

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
12 January 2017
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации

Пятьдесят седьмая сессия

Организационная сессия, 20 апреля 2017 года

Основная сессия, 5–30 июня 2017 года

Вопросы программ: оценка

**Оценка деятельности Ближневосточного агентства
Организации Объединенных Наций для помощи
палестинским беженцам и организации работ****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) было учреждено в 1949 году в целях осуществления программ непосредственной помощи и работ для палестинских беженцев. Принимая решение о продлении мандата БАПОР в 2013 году, Генеральная Ассамблея подтвердила необходимость предоставляемых палестинским беженцам услуг для их благополучия и защиты и развития их человеческого потенциала, а также для стабильности этого региона впредь, до справедливого решения вопроса о палестинских беженцах (см. резолюцию [68/76](#) Генеральной Ассамблеи, пункт. 3).

В рамках настоящей оценки были проанализированы актуальность, эффективность и результативность мер по обеспечению палестинским беженцам достойного уровня жизни, принятых БАПОР в период 2010–2015 годов, совпадающий с временными рамками среднесрочной стратегии БАПОР, и за весь период, истекший с момента проведения предыдущей оценки УСВН. Цель обеспечения достойного уровня жизни, способствующего развитию человеческого потенциала, была поставлена для того, чтобы объединить усилия многочисленных департаментов и отделений на местах на основе общей концепции улучшения жизни целевых групп, вверенных попечению Агентства. Поскольку БАПОР сейчас приступает к осуществлению своей среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, в рамках которой во главу угла ставятся не менее амбициозные задачи по защите беженцев, имелось в виду, что такая оценка позволит ему опереться на уже накопленный им опыт работы, а это поможет ему на более взвешенной основе наметить курс на предстоящие годы.



Со времени предыдущей оценки УСВН произошло дальнейшее обострение внешних проблем, сказывавшихся на эффективности и результативности усилий БАПОР: политическое урегулирование конфликта, вызывающего перемещение палестинских беженцев, стало еще более недостижимым, чем прежде; наблюдался стремительный рост численности беженцев при сохранении прежнего объема ресурсов; и БАПОР так и не удалось создать более гибкую систему управления людскими ресурсами. Несмотря на эти трудности, БАПОР продолжало оказывать услуги, как в целях обеспечения достойного уровня жизни, так и имеющие отношение к другим основным направлениям деятельности, таким как здравоохранение и образование.

При этом трудно судить о том, насколько эти услуги были результативными с точки зрения улучшения жизни людей. Несмотря на то, что БАПОР повысило эффективность контроля и оценки, оно все еще уделяет недостаточно внимания этим функциям как инструментам для критического осмысления накопленного опыта и повышения результативности работы. В рамках настоящей оценки использовались методы обследования домашних хозяйств и случайного анкетирования, которые, хотя и позволяют получить приблизительное представление о конечных результатах, не могут заменить непрерывный мониторинг и оценки результатов силами БАПОР.

Что касается основных стратегических задач, то БАПОР не удалось превратить цель обеспечения достойного уровня жизни, способствующего развитию человеческого потенциала, в платформу для сосредоточения усилий Агентства на осуществлении общей концепции улучшения условий жизни палестинских беженцев. Во-первых, БАПОР не определило, каким образом будет осуществляться взаимодействие всех подразделений Агентства в рамках усилий по достижению достойного уровня жизни. Во-вторых, намеченные реформы в ключевых программных областях, от которых зависит прогресс в деле достижения достойного уровня жизни, в отличие от других программ не были полностью осуществлены. Наконец, не был создан механизм контроля и оценки продвижения к общей цели обеспечения достойного уровня жизни и, в частности, не была налажена подготовка данных о практических результатах проделанной работы.

Многие из этих пробелов были выявлены в ходе предыдущей оценки УСВН, так как речь идет о системных недостатках в работе организации, которые выходят за рамки задачи обеспечения достойного уровня жизни, но, несмотря на это, некоторые рекомендации не были выполнены. Поскольку в своей среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы БАПОР ставит задачу защиты беженцев в столь же амбициозном ключе, оно рискует вновь столкнуться с аналогичными проблемами, если Агентство будет продолжать игнорировать эти недоработки.

УСВН выносит две важные рекомендации, которые обе были приняты БАПОР, а именно, что ему следует:

- укрепить свою систему подотчетности

- определить надлежащий объем ресурсов, необходимый для полного выполнения своих среднесрочных целевых показателей деятельности на 2016-2021 годы, и документировать любые последствия недостаточного финансирования и регулярно сообщать о них Консультативной комиссии Агентства и другим ключевым заинтересованным сторонам.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и цель	4
II. Общие сведения	5
III. Сфера охвата и методология	9
IV. Результаты оценки	11
A. В условиях все более сложной оперативной обстановки имеющиеся данные показывают, что усилия Агентства по обеспечению достойного уровня жизни не всегда дают нужный результат	11
B. БАПОР не добилось существенного повышения результативности своих мероприятий, направленных на обеспечение достойного уровня жизни, так как намеченные реформы не были полностью осуществлены	28
C. В результате концептуализации и официального объявления цели обеспечения достойного уровня жизни не был реализован замысел в отношении объединения усилий Агентства по достижению этой цели на основе единого плана, предусматривающего оказание комплексных услуг	33
D. На работе Агентства сказывались как внутренние, так и внешние факторы, которые затрудняли переход от задачи обеспечения достойного уровня жизни к задаче защиты	37
E. Метаоценка показала, что Агентство добилось заметных успехов в осуществлении своих программ в области здравоохранения и образования, но точные данные о результативности этих программ с точки зрения удовлетворения общих потребностей отсутствуют и эффективность программ снижается в силу экономических проблем	39
V. Вывод	41
VI. Рекомендации	41
Приложение	
Ответ руководства БАПОР и план действий по выполнению рекомендаций	44

I. Введение и цель

1. Решение о проведении оценки деятельности Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) было принято Отделом инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН) по итогам оценки рисков, проведенной УСВН для определения приоритетов Секретариата в отношении оценки программ. Комитет по программе и координации выбрал эту оценку для рассмотрения на своей пятьдесят седьмой сессии в 2017 году, и этот выбор был одобрен Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 70/8.

2. Общие направления работы УСВН установлены в резолюциях 48/218В, 54/244 и 59/272 Генеральной Ассамблеи, а также в бюллетене Генерального секретаря о создании Управления (ST/SGB/273), в котором УСВН уполномочивается инициировать, принимать и освещать в своих докладах любые меры, которые оно считает необходимыми для выполнения своих обязанностей. Проведение оценок Отделом инспекций и оценок УСВН предусмотрено в Положениях и правилах, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки¹. Настоящая оценка была проведена в соответствии с действующими в системе Организации Объединенных Наций нормами и стандартами в отношении оценки².

3. Общая цель оценки состояла в том, чтобы определить на как можно более систематической и объективной основе актуальность, эффективность и результативность усилий БАПОР по обеспечению палестинским беженцам достойного уровня жизни. Эта тема возникла в результате оценки рисков на уровне программ, о которой говорится в концептуальном документе, подготовленном на начальном этапе оценки³.

4. У руководства БАПОР были запрошены замечания по проекту доклада, которые были учтены в его окончательном варианте. Ответ Агентства приводится в приложении.

II. Общие сведения

История и мандат Агентства

5. БАПОР было учреждено Генеральной Ассамблеей в 1949 году в ее резолюции 302 (IV) с мандатом, предусматривающим осуществление программ непосредственной помощи и работ для палестинских беженцев. Принимая решение о продлении мандата БАПОР на три года в 2013 году, Генеральная Ассамблея подтвердила необходимость предоставляемых им услуг для благополучия и защиты палестинских беженцев и развития их человеческого потенциала, а также для стабильности этого региона впредь до справедливого решения вопроса о палестинских беженцах⁴.

¹ См. ST/SGB/2016/6, положение 7.1.

² United Nations Evaluation Group, 2005.

³ IED-15-008 (может быть предоставлен по соответствующей просьбе).

⁴ См. резолюцию 68/76 Генеральной Ассамблеи, пункт. 3.

6. На момент создания БАПОР его мандат распространялся примерно на 750 000 беженцев. С тех пор это число достигло приблизительно 5,59 миллиона человек в пяти районах операций: в Иордании (2 213 000 человек), в секторе Газа (1 349 000 человек), на Западном берегу (942 000 человек), в Сирийской Арабской Республике (592 000 человек) и в Ливане (493 000 человек)⁵. Сегодня почти 30 процентов палестинских беженцев, зарегистрированных в БАПОР, живут в 58 лагерях беженцев; а остальные проживают за пределами лагерей. Школы, медицинские центры и распределительные центры БАПОР, соответственно, располагаются также в лагерях беженцев и за их пределами.

7. БАПОР возглавляет Генеральный комиссар, который непосредственно подчиняется — и в конечном итоге подотчетен — Генеральной Ассамблее. Консультативная комиссия, в состав которой входят представители основных доноров Агентства и властей принимающих стран, оказывает консультативные услуги и поддержку Генеральному комиссару. Штаб-квартиры БАПОР расположены в Аммане и Газе. За определение приоритетов и выработку ключевых направлений политики Агентства отвечают следующие пять основных департаментов, базирующихся в штаб-квартирах: а) департамент образования, б) департамент здравоохранения, с) департамент чрезвычайной помощи и социальных услуг, d) департамент по вопросам развития инфраструктуры и благоустройства лагерей и е) департамент микрофинансирования. Другие департаменты выполняют вспомогательные функции. Отделения Агентства на местах в секторе Газа, Иордании, Ливане, Сирийской Арабской Республике и на Западном берегу работают в весьма различных условиях.

8. При разработке своей среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы БАПОР определило четыре цели в области развития человеческого потенциала, и затем исходя из них организовало свою программу работы (см. таблицу 1)⁶. Помимо стандартных программ, которые осуществляются в периоды относительной стабильности, БАПОР имеет мандат на оказание, насколько это практически осуществимо, гуманитарной помощи — на чрезвычайной основе и в качестве временной меры⁷.

⁵ “UNRWA in figures” (consulted on 12 мая 2016).

⁶ См. сноску 3. В концептуальном документе рассматриваются пути повышения результативности программ.

⁷ См. резолюцию [69/87](#) Генеральной Ассамблеи; первоначальный мандат содержался в резолюции 2252 (ES-V).

Таблица 1
Подпрограммы Агентства и цели в области развития человеческого
потенциала, 2010–2015 годы

<i>Подпрограммы/цели в области развития человеческого потенциала</i>	<i>Цель организации</i>	<i>Стратегические цели</i>
1. Долгая и здоровая жизнь	Обеспечение защиты, сохранения и укрепления здоровья палестинских беженцев	1. Обеспечения всеобщего доступа к качественному и комплексному первичному медико-санитарному обслуживанию 2. Охрана и укрепление здоровья семьи 3. Профилактика болезней и борьба с ними
2. Приобретение знаний и навыков	Удовлетворение основных потребностей палестинских беженцев, в частности детей и молодежи, в области образования и расширение их возможностей в этой области	4. Всеобщий охват начальным образованием и всеобщий доступ к нему 5. Повышение качества и улучшение показателей образования в соответствии с установленными стандартами 6. Расширение доступа к образованию учащихся с особыми образовательными потребностями
3. Достойный уровень жизни	Повышение уровня жизни палестинских беженцев через оказание услуг малоимущим и уязвимым группам населения	7. Сокращение масштабов крайней нищеты 8. Смягчения последствий чрезвычайных ситуаций (кризисов семейного и национального масштаба) для отдельно взятых людей ^a 9. Организация предоставления всеохватных финансовых услуг и широкого доступа к механизмам кредитования и сбережения средств, особенно таким уязвимым группам населения, как женщины и молодежь и бедные слои населения 10. Расширение возможностей для трудоустройства 11. Улучшение городской среды путем планомерного обустройства лагерей и модернизации не отвечающих требованиям объектов инфраструктуры и жилья
4. Максимально полное осуществление прав человека	Защита и поощрение прав палестинских беженцев	12. Обеспечение соответствия оказываемых услуг потребностям в защите получателей помощи, включая уязвимые группы 13. Защита и содействие реализации прав палестинских беженцев на основе обеспечения уважения прав человека, норм международного гуманитарного права и международного беженского права 14. Предоставление беженцам более широких возможностей участвовать в разработке и внедрении жизнеспособных систем социального обслуживания в их общинах

15. Обеспечение соблюдения международных стандартов при регистрации палестинских беженцев и установлении их права пользоваться услугами БАПОР

Источники: [A/65/6/Rev.1](#), [A/67/6/Rev.1](#) и среднесрочная стратегия БАПОР на 2010–2015 годы. Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

Примечание: в документах [A/65/6/Rev.1](#) и [A/67/6/Rev.1](#) цели в области развития человеческого потенциала 3 и 4 относятся к одной и той же подпрограмме.

^a Включена в среднесрочную стратегию, но не фигурирует в планах штаб-квартир и соответствующих планах местных отделений с 2012 года.

Финансовые ресурсы

9. Как указывается в таблице 2, подавляющая часть (в среднем 97,5 процентов) двухгодичных потребностей в ресурсах БАПОР, составляющих приблизительно 2 млрд. долл. США, покрывается не из регулярного бюджета, а из внебюджетных источников⁸. Помимо выделения ресурсов из регулярного бюджета и внебюджетных источников, в своей повседневной деятельности БАПОР подразделяет свои ресурсы на три категории финансовых средств: общий фонд, средства под проекты и чрезвычайный фонд⁹. Средства регулярного бюджета расходуются исключительно по первой из указанных категорий, а внебюджетные ресурсы распределяются между всеми.

Таблица 2

Плановые потребности Агентства в ресурсах, 2010–2011 и 2014–2015 годы

	Потребности в ресурсах (в тыс. долл. США)		
	2010–2011 годы	2012–2013 годы	2014–2015 годы
Регулярный бюджет	48 629,9	50 346,1	51 003,5
Внебюджетные средства	2 056 427,6	1 857 300,0	1 912 019,8
Общий объем потребностей в ресурсах	2 105 057,5	1 907 646,1	1 963 023,3

Источник: предлагаемые бюджеты по программам на двухгодичные периоды 2010–2011, 2012–2013 и 2014–2015 годов. См. [A/64/6](#) (раздел 25), [A/66/6](#) (раздел 26), [A/68/6](#) (раздел 26). Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

10. Несмотря на растущий спрос на услуги, в реальном выражении имело место сокращение объема ресурсов, выделяемых для оказания услуг. С учетом инфляции и увеличения числа зарегистрированных беженцев, реальный объем ресурсов, имеющихся в расчете на одного беженца, в двухгодичном периоде 2010–2011 годов по сравнению с двухгодичным периодом 2014–2015 годов сократился на 17 процентов, или с 424 долл. США до 351 долл. США. В двухгодичном периоде 2014–2015 годов реальные объемы имеющихся ресурсы в рас-

⁸ [A/64/6](#) (раздел 25), [A/66/6](#) (раздел 26), [A/68/6](#) (раздел 26).

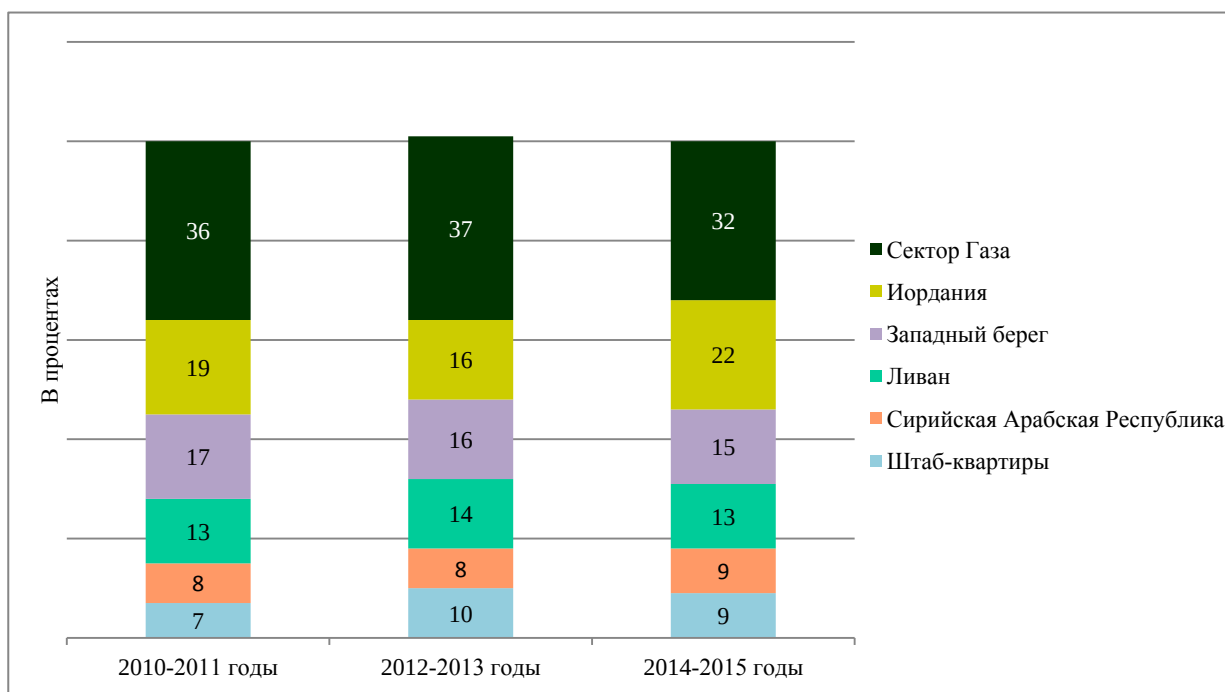
⁹ See, inter alia, “UNRWA Medium Term Strategy 2010–2015”, para. 169.

