JIU/REP/2007/1

ДОБРОВОЛЬНЫЕ ВЗНОСЫ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Воздействие на осуществление программ и стратегии мобилизации ресурсов

Подготовили:

Мухаммад Юссуф
Хуан Луис Ларрабуре
Джихан Терзи

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2007 год

Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2007/1

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ДОБРОВОЛЬНЫЕ ВЗНОСЫ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Воздействие на осуществление программ и стратегии мобилизации ресурсов

Подготовили:

Мухаммад Юссуф
Хуан Луис Ларрабуре
Джихан Терзи

Объединенная инспекционная группа

Организация Объединенных Наций, Женева, 2007 год

GE.07-01297 (R) 280807 310807

РЕЗЮМЕ

Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций: воздействие на осуществление программ и стратегии мобилизации ресурсов JIU/REP/2007/1

Цель:

Проанализировать последние тенденции в области добровольного финансирования организаций системы Организации Объединенных Наций, установить воздействие этих тенденций на осуществление программ, рекомендовать меры для смягчения негативного воздействия и выявить передовую практику.

Основные установленные факты и выводы

Способы финансирования и тенденции

- В период 2000-2005 годов объемы внебюджетного/неосновного финансирования росли быстрее регулярного/основного финансирования в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, и это сопровождалось увеличением доли внебюджетного/неосновного финансирования в совокупном финансировании.

Воздействие на осуществление программ

- Тенденции в области добровольного финансирования оказывали определенное позитивное воздействие на осуществление программ, облегчая, в частности, наращивание оперативной деятельности во многих организациях и обеспечивая конкурентную основу для повышения эффективности, но наряду с этим они породили также значительные проблемы.

- Серьезную обеспокоенность вызывают отсутствие предсказуемости добровольного финансирования и его воздействие на устойчивость осуществления программ. Эту проблему можно смягчить, охватив определенную долю добровольного финансирования предсказуемыми шкалами взносов, как это было сделано Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), принявшим в 2002 году на вооружение модель, которую можно рассматривать в качестве примера передовой практики. Вместе с тем в некоторых организациях опыт использования многолетних рамочных программ финансирования оказался менее обнадеживающим.

- Во всех организациях донорская база для добровольных взносов является узкой. Это сопряжено с имманентными факторами уязвимости при осуществлении программ и оказывает заметное негативное влияние в тех случаях, когда крупнейшие доноры резко сокращают финансирование или полностью свертывают его.

- Условия, оговариваемые при предоставлении добровольных взносов, снижают гибкость финансирования и серьезно затрудняют усилия секретариатов организаций, направленные на осуществление принятых программ. Имеются данные, свидетельствующие о том, что строгое целевое финансирование может приводить к искажению программных приоритетов, что вызывает серьезную обеспокоенность у Инспекторов. В целях преодоления этой проблемы организации разработали новаторские способы финансирования, включая тематическое финансирование и объединенное финансирование, которые могут рассматриваться в качестве примеров передовой практики. Решающее значение имеет также хорошо налаженная связь между заинтересованными сторонами.

- Некоторые организации столкнулись с проблемой острой нехватки основных ресурсов, которая сказывается на их способности оказывать важнейшие основные услуги. В некоторых случаях источниками финансирования ключевых профильных функций и персонала являются неосновные ресурсы.

- Управление внебюджетными/неосновными ресурсами требует значительной административной поддержки, в том числе финансовых затрат. В большинстве организаций эти вспомогательные расходы в определенной мере субсидируются за счет регулярных/основных ресурсов, что отвлекает средства от финансирования деятельности, предусмотренной мандатами руководящих органов, на мероприятия, имеющие более узкую, двустороннюю сфокусированность. Расходы на поддержку программ должны возмещаться в полном объеме, и с этой целью следует ускорить работу по согласованию политики в области покрытия вспомогательных расходов.

Динамика финансирования

- Организации системы Организации Объединенных Наций ведут конкурентную борьбу за добровольные взносы как между собой, так и с другими органами, такими как неправительственные организации. Подобная конкурентная борьба обеспечивает стимулы для повышения эффективности, но в то же время сопряжена с операционными издержками. Кроме того, эта конкурентная борьба может приводить к тому, что ставки расходов на поддержку программ будут опускаться ниже уровня полного возмещения, искажая тем самым сравнительные преимущества.

- Столкнувшись с проблемой обострения конкурентной борьбы за ресурсы, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций предприняли попытки увеличить приток средств из частного сектора, но в целом эти ресурсы остаются очень небольшим компонентом в общем объеме финансирования за счет взносов.

- Факторы, сдерживающие эффективную мобилизацию средств, включают в себя отсутствие в секретариатах достаточных знаний о новых методах и инструментах мобилизации помощи, таких как глобальные фонды и другие модели партнерства между государственным и частным секторами, или принципы политики, ограничивающие возможность получения доступа к таким инструментам, а также потребность в разработке надлежащих руководящих принципов и в профессиональной подготовке соответствующих сотрудников.

- Как сами организации, так и страны-доноры считают ключевыми факторами успеха в условиях конкурентной борьбы за финансирование координацию, взаимодействие и подход, основанный на партнерстве.

Стратегии мобилизации ресурсов

- Как правило, организации имеют внутренние руководящие принципы и процедуры взаимодействия с правительствами-донорами, а некоторые из них разработали аналогичные механизмы контроля применительно к частному сектору. Вместе с тем общеорганизационные стратегии мобилизации ресурсов, официально принятые руководящими органами, в большей мере распространены среди фондов и программ, которые полностью или в значительной мере опираются на добровольное финансирование, чем среди специализированных учреждений.

- Некоторые организации добились значительного прогресса в разработке стратегий мобилизации ресурсов. В условиях все большего расширения схем добровольного финансирования в системе Организации Объединенных Наций все организации будут все глубже осознавать потребность в разработке таких стратегий. Важная роль в стимулировании и поддержке этих процессов отводится руководящим органам.

Децентрализованная мобилизация средств

- Выдвинутые в последнее десятилетие инициативы по реформированию Организации Объединенных Наций и решения Генеральной Ассамблеи в контексте проводимых раз в три года всеобъемлющих обзоров политики в области оперативной деятельности в целях развития привели ко все более активному переключению внимания на операции на уровне стран.

- В этих условиях организации, а также учреждения-доноры все активнее децентрализуют процессы финансирования и свою деятельность, но это может приводить к подрыву эффективности, в частности к дублированию и отсутствию единообразия.

- Исполнительным главам следует обеспечить, чтобы стратегия мобилизации ресурсов, разрабатываемая для их соответствующих организаций, предусматривала создание централизованного координирующего подразделения и чтобы функции, обязанности и любые делегируемые полномочия в области мобилизации ресурсов четко прописывались в соответствующих административных документах.

Дальнейшие перспективы

- В анализе положения в рамках всей системы, приведенном в настоящем докладе, подчеркивается ключевое значение надлежащих и предсказуемых регулярных/основных ресурсов для эффективного осуществления программ во всех областях деятельности Организации Объединенных Наций.

- В последнее время различные заинтересованные стороны выдвинули инициативы, касающиеся согласования и повышения эффективности помощи в целях развития, а также принципов и передовой практики в области оказания гуманитарной донорской помощи. Вопросы финансирования занимают центральное место в работе созданной Генеральным секретарем Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций в областях развития, гуманитарной помощи и окружающей среды. Генеральному секретарю следует ускорить нынешние процессы реформ, направленные на обеспечение более предсказуемого финансирования системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендации, предлагаемые для рассмотрения руководящим органам

- **Руководящим органам каждого фонда и каждой программы Организации Объединенных Наций следует учредить межправительственную рабочую группу для разработки предложений по добровольной ориентировочной шкале взносов в счет основных ресурсов на основе модели, принятой на вооружение ЮНЕП, на предмет их рассмотрения и одобрения руководящими органами.**

- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой ускорить работу по согласованию политики возмещения расходов на поддержку программ, которая в настоящее время ведется под эгидой Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР).**

- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой обеспечить, чтобы в соглашения, подписываемые с отдельными странами-донорами по программам младших экспертов/младших сотрудников категории специалистов, включался компонент для финансирования кандидатов из недопредставленных и непредставленных стран.**

- **Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой разработать общеорганизационную стратегию мобилизации ресурсов на предмет ее рассмотрения и одобрения руководящими органами.**

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
	РЕЗЮМЕ		iii
	СОКРАЩЕНИЯ		ix
I.	**ВВЕДЕНИЕ**	1 - 7	1
II.	**СПОСОБЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ**	8 - 17	2
	A. Организация Объединенных Наций, фонды и программы	9 - 14	2
	B. Специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии	15 - 17	5
III.	**РОСТ ДОБРОВОЛЬНЫХ ВЗНОСОВ: ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММ**	18 - 62	7
	A. Позитивное воздействие роста добровольных взносов на осуществление программ	18 - 20	7
	Расширение деятельности	18	7
	Стимулы к повышению эффективности	19	7
	Дополнительная польза, приносимая безвозмездно предоставляемым персоналом	29	7
	B. Негативное воздействие роста добровольных взносов на осуществление программ	21 - 62	7
	Недостаточная предсказуемость	21 - 29	7
	Уязвимость	30 - 31	11
	Недостаточная гибкость	32 - 39	11
	Искажение программных приоритетов	40 - 49	14
	Поддержка регулярной/основной деятельности за счет внебюджетных/неосновных средств	50 - 54	18
	Субсидирование внебюджетных/неосновных ресурсов за счет регулярных/основных бюджетов	55 - 57	19
	Высокие операционные издержки	58	20
	Вопросы разработки программ	59	20
	Отвлечение ресурсов на деятельность по мобилизации средств	60	20
	Вопросы людских ресурсов	61 - 62	21
IV.	**ДИНАМИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ**	63 - 67	22
	A. Конкурентная борьба за ресурсы	63 - 67	22
	B. Финансирование со стороны частного сектора	68 - 70	23
	C. Факторы, сдерживающие эффективную мобилизацию средств	71	24
	D. Партнерство	72 - 73	24

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Глава		*Пункты*	*Стр.*
V.	**СТРАТЕГИИ МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ**	74 - 88	26
	A. Стратегии мобилизации ресурсов	76 - 86	25
	Отдельные фонды и программы	76 - 83	26
	Отдельные специализированные учреждения	84 - 86	28
	B. Децентрализованная мобилизация средств	87 - 88	30
VI.	**ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ**	89 - 93	31

ПРИЛОЖЕНИЯ

I.	**Тенденции в области финансирования, 2000-2005 годы**	33
II.	**Мобилизация ресурсов: стратегии и существующая практика**	39
III.	**Общий обзор мер, предлагаемых для принятия участвующим организациям по рекомендациям ОИГ**	56

СОКРАЩЕНИЯ

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ДОШВ	Добровольная ориентировочная шкала взносов
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИС	Исполнительный совет
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КСР	Комитет содействия развитию
КССР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МРФ	Многолетние рамки финансирования
МСС	Младшие сотрудники категории специалистов
МСЭ	Международный союз электросвязи
НПО	Неправительственные организации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОСО	Общая страновая оценка
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РБООН	Регулярный бюджет Организации Объединенных Наций
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УКГВ	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов
УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ХАБИТАТ ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Совместная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В многосторонней системе Организации Объединенных Наций приоритеты определяются в коллективном порядке всеми государствами-членами в утвержденной программе работы и бюджете каждой организации. Исходя из этого, можно было бы ожидать, что деятельность по решению поставленных таким образом приоритетных задач должна финансироваться за счет начисленных взносов государств-членов. Тем не менее добровольные взносы составляют значительный компонент в общем финансировании системы Организации Объединенных Наций, и в последние годы их значимость возрастает. В числе причин изменения соотношения между начисленными и добровольными взносами можно назвать эволюцию мандатов с течением времени, нулевой рост регулярных бюджетов и переключение Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) на систему исполнения на национальном уровне.

2. Во многих кругах в системе Организации Объединенных Наций проявляется обеспокоенность по поводу роста добровольных взносов, и настоящий доклад был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2005 год в ответ на просьбы некоторых из участвующих организаций изучить сопряженные с этим вопросы. Кроме того, собственные управленческие оценки организаций системы Организации Объединенных Наций, проведенные ОИГ в 2004 году, позволили установить, что для ряда организаций серьезной проблемой являются условия, оговариваемые при предоставлении добровольного финансирования.

3. Цель данного обзора заключается в том, чтобы проанализировать последние тенденции в области добровольного финансирования организаций системы Организации Объединенных Наций, установить воздействие этих тенденций на осуществление программ, рекомендовать меры для смягчения негативного воздействия и выявить передовую практику. В докладе рассматриваются также стратегии мобилизации ресурсов.

4. Методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, включала в себя проведение предварительного обзора, анкетирование, проведение бесед и углубленного анализа. Сначала всем участвующим организациям были разосланы подробные анкеты, а затем Инспекторы провели беседы с должностными лицами Организации Объединенных Наций, большинства ее фондов и программ, большинства специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ). Кроме того, они запросили мнения должностных лиц Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также представителей основных стран-доноров. В рамках обзора Инспекторы совершили поездки в Найроби, Нью-Йорк, Париж, Рим и Вену. Были запрошены замечания участвующих организаций по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке его окончательной версии.

5. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между Инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

6. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении III приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются те рекомендации, которые Инспекторы считают актуальными для каждой организации, и указывается, требуется ли, по мнению Инспекторов, для их выполнения решение руководящего или директивного органа организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой.

7. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им содействие в подготовке настоящего доклада, и в особенности тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

II. СПОСОБЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ

8. Взносы, получаемые организациями системы Организации Объединенных Наций, как правило, разделяются на две группы ресурсов, хотя терминология, определения и фактическая сфера охвата варьируются от организации к организации. Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения и МАГАТЭ получают значительную часть своих поступлений от начисленных взносов государств-членов, т.е. ресурсов регулярного бюджета. Добровольные взносы, получаемые этими организациями, обычно именуют внебюджетными ресурсами. В тех организациях, где все поступления или бóльшая их часть формируются за счет добровольных взносов, принято проводить различие между основными и неосновными ресурсами, хотя в документах отдельных организаций может использоваться разная терминология[1]. Регулярный бюджет/основные ресурсы предназначены для финансирования расходов, имеющих фундаментальное значение для существования организации и ее институциональных мандатов. Такие ресурсы предоставляются без оговариваемых условий их использования и могут быть приравнены к понятию "нецелевые взносы", тогда как внебюджетные/неосновные ресурсы обычно отождествляются с понятием "целевых взносов". Для целей настоящего доклада участвующим организациям было предложено представить данные за 2000-2005 годы по обеим группам ресурсов, и большинство из них откликнулись на эту просьбу. Общие тенденции в этот период анализируются ниже, а тенденции в отдельных организациях описываются в приложении I[2].

A. Организация Объединенных Наций, фонды и программы

9. В Уставе Организации Объединенных Наций указывается, что Генеральная Ассамблея рассматривает и утверждает бюджет Организации, а члены Организации несут ее расходы по распределению, установленному Генеральной Ассамблеей (статья 17). В Уставе не содержится упоминания о добровольном финансировании, однако большинство программ Секретариата Организации Объединенных Наций по крайней мере частично финансируются за счет добровольных взносов, а фонды, программы и другие органы, учреждаемые Генеральной Ассамблеей, финансируются таким образом полностью или почти полностью.

10. Секретариат Организации Объединенных Наций не смог представить Инспекторам запрошенные данные. Вместо этого использовалась статистическая информация, подготовленная Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР), но данные о внебюджетных ресурсах имелись только с 2002 года (диаграмма 1 выше). Эти короткие динамические ряды данных свидетельствуют о тенденции увеличения размеров внебюджетных ресурсов, хотя резкий всплеск, пришедшийся на 2005 год, был частично обусловлен такими специфическими факторами, как меры реагирования на стихийные бедствия и значительное ослабление доллара Соединенных Штатов по отношению к валютам основных доноров.

