



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 May 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 136 повестки дня
Объединенная инспекционная группа

Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2012/11).



Резюме

В своем докладе, озаглавленном «Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа осуществила обзор механизмов и источников финансирования гуманитарных операций в рамках системы Организации Объединенных Наций, сопоставляя или увязывая их цели, с тем чтобы ликвидировать пробелы и избежать дублирования. Основные рекомендации, содержащиеся в докладе, имеют целью создать рамочную основу для управления и стратегического планирования в области финансирования гуманитарных операций в организациях системы Организации Объединенных Наций.

В настоящей записке приводятся мнения организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении вынесенных в докладе рекомендаций. Эти мнения были обобщены на основе материалов, полученных от организаций, входящих в Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций, который приветствовал доклад и поддержал некоторые из содержащихся в нем выводов.

I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном «Финансирование гуманитарных операций в системе Организации Объединенных Наций», Объединенная инспекционная группа осуществила обзор механизмов и источников финансирования гуманитарных операций в рамках системы Организации Объединенных Наций, сопоставляя или увязывая их цели, с тем чтобы ликвидировать пробелы и избежать дублирования. Основные рекомендации, содержащиеся в докладе, имеют целью создать рамочную основу для управления и стратегического планирования в области финансирования гуманитарных операций в организациях системы Организации Объединенных Наций, обеспечивая тем самым более высокий уровень эффективности и подотчетности.

II. Общие замечания

2. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют доклад Объединенной инспекционной группы, особенно признание в нем фактов распространения механизмов финансирования и роста числа участников гуманитарной деятельности. Они отмечают, что в докладе поддерживается идея учета программных целей, поставленных и достигаемых различными руководящими органами как на уровне Центральных учреждений, так и на страновом уровне.

3. Хотя организации приветствовали общий и реалистичный взгляд Группы относительно практического содержания гуманитарной деятельности от этапа обеспечения готовности до этапа скорейшего восстановления, они также указали на то, что доклад в ряде отношений можно было бы усовершенствовать. В частности, они отметили, что в докладе было бы целесообразно рассмотреть вопросы, касающиеся взносов в денежной форме и натурой, которые поступают от частного сектора и отдельных лиц во время крупных гуманитарных кризисов и которые могут быть значительными по своему объему. Они также отметили важность механизмов оперативного и гибкого распределения средств Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, что может быть особенно полезным в условиях чрезвычайных ситуаций, для преодоления которых официальная помощь не запрашивается правительством, хотя и приветствуется.

4. Кроме того, в докладе было бы целесообразно признать проблемы, связанные с проведением комплексной оценки с участием многих партнеров, а также можно было бы внести ясность в вопрос о возможных путях активизации усилий на протяжении всего программного цикла посредством принятия мер по проведению реформ, таких как осуществление программы преобразований, которая была принята Межучрежденческим постоянным комитетом в целях устранения пробелов в области обеспечения руководства и подотчетности, с тем чтобы повысить уровень согласованности и координации усилий в области гуманитарной деятельности, в том числе путем отслеживания стратегических планов и целей в рамках процесса подготовки принятия призывов к совместным действиям и предоставления соответствующей информации. Организации полагают, что в своем докладе Объединенная инспекционная группа могла бы вынести полезные рекомендации, увязывающие эти усилия со структурой финансирования. Кроме того, в докладе имеются и другие моменты, ко-

которые было бы целесообразно в дополнительном порядке прояснить, например, моменты, связанные с руководством деятельностью в области материально-технического обеспечения и экстренной телекоммуникационной связи.

5. Что касается пунктов 75–77 и 79 доклада, в которых рассматривается финансирование основных мероприятий по обеспечению координации гуманитарной деятельности, то организации отмечают, что хотя для проведения основных мероприятий по обеспечению координации под руководством Управления по координации гуманитарных вопросов могут потребоваться дополнительные ресурсы, их следует выделять не только из средств регулярного бюджета Управления, объем которых ограничен, но также за счет средств организаций системы Организации Объединенных Наций, которые участвуют в гуманитарной деятельности и операциях чрезвычайного реагирования и извлекают выгоду из того, что Организация Объединенных Наций играет центральную роль в координации деятельности в этих областях.

