

Distr.
GENERAL

A/48/932
29 April 1994
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок восьмая сессия
Пункты 123 и 138 повестки дня

БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД 1994-1995 ГОДОВ
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОПЕРАЦИЙ
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА
Налогообложение персонала и Фонд уравнивания налогообложения

Доклад Генерального секретаря

1. В своем решении 47/459 от 23 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря рассмотреть все аспекты вопроса о налогообложении персонала, имеющие последствия для бюджетов организаций и программ системы Организации Объединенных Наций, с учетом мнений Комиссии по международной гражданской службе и опыта других организаций системы, а также общепризнанных принципов и сложившейся практики, включая принцип обеспечения равенства всех сотрудников в отношении оплаты труда и получения пособий, и представить предложения Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии через Комиссию.
2. В своем решении 48/472 В от 24 марта 1994 года Генеральная Ассамблея также постановила, что Генеральный секретарь должен разработать пересмотренную методологию расчета налогообложения в связи с Фондом уравнивания налогообложения применительно к специальным счетам операций по поддержанию мира в консультации с соответствующими государствами-членами и представить предложения Ассамблее на ее сорок восьмой сессии, не позднее 15 апреля, для принятия решения, с тем чтобы обеспечить более точный расчет требуемых сумм.
3. Настоящий доклад подготовлен во исполнение этих просьб. В нем излагаются основания для возмещения налогов и соответствующая базовая методология; в нем описываются бюджетные процессы применительно к регулярному бюджету и операциям по поддержанию мира; и выносятся определенные рекомендации. В докладе также отражены мнения Комиссии по международной гражданской службе относительно установления ставок налогообложения персонала и дается краткая информация о решении, принятом Генеральной Ассамблеей по этому вопросу на первой части ее сорок восьмой сессии. Доклад будет представлен Комиссии на ее сессии летом 1994 года.

94-19952.R 050594 060594

/...

I. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ НАЛОГОВ

4. Цель системы возмещения налогов заключается в том, чтобы поставить сотрудников Организации Объединенных Наций, с которых взимается налог, в такое положение, в котором они находились бы, если бы их официальное вознаграждение не облагалось налогом. Поэтому она не создает выгод для сотрудника и не ущемляет его интересы по сравнению с другими сотрудниками Организации Объединенных Наций, которые не обязаны платить налог тому или иному государству-члену с их вознаграждения в Организации Объединенных Наций.

5. В первые годы существования Организации Объединенных Наций оклады сотрудников устанавливались в чистом выражении на основе предположения о том, что официальные оклады и надбавки и пособия должностных лиц будут освобождены от налогообложения во всех странах 1/. Соответствующее положение об освобождении от налогообложения было включено в принятую 13 февраля 1946 года Конвенцию о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, в разделе 18 которой говорится:

"Должностные лица Объединенных Наций ... b) освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им Объединенными Нациями".

6. Не дожидаясь вступления Конвенции в силу и предвидя возможные оговорки в отношении раздела 18b, Генеральная Ассамблея сочла необходимым подтвердить принцип освобождения от налогообложения и уполномочить Генерального секретаря возмещать национальные налоги, уплачиваемые сотрудниками. Так, в резолюции 13 (I), которая также была принята 13 февраля 1946 года, Ассамблея согласилась с заключением Консультативного комитета по административным вопросам и бюджетным вопросам 2/ о том, что единственным решением, которое было бы справедливо для членов Организации и установило бы равенство сотрудников, являлось освобождение окладов и надбавок, выплачиваемых Организацией от налогового обложения.

7. В этой связи Генеральная Ассамблея постановила, что до принятия членами Организации мер, необходимых для освобождения от национального налогового обложения окладов и надбавок, уплачиваемых по бюджету Организации, Генеральный секретарь уполномочивается возмещать соответствующие суммы тем сотрудникам, оклады и зарплата которых, получаемые от Организации, подлежат обложению налогами. В этой связи Ассамблея также указала, что в отношении того члена Организации, чьи граждане, состоящие на службе Организации, подлежат обложению налогами на оклады и надбавки, получаемые ими от Организации, Генеральный секретарь обследует совместно с таким членом Организации способы для обеспечения возможно скорого применения принципа справедливости между всеми членами Организации.