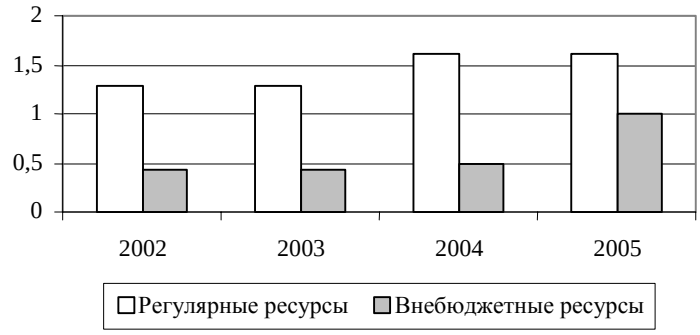
---

[1] Понятие "основные ресурсы" было первоначально введено в обиход ПРООН, и этот термин был принят за основу в общей структуре бюджетов ПРООН, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).
См. решение 1998/2 Исполнительного совета ЮНИСЕФ и документ A/60/74-E/2005/57, пункты 89-92.

[2] Настоящим анализом охватываются ресурсы, получаемые за счет начисленных взносов и добровольных взносов; поступления из других источников исключены.

Диаграмма 1

Организация Объединенных Наций, 2002-2005 годы
(в млрд. номинальных долларов Соединенных Штатов)



Источник: Данные КССР[3].

11. Основные фонды и программы Организации Объединенных Наций - Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), ПРООН, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Всемирная продовольственная программа (ВПП) - полностью финансируются за счет добровольных взносов. Столкнувшись с проблемой стагнации или уменьшения объема основных ресурсов этих фондов и программ в 1990-е годы, Генеральная Ассамблея поручила их руководящим органам утвердить конкретные и достижимые целевые показатели в отношении основных ресурсов с учетом связи между их программными мероприятиями и финансовыми планами[4]. В ответ на эту просьбу были утверждены многолетние рамки финансирования (МРФ).

Диаграмма 2

Основные фонды и программы Организации Объединенных Наций, 2000-2004 годы
(в млрд. номинальных долларов Соединенных Штатов)

Источник: Данные, представленные ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА и ВПП.

[3] A/61/203: регулярные ресурсы (утвержденный регулярный бюджет), таблица 1; внебюджетные ресурсы, таблица 2.

[4] Резолюции 52/203 (пункт 6) и 50/227 (приложение I, пункт 12) Генеральной Ассамблеи.

12. Совокупные показатели по основным и неосновным ресурсам, формируемым за счет взносов в этих четырех организациях, за период 2000-2004 годов показаны на диаграмме 2 выше. Наблюдавшаяся ранее тенденция уменьшения объема основных ресурсов в период с 2000 по 2004 год, обратилась вспять, и это сопровождалось рельефно выраженной тенденцией увеличения объема неосновных ресурсов, свидетельствующей о возобновлении заинтересованности доноров в финансировании этих организаций. Общий объем ресурсов за счет всех взносов увеличился примерно на 58%, хотя частично их рост за этот период может объясняться уже указанными выше специфическими факторами. Объемы основных и неосновных ресурсов выросли соответственно примерно на 34% и 67%, а доля неосновных ресурсов в их общем объеме тем самым увеличилась с 72,5 до 76,7%.

13. Другие программы Организации Объединенных Наций, в том числе занимающиеся проблематикой наркотиков и преступности, беженцев и окружающей среды, получают часть своего финансирования из ресурсов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Тем не менее такие ресурсы по-прежнему составляют очень незначительную часть общего финансирования большинства получающих их программ (см. приложение I, таблица 2), причем даже меньше объемов, которые первоначально предусматривались[5].

Диаграмма 3

Отдельные программы Организации Объединенных Наций, 2000-2005 годы

(в млрд. номинальных долларов Соединенных Штатов)

Источник: Данные, представленные ЮНОДК, УВКБ, БАПОР и ЮНЕП

14. На диаграмме 3 приведены общие показатели по основным и неосновным ресурсам Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Для целей данного анализа ресурсы, получаемые из регулярного

[5] В уставе Управления Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) предусматривается, что административные расходы Управления финансируются за счет бюджета Организации Объединенных Наций, а все остальные расходы покрываются за счет добровольных взносов (устав УВКБ, приложение к резолюции 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года, статья 20). Аналогичным образом, в резолюции Генеральной Ассамблеи об учреждении ЮНЕП было предусмотрено, что расходы Совета управляющих и небольшого секретариата покрываются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, а другие расходы полностью или частично финансируются за счет добровольного фонда (резолюция 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи раздел. II, пункт 3, и раздел III, пункт 1).

бюджета Организации Объединенных Наций, и нецелевые, добровольные фонды общего назначения рассматриваются как основные ресурсы, а в группу неосновных ресурсов включены целевые добровольные взносы. Общий объем ресурсов, сформированных за счет взносов, в период с 2000 по 2005 год увеличился примерно на 62%, основные и неосновные ресурсы выросли соответственно примерно на 45% и 73%, а доля неосновных ресурсов в общем объеме ресурсов увеличилась с 59,5% до 63,7%.

B. Специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии

15. В статье 17 Устава Организации Объединенных Наций предусматривается, что Генеральная Ассамблея рассматривает и утверждает любые финансовые и бюджетные соглашения со специализированными учреждениями и проверяет их административные бюджеты в целях вынесения рекомендаций, и эти положения отражены в соглашениях об отношениях между Организацией Объединенных Наций и соответствующими учреждениями. Вместе с тем фактические способы финансирования специализированных учреждений закреплены в их уставах (или приравненных к ним документах) и более детально прописаны в финансовых положениях. В большинстве случаев в уставных документах предусматривается, что расходы по утвержденной бюджетной смете распределяются между государствами-членами на основе шкалы, устанавливаемой высшим руководящим органом[6]. В уставных документах большинства организаций предусматриваются некоторые формы финансирования в дополнение к начисляемым взносам (дары, наследство, субвенции, добровольные взносы, предоставляемые государственными или частными субъектами). Во многих специализированных учреждениях, а также в МАГАТЭ ресурсы регулярного бюджета традиционно используются для финансирования административной инфраструктуры и основной, нормативной работы, и лишь очень ограниченные суммы таких средств выделяются на программы технического сотрудничества, которые в основном опираются на внебюджетные ресурсы.

16. Инспекторы считают, что, несмотря на предусмотренное определенное добровольное финансирование, в большинстве случаев уставными документами преследовалась цель обеспечить финансирование утвержденных бюджетов за счет начисленных взносов государств-членов. Однако в процессе составления бюджетов по программам программы работы, утверждаемые государствами-членами, могут быть чересчур амбициозными по сравнению с бюджетами, предусмотренными для их осуществления, и это положение усугублялось и усугубляется политикой нулевого роста бюджетов. Обусловленная этим необходимость дополнения ресурсов регулярных бюджетов, формируемых за счет начисленных взносов, добровольными взносами подчеркивается тем, что ряд организаций, включая Международную организацию труда (МОТ) и Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), теперь включают сметы внебюджетных ресурсов в свои предложения по программным бюджетам, что практиковалось в Организации Объединенных Наций уже на протяжении многих лет.

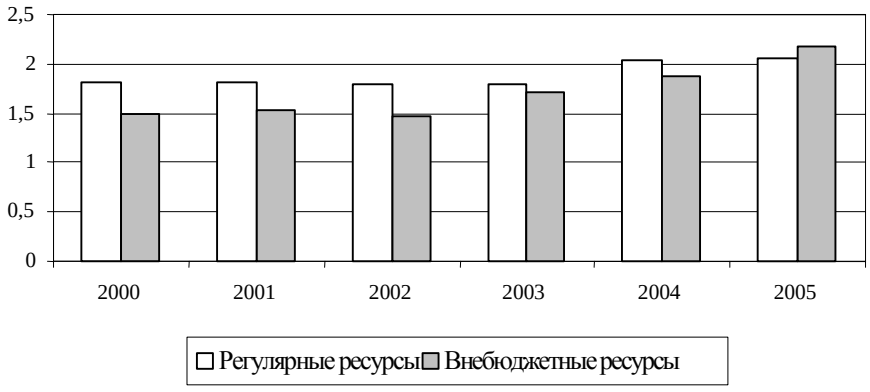
17. Общие показатели по ресурсам регулярного бюджета и внебюджетным ресурсам специализированных учреждений и МАГАТЭ в период 2000-2005 годов приведены на диаграмме 4 выше. Общий объем ресурсов, сформированных за счет взносов, увеличился в период с 2000 по 2005 год примерно на 28%, ресурсы регулярного бюджета и внебюджетные ресурсы выросли соответственно примерно на 12% и 47%, и сумма внебюджетных ресурсов в 2005 году составила чуть более половины общего объема ресурсов. Как отмечалось выше, при толковании этих данных следует учитывать влияние специфических факторов. Кроме того, опыт различных учреждений значительно разнится, и обзор этих различий дается в приложении I ниже.

---

[6] В то же время Международный союз электросвязи (МСЭ), Всемирный почтовый союз (ВПС) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) приняли на вооружение системы взносов, основанные на добровольных принципах.

Диаграмма 4

Специализированные учреждения и МАГАТЭ, 2000-2005 годы
(в млрд. номинальных долл. Соединенных Штатов)



Источник: Данные, представленные специализированными учреждениями и МАГАТЭ.

III. РОСТ ДОБРОВОЛЬНЫХ ВЗНОСОВ: ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММ

A. Позитивное воздействие роста добровольных взносов на осуществление программ

Расширение деятельности

18. Деятельность многих организаций системы Организации Объединенных Наций расширяется, и в последние годы развитие этой тенденции ускорилось. Хотя нормативная работа сохраняет свое важное значение, значительно расширилась также оперативная деятельность в широком спектре областей. В Организации Объединенных Наций главным сегментом этого роста стали операции по поддержанию мира, совокупный бюджет которых с 1998 года увеличился в четыре раза[7]. Наряду с этим отмечается также рост объектов оперативной деятельности и в других областях, таких, как гуманитарная помощь и уголовное правосудие, которые финансируются за счет внебюджетных ресурсов. Аналогичные тенденции можно отследить во многих специализированных учреждениях. Добровольное финансирование облегчает расширение такой деятельности.

Стимулы к повышению эффективности

19. Элемент непредсказуемости в вопросах добровольного финансирования и растущее признание необходимости ведения конкурентной борьбы за дефицитные средства, как правило, делают организации более динамичными и эффективными. Это было отмечено в качестве позитивного аспекта добровольного финансирования не только представителями стран-доноров, но и секретариатами большинства организаций.

Дополнительная польза, приносимая безвозмездно предоставляемым персоналом

20. Некоторые страны-доноры выделяют существенные добровольные взносы в виде безвозмездно предоставляемого персонала, в частности младших экспертов/младших сотрудников категории специалистов (МСС) и экспертов по техническому сотрудничеству, услуги которых используются на безвозмездной основе[8]. Все организации считают такой персонал ценным ресурсом, и не только потому, что он подкрепляет имеющиеся кадровые ресурсы. Младшие эксперты/МСС нередко выступают источником динамизма и свежих идей, а более опытные сотрудники могут вносить специфический экспертный вклад. Эти программы оказались успешными в таких технических учреждениях, как МАГАТЭ и Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), где требуются специализированные технические навыки, но при этом играют также важную роль в рамках программ развития и гуманитарных программ, таких, как УВКБ, где в настоящее время насчитывается около 100 МСС.

B. Негативное воздействие роста добровольных взносов на осуществление программ

Недостаточная предсказуемость

21. Осуществление программ в рамках годовых или двухгодичных программных циклов в решающей степени зависит от притока средств. Система финансирования, основанная на начисляемых взносах, обеспечивает некоторую определенность в вопросе об объеме финансирования, который организация может рассчитывать получить в оговоренные сроки. Кроме

---

[7] A/60/692, пункты 3-6.

[8] Организация Объединенных Наций проводит различие между традиционным безвозмездно предоставляемым персоналом, в частности младшими экспертами и экспертами по техническому сотрудничеству (тип I), и нетрадиционным безвозмездно предоставляемым персоналом (тип II), услуги которого могут использоваться только в порядке исключения (A/51/688).

того, организации могут прибегать к использованию стимулов и/или санкций для улучшения собираемости начисленных взносов. Недостаточная предсказуемость, связанная с добровольным финансированием, и отсутствие эквивалентных механизмов для поощрения выплаты объявленных взносов могут подрывать планирование и осуществление программ и проектов как в краткосрочной, так и в более долгосрочной перспективе. Постепенное внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), в организациях системы Организации Объединенных Наций с его усиленным акцентом на результативности и подотчетности подчеркивает эту дилемму[9].

22. Недостаточная предсказуемость и стабильность сказываются на всех организациях, но особенно на тех, которые полностью или почти полностью зависят от добровольного финансирования своих основных ресурсов. Некоторые организации попытались решить эту проблему, по крайней мере частично, предложив государствам-членам установить предсказуемые шкалы взносов для мобилизации определенной доли добровольного финансирования. УВКБ, например, в 2003 году выдвинуло предложения по более широкой основе финансирования, включая модель 30-процентного базового уровня, в качестве средства расширения донорской базы УВКБ и решения проблемы хронической нехватки финансирования[10]. Эта модель была разработана путем применения шкалы взносов Организации Объединенных Наций в отношении 30% объема годового бюджета УВКБ и взвешивания по среднему размеру взносов конкретного государства за последние 10 лет или его взносов за предшествующий финансовый год. Все взносы, рассчитанные по этой модели, должны были носить добровольный характер, и был предложен поэтапный подход к внедрению новой системы.

23. В своей резолюции о реализации мер, предложенных УВКБ, Генеральная Ассамблея не затронула предложение по модели 30-процентного базового уровня. Вместо этого она сослалась на пункт 20 устава Управления и призвала к его применению[11]. Она вновь подтвердила также сохраняющийся добровольный характер финансирования УВКБ и обратилась к государствам с просьбой в пределах их возможностей содействовать полному финансированию утвержденного бюджета[12].

24. В отличие от этого Совет управляющих ЮНЕП утвердил в 2002 году добровольную ориентировочную шкалу взносов (ДОШВ), первоначально в экспериментальном порядке, в целях повышения степени предсказуемости притока ресурсов в Фонд окружающей среды. По этой системе взносы должны были рассчитываться на основе платежеспособности каждой страны, а за основу была взята формула, разработанная для исчисления взносов в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций (см. вставку 1 ниже).

25. В качестве основных результатов, достигнутых благодаря экспериментальной фазе применения ДОШВ, ЮНЕП сообщила о значительном расширении донорской базы и об увеличении добровольных платежей развитых стран, стран с переходной экономикой и развивающихся стран в Фонд окружающей среды. Кроме того, повысилась финансовая стабильность, поскольку абсолютное большинство стран как минимум сохранили размеры своих добровольных платежей в Фонд

---

[9] Привязка ресурсов к долгосрочным задачам организаций была признана в качестве одного из ключевых компонентов УОКР (см. документ JIU/REV/2004/6, пункты 40-48).

[10] См. "Повышение возможности Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по выполнению его мандата" (A/58/410), пункты 53-61.

[11] В этой статье устава предусматривается, что административные расходы Управления финансируются за счет бюджета Организации Объединенных Наций (см. примечание 5 выше).

[12] Резолюция 58/153 Генеральной Ассамблеи, пункты 7-8.

окружающей среды. При этом повысилась и предсказуемость добровольных взносов в Фонд окружающей среды, так как большинство стран уплачивали взносы, превышавшие, эквивалентные или очень близкие к ДОШВ[13].

