

Distr.: General
6 October 2000
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والخمسون

البند ٨٤ من جدول الأعمال

وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين
الفلسطينيين في الشرق الأدنى

تقرير الفريق العامل المعني بتمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى*

المقرر: السيد هانز براتسكار (النرويج)

أولا - مقدمة

منشأ الفريق العامل ومعلومات أساسية عنه

٢ - ونظرت الجمعية العامة، في دورتها الخامسة والعشرين وجميع الدورات التي تلتها، في التقارير التي قدمها إليها الفريق العامل^(١)، واتخذت قرارات أثنت فيها على جهود الفريق العامل وطلبت إليه أن يواصلها لسنة أخرى^(٢).

٣ - ويتألف الفريق العامل من ممثلي تركيا، وترينيداد وتوباغو، وغانا، وفرنسا، ولبنان، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان. ورئيس الفريق العامل هو السيد محمت أو. بامير (تركيا).

١ - أنشئ الفريق العامل المعني بتمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) بموجب قرار الجمعية العامة ٢٦٥٦ (د-٢٥) المؤرخ ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٠، لدراسة جميع جوانب تمويل الوكالة. وفي ذلك القرار، طلبت الجمعية العامة من الفريق العامل أن يساعد الأمين العام والمفوض العام للأونروا في التوصل إلى حلول للمشاكل الناشئة عن الأزمة المالية للوكالة.

* وفقا للفقرة ١، الجزء جيم من القرار ٢٤٨/٥٤، يقدم هذا التقرير في ٦ تشرين الأول/أكتوبر بعد أن اعتمدته الفريق العامل.

ثانيا - أنشطة الفريق العامل خلال عام ٢٠٠٠

٧ - وتم تغطية العجز في الميزانية النقدية من رأس المال المتداول، وهو احتياطي كان قد نضب بالفعل في مطلع عام ١٩٩٩. وبلغ رأس المال المتداول (وهو الفرق بين الأصول والخصوم في الميزانية العادية عن سنة تقويمية)، ١٠,٤ مليون دولار في نهاية عام ١٩٩٩، ولو أن المبالغ المخصصة لشراء السلع الأساسية بلغت ١٤,٥ مليون دولار على شكل التزامات، مما ترك رأس المال المتداول الحقيقي في الميزانية النقدية عند مستوى سالب، أي بنقص قدره ٤,١ مليون دولار. وهبط مستوى احتياطيات الرأس المال المتداول هذا إلى أقل كثيرا من المستوى الأدنى البالغ ٢٥ مليون دولار، ويمثل متوسط النفقات الشهرية (ومنه مبلغ ١٧ مليون دولار لتغطية كشف المرتبات التي تدفعها الوكالة لموظفي المنطقة وعددهم حوالي ٢١ ٠٠٠ موظف). ونظرا لأن إيرادات النقدية كانت منذ عام ١٩٩٩ أقل كثيرا من الميزانية العادية، اضطرت الوكالة إلى الاستمرار في تنفيذ تدابير تقشفية منذ عام ١٩٩٧ وما قبله. وقد انخفضت أيضا بصورة طفيفة النفقات النقدية عام ١٩٩٩، من جراء اعتماد تدابير أخرى، بما فيها إدارة معدلات الشواغر، وتأخير التعيينات بالنسبة للوظائف الدولية والمحلية، فضلا عن عدم استخدام بعض بنود الميزانية نتيجة لوجود ضوابط مالية أشد. وكان لهذه التدابير بالإضافة إلى تدابير التقشف الموحدة بالفعل، تأثير سلبي لا يمكن تجنبه على قدرة الوكالة على إنجاز الخدمات على أفضل مستوياتها كما ونوعا.

٨ - وأدت حالات العجز في التمويل التي تكررت في السنوات الأخيرة إلى إضعاف المركز النقدي للأونروا بشدة مقارنة بالمبلغ الذي كان تحت تصرفها ويمكن استخدامه لتلبية الالتزامات الأساسية. وقد أدى استمرار الحالة المالية السيئة في عام ١٩٩٩ إلى استحالة تكوين رأس مال متداول. وحتى في نهاية عام ١٩٩٩ كانت هناك تبرعات معلقة وغير مسددة بلغت ٣٦,٩ مليون دولار: منها مبلغ ١٢,٧ مليون

٤ - تابع أعضاء الفريق العامل بقلق طوال سنة ٢٠٠٠ الصعوبات التي واجهتها الوكالة، وبخاصة الحالة المالية الخطيرة التي ظلت تواجهها. وعقد الفريق العامل اجتماعين في ١١ أيلول/سبتمبر و ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ للنظر في تطورات الحالة المالية للوكالة في الآونة الأخيرة وإعداد تقريره إلى الجمعية العامة. واعتمد الفريق تقريره في جلسته ١٢٤ المعقودة في ٦ تشرين الأول/أكتوبر.

