



Distr.
GENERAL
A/38/143
1 August 1983
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH



الأمم المتحدة
الجمعية العامة

الدورة الثامنة والثلاثون
البندان ٧٣ (د) و ١١٤ من جدول الأعمال المؤقت*

وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين
الفلسطينيين في الشرق الأدنى

وحدة التفتيش المشتركة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل الى اعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش
المشتركة المعنون " تقرير عن وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في
الشرق الأدنى " (JIU/REP/83/8) .

. A/38/150

*

83-19722

.../...

JIU/REP/83/8

جيف ، تموز/يوليه ١٩٨٣

تقرير عن وكالة الأمم المتحدة لاغاثة
وتشفيل اللاجئين الفلسطينيين
في الشرق الأدنى (الأونروا)

من اعداد

وحدة التفتيش المشتركة

جدول المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
٣	١ - ٧ مقدمة
٦	٨ - ٩٧ البرنامج والعطيات
٦	٨ - ٥٢ ألف - التعليم والتدريب
٢٠	٥٣ - ٧٠ باء - الصحة
٢٨	٧١ - ٩٧ جيم - الاغاثة
٣٨	٩٨ - ١٥٦ ثالثا - المشاكل المالية
٣٨	٩٨ - ١١٧ ألف - الميزانية والتحويل
٤٦	١١٨ - ١٤٦ باء - مسائل الموظفين
٦٠	١٤٧ - ١٥٦ جيم - هيكل السلطة وتفويضها
٦٦	١٥٧ - ١٦٣ رابعا - المسائل المؤسسية
٦٨	١٦٤ - ١٦٨ خامسا - الاستنتاجات والتوصيات
٧٨	الخريطة التنظيمية لوكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

أولا - مقدمة

الهدف من التقرير

١ - رجت الجمعية العامة ، بمقررها ٤٦٢/٣٦ المؤرخ في ١٦ آذار/مارس ١٩٨٢ ، من وحدة التفتيش المشتركة " ان تقوم باستعراض شامل لتنظيم الاونروا وميزانياتها وعطياتها بغية مساعدة المفوض العام لتحقيق أفضل استخدام فعال واقتصادي للأموال المحدودة المتوافرة لدى الوكالة " .

٢ - ويبدو ان صياغة هذه الجملة ، بل والاجزاء الأخرى من المقرر التي تطلب الى الحكومات " ان تسهم بسخاء أكبر " ، أو " أن تزيد من تبرعاتها " ، أو " ان تشرع في ذلك " ، تدل على ان احدى المسائل الأساسية التي تسبب قلق الجمعية العامة ، عند دعوتها لوحدة التفتيش المشتركة الى ان تقوم باستعراض أنشطة الاونروا ، كانت مشاكل التمويل بالنسبة للوكالة وفعالية استخدام مواردها الشحيحة بالنسبة للتكلفة .

٣ - وعند معالجة المشكلة من هذه الزاوية ، اكتشفت وحدة التفتيش المشتركة على الفور ان القيود المالية هي مصدر الصعوبات الخطيرة المتعلقة باداء الاونروا لولايتها . وبدا واضحا ان مساعدة الاونروا على أن يكون لديها أفضل ادارة ممكنة من شأنه ان يعزز من ثقة الدول الاعضاء في فعاليتها وان يحسن من صورتها ومصداقيتها وان يسهل من أمر تمويلها على أساس منتظم ومستقر .

٤ - وفي هذا التقرير ، تفحص وحدة التفتيش المشتركة النتائج التي حصلت عليها الاونروا عن طريق تنفيذ برامجها الرئيسية الثلاثة المتعلقة بالتعليم والصحة والاعاثة (الفصل الثاني) . ويقود فحص الصعوبات والطرق التشغيلية الى مشاكل الميزانية والمالية والموظفين والهيكل واضفاء طابع اللامركزية (الفصل الثالث) ، والمسائل المتصلة بولاية الاونروا والمسائل المؤسسية (الفصل الرابع) . وترد النتائج والتوصيات في الفصل الخامس .

ملاحظات أولية

٥ - قبل الدخول في الموضوع ، نورد فيما يلي بعض الحقائق الأساسية عن الاونروا :
(أ) انشئت الاونروا بموجب قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (د - ٤) المؤرخ في ٨ كانون الأول /ديسمبر ١٩٤٩ وبدأت نشاطها في بداية عام ١٩٥٠ ، مضطلعاً بواجبات ومسؤوليات وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين التي كانت قد بدأت بالفعل ، بالتعاون مع غيرها من وكالات منظومة الأمم المتحدة والوكالات الطوعية

في توفير الخدمات الضرورية للاجئين الفلسطينيين ، مع عدم المساس بالفقرة ١١ من قرار الجمعية العامة ١٩٤ (د - ٣) الذي نص على إعادة اللاجئين الفلسطينيين إلى وطنهم وتعويبهم من يختار منهم عدم العودة . وبموجب قرار التأسيس ، كانت وظائف الاونروا أساسا هي الاضطلاع ببرامج الاغاثة والتشغيل بالتعاون مع الحكومات المحلية . اما الولاية المتعلقة بتقديم المساعدة في مجالات الصحة والتعليم والرفاه - بالرغم من وجودها ضمنا نظرا لأن هذه الخدمات كانت تقدمها بالفعل وكالة الأمم المتحدة لاغاثة اللاجئين الفلسطينيين - فتظهر لأول مرة في قرار الجمعية العامة ١٣٥١ (د - ٦) لعام ١٩٥٢ . وكان من المقرر ان تصبح هذه الخدمات العمود الفقري لأنشطة الوكالة حيث انه تدريجيا أصبح من الواضح ان برنامج التشغيل العام لم يكن بالاستطاعة تنفيذة .

(ب) وقد مدت الجمعية العامة ولاية الوكالة كل سنتين أو ثلاث سنوات في المتوسط ، وأخرها حتى ٣٠ حزيران /يونيه ١٩٨٤ . وكان من المقرر أصلا ان تقدم الاونروا المساعدة الى اللاجئين في لبنان وسوريا والاردن وقطاع غزة النازحين نتيجة للأعمال العدائية بين اسرائيل والعرب لعام ١٩٤٨ . ومنذ عام ١٩٦٧ اذنت الجمعية العامة للاونروا أيضا بتقديم "مساعدة انسانية ، بقدر ما هو ممكن عطيا ، على أساس طارئ وكاجراء مؤقت ، الى الأشخاص الآخرين الموجودين في المنطقة المشردين حاليا والذين هم في حاجة ماسة الى مساعدة فورية" نتيجة للأعمال العدائية التي جرت في حزيران /يونيه ١٩٦٧ (القرار ٢٢٥٢ - د ل ط - ه المؤرخ في ٤ تموز/يوليه ١٩٦٧) .

(ج) وتوفر الاونروا خدمات تعليمية وصحية وغوثية تهتم نحو مليونيين من اللاجئين الفلسطينيين . ولا يوجد أي نص على حمايتهم في قرارات الجمعية العامة .

(د) اما من حيث الموظفين ، فان الاونروا تشكل الى حد بعيد أكبر منظمة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة : فلديها نحو ١١٠ موظفين دوليين (٢٠ منهم على نفقة اليونسكو و ٥ على نفقة منظمة الصحة العالمية) ونحو ١٧٠٠٠ موظف منطقة ، معظمهم من اللاجئين الفلسطينيين .

(هـ) وتبلغ الميزانية السنوية للاونروا أكثر من ٢٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة . وبإستثناء مساهمات قليلة مقدمة من الميزانيات العادية للأمم المتحدة واليونسكو ومنظمة الصحة العالمية تغطي تكاليف الموظفين الفنيين الدوليين ، فإن القدر الأكبر من موارد الوكالة يأتي من التبرعات . وفي السنين الأخيرة لم تكن الموارد المتاحة للاونروا كافية لتغطية احتياجات البرامج الثلاثة وأقل من ذلك فيما يتعلق بتغطية التكاليف الاضافية الناشئة عن زيادة اعداد اللاجئين ومعدل التضخم .

٦ - وتعمل الوكالة ، منذ انشائها في عام ١٩٥٠ ، تحت ظروف صعبة جدا ناشئة لا عن الشكوك المتعلقة بتمويلها واستمرار ولايتها فحسب ، بل أيضا عن السياق السياسي

الحساس للغاية الموضوعة فيه . فكثيرا ما نتجت عن العمليات العسكرية اصابات وارقاـة
دما^٥ بين صفوف موظفي الاونروا ومجتمعات اللاجئين ، وكذا حدوث انقطاع في الخدمات .
٧ - وقد تلقت وحدة التفتيش المشتركة ، طوال فترة اعدادها لهذا التقرير ، مساعدات
قيّمة من المفوض العام وموظفيه . وقد زار المفتشون مقر فيينا في عدة مناسبات لمناقشة
مختلف المسائل مع المفوض العام وموظفيه . كما رتبت الاونروا لفريق تابع لوحدة التفتيش
المشتركة زيارة مقر عمان وجميع المكاتب الميدانية للاونروا ، بما في ذلك مختلف المخيمات
والمنشآت ، من كانون الثاني /يناير الى آذار /مارس ١٩٨٣ . كما اجريت مناقشات
قيّمة مع موظفي اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية في كل من المكاتب الميدانية لهاتين
المنظمتين وفي مقريهما ، ومع موظفي المفوض السامي لشؤون اللاجئين . ويعرب المفتشون
عن تقديرهم لجميع من قدموا المساعدة اليهم .

ثانيا - البرنامج والعمليات

الف - التعليم والتدريب

٨ - توفر الأونروا بالتعاون مع اليونسكو التعليم والتدريب لنحو ٣٤٠.٠٠٠ من الأطفال اللاجئين الفلسطينيين . وهذا يمثل ٦٠ في المائة تقريبا من مصروفات الوكالة (١١٠٠ من ملايين دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٨٢) ويعتبر أكبر برامجها الثلاثة التي حدد بعيد . واليونسكو مسؤولة عن الجوانب الفنية والمهنية للبرنامج التعليمي ، بينما تتولسى الأونروا المسؤولية الادارية وتحمل تكاليف النظام التعليمي . باستثناء مرتبات ٢٠ من الموظفين الدولين التابعين لليونسكو .

١ - مستويات الخدمات التعليمية ونطاقها

٩ - يوجز الجدول ١ معلومات كمية عن الخدمات التعليمية التي توفرها الأونروا . وجدير بالذكر ان الوكالة توفر ٩ سنوات فقط من التعليم الرسمي لأغلبية اللاجئين (١٠ سنوات في لبنان) . وبعد اتمام السنة التاسعة (نهاية المرحلة الاعدادية او الثانوية الدنيا) يكون الاطفال اللاجئين مؤهلين للتعليم الثانوي العالي في المدارس الحكومية في منطقة اقامتهم . وتقوم الاونروا بتوفير التعليم المهني والفني على نطاق ضيق . وتوفر معاهد تدريب المعلمين التابعة للوكالة ما يلزم من معلمين لمدارس الوكالة . كما توفر الوكالة عددا قليلا من المنح الدراسية الجامعية .

١٠ - ويمكن الاطلاع على الهيكل التنظيمي للاونروا من الرسم البياني التنظيمي الوارد في المرفق الاول . وتوجد في المقر الرئيسي في فيينا ادارة للتعليم ، وهناك فرع كبير لادارة التعليم في مقر الوكالة في عمان . وتوجد كذلك في كل موقع ميداني ادارة تعليم تدير الخدمات التعليمية في الموقع . وقد وجدت وحدة التفتيش المشتركة ان هذا الهيكل التنظيمي مرض .

٢ - نوعية التعليم

١١ - ان نظام التعليم والمناهج الدراسية في المواقع الميدانية الخمسة مماثلة للنظام والمناهج المتبعة في المدارس الخاصة بالسكان غير اللاجئين . ففي لبنان ، يبدأ التلاميذ دراسة الانكليزية والفرنسية في الصف الاول من المرحلة الابتدائية . ونظرا لاهمية اللغات الاجنبية بوجه خاص بالنسبة الى الاطفال اللاجئين ، يمكن دراسة امكانية التوسع في هذه الممارسة في مواقع ميدانية أخرى . وتستخدم المدارس التابعة للاونروا في الضفة الغربية وغزة المناهج الدراسية الاردنية والمصرية ، بقدر ما لا يؤدي الافتقار الى كتب مدرسية معينة

الى استحالة ذلك (انظر الفقرة ٣٨) . وفي الأردن وسوريا ولبنان ، تتبع المناهج الدراسية للبلدان المذكورة . وقد اتاح ذلك لوحدة التفتيش المشتركة ان تقارن بين الانجازات التعليمية للأطفال في مدارس الاونروا والأطفال الملتحقين بمدارس حكومية أو خاصة تتبع نفس المناهج الدراسية ونظام التعليم . واستطاعت كذلك ان تكون رأيا بشأن نوعية التعليم عن طريق زيارات الى مدارس من مختلف الأنواع وفي اثناء مناقشات أجرتها مع افراد الهيئة التعليمية التابعين للاونروا .

١٢ - وعلى الرغم من المصاعب الكثيرة ، بما في ذلك الاضطرابات والاضرابات ، وسوء المرافق المادية ، وعدم وجود المعدات والمواد التعليمية الكافية ، وشدة الاكتظاظ وما الى ذلك ، وجدت وحدة التفتيش المشتركة ان نوعية التعليم في مدارس الاونروا /اليونسكو جيدة . فعندما تقدم تلاميذ المدارس التابعة للوكالة لامتحانات الدولة ، عادة عند نهاية المرحلة الابتدائية في اغلبية المواقع الميدانية ، كانت النتائج أفضل بالمقارنة بنتائج المدارس الحكومية او الخاصة المساوية لها . وكانت نتائج التلميذات أفضل من نتائج التلاميذ . وترجع هذه النتائج الى الأهمية التي يعلقها الآباء اللاجئون على التعليم ، والتي تنعكس في ارتفاع الحافز لدى التلاميذ . ولا يقل أهمية عن ذلك قوة الحافز لدى المعلمين ، ومدى الكفاءة الفنية والتفاني الذي يتميز به موظفوا الاونروا القائمون بإدارة البرنامج التعليمي ، ولا سيما كبار اعضاء الهيئة التعليمية من الفلسطينيين . ولكن هذا الحافز ما كان يكفي لتحقيق نتائج جيدة لولا التوجيه الفني السليم الذي قدمته اليونسكو على مر السنين .

الجدول ١
مستويات ونطاق المناسبات التعليمية التي توفرها الأونروا - المصاحف الدراسية ١٩٨٢/١٩٨٣

الموقع السياسي	عدد مدارس الأونروا (١)	عدد المعلمين (٢)	الطلاب الذين يتلقون		التعليم السهلي + اللغوي (٣)		مجموع الطلاب	النسبة الدرسيّة الجامعيّة
			تدريب للمجموع معلمين (٣)	الاعدادية	الاعدادية	المرحلة الإعدادية والمرحلة الثانوية		
لبنان	٨٦	١٣٠٠	٢٣٢١٧	٩٤٢٥	١١٠	٤٨٠	٢٣٢	٢٨
الجمهورية العربية السورية	١١٥	١٥٤٩	٣٤٢١٣	١٥٤٢٦	-	٥٤٤	١٧٦	١٠٠
الأردن	٢١٥	٣٨٩١	٩٣٨٢٦	٣٩٩٠٤	٥٥٠	٦٠٨	١٢٤	١١٠
المنطقة الغربية	١٠٠	١٣١٨	٣٨٤٠٤	١١١٦٤	٦٥٠	٤٣٢	٣٣	٤٦
قطاع غزة	١٤٢	٢١٩٧	٥٩٩٤٢	٢٠١٨٧	-	٦٠٤	٨١٢٣٣	٦٥
المجموع	٦٥٩	١٠٢١٥	٢٩٦٠٢	٩٦٦٠٥	١٢١٠	٢٦٦٢	١٢٨٥	٢٤٦

بالإضافة إلى ذلك ، هناك ٦٦٢ ٨٨ (٦) من الأقسام اللغوية المتخون بمدارس حكومية وخاصة في المراحل الابتدائية والإعدادية والثانوية ، وتضمها لذلك ، هناك ٢٤٦ ٤٥ (٦) من الأقسام غير المستحقين لمتخون بمدارس الأونروا وتسلمهم الأرقام الواردة أعلاه .

- (١) يشمل مراكز التدريب السهلي واللغوي وتدريب المعلمين .
- (٢) يشمل المدرسين وكبار المدرسين في مراكز التدريب السهلي وتدريب المعلمين .
- (٣) أماكن التدريب .
- (٤) لا يشمل ١٠٢١ من الطلاب اللاجئين المتخون بين المعلمين بمدارس الأونروا في سوريا في الوقت الراهن .
- (٥) بالإضافة إلى ذلك ، هناك ١٥٠٠ من أبناء اللاجئين المتخون في ١٥ مركزاً من مراكز رياض الأطفال .
- (٦) أرقام سنة ١٩٨١/١٩٨٢ . ولم تتوفر حتى الآن أرقام سنة ١٩٨٢/١٩٨٣ .

١٣ - وفي مجال التعليم (كما هو الحال في البرامج الأخرى) يقوم كبار الموظفين المحليين الفلسطينيين في كل مكتب ميداني بإدارة البرامج. وهم يتلقون التوجيه من مدير شؤون التعليم في الانروا/اليونسكو في المقر الرئيسي في فيينا، ورئيساً شعب الانروا/اليونسكو، والاختصاصيين المحليين في مقر الوكالة في عمان، ويتلقون الدعم الإداري والإشراف من مديري عمليات الانروا في المواقع الميدانية. غير أن الموظفين المحليين في المواقع الميدانية هم الذين يديرون البرامج ولذا تتوقف عليهم نوعية الخدمات التي حد بعيد. ويشمل هؤلاء المسؤولين في كل موقع ميداني موظف التعليم الميداني، ورئيس مركز التنمية التربوية، ومشرفي المركز، وموظفي التعليم بالمنطقة، ورئيس مراكز التدريب. وقد ناقش فريق وحدة التفتيش المشتركة برنامج التعليم مع عدد كبير منهم. والموظفون المحليون قادرون الآن على إدارة برنامج التعليم مع الحصول على مشورة وتوجيه من الاختصاصيين الخارجيين على فترات زمنية أكبر. ومشكلتهم الرئيسية هي الافتقار إلى موارد كافية للمباني المدرسية، والمواد التعليمية، والمعدات، وما إلى ذلك.

١٤ - وهناك عدد كبير من كبار أفراد الهيئة التعليمية المحلية يعمل مع الانروا منذ وقت طويل، وبعضهم يعمل منذ أكثر من ٣٠ سنة ويقترب من سن التقاعد. ونظراً للطابع المؤقت الذي تتسم به الانروا لم يكن هناك تخطيط رسمي للحياة الوظيفية، لذلك سيكون من الصعب إحلال آخرين محل عدد من الموظفين الأساسيين سيبلغون سن التقاعد - في أحد المواقع الميدانية، سيتقاعد رئيس وحدة ونائبه في نفس الوقت تقريباً. ويلزم اتخاذ تدابير سريعة من أجل المحافظة على نوعية التعليم.

(أ) مقارنات بنظم تعليمية أخرى

١٥ - حددت وحدة التفتيش المشتركة عدداً من المؤشرات لمقارنة الخدمات التعليمية التي تقدمها الانروا بخدمات تسعة بلدان على مستوى مماثل من التطور في مختلف أنحاء العالم. وأجريت المقارنات بمساعدة اليونسكو. ولم يتسن إجراء مقارنات دقيقة نظراً لوجود اختلافات شاسعة بين النظم التعليمية في مختلف البلدان. ومع ذلك، استطاعت اليونسكو أن توفر معلومات كافية تسمح بالحكم على إنجازات الانروا في مجال التعليم. وكانت المقارنات في صالح الانروا بوجه عام، رغم الصعوبات الخاصة والقيود التي تعمل في ظلها. ويرد فيما يلي إيجاز للمعلومات المتعلقة بالمؤشرات الرئيسية.

١٦ - نسبة القيد. في المستوى الابتدائي (سن ٦ سنوات إلى ١١ سنة)، نجد أن ٨٣ في المائة من الأطفال اللاجئين في المجموعة العمرية ملتحقون بالمدارس. وفي المستوى الإحصائي (سن ١٢ إلى ١٤ سنة)، نجد أن ٧٣ في المائة من المجموعة ملتحقون بالمدارس. وعلى الرغم من أن هذه الأرقام غير قابلة للمقارنة المباشرة بالأرقام الخاصة ببعض

من البلدان التسعة نظرا للاختلافات في المجموعات العمرية في كل مرحلة ، يتضح ان نسبة القيد للأطفال اللاجئين أعلى من المتوسط . وهذا يفسره شدة الاقبال على التعليم بسين أسر اللاجئين . وهذا أمر جدير بالثناء خاصة ان الاونروا ليست لديها وسيلة لفرض التعليم الالزامي على الاطفال اللاجئين .

١٧ - النسبة المئوية للطالبات . يبلغ متوسط نسبة الطالبات في كل فصل في المستوى الابتدائي ٤٨ في المائة ، ويبلغ ٧٢ في المائة في المستوى الاعدادى ، وبذلك فان مدارس الاونروا بها نسبة من الطالبات تفوق المتوسط في البلدان التسعة المختارة للمقارنة .

١٨ - نسبة المعلمين الى الطلاب . يبلغ متوسط عدد الطلاب لكل معلم ٤١ طالبا في المستوى الابتدائي ، و ٣١ طالبا في المستوى الاعدادى ، وبذلك فان مدارس الاونروا لديها عدد من الطلاب لكل معلم يفوق بكثير المتوسط في البلدان التسعة . وكان هذا المؤشر هو المؤشر الوحيد الذى ليس في صالح الاونروا ، وسببه قيود الميزانية . ويبدو ان هذا لا يؤثر تأثيرا ضارا على نوعية التعليم نظرا لوجود حافز قوى بصورة استثنائية لدى الطلاب والمعلمين .

١٩ - تكاليف الطالب في السنة . بلغ متوسط التكاليف التشغيلية المباشرة المتكثرة السنوية ٢٤٥ دولارا من دولارات الولايات المتحدة لكل طالب في مدارس الاونروا في المرحلتين الابتدائية والاعدادية في العام الدراسي ١٩٨٢/١٩٨١ . ولا تشمل هذه التكلفة التكاليف المشتركة والتكاليف غير المتكررة مثل تشييد المدارس . وكان من الصعب بوجه خاص مقارنة هذه التكاليف بالتكاليف المقابلة في البلدان التسعة نظرا للاختلاف في مدة المراحل الدراسية والمجموعات العمرية في هذه المراحل ، والتقلبات في اسعار الصرف وعدم مطابقتها للواقع ، واختلاف النظم المحاسبية . ولكن يبدو ان تكاليف الاونروا أقل من المتوسط بعض الشيء . وهي مماثلة تقريبا لتكاليف البلدان التي يعيش فيها اللاجئين ، ومرتفعة ارتفاعا طفيفا عن التكاليف في الأردن ، ومنخفضة عن التكاليف في لبنان . ويتراوح متوسط تكاليف التدريب المهني في مدارس الاونروا بين ١٥٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة و ٢١٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في العام ، بما في ذلك المأكل والمأوى . ونظرا لقلّة عدد طلاب التدريب المهني في مدارس الاونروا (نحو ٤٠٠٠ طالب) لم تجر مقارنات مع البلدان الاخرى ولكن تكاليف هذا النوع من التعليم تبدو منخفضة .

٢٠ - المنقطعون عن الدراسة والطلاب المعيدون . بلغت نسبة المنقطعين عن الدراسة محسوبة بالطريقة الفوجية ، ٦٧ في المائة في المدارس الابتدائية التابعة للاونروا ، وهي أقل من النسبة المئوية في سبعة من البلدان التسعة التي تتوفر عنها أرقام . غير انه لم يتسن تحديد أسباب انقطاع التلاميذ عن الدراسة ، نظرا لعدم الاحتفاظ بسجلات وعدم وجود مشرفين لتقديم المشورة بشأن التدابير التصحيحية .

(ب) خطة العمل التربوي لفترة السنتين

٢١ - أعدت خطة العمل الأولى من هذا النوع للسنتين ١٩٨٠ - ١٩٨١ / ١٩٨١ - ١٩٨٢ بتشجيع اختصاصيين من اليونسكو في مقر الوكالة في عمان وتحت اشرافهم . وتغطي الخطة كل من المواقع الميدانية الخمسة وتشمل الأهداف والأولويات والأنشطة في جدول زمني مع كفاية التقدير والتقييم الدوريين . ويوفر نظام مضاحب للإبلاغ معلومات عن حالة تقدم كل نشاط ويشير الى الاجراءات التصحيحية اللازمة . وقد تم الآن اعداد خطة عمل ثانية لفترة السنتين ١٩٨٢ - ١٩٨٣ / ١٩٨٣ - ١٩٨٤ .

٢٢ - وقد أبدى موظفو التعليم الميدانيون معارضة في بادئ الأمر لاستقطاع الوقت المخصص لمسائل أخرى ملحة من أجل التخطيط ولكنهم الآن مقتنعون جميعا ، في ضوء التجربة الايجابية ، بأهمية هذه الأداة التخطيطية ويستخدمونها كأداة ادارية فعالة . ويجب ان تنظر الاونروا في استخدام اسلوب مماثل للتخطيط والرقابة في مجالي الصحة والاغاثة (انظر ثانيا - باء وثانيا - جيم أدناه) .

(ج) مراكز التنمية التربوية

٢٣ - توجد مراكز للتنمية التربوية في أربعة من المواقع الميدانية الخمسة . وفي لبنان يجري رفع مرتبة وحدة التنمية التربوية لتصبح مركزا كاملا . ووظيفة مركز التنمية التربوية هي تحسين نوعية التعليم عن طريق الاشراف المدرسي (التفتيش) ، وتدريب افراد الهيئة التعليمية اثناء الخدمة ، وتطوير المناهج الدراسية ، وتدعيم عملية الاختبار والتقييم ، وتوفير خدمات المكتبات والوثائق والخدمات السمعية والبصرية لاعضاء الهيئة التعليمية الميدانيين والقيام بأنشطة تربوية أخرى ، على النحو الوارد في خطة العمل التربوية للميدان لفترة السنتين .

٢٤ - ويعمل كل مركز من مراكز التنمية التربوية تحت اشراف مباشر من موظف التربية الميداني ، ولكل مركز رئيس مسؤول عن ادارته . ويشمل الموظفون الفنيون ، بالإضافة الى الرئيس ، رئيسا مساعدا ، وامين مكتبة وعددا من المشرفين المدرسيين يتراوح بين ٢٤ و ٣٨ مشرفا ، يشتركون في جميع أنشطة مركز التنمية التربوية . ونظرا للوظائف المتعددة التخصصات التي يضطلع بها المشرفون المدرسيون ، كان من الصعب وضع معايير متفق عليها لتحديد عدد المشرفين اللازم في كل موقع ميداني . ومن المعايير المستخدمة تخصيص مشرف لكل ١٠٠ مدرس الى ١٢٠ مدرسا ، ولكن نظر في امكانية رفع عدد المدرسين لكل مشرف بدرجة كبيرة . وهذا ستكون نتيجته عكسية حيث انه سيضر بلا شك بنوعية التعليم ، ويتسبب على المدى الطويل في تحمل مصروفات اضافية من أجل اتخاذ تدابير تصحيحية . وحتى في الوقت الراهن ، هناك مواد لا يتوفر لها الاشراف الكافي ، ويواجه المشرفون المدرسيون ، الذين

يحا ولون استعراض عمل كل مدرس على الطبيعة مرتين في السنة ، ومرات أكثر بالنسبة للمدرسين الجدد ، صعوبات في تكريس الوقت الكافي لهذه المهمة الأساسية ، نظرا لكثرة مسؤولياتهم الأخرى .

٢٥ - وترى وحدة التفتيش المشتركة ان تخصيص مشرف مدرسي لكل ١٠٠ مدرس في المستوى الابتدائي ، ومشرف مدرسي لكل ٧٥ مدرسا في المستوى الاعدادى معيار مقبول . ويعني ذلك زيادة في عدد المشرفين في بعض المواقع الميدانية ، وعلى وجه الخصوص في الأردن . ومن المستصوب السماح بشغل الوظائف الاشرافية الخالية دون رجوع مسبق الى المقرر الرئيسي في فيينا كما هو مطلوب حاليا .