чете на одного беженца для отделений на местах составляли: в Ливане 567 долл. США; в секторе Газа 499 долл. США; на Западном берегу 386 долл. США; в Сирийской Арабской Республике 335 долл. США; и в Иордании 206 долл. США.

11. На диаграмме I показано распределение общего объема запланированных ресурсов между отделениями на местах и штаб-квартирами.

Диаграмма I

Распределение плановых потребностей в ресурсах БАПОР по отделениям на местах, 2010–2015 годы



Источник: доклад Генерального комиссара Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ: бюджет по программам на двухгодичный период 2014–2015 годов (A/68/13/Add.1). Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

III. Сфера охвата и методология

12. В настоящем докладе об оценке, посвященном цели в области развития человеческого потенциала 3, касающейся обеспечения достойного уровня жизни, приводится перспективный анализ, который будет представлять интерес для БАПОР, и одновременно дается оценка результатов его проделанной работы. Цель обеспечения достойного уровня развития, способствующего развитию человеческого потенциала, должна была объединить усилия Агентства на основе общего подхода к комплексному предоставлению услуг. Приступая к осуществлению своей среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, БАПОР

может извлечь уроки из уже накопленного им опыта в области планирования и осуществления мероприятий по обеспечению достойного уровня жизни, что облегчит ему задачу разработки своего подхода к защите, в свою очередь, также представляющей собой общеорганизационную инициативу, которая занимает важное место в среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы.

13. Притом что в настоящем докладе об оценке был сделан упор на цель обеспечения достойного уровня жизни, способствующего развитию человеческого потенциала, в нем в сжатом и обобщенном, но систематизированном изложении приводится информация о результатах работы Агентства по вопросам здравоохранения и образования (см. пункты 59–64). Хотя работа в области прав человека и является неотъемлемой частью деятельности многих структур, отвечающих за оказание услуг, она непосредственно не рассматривается в настоящем докладе об оценке.

14. С методологической точки зрения настоящая оценка была подготовлена на основе смешанного подхода. Все ее результаты были получены путем перекрестной проверки данных, для сбора которых в качестве источников использовались следующие мероприятия:

а) аналитический обзор более чем 50 отдельных документов, включая директивные и стратегические документы, доклады о мониторинге и внешние документы, такие как статистические отчеты и отчеты о результатах социально-экономических обследований;

б) поездки на места в сектор Газа, Иорданию, Ливан и на Западный берег, в ходе которых использовались следующие методы работы: непосредственное ознакомление с пунктами оказания услуг (28); беседы в полупроизвольной форме и работа целевых групп с участием беженцев (14), руководящих и других сотрудников (99), партнеров в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами (12), представителей властей принимающих стран (9) и доноров, а также других государств-членов (2)¹⁰;

с) проведение с помощью дистанционных технологий бесед в полупроизвольной форме с сотрудниками БАПОР и партнерами Организации Объединенных Наций в Сирийской Арабской Республике (17);

д) обследования домашних хозяйств и случайное анкетирование 381 беженца, получающего услуги в рамках мероприятий, направленных на обеспечение достойного уровня жизни, которые проводились силами местных исследовательских групп¹¹: выборка включала 272 произвольно выбранных респондентов — 215 домашних хозяйств, отнесенных к категории «совершенно нищие», и 57 других домашних хозяйств, а также 40 лиц, получавших услуги в общинных центрах, 39 лиц, получавших услуги в области профессионально-технического образования и профессиональной подготовки и 30 участников программ микрофинансирования;

¹⁰ В ряде случаев проводились групповые беседы.

¹¹ 103 беженца в Ливане, 100 беженцев в Иордании, 100 беженцев в секторе Газа и 78 беженцев на Западном берегу.

- е) самостоятельный интернет-опрос 4766 сотрудников БАПОР¹²;
- ф) анализ данных БАПОР, полученных методом мониторинга, включая данные, полученные с помощью системы мониторинга, ориентированного на конкретные результаты, и других ключевых данных о результатах работы;
- г) метаоценка результатов 42 отчетов об оценке, в том числе напрямую связанных с приоритетной оценкой результативности усилий по обеспечению достойного уровня жизни (25), а также не имеющих отношения к предмету настоящей оценки и относящихся, например, к сфере образования и здравоохранения (17).

15. В ходе оценки проявились два основных слабых места: то обстоятельство, что БАПОР не подготавливает в достаточном количестве надежные данные о результатах усилий по обеспечению достойного уровня жизни людей; и низкая доля сотрудников, принимавших участие в опросе персонала. Отдел инспекций и оценок УСВН предпринял попытку компенсировать первый недостаток, прибегнув к другим методам, которые были описаны выше, для восполнения единой картины общих результатов. Что касается второго недостатка, то влияние этого фактора было минимизировано с помощью демографического анализа состава респондентов обследования, который показал, что уровень репрезентативности находится в приемлемых пределах.

IV. Результаты оценки

А. В условиях все более сложной оперативной обстановки имеющиеся данные показывают, что усилия Агентства по обеспечению достойного уровня жизни не всегда дают нужный результат

16. Со времени проведения предыдущей оценки деятельности БАПОР (2010 год) Отделом инспекций и оценок УСВН многочисленные внешние ограничения, негативно сказывающиеся на работе БАПОР, стали проявляться еще сильнее. На фоне непрекращающегося глобального геополитического конфликта, порождением которого является БАПОР, в районах деятельности всех пяти отделений на местах также постоянно возникали конфликты. К числу факторов, дополнительно усугубляющих обстановку, относятся отрицание прав беженцев; расхождения в политике между отдельными странами-донорами и властями принимающих стран; и демографические изменения среди беженцев. Кроме того, на работе БАПОР сказывалась постоянная финансовая нестабильность и просто нехватка ресурсов, которые обусловлены сильной зависимостью от внебюджетных средств. БАПОР работало в рамках этих ограничений, обеспечивая удовлетворение значительных и быстро растущих по-

¹² Материалы опроса были направлены лицам, имеющим действительные адреса электронной почты, или 15,3 процента от общего числа сотрудников (среди которых доля заполнивших анкету составила 23,0 процента).

требностей, несмотря на отсутствие политического урегулирования конфликта, который продолжается уже 65 лет¹³.

17. В последующих разделах обращается особое внимание на то, что БАПОР не собрало достаточно полных данных, будь то для определения потребностей целевых групп населения, вверенных его попечению, в конкретных программных областях, анализа прогресса в достижении поставленных целей или оценки конечных результатов мероприятий БАПОР с точки зрения улучшения жизни беженцев. Эти пробелы в данных сохраняются несмотря на то, что на них было обращено внимание по итогам оценки, проведенной Отделом инспекций и оценок УСВН в 2010 году.

18. Тем не менее есть основания полагать, что БАПОР не продемонстрировало должной эффективности, осуществляя деятельность по достижению цели обеспечения достойного уровня жизни в ее стратегических аспектах, касающихся развития человеческого потенциала, как это видно из таблицы 1. Важно отметить, что, поскольку в среднесрочной стратегии не были приведены целевые показатели, а целевые показатели, определенные в планах осуществления соответственно штаб-квартир и отделений на местах, как и аналогичные показатели для системы мониторинга, ориентированного на конкретные результаты, пересматриваются на каждый двухгодичный период, анализ показателей Отделом инспекций и оценок УСВН сводится к анализу изменений на годичной основе.

Сокращение масштабов крайней нищеты: Агентство направило свои ограниченные ресурсы на борьбу с нищетой, но при этом произошло сужение сферы охвата его деятельности и результативность его усилий с точки зрения реального сокращения масштабов нищеты не бесспорна

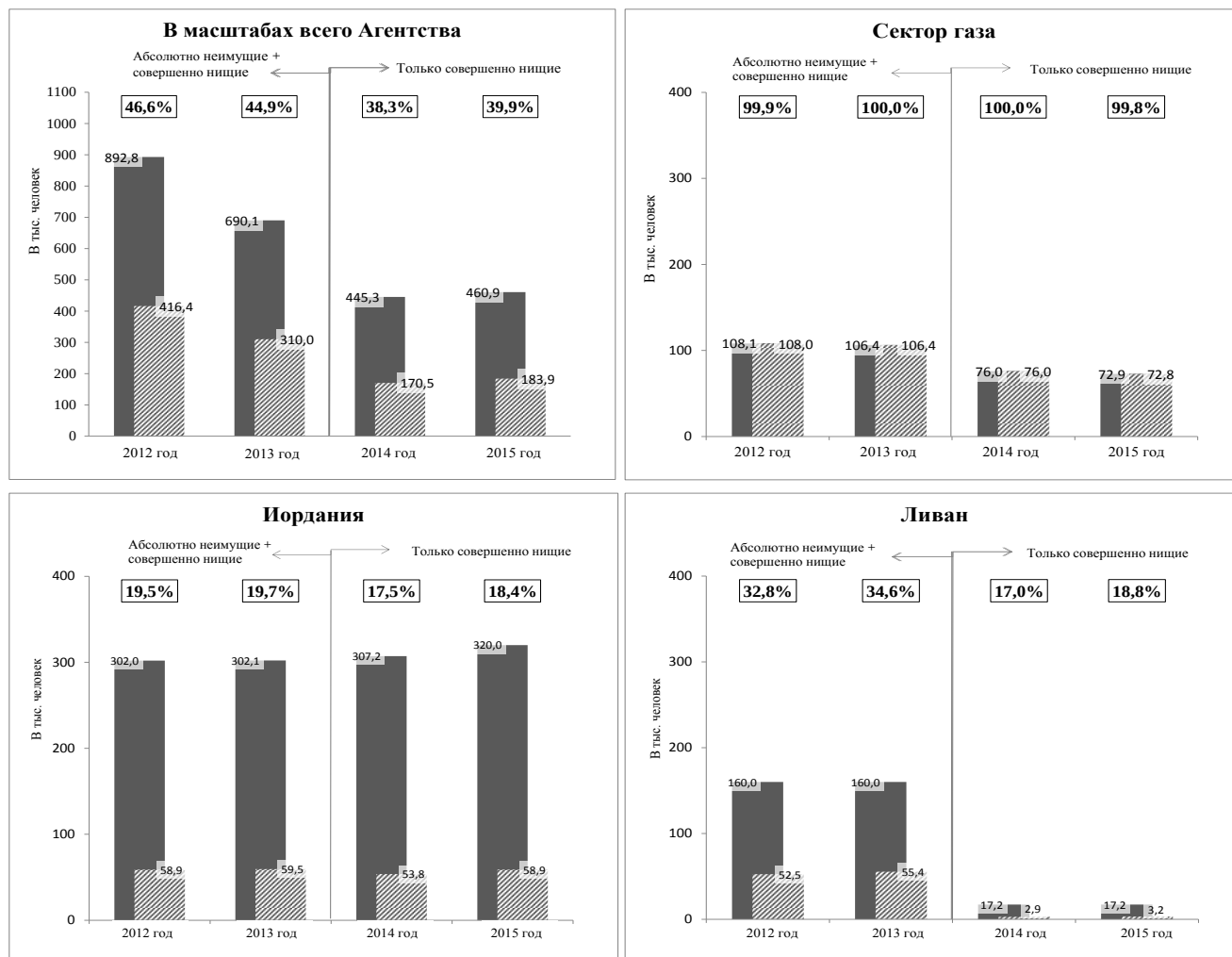
19. БАПОР проводило мероприятия, непосредственно направленные на сокращение масштабов нищеты, в основном в рамках своей программы социальной защиты¹⁴, которая призвана помочь малоимущим беженцам удовлетворить свои основные потребительские потребности за счет предоставления им денежных пособий или помощи натурой (например, в виде продовольственных наборов). За годы, охватываемые настоящей оценкой, в положении малоимущих беженцев, получающих помощь от БАПОР, произошли изменения. В связи с этим, применительно к диаграмме II, важно отметить, что: а) «небедные» определяются как лица, имеющие возможность удовлетворить свои основные продовольственные и непродовольственные потребности; б) «абсолютно неимущие» — это лица, которые могут удовлетворять свои самые элементарные потребности в продуктах питания, но не в состоянии удовлетворять другие основные потребности, например в одежде и транспортных услугах; и в) «совершенно нищие» не имеют средств даже для удовлетворения самых основных потребностей в продовольствии. За границу крайней нищеты принимается минимальный доход, необходимый для удовлетворения основных потребностей в продовольствии.

¹³ A/65/6/Rev. 1, программа 21, подпрограмма 3; A/67/6/Rev. 1, программа 22, подпрограмма 3. См. также преамбулы резолюций 65/100, 66/74, 67/116, 68/78, 69/88 и 70/85 Генеральной Ассамблеи.

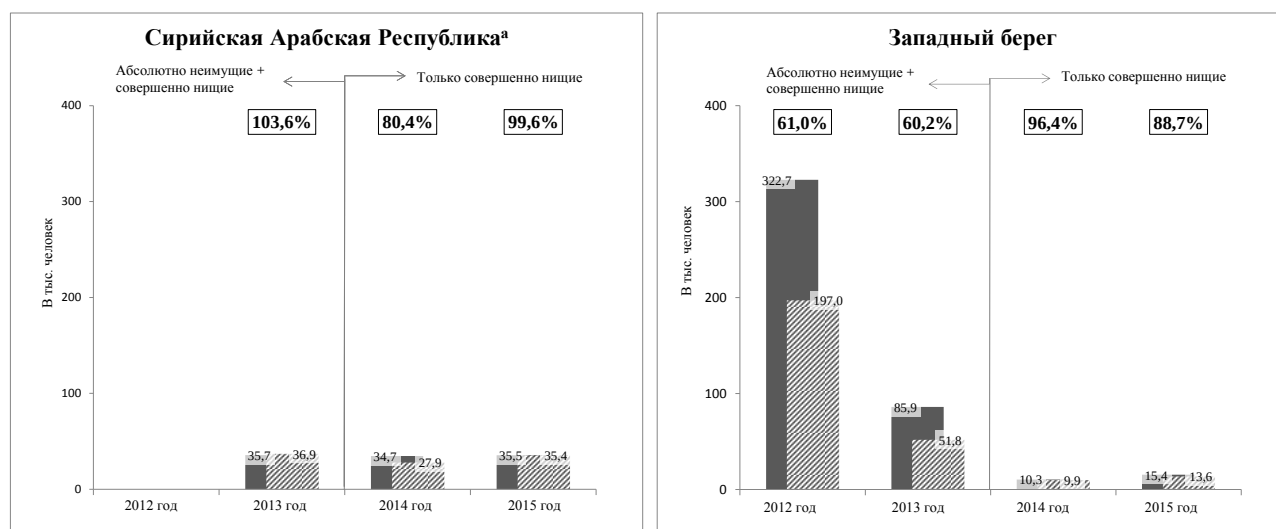
¹⁴ Раньше называлась программой помощи особо нуждающимся.

Диаграмма II
Численность (в тыс. человек) и процентная доля беженцев из числа отнесенных к категории малоимущих, которые получали пособия в рамках программы социальной защиты, 2012–2015 годы¹⁵

■ Установленная численность малоимущих ▨ Установленная численность получающих социальные пособия



¹⁵ Показатель за 2012–2013 годы: процентная доля палестинских беженцев, отнесенных к категории малоимущих и получавших социальные пособия по линии БАПОР; показатель за 2014–2015 годы: процентная доля палестинских беженцев, отнесенных к категории совершенно нищих и получавших социальные пособия в рамках программы социальной защиты.



Источник: данные БАПОР, подготовленные по результатам мониторинга, ориентированного на результаты (из докладов с изложением позиции Агентства), Департамент по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг БАПОР (данные предоставлены 4 июля 2016 года). Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

Примечания: Эквивалентный показатель за 2010–2011 годы представлен не был. Пустые графы: данные БАПОР отсутствуют. Данные за 2012–2013 годы приводятся на годовой основе и представляют собой усредненные квартальные показатели за период 2014–2015 годов.

