



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ КОМИССИЯ

Пункт 39.1 повестки дня. Бюджет по программам на 2005, 2006 и 2007 годы

СТАБИЛЬНОСТЬ ДОБРОВОЛЬНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

Соглашения о финансировании на трехгодичный период
между ИКАО и странами-донорами

(Представлено Австралией)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе государствам предлагается взять на себя обязательства в плане предоставления добровольных взносов на основании меморандумов о финансировании. Не являясь обязательными, такие документы будут фиксировать политические обязательства государств-доноров. Они будут способствовать углублению доверия между Организацией и государствами-донорами и позволят Организации с большей уверенностью рассчитывать на объемы и сроки добровольных взносов. Также укрепится внебюджетная деятельность Организации по сбору средств.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Традиционно ИКАО опирается на две формы финансирования государствами своей деятельности: регулярный бюджет по программам и добровольные взносы. На протяжении своей истории ИКАО в целом получала большую часть средств для своих основных мероприятий из регулярного бюджета по программам.

1.2 В последние годы у многих государств возникают все большие сложности с увеличением своих выплат в бюджет ИКАО, что отражает те затратные ограничения, которые установлены для национальных администраций этих стран. Отчасти это объясняется теми национальными процессами, которые предусматривают отчетность по расходованию государственных средств. В результате этого ИКАО для некоторых видов своей деятельности

запрашивала добровольное финансирование, которое некоторым государствам представляется более гибким и более легким в предоставлении.

2. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ДОБРОВОЛЬНЫМИ ВЗНОСАМИ

2.1 Добровольное финансирование может осуществляться в разных формах. В рамках механизма AVSEC, который является самым хорошо известным примером, государства могут предоставлять добровольные взносы в ответ на скоординированный призыв к государствам – членам ИКАО о финансировании определенных мероприятий (в данном случае авиационной безопасности). В последние годы ИКАО также обращалась к государствам-членам с просьбами о добровольных взносах на финансирование других мероприятий, таких как УППКБП.

2.2 Серьезной проблемой, связанной с добровольными взносами, является их непредсказуемость. Генеральный секретарь не располагает какими-либо сведениями об объеме и сроках таких взносов, которые, как правило, делаются в моменты, совпадающие с внутренними политическими графиками государств-доноров. Поэтому почти невозможно планировать мероприятия, финансируемые таким способом. Как правило, ИКАО представляет свои финансовые оценки по программам, финансируемым при помощи добровольных взносов на той же основе, что и по программам, которые финансируются по регулярному бюджету по программам. На самом же деле Организации приходится "копить" добровольные взносы до тех пор, пока не наберется достаточно средств для финансирования дискретных элементов таких программ на основе индивидуальных проектов. А поскольку у нее зачастую нет достаточных сведений о том, когда будут предоставляться такие добровольные средства, страдают цели программ ИКАО, которые финансируются таким образом.

2.3 Совет и Ассамблея с большой тщательностью подходят к подготовке проектов бюджета Организации, а вот средствам, изыскиваемым в рамках добровольных механизмов, внимания уделяется значительно меньше. Национальным администрациям зачастую удается привести неоспоримые *политические* доводы в пользу средств, выделяемых в рамках добровольных механизмов, однако у них, как правило, меньше возможностей представить объяснения финансовым органам в отношении того, каким образом будут расходоваться такие средства. В долгосрочной перспективе это может подорвать доверие к механизму добровольного финансирования, сокращая таким образом число государств, готовых вносить такие взносы, а также объем таких взносов. Представляется, что из-за сокращения готовности государств вносить такие взносы возникает необходимость компенсационного увеличения просьб о финансировании таких программ, с тем чтобы Организация могла получать достаточные средства для осуществления запланированных программ¹. Такая торговля не укрепляет доверия между Организацией и ее государствами-членами.

2.4 Австралийское правительство столкнулось с аналогичной проблемой соотношения между подотчетностью и стабильным финансированием при предоставлении средств организациям через свои различные программы субсидирования общин. Было принято решение делать добровольные выплаты на основе соглашений о финансировании. В ответ на обязательства расходовать средства на согласованные цели и представлять отчеты о расходовании таких средств австралийское правительство дает согласие осуществлять оговоренные выплаты в определенные

¹ Так, например, если для финансирования программы требуется 5 млн. долл., а исторически Организация получает 25% от объема запрашиваемых средств, то потребуется запросить 20 млн. долл.

сроки. Представляется, что аналогичный механизм поможет решить некоторые из тех проблем, которые связаны с добровольными взносами в ИКАО.

