



Distr.
GENERAL

A/52/847
31 March 1998
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункт 157 повестки дня

РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: МЕРЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Основные ресурсы на цели развития

Записка Генерального секретаря

I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Настоящая записка подготовлена в ответ на пункт 14 резолюции 52/12 В Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1997 года, в котором Ассамблея просила Генерального секретаря до конца марта 1998 года представить ей конкретные предложения относительно создания новой системы формирования основных ресурсов, учитывая мнения, выраженные государствами-членами. Ассамблея признала настоятельную необходимость предоставления ресурсов на цели развития на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе при полном соблюдении принципа нейтральности. Эта резолюция была первой реакцией на содержащуюся в докладе от 14 июля 1997 года, озаглавленном "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (A/51/950), рекомендацию Генерального секретаря создать новую систему формирования основных ресурсов за счет добровольных и согласованных объявленных взносов, которые будут выделяться долями на многолетней основе.

2. Как инструмент многостороннего сотрудничества в целях развития Организация Объединенных Наций в силу самой своей природы обладает такими достоинствами и преимуществами, которые не может иметь никакая другая структура. Она обладает уникальными возможностями для удовлетворения многочисленных и разнообразных потребностей развивающихся стран, поскольку ее универсальный характер, ее структура управления и ее глобальная оперативная сеть позволяют ей действовать таким образом, чтобы учитывать интересы как стран-доноров, так и стран, в которых осуществляются программы. Более того, Организация Объединенных Наций не может служить мощной силой содействия миру, если она не является одновременно и мощной силой содействия развитию.

3. Поразительные достоинства и основополагающие характеристики оперативной деятельности в целях развития, которые были вновь подтверждены государствами-членами уже в декабре 1997 года в резолюции 52/203 Генеральной Ассамблеи, заключаются в ее универсальности, добровольном и безвозмездном характере, нейтральности и многосторонности. Позже Исполнительный совет Программы развития Организации Объединенных Наций/Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ПРООН/ЮНФПА) вновь подтвердил, что основные ресурсы являются фундаментом этой деятельности (решение 98/3). Государства-члены неоднократно подтверждали жизненно важное значение многосторонности, основанной на этих принципах и основном финансировании, даже несмотря на сокращение официальной помощи в целях развития. Это объясняется существованием общего мнения о том, что помощь Организации Объединенных Наций в целях развития отвечает интересам наиболее бедных стран и наиболее уязвимых и находящихся в наименее благоприятном положении групп.

4. В момент, когда перед миром встали новые проблемы и сложные задачи, Организация Объединенных Наций обеспечила международному сообществу - в рамках своих глобальных конференций и других механизмов ведения переговоров - уникальный форум для достижения нового международного консенсуса в отношении нынешних и будущих сложных задач развития. Никакого иного глобального механизма, который позволил бы странам решать общие проблемы на такой универсальной основе равноправного участия, не существует. Будучи оперативным инструментом этого дерзновенного предприятия мирового масштаба, сотрудничество в области развития вносит непосредственный вклад в национальное и региональное развитие, содействуя тем самым созданию условий мира и стабильности, а также борьбе с нищетой во всех ее разрушительных аспектах. В самом деле, государства - члены Организации Объединенных Наций имеют доступ к уникальной глобальной сети национальных учреждений, к гибким программированию и подходам к осуществлению программ, которые помогают более бедным членам Организации в достижении их целей развития, преобразуя глобальные цели в практические действия на страновом уровне.

5. Поскольку требования к деятельности Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в целях развития возросли, возникла жизненно важная необходимость предоставления основных ресурсов на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе при полном соблюдении принципа нейтральности сотрудничества Организации Объединенных Наций в области развития. Поэтому существенно важно разработать новые и более эффективные стратегии и механизмы финансирования, которые обеспечили бы ресурсы, соизмеримые с мандатами и потенциалом системы Организации Объединенных Наций.

II. ПРОБЛЕМЫ С СУЩЕСТВУЮЩИМИ МЕХАНИЗМАМИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

6. Государства-члены давно признали необходимость обеспечения более надежной финансовой основы для деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития (еще 20 декабря 1977 года Генеральная Ассамблея в приложении к своей резолюции 32/197 призвала обеспечить реальное увеличение притока ресурсов на планомерной, непрерывной и надежной основе). Вопрос, касающийся объема финансирования и механизмов финансирования, в целом рассматривался в рамках общего процесса перестройки и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, т.е. управления и структуры соответствующих подразделений. Не так давно Генеральная Ассамблея установила в своей резолюции 50/227 от 24 мая 1996 года принцип, предусматривающий, что руководящие органы фондов и программ должны проводить обзор своих соответствующих потребностей в ресурсах согласно установленным Ассамблеей параметрам стратегии с целью принятия решений о применимых механизмах финансирования.

