



Distr.
GENERAL

A/51/495
15 October 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят первая сессия
Пункт 84 повестки дня

БЛИЖНЕВОСТОЧНОЕ АГЕНТСТВО ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ДЛЯ ПОМОЩИ ПАЛЕСТИНСКИМ БЕЖЕНЦАМ И ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТ

Записка Генерального секретаря

1. Генеральный секретарь получил прилагаемый специальный доклад о Ближневосточном агентстве Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), который был представлен Генеральным комиссаром в соответствии с пунктом 21 резолюции 302 (IV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1949 года.
2. В своем специальном докладе Генеральный комиссар обращает внимание на критическое финансовое положение БАПОР, серьезный структурный дефицит, с которым столкнулось Агентство, меры жесткой экономии, уже принятые в целях максимально возможного сокращения дефицита, воздействие принятых мер на качество и уровень услуг, предоставляемых палестинским беженцам, и последствия сокращения объема услуг для стабильности в данном районе.
3. Генеральный комиссар провел 23 сентября 1996 года в Аммане чрезвычайное совещание основных доноров и правительств принимающих стран, на котором были объявлены взносы на общую сумму почти в 15 млн. долл. США, из них 11,25 млн. долл. США – в регулярный бюджет БАПОР на оставшуюся часть 1996 года. Другие доноры пообещали также выделить средства при условии их утверждения парламентами. В совокупности эти средства позволят Агентству выполнить свои минимальные обязательства на 1996 год. Однако, несмотря на признаки незначительного увеличения объема финансирования на 1997 год, структурный дефицит сохранится и в предстоящие годы, если нынешние и потенциальные доноры не примут меры по устранению разрыва между основными потребностями палестинских беженцев и имеющимися ресурсами. Со своей стороны Генеральный комиссар намеревается провести обзор существующих оперативных структур, пересмотреть плановые предположения, лежащие в основе подготовки бюджета, и далее рационализировать структуру бюджетных ассигнований, с тем чтобы обеспечить возможность устранения структурного дефицита при сохранении качества и уровня основных и наиболее существенных услуг Агентства.

96-27778.R 231096 241096

/...

4. Препровождая этот специальный доклад государствам-членам, Генеральный секретарь хотел бы выразить свою глубокую обеспокоенность по поводу того финансового положения, в котором оказалось Агентство, и, в частности, того, какими последствиями грозит отсутствие адекватного

финансирования на 1997 год и последующий период. В этой связи он заявляет о своей поддержке призыва Генерального комиссара о выделении надлежащего объема средств для восполнения прогнозируемого на 1997 год дефицита и ликвидации структурного дефицита.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Специальный доклад Генерального комиссара Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ о финансовом кризисе Агентства

1. В последние годы БАПОР впервые в своей истории столкнулось с негативными последствиями сохраняющегося дефицита взносов в свой регулярный бюджет, обусловленного главным образом приостановкой роста или снижением объема взносов и увеличением потребностей в результате демографического роста, регистрации новых беженцев и инфляции. В 1993 году и снова в 1994 году БАПОР были приняты меры с целью сократить разрыв между имеющимися ресурсами и потребностями на основе, в частности, замораживания и снижения уровня расходов на закупочную деятельность, поездки, должности, наем персонала и увеличение окладов сотрудников, работающих в районе операций. Однако, несмотря на эти меры, двухгодичный период 1992-1993 годов завершился для Агентства со скорректированным дефицитом в размере 17,1 млн. долл. США по его регулярному бюджету, а двухгодичный период 1994-1995 годов – со скорректированным дефицитом в размере 14,4 млн. долл. США. Вследствие дефицита за последний период объем оборотных средств Агентства сократился более чем наполовину.
2. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 50/28 А от 6 декабря 1995 года продлила мандат Агентства до июня 1999 года и с глубоким беспокойством отметила, что проблема структурного дефицита, стоящая перед Агентством, предвещает почти неизбежное ухудшение условий жизни палестинских беженцев и, таким образом, может сказаться на мирном процессе. Ассамблея призвала все правительства в безотлагательном порядке приложить, по возможности, самые энергичные усилия для удовлетворения предполагаемых потребностей Агентства.
3. В январе 1996 года объем оборотных средств Агентства сократился до 8,2 млн. долл. США, что намного ниже минимального требуемого уровня в 60 млн. долл. США, необходимого для покрытия расходов в течение двух месяцев. В мае 1996 года бюджетный дефицит на год составлял, по оценкам, 16 млн. долл. США без учета суммы в 12,7 млн. долл. США, необходимой для выплаты выходного пособия занятым в районе операций сотрудникам в случае его окончательного расформирования, и суммы в 14,2 млн. долл. США, которая требуется, чтобы компенсировать меры жесткой экономии, введенные в 1993 году. В целях ограничения объема еще не понесенных расходов Агентство приняло в июне 1996 года дополнительные меры экономии, предусматривающие сокращение расходов еще на 9 млн. долл. США и определенные с таким расчетом, чтобы свести к минимуму их неблагоприятные последствия для оказания непосредственных услуг.
4. В течение всего 1996 года Генеральный комиссар неоднократно предупреждал основных доноров и правительства принимающих стран об увеличении дефицита средств, который испытывает Агентство. В своем годовом докладе Генеральной Ассамблее о работе БАПОР за год, закончившийся 30 июня 1996 года, Генеральный комиссар затронул вопрос о совокупном воздействии мер экономии и величины дефицита на качество услуг, предоставляемых БАПОР 3,3 млн. зарегистрированных Агентством палестинских беженцев. Отсутствие достаточных средств не позволяет Агентству расширять масштабы деятельности по предоставлению услуг темпами, сопоставимыми с ростом численности палестинских беженцев, а поэтапно принимаемые меры по экономии средств ведут ко все большему снижению уровня услуг и увеличению долгосрочных издержек. Генеральный комиссар указал, что принимаемые меры экономии в действительности экономии не обеспечивают – в лучшем случае они позволяют добиться краткосрочного сокращения дефицита при сохранении проблем, связанных с видимыми и невидимыми издержками, совокупное

