



Distr.
GENERAL

A/C.5/51/57
25 August 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
ПЯТЫЙ КОМИТЕТ
Пункт 116 повестки дня

БЮДЖЕТ ПО ПРОГРАММАМ НА ДВУХГОДИЧНЫЙ ПЕРИОД 1996-1997 ГОДОВ

Доклад Генерального секретаря

1. Настоящий доклад подготовлен в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи, содержащуюся в ее резолюции 51/220 от 18 декабря 1996 года, в которой Ассамблея просит Генерального секретаря подготовить всеобъемлющий директивный документ, в котором будут рассмотрены все вопросы, связанные с вопросом о всех дополнительных расходах, упомянутых в пунктах 10 и 11 приложения I к резолюции 41/213 Ассамблеи, включая вопросы, касающиеся поддержания мира и безопасности, инфляции и колебания валютных курсов.

2. В пунктах 10 и 11 приложения I к резолюции 41/213 говорится следующее:

"10. Необходимо также всеобъемлющее решение проблемы всех дополнительных расходов, включая те, которые возникают в связи с инфляцией и валютными колебаниями. Желательно покрывать эти расходы в пределах общего объема бюджета либо за счет какого-либо резерва, либо за счет отдельной части резервного фонда, учреждаемого в соответствии с пунктом 8 [того же приложения]. Генеральный секретарь должен изучить все аспекты, связанные с этим вопросом, и через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам и Комитет по программе и координации представить доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии.

11. До принятия Генеральной Ассамблеей решения по вопросу, рассматриваемому в пункте 10 выше, пересмотренные сметы, являющиеся следствием чрезвычайных расходов, включая расходы в связи с поддержанием мира и безопасности, а также изменений обменных курсов и уровней инфляции, не финансируются за счет резервного фонда, а продолжают покрываться в соответствии с установленными процедурами и соответствующими положениями Финансовых правил и положений. Тем не менее Генеральный секретарь предпринимает усилия к покрытию этих расходов,

насколько это возможно, за счет экономии по бюджету по программам, не оказывая никакого негативного воздействия на осуществление программ и не нанося ущерба использованию резервного фонда".

Дополнительные расходы, связанные с поддержанием мира и безопасности

3. В соответствии с резолюцией 41/213 юридические основания, связанные с поддержанием мира и безопасности, утверждаемые уже после составления предлагаемого бюджета по программам и предполагающие потребности в ресурсах, финансировались за счет дополнительных средств, но не за счет резервного фонда. Такие юридические основания, как правило, имели первоначально непродолжительный срок действия – год или менее года, и крайне редко выходили за пределы двухгодичного периода.

4. Таким образом, средства, выделяемые на осуществление таких мандатов в течение какого-либо двухгодичного периода, не переносились на следующий двухгодичный период. Однако в тех случаях, когда такие мандаты пересматривались или продлялся срок их действия, необходимые ассигнования не указывались в предлагаемом бюджете по программам, а испрашивались в качестве дополнительных в рамках пересмотренной сметы или заявлений о последствиях для бюджета по программам. Об этом свидетельствуют данные в приведенной ниже таблице.

	1990-1991		1992-1993		1994-1995		1996-1997		1998-1999
	годы		годы		годы		годы		годы
	Пересмотренные ассигнования	Предлагаемый бюджет по программам	Пересмотренные ассигнования	Предлагаемый бюджет по программам	Пересмотренные ассигнования	Предлагаемый бюджет по программам	Пересмотренные ассигнования	Предлагаемый бюджет по программам	Предлагаемый бюджет по программам
ГНООНКВН (Никарагуа)	2 413,1	(2 413,1)							
Контроль за процессом выборов в Гаити	5 378,0	(5 378,0)							
Афганистан	13 698,6	(13 698,6)	7 764,3		(7 764,3)	1 854,3	(1 854,3)	5 665,2	(5 665,2)
Мирный процесс в Центральной Америке	70,5	(70,5)	361,5		(361,5)	652,1	(652,1)	629,5	(629,5)
Иран/Ирак			4 368,8		(4 368,8)				
ЮНОМСА			13 044,9		(13 044,9)	28 215,5	(28 215,5)		
МИНУГА						10 069,0	(10 069,0)	32 880,3	(24 972,2)
МГМГ						3 987,1	(3 987,1)	9 770,8	(9 770,8)
Бурунди						1 094,5	(1 094,5)	1 841,5	(1 841,5)
Бурунди, Комиссия по расследованию								1 137,4	(1 137,4)
Сальвадор								2 154,1	(2 154,1)
Руанда, Комиссия по расследованию								1 186,1	(1 186,1)
Прочие	934,0	(934,0)	1 604,1		(1 604,1)	4 091,0	(4 091,0)	2 635,7	(2 635,7)
Итого	22 494,2	(22 494,2)	27 143,6		(27 143,6)	49 963,5	(49 963,5)	57 900,6	(49 992,5)

