



Международный договор

О ГЕНЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСАХ РАСТЕНИЙ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА
ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА



R

Пункт 7 предварительной повестки дня

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ДОГОВОР О ГЕНЕТИЧЕСКИХ РЕСУРСАХ РАСТЕНИЙ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ВЕДЕНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

ТРЕТЬЯ СЕССИЯ УПРАВЛЯЮЩЕГО ОРГАНА

Тунис, Тунис, 1 – 5 июня 2009 года

ФИНАНСОВЫЕ ПРАВИЛА УПРАВЛЯЮЩЕГО ОРГАНА – СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>
I Введение	1-4
II. Существующая практика внесения взносов Договаривающимися Сторонами в Основной административный бюджет	5-7
III. Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций	8-14
IV. Выводы	15

Приложение 1: Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций: воздействие на результативность программ и стратегию мобилизации ресурсов (Исполнительное резюме, JIU/REP/2007/1)

Приложение 2: Добровольная ориентировочная шкала взносов в ЮНЕП

ФИНАНСОВЫЕ ПРАВИЛА УПРАВЛЯЮЩЕГО ОРГАНА – СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Управляющий орган принял свои Финансовые правила на первой сессии. Принимая их, он *«отмет[ил], что некоторые правила, оставшиеся в скобках, подлежат рассмотрению на его второй сессии»*. Однако на второй сессии Управляющего органа *«не было достигнуто консенсуса относительно необходимости окончательной доработки Финансовых правил на проходящей сессии и было вынесено решение рассмотреть Финансовые правила на третьей сессии»*.
2. Оставшиеся в скобках правила в Финансовых правилах Управляющего органа, по которым не было достигнуто согласия и которые Управляющий орган рассмотрит на этой сессии, касаются единственного вопроса, а именно - следует ли добровольные взносы Договаривающихся Сторон (далее именуемые «взносы») в основной административный бюджет Договора *«основывать на ориентировочной шкалы взносов»*. Вариант 1 правила V.1b предусматривает такую ориентировочную шкалу. Вариант 2 ее не предусматривает. Формулировка заключенного в скобки текста в правилах V.2, V.4 и V.5 будет зависеть от решения Управляющего органа по поводу правила V.1b и будет применяться только в том случае, если такая ориентировочная шкала будет введена.
3. Цель настоящего документа состоит в том, чтобы представить Управляющему органу фактическую информацию о существующей на данный момент практике и обратить его внимание на доклад Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций, касающийся влияния добровольных взносов на результативность программ в системе Организации Объединенных Наций.
4. Следует отметить, что Специальный комитет по вопросу третьей стороны-бенефициара предложил внести ряд дополнительных изменений в Финансовые правила (см. документ IT/GB-3/09/11 Rev. 1 *Доклад Председателя Комитета по вопросу третьей стороны-бенефициара*). Эти изменения в настоящем документе не обсуждаются.

II. СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРАКТИКА ВНЕСЕНИЯ ВЗНОСОВ ДОГОВАРИВАЮЩИМИСЯ СТОРОНАМИ В ОСНОВНОЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ БЮДЖЕТ

5. Так как вопрос о возможном применении ориентировочной шкалы взносов не был решен, в Циркулярном письме государствам от 3 ноября 2006 года с призывом вносить взносы, которое было направлено им после первой сессии Управляющего органа, содержался следующий текст:

Принимая свои Финансовые правила, Управляющий орган еще не решил, будет ли основной административный бюджет финансироваться за счет добровольных взносов, устанавливаемых на основе ориентировочной шкалы, или за счет добровольных взносов как таковых. В дополнении 4 к настоящему коммюнике приводится на случай, если Договаривающиеся Стороны сочтут ее полезной, ориентировочная шкала на основе шкалы взносов ФАО, скорректированная в соответствии с числом стран, которые являлись Договаривающимися Сторонами на 5 сентября 2006 года.

В проекте правила V.2b Финансовых правил указывается, что «каждая Сторона как можно раньше до наступления срока выплаты взноса информирует Секретаря о взносе, который она намеревается выплатить, и о предполагаемых сроках его выплаты». Несмотря на то, что это правило еще не принято, такое уведомление окажет существенную помощь Временному секретарю в планировании расходов. Поэтому Договаривающимся Сторонам предлагается направлять такие уведомления Временному секретарю как можно раньше.