7. Если объем ресурсов зависит прежде всего и главным образом от политического решения государств-членов, то механизмы финансирования отличаются степенью своей предсказуемости. К сожалению, существующие механизмы финансирования, включая ежегодные конференции по объявлению взносов для всей оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, оказались в этом отношении несовершенными. Хотя общий объем финансирования за счет основных и неосновных ресурсов в последние годы несколько увеличился, тем не менее доля основных ресурсов в общем объеме ресурсов сократилась и в настоящее время составляет менее половины от общего объема. Более того, объявленные и реальные взносы далеко не соответствуют согласованным целям. Недостатки нынешней добровольной системы финансирования препятствуют эффективному долгосрочному планированию, которое имеет существенно важное значение для разработки планов и осуществления долгосрочной помощи в целях развития. В самом деле, одним из основных недостатков добровольных взносов является их нестабильность. Поскольку они не сопряжены с обязательствами, они являются первоочередным объектом любых бюджетных сокращений.

8. Несмотря на то, что фонды и программы подверглись значительному реформированию, что в них принята новая структура управления и первоочередные программы развития осуществляются на основе более согласованного и эффективного подхода, объем основных ресурсов тем не менее по-прежнему сокращается. Это обстоятельство объясняют наличием целого ряда факторов, в том числе общим сокращением объема официальной помощи в целях развития; бюджетными ограничениями, с которыми сталкиваются ключевые страны-доноры; так называемой "донорской усталостью"; усиливающейся конкуренцией и установлением более жесткого контроля за конечным использованием средств, для чего все чаще прибегают к целевому финансированию.

9. Помимо этих внешних факторов в целом ряде исследований указывалось на недостатки, присущие механизмам добровольного финансирования как таковым. Их диапазон весьма широк: от непредсказуемости и необязательного характера взносов, объявляемых донорами, до постоянной потребности в переоценке и пересмотре первоочередности задач для того, чтобы заручиться необходимой поддержкой. Однако каковы бы ни были причины, факт остается фактом: обратить вспять процесс сокращения объема основных ресурсов, который стал предметом анализа в докладах Генерального секретаря, представленных основной сессии Экономического и Социального Совета 1997 года¹, и в докладе Генеральной Ассамблеи о механизмах финансирования оперативной деятельности (A/52/431), не удалось. Более того, конференция по объявлению взносов 1997 года вновь показала, что фактическое и перспективное основное финансирование на 1998 год идет вяло. Текущие оценки финансирования на 1997 год и прогнозы на 1998 год свидетельствуют таким образом о продолжающемся сокращении взносов наряду с незначительным увеличением неосновного и дополнительного финансирования, которое в настоящее время является самым большим компонентом в общем объеме финансирования.

III. НЫНЕШНИЕ ДЕЙСТВИЯ РУКОВОДЯЩИХ ОРГАНОВ

10. После неудачных попыток найти новые подходы к решению проблем, характерных для системы добровольных взносов, и прежде всего попыток, предпринятых в ходе консультаций с неограниченным числом участников (краткий отчет о которых содержится в документе A/49/749, приложения I и II), Ассамблея в своей резолюции 50/227 (приложение, пункт 12) постановила, что руководящие органы фондов и программ должны проводить обзоры своих соответствующих потребностей в ресурсах согласно соответствующим решениям, принятым Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом, и принимать решения относительно применимых механизмов финансирования. В настоящее время руководящие органы находятся на этом исключительно важном этапе предоставления основных ресурсов на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе.

11. Так, в сентябре 1997 года Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА приступил к рассмотрению проблем ПРООН, касающихся стратегии устойчивого финансирования, на основе докладов, представленных Администратором. Совет в своем решении 98/3 постановил создать специальную рабочую группу открытого состава по стратегии финансирования ПРООН, которая проводит свои заседания на регулярной основе, с тем чтобы завершить свою работу к сентябрю 1998 года. В своем решении 98/2 Совет признал также важность неосновных ресурсов как механизма наращивания потенциала и дополнения средств ПРООН и постановил постоянно держать в поле зрения тенденции и роль неосновных ресурсов.