8. Вместе с тем некоторые государства-члены, которые не ратифицировали Конвенцию или ратифицировали ее с оговорками, продолжали взимать подоходный налог с вознаграждения, выплачиваемого Организацией Объединенных Наций их гражданам или постоянным резидентам.

II. МЕТОДОЛОГИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

9. Для осуществления принципа равенства сотрудников, некоторые из которых уплачивали налоги, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 239 (III) от 18 ноября 1948 года постановила обложить сотрудников Организации Объединенных Наций прямым налогом по подобию национального подоходного налога. Была учреждена система валовых и чистых окладов, разница

между которыми и представляла собой сумму налогообложения персонала. Как указано в резолюции 239 (III) и как указывалось в ходе дискуссий, предшествовавших ее принятию, учреждение плана налогообложения персонала было направлено на достижение трех целей:

a) поощрить те государства-члены, которые не присоединились к Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций, в соответствии с которой должностные лица Организации Объединенных Наций освобождены от национального налогообложения их вознаграждения в Организации Объединенных Наций, присоединиться к этой Конвенции;

b) создать резерв средств, из которого сотрудникам, вознаграждение которых в Организации Объединенных Наций облагается национальным налогом, выплачивалась компенсация в связи с двойным налогообложением;

c) обеспечить понимание общественностью того, что должностные лица Организации Объединенных Наций не являются какой-либо привилегированной группой, освобожденной от любых налогов.

10. Таким образом, в соответствии с планом налогообложения персонала все сотрудники обязаны уплачивать налог с их валовых окладов и всем сотрудникам выплачиваются чистые оклады независимо от того, обязаны ли они уплачивать с их вознаграждения в Организации Объединенных Наций подходящий налог государству-члену. Учреждение и порядок функционирования плана налогообложения персонала отражены в пунктах a-e положения о персонале 3.3, принятого Генеральной Ассамблеей.

11. В положении о персонале 3.3 перечислены также основные элементы функционирования системы возмещения налогов тем сотрудникам, которые обязаны уплачивать налоги государствам-членам. В положении о персонале 3.3f говорится:

"f) если с окладов и вознаграждений, выплачиваемых сотрудникам Организации Объединенных Наций, взимается налог по плану налогообложения персонала, а также национальный подоходный налог, Генеральный секретарь уполномочен возмещать им сумму, удержанную с них по плану налогообложения персонала, при следующих условиях:

i) сумма такого возмещения ни при каких обстоятельствах не может превышать сумму подоходного налога, выплаченную или подлежащую выплате с дохода, полученного от Организации Объединенных Наций;

ii) если сумма такого подоходного налога превышает сумму, удержанную по плану налогообложения персонала, Генеральный секретарь может также выплатить сотруднику эту разницу".

12. После введения в действие плана налогообложения персонала, но до создания Фонда уравнивания налогообложения (см. пункт 14 ниже) общая сумма вычетов из валовых окладов в целях налогообложения персонала учитывалась в регулярном бюджете по статье прочих поступлений. Остаток поступлений по плану налогообложения персонала после выплаты сумм в счет возмещения сотрудникам их национального подоходного налога на вознаграждение, выплаченное им Организацией Объединенных Наций, перечислялся государствам-членам.

13. Хотя такая практика позволяла решить задачу обеспечения равенства вознаграждения всех сотрудников независимо от их гражданства, она не удовлетворяла принципу справедливости среди государств-членов. С 1946 по 1955 год возмещение налогов финансировалось из регулярного бюджета, для чего использовались средства, предоставлявшиеся всеми государствами-членами, включая те государства, которые соблюдали положения Конвенции в отношении налогообложения.