5. С учетом того, что в течение последних нескольких двухгодичных периодов такие потребности носили регулярный характер, хотя и необязательно в отношении тех же самых мандатов, Генеральный секретарь предлагал заранее включить в наброски бюджета по программам на двухгодичный период 1998-1999 годов определенные ассигнования, благодаря которым отпадала бы необходимость изыскания дополнительных ресурсов на случай утверждения новых или продления действующих мандатов в течение этого двухгодичного периода. Однако это предложение не было поддержано Генеральной Ассамблеей.

6. Данные, приведенные в таблице, убедительно свидетельствуют о том, что ресурсы для таких мандатов требуются в течение каждого двухгодичного периода. Таким образом, представляется не только желательным, но и благоразумным заранее предусматривать для таких мандатов необходимые ассигнования. Это можно сделать двумя путями. Такие ассигнования могут быть включены в наброски бюджета, а затем в качестве отдельного раздела в предлагаемый бюджет по программам. Таким образом будут предусмотрены необходимые ресурсы, а их использование будет зависеть от соответствующих директивных мандатов и утверждаться Генеральной Ассамблеей в тех случаях, когда она будет утверждать или продлять такие мандаты. Другой путь предполагает изменение структуры резервного фонда, с тем чтобы он включал два компонента: один - для таких мандатов, а другой - для тех видов деятельности, которые в настоящее время финансируются за счет средств резервного фонда. Из двух этих вариантов первый представляется более приемлемым, поскольку он предусматривает выделение ассигнований с самого начала, благодаря чему отпадает необходимость изыскания дополнительных ресурсов в связи с утверждением новых или продлением срока действия существующих мандатов.

Дополнительные расходы, возникающие в связи с инфляцией и колебанием валютных курсов

7. Вопрос о дополнительных расходах, возникающих в связи с инфляцией и колебаниями валютных курсов, а также пути решения этого вопроса неоднократно фигурировали в повестке дня Генеральной Ассамблеи и на протяжении ряда лет являлись объектом тщательного изучения и исследований. Это - весьма сложная проблема, для которой не существует легких решений.

8. Рабочая группа по неустойчивости валютных курсов в составе 13 государств-членов, назначенных Председателем Генеральной Ассамблеи для рассмотрения альтернативных решений трудностей, возникающих для бюджетов организаций системы Организации Объединенных Наций в результате продолжающейся неустойчивости валют и инфляции, в своем докладе, представленном в сентябре 1974 года (A/9773), представила ряд таких альтернативных решений. Они были рассмотрены Генеральной Ассамблеей, которая всего лишь отметила, что Рабочая группа не смогла найти общеприемлемых альтернатив политике, применявшейся в тот период. Этот вопрос обсуждался неоднократно, но приблизиться к его решению так и не удалось.

9. Генеральный секретарь затронул вопрос об инфляции и колебании валютных курсов в своем докладе, представленном Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии (A/42/225 и Add.1). В этом докладе он представил анализ изменений, внесенных в бюджеты по программам, в результате изменения темпов инфляции, валютных курсов и коррективов нормативных расходов за последние три двухгодичных периода. Доклад свидетельствует о том, что такие изменения могут достигать уровня 122,7 млн. долл. США, что имело место в течение двухгодичного периода 1982-1983 годов.

10. В докладе содержится ряд вопросов, которые сводятся к следующему:

а) последствия таких коррективов могут оказаться столь существенными, что любая экономия средств, достигнутая в ходе исполнения бюджета, окажется недостаточной для их покрытия;

б) даже если будет достигнута договоренность, что дополнительные потребности, возникающие в связи с изменениями уровня инфляции, валютных курсов и коррективов нормативных расходов, будут покрываться за счет свертывания деятельности по программам, объем необходимой экономии средств (а этого нельзя предвидеть заранее) и неспособность Организации за короткое время добиться такой экономии может привести к принятию на постоянной основе мер экономии, подобных тем, которые были приняты в связи с наметившимся в тот период финансовым кризисом;

с) величина коррективов, обусловленных изменениями уровня инфляции, валютных курсов и корректировок нормативных расходов, такова, что делает фактически неосуществимой задачу определения с самого начала уровня расходов на двухгодичный период.

