



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
1 February 2011  
Russian  
Original: English

## Шестьдесят пятая сессия

Пункт 51 повестки дня

**Ближневосточное агентство Организации  
Объединенных Наций для помощи палестинским  
беженцам и организации работ**

### **Доклад Генерального секретаря об укреплении управленческого потенциала Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ**

#### *Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 64/89 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея одобрила выводы доклада о внеочередном заседании Рабочей группы по вопросам финансирования Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (A/64/115), в частности изложенную в нем просьбу к Генеральному секретарю в кратчайшие возможные сроки представить соответствующим органам Организации Объединенных Наций доклад об укреплении управленческого потенциала Агентства. В этой связи внимание также обращается на высказанную в резолюции 65/100 просьбу Ассамблеи к Генеральному секретарю продолжать поддерживать укрепление организационного потенциала Агентства путем выделения достаточных финансовых ресурсов из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

В настоящем докладе излагаются финансовые потребности Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) в широком контексте его региональной роли. В нем описываются недостатки во внебюджетном финансировании, которые осаждают Агентство, свидетельством чего является его уменьшившиеся резервы оборотного капитала. В нем подчеркиваются постоянные усилия Агентства по укреплению его базы донорской поддержки и излагаются прошлые попытки Ассамблеи поставить операции БАПОР на более прочную финансовую основу.

\* Переиздано по техническим причинам 18 февраля 2011 года.



В последние годы Генеральная Ассамблея и другие важные заинтересованные стороны, в особенности правительства стран-доноров и стран, принимающих беженцев, требовали от БАПОР наряду с другими органами Организации Объединенных Наций принять серию мер для укрепления управления ресурсами, улучшения планирования по программам и надзора и сообразовываться с современными стандартами и нормами в таких областях, как укрепление внутреннего правосудия, нормы учета в государственном секторе и охрану и безопасность персонала. Вследствие углубляющегося ежегодного финансового дефицита, с которым Агентство сталкивается на протяжении последних десятилетий и будет сталкиваться в обозримом будущем, ясно, что эти и другие необходимые реформы не могут быть в полной мере осуществлены без дополнительных и более предсказуемых источников финансирования.

Решение, которое предлагается принять Генеральной Ассамблее, содержится в части VI доклада.

## I. Введение

1. На Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) на протяжении последних 61 года была возложена уникальная задача по оказанию помощи и содействия палестинским беженцам в пяти районах операций (Иордания, Сирия, Ливан и, на оккупированной палестинской территории, полоса Газа и Западный берег, включая Восточный Иерусалим) до тех пор, пока положение беженцев не будет урегулировано посредством справедливого и долгосрочного решения. Это — колоссальная задача. Она требует от Агентства последовательно обеспечивать образование, здравоохранение, помощь и другие необходимые услуги общественного характера населению в 4,76 миллиона зарегистрированных беженцев в одном из самых нестабильных регионов мира, в том числе в ситуациях острой политической напряженности и вооруженного конфликта. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 64/89 просила Генерального секретаря в кратчайшие возможные сроки представить соответствующим органам Генеральной Ассамблеи доклад об укреплении управленческого потенциала Агентства и просила его поддержать укрепление организационного потенциала Агентства путем выделения достаточных финансовых ресурсов из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Финансовый кризис Агентства создает угрозу для выполнения его задачи и для населения, которому оно служит. В настоящем докладе описывается характер кризиса, с которым сталкивается БАПОР, и предлагаются меры по его смягчению посредством расширенной поддержки Агентства из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

2. БАПОР занимается комплексными потребностями населения, состоящего из палестинских беженцев, включая развитие человеческого потенциала, гуманитарную помощь и защиту. Воодушевляемое заинтересованными сторонами, Агентство осуществило в последние годы широкомасштабный процесс управленческих реформ. Этот процесс реформ преобразовал БАПОР и помог отточить ее цели, планирование и управление программами, особенно путем разработки среднесрочной стратегии на период 2010–2015 годов. Реформы заложили основу для более эффективного и действенного осуществления программ, тем самым усиливая вклад программ БАПОР в содействие миру и стабильности. Предоставление инструментов для обеспечения успешных программных результатов является главной функцией процесса управленческих реформ. Вместе с тем для поддержания темпов процесса реформ Агентство будет требовать постоянных инвестиций на цели надзора, руководства и оценки.

