

Обзор: План работы и бюджет Конференции Сторон

Четвертая сессия Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, 15-20 ноября 2010 года, Пунта дель Эсте, Уругвай

Рекомендации

Четвертой сессии Конференции Сторон Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака следует принять следующие решения:

- Потребовать продолжить прилагать усилия для осуществления более эффективной координации деятельности между Инициативой ВОЗ по освобождению от табачной зависимости и Секретариатом Конвенции в целях недопущения дублирования работы и для максимального использования имеющихся ресурсов, а также потребовать, чтобы это сотрудничество было расширено таким образом, чтобы появилась возможность систематически включать деятельность по поддержке в осуществлении Конвенции в планы работ всех соответствующих программ, департаментов и бюро ВОЗ;
- Настоятельно призвать Стороны вносить внебюджетные взносы, что позволит выполнить план работ на 2010-2011 годы в полном объеме, и потребовать от Секретариата использовать все возможные способы для получения внебюджетных средств;
- Увеличить добровольные начисленные взносы (ДНВ) в 2012-2013 годах и расходовать внебюджетные взносы так, чтобы обеспечить стопроцентное выполнение, как минимум, работ, обозначенных в проекте плана работ, представленном Секретариатом;
- Потребовать от Сторон, которые не внесли пока добровольные начисленные взносы, представить в Секретариат Конвенции предполагаемые сроки внесения в течение 60 дней после завершения Четвертой сессии Конференции Сторон.

Справочная информация

В соответствии со Статьей 23.4 Рамочной Конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ) Конференция Сторон должна на каждой очередной сессии принимать бюджет на следующий финансовый период до следующей очередной сессии. Согласно финансовым правилам Конференции Сторон, «финансовый период» - период, состоящий из двух, следующих один за другим календарных лет, начиная с четного года. Таким образом, Четвертой сессии Конференции Сторон предстоит принять бюджет на двухгодичный период, 2012-2013 годы, а также рассмотреть промежуточный доклад об исполнении плана работ и бюджета на 2010-2011 годы, которые были утверждены на Третьей Сессии Конференции Сторон (COP-3) (решение FCTC/COP3(19)).

Принятый COP бюджет самым серьезным образом влияет на способность Конференции Сторон выполнять свои функции, как они определены в Статье 23.5 РКБТ – «Конференция Сторон регулярно рассматривает осуществление настоящей Конвенции и принимает решения, необходимые для содействия ее эффективному осуществлению» - а также на способность Секретариата Конвенции выполнять свои ключевые функции по оказанию поддержки и содействию эффективному осуществлению РКБТ, как предписывает Статья 24. В бюджете

должно быть предусмотрено финансирование всей основной деятельности: сессии Конференции Сторон и встречи межсекторальных органов, созданных СОР; предоставление Сторонам помощи в осуществлении Конвенции, включая техническую поддержку и помощь в доступе к источникам финансирования и другие виды помощи; реализация системы отчетности; меры, содействующие сотрудничеству между Сторонами в осуществлении Конвенции, а также способствующие повышению информированности и координации между Секретариатом и другими соответствующими организациями.

Альянс Рамочной Конвенции (FCA) глубоко обеспокоен тем, что бюджет на 2010-2011 годы и предлагаемый бюджет на 2012-2013 годы (документ FCTC/COP/4/21) не обеспечивают эффективного выполнения функций Конференции Сторон и Секретариата Конвенции. Выполнение данных функций чрезвычайно важно в первые годы действия РКБТ, так как в течение этих лет создаются инструменты и механизмы, необходимые для руководства осуществлением Конвенции. Хотя Конференция Сторон и заявила о своей готовности к выполнению этих функций, приняв амбициозную программу работы, ресурсы, выделенные на эту программу, не соответствуют ее масштабам.

В отношении ряда важных задач, поставленных на 2010-2011 годы, промежуточный доклад об исполнении бюджета (документ FCTC/COP/4/20) указывает, что «требуется меры по устранению рисков, связанных с финансированием». Эти риски связаны, прежде всего, с тем, что основной бюджет значительно меньше, чем сумма, необходимая для решения этих задач. Часть бюджета складывается из добровольных начисленных взносов (ДНВ) (эти взносы рассчитываются для каждой Стороны в соответствии со шкалой ВОЗ и являются формально добровольными, однако предполагается, что Стороны вносят их в соответствии со своими членскими обязательствами) и составляет 8 747 727 долларов США. Остальные 4 092 273 долларов США – примерно одну треть общего бюджета в 12 840 000 – предполагается получить из внебюджетных средств. Нет никакой возможности достоверно спрогнозировать размеры этих средств, которые полностью складываются из добровольных взносов. Бюджет на 2012-2013 год полностью повторяет данную структуру, предлагая два варианта бюджета, каждый из которых основан на наличии внебюджетных средств, покрывающих примерно одну треть расходов по осуществлению предлагаемого плана работ.