14. Для достижения желаемой справедливости среди государств-членов Генеральная Ассамблея в своей резолюции 973 (X) от 15 декабря 1955 года с 1 января 1956 года учредила Фонд уравнивания налогообложения. В соответствии с условиями, перечисленными в этой резолюции, все поступления по плану налогообложения персонала с валовых окладов сотрудников, выплачиваемых из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, зачисляются в кредит Фонда уравнивания налогообложения. Эти суммы заносятся во вспомогательные счета в Фонде, открытые на имя каждого государства-члена Организации, пропорционально взносам государств по бюджету. По рекомендации Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (A/32/386, пункт 14) Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 33/13 С от 8 декабря и 33/14 от 3 ноября 1978 года приняла аналогичные положения в отношении сотрудников, вознаграждение которых выплачивается из бюджетов операций по поддержанию мира, финансируемых за счет начисленных взносов.

15. В том случае, когда сотрудник, вознаграждение которому выплачивается из регулярного бюджета или из бюджета операции по поддержанию мира, финансируемой за счет общественных взносов, обязан уплачивать подоходный налог со своего вознаграждения в Организации Объединенных Наций тому или иному государству-члену, сумма возмещения, выплачиваемого Организацией Объединенных Наций такому сотруднику, вычитается из сумм, кредитованных в Фонде уравнивания налогообложения государству-члену, взимающему налог. В резолюции 1099 (XI) от 27 февраля 1957 года Генеральная Ассамблея постановила, что такая система будет применяться в отношении местных и штатных подоходных налогов.

16. В соответствии с резолюцией 973 (X) Генеральной Ассамблеи, финансовым положением 5.2 и финансовым правилом 105.5 в том случае, если сумма, необходимая для возмещения подоходного налога, меньше суммы, зачисленной на соответствующий вспомогательный счет государства-члена в Фонде уравнивания налогообложения, остаток такой суммы вычитается из взноса соответствующего государства-члена. Вместе с тем в том случае, если общая сумма возмещения превышает сумму, зачисленную государству-члену в Фонде уравнивания налогообложения, сумма превышения погашается из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 973 (X) Генеральной Ассамблеи.

17. Суммы, зачисляемые в Фонд уравнивания налогообложения государствам-членам, которые не облагают налогом оклады и иное вознаграждение сотрудников Организации Объединенных Наций, вычитаются из их начисленных взносов в регулярный бюджет или в бюджет конкретных операций по поддержанию мира. Поэтому на практике размер взносов этих государств-членов устанавливается на чистой основе.

18. Имеется 12 государств-членов 3/, которые облагают налогом вознаграждение сотрудников Организации Объединенных Наций при определенных условиях и которые, следовательно, не следуют практике, установленной в соответствии с разделом 18b Конвенции о привилегиях и иммунитетах. Поскольку число сотрудников Организации Объединенных Наций, вознаграждение которых облагается Соединенными Штатами Америки налогом, весьма значительно, взнос Соединенных Штатов рассчитывается на валовой основе, с тем чтобы обеспечить наличие достаточных средств для требуемого возмещения налогов Организацией.

19. Что касается остальных государств-членов, которые взимают налог с вознаграждения сотрудников Организации Объединенных Наций, то суммы, выплачиваемые Организацией сотрудникам в связи с возмещением таких налогов, вычитаются из сумм, зачисленных на вспомогательные счета соответствующих государств-членов в Фонде уравнивания налогообложения, а корректировка величины сумм, зачисляемых государством-членом, производится в конце финансового периода.

III. УСТАНОВЛЕНИЕ СТАВОК НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПЕРСОНАЛА

20. Ответственность за вынесение Генеральной Ассамблее рекомендаций в отношении установления ставок налогообложения персонала возложена на Комиссию по международной гражданской службе. Во исполнение просьбы Ассамблеи, содержащейся в разделе XXVI ее резолюции 47/219 от 23 декабря 1992 года, на своей тридцать восьмой сессии, состоявшейся в июле-августе 1993 года, Комиссия рассмотрела происшедшие в последние годы изменения в системе налогообложения персонала/уравнивания налогообложения, о чем говорится в докладе Комиссии Ассамблее на ее сорок восьмой сессии 4/.

