



Distr.: General
12 April 2014



**Ассамблея Организации
Объединенных Наций по
окружающей среде Программы
Организации Объединенных
Наций по окружающей среде**

Russian
Original: English

Ассамблея Организации Объединенных Наций
по окружающей среде Программы Организации
Объединенных Наций по окружающей среде
Первая сессия

Найроби, 23-27 июня 2014 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

**Бюджет и программа работы на двухгодичный период 2016-2017 годов и
Фонд окружающей среды и другие бюджетные вопросы**

Управление целевыми фондами и целевыми взносами

Доклад Директора-исполнителя

Резюме

В своем решении 27/14 Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) просил Директора-исполнителя ЮНЕП подготовить доклад, в котором освещаются проблемы управления многочисленными целевыми фондами, и предложить меры, которые можно принять, чтобы уменьшить административную нагрузку, связанную с содержанием этих целевых фондов. 25 сентября 2013 года секретариат представил подкомитету Комитета постоянных представителей при ЮНЕП на его ежегодном совещании записку о целевых фондах ЮНЕП и управлении ими. В записке были представлены общие сведения о различных видах фондов, администрируемых ЮНЕП, а также информация об увеличении количества целевых фондов и объема взносов в них. В записке также содержалось описание действующей структуры администрируемых ЮНЕП целевых фондов и управления ими, и были представлены рекомендации для рассмотрения Комитетом постоянных представителей, направленные на совершенствование управления этими фондами.

ЮНЕП осуществляет администрирование целевых фондов с участием как одного, так и нескольких доноров. В первом случае взносы каждого отдельного донора помещаются в отдельный целевой фонд; в случае целевого фонда с участием нескольких доноров взносы от разных доноров помещаются в объединенный фонд. Для ЮНЕП основным фондом с участием нескольких доноров является Фонд окружающей среды.

Просьбы доноров о создании целевых фондов для одного донора привели к возникновению большого числа относительно мелких целевых фондов с относительно высокими операционными издержками, обусловленными индивидуальными требованиями доноров в отношении контроля и отчетности. Число администрируемых ЮНЕП целевых фондов с течением времени увеличилось с одного в 1972 году до 124 в декабре 2013 года. Объем взносов в целевые фонды в настоящее время значительно превышает объем взносов в Фонд окружающей среды: за двухгодичный период 2012-2013 годов взносы в Фонд окружающей среды составили 152 млн. долл. США по сравнению с 773 млн. долл. США в виде

* UNEP/EA.1/1.

взносов в целевые фонды, за исключением Многостороннего фонда для осуществления Монреальского протокола. Это увеличение числа фондов с участием одного донора знаменует собой изменение подхода к финансированию ЮНЕП в виде увеличения объемов целевых взносов, направляемых на конкретные мероприятия.

Целевые фонды с участием нескольких доноров позволяют повысить эффективность благодаря уменьшению операционных издержек и снижению уровня риска, свойственных управлению фондами с участием одного донора и обусловленных целевых фондов. Одобренной программой работы на 2014–2015 годы предусматривается более активный переход от использования целевых ресурсов к использованию Фонда окружающей среды согласно коллективным программным решениям, принимаемым государствами-членами.

I. Меры, предлагаемые для принятия Ассамблее Организации Объединенных Наций по окружающей среде

1. Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде, возможно, пожелает принять решение с учетом приведенных ниже формулировок:

Решение 1/[...]: Управление целевыми фондами и целевыми взносами

Ассамблея Организации Объединенных Наций по окружающей среде,

рассмотрев доклад Директора-исполнителя ЮНЕП об управлении целевыми фондами,

I

Целевые фонды в поддержку программы работы Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде

1. *принимает к сведению и одобряет* создание после двадцать седьмой сессии Совета управляющих следующих целевых фондов:

A. Общие целевые фонды

a) PES: Целевой фонд для Межправительственной научно-политической платформы по биоразнообразию и экосистемным услугам (МПБЭУ), созданный в 2014 году без указания срока действия;