Вторая причина серьезной обеспокоенности состоит в том, что даже та часть бюджета, которая складывается из ДНВ, на практике не полностью доступна для финансирования задач плана работы, так как все больше Сторон не платят или платят с задержкой свои ДНВ. Так на 1 июля 2010 года 51 Сторона все еще не полностью оплатила свои ДНВ за 2006-2007 годы; 67 Сторон не полностью оплатили свои ДНВ за 2008-2009 годы; а 105 Сторон не выплатили часть своих ДНВ за 2010-2011 годы.¹ На ДНВ рассчитывают, как на предсказуемый источник финансирования, и из них складывается основной бюджет Конференции Сторон. Неуплата ДНВ, в частности Сторонами, имеющими большую задолженность, представляют собой серьезную угрозу эффективному осуществлению РКБТ.

План работы и бюджет на 2010-2011 годы

В соответствии с решением СОР-3 на Четвертой сессии Конференции Сторон следует рассмотреть исполнение плана работы и бюджета на 2010-2011 годы и «при необходимости, внести исправления с учетом наличия средств, необходимых для их исполнения в полном объеме» (решение FCTC/COP3(19)). СОР-4 необходимо обратить внимание на то, что большой дефицит бюджета скорее всего угрожает осуществлению плана работы. Разница между запланированным бюджетом и наличествующими средствами была формально сокращена с 4 092 273 долларов США до 2 700 000 долларов США за счет переноса 757 125 долларов США из бюджета 2008-2009 годов в связи с тем, что осуществление части плана работ на 2008-2009 годы на сумму 644 413 долларов США было перенесено на 2010-2011 годы. Однако, пока не поступало никаких внебюджетных взносов. В промежуточном докладе Секретариата Конвенции указано, что «обновленная информация о положении дел с мобилизацией ресурсов по состоянию на ноябрь 2010 года будет представлена» на СОР-4.

¹ Доклад об исполнении плана работы и бюджета на 2008-2009 гг. (документ FCTC/COP/4/19); Промежуточный доклад об исполнении плана работы и бюджета на 2010-2011 гг. (документ FCTC/COP/4/20). Положения о финансах и финансовые правила ВОЗ (принятые как Финансовые правила Конференции Сторон по решению FCTC/COP1(9)) гласят, что «части взносов подлежат полной выплате по состоянию на 1 января того года, к которому они относятся» (Правило 6.4)

ФСА серьезно обеспокоен тем, что внебюджетные средства в размере 2 700 000 долларов США могут не поступить вовремя и критически важные работы, обозначенные в плане работы, не будут выполнены. В частности, в связи с тем, что работа Конференции Сторон и ее вспомогательных органов имеет первоочередной приоритет, под угрозой находится выполнение важных работ, связанных с поддержкой и помощью в осуществлении Конвенции. В промежуточном докладе об исполнении плана работы и бюджета указано, что «требуется меры по устранению рисков, связанных с финансированием» в отношении следующих работ:

- Оказание поддержки Сторонам в соблюдении ими своих обязательств;
- Проведение оценок потребностей и расширение доступа к имеющимся ресурсам и механизмам помощи;
- Содействие передаче технического, научного и правового потенциала и технологии;
- Консультативная помощь и поддержка в работе по компиляции и передаче информации по договорным вопросам;
- Оказание помощи и консультативных услуг по договорным обязательствам, предусматривающим предельный срок выполнения;
- Содействие сотрудничеству Юг-Юг;
- Координация с международными и региональными межправительственными организациями и органами.

Даже если поступят значительные внебюджетные средства, можно ожидать, что многие из этих работ не будут осуществляться, в результате чего многие Стороны – в особенности страны с развивающейся или переходной экономикой – останутся без поддержки, необходимой им для выполнения обязательств по РКБТ.