воздействие которых в полной мере начнет ощущаться в предстоящие годы. Такие меры неизбежно отражаются и на осуществлении функций по оперативно-функциональному обслуживанию программ.

5. К сентябрю 1996 года задержки с производением выплат донорами породили серьезную проблему движения денежной наличности, что вынудит Агентство прекратить операции в октябре, если в ближайшее время доноры не произведут необходимых выплат. Агентству требуется минимум 17 млн. долл. США наличных средств в месяц лишь для покрытия расходов, связанных с выплатой заработной платы. Стало совершенно очевидным, что если не будет обеспечено адекватное финансирование для удовлетворения бюджетных потребностей на остающуюся часть 1996 года и принятия мер по ликвидации структурного дефицита в 1997 году и последующий период, то Агентство будет вынуждено резко сократить объем услуг, что повлечет за собой массовое увольнение работающих на местах сотрудников по программам, в частности учителей, врачей и социальных работников.

6. По оценкам Агентства, в целях продолжения предоставления услуг на нынешнем уровне и выполнения своих обязанностей и обязательств ему потребуются средства для покрытия:

а) основного дефицита 1996 года, по умеренным оценкам составляющего 9,3 млн. долл. США (что составляет половину потребностей, связанных с выплатой заработной платы за один месяц);

б) совокупного дефицита в размере 32,5 млн. долл. США, включая 9,3 млн. долл. США основного дефицита, указанного в подпункте a выше, плюс 23,2 млн. долл. США, необходимых для отмены мер экономии, введенных в 1993 и 1996 годах;

с) совокупного дефицита в размере 32,5 млн. долл. США, указанного в подпункте b выше, плюс 12,7 млн. долл. США, которые требуется откладывать ежегодно в фонд выплаты выходных пособий, т.е. в общей сложности 45,2 млн. долл. США.

7. Принимая во внимание ухудшение положения и преследуя цель проведения всесторонних консультаций и мобилизации международного сообщества, Генеральный комиссар созвал 23 сентября 1996 года в Аммане чрезвычайное совещание основных доноров и правительств принимающих стран. Задачи этого совещания заключались в том, чтобы обсудить финансовый кризис и его пагубные последствия для способности БАПОР осуществлять свои обязанности, вытекающие из международных мандатов, просить об оказании чрезвычайной помощи для урегулирования непосредственного кризиса и начать дискуссию о поиске долгосрочных решений. С учетом уникальной роли БАПОР в регионе снижение качества или сокращение объема услуг, предоставляемых Агентством, имело бы серьезные политические последствия и могло бы оказать дестабилизирующее воздействие. Любое подобное изменение было бы незамедлительно интерпретировано как отражение ослабления приверженности международного сообщества разрешению проблемы палестинских беженцев.

