



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
4 February 2003  
Russian  
Original: English

---

**Пятьдесят седьмая сессия**  
Пункты 112 и 119 повестки дня  
**Бюджет по программам на двухгодичный**  
**период 2002–2003 годов**  
Объединенная инспекционная группа

### **Доклад Объединенной инспекционной группы о вспомогательных расходах, связанных с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций**

#### **Записка Генерального секретаря**

##### **Добавление**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить для рассмотрения Генеральной Ассамблеей свои замечания, а также замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Вспомогательные расходы, связанные с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2002/3) (см. A/57/442).

*Резюме*

Доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Вспомогательные расходы, связанные с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (JU/REP/2002/3) (см. A/57/442) представляет собой результат последнего рассмотрения Группой этого вопроса. Более ранние исследования были проведены ОИГ в 1969, 1974, 1978 и 1990 годах. В этих исследованиях рассматривалась обычная политика и практика организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении учета расходов и возмещения вспомогательных расходов. Настоящий доклад Объединенной инспекционной группы выходит за рамки традиционного анализа и представляет собой более углубленный анализ последних изменений в политике, тенденций в отношении мобилизации средств, использования внебюджетных ресурсов и соответствующего возмещения вспомогательных расходов. В нем также анализируются методологии оценки расходов, что сделано скорее с точки зрения политики, нежели технических аспектов. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций приветствуют этот доклад в качестве всеобъемлющего и полезного вклада в работу в данной области, объем которой неуклонно возрастает. В частности, они высоко оценивают включенную в него справочную информацию, а также проведенный анализ применяемых в настоящее время организациями системы Организации Объединенных Наций стратегий и процедур. Они, как правило, соглашаются с содержащимися в докладе выводами и рекомендациями и признают необходимость в общесистемном масштабе следить за изменениями в области политики и процедур и регулярно рассматривать общий порядок распоряжения внебюджетными ресурсами в рамках системы Организации Объединенных Наций.

## I. Введение

1. Доклад Объединенной инспекционной группы (ОИГ), озаглавленный «Вспомогательные расходы, связанные с внебюджетной деятельностью, в организациях системы Организации Объединенных Наций» (L/U/REP/2002/3), является последним из серии исследований, проведенных ОИГ по этому вопросу. В ходе предыдущего рассмотрения — в 1969, 1974, 1978 и 1990 годах — основное внимание уделялось обычным стратегиям и сложившейся практике организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении оценки расходов и определения ставок возмещения вспомогательных расходов. В отличие от этого, в настоящем докладе дана более общая картина и анализируются преобладающие в организациях системы Организации Объединенных Наций условия с точки зрения политики и соответствующие тенденции. Среди прочего, в настоящем докладе рассматривается вопрос об использовании внебюджетных взносов по сравнению с регулярными или «основными» программными ресурсами организаций системы Организации Объединенных Наций. В докладе рассматриваются практические аспекты оценки расходов и рекомендуется соответствующий подход.

## II. Общие замечания

2. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций приветствуют это исследование, которое может быть использовано для информированного пересмотра, переоценки или корректировки политики в области вспомогательных расходов, связанных с внебюджетной деятельностью организаций системы Организации Объединенных Наций. Они дают высокую оценку подробному анализу вопросов, которые обычно считаются сложными и серьезными с политической точки зрения и касаются использования внебюджетных взносов в свете регулярных бюджетов организаций системы, программирования внебюджетных ресурсов и определения политики и процедур в отношении установления и применения ставок вспомогательных расходов. Они также отмечают, в частности, показанные в докладе существенные различия в политике и практике организаций системы Организации Объединенных Наций в том, что касается внебюджетных ресурсов.

3. Члены КСР отмечают, что многие организации системы все шире используют внебюджетные ресурсы по ряду соображений. Наиболее распространенным фактором, как представляется, является заметная тенденция к сокращению объема регулярных или «основных» ресурсов многих таких организаций. Другой фактор — гибкость механизмов внебюджетного финансирования, позволяющая организациям системы оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации или на неожиданные просьбы государств-членов об оказании технической помощи.

