком беспошлинных товаров. При таком варианте клиенты, имеющие соответствующее разрешение, смогут размещать заказы на определенные типы товаров в онлайн-режиме. Принятие этого предложения позволяет решить многие связанные со Спецмагазином проблемы, которые были выявлены руководством и изложены в докладах по итогам ревизий, а также обеспечить контроль за порядком выдачи соответствующих разрешений, исходящих от правительства принимающей страны. Это в значительной мере упростит работу Организации и возложит на подрядчика финансовую ответственность за управление соответствующим учреждением и его деятельностью. Несомненным преимуществом такой модели станет сведение к минимуму финансовых и репутационных рисков.

Фонд улучшения культурно-бытовых условий персонала (ФУУП)

25. Фонд улучшения культурно-бытовых условий персонала (ФУУП) был создан решением Конференции в 1953 году, для того чтобы финансировать меры, направленные на улучшение условий жизни персонала. Согласно положениям Руководства ФАО по административным вопросам¹, средства ФУУП могут, в частности, использоваться для финансирования взносов в Добровольный фонд персонала, общих услуг социального характера и коллективных культурных и развлекательных мероприятий с добровольным участием, утвержденных Генеральным директором по согласованию с официальными представительными органами персонала.

26. Конференция принимала резолюции по вопросу использования дохода Спецмагазина для финансирования ФУУП². ФУУП полностью финансировался за счет Спецмагазина с применением механизма, изначально предусматривающего автоматическое перечисление в ФУУП одного процента от суммы продаж, а также возможность перечисления дохода в ФУУП с одобрения Генерального директора. В июле 2017 года Резолюцией 19/2017 автоматическое перечисление одного процента от суммы продаж было отменено, однако возможность перечисления дохода, генерируемого Спецмагазином, остается в силе.

27. Предполагаемое изменение бизнес-модели Спецмагазина окажет влияние на ФУУП и механизм его финансирования. В соответствии с новой бизнес-моделью, которая передает управление услугами по типу Спецмагазина внешнему поставщику, внутренний доход генерироваться не будет, и этот источник финансирования будет заведомо недоступен.

28. Могут быть рассмотрены альтернативные источники, например установление процентных наценок на безналоговую продажу автомобильного топлива или товаров, приобретаемых по новой бизнес-модели Спецмагазина. Тем не менее, по предварительным прогнозам, как размер наценки, так и объем продаж должны быть довольно значительными, чтобы обеспечить надлежащий объем ресурсов и удовлетворительный уровень финансирования ФУУП. Требуется дальнейшая проработка практически осуществимых вариантов.

29. В свете резолюций Конференции, согласно которым i) был создан ФУУП для финансирования мероприятий, улучшающих культурно-бытовые условия жизни сотрудников и

¹ Раздел 350 Руководства, приложение В

² Резолюция 18/93 27-й сессии Конференции (ноябрь 1993 года) и Резолюция 19/2017 40-й сессии Конференции (июль 2017 года)

ii) было решено направлять доход Спецмагазина на поддержание этого фонда, предлагается продолжить целевое ассигнование резервных фондов Спецмагазина (то есть нераспределенной прибыли и фонда оборотных средств, в соответствии с финансовой отчетностью Спецмагазина) на нужды инициатив по улучшению культурно-бытовых условий для сотрудников, в частности для компенсации непредвиденных расходов в связи с осуществлением этих инициатив, но также на цели тех или иных будущих инвестиций и затрат, связанных с организацией обновленного механизма по типу Спецмагазина.

30. Это также даст возможность уточнить и обновить задачи вышеуказанных инициатив и соответствующего использования средств, а также обратить особое внимание на инициативы по улучшению культурно-бытовых условий для сотрудников, базирующихся в децентрализованных отделениях.

31. Как было указано выше, по состоянию на конец 2017 года объем резервов Спецмагазина составлял около 2 673 000 евро. Управление кассовым остатком будет осуществлено силами Казначейской группы Финансового отдела в соответствии с инструкциями, применяемыми в отношении собственных краткосрочных инвестиций ФАО, и с четким разделением статей бухгалтерской отчетности, относящихся к резервным фондам Спецмагазина.