21. События в этой связи за период с 1971 по 1993 год могут быть вкратце изложены следующим образом. В период 1971-1988 годов наблюдалась тенденция к периодическому увеличению доли корректива по месту службы (который не подпадает под налогообложение персонала, хотя и облагается подходящим налогом) в общей величине вознаграждения в Организации Объединенных Наций. Обусловленное этим увеличение выплат в счет возмещения налогов, которые была обязана производить Организация Объединенных Наций, без соответствующего увеличения поступлений по статье налогообложения персонала привело к сокращению ресурсов Фонда.

22. Эту ситуацию удалось облегчить путем периодического включения классов корректива по месту службы в базовый оклад, что позволяло увеличить величину вознаграждения, подлежащую обложению налогом, и, следовательно, вело к увеличению ресурсов Фонда уравнивания налогообложения. В 1987 году Комиссия, предвидя нехватку средств в Фонде, вынесла рекомендацию о повышении ставок налогообложения персонала, которые были утверждены Генеральной Ассамблеей и вступили в силу 1 апреля 1988 года.

23. В качестве составной части проведенного в недавнем прошлом всеобъемлющего обзора условий службы сотрудников категории специалистов и выше Комиссия рекомендовала и Генеральная Ассамблея утвердила концепцию шкалы базовых минимальных окладов. В соответствии с этой процедурой начиная с 1990 года производилось ежегодное включение пунктов корректива по месту службы в базовое вознаграждение. При этом такие меры принимались вне связи с их воздействием на уровень ресурсов Фонда уравнивания налогообложения, в результате чего остаток средств на счетах Фонда увеличился.

24. По этой причине Комиссия рекомендовала Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии снизить ставки налогообложения персонала в отношении сотрудников категории специалистов и выше примерно на 10 процентов 5/. В разделе IV своей резолюции 48/224 от 23 декабря 1993 года Генеральная Ассамблея утвердила введение с 1 марта 1994 года рекомендованных Комиссией пересмотренных шкал.

IV. УЧЕТ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПЕРСОНАЛА В БЮДЖЕТЕ

25. В регулярном бюджете Организации Объединенных Наций расходы на выплату окладов, ассигнования в отношении которых предусмотрены в отдельных разделах бюджета, показаны на чистой основе в целях облегчения сопоставимости с программами работы и бюджетами других организаций. В бюджете по программам также содержится отдельный раздел сметы расходов (раздел 28 бюджета по программам на двухгодичный период 1994-1995 годов), в котором указаны общие суммы в рамках налогообложения персонала в отношении всех должностей, финансируемых по бюджету. Таким образом, в бюджете по программам указываются как валовые, так и чистые показатели.

26. Все суммы в рамках налогообложения персонала, вычитаемые из валовых окладов, включая суммы в рамках налогообложения сотрудников, занимающих должности, финансируемые за счет приносящих доход видов деятельности, зачисляются в раздел 1 сметы поступлений бюджета. Эти суммы затем переводятся в Фонд уравнивания налогообложения, где они зачисляются на вспомогательные счета каждого государства-члена пропорционально его взносу в бюджет (см. пункт 14 выше).

27. Бюджеты операций по поддержанию мира, финансируемых за счет начисленных взносов, также составляются на основе валовых показателей, причем расходы и поступления в рамках налогообложения персонала в бюджетных документах указываются отдельно. Как и в регулярном бюджете, фактические суммы в рамках налогообложения персонала, вычитаемые из окладов, перечисляются в Фонд уравнивания налогообложения и зачисляются каждому государству-члену пропорционально его взносу в бюджет данной операции.

