Организация Объединенных Наций A/60/83–E/2005/72

Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 June 2005
Russian
Original: English

Генеральная Ассамблея
Шестидесятая сессия
Пункт 59 первоначального перечня*
Оперативная деятельность в целях развития

Экономический и Социальный Совет
Основная сессия 2005 года
Нью-Йорк, 29 июня — 27 июля 2005 года
Пункт 3(a) предварительной повестки дня**
Оперативная деятельность Организации Объединенных Наций в области международного сотрудничества в целях развития: последующие меры в связи с директивными рекомендациями Генеральной Ассамблеи и Совета

Варианты и процедуры финансирования оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций***

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется в ответ на пункт 24 резолюции 59/250 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 2004 года, в котором Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей через Экономический и Социальный Совет на основной сессии в 2005 году доклад, в котором изучались бы различные варианты финансирования в целях увеличения объема финансовых средств, выделяемых на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций, и анализировались бы пути повышения предсказуемости, долгосрочной стабильности и адекватности финансирования деятельности системы Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития при сохранении преимуществ существующих процедур финансирования. Он дополняет доклад Генерального секретаря «Всеобъемлющие статистические

* A/60/50 и Corr.1.
** E/2005/100.
*** Задержка с представлением настоящего доклада вызвана проведением широких консультаций с различными организациями.

05-37462 (R) 270605 270605
0537462

данные об оперативной деятельности в целях развития за 2003 год» (E/2005/57-A/60/74). В настоящем докладе не рассматривается финансирование отдельно взятых учреждений. Доклад скорее призван стимулировать обсуждение вопроса о процедурах финансирования оперативной деятельности системы в целом, как одного из ключевых компонентов всеобщих усилий по дальнейшему выполнению глобальной повестки дня в области развития, вытекающей из решений конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, которые, как ожидается, получат новый импульс на пленарном заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи в сентябре 2005 года.

Содержание

		Пункты	*Стр.*
I.	Контекст	1–16	4
II.	Финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития: структуры и вопросы	17–43	8
	A. Общая динамика финансирования	17–20	8
	B. Финансирование по линии основных/регулярных ресурсов: многолетние рамки финансирования и начисленные взносы	21–23	9
	C. Две альтернативные модели финансирования: Международный фонд сельскохозяйственного развития и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде	24–28	9
	D. Краткосрочное решение: расширение дополнительного финансирования и его последствия	29–43	10
III.	Будущие перспективы: проблемы и варианты	44–71	14
	A. Финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития: обязанность или ответ на задачи в области развития?	44–45	14
	B. Определение потребностей в финансировании	46–53	14
	C. Общесекторальные подходы и бюджетная поддержка: последствия финансирования системы развития Организации Объединенных Наций	54–56	16
	D. Механизмы финансирования: добровольное финансирование, начисляемые взносы и согласованное пополнение ресурсов	57–65	16
	E. Переход к применению общесистемного подхода к финансированию	66–71	20
IV.	Выводы	72–79	21

I. Контекст

1. Финансирование оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития следует рассматривать в контексте задач развития, стоящих в настоящее время перед международным сообществом.

2. Генеральный секретарь в своем докладе участникам этапа заседаний высокого уровня на сессии Экономического и Социального Совета 2005 года (E/2005/56) подчеркнул необходимость направления работы всей системы Организации Объединенных Наций на цели продвижения вперед широкой повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, важной и неотъемлемой частью которой являются цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

3. Система Организации Объединенных Наций остается важным мозговым центром, направляющим работу в области развития. Опора на эту роль, на накопленный ею опыт на страновом уровне, на основные возможности ее структур и персонала, на основополагающие характеристики ее операций (т.е. их универсальный, добровольный и безвозмездный характер и их беспристрастность и многосторонность), на ее гибкость и уважение и поддержку принципа национальной ответственности позволяет ей оказывать уникальные услуги развивающимся странам. В силу этих характеристик система располагает исключительными возможностями для оказания правительствам содействия в деле эффективного использования внешней поддержки в области развития. От системы ожидают также выполнения ведущей роли, в первую очередь в области поддержки национального потенциала в целях развития, хотя для того, чтобы развивающиеся страны и международное сообщество могли извлечь из этого вклада максимальную выгоду, настоятельно необходимо, чтобы система была обеспечена надлежащими ресурсами для эффективного выполнения своей ключевой роли в области развития.

4. В Декларации тысячелетия, принятой в 2000 году, руководители стран мира выразили уверенность в том, что в предстоящие годы человечество сможет добиться заметного прогресса в области развития, безопасности, разоружения, прав человека, демократии и благого управления. В сентябре 2005 года руководителям стран мира будет предоставлена уникальная возможность, в рамках таких широких направлений работы, подтвердить цели в области развития, намеченные пять лет назад, и вновь заявить о своей приверженности их достижению и принять решительные меры по дальнейшему претворению в жизнь широкого видения общих приоритетных задач в области развития, вытекающих из всеобъемлющих нормативных рамок, которые были намечены в ходе конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, состоявшихся в течение последних 15 лет.

5. В своем докладе об осуществлении Декларации тысячелетия, представленном в рамках подготовки к Саммиту в сентябре 2005 года и озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005), Генеральный секретарь обратился к каждой развивающейся стране, где люди живут в крайней нищете, с призывом принять к 2006 году всеобъемлющую национальную стратегию для достижения к 2015 году показателей реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Он обратился также ко всем развитым странам, которые еще не сдела-

ли этого, с призывом разработать графики достижения не позднее 2015 года целевого показателя выделения 0,7 процента валового национального дохода на оказание официальной помощи в целях развития (ОПР), начав с существенного увеличения не позднее 2006 года объемов предоставляемой помощи и достигнув к 2009 году показателя как минимум 0,5 процента.

6. Идея глобального партнерства в целях развития, выдвинутая в Декларации тысячелетия и получившая дальнейшее развитие в Монтеррейском консенсусе, принятом на Международной конференции по финансированию развития в 2002 году, основывается на взаимной ответственности и подотчетности всех участвующих сторон, правительств, организаций системы Организации Объединенных Наций, международных финансовых учреждений, частного сектора и гражданского общества за достижение совместными усилиями согласованных целей в области развития. Генеральный секретарь обратился ко всем государствам-членам и другим сторонам, участвующим в процессе развития, в том числе организациям системы Организации Объединенных Наций, с настоятельным призывом активизировать деятельность с тем, чтобы эта глобальная повестка дня приобрела подлинную силу и могла приносить конкретные результаты.

7. Для этого нужны не только большие усилия внутри стран, но и более широкая международная поддержка. Необходимо будет мобилизовать в требуемых объемах все виды ресурсов на цели развития, национальные и международные, государственные и частные, финансовые и людские, технологические и организационные.