B. Целевые фонды технического сотрудничества

b) CLL: Целевой фонд в поддержку мероприятий Центра и сети по климатобезопасным технологиям, созданный 2013 году со сроком действия, истекающим 31 декабря 2017 года;

c) GRL: Целевой фонд в поддержку мероприятий программы по экологизации экономики в странах Восточной Европы и Центральной Азии (ЕаП-ГРИН), созданный в 2013 году без указания срока действия;

2. *утверждает* продление срока действия следующих целевых фондов при условии получения Директором-исполнителем запросов об этом от соответствующих правительств или договаривающихся сторон:

C. Общие целевые фонды

a) AML: Общий целевой фонд Конференции министров африканских стран по проблемам окружающей среды, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

b) CWL: Общий целевой фонд для Африканского совета министров по водным ресурсам, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

c) MCL: Общий целевой фонд в поддержку мероприятий, касающихся ртути и ее соединений, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

d) SML: Общий целевой фонд для Программы ускоренного «запуска» проектов Стратегического подхода к международному регулированию химических веществ, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

e) WPL: Общий целевой фонд для оказания поддержки Глобальной системе мониторинга окружающей среды/Отделу Программы по водным ресурсам и содействия его мероприятиям, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

D. Целевые фонды технического сотрудничества

a) AFB: Целевой фонд технического сотрудничества для осуществления мероприятий ЮНЕП в качестве многостороннего учреждения-исполнителя Совета Фонда адаптации, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года;

b) BPL: Целевой фонд технического сотрудничества для осуществления соглашения с Бельгией (финансируется правительством Бельгии), срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

c) CIL: Целевой фонд технического сотрудничества в поддержку выполнения Стратегического плана осуществления мероприятий по ликвидации последствий сброса

токсичных отходов в Абиджане, Кот-д'Ивуар, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

d) GNL: Целевой фонд технического сотрудничества в поддержку Координационного бюро Глобальной программы действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности (финансируется правительством Нидерландов), срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

e) IAL: Целевой фонд технического сотрудничества Многостороннего природоохранного фонда помощи для Африки Департамента международной помощи Ирландии (финансируется правительством Ирландии), срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

f) IPL: Целевой фонд технического сотрудничества для оказания содействия осуществлению Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, в развивающихся странах (финансируется правительством Швеции), срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

g) MDL: Целевой фонд технического сотрудничества для реализации ЮНЕП Фонда по достижению целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

h) REL: Целевой фонд технического сотрудничества для освоения возобновляемых источников энергии в регионе Средиземноморья (финансируется правительством Италии), срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

i) SEL: Целевой фонд технического сотрудничества для осуществления соглашения со Швецией, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

j) SFL: Целевой фонд технического сотрудничества для осуществления рамочного соглашения между Испанией и ЮНЕП, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

k) VML: Целевой фонд технического сотрудничества для оказания содействия развивающимся странам в деле принятия мер по охране озонового слоя в соответствии с Венской конвенцией и Монреальским протоколом (финансируется правительством Финляндии), срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

II

Целевые фонды в поддержку программ по региональным морям, конвенций и протоколов и специальные фонды

3. *принимает к сведению* и одобряет создание после двадцать седьмой сессии Совета управляющих следующего целевого фонда:

SMU: Целевой фонд для оказания поддержки деятельности секретариата Меморандума о взаимопонимании в отношении охраны мигрирующих видов акул, созданный в 2013 году, со сроком действия, истекающим 31 декабря 2015 года;

4. *одобряет* продление срока действия следующих целевых фондов при условии получения Директором-исполнителем запросов об этом соответствующих правительств или договаривающихся сторон:

Общие целевые фонды

a) BEL: Общий целевой фонд дополнительных добровольных взносов в поддержку утвержденных мероприятий в рамках Конвенции о биологическом разнообразии, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

b) BGL: Общий целевой фонд для основного бюджета по программам Протокола по биобезопасности, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

c) BNL: Специальный добровольный целевой фонд для дополнительных добровольных взносов в поддержку одобренных мероприятий по Протоколу о биобезопасности, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