ФСА выражает признательность всем Сторонам за их вклад в деятельность РКБТ в предыдущие финансовые периоды и настоятельно призывает все Стороны сделать внебюджетные взносы, чтобы стало возможным полностью осуществить план работы на 2010-2011 год. COP-4 необходимо призвать Стороны срочно сделать данные взносы и потребовать от Секретариата Конвенции использовать все возможные способы для получения необходимых средств.

Еще один повод для серьезной обеспокоенности состоит в том, что все еще не собраны формирующие основной утвержденный бюджет на 2010-2011 годы добровольные начисленные взносы. Из предполагаемых 8 747 727 долларов США все еще не получены 5 807 020 долларов США, 101 Страна вообще не оплатила добровольный начисленный взнос за финансовый период 2010-2011 годов. Кроме неоплаченных взносов за 2010-2011 годы, остаются недополученными взносы за 2006-2007 и 2008-2009 годы, на общую сумму 978 706 долларов США по данным Секретариата на 31 мая 2010 года.

ФСА осознает, что для некоторых Сторон, в особенности для Сторон с низкими доходами населения, выплата ДНВ вызывает определенные затруднения. Однако, отмечая, что размер взносов определяется согласно шкале, учитывающей обстоятельства каждой Стороны, и подчеркивая исключительную важность бюджета для успеха в достижении целей РКБТ, ФСА настоятельно призывает все Стороны сделать все возможное для своевременной и в полном объеме уплаты ДНВ. COP-4 следует потребовать от Сторон, которые не внесли пока добровольные начисленные взносы, представить в Секретариат Конвенции предполагаемые сроки внесения в течение 60 дней после завершения Четвертой сессии Конференции Сторон, чтобы можно было планировать и осуществлять мероприятия в соответствии с планом работы.

План работы и бюджет на 2012-2013 годы

Предлагаемый план работы и бюджет на финансовый период 2012-2013 годов аналогичен плану работ и бюджету на 2010-2011 годы. В Пояснительной записке Секретариата Конвенции указано (документ FCTC/COP/4/INF.DOC./4), что предлагается два варианта бюджета:

- Вариант 1 предполагает, что сумма ДВН останется примерно на текущем уровне (8 757 000 долларов США – чуть больше предыдущего, с учетом новых присоединившихся к Конвенции Сторон, при общем бюджете в 13 502 000 долларов США), что покрывает текущие мероприятия и соглашения (следующая сессия

Конференции Сторон, существующие рабочие группы, мандаты которых, как ожидается, будут продлены, механизмы отчетности в рамках Конвенции, работа по координации деятельности с международными организациями и другими органами, а также общее руководство и управление), но не позволит осуществлять никаких дополнительных возможных мероприятий, таких как встречи рабочих или экспертных групп, которые могли бы быть созданы в ходе COP-4.

- Вариант 2 предполагает небольшое увеличение ДВН (до 9 867 000 долларов США при общем бюджете в 14 612 000 долларов США), что позволит финансировать, в дополнение к существующим соглашениям, «потенциально возможные мероприятия и соглашения, связанные с администрированием договора, возникновение которых можно ожидать дополнительно, исходя из предыдущих решений и практики, таких как создание Конференцией Сторон новых рабочих групп и групп экспертов и рост стандартных затрат ВОЗ на заработную плату в течение двухгодичного периода (в среднем, на 4%)». Этого дополнительного финансирования хватит, чтобы создать две новые рабочие группы, одну группу экспертов, а также для осуществления Секретариатом Конвенции деятельности по повышению информированности.

Ни один из вариантов не предполагает финансирования из основного бюджета деятельности по оказанию помощи в осуществлении обязательств (включая «оценку потребностей и содействие расширению доступа к имеющимся ресурсам; оказание поддержки в компиляции и передаче информации и выполнению обязательств по отчетности, предусмотренных Конвенцией; содействие сотрудничеству Юг-Юг; и передача экспертных технологий»). Предполагается, что эти мероприятия будут финансироваться за счет внебюджетных средств в размере 4 745 000 долларов США.

ЕСА не считает, что какой-либо из предложенных вариантов может стать приемлемой основой для бюджета и плана работы на финансовый период 2012-2013 годов. Если добровольные начисленные взносы останутся на уровне 2010-2011 годов, это сильно затормозит процесс создания в ближайшие годы основы для эффективного осуществления РКБТ. Этот вариант помешает COP-4 принять решения о дальнейшей работе по ряду важных пунктов повестки дня, включая: разработку протокола о ликвидации незаконной торговли табачными изделиями, меры по международному сотрудничеству в области ликвидации рекламы, стимулирования продажи и спонсорства табака, работу по Статьям 6 (Ценовые и налоговые меры по снижению спроса на табак) и 19 (Ответственность).