3. БАПОР находится в состоянии финансового кризиса. Общие программные потребности недофинансируются в среднем на 12 процентов на протяжении последних четырех двухгодичных периодов. БАПОР начинает каждый год со средним бюджетным дефицитом в объеме примерно 50 млн. долл. США. Сейчас, когда число беженцев приближается к пяти миллионам, и с учетом соответствующего увеличения базы постоянных затрат и сохраняющейся неуверенности в том, будут ли взносы доноров успевать в предстоящие годы за заложенными в бюджет на основе потребностей расходами, структурный характер дефицита финансирования, с которым сталкивается Агентство, стал очевидным. БАПОР начало 2010 год с дефицитом в размере 54,4 млн. долл. США при уменьшенном бюджете Общего фонда в 541,3 млн. долл. США в сравнении

с программными потребностями в объеме 598,5 млн. долл. США, которые были одобрены Генеральной Ассамблеей. В 2011 году в отличие от общих утвержденных программных потребностей в 621,2 млн. долл. США БАПОР вновь уменьшило свой бюджет Общего фонда до 568 млн. долл. США. Даже при этом уменьшенном бюджете БАПОР предвидит дефицит финансирования в объеме 63 млн. долл. США.

4. Несмотря на последовательные усилия по мобилизации средств, нацеленные как на традиционных, так и на новых доноров, а также жесткие меры по сокращению и сдерживанию расходов, Агентство могло лишь с трудом избежать дефицитов на конец года на протяжении последних нескольких лет путем исчерпания его резервов оборотного капитала. По состоянию на конец 2010 года резервы оборотного капитала составляли примерно 42 млн. долл. США (что эквивалентно всего лишь одномесячным расходам). Ввиду непредсказуемого характера внебюджетных взносов доноров, такая тенденция к устойчиво низким уровням оборотного капитала может поставить под сомнение финансовую жизнеспособность Агентства.

5. В соответствии с общеорганизационными инициативами Генеральная Ассамблея требует, чтобы БАПОР придерживалось главных направлений политики и инициатив в области передовой практики, включая внедрение Международных стандартов учета в государственном секторе (МСУГС), реформу внутренней системы правосудия, стандарты и политику в отношении системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций (такие, как минимальные оперативные стандарты безопасности), всеобъемлющий учет гендерной проблематики и другие. В настоящее время расходы на эти цели покрываются из того же пула добровольных пожертвований, который позволяет поддерживать услуги, оказываемые Агентством палестинским беженцам, тем самым уменьшая объем финансовых ресурсов, имеющихся для удовлетворения потребностей беженцев. Поскольку каждая инициатива сама по себе имеет свой «ценник», они ложатся дополнительным финансовым бременем на операции Агентства тогда, когда обеспечение дальнейшего предоставления услуг беженцам сохраняет первостепенное значение.

6. Внебюджетные инвестиции, производимые донорами в поддержку организационной реформы, и недавнее увеличение количества международных должностей, финансируемых из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>, укрепили осуществление программ. Однако расходы, присущие нынешнему процессу реформ, и улучшения в плане качества и эффективности услуг требуют обеспечения большей финансовой безопасности для Агентства. Говоря конкретно, БАПОР нуждается в доступе к большей доле предсказуемого, надежного финансирования. Выгоды от стабильного финансирования будут отражаться, в частности, в процессе реформ, который укрепляет способность Агентства управлять решением сложных проблем, с которыми оно сталкивается. Продолжающаяся реформа непосредственно поддерживает работу Агентства по поддержанию стабильности и спокойствия в его районах операций.

7. Конкретно ссылаясь на самый последний доклад Рабочей группы по вопросам финансирования БАПОР от 29 октября 2010 года (A/65/551), Генераль-

<sup>1</sup> На двухгодичный период 2010–2011 годов были предусмотрены 14 новых должностей.

ный секретарь поддерживает предложение о том, чтобы государства-члены взяли на себя обязательства относительно возросшего уровня финансирования из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, чтобы помочь гарантировать управленческий потенциал Агентства и позволить ему поддерживать темп реформ, санкционированных Организацией Объединенных Наций. Как объясняется ниже, возросшая финансовая поддержка внесла бы значительный вклад в обеспечение того, чтобы Агентство было в состоянии повысить результативность и качество предоставляемых услуг и эффективно и гибко реагировать на возникающие потребности. Генеральный секретарь рекомендует внедрить такое дополнительное финансирование, начиная с бюджета на двухгодичный период 2012–2013 годов (см. пункт 37 ниже).

## II. Историческая справка

8. Своей резолюцией 302 (IV) от 8 декабря 1949 года Генеральная Ассамблея учредила БАПОР, поручив ему «продолжить содействие делу помощи палестинским беженцам [...] для предотвращения голода и бедствий среди них и для создания условий спокойствия и устойчивости». Со времени принятия Генеральной Ассамблеей резолюции 1456 (XIV) от 9 декабря 1959 года мандат БАПОР продлевается каждые три года. Нынешний мандат истекает 30 июня 2014 года.

9. БАПОР является временным учреждением, которому поручено обеспечивать образование, здравоохранение, оказание помощи и социальные услуги. Поддержание этих услуг требует среднесрочного или долгосрочного планирования и гарантированного финансирования. В отличие от других органов Организации Объединенных Наций, работающих на местах, БАПОР действует не по поручению правительств принимающих стран; оно, скорее, предоставляет свои услуги параллельно, хотя и в тесной координации, с ними. Более того, БАПОР осуществляет почти всю свою программную деятельность, используя непосредственно своих собственных сотрудников, большинство из которых составляют палестинские беженцы, для предоставления услуг их общинам, а не через субподряды, предоставляемые партнерам-исполнителям.

