



Вспомогательный орган по осуществлению

Сорок восьмая сессия

Бонн, 30 апреля – 10 мая 2018 года

Пункт 21 b) предварительной повестки дня

Административные, финансовые

и институциональные вопросы

Бюджетные вопросы

**Техническое рабочее совещание по вопросу о путях
повышения эффективности и транспарентности
бюджетного процесса¹**

Доклад секретариата

Резюме

Техническое рабочее совещание по вопросу о путях повышения эффективности и транспарентности бюджетного процесса было проведено на полях сорок седьмой сессии Вспомогательного органа по осуществлению 8 ноября 2017 года в Бонне, Германия. Рабочее совещание было проведено по просьбе, высказанной Вспомогательным органом по осуществлению на его сорок шестой сессии, с целью обсуждения возможных путей повышения эффективности и транспарентности бюджетного процесса, в том числе следующих вопросов:

- a) варианты повышения гибкости средств Целевого фонда для вспомогательной деятельности;
- b) пути решения проблемы задолженности по взносам в основной бюджет;
- c) уровень резерва оборотного капитала;
- d) распределение ресурсов в Целевом фонде для основного бюджета РКИКООН и Целевом фонде для вспомогательной деятельности.

С учетом важности финансирования участия повестка дня рабочего совещания включала также пятую тему, которая касалась Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН.

Представители Сторон внесли свой вклад и представили секретариату свои отзывы по темам рабочего совещания, по подготовленным им справочным документам и по его выступлениям. Эти отзывы будут представлять собой информационную основу для внесения усовершенствований в бюджетный процесс.

¹ Было проведено на полях сорок седьмой сессии Вспомогательного органа по осуществлению.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Участие в рабочем совещании и его структуре	5–9	3
III. Повышение гибкости средств в Целевом фонде для вспомогательной деятельности	10–14	4
IV. Меры, направленные на решение проблемы задолженности по ориентировочным взносам в основной бюджет	15–19	5
V. Установление надлежащего уровня резерва оборотного капитала	20–22	5
VI. Распределение ресурсов в Целевом фонде для основного бюджета РКИКООН и Целевом фонде для вспомогательной деятельности	23–25	6
VII. Целевой фонд для участия в процессе РКИКООН	26–30	6
VIII. Закрытие совещания и последующие шаги	31–35	7

I. Введение

1. Вспомогательный орган по осуществлению (ВОО) на своей сорок шестой сессии просил секретариат организовать на полях ВОО 47 техническое рабочее совещание Сторон с целью обсуждения возможных путей повышения эффективности и транспарентности бюджетного процесса с учетом информации, размещенной на веб-сайте РКИКООН. ВОО просил рассмотреть на рабочем совещании следующие вопросы²:

- a) варианты повышения гибкости средств в Целевом фонде для вспомогательной деятельности;
- b) пути решения проблемы задолженности по взносам в основной бюджет;
- c) распределение ресурсов в Целевом фонде для основного бюджета РКИКООН и Целевом фонде для вспомогательной деятельности;
- d) уровень резерва оборотного капитала.

2. С учетом важности финансирования участия повестка дня рабочего совещания включала также пятую тему, которая касалась Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН.

3. ВОО просил своего Председателя устно доложить об итогах технического рабочего совещания на ВОО 47 с целью предоставления секретариату руководящих указаний по осуществлению бюджета по программам³. Он также просил секретариат подготовить доклад об итогах технического рабочего совещания для рассмотрения на ВОО 48.

4. ВОО, возможно, пожелает учесть вопросы, озабоченности и предложения, обсужденные на рабочем совещании, при рассмотрении бюджетных вопросов и дать руководящие указания в отношении возможных последующих шагов в зависимости от обстоятельств.

II. Участие в рабочем совещании и его структуре

5. Рабочее совещание было проведено в среду, 8 ноября 2017 года, под председательством заместителя Исполнительного секретаря. На нем около 60 Сторон были представлены более чем 100 представителями.

6. Рабочее совещание было направлено на информирование Сторон и предоставление им возможности дать руководящие указания секретариату по усовершенствованию бюджетных процессов.

7. Повестка дня рабочего совещания, справочные документы по каждой теме и представления секретариата размещены на веб-сайте РКИКООН⁴.

8. На рабочем совещании было сделано пять презентаций – по одной по каждой из четырех тем, просьбы о рассмотрении которых поступили от Сторон, плюс по еще одной теме, касавшейся Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН. Для обсуждения групп вопросов было выделено два продолжительных периода.