28. В отношении мероприятий и программ, финансируемых за счет добровольных взносов, увязка с Фондом уравнивания налогообложения не применяется. Бюджеты в отношении таких мероприятий и программ составляются на основе чистых показателей. Суммы, необходимые для возмещения сотрудникам на должностях, финансируемых этими программами, в отношении сумм, которые они обязаны уплачивать государствам-членам в качестве налогов с их вознаграждения в Организации Объединенных Наций, проводятся по статье "общих расходов по персоналу" в бюджетах различных соответствующих целевых фондов и добровольных программ.

29. Следует отметить, что в бюджете по программам и в бюджетах операций по поддержанию мира предполагаемая сумма поступлений в рамках налогообложения персонала в весьма редких случаях совпадает с суммой фактических поступлений от налогообложения персонала, поскольку данные поступления возникают только после выплаты окладов. Таким образом, в любом периоде, в течение которого предусмотренная в бюджете должность является вакантной, выплата валового оклада и другие соответствующие расходы не производятся и поступления от налогообложения персонала не учитываются. Точно так же, хотя размер ассигнований по должностям определяется на основе стандартных ставок расходов для каждого класса, фактический размер валовых окладов и поступлений от налогообложения персонала по каждой должности будет определяться по фактическим ставкам для каждой ступени данного класса.

V. КОРРЕКТИРОВКА РЕСУРСОВ ФОНДА УРАВНЕНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

30. Как указано в пунктах 16-19 выше, в соответствии с положениями резолюции 973 (X) Генеральной Ассамблеи и финансовыми положениями и правилами Организации Объединенных Наций б/ действуют процедуры корректировки доли каждого государства-члена в ресурсах Фонда уравнивания налогообложения. Взносы тех государств-членов, которые не облагаются налогом вознаграждение сотрудников Организации Объединенных Наций, на практике устанавливаются на

чистой основе, как указано в пункте 17. Это означает, что в момент начисления взносов таких государств-членов производится авансовый учет их доли суммы налогообложения персонала, которая, по оценкам, будет начислена в бюджетном периоде, в отношении которого начисляются взносы.

31. В отношении тех государств-членов, за исключением Соединенных Штатов, которые взимают налог с вознаграждения сотрудников Организации Объединенных Наций, также производится авансовый учет причитающейся им доли поступлений от налогообложения персонала, которые, по оценкам, будут начислены в бюджетном периоде; однако из этих сумм вычитается сумма фактического возмещения налогов сотрудникам за предшествующий финансовый период в отношении налогов, удержанных соответствующими государствами-членами.

32. Как указано в пункте 18, исчисление размеров взноса Соединенных Штатов производится на валовой основе (т.е. практика авансового учета доли сметных поступлений от налогообложения персонала в бюджетном периоде не применяется) с учетом значительного числа сотрудников, уплачивающих налоги налоговым ведомствам Соединенных Штатов с их вознаграждения в Организации Объединенных Наций. За последние 20 лет применялась практика переноса из одного финансового периода в следующий любого остатка причитающейся Соединенным Штатам доли средств в Фонде уравнивания налогообложения, с тем чтобы обеспечить покрытие предполагаемого увеличения суммы последующих выплат в счет возмещения налогов. Однако в двухгодичном периоде 1978-1979 годов и в конце двухгодичного периода 1992-1993 годов причитающаяся Соединенным Штатам доля средств в Фонде уравнивания налогообложения сверх сметной величины возмещения налогов была использована для погашения обязательств по взносам Соединенных Штатов.

33. В целях отражения фактических поступлений от налогообложения, указанных в окончательных счетах за финансовый период, производится периодическая корректировка доли каждого государства-члена, установленной на основе бюджетной сметы. Если фактическая величина поступлений от налогообложения персонала превышает смету, производится дополнительное перечисление государствам-членам в счет суммы превышения. Вместе с тем по причинам, указанным выше, возможны случаи, когда величина фактических поступлений будет ниже первоначально предусмотренной. В любом случае в целях компенсации производится корректировка размера начисляемых взносов сразу после закрытия, ревизии и проверки Генеральной Ассамблеей счетов за финансовый период.