2.5 Одна из проблем, связанных с добровольными взносами, заключается в том, что из-за сокращения ресурсов из бюджета по программам увеличивается число просьб ИКАО о добровольных взносах. Помимо тех, которые указаны выше, еще в целом ряде представленных Ассамблее документов рассматриваются просьбы о добровольных взносах, например в документе A35-WP/YYY относительно прикомандированного персонала для оказания помощи в связи с предлагаемым расширением УППКБП, а в документе A35-WP/YYY содержится просьба о помощи в связи с системами ИКАО в области информационной технологии. Из-за значительного роста, предлагаемого в бюджете ИКАО (A35-WP/20), чтобы продолжить осуществление целого ряда своих важных мероприятий, ИКАО придется полагаться в предстоящие годы на добровольные взносы. Вместо того, чтобы неоднократно обращаться о помощи на основе *ad hoc*, Организации следует свести воедино свои разнообразные просьбы о добровольных взносах со стороны государств-членов.

2.6 Если государства, желающие вносить добровольные взносы на финансирование ИКАО, будут придерживаться заранее установленного графика выплат при внесении добровольных взносов, это поможет Организации лучше планировать осуществление своих программ, финансируемых за счет таких средств. Она также сможет лучше отчитываться перед национальными финансовыми органами, которые захотят убедиться в том, что Организация использует эти средства на те цели, для которых они были предоставлены. Если ИКАО разработает такой документ и предложит государствам вносить *все* свои добровольные взносы с использованием этого документа, то это позволит стабилизировать важный источник оперативных ресурсов ИКАО.

3. ФОРМА СОГЛАШЕНИЯ

3.1 Австралия считает, что обязательство, выраженное в документе, статус которого будет ниже договорного (т. е. в меморандуме о финансировании), будет содействовать углублению приверженности просьбам о предоставлении добровольного финансирования. Хотя такого рода документы будут лишь фиксировать политическую приверженность, они будут иметь больший моральный вес. Они в большей степени будут содействовать углублению взаимного понимания между сторонами, чем односторонние, оппортунистические заявления об обязательствах в области финансирования. Такого рода документ может также содействовать принятию взаимных обязательств относительно добровольных взносов со стороны группы государств, например со стороны государств какого-то отдельного региона.

3.2 Такое соглашение должно включать следующие основные элементы:

- четкое описание каждой из целей, на которые Организация предполагает направить эти средства;
- бизнес-план, излагающий первоочередные задачи и анализ рисков и подготавливаемый под каждый проект, по каждой дискретной цели, на которые будут использоваться взносы;
- согласованный комплекс критериев оценки работы, в соответствии с которыми Организация будет отчитываться перед государством-донором о прогрессе и

эффективности одной или нескольких дискретных программ, которые финансируются;

- согласованный комплекс контрольных точек и дат представления докладов;
- сумму, составляющую общий объем добровольного обязательства государства-донора;
- график с указанием дат, к которым государство-донор будет предоставлять добровольный взнос (взносы), и размер и/или форму частичных платежей, если такие будут производиться.

4. **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

4.1 В настоящее время Организация получает добровольные взносы на основе *ad hoc*, и этот механизм следует консолидировать. ИКАО следует выработать типовое соглашение, в соответствии с которым государства будут делать добровольные взносы. В обмен на повышение отчетности в результате разработки бизнес-планов и представления отчетов по осуществлению таких планов ИКАО заручится обязательством относительно более стабильного источника финансирования таких программ, которые находятся вне рамок регулярного бюджета по программам.

5. **ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕДЛАГАЕМЫХ ДЕЙСТВИЙ**

5.1 Внедрение соглашений о добровольном финансировании на трехгодичный период позволит стабилизировать важный источник поступлений. Это позволит Организации лучше планировать свою будущую деятельность, которая будет финансироваться таким образом, и более своевременно начинать осуществление таких мероприятий.

6. **ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ**

6.1 Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению текущие проблемы, с которыми сталкивается Генеральный секретарь из-за непредсказуемого характера добровольных взносов, особенно в тех случаях, когда они используются для финансирования важнейших видов деятельности Организации;
- b) принять к сведению, что национальным администрациям необходимо демонстрировать своим правительствам, каким образом ИКАО использует их добровольные взносы;
- c) поручить Совету разработать типовое соглашение о добровольном финансировании, включающее элементы, изложенные в п. 3.2;

- d) настоятельно предложить государствам, желающим вносить добровольные взносы в ИКАО, заключить соглашения о добровольном финансировании с Организацией с использованием типового документа, разработанного Советом.

– КОНЕЦ –