- d) BIL: Специальный добровольный целевой фонд для содействия участию Сторон, прежде всего наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств, а также Сторон из числа стран с переходной экономикой (Протокол по биобезопасности), срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- e) BTL: Общий целевой фонд для Соглашения об охране летучих мышей в Европе, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- f) BYL: Общий целевой фонд для Конвенции о биологическом разнообразии, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- g) BZL: Общий целевой фонд добровольных взносов для содействия участию Сторон в процессе осуществления Конвенции о биологическом разнообразии, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- h) CAP: Целевой фонд для основного бюджета Рамочной конвенции по защите и устойчивому освоению Карпат и соответствующих протоколов, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- i) CRL: Региональный целевой фонд для выполнения плана действий Карибской программы по окружающей среде, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- j) EAL: Целевой фонд по региональным морям для региона Восточной Африки, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- k) ESL: Региональный целевой фонд для выполнения плана действий по охране и освоению морской среды и прибрежных районов Восточно-Азиатских морей, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- l) MEL: Целевой фонд для защиты Средиземного моря от загрязнения, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- m) MPL: Целевой фонд для Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- n) MSL: Целевой фонд по Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- o) MVL: Общий целевой фонд для добровольных взносов в поддержку Конвенции о сохранении мигрирующих видов диких животных, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- p) PNL: Общий целевой фонд для охраны, рационального использования и освоения прибрежной и морской среды и ресурсов северо-западной части Тихого океана, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- q) ROL: Общий целевой фонд для оперативного бюджета Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- r) RVL: Специальный целевой фонд для Роттердамской конвенции о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- s) SOL: Общий целевой фонд для финансирования мероприятий в области исследований и систематических наблюдений для Венской конвенции, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- t) SMU: Целевой фонд для оказания поддержки деятельности секретариата Меморандума о взаимопонимании в отношении охраны мигрирующих видов акул, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- u) VBL: Добровольный целевой фонд для содействия участию коренных и местных общин в работе Конвенции о биологическом разнообразии, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;
- v) VCL: Целевой фонд для Венской конвенции об охране озонового слоя, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно;

w) WAL: Целевой фонд для охраны и освоения морской среды и прибрежных районов региона Западной и Центральной Африки, срок действия которого продлевается до 31 декабря 2017 года включительно.

III

Модель финансирования для гибкого составления программ

5. *принимает к сведению* выдвинутые секретариатом предложения и настоятельно призывает государств-членов оказать поддержку моделям финансирования целевых фондов, которые имеют рентабельный и гибкий характер и наиболее полно соответствуют задаче выполнения программы работы ЮНЕП.

II. Управление целевыми фондами и целевыми взносами

A. Действующий порядок администрирования целевых фондов

2. Управление целевыми фондами может осуществляться либо в виде целевых фондов с участием одного донора, либо в виде целевых фондов с участием нескольких доноров. В первом случае взносы, полученные от каждого донора, помещаются в отдельный целевой фонд; во втором случае взносы от нескольких доноров объединяются и помещаются в единый фонд. ЮНЕП осуществляет администрирование целевых фондов с участием как одного, так и нескольких доноров. Основным фондом с участием нескольких доноров является Фонд окружающей среды. Целевые фонды с участием одного донора используются для взносов, которые целевым образом направляются донорами на конкретные проекты или программы.

1. Целевые фонды с участием нескольких доноров

3. Целевые фонды с участием нескольких доноров могут использоваться органами Организации Объединенных Наций для управления ресурсами, которые объединяются в целях финансирования ряда приоритетных задач в рамках проекта или программы. Как указывалось выше, в ЮНЕП основным фондом с участием нескольких доноров является Фонд окружающей среды. Управление им в виде целевого фонда с участием нескольких доноров повышает его эффективность благодаря уменьшению операционных издержек и снижению и регулированию уровня риска, свойственных управлению фондами с участием нескольких доноров. Фонд окружающей среды является важным инструментом ЮНЕП для мобилизации ресурсов, обсуждения вопросов политики и регулирования рисков и информации. Использование целевых фондов с участием нескольких доноров считается «передовым методом работы», поскольку соответствует Парижской декларации об эффективности помощи. В системе Организации Объединенных Наций целевые фонды с участием нескольких доноров являются важными механизмами финансирования, используемыми для направления и привлечения ресурсов в поддержку программных мероприятий эффективным и скоординированным образом. Применение согласованного механизма мониторинга и оценки обеспечивает проведение совместных оценок выполнения согласованных обязательств в отношении эффективности помощи (см. Парижская декларация об эффективности помощи, пункты 43–46, показатель 11).