٢٦ - ويقوم اخصائيو الاونروا /اليونسكو المعينون في مقر الوكالة في عمان بزيارة المواقع الميدانية من وقت لآخر ، والعمل مع مراكز التنمية التربوية في تنفيذ خطة عمل فترة السنتين في مجال التعليم ، ضمن مهام أخرى . ونظرا لصلتهم بجميع المقار الميدانية ، يمكنهم الاشارة الى مبادرات ناجحة تم القيام بها في موقع ميداني ما ويمكن تطبيقها في مواقع ميدانية أخرى .

(د) المعلمون

٢٧ - يوجد أكثر من ١٠٠٠ معلم يعملون في مدارس الاونروا . وخلال السنوات المبكرة من عمليات الاونروا ، كان عدد المعلمين الذين لديهم المؤهلات المهنية المطلوبة قليلا جدا . اما الآن ، فقد تغيرت الحالة تماما . فالغالبية العظمى من المدرسين تتوافر لديها معايير المؤهلات ؛ اما غير المستوفين لهذه المعايير فقد عينوا في السنوات المبكرة ويقترّبون الآن من سن التقاعد . وهذا صحيح رغم ارتفاع معايير المؤهلات . فعلى سبيل المثال ، يجب أن يكون معلمو المدارس في لبنان من خريجي الجامعات ولديهم شهادة رسمية في التربية أو ان يكونوا قد أتموا التدريب أثناء الخدمة على نحو مرض في غضون ثلاث سنوات من التعيين .

٢٨ - وتقوم الاونروا بتنفيذ تدريب المعلمين سواء قبل الخدمة أو أثناء الخدمة ، وقد مكنها ذلك من أن تساهم بسهولة الحاجة الى معلمين جدد بسبب الزيادة في عدد السكان اللاجئين ، واستقالات المعلمين وتقاعدهم . وقد استعرضت وحدة التفتيش المشتركة بعض سجلات الامتحانات في مراكز تدريب المعلمين ، وراقبت مراقبة موجزة عمل كثير من المعلمين . وبينت السجلات انجازا جيدا جدا للمعلمين المتدربين ، ومما أيد ذلك الطريقة الفعالة التي ينظم بها المعلمون فصولهم ، والانضباط داخل الفصول بوجه عام ، والانطباع العام بفعالية التعليم . والتدريب أثناء الخدمة الذي تديره مراكز التنمية التربوية فعال أيضا . ويستفيد نحو ١٠٠٠ معلم من التدريب أثناء الخدمة كل عام .

٢٩ - وتحدد مرتبات وبدلات معلمي الاونروا ، من حيث المبدأ ، على اساس مرتبات وبدلات المعلمين الحكوميين في المنطقة التي يعملون فيها . ومن المعقول ان تكون مرتبات الاونروا أعلى بعض الشيء تعويضا عن عدم وجود ضمان للوظيفة وأيضا لان معلمي الاونروا يتحملون مسؤوليات أكثر تنوعا ؛ وليس لدى الوكالة كثير من موظفي الدعم الموجودين في المدارس الحكومية - مرشدين وعرفيين الخ . وكثيرا ما يعمل المدرسون في ظروف صعبة (نقص الكتب المدرسية ، والمواد التعليمية ، والتدفئة غير الكافية ، الخ .) . كذلك فان امكانيات حصول معلمي الاونروا على وظائف خارجية أقل من امكانيات حصول المعلمين الحكوميين على وظائف من هذا القبيل .

٣ - المشاكل المتعلقة

٣٠ - على الرغم من التقدير الايجابي لنوعية التعليم ، هناك عدد من المشاكل الخطيرة التي تتطلب حولا عاجلة اذا أريد الابقاء على هذه النوعية . ومعظم هذه المشاكل سببها انعدام التمويل الكافي والثابت ، بيد انه يمكن تخفيفها عن طريق الاصلاحات الادارية والاجرائية وعن طريق التمويل الاضافي لمشاريع معينة من المشاريع ذات الأولوية (انظر بالاضافة الى ذلك الفصل الثالث) .

(أ) المباني المدرسية

٣١ - هناك نوعان رئيسيان من المباني المدرسية : أولهما المباني التي شيدتها الأونروا والآخر المباني المستأجرة . وهناك أيضا بعض المدارس الممنوحة كهبات وهي ذات نوعية جيدة بوجه عام . والمدارس المستأجرة على وجه العموم في حالة رديئة جدا وذات غرف تدريس صغيرة . أما المدارس التي قامت الأونروا ببنائها فتتباين نوعيتها من موقع ميداني الى موقع آخر ونسبي داخل المواقع الميدانية ذاتها . فحالة المدارس في الاردن ليست مرضية بأي حال ؛ فهناك حاجة للقيام باصلاحات واسعة النطاق والى برنامج صيانة فعال لرفع مستويات المباني لدرجة مقبولة . وحينما زار فريق وحدة التفهيش المشتركة المدارس في عمان وجد أن غرف التدريس لا توجد بها تدفئة على الرغم من أن درجة الحرارة كانت تقارب درجة التجمد . وكانت هناك نوافذ كثيرة محطمة ، والمرافق الصحية غير كافية ، كما أن أثاث المدارس كان بدائيا . أما في الضفة الغربية ، في المقابل ، فانه حتى مع انعدام التدفئة ، كانت المدارس في حالة جيدة بوجه عام ، ونظيفة ومصونة جيدا ، وبها حدائق ومرافق رياضية كثيرة . ويمكن تعليل هذا الاختلاف جزئيا على الأقل بأن لاجئي الضفة الغربية يعتبرون انهم يعيشون في وطنهم ، ولذلك فقد قاموا من خلال برامج المساعدة الذاتية بالعناية بالمدارس وتحسينها . وقد بدأ برامج المساعدة الذاتية اللاجئون الذين يقدمون مقترحات محددة الى الأونروا . وعلى وجه

العموم ، تقوم الأونروا بتوفير الامدادات ومواد البناء ويقوم اللاجئون بالاعمال المطلوبة بأنفسهم . و اذا أمكن تشجيع بعض برامج المساعدة الذاتية في مواقع ميدانية أخرى ، فانه يمكن تحسين حالة المباني المدرسية والمناطق المحيطة بها تحسينا كبيرا بأدنى قدر من التكاليف .

٣٢ - وفي لبنان تسببت الحرب في الحاق أضرار كبيرة بمدارس الأونروا . فقد دمرت ٤ مدارس تدميرا كاملا ولحقت أضرار بمدارس كثيرة أخرى . وكان اللاجئون يستخدمون بعض المدارس كمساكن لأن منازلهم قد دمرت . وعلى ذلك ففي شهر كانون الثاني /يناير ١٩٨٣ كانت مدارس كثيرة تعمل بنظام الفترات الثلاث ، ولكن موظفي الأونروا يأملون في أن تؤدي عمليات اصلاح المدارس واعادة بنائها ، باستخدام الأموال المخصصة لحالات الطوارئ ، الى حل هذه المشكلة .

٣٣ - وتطرح المباني المدرسية المستأجرة مشكلة ذات طابع خاص . فالمباني لا تكون عادة في حالة رديئة جدا ولكن أيضا تكون غرف الدراسة صغيرة ، بحيث لا تتسع الغرف عادة الا لعدد يتراوح ما بين ٢٠ و ٣٠ تلميذا . واجمالا ، فان حوالي ١٨ في المائة من الأطفال لا يزالون يحضرون الدراسة في مبان مستأجرة ، على الرغم من أنه لا توجد مدارس مستأجرة في غزة . و اذا أمكن استبدال مدارس بسيطة غير باهظة التكاليف تقوم الأونروا ببنائها بالمباني المستأجرة فان تكاليف البناء ستسترد في فترة تتراوح ما بين سنتين و ٥ سنوات نتيجة لوفورات الاجار ولأن غرف الدراسة الأكبر حجما ستكون من استخدام عدد أقل من المدرسين الجدد نظرا لزيادة عدد تلاميذ المدارس (بنسبة حوالي ٢ في المائة في السنة) . وينبغي النظر في امكانية انشاء صندوق دائر لبناء المدارس التي تحمل محل المدارس المستأجرة وتستخدم الأموال الى هذا الصندوق من الوفورات في تكاليف التشغيل . بيد أن هذا الحل ربما لا يفيد كثيرا في لبنان حيث تبلغ نسبة المدارس المستأجرة حوالي ٥ في المائة (بالمقارنة مع ما يبلغ متوسطه ٢٩ في المائة بالنسبة لجميع المواقع الميدانية) ولذلك نظرا لندرة الارض ولأن ما هو متاح منها فاحش الثمن ؛ ولهذا السبب فانه ليس من الممكن استخدام الكثير من ميزانية التشييد المتاحة في لبنان .

٣٤ - وما يحق عمل المواقع الميدانية التي توجد لديها أموال لتشييد المدارس واجراء اصلاحات الهامة عجزها عن العثور على المهندسين المؤهلين لوضع المخططات الخاصة بالتشييد والاشراف عليها . وقد أدى ذلك الى تأخير عمليات التشييد . وهناك سبب آخر من أسباب التأخير وهو ضرورة الحصول على موافقة مقر فيينا لاجراء اصلاحات الهامة في المدارس أو حتى للقيام بأعمال التشييد البسيطة (كإضافة احدى غرف التدريس) ، على الرغم من وجود قواعد راسخة متعلقة بالتشييد . ويستغرق الحصول على هذه الموافقة فترة تصل الى سبعة أشهر . ويمثل ايجاد حل لهذه المشكلة في تحويل وظيفتين من الوظائف الست المخصصة للفنيين المعماريين الموجودين الآن بالمقر في فيينا الى مواقع العمل التي يوجد فيها أكبر قدر من أعمال التشييد (سوريا والاردن) . وحسبما يتطلب حجم العمل ، يمكن

أيضا لشاغلي هاتين الوظيفتين أن يقدم يد المساعدة في المواقع الميدانية المجاورة . وينبغي أن يكونا مآذونين باتخاذ القرارات على الطبيعة بموافقة لجنة العقود المحلية ومدير المكتسب الميداني .

٣٥ - ونظرا لأن أعضاء فريق وحدة التفتيش المشتركة قاموا بزيارة المدارس في شهر كانون الثاني /يناير ١٩٨٣ ، حينما كان الطقس عاصفا وباردا ، فقد أتاحت لهم فرصة ملاحظة الانعدام الكامل للتدفة أو عدم كفايتها في غرف التدريس ، وبخاصة في الأردن وسوريا . وفي سوريا حينما كانت توجد الخدمات المتعلقة بالتدفة كان يخصص لترو واحد فقط من الوقود يوميا . أما في الأردن فلم تكن هناك تدفة على الاطلاق . وينبغي اجراء دراسة على وجه الاستعجال لمشكلة التدفة وحلها على أفضل وجه بمشاركة الموظفين الطبيين .

٣٦ - والاكتظاظ ظاهرة عادية في معظم مدارس الأونروا . وهو يمثل في غرف الدراسة الكبيرة - التي تضم نحو ٥٠ طالبا - وفي نظام الفترتين الدراسيتين . وفي جميع المواقع الميدانية ، يداوم أكثر من نصف عدد الطلاب في مدارس تعمل بنظام الفترتين الدراسيتين ، كما ان حوالي ٧٥ في المائة من مدارس الأونروا تعمل بهذا النظام . وهذا الأمر بطبيعته الحال ليس مرضيا ان نظام الفترتين يفرض على الطلاب والمعلمين مواعيد غير مريحة ويحول دون استخدام المدارس في بعض الأنشطة الخارجة عن المناهج الدراسية . وهناك حاجة واضحة لتشبيد المدارس بدرجة أكبر وعلى نحو أفضل للتقليل من الاكتظاظ ولتوفير الاحوال العمرانية المرضية فيما يتعلق بالمدارس .

(ب) المكتبات المدرسية

٣٧ - حالات القيود المتعلقة بالميزانية دون التطوير الكافي للمكتبات المدرسية وتوفير مواد الاطلاع للطلاب والمعلمين . ويعتزم انشاء مكتبات مدرسية مركزية تخدم عدة مدارس في منطقة واحدة . وحيثما توجد هذه المكتبات فانها تعاني من نقص في الموظفين وفي المعدات . ولكل مدرسة مجموعة صغيرة من مواد المطالعة يصعب اعتبارها بمثابة مكتبة . وأبلغت وحدة التفتيش المشتركة بأن هناك رغبة وحاجة شديتين لمواد المطالعة ، بالنسبة للطلاب وللمعلمين على السواء . ولا يبدو أنه سيكون بمقدور المكتبات المدرسية تلبية هذه الحاجة . ويمكن لليونسكو أن تقوم بحملة للحصول على هدايا من الكتب والدوريات باللغة العربية وباللغات الاجنبية . وينبغي أن يطلب الى منظمات الأمم المتحدة أن توفر الكميات الضخمة من فائض منشوراتها ودورياتها (مثل " رسالة اليونسكو ") التي تكون مناسبة للطلاب وللمعلمين . وفي غزة والضفة الغربية ، ينبغي لسلطات الاحتلال ان تسمح باستيراد هذه الكتب بلا مناقشة .

(ج) الكتب المدرسية ومواد التدريس الأخرى

٣٨ - ان الكتب المدرسية المستخدمة في مدارس الأونروا هي نفس الكتب المستخدمة في البلدان التي توفر المناهج الدراسية لمدارس الأونروا - الأردن ، الجمهورية العربية السورية ،

لبنان ، مصر . وبموجب اجراء متفق عليه تقوم اليونسكو باجازة استخدام هذه الكتب المدرسية في مدارس الأونروا . وتسبب ذلك في ايجاد مشاكل في غزة وفي الضفة الغربية . وعلى سبيل المثال ، ففي غزة لا يستخدم الا ٦١ كتابا مدرسيا فقط من ١١٥ كتابا مدرسيا مصريا مقررًا . ولم توافق اليونسكو على حوالي ٣٨ كتابا مدرسيا ، وهناك ٩ كتب مدرسية وافقت عليها اليونسكو ورفضت سلطات الاحتلال السماح باستيرادها . ويلقي ذلك عبئا كبيرا على كاهل المعلمين ومراكز تطوير التعليم ، الذين يتعين عليهم وضع مذكرات تحل محل هذه الكتب ، وتكون هذه المذكرات بديلا رديئا . وفي أحيان كثيرة حينما تتم اجازة هذه الكتب المدرسية ويصدر الاذن باستيرادها ، تكون هذه الكتب قد استبدلت بها طبعة جديدة ويتعين الحصول على الاذن من جديد . وتحت وحده التفتيش المشتركة اليونسكو على الاسراع بعملية الاجازة بأسرع ما يمكن وأن تأذن سلطات الاحتلال دون مناقشة للأونروا في غزة وفي الضفة الغربية باستيراد الكتب المدرسية التي تجاز على هذا النحو .

٣٩ - وتعتبر مدارس الأونروا غير مجهزة تجهيزا حسنا بغير ذلك من مواد التدريس والوسائل المساعدة . ومعظم الموجود منها صنعه المدرسون والتلاميذ بأنفسهم . بيد أن مقر عصمان ينتج بالفعل كمية محدودة من الوسائل السمعية البصرية لتعليم اللغات أساسا ولتدريب المدرسين . ولكن الأمر يتطلب جهدا لتحسين نوعية الوسائل التعليمية وكميتها على السواء .

(هـ) التدريب المهني والتقني

٤٠ - تقوم الأونروا بتشغيل سبعة مراكز للتدريب المهني (بخلاف مدارس اعداد المعلمين) بها حوالي . . . ٤ طالب . والحاجة الى هذا النوع من التعليم شديدة للغاية ، ويتقدم ٤ الى ٩ مرشحين لكل مكان خال (حسب الموقع الميداني) . ولا يجد خريجو مراكز التدريب المهني في العادة أى صعوبة في العثور على وظيفة في تخصصهم الا في لبنان خلال العاميين الماضيين - ان يجد اللاجئون في لبنان صعوبة في الحصول على تصاريح العمل والتأشيرات للعمل في البلدان الأخرى . وكانت هناك ، بدرجة أقل ، بعض المشاكل في غزة بسبب قيود السفر الى الخارج ، حيث اضطر ٣٠ في المائة من الخريجين الى قبول أعمال في غير تخصصهم لا تتطلب أى مهارة .

٤١ - ولدى مراكز التدريب المهني مبان مناسبة ، كما ان لديها ، فيما عدا اعمان ، معدات كافية . وكثير من المعلمين طلاب سابقون في المراكز تلقوا مزيدا من التدريب . وأعجب فريق وحدة التفتيش المشتركة بمؤهلات رؤساء مراكز التدريب المهني الأربعة التي زاروها ، وبقدرتهم التنظيمية واخلاصهم .

٤٢ - وان وحدة التفتيش المشتركة مقتنعة بأنه ينبغي التوسع بدرجة كبيرة في التدريب المهني بصفته ذا أولوية أولى في البرنامج التعليمي . والعقبة الكبرى هي التكلفة . وتختلف تكلفة الطالب في السنة ، بما فيها الاعاشة والاقامة ، بين ١٥٠٠ و ٢١٠٠ من دولارات الولايات

المتحدة . وتعد التكلفة منخفضة بالنسبة للنتائج المنجزة ، ولكنها تفرض توسعا يتجاوز امكانيات الميزانية الحالية للأونروا .

٤٣ - وكثير من المباني والمعدات الحالية تم الحصول عليه عن طريق منح من الحكومات ومسئ المنظمات مثل صندوق منظمة البلدان المصدرة للنفط . وتوصي وحدة التفتيش المشتركة بأن تشن الأونروا ، بالاشتراك مع اليونسكو ، حملة لحث الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية والشركات الخاصة والأفراد على التبرع بالأموال والمعدات من أجل التوسع في التعليم المهني . ويمكن أن تكون مثل هذه التبرعات لمشاريع محددة ، بما في ذلك ادخال سنة ثالثة من التدريب التقني لعدد أكبر من طلبة ما بعد المرحلة الثانوية وزيادة طاقة مراكز التدريب المهني .

٤٤ - وان كون معظم خريجي مراكز التدريس المهني يجدون بسهولة وظائف في تخصصاتهم ، بما في ذلك العمل لحسابهم هم بنجاح في بعض الأحيان ، يبين أن المناهج المقدمة تلائم احتياجات المنطقة . بيد أن الأونروا لم تدرس قط بصورة رسمية الحاجة الى التقنيين في كل موقع وبلد يستطيع اللاجئون أن يجدوا العمل فيه . وازا أمكن التوسع في التدريب المهني كما سبق اقتراحه أعلاه ، فمن الحكمة أن تبني القرارات الخاصة اأما بالتوسع في الدورات الحالية أو بإنشاء حلقات تدريبية جديدة ، على دراسة استقصائية للعماله . وفي هذا ينبغي أن تسعى الأونروا الى الحصول على مساعدة من منظمة العمل الدولية .

٤٥ - وثمة مادة ذات مستقبل مبهرا لا يشملها التدريب الآن ، هي صيانة واصلاح المعدات الالكترونية لتجهيز النصوص . أما المادة المبشرة الأخرى فهي تدريب مختصين في صحة الاسنان وقد تقرر بالفعل تدريب اثنين وعشرين من هؤلاء التقنيين للعمل مع الأونروا نفسها (انظر الفقرة ٦٠) بتكلفة اجمالية تبلغ ٧٠٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة على مدى سنتين جامعتين ، تشمل ١٧٢٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة تكلفة رأسمالية للمعدات . وقد يكون من المعقول ببساطة توزيع التكلفة الرأسمالية بمواصلة هذا التدريب في السنوات المقبلة ، بشرط ان يكون من الممكن تبين وجود طلب على المختصين في صحة الاسنان في أماكن أخرى في المنطقة .

(و) المنح الدراسية الجامعية

٤٦ - يجوز لطلبة الأونروا ، بعد اتمام المرحلة الاعدادية ، أن يواصلوا تعليمهم الثانوي في المدارس المحلية عادة بدعم صغير من الأونروا أو بدونه . ولدى اتمام الدراسة الثانوية بنجاح يجوز للطلبة اللاجئيين التنافس في الحصول على عدد صغير من المنح الدراسية الجامعية تقدمه الأونروا . فعدد هذه المنح قليل لدرجة أنه لا ينظر في اعطائها الا لأذكي الطلبة - هؤلاء الحاصلين على نتائج دراسية مرتفعة بصورة خارقة . وخلال العام الدراسي ١٩٨١-١٩٨٢ كان هناك ٣٥١ فقط من الحاصلين على منح الأونروا الدراسية الجامعية ، وكانت مبالغ المنح ضئيلة - ٦٩٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في السنة للطلاب .

٤٧ - وناشدت الجمعية العامة في شباط/فبراير ١٩٨١ (القرار ١٤٦/٣٦ ح أ) ومرة أخرى في عام ١٩٨٢ (القرار ٣٧/١٢٠ دال) الحكومات والوكالات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية تقديم الهبات والمنح للتعليم العالي ، بما في ذلك التدريب المهني ، للاجئين . وتعتبر الاستجابة ضعيفة جدا في الوقت الحاضر . بيد أن وحدة التفتيش المشتركة تعتقد ان هناك امكانية طيبة للحصول على أموال أو منح دراسية من الخارج . وينبغي لليونسكو والأونروا والوكالات الاخرى في منظومة الأمم المتحدة أن تجدد الجهود من أجل تنفيذ أفضل لقرارات الجمعية العامة . وبالإضافة الى ذلك فان انشاء جامعة القدس للاجئين الفلسطينيين ، على نحو ما يدعو اليه القراران ١٤٦/٣٦ زاي و ٣٧/١٢٠ جيم ، من شأنه أن يلبي حاجة اللاجئين الفلسطينيين الواضحة الى التعليم العالي . وفي حالة تنفيذ هذه القرارات ، ينبغي للأونروا ان تضمن استعمال أموال المنح الدراسية بأولوية تسمح للاجئين المحتاجين بالالتحاق بهذه الجامعة .

(ز) دور اليونسكو

٤٨ - ينص الاتفاق الرسمي بين الأونروا واليونسكو ، الذي عقد للمرة الاولى في ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٦٧ ويجدد سنويا منذ ذلك الحين ، على ما يلي من " المبادئ العامة للتعاون " :

" (أ) المفوض العام للأونروا مسؤول من الناحية الادارية عن البرنامج التعليمي للاجئين ، بينما يتحمل المدير العام لليونسكو المسؤولية التقنية عن البرنامج . "

" (ب) توفر اليونسكو من ميزانيتها الخاصة موظفي الادارة العليا اللازمين لتخطيط وتنفيذ البرنامج ، بينما تغطي الأونروا بقدر الامكان جميع المصروفات الأخرى . "

٤٩ - وتدفع اليونسكو بموجب هذا الاتفاق من ميزانيتها العادية تكلفة ٢٠ وظيفة فنية دولية في ادارة التعليم بالأونروا ، وتوظف وتوجه شاغلي هذه الوظائف . وكان هناك في الماضي عدد أعلى من الشواغر ، ولكن جميع هذه الوظائف ، باستثناء ثلاث ، مشغولة في الوقت الحاضر (أيار/مايو ١٩٨٣) . وفيما يلي وظائف ادارة التعليم :

المجموع	الكلفة	الكلفة	الكلفة	الكلفة	الكلفة	الكلفة
	بـدولارات	بـدولارات	بـدولارات	بـدولارات	بـدولارات	بـدولارات
الكلفة						
بـدولارات						
الولايات المتحدة						
محافظة نيويورك						
ولاية						
الأونروا (اليونيسكو)						
الأونروا (ميراثية وظائف محلية المتعمدة الوظائف المتعمدة)						
بـدولارات	٤٨٥٢٢٩	١٢	٢٤٨٧٣٣	١٠	-	١٣٦٥٩٦
المقر (فينا)						٢
الولايات المتحدة	٢٥٩٥٢٢٦	٨١		٥٦		٤٦٩٩٢٨
المقر (عسان) اليونسكو						١٩
الأونروا :						٦
الأونروا :			٦٧٢٢٧٤		٤٥٣٠٢٤	
المجموع	٣٠٨٠٦٥٥	٩٣	١٠٢١١٠٧	٦٦	٤٥٣٠٢٤	٢٧

٥٠ - تستحق اليونسكو الثناء لأنها أقامت نظاما للمدارس عطيا وذا نوعية جيدة في ظروف صعبة بصورة غير عادية . وكان من النجاح الذي حققته اليونسكو تكوين مجموعة من الموظفين الفلسطينيين المحليين المؤهلين تأهيلا عاليا بصورة تدريجية كي يقوموا بإدارة البرنامج التعليمي . ولئن كان هؤلاء الموظفين خلال السنوات الأولى بحاجة الى الارشاد والاشراف من قبل اختصاصيي اليونسكو فقد تغير الوضع الآن . وأصبح لدى المديرين المحليين للتعليم من الكفاءة الفنية والمعرفة الوثيقة بالحالات والمشكلات المحلية ما يتيح لهم ادارة نظام التعليم بكفاءة وتحسينه مستعنيين بمشورة من الخارج تقل كثيرا عما كان يقدم اليهم في الماضي . ولهذا ينبغي توخي اجراء بحث بين اليونسكو والأونروا بغية اجراء توجيه جديد جزئي للدور الذي تؤديه اليونسكو والتحقق الى أي مدى يمكن توجيه عمل اليونسكو صوب تعزيز الجوانب التعليمية ذات الأولوية العالية ، ولا سيما التدريب المهني .

٥١ - قد يتاح أيضا ، في اطار هذه المباحثات ، تحديد شكل المساعدة التي ستتقدمها اليونسكو لتنفيذ مشاريع محددة ليس في الامكان تمويلها من ميزانية الأونروا . وسيكون بالامكان توجيه نداء الى مصادر التبرع وخاصة الحكومات ، والمنظمات الحكومية الدولية ، والمنظمات غير الحكومية لتقديم تمويل تكميلي (انظر أيضا الفقرة ١١٧) .

٥٢ - وهذا التوجيه الجديد الجزئي لدور اليونسكو قد يمكن الأونروا من أن تقوم بتخصيص بعض الموظفين في المنطقة الموجودين حاليا في ادارة التعليم للعمل في ميادين محددة لتعزيز القدرة الادارية في تلك الميادين وللحلول مكان الموظفين الأقدمين في المنطقة الذين يحالون على التقاعد .

باء - الصحة

١ - وصف البرنامج

٥٣ - تستهدف سياسة الأونروا مواصلة الخدمات الصحية التي تقدم الى اللاجئين الفلسطينيين المستحقين بما ينسجم مع السياسات الانسانية للأمم المتحدة والمبادئ والمفاهيم الأساسية لمنظمة الصحة العالمية ، وما يتلوا مع التنمية والتقدم المحرزين في مجال الصحة العامة والرعاية الطبية التي تقدمها الحكومات العربية المضيفة الى مواطنيها على حساب الدولة . وتقوم منظمة الصحة العالمية بالاشراف التقني على البرنامج الصحي وذلك بانتداب موظفين من موظفي منظمة الصحة العالمية لمقر الأونروا على أساس عدم استرداد التكاليف ، ويشمل هذا العدد مدير الصحة . ويتم تدبير جميع موظفي الصحة في الميادين من الأيدي العاملة المحلية ويكون الخمسة معظمهم من الفلسطينيين .