4. Члены КСР соглашались с приводимым в этом докладе замечанием в отношении того, что установление и применение единых общесистемных ставок вспомогательных расходов, рассчитанных на основе средних расходов в рамках всей системы, без учета структуры расходов, вида поддерживаемой внебюджетной деятельности и характера такой поддержки, в настоящее время вряд ли даст какой-либо выигрыш. Однако они выступают за определенное согласова-

ние политики в отношении определения ставок вспомогательных расходов и приветствуют деятельность ОИГ в этой области.

5. Члены КСР отмечают, что используемая многими организациями системы практика установления фиксированной ставки вспомогательных расходов по программам в размере, например, 13 процентов от объема прямых расходов по проектам более не отвечает потребностям соответствующих организаций. В результате этого, административные руководители зачастую вынуждены давать разрешение на использование других ставок вспомогательных расходов. Они считают, что необходимо рассмотреть вопрос о разработке общей политики, которая будет в большей степени учитывать реальные потребности организаций системы. Такая новая общая политика, как ее представляет себе Объединенная инспекционная группа, будет учитывать растущее разнообразие услуг, оказываемых в настоящее время различными организациями и потребность в обеспечении большей гибкости, с тем чтобы системы организации могли эффективно реагировать на срочные и непредвиденные просьбы и наряду с этим обеспечивать необходимый уровень поступлений в счет покрытия вспомогательных расходов.

6. Члены КСР отмечают решимость организаций системы начать общесистемный процесс консультаций по вопросам, выводам и рекомендациям, изложенным в докладе Объединенной инспекционной группы. Члены КСР намерены рассмотреть подходящие механизмы на рабочем уровне под эгидой двух комитетов высокого уровня КСР, в том числе рамки консультативного процесса и контроля за выполнением рекомендаций Объединенной инспекционной группы.

### III. Замечания по рекомендациям

#### Рекомендация 1

**В целях обеспечения эффективного использования внебюджетных ресурсов в поддержку осуществления предусмотренных в соответствующих мандатах программ директивные органы, возможно, сочтут целесообразным предложить административным руководителям каждой организации:**

**а) включать внебюджетные ресурсы наряду с основными ресурсами в представляемый бюджет (если они этого еще не делают) и входить в директивные органы с предложением об их утверждении по крайней мере в целях установления общих программных приоритетов;**

**б) принимать внебюджетные ресурсы для осуществления деятельности, выходящей за рамки основного бюджета, в соответствии с общими программными приоритетами, одобренными директивными органами.**

7. Члены КСР в целом принимают рекомендацию 1(а) в интересах содействия повышению степени транспарентности при представлении бюджетов по программам и более четкого определения программных приоритетов. Однако некоторые члены КСР выразили сомнение в отношении того, насколько целесообразно передавать вопрос о рассмотрении и утверждении внебюджетных ресурсов своим директивным органам, что сопряжено со значительными затратами времени и усилий, особенно с учетом того, что данные о возможных внебюджетных взносах доноров носят исключительно ориентировочный характер.

8. Члены КСР указывают на то, что в некоторых организациях системы взносы во внебюджетные ресурсы рассматриваются прежде всего в качестве средства осуществления мероприятий основной программы и ликвидации пробелов в основном финансировании, что особенно верно в отношении тех организаций системы, которые сталкиваются с нулевым ростом или даже с сокращением своих основных бюджетов и, таким образом, во все большей степени зависят от внебюджетных взносов в плане полного осуществления своих основных программ. В этом контексте члены КСР считают, что рекомендацию 1(b) необходимо уточнить.

#### Рекомендация 2

Административным руководителям следует обеспечить, чтобы при проведении любых оценок дополнительных расходов четко определялось, какая доля расходов, связанных с существующими административными структурами и другими структурами оперативно-функционального обслуживания, надлежащим образом финансируется из основных ресурсов, а какая доля финансируется из внебюджетных ресурсов.