^a По Сирийской Арабской Республике данные о численности лиц, живущих за чертой бедности, приводятся на расчетной основе, поскольку в этой стране не проводились оценки масштабов нищеты.

20. В диаграмме II показано, что в масштабах всего Агентства БАПОР удалось доставить помощь 39,9 процента совершенно нищих беженцев, выявленных в 2015 году. Это означает, что число беженцев, получивших социальные пособия, сократилось на 55,8 процента по сравнению с 2012 годом, когда социальные пособия получала также часть абсолютно неимущих (см. пункты 19 и 39–40). Число получателей сократилось преимущественно за счет Ливана и Западного берега, где отмечается высокий общий уровень нищеты при низком уровне крайней нищеты.

21. Как ни парадоксально, ставка на пособия по линии системы социальной защиты не всегда позволяет избавить целевые группы от крайней нищеты. В таблице 3 показано, что предоставление пособий по линии системы социальной защиты БАПОР, имея в виду денежную помощь наличными и продовольственные наборы (по их стоимости на местном рынке), в весьма различной степени способствовало сокращению масштабов крайней нищеты¹⁶.

¹⁶ UNRWA, “Harmonized results report 2014”, p. 22. See also: Palestinian Central Bureau of Statistics, World Food Programme, United Nations Food and Agriculture Organization and UNRWA, “Socio-economic and food security survey – West Bank and Gaza Strip, Palestine” (2012); and Syrian Centre for Policy Research, UNRWA and United Nations Development Programme, “Alienation and violence: impact of Syria crisis report 2014” (March 2015).

Таблица 3
Процентная доля совершенно нищих, получавших социальные пособия от БАПОР, 2011–2015 годы¹⁷
(В процентах)

	Базовый показатель (2011 год)	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Сектор Газа	42,0	37,9	73,4	22,2	24,6
Иордания	25,0	25,8	26,9	30,9	42,0
Ливан	14,9	15,3	16,5	20,9	18,5
Сирийская Арабская Республика ^a	43,0	НС	56,0	113,6	40,6
Западный берег	33,3	21,5	28,6	36,1	32,9
В масштабах всего Агентства	30,3	22,9	НС	41,8	31,5

Источник: данные БАПОР, подготовленные по результатам мониторинга, ориентированного на результаты (из докладов с изложением позиции Агентства и Фонда инвестиций в поддержку мира (ФИМ)).

Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

Примечания: Эквивалентный показатель за 2009–2010 годы представлен не был.

Сокращение: НС = БАПОР не осуществляло сбор этой категории данных.

^a По Сирийской Арабской Республике данные о численности лиц, живущих за чертой бедности, приводятся на расчетной основе, поскольку в этой стране не проводились оценки масштабов нищеты.

22. Отзывы беженцев о пособиях по линии системы социальной защиты неоднозначны. Среди обследованных домашних хозяйств, получающих социальные пособия от БАПОР в виде продовольственных наборов, приблизительно 51 процент сообщили, что они часто или довольно часто остаются довольными ассортиментом, количеством и качеством получаемых продовольственных товаров. Восемьдесят пять процентов получателей продовольственной помощи сообщили, что сотрудники весьма или в некоторой степени облегчают процесс распределения продовольствия. Пятьдесят четыре процента ответили, что они понимают, как производится начисление получаемых ими денежных пособий БАПОР и 54 процента заявили, что они получили сполна ту сумму, на которую они рассчитывали. Семьдесят один процент получателей продовольственной помощи и 41 процент получателей денежных средств заявили, что полученная помощь очень или в некоторой степени способствовала улучшению условий жизни их семей.

23. Пятьдесят три процента респондентов из числа принимавших в обследовании сотрудников БАПОР, с другой стороны, указали, что деятельность БАПОР является весьма или в некоторой степени эффективной в плане сокращения масштабов нищеты среди палестинских беженцев, а 47 процентов указали, что его деятельность является в некоторой степени или очень неэффективной.

¹⁷ Базовый показатель и показатель за 2012–2013 годы: «средняя процентная доля совершенно нищих, получавших социальные пособия от БАПОР за квартал»; показатель за 2014–2015 годы: «средняя процентная доля совершенно нищих, охваченных социальными пособиями БАПОР за квартал». Согласно заключению Отдела инспекций и оценок УСВН, эти показатели сопоставимы.

24. В совокупности эти данные свидетельствуют о том, что БАПОР оказывало ценную помощь, которая помогала снять остроту проблемы нищеты среди самых малоимущих беженцев, получающих пособия по линии системы социальной защиты. Вместе с тем, учитывая ограниченный общий охват выявленных малоимущих беженцев, его вклад в сокращение общего уровня бедности среди беженцев, соответственно, также не может не быть ограниченным. Сбор данных о достигнутом прогрессе в деле сокращения масштабов крайней нищеты в целом и соответствующем вкладе БАПОР осуществлялся не с помощью существующей системы мониторинга, ориентированного на конкретные результаты, БАПОР.

Расширение возможностей для трудоустройства: в период 2010–2015 годов отмечалось снижение показателей трудоустройства среди выпускников программ профессионально-технического образования и профессиональной подготовки БАПОР; ограничение возможностей для трудоустройства беженцев произошло в силу изменения геополитических условий

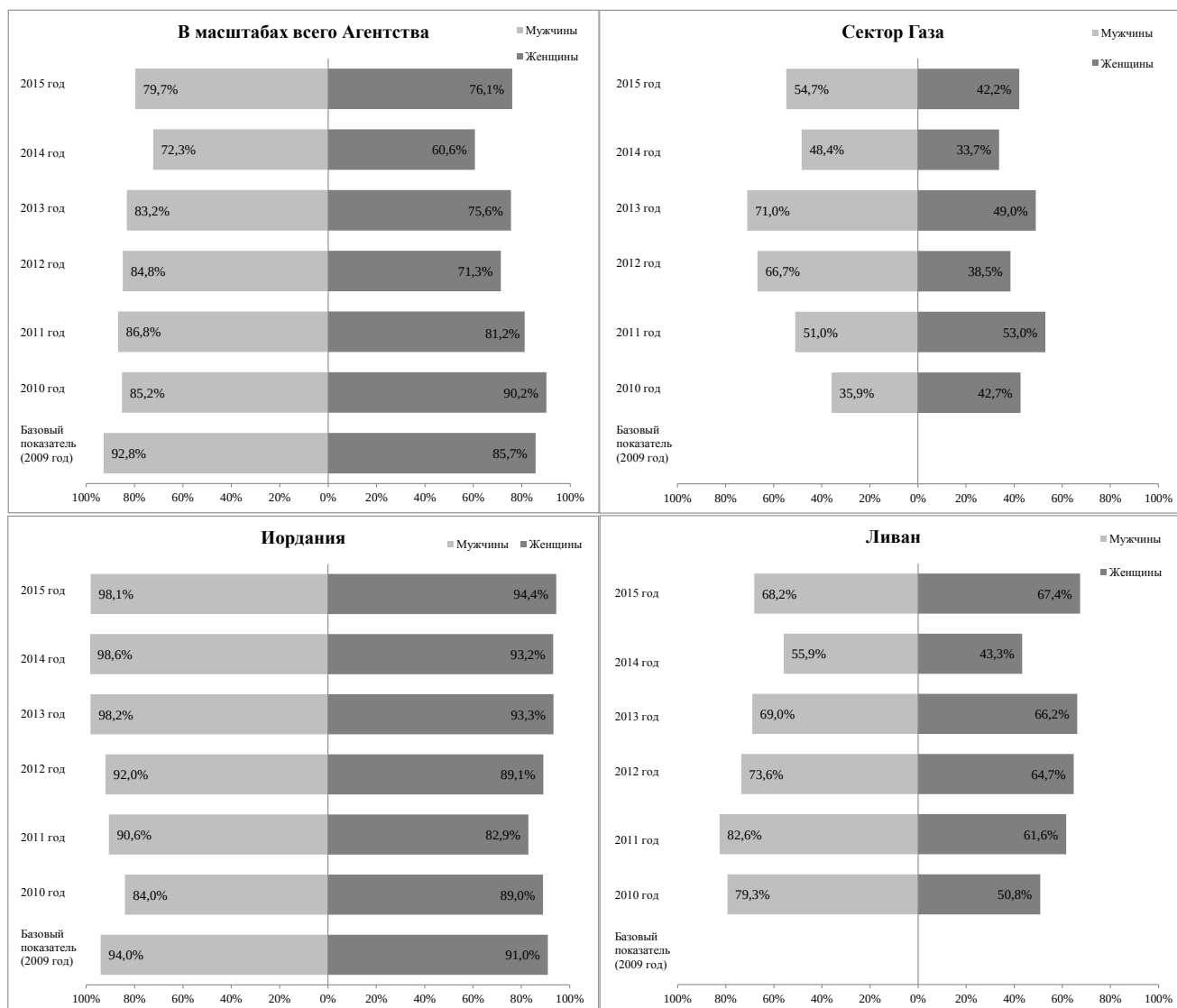
25. В более широком контексте, характеризующемся высоким уровнем безработицы, особенно среди молодежи¹⁸, БАПОР прилагало значительные усилия для того, чтобы предоставить беженцам возможности для получения профессионально-технического образования и профессиональной подготовки, а также сориентировать выпускников на рынке труда. На диаграмме III представлены показатели трудоустройства таких выпускников в 2010–2015 годах¹⁹.

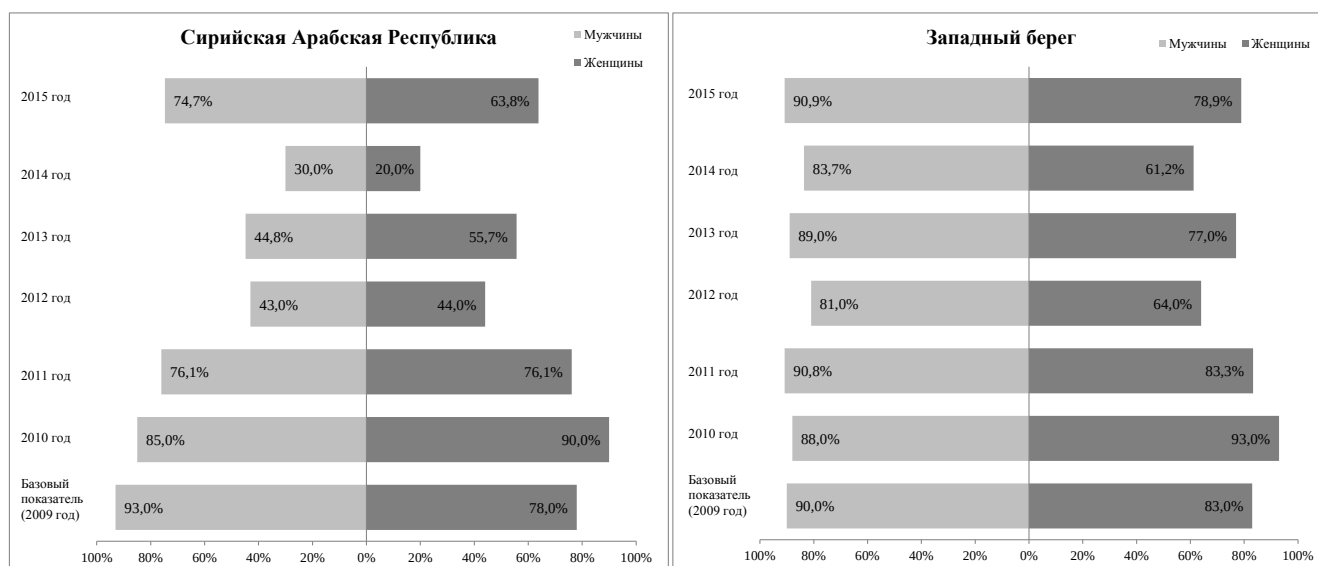
¹⁸ Показатели безработицы среди молодежи в возрасте 15–24 лет: Иордания — 33,4 процента, Газа и Западный берег в общей сложности — 39,8 процента, Ливан — 21,6 процента, Сирийская Арабская Республика — 28,5 процента. Источник: Международная организация труда, ILOSTAT.

¹⁹ Хотя в масштабах всего Агентства показатели не достигли уровня 2009 года, который был взят за отправную точку для мониторинга, ориентированного на конкретные результаты, они превышают показатели 2006–2007 годов, взятые за базовый уровень для целей мониторинга, ориентированного на конкретные результаты, в среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы.

Диаграмма III

Процентная доля выпускников программ профессионально-технического образования и профессиональной подготовки, которым через год после окончания удалось найти работу или которые продолжили учебу, 2010–2015 годы





Источник: данные БАПОР, подготовленные по результатам мониторинга, ориентированного на результаты (из планов осуществления отделений на местах и докладов с изложением позиции Агентства) (по состоянию на 13 июня 2016 года БАПОР были предоставлены данные о деятельности в масштабах всего Агентства в период 2012–2015 годов, в секторе Газа и в Ливане в 2010 году, Сирийской Арабской Республике в 2013 и 2015 годах). Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

Примечания: приводятся данные только о лицах, занятых активным поиском работы. Пустые графы: данные БАПОР отсутствуют. Число выпускников приводится по данным предыдущего учебного года. Число выпускников в 2014 году (данные 2015 года): всего в масштабах Агентства — 2293 мужчины и 1575 женщин; в секторе Газа — 544 мужчины и 213 женщин; в Иордании — 704 мужчин и 590 женщин; в Ливане — 379 мужчин и 237 женщин; в Сирийской Арабской Республике — 238 мужчин и 134 женщины; на Западном берегу — 428 мужчин и 401 женщина.

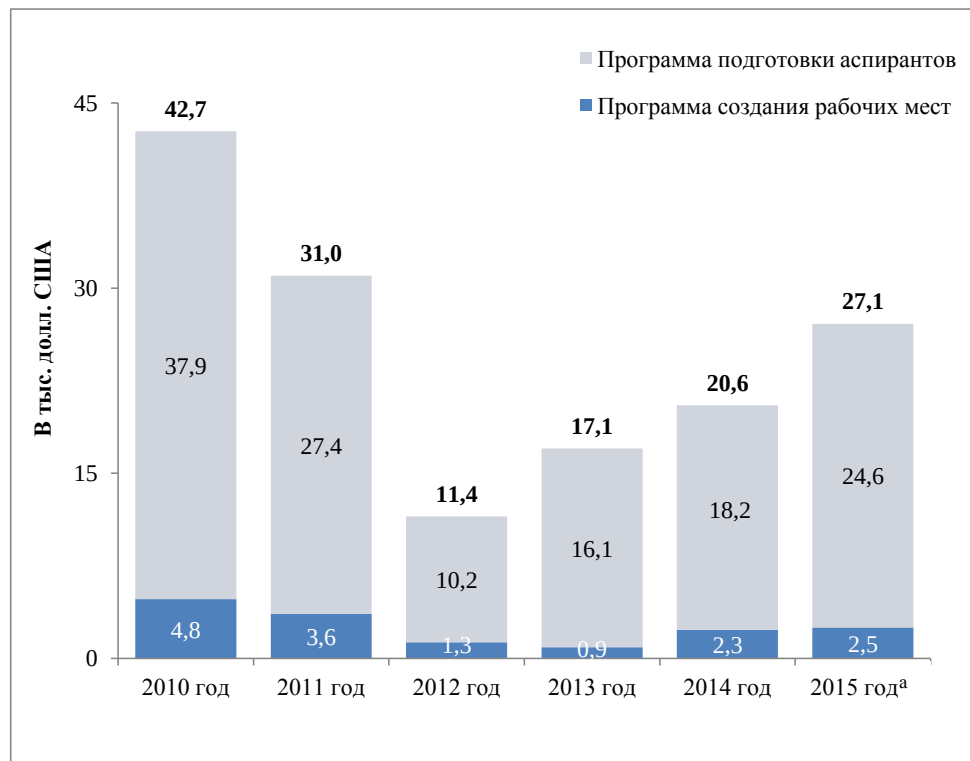
26. Среди участников опроса, прошедших подготовку по программам БАПОР, значительная часть была довольна полученной подготовкой: 85 процентов сообщили, что они остались довольны учебой и 94 процента указали, что полученная подготовка, вероятно, поможет им найти работу.

27. В рамках осуществляемой БАПОР программы создания рабочих мест в секторе Газа и на Западном берегу, а также в рамках программы подготовки аспирантов в секторе Газа некоторым беженцам предоставлялись возможности для трудоустройства на условиях краткосрочной занятости. При этом число трудовых договоров, заключенных БАПОР, колебалось в значительных пределах (см. диаграмму IV)²⁰.

