



**Исполнительный совет Программы
развития Организации Объединенных
Наций и Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения**

Distr.
GENERAL

DP/1996/15
28 January 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Вторая очередная сессия 1996 года
25-29 марта 1996 года, Нью-Йорк
Пункт 13 предварительной повестки дня
ПРООН

ПРОГРАММА ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКОМУ НАРОДУ

Доклад Администратора

I. ЦЕЛЬ

1. В настоящем докладе содержится отчет о деятельности в рамках Программы помощи палестинскому народу (ПППН) в 1995 году, включая информацию о финансовом положении, выполнении программы и ее стратегии, основных результатах оперативной деятельности и координирующей роли Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

II. ОБЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ

2. В 1995 году ПППН была в значительной мере расширена и дополнена с учетом текущих и продолжающихся событий в рамках исторического мирного процесса между правительством Израиля и Организацией освобождения Палестины (ООП). На протяжении всего 1995 года Палестинский орган продолжал свои усилия по созданию и поддержке центральных органов управления не только в самоуправляемых районах сектора Газа и в районе Иерихона на Западном берегу, но и на всей территории Западного берега в пяти основных делегированных ему сферах гражданского управления, включая образование и культуру, здравоохранение, социальное обеспечение, туризм и прямое налогообложение.

3. 28 сентября 1995 года между Израилем и ООП было подписано Временное соглашение об автономии (или "Соглашение Осло II"), положившее начало передаче всех основных городов и сотен деревень на Западном берегу под палестинское самоуправление. Во Временном соглашении об автономии также предусмотрены выборы руководителя Палестинского органа и 82 членов органа самоуправления - Палестинского совета, - которые были намечены на 20 января 1996 года.

III. ФИНАНСОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

4. В 1995 году общие расходы в рамках ПППН составили, по подсчетам, 34 млн. долл. США, что более чем на 50 процентов превышает расходы за 1994 год в объеме 22 млн. долл. США. В 1995 году почти все расходы по Программе покрывались, по возможности, за счет крупных двусторонних взносов в ПППН, в том числе целевых фондов и соглашений об оказании услуг в сфере управления. В 1995 году различные доноры сделали на цели ПППН следующие взносы, которые будут освоены в 1996 году: Япония - 11 млн. долл. США; Норвегия - 4 млн. долл. США; Италия - 2,1 млн. долл. США; Швеция - 1,75 млн. долл. США; Финляндия - 350 000 долл. США; ЮСАИД - 400 000 долл. США; Нидерланды - 20 000 долл. США; Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) - 1,5 млн. долл. США; и ЮНФПА - 35 000 долл. США. Кроме того, в рамках ПППН восемь двусторонних доноров взяли на себя твердые обязательства выделить дополнительные взносы на общую сумму примерно 25 млн. долл. США в последующие несколько месяцев, а именно: Агентство США по международному развитию, Канада, Норвегия, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция и Япония.

5. Для осуществления этой в значительной мере расширенной программы в 1995 году был значительно укреплен оперативный потенциал ПППН на основе, главным образом, набора высококвалифицированных инженерно-технических кадров и специалистов по вопросам составления программ из числа палестинцев. Были созданы две новые технические секции: одна - в области обеспечения государственного управления, которая сегодня функционирует в полном масштабе, и вторая - в сфере развития сельских районов, становление которой продолжается. Отделение в секторе Газа получило широкие полномочия и было значительно укреплено более чем 20 сотрудниками, в том числе инженерами, сотрудниками по вопросам программ и добровольцами Организации Объединенных Наций (ДООН). Другая четко обозначившаяся во второй половине 1995 года важная тенденция касалась применения опыта ПРООН в сфере финансирования в рамках зарождающихся органов государственного управления Палестины. Был также укреплен потенциал ПППН в области людских ресурсов благодаря поддержке двусторонних доноров в рамках Программы младших сотрудников категории специалистов (НСКС).

6. Уникальность программы ПППН заключается в том, что она осуществляется в значительной степени на основе самофинансирования. В 1995 году взнос ПРООН на цели ПППН из основных ресурсов административного бюджета составил лишь 713 000 долл. США, или 2 процента от потенциальных возможностей по осуществлению ПППН в 1995 году; все другие административные расходы покрывались за счет поступлений по линии осуществления в рамках ПППН проектов, финансируемых донорами. Кроме того, ввиду использования в рамках ПППН в основном имеющихся на местах ресурсов и опыта и реинвестиции на уровне местных отделений большей части поступлений Программа ПППН оказалась для двусторонних доноров очень эффективной с точки зрения затрат.