8. В развитии этого глобального партнерства отмечается ряд позитивных тенденций. Проведение программных реформ и совершенствование системы управления стали девизами во всех уголках развивающегося мира. В последнее время произошли положительные сдвиги и в совокупных показателях объема ОПР, который достиг в 2004 году 78,6 млрд. долл. США (0,25 процента национального дохода стран-доноров), что обнадеживает, особенно в свете наблюдавшейся в течение многих лет понижательной динамики. Тем не менее показатели ОПР по-прежнему не дотягивают до уровня 0,33 процента, который отмечался в конце 80-х годов, и давно установленного целевого показателя 0,7 процента[1]. Неспособность достичь установленного показателя во многом объясняется колебаниями валютных курсов, списанием задолженности и расходами на обеспечение безопасности и предоставление чрезвычайной помощи. Помимо пяти стран, которые к настоящему времени достигли или превысили целевой показатель 0,7 процента, еще семь доноров обязались достичь целевого показателя до 2015 года. Кроме того, в мае 2005 года Европейский союз объявил о своем решении установить новый промежуточный целевой показатель ОПР в размере 0,56 процента к 2010 году в целях достижения показателя 0,7 процента к 2015 году. Это решение означает выделение к 2010 году дополнительных финансовых средств в размере 20 млрд. евро.

9. В своем вышеупомянутом докладе Генеральный секретарь отметил, что, хотя «самым простым путем увеличения объемов ОПР является выделение большей доли национальных бюджетов стран-доноров на оказание помощи», представляется целесообразным изучить новые способы увеличения масштабов финансирования на цели развития[2]. По инициативе Бразилии, Германии, Испании, Франции и Чили составлено «меню вариантов»[3]. В таком же широ-

ком контексте Генеральный секретарь в своем докладе участникам пленарного заседания высокого уровня, которое состоится в сентябре 2005 года, высказался в поддержку создания Международного финансового механизма, предложенного Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии. Механизм задуман как временная структура, предусматривающая прекращение финансирования новых операций по истечении 15 лет и погашение всех предоставленных займов в течение последующего 15-летнего периода.

10. Даже существенного увеличения объемов ОПР окажется недостаточно для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, если оно не будет сопровождаться повышением качества, совершенствованием процесса доставки помощи, более эффективным использованием ресурсов, упрощением и согласованием оперативных процессов, сокращением операционных расходов и укреплением принципа национальной ответственности[4].

11. Доноры внесли изменения в процедуры предоставления помощи, расширив использование общесекторальных подходов и методов бюджетной поддержки (общей или прямой бюджетной поддержки), что оказывает существенное влияние на порядок планирования, организации, осуществления и финансирования сотрудничества в целях развития. В обоих случаях меняются отношения между правительствами и донорами: ведущая роль правительств усиливается; сотрудничество в целях развития становится неотъемлемым элементом государственной политики, программного документа или стратегии; и национальные процедуры выплаты средств и подотчетности распространяются на всех доноров. Участие доноров в этих новых процедурах выражается в объединении их финансовой поддержки в виде «корзин», служащих опорой для всеобъемлющей секторальной программы или общего бюджета, при постепенном отходе от принципа финансирования отдельно взятых проектов или финансирования программ по географическому признаку путем предоставления нецелевого финансирования в увязке с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других международных целей. В странах осуществления программ применение этих новых процедур потребует существенного расширения национальных возможностей в деле обеспечения эффективного планирования и определения очередности использования финансовых средств. Это в свою очередь может привести к увеличению спроса на услуги организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности в деле наращивания национального потенциала в области управления процессом развития.

12. Несмотря на отмеченные в последнее время признаки увеличения совокупных объемов ОПР, не по всем каналам предоставления ОПР достигнуты одинаково успешные результаты. В разных руководящих органах Организации Объединенных Наций высказывалось опасение насчет того, что доноры могут предпочесть не Организацию Объединенных Наций, а другие каналы для достижения общих целей. Действительно, большинство доноров, увеличивших объем своих обязательств по оказанию ОПР, сделали это по линии своих двусторонних программ сотрудничества и выборочных многосторонних организаций. Так, показатели четырнадцатого пополнения ресурсов Международной ассоциации развития на период 2006–2008 годов, согласованные в феврале 2005 года, свидетельствуют о совокупном увеличении полномочий на принятие обязательств на 25–30 процентов по сравнению с показателями тринадцатого

пополнения ресурсов. Применение новых механизмов, например глобальных фондов с участием многих доноров, оказалось весьма успешным в плане мобилизации ресурсов на достижение конкретных целей. Растущее значение приобретают взносы на основе субсидий, предоставляемые частным сектором и гражданским обществом (включая благотворительные фонды, корпорации, специализированные научно-исследовательские институты и другие виды неправительственных организаций).

13. Созданные для достижения конкретных, четко определенных целей глобальные фонды служат наглядным примером партнерских отношений между государственным и частным секторами, поскольку они могут включать не только государственные, но и частные ресурсы. Эти фонды привлекают значительные объемы ресурсов на глобальные цели, пользуясь широкой поддержкой общественности в странах-донорах, поскольку назначение таких фондов находит у них большее понимание, и внося важный вклад в достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

14. Хотя для некоторых учреждений системы глобальные фонды становятся все более важным источником финансирования, они создаются за счет дополнительных взносов, и их не следует считать заменой обычному притоку основных или регулярных ресурсов. Кроме того, взаимоотношения между такими фондами и системой Организации Объединенных Наций нуждаются в тщательном определении и регулировании. Глобальные фонды функционируют в тесном взаимодействии с системой Организации Объединенных Наций и Всемирным банком, но применяют иные системы управления. Продолжая полагаться на глобальные фонды, система Организации Объединенных Наций должна продолжать изучение наиболее эффективных институциональных и оперативных путей поддержания взаимоотношений с такими фондами.

15. Система Организации Объединенных Наций призвана играть в процессе развития уникальную роль. Причиной нового и растущего спроса на предоставляемые ею услуги являются не только общие усилия по выполнению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, но и введение сообществом доноров конкретных новых процедур предоставления помощи. В этих обстоятельствах исключительно важно, чтобы расширение двустороннего сотрудничества, выделение большего объема средств на финансирование международных финансовых учреждений (особенно Международной ассоциации развития) и расширение роли глобальных фондов происходили не в противовес, а в дополнение к финансированию деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития. Прежде всего необходимо найти пути выхода из сложившейся ситуации, когда вопрос об объеме добровольных взносов на цели финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций решается в процессе принятия решений донорами с конца, т.е. в зависимости не от качества или приоритетности ее программ, а от того, какой объем финансовых средств остался нераспределенным после погашения начисленных, согласованных и других обязательств.