34. В настоящее время невозможно точно рассчитать фактические суммы, необходимые для возмещения налогов, начисленных государствами-членами в 1993 году, поскольку еще не все просьбы о возмещении были представлены для обработки. Предполагается, однако, что величина обязательств по возмещению налогов в 1993 году будет меньше суммы поступлений от налогообложения персонала, зачисленной на вспомогательные счета государств-членов, взимающих налоги с сотрудников Организации Объединенных Наций. Считается, что одной из причин этого является увеличение поступлений от налогообложения персонала в связи с операциями по поддержанию мира за последние два года.

35. На данном этапе нет возможности дать количественную оценку воздействия недавнего увеличения ставок налогов в Соединенных Штатах на величину необходимого возмещения Организацией Объединенных Наций налогов, взимаемых этим государством-членом. Точно так же нельзя достаточно точно сказать о том, каково будет воздействие на величину предполагаемых поступлений от налогообложения персонала сокращения ставок налогообложения персонала, введенного 1 марта 1994 года (см. пункт 24). (С учетом того, что возмещение налогов за

1993 год еще не завершено, эти элементы затрудняют прогноз величины средств на вспомогательных счетах государств-членов в Фонде уравнивания налогообложения по состоянию на конец 1994 года.

36. С учетом этого при определении величины сумм, если таковые будут иметься, которые могут быть перечислены авансом государствам-членам согласно финансовому положению 5.2е, необходимо применять осторожный подход.

VI. ВЫВОДЫ

37. основополагающие принципы равенства сотрудников Организации Объединенных Наций и справедливости среди ее государств-членов сегодня столь же актуальны, как и в момент создания Организации. Механизмы налогообложения персонала и Фонд уравнивания налогообложения в сочетании с системой возмещения налогов, взимаемых государствами-членами с вознаграждения сотрудников Организации Объединенных Наций, эффективно применяются для практической реализации этих принципов.

38. По причинам, определенным в пунктах 34-36, вопрос о величине сумм, подлежащих перечислению государствам-членам в счет поступлений от налогообложения персонала, и о сроках перечисления таких сумм (т.е. до или после финансового периода) требует дальнейшего анализа и рассмотрения. В частности, необходимо изучить структуру возмещения налогов за 1993 год по его окончании, с тем чтобы определить воздействие операций по поддержанию мира на уровень поступлений и расходов Фонда уравнивания налогообложения. Тщательного контроля также требуют фактическая величина поступлений от налогообложения персонала за первые девять месяцев 1994 года и первоначальные прогнозы в отношении потребностей по возмещению налогов за 1994 год.

39. До завершения упомянутого выше анализа и с учетом выводов, которые могут быть сделаны по его результатам, в контексте финансового положения 5.2е в отношении начисления взносов на операции по поддержанию мира, которые будут производиться в 1994 году, предлагается учитывать в счет взноса Соединенных Штатов такую часть их доли в сметных поступлениях от налогообложения персонала, которая превышает 25 процентов всей суммы поступлений от налогообложения персонала.

Примечания

1/ Доклад Исполнительного комитета Подготовительной комиссии Организации Объединенных Наций от 12 ноября 1945 года (РС/ЕХ/113/Rev.1) глава VI, раздел 2, пункт 68.

2/ Следует отметить, что Подготовительный комитет Организации Объединенных Наций ранее пришел к тому же выводу.

3/ Ботсвана, Канада, Колумбия, Германия, Мадагаскар, Марокко, Испания, Турция, Уганда, Объединенная Республика Танзания, Соединенные Штаты Америки и Заир.

4/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок восьмая сессия, Дополнение № 30 и исправление (A/48/30 и Corr.1), пункты 199-206.

5/ Комиссия высказала мнение о том, что нет необходимости пересматривать ставки налогообложения персонала сотрудников категории общего обслуживания и сотрудников других категорий, набираемых на местах, поскольку соответствующая шкала уже пересмотрена и применяется с 1 января 1992 года.

6/ В частности, финансовое положение 5.2e и финансовые правила 105.3-105.5.