²⁰ Агентство считает, что такой разброс был отчасти обусловлен финансовыми трудностями.

Диаграмма IV

Количество трудовых договоров, заключенных благодаря программе создания рабочих мест и программе подготовки аспирантов (в тысячах), 2010–2015 годы



Источник: доклад о ходе осуществления программ БАПОР по созданию рабочих мест, август 2015 года. Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

^а По состоянию на август.

28. Хотя данные о результатах осуществления программы профессионально-технического образования и профессиональной подготовки и программы создания рабочих мест/программы подготовки аспирантов свидетельствуют о пригодности для трудоустройства участников программ БАПОР, они не отражают общие потребности в проведении мероприятий с целью оказания помощи в трудоустройстве, что не позволяет оценить вклад БАПОР в решение проблемы трудоустройства для всей целевой группы в ее совокупности.

29. Сотрудники БАПОР также обратили внимание на то, что усилия, направленные на достижение этой цели, не всегда приносят нужный результат: 51 процент респондентов, принявших участие в обследовании, отметили, что, по их мнению, деятельность БАПОР является весьма или отчасти эффективной с точки зрения расширения возможностей для трудоустройства и получения средств к существованию в период 2010–2015 годов, а 49 процентов сочли, что она была довольно или очень неэффективной.

Улучшение городской среды путем планомерного благоустройства лагерей: в условиях постоянно возобновляющегося кровопролития и долгосрочного перемещения населения необходимость проведения регулярного ремонта объектов отодвигает на задний план осуществление цели планомерного благоустройства

30. Приоритетная задача в рамках этой цели состояла в осуществлении ремонта ветхого жилья, особенно в интересах наиболее пострадавших и уязвимых групп беженцев. В таблице 4 показано, что в рамках всего Агентства число семей беженцев, живущих в отремонтированных помещениях БАПОР (без учета чрезвычайных ситуаций), достигло своего пика в 2014 году, когда оно составило 1344 семьи, что было связано с активизацией работы по восстановлению жилья в Ливане и на Западном берегу. В 2015 году в рамках всего Агентства насчитывалось 1040 таких семей, а это в 3,75 раза больше, чем в 2010 году.

Таблица 4

Число семей беженцев, улучшивших жилищные условия в результате осуществления программы восстановления жилья (без учета чрезвычайных ситуаций), 2010–2015 годы

	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Сектор Газа	0	166	55	203	0	308
Иордания	0	0	0	6	79	133
Ливан	165	224	195	520	671	430
Сирийская Арабская Республика	56	40	66	0	0	0
Западный берег	56	220	3	201	594	169
Итого	277	650	319	930	1 344	1 040

Источник: Департамент по развитию инфраструктуры и благоустройству лагерей БАПОР (данные были предоставлены 2 мая 2016 года).

31. Восемьдесят два процента опрошенных получателей помощи в обеспечении жильем сообщили, что они в полном объеме или частично получили ту помощь в обеспечении жильем, на которую они рассчитывали. Пятьдесят семь процентов сообщили, что они весьма или отчасти довольны готовностью сотрудников БАПОР отвечать на вопросы о процессе получения жилья. Большинство получивших от БАПОР помощь в обеспечении жильем были довольны полученной помощью, и 82 процента опрошенных сообщили, что эта помощь помогла им весьма значительно или в некоторой степени улучшить жилищные условия.

32. Эти успехи были достигнуты в условиях, когда большинство беженцев, получающих помощь, либо проживают в принимающих странах, где они не имеют прав собственности на землю (например, в Ливане), либо там, где из-за военных действий приходится постоянно восстанавливать разрушенные или поврежденные дома (например, в секторе Газа, Сирийской Арабской Республике). Кроме того, как и в случае мероприятий, направленных на оказание помо-

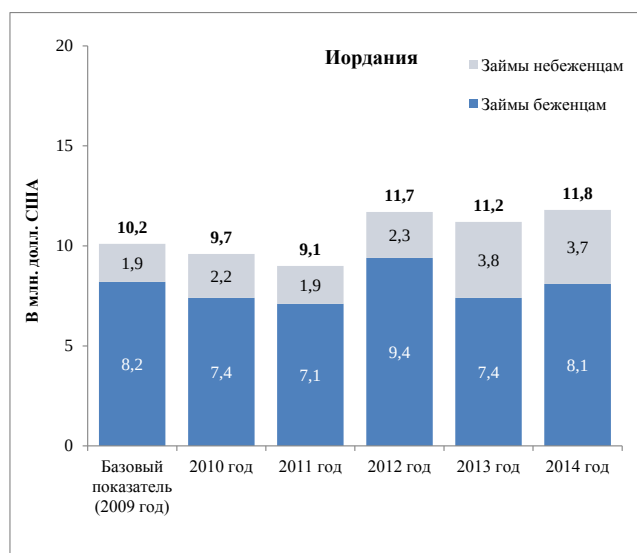
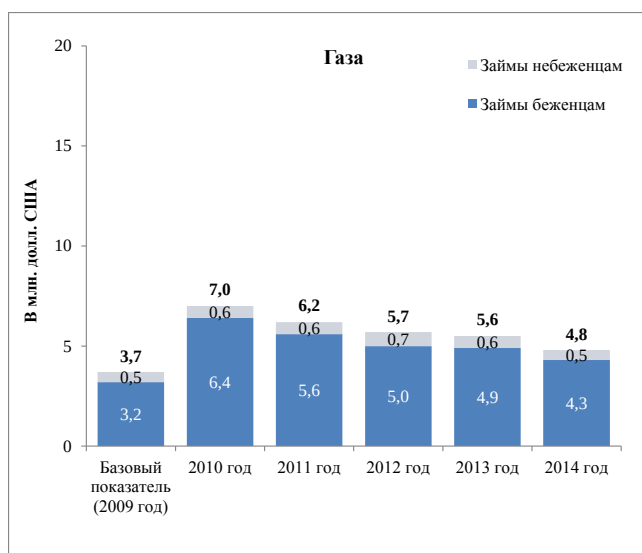
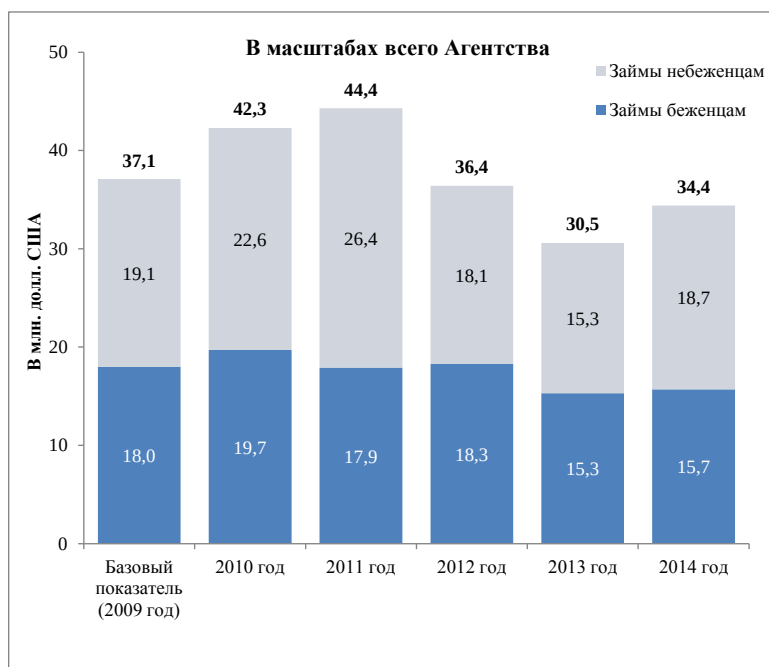
щи в трудоустройстве, в отношении которых отсутствуют данные оценки потребностей всех палестинских беженцев, вышеуказанные успехи не позволяют судить о том, в какой мере помощь БАПОР способствовала улучшению условий жизни беженцев в целом.

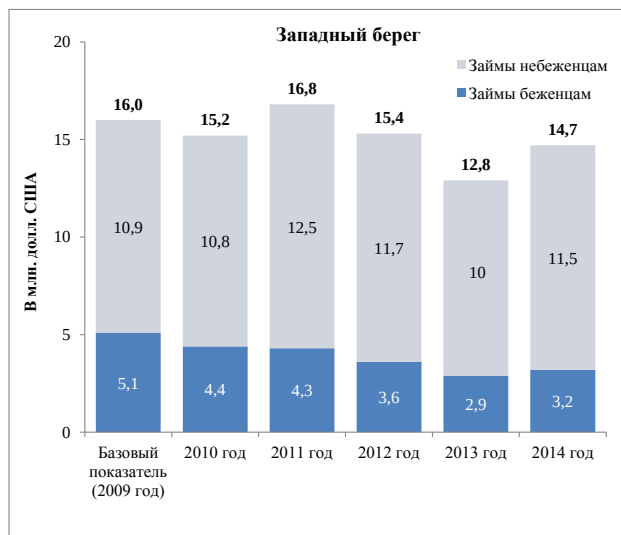
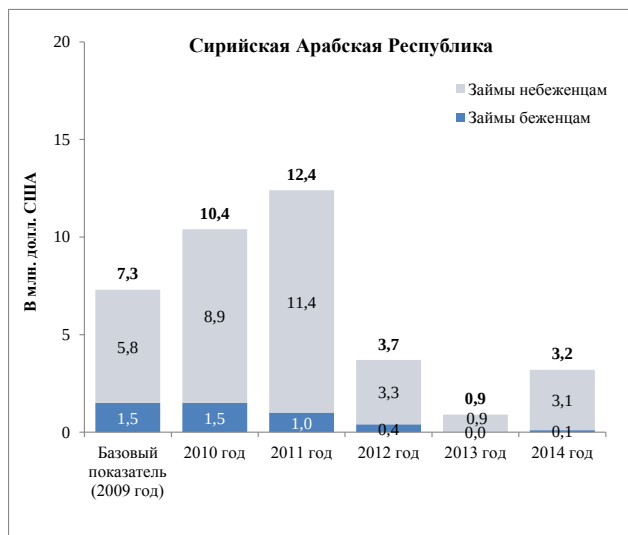
Предложение инклюзивных финансовых услуг: при увеличении числа предоставленных займов их общая сумма сократилась; существующие клиенты положительно оценивают полученные услуги

33. В целях содействия повышению экономической безопасности и создания более широких возможностей для маргинализированных групп БАПОР проводило стратегии, направленные на увеличение числа и общей суммы микрокредитов и диверсификацию состава получателей микрофинансовых средств (путем увеличения доли женщин, молодежи и малоимущих клиентов). Помимо этого, использовалось предоставление микрокредитов малым предприятиям в качестве одного из способов стимулировать создание рабочих мест. БАПОР предоставляет также займы лицам, не являющимся беженцами, в той мере, в которой это необходимо для обеспечения финансовой устойчивости программы.

34. В период 2009–2015 годов отмечалось сокращение общей суммы займов по линии микрокредитования/микрофинансирования БАПОР в масштабе всего Агентства (см. диаграмму V), что может объясняться экономической обстановкой и последствиям продолжающихся войн в регионе. Сумма предоставленных беженцам займов сократилась во всех районах, за исключением сектора Газа. Как показано на диаграмме VI, имело место сокращение сумм единичных займов, поскольку за период, охваченный оценкой, количество займов, предоставленных беженцам в масштабах всего Агентства несколько возросло, что было обусловлено увеличением числа займов, предоставленных беженцам в секторе Газа и Иордании. Число получателей микрокредитов БАПОР, не являющихся беженцами, возросло во всех отделениях на местах. В 2010–2015 годах в рамках этой программы были открыты дополнительные пункты обслуживания и была еще шире развернута информационно-пропагандистская работа среди молодежи и женщин.

Диаграмма V
Общая сумма предоставленных беженцам и лицам, не являющимся беженцами, займов БАПОР по линии микрофинансирования/микрокредитования, 2009–2014 годы
(В млн. долл. США)

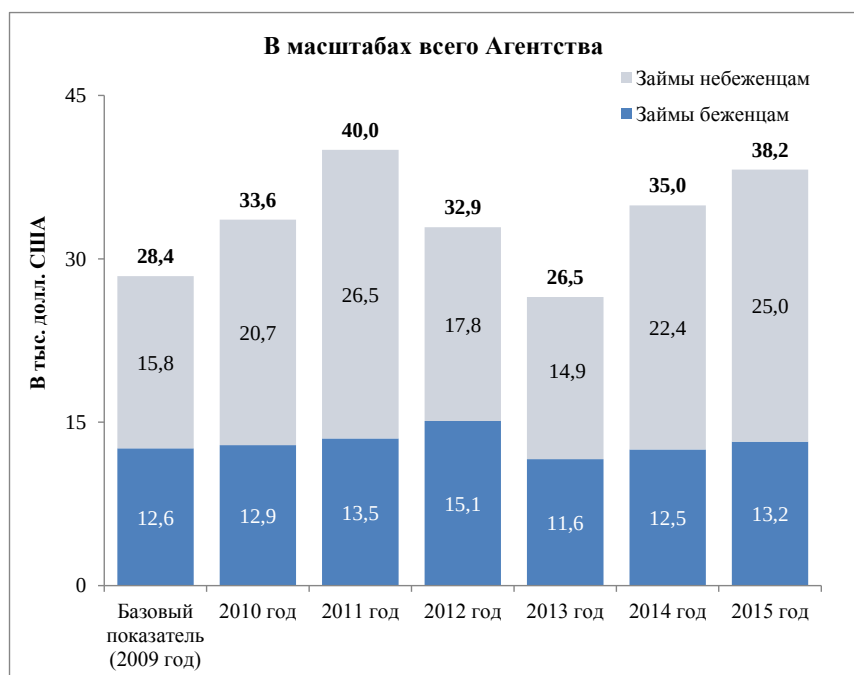


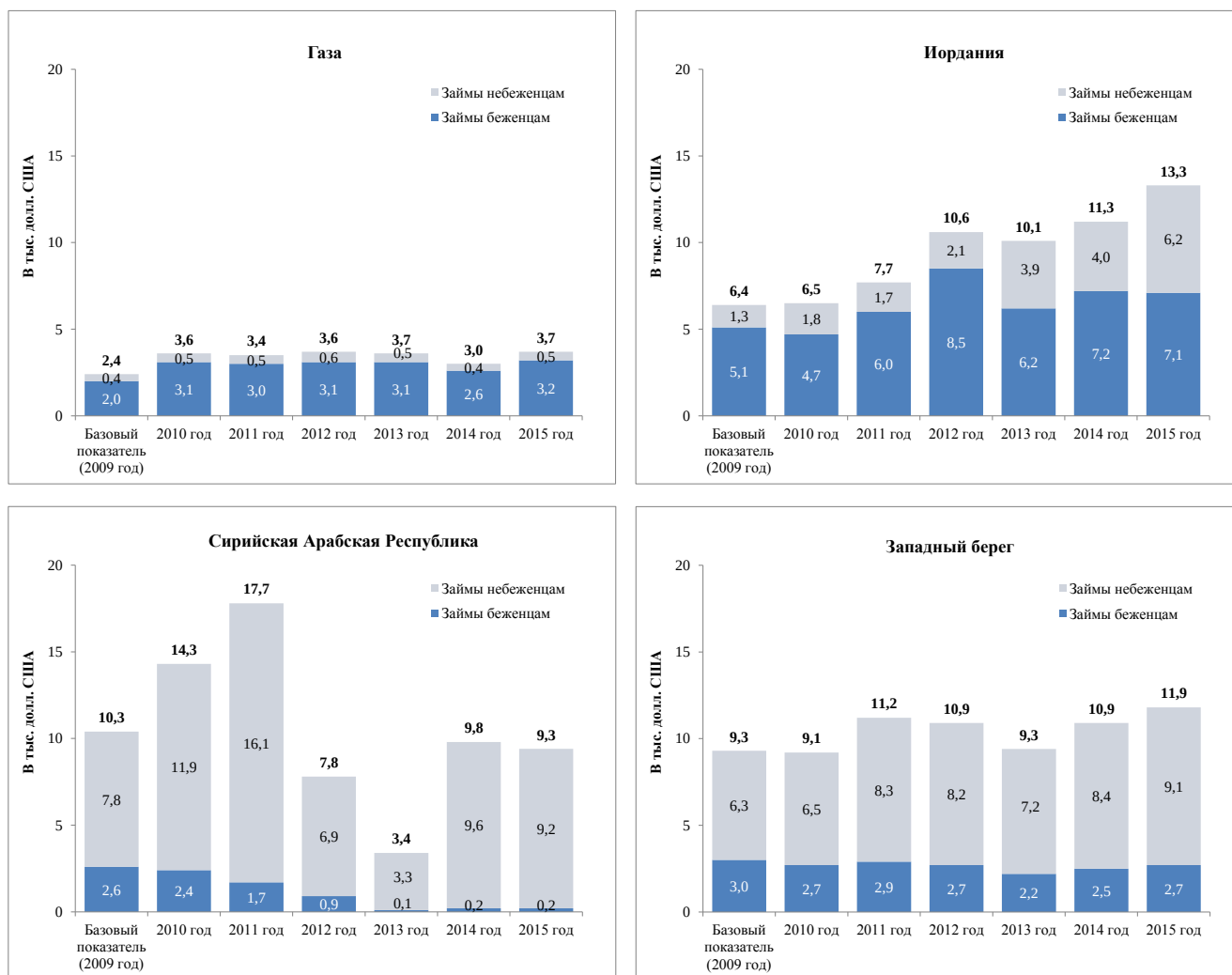


Источник: Статистический бюллетень БАПОР за 2008–2014 годы, показатели деятельности Агентства за 2015 год. Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

Диаграмма VI

Число займов БАПОР по линии микрофинансирования/ микрокредитования, предоставленных беженцам и лицам, не являющимся беженцами (в тысячах), 2009–2014 годы





Источник: Статистический бюллетень БАПОР за 2008–2014 годы, показатели деятельности Агентства за 2015 год. Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

35. Респонденты, принявшие участие в обследовании домашних хозяйств, проведенном Отделом инспекций и оценок УСВН, сообщили, что они во многих отношениях весьма довольны теми займами, которые они получили от БАПОР. Девяносто процентов сообщили, что они остались весьма или отчасти довольны процедурой получения займов; 87 процентов указали, что они остались весьма или отчасти довольны любезностью и профессионализмом персонала; и 83 процента сообщили о том, что им вполне или в определенной степени понятно, каким образом производились калькуляции в отношении полученного займа. Семьдесят три процента опрошенных получателей займов БАПОР сообщили, что эти займы помогли им отчасти или весьма существенно улучшить условия жизни после 2014 года.

