



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 September 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 134 повестки дня

Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2016–2017 годов

Анализ опыта использования резервного фонда

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен во исполнение раздела XII резолюции 69/262, в котором Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря проанализировать опыт использования резервного фонда в последнее время во всех его существенных аспектах и представить доклад по этому вопросу на семидесятой сессии. В этой связи в настоящем докладе представляется информация об опыте использования резервного фонда с момента его создания.

В соответствии с процедурами, изложенными в резолюциях 41/213 и 42/211, в бюджете по программам должен предусматриваться резервный фонд, составляющий процентную долю от общего объема бюджета, для покрытия дополнительных расходов, возникающих в связи с директивными мандатами, не предусмотренными в предлагаемом бюджете по программам или пересмотренной смете, и при этом должны соблюдаться определенные условия. Заранее определенный объем резервного фонда не устанавливается; вместо этого Генеральным секретарем предлагается процентная доля от объема набросков бюджета по программам. При утверждении набросков бюджета Генеральная Ассамблея также утверждает указанную процентную долю, определяя тем самым объем резервного фонда.

Анализ опыта использования фонда свидетельствует о том, что с момента его создания в двухгодичный период 1990–1991 годов, за исключением двухгодичных периодов 2006–2007, 2012–2013 и 2014–2015 годов, объема фонда было достаточно для удовлетворения дополнительных потребностей, указывавшихся в сводном заявлении о последствиях для бюджета по программам и пересмотренной смете. В тех случаях, когда средств резервного фонда оказывалось недостаточно, Генеральная Ассамблея выделяла дополнительные суммы за пределами резервного фонда.



Генеральной Ассамблее предлагается принять к сведению настоящий доклад, и она может пожелать, принимая во внимание анализ опыта, предоставить дополнительные руководящие указания в отношении любых аспектов резервного фонда.

I. Введение

1. В разделе XII своей резолюции 69/262 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря проанализировать опыт использования резервного фонда в последнее время во всех его существенных аспектах и представить доклад по этому вопросу на ее семидесятой сессии. Настоящий доклад представляется во исполнение этой просьбы.

II. История вопроса

2. Решение о создании резервного фонда было принято Генеральной Ассамблеей в приложении I к ее резолюции 41/213 об обзоре эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций. Пункты 8 и 9 приложения I гласят:

8. В бюджете по программам предусматривается резервный фонд — выраженный в виде процентной доли от общего объема бюджета — для покрытия относящихся к двухгодичному периоду дополнительных расходов, возникающих в связи с юридическими основаниями, не предусмотренными в предлагаемом бюджете по программам, или, с учетом положений пункта 11, ниже, пересмотренной сметой.

9. Если предлагаются дополнительные расходы — упоминаемые в пункте 8, выше, — которые превышают наличные ресурсы резервного фонда, такие дополнительные расходы могут включаться в бюджет только путем перераспределения ресурсов из менее важных областей и изменения существующих мероприятий. В противном случае такие дополнительные мероприятия должны переноситься на более поздний двухгодичный период.

В пункте 11 предусмотрено следующее:

11. Пересмотренные сметы, являющиеся следствием чрезвычайных расходов, включая расходы в связи с поддержанием мира и безопасности, а также изменений обменных курсов и уровней инфляции, не финансируются за счет резервного фонда, а продолжают покрываться в соответствии с установленными процедурами и соответствующими положениями Финансовых правил и положений.

3. В приложении к своей резолюции 42/211 Генеральная Ассамблея установила критерии использования резервного фонда (раздел А), охватываемый период (раздел В) и форму использования резервного фонда (раздел С). В пункте 1 раздела А предусматривается, что резервный фонд должен использоваться для покрытия расходов на:

а) дополнительные ресурсы, которые могут потребоваться в результате рассмотрения заявлений о последствиях для бюджета по программам;

б) пересмотренные сметы в отношении:

i) сумм, требующихся сверх сметы предлагаемого бюджета по программам для деятельности, которая была включена в предлагаемый бюджет по программам, но по которой в первом чтении до представления дополнительной информации никаких решений не принималось;

ii) дополнительных потребностей в строительстве, которые обусловлены лишь изменениями масштабов проектов, имеющими столь безотлагательный характер, что этот вопрос не может быть рассмотрен в контексте наброска бюджета; дополнительные потребности, связанные с увеличением стоимости, должны рассматриваться в свете положений, касающихся инфляции и колебаний валютных курсов; аналогичным образом, дополнительные потребности, связанные с последствиями стихийных бедствий или непредвиденными обстоятельствами, следует рассматривать на специальной основе, и они не должны удовлетворяться за счет резервного фонда;

iii) дополнительных потребностей, обусловленных юридическими основаниями, подобными тем, которые вытекают из решений Экономического и Социального Совета.