11. Далее в докладе говорится, что, для того чтобы с самого начала знать максимальный уровень расходов, потребуются ассигнования в связи с возможными изменениями в объеме, достаточном для покрытия тех непредвиденных расходов, и что с учетом опыта последних нескольких двухгодичных периодов (1980–1981 годы, 1982–1983 годы и 1984–1985 годы) объем таких ассигнований вполне может составить 125 млн. долл. США. Такие ассигнования можно было бы предусмотреть путем выделения в начале двухгодичного периода при принятии предлагаемого бюджета по программам определенного резерва, который составлял бы отдельный раздел ассигнований и подлежал бы разверстке взносов. Любое увеличение расходов в течение двухгодичного периода, включая увеличение, которое могло бы возникнуть до утверждения предлагаемого бюджета по программам, покрывалось бы за счет этого резерва. На соответствующем этапе распределения средств такие дополнительные потребности распределялись бы по всем соответствующим разделам бюджета, а ассигнования по разделу, касающемуся резерва, были бы сокращены на соответствующую сумму. В тех случаях, когда такие изменения приводили бы к сокращениям, они соответствующим образом учитывались бы на стадии распределения средств по затронутым этими сокращениями разделам, а ассигнования по разделу, касающемуся резерва, соответствующим образом увеличивались бы до уровня, утвержденного для этого резерва. После пополнения резерва последующие сокращения кредитовались бы в счет взносов государств-членов.

12. В результате применения такой процедуры увеличение расходов в течение двухгодичного периода не привело бы к увеличению начисленных взносов; такие изменения были бы предусмотрены заблаговременно. Однако при необходимости пополнить резерв в начале двухгодичного периода это могло бы привести к существенному увеличению размера начисленных взносов.

13. В своем докладе по этому вопросу (A/42/7) Консультативный комитет высказал мнение о том, что данный вопрос заслуживает дальнейшего изучения, и указал на то, что он намерен вплотную заняться этим вопросом с целью представления конкретных рекомендаций Генеральной Ассамблее на ее сорок третьей сессии. Комитет также высказал мнение о том, что в ожидании этих рекомендаций и ввиду весьма неустойчивого положения с финансами, которое отмечалось в тот период, следует сохранить действующую в тот момент систему корректировок.

14. В своем докладе Генеральной Ассамблее на ее сорок третьей сессии (A/43/929) Комитет подчеркнул наличие трудностей, присущих прогнозированию для бюджетных целей валютных курсов

и темпов инфляции. Комитет рассмотрел практику, применяемую в этой области специализированными учреждениями, и изложил существо применяемых ими методов. По мнению Комитета, ослабление воздействия инфляции и колебаний валютных курсов неизбежно сопряжено с расходами. Комитет полагал, что с учетом такого положения Генеральная Ассамблея, возможно, захочет рассмотреть вопрос о сохранении существующей системы, при которой смета потребностей ежегодно корректируется на основе наиболее свежих прогнозов Генерального секретаря относительно инфляции и валютных курсов.

15. Комитет процитировал вывод Генерального секретаря, приведенный в его докладе (A/42/225 и Add.1), согласно которому в существующих условиях представляется, что применяемый метод корректировки, т.е. увеличение ассигнований и долевых взносов при любом росте дополнительных расходов и уменьшение ассигнований и долевых взносов при любом их сокращении, продолжает оставаться наиболее приемлемым способом для преодоления последствий таких изменений.

16. С другой стороны, Комитет также указал на то, что если Генеральная Ассамблея примет решение продолжать поиски всеобъемлющего решения этой проблемы, то можно будет изучить вопрос о механизме для достижения большей степени определенности, чем существующая на данном этапе. Таким механизмом могло бы быть создание резерва, позволяющего покрывать дополнительные потребности, связанные с колебаниями валютных курсов, ростом не связанных с персоналом расходов и установленным ростом расходов на персонал. В своей резолюции 43/214 Генеральная Ассамблея выразила согласие с концепцией резерва, который покрывал бы дополнительные потребности, вызванные колебаниями валютных курсов, ростом расходов, не связанных с персоналом, и установленным увеличением расходов по персоналу, и просила Генерального секретаря разработать комплекс процедур функционирования такого резервного фонда.

