



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
26 June 2009
Russian
Original: English

Шестьдесят четвертая сессия
Пункт 31 первоначального перечня*
**Ближневосточное агентство Организации
Объединенных Наций для помощи палестинским
беженцам и организации работ**

Доклад о внеочередном заседании Рабочей группы по вопросам финансирования Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ

Докладчик: г-н Йонас Йёлле (Норвегия)

Резюме

В настоящем докладе Рабочей группы по вопросам финансирования Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) разъясняются основания для проведения внеочередного заседания, состоявшегося 19 мая 2009 года и содержатся выводы Рабочей группы в отношении информации, которую направляет БАПОР своим членам с целью поставить их в известность о тех ресурсах, которые выделяются Агентству из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад был утвержден Рабочей группой на ее заседании 25 июня 2009 года.

* A/64/50.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение: история создания и мандат Рабочей группы	3
II. Основания для проведения внеочередного заседания Рабочей группы в 2009 году ...	3
III. Финансовая поддержка, предоставляемая Ближневосточному агентству Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций	5
IV. Реформа управления БАПОР	7
V. Выводы	8

I. Введение: история создания и мандат Рабочей группы

1. Рабочая группа по вопросам финансирования Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) была учреждена резолюцией 2656 (XXV) Генеральной Ассамблеи для изучения всех аспектов финансирования Агентства. В этой резолюции Ассамблея просила Рабочую группу оказывать помощь Генеральному секретарю и Генеральному комиссару БАПОР в решении проблем, вызванных финансовым кризисом Агентства.

2. В состав Рабочей группы входят представители Ганы, Ливана, Норвегии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Соединенных Штатов Америки, Тринидада и Тобаго, Турции, Франции и Японии. Председателем Рабочей группы является Постоянный представитель Турции, в настоящее время — посол Баки Илькин.

3. Начиная со своей двадцать пятой сессии и на всех последующих сессиях Генеральная Ассамблея рассматривала доклады, представляемые ей Рабочей группой¹, и принимала резолюции, в которых она неизменно выражала признательность Рабочей группе за ее усилия и просила ее продолжать работу в течение последующего года².

4. В перерывах между своими очередными заседаниями, которые проводятся ежегодно, Рабочая группа по поручению Генеральной Ассамблеи следит, по мере необходимости, за тем, как другие государства-члены осуществляют ее рекомендации. В этой связи в мае 2009 года члены Группы постановили провести внеочередное заседание с целью определить степень достаточности ресурсов, выделяемых БАПОР из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

II. Основания для проведения внеочередного заседания Рабочей группы в 2009 году

5. В самом последнем докладе Рабочей группы Генеральной Ассамблее подчеркивалось важное значение программы организационного развития БАПОР, занимающей центральное место в усилиях Агентства по реформированию его системы управления, и необходимость предоставления ему финансовой поддержки в достаточном объеме (A/63/375, пункты 11 и 12). В этой связи Рабочая группа подчеркнула необходимость укрепления организационного потенциала Агентства в целом в ближайшие годы. Комитет по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации одобрил эти рекомендации в октябре 2008 года. В своей резолюции 63/93, озаглавленной «Операции Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ», Ассамблея просила Генерального секретаря поддержать укрепление организационного потенциала Агентства путем выделения достаточных финансовых ресурсов из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Ассамблея приняла эту резолюцию 5 декабря

¹ См. текст самого последнего доклада в документе A/63/375.

² См. текст самой последней резолюции 63/93, пункт 4.

2008 года путем заносимого в отчет о заседании голосования 172 голосами против 6 при 1 воздержавшемся³.