٥٤ - ويستهلك برنامج الصحة حوالي سدس الميزانية السنوية الاجمالية : أي مبلغ ٣٩٥ مليون من دولارات الولايات المتحدة من مبلغ ٢٣٣٥ مليون من دولارات الولايات المتحدة في الميزانية المنقحة لعام ١٩٨٢ . ويتكوّن البرنامج من ثلاثة عناصر : الاصحاح البيئي ، والخدمات الطبية والتغذية التكميلية . وتجرى متابعة تقديم هذه الخدمات بهمة ونشاط بالرغم من أن الموارد محدودة بشدة . وهناك ما يربو على ١٦٦ مليون لاجئ مستحق لهذه الخدمات ، ولهذا فإن الموارد المتوفرة لكل لاجئ تبلغ حوالي ٢٤٥ دولار من دولارات الولايات المتحدة سنويا بوجه عام . ومن بين اللاجئين المستحقين ، يعيش أكثر من نصف مليون بقليل في المخيمات التي يستهدف البرنامج الصحي توفير الخدمات لها بصفة رئيسية لا كلية . كما أن حوالي ٧٨ في المائة من اللاجئين المستحقين يستفيدون من الخدمات الصحية للأوتروا بشكل ما . وفي لبنان ، أصيب عدد من عيادات الأوتروا ومرافقها الطبية بأضرار أو دمرت أثناء الغزو الاسرائيلي وتعطل البرنامج الصحي لبعض الوقت عن أداء عمله تعطلا شديدا . وقد يكون ثمة تأثير أطول مدى على برنامج لبنان لزوال مستشفيات الهلال الأحمر الفلسطيني في جنوب لبنان ، وهي المستشفيات التي كانت تقدّم العلاج بالمجان للاجئين الفلسطينيين حتى الغزو الاسرائيلي . وفي الظروف الراهنة ، يعتبر جميع اللاجئين والفلسطينيين المشردين في لبنان مستحقين لخدمات البرنامج الصحي .

(أ) الاصحاح البيئي

٥٥ - يشمل هذا تقديم خدمات بيئية أساسية مثل صرف الشوارع وتوفير المياه الجارية والتخلص من مياه البواليع والنفايات ، وهي خدمات لا تعتبر في معظم البلدان ضمن المسؤوليات التي تضطلع بها وزارة الصحة . وتقدّم هذه الخدمات الى اللاجئين الذين يعيشون في مخيمات اللاجئين والذين يشكّلون حوالي ثلث المجموع الكلي للاجئين ، وقد بلغت تكاليف هذه الخدمات في عام ١٩٨٢ حوالي ٧ ملايين من دولارات الولايات المتحدة . ويشمل هذا الرقم كلا من التكاليف الجارية وتكاليف اجراء بعض التحسينات وتوسيع الخدمات . وقد تم انجاز الكثير ولكن لا يزال الكثير في حاجة لانجاز . فعندما قام فريق وحدة التفتيش المشتركة بزيارة المخيمات بالقرب من عمان في كانون الثاني /يناير ١٩٨٣ في وقت تميز برداً طقساً ، شاهد الفريق أزقة عديدة غارقة في الأوحال ومياه الأقطار بينما كانت أزقة مجاورة لها مرصوفة بالأسمنت وفيها مصارف مركزية لتصريف المياه السطحية . وكثير من ملاجئ اللاجئين يتعين عليها أن تشترك في استعمال آبار المراحيض مع مجموعات أخرى من الملاجئ ، وكثير من هذه الآبار لا يتصل بالمجاري الرئيسية ، وماتزال نسبة صغيرة من اللاجئين تستعمل المراحيض العامة . وتنقل النفايات الى نقاط تجميع محلية يقوم عمال غير مهرة بنقلها منها بصورة دورية . ومن ناحية أخرى ، بذلت جهود نشطة مجتمعية وفردية في بعض المخيمات بمساعدة الأوتروا لرفع المستوى البيئي . وقد تمّ صرف معظم الشوارع المعبّدة التي شاهدتها فريق وحدة التفتيش المشتركة في المخيمات في عمان بجهود المساعدة الذاتية التي بذلتها الأسر التي تعيش هناك واقتصر عمل الأوتروا على تقديم المواد اللازمة . وفي مخيم بالقرب من القدس ، قامت ٥٢٠ أسرة من أسر

اللاجئين بمدد مواسير للمياه الى منازلها على حسابها الخاص وتم بنا* ٥٣٤ مرحاضا خاصا بمساعدة اسمية . وفي مخيم آخر ، قام اللاجئون برصف ما يربو على ٧٠٠٠ متر مربع من الأزقة .

٥٦ - لا يتوقع في الوقت الحاضر أن تتوفر الأموال لتقديم خدمات بيئية كاملة في المخيمات وان كان بالا مكان عمل الكثير بواسطة المشاريع التي تقوم على المساعدة الذاتية حيث تقوم الأونروا بتقديم المواد والخبرة الهندسية ويقوم اللاجئون بتقديم اليد العاملة وبعض الأموال . ويبدو أن المشاريع القائمة على المساعدة الذاتية أكثر في بعض الميادين منها في ميادين أخرى ولكن ينبغي تشجيعها في كل الميادين .

(ب) الخدمات الطبية

٥٧ - هذا هو أكبر برنامج فرعي من الناحية المالية ، ان بلغت تكاليفه ١٧ مليون من دولارات الولايات المتحدة في الميزانية المنقحة لعام ١٩٨٢ . ويعادل هذا أقل من ١٠ دولارات من دولارات الولايات المتحدة للفرد الواحد من السكان الذين تقوم الأونروا بتقديم الخدمات اليهم والذين تبلغ نسبتهم ٧٨ في المائة بالمقارنة بمتوسط يزيد على ١٧ دولار من دولارات الولايات المتحدة في البلدان المضيفة . وتجري معالجة المشكلة الطبية بالوقاية أكثر منها بالعلاج . فهناك مراقبة شديدة للأمراض التي يتعين الابلاغ عنها وهناك برنامج كبير للتطعيم ضد ستة أمراض رئيسية . كما توجد برامج للتثقيف الصحي وعلم حفظ الصحة في كل ميدان فضلا عن برنامج كبير للأمهات والأطفال يشمل عيادات تقدم خدمات صحية في الفترة السابقة للولادة وخدمات للإشراف على الولادة في البيوت والمستشفيات وإشراف صحي وتطعيم منتظمين للأطفال الذين تقل سنهم عن ثلاث سنوات . وتطك الأونروا ١٠٠ مركز صحي تابعة لها وتقدم خدمات الى ٢٢ مركزا آخر . وهكذا توجد عيادة واحدة لكل ١٣٠٠٠ لاجيء مستحق أو عيادة واحدة لكل ٨٠٠ لاجيء في المخيمات . وتنعكس منجزات البرنامج في هبوط معدلات الإصابة بأهم الأمراض الى مستويات أدنى من المستويات السائدة لدى السكان الذين يعيشون في الأماكن المجاورة ، وتنعكس هذه المنجزات كذلك في هبوط معدلات وفيات الأطفال التي انحدرت الى حوالي ٧٠ وفاة من بين كل ١٠٠٠ شخص في بعض المخيمات في لبنان و ٥٠ وفاة في سوريا وكان عدد الوفيات ضعف هذه الأرقام قبل ٢٠ سنة . ويبلغ معدل وفيات الأطفال في مخيمات الضفة الغربية حوالي ٣٥ وفاة فقط وكان معدل عدد الوفيات ٦٠ في عام ١٩٧١ . وهذه الأرقام تضاهي الأرقام في البلدان النامية الأخرى .

٥٨ - ويعاني الموظفون تقييدات شديدة في عدد من المناطق ويعود هذا الى المياني غير الملائمة التي تفتقر الى التدفئة أو الماء الساخن والتي حرمت من الصيانة لعدة سنوات نظرا الى ندرة الأموال . ومعظم المعدات الطبية ومعدات طب الأسنان في مراكز الصحة قديمة ومستهلكة ؛ وثمة حاجة ملحة الى معدات بديلة ولاجراء تحسينات . يبدو أنه يتوقع لعدد المستوصفات مخزونات كافية من الأدوية التي يصفها الأطباء أكثر من سواها ، ومع هذا فقد أبلغ فريق وحدة التفتيش المشتركة أنه حدثت حالات اضطر فيها اللاجئون الى شراء الأدوية من

السوق المحلية . ولهذا فان ما تم انجازه يصبح أكثر جدارة بالاكبار . وقد تبين من مقارنة بسيطة مع العيادات الحكومية في بلدان مضيئين أن العيادات الحكومية امتازت بوجه عام بوجود مبان أفضل مزودة بشيء من التدفئة والمياه الساخنة الجارية ، وعدد أكبر من الموظفين ومعدات أفضل الى حد ما . ومن ناحية أخرى كانت بعض عيادات الأونروا موجودة في مبان حسنة الصيانة وفي احدى الحالات قام اللاجئون أنفسهم ببناء غرفة للانتظار في العيادة . وفي هذا المجال أيضا هناك أسباب وجيهة تدعو الى تشجيع المشاريع القائمة على المساعدة الذاتية المجتمعية لا صلاح وطلاء وصيانة المباني المستخدمة كمراكز صحية .

٥٩ - وفي مجال علاج الأمراض ، تكاد الأونروا تعتمد اعتمادا كليا على المستشفيات الحكومية وغيرها في رعاية المرضى الداخليين مقابل رسوم تدفعها لها . وكثيرا ما أدى العجز في الأرصدة المخصصة لدفع تكاليف العلاج الى اضطرار اللاجئين الى دفع رسوم العلاج ، ولا سيما في فترة نهاية السنة . وعجزت الأونروا لأسباب مالية عن مواصلة الوفاء بشروط عقد أبرمته مع السلطات الأردنية لتقديم خدمات لرعاية المرضى الداخليين من اللاجئين (استحدث مشروع خاص لمساعدة المرضى المعوزين) . وفي جنوب لبنان حرم زوال مستشفيات الهلال الأحمر الفلسطيني المرضى من اللاجئين من العلاج المجاني . أما علاج المرضى الخارجيين فتقدمه الى حد كبير المراكز الصحية التابعة للأونروا . وتمتلك الأونروا ٢٦ مختبرا للفحوص الكينيكية (وفحوص الصحة العامة) ، وقد أجرى ٣٥٠٠٠٠ فحص الكينيكي في عام ١٩٨١ . وتجدر الفحوص التي تتجاوز قدرة مختبرات الأونروا في مؤسسات أخرى ، ويتم هذا في بعض الأحيان مقابل رسوم تدفعها الأونروا ، وبالمجان في حالات أخرى .

٦٠ - وهناك نقص كبير في مرافق طب الأسنان : فهناك ٢٤ عيادة لطب الأسنان يعمل فيها ١٤ طبيبا من أطباء الأسنان فقط . وتدل الاحصاءات على أن أقل من شخص واحد من كل ١٢ شخصا من اللاجئين المستحقين ، أو شخصا واحدا من كل ٤ أشخاص في المخيمات قام ولو بزيارة واحدة لطبيب أسنان تابع للأونروا في عام ١٩٨١ . وفي ثلاثة ميادين على الأقل يشكو ما يزيد على ٩٠ في المائة من أطفال المدارس من تلف الأسنان أو فقدانها والذين لديهم أسنان محشوة لا تتجاوز نسبتهم ١ في المائة . ويبدو وأنه يتعين أن تسير الأونروا شوطا طويلا قبل أن تبلغ المؤشر العالمي لمنظمة الصحة العالمية الذي يقضي أنه حتى يبلغ الفرد ١٢ عاما من عمره ينبغي ألا توجد لديه أكثر من ثلاثة أسنان تالفة أو مفقودة أو محشوة (حدد هذا باعتباره هدفا لعام ١٩٨٩ لعدد من الدول لا يقل عن ٥٥ في المائة من الدول الأعضاء في منظمة الصحة العالمية) . وقد أوصى مستشارو منظمة الصحة العالمية باقامة برنامج مدته ثلاث سنوات يشمل توظيف طبيب اضافي للأسنان في كل ميدان ، واقامة سبع وحدات اضافية لطب الأسنان ، وتدريب ٢٢ خبير في علم صحة الأسنان في كليات التدريب المهني واقامة برنامج قوى لصحة الفم في المدارس بتكلفة اجمالية قدرها ٤٨٠٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة . وقد تمت الموافقة على هذا البرنامج .

(ج) التغذية التكميلية

٦١ - ان هذا البرنامج الفرعي ، الذي تكلف حوالي ١٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٨٢ ، يقدم تغذية اضافية للفئات الضعيفة : المواليد وصفار الأطفال ، والحوامل والممرضات بوجه خاص . ان يشكو حوالي ٧ في المائة من الأطفال الذين تبلغ أعمارهم سنتين فأقل و ٣ في المائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين سنتين و ٣ سنوات من درجات متفاوتة من سوء التغذية ؛ وهذه النسب المئوية تماثل الى حد كبير النسب المتعلقة بالبلدان المضيفة ؛ وتمثل انخفاضات كبيرة طرأت خلال العشرين سنة الماضية . فمثلا ، في عام ١٩٦٦ كان ٤٤ في المائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين سنة واحدة وسنتين في المخيمات السورية يعانون من نقص التغذية . وفي عام ١٩٨٢ أصبحت هذه النسبة ٣٥ في المائة . وفي جميع الميادين زال سوء التغذية الشديد الذي كان يعاني منه الأطفال (ملاحظة : ينبغي التمييز بين هذه الخدمة وبين اصدار تموين لحالات المعاناة الخاصة في اطار برنامج الاغاثة ؛ انظر الفقرات ٨٥ - ٨٦) .

٢ - التنظيم

٦٢ - يخضع البرنامج لرقابة المقر التي يمارسها مدير الصحة ، وهو برتبة مد - ١ وتابع لمنظمة الصحة العالمية ، ويعمل بموجب توجيهات عامة من منظمة الصحة العالمية في منطقة شرقى البحر الأبيض المتوسط ، ويضطلع بمسؤولية تقديم المشورة الى المفوض العام حول جميع المسائل الصحية . وهو مسؤول أيضا عن توزيع الموارد المتاحة . ويوجد معه في فيينا نائبه (برتبة ف - ٥ ، دولي) الذي يعمل أيضا رئيسا لشعبة الطب العلاجي ، وكذلك رئيس شعبة التغذية والغذاء التكميلي (موظف منطقة بالرتبة ١٨) ويوجد في فرع مقر الأونروا في عمان رئيس شعبة الطب الوقائي ، ورئيس شعبة صحة البيئة ورئيس شعبة التمريض وكلهم برتبة ف - ٤ دوليون . وجميع الموظفين الدوليين معارون من منظمة الصحة العالمية بدون مقابل .

٦٣ - ويتكرر هذا النظام في كل مقر ميداني . ففي كل من هذه المقار موظف صحي ميداني بالرتبة ١٨ ونائب له بالرتبة ١٦ أو ١٧ ، وهو مسؤول أيضا عن الطب العلاجي . وهناك مكاتب للطب الوقائي وصحة البيئة والتمريض يرأسها موظفون بالرتب ١٤ الى ١٦ فضلا عن مكتب صفيير ميداني للإشراف على الأغذية يضطلع بمسؤولياته موظف بالرتبة ١٣ . وفي كل منطقة ، يضطلع موظف صحة للمنطقة بالمسؤولية عن جميع جوانب برنامج الصحة . وهناك ما يربو على ٢٩٠٠ موظف صحي في الميادين الخمسة ، ولكن يبلغ عدد الموظفين الحائزين على مؤهلات طبية أو طبية مساعدة ٧٣٣ موظفا فقط . وهناك طبيب واحد في الميدان لكل ٣٠٠ لاجئ مستحق ، وموظف واحد لتمريض كل ٣٠٠ لاجئ مستحق وحاليا طبيب أسنان واحد لكل ١١٥٠٠ لاجئ مستحق . ولوقصر الاهتمام على سكان المخيمات وحدها كان ينبغي أن تقسم كل من هذه الأرقام على ثلاثة ؛ ولكن الوقت الذي يستطيع أن يكرسه طبيب الصحة أو طبيب الأسنان لكل مريض قصير للغاية .

٦٤ - تعقد اجتماعات دورية يحضرها جميع موظفي الصحة الميدانيين ، في أحد الميدانين أحيانا ، لبحث المشاكل الصحية الناجمة عن الأعمال التي تقوم بها الوكالة يوميا . ويقدر موظفو الصحة الميدانيون الفائدة من هذه الاجتماعات التي يشترك فيها زملاؤهم المهنيون وان كان ثمة نقد مفاده أن جداول الأعمال تكون مفرطة التشعب في بعض الأحيان وان ورقات البحث والمناقشات ذاتها لا تكون دائما عطية المنحى بما فيه الكفاية .

٦٥ - ويبقى رؤساء الشعب في المقر على صلة وثيقة بكل ميدان ويؤدون زيارات متكررة عند ما تنشأ مشاكل ، كالزيارة المفاجئة في الاصابة بمرض يتعين الابلاغ عنه أو في نسبة الأطفال الذين يعانون من نقص التغذية . وشدّد جميع موظفي الصحة الميدانيين على الأهمية التي يعلقونها على توفير المشورة الفنية بسهولة التي يقدمها رؤساء الشعب هؤلاء بناء على معرفتهم الوثيقة بالأوضاع المحلية .

٣ - الميزنة

٦٦ - تقدّم ميزانيات الصحة المتعلقة بمختلف الميدانين باعتبارها جزءا من الميزانية الميدانية التي تنتمي اليها ، ولكن يجب بحثها أولا والدفاع عنها أمام مدير الصحة في فيينا . والأساس هو بوجه عام مواصلة برنامج السنة الحالية بعد ادخال تعديلات عليه لمراعاة التضخم أو العوامل الأخرى التي لا يمكن تجنبها حسب الاقتضاء . وفي الظروف الحالية يواجه أى طلب للحصول على أموال اضافية مقاومة شديدة . ويضطلع موظفو الصحة الميدانيون بالمسؤولية عن رصد نفقاتهم وامكانهم في العادة الحصول على اذن باستخدام أى وفورات لأغراض أخرى ضمن البرنامج الصحي . ولم يسمع المفتشون أى نقد يوجه الى كيفية تنفيذ النظام المالي ؛ وقال أحد الموظفين الصحيين الميدانيين ان رغبة المقر في توحيد الأشياء بين جميع الميدانين يحول دون قيام الميدانين المختلفتين بتطوير طرقها الخاصة لمواجهة احتياجات كل ميدان على حدة . وعند ما سئل موظفو الصحة الميدانيون عن الأهداف الأكثر استحقاقا لأى مصروفات أخرى اضافية ، أجاب معظمهم بأنه الاصحاح البيئي وان العناية بالأم والطفل تلي ذلك في الأهمية . وذكر أحد الموظفين الصحيين الميدانيين أن تحسين المعدات يستحق أولوية من الدرجة الثانية .

٦٧ - ونظرا لندرة الموارد ، فانه يمكن وصف نوعية الخدمات المقدّمة بأنها جيدة . وتستطيع الأونروا أن تفخر بتحقيق منجزات مشرفة في مكافحة الأمراض وفي مجال صحة الأمهات والأطفال . ولكن الضائقة المالية فرضت قيودا على تطوير الخدمات ؛ ولهذا فان الأونروا التي كانت منذ ٢٠ أو ٣٠ سنة منظمة تضع معايرها نموذجية في المنطقة وتعمل كرائد في استحداث بعض الابتكارات الطبية ، لم تتمكن من مساهمة توسيع الخدمات الطبية والصحية الحكومية التي طرأت في البلدان المضيفة نتيجة للتنمية الاقتصادية في المنطقة بوجه عام . ان الخدمات الطبية والبيئية تتركز الآن الى حد ما وراء الخدمات التي تقدّمها السلطات المحلية .

٤ - المشاكل البارزة

٦٨ - تعود جميع المشاكل تقريبا الى ندرة الأموال :

(أ) عدم كفاية المباني والافتقار الى الصيانة . لقد أهمل بناء العيادات وصيانتها بالضرورة (مثل بناء وصيانة المدارس) منذ سنوات عديدة . ويرد بحث اضافي لهذه المسألة في الفقرات ٨٠ - ٨٤ من هذا التقرير . ويكفي القول هنا ان ثمة حاجة ماسة الى اصلاح بعض المراكز الصحية وتجديد وتحديث مراكز أخرى ؛

(ب) عدم كفاية المعدات . أخذت المعدات الطبية ومعدات طب الأسنان تلبس أو تصبح عتيقة الطراز بأسرع ما يمكن تجديدها ، ناهيك عن الحاجة الى توسيع المعدات وتحسينها على ضوء النمو في أعداد اللاجئين ، والتحسين الذي طرأ على المستويات في أماكن أخرى ؛

(ج) عدم كفاية المرتبات . تقرر المرتبات لجميع الموظفين الطبيين بموجب دراسات استقصائية مقارنة تعدها لجنة الخدمة المدنية الدولية ، ولكن المرتبات في بعض الميادين (اذا نظر اليها مع شروط التوظيف الأخرى مثل فرص الترفي ومكانيات التدريب) تبدو غير كافية لا يجتذب موظفين طبيين ذوي مؤهلات مناسبة والاحتفاظ بهم . وفي عام ١٩٨٢ ، كان ٣٨ في المائة من الأطباء و ٤٠ في المائة من جراحي الأسنان والصيدالة الميدانيين ، و ٥٤ في المائة من الفنيين العاملين في المختبرات قد مضى على تعيينهم في الوكالة مدة خمس سنوات أو أقل . وتعطى الأوطية في التوظيف بحق الى اللاجئين الفلسطينيين ولكن كثيرين من اللاجئين ، لا سيما أطباء الأسنان وموظفي التمريض ، يفضلون المرتبات العالية المتوفرة في أماكن أخرى من البلدان العربية ، ولا سيما في دول الخليج . كما أن خدمة في الحكومات المحلية (عندما يكون للاجئين الحق في ذلك) تنطوي على منافع اضافية وامكانية الحصول على معاشات تقاعدية . كما أن السياسة التي تشترط في كبار الموظفين الطبيين القدرة على القراءة والكتابة باللغة الانكليزية تعرقل مهمة الأوتروا في التوظيف في بلد مثل سوريا ، حيث يقدم التدريب الطبي باللغة العربية ولا يطلب من الموظفين المحليين في الحكومة أن يتكلموا لغة أجنبية . وحتى الرواتب التي تدفع الى عمال الاصحاب غير كافية في بعض الميادين لجذب الرجال ذوي البنية القوية . وقد أدى هذا الوضع الى دوران عال في الموظفين والى نسبة عالية في الشواغر ، وليس هذا فحسب ، بل أدى كذلك الى نقص في الموظفين المؤهلين في الرتب المتوسطة الذين يؤمل أن يشغلوا الوظائف العليا خلال مدة خمس أو عشر سنوات ، عندما يتقاعد من يشغلون هذه الوظائف حاليا ؛

(د) عدم كفاية الاصحاب البيئي . يبدو أن الاصحاب البيئي في بعض المخيمات ربما كان في الماضي على مستوى يوازي المستوى الذي تقدمه الحكومات العربية المضيفة التي السكان المحليين الذين يعيشون في أوضاع مشابهة ، ولكن لم يتسن في كل مكان مجازاة التحسينات التي أجريت خلال السنوات العشر الماضية في مستوى الاصحاب الذي تقدمه الحكومات ؛

(هـ) تضررت المرافق العلاجية للمرضى الداخليين في جنوب لبنان بسبب زوال مستشفيات الهلال الأحمر الفلسطيني . وقد يكون الافتقار الى العناية بالأسنان الوارد ذكره في الفقرة ٦ أعلاه في طريقه الى الحل بفضل التدابير التي اتخذت مؤخرا .

٦٩- وبالنظر الى الحالة المالية الراهنة ، فان التوقعات قليلة في اجراء تغييرات واسعمة النطاق في البرنامج ، وان كانت هناك طرق لاستكمال ما هو متاح :

- حققت مشاريع العون الذاتي نتائج طيبة بالفعل لتحسين المباني والمنشآت، وينبغي مواصلة تشجيعها . وتم انفاق أكثر من ٤٠٠ .٠٠٠ من دولارات الولايات المتحدة من أموال الأونروا على مشاريع العون الذاتي في مجال البيئة في عام ١٩٨٢ ؛
- ينبغي أن تستفيد جميع العمال استفادة كاملة من مثل هذا التقدير أثناء اجراء أشغال ثانوية بالنسبة للمباني ، بما في ذلك المراكز الصحية ؛
- ينبغي على المديرين الميدانيين والموظفين الصحيين الميدانيين ألا يهملوا فرص الاستفادة من المصادر الطوعية المحلية للعقاقير أو للمواد الغذائية التكميلية أو لبنود المعدات الطبية . وبعضهم يقوم بذلك بالفعل ؛
- ينبغي أن تستكشف كاملا امكانيات الحصول على تمويل تكميلي على أساس كـل مشروع على حدة (أنظر الفصل الثالث ، الفقرة ١١٢) .

٧٠- وعلى الجانب التنظيمي ورد في الفرع المتعلق بالتعليم في هذا التقرير ذكر للنتائج الطبية التي تلت تقديم خطة عمل من عامين . وتطبيق الاعتبارات ذاتها على البرنامج الصحي . وستعمل خطة لمدة سنتين على تشجيع الأخذ بعرونة وفكر أكبر مستقبلا مما تسمح به الخطة السنوية الحالية . ان خطة العمل الصحي لمدة عامين ، والتي لا تحتاج في وضعها إلى تفاصيل كثيرة مثل خطة التعليم ، ينبغي أن تتصل بالطبع بالميزانية المقترحة لفترة السنتين الواردة في الفصل الثالث من هذا التقرير . ان الاجراءات التي أقرت مؤخرا بصددها الأوسنان (٦٠ أعلاه) ، والأخذ بخطة جديدة لوضع برنامج للصحة العامة والوقائية في المدارس خلال فترة تتراوح ما بين سنتين وثلاث سنوات ، تمثل خطوات مفيدة في هذا الاتجاه .

جيم - الاغاثة

١ - وصف البرنامج

٧١- يوفر برنامج الاغاثة الذي تنفذه الأونروا المساعدة ، في صورة أغذية ومأوى ، للسلاجئين الفلسطينيين بطريقة مستمرة بالفعل منذ بدء عمل الوكالة وحتى أيلول/سبتمبر ١٩٨٢ حين حدث تغيير هام في الخدمات .

٧٢- ان برنامج الاغاثة ، الذي ادير في الغالب على مر السنين بطريقة فعالة في أحوال صعبة ، هو عملية معقدة تندرج تحت الأهداف الشاملة لتخفيف حالة العسر فيما بين اللاجئين . وحتى الآونة الأخيرة كانت للبرنامج ثلاث مهام بارزة هي : (أ) برنامج جماهيري لتوزيع حصص الاغاثة الأساسية ، (ب) توفير المأوى ، و (ج) تقديم المساعدة في حالات العوز الخاصة . ومع ذلك ونتيجة للنقص المستمر في الموارد والحاجة إلى تخصيص موارد اضافية لمواجهة حالة الطوارئ في لبنان بعد الغزو الاسرائيلي في حزيران/يونيه ١٩٨٢ ، قرر المفوض العام وقف

توزيع حصص الاعاشة العامة على اللاجئين الذين ينطبق ذلك في جميع الميادين ، باستثناء لبنان . فضلا عن ذلك ، يقوم برنامج الاغاثة بادارة خدمات تقديم الطعام في المستشفيات والمدارس ومراكز التدريب المهني في اطار البرنامج التعليمي والصحي ومشاريع العون الذاتي .

٧٣- وفي الأعوام الأخيرة ، شكلت النفقات المتصلة بالاغاثة ما يزيد قليلا على ٢٠ في المائة من نفقات الأونروا (٥٢٤ مليون من دولارات الولايات المتحدة في ١٩٨٢) وفقا لتقديرات الميزانية المنقحة ، أو ٢٣٤ (في المائة) . وتشكل حصص الاعاشة الأساسية الجزء الأكبر من البرنامج (٣٥٤ مليون دولار) في حين تراجعت كثيرا المساعدة في حالات العوز الخاصة والعناصر المكونة للمأوى (٥٤ مليون دولار و ١٢ مليون دولار على التوالي) . ويشمل مبلغ اضافي قدره ١١١ مليون دولار نصيب البرنامج في التكاليف العامة للأونروا . ووفقا لآخر المعلومات المتاحة عن الميزانية ونتيجة التعطل في توزيع حصص الاعاشة ، من المقرر أن يهبط نصيب برنامج الاغاثة في نفقات الأونروا من أكثر من ٢٠ في المائة الى ما يربو على ٥ في المائة في فترة السنتين ١٩٨٤-١٩٨٥ ، مع زيادات مواكبة في نصيب برنامج التعليم (+ ١٣٥ في المائة) وبرنامج الصحة (+ ٣٥ في المائة) . وللاطلاع على آثار هذا التحول في التأكيد أنظر الفقرات من ٨٨ الى ٩٠ أدناه .