Незначительное увеличение суммы ДНВ, предполагаемое вариантом 2, недостаточно для финансирования необходимой работы – средства, необходимые только лишь для дополнительной работы по протоколу оцениваются минимум в 2 100 000 долларов США (при проведении одной сессии переговоров продолжительностью две недели) или в 5 150 000 (при проведении одной сессии переговоров продолжительностью в две недели и одной внеочередной сессии Конференции Сторон продолжительностью в неделю).

В обоих вариантах критически важная деятельность, необходимая для оказания поддержки Сторонам для выполнения обязательств по РКБТ (в особенности Сторонам с развивающейся и переходной экономикой) и определяющая примерно одну треть расходов бюджета, снова будет зависеть от очень непредсказуемых внебюджетных средств.

План работы и бюджет на 2012-2013 годы должен предусматривать необходимые работы на международном уровне, которые позволят Сторонам достичь их общей цели: защитить настоящее и будущие поколения от опустошительных последствий употребления табака и воздействия табачного дыма. Незначительное увеличение ДНВ и намерение и в дальнейшем полагаться на внебюджетные взносы от тех Сторон, которые могут себе это позволить – это неоправданно длинный путь для эффективного осуществления РКБТ.

Координация между Секретариатом Конвенции и Инициативой ВОЗ по освобождению от табачной зависимости

Принимая план работы и бюджет на 2010-2011 годы, COP-3 приняла решение «предложить осуществлять эффективную координацию деятельности между Инициативой ВОЗ по

освобождению от табачной зависимости и Секретариатом Конвенции в целях недопущения дублирования работы и для максимального использования имеющихся ресурсов». В промежуточном докладе об исполнении указано, что координация «укреплялась с помощью различных механизмов, таких как: регулярные координационные совещания; координация деятельности на страновом и региональном уровнях; участие Инициативы по освобождению от табачной зависимости, по просьбе Секретариата, в мероприятиях, предусмотренных в плане работы Конференции Сторон на 2010-2011 годы; и включение соответствующих аспектов плана работы Конференции Сторон на 2010-2011 годы в оперативный план работы на 2010-2011 годы Инициативы по освобождению от табачной зависимости».

Инициатива по освобождению от табачной зависимости уже внесла значительный вклад в деятельность по реализации плана работы на 2010-2011 годы, приняв участие в: разработке технического доклада по вопросам ценовой и налоговой политики в отношении Статьи 6 Конвенции; работе по Статьям 9 и 10 (регулирование состава табачных изделий и раскрытие состава табачных изделий); разработке базы данных иллюстрированных предупредительных надписей; подготовке доклада о стандартизации и гармонизации данных и инициатив по сбору данных; подготовке глобального краткого доклада о прогрессе в осуществлении Конвенции; первоначальных мероприятиях для оценки потребностей; организации региональных совещаний; а также в распространении руководящих принципов осуществления, принятых Конференцией сторон. В докладе Секретариата о его деятельности (документ FCTC/COP/4/3) говорится, что Секретариат также «осуществлял работу и тесную координацию с региональными и страновыми бюро ВОЗ в целях обеспечения их участия и вовлечения в мероприятия».

В докладе Секретариата говорится, что хотя был достигнут «хороший прогресс» в области синергизма и координации, «Секретариат продолжит координацию с Инициативой по освобождению от табачной зависимости и другими соответствующими департаментами и бюро ВОЗ в целях расширения их роли в оказании поддержки в осуществлении Конвенции на страновом, региональном и глобальном уровне». FCA поддерживает усилия по расширению участия соответствующих программ, департаментов и бюро ВОЗ в оказании поддержки осуществлению РКБТ. Чтобы обеспечить дальнейший прогресс в области последовательной и согласованной деятельности для эффективного использования ресурсов и содействия осуществлению РКБТ в целом, FCA рекомендует прилагать дальнейшие усилия для более эффективной координации, а также потребовать, чтобы это сотрудничество было расширено таким образом, чтобы появилась возможность систематически включать деятельность по поддержке в осуществлении Конвенции в планы работ всех соответствующих программ, департаментов и бюро ВОЗ.