9. Рабочее совещание открыл заместитель Исполнительного секретаря и Председатель ВОО г-н Томаш Хрущов. В своих вступительных заявлениях они подчеркнули, что цель рабочего совещания заключалась в анализе принципов бюджетного процесса, а не содержания самого бюджета. Они отметили, что рабочее совещание было направлено на поддержку совместной ответственности Сторон и секретариата за работу секретариата, когда Стороны дают руководящие указания и

² FCCC/SBI/2017/7, пункт 129.

³ FCCC/SBI/2017/7, пункт 130.

⁴ http://unfccc.int/secretariat/budget/funding_at_the_unfccc/items/10466.php.

оказывают поддержку, не контролируя каждую мелочь, и обеспечивают надзор за деятельностью без излишне тщательного изучения деталей работы секретариата.

III. Повышение гибкости средств в Целевом фонде для вспомогательной деятельности

10. Председатель внес на рассмотрение эту тему, отметив, что в контексте общего финансирования доля добровольных взносов по сравнению со статичными основными взносами во всех международных организациях растет, и тенденция к поиску других источников финансирования усиливается. Хотя приоритеты тех, кто предоставляет средства, варьируются, секретариат стремится обеспечить, чтобы эти средства использовались оптимально для деятельности, запланированной руководящими и вспомогательными органами РКИКООН.

11. Многие Стороны согласились с тем, что желательно обеспечить большую гибкость в рамках Целевого фонда для вспомогательной деятельности. Было отмечено, что дополнительное финансирование по своему характеру обеспечивается с целью дополнения основного финансирования. Было также отмечено, что нормативные положения ряда стран требуют резервирования их взносов для конкретных видов деятельности и что само по себе такое резервирование необязательно является проблемой при условии, что имеющихся средств хватает для проведения работы во всех предусмотренных мандатами областях.

12. Несколько стран высказали озабоченность по поводу того, что сочетание целевого финансирования и общая нехватка финансовых средств может означать, что на какие-то виды деятельности будет выделено больше средств, чем требуется, тогда как другие в течение длительного времени будут испытывать нехватку финансирования. Была высказана мысль, что соглашение со Сторонами о том, что должна допускаться определенная гибкость в использовании целевых взносов Сторон, позволило бы секретариату распределять средства для тех видов деятельности, которые наиболее нуждаются в них. В ответ на это секретариат сообщил, что он, насколько это возможно, стремится к достижению такого соглашения при проведении переговоров о финансировании.

13. Были высказаны различные мнения о взносах негосударственных субъектов в Целевой фонд для вспомогательной деятельности. В настоящее время они составляют лишь 7% в год от средств фонда, и ряд Сторон отметили потенциальную возможность увеличения такого финансирования при условии его соответствия потребностям РКИКООН. Другие Стороны пожелали, чтобы было подтверждено, что такие взносы будут надлежащим образом проверяться и приниматься лишь в том случае, если они отвечают строгим критериям. Секретариат отметил, что он регулирует такое финансирование с использованием строгих принципов и практик Организации Объединенных Наций⁵ для обеспечения отсутствия какого-либо ненадлежащего влияния.

14. В ответ на поставленные вопросы секретариат пояснил, что дополнительные взносы используются для финансирования деятельности, предусмотренной в программе работы, и что расходы на тех сотрудников, деятельность которых непосредственно связана с программой работы, покрываются из основного бюджета. Средства, имеющиеся в Целевом фонде для вспомогательной деятельности, используются для дополнения основных средств с целью обеспечения более полного осуществления двухгодичной программы работы в той мере, в какой это позволяют дополнительные средства.

⁵ *Руководящие принципы в отношении принципиального подхода к сотрудничеству между Организацией Объединенных Наций и деловыми кругами.* Имеются по адресу <https://business.un.org/en/documents/5292>.

IV. Меры, направленные на решение проблемы задолженности по ориентировочным взносам в основной бюджет

15. Председатель внес на рассмотрение эту тему, отметив серьезность данной проблемы и тот факт, что Стороны обладают полномочиями, необходимыми для обеспечения наличия у секретариата соответствующих ресурсов. Подразделения Организации Объединенных Наций не могут брать ссуды в банках для устранения пробелов в денежной наличности, и поэтому для осуществления предусмотренной мандатами деятельности важное значение имеют не только бюджет, но и ликвидность. Взносы должны предоставляться в соответствии с потребностями бюджета и финансовыми правилами конкретного подразделения.