16. Усилия по обеспечению надлежащего объема финансирования деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития должны сопровождаться достижением гораздо большей предсказуемости и долгосрочной стабильности такого финансирования по сравнению с уровнем, который обеспечивается при использовании нынешних процедур. При обсуж-

дении вариантов и процедур финансирования, которому призван содействовать настоящий доклад, все эти аспекты должны рассматриваться и по возможности решаться на взаимоусиливающейся основе. Стоящие вопросы трудны для решения, однако итоговый результат будет иметь решающее значение для более широкого политического обсуждения возможностей, позволяющих системе Организации Объединенных Наций эффективно отвечать на требования нашего времени.

II. Финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития: структуры и вопросы

A. Общая динамика финансирования

17. Объем совокупных взносов организаций и органов системы Организации Объединенных Наций на оказание помощи в целях развития за период 1992-2003 годов слегка возрос и составил в среднем 11 процентов совокупного объема ОПР за весь период и 13,4 процента совокупного объема ОПР в 2003 году.

18. Однако, рассматривая эту позитивную динамику, не следует торопиться с выводами. Детальный анализ[5] показывает, что эта позитивная динамика является преимущественно результатом расширения дополнительного финансирования. Несмотря на взятый некоторыми донорами большой объем обязательств по финансированию основных бюджетов фондов и программ Организации Объединенных Наций, объем основных ресурсов системы Организации Объединенных Наций вырос за период 1996–2003 годов на незначительную величину в номинальном выражении[6], колеблясь на уровне около 2 млрд. долл. США в год, за исключением чистого прироста в 2003 году. С другой стороны, объем дополнительного финансирования в рамках всей системы Организации Объединенных Наций неуклонно возрастал, что свидетельствует о явном предпочтении странами-донорами этого метода финансирования.

19. Хотя одни организации, например Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и некоторые специализированные учреждения, стали в большей мере зависимыми от «неосновных» или «дополнительных» ресурсов, чем другие организации, роль дополнительных ресурсов возросла во всех организациях системы.

20. Регулярные или «основные» ресурсы предназначаются для финансирования основной оперативной инфраструктуры организации, покрывая основные виды расходов, необходимых для выполнения ее институциональных мандатов, обеспечения надлежащего представительства в странах и создания платформы для ее программной деятельности, проводимой по инициативе стран. 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.

B. Финансирование по линии основных/регулярных ресурсов: многолетние рамки финансирования и начисленные взносы

21. Объем регулярных бюджетов специализированных учреждений, формирующихся за счет начисляемых взносов, практически не меняется в сравнении с прошлыми периодами вследствие применения принципа нулевого роста или отсутствия номинального роста, что ограничивает их способность корректировать объем своих основных ресурсов в поддержку осуществляемой ими деятельности в ответ на новые требования, вытекающие из повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. В свете нестабильного финансирования фондов и программ Организации Объединенных Наций специализированные учреждения больше не могут полагаться только на них при финансировании своей «внебюджетной» деятельности, как это было до начала 90-х годов.

22. Многолетние рамки финансирования[7] были разработаны, в частности, для снижения неустойчивости добровольных взносов, поступающих на финансирование крупнейших программ и фондов. Несмотря на эффективность этих механизмов как инструментов планирования, обеспечивающих увязку исходных и целевых показателей выделения ресурсов на многолетней основе, содействуя тем самым как увязке потребностей в ресурсах с видами их использования и ожидаемыми результатами, так и усилению подотчетности, они не смогли пока обеспечить достаточной критической массы «основных» взносов.

23. Таким образом, невольно напрашивается вывод о том, что применяемая в настоящее время практика управления как начисляемыми взносами, так и процедурами добровольного финансирования не смогла обеспечить достаточного объема «основных» или «регулярных» ресурсов для системы развития Организации Объединенных Наций. Задача создания условий, позволяющих системе достичь критической массы регулярных ресурсов, требующихся ей для эффективного реагирования на новые предъявляемые требования, остается нерешенной.

C. Две альтернативные модели финансирования: Международный фонд сельскохозяйственного развития и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

24. Помимо многолетних рамок финансирования, в системе Организации Объединенных Наций используются еще два метода финансирования: согласованное пополнение ресурсов, применяемое Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), и «добровольная ориентировочная шкала взносов», применяемая на экспериментальной основе Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП).

25. В соответствии с методом «согласованного пополнения ресурсов», применяемым МФСР, размер взносов сначала рассчитывается на основе анализа достаточности ресурсов, имеющихся в распоряжении Фонда, проведение которого входит в обязанности Совета управляющих. Совет управляющих может обратиться к членам Фонда с просьбой сделать дополнительные взносы. Про-

цесс пополнения ресурсов является сложным механизмом, предусматривающим всесторонний обзор политики, проводимой Фондом, в том числе системы распределения его ресурсов с учетом показателей деятельности, и оценку результативности операций на местах и отдачи от них. С момента своего учреждения МФСР применяет структуру голосования, отчасти связанную с размером взносов, уплачиваемых каждым донором. Такой процесс обеспечивает постоянное количество голосов для стран осуществления программ, при этом доля голосов, выделяемых странам-донорам, может меняться в зависимости от размера предоставленных финансовых средств. Как и большинство организаций, применяющих такие структуры распределения голосов, МФСР старается принимать свои решения консенсусом. Если достижение консенсуса не представляется возможным, страны, имеющие различные доли голосов, проводят голосование. Эти доли являются также фактором определения представительства доноров в Исполнительном совете Фонда.

26. Метод «согласованного пополнения ресурсов» применяется также Международной ассоциацией развития, входящей в группу Всемирного банка, и некоторыми глобальными фондами, в том числе Глобальным фондом для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. Несмотря на сложность этого метода, он доказал свою способность, при наличии необходимой политической воли и надлежащих условий, мобилизовывать значительный объем ресурсов для соответствующих учреждений.

27. В порядке нового эксперимента Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) внедрила гибридный метод, получивший название «добровольной ориентировочной шкалы взносов». С момента своего создания ЮНЕП получала определенную долю средств из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций для финансирования расходов своего секретариата, при этом программная деятельность финансировалась по линии добровольных взносов, поступающих в Фонд окружающей среды. В первые годы существования ЮНЕП взносы из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций покрывали более 20 процентов ее расходов. Доля таких взносов к настоящему времени сократилась до уровня около 4 процентов ее совокупного бюджета. Добровольная ориентировочная шкала взносов призвана содействовать государствам-членам в определении размеров их добровольных взносов на цели финансирования расходов по программе. Добровольная шкала применяется к Фонду окружающей среды, из средств которого финансируется основная программа работы ЮНЕП, а дополнительное финансирование обеспечивается по линии целевых фондов и других целевых взносов.

28. Применение такой ориентировочной шкалы принесло на данный момент положительные результаты и привело к значительному увеличению как числа стран, предоставляющих добровольные взносы, так и размера их взносов в ЮНЕП.