9. Эта рекомендация в целом признается приемлемой.

#### Рекомендация 3

Административным руководителям следует предварительно тщательным образом взвесить издержки и выгоды, связанные с возможными подходами к оценке дополнительных расходов. Обоснованность результатов, полученных при проведении любых оценок расходов, включая подготовленные прогнозы потребностей в доходах для покрытия вспомогательных расходов, должна проверяться с помощью ретроспективного анализа расходов и доходов.

10. Члены КСР разделяют изложенный в этой рекомендации общий осмотрительный подход к использованию результатов оценки дополнительных расходов и соглашаются с тем, что необходимо в полном объеме учитывать его относительные преимущества и обусловленные им затраты.

#### Рекомендация 4

Директивные органы, возможно, сочтут целесообразным изучить вопрос о том, чтобы разрешить организациям системы Организации Объединенных Наций удерживать проценты, начисляемые на остатки внебюджетных ресурсов, которые выделяются для осуществления деятельности, финансируемой несколькими донорами, в тех случаях, когда ресурсы объединяются, что не позволяет отдельно вести учет по донорам. Они, возможно, пожелают принять решение о том, чтобы такие поступления использовались для снижения внебюджетных вспомогательных расходов и чтобы директивным органам представлялась надлежащая отчетность о связи между процентами по поступлениям и ставками вспомогательных расходов.

11. Эта рекомендация в целом признается приемлемой.

### Рекомендация 5

**Административным руководителям следует провести обзор нормативных положений, применяемых в их соответствующих организациях к внебюджетным вспомогательным расходам, и представить их директивным органам предложения, призванные устранить противоречия в таких нормативных положениях.**

12. Члены КСР отмечают серьезные противоречия в нормативных положениях, которые впервые были выявлены в ответах на вопросник Объединенной инспекционной группы и которые подразумеваются в этой рекомендации. Речь идет о применяемой некоторыми организациями системы практике взыскания вспомогательных расходов при одновременном использовании ресурсов регулярного бюджета для дополнительного финансирования внебюджетных мероприятий. Соответствующие члены КСР осведомлены о таких противоречиях и должным образом проинформировали о них свои государства-члены. Члены КСР отмечают, что государства-члены, по-видимому, в целом не выступают против частичного использования средств регулярного бюджета для финансирования внебюджетных мероприятий, так как результаты оценки расходов прямо свидетельствуют о том, что реальный объем вспомогательных расходов на практике значительно превышает утвержденный показатель их возмещения.

### Рекомендация 6

**Административным руководителям организаций, которые еще не сделали этого, следует изучить возможность включения в качестве прямых и внутренних расходов по проектам и программам поддающихся определению элементов, относимых в настоящее время к указываемым в процентах вспомогательным расходам.**

13. Члены КСР высказываются за дополнительное уточнение этой рекомендации. Хотя, как правило, члены КСР в принципе приветствуют большую гибкость в отношении разделения элементов вспомогательных расходов на категорию фиксированных или указываемых в процентах расходов и на категорию прямых и внутренних расходов по проектам и программам, некоторые члены КСР обеспокоены возможным общим занижением, в конечном итоге, ставок вспомогательных расходов по программам, что представляется им нежелательным. Кроме того, в результате проявления такой гибкости может возникнуть дополнительная необходимость в проведении переговоров с донорами по вопросу об определении того, какие элементы расходов должны взиматься в качестве прямых и внутренних расходов по проектам и программам.

### Рекомендация 7

**Исполнительному совету ПРООН следует провести обзор практики включения косвенных вспомогательных расходов в организациях системы Организации Объединенных Наций в статью основных ресурсов и расходов по проектам ПРООН. Исполнительный совет, возможно, сочтет целесообразным пересмотреть эту политику в соответствии с принципами, изложенными в рекомендации 9 ниже.**

14. Хотя эта рекомендация рассчитана на Исполнительный совет Программы развития Организации Объединенных Наций, некоторые члены КСР считают, что она имеет общесистемное значение.