16. Стороны выразили озабоченность в связи со степенью, в которой поступающие с опозданием и давно просроченные ориентировочные взносы в основной бюджет могут влиять на способность секретариата своевременно осуществлять свою деятельность. Был обсужден ряд рекомендаций. Было отмечено, что некоторые органы системы Организации Объединенных Наций применяют в таких случаях различные меры наказания, например такие, как ограничение права голоса. Часто меры наказания применяются в сочетании с мерами сотрудничества.

17. Одна Сторона высказала мнение, что в качестве яркого примера применения мер наказания можно было бы рассматривать финансовые правила Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением⁶. Несколько Сторон выразили мнение, что переговоры и сотрудничество могли бы оказаться более эффективными в контексте РКИКООН, чем меры наказания.

18. Стороны отметили важное значение представленной информации и рекомендовали прилагать большие усилия к повышению информированности Сторон о ситуации при частом распространении новой информации как на многосторонних форумах, так и на двусторонней основе, они также рекомендовали, чтобы информация предоставлялась не только специалистам по бюджету, но и главам делегаций. Было отмечено, что, возможно, некоторые Стороны могли бы перечислять свои взносы пораньше, если бы они знали о необходимости делать это.

19. Председатель проинформировал Стороны, что одна из новых мер, которая была запланирована к реализации в 2017 году, заключалась в направлении Председателем Конференции Сторон (КС) писем всем Сторонам, имеющим задолженность по взносам. Председатель отметил, что эта мера успешно применяется в других организациях системы Организации Объединенных Наций⁷.

V. Установление надлежащего уровня резерва оборотного капитала

20. Председатель внес на рассмотрение третью тему, отметив, что она непосредственно связана с первыми двумя. Нынешний малый объем наличности в резерве оборотных средств в рамках основного бюджета РКИКООН является результатом высокого уровня невыплаченных взносов за предыдущие годы. В соответствии с финансовыми процедурами, изложенными в приложении I к решению 15/CP.1, процесс пополнения осуществляется сначала путем включения

⁶ После рабочего совещания секретариат рассмотрел правила Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением, которые содержат ряд положений, ограничивающих право голоса и другие виды участия Сторон при различных сроках задолженности. Анализ опубликованного материала показал, что по состоянию на конец октября 2017 года просроченные взносы по Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением за 2017 год составляли 21%, тогда как по РКИКООН они равнялись 11%.

⁷ После рабочего совещания секретариат направил письма с напоминаниями за подписью Председателя КС Сторонам, имеющим задолженность по взносам.

наличных средств, полученных от Сторон, имевших задолженности за предыдущие двухгодичные периоды, в резерв оборотного капитала.

21. Стороны приняли к сведению влияние поздней выплаты взносов на резерв оборотного капитала, который в последние годы являлся недостаточным для покрытия пробелов в финансировании в конце года. Было выражено несколько мнений относительно того, следует ли увеличить резерв. Ряд Сторон поддержали его увеличение до 12% или 15%, как это предложили несколько других подразделений Организации Объединенных Наций. Другие Стороны высказались за принятие более энергичных мер для решения серьезной проблемы несвоевременных выплат. Несколько Сторон выразили мнение, что увеличение оборотного капитала не является надлежащим способом решения проблемы длительных задолженностей по взносам.

22. В ответ на один из заданных вопросов секретариат пояснил, что средства, имеющиеся в Целевом фонде для вспомогательной деятельности, которые переносятся на следующие бюджетные периоды, в целом предназначаются для выполнения многолетних обязательств и осуществления проектов, реализация которых продолжается в течение следующего бюджетного периода. Объем средств, остающихся неизрасходованными после завершения осуществления проекта, составляет небольшой процент от сумм, переносимым на будущее. Недавно проведенный обзор таких средств показал, что в общей сложности эта сумма составляет лишь 190 000 евро. В тех случаях, когда в соглашениях о взносах использования неизрасходованных средств не оговаривается, секретариат регулярно обращается к донорам с целью перераспределения этих средств.

VI. Распределение ресурсов в Целевом фонде для основного бюджета РКИКООН и Целевом фонде для вспомогательной деятельности

23. Стороны приветствовали выраженное секретариатом намерение провести всеобъемлющий обзор распределения ресурсов основного бюджета и дополнительных средств, а также основополагающих принципов. Они отметили важность своевременного завершения этой работы с целью создания информационной базы для подготовки бюджетного предложения на 2020–2021 годы.