6. Программа организационного развития, бюджет которой составляет 27,3 млн. долл. США на период с января 2006 года по декабрь 2009 года, финансируется в добровольном порядке на двусторонней основе. Агентство получает финансовые средства от группы доноров при том понимании, что реформы системы управления будут последовательно вводиться на протяжении всего среднесрочного периода. Однако по состоянию на дату настоящего доклада Рабочая группа отмечает, что, несмотря на ее ранее вынесенную рекомендацию, Генеральная Ассамблея утвердила финансирование лишь 6-ти из 20 должностей международных сотрудников, испрашиваемых БАПОР на двухгодичные периоды 2008–2009 и 2010–2011 годов. В то же время из-за продолжающегося серьезного недофинансирования его Общего фонда невозможно получить или реализовать другие важные инструменты управления, необходимые для модернизации потенциала Агентства в плане эффективного использования средств и обеспечения на высоких уровнях надзора за осуществлением программы и подготовки соответствующей отчетности. На данный момент БАПОР ожидает, что в 2009 году объем запланированных расходов превысит объем добровольных взносов приблизительно на 120,5 млн. долл. США — последний из серии случаев нехватки средств на протяжении ряда лет, когда объем поступающих взносов неизменно снижался, отставая от потребностей беженцев⁴.

7. 13 апреля 2009 года Генеральный комиссар БАПОР Карен Кониинг Абузейд направила письмо Председателю Рабочей группы с просьбой помочь привлечь внимание ее членов к проблеме кризисной ситуации в области ресурсов, в которой оказалось Агентство с приближением окончания программы организационного развития в декабре 2009 года. Генеральный комиссар рекомендовала Рабочей группе срочно повлиять на эту ситуацию, предупредив, что по истечении 2009 года невозможно будет сохранить многое из того, что было достигнуто в плане усовершенствования ее управленческих функций и практики, если на предстоящий двухгодичный период не будет существенно увеличено дополнительное финансирование из регулярного бюджета.

³ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия, Дополнение № 49 (A/63/49)*, глава III, резолюция 63/93.

⁴ Поступления средств из регулярного бюджета в расчете на одного зарегистрированного беженца сократились со 100 долл. США в 1990 году до 66,5 долл. США в 2007 году. Случаи же симметричных снижений государственных расходов в реальном выражении, которые обязаны осуществлять правительства для финансирования услуг, схожих с услугами, предоставляемыми БАПОР, происходят редко.

III. Финансовая поддержка, предоставляемая Ближневосточному агентству Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций

8. С учетом хронического дефицита финансовых средств в БАПОР и необходимости перераспределения скудных донорских ресурсов, предназначенных для мероприятий по программе, с целью выплаты из добровольных взносов окладов персоналу, набираемому на международной основе, Генеральная Ассамблея постановила в декабре 1974 года, что расходы на выплату окладов международным сотрудникам должны покрываться из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций⁵. Со времени принятия Ассамблеей резолюции 3331 (XXIX) объем предоставляемых Агентству ресурсов прирастал очень медленно, и темпы этого прироста не соответствовали потребностям Агентства и значительно отставали от общих темпов роста объема регулярного бюджета Организации Объединенных Наций за этот период. В 1975 году осуществлялось финансирование 89 должностей. К двухгодичному периоду 2006–2007 годов — к началу осуществления программы реформы управления в контексте организационного развития — число штатных должностей достигло 113. Этот рост представлял собой скромное ежегодное увеличение штатов всего лишь на одну штатную единицу в год. Помимо этого, с 1977 года по настоящий двухгодичный период 26 должностей международных сотрудников БАПОР, которые выделяла Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) на временной основе без возмещения расходов по персоналу, были упразднены этими специализированными учреждениями. И хотя государства-члены также предоставляют БАПОР ресурсы на временной основе в виде младших сотрудников категории специалистов, работающих на кратковременной основе специалистов и добровольцев, Рабочая группа полагает, что с учетом характера предоставляемых БАПОР услуг, которые во многих отношениях равнозначны услугам, обычно предоставляемым в государственном секторе, временный международный персонал такого рода не может адекватно подменить сотрудников на штатных должностях.

9. Соответственно, Рабочая группа заключает, что реальная польза для БАПОР от созданных Генеральной Ассамблеей механизмов финансирования снизилась, что привело к «дефициту услуг управления», который нельзя игнорировать. Одним из проявлений этого дефицита является недостаточно высокий уровень многих должностей старших руководителей в Агентстве, что становится одной из причин возникновения наблюдающихся в Агентстве трудностей с набором и сохранением высококвалифицированных международных кадров — проблема, на которую Рабочая группа обратила внимание в своем прошлогоднем докладе. В настоящее время международные сотрудники руководят работой более 28 000 сотрудников, набираемых на местах, и общий объем средств, осваиваемых ими в рамках регулярного бюджета по программам и

⁵ Резолюция 3331 (XXIX) В Генеральной Ассамблеи.