D. Краткосрочное решение: расширение дополнительного финансирования и его последствия

29. Фонды и программы Организации Объединенных Наций, равно как и специализированные учреждения, признают, что увеличение притока дополнительных добровольных взносов по линии целевых фондов, совместного финан-

сирования и взносов из других многосторонних организаций и глобальных фондов является в нынешних условиях не возможностью, а необходимостью.

30. К стратегиям, применяемым организациями системы для дополнения своих регулярных ресурсов средствами по линии дополнительного финансирования, относятся диверсификация базы доноров, передача некоторых функций по сбору средств в порядке децентрализации на страновой уровень, опора на совместное финансирование или «совместное несение расходов» с участием доноров и различные сочетания других механизмов сотрудничества, призванных мобилизовывать финансовые средства на покрытие не только прямых расходов на деятельность по оказанию помощи в целях развития, но и пропорциональной доли расходов на вспомогательное обслуживание программы и определенной доли административных расходов. Взносы, поступающие из частного сектора, в результате осуществления таких стратегий диверсификации также возросли и стали играть особенно важную роль в некоторых организациях (например, в Детском фонде Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА)).

31. Рост дополнительных ресурсов во всех организациях системы Организации Объединенных Наций обеспечивает увеличение совокупного объема ресурсов, имеющихся в их распоряжении на деятельность на страновом уровне, дополняя их регулярные ресурсы и содействуя достижению более масштабных целей в области сотрудничества в целях развития. Большинство организаций принимают только те дополнительные финансовые ресурсы, которые отвечают их стратегическим приоритетам и согласуются с осуществлением повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, путем увязки этих целей с процессами составления общего анализа по стране и Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Однако такие неотъемлемые признаки дополнительного финансирования, как избирательность и раздробленность, сковывают систему Организации Объединенных Наций в ее усилиях по выполнению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития в полном объеме.

32. Поскольку финансирование основного потенциала становится зависимым в первую очередь от дополнительного финансирования, сохранение базового технического потенциала учреждений системы Организации Объединенных Наций и их потенциала в области составления и осуществления программ становится все более сложной задачей. Чрезмерная опора на дополнительное финансирование усиливает зависимость организаций системы Организации Объединенных Наций от меняющихся интересов и приоритетов доноров, с точки зрения как объема, так и структуры финансирования. Эти важнейшие проблемы и некоторые связанные с этим основные ограничительные факторы вкратце анализируются ниже.

1. Эффект замещения

33. Признавая взаимодополняющую ценность «неосновных» ресурсов, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 59/250 дала четко понять, что дополнительные взносы не должны «заменять собой основные ресурсы»[8]. Этот призыв пока не нашел отклика: как указывалось выше, рост объема дополнительного

финансирования не только не происходил в дополнение к регулярным ресурсам, но и в некоторых случаях заменил собой надлежащее регулярное финансирование.

2. Целевые ресурсы

34. Во многих случаях дополнительное финансирование выделяется, с различной степенью детализации, на конкретные виды использования и для конкретных бенефициариев, что устраняет возможность альтернативного использования этих ресурсов для решения приоритетных задач, поставленных на межправительственном уровне в целях осуществления повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Как правило, целевые взносы должны отвечать критериям, которые устанавливаются априори, ограничивая способность получателей перераспределять эти ресурсы в соответствии с меняющимися международными или национальными приоритетами.

3. Функция «восполнения пробела»

35. Результатом дополнительного финансирования при его утверждении на конкретные цели и проекты является применение разового, раздробленного подхода к осуществлению деятельности в области сотрудничества в целях развития. Поэтому перенос акцента на дополнительное финансирование в сочетании с растущим использованием некоторыми донорами каналов предоставления ОПР за пределами Организации Объединенных Наций создает опасность того, что системе Организации Объединенных Наций при осуществлении глобальной повестки дня в области развития будет отводиться второстепенная функция «восполнения пробела».

4. Стратегический подход и дополнительное финансирование

36. Дополнительное финансирование может обеспечить больший объем ресурсов в том или ином году, но необязательно ведет к гарантированному объявлению взносов на несколько лет вперед, которое является одним из условий эффективного долгосрочного планирования деятельности в области сотрудничества в целях развития. Эту проблему можно смягчить надлежащим применением многолетних рамок финансирования, которые создают стратегическую основу, включающую как основное, так и дополнительное финансирование.

37. Перенос акцента на дополнительное финансирование может привести к возникновению такой ситуации, когда значительная часть мероприятий системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития будет выходить за рамки процессов национального и международного управления. Даже в тех случаях, когда утверждение таких взносов зависит от применения тех или иных критериев стратегической оценки, эти взносы не позволяют проводить систематическое распределение ресурсов в соответствии с критериями стратегического планирования и не способствуют стратегическому распределению ресурсов в соответствии с повесткой дня Организации Объединенных Наций в области развития.

5. Усиление конкуренции в области сбора средств

38. Мероприятия по сбору средств в масштабах всей системы нередко носят конкурентный характер, при этом различные подразделения фондов, программ и учреждений, занимающиеся вопросами сбора средств, конкурируют между собой за привлечение донорского финансирования. Конкуренция в области сбора средств явно усиливается с увеличением зависимости от дополнительного финансирования.

39. Такая конкуренция может создавать стимул для повышения качества предоставляемых услуг и обеспечивает как донорам, так и странам осуществления программ бóльшую свободу выбора между разными субъектами оперативной деятельности. Однако чрезмерная конкуренция ведет к явному ограничению возможностей применения стратегического подхода, даже в тех случаях, когда взносы в целом согласованы с такими общими приоритетами, как цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия.

40. Переговоры по вопросу о дополнительном финансировании носят преимущественно либо двусторонний (ведутся в данный момент времени с одним донором), либо многосторонний характер (ведутся с небольшой группой доноров). При таких условиях высока опасность искажения приоритетов, как на уровне системы в целом, так и в связи с главной целью и направленностью программы каждой организации. Результатом может стать, и, как показывает опыт, это случается довольно часто, сосредоточение оперативной работы на конкретных темах, отвечающих в большей степени интересам доноров, нежели общим программным приоритетам, определенным на национальном или международном уровне, при задействовании большего числа учреждений, чем представлялось бы целесообразным в силу их сравнительных преимуществ или приоритетов, определенных их руководящими органами.

