A

# الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

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

## الجمعية العامة

الدورة الحادية والخمسون
البند ٨٤ من جدول الأعمال

# وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

## مذكرة من الأمين العام

١ - تلقى الأمين العام التقرير الخاص المرفق عن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، الذي قدمه المفوض العام عملا بالفقرة ٢١ من قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (د - ٤) المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩.

٢ - والمفوض العام يوجه الانتباه، في تقريره الخاص، إلى الحالة المالية الحرجة لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، والعجز الهيكلي الخطير الذي تواجهه الوكالة، وتدابير التقشف المتخذة بالفعل لتخفيض العجز بالقدر المستطاع، وأثر هذه التدابير على نوعية ومستوى الخدمات المقدمة إلى اللاجئين الفلسطينيين وآثار تخفيض الخدمات على استقرار المنطقة.

٣ - ولقد عقد المفوض العام اجتماعا استثنائيا للمانحين الرئيسيين والحكومات المضيفة في عمان في ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦. وتم التعهد بالتبرع بمبلغ إجماليه زهاء ١٥ مليون دولار، منها ١١,٢٥ مليون دولار للميزانية العادية للأونروا للفترة المتبقية من عام ١٩٩٦. وتعهد مانحون آخرون بتقديم أموال رهنا بحصولهم على موافقة برلمانية. ومن شأن هذه الأموال في مجموعها أن تساعد الوكالة على تلبية الحد الأدنى من التزاماتها لعام ١٩٩٦. بيد أنه بالرغم من الدلائل التي تشير إلى حدوث زيادة طفيفة في التمويل لعام ١٩٩٧، سوف يستمر العجز الهيكلي في السنوات المقبلة ما لم يتخذ المانحون الحاليون والمحتملون خطوات لسد الثغرة بين الاحتياجات الضرورية للاجئين الفلسطينيين والموارد المتوافرة. ويزمع المفوض العام من ناحيته أن يستعرض الهياكل التنفيذية القائمة، وأن يعيد بحث افتراضات التخطيط التي يستند إليها إعداد الميزانية، وزيادة ترشيد مخصصات الميزانية لكي تتسنى معالجة العجز الهيكلي مع المحافظة على نوعية ومستوى الخدمات الأساسية والضرورية التي تقدمها الوكالة.

٤ - وإذ يتيح الأمين العام هذا التقرير الخاص للدول الأعضاء، فإنه يود أن يعرب عن قلقه العميق إزاء الحالة المالية التي تواجه الوكالة، وبصفة خاصة إزاء ما سيترتب من نتائج إذا لم يتوفر تمويل كاف لعام ١٩٩٧ وما بعده. ولذلك فهو يؤكد دعمه لنداء المفوض العام من أجل توفير تمويل ملائم لسد الثغرة المسقطة لعام ١٩٩٧ ومعالجة العجز الهيكلي.

المرفـــق

تقرير خاص من المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة
وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)
عن الأزمة المالية التي تواجهها الوكالة

١ - في السنوات الأخيرة، عانت الأونروا لأول مرة في تاريخها من عجز مستمر في المساهمات المقدمة لميزانيتها العادية، نجم أساسا عن ركود المساهمات أو انخفاضها وعن الاحتياجات الآخذة في الزيادة نتيجة لنمو السكان، وتسجيل أعداد جديدة من اللاجئين الجدد والتضخم. واتخذت الأونروا في عام ١٩٩٣ وبداية عام ١٩٩٤، تدابير لتقليل الفجوة بين الموارد والاحتياجات وذلك، في جملة أمور، عن طريق تجميد وتقليل النفقات على المشتروات والسفر والوظائف والتعيينات وزيادة مرتبات الموظفين العاملين في المنطقة. وبالرغم من هذه التدابير، أنهت الوكالة فترة السنتين ١٩٩٢-١٩٩٣ بعجز معدل في ميزانيتها العادية قدره ١٧,١ مليون دولار، وفترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ بعجز معدل قدره ١٤,٤ مليون دولار. وأسفر العجز الأخير عن تخفيض رأس مال الوكالة العامل بأكثر من النصف.