6. Аналогичный текст был включен в Циркулярное письмо государствам от 11 июня 2008 года, содержавшее призыв вносить взносы, которое было направлено им после второй сессии Управляющего органа.
7. В ряде случаев Договаривающиеся Стороны также обращались к Секретарю с вопросами о сумме их взносов, и тогда Секретарь обращал их внимание на эти тексты. Управляющий орган, возможно, сочтет нужным отметить, что все Договаривающиеся Стороны, которые внесли взносы в Основной административный бюджет в ответ на призывы об обеспечении фондов, рассчитывали свои взносы на основе неофициальной ориентировочной шкалы, которая прилагалась к циркулярным письмам государствам¹.

III. ДОБРОВОЛЬНЫЕ ВЗНОСЫ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

8. При последующем рассмотрении своих Финансовых правил Управляющий орган может по своему усмотрению принять во внимание отчет Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций *Добровольные взносы в организациях системы Организации Объединенных Наций: воздействие на результативность программ и стратегии мобилизации ресурсов*², который был опубликован после принятия Финансовых правил.
9. *Исполнительное резюме* этого доклада приводится в *добавлении 1* к настоящему документу. Внимание Управляющего органа прежде всего обращается на следующие основные выводы о воздействии на результативность программ, которые точно характеризуют текущее положение дел с бюджетом Договора:

«Серьезную обеспокоенность вызывает отсутствие предсказуемости добровольного финансирования и его воздействие на устойчивую результативность программ. Эту проблему можно смягчить, если определенную долю добровольного финансирования вносить на основе предсказуемой шкалы взносов, как это было сделано Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), принявшим в 2002 году модель, которую можно рассматривать в качестве примера передовой практики.

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

10. Объединенная инспекционная группа отмечает, что
- «в резолюции Генеральной Ассамблеи об учреждении ЮНЕП было предусмотрено, что расходы Совета управляющих и небольшого секретариата покрываются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, а прочие расходы полностью или частично финансируются за счет добровольного фонда (резолюция 2997 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, пункт 3 в разделе II и пункт 1 в разделе II)³».*
11. Это, несомненно, отличается от ситуации с Договором, так как здесь даже расходы Управляющего органа и его небольшого секретариата полностью покрываются за счет добровольных взносов, что еще в большей степени увеличивает непредсказуемость и воздействие на устойчивую результативность программ. Так как Объединенная инспекционная группа привлекла внимание к модели ориентировочной шкалы добровольных взносов, принятой в 2002

¹ В отдельных случаях показатели незначительно округлялись для упрощения административных процедур. Информацию о взносах Договаривающихся Сторон в двухлетний период 2008-2009 годов см. в документе IT/GB-3/09/20 Доклад о ходе выполнения Программы работы и бюджета в двухлетний период 2008-2009 годов и текущее положение дел в области финансов.

² JIU/REP/2007/1, документ размещен в Интернете по адресу: http://www.unjui.org/data/reports/2007/en/2007_01.pdf.

³ Ссылка 5 на стр. 4 основного доклада.

году Советом управляющих ЮНЕП, описание этой модели⁴ приводится в добавлении 2 к настоящему докладу.

12. Объединенной инспекционной группой также отмечено, что:

«Хотя не все государства-члены, по всей видимости, являлись сторонниками добровольной ориентировочной шкалы ЮНЕП, новая система помогла обеспечить большую предсказуемость и достаточность ресурсов, по крайней мере на первоначальных этапах. Благодаря участию в новой системе большего числа стран, включая наименее развитые страны, это привело также к более широкой «причастности» государств-членов к организации. Кроме того, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций с удовлетворением отметила прогресс, достигнутый в осуществлении положений раздела III.B добавления к решению SS.VII/1.14 Совета управляющих⁵, касающихся укрепления роли и финансового положения ЮНЕП».

13. В разделе «Дальнейшие перспективы» приводится вывод Объединенной инспекционной группы:

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

14. В заключении:

«Инспектора полностью поддерживают добровольную ориентировочную шкалу взносов в качестве средства обеспечения большей предсказуемости и достаточности ресурсов для тех организаций системы Организации Объединенных Наций, которые сталкиваются с проблемой неопределенности в вопросах основного финансирования⁶»,

и дают следующую рекомендацию:

«Законодательным органам всех фондов и программ Организации Объединенных Наций следует учредить межправительственную рабочую группу для разработки предложений по добровольной ориентировочной шкале взносов в фонд основных ресурсов на основе принятой ЮНЕП модели для их рассмотрения и одобрения законодательными органами».