10. Деятельность Агентства в гуманитарной области и в области развития человеческого потенциала включает мероприятия по чрезвычайному реагированию, доказавшие свою крайнюю необходимость в плане спасения жизней и оказания содействия в защите мирных палестинцев в ходе вооруженного конфликта. Вследствие стремительно меняющихся условий в регионе, в котором оно работает, и частых вспышек насилия БАПОР должно быть чрезвычайно гибкой организацией, способной быстро переходить от осуществления деятельности в области развития к оказанию чрезвычайной помощи в 58 лагерях беженцев и в других районах, в которых оно действует.

11. Мандат БАПОР увязан с вопросом о палестинских беженцах, который остается на повестке дня Организации Объединенных Наций с 1947 года в качестве одного из основных аспектов израильско-палестинского конфликта. Генеральная Ассамблея регулярно подтверждает необходимость продолжения работы Агентства в ожидании справедливого урегулирования вопроса о палестинских беженцах (см., например, резолюцию 65/98 Генеральной Ассамблеи, пункт 3). Координация усилий Агентства и других подразделений системы Ор-

ганизации Объединенных Наций имеет давнюю историю. И Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) имеют соглашения о партнерстве с Агентством и играют особую роль в оказании технической помощи и помощи натурой в сферах здравоохранения и образования с начала 1950-х годов. В прошлом БАПОР использовало 55 сотрудников, финансируемых этими двумя учреждениями. С течением времени, однако, это число уменьшилось до четырех сотрудников. Кроме того, БАПОР участвует в страновых группах Организации Объединенных Наций, в разработке рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и в процессах сводных призывов Организации Объединенных Наций и усиливает свою интеграцию с деятельностью других частей системы Организации Объединенных Наций на местном уровне в соответствии с концепцией единства действий Организации Объединенных Наций.

12. За последние 35 лет возросшее число беженцев (с 750 000 человек в 1950 году до 4,76 миллиона в 2010 году), развивающиеся глобальные стандарты с точки зрения предоставляемых Агентством услуг и инфляция привели к росту затрат для Агентства. Рабочая группа по вопросам финансирования Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ<sup>2</sup> освещала эту парадоксальную ситуацию в ряде докладов. С 1 января 1975 года расходы на выплату зарплаты международным сотрудникам, работающим в БАПОР, которые в ином случае покрывались бы за счет внебюджетных взносов, финансируются из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Совсем недавно в своем докладе Генеральной Ассамблее от 26 июня 2009 года Рабочая группа рекомендовала Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят пятой сессии провести обзор оснований для содержащегося в ее резолюции 3331(XXIX) В решения о предоставлении средств БАПОР для финансирования международных должностей, с тем чтобы наделить Агентство возможностью удовлетворять современным требованиям, предъявляемым ему заинтересованными сторонами и самой Ассамблеей (см. A/64/115, пункт 14(d)). Она также просила Генерального секретаря как можно скорее подготовить доклад об укреплении управленческого потенциала Агентства для представления Генеральной Ассамблее. Выводы Рабочей группы были одобрены Ассамблеей в ее резолюции 64/89<sup>3</sup>. Настоящий доклад представляется в ответ на просьбу относительно представления доклада об укреплении управленческого потенциала Агентства в соответствии с резолюциями 64/89 и 65/100<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> В 1970 году дефицит финансирования привел к серьезному финансовому кризису, сопоставимому с тем, который возник сегодня. Генеральный секретарь призвал Специальный политический комитет продумать творческие решения. Результатом было создание в декабре 1970 года на основании резолюции 2656 (XXV) Рабочей группы по вопросу финансирования БАПОР.

<sup>3</sup> В пункте 7 резолюции Генеральная Ассамблея также повторила свою просьбу, высказанную на шестьдесят третьей сессии (резолюция 63/93, пункт 6) к Генеральному секретарю «поддержать укрепление организационного потенциала Агентства путем выделения достаточных финансовых ресурсов из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций».