٥ - وفي الجلسة ١٢٣ المعقودة في ١١ أيلول/سبتمبر، استمع الفريق العامل إلى بيان أدلى به المفوض العام للأونروا، الذي قدم تقريرا مستكملا عن الحالة المالية للوكالة. وتناول الفريق العامل تقرير المفوض العام بمزيد من البحث في جلسته ١٢٤ المعقودة في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠ (انظر الفرع ثالثا أدناه).

ثالثا - الحالة المالية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

٦ - واجهت الأونروا مرة أخرى أزمة مالية حرجية في عام ١٩٩٩ ولا تزال تواجهها حتى هذه السنة. وفي عام ١٩٩٩ حصلت الأونروا على إيرادات بلغت ٢٦٠,٧ مليون دولار بينما بلغت الميزانية النقدية ٣٢٢,١ مليون دولار، مما أسفر عن عجز يبلغ حوالي ٦١,٤ مليون دولار في الميزانية النقدية. وفيما يتعلق بقيمة النقد، أنهت الوكالة تلك السنة برصيد قدره ١٤ مليون دولار في صندوقها العام، ولو أن هذا المبلغ شمل ١٢ مليون دولار دفع مقدما من التبرعات المعلنة لعام ٢٠٠٠ بغية تمكين الوكالة من سداد مرتبات شهر كانون الأول/ديسمبر.

الوكالة. وأشار إلى أن الوكالة قد خسرت حتى هذه المرحلة ما يربو على ١٠ ملايين دولار من إيراداتها، في عام ٢٠٠٠، وذلك بصورة رئيسية نتيجة لتخفيض إحدى العملات وهي اليورو، مقابل الدولار.

١٠ - وقد استجاب المانحون الرئيسيون للوكالة مرارا بسخاء خلال السنوات الأخيرة للدعاءات الخاصة التي وجهها الأمين العام والمفوض العام من أجل تمويل الميزانية العادية وميزانية مشاريع الأونروا. وفي المشاورات الأخيرة المعقودة في عمان في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، أعلن مانحون عديدون عن تبرعات جديدة بما في ذلك التبرع بمبلغ إضافي يبلغ ٩ مليون دولار من مانح رئيسي في السنة الحالية. وبذل المفوض العام وزملاؤه جهودا مضنية مرة أخرى في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠ لإحاطة المانحين علما بالحالة من خلال مشاطرتهم التقارير المالية الفصلية وعقد مشاورات منتظمة مع المانحين ومع السلطات المضيفة. وفي الوقت ذاته واصلت الوكالة محاولة اجتذاب تدفقات أموال موثوقة ومستدامة حتى لا يجري الارتكان إلى هذه التدابير المؤقتة في تلبية الاحتياجات الجارية المتنامية للتمويل. وفي هذا الصدد، وجهت الأونروا نداء إلى مانحيها لدفع تبرعاتهم المعلنة في وقت مبكر من السنة التقويمية أو سنة الميزانية، ولكفالة دفع التبرعات المعلنة في الوقت المناسب.

١١ - وقد أبلغ المفوض العام الفريق العامل في ١١ أيلول/سبتمبر أن الوكالة اعتمدت شكلا جديدا للميزانية لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، وقد حظي بقبول حسن من جانب المانحين الرئيسيين، كما حظي من قبل بقبول اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية قبولاً حسناً. ومن ناحية ثانية، فإنه قال إن ذلك القبول الحسن لم يترجم لسوء الحظ إلى موارد إضافية كبيرة، كانت الوكالة تأمل فيها، لكي ترتفع بالتمويل إلى المستويات المطلوبة لتلبية احتياجات اللاجئين المتزايدة. وسوف يستخدم الشكل الجديد للميزانية