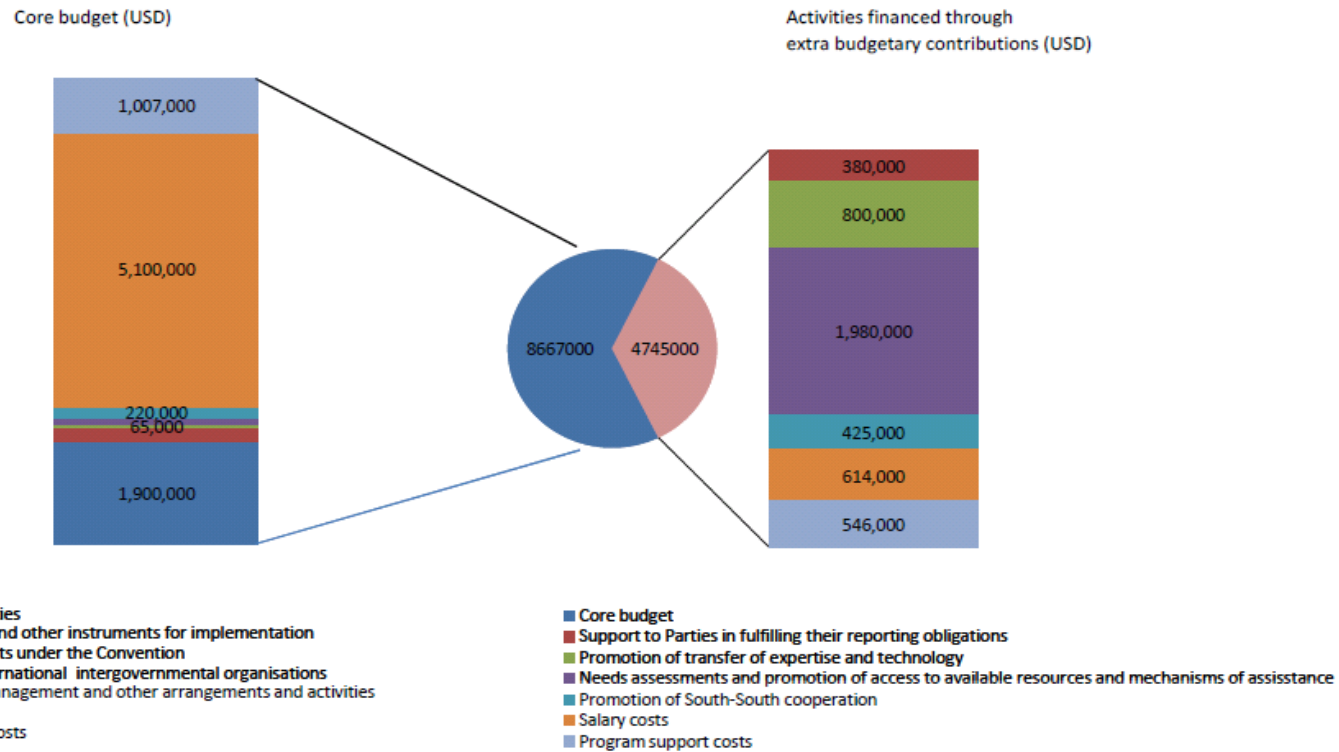


Рисунок 1. Вариант 1 предлагаемого бюджета – структура расходов

Название столбиков сверху:

Основной бюджет (доллары США)

Деятельность, финансируемая за счет внебюджетных взносов

Цветовые обозначения, по порядку:

Конференция Сторон

Протоколы, руководящие принципы и другие инструменты осуществления

Организация отчетности в соответствии с Конвенцией

Координация деятельности с международными неправительственными организациями

Руководство и управление, а также другие соглашения и виды деятельности

Затраты на заработную плату

Затраты на поддержку программ

Основной бюджет

Оказание Сторонам поддержки в выполнении их обязательств по отчетности

Содействие передаче экспертных знаний и технологий

Оценка потребностей и содействие расширению доступа к имеющимся ресурсам и механизмам оказания содействия

