A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/54/477
19 October 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الرابعة والخمسون
البند ٨٨ 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)

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١ - ٣	٢
منشأ الفريق العامل ومعلومات أساسية عنه	١ - ٣	٢
ثانيا - أنشطة الفريق العامل خلال عام ١٩٩٩	٤ - ٥	٢
ثالثا - الحالة المالية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	٦-١٣	٢
رابعا - ملاحظات ختامية	١٤-١٩	٥

99-30397 281099 291099

أولا - مقدمة

منشأ الفريق العامل ومعلومات أساسية عنه

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 إلى الفريق العامل أن يساعد الأمين العام والمفوض العام للأونروا في التوصل إلى حلول للمشاكل الناشئة عن الأزمة المالية للوكالة.

٢ - ونظرت الجمعية العامة، في دورتها الخامسة والعشرين وجميع الدورات التي تلتها، في التقارير التي قدمها إليها الفريق العامل (آخرها A/53/597)، واتخذت قرارات أثنت فيها على جهود الفريق العامل وطلبت إليه أن يواصلها لسنة أخرى (آخرها القرار ٤٧/٥٣).

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 فولكان فورال (تركيا).

ثانيا - أنشطة الفريق العامل خلال عام ١٩٩٩

٤ - تابع أعضاء الفريق العامل بقلق طوال السنة الصعوبات التي واجهتها الوكالة، وبخاصة الحالة المالية الخطيرة التي ظلت تواجهها. وعقد الفريق العامل اجتماعين في ١٠ أيلول/سبتمبر و ١٣ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٩٩ للنظر في تطورات الحالة المالية للوكالة في الآونة الأخيرة وإعداد تقريره إلى الجمعية العامة. واعتمد الفريق العامل تقريره في جلسته المعقودة في ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩.

٥ - وفي الجلسة ١٢١، المعقودة في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، استمع الفريق العامل إلى المفوض العام للأونروا، الذي قدم تقريرا مستكملا عن الحالة المالية للوكالة. وتناول الفريق العامل تقرير المفوض العام بمزيد من البحث في جلسته ١٢٢، المعقودة في ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ (انظر الفرع ثالثا أدناه).

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

٦ - أنهت الأونروا السنة المالية ١٩٩٨ بعجز قدره ١,٩ مليون دولار في ميزانيتها العادية، وهو الفرق بين النفقات الفعلية التي بلغت ٢٥٤ مليون دولار والإيرادات الفعلية التي بلغت ٢٥٢,١ مليون دولار. غير

أن الفرق بين الإيرادات النقدية والميزانية النقدية التي بلغت ٣١٤ مليون دولار لتلك السنة يعني أن الوكالة سجلت عجزا في الميزانية بلغ ٦١,٩ مليون دولار.

٧ - وتمت تغطية العجز في الميزانية النقدية من رأس المال المتداول (الفرق بين الأصول والخصوم في الميزانية العادية)، والذي خفض إلى مستوى سالب قدره ٤,٨ مليون دولار بنهاية عام ١٩٩٨. وكما أشار المفوض العام في تقريره الحالي إلى الجمعية العامة[1]، فإن ذلك أقل بكثير من المستوى الأمثل لمتوسط نفقات شهر واحد، البالغ حوالي ٢٥ مليون دولار، والذي يمثل مبلغ ١٧ مليون دولار منه كشف مرتبات الموظفين الميدانيين للوكالة البالغ عددهم حوالي ٠٠٠ ٢٢ موظف. وبحلول منتصف عام ١٩٩٩، كانت هناك تنبؤات بأن حالة التدفقات النقدية قد تكون حرجة خلال بقية العام. ومن العوامل التي عقّدت كثيرا حالة التدفقات النقدية للوكالة، أن السلطة الفلسطينية لم تسدد للأونروا ضريبة القيمة المضافة وغيرها من الرسوم، كالتخليص الجمركي ورسوم الموانئ، التي كانت الوكالة قد حولتها إليها خلال العمليات التي اضطلعت بها في قطاع غزة والضفة الغربية. وقدم المفوض العام تقريرا إلى الفريق العامل يفيد أن تلك الرسوم تجاوزت ٢١ مليون دولار بحلول أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. كما أن عدم دفع المبالغ اللازمة لاستكمال مستشفى غزة الأوروبي (التي لا يزال مبلغ ١١,٦ مليون دولار منها مدينا) ولنقل مقر الأونروا من فيينا إلى منطقة العمليات (التي لا يزال مبلغ ٥,٢ مليون دولار منها مدينا)، قد أسهم أيضا في الأزمة النقدية الحرجة التي تواجه الوكالة. ولقد وصلت الحالة النقدية إلى درجة من التدني بحلول شهر أيلول/سبتمبر ١٩٩٩ اضطرت معها الوكالة إلى استخدام أموال، لفترة محدودة جدا، من برنامج الأونروا لإدرار الدخل من أجل دفع مرتبات الموظفين لشهر أيلول/سبتمبر. وأعيدت تغذية حساب برنامج إدرار الدخل خلال ١٧ يوما بمجرد وصول الأموال. ومن المتنبأ أن تواجه حالة مماثلة في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٩ ما لم تتلق الوكالة تمويلا إضافيا.