26. Хотя, как представляется, не все государства-члены являлись сторонниками добровольной ориентировочной шкалы ЮНЕП, новая система помогла обеспечить бóльшую предсказуемость и достаточность ресурсов, по крайней мере на первоначальных этапах. Благодаря участию в новой системе большего числа стран, включая наименее развитые страны, это привело также к обеспечению более широкой "причастности" государств-членов к организации. Кроме того, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций с удовлетворением отметила прогресс, достигнутый в осуществлении положений раздела III.B добавления к решению SS.VII/1 Совета управляющих, касающихся укрепления роли и финансового положения ЮНЕП[14].

Вставка 1

Добровольная ориентировочная шкала взносов

На своей семнадцатой специальной сессии в 2002 году Совет управляющих ЮНЕП утвердил доклад Межправительственной группы открытого состава министров или их представителей по международному экологическому руководству (решение SS.VII/1 от 15 февраля 2002 года). В числе своих прочих рекомендаций Межправительственная группа предложила разработать ориентировочную шкалу добровольных взносов в Фонд окружающей среды в целях расширения базы взносов и повышения предсказуемости добровольного финансирования Фонда (раздел III.B добавления к решению SS.VII/1).
В ДОШВ предлагалось учесть:

- шкалу взносов Организации Объединенных Наций;
- минимальную ориентировочную ставку в размере 0,001%;
- максимальную ориентировочную ставку в размере 22%;
- максимальную ориентировочную ставку для наименее развитых стран в размере 0,01%;
- экономические и социальные условия государств-членов, в частности развивающихся стран и стран с переходной экономикой;
- положения, позволяющие любому государству-члену повышать уровень своих взносов по сравнению с его нынешним уровнем.

При разработке добровольных ориентировочных шкал взносов в рамках экспериментальных этапов в 2003 и 2004-2005 годах важными были сочтены следующие соображения:

---

[13] UNEP/GCSS.IX/INF/6, para. 21.

[14] Резолюции 60/189 (пункт 10) и 59/226 (пункт 12) Генеральной Ассамблеи.

- сохранение добровольного характера взносов в Фонд;
- расширение донорской базы и обращение ко всем государствам - членам Организации Объединенных Наций с предложением рассмотреть возможность внесения регулярных и достаточных взносов в Фонд;
- поддержание определенного уровня высоких и достаточных взносов стран;
- предложение, адресованное тем странам, чьи взносы в то время были ниже установленных для них уровней по шкале взносов Организации Объединенных Наций и ниже их прежних значительных взносов, постепенно увеличить свои взносы.

Источник: *UNEP/GCSS.VII/6; UNEP/GCSS.IX/3.*

27. Инспекторы полностью поддерживают добровольные ориентировочные шкалы взносов в качестве средства обеспечения большей предсказуемости и достаточности ресурсов для тех организаций системы Организации Объединенных Наций, которые сталкиваются с проблемой неопределенности в вопросах основного финансирования. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность этих организаций в деле достижения их целей при осуществлении программ.

Рекомендация 1

Руководящим органам каждого фонда и каждой программы Организации Объединенных Наций следует учредить межправительственную рабочую группу для разработки предложений по добровольной ориентировочной шкале взносов в счет основных ресурсов на основе модели, принятой на вооружение ЮНЕП, на предмет их рассмотрения и одобрения руководящими органами.

28. Суть еще одного подхода к повышению предсказуемости финансирования заключается в установлении целевых показателей на основе многолетних рамок финансирования по типу принятых ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА, но здесь результаты оказались неоднозначными. ЮНФПА отметил, что объявляемые многолетние взносы стали более предсказуемыми, но возникли проблемы с переводами средств и, следовательно, с управлением движения денежных средств. ЮНИСЕФ сообщил, что после проведения первого ежегодного мероприятия по объявлению взносов на основе МРФ в 2000 году только 22% из среднегодового числа объявляющих взносы доноров (60) обязались выплачивать взносы в течение срока, превышающего один год, и предсказуемость так и осталась одним из ключевых факторов, вызывающих обеспокоенность. Генеральный секретарь отметил, что, несмотря на эффективность МРФ как инструментов планирования, обеспечивающих увязку исходных и целевых показателей выделения ресурсов на многолетней основе и тем самым способствующих усилению подотчетности, они не смогли пока обеспечить достаточно критической массы "основных" взносов[15].

29. Другие организации также стремятся внедрить многолетние механизмы финансирования. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), ЮНЕП и БАПОР, например, заключили с рядом доноров соглашения о партнерстве в области многолетнего финансирования. Несколько специализированных учреждений также выдвинули инициативы по обеспечению объявления взносов на многолетней основе или указали на потребность в долгосрочных соглашениях о сотрудничестве с ключевыми донорами, такими, как

[15] A/60/83-E/2005/72, пункт 22.

Европейский союз и Всемирный банк. В этом отношении было сочтено, что важное значение имеет разработка генеральных или типовых соглашений и соответствующих руководящих принципов.

Уязвимость

30. Все организации сообщили о том, что они получают бóльшую часть своего добровольного финансирования от ограниченного числа стран-доноров, которых в большинстве случаев насчитывается менее 10[16]. Хотя в тех организациях, которые формируют свои регулярные бюджеты за счет начисленных взносов, бóльшая часть ресурсов обеспечивается таким же небольшим числом стран, шкалы взносов, которые увязывают фактические взносы стран с их доходами на душу населения, помогают обеспечить достаточно справедливое распределение бремени. За исключением добровольной ориентировочной шкалы взносов ЮНЕП, какие-либо параллельные механизмы, помогающие сбалансировать распределение добровольного финансирования между донорами, отсутствуют.

31. Все организации уязвимы и перед лицом утраты средств для финансирования в случае свертывания поддержки со стороны одного из ведущих доноров. При значительной утрате ресурсов в регулярных бюджетах существует возможность того, что остальные государства-члены по крайней мере отчасти смягчат воздействие этого фактора на бюджет по программам в целях сохранения поддержки осуществления программ. В тех же организациях, которые полностью или в значительной мере финансируются за счет добровольных взносов, воздействие на осуществление программ может быть гораздо более серьезным. Это проявляется особенно сильно в тех случаях, когда финансирование прекращается внезапно, о чем свидетельствует недавний опыт ЮНФПА, когда один из крупнейших доноров свернул его финансирование. Большинство организаций, включая специализированные учреждения, считают свою донорскую базу слишком узкой, а это сопряжено с их имманентной уязвимостью при осуществлении программ. Такой же была оценка и большинства представителей стран-доноров, с которыми встретились Инспекторы. Помочь в деле смягчения этой проблемы должно принятие добровольных ориентировочных шкал взносов (см. рекомендацию 1 выше).

Недостаточная гибкость

32. При выделении большей части внебюджетных/неосновных ресурсов устанавливаются условия, ограничивающие гибкость их использования получающей организацией. Доноры оговаривают целевое предназначение этих средств, резервируя их под существующие или конкретно разработанные программы или проекты и/или конкретные регионы или страны, и по характеру устанавливаемых ограничений можно проводить дополнительные различия между "мягким/легким" и "жестким/твердым" целевым резервированием. Степень жесткости целевого резервирования может, по крайней мере отчасти, отражать поддержку со стороны донора той или иной программной области. Значительной поддержкой в настоящее время пользуется сфера прав человека, и в 2005 году свободной от каких-либо условий была примерно одна четверть внебюджетных ресурсов УВКПЧ, что можно считать значительным шагом вперед по сравнению с 2002 годом, когда нецелевые взносы составляли лишь 7%.

33. Организации сталкиваются с колоссальными трудностями в деле выполнении условий, устанавливаемых при предоставлении взносов. ВПП, например, документально зафиксировала 17 условий доноров и их соответствующих последствий в приложении к своей стратегии мобилизации ресурсов 2000 года. Хотя часть из них имеет свою специфику с учетом мандата ВПП, другие обладают более общей применимостью (см. вставку 2 ниже). В 2005 году Исполнительный

[16] В последние годы наметился рост объемов добровольного финансирования со стороны новых доноров, но их доля в совокупном финансировании все еще относительно невелика.

совет "рекомендовал ВПП добиваться повышения доли многосторонних и предсказуемых взносов, выделяемых в начале финансового года донора без установления требований в отношении их использования"[17].

Вставка 2

Последствия отдельных условий, устанавливаемых донорами, для ВПП

Условие, устанавливаемое донором	**Последствия установления условия**
Донор требует, чтобы закупки в счет его взноса производились в конкретном месте.	Подрывает способность ВПП строить свои закупочные решения на ценовых/операционных соображениях. Кроме того, порождает проблемы с закупкой оптимальных количеств продукции для операций, что в свою очередь вынуждает ВПП производить многочисленные закупки, а это может вызывать задержки с доставкой продовольствия бенефициару.
Донор диктует, какие товары можно приобретать за счет его средств.	ВПП должна иметь возможность принимать решения относительно наиболее подходящих товаров для своих операций. С изменением операционных потребностей это условие донора может приводить к многократному пересмотру условий предоставления взносов, длительным задержкам с поставками продовольствия для операций ВПП и к сбоям в операциях.
Донор выделяет взносы из различных бюджетных источников, поскольку законодательные ограничения не допускают полного возмещения средств из какого-либо одного источника.	Для обеспечения полного возмещения затрат ВПП должна готовить подробные отчеты по финансированию из этих различных источников.
Использование целевых многосторонних взносов ограничивается конкретными областями, поддерживаемыми в двустороннем порядке соответствующим донором.	Подрывает нейтралитет при оказании помощи ВПП и может лишать продовольственной помощи бенефициаров, отнесенных ВПП к категории нуждающихся.
Один донор выделил взнос на специальную операцию и сам определил партнеров-исполнителей, а также сумму, подлежащую выплате партнерам.	Подрывает полномочия ВПП на выбор наиболее подходящих партнеров-исполнителей.
Один донор предложил ВПП распределить выделенный им взнос непосредственно среди определенных бенефициаров в конкретных регионах и населенных пунктах, поддерживаемых донором.	Подрывает нейтралитет при оказании помощи ВПП и препятствует предоставлению помощи ВПП там, где в ней ощущается наиболее острая необходимость. Может лишить продовольственной помощи бенефициаров, которые, по мнению ВПП, в ней нуждаются.

[17] Решение 2005/EB.2/10; WEP/EB.2/2005/5-B.

Подтверждение самого взноса и его последующего выделения может поступать со значительной задержкой.	Может потребоваться перепрограммирование использования взноса, и в этом случае для удовлетворения операционных потребностей приходится изыскивать другие ресурсы. Приводит к задержкам с поставками продовольственной помощи бенефициарам.

Источник: WFP/EB.3/2000/3-B, annex III.

34. В 2004 году Комитет высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) КССР создал рабочую группу по вопросу о последствиях изменения соотношения объемов финансирования из регулярных и добровольных взносов для управления и программной деятельности. После представления ее доклада КВУУ от имени КССР принял заявление о политике, в котором организациям системы было рекомендовано воздерживаться от получения добровольных взносов, которые оговариваются условиями, сказывающимися на системе закупок и наборе персонала. Исключения из этого правила могут делаться только по решению исполнительных глав, если для этого есть веские основания, и их число должно быть предельно минимальным[18].

35. В стремлении повысить степень гибкости организации выдвинули инициативы в области тематического финансирования и/или объединенного финансирования. Для тематического финансирования характерно меньшее число ограничений, и это позволяет заниматься более долгосрочным планированием и в то же время снижать операционные издержки и повышать эффективность. Инспекторы были уведомлены о том, что при введении этой схемы в ЮНИСЕФ в 2003 году первоначальная реакция доноров были вялой, но в 2004 году схема тематического финансирования быстро расширилась и доказала свою эффективность в условиях крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, подобных цунами в Индийском океане в конце 2004 года. ПРООН и ЮНФПА также учредили тематические целевые фонды, и ЮНФПА сообщил о положительном опыте использования таких фондов при закупках продукции для поддержания репродуктивного здоровья и лечения послеродовых фистул.

36. Из специализированных учреждений МОТ сообщила о том, что некоторые доноры постепенно переориентируются с целевого резервирования на уровне проектов на широкие тематические приоритеты в соответствии с рядом совместно установленных критериев. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) проинформаровала о том, что ее стратегические/генеральные соглашения с конкретными донорами могут быть охарактеризованы "как менее целевые" в том смысле, что средства выделяются на поддержку определенных направлений основной деятельности. Методы относительно "нецелевого" финансирования включают в себя недавно введенные в действие программы стратегического партнерства с донорами, ориентированные на более широкий спектр направлений деятельности, а также специальный фонд на случай чрезвычайных ситуаций.

37. В Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) для программы "Образование для всех" был учрежден объединенный фонд (Фонд стран Северной Европы), который можно считать важной инициативой. ВОЗ ввела в действие новый механизм для поощрения доноров к предоставлению средств, которые можно объединять, и для объединенных средств был открыт корпоративный счет, который будет использоваться для восполнения пробелов в финансировании. ВОЗ стремилась обеспечить к концу 2006 года как минимум 60-процентную финансовую гарантированность по всем областям работы на двухгодичный период 2006-2007 годов с

[18] CEB/2004/HLCM/R.3; E/2005/63, стр. 29.

учетом регулярного бюджета и имеющихся оговоренных и неоговоренных взносов и с последующим использованием небольшой суммы полностью не связанных условиями ресурсов для восполнения оставшихся пробелов.

38. Инспекторы признают важное значение новых инициатив в области тематического финансирования и объединенного финансирования для повышения степени гибкости использования внебюджетных/неосновных ресурсов, получаемых организациями, и считают, что такие способы финансирования должны получить широкое распространение в системе Организации Объединенных Наций. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность организации в деле достижения их целей при осуществлении программ.

Рекомендация 2

Исполнительным главам следует разработать или продолжить разрабатывать гибкие механизмы финансирования, такие как тематическое финансирование и объединенное финансирование, на предмет их рассмотрения и одобрения руководящими органами.

39. В 2003 году различные участники программ оказания гуманитарной помощи, включая представителей правительств и многосторонних доноров, а также учреждений Организации Объединенных Наций провели встречу в целях одобрения принципов и передовой практики в рамках инициативы, получившей название "Передовая практика в области предоставления гуманитарной донорской помощи". Была признана необходимость обеспечения предсказуемости и гибкости финансирования учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций и других ключевых гуманитарных организаций, а также потребность в изучении возможностей сокращения целевого финансирования и введения механизмов более долгосрочного финансирования (см. пункт 91 ниже). Инспекторы признают важное значение этой инициативы и выражают признательность донорам за их обязательства на этот счет.

Искажение программных приоритетов

40. Серьезную обеспокоенность у Инспекторов вызывает вероятность искажения при использовании добровольных взносов программных приоритетов - или даже мандатов - организаций системы Организации Объединенных Наций. Признавая, что опасность искажения мандатов ничтожна, поскольку эти мандаты обычно носят очень широкий характер, они считают, что риск искажения программных приоритетов сохраняется, поскольку доноры могут влиять на сбалансированность фактически осуществляемых программ путем целевого резервирования способов использования их взносов. Генеральный секретарь выразил аналогичную обеспокоенность по поводу значительной опасности искажения приоритетов как на уровне системы в целом, так и в связи с главной целью и направленностью программы каждой организации. Результатом может стать "сосредоточение оперативной работы на конкретных темах, отвечающих в большей степени интересам доноров, нежели общим программным приоритетам, определенным на национальном или международном уровне"[19].

41. Искажение программных приоритетов реально оценить не так просто, но налицо очевидные свидетельства влияния предпочтений доноров, проявляющегося в том числе в избыточном финансировании или недофинансировании программ в пределах программного цикла, а также в относительных долях в общих объемах добровольного финансирования различных программ и подпрограмм и различных регионов и стран (некоторые примеры приводятся во вставке 3 ниже).

---

[19] A/60/83-E/2005/72, пункт 40.

Одна из коренных причин этих дисбалансов заключается в том, что в странах-донорах средства поступают от различных государственных учреждений, имеющих разные мандаты и приоритеты.