2. Целевые фонды с участием одного донора

4. Как указывалось выше, каждый целевой фонд с участием одного донора создается для получения отдельных взносов на нужды конкретных проектов или программных мероприятий. В результате, предоставляемые для ЮНЕП ресурсы размещаются и используются в нескольких целевых фондах. Мониторинг использования средств, находящихся в каждом целевом фонде, может осуществляться отдельно, и требования о таком отдельном мониторинге иногда предъявляются донорами, которые желают удостовериться в том, что их взносы используются на те цели, для которых они предназначены. Использование целевых фондов с участием одного донора позволяет обеспечить соответствие приоритетам, устанавливаемым разными донорами, а выделенные целевым образом средства можно соотнести с конкретным подмножеством результатов в рамках программы работы.

5. За рядом заметных исключений, просьбы о создании целевых фондов с участием одного донора приводят к созданию большого числа относительно малых фондов. В связи с этим возникают следующие трудности:

a) мониторинг, координация и отчетность в отношении целевых фондов с участием одного донора или с твердыми условиями целевого использования связаны с затратными и

занимающими много времени мероприятиями, которые, обычно, требуют применения сложных систем для работы с безвозмездными ссудами;

b) задержки с поступлением взносов в один целевой фонд могут оказать решающее влияние на осуществление программ, поскольку средства из разных целевых фондов не могут быть использованы в одних и тех же целях;

c) снижается координация и согласованность действия разных доноров и увеличивается риск избыточного финансирования одной части программы работы в ущерб другой части;

d) при таких условиях финансирования возникают трудности с соблюдением принципа взаимной подотчетности, предусмотренного Парижской декларацией об эффективности помощи;

e) увеличиваются операционные издержки ввиду предъявляемых разными донорами различных требований в отношении мониторинга и отчетности, что приводит к росту объема затрат, требующих возмещения;

f) в целом уменьшается прозрачность для доноров, поскольку доноры могут не знать, на какие нужды идет предоставляемое другим донором финансирование.

В. Управление целевыми фондами - предлагаемые улучшения

6. Как ожидается, внедрение специализированного модуля для управления безвозмездными ссудами в рамках системы «Умоджа» со временем позволит добиться более совершенного учета и отчетности для каждого целевого фонда. Кроме того, с учетом рассмотрения Комитетом постоянных представителей, ЮНЕП может добиться уменьшения административного бремени, связанного с управлением целевыми фондами, согласно решению 27/14 Совета управляющих, применяя при создании новых целевых фондов следующие меры:

a) установление минимальных пороговых значений финансирования для новых целевых фондов с учетом назначения каждого фонда;

b) одобрение прозрачных критериев для создания новых целевых фондов с участием одного донора (при условии наличия соответствующей просьбы правительства);

c) предоставление каждому донору, который желает создать целевой фонд с участием одного донора:

i) информации о положении дел с общей финансовой ситуацией в ЮНЕП в отношении дефицита ресурсов, влияющего на выполнение программы работы ЮНЕП;

ii) перечня имеющихся целевых фондов, из которых предоставляются средства для мероприятий, аналогичных тем, которые желает финансировать донор, чтобы предоставить донору возможность изучить вопрос о внесении средств в имеющиеся фонды вместо создания нового;

d) в случае предоставляемых целевым назначением и на «мягких» условиях средств – снижение платы за поддержку программ для доноров, которые отказываются от индивидуальной отчетности об использовании их взносов и соглашаются использовать Доклад ЮНЕП о работе Программы (ДРП) в качестве средства отчетности об их взносах;

e) снижение платы за поддержку программ для доноров, которые соглашаются на создание целевых фондов с участием нескольких доноров;

f) объединение целевых фондов, финансирующих аналогичные мероприятия, для снижения операционных издержек.