دولار من الميزانية العادية، ومبلغ ٢٤,٢ مليون دولار لتمويل المشاريع. وقد أضيف قيد آخر على المركز النقدي للأونروا ويتمثل في أن السلطة الفلسطينية لم تسدد للأونروا ضريبة القيمة المضافة التي كانت الوكالة تقوم بدفعها أثناء العمليات التي تقوم بها في قطاع غزة والضفة الغربية. وقد بلغ مجموعها حوالي ١٨,٥ مليون دولار في نهاية حزيران/يونيه ٢٠٠٠. وبالإضافة إلى ذلك ما زال يتعين استرداد مبلغ ٤,٥ مليون دولار دفعت كرسوم للموانئ في نهاية حزيران/يونيه ٢٠٠٠. وما زال هناك نقص أيضا في تمويل مستشفى غزة الأوروبي، وعجز يبلغ ٥,٢ مليون دولار في الحساب المنشأ لتمويل نفقات نقل مقر الأونروا من فيينا إلى غزة وعمان. وقد اكتمل الانتقال في عام ١٩٩٦، إلا أن الميزانية المخصصة له لا تزال ممولة بأقل من القدر اللازم للأموال، وتعين تغطية التكاليف من حسابات أخرى مؤقتا.

٩ - وفي نهاية حزيران/يونيه ٢٠٠٠، واجهت الوكالة احتمال حدوث عجز في ميزانيتها النقدية العادية للسنة الحالية يبلغ ٢٧ مليون دولار في نهاية السنة. وكان من المتوقع أن تبلغ إيرادات تلك السنة ٢٥٣ مليون دولار بينما تبلغ الميزانية النقدية ٢٠٨ مليون دولار. وقال المفوض العام للأونروا عند اجتماعه بالفريق العامل في نيويورك في ١١ أيلول/سبتمبر، إنه على غرار ما حدث في السنوات السابقة، واجهت الوكالة احتمال عدم تمكنها من تلبية نفقات التشغيل في عام ٢٠٠٠، بما في ذلك التزاماتها بسداد المرتبات في أواخر هذه السنة. وفي ٢٦ أيلول/سبتمبر، وأثناء اجتماع غير رسمي عقد في عمان للمانحين الرئيسيين للوكالة والسلطات المضيفة للاجئين، قال المفوض العام إنه ولو أن الاشتراكات الواردة من معظم المانحين زادت من حيث قيمة عملاتها الوطنية منذ عام ١٩٩٥، إلا أن هذه الزيادات لم تعوض الأثر السلبي لتقلبات سعر الصرف بالنسبة لدولار الولايات المتحدة، وهو العملة المستخدمة في حساب نفقات

لاجئ فلسطيني. ويشدد الفريق العامل على أنه تقع على عاتق المجتمع الدولي مسؤولية كفالة الإبقاء على خدمات الأونروا في مستويات مقبولة، من حيث الكمية والنوعية، على النحو الذي تحدده احتياجات مجتمع اللاجئين، وضمان مواكبة مستويات الخدمات للنمو الطبيعي المطرد لعدد السكان اللاجئين.

١٥ - ويعرب الفريق العامل عن تقديره لكون الأونروا قد أحرزت تقدماً كبيراً فيما يتعلق بإزالة مشكلة العجز الهيكلي الذي ألم بالوكالة في السنوات السابقة، ولا سيما عن طريق استخدام المدرسين التعاقديين وتخفيض ملاك الموظفين الدوليين وغير ذلك من الإصلاحات. ويشيد الفريق العامل بالمفوض العام وجميع موظفي الأونروا للجهود التي لا تكل التي بذلوها من أجل المحافظة على العمليات الأساسية للوكالة على الرغم من القيود التي واجهوها في سبيل الحصول على الموارد. ويشيد أيضاً بالمفوض العام لما بذله من جهود في جمع الأموال، ولالتزامه بمواصلة إبلاغ المانحين الرئيسيين والسلطات المضيفة بما يستجد وإشراكهم فيه، وفتح مجالات جديدة للدعم والتمويل، والسعي إلى توسيع قاعدة المانحين. ويدعو الفريق العامل إلى الوفاء في وقت مبكر وعلى نحو تام بالتبرعات المعلنة وغيرها من الالتزامات إلى الوكالة، ولا سيما تسديد ضريبة القيمة المضافة وغيرها من الرسوم التي دفعتها الوكالة إلى السلطة الفلسطينية، وتسديد المبالغ التي دفعتها الوكالة لمستشفى غزة الأوروبي ونقل مقر الوكالة إلى منطقة العمليات.