٢ - وقد قررت الجمعية العامة، في قرارها ٢٨/٥٠ ألف المؤرخ ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥، تمديد ولاية الوكالة حتى ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٩، ولاحظت مع بالغ القلق أن مشكلة العجز الهيكلي التي تواجهها الوكالة تنذر بتدهور شبه مؤكد في الأحوال المعيشية للاجئين الفلسطينيين ومن ثم يمكن أن تنجم عنها آثار على عملية تحقيق السلام. وطلبت الجمعية العامة إلى جميع الحكومات أن تبذل، على سبيل الاستعجال، أسخى ما يمكنها من جهود لتلبية الاحتياجات المتوقعة للوكالة.

٣ - وفي كانون الثاني/يناير ١٩٩٦، انخفض رأس مال الوكالة العامل إلى ٨,٢ مليون دولار، أي إلى مستوى أقل بكثير من الحد الأدنى المطلوب لتغطية نفقات شهرين وقدره ٦٠ مليون دولار. وفي أيار/مايو ١٩٩٦، قدر عجز الميزانية بمبلغ ١٦ مليون دولار في هذه السنة، لا يشمل اعتمادا بمبلغ ١٢,٧ مليون دولار لدفع تعويضات إنهاء الخدمة المستحقة الدفع لموظفي الوكالة العاملين في المنطقة عندما تُحل الوكالة في نهاية الأمر، ومبلغ ١٤,٢ مليون دولار يلزم للتعويض عن تدابير التقشف المعمول بها منذ عام ١٩٩٣. وبغية احتواء النفقات غير المتكبدة حتى الآن، نفذت الوكالة في حزيران/يونيه ١٩٩٦ تدابير تقشف تقدر بمبلغ آخر قدره ٩ ملايين من الدولارات، تم اختيارها للتقليل إلى أدنى حد من الآثار العكسية على الخدمات المباشرة.

٤ - وواصل المفوض العام طوال عام ١٩٩٦، تنبيه المانحين الرئيسيين والحكومات المضيفة إلى العجز الآخذ في الزيادة الذي تواجهه الوكالة. وفي التقرير السنوي المقدم من المفوض العام إلى الجمعية العامة عن أعمال الأونروا خلال السنة المنتهية في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٩٦، أشار المفوض العام إلى الأثر التراكمي لتدابير التقشف وأرقام العجز على نوعية خدمات الأونروا المقدمة إلى ٣,٣ مليون لاجئ فلسطيني مسجلين لدى الوكالة. ولم تتمكن الوكالة بسبب الافتقار إلى أموال كافية من توسيع خدماتها بمعدل يتناسب مع النمو

في عدد السكان الفلسطينيين اللاجئين، في حين عملت دورات التقشف المتتالية على تخفيض مستوى الخدمات بصورة مطردة وعلى زيادة التكاليف على الأجل الطويل. وأفاد المفوض العام بأن تدابير التقشف لم تحقق وفورات: فقد أدت، على أحسن تقدير، إلى تخفيض أرقام العجز على الأجل القصير في حين أنها خلفت مشاكل تنطوي على تكاليف ظاهرة وباطنة، سوف يظهر أثرها الكامل والمتراكم في السنوات المقبلة. ولقد أثرت تلك التدابير على نحو ثابت في مهام الدعم البرنامجية أيضا.

٥ - وبحلول أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، أسفر تأخر المانحين في الدفع عن إيجاد مشكلة حادة في التدفقات النقدية، من شأنها أن تؤدي إلى حالة من التوقف التام في عمليات الوكالة في تشرين الأول/أكتوبر، ما لم يتم تسلم مدفوعات المانحين على الفور. وتحتاج الوكالة إلى حد أدنى من التدفقات النقدية قدره ١٧ مليون دولار في الشهر لمجرد دفع المرتبات. وأصبح من الواضح أنه ما لم يتوفر تمويل كاف لتغطية احتياجات الميزانية للفترة المتبقية من عام ١٩٩٦ وتصحيح العجز الهيكلي في عام ١٩٩٧ وما بعده، سوف تجبر الوكالة على إجراء تخفيضات حادة في خدماتها، الأمر الذي سينطوي على إنهاء خدمة عدد كبير من موظفي البرنامج العاملين في الميدان ومنهم على سبيل المثال المدرسون والأطباء والمرشدون الاجتماعيون.