7. В дополнение к перечисленным выше шагам секретариат ЮНЕП будет периодически информировать государства-члены о положении дел со взносами в его целевые фонды в разрезе подпрограмм и ожидаемых результатов, чтобы дополнительные взносы можно было бы направлять на те области в рамках программы работы, которые испытывали дефицит финансирования, вместо того, чтобы предоставлять дополнительные ресурсы для тех видов деятельности, которые уже финансируются в полном объеме.

1. Подходы к предлагаемым улучшениям

8. В целом, чтобы добиться предлагаемых улучшений в управлении целевыми фондами, применяются или будут применяться три подхода: во-первых, внутренние административные меры в ЮНЕП; во-вторых, координация с центральными учреждениями Организации Объединенных Наций и одобрение с их стороны; в-третьих, указания и одобрение со стороны Ассамблеи по окружающей среде.

9. В последнее время в ЮНЕП были значительно укреплены механизмы осуществления руководства рядом целевых фондов в целях повышения транспарентности и подотчетности их использования. Принятые меры включают создание руководящих комитетов и проведение ежегодных консультаций с донорами. ЮНЕП также введена система полного возмещения затрат для целевых фондов во избежание перекрестного субсидирования за счет средств регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, Фонда окружающей среды или иных целевых фондов в соответствии с недавно обнародованными указаниями Контролера Организации Объединенных Наций.

10. Кроме того, в ЮНЕП приняты или будут приняты административные меры по подготовке к внедрению Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС) и системы «Умоджа». Эти меры будут включать, например, анализ всех неактивных проектов и закрытие тех из них, для которых завершены административные процедуры, требуемые в соответствии с финансовыми правилами. ЮНЕП было закрыто более 750 неактивных проектов в системе «ИМИС», и она обратится в Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби с просьбой закрыть неактивные целевые фонды как только будет санкционирован перевод остатков средств на счетах. Кроме того, фактически следуя методике МСУГС, во второй половине двухгодичного периода 2012–2013 годов ЮНЕП были внедрены более строгие критерии по постановке на учет и оформлению обязательств, относящихся к проектам будущих периодов.

11. ЮНЕП осуществляет координацию с Секцией целевых фондов в Нью-Йорке для получения санкции Канцелярии Контролера на консолидацию целевых фондов, предназначенных для одних и тех же видов деятельности, например, 14 отдельных целевых фондов, созданных для младших сотрудников категории специалистов в рамках одной программы. При таком подходе взносы отдельных доноров будут по-прежнему учитываться и отражаться отдельно в рамках финансируемых Фондом проектов для конкретных стран.

12. ЮНЕП также представлена в рамках рабочей группы Секретариата Организации Объединенных Наций, которой поручено провести анализ вопросов администрирования и распоряжения добровольными взносами в целевые фонды и на специальные счета. Как ожидается, после этого Генеральным секретарем будет издан пересмотренный бюллетень для оптимизации управления целевыми фондами.

13. В отношении предложенных выше мер, например, установления минимальных пороговых объемов финансирования для новых целевых фондов и утверждения критериев для создания нового целевого фонда с участием одного донора (по запросу правительства), потребуются решения Ассамблеи по окружающей среде и Комитета постоянных представителей.

2. Целевое назначение и гибкость при составлении программ

14. Большинство взносов в целевые фонды предназначены (на строгих или мягких условиях) для конкретных проектов или программ. Приветствуются взносы в любой форме, но целевое назначение ограничивает гибкость секретариата в вопросах финансирования программы работы. В этом отношении Фонд окружающей среды характеризуется более высокой гибкостью, однако объем взносов в процентах от общего объема финансирования (включая целевые фонды и исключая многосторонние природоохранные соглашения) сократился с 38 процентов в 2010–2011 годах до 30 процентов в 2012–2013 годах. При этом объем взносов в Фонд окружающей среды увеличился за двухгодичный период с 71 млн. долл. США в 2012 году до 80 млн. долл. США в 2013 году.