42. В условиях существования таких дисбалансов необходимо разработать стратегии, направленные на улучшение совместимости приоритетов организаций и доноров. Организации подчеркивают, что ключевыми элементами этого процесса, как в ходе заседаний руководящих органов, так и в периоды между ними, как в штаб-квартирах, так и на местах, являются хорошо налаженная связь и регулярный диалог между различными заинтересованными сторонами. Важно все активнее вести разговор с донорами не на индивидуальной основе, а в качестве единого сообщества.

43. ВОЗ сообщила о том, что примерно с 20 донорами регулярно ведутся интенсивные дискуссии по поводу необходимости обеспечения большей гибкости и что реакция многих из них является положительной, особенно в областях, где потребность в их помощи наиболее велика. Сбалансированность при исполнении бюджета по программам в 2004-2005 годах улучшилась, и ожидается, что в 2006-2007 годах будет достигнут еще больший прогресс благодаря проведению экспертного обзора процесса подготовки бюджета и усилению контроля в целях предоставления своевременной информации о пожертвованиях всем заинтересованным сторонам. МАГАТЭ также подчеркнуло, что доноры, участвующие в программе ядерной безопасности, позитивно реагируют на установки, касающиеся программных приоритетов. Важно наладить с донорами взаимоотношения, основанные на открытости и сотрудничестве, и действовать инициативно в целях обеспечения максимальной приближенности распределения средств к приоритетам.

44. ФАО подчеркнула необходимость того, чтобы все заинтересованные стороны находились в курсе событий и учитывали соответствующую информацию и изменения в политике. Такого рода общая осведомленность включает в себя, например, ориентиры, содержащиеся в таких ключевых документах, как ее долгосрочные стратегические рамки; знание новых веяний в сфере оказания помощи; усиление акцента на достижении целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в соответствующих программах ФАО; а также необходимость отражения продовольственных и сельскохозяйственных вопросов в документах с изложением стратегии сокращения масштабов нищеты на уровне стран. Те, кто разрабатывает проекты ФАО, должны получать активное содействие в целях обеспечения согласованности с более широкими принципами политики и приоритетами, устанавливаемыми руководящими органами.

Вставка 3

Влияние предпочтений доноров на программные приоритеты

- **УКГВ ООН**: Установление условий целевого использования средств порождает несбалансированность в общем финансировании: одни мероприятия получают щедрое финансирование, а при осуществлении других ощущается острая нехватка средств.
- **ЮНИСЕФ**: Чем больше компонент целевых ресурсов в совокупном объеме ресурсов, тем выше вероятность превращения ЮНИСЕФ не в партнера, а в подрядчика, и тем меньше его влияние на выделение поступающих средств для достижения стратегических целей.
- **ПРООН**: в 2004 году 44% целевых программных ресурсов были выделены на достижение одной из пяти основных целей ("Укрепление демократического управления"), что вдвое превышало объем ресурсов, выделенных на достижение второй основной цели ("Достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и сокращение масштабов нищеты").

- **ЮНОДК**: На целевое выделение донорами средств как для проектов, так и для регионов/стран влияют геополитические факторы.

- **ЮНЕП**: Широкое распространение получили целевые фонды; распределение таких средств между подпрограммами приводит к отклонению от приоритетов, установленных для Фонда окружающей среды Советом управляющих. Механизм для обеспечения распределения средств из целевых фондов в соответствии с согласованным планом работы и приоритетами отсутствует.

- **ХАБИТАТ ООН**: Установление условий целевого предназначения взносов порождает несбалансированность между получаемыми средствами и утвержденной программой работы: одни программы получают крайне щедрое финансирование, а другие осуществляются лишь частично.

- **МОТ**: Оперативным программам приходится согласовывать подход и экспертный опыт МОТ с потребностями и приоритетами основных групп и с предпочтениями доноров, что может приводить к несбалансированности при географическом или тематическом распределении ресурсов. Хотя ни одна область не получает чрезмерного финансирования, некоторые из них, в частности программа "Ликвидация детского труда", находят источники финансирования с большей легкостью, тогда как найти средства для финансирования программы "Социальная защита и социальный диалог" труднее.

- **ФАО**: Склонность к установлению условий целевого предназначения добровольных взносов в сочетании с сокращением ассигнований по регулярному бюджету на протяжении ряда двухгодичных периодов привели к некоторой деформации программы работы на местах, при которой наблюдается значительная концентрация усилий в определенных областях в ущерб широкому кругу потребностей в помощи стран-получателей, предусмотренных мандатом в технических областях.

- **ЮНЕСКО**: Ни одна из программ не получает чрезмерного финансирования; некоторые из них, такие как просветительская работа по профилактике ВИЧ/СПИДа, получают достаточно хорошее финансирование, но дело обстоит таким образом не на всех направлениях.

- **ВОЗ**: Сильная опора на добровольные взносы и их целевое выделение порождает серьезную проблему, связанную с попытками обеспечить эффективное и сбалансированное исполнение бюджета по программам, особенно ввиду децентрализованной структуры шести региональных отделений и необходимости обеспечения достаточного финансирования всех отделений ВОЗ и областей ее работы. Средства, мобилизованные в 2002-2003 годах, в целом соответствовали контрольным бюджетным показателям, но они не были увязаны с приоритетами; из 35 областей работы одни получили щедрое финансирование, в частности "Готовность к чрезвычайным ситуациям и ответные действия" и "Иммунизация и разработка вакцин", другие же остались недофинансированными, и прежде всего "Обеспечение большей безопасности беременности" и "Здоровье женщин". В 2004-2005 годах ситуация улучшилась, но несбалансированность изжить не удалось.

Источник: *Ответы на анкету и итоги бесед.*

45. МОТ заявила о своем намерении разработать генеральный план в области технического сотрудничества, который будет реализовываться параллельно циклу стратегических рамок политики и предусматривать достижение приоритетных результатов в соответствии с индивидуальными страновыми программами МОТ по обеспечению достойной работы и исходя из соответствующих потребностей в финансировании. Этот план будет обеспечивать донорам среднесрочную рамочную основу, исходя из которой можно будет объявлять о выделении ресурсов на базе индивидуальных

предпочтений. Донорам было рекомендовано также согласовать свои циклы финансирования со стратегическими рамками политики в целях улучшения соответствия внебюджетных программ общим приоритетам и стратегиям. МОТ высказала мысль о том, что можно упорядочить межучрежденческие механизмы для ведения работы с донорами в рамках процессов национального развития.

46. В случае Международной морской организации (ИМО) совместимость между ее собственными приоритетами и приоритетами доноров можно обеспечить на основе разработки соглашений о партнерстве для взаимного согласования деятельности по линии технического сотрудничества, подлежащей финансированию, и данная модель применима также ко многим организациям, которые уже заключили или разрабатывают соглашения о партнерстве с донорами.

47. В ходе обсуждений с представителями доноров были выявлены различные позиции. Некоторые из них указали на то, что их правительства рассматривают добровольные взносы не как средство влияния на политику или приоритеты организаций, а как способ содействия достижению этих приоритетных целей, отметив при этом, что установление условий целевого предназначения средств может использоваться в случае недофинансируемых программ или неожиданных бедствий. Вместе с тем для некоторых других правительств целевое финансирование действительно является очевидным отражением заинтересованности в определенных вопросах, но при гарантиях будущего стабильного многолетнего финансирования для решения этих вопросов. Было заявлено также, что целевое финансирование может увязываться с даваемой донором оценкой управленческой практики и результативности различных организаций.

48. Представители доноров указали также, что возникновение безотлагательной необходимости в финансировании деятельности в гуманитарных чрезвычайных ситуациях, таких как землетрясения или цунами в Индийском океане в 2004 году, может отвлекать средства от решения других приоритетных задач, подобных более долгосрочным программам наращивания потенциала для защиты от бедствий, и тем самым создавать перекосы. Эти процессы обычно усиливаются в случае озвучивания в СМИ настоятельных призывов к финансированию мер по ликвидации последствий бедствий, с которыми нередко обращаются старшие должностные лица Организации Объединенных Наций.

49. Как показывает этот краткий анализ, вопрос о влиянии предпочтений доноров на программные приоритеты является сложным и многогранным, и очевидно, что простых решений здесь нет. Но в случае сохранения нынешних тенденций доля добровольного финансирования в общем объеме финансирования будет возрастать и впредь, усиливая риск искажения программных приоритетов. Это подчеркивает потребность в гибких способах финансирования, таких как тематическое финансирование и объединенное финансирование, которые являются предметом рекомендации 2, приведенной выше. Инспекторы особо отмечают также жизненно важное значение регулярных контактов и открытого диалога между различными заинтересованными сторонами. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность организаций в деле достижения их целей при осуществлении программ.

Рекомендация 3

Исполнительным главам следует рассмотреть существующие принципы политики и процедуры своих соответствующих организаций, лежащие в основе взаимодействия со странами-донорами, и в случае необходимости пересмотреть их для обеспечения поддержания этого взаимодействия на систематической и открытой основе.

Поддержка регулярной/основной деятельности за счет внебюджетных/неосновных средств

50. Регулярные/основные ресурсы составляют основу многосторонности, и тем не менее некоторые организации системы Организации Объединенных Наций сталкиваются с проблемой острой нехватки основных ресурсов, которая сказывается на их способности предоставлять важнейшие основные услуги. В некоторых случаях для восполнения этих пробелов и финансирования основных услуг используются внебюджетные/неосновные ресурсы.

51. Основные ресурсы служат опорным элементом финансирования фондов и программ Организации Объединенных Наций и важнейшим фактором, определяющим дееспособность их подразделений. Действенная программа, построенная на основных ресурсах, является предпосылкой для эффективного распределения выделяемых в целевом порядке неосновных средств. И в ЮНИСЕФ, и в ПРООН темпы роста неосновных ресурсов в период 2000-2004 годов опережали темпы роста основных ресурсов, и доля неосновных ресурсов в совокупном объеме средств увеличилась (см. таблицу 1 приложения I ниже). В этой связи возникает вопрос об устойчивости финансирования, поскольку основные и неосновные ресурсы не являются взаимозаменимыми. В деле поддержания программных и административных структур для подкрепления растущего неосновного финансирования и управления им могут возникать трудности.

52. В ЮНОДК резкое уменьшение доли основных ресурсов привело к усилению давления на инфраструктуру и к кадровому недоукомплектованию ключевых управленческих служб; для продолжения формирования системы управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), и поддержания цикла управления проектами было необходимо мобилизовать целевые взносы. Исследование, посвященное распределению используемого времени, проведенное ЮНОДК в 2004 году с охватом всех его подразделений, показало, что внебюджетные ресурсы используются для поддержки основных функций. ЮНЕП также сталкивается с проблемой нехватки основного финансирования в связи с тем, что взносы в Фонд окружающей среды, который является главным источником финансирования деятельности ЮНЕП, по-прежнему оказываются меньше бюджета, утвержденного руководящим органом, что вынуждает ЮНЕП сокращать объем своей программы работы. Для финансирования ключевых существенных функций и значительной части персонала ЮНЕП используются неосновные ресурсы.

53. В специализированных учреждениях добровольные взносы в некоторых случаях также используются для финансирования основной деятельности, такой как программа авиационной безопасности в Международной организации гражданской авиации (ИКАО). МАГАТЭ указывает основные виды деятельности, которые не получают финансирования по линии регулярного бюджета и которые состоят из тех направлений работы, которые, как ожидается, будут финансироваться за счет внебюджетных средств, а также тех направлений, финансирование которых в настоящее время не предусмотрено. В тех учреждениях, где доля ресурсов регулярного бюджета в общем объеме ресурсов снижается, растет вероятность того, что по крайней мере определенная часть основной, нормативной работы будет финансироваться за счет внебюджетных ресурсов. Инспекторы считают, что это является серьезным поводом для обеспокоенности.

54. В целом ряде резолюций, посвященных трехгодичному всеобъемлющему обзору политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, Генеральная Ассамблея подчеркивала важное значение основных ресурсов и призывала страны-доноры и другие страны, которые в состоянии сделать это, значительно увеличить свои взносы в основные/регулярные бюджеты организаций системы развития Организации Объединенных Наций и во всех случаях, когда это возможно, вносить взносы на многолетней основе[20].

---

[20] Резолюции 53/192 (раздел B), 56/201 (раздел II) и 59/250 (раздел II) Генеральной Ассамблеи.

Субсидирование внебюджетных/неосновных ресурсов за счет регулярных/основных бюджетов

55. Управление внебюджетными/неосновными ресурсами требует существенной административной поддержки, а это сопряжено с расходами. Вопрос о вспомогательных расходах в организациях системы Организации Объединенных Наций являлся предметом многочисленных исследований, в том числе в докладе ОИГ, выпущенном в 2002 году[21]. Широко признано, что эти расходы частично субсидируются за счет регулярных/основных ресурсов. Действительно, было отмечено, что политика большинства организаций системы Организации Объединенных Наций в области вспомогательных расходов прямо или косвенно допускает возможность такого субсидирования и что "в большинстве случаев ставки вспомогательных расходов, применяемые в системе Организации Объединенных Наций, основываются на принципе - первоначальная формула ПРООН, - заключающемся в их частичном возмещении… в качестве соответствующего финансового выражения партнерства"[22]. Несмотря на эти соображения, Инспекторы обеспокоены тем, что такое субсидирование отвлекает ресурсы от программ, проектов или направлений деятельности, предусмотренных мандатами руководящих органов, на программы, проекты и направления, имеющие более узкую, двустороннюю сфокусированность.

56. В докладе ОИГ от 2002 года была высвечена проблема недостаточной унификации политики и практики возмещения вспомогательных расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций[23]. В ответ на рекомендации, приведенные в этом докладе, а также в связи с обсуждениями, проведенными в КВУУ, ЮНЕСКО создала под эгидой Сети КССР по вопросам финансов и бюджета рабочую группу. Эта рабочая группа разработала следующие определения и принципы:

- прямые расходы (например, на проектный персонал и оборудование) должны покрываться непосредственно за счет проектов;

- фиксированные непрямые расходы (например, на старшее руководящее звено) должны финансироваться за счет регулярных/основных ресурсов;

- переменные непрямые расходы, известные также как расходы на поддержку программ (например, на административные единицы, поддерживающие проектную деятельность), должны возмещаться за счет проектов.

57. Недавно эта рабочая группа пришла к выводу о том, что "политика возмещения расходов должна охватывать как расходы на поддержку программ, так и прямые расходы" и что "оба эти вида расходов должны полностью возмещаться за счет внебюджетных проектов"[24]. Она сообщила также, что ведется совместная работа по подготовке методологий расчета стандартных расходов по персоналу[25]. КВУУ КССР одобрил выводы рабочей группы, а Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития согласилась строить на этих выводах свою собственную работу по

---

21 JIU/REP/2002/3.

22 Там же, пункты 11-15.

23 Там же, пункты 56-57 и рекомендация 11.

24 CEB/2005/5, пункты 48-54.

25 Технико-экономическое обоснование по техническим аспектам применения принципов исчисления расходов в Секретариате Организации Объединенных Наций было подготовлено консультантами, а более всеобъемлющий доклад будет представлен на шестьдесят первой сессии Генеральной Ассамблеи (A/60/714).

унификации политики в области возмещения вспомогательных расходов. Инспекторы твердо убеждены в том, что необходимо безотлагательно ускорить унификацию политики возмещения вспомогательных расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций на основе выводов рабочей группы Сети КССР по вопросам финансов и бюджета. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации приведет к улучшению практики управления на основе разработки и распространения передовых методов.

Рекомендация 4

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой ускорить работу по согласованию политики возмещения расходов на поддержку программ, которая в настоящее время ведется под эгидой Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР).

Высокие операционные издержки

58. Управление множеством циклов и процедур различных доноров может быть сопряжено с высокими операционными издержками. В частности, организации часто считают проблемой обременительные требования некоторых доноров в отношении отчетности. Небольшие целевые взносы также связаны с относительно высокими административными издержками, но если отказаться от поощрения таких пожертвований, то это может породить риск создания дестимулирующего эффекта.