8. Двадцать семь участников Амманского совещания получили подготовленный БАПОР документ, в котором были изложены последствия мер экономии для деятельности Агентства, например уменьшение количества ревизий, сокращение численности персонала по программам на местах, сокращение расходов на содержание помещений, в частности помещений школ и больниц, использование устаревшего оборудования и неспособность производить изменения, необходимые для поддержания установленных стандартов. Программы Агентства серьезно пострадали, в частности, в результате непомерного увеличения рабочей нагрузки, приходящейся на учителей и врачей, переполненности классов и использования обветшалых помещений, что отрицательно отразилось на

качестве услуг в области здравоохранения и образования. Что касается предоставления чрезвычайной помощи и оказания социальных услуг, то серьезнее всего пострадали самые бедные и наиболее нуждающиеся из беженцев – те, кто в наименьшей мере способен постоять за себя.

9. Участникам было указано на необходимость принимать во внимание не только прямое воздействие мер экономии на программы и услуги, но и политические и социальные последствия таких мер и сокращений и потенциальную возможность ответной реакции. Осуществление мер жесткой экономии вызвало серьезное недовольство в рядах беженцев и критику со стороны принимающих правительств, которые истолковали эти меры как сокращение объема предоставляемых БАПОР услуг. Нехватка необходимых финансовых средств была воспринята общиной беженцев как свидетельство того, что международное сообщество перестало уделять внимание проблемам беженцев, и как недопустимая попытка предопределить исход переговоров.

10. Генеральный комиссар обратился также к Рабочей группе по вопросу финансирования БАПОР, которая обсуждала вопрос о финансовом кризисе БАПОР и приняла документ, в котором к участникам чрезвычайного совещания был обращен настоятельный призыв принять серьезные и конкретные меры для предоставления финансовых ресурсов, в которых нуждается БАПОР, с тем чтобы не допустить возникновения еще более серьезного кризиса, имеющего далеко идущие последствия для палестинских беженцев и региона в целом.

11. Когда мирные переговоры были в полном разгаре, международное сообщество признало важное значение демонстрации конкретных преимуществ мира для палестинских беженцев не только в секторе Газа и на Западном берегу, но и в Иордании, Ливане и Сирийской Арабской Республике. Доноры, в частности, с готовностью откликнулись на Программу мирного строительства Агентства, щедро предоставив средства на специальные проекты во всех областях деятельности. Теперь же, когда мирный процесс вышел на требующий более тонкого подхода этап в своем развитии, становится еще более важным, чтобы палестинские беженцы могли сохранить свои надежды на его успешный исход.

12. Дополнительных мер экономии, которые могло бы принять Агентство, больше не осталось; последующие шаги неизбежно повлекут за собой фактические сокращения и прекращение функционирования объектов и служб. Ввиду того, что Агентство является главным учреждением по предоставлению услуг палестинским беженцам в Иордании, Сирийской Арабской Республике, на Западном берегу и в секторе Газа и единственным таким учреждением в Ливане, социальные издержки любого существенного сокращения будут высоки. Вместе с тем было бы нецелесообразно и экономически неэффективно прекращать осуществление операций на местах в надежде на то, что их можно будет возобновить, как только финансовое положение Агентства улучшится. Придется также замедлить темпы осуществления новых инициатив, в частности по согласованию предоставляемых услуг.

13. Ответственность за разумное осуществление операций Агентства и оптимальное распределение ограниченных ресурсов лежит на Генеральном комиссаре и сотрудниках старшего эшелона управления. Генеральный комиссар располагает также юридическими и финансовыми полномочиями на сокращение объема услуг в условиях бюджетного дефицита. В то же время ответственность за предоставление адекватных ресурсов целиком и полностью несет международное сообщество.

14. В последнем квартале 1996 года у международного сообщества имеется три возможных варианта действий, которые заключаются в следующем:

а) международное сообщество предоставляет недостающие средства, с тем чтобы обеспечить возможность непрерывного предоставления услуг. В зависимости от объема

предоставленных дополнительных финансовых средств можно было бы рассмотреть вопрос об отмене некоторых мер жесткой экономии. Негативное воздействие неотмененных мер на деятельность по предоставлению услуг ощущалось бы по-прежнему. Если будут предоставлены лишь 9,3 млн. долл. США, необходимые для покрытия основного дефицита, то меры, обеспечивающие экономию в размере 23,5 млн. долл. США, останутся в силе и в предстоящие годы. Структурный дефицит будет сохраняться и усугубляться, если за его решение не взяты и не устранить его на всеобъемлющей основе сейчас;