٧٤- ان تنظيم خدمات الاغاثة مماثل لتنظيم البرامج الأخرى . ويمارس مدير خدمات الاغاثة (مد - ١) عمله من المقر في فيينا ، ويقوم بتنسيق عمل شعبة التمويل (يرأسها موظف برتبة ف - ٥) والمكتب التقني (ف - ٤) وشعبة خدمات الاغاثة (يرأسها موظف برتبة ف - ٥ ومقره في فيينا ، في حين يوجد موظفوه في المقر الموجود في عمان) . ويوجد ككل ٥ موظفين دوليين من الفئة الفنية في المقر بجنيف ولا يوجد أحد منهم في المقر بعمان . وفي كل الميادين باستثناء سوريا يوجد موظف دولي من الفئة الفنية لخدمات الاغاثة الميدانية (ف - ٤) وموظف دولي للتمويل والنقل الميدانيين مسؤولان امام المدير الميداني . وهذان يساعدان نائبا لموظفي المناطق . أما موظفو خدمات الاغاثة الميدانية ، وموظفو الرعاية الميدانية والمهندسون وموظفو التمويل فيساعدونهم أيضا موظفو الاهلية والتسجيل ، ومفتشو التوزيع وغيرهم من الموظفين الميدانيين الاداريين واليدويين . ويبدو هذا الهيكل منطقيا ومتمشيا مع الاحتياجات التشغيلية للأونروا ، وان كان يستلزم دون شك التوحيد مع اعادة توزيع الموارد في نهاية المطاف فسي منطقة العمليات اذا ما تم اعتماد النهج الجديد المقترح لبرنامج الاغاثة (انظر الفقرة ٩٠) .

ووجدت وحدة التفتيش المشتركة ان ثمة علاقة تعاونية طيبة موجودة بين الموظفين المحليين في الميدان . وهذا رصيد هام للأونروا في اداء مهمتها الصعبة . ولم ترد شكاوى تتعلق بتوزيع المهام بين الموظفين الدوليين والمحليين . بيد أنه تم التعرض لبعض صعوبات نفسية وعملية بصدور موقع المقر . فالمسافة من مكان توجيه العمليات ، وبخاصة في حالات الطوارئ ، تسبب بعض القلق بين الموظفين الميدانيين . ويتم الاحساس بذلك بوجه خاص فيما يبدو من مركزية صارمة في اتخاذ القرارات المتعلقة باصلاح وصيانة المآوى والمنشآت الأخرى . وترد في الفقرة ٩٣ أدناه مناقشة لهذا الموضوع .

(أ) توزيع حصص الاعاشة من الأغذية الأساسية

٧٥- ان ادارة حصص الاعاشة الأساسية (الأهلية والتشغيل ، مراقبة وحفظ سجلات اللاجئين) وتوزيعها (الدقيق ، الارز ، السكر ، زيت الطعام) ، يشكلان علية ميدانية واسعة النطاق تنفذ بموظفين دوليين أساسيين (٥) وعدد صغير مكمل من موظفي المناطق (١٦٨) . وبلغ عدد اللاجئين المسجلين لدوى الأونروا ١٩٢٥ ٠٠٠ في حزيران /يونيه ١٩٨٢ ؛ بيد أنه قبل الغاء برنامج حصص الاعاشة الأساسية ، بلغ متوسط عدد اللاجئين الذين يحصلون على حصص الاعاشة ٨٢٠ ٠٠٠ لاجئ ، اي نحو ٤٣ في المائة من المجموع .

٧٦- ووجدت وحدة التفتيش المشتركة أن رصد وتوزيع حصص الاعاشة الاساسية ، وهي مهمة دقيقة تستهلك الوقت ، منظمان تنظيميا جيدا وحدثا دون صعوبات خطيرة لسنين طويلة . وقد توطدت اجراءات الأهلية وتسجيل ومراقبة اللاجئين المحتاجين ، رغم أن الوكالة لا تستطيع التحقيق في احوال التوظيف والدخل للاجئين على نحو يقرر بلا شك حاجة اللاجئ الفرد الى حصص الاعاشة . ومنذ بدء البرنامج ، حدثت صعوبات عملية في تصحيح سجلات الاعاشة ، إما بسبب نقص التعاون من جانب الحكومات المضيضة أو لانخفاض مستوى الثقة في الأونروا من جانب اللاجئين انفسهم . وادى ذلك الى أن تفرض الوكالة حدا أقصى سنويا تعسفا على عدد متلقي حصص الاعاشة منذ أوائل عام ١٩٥٢ وتم اتباع تلك السياسة في جميع الميادين التي أن توقف توزيع حصص الاعاشة الاساسية في أيلول /سبتمبر ١٩٨٢ .

٧٧- ولم يمكن التحقق تماما من أثر الاغاثة الأساسية على تغذية المستفيد العادي . وكان انطباع وحدة التفتيش المشتركة هو انها لا تقوم بدور هام في المعيشة اليومية للاجئين . ففي ١٩٨١ مثلا تلقى كل واحد من اللاجئين البالغ عددهم ٨٢٠ ٠٠٠ دعما تغذويا يبلغ فسي المتوسط ما قيمته نحو ٢٩ دولارا امريكيا أى حوالي ٠.٨ ر. دولارا امريكيا كل يوم ، وهو مبلغ لا يذكر فعلا خصوصا وان معظم أسر اللاجئين لا يعمل في كل منها سوى فرد واحد (باستثناء لبنان وغزة التي تكون فيها امكانيات العمل نادرة أو مقيدة) . ويمكن أن يفسر هذا جزئيا رد فعل السكان اللاجئين الهادئ نسبيا ازاء قرار المفوض العام بوقف حصص الاعاشة الاساسية في أيلول /سبتمبر ١٩٨٢ .

٧٨- ومن الأهمية ان نذكر مع ذلك أن حصص الاعاشة الاساسية اكتسبت مع السنين أهمية مؤسسة تتجاوز كثيرا قيمتها التغذوية أو المالية فهي يعتبرها اللاجئون رمزا لوضعهم ، وأهم من ذلك أنها دليل محسوس على التزام المجتمع الدولي بمساعدتهم - وهو التزام أكدته الجمعية العامة مرارا منذ صدور القرار ٣٠٢ (د-٤) المؤرخ في ٨ أيلول /سبتمبر ١٩٤٩ . وقد تم التأكيد على هذا في جميع الميادين الخمسة بالاعراب عن القلق من أن يكون انقطاع حصص الاعاشة الأساسية خطوة نحو انهاء خدمات الاونروا تماما بالتدرج .

٧٩- وتود وحدة التفتيش المشتركة أن تشيد بتفاني وجدد موظفي الاغاثة التابعين للاونروا في لبنان على جهودهم المهنية والانسانية في اداء واجباتهم في أشد أحوال صعبة للغاية بل ومزعزة احيانا. وتعمل خدمات الاغاثة في لبنان على أساس طارئ وتتلقى بعض العون من ميادين أخرى ، لاسيما من الضفة الغربية (خدمات جنوب لبنان) ومن سوريا (توزيع الأغذية وأنواع الدعم الاخرى في منطقتي طرابلس ووادي البقاع) . وينال كل لاجئ اعاشة يومية قيمتها ١٠٠ ٢١ سعر حرارى بغض النظر عن اهليته . وعند اعداد هذا التقرير كان للم يتسنى معرفة طول المدة التي سيحتاج فيها الى هذه المساعدة الطارئة . بيد أنه يبدو وفسى ضوء الأحوال المخيفة عموما التي لحقت باللاجئين من جراء الغزو الاسرائيلي للبنان والنزاع القائم في ذلك البلد أن من الضروري استمرار دعم السكان اللاجئين في المستقبل المنظور .

(ب) توفير المأوى

٨٠- يغطي هذا الجزء من برنامج الاغاثة بناء واصلاح وصيانة منشآت الاونروا (المدارس والعيادات والمستودعات) وبناء أو اصلاح المأوى (الأكوخ) التي يشغلها اللاجئون وفسى المتوسط تمثل المصروفات على بند المأوى أقل من ٣ في المائة من مصروفات الاغاثة (٥٨٨ ٠٠٠ من دولارات الولايات المتحدة) في سنة ١٩٨١ منها ٩٠٠ ٤٠١ دولار انفقست على استئجار المباني (١) . ويقوم بادارة البرنامج عدد قليل نسبيا من الموظفين - ففي كل ميدان يوجد : موظف هندسي واحد مع مهندس واحد واثنين من الساعدين التقنيين . وقد يكون هذا متشيا مع انخفاض كل من اعتمادات الميزانية وحجم العمل . ومع ذلك بيد ولفريق وحدة التفتيش المشتركة بعد أن زار المنطقة ان الحاجة تدعو الى اعطاء توفير المأوى أولوية أعلى . وقد يساعد على تخفيف هذه الحالة انتداب اثنين من موظفي المباني المؤهلين من المقر الى الميادين حسب التوصية الواردة في الفقرة ٣٤ أعلاه .

٨١- وتبين دراسة الانفاقات على خدمات الاغاثة خلال السنوات الخمس عشرة الماضية أن هذه المهمة كانت دوما لا تخصص لها اعتمادات كافية ، باستثناء العمليات التي جرت في الاردن خلال السنتين اللتين أعقتا حرب ١٩٧٦ مباشرة . وكما أكد على ذلك مرارا المفوض العام فسي تقريره السنوى المقدم الى الجمعية العامة ، ادى هذا الى تدهور كبير في مباني الاونروا . وقد زار فريق وحدة التفتيش المشتركة بعضها - منها مثلا مدارس المخيمات الجديدة والمراكز الصحية الموجودة في عمان وبعض المدارس المستأجرة في دمشق - ووجد في حالات كثيرة أنه يحتاج الى اجراء اصلاحات واسعة فيها أو حتى الى اعادة بنائها تماما .

٨٢- ورغم أن المفتشين لم يتمكنوا من زيارة جميع المنشآت الموجودة في ميادين عمل الاونروا فقد لاحظوا تفاوتا كبيرا في صيانة المباني . ففي بعض الأماكن مثل مخيم الأعرى في الضفة

(١) انظر A/37/5 و Add 3 الصفحة ١٣ .

الغربية احتفظ بالمدارس والمراكز الصحية - وهي مدرسة البنين الاعدادية ومدرسة البنات الاعدادية والمركز الصحي ومركز نشاط الشباب - في حالة جيدة . كما لوحظت صيانة جيدة مماثلة في مركز تدريب المرأة في رام الله والمركز الصحي السويدي التابع للاونروا في غزة ، ومركز التدريب المهني في دمشق وأماكن أخرى . ويرجع أغلب الفضل في حسن الصيانة الى مشاريع المساعدة الذاتية التي تضطلع بها المدارس او مجتمعات اللاجئين . ويمكن أن يقال عكس ذلك عن الاماكن التي يتوقع أن تقوم الاونروا فيها بأداء هذه الخدمات . فقد أبدت شكاوى من النقص المفروض على الموارد ، ومن تشدد المقر في مراقبة الاموال ، ومن الافتقار الى الموظفين الاشرافيين في الميدان ، الخ .

٨٣- وقد انتقلت مسؤولية بناء واصلاح وصيانة المآوى بأكملها الى اللاجئين تقريبا . ويقتصر اشتراك الاونروا ماليا على مساهمات نقدية صغيرة وعلى تقديم المساعدة في صورة مواد للبنات للمشاريع المجتمعية التي تقوم على الجهد الذاتي ، وعلى اصلاح المآوى في حالات العسر الخاصة . ولم يلاحظ وجود صعوبات ذات شأن في هذا المجال - باستثناء المشاكل الناجمة عن تكرار هدم سلطات اسرائيل العسكرية لمآوى اللاجئين كاجراء عقابي في الضفة الغربية وفزة وعن اعادة بناء وتشبيد ساكن جديدة للاجئين في لبنان وسوريا . من جراء تدمير المخيمات والمنشآت في لبنان . وينبغي أن يلقى هذا رعاية طارئة .

٨٤- وتنشأ معظم صعوبات برنامج الايواء ، ان لم يكن جميعها ، عن النقص المزمن في المخصصات المالية . لاجدال في ان الموارد النادرة المتاحة للوكالة قد تحولت الى أولويات أخرى - خصوصا الى برامج الصحة والتعليم . ومع ذلك بلغ من تدهور منشآت الاونروا أن ظهرت آثار لا تطاق على مستوى الخدمات المقدمة : فمن الصعب التصور كيف يمكن لبرامج الاونروا الرئيسية المتعلقة بالتعليم والصحة أن تدار بصورة ناجحة اذا تركت المنشآت تنهار . وترد في الفقرات ٩٤ الى ٩٧ أدناه اقتراحات بالاجراءات العلاجية .

(ج) مساعدة حالات العسر الشديد

٨٥- ما زالت مشاريع الرعاية المنطبقة على الأسر والأفراد المعوزين موضع التنفيذ في معظم الميادين منذ سنوات كثيرة . ويوجد حاليا نحو ٤٠٠٠٠ لاجئا يستحقون دعما يوميا يتألف من حوالي ١٩٠٠ سعر حراري ؛ يتلقون بالإضافة الى ذلك البطانيات والملابس المستعملة وما الى ذلك . ولأطفال الاسر ذات العسر الشديد أولوية القبول بمراكز التدريب التابعة للوكالة وتقوم الاونروا بتوفير تعميم أو اصلاح المآوى وتقديم الهبات النقدية الصغيرة ، كما تقدم اخصائين في الرعاية الاجتماعية لحل المشاكل الفردية والاسرية من خلال اسداء المشورة والارشاد .

٨٦- وتراوحت النفقات في السنوات الأخيرة بين ١٦٦ مليون و ٣ ملايين من دولارات الولايات المتحدة سنويا (مقابل ٣١٦ مليون من دولارات الولايات المتحدة في ١٩٨٢) ، مع تسهيلات منتظمة . ويلقى هذا النشاط تنظيما وتقديرا طبيين ، وتراقبه حفنة من الموظفين في كل ميدان .

ولم يتلق فريق وحدة التفتيش المشتركة أية شكاوى من أعمال هؤلاء . ومع ذلك أبدت بعض الملاحظات بشأن الاجراءات الادارية المتعلقة بتحديد حالات العسر الخاصة . وقد درست التعليمات المتعلقة بخدمات الاغاثة ويبدو أنها مفصلة بعض الشيء وقد توجي بأنها مفرطة في البيروقراطية . ورغم امكان خفض بعض الأعمال الورقية (مثل ذلك أن أية حالة تحتاج إلى توصية على خمس مستويات قبل اقرارها وتسجيلها) ، لوحظ أن هذه التعليمات متشعبة مع حاجات هذا النشاط . ويمكن تجهيز الحالات العاجلة دون تأجيل لا مبرر له ، ويمكن منح المديرين الميدانيين سلطة كافية لتحديد حالات العسر الشديد .

(د) خدمات الاطعام

٨٧ - وبالإضافة إلى حصص الاغاثة الأساسية لمساعدة حالات العسر الشديد ، دأبت الاونروا على توفير خدمات الاطعام للمسؤولين خارج المستشفيات ، والمرض في المستشفيات العامة والعقلية ، ومراكز الولادة ، والحوامل والرضعات ، ومستشفيات الأطفال ووحدات الأطفال في المستشفيات العامة ، وموظفي المستشفيات ، والطلاب في مراكز التدريب المهني - وكل هذا يمثل حوالي ١٣٠.٠٠٠ وجبة كل يوم . وتختلف القيمة التغذوية باختلاف الحالات - فهي تتراوح بين ٢٠٠ سعر حراري كل يوم للأطفال في سن الثانية حتى الثالثة وبين ٢٥٠٠ سعر حراري للطلاب الذكور في مراكز التدريب المهني . وهذه الخدمات ذات طابع مستمر ومن الواضح أنه ينبغي عدم تقليصها .

٢ - المشاكل المتعلقة

(أ) آثار وقف توزيع حصص الاغاثة الأساسية

٨٨ - لقد أوقف المفوض العام توزيع حصص الاغاثة الأساسية على اللاجئين المستحقين فسي ايلول / سبتمبر ١٩٨٢ . ورغم قرار الجمعية العامة ٣٧ / ١٢٠ وأو الذي يرجو منه أن يستأنف التوزيع " في أقرب وقت ممكن " وأن يواظب على ذلك ، لا يبدو من المحتمل في ضوء الحالة العالمية الراهنة للوكالة إعادة توزيع حصص الاغاثة على نطاق واسع . ويبدو أن العواقب السياسية والنفسية لانقطاع حصص الاغاثة الرئيسية أهم كثيرا من المعونة الغذائية ذاتها ، لأنه يبدو أن استمرار المفوض العام قد أثر تأثيرا خطيرا في ثقة اللاجئين والحكومات المحلية بمخططات الاونروا . وكان من الأسهل فهم وقبول اجراء خفض أقل خطورة في الخدمات - مثل تخفيض الحد الأعلى السنوي ، وربما اقترن ذلك بتخفيف الشروط التي تنظم أهلية الدخول في فئة العسر الشديد .

٨٩ - ويتيح قرار المفوض العام فرصة احتيج اليها لوضع نهج جديد لكامل مشكلة الاغاثة . وترى وحدة التغذية المشتركة أن نمط هذه المساعدة قد طال أكثر من اللازم . مثال ذلك أن الغرض الأصلي من توزيع الدقيق قد انتفى منذ وقت طويل . فلم يعد اللاجئين من حيث المبدأ يخبزون خبزهم بأنفسهم . وهم يقايمون دقيقهم في المخبز المحلي بخبز يقل وزنا عنه على أساس نحو ٧ في المائة من قيمته . ويبدو أن من الأفضل لهم لو أعطوا قسائم غذائية بدلا من الدقيق . كذلك من المشكوك ما اذا كان استمرار المساعدة الغذائية التقليدية أمرا لازما ، وما اذا كان من الأجدي اتباع نهج جديد لهذه المشكلة .

٩٠ - ونقدم فيما يلي ، بوجه خاص ، النهج الجديدة التالية للنظر فيها على سبيل الأولوية :

- دمج المساعدة الحالية في حالات العسر الشديد وتوزيع حصص الاغاثة الأساسية في برنامج اغاثة ودعاية واحد لمساعدة اللاجئين المعوزين (بتقديم المساعدة مثلا في حالات العسر الشديد في جميع الميادين الى اللاجئين الذين

يحتاجون المساعدة فعلا) . وينبغي أن يطلب من المفوض العام أن يوضح بالتعاون مع الحكومات المضيفة معايير جديدة لاستحقاق هذه المساعدة لتقدم الى اللجنة الاستشارية للموافقة عليها . وينبغي من خلال تطبيق هذه المعايير الجديدة تحديد فئة اللاجئين الذين لهم الأولوية في المساعدة .

— احلال الادخال التدريجي لقسائم الأغذية لتحل محل التوزيع عينا . ويبدو الآن أن هذه امكانية واقعية لأن بعض المتبرعين وافقوا على تقديم تبرعاتهم الى الأونروا نقدا لا عينا . أما الأغذية المتاحة فيستمر توزيعها وفقا للإجراءات المقررة . وبالإضافة الى ذلك ستتاح قسائم للاجئين المستحقين لكي يشتروا الأغذية في الحوانيت المخصصة لذلك . وسيكون لنظام التوزيع هذا فائدة أخرى وهي تتمثل في كونه أقل عبثا وكلفة .

— الغاء الحد الأعلى السنوي لحصص الاغاشة ؛ ويتحدد طبقا مقدار حصص الاغاشة — سواء كانت عينا أو بالقسائم الغذائية — حسب امكانيات الميزانية . وينبغي معاملة الزيادة والنقصان معاملة متساوية في جميع الميادين .

(ب) المصاعب الناشئة عن نقص الموارد

١ ' تدهور مهاني الاونروا وماوى اللاجئين

٩١ — ينجم معظم جميع الصعوبات التي تواجه برنامج الايواء ، ان لم يكن كلها ، عن عدم توفر التمويل الكافي لهذا النشاط . فمنذ عام ١٩٧٠ فصاعدا انفق ، في المتوسط ، أقل من ٣ في المائة من ميزانية الاغاشة على ايجار مبنا وصيانة المنشآت . وازا أريد للاونروا أن تعزز ثقة اللاجئين بحملياتها ، يبدو من الواضح ان هناك حاجة ملحة الى تخطيط أكثر توازنا وتوزيع الموارد لصالح المأوى . ويستفاد من تقارير الميزانية المتاحة عند وضع هذا التقرير أنه ليس من الواضح ما اذا كان العواد من ذلك هو تحويل جانب من الموارد الموفرة من وقف توزيع حصص الاغاشة الأساسية الى برنامج الايواء .

٩٢ — ورغم أن وحدة التفتيش المشتركة تدرك القيود المالية التي تعمل الاونروا في ظلها ، فانها تشعر بالحاجة الى مزيد من الجهود وربما الى نهج جديدة لتمويل مبنا واصلاح وصيانة مهاني الاونروا . وينبغي كخطوة أولى وضع خطة عمل لفترة سنتين تشبه تلك التي تخص التعليم ، وتتحدد فيها بوضوح المجالات التي لها الأولوية الاهتمام — وهي مبنا أو تعمیر منشآت الاونروا في مختلف الميادين .

٩٣ — وتوصي وحدة التفتيش المشتركة باناطة المسؤولية عن صيانة مهاني الاونروا بموظفي التعليم والصدفة في الميادين والموظفين المختصين فيها مسؤولين . ومع ذلك ينبغي أن يكون موظفو الهندسة المهندسين مسؤولين عن الاشراف التقني على الأشغال التي اضطلع بها حتى الآن .

يضاف الى ذلك انه ينبغي استعراض وتعديل الاجراء الحالي للاذن بالنفقات المنصوص عليها في الميزانية من أجل الاصلاح والصيانة ، بحيث يكون المديرون الميدانيون مسؤولين تماما وموضع محاسبة عن سلامة استخدام الموارد .

٢ ' مشاريع المساعدة الذاتية

٩٤ - أشير في الفقرتين ٨٢ و ٨٣ توفير الاونروا مساعدة محدودة لمشاريع المساعدة الذاتية المجتمعية سواء بمواد البناء أو نقدا . وتقوم هذه المشاريع بدور هام في تخفيف أحوال معيشة اللاجئين . وهي تشمل بناء ممرات من الأسمت المسلح وطرق معبدة بالأسفلت في المخيمات والمدارس ، وانشاء صفوف دراسية اضافية ومختبرات مدرسية ومراكز للشبيبة وساحات للمدارس وملاعب ومنشآت للمياه والنظافة العامة والكهرباء وما الى ذلك . كذلك تقوم مشاريع المساعدة الذاتية بصيانة منشآت الصحة والتعليم في بعض المناطق . ولهذه الأنشطة فوائد جمة .

٩٥ - والمسؤولية عن مشاريع المساعدة الذاتية ليست موزعة بالتساوي . فهي مناطة في بعض الميادين بالبرنامج الصحي ، وفي ميادين أخرى ببرنامج الاغاثة أو تكون مشتركة بين البرنامج الثلاثة . وهناك احتمال قوي أن هذا هو سبب تفاوت التأكيد على هذا النشاط وما يسفر عنه من تفاوتات في وضع مشاريع المساعدة الذاتية في مختلف الميادين . مثال ذلك أنه أنفقت فسي الأردن خلال السنوات العشرة الماضية حوالي ١٣ مليوناً من دولارات الولايات المتحدة ، أي بواقع ٧ دولارات على كل لاجئ . وكانت حصة الاونروا من ذلك ٢٢ مليوناً من دولارات الولايات المتحدة ، أي حوالي ١٥١٥ من دولارات الولايات المتحدة لكل لاجئ طيلة عشر سنين . وتبين المقارنة مع الضفة الغربية ان ضعف هذا المبلغ قد أنفق على اللاجئين في المخيمات خلال نفس الفترة . بل ان التفاوت كان أكبر من ذلك في الميادين الأخرى . ويستدعي الأمر نهجا أكثر تنظيميا وتشديدا أكثر على المساعدة الذاتية .

٩٦ - ونظرا لما تواجهه الاونروا من استمرار نقص الموارد ، يبدو أن مشاريع المساعدة الذاتية التي تجرى تحت مسؤولية الاونروا وتمثل فرصة جديدة يمكن أن تساعد في اصلاح بعض المشاكل النفسية والسياسية الناجمة عن انقطاع توزيع حصص الاغاثة الأساسية . وتشعر وحدة التفتيش المشتركة أن المشاريع الانمائية الصغيرة المدرة للدخل والتي تشرف عليها الاونروا قد تأتي أيضا بنتائج طيبة . وهناك مثال طيب على ذلك هو وجود عدد من التعاونيات الانمائية في الضفة الغربية وغزة تدعمها الاونروا . ويجب دراسة امكانية هذا النهج بعناية مع الاقتراحات المتعلقة بالتدريب المهني في مهن معاصرة أشير اليها في الفقرة ٤٤ أعلاه . واذا أثبتت هذه الدراسة سلامة هذا النهج ، يتعين على الوكالات المتخصصة في الأمم المتحدة أن تسهم في تمويل المشاريع الانمائية الصغيرة ، وأن تساعد بالدمم التقني وغيره الى أن تصبح قادرة على اعالمة نفسها . وتستطيع هذه بدورها ، اذا ما أحسن تنظيمها ونجحت ادارتها أن تولد تغذية ارتجاعية مالية لبرامج التعليم والصحة .

٩٧ - وختاما ترى وحدة التفتيش المشتركة أن الاونروا قد استمرت مدة طويلة تتبع نمطا واحدا في عمليات الاغاثة . فقد أقامت نظاما معقدا لعمليات الاغاثة الواسعة النطاق جرت في مجملها على نحو كاف في ظروف متفجرة سياسيا وعسكريا . وكان لهذا دور حيوي في الوفاء بولاية الاونروا في الشرق الأدنى . ومع ذلك كانت الجهود المبذولة للبحث عن نهج جديدة لمساعدة اللاجئين المعوزين قليلة . ولم يبدأ استعراض العمليات الا مؤخرا . ويهدو أن المشاريع المجتمعية للمساعدة الذاتية والمشاريع الانمائية التعاونية التي تشرف عليها الاونروا تقدم رغم صغر حجمها فرصة للاستثمار المفيد للموارد المحدودة التي في حوزة الاونروا .

ثالثا - المشاكل المالية

الف - الميزانية والتحويل

١ - ادخال نظام ميزنة وتحويل

٩٨ - قد يكون بالامكان التخفيف من الازمة المالية المتكررة للاونروا - حيث ان مستوى التبرعات في كل سنة لا يكا في مستوى النفقات المخططة - لو تحسنت الاساليب المستخدمة فسي اعلام الدول الاعضاء المتبرعة عن احتياجات الوكالة . فبدلا من عدة عروض للنفقات المقررة التي تحتوى على ارقام مختلفة في اوقات مختلفة في السنة ، والمقررات التي تتخذها الدول الاعضاء بشأن التحويل ، دون مناقشة الميزانية مناقشة دقيقة ، فقد اوجزت في الفقرة ادناه اجراءات اكر منطقية تتضمن العناصر التالية :

- وضع ميزانية تفصيلية بالفعل .
- قيام الدول الاعضاء بمناقشة للميزانية بدقة والموافقة عليها .
- تحديد الدول الاعضاء المتبرعة لتبرعاتها استنادا الى هذه الميزانية المعتمدة .

٩٩ - ان حالة الاونروا تتعارض ، في مجال مسائل الميزانية والمالية ، مع الممارسات العادية لمؤسسات منظومة الامم المتحدة - والاختلافات الرئيسية تتمثل في ان الاونروا لا تعرض على الدول الاعضاء ميزانية او ميزانية برنامجية ، رسمية، تقدم فيها معلومات مفصلة عن النفقات المنتسوة ، وانسه بالتالي لا توجد هناك مناقشة حقيقية للميزانية في اي هيئة من الهيئات الحكومية الدولية . فهناك عدة وثائق تقدم معلومات عن الميزانية ، ولكنها ليست ميزانية مفصلة بالفعل ، كما ان العلاقات بين الميزانية والبرنامج ليست مشروحة بوضوح .