4. В пункте 1 раздела А приложения I к резолюции 41/213 предусматривается, что в не бюджетные годы Генеральный секретарь представляет наброски бюджета по программам на следующий двухгодичный период, в которых указывается, в частности, объем резервного фонда, выраженный в виде процентной доли от общего объема ресурсов. В разделе С приложения к резолюции 42/211 предусматривается, что в не бюджетный год Генеральная Ассамблея принимает решение об объеме фонда в соответствии с приложением I к резолюции 41/213. Процентная доля для резервного фонда не установлена.

5. В приложении к резолюции 42/211 Генеральная Ассамблея уточнила, что Генеральный секретарь будет подготавливать и представлять сводное заявление о всех последствиях для бюджета по программам и пересмотренную смету, рассмотренную на данной сессии Ассамблеи, и что суммы, указанные в этом заявлении, должны соответствовать тем суммам, которые были ранее рекомендованы Пятым комитетом после рассмотрения им отдельных заявлений и предложений в отношении пересмотренной сметы. Если общая сумма превышает остаток средств в фонде за данный год, Генеральный секретарь в своем сводном заявлении представляет предложения об изменении этой суммы таким образом, чтобы она не превышала имеющегося остатка средств. При этом Генеральный секретарь будет руководствоваться указаниями в отношении альтернативных вариантов, содержащихся в каждом заявлении о последствиях для бюджета по программам и в каждом предложении в отношении пересмотренной сметы. Генеральный секретарь будет также учитывать любые указания на относительную срочность, которые каждый директивный орган может сделать в отношении его резолюций и решений. После рассмотрения сводного заявления Ассамблея приступит к выделению необходимых ассигнований по соответствующим разделам бюджета по программам.

III. Опыт

6. В настоящем разделе рассматривается опыт использования резервного фонда и применения альтернативных вариантов в тех случаях, когда за счет средств фонда невозможно финансировать все дополнительные расходы или их часть.

Объем резервного фонда

7. С учетом вышеупомянутых указаний Генеральный секретарь представил в документе A/43/524 первые наброски предлагаемого бюджета. Касаясь вопроса об объеме резервного фонда на соответствующий двухгодичный период, Генеральный секретарь напомнил, что, как было отмечено в его докладе о резервном фонде (A/42/225) на следующий двухгодичный период, объем резервного фонда в размере 0,75 процента от объема бюджета представлялся обоснованным. Было отмечено, что такой объем резервного фонда не был ни утвержден, ни отвергнут в принципе Генеральной Ассамблеей, и исходя из этого было предложено утвердить его объем на двухгодичный период 1990–1991 годов на уровне 0,75 процента при том понимании, что Ассамблея должна будет продолжать держать в поле зрения вопрос об уместности и достаточности этого объема.

8. В своей резолюции 43/214 Генеральная Ассамблея установила резервный фонд на двухгодичный период 1990–1991 годов в размере 0,75 процента от объема предварительной сметы на двухгодичный период, т.е. в размере 15 млн. долл. США. С тех пор объем резервного фонда всегда устанавливался Ассамблеей на том же уровне (0,75 процента) от общего объема ресурсов, утвержденных в контексте набросков бюджета, даже хотя объем фонда, предлагавшийся Генеральным секретарем, не всегда составлял 0,75 процента от объема предварительной сметы. Исходя из информации, имевшейся на момент представления конкретных предложений по наброскам бюджета, Генеральный секретарь предложил устанавливать этот объем на уровне выше или ниже 0,75 процента, в частности:

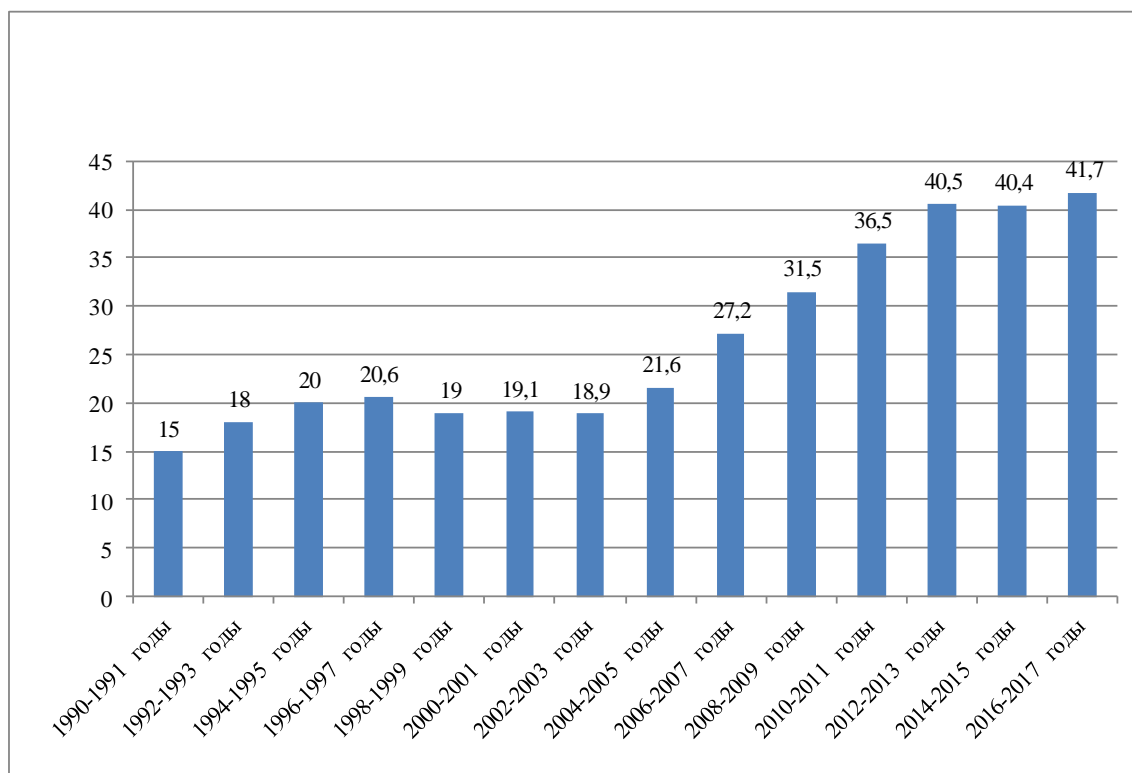
а) в предложениях по наброскам бюджета и объему резервного фонда на двухгодичный период 1998–1999 годов было отмечено, что за первый год двухгодичного периода 1996–1997 годов из резервного фонда, который на 1996–1997 годы был установлен в объеме 20,6 млн. долл. США, были оплачены расходы в размере 1,1 млн. долл. США. Поэтому было рекомендовано на двухгодичный период 1998–1999 годов установить объем фонда в размере 0,25 процента, т.е. 6 млн. долл. США (A/51/289);

б) в предложениях по наброскам бюджета и объему резервного фонда на двухгодичный период 2008–2009 годов было отмечено, что, как показывает опыт последних двухгодичных периодов, все более часты случаи, когда возможные расходы превышают остаток средств, имеющийся в резервном фонде. Соответственно, на двухгодичный период 2008–2009 годов было рекомендовано установить объем резервного фонда в размере 1,35 процента, или 55,9 млн. долл. США (A/61/576).

9. Хотя процентный показатель, использовавшийся для определения объема резервного фонда, оставался без изменений (0,75 процента), фактический номинальный объем фонда менялся в зависимости от размера утвержденных набросков бюджета. В диаграмме ниже приводится информация об объеме резервного фонда за период с момента его создания.

Объем резервного фонда за период с его создания

(В млн. долл. США)



Использование резервного фонда

10. В таблице 1 приводится подробная информация об использовании резервного фонда за период с момента его создания.