чрезвычайного бюджета, составляет более 1 млрд. долл. США в год⁶. В то же время, задачи Агентства усложняются, и все труднее становится соответствовать ожиданиям основных заинтересованных сторон, к которым относятся доноры, принимающие власти и сами палестинские беженцы. С признательностью отмечая выполнение обязательств, взятых на себя БАПОР, особенно ее вклад в обеспечение региональной стабильности и развитие человеческого потенциала 4,6 миллиона беженцев, Рабочая группа напоминает, что доля Агентства в общем объеме регулярного бюджета на двухгодичный период 2008–2009 годов составляет всего 1 процент⁷.

10. Как отмечалось выше, по договоренности с Секретариатом Генеральная Ассамблея в своей резолюции 3331 (XXIX) В финансирование из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций ограничивается покрытием расходов на выплату окладов международному персоналу. Секретариат истолковывает это положение как включающее непосредственные расходы по персоналу, такие как стандартные пособия и льготы персонала, и исключая важные статьи расходов Агентства, такие как профессиональная подготовка или повышение уровня безопасности персонала, позволяющее БАПОР обеспечивать соблюдение введенных Ассамблеей минимальных стандартов безопасности жизнедеятельности. Наряду с ответственностью за предоставление других вспомогательных услуг в области административного управления, без которых невозможно нормальное функционирование международного персонала, эти расходы приходится на Общий фонд Агентства. Например, одним из основополагающих требований в рамках программы организационного развития является внедрение системы общеорганизационного планирования ресурсов. Ее действие на раннем этапе позволило бы руководству Агентства поддерживать более широкий надзор в реальном масштабе времени за расходами по программе, выявить пробелы и привести деятельность БАПОР в соответствие с деятельностью других органов системы Организации Объединенных Наций. БАПОР сообщило Рабочей группе о невозможности, исходя из текущих прогнозов, финансировать этот дорогостоящий, но вместе с тем важнейший современный инструмент управления из Общего фонда, если учесть, что более приоритетной является задача удовлетворения потребностей беженцев. Обучение персонала по вопросам Международных стандартов учета в государственном секторе и их применение согласно требованиям Генеральной Ассамблеи также до сих пор не удалось осуществить из-за нехватки средств. Рабочая группа пришла к выводу, что Ассамблее следует воспользоваться этим моментом проводимых в БАПОР преобразований для того, чтобы расширить до «правильного размера» его малочисленный штат международных сотрудников и предоставить ему дополнительные ресурсы, необходимые для завершения его программы реформы.

⁶ В настоящее время программы чрезвычайной помощи включают широкомасштабные усилия в секторе Газа по восстановлению объектов Агентства, базовой инфраструктуры в районах лагерей и убежищ для беженцев, которым был нанесен большой ущерб действиями израильских вооруженных сил в ходе военных действий в декабре 2008 года и январе 2009 года.

⁷ На двухгодичный период 2008–2009 годов Генеральная Ассамблея утвердила финансирование БАПОР в объеме около 42 млн. долл. США, что составляет 4 процента от общего объема потребностей Агентства в рамках регулярного бюджета на этот период.

IV. Реформа управления БАПОР

11. Осуществление реформы управления в БАПОР ускорило за последние пять лет, начиная с проведения Женевской конференции в июне 2004 года. На этой Конференции все доноры и принимающие власти вступили в трехсторонние партнерские отношения с Агентством, с тем чтобы укрепить связи между заинтересованными участниками, улучшить планирование по программам, контроль и оценку, реализацию программы, а также укрепить управленческий потенциал на местном уровне и на уровне штаб-квартиры. В январе 2006 года при финансовой поддержке доноров и решительной поддержке со стороны Консультативной комиссии началось осуществление программы организационного развития. Новые международные должности, определенные в качестве имеющих важное значение, финансировались на двусторонней основе при том понимании, что после завершения этой программы в декабре 2009 года они будут включены в регулярный бюджет. В свете того, что 14 из 20 вновь созданных должностей все еще не обеспечены финансированием, надежды Агентства пока что не оправдались. Отмечая, что БАПОР предлагает включить 14 международных должностей в регулярный бюджет на 2010–2011 годы, Группа вновь, как и в ее докладе за 2008 год, призывает к «укреплению организационного потенциала» БАПОР, и обращается к Генеральной Ассамблее с просьбой принять конкретные меры на ее шестьдесят четвертой сессии.