6. Сбор средств на местах и жесткость структуры распределения ресурсов

41. Диалог штаб-квартир с учреждениями-донорами обычно охватывает вопросы финансирования по линии как основных, так и дополнительных ресурсов. В то же время контакты на местах с одним и тем же донором обычно ограничены вопросами финансирования по линии дополнительных ресурсов. Происходящий в настоящее время перенос центра тяжести в области планирования и мобилизации ресурсов из штаб-квартир на места, являющийся положительным событием с целого ряда различных точек зрения, особенно с точки зрения реагирования на потребности, какими они видятся на страновом уровне, создает опасность дальнейшего ускорения нынешнего процесса перехода от основного к дополнительному финансированию, усиливая тем самым жесткость структуры распределения ресурсов на цели планирования деятельности в области сотрудничества в целях развития. Так, например, средства, собираемые на страновом уровне, не могут использоваться для финансирования программных расходов на уровне штаб-квартир или в других странах, хотя поступления по статье вспомогательных расходов, полученные на страновом уровне, могли бы использоваться для покрытия некоторых видов смежных административных расходов в штаб-квартирах.

7. Дополнительное финансирование и возмещение расходов

42. В последнее время государства-члены делают упор на важность полного возмещения расходов применительно к дополнительным видам деятельности, несмотря на отсутствие общей и согласованной методологии такого возмещения. Открытым остается вопрос о том, какая доля возмещаемых расходов должна идти также на покрытие основных административных расходов организации и в определенной степени расходов на вспомогательное обслуживание программы, которые не могут быть четко отнесены к какому-либо конкретному виду программной деятельности.

43. По мере усиления зависимости организаций от дополнительных ресурсов как средства финансирования важных компонентов их базовой инфраструктуры и поддержания программной деятельности на минимальном уровне критической массы представлялось бы целесообразным покрывать за счет дополнительных ресурсов определенную долю основных административных расходов по программе[9].

III. Будущие перспективы: проблемы и варианты

A. Финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития: обязанность или ответ на задачи в области развития?

44. При рассмотрении путей улучшения доступа организаций системы Организации Объединенных Наций к регулярным ресурсам следует ответить на главный вопрос — какие виды деятельности должны финансироваться за счет таких ресурсов. Действительно, любое разумное обсуждение вопроса о финансировании должно основываться на четком понимании мандата системы Организации Объединенных Наций в области развития, вытекающего из повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, и конкретной роли каждого из ее составных элементов в выполнении этого мандата. Потребности в регулярном финансировании должны определяться как мандатами в области развития, возложенными на учреждения системы, так и неотложными потребностями стран в области развития, которые система и ее составные элементы призваны удовлетворять.

45. Развивающимся странам, особенно беднейшим из них, необходимо укреплять и наращивать свой потенциал в области достижения стоящих перед ними социально-экономических целей путем поощрения инвестиций, особенно в инфраструктуру, развитие своих институтов, проведение социально-экономических реформ, решение своих приоритетных национальных проблем и расширение профессиональной подготовки и занятости. Поддерживая эти усилия, система Организации Объединенных Наций должна полностью задействовать весь свой потенциал, знания и опыт, обеспечивать бóльшую общую слаженность своих действий на страновом уровне и теснее увязывать свои программы с национальными усилиями в области развития.

B. Определение потребностей в финансировании

46. Один из ключевых вопросов при обсуждении темы финансирования заключается в выборе наилучших путей финансирования трех основных катего-

рий расходов: программных расходов; расходов на вспомогательное обслуживание программы; и административных расходов.

47. Одна из основных проблем, с которой по-прежнему сталкиваются в этой связи большинство фондов и программ Организации Объединенных Наций, несмотря на внедрение многолетних рамок финансирования, заключается в том, что основные административные расходы, обеспечивающие их функционирование, нередко финансируются, подобно программным расходам, за счет нестабильно поступающих ежегодных взносов, что негативно отражается на общей прочности их организационных структур, их эффективности и качестве предоставляемых ими услуг и программ.

48. Специализированные учреждения и другие органы, использующие начисляемые взносы для покрытия своих основных административных расходов, оказались, как отмечалось выше, в «ловушке» своих регулярных бюджетов, имеющих жесткую структуру и низкий уровень финансирования, оставаясь при этом подверженными колебаниям величины дополнительных ресурсов, поступающих на финансирование их программ в области развития.

49. Чтобы устранить такую подверженность колебаниям, для финансирования базовой административной инфраструктуры и основного программного потенциала различных учреждений, по мнению некоторых государств-членов, следует использовать другие методологии и иные методы финансирования. Однако при таком подходе велика опасность привязки бюджетов административных расходов к абстрактному понятию «основных» расходов, заложенному в прошлые мандаты и в прежние бюджеты того или иного учреждения, а не к предъявляемым к такому учреждению меняющимся требованиям.

50. Надлежащее определение базовых административных расходов является ключом к установлению совокупного объема потребностей организаций системы Организации Объединенных Наций в финансировании. В то же время такое определение не должно быть статическим или механистическим. Необходимо сохранить возможность для корректировки или расширения понятия административных расходов, при обеспечении любого возможного прироста эффективности, в ответ на растущий спрос на услуги по поддержке процесса развития, без ущерба для общего качества и количества программной деятельности.

51. Поэтому наилучшей, пожалуй, была бы методология, ориентированная на применение целостного подхода к определению совокупного объема потребностей в финансировании, начиная с определения стимулируемых спросом программных потребностей на страновом уровне, вытекающих из национальных стратегий развития, а также региональных и глобальных стратегий, на которые данное учреждение призвано реагировать в пределах сферы своей компетенции, в целях обеспечения этим учреждением максимальной поддержки в деле выполнения повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития.

52. Только после определения таких программных потребностей и количественной оценки соответствующих вводимых ресурсов (финансовых, людских, технологических и организационных) можно дать должную оценку административным потребностям «основной» программы учреждения. При такой оценке следует учитывать нынешний объем поступающих ресурсов, а также выявлять пробелы и пути более эффективного реагирования учреждения на потреб-

ности стран и должным образом учитывать глобальные и региональные мероприятия, составляющие общую основу поддержки.

53. Поэтому руководящим органам следует устанавливать размер бюджетов административных расходов и расходов на вспомогательное обслуживание программы исходя из размеров совокупной программы данного учреждения и должным образом корректировать все соответствующие виды административной поддержки и потенциала.

C. Общесекторальные подходы и бюджетная поддержка: последствия финансирования системы развития Организации Объединенных Наций

54. Растущее использование общесекторальных планов действий и бюджетной поддержки как новых механизмов оказания помощи в целях развития не только видоизменило отношения между правительствами и донорами, но и поставило ряд серьезных вопросов относительно путей взаимодействия системы Организации Объединенных Наций с этими новыми механизмами.

55. Хотя программные последствия этих новых механизмов оказания поддержки системой Организации Объединенных Наций постепенно проясняются, их последствия для финансирования деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне остаются неясными. Если эти механизмы станут основным средством предоставления ОПР на страновом уровне, одним из финансовых последствий их применения организациями будет пересмотр каждой организацией своих сравнительных преимуществ и активов на страновом уровне, с тем чтобы она могла добиться выполнения требуемой роли и надлежащего уровня финансирования в контексте секторальных программ. Кроме того, необходимо будет разработать порядок «возмещения» системе Организации Объединенных Наций расходов на административное обслуживание и на другие виды поддержки, которые она оказывает этим механизмам, принимая во внимание действующую политику в отношении полного возмещения расходов.