<sup>4</sup> В пункте 10 резолюции 65/100 Генеральная Ассамблея «ожидает препровождения доклада Генерального секретаря об укреплении управленческого потенциала Агентства в соответствии с просьбой Рабочей группы и как это было одобрено Генеральной

### III. Управленческая реформа и эффективность программ

13. Важная веха в процессе управленческих реформ Агентства была достигнута на Женевской конференции на тему «Удовлетворение гуманитарных потребностей палестинских беженцев на Ближнем Востоке: укрепление партнерства в поддержку БАПОР», проведенной правительством Швейцарии в июне 2004 года. Конференция закрепила принцип трехстороннего партнерства между Агентством, его донорами и странами, принимающими беженцев. Она также высветила важность того, чтобы деятельность Агентства в области программирования и защиты отражала права палестинских беженцев и причитающиеся им выплаты. Более прочное взаимодействие с главными заинтересованными сторонами было обеспечено благодаря далеко идущей реформе Консультативной комиссии БАПОР<sup>5</sup>. Состав Комиссии, созданной в 1949 году с 4 членами (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция и Франция), более чем удвоился с 2004 года и достиг 24 членов и 3 наблюдателей, включая все принимающие страны и основных доноров. Возросшая роль важных арабских государств-доноров в работе Агентства является конкретным результатом непрерывных усилий Агентства по укреплению и диверсификации его базы донорской поддержки.

14. После Женевской конференции Генеральный комиссар и ее заместитель возглавили всеобъемлющий процесс реформ, коренящийся в трехгодичной программе организационного развития, охватывавшей период 2007–2009 годов. Среди других достижений этой программы были внедрение децентрализации и делегирования полномочий пяти района операций, а также планирование, основанное на оцениваемых потребностях беженцев и ориентированное на результаты управления. Успех программы организационного развития был высоко оценен Консультативной комиссией, которая рекомендовала Агентству продолжать и поддерживать процесс перемен.

15. В течение 2009 года Агентство завершило свою шестилетнюю среднесрочную стратегию, приступив к внедрению управления программными циклами. Оно также начало масштабную реформу управления людскими ресурсами, модернизируя и упорядочивая рабочие методы и структуры. В 2010 году Агентство приняло на вооружение новый стратегический подход к мобилизации ресурсов, нацеленный на укрепление базы донорской поддержки и использование новых источников финансовых ресурсов, в том числе из частного сектора и фондов.

16. Агентство укрепило взаимоотношения между своей штаб-квартирой и районами операций, в том числе посредством стремления к оптимизации сочетания между ролью директоров местных отделений по управлению операциями и экспертным надзором, руководством и установлением норм, обеспечиваемыми директорами отделов по вопросам программ и поддержки, которые базируются в Аммане и Иерусалиме. Функции надзора, оценки, расследования и ревизии закреплены за перестроенным Департаментом служб внутреннего над-

---

Ассамблеей в ее резолюции 64/89».

<sup>5</sup> Как установлено в резолюции 302 (IV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1949 года, цель Консультативной комиссии БАПОР состоит в даче советов и оказании содействия Генеральному комиссару при проведении в жизнь этой программы. Консультативная комиссия не является исполнительным органом.

зора, возглавляемым сотрудником на уровне Д-2. Группа по координации и поддержке программ возглавляет усилия Агентства по управлению программными циклами. Крайне необходимая профессиональная поддержка в деле управления примерно 28 264 местными (зональными) сотрудниками и перестройки кадровых структур районов обеспечивается Департаментом людских ресурсов. Департамент по правовым вопросам и юристы на местах обеспечивают последовательное толкование и осуществление нормативно-правовой базы Агентства в рамках всего Агентства.

17. План «Закрепление перемен», являющийся следующим этапом процесса реформ, был внедрен в 2010 году. План отражает приверженность Агентства поддержанию темпов реформ и обеспечению того, чтобы их воздействие проявлялось в более высоком качестве услуг, предоставляемых беженцам. Важно, чтобы план «Закрепление перемен» был в полной мере обеспечен финансовыми ресурсами, дабы его блага ощущались в жизни беженцев. Консультативная комиссия оказала свою широкую поддержку реформам и предложила вынести до июня 2011 года дальнейшие подробные рекомендации относительно осуществления плана. В рамках долгосрочной приверженности реформам БАПОР планирует провести внешнюю оценку первого этапа процесса реформ — программы организационного развития — в первой половине 2011 года. Результаты этой оценки будут учитываться при осуществлении плана «Закрепление перемен».

18. С учетом сохраняющихся финансовых трудностей Агентства Генеральный комиссар уделяет самое первостепенное внимание сохранению и увеличению поддержки со стороны традиционных доноров, дальнейшему расширению поступлений со стороны нетрадиционных доноров и повышению поступлений за счет партнерских связей с государственными и частными организациями. Одним из главных средств для достижения этих целей, особенно во время обострившихся потребностей в финансировании, является укрепление возможностей БАПОР по мобилизации ресурсов и информационно-пропагандистской работе. Стратегический подход к мобилизации ресурсов, разработанный в первой половине 2010 года, полностью интегрирован с планом «Закрепление перемен» и будет постепенно внедряться по мере поступления дополнительных финансовых средств. Одним из первых шагов стало создание нового Департамента внешних сношений и коммуникации, возглавляемого на уровне Д-2. Другие планируемые меры по усилению воздействия Агентства включают укрепление существующего представительства в Брюсселе и открытие небольшого отделения в Вашингтоне, федеральный округ Колумбия, который будет возглавляться сотрудником на уровне С-5, для регулирования отношений с правительством Соединенных Штатов, которые являются крупнейшим двусторонним донором Агентства. Укрепление отделения связи с арабскими партнерами, цель которого заключается в увеличении доли средств из арабских государств, является еще одним компонентом этой стратегии. Подход Агентства к мобилизации ресурсов предусматривает усилия по увеличению индивидуальных пожертвований и, что весьма важно, по усилению партнерских связей с фондами и частным сектором на предмет использования их ресурсов и технических знаний. Партнерские отношения могут также активизировать информационно-пропагандистскую работу Агентства в интересах палестинских беженцев и расширить представление о нем в мире.