24. Стороны рекомендовали изучить бюджет, выделенный для осуществления старых мандатов, которые можно было бы оптимизировать, сократить или постепенно отменить или объединить с другими для получения синергии и высвобождения средств для осуществления новых и более приоритетных мандатов. Ряд Сторон предложили упростить формат бюджета и добавить таблицы с целью содействия проведению обзора бюджета. Эти таблицы можно было бы использовать для представления информации об осуществлении бюджета и содействия выявлению проектов или видов деятельности, которым недостает дополнительного финансирования и которые нуждаются в большей поддержке со стороны основного бюджета.

25. Было также предложено провести обзор исполнения бюджета за текущий бюджетный период, в котором можно было бы уделить особое внимание использованию основных и вспомогательных средств, содействию созданию информационной базы для понимания принципов распределения средств и продолжению работы по определению этих принципов. Такой обзор можно было бы также использовать для поддержки переговоров по следующему бюджету.

VII. Целевой фонд для участия в процессе РКИКООН

26. Председатель представил эту тему, заявив, что секретариат в 2017 году прилагал большие усилия к тому, чтобы рационализировать обзор просьб о финансировании по линии Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН с учетом установленных критериев содействия участию.

27. Япония объявила о взносе в Целевой фонд для участия в процессе РКИКООН в размере 20 000 долл. США. Секретариат приветствовал это объявление и поблагодарил правительство Японии.

28. Ряд Сторон обратили внимание на доклад ВОО 46⁸, в котором содержится решение о том, что представители Сторон, являющихся развивающимися странами, назначенные своими соответствующими региональными группами для участия в совещаниях органов, учрежденных в рамках Конвенции, и избранные высшестоящими органами, будут иметь право на финансирование из Целевого фонда для основного бюджета РКИКООН и Целевого фонда для вспомогательной деятельности.

29. Ряд Сторон заявили о том, что они желали бы, чтобы критерии получения права на финансирование по линии Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН были пересмотрены, тогда как другие Стороны выступили за критерии, применяемые в настоящее время, которые основаны на валовом внутреннем продукте на душу населения. Было отмечено, что эти критерии были установлены до первого совещания КС. Формальное учреждение Целевого фонда для участия в процессе РКИКООН было одобрено на КС 1⁹, и эти критерии упоминаются во всех последующих решениях КС по бюджету. Любое решение об изменении этих критериев должны будут принять Стороны, а не секретариат.

30. Секретариат отметил, что применение критериев в текущем году строго контролировалось и что из 144 Сторон, имеющих право на содействие, 143 Стороны воспользовались финансированием для участия в КС 23, за счет которого были покрыты расходы на участие 362 делегатов.

VIII. Заккрытие совещания и последующие шаги

31. Стороны приветствовали представленную информацию и отметили ее большое значение для понимания процедуры управления финансовыми ресурсами секретариата. Стороны отметили, что более глубокое понимание бюджетных процессов поможет им оказывать поддержку секретариату и давать ему руководящие указания, оставив за ним право самостоятельно разбираться в деталях руководства.

32. Председатель поблагодарил всех тех, кто участвовал в рабочем совещании и внес вклад в его работу, а также направил свои отклики. Он отметил, что секретариат приветствует все вклады и отзывы, которые обеспечат информационную основу для текущих мер по усовершенствованию бюджетного процесса, и обязался продолжать консультироваться со Сторонами в отношении руководящих принципов таких усовершенствований.

33. Председатель сообщил, что первым шагом в этой работе явится обзор распределения ресурсов основного бюджета и вспомогательных средств и его основополагающих принципов в контексте обзора структуры секретариата, который будет проведен в 2018 году.

34. Секретариат вызвался представить наброски упрощенного формата бюджета на ВОО 48.

35. Председатель ВОО поблагодарил участников за их ценный вклад в рамках сделанного им на рабочем совещании устного доклада пленарному заседанию ВОО 47. Он приветствовал транспарентность и важное значение рабочего совещания, а также представленных в его поддержку документов и других материалов.

⁸ FCCC/SBI/2017/7/Add.1, проект решения, озаглавленный «Бюджет по программам на двухгодичный период 2018–2019 годов», сноска к таблице 4.

⁹ Решение 15/CP.1, пункт 15.