٦ - وتدل التقديرات التي أعدتها الوكالة على أنه لكي يتسنى لها أن تواصل خدماتها بمستوياتها الراهنة وأن تفي بالتزاماتها بجميع أشكالها، فإنها تحتاج إلى الأموال لتغطية ما يلي:

(أ) العجز الأساسي لعام ١٩٩٦، الذي قدر بتحفظ بمبلغ ٩,٣ مليون دولار (يمثل نصف المرتبات الشهرية)؛

(ب) العجز المتراكم وقدره ٣٢,٥ مليون دولار، والذي يمثل مبلغ ٩,٣ مليون دولار من قيمة العجز الأساسي الوارد في (أ) أعلاه، إضافة إلى ٢٣,٢ مليون دولار مطلوبة لاستئناف تدابير التقشف التي بدئ العمل بها في عام ١٩٩٣ وفي عام ١٩٩٦؛

(ج) العجز المتراكم وقدره ٣٢,٥ مليون دولار الوارد في (ب) أعلاه إضافة إلى مبلغ ١٢,٧ مليون دولار يجنب كل سنة لصندوق تعويضات إنهاء الخدمة، أي ما مجموعه ٤٥,٢ مليون دولار.

٧ - ونظرا للحالة الآخذة في التدهور وبغية التشاور مع المجتمع الدولي وإشراكه على النحو الأوفى في هذه المسألة، عقد المفوض العام في ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ اجتماعا استثنائيا للمانحين الرئيسيين والحكومات المضيفة في عمان. واستهدف الاجتماع مناقشة الأزمة المالية وأثرها المدمر على قدرة الأونروا في تنفيذ التزاماتها المخولة لها بموجب ولاية دولية، وطلب تقديم مساعدة عاجلة لحل الأزمة على الفور، وبدء مناقشات بشأن إيجاد حلول على الأجل الطويل. وفي ضوء الدور الفريد الذي تقوم به الأونروا في المنطقة، فإن مضاعفات تدهور أو تخفيض خدمات الأونروا من شأنها أن تسفر عن مضاعفات سياسية

كثيرة وربما أيضا زعزعة الاستقرار، وأي خطوة من هذا القبيل سوف تفسر على الفور بأنها تعكس ضعف التزام المجتمع الدولي بإيجاد حل لمشكلة اللاجئين الفلسطينيين.

٨ - وقد تلقى المشتركون الـ ٢٧ في اجتماع عمان ورقة أعدتها الأونروا تضمنت موجزا لآثار تدابير التقشف على عمليات الوكالة، ومن ذلك إجراء عدد أقل من عمليات المراجعة، وتخفيض عدد موظفي البرنامج العاملين في الميدان، وتخفيض خدمات صيانة الأماكن ومنها على سبيل المثال المدارس والعيادات الطبية، واستخدام معدات بالية، وعدم القدرة على إدخال التغييرات المطلوبة للمحافظة على المعايير. ولقد تأثرت برامج الوكالة إلى حد كبير بجملة أمور منها، زيادة، بدرجة غير مقبولة، في حجم العمل الذي يتعين أن يؤديه المدرسون والأطباء، واكتظاظ قاعات الدراسة بالطلاب وتداعي الأماكن، مما أدى إلى آثار عكسية على نوعية الرعاية الصحية والتعليم. وفي مجالي خدمات الإغاثة والخدمات الاجتماعية وقع أشد الآثار قسوة على أفقر اللاجئين وأكثرهم احتياجا، أي اللاجئين الأقل قدرة على إعالة أنفسهم.

٩ - وأحيطت الوفود علما بأنه إضافة إلى أثر تدابير التقشف المباشر على البرامج والخدمات، ينبغي أيضا مراعاة الآثار السياسية والاجتماعية المترتبة على تلك التدابير والتخفيضات واحتمال حدوث عواقب وخيمة. فلقد أدى تنفيذ تدابير التقشف إلى حالة من الاستياء الشديد عند اللاجئين كما أدى إلى انتقادات من جانب الحكومات المضيفة، الذين فسروا هذه التدابير بوصفها تخفيضا في خدمات الأونروا. وتصور مجتمع اللاجئين الافتقار إلى توفر تمويل كاف بوصفه تخليا من جانب المجتمع الدولي عن قضية اللاجئين وبوصفه إجهاضا لا يحتمل للمفاوضات بشأن المركز النهائي.

١٠ - كما اتصل المفوض العام بالفريق العامل المعني بتمويل الأونروا، الذي ناقش الأزمة المالية للأونروا واعتمد ورقة حثت بشدة المشتركين في الاجتماع الاستثنائي على اتخاذ خطوات جادة وملموسة لتقديم الموارد المالية التي تحتاج إليها الأونروا، لكي تتجنب إيجاد أزمة أكثر خطورة تترتب عليها آثار بعيدة المدى بالنسبة للاجئين الفلسطينيين والمنطقة بأسرها.