19. Для интеграции существующих инструментов управленческой информации со сферами закупок, финансов и людских ресурсов и для представления старшему руководству данных в режиме реального времени относительно распределения предусмотренных в бюджете ресурсов и о фактических программных расходах БАПОР крайне необходимо внедрить систему общеорганизационного планирования ресурсов. Ожидаются незамедлительные выгоды, включая возросшую эффективность затрат. Например, система общеорганизационного планирования ресурсов будет поддерживать соблюдение МСУГС и улучшенное управление данными в системе закупок и снабжения. Будучи внедренной в секторе здравоохранения, автоматизация медико-санитарных процедур в отношении пациентов из числа беженцев уменьшит операционные издержки, улучшит контроль за состоянием товарных запасов и снизит потери и материальные запасы, приводя к ежегодной экономии при покупке предметов снабжения и товаров. Сметная стоимость внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов в БАПОР составляет примерно 32 млн. долл. США из расчета на три года. Однако в попытке оптимизировать затраты-выгоды и повысить синергизм с другими частями системы Организации Объединенных Наций Агентство активно изучает возможности партнерства с какой-то другой организацией в системе Организации Объединенных Наций. Сметная стоимость такого альтернативного решения составит примерно 3 млн. долл. США в год, начиная с 2014 года. На сегодняшний день Агентство смогло получить лишь ограниченный объем внебюджетных ресурсов для этого проекта, что влечет неизбежные задержки в его осуществлении.

#### **IV. Финансовый кризис, структура бюджета и программные расходы**

20. БАПОР нередко сталкивалось с финансовыми кризисами. Хотя на протяжении десятилетий доноры проявляют высокую степень солидарности с палестинскими беженцами, редко — если вообще когда-либо — уровень предоставленных финансовых ресурсов соответствовал запланированным программным расходам Агентства в их интересах. Хотя и не все зарегистрированные беженцы пользуются услугами Агентства, ряд внешних оценок показывает, что БАПОР тратит на своих бенефициаров меньше, чем того требуют международные нормы. Расходы на душу населения в объеме менее 20 долл. США в год в рамках программы здравоохранения составляют лишь половину от минимальной суммы, рекомендованной ВОЗ для развивающихся стран. Проведенная ВОЗ оценка программы БАПОР в 2005 году привела к выводу о том, что неспособность мобилизовать дополнительные ресурсы для программ здравоохранения приведет к возросшим рискам для здоровья беженцев. Хотя доноры часто называют БАПОР высокоэффективной организацией, о недостаточном объеме ресурсов и, соответственно, его расходов можно судить по разваливающимся школьным зданиям и по переполненным и недоукомплектованным персоналом медицинским пунктам, которые свидетельствуют об ухудшающемся качестве предоставляемых им услуг. Без устойчивых инвестиций на цели обеспечения качества предоставляемых услуг прогресс, достигнутый БАПОР в оказании помощи палестинским беженцам в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, может быть в значительной степени подорван и обращен вспять.

21. БАПОР сталкивается с угрозой расширяющихся ежегодных разрывов между планируемыми расходами на цели поддержания основных программ на нынешних уровнях и нынешними и прогнозируемыми обязательствами доноров. Программа реформ Агентства осуществляется в то время, когда глобальный финансовый кризис, начавшийся в 2008 году, отрицательно сказался на традиционной донорской базе Агентства. Несколько доноров были вынуждены понизить уровень их обещанных взносов или же не смогли увеличить их в соответствии с потребностями Агентства. В 2011 году расходы из Общего фонда предусмотрены на уровне 568 млн. долл. США, что на 9 процентов меньше суммы, необходимой для достижения целей среднесрочной стратегии, оцениваемых в 621,2 млн. долл. США, исключая помощь натурой. В 2011 году запланированные в бюджете поступления от доноров будут недостаточными для покрытия сокращенного бюджета, приведя к дефициту в объеме 63,0 млн. долл. США. Этот уровень поступлений явно недостаточен для достижения целей среднесрочной стратегии на перспективу.