17. Генеральная Ассамблея далее постановила продолжить рассмотрение вопроса о создании такого резерва на двухгодичный период 1990–1991 годов. В ответ на эту просьбу Генеральный секретарь представил доклад о создании и функционировании резервного фонда (A/44/665).

18. В этом докладе Генеральный секретарь напомнил о том, что ранее в его докладе (A/42/225 и Add.1) он уже отмечал отсутствие практической возможности покрытия таких дополнительных расходов с учетом их потенциальной величины и невозможности их прогнозирования с какой-либо степенью определенности. Далее он указал на то, что в связи с этим целью резервного фонда, как представляется, является сведение к минимуму в любом данном двухгодичном периоде, насколько это возможно, последствий изменений объема бюджета по программам в результате изменений в учитываемых в бюджете по программам прогнозах, касающихся колебаний валютных курсов, роста расходов, не связанных с персоналом, и установленного увеличения расходов по персоналу, или, как указано Консультативным комитетом в его докладе (A/43/929), достижение большей степени определенности, чем существовавшая в тот период.

19. С учетом этих обстоятельств должен быть установлен такой объем резервного фонда, который обеспечивал бы наличие средств, достаточных для удовлетворения дополнительных потребностей, которые могут возникать в связи с изменениями в учитываемых в бюджете по программам прогнозах, касающихся колебаний валютных курсов, расходов, не связанных с персоналом, и установленного увеличения расходов по персоналу. Однако, по определению, такие потребности можно только прогнозировать, но точно определить нельзя.

20. Далее Генеральный секретарь указал на то, что для обеспечения предсказуемости и, следовательно, большей определенности, что является ключевым моментом нового бюджетного

процесса, при первоначальном определении объема средств, имеющихся для данного двухгодичного периода, необходимо будет предусматривать средства для такого резерва. Создание резерва в виде отвлеченной суммы наряду с усилиями по получению дополнительных ассигнований, когда это обусловлено изменениями в учитываемых в бюджете по программам прогнозах, касающихся колебаний валютных курсов, роста расходов, не связанных с персоналом, и установленного увеличения расходов по персоналу, будет равносильно сохранению существующей системы.

21. В докладе намечены два возможных пути создания и финансирования такого резерва: в качестве отдельного фонда вне рамок бюджета по программам или в качестве отдельного раздела в рамках бюджета по программам. В любом случае его финансирование будет осуществляться за счет начисленных долевых взносов.

22. В своем докладе по этому вопросу (A/44/729) Консультативный комитет заявил о том, что концепция, выдвинутая Генеральным секретарем, влечет за собой ряд трудностей. По мнению Комитета, идея финансирования фонда с самого начала за счет начисленных долевых взносов, причем еще до определения необходимости его использования, как представляется, ляжет на государства-члены ненужным дополнительным бременем. Комитет далее указал на то, что, исходя из предложения Генерального секретаря, в начале процесса формирования бюджета государства-члены будут иметь не больше представления об окончательных размерах общей суммы, подлежащей выплате, чем они имеют сейчас, и, кроме того, им придется заранее оплачивать потребности, которые могут и не материализоваться.

23. Консультативный комитет рекомендовал отложить рассмотрение вопроса о резерве до сорок шестой сессии Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы вновь обсудить его на основе одного из последующих докладов Генерального секретаря. В своей резолюции 44/200 В Ассамблея постановила держать в поле зрения вопрос о всеобъемлющем решении проблемы всех дополнительных расходов, включая те, которые возникнут в связи с инфляцией и колебаниями валютных курсов, и вернуться к его рассмотрению на своей сорок шестой сессии. Однако на сорок шестой сессии Ассамблея так и не вернулась к этому вопросу.

24. Создание отдельного раздела в бюджете по программам и резервного фонда согласно резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи отражает стремление государств-членов уже на начальном этапе двухгодичного периода знать, какой объем ресурсов потребуются для всего двухгодичного периода. Эта цель уже частично достигнута. Генеральному секретарю через наброски бюджета предоставляется руководство к действию. Первоначальный объем бюджета и потенциальный объем дополнительных ресурсов, получаемых за счет механизма резервного фонда, известны заранее. Последующие изменения, вызванные инфляцией или колебаниями валютных курсов, сопровождаются автоматической корректировкой бюджета. Призыв вновь вернуться к рассмотрению этого вопроса можно объяснить стремлением добиться большей предсказуемости.