١١ - وحينما كانت مفاوضات السلام جارية على قدم وساق، سلم المجتمع الدولي بأهمية إظهار المزايا الملموسة للسلام بالنسبة للاجئين الفلسطينيين ليس فقط في قطاع غزة والضفة الغربية، بل أيضا في الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية. واستجاب المانحون بسخاء في جملة أمور منها استجابتهم لبرنامج تنفيذ السلام الذي تضطلع به الوكالة، وقدموا الأموال لمشاريع خاصة في جميع ميادين التنفيذ. اما الآن وقد بلغت عملية السلام مرحلة أكثر دقة في تطورها، فإن من الأهمية بمكان أن يكون لدى اللاجئون الفلسطينيون ما يعزز آمالهم في تحقيق نتيجة ناجحة.

١٢ - وبما أنه لم تعد ثمة تدابير تقشف أخرى يمكن أن تنفذها الوكالة، فإن من المحتم أن تؤدي الخطوات التالية إلى إجراء تخفيضات فعلية وإغلاق بعض المنشآت ووقف بعض الخدمات. وبما أن الأونروا هي الوكالة الرئيسية التي تقدم خدمات للاجئين الفلسطينيين في الأردن والجمهورية العربية السورية والضفة

الغربية وقطاع غزة، وأنها الوكالة الوحيدة التي تقدم الخدمات في لبنان، فإن التكلفة البشرية لأي تخفيض كبير ستكون عالية. ولن يكون ثمة جدوى أيضا أو فعالية من حيث التكاليف إذا أوقفت العمليات الميدانية على أمل بدئها من جديد حالما تتحسن الحالة المالية للوكالة. كما يتعين إبطاء الأخذ بالمبادرات الجديدة وعلى سبيل المثال مبادرة المواءمة بين الخدمات.

١٣ - وتقع المسؤولية عن سير عمليات الوكالة على نحو يتسم بالفطنة والقيام على نحو أمثل بتخصيص الموارد المحدودة على عاتق المفوض العام وكبار المديرين كما أن من سلطة المفوض العام القانونية والمالية أن يقوم بتخفيض الخدمات في مواجهة العجز في الميزانية. بيد أن مسؤولية تقديم موارد كافية إنما تقع بصورة ثابتة وأكيدة على المجتمع الدولي.

١٤ - وفي الربع الأخير من عام ١٩٩٦ يواجه المجتمع الدولي ثلاث خيارات محتملة هي:

(أ) أن يمول المجتمع الدولي قيمة العجز لكي يتسنى مواصلة تقديم الخدمات دون انقطاع. ويتوقف استئناف بعض تدابير التقشف أو عدم استئنافها على قيمة التمويل الإضافي المقدم. وسوف يسفر عدم استئناف التدابير عن استمرار الأثر العكسي على الخدمات. فإذا قدم فقط المبلغ الأساسي وقدره ٩,٣ مليون دولار، فسوف ترحل تدابير التقشف البالغة قيمتها ٢٣,٥ مليون دولار إلى السنوات اللاحقة. وسوف يستمر العجز الهيكلي ويزيد سوءا ما لم تتم مواجهته والتصدي له بطريقة شاملة الآن؛

(ب) أن يوافق المجتمع الدولي، وهو على دراية كاملة بالنتائج، على أنه لن يكون أمام الوكالة، في مواجهة هذا العجز الهيكلي المزمن والمتزايد أي خيار سوى إجراء تخفيضات مباشرة بجميع أنواعها. بما في ذلك إغلاق بعض المدارس والعيادات، وعدم قبول تلاميذ ومرضى وإنهاء خدمة الموظفين. ويمكن تنفيذ هذه التخفيضات بأنواعها بصورة شاملة، أوفي جميع القطاعات، أو في ميادين معينة فقط، أو في برامج فرعية أو في البرامج كلها. وينبغي ملاحظة أن خفض النفقات على هذا النحو سوف يؤدي بالضرورة إلى توزيع الموارد المتوفرة توزيعا منحرفا وغير متكافئ فيما بين الميادين والبرامج ويسفر عن احتجاج اللاجئين المحرومين. وتقوم الوكالة من جانبها بتحديد الأولويات الرئيسية والأنشطة الضرورية التي لا يمكن تجنبها وبدمجها في ميزانية أساسية في حدود الموارد المتوفرة. وستكون تلك الفئة هي آخر فئة تتأثر بالتخفيضات. وثمة مجموعة ثانية من الأولويات تشمل الأنشطة التي سوف تعتمد على توفر التمويل بعد تمويل الاحتياجات الأساسية؛