١٠٠ - فبالنسبة للاستعمال الخارجي ، اي فيما يتعلق بتقديم توقعات النفقات الى الدول الاعضاء هناك لا يتوفر الا مايلي :

(أ) ثلاث صفحات في ميزانية الامم المتحدة البرنامجية لفترة السنتين : وهي مختصرة جدا ، ولا تتفق الارقام الواردة فيها مع تلك التي ترد في الوثائق اللاحقة ؛

(ب) المعلومات المقدمة سنويا في فصل من تقرير المفوض العام يحتوى على ميزانية منقحة للسنة الجارية وميزانية مقترحة للسنة القادمة ، وما يذكر ان تقرير المفوض العام يقدم في ايلول / سبتمبر وان الفصل الثالث المذكور يصف أنشطة الاونروا خلال فترة الاثنى عشر شهرا الممتدة من ١ تموز / يوليه من السنة السابقة الى ٣٠ حزيران / يونيه من السنة الجارية . ويتضمن فصل الميزانية قيد البحث جدولا مقسما الى خمسة اجزاء و ١٨ عنوانا من عناوين الميزانية . ويميز كل عنوان من هذه العناوين بين التكاليف المتكررة والتكاليف غير المتكررة ، يرافقه نص قصير يصف بوجه عام اية اختلافات مع السنة الماضية . ويقدم عدد من الجداول في المرفق كميية معينة من المعلومات عن مجموع عدد اللاجئين ، والتلاميذ ، والمنح الدراسية ، وما الى ذلك وعن الإيرادات المطلقة ؛

(ج) المعلومات المقدمة الى اللجنة الاستشارية في تواريخ مختلفة في وثائق تحت عنوان "التوقعات المالية للسنة كذا - ١٩" او "حالة الاونروا المالية في ...". بيد ان هذه الوثائق لا تتضمن ، معلومات اكثر تفصيلا بشأن النفقات المنتواة ولا تشرح بوضوح الاختلافات مع ارقام النفقات المنتواة المقدمة سابقا .

١٠١ - وتظهر الاختلافات بين التقديرات المختلفة للنفقات المنتواة والنفقات الفعلية في الجدول الآتي :

١٩٨٣	١٩٨٢	١٩٨١	١٩٨٠	١٩٧٩	١٩٧٨		
دولار	دولار	دولار	دولار	دولار	دولار		
٢٧٢ ٢٥٢	٢٦٥ ٥٧٤	٢٢٠ ٩٢٥	١٨٥ ١٥٨	١٥١ ٨٣٨		النفقات المتتواة	الارقام المقدمة في
١٨٥ ٢٩٤	١٨٥ ٢١٦	١٦٠ ٥٢٦	١٢٢ ٥٤٥	١١٤ ٢٢٧		الايادات المتوقعة	أيلول / سبتمبر
٨٦ ٠٥٨	٨٠ ٢٥٨	٧٠ ٢٨٩	٥٦ ٨١٥	٣٧ ١١١		المجموع	السابق للسنة المالية
							ذات الصلة
٢٢٣ ٥٢٦	٢٣٨ ٦٦٧	٢١١ ٢٨٩	١٨٢ ١١٢	١٦٦ ٢٤٦	١٣٩ ٨٠٠	النفقات المتتواة	الارقام المصححة في
١٩١ ٤٨٧	١٩٢ ٢٩١	١٦٤ ٤١٦	١٢٤ ٣٦١	١٢٨ ٠٢٩	١٢٥ ٥٩٥	الايادات المتوقعة	٣٠ حزيران / يونيو
٤٢ ٠٣٩	٤٤ ٣٧٤	٤٦ ٨٧٣	٥٨ ٧٥١	٣٨ ٢١٧	١٣ ٨٤٥	المجموع	من السنة المالية
							ذات الصلة
١٨٢ ٨٥٤	١٨٠ ٧٢٨	١٨٢ ٦٧٧	١٥١ ٤٧١	١٥٢ ١٨٨	١٢٢ ١١١	النفقات	الايادات والنفقات
١٨١ ٨٧٧	١٩٠ ٧٢٢	١٨٤ ٥٦٨	١٥٨ ٨٧١	١٤٨ ٨٧١	١٣٠ ٥٠٤	الايادات	المتوقعة الحقيقية
٩٧٧ -	١٠ ١٩٢ +	٨٩١ +	٦ ٦٨٢ -	١٦٠ -		الاختلافات	حتى نهاية السنة
							المالية ذات الصلة

••/••

١٠٢ - ويلاحظ في هذا الجدول ان حالات العجز المعلنة في ايلول / سبتمبر السابق للسنة المالية ذات الصلة ، هي حالات عجز عالية جدا بوجه عام (تتراوح بين ٢٥ في المائة و ٣٠ في المائة من مجموع الميزانية) ، وان حالات العجز هذه تتعرض لهبوط كبير حتى ٣٠ حزيران / يونيه من السنة المالية ، وان هناك توازن تقريبي (بشكل عجز او فائض ضئيلين) تتحقق عند نهاية السنة . والنتيجة النهائية ، يمكن ان تعزى الى ما يلي :

- اما الى طفرة كبيرة ، كما في عام ١٩٨٠ ، في الايرادات المقدرة من ١٣٣ مليون الى ١٨٣ مليون دولار ،

- او تخفيضات في النفقات لا تقل عن ذلك (٥٠ مليون دولار في عام ١٩٨١ و ٨٠ مليون دولار في عام ١٩٨٢) . اما في عام ١٩٨١ فان التخفيضات توزعت على جميع برامج الوكالة ؛ فخفضت ميزانية التعليم بمقدار ٣٢ مليون دولار ، وميزانية الصحة بمقدار ٦ ملايين وميزانية الاغاثة بمقدار ١١ مليون . وحصلت تخفيضات مشابهة في عام ١٩٨٢ ، فخفضت ميزانية التعليم بمقدار ٤٣ مليون دولار ، وميزانية الصحة بمقدار ٨ ملايين دولار ، وميزانية خدمات الاغاثة بمقدار ٢٣ مليون دولار .

١٠٣ - ولا يمكن شرح هذه الحالة الا لانه :

(أ) ليس هنالك تاريخ محدد ، في وقت مبكر من العام يعرف فيه مقدار التبرعات التي تشكل ايراد الاونروا خلال العام . ويعقد بوجه عام مؤتمر اعلان التعهدات في حوالي نهاية تشرين الثاني / نوفمبر من السنة التي تسبق السنة المالية ، ولكن في وقت لا يزال فيه اغلب المتبرعين في وضع يتعذر عليهم فيه ان يحددوا نواياهم بوضوح . ويقوم المفوض العام بالتفاوض طيلة العام للحصول على تعهدات ثابتة من كل واحد من المتبرعين الرئيسيين ؛

(ب) ونتيجة هذه المفاوضات ، تحصل اختلافات في التقديرات على مر السنة . وبخية تحاشي زيادة النفقات على الايرادات ، تتبع سياسة بالغة التحفظ . ويجرى استكمال وثيقة داخلية ، تحت عنوان " تقرير عن حالة الميزانية " ، عدة مرات في العام الواحد (ست مرات في عام ١٩٧٩ ، وخمس مرات في عام ١٩٨٠ واربع مرات في عام ١٩٨١ واربع مرات في عام ١٩٨٢) . وهي تحتوي في مرفق لها على قائمة " النفقات التي لم تعتمد بعد " . ويعادل مبلغ هذه " الميزانية التي لم تعتمد بعد " ، بوجه عام ، مبلغ العجز المتوقع ، او بتعبير اخر ، الفرق بين مبلغ الميزانية المقدمة في تقرير المفوض العام ومجموع قيمة التبرعات المتعهد بها في الوقت الذي يجري فيه اعداد تلك الوثيقة . وتتسم الاشارات التي يقدمها تقرير حالة الميزانية هذا والمتعلقة بالتغيرات الممكنة ، بالتفصيل البالغ ، وكثيرا ما تشير الى مبالغ متواضعة جدا .

١٠٤ - ان اذونات النفقات (التخصيصات) المرسلة الى المديرين الميدانيين مفصلة جدا ومعدة بمستوى منخفض من الرموز الفرعية . وتميز هذه الاذونات بين التخصيصات " السنوية " ، وتخصيصات ابحاث التبرير " والتخصيصات " غير المعتمدة بعد " ، وهي مقسمة الى ثلاث فترات مدة كل منها اربعة اشهر ، وهذا الاجراء يسهل المراقبة الدقيقة على استخدام الاموال .

١٠٥ - لذلك يبذل الجهد لتكثيف النفقات بدقة حسب مستوى الإيرادات المتاحة . ولكن تظل تدابير تخفيض التكاليف داخلية . ولا تشارك الدول الأعضاء في هذه القرارات اليومية للميزانية ، التي يكون لها في نهاية المطاف تأثير خطير على الإدارة وعلى الخدمات المقدمة للاجئين ، وصيانة المباني المدرسية ، ومستوى المعدات في المستوصفات ، وما إلى ذلك . ويمكن الحكم على مدى الضرر من الفصل الثاني من التقرير . فضلا عن ذلك فإنه لا يقدم إلى الدول الأعضاء بيانا واضحا يتعلق بعواقب التخفيضات وقد تعيل هذه الدول إلى الافتراض بأن من الممكن تمويل ٧٥ في المائة من النفقات دون الحاق ضرر خطير . لذا يبدو أنه لا بد من اعتماد نظام أكثر وضوحا ودقة يمكن الدول الأعضاء من تحديد نتائج مستوى التبرعات الذي تحدده للوكالة .

١٠٦ - وينبغي ان يقوم هذا النظام أولا على اساس وضع ميزانية حقيقية . وينبغي ان تعرض الميزانية على نحو واضح وادق بكثير مما هي عليه الحال في تقرير المفوض العام . وفي الواقع من المفضل ان يكون هناك وثيقة متميزة عن التقرير السنوي تحت عنوان " الميزانية البرنامجية للاونروا " .

١٠٧ - ويتميز الهيكل الحالي للميزانية بأنه يعرض على نحو مستقل كلا من البرامج الثلاثة الرئيسية (الاجزاء الثلاثة الاولى) . والتكاليف الادارية العامة والتكاليف المشتركة (الجزء الرابع) واحتياجات الطوارئ (الجزء الخامس) . وهذا الهيكل لا يبدو أنه يتطلب اي تغيير ولكن ينبغي التوسع في الايضاحات المقدمة إلى الدول الأعضاء ، اي ينبغي القيام بتقسيم كل عنوان من عناوين الميزانية الحالية إلى اقسام فرعية ، وان يرفق كل عنوان من عناوين النفقات بشرح واضحة .

١٠٨ - وينبغي ان تكون درجة التفصيل معادلة على الاقل لتلك المتاحة في الجدول الف من تقرير مراجعي الحسابات الخارجيين ، فيما يتعلق بالنفقات والالتزامات العامة قيد البحث ، وعلى سبيل المثال فان العنوان " المأوى " (من الجزء الثالث ، " خدمات الاغاثة ") مقسم إلى اربعة بنود : تشييد المأوى وصيانتها ، وتحسين الطرق والمخيمات ، وايجار المخيمات والادارة ؛ وعلى نفس المنوال تقسم الخدمات الطبية إلى ١٢ بنودا من بينها الخدمات الصيدلانية والخدمات المختبرية وخدمات المستوصفات ومراكز الامومة والمستشفيات العامة . كما ينبغي للميزانية فيما يتعلق بكل بند من بنود النفقات هذه ، ان تميز بين تكاليف التشغيل وتكاليف الرأس مالية او غير المتكررة ، وان تشمل على ما يلي :

- جدول تعيين الموظفين (وتكاليف الموظفين) ؛
- تكاليف السفر والاتصالات والتكاليف المتنوعة ؛
- جدول تكاليف المعدات (ويقدم كل منها معلومات عن المناطق الخمس ومقار العمل) ؛
- سرد يشرح البرنامج الذي يقابل العنوان وترافقه البيانات الرقمية اللازمة (تكلفة كل تلميذ او لاجئ ، وعدد الاشخاص المعنيين . وما إلى ذلك) .

١٠٩ - وينبغي ان يذهب الشرح الى ابعد من هذا التفصيل فيما يتعلق بالبنود الرئيسية (مثل التعليم الابتدائي والاعدادى) ، التي تستحوذ على بضع عشرات من ملايين الدولارات وينبغي ان تجزأ بدقة حسب المؤسسة او المدرسة بالنسبة لكل منطقة .

١١٠ - وينبغي ان تنظم مناقشة الميزانية وعملية اقرارها على النحو التالي :

- اولاً ، ينبغي الحصول على مشورة تقنية سليمة بشأن محتويات الميزانية . ولهذا الغرض يوصى بأن تحال ميزانية الانروا الى اللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية لتنظر فيها .

- ثانياً ، ينبغي ان تناقش الميزانية ، جنباً الى جنب مع التقرير الذى الصلة للجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية ، من قبل اللجنة الاستشارية التي يتعيين عليها ايضاً اعداد تقرير عن الوثيقة قبل اقرارها بصورة نهائية من الجمعية العامة من خلال اللجنة السياسية الخاصة (وكما ينبغي ان يتلقى اعضاء الفريق العامل المعنى بتمويل الانروا ، جميع الوثائق ذات الصلة) .

١١١ - وينبغي ان يتم اى تخفيض في مستوى الانفاق المقرر في اثناء عملية المناقشة والاقرار . كما ينبغي ان تتاح للمتبرعين الرئيسيين الفرصة ، اثناء المناقشة ، للاعراب عن ارائهم بشأن هذه النقاط . وهذا يعنى ان عليهم ان يتبينوا من التغييرات المفصلة المدخلة على ميزانية المفوض العام ما عواقب اية تخفيضات يقترحونها . وبعد هذا التنقيح الدقيق ستتمثل الميزانية المعتمدة الاساس الذى تتمكن بموجبه الدول الاعضاء تحديد اسهاماتها . ويمكن اثناء مناقشات الميزانية اجراء مشاورات غير رسمية فيما بين المتبرعين الرئيسيين لتحديد حصة كل منهم . وفي هذه الاحوال تكون مقررات الدول الاعضاء المتبرعة ، فيما يتعلق بمستوى ونوع الانشطة التي تضطلع الانروا بالمسؤولية عنها مستندة الى معرفة افضل بعواقب هذه المقررات .

١١٢ - واذا كان بعض المتبرعين في وضع غير قادرين على عقد الالتزامات بشأن مستوى تبرعاتهم قبل بداية سنة الميزانية ، فانه ينبغي بذل كل مجهود للحصول على صورة واضحة عن التعهدات قبل نهاية ايار/مايو من سنة الميزانية على ابعد حد ، وربما يمكن عقد مؤتمر آخر لعلان التبرعات في حوالي هذا التاريخ ، الى جانب دورة خاصة للجنة الاستشارية (وربما للفريق العامل المعنى بتمويل الانروا) ، بغية تحديد الميزانية النهائية للسنة الجارية . وبدلاً من الاقتصار على معالجة المستوى المتوقع للايرادات ، فان هذا الاجتماع سيتيح اجراء مناقشة للميزانية المعتمدة واعتماد التغييرات التي قد تصبح ضرورية اذا كان مستوى الايرادات المتوقعة لا يكافئ مستوى نفقات الميزانية المنتواة . وسيؤدي مثل هذا الاسلوب الى اشراك الدول الاعضاء ، ولا سيما المتبرعون الرئيسيون ، في اى تخفيض اخر ممكن لميزانية الانروا ، وسيتيح لها معرفة كاملة بنتائج اية تخفيضات .

٢ - التغييرات المستصوبة الأخرى

١١٣ - هناك فروق أخرى بين ممارسات الأونروا وممارسات غيرها من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في مجال الميزانية والشؤون المالية . وتتعلق هذه الفروق بطول مدة الميزانية ، ووجود اعتماد خاص بالنسبة لاستحقاقات انهاء خدمة الموظفين وعدم توفر علاقة بين البرمجة والميزنة . وسيكون من صالح الوكالة ، في رأى وحدة التفتيش المشتركة ، أن تزيل هذه الفروق .

امكانية وضع ميزانية لفترة سنتين

١١٤ - لاحظت وحدة التفتيش المشتركة فرقا أساسيا بسيطا بين ميزانيات السنوات المتتابعة . لذلك فمن المقترح ، كخطوة أولى ، أن تعد الأونروا ميزانياتها لمدة سنتين تقويميتين ، على أن تدخل عليها ، عند الاقتضاء ، تعديلات يقرب نهاية السنة الأولى . ومن شأن هذا أن يخفف من وقت الموظفين الذي أضحي مكرسا الآن لاعداد الميزانية في المواقع الميدانية وفي المقر . وقد أخذت منظمات أخرى ، ممولة فقط من التبرعات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومؤسسة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة (اليونيسيف) ، بنظام وضع ميزانيات لفترة سنتين . ومن الممكن جدا ان تتبع الوكالة هذا المثل .

مشاكل معينة تتصل باختياطي استحقاقات نهاية الخدمة

١١٥ - اثناء الدورة السادسة والثلاثين للجمعية العامة ، دعا المفوض العام "السي ان تدرج الالتزامات المتعلقة باستحقاقات نهاية الخدمة ، في حالة التكرار المكثف ، في الميزانية العادية للأمم المتحدة ؛ غير ان اقتراح المفوض العام لم يعتمد" . ومن رأى وحدة التفتيش المشتركة انه سيكون من المستصوب ان تعيد الجمعية العامة النظر في هذا القرار . فالاعتماد الخاص باستحقاق نهاية الخدمة يمثل عبئا شديدا على ميزانية الأونروا . اما المدفوعات الأساسية بالنسبة لنهاية الخدمة فيمكن القيام بها فقط في حالة توقف عطيات الأونروا واضطرار موظفيها الي ترك الخدمة . ويتفق هذا مع ما يبدو انه حدث بعيد الاحتمال . وفي ٣١ كانون الاول / ديسمبر ١٩٨٢ بلغ هذا الاعتماد ٥٢ ٨٥٧ ٥٧٦ دولارا من دولارات الولايات المتحدة . وتضاعفت الزيادات المنتظمة فيه حتى بلغت ٨ ملايين دولار في عام ١٩٨٠ ، و ٨٥ ملايين في عام ١٩٨١ و ٨ ملايين في عام ١٩٨٢ . فاذا ما قررت الجمعية العامة فقط ان الأمم المتحدة في حالة التكرار المكثف ، ستتحمل تكلفة تعويضات نهاية الخدمة المدفوعة للموظفين اذا لم يكن في وسع الأونروا القيام بذلك ، فان المنظمة ستخاطر بشي بسيط وسيصبح في الامكان تخفيض اجمالي ميزانية الوكالة بما يتراوح بين ٥ و ٨ ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة كل سنة .

اعتماد ميزانية برنامجية واستخدامها كأداة تنظيمية

١١٦ - يمكن استخدام وثيقة الميزانية الموصى بها أعلاه ليس فحسب لتقديم المعلومات الى الدول الأعضاء بل أيضا لتنظيم الوكالة . ومن الممكن ان تصبح ميزانية برنامجية مكيفة وفقا للاحتياجات المحددة لبرامج الوكالة . ومن شأنها ان توفر المزايا التالية :

(أ) يمكن لعملية استعراض الميزانية ان تركز بمزيد من السهولة على المسائل الفنية وعلى تخصيص الأولويات بين البرامج والبرامج الفرعية ؛

(ب) من شأن الميزانية البرنامجية ان تيسر المزيد من تفويض السلطة للمديرين الميدانيين ، بينما تحتفظ للمقر بالرقابة المناسبة ، لضمان ان النفقات لم تتجاوز التبرعات ؛

(ج) يمكن للميزانية البرنامجية ان تنشئ صلة مباشرة مع أداة رئيسية مستخدمة الآن للتخطيط وللرقابة على التنفيذ - هي خطة العمل التعليمية لفترة السنتين . واذ ما وضعت خطط معادلة للصحة والاغاثة (انظر الفقرتين ٧٠ و ٩٢) ، فانه يمكن ادماج هذه الخطط في البرامج الفرعية وعناصر البرنامج في الميزانية البرنامجية .

البرامج والمشاريع التكميلية وما تحتاج اليه من تمويل

١١٧ - اثناء زيارة فريق وحدة التفتيش المشتركة للمخيمات والمدارس والعيادات (انظر الفصل الثاني اعلاه) ، أصبح من الواضح امامه ان تخصيص تبرعات اضافية لمشاريع محددة من شأنه في حالات كثيرة تحسين كمية ونوعية الخدمات المقدمة للاجئين بشكل اساسي . وقد لوحظ ، على سبيل المثال ، (انظر الفقرة ٤ اعلاه) أن الاثروا غير قادرة في الوقت الحاضر على قبول أكثر من واحد من أربعة أو واحد من تسعة ممن المرشحين ، وفقا للمواقع الميدانية ، لأنشطة تدريبها المهني . وان اعداد برنامج خاص لتوسيع هذه الأنشطة ومن ثم قبول عدد أكبر من الطلاب هو على وجه التحديد نوع العملية التي يمكن السعي من أجل الحصول على تبرعات خاصة لها من الدول الأعضاء . ومن الممكن ان يصلح نظام " المشاريع المرهونة بتوفر الأموال " الذي تأخذ به اليونيسيف كنموذج نافع في هذا الصدد . كما ستكون المبادرات المعادلة مستصوبة في برنامجي الصحة والاغاثة . ولا يتطلب الأمر أن يكون هذا التمويل الاضافي للمشاريع المحددة مقصورا على تبرعات تقدمها الدول الأعضاء ؛ ولذا لا ينبغي اهمال الفرص لمحاولة الحصول على الأموال من مصادر متطوعة محلية أو غير محلية . وتحقيقا لهذه الغاية ، ينبغي نشر وثيقة مستقلة تختلف عن وثيقة الميزانية ، تحت عنوان " مشاريع الإثروا المرهونة بتوفر الأموال " لمساعدة المفوض العام في انشطته الرامية الى جمع الأموال .

ب* - مسائل الموظفين

١١٨ - فيما يتعلق بعدد الموظفين ، فان الاونروا تعتبر الى حد بعيد أكبر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في هذا الصدد . ويوجز الجدول أدناه هذا الوضع :

توزيع وظائف الأونروا

١ نيسان / ابريل ١٩٨٣

الموقع	موظفو المناطق	الموظفون الدوليون في الأونروا		منظمة الصحة العالمية		اليونسكو المجموع
		ف	ع			
لبنان	٢ ٣٩١	٤	-	-	-	٢ ٣٩٥
الجمهورية العربية السورية	٢ ٤٢٧	٤	-	-	-	٢ ٤٣١
الأردن	٥ ٦١٨	٦	-	-	١	٥ ٦٢٥
الضفة الغربية	٢ ٧٠٣	٧	٢	-	١	٢ ٧١٣
غزة	٣ ٧٣٩	٥	-	-	١	٣ ٧٤٥
القاهرة	٣	-	-	-	-	٣
المقر (عمان)	٧٣	٤	-	٣	١٦	٩٦
المقر (فيينا)	١٩٨	٥٣	٩	٢	٢	٢٦٤
نيويورك	-	٢	١	-	-	٣
	١٧ ١٥٢	٨٥	١٢	٥	٢١	١٧ ٢٧٥

ومن الشواغر ٣٠٧ من وظائف المناطق و ٦ من الوظائف الفنية الدولية ووظيفةتان دوليتان من فئة الخدمات العامة و ٣ وظائف تابعة لليونسكو .

١١٩ - وجميع الوظائف الفنية الدولية - فيما عدا ست وظائف مدفوعة من ميزانية الوكالة ، والوظائف المعارة من منظمة الصحة العالمية واليونسكو المدفوعة من المنظمة التابعة لها والخاضعة لادارتها - محطّة على ميزانية الأمم المتحدة (وان كان الموظفون الفنيون الدوليون

بالوكالة لـيسوا من الناحية العملية موظفين للأمم المتحدة) . والوظائف الدولية من فئة الخدمات العامة - باستثناء ثلاث وظائف تدفعها الوكالة نفسها - محطة أيضا على ميزانية الأمم المتحدة . وهناك ٩ وظائف أخرى (٦ وظائف فنية دولية و ٣ وظائف خدمات عامة) ممولة من تبرعات خاصة غير حكومية بالنسبة لحالة الطوارئ في لبنان .

١٢٠ - وفيما يلي بيان بالتدرج الوظيفي للوظائف الفنية الدولية البالغ عددها ١١١ (الاضروا واليونسكو ومنظمة الصحة العالمية) : وكيل الأمين العام : ١ : مد - ٣ : ٢ : مد - ١ : ١١ : ف - ٥ : ٢٥ : ف - ٤ : ٥٤ : ف - ٣ : ١٦ : ف - ٢ : ١ : وتتراوح درجات موظفي المناطق من ١ الي ١٨ ، وتنتمي الدرجات من ١٣ فما فوق الي وظائف ومهام ذات طابع تنظيمي اداري او يقوم بها موظف عمليات أقدم وفيما يلي جدول يحدد موظفي المناطق حسب الدرجة :

موظفو الخدمات العامة وهيئة التدريس في مناطق الأوتونوميا بحسب الدرجة
(في ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٨٣)

الدرجة	موظفو الخدمات العامة	هيئة التدريس	المجموع
١	٢ ٨١٨		٢ ٨١٨
٢	٤٧٣	١	٤٧٤
٣	١٨٠	١٠	١٩٠
٤	١٦٨	٢٣٤	٤٠٢
٥	٧٣٤	٧١	٨٠٥
٦	٢٢٤	١ ٢٩٠	١ ٥١٤
٧	٤١٥	١ ٤٨١	١ ٨٩٦
٨	٣٣٢	٣ ٤٦٩	٣ ٨٠١
٩	١٧٥	١ ٨١٩	١ ٩٩٤
١٠	١٠١	١ ٨٥٠	١ ٩٥١
١١	٥٠	١٠٩	١٥٩
١٢	٥٤	١٩٥	٢٤٩
١٣	٣٤	٢٦	٦٠
١٤	١٢٣	٩	١٣٢
١٥	٥٥	١٦	٧١
١٦	٥٦	١١	٦٧
١٧	١٣	١	١٤
١٨	١٣	٦	١٩
المجموع	٦ ٠١٨	١٠ ٥٩٨	١٦ ٦١٦

١٢١- ومن بين الفئات الثلاث من الموظفين : تضطلع الفئتان الأُوليان والموظفون الفنيون الدوليون وموظفو الخدمات العامة الدوليون بموظائف تقليدية أو "عادية" إدارية أو فنية ، وإن كانت في سياق سياسي وثقافي فريد إلى حد ما ؛ وتضطلع الفئة الثالثة - موظفو المناطق - بمجموعة متنوعة واسعة من الوظائف . وتشبه بعض هذه الوظائف تلك الموجودة في أنشطة برامج الأماكن الأخرى في منظومة الأمم المتحدة ؛ مثلا ، الدعم الإداري وإدارة شؤون الموظفين والشؤون المالية ، عمليات الإغاثة ، توزيع الامدادات ، وما إلى ذلك . إلا أن غالبية الوظائف هي في الأساس ذات طبيعة حكومية ، وخاصة في مجالي التعليم والصحة . وفي الدرجات من ١٣ إلى ١٨ (التي تقابل وظائف الإدارة أو الوظائف التنفيذية الأقدم) ، فإن تحليل الوظائف هو على النحو التالي تقريبا (أنظر الحاشية (٢) في الصفحة التالية) :

- ١٨ وظيفة على الدرجة ١٨ : موظفون اداريون أقدم بمن فيهم موظفو التعليم الميداني وموظفو الصحة الميدانية .
- ١١ وظيفة على الدرجة ١٧ : موظفون اداريون أقدم .
١ طبيب أقدم ، ١ أخصائي طبي أقدم ،
١ مهندس معماري .
- ٢٥ وظيفة على الدرجة ١٦ : ٢٥ طبيبا .
٥٠ موظفا اداريا من مختلف الأنواع .
- ٧٩ وظيفة على الدرجة ١٥ : ١٦ أخصائي تدريب ،
٣٩ طبيبا ،
٢٤ موظفا اداريا من مختلف الأنواع .
- ١٤٧ وظيفة على الدرجة ١٤ : ٥٥ طبيبا ، ١٠ جراحى أسنان ، ٥ صيادلة ،
١٢ مهندسا ،
٦٥ موظفا اداريا من مختلف الأنواع .
- ٧٠ وظيفة على الدرجة ١٣ : موظفون اداريون من مختلف الأنواع (أخصائيون تربيون ، موظفو منطقة ، مدققون ساعدون ،
بعض المدربين المهنيين) .