56. В целом, хотя взаимоотношения системы с этими новыми механизмами оказания помощи, которые, как правило, применяются теми учреждениями, занимающимися вопросами развития (как двусторонними, так и многосторонними), которые обладают бóльшим финансовым потенциалом, создают серьезные проблемы для системы, они, несомненно, открывают широкие возможности для достижения общего прогресса как с точки зрения совокупной отдачи от предоставляемой помощи в целях развития, так и с точки зрения ответственности за использование такой помощи странами осуществления программ.

D. Механизмы финансирования: добровольное финансирование, начисляемые взносы и согласованное пополнение ресурсов

57. В период, когда развивающиеся страны и их партнеры по процессу развития готовятся к существенному наращиванию усилий, направленных на достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, и когда обсуждение вопроса о финансировании развития, в частности для наибо-

лее бедных стран, становится еще более неотложным, важнейший вопрос, стоящий перед организациями системы Организации Объединенных Наций, заключается в том, смогут ли они выполнять свои функции в области политики, информационно-пропагандистской деятельности и наращивания потенциала на оптимальном уровне, который требуется в этих новых условиях, характеризуемых растущей масштабностью действий и результатов, используя традиционные механизмы финансирования, доставшиеся им из прошлого, или же следует по-новому подумать над тем, как создать благоприятные условия, позволяющие системе играть свою стратегическую роль, пользуясь доверием, имеющим в своей основе стабильную, предсказуемую, долгосрочную и расширяющуюся ресурсную базу, опирающуюся на принципы повышения эффективности и результативности и увязки ресурсов с результатами.

58. Несмотря на различие механизмов «основного» финансирования, взятых на вооружение фондами и программами, специализированными учреждениями и другими органами системы Организации Объединенных Наций, все они призваны решать одну и ту же задачу — задачу обеспечения постоянно растущего притока ресурсов на финансирование их основных бюджетов, которые позволяли бы им отвечать новым расширяющимся требованиям.

59. Один из подходов, применявшихся в последние годы, заключается в использовании существующих механизмов финансирования и в применении краткосрочной стратегии финансирования, предусматривающей максимальное использование дополнительных финансовых средств, с поправкой на ряд указанных выше элементов. Этот подход позволил увеличить объем ресурсов для нескольких учреждений системы Организации Объединенных Наций, несмотря на множество сохраняющихся нерешенных вопросов, касающихся согласования деятельности системы Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития с осуществлением повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В целом, дополнительное финансирование, несмотря на увеличение совокупного притока ресурсов, не способствует укреплению такой связи и не гарантирует стабильного, надежного, предсказуемого и растущего притока «регулярных» или «основных» ресурсов, необходимых учреждениям системы Организации Объединенных Наций для обеспечения своего оптимального вклада в продвижение вперед повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития.

60. Могут быть изучены и другие варианты, в частности:

a) **Упор на использование многолетних рамок финансирования и их увязка с системой управления, ориентированного на достижение конкретных результатов.** Хотя применение нынешних многолетних рамок финансирования в качестве инструментов наращивания мобилизации основных ресурсов дает неоднозначные результаты, они служат полезным средством финансирования, в том же контексте, рамок стратегических результатов и комплексной ресурсной базы организаций системы Организации Объединенных Наций, обеспечивая объединение как программных, так и административных ресурсов. Действительно, основное преимущество метода составления многолетних рамок финансирования заключается в комплексном учете программных целей, ресурсов, бюджетов и результатов. Многолетние рамки финансирования могут в потенциале увеличить объем основных финансовых ресурсов путем опреде-

ления четких целевых показателей основного финансирования, установления связи между деятельностью по сбору средств и системой управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, и, следовательно, увязки этих результатов с конечными целями, достижения которых добиваются соответствующие организации. Таким образом, многолетние рамки финансирования являются одним из ключевых механизмов обеспечения согласованности политики по отношению к показателям деятельности организации путем увязки совокупного спроса на оказываемую ею поддержку (определяемого на основе информации по странам) с ее способностью удовлетворять такой спрос, независимо от источников финансирования. Вопрос о том, насколько механизм многолетних рамок финансирования может повысить предсказуемость основного финансирования, обеспечиваемого таким механизмом, связан с многолетним характером этого инструмента. Государствам-членам пора в полной мере использовать потенциальные выгоды, которые дает этот механизм, путем принятия обязательств о выделении основных ресурсов в виде стабильного объявления многолетних взносов на длительные периоды времени в соответствии с целевыми показателями финансирования за счет основных ресурсов, согласованными в многолетних рамках финансирования.

b) **Начисленные взносы для финансирования основных организационных бюджетов.** Фонды и программы, добивающиеся повышения надежности «основного» финансирования, могли бы рассмотреть возможность внедрения системы начисленных взносов для покрытия основных расходов, гарантирующих их базовое функционирование. Для этой цели могла бы использоваться, с соответствующими изменениями, нынешняя шкала начисленных взносов Организации Объединенных Наций. Надо полагать, что членство в каждой организации предполагает обязанность полной уплаты начисленных взносов. В любой подобной системе следует предусмотреть положения, позволяющие проводить, возможно на ежегодной основе, переоценку основных потребностей во избежание проблемы отсутствия гибкости при распределении ресурсов, с которой сталкиваются в этой связи специализированные учреждения.

c) **Сочетание начисленных взносов с планом добровольных взносов.** Этот вариант соответствует модели, принятой в ЮНЕП, которая применяет свою «ориентировочную шкалу добровольных взносов», служащую ориентиром при установлении донорами размеров своих добровольных взносов на цели финансирования основных программных ресурсов. Дополнительные виды деятельности будут по-прежнему финансироваться за счет средств из отдельных источников.

d) **Согласованное пополнение ресурсов для финансирования «основных» бюджетов.** Этот механизм требует составления комплексной программы, на основе которой будут согласовываться взносы на пополнение ресурсов. Хотя этот подход представляется довольно сложным для небольших учреждений, его ценность заключается в способности обеспечить достижение критической массы ресурсов. До введения этого механизма следует тщательно проанализировать его целесообразность. Один из важнейших вопросов заключается в распределении бремени между различными донорами. Международные финансовые учреждения традиционно решали проблему распределения бремени путем увязки голосов и представительства в своих советах с долей каждого донора в капитале. Подход, применяемый МФСР, предусматривает