١٦ - ويعرب الفريق العامل عن جزعه لاستمرار الأثر السلبي لتدابير التقشف على العمليات الإنسانية للوكالة. فتلك التدابير حالت دون توسع البرامج بمعدل يتسق مع نمو السكان اللاجئين، واستلزمت تقليص أنشطة البرامج الجارية، ومنعت تنفيذ بعض الإجراءات التي تشكل عادة جزءاً من برنامج العمل العادي للوكالة. والأكثر خطورة هو أن تلك

كأداة إدارية طوال فترة السنتين لرصد النواتج مقابل الخطط ولإعادة تخصيص الموارد حسب الاقتضاء.

١٢ - واعتمدت أيضاً سياسات جديدة في عام ١٩٩٩ في مجال تعيين الموظفين الميدانيين، بدءاً بتعيين مدرسين للعام الدراسي ١٩٩٩-٢٠٠٠. وبموجب تلك السياسات الجديدة، قدمت لمن كان يعمل في السابق بعقود مؤقتة، عقود محددة المدة فضلاً عن مجموعة محسنة من المستحقات. واعتبر هذا تغييراً ملموساً في الممارسات التي كانت تتبعها الوكالة خلال السنوات القليلة السابقة في مجال التوظيف، مما قد يؤدي في المدى البعيد إلى تحقيق وفورات كبيرة في النفقات في مجال تكاليف الموظفين المحليين، فضلاً عن تلبية رغبة الوكالة في أن تكون من أرباب العمل النصفين والقادرين على المنافسة، بقدر ما تسمح به ظروفها المالية. وقد أعدت الوكالة أيضاً بدعم من المانحين، مقترحات لاستبدال نظم الإدارة المالية وكشوف المرتبات الحالية، ويتوقع تنفيذ نظام جديد خلال عام ٢٠٠١.

١٣ - وبلغت حصة عام ٢٠٠١ من ميزانية الأونروا لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، التي وافقت عليها الجمعية العامة في دورتها الرابعة والخمسين، حوالي ٣١٠,٤ مليون دولار، ويبلغ العنصر النقدي فيها ٢٨٩,٧ مليون دولار، مقارنة بالنفقات النقدية المتوقعة والتي تبلغ ٢٨٠,٤ مليون دولار في عام ٢٠٠٠. ولم تتضمن ميزانية فترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، اعتماداً لتغطية تكلفة تعويضات نهاية الخدمة للموظفين الميدانيين المقدرة بحوالي ١٤٥ مليون دولار.

رابعاً - ملاحظات ختامية

١٤ - يعرب الفريق العامل مرة أخرى عن بالغ قلقه إزاء التوقعات المالية المستقبلية للأونروا، ولا سيما بعد ثماني سنوات من التدابير التقشفية التي خفضت بشكل خطير في مستوى ونوعية الخدمات التي تقدمها الوكالة لـ ٣,٧ مليون

بدور حيوي في الحفاظ على الاستقرار والأمن في المنطقة، وأن توفير التمويل الكافي لبرامج الوكالة أمر أساسي لضمان ذلك.

١٨ - ويوافق الفريق العامل على أن أسباب مشكلة اللاجئين العميقة الجذور تعود إلى مسألة سياسية نشأت منذ ما يربو على نصف قرن من الزمن، ومن الضروري أن تتم تسويتها تسوية نهائية وفقا لجميع قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة، غير أن المشاكل التي يواجهها اللاجئون اليوم مشاكل إنسانية يجب معالجتها بوصفها مسؤولية دولية مشتركة. ويجب النظر إلى الخدمات التي تقدمها الأونروا باعتبارها تمثل الحد الأدنى الذي يتمكن بفضلها اللاجئون من العيش حياة إنسانية كريمة. وفي إجراء المزيد من التخفيضات في خدمات الأونروا يكمن خطر حرمان اللاجئين من المستوى الأدنى من الدعم الذي يستحقونه، بل قد يكون له تأثير سلبي على استقرار المنطقة. وفوق كل شيء، يعرب الفريق العامل عن الأمل في أن يترجم الدعم الدولي للأونروا، المتضمن في القرارات التي تعتمدها الجمعية العامة سنويا والتي تعترف فيها بأهمية عمل الوكالة وتطلب فيها إلى الحكومات المساهمة فيه، إلى تدابير تضمن استمرار الوكالة على أساس مالي مضمون.