IV. ВЫВОДЫ

15. Если Управляющий орган не достигнет консенсуса по этому нерешенному вопросу Финансовых правил на текущей сессии, он, возможно, пожелает в свете рекомендации Объединенной инспекционной группы учредить межправительственную рабочую группу для разработки предложений по добровольной ориентировочной шкале взносов в Основной административный бюджет на основе принятой в ЮНЕП модели для их рассмотрения и утверждения на его четвертой сессии.

⁴ Вставка 1 на стр. 8 основного доклада.

⁵ Пункт 26 основного доклада.

⁶ Пункт 27 основного доклада.

Добавление 1

**ДОБРОВОЛЬНЫЕ ВЗНОСЫ В ОРГАНИЗАЦИЯХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ВОЗДЕЙСТВИЕ НА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПРОГРАММ И
СТРАТЕГИЮ МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ**

(ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ РЕЗЮМЕ, JIU/REP/2007/1)**Цель:**

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

Основные установленные факты и выводы**Способы финансирования и тенденции**

- В период 2000-2005 годов темпы роста внебюджетного/неосновного финансирования были выше, чем регулярного/основного финансирования в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций, и это сопровождалось увеличением доли внебюджетного/неосновного финансирования в совокупном финансировании.

Воздействие на результативность программ

- Тенденции в области добровольного финансирования оказывали определенное позитивное воздействие на результативность программ, способствуя в частности росту оперативной деятельности во многих организациях и обеспечивая конкурентную основу для повышения эффективности, но наряду с этим они породили также значительные проблемы.
- Серьезную обеспокоенность вызывают недостаточная предсказуемость добровольного финансирования и его воздействие на устойчивую результативность программ. Эту проблему можно смягчить, если определенную долю добровольного финансирования вносить на основе предсказуемой шкалы взносов, как это было сделано Советом управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), принявшим в 2002 году модель, которую можно рассматривать в качестве примера передовой практики. Вместе с тем в некоторых организациях опыт использования многолетних рамочных программ финансирования оказался менее обнадеживающим.
- Во всех организациях донорская база добровольных взносов носит ограниченный характер. Отсюда вытекает неизбежное снижение результативности программ, и в случаях, когда основные доноры резко сокращают финансирование или полностью свертывают его, возникают значительные неблагоприятные последствия.
- Условия, которыми связываются добровольные взносы, снижают гибкость финансирования и серьезно затрудняют усилия секретариатов организаций по реализации порученных им программ. Согласно имеющимся данным, целевое финансирование может приводить к искажению программных приоритетов, что вызывает серьезную обеспокоенность инспекторов. В целях преодоления этой проблемы организации разработали новаторские способы финансирования, в том числе тематическое финансирование и объединенное финансирование, которые могут рассматриваться в качестве примеров передовой практики. Решающее значение имеет также хорошо налаженная связь между субъектами деятельности.
- Некоторые организации испытывают острый дефицит основных ресурсов, что неблагоприятно сказывается на их способности оказывать важнейшие основные услуги. В

некоторых случаях неосновные ресурсы используются для финансирования ключевых профильных функций и персонала.

- Управление внебюджетными/неосновными ресурсами требует значительной административной поддержки, в том числе финансовых затрат. В большинстве организаций эти вспомогательные расходы в определенной мере субсидируются за счет регулярных/основных ресурсов, что отвлекает средства от финансирования мероприятий, осуществление которых поручено законодательными органами, на финансирование мероприятий, имеющих более узкую, двустороннюю направленность. Расходы на поддержку программ должны возмещаться в полном объеме, и с этой целью следует ускорить работу по согласованию политики возмещения вспомогательных расходов.