систему долевого распределения голосов, в которую вносятся коррективы по мере поступления платежей. Методика применения системы распределения бремени в финансовых учреждениях потребует существенной корректировки, прежде чем ее можно будет применить в учреждениях, фондах или программах Организации Объединенных Наций. Хотя экспериментальное внедрение системы согласованного пополнения ресурсов возможно в пределах одной части бюджета, вряд ли серьезным образом видоизменит процесс распределения бремени между донорами и приведет к существенным преобразованиям в краткосрочной перспективе, такое внедрение может дать толчок процессу обсуждений между учреждениями системы Организации Объединенных Наций и государствами-членами, который может принести существенные результаты в плане финансирования в более долгосрочной перспективе.

e) **Механизм согласованного пополнения ресурсов для определенного сочетания фондов и программ.** Если в будущем фонды и программы Организации Объединенных Наций смогут перейти от процесса скоординированного составления программ к процессу составления совместных программ, то применение механизма согласованного пополнения ресурсов для финансирования их совместных программ позволило бы поставить цель мобилизации большей критической массы ресурсов, обеспечив тем самым экономию операционных расходов на проведение, как правило, длительного процесса согласования.

61. Хотя специализированные учреждения или те органы системы Организации Объединенных Наций, регулярные бюджеты которых формируются за счет начисляемых взносов, вряд ли будут рассматривать возможность внедрения таких планов добровольных взносов, как согласованное пополнение ресурсов, этим организациям все же придется решать проблему обслуживания растущего объема программных ресурсов, поступающих по линии дополнительного (внебюджетного) финансирования, за счет ресурсов основных административных бюджетов с неизменным или сокращающимся объемом.

62. В качестве одного из наиболее показательных примеров можно привести крупное специализированное учреждение, регулярный бюджет которого снизился с уровня, превышающего две трети совокупного объема его программных ресурсов в середине 90-х годов, до уровня менее 30 процентов прогнозируемых бюджетных ресурсов на двухгодичный период 2006–2007 годов. В нынешних условиях странам-донорам нет особого смысла корректировать такую бюджетную политику, особенно если в качестве альтернативного варианта они могут просто переключиться с регулярного на дополнительное финансирование для поддержки тех аспектов работы учреждения, которые интересуют их в первую очередь. В то же время взаимозаменяемость ресурсов регулярного бюджета и внебюджетных ресурсов как источников финансирования остается одним из ключевых вопросов для большинства специализированных учреждений, которые во все большей степени полагаются на непредсказуемое дополнительное финансирование для обеспечения функционирования важнейших элементов своей основной структуры. Сегодня, когда отнесение значительной части мероприятий, финансируемых в настоящее время за счет добровольных взносов, к категории основной деятельности системы вполне может быть оправдано усилиями по выполнению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития, многие учреждения испытывают серьезные трудности с дальнейшим выполнением даже своих исторических функций в таких об-

ластях, как установление норм, стандартов, информационно-пропагандистская деятельность и выполнение других основных глобальных функций.

63. Следует внимательнее проанализировать пути повышения гибкости существующих механизмов начисления взносов в ряде организаций, например путем внедрения альтернативных механизмов, построенных по аналогии с «ориентировочной шкалой добровольных взносов» или по типу согласованного пополнения ресурсов, применяемого ЮНЕП и МФСР.

64. Различные организации системы Организации Объединенных Наций могли бы применять такие принципиально новые механизмы финансирования в нескольких альтернативных сочетаниях и согласовывать их с существующими механизмами. Например, применение систем «начисленных взносов» могло бы привести к изменению порядка определения компонентов бюджета, формирующегося за счет начисленных взносов, корректируя их с учетом конкретных потребностей каждой организации.

65. Целесообразность применения таких механизмов нуждается в дальнейшем анализе. Такой анализ должен опираться на ряд критериев:

a) **достаточность** поступающих ресурсов по линии данного механизма (особенно с учетом новых задач в области развития, стоящих перед Организацией Объединенных Наций);

b) **надежность**, **предсказуемость** и **гарантированность** притока ресурсов (с использованием согласованных графиков для обеспечения их наличия и проверки «нормативного» характера взятых донором обязательств);

c) **приемлемое распределение бремени** между донорами и достижение возможного консенсуса между основными вкладчиками.

E. Переход к применению общесистемного подхода к финансированию

66. Сопоставление финансовых потребностей различных учреждений и анализ причин и единообразия просьб о предоставлении вводимых ресурсов, с которыми обращаются страны к каждому из учреждений, наводят на мысль о возможности агрегирования общесистемных потребностей в ресурсах на страновом уровне. Проведение такого агрегирования даже для малой подгруппы учреждений, действующих в той или иной стране, например в контексте Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития или ее соответствующей таблицы результатов, помогло бы лучше понять, выполнение каких видов деятельности может быть поручено системе Организации Объединенных Наций в данной стране, увязывая воедино различные элементы ресурсной базы Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

67. Количественная оценка объема ресурсов, требующихся для финансирования общесистемных видов деятельности в одной конкретной стране, сама по себе не обеспечила бы совместного общесистемного финансирования или проведения объединенных кампаний по мобилизации ресурсов, однако могла бы стать первым шагом к созданию определенных условий для такой деятельности.

68. Теоретически можно представить себе процесс, результатом которого стала бы оценка глобального «продукта в области развития», обеспечиваемого системой Организации Объединенных Наций в целом с соответствующими глобальными целевыми показателями обеспеченности ресурсами, которые могли бы затем стать объектом «согласования», например согласования ориентировочных обязательств по объявлению взносов с заинтересованными донорами или всем сообществом доноров. Такого рода процесс потребовал бы составления глобального «комплекса программ» для всей системы Организации Объединенных Наций, который доноры могли бы изучать и сопоставлять с другими комплексами программ, которые предлагались бы их вниманию другими сторонами, участвующими в процессе развития.

69. Агрегирование для определения глобального целевого показателя финансирования всех финансовых потребностей системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, предусмотренных в таких инструментах, как Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, наряду с потребностями в финансировании региональных и глобальных программ, может стать надежным инструментом мобилизации конкретных финансовых средств только в том случае, если оно будет четко увязано с повесткой дня Организации Объединенных Наций в области развития, в том числе с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия.

70. В силу раздробленности своих организационных структур система Организации Объединенных Наций, несомненно, оказывается в невыгодном положении, поскольку она не может предложить вниманию доноров для согласования единый, всеобъемлющий, всемирный «комплекс программ». Она не может предложить потенциальным донорам глобального пакета программ подобно Международной ассоциации развития, которая готовит всеобъемлющий предлагаемый программный документ, в котором указываются совокупные объемы требуемых ресурсов, критерии их распределения и любая дополнительная требуемая информация по вопросам политики. В настоящее время система не располагает и институциональными каналами, необходимыми для этой цели.