(ج) أن تواصل الوكالة عملها حتى تستنفد جميع الأموال المتوفرة، ثم تعلن إفلاسها وتوقفها عن العمل. وبالرغم من ذكر هذا المسار، هنا، فإنه مسار لا يتسم بالمسؤولية إلى حد كبير من جانب الأونروا، لأن أي إجراء لإلغاء أعمالها تدريجيا لا بد أن تأذن به الجمعية العامة، وأن يخطط له ويمول وينفذ كما ينبغي.

١٥ - وبعد أن وجه المفوض العام انتباه المجتمع الدولي إلى الأزمة الحرجة التي تواجهها الوكالة، أعرب عن بالغ تقديره للنتائج التي توصل إليها الاجتماع الاستثنائي. فقد تعهد المانحون بدفع زهاء ١٥ مليون دولار، منها مبلغ ١١,٢٥ مليون دولار يمثل تمويلا إضافيا للميزانية العادية في عام ١٩٩٦، وهو مبلغ من شأنه أن يمكن الوكالة من الوفاء بالحد الأدنى من التزاماتها لهذه السنة. وأشار عدد من المانحين إلى أنهم سوف يقدمون تمويلا إضافيا، رهنا بالحصول على موافقة إدارية وبرلمانية. وتدل التقديرات على أن هذه الأموال من شأنها أن تساعد الوكالة في تجنب وقف البرامج الضرورية وأن تدخل عام ١٩٩٧ برأس مال عامل يغطي العمليات لفترة تمتد من أسبوع إلى أسبوعين.

١٦ - وأشار بعض المانحين إلى أنهم سيقدمون مبالغ أكبر للميزانية العادية لعام ١٩٩٧. بيد أن من الواضح أنه إذا لم تتخذ تدابير إضافية فإن الوكالة لن تكون قادرة على التحكم في العجز الهيكلي، الذي يمكن أن يزيد على ٦٠ مليون دولار. حتى إذا أخذ في الحسبان الزيادات التي أشير إليها في الاجتماع. ولقد بدأت الأونروا عملية استعراض إداري لإعادة تشكيل وترشيد مهامها، في محاولة لتحقيق قدر أكبر من المساءلة والشفافية والكفاءة، ولاحتواء التكاليف. وإضافة إلى ذلك، استهلت الوكالة عملية لإعادة النظر في افتراضاتها التي تستند إليها في تخطيط الميزانية، في محاولة لترشيد مخصصات الميزانية. وسوف تستمر الوكالة في بذل الجهود الرامية إلى توسيع قاعدة المانحين للوكالة، وإنشاء آلية تيسر مواصلة الحوار مع المانحين الرئيسيين والحكومات المضيفة والسلطات الفلسطينية.

١٧ - والأمل معقود على أن يقدم المجتمع الدولي، عاملا عن كثب مع الأونروا، الأموال الضرورية لعام ١٩٩٧، التي من شأنها، إضافة إلى عمليات الإصلاح الداخلي التي تقوم بها الوكالة، أن تلغي العجز الهيكلي، وأن تضع الوكالة مرة أخرى على المسار الصحيح في إطار علاقة أرشد فيما بين الإيرادات والاحتياجات، وأن تيسر تقديم الخدمات إلى اللاجئين الفلسطينيين بمستوى مقبول.

١٨ - وطلبت الوفود عقد اجتماع آخر لاستعراض الحالة، على أن يعقد بعد مؤتمر إعلان التبرعات للأونروا، ولكن قبل نهاية هذا العام.

١٩ - لقد أبدى مجتمع اللاجئين الفلسطينيين، طوال كل ما مر به من محن وتجارب مريرة، المرونة والقدرة على البقاء مما ساعد في وضع الأونروا في عداد أسلم برامج منظومة الأمم المتحدة وفي أن تكون مثالا غير عادي للنجاح. وسيكون من دواعي الأسف أن يسمح المجتمع الدولي لهذا البرنامج بأن يتأثر بهذا القدر من الشدة، في حين أن من شأن بذل المانحين الحاليين والمانحين الجدد لجهد خاص أن يكفل استمرار الأونروا.

- - - - -