٨ - وكما كان متوقعا، انخفضت الإيرادات النقدية في بداية عام ١٩٩٨ عن النفقات النقدية للميزانية، مما اضطر الوكالة إلى تنفيذ تدابير تقشفية كانت قد أدخلت لمواجهة نواحي النقص المتكررة في التمويل منذ عام ١٩٩٣، ورحّلت من عام إلى آخر. وببداية عام ١٩٩٨، وصلت القيمة المتراكمة لتدابير التقشف مستوى ٥٢ مليون دولار. وأدت تلك التدابير إلى تقليص النفقات النقدية المقدرة في الميزانية العادية للوكالة لعام ١٩٩٨ إلى ٢٦٢ مليون دولار من المستوى الذي كان معتمدا في الميزانية والبالغ ٣١٤ مليون دولار. وفي عام ١٩٩٨، قلصت النفقات النقدية أكثر باتخاذ تدابير من قبيل الاحتفاظ بمعدلات شواغر مرتفعة، وتأخير التعيينات كجزء من التجميد العام للتوظيف، وتحقيق وفورات بواسطة تدابير إعادة الهيكلة، مثل استخدام الموظفين التعاقديين، وخفض ملاك الموظفين الدوليين، وعدم استخدام بعض بنود الميزانية نظرا للضوابط المالية الأكثر تشددا.

٩ - وشملت تدابير التقشف التي رحّلت من عام ١٩٩٨ تخفيضات كبيرة في الاعتمادات المخصصة في الميزانية في كثير من المجالات، من بينها المعدات الطبية وغيرها من اللوازم، والسفر، والصيانة، والتدريب، ومساعدات معالجة اللاجئين في المستشفيات، فضلا عن تجميد بعض الوظائف وعدم تمويل اعتماد لتعويضات نهاية الخدمة. ولدى اجتماع المفوض العام بالفريق العامل في نيويورك في ١٠ أيلول/

سبتمبر ١٩٩٩، سلم بأنه، بالرغم من كل المحاولات التي بذلتها الوكالة بهدف عدم تخفيض الخدمات من جراء تلك التدابير، فإن مستوى ونوعية الخدمات قد تأثرا بلا شك تأثرا شديدا من جرائها. ويتجلى ذلك من خلال الآثار المترتبة، مثل ازدحام الفصول الدراسية والعيادات الطبية، وحالة عدم الإصلاح والتداعي المتزايد لمنشآت الوكالة القديمة، مثل المدارس والمراكز الصحية.

١٠ - وقد استجاب المانحون الرئيسيون للوكالة مرارا بسخاء خلال السنوات الأخيرة للنداءات الخاصة التي وجهها الأمين العام والمفوض العام لتقديم تمويل خاص لميزانية الصندوق العام للوكالة، وكذلك لتقديم الأموال من أجل المشاريع. ومرة أخرى في عامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩، بذل المفوض العام وزملاؤه جهدا جهيدا لإحاطة المانحين علما بالحالة، من خلال تقديم التقارير المالية الفصلية وعقد مشاورات منتظمة بين الوكالة والمانحين والسلطات المضيفة. وبعد إجراء تلك المشاورات في أيلول/سبتمبر ١٩٩٨، ونيسان/أبريل ١٩٩٩، فضلا عن أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، تم التعهد بتقديم مساهمات إضافية لمساعدة الوكالة في مواجهة مشكلة التدفق النقدي التي تعاني منها. وفي الوقت نفسه، واصلت الوكالة محاولة اجتذاب تدفقات أموال موثوقة ومستدامة حتى لا يجري الاتكال على هذه التدابير المرحلية في تلبية الاحتياجات الجارية المتنامية للتمويل. وفي ذلك الصدد، وجهت الأونروا نداءا إلى مانحيها لدفع مساهماتهم المعلنة في وقت مبكر من السنة التقويمية أو سنة الميزانية ولكفالة دفع المساهمات المعلنة في حينه.