7. Объем основных ресурсов ПППН составит в рамках новых договоренностей на каждый год двухгодичного периода 1997-1998 годов 4 млн. долл. США. Поскольку имевшиеся в рамках пятого цикла ресурсы на цели ПППН были полностью исчерпаны, эти средства могут быть заимствованы ранее без превышения уровня 4 млн. долл. США для возможных выплат в 1996 году. Увеличение объема основных ресурсов позволит ПППН развертывать и далее разрабатывать новые приоритетные программы для поддержки мероприятий Палестинского органа, а также дальнейшего привлечения значительных средств доноров.

IV. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ И СТРАТЕГИЯ

8. В 1995 году стратегия ПППН предусматривала мобилизацию и направление взносов двусторонних доноров на удовлетворение быстро растущих приоритетных потребностей, связанных с происходящими в палестинском обществе изменениями и появлением новых учреждений в связи с развитием мирного процесса. Эта стратегия была нацелена на преобразование вызванных мирным процессом изменений в немедленные, позитивные и ощутимые результаты в интересах всего палестинского народа.

9. В этом контексте проводившиеся в рамках ПППН в 1995 году на основе устойчивого развития людских ресурсов мероприятия предусматривали три основных цели: а) поддержка мероприятий по созданию учреждений и потенциала, развернутых Палестинским органом после его создания на территориях в мае 1994 года; б) переход от непосредственного осуществления программы ПППН, что было необходимо до появления Палестинского органа, к новому поколению проектов, в рамках которых роль ПППН все больше сводится к технической поддержке, контролю и содействию; и с) уделение основного внимания ликвидации нищеты на основе обеспечения занятости, особенно в секторе Газа, где повсеместная безработица является основным препятствием на пути экономического развития на Западном берегу и в секторе Газа после начала мирного процесса.

10. Кроме того, по просьбе Исполнительного совета на его второй очередной сессии в апреле 1995 года в рамках ПППН в течение всего 1995 года проводилось программное мероприятие по разработке всеобъемлющих и перспективных стратегических рамок, которые направляли бы ее программную деятельность на Западном берегу и секторе Газа в последующий трехлетний период. Подготовленные в результате этого Рамки Программы ПППН (1996-1998 годы) обеспечивают, таким образом, стратегии и конкретные программные инициативы в каждой из шести основных областей деятельности ПППН: обеспечение государственного управления; участие женщин в процессе развития; развитие сельского хозяйства; развитие частного сектора; программа общественных работ по обеспечению занятости; и инфраструктура в сфере охраны окружающей среды и социальном секторе.

11. Определенные в Рамках Программы стратегии и инициативы отражают результаты широких консультаций, проведенных в рамках ПППН вначале с Палестинским органом для обеспечения подлинного удовлетворения на основе ПППН основных приоритетов палестинского народа, а затем с двусторонними донорами, другими учреждениями Организации Объединенных Наций, Европейским союзом и Всемирным банком с целью координации с самого начала мероприятий ПППН со многими другими программами, поддерживаемыми донорами. Общие расходы по программе поддержки, указанные в Рамках Программы, составляют 94 млн. долл. США на трехгодичный период 1996-1998 годов.

12. Основная цель всех стратегий и программных мероприятий, перечисленных в Рамках Программы, заключается в расширении технических возможностей учреждений Палестинского органа, городских и сельских советов и организаций гражданского общества, а также укреплении их потенциала в сфере практических действий.

13. Наконец, в соответствии с имевшими место в рамках мирного процесса последними событиями в связи с недавним подписанием "Соглашения Осло II, в рамках ПППН была уже направлена широкомасштабная программная миссия в районы Хеврона, Дженина, Наблуса и Тулькарма, которые относятся к новым автономным районам, управляемым Палестинским органом. В начале 1996 года будет направлена другая программная миссия в Бейтлехем, Калькилью и Рамаллах. Опыт проведения в рамках ПППН оперативных мероприятий на территориях, а также ее намерение по скорейшему созданию в городе Наблусе на Западном берегу подразделения ПРООН позволят ПППН оказывать поддержку Палестинскому органу по мере распространения его автономии на новые районы Западного берега.

V. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

14. Основные положительные результаты ПППН в обеспечении механизмов быстрого осуществления и в содействии Палестинскому органу и сообществу доноров в преодолении трудностей, связанных с освоением средств, наилучшим образом, вероятно, характеризуются на примере его руководящей роли в рамках программы обеспечения занятости. Эта программа, развернутая в чрезвычайном порядке в 1994 году с целью обеспечения, прежде всего, немедленной занятости безработного населения сектора Газа, выросла из обычной операции по улучшению положения в крупную программу по созданию инфраструктуры с участием многочисленных палестинских партнеров, которая осуществлялась на основе трудоемких методов. В настоящее время формы ее осуществления предусматривают взаимодействие в качестве непосредственных партнеров соответствующих городских и сельских советов, сотрудники которых проходят в рамках ПРООН подготовку без отрыва от производства. Проводившиеся в 1995 году мероприятия по восстановлению инфраструктуры предусматривают: деятельность по восстановлению 19 школ и 12 медицинских учреждений; строительство 4 крупных парков и 5 небольших парков в секторе Газа; и асфальтирование и мощение свыше 250 000 квадратных метров улиц и тротуаров. Через эти общественные работы была обеспечена занятость в объеме свыше 70 000 рабочих дней. В 1995 году доноры выделили на цели Программы в общей сложности 19 млн. долл. США.

15. Основная деятельность в рамках крупномасштабной Программы развития инфраструктуры ПППН, а также ее основные компоненты на Западном берегу и в секторе Газа в 1995 году включали следующее: строительство систем водоснабжения в ряде сельских поселений на Западном берегу и восстановление и расширение систем водоснабжения в городах Наблуса и Рамаллаха, Тулькарма на Западном берегу и Хан-Юниса и Рафаха в секторе Газа; продолжение строительства двух крупных больниц на Западном берегу; осуществление небольшой программы по восстановлению и обеспечению инфраструктуры совместно с городским советом сектора Газа; и строительство и восстановление школы и спортивного комплекса в Иерихоне. Все проводившиеся в рамках ПППН мероприятия по восстановлению инфраструктуры направлены на дополнение направляемых капиталовложений на основе соответствующего технического сотрудничества и подготовку персонала для обеспечения устойчивости и надлежащей поддержки инфраструктуры и постепенной передачи функций по осуществлению проектов соответствующим смежным учреждениям. Например, в 1995 году в рамках ПППН был начат проект по созданию технического и управленческого потенциала в департаментах водоснабжения семи городских советов на Западном берегу и в секторе Газа, которые прежде всего касались вопросов материально-технического обеспечения и эксплуатации.

16. В 1995 году продолжала расширяться деятельность в Рамках Программы ПППН "Участие женщин в развитии", направленная на повышение роли палестинских женщин в процессах принятия решений и расширение их возможностей путем подготовки лидеров и организации просвещения по гендерным вопросам. Был реализован ряд информационно-пропагандистских инициатив, включая проведение сопоставительного обзора существующего законодательства с точки зрения гендерных вопросов с выработкой предложений относительно того, как сделать правовую систему более восприимчивой к интересам женщин; и оказание поддержки коалиции палестинских женщин-врачей, прилагающих усилия к тому, чтобы воплотить новый подход к жизненному циклу женщин в предлагаемой политике охраны здоровья женщин на Западном берегу и в секторе Газа.

17. В соответствии с глобальным мандатом ПРООН в области укрепления национального потенциала для устойчивого развития людских ресурсов, ПППН в 1995 году приступила к осуществлению мероприятий, связанных с началом процесса подготовки документа о развитии людских ресурсов на Западном берегу и в секторе Газа. Эта инициатива считается чрезвычайно

важным шагом в определении долгосрочных целей развития и в содействии диалогу между Палестинским органом, гражданским обществом, Организацией Объединенных Наций и донорами. К числу проведенных к настоящему времени мероприятий относятся определение показателей развития людских ресурсов применительно к Западному берегу и сектору Газа и создание жизнеспособной, состоящей из профессионалов палестинской структуры для управления процессом подготовки документа о развитии людских ресурсов, а также процессом мобилизации усилий палестинской общины на основе подхода, призванного обеспечить устойчивое развитие людских ресурсов.

18. В рамках своих усилий по укреплению потенциала ПППН откликалась на наиболее безотлагательные потребности Палестинского органа, предоставляя экстренную первоначальную поддержку более чем 20 ее основным учреждениям, главным образом министерствам. ПППН оказывала первоначальную поддержку этим учреждениям Палестинского органа посредством предоставления транспортных средств, конторского оборудования, ЭВМ и конторской мебели, а в ряде случаев оказывалось содействие в поиске помещений для размещения новых учреждений. В 1995 году помощь, оказанная в рамках этой крупномасштабной программы, составила свыше 10 млн. долл. США.