#### Рекомендация 8

Административным руководителям следует обеспечить последовательный подход к исключительным ставкам вспомогательных расходов и основаниям для их применения. Они должны применяться лишь в соответствии с оправданными основными приоритетами или в том случае, если действительно установлена целесообразность применения более низких ставок вспомогательных расходов. Кроме того, административным руководителям, довольно часто принимающим решения о применении исключительных ставок вспомогательных расходов, следует пересмотреть политику в области внебюджетных вспомогательных расходов, в отношении которой они делают исключения.

#### Рекомендация 9

Директивным органам следует принять соответствующую политику в области вспомогательных расходов, с тем чтобы можно было и впредь эффективно мобилизовывать внебюджетные ресурсы и использовать их для осуществления предусмотренной мандатами деятельности в области развития и в гуманитарных и других основных областях деятельности. Такая политика должна быть четкой, транспарентной и простой в осуществлении, и она должна предусматривать последовательный и справедливый подход к специальным механизмам. С этой целью директивные органы, возможно, сочтут целесообразным принять решение о том, что:

а) ставки внебюджетных вспомогательных расходов должны устанавливаться в соответствии со следующими принципами:

- они должны учитывать и отражать относительную значимость и прямые выгоды внебюджетной деятельности для предусмотренной мандатами программы;
- они должны быть дифференцированы с учетом расходов на оказываемую поддержку в зависимости от видов деятельности, поставленных условий и объема ресурсов;

б) полномочия на установление ставок внебюджетных вспомогательных расходов в соответствии с принципами, изложенными в подпункте (а) выше, могут быть переданы административным руководителям с представлением надлежащих отчетов об осуществлении таких полномочий директивным органам.

15. Изложенные в рекомендациях 8 и 9 принципы в целом признаются приемлемыми.

#### Рекомендация 10

При осуществлении новой политики в области внебюджетных вспомогательных расходов и применении ставок, установленных в соответствии с принципами, изложенными в рекомендации 9 выше, администра-

тивным руководителям следует предварительно тщательным образом изучить влияние таких изменений на поступления по статье вспомогательных расходов, следя в то же время за тем, чтобы на основные ресурсы не перекладывалась более значительная часть расходов, связанных с обслуживанием внебюджетной деятельности. Любое сокращение поступлений в результате снижения ставок вспомогательных расходов должно в принципе компенсироваться путем повышения эффективности административных услуг.

16. Члены КСР согласны с тем, что, хотя повышение эффективности административных услуг является одной из основных обязанностей всех организаций, нельзя делать вывод о том, что любые полученные таким образом выгоды обязательно приведут к снижению расходов на финансируемую за счет внебюджетных средств деятельность в рамках Организации и, таким образом, автоматически вызовут ожидаемое снижение ставок вспомогательных расходов по программам.

#### **Рекомендация 11**

Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) должен обеспечить наблюдение за процессом принятия политики в области вспомогательных расходов и подготовку и распространение на регулярной основе отчетности о такой политике со сравнительным анализом. Эта отчетность должна рассматриваться соответствующим механизмом КСР в целях, по возможности, унификации принципов, лежащих в основе политики в области вспомогательных расходов, а также административными руководителями, которые должны представлять доклады по данному вопросу своим соответствующим директивным органам.

17. Эта рекомендация в целом является приемлемой. Ожидается, что члены КСР определят надлежащий механизм для осуществления контроля, подготовки отчетности и проведения обзора в том, что касается процессов принятия решений организациями системы относительно управления внебюджетными ресурсами в рамках двух комитетов высокого уровня КСР.

#### **Рекомендация 12**

Директивным органам следует и впредь контролировать общие административные и другие вспомогательные расходы и проводить обзор данных компонентов в бюджетах организаций системы Организации Объединенных Наций. В этом процессе государства-члены должны обеспечить, чтобы потребности в административном и другом оперативно-функциональном обслуживании не увеличивались в основных бюджетах в пропорции к общим основным ресурсам.

18. Эта рекомендация в целом является приемлемой.