12. Что касается ЮНФПА, то его Совет приступил к рассмотрению проблем ресурсов в июне 1997 года на основе межправительственного соглашения, достигнутого на Международной конференции по народонаселению и развитию (1994 год), и Совет примет решение о временных рамках обсуждения этого вопроса на своей второй очередной сессии в апреле 1998 года на основе документа зала заседаний о мобилизации ресурсов. Правление Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) также рассматривало вопрос о ресурсах и наличии ресурсов. Правление проведет свои межсессионные консультации с целью подготовки официального рассмотрения таких вопросов, как распределение бремени, объявление взносов на несколько лет и усилия, призванные остановить процесс сокращения взносов, а также других связанных с этим проблем на своей ежегодной сессии в июне 1998 года.

13. Совет Мировой продовольственной программы (МПП) проанализирует свой опыт осуществления стратегий долгосрочного финансирования в поддержку программ чрезвычайной помощи и развития, которые тесно связаны между собой на страновом уровне. Совет рассмотрит результаты обзора и будущие механизмы финансирования в течение 1998 года, с тем чтобы определить объем ресурсов и стратегию долгосрочного финансирования, которая обеспечит МПП средства для выполнения стоящей перед ней задачи.

14. Ожидается, что переговоры на уровне руководящих органов существенно повлияют на процесс мобилизации ресурсов в будущем и на решение вопроса о новых и новаторских механизмах финансирования оперативной деятельности. То, как начался поиск практических и реально выполнимых решений на уровне руководящих органов, вселяет надежды. Жизненно важно также, чтобы этот поиск увенчался успехом, ибо на карту поставлен вопрос о будущей жизнеспособности многостороннего сотрудничества.

15. При выполнении своих важных обязанностей руководящие органы возможно пожелают задуматься над приемлемостью идей, которые выдвигались ранее с целью укрепления добровольной системы без необходимости утверждения основных новых механизмов на уровне Генеральной Ассамблеи. Таким образом, государства-члены могли бы вновь рассмотреть возможность

объявления добровольных взносов на несколько лет вперед. Кроме того, правительства могли бы договориться о принятии относительно простых мер с целью устранить воздействие колебания валютных курсов в сторону их понижения.

16. Размеры добровольных взносов, объявленных на несколько лет вперед, для начала могли бы определяться на основе наиболее высокого среднего показателя взносов за три года последнего 10-летнего периода. Кроме того, каждое государство-член имело бы право увеличивать или уменьшать сумму объявленных взносов посредством, например, заблаговременного уведомления об этом по крайней мере за один год, что позволило бы советам и административным руководителям соответственно осуществлять планирование.

17. С тем чтобы смягчить последствия колебаний валютных курсов, можно было бы ввести в действие систему поддержания на неизменном уровне объема обязательств и платежей в пересчете в доллары США, которые являются валютой, используемой при планировании программ и административного бюджета. Государства-члены могут также пожелать рассмотреть возможность использования утвержденных некоторое время назад, но никогда не применявшихся специальных прав заимствования. Это могло бы содействовать устранению последствий колебаний валютных курсов посредством уменьшения масштабов резких колебаний. Использование специальных прав заимствования потребовало бы от государств-членов скорректировать, если это необходимо, размеры своих взносов с целью сохранить объем объявленных взносов.

18. График платежей можно было бы улучшить, с тем чтобы обеспечить наличие средств, когда они необходимы для оперативных целей. Раннее поступление взносов позволило бы своевременно обеспечить наличие средств. Кроме того, государства-члены могли бы установить строгий график выплаты взносов или выставлять аккредитивы или аналогичные финансовые инструменты на многолетний цикл планирования, включая векселя.

19. Благодаря большей предсказуемости в обеспечении основных ресурсов удастся повысить эффективность фондов и программ Организации Объединенных Наций, обеспечить непрерывность поддержки стран, в которых осуществляются программы (укрепляя тем самым качественные программы), и поддерживать отношения, основанные на доверии и надежных связях, которые имеют важное значение для Организации Объединенных Наций как эффективного партнера по деятельности в целях развития. Она также приведет к повышению качества планирования и усилит контроль за процессом управления со стороны советов. Упомянутые выше практические меры, в том числе использование векселей, создали бы необходимые условия для обеспечения большей предсказуемости.

20. Хотя вклад в сотрудничество в целях развития вносят все страны, около 90 процентов основных ресурсов предоставляют всего 15 стран. Этот узкий круг доноров в течение ряда лет оставался без изменений. Несмотря на то, что усилия по увеличению объема основного финансирования должны быть ориентированы прежде всего на эту группу стран, необходимо установить новые отношения с новыми потенциально крупными донорами, возможно, в контексте переговоров, проводимых в настоящее время в рамках исполнительных советов. Страны с крупным и развивающимся экономическим потенциалом должны быть в состоянии выделять более значительный объем ресурсов, что, в свою очередь, могло бы содействовать стимулированию дальнейшей поддержки со стороны традиционных доноров.