В целом есть основания считать, что эти займы были эффективными как средство обеспечения достойного уровня жизни; однако использовать это средство мешала сложная оперативная обстановка и сделать окончательный вывод не представляется возможным

36. Несмотря на дальнейшее ухудшение оперативной обстановки, результаты анализа, проведенного Отделом инспекций и оценок УСВН, свидетельствуют об успешности деятельности Агентства по оказанию услуг в тех областях, которые имеют отношение к обеспечению достойного уровня жизни. Однако в отношении общей эффективности деятельности БАПОР — того, как его деятельность сказывается на жизни беженцев в свете его мандата, который предусматривает оказание «услуг... для благополучия и защиты палестинских беженцев и развития их человеческого потенциала, а также для стабильности этого региона», — остаются непроясненные вопросы.

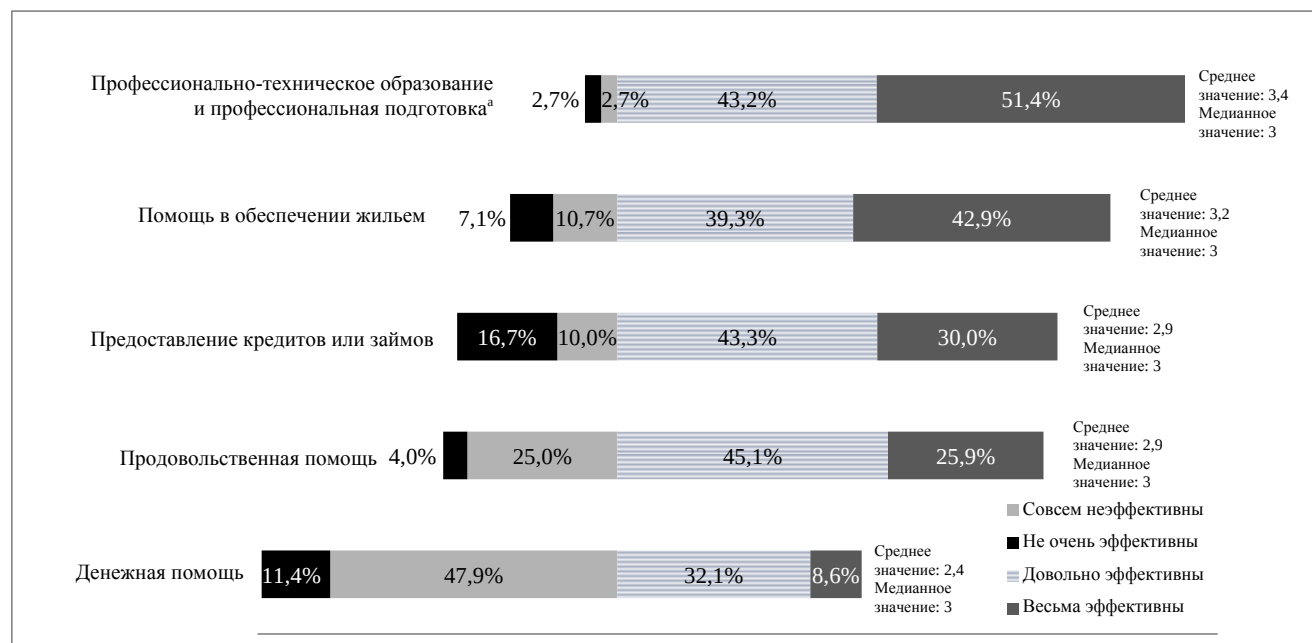
37. Диаграммы VII–IX подтверждают эту неоднозначную картину. Отвечая на вопрос о результативности услуг БАПОР в плане улучшения жилищных условий с января 2014 года, большинство бенефициаров программы, предусматривающей обеспечение достойного уровня жизни, не были единодушны в своих ответах. Профессионально-техническое образование и профессиональная подготовка получили наиболее высокую оценку, а материальная помощь — самую низкую; по большинству направлений деятельности в среднем была дана оценка «осуществленные мероприятия несколько улучшили [мои] условия жизни». В то же время сотрудники БАПОР в среднем высказали мнение о том, что деятельность по обеспечению достойного уровня жизни по сравнению с другими областями деятельности, направленной на достижение целей в области развития человеческого потенциала, стала несколько менее эффективной в период 2010–2015 годов, при сильной вариативности показателей для конкретных направлений. Большинство респондентов обосновали свою оценку эффективности осуществляемой деятельности сокращением объема услуг, мерами жесткой экономии и тем обстоятельством, что БАПОР не удавалось удовлетворять растущие потребности беженцев.

Диаграмма VII

Резюме отзывов респондентов-получателей услуг БАПОР об эффективности программ

«Насколько эффективны, по Вашему мнению, были услуги БАПОР с точки зрения улучшения Ваших условий жизни в период с января 2014 года по настоящее время?»

(В процентах)



Источник: Отдел инспекций и оценок УСВН, обследование домашних хозяйств.

Примечание: 4 — очень эффективны, 3 — довольно эффективны, 2 — довольно неэффективны, 1 — очень неэффективны.

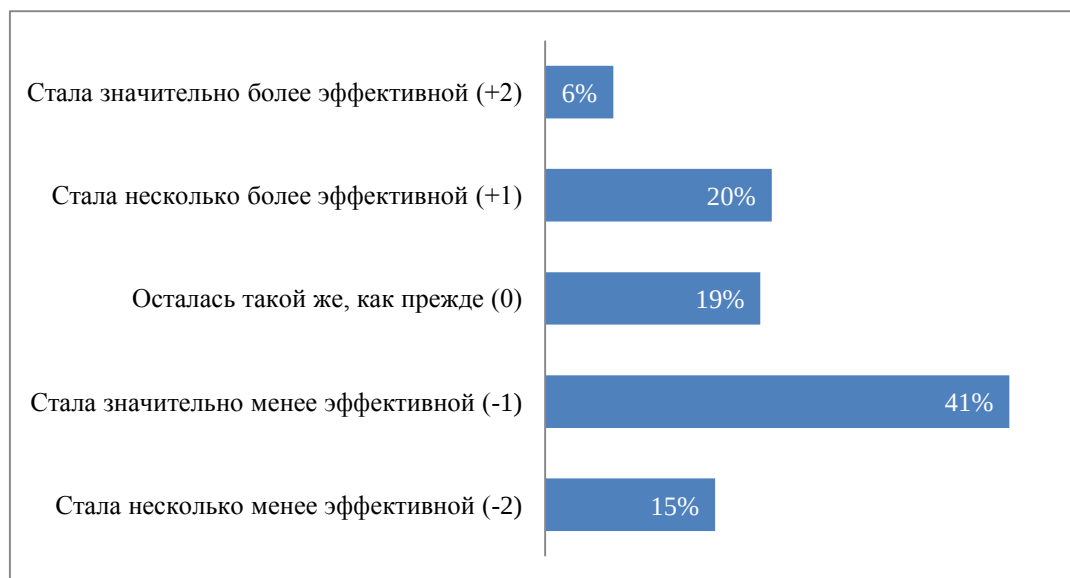
^a Участникам программы профессионально-технического образования и профессиональной подготовки был задан следующий вопрос: «В какой мере полученная Вами подготовка поможет Вам в будущем найти работу?» Число респондентов: 140 (денежная помощь); 224 (продовольственная помощь); 28 (помощь в обеспечении жильем); 37 (профессионально-техническое образование и профессиональная подготовка); 30 (предоставление кредитов или займов).

Диаграмма VIII

Мнения сотрудников относительно эффективности деятельности БАПОР по обеспечению достойного уровня жизни

«Имея в виду работу БАПОР, направленную на обеспечение палестинским беженцам достойного уровня жизни, скажите, стала ли деятельность БАПОР более эффективной или менее эффективной или она остается примерно такой же, какой она была в 2010–2015 годах?»

(В процентах)

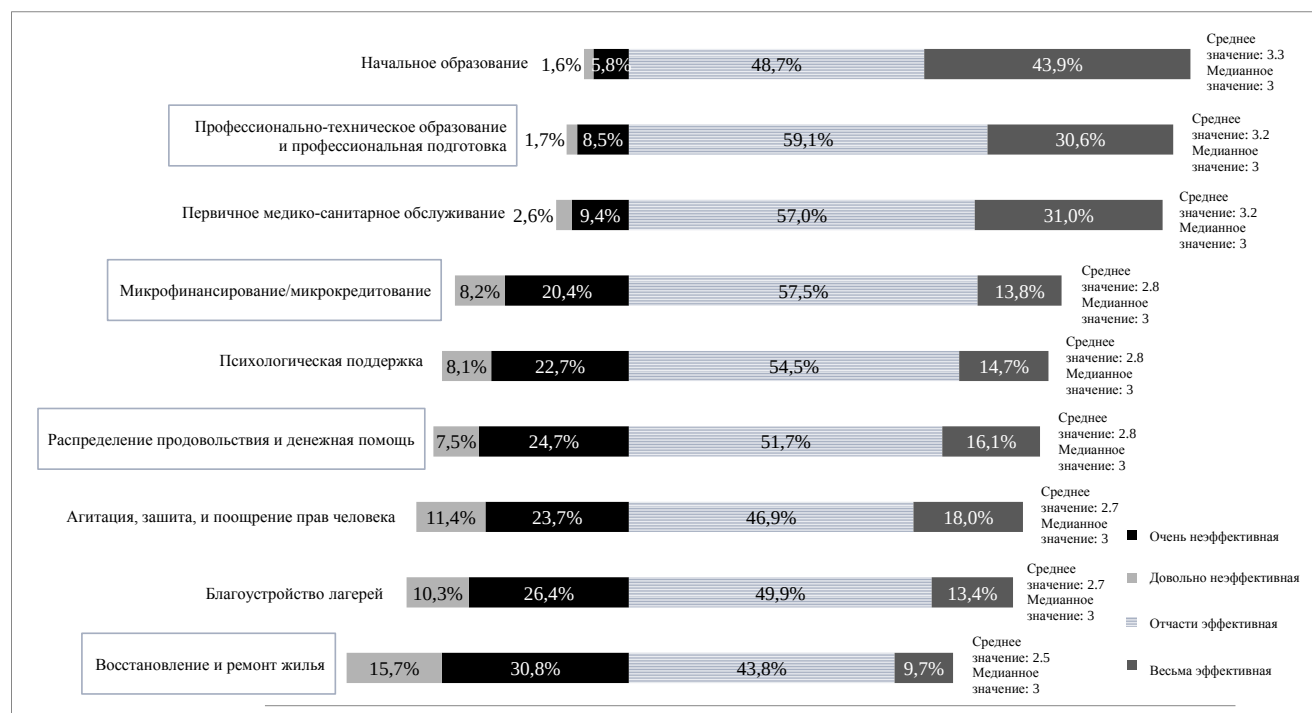


Число респондентов: 755; среднее значение: -0,38, медианное значение: -1

Источник: Отдел инспекций и оценок УСВН, опрос персонала.

Диаграмма IX
Резюме мнений персонала о сравнительной эффективности деятельности БАПОР в программных областях

«Насколько эффективной, по Вашему мнению, была деятельность БАПОР в каждой из следующих конкретных программных областей в 2010–2015 годах?»



Число правильно оформленных ответов по каждому отдельному пункту варьировалось от 694 до 775 человек.

Источник: Отдел инспекций и оценок УСВН, опрос персонала.

Примечание: 1 — очень неэффективная, 2 — довольно неэффективная, 3 — довольно эффективная, 4 — весьма эффективная.

В. БАПОР не добились существенного повышения результативности своих мероприятий, направленных на обеспечение достойного уровня жизни, так как намеченные реформы не были полностью осуществлены

38. В 2010 году БАПОР провело ряд программных реформ в соответствии с инициативой «Поддержка процесса преобразований». Эти реформы, запущенные в рамках широких организационных преобразований, произошедших в 2006–2009 годах, должны были быть завершены в 2012 году и были направлены на повышение эффективности программ БАПОР²¹. Однако тогда как реформы программ в области здравоохранения и образования были в основном

²¹ A/66/13, пункт 17.

проведены²², запланированные мероприятия в рамках программ по обеспечению достойного уровня жизни (в области чрезвычайной помощи и социальных услуг, профессионально-технического образования и профессионального обучения, развития инфраструктуры и благоустройства лагерей и микрофинансирования) были осуществлены лишь частично. Проведенная в 2013 году среднесрочная оценка среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы показала, что программа по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг отстает от других программных областей в отношении оценки и широкомасштабной реформы. В то же время в официальных докладах Генерального комиссара за рассматриваемый период неоднократно говорилось о пробуксовке процесса реформ²³.

Незавершенность процесса реформирования программы по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг может иметь серьезные последствия

39. С учетом растущего числа беженцев при неизменном объеме ресурсов, имеющихся в распоряжении БАПОР, реформа программы по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг была направлена на повышение эффективности затрат на борьбу с нищетой, в частности посредством смягчения проблемы крайней нищеты путем расширения охвата самых бедных беженцев. При этом предполагалось, что эта цель будет достигнута в основном за счет перехода от модели поддержки особо нуждающихся, в соответствии с которой для получения помощи достаточно наличия статуса беженца, к модели системы социальной защиты, в соответствии с которой помощь предоставляется исходя из потребностей, что позволяет сконцентрировать ограниченные ресурсы для оказания помощи самым уязвимым — людям, живущим в условиях беспросветной нищеты. В результате этого изменения была принята формула проверки нуждаемости по косвенным признакам, которая используется для установления права на получение помощи в зависимости от степени обнищания. Переход к новой модели еще не завершен в секторе Газа и Сирийской Арабской Республике²⁴.

40. В некоторых районах БАПОР также встало на путь пересмотра традиционных способов оказания такой помощи и, в частности, переходит от оказания помощи в натуральной форме (например, в виде продовольствия) к выплате денежных пособий. Положение в регионе требует более углубленного анализа непредусмотренных последствий перехода от продовольственной к денежной помощи с учетом специфики местных условий. Так, например, участники бесед отмечали, что страны с экономикой полужакрытого типа или экономически нестабильные страны могут пострадать от инфляции и ценовых потрясений

²² “Modern and efficient UNRWA Health Services — Family Health Team Approach” (July 2011), and “UNRWA Education Reform Strategy 2011–2015” (March 2011).

²³ См. A/66/13, пункт 49 (2010); A/67/13, стр. v и пункт 18 (2011); A/66/13, пункт 15 (2012); A/69/13, пункты 18–21 (2013); A/70/13, пункт 99 и стр. 40 (2014). Сводная информация за 2015 год еще не опубликована.

²⁴ «Реформы в рамках программы социальной защиты были завершены в Иордании, на Западном берегу и в Ливане, но БАПОР не смогло удовлетворить возросшие потребности в связи с дефицитом финансовых средств и другими ограничениями» (см. A/70/13, пункт 99).