12. Программа организационного развития, озаглавленная «Более эффективное обслуживание палестинских беженцев — укрепление управленческого потенциала БАПОР», представляет собой имеющий далеко идущий процесс реформ в следующих шести областях: организационная структура; управление программами; управление людскими ресурсами; руководство и управление; организационные процессы; и системы и поддержание динамики перемен. Ключевые результаты и достижения на данный момент включают: а) преобразование организационной структуры Агентства в целях содействия децентрализации функций и процессов, а также делегирование директивных полномочий руководителям, наделенным расширенными правами; б) внедрение процессов стратегического планирования и управления программными циклами, а именно: внедрение рассчитанной на шесть лет среднесрочной стратегии, охватывающей три двухгодичных периода с 2010 по 2015 годы, планов осуществления на местном уровне и на уровне штаб-квартиры, разработанных на основе оценки потребностей, и пересмотренной процедуры разработки бюджета и управления; с) реорганизация основных процессов в целях повышения эффективности осуществления программ; и d) более широкое применение новаторских подходов при разработке программ во всех подразделениях Агентства⁸. Отношения с заинтересованными участниками в рамках Консультативной комиссии также претерпели изменения за прошедшие четыре года, что привело к дальнейшему укреплению партнерских связей с донорами и принимающими властями.

13. Рабочая группа приветствует всеобъемлющее преобразование методов работы БАПОР — процесс, достойный подражания для других работающих в полевых условиях организаций. В то же время, она признает хрупкость достигну-

⁸ Рабочей группе был представлен опубликованный в июне 2009 года доклад о ходе осуществления программы организационного развития, достигнутых результатах и нерешенных задачах.

того прогресса и опасность обращения вспять достигнутого в том случае, если не будет выделено достаточных по объему ресурсов на обеспечение их прочного закрепления в организационной структуре БАПОР на ближайшие годы. В целях избежания фрагментарного подхода к распределению ресурсов из регулярного бюджета и представления государствам-членам полной картины происходящих в БАПОР организационных преобразований Группа призывает Генерального секретаря как можно скорее представить Генеральной Ассамблее доклад об укреплении управленческого потенциала Агентства. Она рекомендует также, чтобы Ассамблея при первой же возможности рассмотрела вопрос о сохранении в силе ее решения о финансировании БАПОР из регулярного бюджета, принятого на ее двадцать девятой сессии, с тем чтобы взять на себя ответственность за другие управленческие расходы, связанные с обеспечением эффективного функционирования его контингента международных сотрудников.

V. Выводы

14. Рабочая группа:

а) обращает внимание на то, что реальная польза от механизмов финансирования БАПОР, согласованных Генеральной Ассамблеей в 1974 году, снизилась за прошедшие 35 лет и больше не отвечает насущным потребностям Агентства;

б) с обеспокоенностью отмечает, что с учетом уровня ответственности многих старших руководящих сотрудников БАПОР и сложных условий, в которых они работают, уровень должностей, которые они занимают, является недостаточно высоким;

в) приветствует всеобъемлющие преобразования методов работы БАПОР, осуществляемые на протяжении последних трех лет в рамках его программы организационного развития, и выражает серьезную обеспокоенность в связи с опасностью обращения вспять этих достижений в том случае, если Агентству не будут предоставлены дополнительные ресурсы из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций;

г) рекомендует Генеральной Ассамблее на ее следующей 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;

е) призывает Генерального секретаря как можно скорее представить соответствующим органам Генеральной Ассамблеи доклад об укреплении управленческого потенциала БАПОР.

15. Настоящий доклад был утвержден на официальном заседании Рабочей группы по вопросам финансирования БАПОР, состоявшемся 25 июня 2009 года под председательством посла Баки Илькина (Турция).