Вопросы разработки программ

59. Некоторые секретариаты указали, что постоянное давление в вопросах мобилизации средств может повлиять на их решения, касающиеся разработки программ. Программы по темам, которые в настоящее время привлекают к себе пристальное внимание, например в области постконфликтной поддержки, могут привлекать финансирование с большей легкостью, чем программы по другим темам, которые, возможно, лучше вписываются в систему программных приоритетов организаций. Таким образом, конкурентная борьба за ресурсы может повышать риск искажения программных приоритетов. Еще один серьезный вопрос связан с избирательностью целевого выделения средств, приводящей к фрагментации усилий при осуществлении программ, что считается одной из особенно важных проблем в ЮНИДО, которая стремиться осуществлять комплексные программы.

Отвлечение ресурсов на деятельность по мобилизации средств

60. Организации вынуждены расходовать средства, с тем чтобы мобилизовать ресурсы. По мере увеличения доли внебюджетных/неосновных ресурсов в общем объеме ресурсов и усиления конкурентной борьбы за такие ресурсы возникла необходимость посвящать больше времени и усилий деятельности по мобилизации средств. В приложении II к настоящему докладу приводится обзор нынешних стратегий, структур и процедур мобилизации ресурсов в организациях системы Организации Объединенных Наций. Мобилизация средств является трудоемкой деятельностью, и поддерживающие ее структуры должны укомплектовываться опытными специалистами и соответствующим вспомогательным персоналом, что отвлекает ресурсы от программной и проектной деятельности.

Вопросы людских ресурсов

61. Правила о персонале Организации Объединенных Наций ограничивают возможность продления контрактов экспертов, нанимаемых для работы над проектами, и одно из технических учреждений, привлекающих высококвалифицированных специализированных экспертов, сочло это проблемой для осуществления программ. По мнению других организаций, временный характер контрактов сотрудников, нанимаемых за счет внебюджетных средств, может приводить к снижению морального духа и порождать дестимулирующий эффект. На моральном духе сотрудников может также отрицательно сказываться использование безвозмездно предоставляемого персонала, если при этом считается, что такие сотрудники имеют преимущества при последующем найме, будь то на конкурсной или иной основе. Большинство организаций сообщили о том, что они применяют строгие правила в отношении последующего найма, но некоторые признали, что подобные сотрудники могут иметь сравнительные преимущества. Дестимулирующий эффект может возникать и в тех случаях, когда безвозмездно предоставляемые сотрудники имеют более благоприятные условия службы по сравнению со штатными сотрудниками.

62. Воздействие такого рода вопросов, касающихся людских ресурсов, на осуществление программ точно установить не просто, но у ряда организаций они по-прежнему вызывают обеспокоенность. Инспекторы особенно обеспокоены тем, что в большинстве организаций младшие эксперты/МСС набираются только из развитых стран, считая, что необходимо обеспечить более сбалансированное географическое представительство. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность таких программ.

Рекомендация 5

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой обеспечить, чтобы в соглашения, подписываемые с отдельными странами-донорами по программам младших экспертов/младших сотрудников категории специалистов, включался компонент для финансирования кандидатов из недопредставленных и непредставленных стран.

IV. ДИНАМИКА ФИНАНСИРОВАНИЯ

A. Конкурентная борьба за ресурсы

63. Хотя объем добровольного финансирования увеличивается, такие ресурсы все еще являются дефицитными по сравнению со спросом на них, и организации системы Организации Объединенных Наций ведут за них конкурентную борьбу как между собой, так и с другими органами, такими, как неправительственные организации (НПО). Острота этой конкурентной борьбы зависит от ряда факторов, включая уникальность индивидуальных мандатов и соответствующие сравнительные преимущества. Большинство организаций, будь то технических специализированных учреждений, фондов или программ, привели конкретные примеры того, как они конкурировали с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в вопросах финансирования деятельности в сходных программных областях, и одним из наиболее распространенных примеров является ВИЧ/СПИД. По общему мнению организаций, такая конкуренция в целом носит здоровый характер и она служит признанием необходимости постоянного стремления к повышению эффективности осуществления программ и отчетности по ним для поддержания доверия в отношениях с донорами, и эту точку зрения разделяют сами доноры.

64. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций особо отметили рост конкуренции со стороны НПО в последние десять лет, и прежде всего со стороны крупнейших НПО как из Северного, так и - в последнее время - из Южного полушария. Они могут привлекать достаточное государственное финансирование для ведения конкурентной борьбы непосредственно на уровне стран, особенно в рамках гуманитарных программ. УВКБ, например, традиционно использовало НПО в качестве учреждений-исполнителей, но некоторые из них финансируются непосредственно донорами, и доля бюджета УВКБ, выделяемая учреждениям-исполнителям, за последние десять лет резко снизилась. По мнению одной страны-донора, НПО являются более эффективными и оперативными и менее бюрократизированными, чем организации системы Организации Объединенных Наций, и поэтому она направляет значительную часть своего добровольного финансирования через них, однако эту точку зрения не всегда разделяют другие доноры.

65. Несмотря на общее признание выгод конкурентной борьбы, некоторые организации указали на издержки, сопряженные с требующими больших затрат времени и порой бесплодными усилиями по мобилизации средств. Кроме того, в случае распределения ресурсов по схеме конкурсных торгов может возникать ряд других трудностей, включая несовместимость юридических и финансовых правил, короткие сроки, предусмотренные для подготовки технических и финансовых предложений, и заранее зафиксированный характер условий торгов. МОТ, например, пришла к выводу, что такого рода соображения в определенной мере ограничивают ее участие в конкурсных торгах по проектам, финансируемым банками развития, Европейским союзом и двусторонними учреждениями-донорами[26].

66. Еще одно негативное следствие конкурентной борьбы за ресурсы связано со ставками вспомогательных расходов. Организации системы Организации Объединенных Наций используют множественные ставки вспомогательных расходов, которые варьируются от 13-процентной стандартной ставки до нуля[27]. Хотя множественность этих ставок во многих случаях может объясняться многообразием и трудоемкостью программной деятельности, механизмов финансирования и структур расходов, очевидно, что одним из факторов, определяющих

---

[26] GB.291/TC/1, пункт 15.4.

[27] Обзор ставок внебюджетных вспомогательных расходов, применяемых в восьми организациях системы Организации Объединенных Наций, см. JIU/REP/2002/3, стр.23-24.

установление ставок вспомогательных расходов, является также конкурентная борьба за дефицитные внебюджетные/неосновные ресурсы. В докладе ОИГ от 2002 года, посвященном вспомогательным расходам, был сделан вывод о том, что конкурентная борьба между специализированными учреждениями за внебюджетные/неосновные ресурсы на основе ставок вспомогательных расходов является относительно ограниченной, поскольку эти учреждения, как правило, действуют на разных "рынках". В то же время между организациями системы Организации Объединенных Наций со сходными или пересекающимися мандатами в таких областях, как развитие или гуманитарная помощь, конкуренция носит более острый характер; в этих случаях ставки вспомогательных расходов с большей вероятностью будут оказывать влияние на решения доноров[28].

67. В условиях отсутствия общесистемной схемы измерения расходов нет никаких свидетельств того, что относительно более низкие ставки вспомогательных расходов, применяемые некоторыми организациями системы Организации Объединенных Наций, напрямую связаны с более высокой эффективностью. Тем не менее доноры могут рассматривать более низкие ставки как показатель эффективности, и значимость сопряженных с этим сравнительных преимуществ в области мобилизации ресурсов для соответствующих организаций не следует недооценивать. В этом плане особое беспокойство вызывает применяемая ПРООН практика включения непрямых вспомогательных расходов в стоимость основных вводимых ресурсов по проектам ПРООН и в расходы на них, поскольку она, как представляется, искажает сравнительные преимущества в пользу ПРООН[29].

B. Финансирование со стороны частного сектора

68. Взаимодействие системы Организации Объединенных Наций с частным сектором - это отнюдь не новое явление, но в последние годы возникли свежие инициативы, включая рост глобальных фондов и ассоциаций и других партнерских объединений государственного и частного секторов. Столкнувшись с проблемой усиления конкурентной борьбы за ресурсы, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций начали стремиться к увеличению притока средств из частного сектора.

69. Данные, представленные организациями по взносам частного сектора, НПО и частных лиц за период 2000-2005 годов, в большинстве случаев указывают на существование колебаний между годами и на отсутствие четко различимых тенденций. В большинстве организаций эти ресурсы по-прежнему составляют очень небольшой компонент в общем финансировании за счет взносов (таблица 1). Среди фондов и программ исключением остается ЮНИСЕФ, который мобилизует примерно одну треть своих ежегодных поступлений через свои 37 национальных комитетов. В числе специализированных учреждений о значительных суммах финансирования за счет частного сектора/НПО/частных лиц сообщила только ВОЗ.

70. Хотя большинство организаций признали потенциал частного сектора в качестве источника финансирования, некоторые из них указали на необходимость определения соответствующей политики и создания надлежащих инструментов для получения средств от корпоративных и индивидуальных доноров, представляющих частный сектор.

---

[28] Там же, пункты 53-56.

[29] Там же, пункты 41-42 и рекомендация 7.

Таблица 1

Финансирование со стороны частного сектора, НПО и отдельных лиц: некоторые организации системы Организации Объединенных Наций

Фонды и программы Организации Объединенных Наций	Доля ресурсов, поступающих от частного сектора, НПО и отдельных лиц, в общем объеме ресурсов[a] *(в процентах)*		Специали-зированные учреждения и МАГАТЭ	Доля ресурсов, поступающих от частного сектора, НПО и отдельных лиц, в общем объеме ресурсов[a] *(в процентах)*	
	2000	**2005**		**2000**	**2005**
ЮНИСЕФ	36,4	32,9[b]	**МОТ**	0,4	0,8
ЮНФПА	4,3	2,2	**ЮНЕСКО**	1,7	3,1
ВПП	0,3	0,9	**ВОЗ**	21,6[c]	11,4
ЮНОДК	0,9	1,5	**МСЭ**	3,3	7,8
УВКБ	2,0	2,7	**ЮНИДО**	0,9	1,8
БАПОР	0,5	3,4	**МАГАТЭ**	0,8	1,7

Источник: Данные, представленные организациями.

[a] *В категорию "общий объем ресурсов" включены начисленные и добровольные взносы, но из нее исключены поступления из других источников.*

[b] *2004 год.*

[c] *В показателях нашло отражение единовременное поступление взносов натурой.*

C. Факторы, сдерживающие эффективную мобилизацию средств

71. Инспекторы запросили мнения секретариатов по поводу существующих в настоящее время факторов, сдерживающих эффективную мобилизацию средств. Хотя многие из них отметили факторы, которые являются специфическими для их организаций, удалось выявить и некоторые общие черты, включая отсутствие в секретариатах достаточных знаний о новых методах и инструментах мобилизации помощи, таких, как глобальные фонды и другие модели партнерства между государственным и частным секторами, или принципы политики, ограничивающие возможность получения доступа к таким инструментам, а также потребность в разработке надлежащих руководящих принципов и в профессиональной подготовке соответствующих сотрудников. Возможности мобилизации средств ограничиваются также неспособностью продемонстрировать потенциал организаций системы Организации Объединенных Наций в деле получения полезной отдачи от их деятельности, и это объясняется изъянами в системах связи, включая отношения с общественностью и маркетинг. По мнению некоторых секретариатов, среди доноров бытует твердое мнение относительно нескоординированности подходов партнеров, дублирования и неэффективности, которое негативно сказывается на мобилизации средств. Другие сдерживающие факторы включают в себя условия, устанавливаемые донорами, короткие и жесткие бюджетные циклы и нереалистичные сроки, бюрократические процедуры и ограниченную способность к освоению средств.

D. Партнерство

72. Организации считают ключевыми факторами в условиях конкурентной борьбы за финансирование координацию, взаимодействие и подход, основанный на партнерстве. МОТ,

например, сообщила, что она все активнее координирует разрабатываемые ею программы в контексте Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и документов с изложением стратегий сокращения масштабов нищеты и в будущем рассчитывает принимать участие в совместных усилиях по мобилизации средств, особенно на уровне стран. ФАО в порядке реализации своих принципов политики стремилась вступить в партнерские отношения с другими организациями системы Организации Объединенных Наций для осуществления деятельности, дающей глобальную, межрегиональную, региональную или субрегиональную отдачу, например в рамках борьбы с "птичьим гриппом". ПРООН создала Бюро по вопросам ресурсов и стратегического партнерства. ЮНИСЕФ указал, что такие существенные проблемы, как ВИЧ/СПИД, также привели к расширению взаимодействия между учреждениями, особенно между коспонсорами Совместной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС). По мнению некоторых организаций, хотя такие механизмы, как РПООНПР, в последние годы улучшили координацию разработки программ на уровне стран, на этом поприще можно было бы сделать еще больше.

73. Страны-доноры придают важное значение координации действий между организациями системы Организации Объединенных Наций, в частности в рамках гуманитарной деятельности, а некоторые из них указали на большую значимость взаимодействия с местными НПО. Как страны-доноры, так и сами организации подчеркнули необходимость развития партнерских связей между различными заинтересованными сторонами.

V. СТРАТЕГИИ МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ

74. Предметом заботы как руководящих органов, так и секретариатов организаций системы Организации Объединенных Наций является укрепление финансового положения соответствующих организаций; при этом исполнительные главы регулярно отчитываются о мерах по увеличению объемов финансирования, будь то в рамках получения начисленных и объявленных взносов или мобилизации дополнительных средств. Организации решительно настроены на изыскание новых путей увеличения своих ресурсов, а некоторые из них находятся в процессе разработки или обновления политики и стратегий мобилизации ресурсов в интересах более систематической реализации такого рода усилий. Подобные стратегии нацелены на укрепление потенциала организаций в деле осуществления их мандатов посредством наращивания финансирования как из традиционных, так и из нетрадиционных источников, повышения уровней стабильности и предсказуемости, расширения донорской базы и стимулирования использования новаторских методов мобилизации средств.

75. Обзор стратегий, структур и практики мобилизации ресурсов в организациях системы Организации Объединенных Наций приводится в приложении II, а некоторые из них более детально рассматриваются ниже. Инспекторы пришли к выводу, что организации, как правило, имеют внутренние руководящие положения и процедуры для взаимодействия с правительствами-донорами, а часть организаций разработали аналогичные механизмы контроля в отношении частного сектора. Вместе с тем, как и можно было ожидать, общеорганизационные стратегии мобилизации ресурсов, которые были в официальном порядке приняты руководящими органами, в большей мере распространены среди фондов и программ, которые полностью или в значительной мере опираются на добровольное финансирование, чем среди специализированных учреждений.

A. Стратегии мобилизации ресурсов

Отдельные фонды и программы

76. Принимая в середине 1990-х годов меры по перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях, Генеральная Ассамблея признала необходимость существенного увеличения ресурсов на оперативную деятельность в целях развития на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе (резолюция 50/227). Она заявила также, что основными чертами этой оперативной деятельности должны быть ее универсальность, добровольный и безвозмездный характер, нейтральность и многосторонность, а также способность гибко реагировать на потребности развивающихся стран. Исходя из этого, к руководящим органам ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА и ВПП был обращен призыв установить конкретный и реалистичный целевой показатель в отношении основных ресурсов на основе их программных потребностей и конкретных мандатов[30]. В связи с этим были разработаны и приняты на вооружение стратегии финансирования.