19. Опираясь на опыт оказания экстренной помощи в начальный период, ПППН впоследствии разработала программу содействия укреплению государственного управления с целью оказания учреждениям Палестинского органа дальнейшей помощи в осуществлении их оперативных и административных функций, а также функций по управлению людскими ресурсами. Эта программа, которая была начата с помощью специальной миссии по изучению положения, организованной Отделом ПРООН по укреплению управленческого потенциала и руководства, первоначально будет направлена на укрепление, в тесной координации с другими участвующими в этой деятельности донорами, возможностей новосозданного Института государственного управления для организации и осуществления учебных программ для палестинских гражданских служащих по всем аспектам руководства и управления государственным сектором.

20. Другим примером усилий по укреплению потенциала, на сей раз в экологической области, является Программа действий ПППН в области водных ресурсов (ПДВР), деятельность которой по управлению водными ресурсами началась в 1994 году; предоставляемая в рамках этой программы существенно важная техническая помощь способствовала созданию в апреле 1995 года главного Палестинского управления водоснабжения (ПУВ). Делая упор на настоятельную необходимости сохранения, защиты и рационального освоения дефицитных и чрезвычайно ценных палестинских водных ресурсов, ПДВР оказывает сейчас непосредственную помощь в практическом осуществлении политики ПУВ, выполнении функций по планированию, контролю и регулированию, в повышении уровня профессиональной подготовки сотрудников и укреплении базы доходов ПУВ. В рамках ПДВР оказывается также помощь ПУВ в обеспечении эффективного осуществления конкретных положений "Соглашения Осло II" и в переводе этих положений в плоскость конкретных мер в области политики и инвестиционных проектов.

21. ПППН в 1995 году начала также две новые программы, направленные в основном на укрепление потенциала палестинских учреждений. Программа передачи знаний через экспатриантов (ТОКТЕН) уже позволила более чем 20 палестинским специалистам-экспатриантам осуществить консультативные и учебные миссии высокого уровня с целью оказания содействия Палестинскому органу и другим государственным и частным палестинским учреждениям. Недавно Программе ТОКТЕН на двусторонней основе были предоставлены новые финансовые средства, которые позволят ей продолжать свою деятельность на протяжении всего 1996 года. ДООН предоставляют специалистов-добровольцев для работы в палестинских учреждениях и участия в реализации проектов, осуществляемых при содействии ПРООН и других учреждений системы Организации

Объединенных Наций, в контексте долгосрочного плана передачи знаний и опыта. Было разработано два специальных проекта: один из них предусматривает передачу практического опыта сотрудникам, занимающим ключевые должности в министерствах, в порядке оказания содействия в разработке их программ; другой проект предусматривает создание на базе молодежных клубов сектора Газа палестинской системы добровольцев для решения важнейших проблем, с которыми сталкивается значительная часть населения.

22. В области развития частного сектора ПППН в тесной консультации со Специальным координатором Организации Объединенных Наций была организована первая такого рода миссия для оказания содействия Палестинскому органу в разработке его стратегии в области создания промышленных зон. Вопрос создания промышленных зон с тех пор является одним из краеугольных камней стратегии Палестинского органа в области экономического развития.

23. Программа комплексного развития сельских районов, которая впервые была упомянута в докладе Администратора за прошлый год (DP/1995/20), продолжала расширять свою деятельность, распространяя ее на другие районы округа Дженин, являющиеся самыми бедными районами Западного берега. В рамках программы применяются инструменты планирования и осуществления процесса развития, основанные на принципе участия, и делается упор на укреплении планирования на уровне деревень, расширении возможностей в области управления финансовой деятельностью и реализацией проектов в целях содействия передаче полномочий, связанных с финансированием государственного сектора, на местный уровень. Успех Программы комплексного развития сельских районов и используемых ею методологий привлечения широких масс населения способствовал получению в 1995 году из Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций средств в размере 1,5 млн. долл. США для восстановления местной инфраструктуры.

24. В целях содействия процессу примирения и ближневосточному мирному процессу в целом ПППН стала предпринимать усилия для содействия участию палестинцев в проводимых на Ближнем Востоке и в средиземноморском регионе региональных конференциях и учебных семинарах, чтобы таким образом способствовать постепенной региональной интеграции Западного берега и сектора Газа. ПРООН оказывала содействие осуществлению регионального проекта, связанного с Международной конвенцией по борьбе с опустыниванием, задействовав для этого экспертов из Палестинского органа, Израиля и Иордании, а также инициируя обмен специалистами по сельскохозяйственным исследованиям и пропаганде сельскохозяйственных знаний между территориями и Египтом, Израилем и Иорданией.