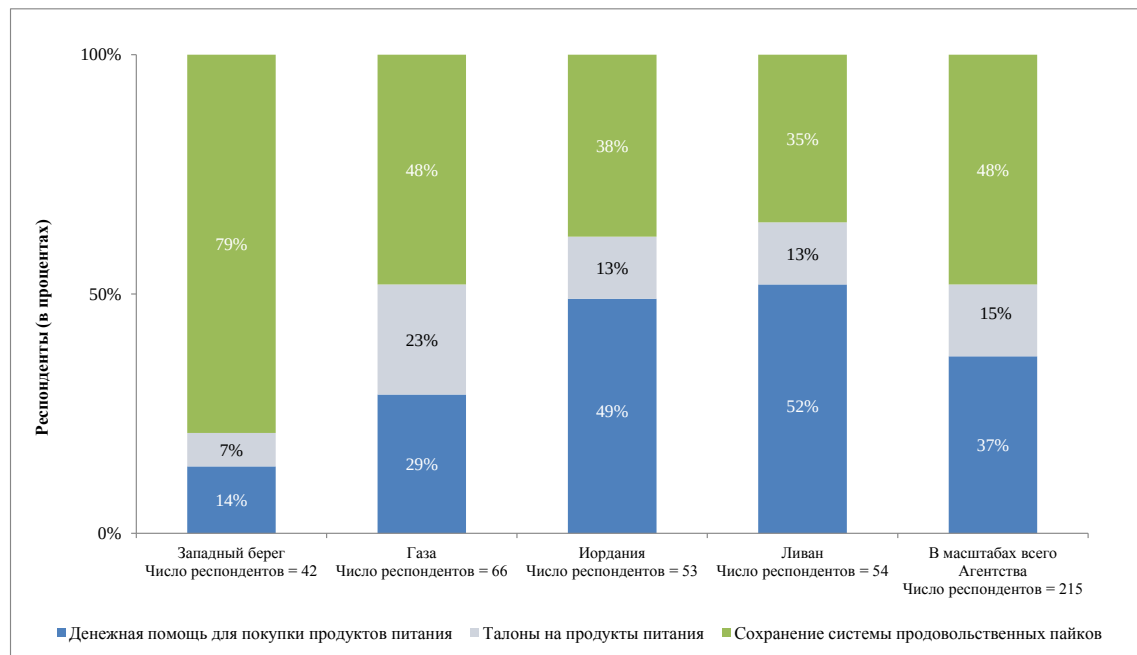
или стать магнитом для недобросовестных посредников и контрабандистов, занимающихся незаконным ввозом мигрантов. В то же время часть сотрудников и беженцев недовольны тем, что Агентству до сих пор не удалось отказаться от использования продовольственной помощи. Некоторые опрошенные сотрудники отметили, что укоренившаяся зависимость от сахара, муки и растительного масла плохо соотносится с потребностями беженцев, среди которых растет заболеваемость диабетом и гипертонией, что, по их мнению, дает основания говорить о непредусмотренных последствиях, препятствующих достижению цели обеспечения достойного уровня жизни. Во время поездок на места от беженцев поступали жалобы на качество получаемых продуктов питания и группа по оценке обнаружила в продаже продовольственные пайки, на которых четко указано, что они не предназначены для выпуска в торговую сеть.

41. В ходе обследования домашних хозяйств, отвечая на вопрос о том, хотели бы они вместо продовольственной помощи получать помощь в какой-либо иной форме, 37 процентов получателей помощи ответили, что они предпочли бы получать денежные средства, и 15 процентов указали, что им хотелось бы получать талоны. Полученные ответы в значительной степени отличались друг от друга в зависимости от места проведения опроса (см. диаграмму X). Хотя в некоторых исследованиях говорилось о том, получатели помощи опасаются перехода к выплате денежных пособий, например по той причине, что, в отличие от продовольственной помощи, женщинам сравнительно трудно контролировать расходование денежных средств²⁵, существенных гендерных различий в характере ответов, полученных в ходе обследования, проведенного Отделом инспекций и оценок УСВН, отмечено не было.

²⁵ De Jong, Tjitske; Aced, Miriam (2014). “UNRWA’s ‘traditional’ programmes as a catalyst for human development”.

Диаграмма X

Предпочтения беженских домашних хозяйств в отношении следующих видов помощи: денежная помощь, талоны или сохранение системы продовольственных пайков



Источник: Отдел инспекций и оценок УСВН, обследование домашних хозяйств.

42. Другой компонент стратегии Агентства в отношении сокращения масштабов нищеты состоит в расширении сферы охвата осуществляемой деятельности в целях развертывания более последовательной и эффективной борьбы с нищетой посредством осуществления программ в области развития, призванных помочь людям выбраться из нищеты и задействовать внутренние ресурсы беженских общин²⁶. Нет никаких данных, которые указывали бы на то, что этот компонент реализуется в сколь-нибудь существенных масштабах.

Были приняты нововведения в области профессионально-технического образования и профессиональной подготовки, однако ограничения на рынке труда тормозили прогресс в большинстве областей

43. Совершенствование системы профессионально-технического образования и профессиональной подготовки является одной из восьми целевых областей более широкой реформы образовательных программ. БАПОР ввело новые курсы в своих центрах профессионально-технического образования и профессиональной подготовки, установило партнерские отношения с частным сектором и предоставило уязвимым группам приоритетный доступ к такой подготовке. Агентство также укрепило инициативы по профессиональной ориентации и

²⁶ См. А/67/13, пункт 74.

трудоустройству. Эти мероприятия были результативными там, где беженцы имеют право на труд и где работает экономика, как, например, в Иордании. Однако существующие в других местах ограничения на рынке труда делают непрочными достигнутые успехи в области профессионально-технического образования и профессиональной подготовки (см. пункты. 25–29). В некоторых чрезвычайных ситуациях, беженцы связывают с программой создания рабочих мест большие надежды в плане борьбы с нищетой. Между тем первоначально не предполагалось, что эта программа раз и навсегда решит долгосрочные структурные проблемы трудоустройства, — она, скорее, воспринималась как помощь, предоставляемая на временной основе.

Новые подходы к совершенствованию инфраструктуры и благоустройству лагерей не были внедрены

44. Цель разработки планов благоустройства лагерей состояла в том, чтобы планирование деятельности на ряде направлений — например, связанных с восстановлением жилья, городским планированием и предоставлением медицинских и образовательных услуг — осуществлялось в увязке с компонентами мобилизации и участия общин, а также с учетом того, что некоторые виды экономической деятельности взаимно дополняют друг друга. Тем не менее в период 2010–2015 годов из 58 возможных были объявлены, разработаны и/или не осуществлены лишь 8 планов. Опрошенные представители департаментов из числа тех, от эффективного взаимодействия которых зависит разработка таких планов, выразили по этому поводу разочарование, сославшись на отсутствие достаточно согласованных мнений по поводу распределения их ролей и функций. Они также сообщили, что, вопреки планам, структура программы в штаб-квартирах была воспроизведена не во всех полевых отделениях. Проведение предусмотренных организационных преобразований в рамках этой программы не было завершено.

В программу микрофинансирования не были внесены намеченные изменения

45. Самоокупаемая программа микрофинансирования была в известной мере автономной. С 2010 года БАПОР рассматривало варианты преобразования своей программы микрофинансирования таким образом, чтобы она вносила более весомый вклад в сокращение масштабов нищеты. Однако на момент проведения оценки процесс принятия решений на этот счет еще не был завершен якобы в связи с тем, что БАПОР была должна сначала урегулировать существенно важные политические, юридические и финансовые моменты²⁷.

В целом, в деле повышения результативности усилий БАПОР по обеспечению достойного уровня жизни были достигнуты некоторые положительные сдвиги

46. Пробуксовка процесса реформирования этих ключевых компонентов, касающихся обеспечения достойного уровня жизни, снижала эффективность принимаемых мер. При этом мнения сотрудников свидетельствовали о том, что

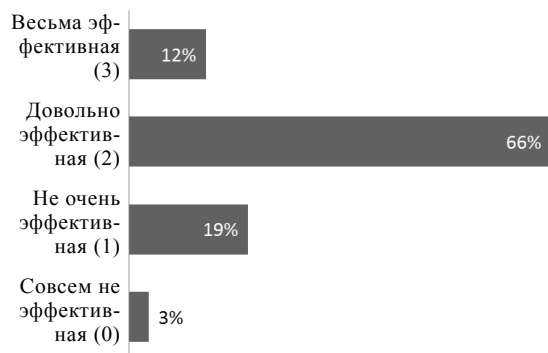
²⁷ См. A/69/13, пункт 21.

они отдавали себе отчет в наличии этих нереализованных возможностей (см. диаграмму XI). В своих открытых замечаниях сотрудники указывали, что БАПОР сможет сохранить свою актуальность только в том случае, если оно адаптируется к потребностям нового поколения палестинских беженцев, будет помогать беженцам приобретать навыки, позволяющие им участвовать в экономической жизни, и будет содействовать повышению их потенциала. Справедливость этих замечаний также подтвердили беженцы и другие основные участники состоявшихся бесед.

Диаграмма XI

Резюме полученных от сотрудников БАПОР ответов на вопросы о результативности усилий по обеспечению достойного уровня жизни

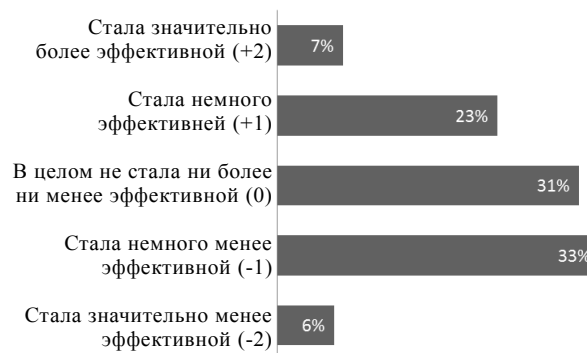
«В целом, как Вы охарактеризуете деятельность БАПОР по обеспечению палестинским беженцам достойного уровня жизни в период 2010–2015 годов?»



Процентная доля респондентов
Общее число респондентов: 639;
среднее значение: 1,9, медианное значение: 2

Источник: Отдел инспекций и оценок УСВН, опрос персонала.

«Имея в виду усилия БАПОР по обеспечению палестинским беженцам достойного уровня жизни, скажите, стала ли, по Вашему мнению, деятельность БАПОР более эффективной или менее эффективной или ее эффективность почти не изменилась за период 2010–2015 годов?»



Процентная доля респондентов
Общее число респондентов: 642;
среднее значение: -0,1, медианное значение: 0

С. В результате концептуализации и официального объявления цели обеспечения достойного уровня жизни не был реализован замысел в отношении объединения усилий Агентства по достижению этой цели на основе единого плана, предусматривающего оказание комплексных услуг

47. С самого начала осуществления среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы, БАПОР указало, что достижение цели обеспечения достойного уровня жизни, понимаемое как осуществление комплекса взаимосвязанных и взаимоукрепляющих мер, потребует применения комплексного подхода во всех подразделениях Агентства как по горизонтали (т.е. в подразделениях, занимающихся вопросами чрезвычайной помощи и социальных услуг, образования,

развития инфраструктуры и благоустройства лагерей и микрофинансирования), так и по вертикали (т.е. в штаб-квартирах и отделениях на местах)²⁸.

Несмотря на согласование планов в отношении мониторинга результатов работы, общеорганизационный комплексный подход к мониторингу деятельности по обеспечению достойного уровня жизни реализован не был

48. Обзор документов по планированию БАПОР показал наличие тесной увязки между планами штаб-квартир и отделений на местах в отношении мониторинга деятельности по обеспечению достойного уровня жизни. В стратегическую рамочную программу Агентства были включены четыре стратегические цели, касающиеся обеспечения достойного уровня жизни, которые были представлены в среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы и затем были спущены вниз и включены в планы осуществления, соответственно, штаб-квартир и отделений на местах²⁹.

49. Вместе с тем в полной мере обеспечить более глубокую проработку и внедрение концепции достойного уровня жизни так, как это предусматривалось в задуманном плане интеграции, так и не удалось. Несмотря на то, что документы, необходимые для планирования результатов деятельности, были подготовлены, на всех других уровнях не было практически ничего сделано для обеспечения четкого, единого общеорганизационного подхода к достижению цели обеспечения достойного уровня жизни. Хотя в среднесрочной стратегии были указаны показатели для оценки фактических результатов работы на уровне стратегических целей, они не были воспроизведены в планах штаб-квартир или отделений на местах и не были включены в систему мониторинга, ориентированного на достижение конкретных результатов; таким образом, представленные показатели относились только к уровню выполнения поставленных задач и реализации запланированных мероприятий.

50. Кроме того, несмотря на заявленное намерение использовать концепцию достойного уровня жизни для усиления интеграции программ, не было обеспечено сопряжение контрольных показателей между программами по горизонтали и отсутствовали межсекторальные показатели для оценки результатов программ, которые позволяли бы, например, судить о процентной доле беженцев, улучшивших свои жилищные условия, в результате коллективной работы БАПОР, направленной на достижение этой цели. Конкретная ответственность за осуществление каждой стратегической цели в отношении достойного уровня жизни была закреплена только одной программой. Кроме того, даже притом, что две крупнейшие программы БАПОР, здравоохранение и образование, в принципе играют жизненно важную роль в обеспечении достойного уровня жизни — что было неоднократно признано в ходе бесед с сотрудниками, — эти функции не были прописаны БАПОР.

²⁸ 2010–2015 medium-term strategy, pp. 32–33; UNRWA Relief and Social Services Department, “Sustaining Change”, sects. 6 and 7 (November 2011).

²⁹ Для осуществления шестилетней среднесрочной стратегии были разработаны три двухгодичных плана: планы осуществления штаб-квартир и план осуществления для отделений на местах. В 2010–2011 годах в штаб-квартирах разрабатывались отдельные планы осуществления для каждой службы и оперативно-функционального департамента Центральных учреждений; с 2012 года разрабатывались только планы осуществления штаб-квартир.

51. Также, хотя БАПОР разработало механизмы контроля за ходом работы по достижению стратегических целей на некоторых направлениях, такие как полугодовые и годовые результаты совещания по обзору, не была налажена достаточно системная последующая работа в рамках мониторинга деятельности, направленной на достижение достойного уровня жизни. Это ограничивало способность БАПОР оценивать достигнутый прогресс, изучать альтернативные способы достижения пока еще не реализованных целей, касающихся обеспечения достойного уровня жизни, и, в соответствующих случаях, корректировать свои программы. В таблице 5 показаны эти существенные пробелы в данных.

Таблица 5

Стратегические цели, касающиеся обеспечения достойного уровня жизни: наличие данных о результативности деятельности, 2010–2015 годы

Цель, касающаяся обеспечения достойного уровня жизни	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Сокращение масштабов нищеты	Данные по всем отделениям на местах и штаб-квартирам отсутствуют	Данные отсутствуют	Данные собраны в полном объеме	Данные по всем отделениям на местах и штаб-квартирам отсутствуют	Данные собраны в полном объеме	Данные собраны в полном объеме
Обеспечение возможности трудоустройства	Данные по Ливану и сектору Газа отсутствуют	Данные по Ливану и сектору Газа отсутствуют	Данные собраны в полном объеме	Данные по всем отделениям на местах и штаб-квартирам отсутствуют	Данные собраны в полном объеме	Данные собраны в полном объеме
Благоустройство лагерей	Данные по сектору Газа отсутствуют	Данные по Иордании, Ливану и Сирийской Арабской Республике отсутствуют	Данные по Ливану и Сирийской Арабской Республике отсутствуют	Данные по всем отделениям на местах и штаб-квартирам отсутствуют	Данные по сектору Газа и Сирийской Арабской Республике отсутствуют	Данные по Ливану отсутствуют
Предоставление финансовых услуг	Данные собраны в полном объеме	Данные собраны в полном объеме	Данные собраны в полном объеме	Данные по всем отделениям на местах и штаб-квартирам отсутствуют	Данные собраны в полном объеме	Данные собраны в полном объеме

Источник: UNRWA Harmonized results reports, 2010–2015. Сводные данные подготовлены Отделом инспекций и оценок УСВН.