6. Кроме того, организации полагают, что сопутствующие расходы на обеспечение координации деятельности Управления в этой области в качестве прямых или косвенных издержек также должны покрываться всеми участвующими в этой деятельности учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а не только одним Управлением. Все расходы, которые непосредственно относятся и могут относиться к реализации конкретных проектов как на местах, так и в Центральных учреждениях, должны в рамках проектной сметы и независимо от вида деятельности покрываться в качестве прямых расходов по проектам.

7. Что касается пункта 188 доклада, в котором говорится о процедурах выявления неизрасходованных остатков средств в многосторонних целевых фондах, то организации отмечают, что любые остатки средств по проектам, финансируемым за счет средств целевых фондов Секретариата Организации Объединенных Наций, должны быть ликвидированы во время завершения проекта в соответствии со сроками и условиями, которые предусмотрены в соглашениях о взносах, заключенных между Организацией Объединенных Наций и донорами. Это гарантирует отсутствие случаев нарушения Организацией Объединенных Наций положений договора. Следует отметить, что даже если донор разрешит ликвидировать остатки средств по усмотрению Организации Объединенных Наций, руководитель программы по-прежнему должен обеспечить их использование в соответствии с кругом ведения и задачами целевого фонда.

8. Следует также пояснить, что в отличие от Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, Фонда реагирования на чрезвычайные ситуации или Расширенного фонда гуманитарного реагирования управление Общим гуманитарным фондом осуществляется с помощью такого механизма, как представительство Многопартнерского целевого фонда, а сам он не входит в число фондов Организации Объединенных Наций. Таким образом, Общий гуманитарный фонд не включен в финансовые ведомости Организации Объединенных Наций, касающиеся Перечня отдельных целевых фондов. Когда для осуществления своей деятельности Организация Объединенных Наций получает средства из Общего гуманитарного фонда, она следует рекомендациям представительства Многопартнерского целевого фонда в соответствии с соглашением о взносах, заключенным между этим представительством и Организацией Объединенных Наций. Таким образом, управление Общим гуманитар-

ным фондом не осуществляется на основе финансовых положений и правил Организации Объединенных Наций, а его круг ведения не находится в компетенции Контроллера.

9. Организации положительно восприняли бы принятые в соответствии с этим докладом меры по усилению учета гуманитарных аспектов в рамках более широких общесистемных усилий по рассмотрению финансирования оперативной деятельности. Это согласуется с основополагающим принципом создания более всеобъемлющей системы, содействующей промежуточному финансированию в период между осуществлением гуманитарной деятельности и операций в области развития.

10. Кроме того, в своем докладе Объединенная инспекционная группа недооценивает то, в какой степени Организация Объединенных Наций в знак признания важности этой и других рекомендаций активизировала процесс подготовки принятия призывов к совместным действиям, который становится все более ориентированным на конкретные результаты. В настоящее время в соответствии с руководящими указаниями гуманитарные страновые группы должны определить свои годовые коллективные стратегические цели в рамках своей гуманитарной деятельности и привести их в соответствие с конкретными и измеримыми целевыми показателями, а также периодически отслеживать ход достижения этих целей и показателей. Кроме того, в рамках тематических блоков организации, сотрудничающие в технической сфере, должны более детально определять коллективные цели с точки зрения конкретных результатов (например, указывать количество построенных пунктов водоснабжения, распределенных единиц жилья и т.д.) и информировать о достижении этих целей в среднесрочном обзоре процесса принятия призывов и в разделе по вопросам деятельности за предыдущие периоды в рамках обзора данного процесса, который будет представлен в следующем году. В настоящее время Организация Объединенных Наций занимается формализацией этой системы отслеживания и поддержит идею ее использования при проведении всех крупных межучрежденческих гуманитарных мероприятий.

11. Наконец, в пункте 85 доклада Объединенная инспекционная группа заявляет, что она рекомендовала КСР внедрить основанный на результатах подход к согласованному управлению ресурсами (см. документ, озаглавленный «К программе гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности: уроки, извлеченные из бедствия, вызванного цунами в Индийском океане» (JIU/REP/2006/5)). В пункте 86 Группа заявила, что КСР еще не выполнил эту рекомендацию. Следует уточнить, что рекомендация была вынесена для Генеральной Ассамблеи, а не для КСР.