Содействие сотрудничеству Юг-Юг

Затраты на заработную плату

Затраты на поддержку программ

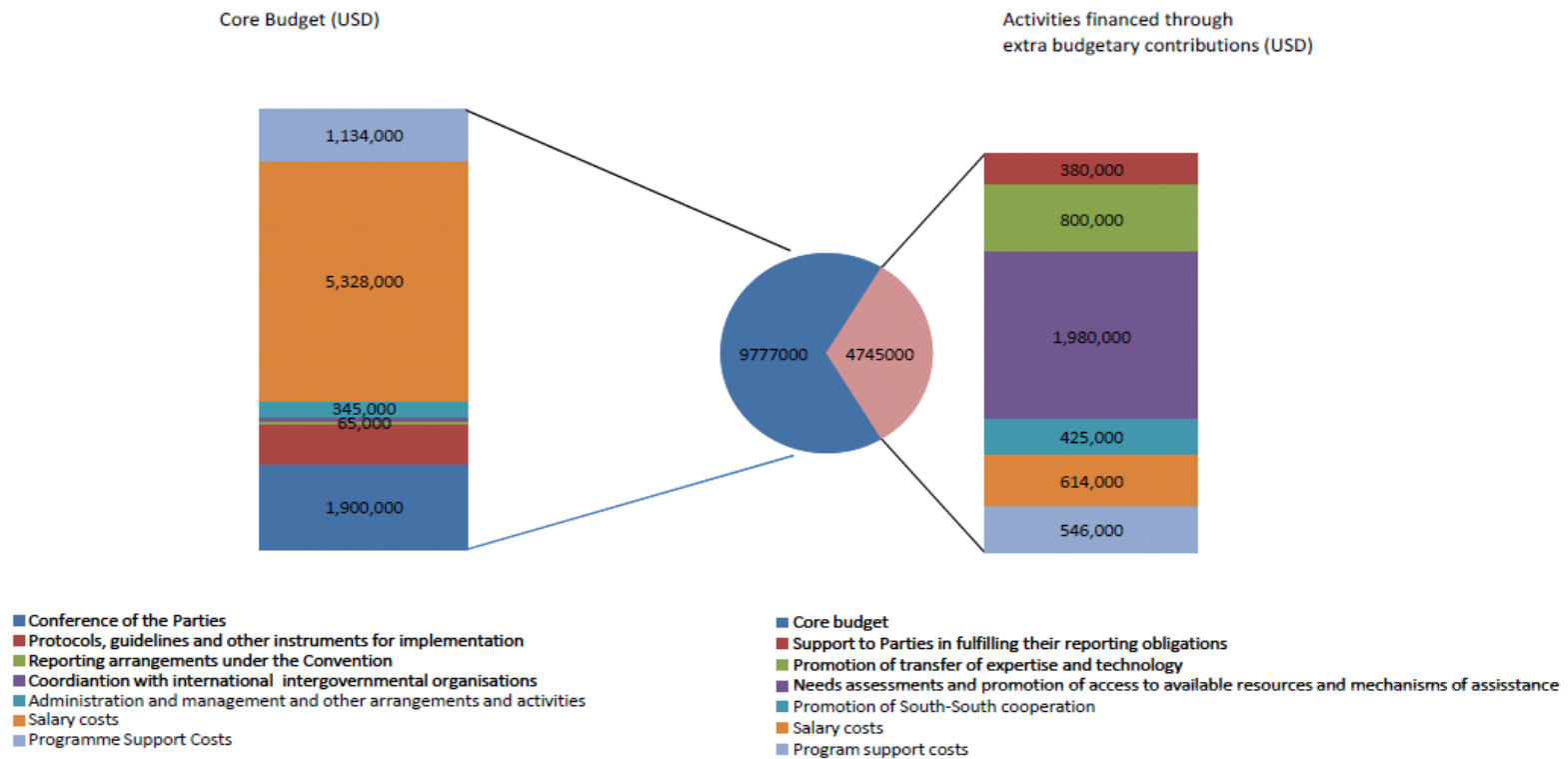


Рисунок 2. Вариант 2 предлагаемого бюджета – структура расходов

Название столбиков сверху:

Основной бюджет (доллары США)

Деятельность, финансируемая за счет внебюджетных взносов

Цветовые обозначения, по порядку:

Конференция Сторон

Протоколы, руководящие принципы и другие инструменты осуществления

Организация отчетности в соответствии с Конвенцией

Координация деятельности с международными неправительственными организациями

Руководство и управление, а также другие соглашения и виды деятельности

Затраты на заработную плату

Затраты на поддержку программ

Основной бюджет

Оказание Сторонам поддержки в выполнении их обязательств по отчетности

Содействие передаче экспертных знаний и технологий

Оценка потребностей и содействие расширению доступа к имеющимся ресурсам и механизмам оказания содействия

Содействие сотрудничеству Юг-Юг

Затраты на заработную плату

Затраты на поддержку программ