Сотрудники отмечают, что общее понимание цели достойного уровня жизни находится на самом низком уровне

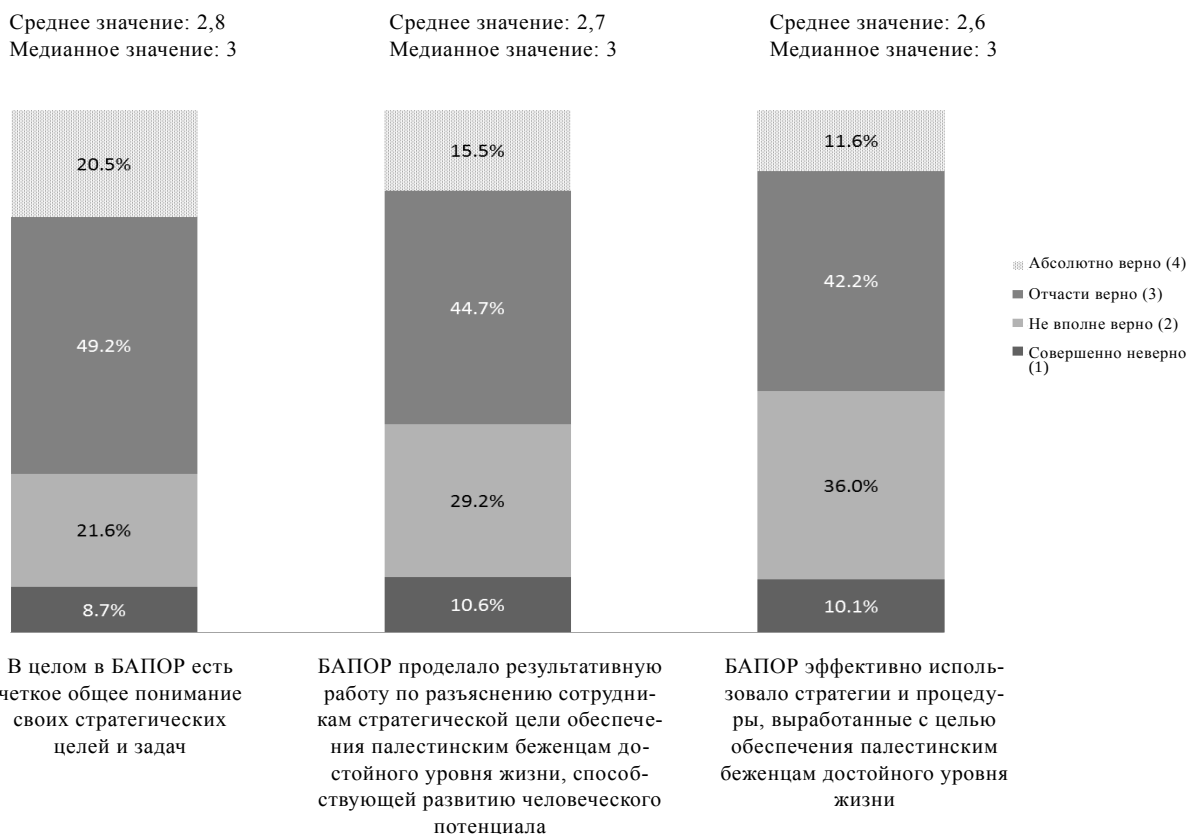
52. По словам опрошенных сотрудников, вышеупомянутые факторы не только не способствовали более широкому сотрудничеству в рамках существующих программ, но и способствовали их дальнейшему обособлению. Опрошенные заявили, что общее понимание цели достойного уровня жизни находится на минимальном уровне и каждая программа осуществляется исходя из своей от-

дельной интерпретации этой цели, а от старшего руководства почти не поступает разъяснений.

53. Результаты опроса персонала подтвердили это мнение: сотрудники были в большей степени информированы о существовании стратегических целей, чем о стратегиях, разработанных для их осуществления (см. диаграмму XII). В своих замечаниях опрошенные сотрудники указывали, что отсутствие четко налаженной коммуникации, контрольных показателей и мер по результатам предыдущих оценок (см. результат D) является для них препятствием в реализации целей, касающихся обеспечения достойного уровня жизни. По итогам своей оценки, проведенной в 2010 году, Отдел инспекций и оценок УСВН вынес шесть рекомендаций. Две рекомендации, которые не были выполнены БАПОР, предписывали Агентству создать, согласно ранее намеченным планам, систему подотчетности Агентства и разработать более эффективные механизмы надзора³⁰.

Диаграмма XII

Мнения сотрудников о работе БАПОР в период 2010–2015 годов



Источник: Отдел инспекций и оценок УСВН, опрос персонала.

³⁰ See IED-09-008, recommendations 1 and 2.

54. По словам опрошенных, одним из возможных объяснений неспособности Агентства объединиться вокруг общего плана действий по оказанию комплексных услуг является то, что в БАПОР нет «ведущего» или «головного» департамента, на который была бы возложена координация всей осуществляемой деятельности или взаимодействия других официальных интеграционных механизмов. Было отмечено, что возможности двух потенциальных областей интеграции услуг, предоставляемых в рамках усилий по достижению цели обеспечения достойного уровня жизни, а именно деятельности, направленной на повышение роли социальных работников³¹ и разработку и осуществление планов благоустройства лагерей³², были использованы не в полной мере. По мнению респондентов, дальнейшее развитие сотрудничества возможно на базе двух платформ: постоянных совещаний по вопросу о создании информационной системы и регулярных междепартаментских совещаний.

55. Беженцы по-разному отзывались о том, насколько в их отделениях на местах удалось организовать комплексное предоставление услуг, необходимых для обеспечения достойного уровня жизни. Хотя 61 процент опрошенных домашних хозяйств во всех четырех отделениях на местах, охваченных обследованием, заявил, что БАПОР успешно оказывало различные услуги на взаимодополняющей основе, показатели по отделениям не были одинаковы и, соответственно, составляли для сектора Газа 76 процентов, Западного берега — 65 процентов, Ливана — 57 процентов и Иордании — 49 процентов.

D. На работе Агентства сказывались как внутренние, так и внешние факторы, которые затрудняли переход от задачи обеспечения достойного уровня жизни к задаче защиты

56. Как и в ходе оценки, проведенной Отделом инспекций и оценок УСВН в 2010 году, эффективность деятельности Агентства в рассматриваемый период продолжали ограничивать такие внешние факторы, как перемещение беженцев и ограниченный доступ, спорадические вспышки насилия, недостаточное и непредсказуемое выделение ресурсов и негибкость системы найма, перераспределения сотрудников и руководства их работой.

57. Как и прежде, эффективность деятельности страдала также в силу внутренних причин. Недостаточно эффективными оставались мониторинг и оценка. Во-первых, оценка конечных результатов была затруднена в силу недостаточно эффективного мониторинга (см. результат А). Во-вторых, отсутствовала надежная оценка программ. Хотя БАПОР добились заметного прогресса в совершенствовании своей функции оценки — одного из ключевых источников организационных знаний, — эта функция оставалась слабой. Это заключение подтвердил коллегиальный обзор, проведенный Группой Организации Объединенных Наций по оценке³³, в результате которого был выявлен ряд хронических проблем (например, таких, как разное качество оценки, низкий уровень

³¹ See “UNRWA Medium Term Strategy 2010-2015”, paras. 85, 89 and 103; and UNRWA Relief and Social Services Department “Sustaining Change”, pp. 42-44 (November 2011).

³² Ср. результат В.

³³ Профессиональный коллегиальный обзор функции оценки БАПОР, 2015 год.

инвестиций в проведение оценок, невосприимчивая организационная культура) и одновременно постепенных улучшений (например, таких, как совершенствование политики в области оценки по мере того, как она приобретает все более независимый характер, расширение масштабов деятельности по оценке, усиление инфраструктуры оценки, в частности в результате обеспечения надлежащего руководства и проведения профессиональной подготовки, а также создания системы контроля за выполнением рекомендаций). Этот коллегиальный обзор подтвердил актуальность вопросов, поднятых в подготовленном Отделом инспекций и оценок УСВН докладе об аттестационных листах за 2012–2013 годы и в ходе настоящей оценки, где было признано неоднородное качество докладов об оценке³⁴.

58. Другой фактор, отрицательно сказывавшийся на внутренней эффективности, имел структурный характер. В 2006 году БАПОР приступило к осуществлению крупной реформы, инициативы по организационному развитию, которая, предвещая среднесрочную стратегию 2010–2015 годов, была нацелена на укрепление потенциала БАПОР в следующих областях: управление программами; управление людскими ресурсами; совершенствование организационных процессов и систем; и руководство и управление. Одним из важных аспектов этого процесса были децентрализация и делегирование полномочий отделениям на местах как оперативно-функциональным единицам, отвечающим за оказание услуг от имени БАПОР, и при этом ставилась цель сделать более актуальной, эффективной и действенной оказываемую помощь. Вместе с тем опрошенные сотрудники сообщили, что БАПОР впоследствии по меньшей мере один раз возвращалось к более централизованному подходу с размытым порядком передачи полномочий отделениям на местах. Также, хотя в 2010 году БАПОР разрабатывало принципы подотчетности, актуальные с точки зрения определения таких функций и обязанностей, нет данных, которые свидетельствовали бы о том, что ему это удалось. Наряду с трудностями общетеоретического порядка и препятствиями, возникшими в процессе реализации концепции достойного уровня жизни (см. результат С), эта структурная проблема может, в принципе, стать серьезным барьером на пути эффективного осуществления программ на нынешнем этапе, когда БАПОР в рамках среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы перенацеливает свои основные усилия на защиту беженцев — деятельность, которая, подобно усилиям по обеспечению достойного уровня жизни, также носит общеорганизационный характер. В новой среднесрочной стратегии, где указано, что все местные отделения разработают отдельные среднесрочные планы мероприятий по ее осуществлению, не были разграничены функции и обязанности штаб-квартир и отделений на местах³⁵.

³⁴ United Nations Secretariat evaluation scorecards, 2012–2013. OIOS assignment No. IED-15-009, 17 November 2015.

³⁵ 2016–2021 medium-term strategy, annex 4: Operationalizing the strategy.

Е. Метаоценка показала, что Агентство добилось заметных успехов в осуществлении своих программ в области здравоохранения и образования, но точные данные о результативности этих программ с точки зрения удовлетворения общих потребностей отсутствуют и эффективность программ снижается в силу экономических проблем

59. Как указано в пунктах 8 и 50, программы в области здравоохранения и образования осуществлялись в отрыве от цели обеспечения достойного уровня жизни. В результате метаоценки 17 оценок, проведенных БАПОР в 2010–2015 годах, было составлено общее представление о деятельности БАПОР в этих областях (см. пункт 14 (g)). Метаоценка выявила неоднородную картину в том, что касается результатов работы, которая подтверждает мнения, выраженные в отзывах участников обследования домашних хозяйств.

Здравоохранение

60. Программа БАПОР в области здравоохранения соответствовала цели 1 в области развития человеческого потенциала на 2010–2015 годы. Как показывают результаты метаоценки, проведенной Отделом инспекций и оценок УСВН, БАПОР добилось заметных успехов в области медицинского обслуживания. Оно постепенно нарастило число учреждений, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, и в результате этого в 2013 году было установлено, что палестинские беженцы, как правило, имеют достаточный доступ к первичной медико-санитарной помощи в секторе Газа, Иордании, Ливане и на Западном берегу. Было отмечено также обеспечение более широкого доступа к услугам по охране материнского и детского здоровья: в 2013 году 99,5 родов проходили в больничных условиях и 99,6 процента детей в возрасте до 18 месяцев были сделаны повторные прививки в рамках расширенной программы иммунизации. Эти успехи в плане повышения доступности услуг также распространялись на наиболее маргинализированные группы беженцев.

61. В более широком плане полученные данные были неоднозначными. Хотя показатели доступности и качества первичного медико-санитарного обслуживания в секторе Газа, Иордании, Ливане и на Западном берегу в целом были приемлемыми, в 2013 году один из ключевых показателей — количество ежедневных консультаций в расчете на одного врача, который должен быть низким, чтобы врач имел больше времени для приема больных, — был высоким. Кроме того, хотя БАПОР удалось добиться значительных успехов в деле сокращения распространенности инфекционных заболеваний и снижения материнской и младенческой смертности, а также увеличения средней продолжительности жизни, сохраняются значительные потребности в области охраны психического здоровья³⁶, и возросли потребности в услугах, предоставляемых

³⁶ В 2016 году БАПОР приступило к реализации стратегии, предусматривающей предоставление в его учреждениях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, комплексных услуг по охране психического здоровья и психосоциальной поддержке.

в целях борьбы с такими неинфекционными заболеваниями, как гипертония и диабет.

62. Метаоценка дала также неоднозначную картину эффективности услуг. Как показало исследование, проведенное в 2013 году, в целом деятельность БАПОР по основным секторальным показателям эффективности в выгодную сторону отличалась от учреждений, находящихся в ведении принимающих властей, главным образом потому, что БАПОР шло по пути интернализации расходов и не прибегало к услугам внешних подрядчиков. Кроме того, работа на соответствующих направлениях, связанных с управлением системой закупок и поставок, велась эффективно. Вместе с тем поступали сообщения о нехватке материальных запасов, в основном из-за нехватки бюджетных средств, проблемах с доставкой грузов, а также о том, что управление товарно-материальными запасами, которое, как считается ведется в электронной форме, на самом деле осуществлялось вручную. В то же время были высказаны замечания по поводу закупочных процессов ввиду недостаточно строгих нормативных стандартов и в некоторых случаях по причине их низкой экономической эффективности. БАПОР предприняло ряд шагов по пути оптимизации этих сложных процессов. Например, в настоящее время оно участвует в осуществлении совместной инициативы в отношении программы закупочной деятельности в области здравоохранения, которая должна обеспечить сокращение расходов при одновременном увеличении резервных запасов товаров медицинского назначения.

Образование

63. Программа БАПОР в области образования соответствовала цели 2 в области развития человеческого потенциала на 2010–2015 годы. По состоянию на 2015 год, БАПОР предоставляло услуги в области образования 493 500 палестинским детям в 685 школах. Помимо этого общего результата изученные результаты оценок не содержали обновленной информации о показателях работы в области образования отдельно по каждому из полевых отделений. (С другой стороны, БАПОР также, со своей стороны, добились наглядных и заслуживающих внимания успехов.) Так же как в области здравоохранения эти и другие достижения в области образования зачастую позволяли БАПОР добиваться не менее, а иногда и более высоких показателей по сравнению с существующими статистическими показателями по остальному населению (не относящемуся к категории беженцев) в целом.

64. Результаты оценок эффективности были аналогичны результатам, полученным в сфере здравоохранения. Программа БАПОР в области образования регулярно сталкивалась с проблемой значительного дефицита бюджетных средств вследствие неблагоприятной динамики предложения и спроса. Что касается предложения, то инфляция, сложная обстановка в плане безопасности, а также повышение ставок заработной платы вызывали стремительный рост расходов на оказание услуг. Что же касается спроса, то по итогам одной из оценок было обращено внимание на то, что потребности возрастающего числа беженцев не соответствовали имеющемуся объему ресурсов и это не могло не сказываться на доступности и качестве образования. Хотя уменьшение числа учащихся в классах привело к улучшению условий обучения, в результате повысились расходы на обучение в расчете на одного учащегося.

V. Заключение

65. Со времени проведения предыдущей оценки Отделом инспекций и оценок УСВН в 2010 году, многочисленные внешние ограничения, сказывающиеся на работе БАПОР, стали еще больше затруднять работу. Несмотря на эти трудности, БАПОР продолжало оказывать палестинским беженцам услуги как по линии обеспечения достойного уровня жизни, так и по линии здравоохранения и образования.

66. Помимо общих результатов, каких-либо иных данных, недвусмысленно свидетельствующих о том, что деятельность БАПОР способствовала улучшению жизни палестинских беженцев, собрать не удалось. По существу, БАПОР не добилось того, чтобы цель развития человеческого потенциала, способствующего обеспечению достойного уровня жизни, стала платформой для сосредоточения усилий Агентства в рамках общей концепции улучшения условий жизни палестинских беженцев, о которой говорится в настоящем докладе. Многие из этих недостатков, которые были проанализированы в ходе оценки, проведенной Отделом инспекций и оценок УСВН в 2010 году, не изжиты. Поскольку БАПОР сейчас переориентирует свои усилия на достижение не менее амбициозной цели защиты, сформулированной в его среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, оно рискует снова столкнуться с аналогичными недостатками, если эти пробелы не будут устранены.

VI. Рекомендации

67. Отдел инспекций и оценок УСВН выносит две важные рекомендации, которые обе были приняты БАПОР. Отдел отмечает, что БАПОР в ответе своего руководства (см. приложение) утверждает, что отдельные аспекты обеих рекомендаций уже осуществлялись на момент опубликования доклада об оценке. Ни во время оценки, ни в процессе рассмотрения докладов не было сделано заявлений о каком-либо выполнении этих рекомендаций, и Отдел в ходе своей оценки также не обнаружил фактов, свидетельствующих о справедливости этих утверждений. В связи с этим Отдел не в состоянии определить, осуществляются ли эти рекомендации вне всякой связи с результатами настоящей оценки или с учетом ее результатов. При проведении полугодового и трехгодичного обзора последующей деятельности по выполнению настоящих рекомендаций, Отдел попытается проверить это утверждение.