Динамика финансирования

- Организации системы Организации Объединенных Наций конкурируют за добровольные взносы как между собой, так и с другими субъектами, такими как неправительственные организации. Подобная конкуренция обеспечивает стимулы для повышения эффективности, но в то же время сопряжена с операционными издержками. Более того, это соперничество может приводить к снижению ставок эксплуатационных расходов ниже уровня полного возмещения, вызывая искажение сравнительных преимуществ.
- Столкнувшись с проблемой обострения конкуренции за ресурсы, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций предприняли попытки увеличить приток средств из частного сектора, но в целом эти ресурсы остаются очень небольшим компонентом в общем объеме финансирования за счет взносов.
- Эффективную мобилизацию средств сдерживает отсутствие в секретариатах достаточных знаний о новых методах и инструментах мобилизации помощи, таких как глобальные фонды и другие частно-государственные партнерства, или политические препятствия, мешающие доступу к таким инструментам, а также потребность в обеспечении соответствующих руководящих указаний и профессиональной подготовки для соответствующих сотрудников.
- Сами организации и также страны-доноры считают координацию, сотрудничество и подход, основанный на партнерстве, ключевыми факторами успеха в условиях конкуренции за финансирование.

Стратегии мобилизации ресурсов

- Организации имеют, как правило, внутренние руководящие принципы и процедуры взаимодействия с правительствами-донорами, а некоторые из них разработали аналогичные механизмы контроля применительно к частному сектору. Вместе с тем общеорганизационные стратегии мобилизации ресурсов, официально принятые руководящими органами, получили большее распространение в фондах и программах, которые полностью или в значительной мере опираются на добровольное финансирование, чем в специализированных учреждениях.
- Некоторые организации достигли значительного прогресса в разработке стратегий мобилизации ресурсов. По мере все большего распространения программ добровольного финансирования в системе Организации Объединенных Наций во всех организациях будет расти потребность в разработке таких стратегий. Важная роль в стимулировании и поддержке этих процессов отводится законодательным органам.

Децентрализованная мобилизация средств

- Инициативы Организации Объединенных Наций по проведению реформ, реализуемые в последнее десятилетие, и решения Генеральной Ассамблеи в контексте проводимых раз в три года всеобъемлющих обзоров политики в области оперативной деятельности в целях

развития привели к тому, что все больше внимания уделяется деятельности на уровне стран.

- В этих условиях организации, а также учреждения-доноры все активнее децентрализуют процессы финансирования и свою деятельность, но это может привести к снижению эффективности, в частности к дублированию работы и отсутствию единообразия.
- Исполнительным главам следует обеспечивать включение в стратегию мобилизации ресурсов, разрабатываемую для их соответствующих организаций, создание централизованного координирующего подразделения и конкретное изложение в соответствующих административных документах функций, обязанностей и любых передаваемых полномочий по мобилизации ресурсов.

Дальнейшие перспективы

- В общесистемном анализе, представленном в настоящем докладе, подчеркивается ключевое значение надлежащих и предсказуемых регулярных/основных ресурсов для эффективного обеспечения результативности программ во всех областях деятельности Организации Объединенных Наций.
- В последнее время различные субъекты деятельности выдвигают инициативы, касающиеся согласования и повышения эффективности помощи в целях развития, а также принципов и передовой практики в области оказания гуманитарной донорской помощи. Вопросы финансирования занимают центральное место в работе созданной Генеральным секретарем Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде. Генеральному секретарю следует ускорить нынешний процесс реформ, направленный на обеспечение более предсказуемого финансирования системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендации, предлагаемые для рассмотрения законодательным органам

- **Законодательным органам всех фондов и программ Организации Объединенных Наций следует учредить межправительственную рабочую группу для разработки предложений по добровольной ориентировочной шкале взносов в фонд основных ресурсов на основе принятой ЮНЕП модели для их рассмотрения и одобрения законодательными органами.**
- **Законодательным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой ускорить работу по согласованию политики возмещения вспомогательных расходов, которая в настоящее время проводится под эгидой Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР).**
- **Законодательным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам с просьбой обеспечить включение в соглашения, подписываемые с отдельными странами-донорами по программам младших экспертов/младших сотрудников категории специалистов, компонента финансирования для кандидатов из недопредставленных и непредставленных стран.**
- **Законодательным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обратиться к своим соответствующим исполнительным главам, если они еще не сделали этого, с просьбой разработать общеорганизационную стратегию мобилизации ресурсов на предмет ее рассмотрения и одобрения законодательными органами.**

*Добавление 2***ДОБРОВОЛЬНАЯ ОРИЕНТИРОВОЧНАЯ ШКАЛА ВЗНОСОВ В ЮНЕП**

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

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

При разработке добровольной ориентировочной шкалы взносов в рамках экспериментальных этапов в 2003 и 2004-2005 годах были отмечены следующие важные соображения:

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

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