25. ПППН оказывала также поддержку Фонду Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНФПА) в его подготовительной работе по оказанию помощи Палестинскому органу в проведении переписи населения и жилого фонда, которая позволит получить важные данные и информацию, на основе которых Палестинский орган сможет разрабатывать целевые экономические и социальные стратегии. Кроме того, ПППН начала налаживать партнерские связи с Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций с целью учреждения крупномасштабной программы оказания консультативной помощи по вопросам политики и укрепления организационного потенциала в области сельского хозяйства. Программа имеет также партнерские связи с Детским фондом Организации Объединенных Наций, Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию и Международной организацией труда.

26. 30 марта 1995 года заместитель Администратора ПРООН открыл новое отделение ПППН в секторе Газа. Отделение в Газе, которое в 1995 году было существенно укреплено, в

значительной степени содействует поддержанию связей между ПППН и многими базирующимися в секторе Газа учреждениями Палестинского органа, а также обеспечивает основную поддержку многим осуществляемым в рамках ПППН мероприятиям. В настоящее время на сектор Газа приходится 60 процентов проводимой в рамках ПППН программной деятельности.

27. Для обеспечения неизменного качества и эффективности своей деятельности ПППН в 1995 году инициировала ряд миссий по техническому обзору и оценке, в том числе трехсторонний обзор программы действий в области водных ресурсов и технический обзор деятельности инженерной группы ПППН.

28. Хотя объем расходов в рамках ПППН за период с 1994 по 1995 год вырос более чем на 50 процентов, темпы осуществления программ ПППН по-прежнему сдерживались двумя основными причинами: частыми закрытиями границы между сектором Газа и Израилем, который в отдельные периоды серьезно ограничивал свободный поток товаров и людей; и трудностями, связанными с тем, что многие созданные палестинские учреждения-партнеры не могли четко сформулировать свои мандаты, приоритеты и потребности в техническом содействии и финансовой помощи. Понятно, что последний аспект является неизбежной частью процесса укрепления потенциала, и, как упоминалось выше, ПРООН старается компенсировать этот недостаток путем предоставления консультативной помощи в области государственного административного управления.

VI. РОЛЬ ПРООН В КООРДИНАЦИИ

29. На протяжении всего 1995 года ПППН продолжала оказывать активную поддержку Специальному координатору Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях, назначенному Генеральным секретарем в июне 1994 года для содействия координации между соответствующими программами Организации Объединенных Наций и учреждениями, осуществляющими деятельность на Западном берегу и в секторе Газа.

30. Поддержка, которая оказывалась ПППН Специальному координатору Организации Объединенных Наций, включала выполнение функций секретариата 6 из 12 секторальных рабочих групп, созданных в январе 1995 года для содействия и координации деятельности доноров в различных секторах в соответствии с установленными Палестинским органом приоритетами. Деятельность ПППН в области координации включала также выполнение, по просьбе Специального координатора Организации Объединенных Наций, ведущей роли в подготовке первоначальных проектов четырех из шести стратегических документов Организации Объединенных Наций для групп Организации Объединенных Наций по приоритетным секторам, которые были учреждены по основным направлениям проводимой Организацией Объединенных Наций деятельности: образование; приносящие доход виды занятости; здравоохранение; инфраструктура и жилье; укрепление организационного потенциала; и развитие частного сектора.

31. Программные рамки ПППН (1996-1998 годы), которые отражают приоритеты Организации Объединенных Наций, определенные в стратегических документах Организации Объединенных Наций, и согласуются с ними, также должны служить дополнительным инструментом, способствующим координации усилий доноров.

32. Кроме того, ПППН участвует в совещаниях Консультативной группы доноров и в других международных мероприятиях доноров, таких, как совещание многосторонней рабочей группы по водным ресурсам и окружающей среде, состоявшееся в июне 1995 года, и Встреча на высшем уровне стран Ближнего Востока и Северной Африки по экономическим вопросам, состоявшаяся в Аммане, Иордания, в сентябре 1995 года.

/...

VII. РЕШЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА

33. Исполнительный совет, возможно, пожелает:

1. принять к сведению настоящий доклад; и

2. призвать международное сообщество доноров продолжать вносить существенный вклад в Программу помощи палестинскому народу и полностью использовать достаточно апробированный потенциал программы в области осуществления и исполнения.