Рекомендация 1 (результаты A, C, D, E)

68. В целях укрепления своей системы подотчетности и для обеспечения как можно более высокой эффективности и действенности мер, направленных на достижение целей, предусмотренных в среднесрочной стратегии на 2016—2022 годы, БАПОР должно осуществить следующие мероприятия (в соответствии с его ранее разработанным планом действий по разработке принципов подотчетности):

а) уточнить распределение функций и обязанностей (как по горизонтали, так и по вертикали) в рамках среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы в целом и ее конкретных целей и, в частности, указать департамент или департаменты, несущие главную ответственность за достижение каждой цели, и департамент или департаменты, на которые возлагается оказание содействия достижению каждой из них;

б) опираться на планы осуществления, соответственно, для штаб-квартир и отделений на местах и предусматривать конкретные элементы, которые будут использоваться для укрепления общеорганизационного планирования и осуществления программ, с уделением особого внимания межсекторальным инициативам;

с) укреплять свои функции по контролю и оценке исходя из конкретных результатов посредством 1) установления в рамках системы мониторинга, ориентированного на конкретные результаты, четких связей между стратегическими целями среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, планами работы подразделений и личными планами работы; 2) подготовки согласованных базовых данных, разработки целевых показателей и показателей КИПАО³⁷ и улучшения доступности данных; 3) выявления таких рисков, как непредвиденные последствия и факторы неустойчивости; и 4) определения механизмов, которые будут использоваться для осуществления внутреннего контроля за выполнением среднесрочного стратегического плана на 2016–2021 годы, включая мониторинг и оценку обратной связи.

Показатели

69. Разработка и внедрение более всеобъемлющего плана обеспечения подотчетности, направленного на эффективное осуществление среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы в части, касающейся следующих аспектов: по пункту (а) выше — руководящих указаний старшего руководства о роли, которую каждый департамент будет играть в деятельности, направленной на достижение каждой конкретной цели; по пункту (б) выше — планов осуществления штаб-квартир и планов осуществления отделений на местах, включая подготовку конкретной информации об элементах, которые будут использоваться для обеспечения планирования и осуществления межсекторальных инициатив; и по пункту (с) выше — системы контроля и оценки исходя из результатов, для укрепления которой будут использоваться четыре вышеуказанные способа.

Рекомендация 2 (результат А)

70. После определения согласованных базовых данных для целей контроля, ориентированного на конкретные результаты, целевых показателей результа-

³⁷ Сокращение состоит из начальных букв следующих слов «конкретность, измеримость, приемлемость [или потенциальная достижимость], актуальность и ограниченность по срокам», которые соответствуют критериям управления, основанного на конкретных результатах (см. например, доклад Управления служб внутреннего надзора (A/63/268, пункт 21).

тивности и показателей КИПАО и осуществления мер по улучшению доступности данных БАПОР надлежит:

а) определить надлежащий объем ресурсов, необходимый для полного выполнения показателей результативности, предусмотренных в его среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, применительно к контингенту беженцев, которым ему было поручено оказывать помощь (во всей его совокупности), а также применительно к категории наиболее остро нуждающихся в его помощи;

б) документировать любые пробелы в финансировании и регулярно сообщать об их последствиях для достижения целей среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, а также соответствующих целей в области устойчивого развития Консультативной комиссии и другим ключевым заинтересованным сторонам.

Показатели

71. Разработка и осуществление, касающиеся следующих аспектов: по пункту (а) выше — документирование данных о надлежащем уровне ресурсов, необходимом для полного выполнения показателей результативности, предусмотренных в его среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, применительно к контингенту беженцев, которым ему было поручено оказывать помощь; по пункту (б) выше — документирование направленных Консультативной комиссии и другим ключевым заинтересованным сторонам сообщений о последствиях любых пробелов в финансировании для достижения целей среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, а также соответствующих целей в области устойчивого развития.

Приложение

Ответ руководства БАПОР и план действий по выполнению рекомендаций

Отдел инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора (УСВН) представляет полный текст замечаний, полученных от БАПОР по докладу УСВН о его оценке работы Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. Такая практика была введена в соответствии с резолюцией [64/263](#) Генеральной Ассамблеи в ответ на рекомендацию Независимого консультативного комитета по ревизии.

Последующие меры, принятые БАПОР на основании доклада Отдела инспекций и оценок Управления служб внутреннего надзора об оценке работы БАПОР от 8 июля 2016 года

На пути к укреплению подотчетности и обеспечению надлежащего объема ресурсов

1. Благодарю Вас за оценку деятельности БАПОР, содержащуюся в докладе УСВН от 8 июля 2016 года, в котором был сделан особый упор на третьей цели в области развития человеческого потенциала, сформулированной в предыдущей среднесрочной стратегии Агентства на 2010–2015 годы, а именно его цели, заключающейся в оказании палестинским беженцам помощи в достижении достойного уровня жизни. БАПОР рассмотрел доклад УСВН об оценке своей работы и выражает ему признательность за анализ и выводы, сделанные в его докладе.

2. БАПОР отмечает, что в докладе УСВН — в резюме и в пункте 65 — отмечается усугубление неблагоприятных внешних факторов, с которыми приходится считаться БАПОР. Это соответствует действительности. Помимо факторов, отмеченных в докладе, таких как отсутствие политического решения, увеличение численности беженцев, менее стабильный приток ресурсов для удовлетворения потребностей беженцев и трудности в области управления кадрами, надо подчеркнуть нестабильность и периодически разгорающийся конфликт на территориях, находящихся вне контроля и влияния БАПОР. Отмечается обострение вооруженного конфликта в Сирии, который продолжается уже шестой год и который привел к дальнейшему увеличению гуманитарных потребностей и потребностей в защите. Ливан и Иордания великодушно предоставили убежище более чем 1 миллиону гражданских лиц, бежавших от войны в Сирийской Арабской Республике, несмотря на то, что это для них тяжелое бремя. В последнее время в секторе Газа имели место два конфликта, на которые наложились последствия девятилетней блокады, и в итоге удовлетворение основных потребностей всего населения зависит от помощи извне. На Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, продолжается насилие, вводятся ограничения доступа, сносятся дома и нарушаются другие права. Такая обстановка отсутствия безопасности и нестабильности ежедневно наблюдается во

всех пяти районах операций БАПОР. Тем не менее Агентство, выступая в качестве надежного поставщика услуг для палестинских беженцев, помогает им сохранить толику достоинства, а также способствует сохранению стабильности в районах своих операций.

3. Как вы, вероятно, помните, руководство БАПОР обратилось к УСВН с просьбой провести оценку прогресса в деле достижения цели № 3, касающейся развития человеческого потенциала, среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы в силу многих из тех же самых причин, на которые теперь указывается в докладе УСВН, как на недоработки Агентства. Между прочим, БАПОР признает недостаточную эффективность своих усилий по достижению цели в области развития человеческого потенциала № 3 и приветствует возможность ознакомиться с результатами проведенной УСВН оценки деятельности по достижению этой цели. БАПОР и его Консультативная комиссия недвусмысленно признали проблемы, связанные с достижением этой цели № 3 среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы при разработке новой среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы — в ходе процесса, который протекал в период с 2013–2015 годов. Таким образом, Агентство учло большинство недостатков, выявленных в докладе УСВН, в процессе разработки своей новой среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы. В этой связи БАПОР обратилось к УСВН с просьбой отразить в докладе свои усилия по устранению недостатков в работе по осуществлению цели № 3 среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы. Мы понимаем, что в проведенной УСВН оценке деятельности БАПОР основное внимание уделяется достижению (или недостижению) результатов в отношении реализации среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы, и тем не менее, если бы УСВН отметило, что руководство БАПОР не только признало трудности в реализации цели № 3 среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы, но и в контексте новой среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы — несмотря на усиление нестабильности и отсутствие безопасности — уже приняло действенные меры по устранению тех самых недостатков, на которые было указано в докладе УСВН, эта констатация позволила бы придать анализу более полный и всеобъемлющий характер.

4. Во-первых, в среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы признается, что осуществление преобразований, способных повлиять на развитие человеческого потенциала палестинских беженцев, потребует согласованных усилий всех международных субъектов, в том числе принимающих стран, стран-доноров, Израиля (в качестве оккупирующей державы в двух районах операций БАПОР), других международных организаций и гражданского общества. БАПОР не может исключительно в рамках своих программ и операций успешно противодействовать ухудшению обстановки и воздействию внешних факторов, которые продолжают толкать палестинских беженцев в пропасть безработицы и нищеты. За период 2010–2015 годов палестинские беженцы столкнулись с обострением проблем нищеты, безработицы и отсутствия продовольственной безопасности главным образом вследствие факторов, находящихся вне контроля или влияния БАПОР. К числу этих факторов относятся продолжающаяся оккупация оккупированной палестинской территории, продолжающаяся блокада сектора Газа, два конфликта в секторе Газа в период 2010–2015 годов, продолжающаяся война в Сирии, а также непрекращающиеся посягательства на права человека палестинских беженцев в Ливане. В своей

среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы БАПОР отказалось снова включать стратегические цели, на осуществление которых оно не в состоянии реально влиять. Вместо этого в среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы были определены пять стратегических результатов, в достижение которых БАПОР в состоянии внести свой вклад, иначе говоря речь идет о таких результатах, по поводу которых можно будет утверждать, что достигнутые изменения (хотя бы частично) объясняются эффективностью программ БАПОР.

5. Во-вторых, в последние несколько лет БАПОР пыталось снять нарекания по поводу нехватки данных о развитии человеческого потенциала палестинских беженцев в целом. В этой связи БАПОР принимало меры по устранению пробелов в информационно-аналитической работе, на которые обращается внимание в докладе УСВН. БАПОР завершило исследование, посвященное развитию человеческого потенциала палестинских беженцев, которое опирается на результаты недавних исследований, проведенных с целью изучения положения палестинских беженцев во всех районах деятельности Агентства. В результате этой работы был определен базовый уровень соответствующих показателей в отношении всех беженцев, имеющих право на получение помощи, а также была учреждена программа исследований на ближайшие годы, что может повлиять на процесс принятия стратегических решений.

6. В-третьих, при разработке среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы БАПОР усовершенствовало свою общую систему контроля за выполнением показателей результативности. В целях содействия реализации среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы в этих областях, на слабость которых было обращено внимание в докладе УСВН, уже были приняты меры по укреплению систем мониторинга, структур и процессов.

7. В-четвертых, частью среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы является амбициозная программа реформ для тех подпрограмм, в отношении которых в среднесрочной стратегии на 2010–2015 годы было указано, что они способствуют достижению цели в области развития человеческого потенциала № 3. Среди прочего, БАПОР сейчас реформирует свою программу профессионально-технической подготовки, педагогических высших учебных заведений и системы стипендий, чтобы она более полно учитывала интересы уязвимых групп и более чутко реагировала на изменения рыночной конъюнктуры. В настоящее время БАПОР также реформирует программу микрофинансирования с целью создания более широких возможностей для получения микрокредитов. Оно приступило к реализации ряда экспериментальных новаторских проектов, включая, например, проект по разработке портала информационных технологий в секторе Газа, который может способствовать созданию возможностей для трудоустройства талантливой молодежи, несмотря на продолжающуюся блокаду в секторе Газа. БАПОР продолжает использовать свою программу по оказанию чрезвычайной помощи и социальных услуг и программу защиты для формирования более глубокого понимания факторов, вызывающих усиливающуюся уязвимость различных категорий палестинских беженцев во всех пяти районах. Этот анализ будет использоваться в целях информационно-пропагандистской деятельности и разработки методологий и подходов для других программ БАПОР.

8. В-пятых, Агентство укрепило свой механизм планирования и соответствующие структуры, приняв меры к тому, чтобы цели среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы были отражены во всех его стратегических и оперативных планах (которые в совокупности устраняют необходимость подготовки двухгодичных планов осуществления штаб-квартир и планов осуществления отделений на местах, о которых говорится в докладе УСВН). За подготовку и осуществление этих стратегических и оперативных планов несут коллективную ответственность отделения на местах и оперативно-функциональные и вспомогательные департаменты штаб-квартир. Они разрабатываются в рамках широкого консультативного процесса, контролируются на протяжении всего периода их осуществления с помощью общих/общезадачных показателей Агентства и освещаются в двухгодичных и ежегодных докладах. В настоящее время уже удалось добиться большей согласованности данных о результатах оперативно-функциональной деятельности, бюджетов и договоров со старшими руководителями. Были также созданы ориентированные на результаты системы, процедуры и структуры общезадачного управления рисками, которые обеспечивают четкую подотчетность в интересах достижения стратегических целей, сформулированных в среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы.

9. В-шестых, БАПОР совместно с другими партнерами в принимающих странах и партнерами по системе развития в целом, включая систему учреждений Организации Объединенных Наций, налаживало стратегические партнерские отношения с организациями, которые имеют больше возможностей внести свой решающий вклад в достижение тех целей в области развития человеческого потенциала палестинских беженцев, которые БАПОР не в состоянии достичь в одиночку.

10. Что касается отсутствия четкой коммуникации, то, как отмечается в пункте 53 доклада УСВН, БАПОР уже приняло меры по укреплению своей внутренней коммуникации с персоналом при щедрой поддержке со стороны Швейцарского агентства в поддержку развития и сотрудничества. С начала 2015 года БАПОР поддерживало контакт с сотрудниками с помощью новых новаторских методов целевого воздействия, включая прямые контакты и контакты в социальных сетях. В конце 2015 года в Административной канцелярии БАПОР была также создана группа внутренней коммуникации, на которую была возложена задача активизации двусторонней коммуникации с персоналом и информирования о стремлении Генерального комиссара поддерживать активное и транспарентное взаимодействие с персоналом, в том числе по деликатным вопросам.

11. Кроме того, БАПОР пользуется этой возможностью для того, чтобы сделать конкретное замечание по пункту 10 доклада УСВН, в котором отмечается снижение уровня финансовой поддержки деятельности БАПОР в силу ряда причин, указанных в докладе. БАПОР хотело бы отметить, что в нынешних неблагоприятных условиях для финансирования гуманитарной деятельности в абсолютных величинах поддержка со стороны доноров росла. Дело в том, что этот рост финансовой поддержки деятельности БАПОР не поспевал за темпами роста численности беженцев и увеличения потребностей, что ведет к увеличению спроса на услуги БАПОР и росту оперативных расходов. Рост расходов был также обусловлен увеличением потребностей в рамках всей системы

Организации Объединенных Наций и запросами доноров. Проблема финансирования имеет важное значение, что признается в среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы, где указано, что она таит один из самых серьезных общеорганизационных рисков, с которыми сталкивается Агентство. БАПОР признает, что его деятельность можно сделать более эффективной с точки зрения затрат, и оно активно использует имеющиеся для этого возможности, проводя различные реформы оперативно-функциональной деятельности, но, если не произойдет реальное улучшение внешних условий, которые отражаются на жизни беженцев и их возможности осуществлять свои права человека, БАПОР не сможет достичь своих стратегических целей при сохранении статус-кво. Необходимо в приоритетном и срочном порядке обеспечить крупное дополнительное вливание средств на устойчивой основе, чтобы предоставление предусмотренных мандатом услуг палестинским беженцам не подвергалось риску, как это имело место летом 2015 года, когда существовала реальная угроза срыва открытия школ БАПОР для 500 000 палестинских детей-беженцев. При содействии Консультативной комиссии БАПОР стремится максимально учитывать структурный характер своих финансовых проблем и предлагать такие меры, которые позволят поставить деятельность Агентства на стабильную финансовую основу, чтобы оно могло обеспечивать непрерывное предоставление услуг палестинским беженцам.

12. В заключение, БАПОР вновь заявляет о своей приверженности делу повышения эффективности и результативности в соответствии с передовой практикой Организации Объединенных Наций. В своей среднесрочной стратегии на 2016–2021 годы БАПОР берет на себя обязательство заложить прочный фундамент эффективного и действенного управления, в частности используя для этого масштабный подход к мобилизации средств связи и налаживанию связей, с тем чтобы обеспечить максимально эффективное использование ресурсов и укрепить системы управления для обеспечения максимальной отдачи и эффективного реагирования, а также решить некоторые ключевые проблемы устойчивости, с которыми сталкивается Агентство. Чтобы заложить более стабильную финансовую основу, Агентство проводило крупные реформы, вводило жесткие бюджетные процедуры и механизмы контроля и одобрило нулевой рост бюджета в 2016 году, и теперь оно рассчитывает на необходимое сопро-
вождение и более широкую поддержку со стороны доноров и партнеров.