21. Вопрос о масштабах потребностей и целей, установленных на уровне советов, необходимо рассматривать с учетом потенциальных новых, крупных доноров, готовых увеличить общий объем ресурсов. Очевидно, что цель нынешнего обсуждения должна заключаться не только в обеспечении

предсказуемости, но и в стремлении удовлетворить повысившиеся запросы и потребности, тем самым постепенно увеличивая объем ресурсов, по крайней мере в номинальном выражении.

22. В идеале нынешняя система добровольного финансирования также могла бы быть укреплена за счет введения в действие системы объявления согласованных добровольных взносов, которые характеризуются определенной степенью защиты и обеспечили бы более прочную и стабильную основу для осуществляемого Организацией Объединенных Наций сотрудничества в целях развития. Не нарушая принципа добровольного финансирования, государства-члены могли бы достичь твердой договоренности относительно целевых показателей объема ресурсов и взять на себя коллективное обязательство по их достижению. Согласованные целевые показатели объема ресурсов, базы ресурсов и стратегии финансирования утверждались бы соответствующими советами. Советы также утвердили бы определенный процесс переговоров о совместном основном финансировании, согласованном по времени с циклом планирования страновых программ в каждом фонде. Решение каждого совета относительно потребностей в финансировании служило бы основой для таких переговоров, в результате которых могли бы объявляться взносы на несколько лет вперед. Первый этап переговоров проводился бы с учетом нынешних механизмов финансирования, осуществляемого странами-донорами, а на более позднем этапе можно было бы внести изменения с целью расширить круг доноров, обеспечивая тем самым более надежный и устойчивый уровень финансирования. Следует надеяться, что использование практики объявления согласованных добровольных взносов создает базу для непрерывного увеличения объема ресурсов на оперативную деятельность в целях развития на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе.

IV. ВЫВОДЫ

23. В основе эффективного механизма финансирования лежит твердая политическая приверженность делу установления новых партнерских отношений между государствами-членами, а также с административными руководителями. Такие партнерские отношения устанавливаются при содействии различных советов. Несмотря на то, что в соответствии с положениями резолюции 50/227 в советах ведется активное рассмотрение вопроса о финансировании, будет необходимо найти быстродействующие и долговременные решения. Недавние тенденции в области основного финансирования вызывают тревогу и могут в конечном итоге негативно сказаться на возможностях Организации Объединенных Наций выполнять свой мандат в сфере сотрудничества в целях развития именно в тот момент, когда в ходе недавнего цикла глобальных конференций по основным аспектам поддержки национального и регионального развития, оказываемой системой Организации Объединенных Наций, был достигнут широкий консенсус.

24. С учетом очевидной политической приверженности делу изыскания решений нынешней проблемы финансирования необходимо принимать безотлагательные и эффективные меры с целью добиться большей предсказуемости посредством объявления добровольных взносов на несколько лет вперед и ввести приемлемые механизмы на случай колебаний валютных курсов. Принятие таких практических мер не должно обусловить необходимость в сложных и длительных переговорах, которые потребовались бы для создания нового механизма финансирования; необходимо лишь принять четкое решение об укреплении многосторонности и осуществляемого Организацией Объединенных Наций сотрудничества в целях развития. Также должна иметься возможность для постановки нынешней добровольной системы на более прочную основу посредством изучения дополнительных, нетрадиционных путей финансирования. Был выдвинут ряд предложений относительно совершенствования и возможного изменения нынешней системы финансирования, и сравнительные преимущества, которые они могут обеспечить, были изучены ранее; некоторые предложения, в том числе предложение о расширении доступа к частным источникам, могут

открыть широкие возможности для дополнения эффективной системы добровольного финансирования.

25. Уместно напомнить, что государства-члены в приложении к резолюции 50/227 признали, что существует необходимость существенного увеличения ресурсов на оперативную деятельность в целях развития и что следует активизировать усилия по мобилизации политической воли для достижения этой цели. В пункте 3 приложения к указанной резолюции государства-члены также заявили, что существует острая необходимость как можно скорее добиться достижения установленного показателя выделения по линии официальной помощи в целях развития 0,7 процента от валового национального продукта. Эти торжественные обязательства в настоящее время должны быть воплощены в конкретные шаги, сначала на уровне советов, а впоследствии путем проведения обзора вопросов общей политики, касающихся механизмов финансирования оперативной деятельности.

Примечания

¹ E/1997/65 и Add.1.