Таблица 1

Использование резервного фонда за период с момента его создания

Двухгодичный период	Объем (в млн. долл. США)	Процентная доля от объема предва- рительной сметы	Утвержденные расходы (в тыс. долл. США)	Утвержденные расходы (в процентах)	Дополнительные ассиг- нования, которые не бы- ли покрыты из средств резервного фонда (в млн. долл. США)
1990–1991 годы	15,0	0,75	11,8	78,7	–
1992–1993 годы	18,0	0,75	6,3	35,0	–
1994–1995 годы	20,0	0,75	18,5	92,5	–
1996–1997 годы	20,6	0,75	5,2	25,2	–
1998–1999 годы	19,0	0,75	3,7	19,5	–
2000–2001 годы	19,1	0,75	18,9	99,0	–
2002–2003 годы	18,9	0,75	18,9	100,0	–
2004–2005 годы	21,6	0,75	13,8	63,4	–

<i>Двухгодичный период</i>	<i>Объем (в млн. долл. США)</i>	<i>Процентная доля от объема предва- рительной сметы</i>	<i>Утвержденные расходы (в тыс. долл. США)</i>	<i>Утвержденные расходы (в процентах)</i>	<i>Дополнительные ассиг- нования, которые не бы- ли покрыты из средств резервного фонда (в млн. долл. США)</i>
2006–2007 годы	27,2	0,75	26,6	97,8	52,6
2008–2009 годы	31,5	0,75	26,3	83,6	–
2010–2011 годы	36,5	0,75	14,1	38,7	–
2012–2013 годы	40,5	0,75	37,5	92,5	8,6
2014–2015 годы	40,4	0,75	40,2	99,3	5,1
2016–2017 годы	41,7	0,75			

^a Как указывается в докладах, такие ассигнования обычно покрываются из средств резервного фонда.

11. Как видно из приведенных выше данных, хотя показатель использования фонда оставался в утвержденных пределах, недавняя информация свидетельствует о том, что в ряде случаев за рамками резервного фонда утверждались дополнительные ассигнования, в частности в отношении двухгодичных периодов 2006–2007, 2012–2013 и 2014–2015 годов.

12. На двухгодичный период 2006–2007 годов, в частности, расходы на сумму свыше 50 млн. долл. США, обычно покрываемые за счет резервного фонда, были утверждены вне рамок положений о резервном фонде для осуществления следующих связанных с реформами предложений:

а) сумма в размере 44,3 млн. долл. США — для осуществления положений Итогового документа Всемирного саммита 2005 года (см. резолюции 60/246 и 60/247);

б) сумма в размере 4,6 млн. долл. США — для осуществления инициативы «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру» (см. резолюцию 60/283);

в) сумма в размере 3,4 млн. долл. США — для осуществления инициативы «Инвестирование в людей» (см. резолюцию 61/244);

д) сумма в размере 327 800 долл. США (за вычетом налогообложения персонала) — для принятия мер в связи с обновлением круга ведения Независимого консультативного комитета по ревизии (см. резолюцию 61/275).

13. Что касается двухгодичных периодов 2012–2013 и 2014–2015 годов, то, хотя сводное заявление Генерального секретаря о последствиях для бюджета по программам и пересмотренной смете предусматривало покрытие дополнительных расходов, связанных с новыми и расширенными мандатами, на суммы 3,9 млн. долл. США и 1,7 млн. долл. США, соответственно, величина расходов исключила возможность их покрытия из имеющихся ресурсов (см. A/C.5/67/15 и A/C.5/69/16).

14. Было вновь отмечено, что в соответствии с положениями резолюции 41/213, если предлагаются дополнительные расходы, которые превышают наличные ресурсы резервного фонда, такие дополнительные расходы могут включаться в бюджет только путем перераспределения ресурсов из менее важных областей или изменения существующих мероприятий. В противном случае

такие дополнительные мероприятия должны переноситься на более поздний двухгодичный период. В приложении к своей резолюции 42/211 Генеральная Ассамблея также указала, что, если общая сумма превышает остаток средств в фонде на данный год, Генеральный секретарь в своем сводном заявлении представляет предложения об изменении этой суммы таким образом, чтобы она не превышала имеющегося остатка средств. При этом Генеральный секретарь руководствуется указаниями в отношении альтернативных вариантов, содержащихся в каждом заявлении о последствиях для бюджета по программам и в каждом предложении в отношении пересмотренной сметы.

15. Было также вновь отмечено, что в своей резолюции 48/228А Генеральная Ассамблея утвердила рекомендацию Комитета по программе и координации не применять практику разделения элементов программы на первостепенные и второстепенные в формате бюджета по программам. Поскольку в нынешнем формате бюджета больше не содержится одобренной государствами-членами информации о приоритетности, альтернативные варианты сокращения или перераспределения ресурсов в зависимости от первостепенности или второстепенности утвержденных элементов программы, включая перенос сроков осуществления, свертывание или сокращение масштабов утвержденных видов деятельности, будут утверждаться Ассамблеей.