б) международное сообщество, в полной мере сознавая эти последствия, соглашается с тем, что у Агентства перед лицом хронического, растущего и имеющего структурный характер дефицита не остается иного выбора, кроме осуществления прямых сокращений и ограничений, включая закрытие ряда школ и больниц, в результате чего школьники и пациенты будут лишены доступа к, соответственно, учебе и лечению, а сотрудники – уволены. Эти сокращения и ограничения могут осуществляться на глобальной, всеобъемлющей основе лишь в отдельных областях, в рамках тех или иных подпрограмм или же целых программ. Следует отметить, что такая реорганизация неизбежно приведет к перекосам и неравномерному распределению имеющихся ресурсов между областями деятельности и программами и вызовет взрыв возмущения среди беженцев, оказавшихся в ущемленном положении. Со своей стороны Агентство определяет ключевые приоритеты и абсолютно необходимые основные виды деятельности и включает их в основной бюджет в рамках имеющихся ресурсов. Сокращения затронут эту категорию в самую последнюю очередь. В число приоритетов второй очереди войдут виды деятельности, зависящие от поступления финансовых средств сверх сумм, необходимых для удовлетворения основных потребностей;

с) Агентство продолжает работать до того момента, пока не будут израсходованы все имеющиеся средства, после чего объявляет себя неплатежеспособным и прекращает деятельность. Этот вариант, хотя он и упоминается здесь, был бы крайне безответственным со стороны БАПОР, поскольку любое свертывание деятельности должно санкционироваться Генеральной Ассамблеей и должным образом планироваться, финансироваться и осуществляться.

15. Доведя информацию о затруднительном положении, в котором оказалось Агентство, до сведения международного сообщества, Генеральный комиссар весьма высоко оценил результаты чрезвычайного совещания. Донорами были приняты обязательства на сумму почти в 15 млн. долл. США, из которых 11,25 млн. долл. США представляют собой дополнительные взносы в регулярный бюджет 1996 года, – эта сумма позволит Агентству выполнить свои минимальные обязательства в этом году. Ряд доноров указали, что можно рассчитывать на поступление дополнительных средств при условии одобрения их выделения административными и парламентскими органами. По оценкам, эти средства позволят Агентству не прекращать основные программы и вступить в 1997 год, располагая оборотными средствами, достаточными для осуществления операций в течение одной-двух недель.

16. Ряд доноров в предварительном порядке заявили об увеличении взносов в регулярный бюджет в 1997 году. Тем не менее совершенно очевидно, что в отсутствие дополнительных мер Агентство окажется не в состоянии преодолеть структурный дефицит, размеры которого могут превысить 60 млн. долл. США, даже если материализуются прозвучавшие на совещании заявления о намерениях. БАПОР приступил к проведению управленческого обзора в целях перестройки и рационализации своей деятельности, стремясь добиться усовершенствования отчетности, повышения транспарентности и эффективности деятельности, а также ограничения расходов. Кроме того, Агентство инициировало меры по пересмотру предположений, на которых строится планирование бюджета, в целях рационализации бюджетных ассигнований. Будут продолжаться усилия по

расширению базы доноров Агентства, и будет создан механизм, позволяющий вести постоянный диалог с основными донорами, правительствами принимающих стран и палестинскими властями.

17. Выражается надежда на то, что международное сообщество на основе тесного сотрудничества с БАПОР предоставит необходимые на 1997 год средства, что, наряду с развитием процессов внутренней реформы Агентства, позволит преодолеть структурный дефицит, вернет Агентство в русло нормальной деятельности при обеспечении более рационального соотношения между поступлениями и потребностями и даст возможность оказывать услуги палестинским беженцам на приемлемом уровне.

18. Участники предложили провести после Конференции по объявлению взносов для БАПОР, но до конца текущего года еще одно совещание в целях обзора сложившегося положения.

19. Община палестинских беженцев, несмотря на все выпавшие на ее долю невзгоды и испытания, проявляет стойкость и жизнеспособность, что позволило БАПОР превратиться в одну из наиболее значимых программ системы Организации Объединенных Наций и добиться исключительных успехов. Будет весьма досадно, если международное сообщество допустит столь неблагоприятное для этой программы развитие событий, в то время как специальные усилия со стороны нынешних и новых доноров могут обеспечить ее продолжение.