25. В предыдущем и нынешнем двухгодичном периодах изменения, касающиеся темпов инфляции и колебания валютных курсов, выглядят следующим образом:

Колебания валютных курсов	Темпы инфляции и коррективы нормативных расходов	ИТОГО
---------------------------------	---	-------

(В млн. долл. США)

	Колебания валютных курсов	Темпы инфляции и коррективы нормативных расходов	ИТОГО
<u>Двухгодичный период 1994-1995 годов</u>			
Предлагаемый бюджет по программам	(22,2)	281,5	259,3
Первоначальные ассигнования	(51,0)	(41,6)	(92,6)
Пересмотренные ассигнования	66,1	(92,5)	(26,4)
Окончательные ассигнования	45,7	7,3	53,0
Итого	38,6	154,6	193,2
<u>Двухгодичный период 1996-1997 годов</u>			
Предлагаемый бюджет по программам	20,9	156,0	176,9
Первоначальные ассигнования	91,0	(1,1)	89,9
Пересмотренные ассигнования	(60,1)	5,1	(55,0)
Итого	51,8	160,0	211,8

26. Приведенные выше данные показывают, а скорее подтверждают, что изменения, обусловленные колебаниями валютных курсов и уровнем инфляции, являются весьма значительными. Кроме того, колебания валютных курсов носят динамичный и непредсказуемый характер, причем они могут привести как к увеличению, так и к уменьшению потребностей. И те и другие могут быть значительными, однако они не поддаются прогнозированию.

27. Для обеспечения большей предсказуемости и сведения к минимуму во время любого данного двухгодичного периода, насколько это возможно, изменений в объеме бюджета по программам, обусловленных колебаниями валютных курсов, инфляцией, ростом расходов, не связанных с персоналом, и установленным увеличением расходов по персоналу или, как указывается в докладе Консультативного комитета (A/43/929), для достижения большей степени определенности, по сравнению с существующей в настоящее время, можно предусмотреть два пути. Первый заключается в покрытии расходов, увеличивающихся в связи с инфляцией и колебаниями валютных курсов, за счет бюджетных средств. С учетом их величины покрытие таких расходов приведет к существенной эрозии реального объема ресурсов, выделяемого в рамках бюджета по программам. Этот вопрос еще более осложняется характером колебаний валютных курсов. Поскольку их невозможно спрогнозировать, а также поскольку Организация не в состоянии добиться существенной экономии средств в короткий промежуток времени, необходимо с самого начала двухгодичного периода принимать меры экономии, подобные тем, которые требуются в нынешнем двухгодичном периоде в соответствии с резолюцией 50/214. Этот вариант представляется нежелательным.

28. Вторым возможным путем является создание резервного фонда, как это первоначально и предлагалось Генеральным секретарем в его докладе Генеральной Ассамблее, представленном на ее сорок четвертой сессии (A/44/665). Этот резервный фонд мог бы финансироваться за счет начисленных долевых взносов и пополняться за счет экономии от изменений в учитываемых в

бюджете по программам прогнозах, касающихся колебаний валютных курсов, роста расходов, не связанных с персоналом, и установленного увеличения расходов по персоналу или, в случае необходимости, за счет дополнительного начисления взносов. На соответствующих этапах выделения ассигнования предложения о корректировках, вызванных изменениями в таких прогнозах, будут представляться Генеральной Ассамблее для утверждения. Сумма, утвержденная Ассамблеей, будет учитываться при определении объема ассигнований. В случае, если корректировки будут производиться для удовлетворения дополнительных потребностей, соответствующая сумма будет выделяться из резерва. Если же корректировки будут представлять чистое сокращение расходов, эта сумма будет заноситься в резерв в рамках утвержденного для него объема. Любой остаток средств сверх этого уровня будет зачитываться государствам-членам. В начале каждого двухгодичного периода резерв будет пополняться до размеров утвержденного для него объема, при этом такое пополнение, в случае необходимости, будет осуществляться за счет начисления взносов.

29. Недостатком такой системы, как было указано Консультативным комитетом, является то, что государствам-членам возможно придется нести ненужное финансовое бремя, поскольку им придется заранее выплачивать взносы, которые могут оказаться невостребованными.

30. Таким образом, в нынешних условиях существующий механизм сведения к минимуму последствий инфляции и колебаний валютных курсов, вероятно, является наиболее приемлемым.