22. Следствием структурного дефицита на протяжении ряда лет является неуклонное сокращение резервов оборотного капитала Агентства, требующихся для покрытия нехватки средств в Общем фонде и для реагирования на колебания валютных курсов. Зависимость БАПОР от этого краткосрочного метода реагирования на кризисы подчеркивает усиливающуюся уязвимость Агентства по отношению к внешним потрясениям и ослабляет его способность реагировать на кризисы. БАПОР завершило 2010 год с резервами оборотного капитала в объеме всего лишь 42 млн. долл. США, что равнозначно месячным оперативным расходам, и в 2011 году, по-видимому, произойдет то же самое. Обычные пруденциальные нормы диктуют, что организация с обязанностями БАПОР должна поддерживать резерв, эквивалентный по меньшей мере трехмесячным планируемым расходам. Поскольку в настоящее время расходы составляют в среднем 43 млн. долл. США в месяц, это означает, что потребуется резерв эквивалентный примерно 130 млн. долл. США. Внимание Генеральной Ассамблеи обращается на этот серьезный вопрос в качестве еще одной иллюстрации острого дефицита ресурсов, с которым сталкивается Агентство.

23. Структура бюджета Агентства включает несколько «порталов», через которые поступают и ассигнуются средства. Самым важным из них является Общий фонд, который поддерживает основные программные расходы Агентства в сферах образования, здравоохранения, оказания помощи и социальных услуг. Большинство затрат, которые несут две другие программы — совершенствование инфраструктуры и улучшение условий жизни в лагерях беженцев, равно как и микрофинансирование, — покрываются за счет целевого финансирования проектов или, в случае микрофинансирования, за счет создания источников доходов и не оказывают существенного воздействия на наличие финансовых средств для основных программ Агентства. Продовольственная помощь доноров натурой и программы выплаты наличных средств за продовольствие, а также скромные пособия, выдаваемые 250 000 особо нуждающимся, составляют дополнительные компоненты Общего фонда Агентства. На двухгодичный период 2010–2011 годов бюджет Общего фонда наличными средствами и натурой (т.е. за исключением проектов и призывов к чрезвычайным действиям для Северного Ливана и оккупированной палестинской территории) составляет 1226,6 млн. долл. США (601,9 млн. долл. США на 2010 год и 624,7 млн. долл. США на 2011 год).

24. Общий фонд финансируется почти полностью за счет внебюджетных взносов правительств стран-доноров. Поддержка со стороны частных доноров и местных органов власти — на уровне штатов и муниципальном уровне — росла сдержанными темпами в последние годы благодаря неустанным усилиям по мобилизации средств. Однако правительства стран будут оставаться самыми крупными вкладчиками, обеспечив 95 процентов средств, поступивших в Общий фонд Агентства в 2009 году. Несмотря на кампанию по увеличению доли, поступающей от нетрадиционных доноров за пределами Организации экономического сотрудничества и развития, по оценкам БАПОР, в обозримом будущем оно будет по-прежнему зависеть от поддержки со стороны 20 крупнейших доноров, которые традиционно обеспечивают более 93 процентов объявленных взносов.

25. Доля регулярного бюджета Организации Объединенных Наций в потребностях Общего фонда снизилась на протяжении десятилетий. В течение двухгодичного периода 1975–1976 годов она составляла 8 процентов от общей суммы, а в течение нынешнего двухгодичного периода она уменьшилась до 3,5 процента<sup>6</sup>. На протяжении последнего десятилетия доля Агентства в регулярном бюджете Организации Объединенных Наций колебалась между 0,65 процента в течение двухгодичного периода 1996–1997 годов и нынешней цифрой в 0,95 процента. Недавний рост финансирования из регулярного бюджета объяснялся долгожданным решением выделить БАПОР еще 20 международных должностей на четырехлетний период для замены внебюджетного финансирования должностей в рамках программы организационного развития. Между тем за 35 лет, прошедшие со времени принятия резолюции 3331 (XXIX), требования заинтересованных сторон, включая Генеральную Ассамблею, в отношении управления Агентством существенно возросли. В моем выступлении 24 сентября 2009 года на заседании высокого уровня БАПОР по случаю шестидесятой годовщины Агентства я высказал мысль о том, что настало время для Ассамблеи вновь рассмотреть вопрос о достаточности финансовых средств, которые она предоставляет БАПОР.

26. Следующие один за другим годы дефицитов финансирования Общего фонда тяжело сказались на физическом облике принадлежащих Агентству школ, клиник, центров распределения продовольствия и других объектов, и реальный срок эксплуатации объектов БАПОР сократился с 50 до 30 лет. Между тем растущая доля беженцев проживает в неприемлемых, нездоровых условиях. Количество единиц жилья, которые БАПОР не смогло отремонтировать или перестроить ввиду отсутствия средств, превысило 25 000, что затрагивает примерно 150 000 человек. В одной только Газе около 11 000 единиц ожидают ремонта. Объявляемые взносы в бюджет проектов обычно составляют в среднем 50 млн. долл. США в год, что составляет лишь небольшую долю потребностей.