III. Конкретные замечания по рекомендациям

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует предложить Координатору чрезвычайной помощи, выполняющему функцию Председателя Межучрежденческого постоянного комитета, обеспечить, чтобы процесс подготовки призывов к совместным действиям стал инструментом обеспечения стратегических

рамков финансового планирования, чтобы: а) удовлетворять весь комплекс потребностей пострадавших от бедствий стран в непрерывной помощи, от этапа чрезвычайной помощи до этапов быстрого восстановления, предупреждения, уменьшения опасности и реконструкции, которые реально оценивались бы в каждом конкретном случае для подверженных стихийным бедствиям стран и стран с нестабильной обстановкой; и б) позволить всем гуманитарным организациям участвовать в проведении общих объективных оценок потребностей для мобилизации и выделения надлежащих ресурсов на своевременной, предсказуемой и устойчивой основе.

12. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Они отмечают, что ее эффективность можно было бы повысить вследствие уточнения того, что следует предпринять усилия по установлению связи между процессом подготовки призывов к совместным действиям там, где он осуществляется, и другими инструментами планирования и сбора средств, не реализуя его в каждой стране, испытывающей потребности в области восстановления.

13. Некоторые организации выразили озабоченность по поводу практической возможности и последствий осуществления. Другие отметили необходимость признания того, что некоторые виды гуманитарной деятельности стали осуществляться в нетрадиционных областях именно в силу отсутствия взаимодействия с другими субъектами, национальными партнерами и механизмами. В этой связи в рекомендации следовало бы учесть необходимость уделять больше внимания тому, как для удовлетворения этих потребностей партнеры и фонды по вопросам развития могут использовать методы составления программ, допускающих повышенную степень риска.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю следует повысить транспарентность и подотчетность при использовании военных ресурсов и средств, предоставленных непосредственно в качестве крайней меры для оказания помощи пострадавшему населению, представляя более подробную информацию о таких случаях и задействованных ресурсах в докладах об исполнении бюджета операций по поддержанию мира Генеральной Ассамблее, а также в периодических докладах Совету Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц.

14. Хотя некоторые организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают эту рекомендацию, другие отмечают, что использование военного имущества, ресурсов и средств согласуется с мандатами Генеральной Ассамблеи и что о нем соответствующим образом сообщается в докладах об исполнении бюджета на основе утвержденных стандартов и требований. То же самое касается военных ресурсов, используемых для осуществления гуманитарной деятельности по оказанию помощи, когда в силу обстоятельств такое использование требуется в соответствии с результатами тщательных оценок и решений. Таким образом, прозрачность и подотчетность в отношении использования ресурсов уже обеспечивается на протяжении всего отчетного периода.

Рекомендация 3

Генеральной Ассамблее следует поручить Генеральному секретарю при поддержке Межучрежденческого постоянного комитета представить предложение по своду принципов передовой практики финансирования гуманитарной деятельности, поощряющих гибкое резервирование и совместный подход, с учетом передовой практики использования открытых для всех и основанных на программах механизмов руководства и управления Общего гуманитарного фонда на страновом уровне и опыта осуществления инициативы добросовестного гуманитарного донорства.

15. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю при поддержке Управления по координации гуманитарных вопросов и Программы развития Организации Объединенных Наций и в сотрудничестве с международными финансовыми учреждениями следует разработать руководящие принципы созыва и проведения конференций по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению для обеспечения выделения средств для находящихся в чрезвычайном положении стран, включая недостаточно финансируемые и/или освещаемые гуманитарные кризисы, в соответствии с принципами беспристрастности, нейтральности, независимости и человечности.

16. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Вместе с тем они отмечают, что эффективная и учитывающая объем потребностей деятельность по обеспечению добровольных взносов со стороны доноров для урегулирования чрезвычайных ситуаций выходит за рамки проведения конференций по объявлению взносов. Ежегодно в мире насчитывается около 20 серьезных затяжных кризисов, а также внезапно возникают несколько крупномасштабных бедствий. У доноров незамедлительно отпало бы желание предоставлять помощь, если бы Организация Объединенных Наций проводила конференции по объявлению взносов применительно к каждому кризису. Проведение одной такой конференции, посвященной урегулированию нескольких кризисов, на практике также сопряжено с трудностями. Тем не менее Организация Объединенных Наций разрабатывает рабочий план по осуществлению на более всеобъемлющей общесистемном основе информационно-пропагандистской деятельности по мобилизации ресурсов, предусматривающей проведение конференций с участием доноров.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует просить Координатора чрезвычайной помощи поручить Межучрежденческому постоянному комитету разработать охватывающие всю систему общие руководящие принципы создания, пополнения и использования учрежденческих фондов и резервов для чрезвычайной помощи и восстановления, чтобы соответствующие организации, занимающиеся гуманитарной и иной помощью, могли оказать оперативную и своевременную помощь и чтобы ликвидировать разрыв между взятием обязательств и мобилизацией необходимых средств.

17. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют направленность этой рекомендации. Они признают значение охватывающих всю систему общих руководящих принципов, предназначенных для механизмов конкретных учреждений, которые в значительной степени дополняют внешние источники финансирования — как двусторонние, так и объединенные фонды. Вместе с тем они отмечают, что реализация такой рекомендации представляется затруднительной в связи с тем, что в каждом учреждении существуют различные директивные и руководящие органы и осуществляются конкретные утвержденные мероприятия.

Рекомендация 6

Генеральной Ассамблее на основе доклада Генерального секретаря следует принять политику в области наращивания потенциала в интересах оказания странам, пострадавшим от бедствий, помощи в подготовке национальных систем страхования на случай бедствий с учетом новаторской работы, начатой Исламским банком развития, Международным фондом сельскохозяйственного развития, Панамериканской организацией здравоохранения, ПРООН, Всемирной продовольственной программой и Всемирной организацией здравоохранения.

18. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию.

Рекомендация 7

Генеральному секретарю как Председателю КСР следует при содействии Управления по координации гуманитарных вопросов и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития способствовать созданию согласованных комплексных баз данных по гуманитарной деятельности, которые можно было бы использовать на страновом уровне, обеспечивая взаимодействие между ПРООН и Управлением, а также международными финансовыми учреждениями и многосторонними организациями по вопросам развития.

19. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют эту рекомендацию и выражают признательность за содействие созданию согласованных комплексных баз данных по гуманитарной деятельности, охватывающих более широкий круг учреждений и видов мероприятий. Вместе с тем они отмечают, что в этой связи необходимо признавать главенствующее положение Службы финансового контроля и не допускать создания на страновом уровне баз данных, дублирующих ее функции и полномочия.

20. Организации также отмечают, что, поскольку Служба финансового контроля полагается на предоставление учреждениями и донорами информации на добровольной основе, для доноров и учреждений важно продолжать выполнять существующие обязательства в отношении осуществляемого в рамках Службы регулярного обмена информацией. Кроме того, организации отмечают, что в докладе указывается на необходимость предоставлять не только информацию о полученных средствах для удовлетворения потребностей в гуманитарной помощи и что такая помощь оказывалась бы эффективнее в случае функционирования более мощной системы управления информацией по всем аспектам согласованных действий по предоставлению гуманитарной помощи. Организа-

ции поддерживают такой подход. Организациям системы Организации Объединенных Наций нужно использовать новейшие информационные технологии и объединить существующие, но слабо связанные между собой системы для создания эффективного инструмента, позволяющего отслеживать следующую информацию: а) районы, более всего нуждающиеся в оказании гуманитарной помощи, в рамках любого крупномасштабного кризиса; б) структуры, занимающиеся удовлетворением таких потребностей, а также население и районы, получающие гуманитарную помощь; в) потребности в финансировании, включая объем финансирования для выполнения обязательств; и d) действия по достижению поставленных целей. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают создание таких систем.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю как Председателю КСР следует при содействии Управления по координации гуманитарных вопросов, ПРООН и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития поддержать, где это целесообразно, создание на страновом уровне совместных подразделений управления для обеспечения эффективного с точки зрения затрат, подотчетного и систематического управления, а также согласовать процессы, форматы и методологию отчетности по гуманитарным проектам и смежным проектам развития.

21. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают и приветствуют эту рекомендацию. Вместе с тем они отмечают, что рекомендация, возможно, имеет довольно амбициозный характер. Создание совместного подразделения управления может означать, что такое подразделение будет также координировать процессы, обеспечивающие сбор средств, включая разработку концепции проектов, подготовку предложений и проведение переговоров по всем резервным соглашениям. На практике эта задача может оказаться невыполнимой с учетом характера гуманитарных ситуаций. Несмотря на это организации отмечают, что такой структуре было бы лучше всего располагаться в секретариате страновой группы Организации Объединенных Наций и функционировать под непосредственным руководством координатора-резидента или координатора по гуманитарным вопросам.