71. По мере достижения дальнейшего прогресса в области интеграции и согласования работы системы и ее функционирования на страновом, региональном уровне и уровне штаб-квартир такое агрегирование финансовых потребностей может стать целесообразным инструментом для эффективной и скоординированной мобилизации ресурсов.

IV. Выводы

72. В настоящем докладе рассмотрены различные варианты финансирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, носящие более практический или, наоборот, более теоретический характер в современных условиях и призванные повысить его предсказуемость, долгосрочную стабильность и адекватность при сохранении преимуществ нынешних механизмов финансирования. Организациям системы Организации Объединенных Наций, мобилизующим в настоящее время свои силы на удовлетворение меняющихся потребностей стран осуществления программ и на достижение согласованных целей в области развития, в том числе целей развития, сформули-

рованных в Декларации тысячелетия, необходимо и далее изучать и поощрять применение механизмов добровольных взносов, начисленных взносов и согласованного пополнения ресурсов в надлежащих сочетаниях, в наибольшей степени соответствующих их конкретным условиям и организационным структурам. При этом они должны руководствоваться наилучшими видами общесистемной практики и результатами проводимого центральными межправительственными органами Организации Объединенных Наций анализа решений, в наибольшей степени содействующих повышению качества услуг, которые система в целом предоставляет своим членам. Агрегирование потребностей системы Организации Объединенных Наций в финансировании деятельности в области развития на страновом, региональном и глобальном уровнях могло бы служить основой для более согласованного диалога со странами, предоставляющими взносы, особенно при наличии четкой увязки такого агрегирования с повесткой дня Организации Объединенных Наций в области развития, в том числе с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия.

73. Хотя представленный в настоящем докладе анализ в основном касался таких вопросов, как достаточность, предсказуемость, гарантированность, распределение бремени и структура взносов, разграничивая при этом «основные» и дополнительные ресурсы, имеются и более широкие нуждающиеся в рассмотрении вопросы, касающиеся общей роли оперативных учреждений системы Организации Объединенных Наций и их сравнительных преимуществ с точки зрения использования других каналов доступа к финансовым средствам на цели оказания ОПР.

74. Структура системы международного развития стремительно меняется, создавая не только возможности, но и проблемы. Финансовые потребности системы развития Организации Объединенных Наций должны определяться ее ролью, а также тем, насколько эффективно она содействует достижению подлинного прогресса в осуществлении своей повестки дня в области развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Программная деятельность, которую система Организации Объединенных Наций предлагает осуществить, должна быть обоснованной с точки зрения ее согласованности с международными, а также национальными целями в области развития, достижению которых система призвана служить, и с точки зрения ее потенциального вклада в достижение этих целей.

75. Финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития следует рассматривать как неотъемлемый элемент усилий по оказанию развивающимся странам максимальной поддержки в выполнении повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития. В настоящем докладе для количественной оценки финансовых потребностей предлагается использовать дифференцированные по странам и определяемые спросом подходы, опирающиеся на национальные приоритеты, поскольку такой подход тесно связан со сравнительными преимуществами и уникальными особенностями оперативной работы системы Организации Объединенных Наций.

76. Рассматриваются также возможности применения системой Организации Объединенных Наций более скоординированных подходов к мобилизации финансовых средств, которые связаны с прогрессом в деле координации общего

функционирования системы на страновом, региональном и глобальном уровнях.

77. Альтернативные и новые варианты механизмов финансирования, изложенные в настоящем докладе, нуждаются в дальнейшем обсуждении на межправительственном уровне в каждом учреждении и в рамках системы в целом в контексте Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи, в том числе в рамках последующей деятельности по итогам пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи, которое планируется провести в сентябре 2005 года.

78. **Предстоящие обсуждения по вопросу о вариантах и методах финансирования оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций на этапе заседаний основной сессии Экономического и Социального Совета 2005 года, посвященном оперативной деятельности, должны высветить актуальность этих вопросов для выполнения общих задач, которые будут поставлены на пленарном заседании высокого уровня в сентябре. Главная идея, которую мог бы выразить Совет в этой связи, состоит в том, что эти вопросы занимают центральное место как в усилиях по эффективному достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, так и в расширении возможностей системы Организации Объединенных Наций по оказанию своей всесторонней поддержки в этой работе.**

79. **В рамках последующей деятельности по итогам пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи государства-члены следует поощрять к дальнейшему участию, с еще большей решимостью и приверженностью и в духе глобального партнерства и солидарности, в политических обсуждениях высокого уровня по вопросам и методам финансирования для реального укрепления деятельности системы Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития.**

Примечания

[1] Этот целевой показатель был подтвержден на Международной конференции по финансированию развития. См. *Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение. См. также A/59/2005, пункты 48–53.

[2] A/59/2005, пункт 51.

[3] См. также доклад Генерального секретаря участникам этапа заседаний высокого уровня Экономического и Социального Совета 2005 года (E/2005/56).

[4] В «Парижской декларации по эффективности помощи: ответственность, гармонизация, согласование, результаты и взаимная подотчетность» от 2 марта 2005 года 91 страна и 25 международных организаций взяли на себя конкретное обязательство по повышению эффективности внешней помощи, согласившись ввести «показатели» для контроля за прогрессом в таких областях, как ответственность, согласование, гармонизация, результаты и взаимная подотчетность.

[5] Подробный анализ динамики «основных» и «неосновных» ресурсов см. в документе E/2005/57-A/60/74.

[6] Из этого анализа пришлось исключить данные по Мировой продовольственной программе, поскольку в 1999 году Программа провела коренную реклассификацию «основных» и «неосновных» ресурсов, которая повлияла бы на результаты всего анализа.

[7] Анализ функционирования многолетних рамок финансирования и их потенциала в плане решения проблем, связанных с финансированием деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития, был представлен в нескольких докладах Генерального секретаря. См. A/56/70-E/2001/58 и A/57/332. Настоящий доклад опирается на результаты анализа, содержащегося в этих докладах.

[8] См. резолюцию 59/250 Генеральной Ассамблеи, пункт 20.

[9] В МПП используется относительно простая и транспарентная система, обеспечивающая использование средств, поступающих в порядке возмещения израсходованных дополнительных взносов, на покрытие всех дополнительных издержек, а также соответствующей доли административных расходов (которые в МПП называются термином «косвенные вспомогательные расходы»).

[10] Самые последние тенденции в этой области см. в «Парижской декларации по эффективности помощи: ответственность, гармонизация, согласование, результаты и взаимная подотчетность».

[11] См. пункт 11 выше.

[12] Метод управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, применяется также и в других механизмах финансирования, например в процессе согласованного пополнения ресурсов МФСР, в основе которого лежит процесс консультаций с государствами-членами, в ходе которого обсуждаются результаты и практическая отдача от деятельности Фонда, наряду с более широким использованием метода управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, и данных, полученных в ходе оценочных исследований.