27. С сентября 2000 года БАПОР обращается с ежегодными призывами к чрезвычайным действиям в отношении оккупированной палестинской территории. За последнее десятилетие обязательства доноров в ответ на эти призывы составили в общей сложности 1,5 млрд. долл. США, что равняется примерно 62 процентам от запрошенных финансовых средств. Кроме того, с 2006 года Агентство обращается с просьбами о чрезвычайном финансировании для Ли-

<sup>6</sup> В общей сложности 48,7 млн. долл. США из общей суммы потребностей Общего фонда на двухгодичный период 2010–2011 годов в объеме 1226,6 млн. долл. США.

вана после вспыхнувшего в том году конфликта между Израилем и «Хизбаллой» и имевшего место в 2007 году столкновения между ливанской армией и воинственной исламской группировкой в лагере Нахр эль-Баред и вокруг него. Это столкновение привело к перемещению 27 000 беженцев и разрушению всего лагеря. Восстановление лагеря будет самым крупным инфраструктурным проектом, когда-либо осуществлявшимся Агентством, и он обойдется примерно в 324 млн. долл. США. Пока БАПОР получило средства, достаточные для финансирования одной трети планируемых работ. Хотя чрезвычайные мероприятия являются дополнительными по отношению к регулярным программам Агентства, они осуществляются главным образом за счет ресурсов, покрываемых из регулярных программ, и опираются на физическую инфраструктуру, финансируемую из Общего фонда.

28. Персонал является одновременно и главным средством осуществления программ, и самым крупным отдельным элементом затрат из Общего фонда. С учетом неуклонного роста числа беженцев, а также необходимости улучшения качества услуг БАПОР численность персонала растет по мере расширения программы. В ноябре 2010 года Агентство имело 28 264 штатных зональных должностей при численности беженцев в 4,76 миллиона человек, т.е. на каждого сотрудника приходилось 168 беженцев. Это общее число распределялось на три главные программы, а именно: 20 471 человек в секторе образования, 4328 человек в секторе здравоохранения и 630 сотрудников в области оказания помощи и социальных услуг. Остальные оказывали поддержку на уровне штаб-квартиры или были заняты в программах микрофинансирования и инфраструктуры. В последние годы вследствие нехватки поступающих от доноров финансовых средств руководство держало под жестким контролем набор нового персонала.

29. Вознаграждения зонального персонала тесно увязаны с вознаграждениями их местных правительственных коллег. Поскольку БАПОР стремится привлекать и удерживать высококвалифицированных работников, в некоторых профессиональных категориях оно платит чуть больше правительственного эквивалента. Таким образом, когда власти принимающих стран повышают зарплату своим сотрудникам, если применяются установленные процедуры, БАПОР обычно делает то же самое. Эта практика оказала в последние годы существенное воздействие на общие расходы Агентства на заработную плату. Фонд зарплаты составляет примерно 85 процентов периодических расходов Агентства, что является очень высокой долей, которая оставляет руководству мало места для маневра в периоды снижения поступлений от доноров. Отсутствие компенсационного резерва персонала для покрытия выплаты выходных пособий по окончании службы еще больше уменьшает потенциальные инструменты, имеющиеся в распоряжении Генерального комиссара для использования в случае финансовых кризисов. По состоянию на 31 декабря 2009 года потребности в резервах составляли 227 млн. долл. США.

30. Хотя зональный персонал берет на себя значительный уровень обязанностей в их соответствующих районах операций и программных областях, международный персонал остается крайне важным для обеспечения требуемых уровней экспертных знаний и надзора. Поэтому крайне важно, чтобы БАПОР было в состоянии привлекать международных сотрудников, которые ему нужны, включая сотрудников с опытом работы в Организации Объединенных Наций и сотрудников, знакомых с международными нормами и стандартами.

31. Генеральная Ассамблея одобрила просьбу Агентства относительно дополнительных 20 регулярных должностей, финансируемых из бюджета Организации Объединенных Наций, на четырехгодичный период 2008–2011 годов, после чего общее число должностей, финансируемых из регулярного бюджета, составляет 133 в течение нынешнего двухгодичного периода. Тем не менее БАПОР до сих пор в значительной мере зависит от большого числа международных сотрудников, оплачиваемых на основе временных двусторонних договоренностей с донорами, в качестве младших сотрудников категории специалистов, кратковременных экспертов или консультантов. Около одной трети (примерно 75 должностей) нынешнего реестра международных сотрудников базируется на основе двустороннего финансирования, которое по самому своему определению ограничено во времени и привязано к краткосрочным конкретным заданиям. Эти мероприятия не являются устойчивыми. Хотя потребность в некоторых из этих должностей является ограниченной по времени, по оценкам БАПОР, 43 должности крайне важны для того, чтобы Агентство могло поддерживать темпы реформ, укреплять свое руководство и повышать качество услуг, предоставляемых беженцам.