77. В 1998 году во всеобъемлющем стратегическом документе, одобренном Исполнительным советом, была четко прописана стратегия мобилизации ресурсов ЮНИСЕФ, которая была сконцентрирована на вопросах увеличения и обеспечения большей предсказуемости основных ресурсов, улучшения распределения бремени и обеспечения дополнительного финансирования, включая тематические, многострановые подходы и вопросы отчетности[31]. В этом документе были выделены также ключевые направления деятельности секретариата в поддержку этой стратегии,

---

[30] Резолюции Генеральной Ассамблеи 50/227, приложение I, пункты 1, 4 и 12, и 52/203, четвертый пункт преамбулы и пункт 6.

[31] E/ICEF/1999/5.

включая поддержание связей, мобилизацию средств частного сектора и деятельность отделений на местах. Отделениям в странах было предложено разработать национальные стратегии мобилизации средств в счет дополнительного финансирования в рамках процессов составления планов по странам.

78. Стратегия ЮНИСЕФ была обновлена в 2006 году с учетом сложившейся ситуации в области финансирования, в частности децентрализации, расширения глобального партнерства и глобальных фондов, безвозмездного финансирования, прямой бюджетной поддержки, реформирования и согласования деятельности Организации Объединенных Наций, включая механизмы прохождения средств через процедуры совместного программирования. В новой стратегии будут признаны новые подходы, изменение характера сотрудничества в области развития и национальные приоритеты в области оказания помощи, а также соответствующие возможности персонала на уровне стран.

79. В рамках стратегии финансирования ПРООН, изложенной в решении 98/23 Исполнительного совета, были утверждены ежегодные целевые показатели финансирования и многолетние рамки финансирования (МРФ), в которых цели, ресурсы, бюджет и результаты осуществления программ были увязаны с целями увеличения основных ресурсов. Странам-членам рекомендовано объявлять размеры своих основных добровольных взносов на основе трехлетнего цикла, если они в состоянии сделать это, наряду с графиками их выплат. В том виде, в каком они разработаны в настоящее время, МРФ состоят из двух компонентов: ориентировочных стратегических результатов и комплексных рамок ресурсов. Второй компонент объединяет все источники финансирования (как основные, так и неосновные ресурсы), охватывая деятельность по программам, поддержку программ, руководство и управление и поддержку оперативной деятельности Организации Объединенных Наций[32].

80. По просьбе своего Исполнительного совета (решение 98/2) ПРООН провела оценку состояния неосновных ресурсов в 2001 году. В ходе этой оценки была предложена, в частности, рекомендация относительно выработки дифференцированного подхода к мобилизации ресурсов[33]. Предполагалось, что в целом стратегия мобилизации ресурсов будет основана на четко прописанных принципах, но на местном уровне специфические особенности стратегии скорее всего будут варьироваться от страны к стране с учетом условий в разных странах и регионах. В рамках общей стратегии такое же важное значение, как и укрепление партнерских связей с ключевыми двусторонними и многосторонними учреждениями, должно иметь выявление новых источников финансирования. Четкие глобальные соглашения с донорами значительно облегчат заключение аналогичных соглашений на уровне отдельных стран. При этом ПРООН должна была взять на себя внятные обязательства по мобилизации ресурсов в поддержку ключевых приоритетных задач развития. И наконец, предстояло существенно повысить уровень компетентности и навыков сотрудников страновых отделений ПРООН, сфокусировав внимание на конечных результатах, профильных и технических навыках в приоритетных тематических областях, а также на лидерских качествах и предприимчивости. Исполнительный совет ПРООН в официальном порядке не утвердил рекомендованную стратегию мобилизации ресурсов, просто приняв к сведению доклад об оценке в 2002 году[34].

81. В ответ на резолюции 50/227 и 52/203 Генеральной Ассамблеи, а также с учетом выводов своей собственной рабочей группы по вопросам политики мобилизации ресурсов и долгосрочного финансирования ВПП пересмотрела свои стратегии мобилизации средств в 1999 году. Стратегия мобилизации ресурсов, утвержденная Исполнительным советом в 2000 году, была направлена на повышение предсказуемости за счет поощрения доноров к указанию ориентировочных размеров

---

[32] "Вторые многолетние рамки финансирования на 2004-2007 годы", DP/2003/32.

[33] "Оценка состояния неосновных ресурсов", Управление по оценке ПРООН, июнь 2001 года, раздел 9.4, документ, представленный Исполнительному совету под условным обозначением DP/2001/CRP.12.

[34] DP/2003/2.

многолетних взносов на основе их обязательств по Конвенции об оказании продовольственной помощи, а также за счет усилий по подписанию стандартных соглашений с отдельными правительствами-донорами в целях получения оценки ожидаемых ежегодных ресурсов[35]. Меры по поощрению многосторонних взносов и уменьшению обусловленности были нацелены на повышение гибкости, а гарантированность ресурсов намечалось улучшить за счет более рационального распределения бремени между новыми и существующими донорами. Было признано важное значение частного сектора в информационно-пропагандистской работе ВПП, а также в качестве источника новых ресурсов. Были предложены меры по решению задач финансирования деятельности в целях развития и реагирования на чрезвычайные ситуации, включая "забытые" чрезвычайные ситуации, а также по рационализации внутренних процедур, в частности по оптимизации стандартизированной отчетности по проектам.

82. В период 2000-2005 годов ВПП приняла дополнительные меры по расширению своих возможностей в деле мобилизации ресурсов, включая децентрализацию некоторых направлений деятельности в целях укрепления взаимоотношений с существующим сообществом доноров. Кроме того, она приняла на вооружение стратегию привлечения дополнительных правительств и частных субъектов в целях расширения своей донорской базы[36]. Тем правительствам - потенциальным донорам, которые не имеют возможности обеспечить полное возмещение затрат, но которые отвечают определенным критериям, была предложена помощь в форме различных партнерских соглашений. Исходя из рамочных основ сотрудничества с частными донорами, определенных в Глобальном договоре Организации Объединенных Наций, была разработана стратегия взаимодействия с частными донорами, которая основывалась на реальном спросе и потребностях ВПП.

83. Резолюция 50/227 Генеральной Ассамблеи, а также различные решения руководящего органа, принятые в период 1997-2000 годов, подтолкнули к разработке стратегии мобилизации ресурсов и ЮНЕП. Цели этой стратегии заключались в стабилизации, увеличении и обеспечении большей предсказуемости финансирования деятельности ЮНЕП из традиционных источников, в расширении донорской базы в рамках правительственных и неправительственных секторов, а также в стимулировании творческого подхода к мобилизации средств[37]. Меры, направленные на мобилизацию дополнительных средств из традиционных источников, включали в себя поощрение групп стран на принятие коллективных обязательств в целях достижения определенных процентных показателей по утвержденному бюджету по программам и стратегическое планирование финансовых и программных партнерских связей с региональными и глобальными механизмами финансирования. Деятельность по мобилизации средств частного сектора должна была строго основываться на руководящих указаниях Генерального секретаря относительно сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и деловыми кругами, но при этом была признана также необходимость применения новаторских подходов в этом конкурентном секторе.

Отдельные специализированные учреждения

84. Административный совет МОТ утвердил стратегию мобилизации ресурсов в 2004 году. В стратегии были определены определенные ключевые задачи, включая необходимость расширения и укрепления ресурсной базы доноров и улучшения баланса между отраслевыми и географическими подходами в деятельности по линии технического сотрудничества. В число других задач были включены обеспечение более долгосрочной преемственности усилий в рамках технического

---

35 WFP/EB.3/2000/13; WFP/EB.3/2000/3-B.

36 WFP/EB.3/2004/15; WFP/EB.3/2004/4-C.

37 UNEP/GC.21/7/Add.1.

сотрудничества, а также снижение высоких операционных издержек, связанных с применением процедур конкретных доноров[38]. Для решения этих задач МОТ стремится заключить партнерские соглашения с бóльшим числом доноров на основе многолетних механизмов финансирования и принятия решений, сообразующихся с ее собственными циклами разработки программ и стратегическими приоритетами. Более значительная роль отводится также местным отделениям МОТ, которые должны проводить переговоры с представителями доноров на местном уровне в целях мобилизации дополнительных ресурсов. В целях реализации этой стратегии МОТ предпринимает шаги по совершенствованию своих внутренних механизмов мобилизации ресурсов и сосредоточила внимание на ряде ключевых элементов, которые указаны в докладе сессии Международной конференции труда 2006 года[39].

85. После проведения внутренних консультаций секретариат ВОЗ разработал в 2005 году всеобъемлющие рамки для мобилизации ресурсов, рекомендовав новые подходы, включая создание службы по мобилизации ресурсов для обеспечения предметной координации и поддержки подразделений и персонала на каждом уровне Организации в целях их более эффективного взаимодействия с донорами[40]. Консультативная группа старших руководителей должна давать указания службе по мобилизации ресурсов, а также устанавливать цели и контрольные показатели, и большому числу сотрудников будут оказаны услуги по профессиональной подготовке и укреплению потенциала в области мобилизации ресурсов. Были предложены также меры по расширению мобилизации ресурсов на уровне стран, включая делегирование более значительных полномочий представителям в странах и включение компонента мобилизации ресурсов в качестве целевой установки в стратегии сотрудничества со странами. Предусмотрены также четкая общеорганизационная коммуникационно-информационная стратегия и новые механизмы финансирования, и запланировано поэтапное осуществление на протяжении двух лет. Рамки для мобилизации ресурсов служат основой для проведения дальнейших консультаций и разработки в конечном итоге общеорганизационных политики и стратегий в области мобилизации ресурсов. Кроме того, ВОЗ ведет активные обсуждения с теми государствами-членами, которые образуют донорское сообщество, в интересах поощрения согласования и увязки взносов с потребностями по утвержденному бюджету по программам, а также упрощения связанных с этим управленческих требований.

86. Как явствует из приведенного выше краткого обзора, некоторые организации добились значительного прогресса в разработке стратегий мобилизации ресурсов. С расширением добровольного финансирования в системе Организации Объединенных Наций все организации будут ощущать все большую потребность в разработке таких стратегий. Инспекторы считают, что руководящие органы призваны сыграть решающую роль в стимулировании и поддержке этих процессов, и полагают, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность организаций в деле достижения их целей при осуществлении программ.

---

[38] GB.291/TC/1, ноябрь 2004 года, раздел II.

[39] "Роль МОТ в техническом сотрудничестве", Международная конференция труда, девяносто пятая сессия, 2006 год, доклад VI, часть III.

[40] “Resource Mobilization Framework”, WHO, December 2005.

Рекомендация 6

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой разработать общеорганизационную стратегию мобилизации ресурсов на предмет ее рассмотрения и одобрения руководящими органами.

B. Децентрализованная мобилизация средств

87. Выдвинутые в последнее десятилетие инициативы по реформированию Организации Объединенных Наций и решения Генеральной Ассамблеи в контексте проводимых раз в три года всеобъемлющих обзоров политики в области оперативной деятельности в целях развития привели ко все более активному переключению внимания на операции на уровне стран. На основе системы координаторов - резидентов Организации Объединенных Наций, общестрановых оценок и рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ОСО/РПООНПР), а также национальных планов развития предпринимаются усилия по более четкому согласованию деятельности, а акцент делается на взаимодополняемости и комплексном характере программ. Аналогичные усилия предпринимаются в гуманитарной области в рамках Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и процесса принятия призывов к совместным действиям, который был запущен в 1994 году. В этих условиях организации системы Организации Объединенных Наций, а также учреждения-доноры все активнее децентрализуют процессы финансирования и свою деятельность. В МОТ, например, доля средств, мобилизованных на местном уровне, в 2002 году составляла порядка 15% от общего финансирования технического сотрудничества, а в 2004 году она возросла примерно до 25%.

88. Как показано в приложении II, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций мобилизуют средства на уровне стран и широко распространена также практика поддержания прямых контактов с донорами техническими департаментами различных учреждений. Однако применение множественных подходов не всегда может быть оптимальным с точки зрения программных приоритетов организаций и может повлечь за собой другие аспекты неэффективности, такие как дублирование работы, отсутствие единообразия и недопонимание. В комплексном руководстве УВКБ для его местных отделений по вопросам отношений с донорами и мобилизации ресурсов используются тематические исследования для иллюстрации тех проблем, которые могут возникать из-за недостаточной скоординированности деятельности по мобилизации средств между местными отделениями и штаб-квартирой, а также возможных последствий этого для отношений с донорами. Организации признают необходимость централизованной координации действий по мобилизации ресурсов для предотвращения возникновения таких проблем. Инспекторы считают, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность деятельности по мобилизации ресурсов.

Рекомендация 7

Исполнительным главам следует обеспечить, чтобы стратегия мобилизации ресурсов, разрабатываемая для их соответствующих организаций, предусматривала создание централизованного координирующего подразделения и чтобы функции, обязанности и любые делегируемые полномочия в области мобилизации ресурсов четко прописывались в соответствующих административных документах.

VI. ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

89. В своем докладе, озаглавленном "Варианты и процедуры финансирования оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций", Генеральный секретарь заявил, что "недостаток основных ресурсов как на цели административного управления, так и на цели составления программ является наиболее серьезным фактором, сказывающимся на успехе работы учреждений, занимающихся вопросами развития"[41]. В анализе положения в рамках системы, приведенном Инспекторами в настоящем докладе, подчеркивается ключевое значение надлежащих и предсказуемых регулярных/основных ресурсов для эффективного осуществления программ не только в области развития, но и во всех других областях деятельности Организации Объединенных Наций.

90. В выдвинутых в последнее время инициативах признается необходимость преобразований. В Римской декларации о гармонизации от февраля 2003 года многосторонние и двусторонние организации в области развития и многосторонние финансовые учреждения, а также страны-партнеры, признав необходимость принятия мер по повышению эффективности развития, подчеркнули ключевое значение странового подхода с его акцентом на заинтересованном участии стран, руководящей роли правительств, наращивании потенциала, а также различных формах оказания помощи. В Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи от марта 2005 года министры развитых и развивающихся стран, ответственные за поощрение развития, и главы многосторонних и двусторонних учреждений по вопросам развития заявили о своей решимости предпринять далеко идущие действия, с тем чтобы реформировать пути предоставления помощи и управления ею, согласившись установить показатели для отслеживания прогресса с точки зрения приверженности, гармонизации, согласования, результатов и взаимной подотчетности.

91. В области гуманитарной помощи различные субъекты одобрили в Стокгольме в 2003 году Принципы и передовую практику в области предоставления гуманитарной донорской помощи (см. пункт 39 выше). Виды передовой практики охватывают донорское финансирование, управление и подотчетность, включая признание необходимости динамичного и гибкого реагирования на меняющиеся потребности в условиях гуманитарных кризисов и стремление обеспечить предсказуемость и гибкость финансирования организаций, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций и других ключевых гуманитарных организаций.

92. В соответствии с положениями Итогового документа Всемирного саммита 2005 года Генеральный секретарь в феврале 2006 года учредил Группу высокого уровня для изучения вопроса о методах обеспечения большей слаженности и эффективности в работе системы Организации Объединенных Наций на глобальном уровне применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде. Круг ведения этой Группы включал в себя "широкий вопрос обеспечения более предсказуемого финансирования системы Организации Объединенных Наций … и его влияния на существующие системы и предлагаемые реформы"[42]. Группа провела консультации с различными заинтересованными сторонами, в том числе по вопросу о "финансировании с ориентацией на конкретные результаты", на которых она рассмотрела сложившуюся ситуацию и различные варианты финансирования[43]. Инспекторы выражают признательность Генеральному секретарю за его инициативу по учреждению этой Группы и за обеспечение того, чтобы вопросы финансирования

---

[41] A/60/83-E/2005/72, пункт 20.

[42] http://www.un.org/events/panel/html/page2.html.

[43] http://www.un.org/events/panel/html/page3.html.

занимали центральное место в его работе[44]. Они настоятельно призывают его ускорить нынешние реформы, направленные на обеспечение более предсказуемого финансирования системы Организации Объединенных Наций.