هنا* على ذلك ، فان الدرجات من ١٣ الى ١٨ تشمل وظائف ١٣٦ طبيبا ونحو ٣٠ مهندسا وأخصائيا ونحو ٢٣٠ موظفا اداريا من مختلف الأنواع .

١٢٢- وفي الدرجات من ١ الى ١٢ ، يكون تحليل الوظائف الأساسية على النحو التالي تقريبا :

٤٠٠	-	مدربون ومشرفون تربيون (الدرجات ١١ و ١٢)
١٠٠٠٠	-	مدرسون (الدرجات من ٤ الى ١٠)
٨٠٠	-	كتبة وأمناء وساعدون (الدرجات ٤ وه و ٨ و ٩)
١٠٠٠	-	عمال أخصائيون (الدرجات ٣ و ٤ وه و ٦ و ٧)
٣٠٠	-	سائقون (الدرجة ٥)
٣٦٠	-	مرضات وقابلات (الدرجات ٤ وه و ٧)
٣٦٠٠	-	عمال وعمال يدويون وسعاة (الدرجتان ١ و ٢)

(٢) لا تتطابق أعداد موظفي المناطق بحسب الوظائف دائما مع أعدادهم بحسب الدرجة لأن الكثير من الوظائف ، ولا سيما وظائف التدريس ، مشغولة بموظفين على مستويات أقل في الدرجة .

١٢٣- وكان من شأن اجراء تحليل دقيق لمشاكل التوظيف والتطوير الوظيفي وما الى ذلك أن يتطلب توفر معلومات احصائية أكثر دقة وشمولا بكثير من تلك التي استطاعت وحدة التفتيش المشتركة أن تحصل عليها . ومن شأن القيام في المستقبل القريب بادخال نظام محسن للمعلومات عن الموظفين ، بما في ذلك عمل صحائف حالة للموظفين مشابهة لتلك التي تستخدمها الأمم المتحدة ، أن يسمح باجراء تقييم أفضل للحالة . وقد اكدت وحدة التفتيش المشتركة بمجرد تحليل بيانات السيرة الخاصة بالموظفين الفنيين الدوليين واقتصرت على اجراء عدد قليل من الاستطلاعات في دراستها للوظائف وعدد التعيينات بالنسبة لكل درجة ولكل سنة ، وحالات الخروج المتوقعة نتيجة للسن ، وما الى ذلك ، في حالة موظفي المناطق . وكانت النتائج الأساسية كما يلي :

١ - العلاقة بين الموظفين الدوليين وموظفي المناطق

١٢٤- في حالة الأوتروا بالدات ، يبرر وجود الموظفين الدوليين بالذو الذي يطلب الى المنظمة أن تقوم به في بيئة تتسم بالحساسية السياسية فيما يتعلق بالأجئين الفلسطينيين . ومن الضروري أن يؤخذ هذا في الاعتبار لكي يمكن فهم نوعية الوظائف التي يضطلع بها الموظفون الدوليون ، حيث أن موظفي المناطق بصفة عامة والـ ٤٠٠ موظف فني بالدرجات من ١٣ الى ١٨ بصفة خاصة مؤهلون تأهيلا جيدا بدرجة تكفي لادارة البرامج دون اشراف يومي . ولهذا السبب ، كما لوحظ من قبل فيما يتعلق بالموظفين المعارين من قبل اليونسكو، ينبغي للموظفين الفنيين الدوليين في الوقت ذاته أن يتحملوا مسؤولية القرارات المتخذة في سياق صعب من الوجهة السياسية وأن يكون باستطاعتهم لا اشراف على موظفي المناطق فحسب بل تدريبهم كذلك وتقديم المشورة القائمة على الخبرة في مجالات التنظيم والادارة المالية والتخطيط والتقييم والتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية . ويعني هذا النهج ضمنا أنه يجب تبرير وجود الموظفين الدوليين بالمؤهلات المحددة جدا والعالية التي تختلف عن تلك التي يتمتع بها موظفو المناطق . ويعتبر هذا الأمر مهما بصفة خاصة نظرا لان أجور الموظفين الدوليين تزيد عدة مرات عن تلك التي يتقاضاها " الموظفون الفنيون بالمناطق " (٣) .

(٣) في منظومة الأمم المتحدة ، ما زالت شروط توظيف الموظفين الذين يشار اليهم بصفة عامة على أنهم " موظفون فنيون وطنيون " قيد الاستعراض من قبل لجنة الخدمة المدنية الدولية . ويمكن استيعاب موظفي الأوتروا الاداريين المحليين الأقدم في هذه الفئة .

١٢٥- وقد رجحت الأونروا ، في طلبها المتعلق بالميزانية العادية للأمم المتحدة للفترة ١٩٨٤ - ١٩٨٥ ، أن يعاد تصنيف ١٨ وظيفة (وظيفة من رتبة مد - ٢ الى أمين عام مساعد ، وسبع وظائف من رتبة مد - ١ الى مد - ٢ ، وست وظائف من رتبة ف - ٥ الى مد - ١) ووظيفتان من رتبة ف - ٤ الى ف - ٥ ووظيفتان من رتبة ف - ٣ الى ف - ٤) ، وأن تنشأ ست وظائف جديدة (وظيفة من رتبة مد - ١ وخمس وظائف من رتبة ف - ٥) وأن تنقل سبع وظائف ممولة حالياً عن طريق موارد الأونروا الى الميزانية العادية للأمم المتحدة . وقد أبلغت وحدة التفويض المشتركة أن الأمين العام أيد الطلب المتعلق بنقل الوظائف السبع ، ولكنه أرجأ قراره بشأن إعادة التصنيف وشأن انشاء وظائف جديدة الى أن يتم اكمال تقرير وحدة التفويض المشتركة عن الأونروا . وبعد دراسة هذه المسألة ومناقشتها مع المفوض العام ، ترى وحدة التفويض المشتركة أن انشاء ٥ وظائف جديدة من الرتبتين ف - ٢ وف - ٣ له ما يبرره . وقد أخذت وحدة التفويض المشتركة في اعتبارها ، عند التوصية بقبول هذا الاقتراح ، الحاجة الى زيادة وجود الموظفين الدوليين في المكاتب الميدانية . ويعتبر هذا أمراً ضرورياً لكي يتيح للأونروا أن تفي بولايتها ، ولا سيما في الحالات الصعبة أو حالات الطوارئ . وعلاوة على ذلك ، فإن وحدة التفويض المشتركة توصي بأن تتم هذه التعيينات على المستوى الفني الممتدئ وذلك بالنظر الى الحاجة الى تصحيح هرم الدرجات الفنية العالي المنعرج . كما تأمل وحدة التفويض المشتركة أن يولي المفوض العام الاعتبار الواجب عند ملء هذه الوظائف للتوصيات الواردة بهذا التقرير بشأن التوزيع الجغرافي والمؤهلات الأكاديمية للموظفين الفنيين الدوليين .

٢ - طرق ادارة شؤون الموظفين

١٢٦- لقد كان للأونروا دائما نظامها الأساسي وقواعدها الخاصة بالموظفين التي تسري على كل من موظفي المناطق والموظفين الدوليين ممن يحملون خطابات تعيين من الأونروا والذين لا يشكلون جزءاً من موظفي الأمم المتحدة . ويصدق هذا حتى في الحالات التي يشغلون فيها وظائف كانت تمول منذ عام ١٩٧٥ من الميزانية العادية للأمم المتحدة . ومن أكثر السمات التي تسترعي الانتباه في ادارة الأونروا هو وجود دليل للتصنيف المهني . ويحدد هذا الدليل أساساً معايير التصنيف كما يحدد المعدلات والشروط المتعلقة بدفع بدلات معينة ، وكان قد وضع في بداية الستينات نتيجة لدراسات تصنيف الوظائف التي أجراها خبراء استشاريون من الجامعة الأمريكية ببيروت . وقد تم الابقاء على القواعد الأساسية لنظام ادارة الأجور الذي أنشئ على هذا النحو ، بالرغم من اجراء بعض التعديلات على مدى السنين . وهناك ما يزيد على ٦٠٠ تصنيف (بما في ذلك المدرسون المميزون بحسب موضوع التخصص) ونحو ٢٥ نوعاً من البدلات التكميلية . وقد جاء بعض هذه البدلات التكميلية نتيجة للمحاولات التي بذلت لتدقيق نظام الدرجات ، وتعمل الأونروا تدريجياً على ادماج الكثير

منها في الأجر الأساسي . وتمثل البدلات الأخرى إضافات مؤقتة إلى الأجر الأساسي للتعويض عن الندرة والاعتبارات السوقية المشابهة ، وبما يتم تحديد المعدلات المنقحة للأجور عن طريق الدراسات الاستقصائية ، وهذه يجري إنهاؤها بصورة تدريجية مع انجاز الدراسات الاستقصائية .

١٢٧- وعموماً ، يعتبر نظام التصنيف هذا في حاجة إلى تحديث ، نظراً لأن نظام تصنيف الوظائف قد أصبح عتيقاً وليس هناك أية آلية للتخطيط الوظيفي . ومع ذلك ، ففي الوقت الذي وضع فيه دليل التصنيف المهني ، فإنه كان يشكل نظاماً يتفوق بكثير على النظام الذي ما زال موجوداً حتى اليوم في كثير من المنظمات الدولية . وميزته الأساسية أنه يمكن من تحديد مستوى المؤهلات المطلوبة من الموظفين المحليين بدرجة عالية جداً من الدقة .

١٢٨- وتجري إدارة شؤون الموظفين على مختلف المستويات . فتجري إدارة شؤون الموظفين الفنيين الدوليين وموظفي الخدمات العامة مركزياً من فيينا بصرف النظر عن مكان وجودهم ، باستثناء الموظفين المعارين من اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية ، الذين تقوم المنظمة التابعون بها بإدارة شؤونهم ودفع مرتباتهم . كما تجري إدارة شؤون موظفي منطقة فيينا ومنطقة مقر عمان مركزياً أيضاً وتدفع مرتباتهم وفقاً لأفضل المعدلات المحلية السائدة . ويضطلع رؤساء المكاتب الميدانية المختلفة بإدارة شؤون موظفي المناطق في الميادين وفقاً للقواعد والنظم المعمول بها مركزياً . ومع ذلك فإن مسؤولية الإشراف الفني على موظفي المناطق تقع على عاتق إخصائيي المقر (التعليم والصحة والأغذية) الموجودين في فيينا ، بينما القدر الأكبر من الموظفين الفنيين الأساسيين (الموظفون الدوليون وموظفو المناطق على السواء) يوجد في مقر عمان وفي المكاتب الميدانية . وتتولى فيينا معالجة المشاكل المعنية عند حدوث نزاعات عمالية كبيرة أو على مستوى الوكالة ، وتقوم بتمثيل الأونروا عند قيام لجنة الخدمة المدنية الدولية بإجراء دراسة استقصائية للمرتبات ؛ ويعالج المدير الميداني المنازعات العمالية المحلية الصغيرة . ويرجع هذا الهيكل المعقد في جزء منه إلى الأحداث التاريخية (نقل مقر الأونروا من بيروت إلى فيينا وعمان) ويعكس في الجزء الآخر تعقد عمليات الأونروا .

٣ - حالة موظفي المنطقة

(أ) ستويات الأجور وعلاقات الموظفين

١٢٩ - كانت سياسة الوكالة ، حتى عام ١٩٧٥ ، تتمثل في تحديد شروط للخدمة والا جور عن طريق الرجوع أساسا الى الممارسة الحكومية في البلدان المعنية ، ولا تزال الحكومات عناصر رئيسية للمقارنة في مجال استقصاء الرواتب التي تقوم بها لجنة الخدمة المدنية الدولية ووكالة الام المتحدة لاغثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الادنى (الأونسروا) . وترتبط الممارسة الحكومية المحلية ارتباطا وثيقا بالبدلات الخاصة ؛ ومن المسلم به ان الوكالة كانت تميل في الماضي الى اتباع هذه الممارسة الى حد ما ، وتبذل الجهود الآن لتصحيح ذلك . ولم تحدث ، خلال السنوات الثلاث الماضية ، اضافات صافية الى عدد البدلات ، وهذا العدد في تناقص رغم ان بعضه سيظل قائما بالطبع .

١٣٠ - وقد نتج عن الاستقصاءات الشاملة للاجور ، التي قامت بها لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام ١٩٨٠ و ١٩٨١ و ١٩٨٣ زيادة المرتبات وهي زيادة يبدو ، معقولة ، باستثناء المجموعة الادارية من الموظفين الفنيين المحليين ، لو أخذ في الاعتبار القيود المالية التي تعاني منها الأونسروا .

١٣١ - وكان لهذه القيود آثار سلبية ؛ فقد استخدمت ، من ناحية ، لتأجيل الاصلاح الذي كان يجب القيام به منذ مدة طويلة وفقا لما يراه جميع من تمت مقابلتهم مع وحدة التفتيش المشتركة . وقد كان عدم ضمان ثبات الوظيفة ، من ناحية أخرى ، مصدرا للاحباط وحافزا للموظفين كي ينضموا الى تيار نزوح الادمغة والقوى العاملة نحو دول الخليج وغيرها . وهذا امر خطير ، على نحو خاص ، بالنسبة للموظفين الصحيين المتخصصين (المرضات ومهندسو الاصحاح وما الى ذلك) ، ممن يحتمل ان تكون مرتباتهم من اقل المرتبات قدرة على المنافسة ، ولكن يزداد تأثيره ايضا على موظفي التعليم .

١٣٢ - وليس من المد هش ، في منظمة مؤقتة حيث لا يشعر الموظفون بالأمن الوظيفي وحيث لا يوجد تطوير وظيفي منظم وحيث تشتد حدة مشاكل الاجور ، ان يكون هناك بعض الاحتكاك بين الموظفين والادارة مما يؤدي الى اضرابات في بعض الأوقات . وينخرط موظفو الوكالة المحليون في اتحادات قوية ، ومن ثم فما برحت معدلات الرواتب موضعا للمفاوضات ، وكانت هناك ضغوط مستمرة لاجراء تنقيحات لرفع المرتبات ولمنح بدلات خاصة لفئات معينة . وقد تناول المفوض العام هذه المشاكل بجدية وقام بالتفاوض على أساس مستمر مع ممثلي الموظفين ومع ذلك يدرك الموظفون أن هذه المفاوضات غير شجرة الى الحد الكافي . ولا شك ان هذا راجع الى ما تواجهه الوكالة من قيود مالية وعدم استقرار ، مما يجعل من المتعذر في اغلب الأحوال تلبية طلبات الموظفين العادلة كذلك . ويوجد ، رغم ذلك ، نظام لتعويضات انهاء الخدمة ، يقابل ، الى حد ما ، انعدام الأمن الوظيفي ، وهو يسرى ايضا على الموظفين الذين يحالون الى التقاعد .

١٣٣- ويختلف تنظيم اتحادات الموظفين ، بشكل ما ، فيما بين المكاتب الميدانية ، ويوجد أيضا مؤتمر مشترك لاتحادات الموظفين ، قام رئيسه بالتفاوض مع المفوض العام بشأن سلسلة من مذكرات الاتفاقات . ويشمل آخر اتفاق عقد في تشرين الأول / اكتوبر ١٩٨٢ ، مجموعة كبيرة من مسائل الموظفين وبعض القضايا المعلقة . وينفرد هذا الاتفاق بكون ان فترة سريانه سنة واحدة ، ولكنه سيظل نافذ المفعول الى حين توقيع تسوية جديدة . وقد تعهدت الاونروا بالنظر في المقترحات المقدمة من ممثلي الموظفين على اساس الوقائع الموضوعية . وستنظر الاونروا رغم وضعها الحالي في المقترحات التي يشبث انها تحافظ على الشروط العامة للخدمة ، في كل مكتب ميداني وتتفق مع اسواق العمالة المحلية ، وسيتم النظر في مقترحات أخرى ، في جملة أمور ، على اساس قدرة الوكالة على تمويلها . وتعتقد وحدة التفتيش المشتركة ان هذا نهج سليم من جانب كل من الموظفين والادارة ، ان يأخذ في اعتباره ، الى حد معقول ومنصف ، الصعوبات المالية للوكالة .

(ب) ستويات المؤهلات

١٣٤- حدد دليل التصنيف المهني ، على نحو بالغ الدقة ، المؤهلات الاكاديمية والفنية اللازمة لتوافرها في موظفي المنطقة . وتوضح الاثلة التالية انها مشابهة في حالات كثيرة لتصنيفات الموظفين الفنيين الدوليين :

— معلم الف ، المرتبة ٩ : درجة جامعية أولى (بكالوريوس في الفنون أو الآداب) او اتمام دورات دراسية تعترف بها الأونروا .

— موظف تعليم محلي : درجة جامعية أولى من كلية او جامعة تعترف بها الأونروا .

— اخصائي تدريب معلمين : درجة جامعية من كلية أو جامعة تعترف بها الأونروا ، مع تخصص أساسي في ميدان العمل المتصل مباشرة بمهام الوظيفة بالإضافة الى سنة واحدة على الأقل من العمل في مجال التدريب المهني للمعلمين .

١٣٥- وقد وردت أيضا بكل دقة المستويات المطلوبة من المؤهلات التقنية والعامه ، بالنسبة لجميع الوظائف التعليمية التخصصية ، وهي كما يلي :

— موظف اداري : درجة جامعية من كلية او جامعة تعترف بها الأونروا ، بالإضافة الى عدد من سنوات الخبرة يختلف حسب المرتبة .

— جميع الموظفين الطبيين : دبلوم أو درجة من جامعة أو مدرسة طبية تعترف بها الاونروا ، بما في ذلك فترة تدريب بالمستشفى لمدة لا تقل عن ١٢ شهرا .

١٣٦- ويورد كل من أوصاف الوظائف ، التي يبلغ عددها ٦٠٠ ، اشارة محددة للمؤهلات التخصصية المطلوبة لكل وظيفة . وقد كان يمكن تبسيط هذه التعاريف فيما لو استخدم اطار اللغات المهنية ، ولكن هذا النظام ، الذي يطبق في تصميم ، قد حقق نتائج ممتازة : فالموظفون المعينون لديهم بصفة عامة مؤهلات مرضية تماما .

(ج) نقص التخطيط الوظيفي

١٣٧- توجد بعض احتمالات الترقى الوظيفي بالنسبة لفئات مهنية معينة : مثل المعلمين ، والمرضات . ويجرى توظيف أغلب معلمي المرحلة الابتدائية بالمرتبة ٦ ، ومعلمي المرحلة الإعدادية بالمرتبة ٨ (رغم ان معظم وظائفهم تصنف ، فيما يبدو ، بالمرتبة ١٠ لأغراض الحسابات ، مما يشير الدهشة تماما) . ويرد وصف القواعد المتعلقة بترقية المعلمين في الفقرات ١٧ الف الى جيم من الجزء الثالث من دليل التصنيف المهني ، والذي ينص على :

"يستحق الموظفون ، الذين يشغلون وظائف تعليمية ، الترقية مرتبة واحد عقب ثلاث سنوات من الخدمة المرضية في التعليم مع الأوتروا بوصفهم معلمين مؤهلين تماما ، ويستحقون ترقية ثانية مرتبة واحدة عقب ثلاث سنوات أخرى من الخدمة المرضية في التعليم مع الأوتروا بوصفهم معلمين مؤهلين تماما ، على أن يكون ذلك خاضعا لما يلي : . . . " (ثم جرى سرد مختلف الشروط) .

ويوجد نظام مماثل للترقية من " معلم " بالمرتبة الف (٩) الى " معلم اقدم " بالمرتبة ١٠ وهناك نظام مشابه من اجل " المرضات الموظفات " اللائي يتعين عليهن الوفاء بالاشتراطات التالية في المرتبة ٧ : تعليم ثانوى كامل بالإضافة الى دبلوم في التمريض الأساسي (٣ سنوات تدريب) . وفيما يتعلق بالمرتبة ٨ ، تطلب نفس المؤهلات علاوة على ثلاث سنوات على الأقل من الخبرة المرضية في العمل ، اما بخصوص المرتبة ٩ فتلتزم نفس المؤهلات مع خمس سنوات على الأقل من الخبرة المرضية في العمل .

١٣٨- ولكن المسارات الوظيفية من هذا النوع غير قائمة ، فيما يبدو ، بالنسبة للعدد الهائل من المهن الأخرى . والمدد المعنية قصيرة جدا ، حتى بالنسبة للفئات التي تم النظر فيها ، وهي تتراوح بين سنتين وست سنوات كحد أقصى ، ولا تغطي المدة الكلية للحياة الوظيفية . بالإضافة الى ذلك ، يبدو انه ليس هناك أى تسهيلات داخلية أساسية تتعلق بالترقى الوظيفي أو اى مساعدة منتظمة للحصول على تدريب خارجي (فيما عدا حالات المنح الدراسية وبعض احتمالات حضور الموظفين الصحيين دورات دراسية مهنية) .

١٣٩- وينبغي ، لذلك ، الأخذ بخطة شاملة ، تتضمن تحديد فئات مهنية يمكن بداخلها اتباع أنماط وظيفية (تعطي الاحصاءات الواردة في الفقرتين ١٢١ و ١٢٢ اعلاه فكرة عن الفئات المختلفة التي يمكن تحديدها) وتعريف شروط الالتحاق ، والحد الأدنى من الوقت وكذلك متوسط الوقت اللازم للترقية من مرتبة لأخرى ، وذلك بالنسبة لكل فئة ، والتسهيلات التدريبية المتاحة وما الى ذلك . وهذا النظام ضرورى ، بصفة خاصة ، للموظفين الاداريين والفنيين في المراتب ١٣ الى ١٨ .

١٤٠- وتبين دراسة الحياة الوظيفية لبعض الموظفين المحليين الشاغلين للدرجة العليا ، كما تبين المعلومات المستقاة بشأن حالة أولئك الموظفين فيما يتعلق بالا حالة المتوقعة الى التقاعد والصعوبات الناجمة التي تواجهها المنظمة فيما يتعلق بايجاد بديل لهم ، ان الطرق المطبقة حاليا لا تتيح حل المشاكل اليومية ولا تسمح بالتخطيط المتناسك للمستقبل . وهناك حاجة

ملحة لوضع خطة شاملة لموظفي المنطقة الفنيين تغطي شروط التوظيف والتدريب اثناء الخدمة ونهذات عن الحياة الوظيفية تشمل كامل حياتهم المهنية وشروط الترقية ، ونوع الوظيفة المقرر شغلها بالمناوبة ، وما الى ذلك . وينبغي عندئذ وضع خطط مماثلة من أجل مختلف فئات المدرسين والممرضات والعمال المتخصصين والاعداد الهائلة من العمال غير المتخصصين .

١٤١- ورأت وحدة التفتيش المشتركة ان شعبة سياسة شؤون الموظفين الجديدة التي انشئت في عام ١٩٨١ ستباشر ، على نحو عاجل ، دراسة هذه المشاكل . ولم يحرز في الواقع سوى تقدم ضئيل في مجال تحديث دليل التصنيف المهني أو صياغة ببادئ اصلاحها . وقد تركز عمل الشعبة المعنية ، فيما يبدو ، على تصنيف وظائف الموظفين الفنيين الدوليين ، ولا تزال نتائج هذه الممارسة تحت المناقشة ، وهي ليست بالتأكيد ذات أولوية أكثر الحاحا بأى حال ولم يبدو ، في حدود ما يتعلق بموظفي المنطقة ، أى اجراء محدد ، رغم اعداد مختلف وقرات السياسة . ويبدو ، في هذه الظروف ، انه ينبغي وضع الخطة المذكورة اعلاه المعنية بتحديد الفئات المهنية والتطوير الوظيفي بأسرع ما يمكن ، كما ينبغي اعادة تنظيم هياكل تخطيط وتنفيذ هذا الاصلاح .

٤ - حالة الموظفين الدوليين

١٤٢- على الرغم من أن القواعد المتعلقة بالتوزيع الجغرافي للموظفين الدوليين لا تطبق على الأونروا ، فان توزيع الجنسيات يتسم بوجود مفارقات (بالمقارنة مع وكالات الامم المتحدة الأخرى التي تسودها حالة مماثلة) . ومن الصعب ان نفهم حتى بعد مراعاة العوامل التاريخية والقيود التشغيلية للأونروا ، سبب كون حوالي ٩٠ في المائة من الموظفين الفنيين الدوليين بالأونروا من رعايا البلدان المتقدمة النمو ، وأنه لا يوجد من البلدان النامية سوى ١٠ في المائة تقريبا : ٣٣ في المائة من المملكة المتحدة و ١١ في المائة من الولايات المتحدة الأمريكية و ١٧ في المائة من بلدان أخرى متقدمة النمو ناطقة بالانكليزية و ٩ في المائة من بلدان العمال الأوربي و ١٠ في المائة من جمهورية ألمانيا الاتحادية ، و ٨ في المائة من بلدان أورصية أخرى (انظر الجدول أدناه لبيان التفاصيل) . وينبغي ، من أجل حماية الطابع الدولي للأونروا ، تحسين التوزيع الجغرافي للموظفين على سبيل الاستدجال واتباع المبادئ التي تطبقها الأمم المتحدة بقدر الامكان . ويلزم وضع خطة توظيف من النمط الذي اتبع مؤخرا في الأمم المتحدة ، تحد كثيرا من التوظيف في البلدان التي من الواضح أنها ممثلة تمثيلا زائدا وتشير الى البلدان أو المناطق التي ينبغي التوظيف منها .

الموظفون الدوليين بالانتماء حسب الجنسية والدرجة
في ١ نيسان / أبريل ١٩٨٣

الجنسية	وكيل الأمين العالم		فئة					الخدمات العامة		المجموع
	مد ٢	مد ١	ف-٥	ف-٤	ف-٣	ف-٢	ف-١	الدولية		
استراليا	-	٢	-	-	١	-	-	٣	-	
جمهورية ألمانيا الاتحادية	-	-	٢	٤	-	-	-	٨	-	
اندونيسيا	-	-	١	-	-	-	-	١	-	
ايرلندا	-	-	-	٣	-	-	-	٣	-	
باكستان	-	-	-	١	-	-	-	١	-	
تنزانيا	-	-	-	-	-	-	-	١	-	
تونس	-	-	-	١	-	-	-	١	-	
جامايكا	-	-	-	-	١	-	-	١	-	
الدانمرك	-	-	-	١	-	-	-	١	-	
سرى لانكا	-	-	-	-	-	-	-	١	-	
السويد	١	١	١	٢	١	١	١	٧	١	
سويسرا	-	-	-	١	-	-	-	٢	-	
فرنسا	-	-	-	١	-	-	-	١	-	
الفلبين	-	-	-	-	-	-	-	١	-	
كندا	-	١	٢	٢	-	-	-	٥	-	
المملكة المتحدة	١	٣	٥	١٢	٥	-	-	٣٠	٤	
النرويج	-	-	-	-	-	-	-	٢	٢	
النمسا	-	-	-	١	-	-	-	٢	١	
نيوزيلندا	-	-	-	٢	١	-	-	٣	-	
اليمن	-	١	-	١	-	-	-	٣	١	
هولندا	-	-	-	-	-	-	-	٢	-	
الولايات المتحدة الأمريكية	-	١	١	٤	٢	-	-	٩	-	
اليابان	-	-	-	-	١	-	-	١	-	
المجموع	٢	٩	١٨	٣٦	١٢	١	-	٨٩	١٠	

١٤٣ - ومعرفة الموظفين الفنيين الدوليين للغة العربية غير كافية . فمن مجموع الموظفين يتحدث ٩٦ شخصا اللغة الانكليزية بطلاقة ، و ١٨ شخصا اللغة الفرنسية ، وأربعة موظفين اللغة الاسبانية و ٣٥ موظفا لغات أخرى . بيد أن الطلاقة في اللغة العربية لا تتوفر سوى لدى ثمانية موظفين . وليس لهذا مساوئ عديدة فحسب بل انه يجعل الموظفين الدوليين في موقف عجز تجاه الموظفين المحليين . ويلزم اتخاذ تدابير تقويمية عاجلة : فينبغي وضع دورات دراسية تدريبية للموظفين الموجودين ، وأن تصبح معرفة اللغة العربية ، كقاعدة عامة من متطلبات الموظفين الجدد .