## **V. Удовлетворение потребностей реформ, санкционированных Генеральной Ассамблеей**

32. БАПОР прилагает усилия для внедрения МСУГС к 2012 году. Плавный переход от нынешних методов и стандартов учета потребует широких оперативных усилий и усилий по управлению переменами, включая значительную переработку всех финансовых технических инструкций и элементов политики, обширные изменения в практике учета, подготовку финансового и нефинансового персонала во всех пяти районах операций, крупные модификации и усовершенствования в системах общеорганизационного планирования ресурсов наряду с измененными оперативными процедурами для многочисленных сотрудников, занимающихся управлением запасами. Согласно оценкам, расходы на внедрение МСУГС составят примерно 2,5 млн. долл. США в течение нынешнего двухгодичного периода.

33. Чтобы привести БАПОР в соответствие с реформами в области людских ресурсов, уже осуществляемыми в Секретариате и в других фондах и программах, Агентство обеспечивает своему персоналу доступ к более активному механизму урегулирования споров, а также к новой — первой инстанции — системе внутреннего правосудия.

34. Руководство БАПОР обязано заботиться о своих сотрудниках. В то время как в прошлом сильная общинная поддержка во многом содействовала обеспечению безопасности, сегодня подобная предпосылка уже не является в такой же степени верной. В последние годы и международные, и зональные сотрудники сталкивались с угрозами из различных источников во всех районах операций БАПОР. Руководство привержено реализации минимальных оперативных стандартов безопасности. Поскольку не все из его многочисленных объектов могут охраняться приемлемым образом, Генеральный комиссар решил, что необходимо обеспечивать охрану помещений штаб-квартиры и небольшого числа других, особо уязвимых мест. В каждом районе требуется принимать другие, дополнительные меры для укрепления безопасности персонала.

35. В соответствии с Итоговым документом Всемирного саммита Генеральной Ассамблеи 2005 года, в котором Ассамблея призвала «все структуры Организации Объединенных Наций содействовать правам человека и основным свободам» (см. резолюцию 60/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 119), БАПОР привержено всестороннему учету гендерной проблематики, вопросов защиты и обеспечения потребностей инвалидов в своих операциях. Сотрудники-специалисты назначены для координации работы Агентства в этих областях, и прилагаются усилия для разработки политики, процедур и руководящих указаний. Начались мероприятия по учебной подготовке сотрудников и повышению их уровня осведомленности. Поскольку эти сквозные вопросы реализуются через посредство программ БАПОР, необходимы значительные ресурсы для охвата всех его 28 264 сотрудников. Кроме того, приверженность БАПОР всестороннему учету гендерной проблематики, вопросов защиты и обеспечения потребностей инвалидов требует предоставления качественных услуг, предназначенных для охвата уязвимых общин и отдельных лиц, а также информационно-пропагандистских и мобилизационных усилий, которые также вызывают необходимость в поддержке с точки зрения предоставления услуг и людских ресурсов.

## VI. Выводы и рекомендации

36. Для обеспечения того, чтобы БАПОР было в состоянии эффективно выполнять мандат, данный ему Генеральной Ассамблеей, и наиболее результативно использовать ресурсы доноров, крайне важно поддерживать и углублять далеко идущий процесс управленческих реформ, начатый в 2005 году. Внебюджетные взносы традиционных и нетрадиционных доноров, в том числе за счет партнерских связей с частным сектором, должны существенно увеличиться в предстоящие пять лет, дабы Генеральный комиссар смог осуществить среднесрочную стратегию Агентства на период 2010–2015 годов, тем самым обеспечив для беженцев более качественные базовые услуги в соответствии с национальными и международными нормами, включая и нормы, установленные Организацией Объединенных Наций.

37. Для достижения этих целей к Генеральной Ассамблее обращена просьба:

а) принять к сведению опасную ситуацию с притоком денежных средств, с которой сталкивается БАПОР;

б) просить Генерального секретаря выступить с предложением об увеличении финансирования из регулярного бюджета на постепенно нарастающей основе в течение следующих четырех двухгодичных периодов, начав с увеличения на 5 млн. долл. США на двухгодичный период 2012–2013 годов;

в) постановить, что утверждение таких увеличений зависит от полного обоснования в контексте предлагаемых бюджетов по программам на соответствующие двухгодичные периоды и их рассмотрения Генеральной Ассамблеей.

38. По завершении периода осуществления среднесрочной стратегии в 2015 году с учетом ее сохраняющейся ответственности за финансовое благополучие Агентства и ее роли в качестве вышестоящего руководящего органа Генеральная Ассамблея может пожелать провести обзор прогресса, достигнутого БАПОР в выполнении его обязательств и достижении его целей, включая и те,

---

которые изложены в настоящем докладе, принимая во внимание финансирование, обеспеченное за счет добровольных взносов и регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. С этой целью может оказаться полезным последующий доклад.

---