93. Главы государств и правительств, принимая Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года, вновь подтвердили "жизненно важное значение эффективной многосторонней системы" и подчеркнули "центральную роль Организации Объединенных Наций"[45]. Инспекторы искренне надеются на то, что это подтверждение позволит обеспечить надлежащее, предсказуемое и гарантированное регулярное/основное финансирование для поддержания многосторонней системы Организации Объединенных Наций в более долгосрочной перспективе.

[44] Доклад Группы высокого уровня был опубликован на момент подготовки окончательной версии настоящего доклада.

[45] См. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 6.

Приложение I

ТЕНДЕНЦИИ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ, 2000-2005 ГОДЫ[1]

1. Во всех организациях на темпы роста в указанный период влияли специфические факторы, включая падение курса доллара Соединенных Штатов по отношению к другим валютам и финансовые аспекты мер реагирования на стихийные бедствия.

Управления, фонды и программы Организации Объединенных Наций

2. Гуманитарная деятельность в значительной мере опирается на внебюджетное финансирование: в 2005 году доля средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в общем бюджете УКГВ составляла лишь 11%. В 2004 году по сравнению с 2003 годом добровольные взносы в УКГВ значительно возросли, отчасти из-за реакции доноров на стихийные бедствия.

3. В период с 2000 по 2005 год общий объем ресурсов УВКПЧ вырос на 90%, объемы ресурсов регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов увеличились соответственно примерно на 70% и на 100%, и в 2005 году доля внебюджетных ресурсов в общем объеме ресурсов составила две трети. В соответствии с рекомендацией Всемирного саммита 2005 года Генеральная Ассамблея приняла решение удвоить финансирование УВКПЧ из регулярного бюджета на протяжении пяти лет.

Таблица 1

Основные фонды и программы Организации Объединенных Наций

	Прирост основных и неосновных ресурсов, 2000-2005 годы (*в процентах*)		**Доля неосновных ресурсов в общем объеме ресурсов** (*в процентах*)	
	Основные ресурсы	**Неосновные ресурсы**	**2000**	**2005**
ЮНИСЕФ	*35,5*[a]	*101,7*	49,7	*59,6*
ПРООН	*32,8*	*96,9*	71,3	*78,6*
ЮНФПА	36,9	35,4	35,8	35,5
ВПП	11,6	63,3	98,9	99,3

Источник: Данные, представленные ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА и ВПП.

[a] *Курсивом выделены данные за 2004 год.*

---

[1] Данным анализом охватываются ресурсы, получаемые за счет начисленных взносов и добровольных взносов; поступления из других источников исключаются.

4. В ЮНФПА объем как основных, так и неосновных ресурсов за период с 2000 по 2005 год вырос чуть более чем на одну треть, и доля неосновных взносов в общем объеме взносов по-прежнему составляла около одной трети. В ПРООН и ЮНИСЕФ темпы роста основных ресурсов были аналогичными, однако показатели роста неосновных взносов втрое превысили темпы роста основных взносов и в результате доля неосновных взносов в общем объеме взносов резко возросла - соответственно примерно до 79% и 60%. Среди этих организаций только ЮНИСЕФ получает значительное добровольное финансирование из частных источников; в период с 2000 по 2005 год оно возросло более чем на 50%

5. Лишь очень небольшая доля ресурсов ВПП формируется за счет нецелевых многосторонних денежных (основных) взносов; остальная их часть предназначается для целевого финансирования и представляет собой целевые многосторонние взносы, получаемые в денежной форме или натурой в виде товаров и услуг. Хотя объемы обоих типов ресурсов в период с 2000 по 2005 год колебались, рост нецелевых многосторонних денежных взносов намного отставал от роста целевых многосторонних взносов.

Таблица 2

Отдельные программы Организации Объединенных Наций

	Прирост основных и неосновных ресурсов, 2000-2005 годы (*в процентах*)				**Доля ресурсов РБООН в общем объеме ресурсов** *(в процентах)*		**Доля неосновных ресурсов в общем объеме ресурсов** *(в процентах)*	
	Ресурсы РБООН	**Другие основные ресурсы**	**Основные ресурсы в целом[a]**	**Неосновные ресурсы**	**2000**	**2005**	**2000**	**2005**
ЮНОДК	61,5	5,5	29,5	111,3	14,2	12,5	66,9	76,6
УВКБ	96,4	70,5	73,9	52,0	2,7	3,4	79,6	77,3
БАПОР	48,4	41,1	41,5	119,2	3,6	3,4	23,6	32,4
ЮНЕП	20,5	8,9	9,7	56,3	4,3	4,1	37,1	45,7

Источник: Данные, представленные ЮНОДК, УВКБ, БАПОР и ЮНЕП.

[a] *В категорию "Основные ресурсы в целом" включены как ресурсы регулярного бюджета Организации Объединенных Наций (РБООН), так и другие основные ресурсы.*

6. В 2003 году в результате реструктурирования была сформирована консолидированная программа по наркотикам и преступности. На консолидированной основе ресурсы РБООН в ЮНОДК в период с 2000 по 2005 год выросли приблизительно на 62%, но их доля в общем объеме ресурсов сократилась. Объем неосновных ресурсов возрастал почти в четыре раза быстрее совокупных основных ресурсов, в связи с чем доля неосновных средств в общем объеме ресурсов резко увеличилась: примерно с 67% до 77%. Особую проблему для ЮНОДК в деле осуществления предусмотренной его мандатом программы контроля над наркотиками создавали снижение доли и непредсказуемость средств общего назначения. Вопрос о необходимости обеспечения

гарантированного и предсказуемого добровольного финансирования этой программы был поднят в последних резолюциях ее руководящего органа[46].

7. Уставом УВКБ предусматривается, что административные расходы Управления покрываются за счет ресурсов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций (см. пункт 13, примечание 5 выше). Хотя в период с 2000 по 2005 год финансирование из этого источника выросло примерно на 96%, его доля в общем объеме ресурсов в 2005 году по-прежнему составляла менее 4%, и значительная часть административных расходов покрывалась за счет добровольных взносов. Поскольку объем совокупных основных ресурсов в этот период увеличивался быстрее объема неосновных ресурсов, доля неосновных ресурсов в общем объеме средств несколько сократилась. Благодаря инициативам по мобилизации средств частного сектора объем ресурсов из этого сектора в период с 2000 по 2005 год удвоился, но их доля в общем объеме ресурсов оставалась очень незначительной - менее 3%.

8. БАПОР получает ресурсы из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций для финансирования своих международных сотрудников, но их доля в общем объеме ресурсов в 2005 году составляла менее 4%. Основная часть регулярного бюджета БАПОР и все его проекты и чрезвычайные бюджеты находятся в зависимости от добровольных взносов. Основная деятельность БАПОР осуществляется за счет средств, поступающих из его регулярного бюджета, и доноры обычно выделяют для этого нецелевые средства. Все взносы на проекты и чрезвычайные мероприятия являются целевыми, и в целом прослеживается тенденция усиления жесткости условий целевого предназначения средств, причем доля неосновных ресурсов в общем объеме ресурсов в период с 2000 по 2005 год увеличилась примерно с 24% до 32%, хотя БАПОР не очень обеспокоена этим ростом.

9. Действует положение о финансировании расходов руководящего органа ЮНЕП и небольшого секретариата за счет средств регулярного бюджета (пункт 13, примечание 5 выше). В связи с увеличением добровольного финансирования как в виде нецелевых взносов в Фонд окружающей среды, так и в виде целевых взносов в растущее число целевых фондов, доля ресурсов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в общем объеме ресурсов уменьшилась и составила в 2005 году примерно 4%. В период 2000-2005 годов объем неосновных ресурсов увеличивался быстрее объема совокупных основных ресурсов, и в этой связи доля неосновных средств в общем объеме ресурсов выросла примерно с 37% до 46%. Вместе с тем отчасти это увеличение было обусловлено специфическими факторами, в том числе финансированием мероприятий по Роттердамской и Стокгольмской конвенциям.

10. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ХАБИТАТ ООН) также получает средства на основную предусмотренную мандатом деятельность из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. В 2004 году 20% всех ее поступлений были нецелевыми (9% - ресурсы регулярного бюджета и 11% - основные добровольные взносы общего назначения); остальную часть составляли добровольные взносы, выделявшиеся на конкретные проекты в конкретных странах[47].

Специализированные учреждения и МАГАТЭ

11. В рассматриваемый период объемы добровольных взносов в большинстве учреждений из года в год колебались, и поэтому на показатели роста могли оказывать влияние временные факторы, и их следует толковать осмотрительно.

---

[46] Комиссия по наркотическим средствам, резолюции 46/9 и 48/3.

[47] UN-HABITAT Annual Report 2005, p. 33.

Таблица 3

Специализированные учреждения[a] и МАГАТЭ

	Прирост, 2000-2005[b] годы *(в процентах)*		**Доля внебюджетных ресурсов в общем объеме ресурсов** *(в процентах)*	
	Ресурсы регулярного бюджета	**Внебюджетные ресурсы**	**2000**	**2005**
МОТ	13,3	36,2	35,7	40,0
ФАО	16,9	2,1	49,7	46,3
ЮНЕСКО	12,0	70,6	42,9	53,3
ВОЗ	1,0	53,8	60,3	69,8
МСЭ	-4,4	-5,4	11,1	11,0
ВМО	0,8	7,0	25,7	26,8
ИМО	43,9	62,7	21,7	23,8
ЮНИДО	47,7	151,5	51,1	64,1
ЮНВТО	56,9	102,6	6,5	8,2
МАГАТЭ	28,1	45,7	27,8	30,4

Источник: Данные, представленные специализированными учреждениями и МАГАТЭ.

[a] *Исключая ИКАО и ВОИС, которые формируют значительную часть своих поступлений за счет других источников.*

[b] *Данные в других валютах, кроме долларов Соединенных Штатов, пересчитаны в доллары с использованием оперативных обменных курсов Организации Объединенных Наций; следовательно, в некоторых из приведенных показателей роста отражены изменения валютных курсов.*

12. МОТ получает добровольные взносы от стран-членов и организаций-партнеров, главным образом на программы и проекты технического сотрудничества. С учетом некоторых колебаний объем внебюджетных ресурсов в период с 2000 по 2005 год вырос примерно на 36% при увеличении ресурсов регулярного бюджета примерно на 13%, и доля внебюджетных ресурсов в общем объеме средств несколько возросла и достигла 40%. Большинство добровольных взносов являются целевыми и предназначены для конкретных программ и проектов.

13. Добровольные взносы, отчисляемые в ФАО, предназначаются для финансируемой донорами деятельности по линии технического сотрудничества. В рассматриваемый период наблюдались незначительные колебания объемов внебюджетных ресурсов, и в результате прирост составил примерно 2%. Увеличение объемов в 2004-2005 годах было обусловлено главным образом операциями по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях и соглашениями по односторонним целевым фондам. При нулевом номинальном росте регулярного бюджета на протяжении целого ряда двухгодичных периодов наблюдалась стагнация размеров начисленных взносов вплоть до

двухгодичного периода 2004-2005 годов, когда было отмечено их увеличение, благодаря чему был обеспечен прирост за весь период в размере 17%. В период между 2000 и 2005 годами доля внебюджетных ресурсов в общем объеме средств несколько уменьшилась. Бóльшая часть добровольных взносов носит целевой характер.

14. В последние двухгодичные периоды в ЮНЕСКО наблюдался нулевой номинальный рост регулярного бюджета, и доля внебюджетных ресурсов в общем объеме средств в период с 2000 по 2005 год увеличилась примерно на 10 процентных пунктов и составила более 50%. Вместе с тем в этот период показатели роста внебюджетных ресурсов испытывали сильные колебания, что отчасти было обусловлено такими специфическими факторами, как выделение средств в крупный самоокупающийся целевой фонд для одной страны, а также программа "Нефть в обмен на продовольствие". Все добровольные взносы носят целевой характер и предназначены для конкретных программ или проектов, стран или регионов.

15. В ВОЗ изменение соотношения между начисленными и добровольными взносами было особенно значительным: на фоне практически нулевого роста ресурсов регулярного бюджета наблюдалась рельефно выраженная тенденция к увеличению внебюджетного (дополнительного) финансирования. Ожидается, что эта тенденция сохранит свое действие в 2006-2007 годах, и доля ресурсов в бюджете по программам, поступающих из добровольных источников, согласно оценкам, составит 72% - самый высокий показатель за всю историю. Все технические области работы находятся в сильной зависимости от добровольных взносов. Приблизительно 80% объемов добровольного финансирования носят "оговоренный" характер, т.е. предназначены для конкретных областей и сфер деятельности, хотя во многих случаях эти "оговоренные" средства мобилизуются под конкретные области работы и доноры оправдывают ожидания ВОЗ. Нецелевые средства объединяются на уровнях департаментов, областей работы и на общеорганизационном уровне в зависимости от гибкости условий, устанавливаемых каждым донором.

16. В ЮНИДО отмечается быстрый рост добровольных взносов, причем эта четкая повышательная тенденция наблюдается на протяжении трех двухгодичных периодов, и доля внебюджетных ресурсов в общем объеме средств возросла примерно до 64%. В течение нескольких двухгодичных периодов реальный рост регулярного бюджета ЮНИДО был нулевым; 48-процентное увеличение ресурсов регулярного бюджета обусловлено колебаниями обменных курсов. Добровольные взносы используются для финансирования деятельности по линии технического сотрудничества в рамках трех основных приоритетных тем, и работа по крупнейшему из этих направлений (энергетика и окружающая среда) финансируется главным образом за счет средств Глобального экологического фонда и по линии Монреальского протокола и ведется в тесном сотрудничестве с ними. Почти все добровольные взносы предназначены для финансирования конкретных проектов в конкретных странах.

17. В более мелких учреждениях объемы добровольных взносов в рассматриваемый период испытывали колебания; явная тенденция к их увеличению прослеживалась только во Всемирной туристской организации (ЮНВТО). Особенно сильными этими колебания были в ИМО, что отрицательно сказывается на своевременном осуществлении программ технического сотрудничества, особенно в тех случаях, когда ИМО изыскивает внебюджетные средства для параллельного финансирования наряду с использованием собственных ресурсов. Все добровольные взносы носили полностью целевой характер в ИКАО, ИМО, Международном союзе электросвязи (МСЭ), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и ЮНВТО и преимущественно целевой характер во Всемирном почтовом союзе (ВПС) и Всемирной метеорологической организации (ВМО).

18. МАГАТЭ традиционно получало бóльшую часть своего финансирования из начисленных взносов, а внебюджетные ресурсы использовались для финансирования программы технического сотрудничества и некоторых совместных мероприятий. Хотя доминирующую роль по-прежнему играют ресурсы регулярного бюджета, в последнее десятилетие возросла значимость добровольного финансирования на фоне нулевого реального роста регулярного бюджета вплоть до 2004 года. Заметное изменение связано с учреждением в 2002 году новой программы по ядерной безопасности, которая на 90% финансируется за счет внебюджетных ресурсов.