١٤٤ - ويبيّن المستوى الأكاديمي للموظفين الدوليين حسب الدرجة في الجدول أدناه الذي يوضح أن :

- مستوى المؤهلات الأكاديمية للموظفين من الفئة الفنية بالأونروا أدنى من معايير التوظيف المعتادة في منظومة الأمم المتحدة (درجة الماجستير أو ما يعادلها) ،
- و ٣٥ في المائة من الموظفين دون مستوى درجة الليسانس ،
- و ٣٤ في المائة من الموظفين يرقون الى مستوى الليسانس و ٢١ في المائة فحسب الى مستوى درجة الماجستير أو ما فوقها .

الموظفون الفنيون الدوليين ** - المستوى الاكاديمي حسب الدرجة

الدرجات

المستوى الاكاديمي

المجموع	ف-١	ف-٢	ف-٣	ف-٤	ف-٥*	مد-١*	مد-٢	المجموع
١	-	-	-	١	-	-	-	١ (١٪)
٢	-	-	٣	٤	٢	-	-	٩ (١١٪)
٣	-	-	٢	١٣	٣	١	-	١٩ (٢٣٪)
٤	-	-	٥	١٣	١١	٥	-	٣٤ (٤٠٪)
٥	-	٢	٢	٤	٣	٤	٢	١٧ (٢٠٪)
٦	-	-	١	-	٣	-	-	٤ (٥٪)
المجموع	-	٢	١٣	٣٥	٢٢	١٠	٢	٨٤

* لا تتوفر معلومات اكااديمية عن اثنين من الموظفين برتبة ف-٥ ، وموظف واحد برتبة مد-١ .

** باستثناء موظفي التدريب المهني .

الرموز :

- ١ = تعليم ثانوى دون الحصول على شهادة
- ٢ = تعليم ثانوى مع الحصول على شهادة
- ٣ = تعليم ما بعد المرحلة الثانوية دون الحصول على شهادة
- ٤ = درجة الليسانس أو ما يعادلها
- ٥ = درجة الماجستير أو ما يعادلها
- ٦ = درجة الدكتوراه او ما يعادلها

١٤٥ - ومن الواضح بالنظر الى مستوى المؤهلات الأكاديمية التي يتطلبها دليل التصنيف المهني للموظفين المحليين (انظر الفقرتين ١٣٤ و ١٣٥ أعلاه) ودور الخبرة والاستشارة الذى ينبغي ان يقوم به الموظفون الدوليين ، ان الحالة ينبغي علاجها على وجه الاستعجال (توضح الارقام ان ٣٥ في المائة من الموظفين الدوليين لديهم مؤهلات أقل من غالبية الموظفين المحليين في الوظائف المقابلة) . وفي الواقع أيضا أنه في بعض الحالات (اخصائي

التدريب المهني ، على سبيل المثال) فان المؤهلات المهنية تفوق في اهميتها النتائج الاكاديمية . ويمكن ان تفسر هذه الحالة بالطبع بأن الوكالة قد ركزت حتى الآن ، وفي المستوى الميداني بالتحديد ، على الخبرة العملية لا التحصيل الاكاديمي . ووفقاً لهذه الفلسفة ، ونظراً للطابع التشغيلي للوكالة ، فان نوعية الموظفين الدوليين المطلوبة تختلف بالضرورة عما يتوقع المرء أن يجده في غيرها من منظمات الامم المتحدة ذات الطابع الاستشاري في المقام الاول والتي تتطلب لهذا السبب خيراً ذوى تدريب رفيع .

١٤٦ - وترى وحدة التفتيش المشتركة ان هذه الفلسفة قد عفا عليها الزمن بسبب المستوى الرفيع للمؤهلات الموجود فيما بين موظفي المناطق . ويعني تحديد الأوتروا ، والتباين في الاجور بين الموظفين المحليين والموظفين الدوليين ، ودور الأوتروا كوكالة دليّة ، أنه في جميع ميادين النشاط ، التعليم والصحة والرفاه الاجتماعي والادارة وغيرها ، ينبغي أن يعتبر الدور الاستشاري ودور الخبير للموظف الدولي أساسياً . وهذا يعني اعادة توجيه كاملة لممارسات الموظفين الحالية وتحديد سياسة توظيف واضحة ودقيقة . وهذا امر اكثر الحاحا بكثير من تنفيذ عملية تصنيف الوظائف الجارية بالنسبة للموظفين الدوليين (٤) .

جيم - هيكل السلطة وتفويضها

١٤٧ - أوضحت دراسة مشاكل تمويل وموظفي الاوتروا أن المنظمة تتسم بدرجة عالية من المركزية . وعلى مر السنين تم وضع مجموعة محددة للغاية من النظم الأساسية ومن التنظيم ويرجع الفضل في هذا بالتحديد الى شخص واحد ، وهو لويد كالمو ، المراقب المالي ، الذي لعب دوراً أساسياً وإيجابياً في السنوات الثلاثين التي مارس فيها اختصاصاته . وتؤكد جسامه المسؤوليات الملقاة على المفوض العام الطابع المركزي للمنظمة . وكانت الفلسفة الادارية التي تم تطبيقها تتكون أساساً من ضمان الأداء اليومي للخدمات ، في الوقت الذي أولى فيه اهتمام ضئيل ، وهذا أمر مفهوم ، للمستقبل ، بالنظر الى الشك الذي يحيط دائماً بمستقبل الوكالة .

(٤) بيد وأن استخدام المقياس الأساسي للجنة الخدمة المدنية الدولية قد أدى بفريق التصنيف الى التوصية بعدد كبير من الترفيعات . وسيؤدي هذا الى رفع مستوى المؤهلات الفنية اللازمة لشاغلي الوظائف ، مما يترتب عليه صعوبات في التوظيف لهذه المناصب . وعلاوة على ذلك فان الآثار المالية المترتبة على ذلك بالنسبة للوكالة ستكون بالغة دون شك .

١٤٨ - بيد أن الاونروا قد عمّرت ٣٥ سنة حتى الآن ، ومن المستحيل أن نقول انها لن تستمر في الوجود لسنوات عديدة مقبلة . وعلاوة على ذلك فان اختصاصات التعليم والصحة والرفاه التي تضطلع بها الآن سيتعين دون شك أن تستمر بصرف النظر عن المسؤولية المقبلة عن هذه الاختصاصات ، ومن المرجح ان يتم القيام بمعظمها بواسطة موظفي المناطق الذين يجرى الآن استخدامهم . وعلاوة على ذلك يرجع الفضل الى الاونروا في حصول موظفي المناطق على مستوى رفيع من المؤهلات والكفاءة يترتب عليه نتيجتان :

- اولاهما ، الحاجة الى الحفاظ على هذا المكسب ومواصلة تنميته ،
- وثانيتهما ، الحاجة الى تحديد أفضل للدور الذي يعزى حاليا الى الموظفين الدوليين بالوكالة .

١٤٩ - ويتطلب تنفيذ الاصلاحات في مجالات الميزانية ومساائل المالية والموظفين ، الموصى بها في الفقرات السابقة ، اعادة تنظيم الهياكل الادارية ومزيد من تفويض السلطة من المقر الى الميادين .

١ - تنظيم ادارات الشؤون الادارية في المقر

١٥٠ - أصبحت اعادة تنظيم هيكل الوكالة بالمقر سارية المفعول مؤخرا ، وذلك في وقت الصياغة (انظر الرسم البياني التنظيمي الوارد في المرفق الأول) . ويتفق الهيكل الجديد الى حد ما مع وجهات نظر وحدة التفتيش المشتركة . والتفسيرات الرئيسية هي :

- تم نقل المسؤولية عن توصيف العمل وتصنيفه من شعبة التنظيم الى شعبة الموظفين
- تم نقل المسؤولية عن ملاك الموظفين من شعبة التنظيم الى شعبة الميزانية
- تم نقل شعبة التنظيم ، بعد تخفيض عدد موظفيها ، من ادارة المالية واصبحت تقدم تقاريرها مباشرة الى نائب المفوض العام
- جعل نائب المفوض العام ، علاوة على كل اختصاصاته بصفته الشخص الثاني في التسلسل القيادي ، مسؤولا مسؤولية مباشرة عن الاشراف على الاختصاصيين الرئيسيين للموظفين ، أي ادارة المالية وادارة شؤون الموظفين والادارة .

١٥١ - بيد أن الرسم البياني التنظيمي الجديد لا يراعي على نحو كاف نطاق الاصلاحات التي يلزم تنفيذها ، لاسيما فيما يتعلق بمساائل الميزانية والموظفين . وعلاوة على ذلك ، لا يبدو أنه يحل مشكلة دمج اختصاصات الادارة والمالية والموظفين نظرا لأنه يبقى على ادارتين متميزتين تضطلعان بالشؤون الادارية . وفي الختام ترى وحدة التفتيش المشتركة أنه ينبغي ان يعهد الى شعبة التنظيم باختصاص كفاءة ترابط التدابير الرامية الى تحديث

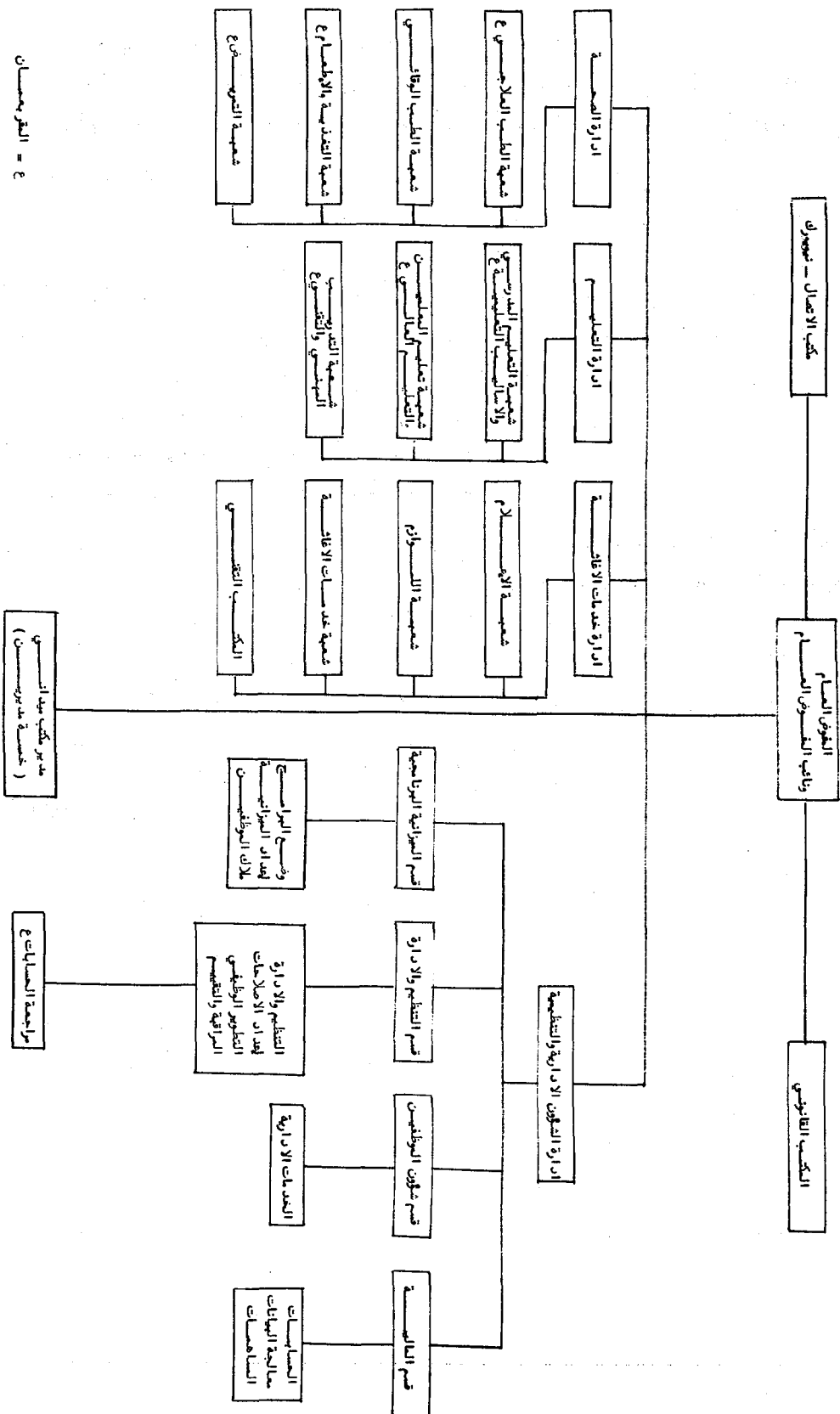
الوكالة اداريا . ويتطلب تنفيذ الاصلاحات التي تحبذ في هذا التقرير ، لاسيما في مجالات الميزنة البرنامجية والموظفين ، انشاء دائرة مكونة من خبراء مؤهلين تأهيلا عاليا في ميادين التخطيط والبرمجة والميزنة وتخطيط الحياة الوظيفية والنهج اللامركزية وغيرها (وبالتالي زيادة في الموظفين الحاليين بشعبة التنظيم) .

١٥٢ - كما أنه لا بد من أن يعهد الى شعبة التنظيم بالرقابة على تنفيذ البرامج وتقييمه ، وينبغي لتيسير هذه المهمة ان ترتبط شعبة الميزنة بوضع البرامج بخية ضمان سير عمل نظام الميزانية البرنامجية الجديد . وعلاوة على ذلك ينبغي أن تلحق شعبة مراجعة الحسابات بشعبة التنظيم . وسيؤدي هذا الى تيسير تحديث طرق مراجعة الحسابات والاضطلاع بالمزيد من مراجعة حسابات البرامج والتنظيم . ويجب التفكير ايضا في نقل شعبة مراجعة الحسابات الى منطقة العمليات ، ويفضل أن تنقل الى مقر عمان . وحتى يتم انتقال مقر فيينا مرة أخرى الى المنطقة فان هذا النقل سيخفض من تكاليف السفر وسيوفر لشعبة التنظيم وجود فرع أقرب الى المكاتب الميدانية .

١٥٣ - ويوضح الرسم البياني التالي الهيكل الذي أوصت به وحدة التفتيش المشتركة . ويختلف هذا الهيكل بعض الشيء عن الحالة الراهنة خصوصا من حيث أن اختصاص الميزنة قد فصل عن الاختصاصات المالية البحتة . وفيما يتعلق بالدور الذي يقوم به نائب المفوض العام وبالدمج الممكن لمنصبه مع منصب مدير الادارة والتنظيم ، ترى وحدة التفتيش المشتركة أن هذا سيترتب عليه آثار بالنسبة للمؤهلات المطلوبة في المستقبل بالنسبة لنائب المفوض العام . وسيصبح هذا الدمج ممكنا اذا ما ركز - ويبدو أن هذه هي الحالة وفقا لتوصيف العمل الجديد - على المؤهلات الادارية والمالية لشاغل الوظيفة .

البنية
سجلات الأبحاث والتمويل

البريد الإلكتروني الإلكتروني لوكالة الأمم
المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين
في الشرق الأدنى



ع - التقرير بهستان

٢- تفويض السلطة

١٥٤- بالرغم من أن ثلاثة فقط من المكاتب الميدانية الخمسة تعتقد اعتقادا راسخا بأن انعدام تفويض السلطة من المقرر يعدّ مشكلة رئيسية ، فقد خلصت وحدة التفتيش المشتركة السلي أن هناك حاجة الى منح جزء أكبر بكثير من التفويض في سائل الميزانية والمسايل الادارية والمسايل المتعلقة بالموظفين وذلك لوضع المسؤولية حيث يجب أن تكون لدى المديرين التنفيذيين الميدانيين . وللمدراء الميدانيين سلطة واسعة النطاق لمعالجة مجموعة كبيرة من المسايل الرئيسية السياسية والمتعلقة بالسياسة والأمن والادارة على عين المكان ، بيد أنه يتعين عليهم الحصول على موافقة المقرر فيما يتعلق بالعديد من الاجراءات الادارية التي تترتب عنها آثار على الميزانية . وهكذا ليس هناك ، على ما يبدو ، انعدام للثقة في قدرة المدراء الميدانيين وموظفيهم على معالجة المسايل الرئيسية وفقا لتوجيهات عامة من المقرر تتعلق بالسياسة ، ولكن بالنسبة للمسايل الأقل أهمية التي تترتب عنها آثار على الميزانية ، فان عطيات الرقابة المعقدة لا تترك مجالا فسيحا للمبادرة . ويلاحظ وحدة التفتيش المشتركة أن بالرغم من أن عطيات الرقابة التي يضطلع بها المقرر حاليا صارمة وتتطلب كثيرا من العمل الاداري ، فانها قلما تصغر عن عدم الموافقة على ما يطلبه المدير الميداني . ومن السهل أن يفهم المرء كيف تطورت هذه الحالة ؛ وان وحدة التفتيش المشتركة توافق على أن الرقابة المشددة على النفقات أساسية ، بيد أنها مقتنعة بأنه يمكن القيام بها في الميدان في اطار تعليمات تتعلق بالسياسة ، ومراجعة للحسابات يقوم بها المقرر . وهذا من شأنه أن يتيح نهجا أكثر اطلاعا وأكثر فعالية لاستخدام موارد الوكالة النادرة كما أن من شأنه أن يشجع الموظفين الميدانيين على اتخاذ مبادرات بناءة وتتسم بالوعي بالتكاليف .

٣- موقع الوكالة ونقل بعض الوظائف الى المكاتب الميدانية

١٥٥- دعت الجمعية العامة ، مرارا وتكرارا ، الى اعادة مقر الوكالة الى منطقة العطيات . وكررت في دورتها الأخيرة ، في القرار ٣٧ / ١٢٠ كاف ، طلبها باعادة نقل المقر الى موقعه السابق داخل منطقة العطيات في أقرب وقت ممكن عطيا . ونظرت وحدة التفتيش المشتركة فسي الآثار المترتبة على استمرار وجود المقر بغيينا فاستخلصت أن من المستصوب جدا . من وجهة النظر المالية كما من وجهة النظر التنفيذية ، نقل المقر فوراً الى منطقة العطيات . بيد أنها تدرك أن الظروف السائدة حاليا في لبنان لا تسمح بالقيام بذلك . ولا حظت أيضا أن التسهيلات المتوفرة في المواقع الأخرى المحتلة في المنطقة لا تفي بالشروط التقنية اللازمة للاتصال بالمكاتب الميدانية ، وهي شروط أساسية للحفاظ على العطيات بدون انقطاع . ولهذا الأسباب . تحسك وحدة التفتيش المشتركة عن التوصية بنقل المقر الى منطقة العطيات . بيد أنه من الهام التأكيد على أن الموقع الحالي ذو طابع مؤقت وأن العودة الى منطقة العطيات ليست الا مسألة وقت .

١٥٦- وفي انتظار توفر الظروف التي تتيح النقل الكامل للمقر، يتعين نقل بعض الوظائف إلى قسم المقر الموجود بعمان أو إلى المكاتب الميدانية. ويرد ذكر بعض هذه الوظائف في أماكن أخرى (انظر الفقرات ٣٤ و ٥٢ و ١٥٢) من هذا التقرير ويمكن تنفيذها فوراً. وهناك وظائف أخرى ينبغي أن يحددها المفوض العام بعد تنظيم مكاتب المقر وفقاً لتوصيات وحدة التفتيش المشتركة.

رابعاً - المسائل المؤسسيةألف - حماية اللاجئين

١٥٧- كان ما قامت به الجمعية العامة ، في قرارها ١٢٠/٣٧ ، وقد شقت عليها للغاية الآلام التي يعانيها الفلسطينيون من جراء الغزو الاسرائيلي للبنان ، انها حثت الأمين العام على الاضطلاع ، بالتشاور مع وكالة الأمم المتحدة لاغثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى ، ولحين انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضي الفلسطينية والعربية الأخرى التي تحتلها اسرائيل منذ عام ١٩٦٧ ، بما فيها القدس ، بتدابير فعالة لضمان سلامة اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة وأمنهم وحقوقهم القانونية والانسانية . وان ولاية الوكالة لا تمتد الى حماية اللاجئين . كما أن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وهي هيئة الأمم المتحدة الوحيدة المسؤولة رسمياً عن حماية اللاجئين قد استثنيت ، بصورة واضحة ، من أداء أي دور في حماية اللاجئين الفلسطينيين .

١٥٨- ووحدة التفتيش المشتركة مقتنعة بأن هذه الحالة غير السوية يجب ألا تستمر . وهي تعتقد أن مشكلة الحماية تتطلب أن ينظر فيها على نطاق كامل المنطقة وأنه ينبغي السعي الى ايجاد تدابير جديدة ومقبولة يمكن تطبيقها حيثما وكما اقتضى الأمر ذلك . ان يجب تغليب الاعتبارات الانسانية على كل العراقيل السياسية أو البيروقراطية . بيد أن الجوانب السياسية هامة وينبغي أخذها في الاعتبار اذا ما أريد ايجاد طريقة واقعية لتوفير مزيد من الأمن للاجئين .

١٥٩- وترى وحدة التفتيش المشتركة أنه يمكن أن يكون لمشاركة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أثر ايجابي على سلامة وأمن اللاجئين الفلسطينيين . ولذلك فانها تقترح أن يتشاور الأمين العام ، عند قيامه بدراسة التدابير الواجب اتخاذها لتنفيذ القرار ١٢٠/٣٧ ، مع المفوض السامي لشؤون اللاجئين للتعرف على الامكانيات الموجودة للتعاون بين المفوضية والوكالة في تنفيذ هذا القرار .

باء - دور اللجنة الاستشارية

١٦٠- يتعين على المفوض العام ، عندما لا تكون الجمعية العامة مجتمعة في دورة ، أن يتخذ مقررات بشأن مسائل حساسة سياسياً بدون توجيه ملام من هيئة حكومية دولية . وان الاتجاهات

السياسية العامة للوكالة يقترحها عادة المفوض العام ذاته في تقريره السنوي الى الجمعية العامة ، وهي تعطل عند اقرارها في قرارات الجمعية العامة ، التوجيه الوحيد المتوفر لديه فيما بين دورات الجمعية العامة . بالإضافة الى ذلك ، وكما سبق توضيحه في الفصل الثالث - ألف من هذا التقرير ، فإنه لا يوجد أي جهاز حكومي دولي للنظر المعمق في برنامج عمل الوكالة وفي ميزانيتها . ويمكن بالطبع للمفوض العام ، في فترة ما بين دورات الجمعية العامة ، أن يلتصق المشورة من الأمين العام للأمم المتحدة . وفي بعض الحالات ، من اللجنة الاستشارية بيد أن المسؤولية عن سير الوكالة تقع على كاهله هو .

١٦١- وقد أنشأ اللجنة الاستشارية القرار ٣٠٢ (د-٤) المؤرخ في ٨ كانون الأول / ديسمبر ١٩٤٩ (وهو نفس القرار الذي أنشأ الوكالة) لكي "تقدم المشورة" الى المفوض العام "وتساعده" في تنفيذ برنامج الوكالة . وقد كانت العضوية الأصلية مقصورة على أربع دول أعضاء (تركيا وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة) . وأضيفت البلدان المضيفة - الاردن وسوريا ولبنان ومصر - في عام ١٩٥٣ . وتم توسيع نطاق العضوية لتشمل بلجيكا في عام ١٩٥٤ واليابان في عام ١٩٧٢ .

١٦٢- واتضح لوحدة التفتيش المشتركة وهي تدرس دور اللجنة الاستشارية ، أن هذه الأخيرة أدت دورا أكبر في السنوات الأولى من انشائها ، في وضع خطط لتنظيم وإدارة برامج الوكالة . فعلى سبيل المثال ، قامت اللجنة ، حتى عام ١٩٥٤ ، وبالاتفاق مع المفوض العام ، بتقديم التقرير السنوي الذي يتضمن التوصيات المتعلقة بالسياسة والاحتياجات من الميزانية . وقد تم التغلبي عن هذه الممارسة ، ويقتصر دور اللجنة اليوم على تقديم الآراء الانفرادية للادول الأعضاء حول مشروع تقرير المفوض العام الى الجمعية العامة . عدا ذلك ، فإن اللجنة تجتمع في مرات نادرة جدا .

١٦٣- وتشعر وحدة التفتيش المشتركة بالقلق ازاء انعدام توجيه حكومي دولي تشتغل الوكالة في اطاره ، والمسؤوليات العالية بشكل لا مثيل له - بالمقارنة مع مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى - الموكولة للمفوض العام . وتوصي وحدة التفتيش المشتركة بأن تنظر الجمعية العامة في التدابير الواجب اتخاذها لتعزيز وإعادة تنشيط دور اللجنة الاستشارية بما في ذلك التدابير التالية : ينبغي أن تجتمع اللجنة في نيويورك ، بصورة منتظمة مرتين في السنة ، أو بصورة طارئة عند الاقتضاء ؛ وتنظر ، بالإضافة الى مشروع تقرير المفوض العام الى الجمعية العامة ، في تقارير مرحلية دورية يقدمها عن ادارة الوكالة وعطياتها ، وميزانيتها ومالياتها .

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

١٦٤- في نهاية الولاية الحالية للأونروا التي تقع في ٣٠ حزيران/يونيه ١٩٨٤، يكون قد مر على وجودها نحو ٣٥ سنة. وبالرغم من أنها أنشئت كمنظمة مؤقتة، إلا أن بقائها من خلال التجديد المتكرر لولايتها يعكس طبيعة الاطار السياسي الذي يحيط بمشكلة اللاجئين الفلسطينيين. وتشير قرارات عديدة من قرارات الجمعية العامة الى أن الولاية مددت بصورة مستمرة لأن الوكالة تقوم بدورها في جهود الأمم المتحدة في المنطقة.

١٦٥- وينبغي قياس انجازاتها الضخمة بصورة رئيسية من ناحية انسانية كما ينبغي الحكم على نواقصها مقابل خلفية من انعدام الفرص حتى الآن لحل سياسي وتسوية عادلة لقضية اللاجئين الفلسطينيين.

١٦٦- وتشكل انجازات الأونروا مثلا واضحا على ما يستطيع التعاون الدولي أن يحققه في متابعة هدف انساني. ووضعت الوكالة بالتعاون مع اليونسكو ومنظمة الصحة العالمية برنامجا كثيفا وفعالا للمساعدة الانسانية في ثلاثة مجالات هي التعليم والصحة والاعاشة. أما البرامج المؤلفة من ادارة المدارس الابتدائية والاعدادية، وبرنامج تدريب مهنيين متواضع وعدد محدود من المنح الجامعية؛ والطب الوقائي والعلاجي والبيئي؛ وتوزيع مخصصات الاعاشة الأساسية، وصيانة واصلاح وبناء المساكن لحالات العسر الخاصة فتوفر خدمات أساسية للاجئين بدرجات متفاوتة من الفعالية.

١٦٧- ولا تزال الأونروا تعمل في ظل ظروف صعبة بما فيها الحاجات المالية المتزايدة أبدا والغموض المستمر حول توافر الموارد. وبالرغم من ذلك، طورت الوكالة طوال العقود الثلاثة والنصف من وجودها خدمات ذات طبيعة متكررة وشبه حكومية موجهة الى وضعية مستويات للتعليم والصحة والاعاشة والمحافظة عليها لتمكين نسبة كبيرة من اللاجئين الفلسطينيين من أن يكونوا منتجين اجتماعيا، كما ساعدت أيضا في الحفاظ على هوية فلسطينية. وفي هذه العملية، اكتسبت الأونروا وظائف مؤسسية محددة وقدمت التدريب لآلاف الموظفين من الفلسطينيين. وهذا هو أقوى ما تملكه الوكالة وينبغي المحافظة عليه حتى يتم التوصل الى تسوية عادلة لقضية فلسطين.