16. При рассмотрении сводных заявлений о последствиях для бюджета по программам в отношении двухгодичных периодов 2012–2013 и 2014–2015 годов Генеральная Ассамблея постановила утвердить дополнительные ассигнования вне рамок положений о резервном фонде, в частности в отношении сметы, пересмотренной с учетом решений, содержащихся в Итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим» (резолюция 66/288, приложение), на двухгодичный период 2012–2013 годов (8,6 млн. долл. США), а также общую сумму в размере 5,1 млн. долл. США на цели, связанные, во-первых, с отправлением правосудия в Организации Объединенных Наций (2,5 млн. долл. США) и, во-вторых, строительством дополнительных служебных помещений в Экономической комиссии для Африки в Аддис-Абебе и предлагаемым переоборудованием конференционных помещений, в том числе Дома Африки (2,6 млн. долл. США), на двухгодичный период 2014–2015 годов. Вышеупомянутая информация свидетельствует о том, что утвержденные расходы за счет резервного фонда оставались в пределах, установленных Ассамблеей на соответствующие двухгодичные периоды.

17. Последствия для бюджета по программам, пересмотренные сметы и связанные с ними сводные заявления о расходах за счет резервного фонда охватывают, в частности, любые мероприятия, расходы на которые могут быть оплачены за счет уже имеющихся ресурсов, или которые могут быть изменены либо учтены в контексте будущих предлагаемых бюджетов по программам. Дополнительные предложения в отношении сокращения предлагаемых расходов ниже уже представленных сумм включаются, когда это уместно, в сводное заявление, как это было сделано в отношении двухгодичного периода 2004–2005 годов (см. A/C.5/58/34).

18. В приложении к своей резолюции 42/211 Генеральная Ассамблея уточнила, что суммы, указанные в сводных заявлениях, рассмотренных на ее сессиях, должны соответствовать тем суммам, которые были ранее рекомендованы Пя-

тым комитетом после рассмотрения им отдельных заявлений и предложений в отношении пересмотренной сметы, и должны учитывать любые указания на относительную срочность, которые каждый директивный орган может сделать в отношении его резолюций и решений. Однако на практике сводные заявления нередко подготавливаются на основе первоначальных предложений Генерального секретаря и связанных с ними рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и до того, как Пятый комитет вынесет окончательные рекомендации после рассмотрения отдельных заявлений и предложений в отношении пересмотренной сметы.

19. В таблице 2 приводятся данные о категориях утвержденных Генеральной Ассамблеей докладов, в которых предусматривались расходы для покрытия за счет резервного фонда, за последние четыре двухгодичных периода. Как следует из таблицы 2, масштабы использования резервного фонда варьировались каждый двухгодичный период в зависимости от существовавших на тот момент конкретных потребностей ситуации, которые могли вполне измениться в следующий двухгодичный период.

Таблица 2
Категории утвержденных Генеральной Ассамблеей докладов, в которых предусматривались расходы для покрытия из средств резервного фонда

(В тыс. долл. США)

Утвержденные расходы	2008–2009 годы		2010–2011 годы		2012–2013 годы		2014–2015 годы	
	Сумма	В процентах	Сумма	В процентах	Сумма	В процентах	Сумма	В процентах
Последствия для бюджета по программам	18 156,4	69	5 811,0	41	5 301,1	14	12 698,2	32
Пересмотренная смета (Совет по правам человека)	6 603,1	25	2 555,2	18	19 837,4	53	16 447,7	41
Пересмотренная смета (Экономический и Социальный Совет)	–	0	–	0	26,2	0	–	0
Другие пересмотренные сметы и дополнительные потребности по бюджету по программам	1 579,0	6	5 758,6	41	12 303,1	33	11 050,2	27
Итого, утвержденные расходы	26 338,5	100	14 124,8	100	37 467,8	100	40 196,1	100

IV. Рекомендация

20. Генеральной Ассамблее предлагается принять к сведению настоящий доклад, и она может пожелать, принимая во внимание анализ опыта, предоставить дополнительные руководящие указания в отношении любых аспектов резервного фонда.