Приложение II

МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ: СТРАТЕГИИ И СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА

	Стратегия мобилизации ресурсов	**Существующие структуры и практика в области мобилизации ресурсов**
Управления, фонды и программы Организации Объединенных Наций		
УВКПЧ	"Стратегия финансирования" (внутренний документ, 1999 год); впоследствии корректировалась в соответствии с приоритетами и будет дополнительно доработана в контексте Плана стратегического руководства (ПСР) на 2006-2007 годы.	ПСР представляет собой также инструмент для мобилизации ресурсов, и в нем указываются приоритеты и потребности в ресурсах, как регулярных, так и внебюджетных. Координационным звеном в области мобилизации средств, в том числе на местах, является Группа по мобилизации ресурсов (ГМР). В годовом плане работы ГМР, который дополняет ПСР, определяются конкретные цели финансирования и виды деятельности. ГМР действует в тесном сотрудничестве с основными отделами и поддерживает регулярные контакты с постоянными представительствами. Основные отделы доводят информацию о своих потребностях до сведения ГМР, которая по мере необходимости связывается с донорами; основные отделы не занимаются непосредственно мобилизацией средств.
ЮНИСЕФ	"Стратегия мобилизации ресурсов ЮНИСЕФ" (E/ICEF/1999/5), решение 1999/8 Исполнительного совета (ИС). В 2006 году разрабатывалась новая стратегия с учетом новых условий финансирования.	Под руководством Директора-исполнителя за осуществление этой стратегии отвечают пять подразделений по мобилизации средств: Управление по финансированию программ (координирующее взаимоотношения с правительствами-донорами), Отдел по сотрудничеству с частным сектором, Женевское региональное отделение (координирующее финансирование национальных комитетов), Брюссельское и Токийское отделения. В силу децентрализованной структуры представители ЮНИСЕФ участвуют в мобилизации средств, контактируя с представителями правительств и частного сектора на уровне стран.
ПРООН	"Стратегия финансирования ПРООН", решение 98/23 ИС, и "Многолетние рамки финансирования", решение 99/1 ЕС, которые были подтверждены решением 2002/9 ИС.	В 2000 году было создано Бюро по вопросам ресурсов и стратегических партнерских отношений в целях укрепления функционального звена ПРООН, занимающегося мобилизацией ресурсов, и в частности ее институционального потенциала в деле налаживания новых партнерских связей. Ресурсы мобилизуются на общеорганизационном, региональном и страновом уровнях.

	Стратегия мобилизации ресурсов	Существующие структуры и практика в области мобилизации ресурсов
Управления, фонды и программы Организации Объединенных Наций (продолжение)		
ЮНФПА	"Стратегия финансирования ЮНФПА", решение 98/24 ИС, в котором была предусмотрена разработка МРФ. В решении 2000/9 ИС было предусмотрено дальнейшее развитие стратегии мобилизации ресурсов ЮНФПА.	Официальная стратегия мобилизации ресурсов находится в стадии разработки; всем страновым отделениям было предложено подготовить стратегию мобилизации средств для собственных страновых программ в целях их сведения в единую общеорганизационную стратегию. За осуществление этой стратегии будут отвечать несколько подразделений, но координационным звеном будет являться Сектор мобилизации ресурсов.
ВПП	"Стратегия мобилизации ресурсов для Всемирной продовольственной программы" (WFP/EB.3/2000/3-B), одобренная с поправками решением 2000/EB.3/2 ИС. "Новые партнерские связи для удовлетворения растущих потребностей - расширение донорской базы ВПП" (WFP/EB.3/2004/4-C), концепция, одобренная решением 2004/EB.3/4 ИС.	До 2001 года деятельность по мобилизации средств носила строго централизованный характер; с 2002 года были предприняты шаги к децентрализации, включая создание подразделений по отношениям с донорами в Соединенных Штатах и Европейской комиссии, укрепление отделения в Японии и открытие новых бюро в столицах других стран. В 2003 году был создан Департамент по мобилизации средств и поддержанию связей, подотчетный заместителю Директора-исполнителя и состоящий из пяти подразделений, занимающихся отношениями с донорами, поддержанием контактов с основными донорами, с частным сектором и вопросами поддержания связей.
ЮНОДК	Основу стратегии составляют документ "Мобилизация средств: политика и процедуры" (административная инструкция UNODC/MI/6/Rev.1, 2004 год) и другие внутренние документы.	Ведущую роль и координационную функцию исполняет Секция совместного финансирования и партнерства (ССП), но мобилизацией средств могут заниматься все подразделения, включая местные отделения. На местном уровне просьбы к представителям правительств-доноров должны направляться в столицы, а также на основе координации с ССП. В плане работы ССП определяются цели и ожидаемые результаты, а акцент делается на расширении донорской базы и партнерских связей.
УВКБ	"Руководящие принципы, применимые к финансированию унифицированного бюджета УВКБ" и "Решение о мобилизации ресурсов для унифицированного бюджета: Конференция по объявлению взносов" (EC/50/SC/CRP.23), принятые Исполнительным	В составе Отдела внешних сношений Служба по связям с донорами и мобилизации ресурсов несет общую ответственность за мобилизацию ресурсов, однако представителям в столицах стран-доноров, представителям в полевых операциях и бюро/секторам также отводится четкая роль и функции, которые прописаны во внутреннем документе 2003 года. Служба по связям с частным сектором и общественностью играет ведущую роль в мобилизации средств частного сектора и готовит внутренние руководящие положения.

	Стратегия мобилизации ресурсов	Существующие структуры и практика в области мобилизации ресурсов
Управления, фонды и программы Организации Объединенных Наций (продолжение)		
	комитетом в 2000 году. Достижение договоренности по новой стратегии мобилизации средств включено в число целевых показателей результативности управления на 2006 год (Глобальный призыв 2006 года).	
БАПОР	В рамках предусмотренного на 2006-2009 годы процесса организационного развития Департамент внешних сношений (ДВС) в настоящее время готовит стратегию мобилизации ресурсов.	После официального закрепления и утверждения стратегии мобилизации ресурсов за ее осуществление будет отвечать ДВС. Поддержание непосредственных контактов с донорами относится главным образом к сфере ответственности Генерального комиссара и ДВС, однако при соблюдении четких правил директоры местных отделений также поддерживают с ними тесные контакты и поощряются к этому. Было создано специальное подразделение для мобилизации средств НПО и частного сектора, а также в арабском регионе.
ЮНЕП	"Проект стратегии Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде в области мобилизации ресурсов" (UNEP/GC.21/7/Add.1, декабрь 2000 года), утвержденный Советом управляющих в решении 21/32 в 2001 году.	Группа по мобилизации ресурсов (ГМР) отвечает за координацию деятельности, непосредственные контакты с донорами и всеми отделами и отчитывается перед заместителем Директора-исполнителя. В стратегии предусматривается делегирование инициативы по изысканию средств более широкому кругу сотрудников, включая директоров отделов и региональных директоров. В целях мобилизации ресурсов прямые контакты с партнерами из числа доноров поддерживают профессиональные сотрудники, однако ГМР координирует получаемые предложения и отбирает проекты в соответствии с установленными приоритетами.

	Стратегия мобилизации ресурсов	Существующие структуры и практика в области мобилизации ресурсов
Управления, фонды и программы Организации Объединенных Наций (продолжение)		
ХАБИТАТ ООН	Начата работа над расширенной стратегией мобилизации ресурсов, которая будет вестись под руководством нового заместителя Директора-исполнителя, назначенного в январе 2006 года, под общим управлением Директора-исполнителя.	Директоры выполняют функции координаторов работы в области мобилизации ресурсов и правомочны вести переговоры с донорами. Главная задача заместителя Директора-исполнителя заключается в активизации и контроле деятельности Фонда Организации Объединенных Наций для Хабитат и населенных пунктов, за которую оперативную ответственность несет Отдел по финансированию населенных пунктов, созданный в 2004 году.
ЮНКТАД	Стратегия мобилизации ресурсов предусмотрена в рамках стратегии в области технического сотрудничества (TD/B/50/14 (Vol. I)).	За осуществление стратегии отвечает Служба технического сотрудничества. Отделы, секторы, секции и сотрудники, занимающиеся вопросами технического сотрудничества, могут в индивидуальном порядке поддерживать непосредственные контакты с донорами, но некоторые доноры предпочитают иметь дело с одним подразделением (Служба технического сотрудничества).
Специализированные учреждения и МАГАТЭ		
МОТ	"Мобилизация ресурсов: стратегия и ее осуществление" (GB.291/TC/1, sect. II); Административный совет (АС) в своем решении, принятом в 2004 году, обратился к Бюро с просьбой осуществить стратегию (GB.291/PV).	Департамент по партнерству и сотрудничеству в области развития (ДПСР) отвечает за реализацию этой стратегии. Внутренний план работы был подготовлен на основе: более значительного числа и в большей мере доработанных программ партнерства с учреждениями-донорами; расширения мобилизации ресурсов на местном уровне; поощрения партнерства между государственным и частным секторами; реагирования на конкурентные возможности; и разработки и пакетирования продуктов.
ФАО	Официальная всеобъемлющая стратегия на общеорганизационном уровне отсутствует, но в свете осуществляемых Организацией Объединенных Наций реформ существует намерение разработать такую стратегию в ближайшем будущем. Разрабатывается стратегия мобилизации ресурсов для чрезвычайных операций.	Мобилизация ресурсов является задачей всей организации, и все сотрудники поощряются к поддержанию активного диалога с донорами. За проведение официальных переговоров и заключение соглашений о финансировании отвечает Департамент технического сотрудничества (на центральном уровне) и представители ФАО в соответствующих странах (в пределах определенной суммы). Служба разработки программ на местах координирует внебюджетное финансирование долгосрочных проектов и программ развития из многосторонних и двусторонних источников. Финансирование из частных источников, а также по линии местных органов координируется отдельным подразделением.

	Стратегия мобилизации ресурсов	Существующие структуры и практика в области мобилизации ресурсов
Специализированные учреждения и МАГАТЭ (продолжение)		
		Мобилизация ресурсов для чрезвычайных и восстановительных проектов и программ координируется и курируется Отделом по чрезвычайным операциям и восстановительным мероприятиям. В мобилизации ресурсов все активнее участвуют отделения на местном уровне, которые часто поддерживают прямые контакты с донорами на уровне стран по мере делегирования полномочий на принятие решений о финансировании на местный уровень.
ЮНЕСКО	Предлагаемая стратегия рассматривается Генеральным директором.	В документе "Практическое руководство по внебюджетной деятельности ЮНЕСКО" (2004 год) излагаются политика, процедуры и методы осуществления деятельности за счет внебюджетных взносов. Связь между руководителями программ в штаб-квартире/на местах и донорами поддерживает Отдел сотрудничества с внебюджетными источниками финансирования. Руководители программ/проектов могут вступать в прямые контакты с донорами, но получение всех пожертвований должно одобряться в централизованном порядке.
ИКАО	Официальная общеорганизационная стратегия отсутствует.	Официальное подразделение или координационный центр по мобилизации ресурсов отсутствует.
ВОЗ	"Рамочная основа мобилизации ресурсов" (внутренний документ, 2005 год) составляет основу для дальнейших консультаций и разработки политики и стратегии мобилизации ресурсов.	Координацией вопросов мобилизации ресурсов на общеорганизационном уровне занимается Департамент по планированию, координации ресурсов и мониторингу эффективности деятельности, который тесно сотрудничает с кластерами в штаб-квартире и региональными отделениями через Глобальный механизм групп по мобилизации ресурсов. Традиционно тесные прямые контакты с потенциальными донорами поддерживают департаменты и основной технический персонал, но в настоящее время усиливается общеорганизационный подход (инициатива по объединенному финансированию/общеорганизационным счетам). Важное значение придается прямым контактам с частным сектором, фондами и НПО.

	Стратегия мобилизации ресурсов	Существующие структуры и практика в области мобилизации ресурсов
Специализированные учреждения и МАГАТЭ (продолжение)		
ВПС	Четкая стратегия не определена.	Непосредственные контакты поддерживаются в целях финансирования конкретных проектов, главным образом проектов сотрудничества и развития, отвечающими за них отделами.
МСЭ	Действует официальная стратегия.	Мобилизацией ресурсов, поддержанием контактов с партнерами и последующими мероприятиями занимается Сектор партнерства и развития связей.
ВМО	В 2004 году был создан Руководящий комитет по разработке и осуществлению общей политики и стратегии мобилизации ресурсов.	Для мобилизации добровольных взносов в целях финансирования деятельности по регулярному бюджету прямые контакты с донорами могут устанавливаться департаментами/отделами/отдельными сотрудниками; в рамках технического сотрудничества за контакты и переговоры с донорами отвечает подразделение по вопросам регионального и технического сотрудничества в целях развития (РТР).
ИМО	"Долгосрочная стратегия финансирования и мобилизации ресурсов" (ТС 46/4, 1998 год). В настоящее время разрабатывается новая стратегия.	За реализацию этой стратегии отвечают Комитет по техническому сотрудничеству и Отдел технического сотрудничества (ОТС). Прямые контакты с донорами могут устанавливать руководители программ, но ОТС координирует мобилизацию ресурсов и отчитывается перед руководящим органом.
ВОИС	В программе и бюджете на 2006/07 год предусмотрено функциональное звено по вопросам мобилизации ресурсов для разработки и осуществления более инициативной стратегии в области мобилизации внебюджетных ресурсов.	Установлением непосредственных контактов с донорами в целях изыскания финансирования могут заниматься руководители программ во всех подразделениях ВОИС. Тем не менее за выявление, развитие и внутреннюю координацию новых возможностей для внебюджетного финансирования Организации отвечает Секция по мобилизации внебюджетных ресурсов, входящая в состав Сектора координации внешних сношений.

	Стратегия мобилизации ресурсов	Существующие структуры и практика в области мобилизации ресурсов
Специализированные учреждения и МАГАТЭ (продолжение)		
ЮНИДО	Официальная стратегия отсутствует. Генеральный директор предложил создать специальную целевую группу по мобилизации средств, а в настоящее время готовится соответствующий документ.	Централизованным звеном по мобилизации ресурсов и вопросам координации является Группа стратегического партнерства и мобилизации ресурсов. В децентрализованном порядке ответственность за мобилизацию ресурсов несут отделения в странах, технические подразделения и объединенные группы по программам, хотя окончательные решения по соглашениям принимаются в штаб-квартире. Центральным элементом подхода к мобилизации ресурсов является партнерство на уровне стран.
ЮНВТО	Стратегия мобилизации ресурсов существует, но она не оформлена в виде отдельного документа.	Ответственность за осуществление стратегии, в том числе за прямые контакты с донорами, несут Служба технического сотрудничества/Программа устойчивого туризма в целях искоренения нищеты (УТ-ИН) и региональные представители.
МАГАТЭ	Официальная общеорганизационная стратегия отсутствует. Внесено предложение о разработке рамочной основы для мобилизации ресурсов, аналогичной концепции ВОЗ.	Имеются внутренние процедуры для поиска источников добровольных взносов. Действуют правила, касающиеся получения добровольных взносов (INFCIRC/370/Rev.2, 2004 год). В рамках программы технического сотрудничества в ходе ее разработки выявляются непрофинансированные проекты или направления деятельности. В некоторых случаях руководитель программы в сотрудничестве со своими партнерами по проектам внутри стран может определять источники финансирования; в остальных случаях мобилизацией ресурсов занимается Отдел поддержки и координации программ (Департамент технического сотрудничества). По линии программы ядерной безопасности непосредственной реализацией стратегии, в том числе проведением периодических встреч с донорами, занимается Управление ядерной безопасности. По линии Программы действий по терапии рака (ПДТР) за контакты с донорами отвечает бюро программы.

Приложение III

ОБЩИЙ ОБЗОР МЕР, ПРЕДЛАГАЕМЫХ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ УЧАСТВУЮЩИМ ОРГАНИЗАЦИЯМ ПО РЕКОМЕНДАЦИЯМ ОИГ

		Организация Объединенных Наций и ее фонды и программы											**Специализированные учреждения и МАГАТЭ**											
		ООН*	**ЮНКТАД**	**ЮНОДК**	**ЮНЕП**	**ХАБИТАТ ООН**	**УВКБ**	**БАПОР**	**ПРООН**	**ЮНФПА**	**ЮНИСЕФ**	**ВПП**	**МОТ**	**ФАО**	**ЮНЕСКО**	**ИКАО**	**ВОЗ**	**ВПС**	**МСЭ**	**ВМО**	**ИМО**	**ВОИС**	**ЮНИДО**	**ЮНВТО**	**МАГАТЭ**
Доклад	**К действию**	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Для информации и обзора	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1			Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р													
Рекомендация 2		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 3		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 4		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 5		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 6		Р	Р	Р		Р	Р	Р	Р	Р	Р			Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 7		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой
Пустая графа: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

***** Все органы и подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ХАБИТАТ ООН, УВКБ, БАПОР.