١٦٨- وبالرغم من الطبيعة المرضية لعطيات الأونروا إلا أن بعض الأمور التي قامت بها الوكالة كان يمكن القيام بها بصورة أفضل بدون شك. فهناك مشاكل أساسية، مثل الحالة المؤسفة لكثير من منشآت ومباني الأونروا، التي لا يمكن حلها إلا من خلال التحويل الكافي. والمطلوب اجراء تحسينات في السياسات والجراءات، لا سيما في البرمجة والميزنة، وفي التوظيف وفي تنظيم الخدمات. وترد أدناه توصيات محددة تستهدف

استخدام الأموال المتوافرة استخداما رشيدا بصورة أكبر. أما انعدام ضمان التمويل الكافي والمستقر في السنوات الأخيرة فقد أصبح قيذا رئيسيا على عمليات الأونروا. وكانت نتيجة ذلك الخوف المتكرر من قطع خدمات معيئة أو وقف برامج برمتها. وقد أدى هذا الأمر والنقل المتداول لمقر الوكالة من منطقة العليات الى اضعاف الثقة في قدرة الأونروا على سد الحد الأدنى من الاحتياجات في المستقبل. والحاجة ماسة الى اصلاح أوجه الضعف هذه .

باء - التوصيات

١- البرامج والعليات

(أ) لمحة عامة

خطط العمل لفترة السنتين

بسبب الطبيعة المؤقتة للأونروا ونظرا لأوجه عدم اليقين فيما يتعلق بتمويلها وستقبلها ، عنيت الأونروا بدرجة أقل من غيرها من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتطوير آليات تخطيط هرمجة مفصلة. وقد بدأ الشعور مؤخرا بالحاجة الى أدوات ادارة أكثر فعالية لتنفيذ البرامج وذلك على الأقل في برنامج التعليم، ان تم منذ عام ١٩٨٠ اعداد خطة عمل تعليمية لفترة سنتين أعطت نتائج ايجابية (الفقرتان ٢١ - ٢٢ والفقرتان ٧٠ و ٩٢) .

التوصية ١ - ينبغي وضع خطط عمل لفترة سنتين لبرامج الصحة والاغاثة مماثلة لتلك التي أعدت للتعليم. وينبغي تحديد مجالات الاهتمام ذات الأولوية تحديدا واضحا لا سيما فيما يتعلق ببناء واصلاح وصيانة مباني الأونروا في كل مكتب من المكاتب الميدانية. وينبغي اعداد خطط العمل بالاقتران مع عطية الميزانية البرنامجية المحسنة الموصى بها أدناه.

تمويل لمشاريع محددة

في حالات كثيرة تستطيع المساهمات التكميلية المخصصة لمشاريع محددة أن تحسن تحسينا هائلا كمية ونوعية الخدمات التي تقدم بمساعدة الأونروا وأن تخفف حالات العجز الناجمة عن نقص التمويل الكافي أو المستقر. وليس هذا التمويل الإضافي بحاجة لأن يكون مقصورا على مساهمات الدول الأعضاء ؛ وينبغي القيام بصورة نشطة بمتابعة فرص الاستفادة من المصادر الطوعية المحلية وغير المحلية (الفقرات ٥١ و ٦٩ و ٩٦ و ١١٧) .

التوصية ٢- ينبغي ، عند الاقتضاء ، تشجيع التمويل التكميلي لمشاريع محددة .
وينبغي استكشاف إمكانات المشاريع الانمائية الصغيرة المولدة للدخل التي ترعاها
الأونروا (مثل التعاونيات) استكشافا كاملا . وينبغي للأونروا لذلك أن تضطلع
بدراسة جدوى وأن تقدم استنتاجاتها الى الدورة التاسعة والثلاثين للجمعية
العامة . وازا ثبتت سلامة نتائج دراسة الجدوى ، يمكن لمؤسسات منظومة الأمم
المتحدة أن تساهم بالأموال والدعم التقني وغيره في هذه المشاريع الى أن
تصبح معتمدة على ذاتها .

مشاريع المساعدة الذاتية

أثبتت مشاريع المساعدة الذاتية الصغيرة التي يديرها اللاجئون ودعمتها
الأونروا أنها وسيلة قيمة لتحسين حالة المساكن ومباني المدارس والمشآت والاصحاح
البيئي في مخيمات اللاجئين عندما تكون الموارد المالية للأونروا غير كافية . وهذه
الوسيلة قيمة في بعض الميادين أكثر من غيرها . وتقدم الأونروا عموما لوازم ومواد
بناء ويقدم اللاجئون أنفسهم العمل المطلوب (الفقرات ٣١ و ٥٦ و ٦٩ و ٨٢ و ٨٣ و
٩٤ و ٩٥) .

التوصية ٢- ونظرا للمساهمة القيمة التي لا يزال استخدام مشاريع المساعدة الذاتية
في المجالات المذكورة في الفقرة السابقة يقدمها بهدف تحسين الأحوال المعيشية
للاجئين ، ينبغي التشجيع على استخدام هذه المشاريع في جميع الميادين عندما
تكون أموال الأونروا غير كافية وذلك بغية تحقيق الحد الأقصى من توافر الموارد
النادرة .

(ب) التعليم والتدريب

ان التنظيم الذي قامت به الأونروا واليونسكو لتوفير التعليم للاجئين الفلسطينيين
هو تنظيم مرض كما أن نوعية التعليم جيدة . وعلى وجه العموم فان الخدمات التعليمية
تقارن بشكل ايجابي مع الخدمات التعليمية في البلدان المماثلة من حيث مستويات
النمو . الا أنه اذا كان لنوعية التعليم أن تظل على مستواها فانه ينبغي اتخاذ
تدابير عاجلة لحل المشاكل الخطيرة التالية التي نجم كثير منها عن النقص في
الموارد المالية .

التوصية ٤

' ١ ' مباني المدارس . ينبغي ، حيثما يكون ممكنا ، استبدال المدارس المستأجرة
غير المرضية بمدارس تبنيتها الأونروا . وينبغي النظر في امكانية اثناء صندوق
دائر لبناء المدارس كي تحل محل المدارس المستأجرة على أن يعول من
الوفورات في تكاليف التشغيل (الفقرة ٣٣) . وفي سبيل التقليل من التأخير

في بناء واصلاح المدارس وغيرها ينبغي نقل وظيفتين من الوظائف الست لكبار الفنيين المعماريين التي مقرها الآن في فيينا الى مكاتب ميدانية وأن تعطى هاتان الوظيفتان سلطة أكبر (الفقرة ٣٤) . وينبغي أن تقوم الأونروا بمشاركة موظفين طبيين بدراسة حول ايجاد أفضل طريقة لحل مشكلة نقص أو عدم كفاية التدفئة في كثير من غرف الدراسة (الفقرة ٣٥) .

٢٠ ان مكتبات مدارس الأونروا مجهزة تجهيزا رديئا بوجه عام لا سيما في الأراضي المحتلة . وينبغي لليونسكو أن تشن حملة للحصول على هبات من الكتب والدوريات باللغة العربية واللغات الأخرى . كما ينبغي أن يطلب الى مؤسسات منظومة الامم المتحدة أن توفر الفائض من المنشورات والدوريات (مثل نشرة اليونسكو UNESCO Courier) المناسبة للطلاب والمدرسين . وينبغي لسلطات الاحتلال في غزة والضفة الغربية أن تسمح باستيراد هذه الكتب بدون أسئلة . (الفقرة ٣٧) .

٣٠ ان الكتب المدرسية المستخدمة في مدارس الأونروا مجازة من اليونسكو . ومن بين هذه الكتب تلك المجاز استخدمها في غزة والضفة الغربية والتي تخضع للتدقيق فيها من قبل سلطات الاحتلال الاسرائيلية مما يؤدي الى رفض منح رخص استيراد في بعض الحالات . ويجب السماح بدخول جميع الكتب المجاز استخدمها من قبل اليونسكو بدون أي تساؤل من قبل سلطات الاحتلال . كما ينبغي أن تسارع اليونسكو في عطية اجازة الكتب التي تقوم بها (الفقرة ٣٨) .

٤٠ ينبغي توسيع التدريب المهني الذي تقدمه الأونروا توسيعا كبيرا بوصفه أولوية في رأس الأولويات . وينبغي للأونروا واليونسكو معا أن تحث الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والشركات الخاصة والأفراد على المساهمة بالأموال والمعدات . أما القرارات المتعلقة بتوسيع الدورات الدراسية القائمة فينبغي أن تقوم على أساس استخدام الدراسات الاستقصائية للعمالة التي تقوم بها منظمة العمل الدولية (الفقرات من ٤٠ الى ٤٥) .

٥٠ لا يتوافر الا عدد ضئيل جدا من المنح الدراسية الجامعية للاجئين . وينبغي لليونسكو والأونروا وغيرهما من مؤسسات منظومة الامم المتحدة أن تجدد جهودها الرامية الى تحقيق تنفيذ أفضل لقرارات الجمعية العامة التي تتنادى بتقديم هبات ومنح دراسية من الحكومات والوكالات المتخصصة والمنظمات غير الحكومية (الفقرات ٤٦-٤٧) .

(ج) دور اليونسكو

ساعدت اليونسكو في اقامة نظام مدرسي قابل للبقاء وجيد النوعية في ظل ظروف صعبة . وأحد مقاييس نجاح اليونسكو هو التشكيل التدريجي لمجموعة من المسؤولين الفلسطينيين المحليين ذوي الكفاءة العالية الذين يديرون البرنامج التعليمي . وهناك الآن حاجة الى قدر من اشراف اليونسكو أقل مما كان في الماضي (الفقرات ٤٨-٥٢) .

التوصية ٥ - في اطار المناقشات بين الأورو واليونسكو ينبغي النظر في اعادة توجيه دور اليونسكو بشكل جزئي ، بحيث تعزز هذه المنظمة تلك الجوانب من جوانب برنامج التعليم التي لها أولوية عليا لا سيما التدريب المهني .

(د) الاغاثة

أدير برنامج الأورو للاغاثة بكفاءة في ظروف كثيرا ما كانت صعبة . أما قرار المفوض العام بتعليق توزيع مخصصات الاغاثة الأساسية في أعقاب الغزو الاسرائيلي لجنوب لبنان فيوفر فرصة طالت الحاجة اليها لاعادة تقييم البرنامج (الفقرات من ٨٩ الى ٩٧) .

التوصية ٦ - ينبغي اعطاء الأولوية للنظر في النهج الجديدة التالية ازاى برنامج الاغاثة :

' ١ ' دمج المساعدة الخاصة في حالات العسر الراهنة وتوزيع حصص الاغاثة الأساسية في برنامج اغاثة ورعاية واحد لمساعدة اللاجئين المحتاجين ، وذلك على سبيل المثال بتقديم المساعدة الخاصة في حالات العسر الى جميع اللاجئين الذين يعتبرون في حاجة حقيقية للمساعدة . وينبغي للمفوض العام أن يقوم بالتعاون مع الدول المضيفة بوضع معايير جديدة لأهلية تلقي هذه المساعدة على أن تقدم هذه المعايير للجنة الاستشارية للموافقة عليها . ومن خلال تطبيق هذه المعايير الجديدة ينبغي تحديد فئة من اللاجئين لتلقي المساعدة على سبيل الأولوية .

' ٢ ' الادخال التدريجي لكهونات الغذاء كي تحل محل التوزيع العيني . أما في الوقت الحاضر فيظل الغذاء المتوافر يوزع وفقا للاجراءات المرعية وستصبح الكهونات في النهاية متوافرة للمستحقين من اللاجئين وذلك لشراء الطعام في محلات معينة .

' ٣ ' سوف يلغى الحد الأعلى السنوي لعدد اللاجئين المستحقين لحصص الاغاثة ؛ أما مقدار حصص الاغاثة - سواء عينا أو في شكل كهونات طعام - سوف يحدد وفقا لامكانيات الميزانية . وينبغي أن تعالج الزيادات والتخفيضات على قدم المساواة في جميع الميادين .

- '٤' والمطلوب بصورة عاجلة هو التخطيط بصورة أكثر توازنا واعادة توزيع الموارد لصالح العنصر الخاص بالماوى في برنامج الاغاثة .
- '٥' ينبغي أن تقع مسؤولية صيانة مباني الأونروا على المسؤولين العيدين في مجالى التعليم والصحة .

٢- مشاكل الادارة

(أ) الميزانية والمالية

عرض ميزانية الأونروا ومعالجتها

على العكس من مؤسسات منظومة الامم المتحدة الأخرى ، لا تقدم الأونروا الى الدول الأعضاء وثيقة ميزانية تعطي معلومات مفصلة عن النفقات المخطط لها . أما الأرقام التي ترد في تقرير المفوض العام الذى يقدم في شهر أيلول / سبتمبر من كل سنة فهي ليست أرقاما دقيقة بما فيه الكفاية وغير مصححة بالشروح الكافية لتشكيل ميزانية حقيقية . وعلاوة على ذلك ، فان أسباب الفروقات الهائلة بين النفقات المقدرة والنفقات الفعلية لا تفسر أبدا تفسيراً كاملاً (فتقارير حالة الميزانية التى هي بالفعل وثائق استكمالية للميزانية مخصصة للاستعمال الداخلى) . وينبغي تصحيح هذه الحالة بصورة عاجلة كما ينبغي بحث الميزانية بحثاً كاملاً من قبل الهيئات الحكومية الدولية المختصة (الفقرات من ٩٨ الى ١١٧) .

التوصية ٧ - ينبغي ادخال نظام أكثر وضوحاً ودقة في عرض الميزانية بحيث تمكن الدول الأعضاء من بحث الميزانية وفهم الأثار المترتبة على مستوى المساهمات الذى تضعه للوكالة فهما دقيقاً . وقد يتضمن هذا النظام الخطوات التالية :

- '١' ينبغي وضع وثيقة تكون متميزة عن التقرير السنوى وتحمل عنوان الميزانية البرنامجية للأونروا ؛
- '٢' ينبغي اعداد هذه الوثيقة لسنتين تقويميتين مع اجراء تعديلات في نهاية السنة الأولى اذا اقتضت الضرورة ؛
- '٣' يحافظ على الهيكل العام لتقديم الميزانية الحالية للأونروا ولكن ينبغي التوسع كثيراً في الشروح المقدمة الى الدول الأعضاء ، كما ينبغي أن تتوافق درجة التفصيل مع تلك التى ورد وصفها في الفقرتين ١٠٨ و ١٠٩ .
- '٤' وفي سبيل تسهيل فحص هذه الوثيقة من قبل اللجنة الاستشارية واللجنة السياسية الخاصة ، يوصى بعرضها أولاً على اللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية لتقديم المشورة بشأنها ؛

' ه ' وينبغي أن تعد وثيقة ، خلاف وثيقة الميزانية ، تقدم قائمة " بالشاربيح المجازة رهنا بتوافر التمويل" مما يمكن أن يحسن تحسينا هائلا كمية ونوعية الخدمات المقدمة الى اللاجئين والمقدمة للتمويل الاضافي الحكومي أو الخاص (أنظر أيضا التوصية ٢) .

احتياطي استحقاقات انتهاء الخدمة

تمثل الاضافات السنوية الى اعتمادات استحقاقات انتهاء الخدمة عمثا خطيرا على ميزانية الأونروا ويقابل ما يبدو ونهاية غير محتطة . وقد لقيت محاولات وضوع مسؤولية استحقاقات انتهاء الخدمة في الميزانية العادية للأمم المتحدة حتى الآن مقاومة من الجمعية العامة (الفقرة ١١٥) .

التوصية ٨ - ينبغي استعراض مسألة استحقاقات انتهاء الخدمة من قبل الجمعية العامة . فاذا قررت أنه في حال الانتهاء الجماعي من الخدمة تقوم الامم المتحدة بتحمل تكاليف التعويضات ذات الصلة ، تتحمل المنظمة مخاطرة صغيرة ويمكن تخفيض ميزانية الأونروا بنحو ٥ الى ٨ ملايين دولار في السنة .

(ب) سائل الموظفين

الموظفون الفنيون والدوليون

ان الأحكام المتعلقة بالتوزيع الجغرافي للموظفين الفنيين الدوليين لم يطبق في الأونروا كما أن توزيع الجنسيات هو توزيع شانز . هالاضافة الى ذلك ، فان المستوى الحالي للمؤهلات الأكاديمية والفنية للموظفين الفنيين الدوليين ومعرفتهم باللغة العربية غير كافية (الفقرات ١٤٢-١٤٦) .

التوصية ٩ - ينبغي اتخاذ التدابير التالية فيما يتعلق بالموظفين الدوليين من الفئة الفنية :

' ١ ' ينبغي بصفة عاجلة تحسين التوزيع الجغرافي للموظفين الدوليين من الفئة الفنية مع اتباع مبادئ الأمم المتحدة الى المدى الممكن . وثمة حاجة لوضع خطة للتوظيف تحقق ذلك ؛

' ٢ ' ينبغي وضع شروط صارمة للتوظيف بهدف اجراء التعديلات التدريجية للحالة المتعلقة بالمؤهلات الأكاديمية والمهنية فضلا عن تنمية المعرفة باللغة العربية بين الموظفين الدوليين من الفئة الفنية .

الموظفون المحليون

توجد بعض امكانيات التقدم الوظيفي لمجموعات مهنية محددة مثل المعلمين والمرضات . ومع ذلك فان فرص الحياة الوظيفية لا تبدو موجودة بالنسبة لعدد كبير من المهن الأخرى ، ومثل هذا النظام ضروري بصفة خاصة للموظفين الاداريين وعلى الأخص في الفئة الفنية (الفقرات من ١٢٩ الى ١٤١) .

التوصية ١٠ - ينبغي وضع نظام للتخطيط الوظيفي الشامل من أجل الموظفين المحليين ، وينبغي أن يقوم على أساس تعريف المجموعات المهنية ، وأن يحدد بالنسبة لكل من هذه المجموعات شروط الالتحاق بالوظيفة والترقي واعادة تحديد عمليات تصنيف الوظائف وانشاء نظام للتدريب الداخلي ؛ وينبغي لهذا المجهود أن يبدأ بالموظفين الاداريين المحليين من الفئة العليا .

ادارة شؤون الموظفين

يبدو أنه يجري حاليا انشاء نظام محسن للتصنيف الوظيفي . ولكن نظام المعلومات القائم فيما يتعلق بملفات الموظفين مازال غير كامل (الفقرة ١٢٣) .

التوصية ١١ - ينبغي تحديث ظروف تحليل وتسجيل الملفات الفردية للموظفين ("ورقات المعلومات") وأن يتمثل الهدف النهائي في اقامة نظام ملائم يستخدم الآلات الحاسبة الالكترونية فيما يتعلق بالمعلومات عن الموظفين وادارة شؤونهم .

الهيكل وتفويض السلطة (ج)

يتطلب تنفيذ الاصلاحات الموصى بها أعلاه ، في المسائل المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية وشؤون الموظفين ، اعادة تنظيم الهياكل الادارية وتفويض أكبر للسلطة من المقرالى المكاتب الميدانية (الفقرات من ١٤٧ الى ١٥٤) .

التوصية ١٢

- ١، ينبغي متابعة الجهود الحالي الرامي لتحسين تنظيم ادارات المقر على أساس الخريطة التنظيمية المقترحة في الفقرة ١٥٣ ؛
- ٢، ينبغي أن يعهد الى شعبة التنظيم بوظيفة ضمان الترابط بين التدابير الضرورية للتحديث الادارى للوكالة . وينبغي أيضا أن يعهد اليها برصد وتقييم تنفيذ البرنامج ؛ ويهدف تسهيل هذه المهمة يتعين أن تلحق بها شعبة مراجعة الحسابات .
- ٣، وثمة حاجة في المسائل المتعلقة بالميزانية والشؤون الادارية وشؤون الموظفين الى مزيد من التفويض الذى يضع المسؤولية حيث ينبغي أن توضع - مع المديرين التنفيذيين الميدانيين . واذا ما تم اعتماد نهج للميزانية البرنامجية على النحو المقترح أعلاه فانه سيكون في الامكان تفويض مزيد من السلطة الى المديرين الميدانيين بينما يتم الاحتفاظ بوسائل الرقابة الأساسية . وثمة مقترحات محددة ترد في الفقرة ١٥٤ .

(د) موقع مقر وكالة الأمم المتحدة لاغثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) ونقل مختلف الوظائف الى المكاتب الميدانية

كررت الجمعية العامة طلبها بأن تعيد وكالة الأمم المتحدة لاغثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى مقرها من فيينا الى موقعه السابق في أقرب وقت ممكن عمليا . وتشير الاعتبارات المالية والتشغيلية على السواء الى أن من المستصوب جدا نقل المقر الى منطقة العمليات على الفور . ومع ذلك فان الظروف الحالية في لبنان لا تسمح بهذا النقل . وقد أبلغ المفوض العام وحدة التفتيش المشتركة أنه لا يرى أن التسهيلات التشغيلية في المناطق الميدانية الأخرى تبرر نقل المقر الى أى من هذه المناطق في الوقت الحاضر . (الفقرتان ١٥٥ و ١٥٦) .

التوصية ١٣ - في حين يجرى انتظار الظروف التي ستسمح بنقل المقر بالكامل ينبغي نقل بعض الاختصاصات الى فرع المقر في عمان أو الى المكاتب الميدانية . وهناك اشارة الى بعض هذه الاختصاصات في الفقرات ٣٤ و ٥٢ و ١٥٢ . وينبغي أن يقوم المفوض العام بتحديد الاختصاصات الأخرى في اطار عملية تنظيم مكاتب المقر وفقا لتوصيات وحدة التفتيش المشتركة اذا ما تم اقرارها .

.../...

المسائل المؤسسية

- ٣

حماية اللاجئين

(أ)

ان ولاية وكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) لا تمتد الى حماية اللاجئين . بيد أن الجمعية العامة رجحت من الأمين العام أن يتخذ بالتشاور مع الوكالة " تدابير فعالة لضمان سلامة اللاجئين الفلسطينيين في الأراضي المحتلة وأمنهم وحقوقهم القانونية والانسانية " . (قرار ٣٧ / ١٢٠ يا٤) (الفقرات ١٥٧ - ١٥٩) .

التوصية ١٤ - في دراسة التدابير التي يتعين اتخاذها لتنفيذ القرار المشار إليه أعلاه ، ينبغي على الأمين العام أيضا أن يتشاور مع المفوض العام لشؤون اللاجئين لتحديد الاحتمالات القائمة للتعاون بين المفوض العام لشؤون اللاجئين وبين وكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى في تنفيذ هذا القرار .

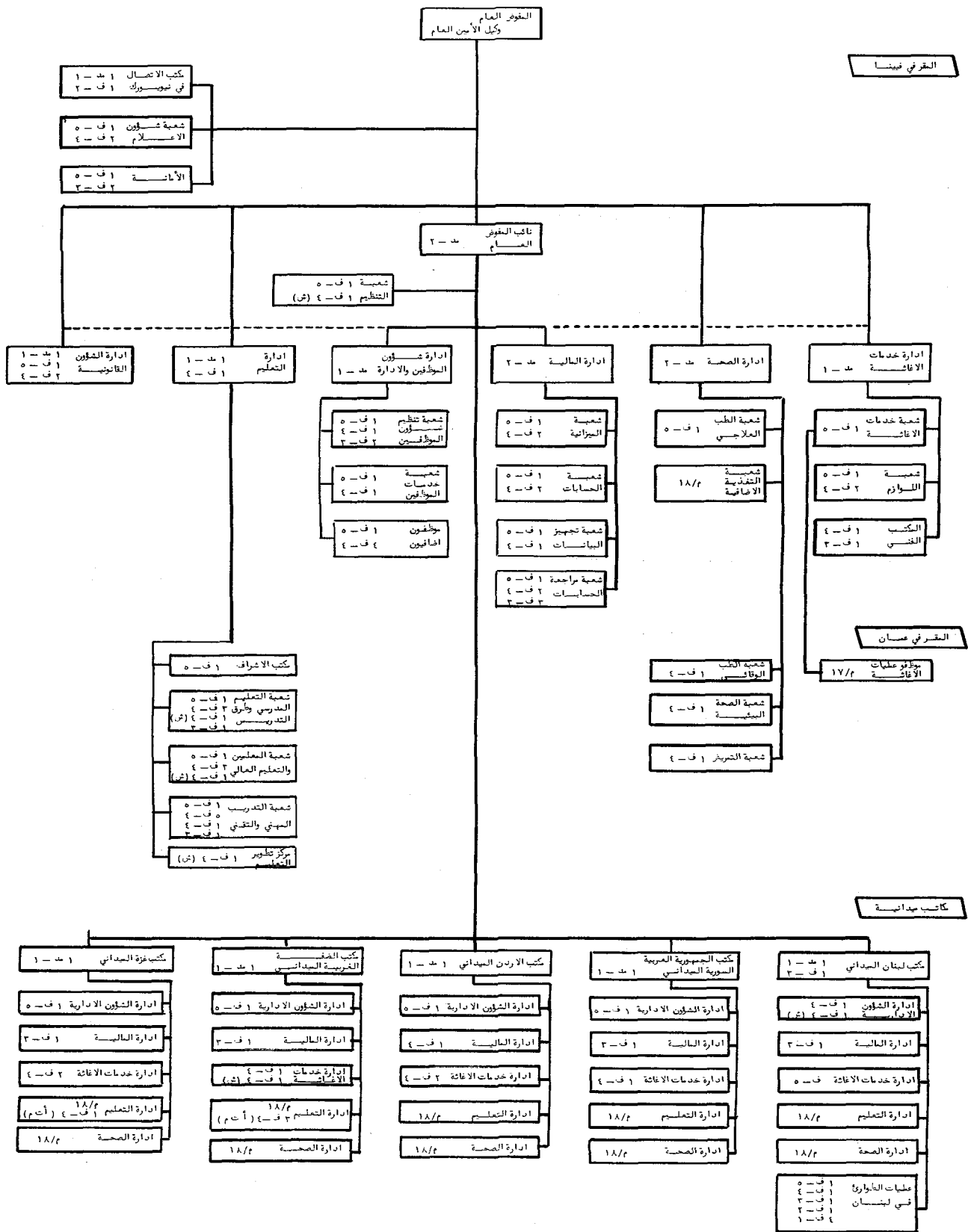
دور اللجنة الاستشارية

(ب)

نظرا لأنه يبدو وأن اللجنة الاستشارية لا تقوم بدور أساسي في شؤون وكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى فان وحدة التفتيش المشتركة تهتم بعدم توفر التوجيه الحكومي الدولي السدي تعمل الوكالة في ظله ، مع المسؤوليات العالية بصورة استثنائية الممنوحة للمفوض العام بالمقارنة بمنظمات الأمم المتحدة الأخرى (الفقرات ١٦٠ - ١٦٣) .

التوصية ١٥ - ينبغي على الجمعية العامة أن تنظر في الخطوات التي يتعين اتخاذها لتعزيز وإعادة تنشيط دور اللجنة الاستشارية ويشمل ما يلي : ينبغي أن تجتمع اللجنة أساسا في نيويورك بصفة دورية مرتين في العام أو على أساس طارئ عند الضرورة ؛ وأن تنظر ، بالإضافة الى مشروع تقرير المفوض العام الى الجمعية العامة ، في التقارير المرحلية الدورية الصادرة عنه فيما يتعلق بالادارة والعمليات والميزانية والشؤون المالية لوكالة الأمم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى .

المرفق الأول - الخريطة التنظيمية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (في ١ أيار/مايو ١٩٨٣)



تبين الخريطة الموظفين الدوليين من اللغة الفنية لكل وحدة .
 يشار الى الموظفين المحليين فقط عندما يكون أحد الموظفين المحليين رئيسا للوحدة .
 ن = وظيفة شاغرة (الحالة فسي ١ أيار/مايو ١٩٨٣) .
 ت م = أخصائي تدريبي مهني .