١٩ - ولذلك يحث الفريق العامل بشدة جميع الحكومات على مراعاة الاعتبارات السالفة الذكر لدى تقرير مقدار تبرعاتها للأونروا لعام ٢٠٠١، كما يحث مرة أخرى على ما يلي:

(أ) أن تبدأ الحكومات التي لم تتبرع بعد للأونروا في التبرع لها؛

(ب) أن تقوم الحكومات التي لم تقدم حتى الآن إلا تبرعات ضئيلة نسبيا بزيادة تبرعاتها؛

التدابير أدت إلى تزايد أحجام الفصول الدراسية للوكالة، وارتفاع نسبة المرضى إلى الموظفين في الخدمات الصحية، وزيادة عدد الحالات التي يعالجها المرشدون الاجتماعيون الذين يتعاملون مع أفقر اللاجئين.

١٧ - ويعرب الفريق العامل عن ارتياحه لملاحظة بدء تطبيق شروط قانونية في التوظيف بالنسبة لمن كان يعمل في السابق بعقود مؤقتة، واعتماد سياسات جديدة في مجال شؤون الموظفين من شأنها تسهيل عملية توظيف موظفين بعقود محددة المدة تستند إلى شروط منصفة. وقد يؤدي ذلك، على المدى البعيد، إلى الإسهام بصورة كبيرة في تخفيض التكاليف، ولا سيما في أكبر برامج الوكالة، وهو البرنامج التعليمي. ومع ذلك، فإن الفريق العامل يرى أن ذلك الإجراء لا يشكل حلا طويل الأجل لضمان التمويل المستدام للأنشطة العادية للوكالة. وبالنسبة للآثار المترتبة على التدابير التقشفية الأخرى، يشعر الفريق العامل بالقلق لأن تجميد الاعتمادات المخصصة في الميزانية العادية للمنح الدراسية الجامعية وإصلاح المآوي والمساعدة النقدية الانتقائية لم يؤد إلى تقليص أنشطة الوكالة في تلك المجالات فحسب، بل إلى جعلها تعتمد على مساهمات من خارج الميزانية؛ ولأن تخفيض الاعتمادات المخصصة لصيانة المرافق أدى إلى تدهور الموجودات العينية الكثيرة للوكالة؛ ولأن تخفيض الاعتمادات المخصصة للإقامة في المستشفيات كان يعني أن بعض المرضى الذين يحتاجون إلى الرعاية بالمستشفيات قد يصبحون غير قادرين على تلقيها. ويشعر الفريق العامل ببالغ القلق إزاء أثر هذه التدابير على حياة اللاجئين الفلسطينيين، ولا سيما في مجالي التعليم والرعاية الصحية. ويخشى الفريق من أن تؤدي التخفيضات التقشفية الإضافية إلى خلق مشاق اجتماعية واقتصادية خطيرة لسكان لاجئين يعيشون بالفعل في معاناة، ومن أن يلقي ذلك عبئا متزايدا على السلطات المضيفة للاجئين. ولا يزال الفريق العامل يعتقد أن الأونروا تقوم

(ج) أن تواصل الحكومات التي قدمت في الماضي تبرعات سخية للأونروا القيام بذلك في الوقت المناسب وأن تسعى جاهدة إلى زيادة هذه التبرعات؛

(د) أن تبدأ الحكومات التي درجت على إبداء اهتمام خاص برفاه اللاجئين الفلسطينيين، في المنطقة أو خارجها، أن تبدأ تقديم التبرعات أو في زيادة تبرعاتها؛

(هـ) أن تنظر الحكومات في تقديم تبرعات خاصة تكفي لسد العجز وتكوين رأس مال متداول لكي يتسنى مواصلة خدمات الأونروا دون توقف، ولتمكين الوكالة من استئناف تقديم الخدمات التي خفضت نتيجة لتدابير التقشف، وأن تكفل ألا يؤدي دعم المانحين للبرامج المتصلة بالطوارئ وللبرامج الخاصة أو المشاريع الإنتاجية، إلى الحد من التبرعات المقدمة إلى البرامج العادية للوكالة أو تحويلها عنها، بأي شكل من الأشكال.

الحواشي

(١) للاطلاع على آخر تقرير للفريق العامل (A/54/477) انظر A/54/575.

(٢) آخر قرار للجمعية العامة هو القرار ٧٠/٥٤.