١١ - ولقد شهد هذا العام اعتماد الأونروا منهجية جديدة أكثر شفافية لإعداد ميزانية فترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١. وكان يؤمل أن تؤدي تلك المنهجية الجديدة، الرامية إلى زيادة إمكانية الاستفادة من الميزانية كأداة للتخطيط والإدارة وجمع الأموال، إلى زيادة الموارد التي يوفرها المانحون للوكالة. وباعتماد نهج برنامجي تطلعي، كانت الأونروا تأمل في تحقيق تمويل كامل لميزانيتها للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ وفي تجاوز أزمات الميزانية التي عانت منها خلال السنوات الأخيرة.

١٢ - واعتُمدت أيضا سياسات جديدة في عام ١٩٩٩ في مجال تعيين الموظفين الميدانيين، بدءا بتعيين المدرسين للعام الدراسي ١٩٩٩/٢٠٠٠. وبموجب تلك السياسات الجديدة، قدم لمن كان يعمل في السابق بعقود مؤقتة، عقودا محددة المدة فضلا عن مجموعة محسنة من المستحقات. واعتبر هذا تغييرا ملموسا 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 فضلا عن تلبية رغبة الوكالة في أن تكون من أرباب العمل المنصفين والقادرين على المنافسة، بقدر ما تسمح به ظروفها المالية.

١٣ - وبلغت حصة عام ٢٠٠٠ من ميزانية الأونروا للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١، المقدمة إلى الجمعية العامة في دورتها الحالية، حوالي ٣٠٠,٩ مليون دولار، نقدا وعينا، بالمقارنة بالنفقات النقدية والعينية المقدرة بمبلغ ٢٧٦,٢ مليون دولار لعام ١٩٩٩. (بلغت ميزانية عام ١٩٩٩ التي قدمت إلى الجمعية العامة ٣٥٢,٨ مليون دولار).

ولا تتضمن ميزانية عام ٢٠٠٠ البالغة ٣٠٠,٩ مليون دولار اعتمادات لتغطية تكلفة تعويضات نهاية الخدمة للموظفين الميدانيين، المقدرة بحوالي ١٤٥ مليون دولار.

رابعا - ملاحظات ختامية

١٤ - يعرب الفريق العامل مرة أخرى عن بالغ قلقه إزاء التوقعات المالية المستقبلية للأونروا، ولا سيما بعد سبع سنوات من التدابير التقشفية التي خفضت بشكل خطير في مستوى ونوعية الخدمات التي تقدمها الوكالة لـ ٣,٦ مليون 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 تقدما كبيرا 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 أيضا 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 بالمساهمات المعلنة وغيرها من الالتزامات إلى الوكالة، ولا سيما تسديد ضريبة القيمة المضافة وغيرها من الرسوم التي دفعتها الوكالة إلى السلطة الفلسطينية، وتسديد المبالغ التي سلفتها الوكالة في ميزانيتها العادية لاستكمال مستشفى غزة الأوروبي ونقل مقر الوكالة إلى منطقة العمليات.

١٦ - ويعرب الفريق العامل عن جزعه لاستمرار الأثر السلبي لتدابير التقشف التي دامت سبع سنوات، على العمليات الإنسانية للوكالة. فتلك التدابير حالت دون توسع البرامج بمعدل يتسق مع معدل نمو السكان اللاجئين، واستلزمت تقليص أنشطة البرامج الجارية، ومنعت تنفيذ بعض الإجراءات التي تشكل عادة جزءا من برنامج العمل العادي للوكالة. والأكثر خطورة هو أن تلك القيود 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 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 الأصول العمرانية الكثيرة للوكالة؛ ولأن تخفيض الاعتمادات المخصصة للإقامة في المستشفيات 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 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 يزيد 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 بفضله 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. ويعرب الفريق العامل عن الأمل في أن يترجم الدعم الدولي للأونروا، المتضمن في القرارات السنوية للجمعية العامة التي 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 ٢٠٠٠، كما يحث 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؛

(ج) أن تواصل الحكومات التي قدمت في الماضي تبرعات سخية للأونروا القيام بذلك وأن تسعى جاهدة الى 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 في التمويل وجمع وإيجاد 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 الانتاجية، الى الحد من التبرعات المقدمة الى البرامج العادية للوكالة أو تحويلها عنها، بأي شكل من الأشكال.

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والخمسون، الملحق رقم ١٣ (A/54/13).

- - - - -