الأمم المتحدة

A/71/849*

الجمعية العامة

Distr.: General
30 March 2017
Arabic
Original: English

الدورة الحادية والسبعون

البند ٤٩ من جدول الأعمال

وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

تقرير الأمين العام

موجز

في الفقرة ٣٢ من قرار الجمعية العامة ٩٣/٧١ بشأن عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، طلبت الجمعية إلى الأمين العام أن يقوم بتيسير مشاورات موسعة مع الدول الأعضاء، وخاصة البلدان المضيفة، وأعضاء اللجنة الاستشارية للأونروا والجهات المانحة الأخرى، ومع المؤسسات المالية الدولية، من أجل استكشاف جميع السبل والوسائل الممكن الأخذ بها، بما في ذلك من خلال التبرعات والاشتراكات المقررة، لكفالة تمويل الوكالة تمويلا كافيا مستداما يمكن التنبؤ به طوال ولايتها.

وفي القرار نفسه، طُلب إلى الأمين العام أيضا أن يعرض على نظر الجمعية العامة نتائج تلك المشاورات والتوصيات بحلول آذار/مارس ٢٠١٧.

وتلبيةً لطلب الجمعية العامة، يوجز هذا التقرير نتائج المشاورات، ويعرض استنتاجات وتوصيات الأمين العام، بما يشمل طلبات لاتخاذ إجراءات لمعالجة الأزمة المالية التي تواجهها الوكالة، والتي كانت السبب وراء توجيه الطلب، لكي تنظر فيها الجمعية.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٢٤ أيار/مايو ٢٠١٧.

250517 250517 17-04763 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – مقدمة ونبذة عن السياق

١ – لطالما شكّل افتقار وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) إلى الأمان المالي مصدرا للقلق الشديد للجمعية العامة. وقد شهدت السنوات الأخيرة تفاقما شديدا للأزمات المالية التي تواجهها الوكالة، حيث ظلّت حالات العجز التمويلي تظهر بأحجام متزايدة في كل سنة منذ عام ٢٠١٣ وتستمر حتى ربع السنة الأخير. وقد نضبت احتياطيات الوكالة منذ زمن طويل، ولم تعد التدابير المؤقتة التي تكرّرت الاستعانة بها لسدّ الثغرات، والتي اتخذت أشكالا شتّى من تعليق مدفوعات البائعين إلى الاقتراض من صندوق الأمم المتحدة المركزي لمواجهة الطوارئ، تشكل حلا مستداما.

٢ – وتهدّد الأزمات المالية المتكررة التي تواجهها الوكالة بتعطيل تقديمها للخدمات إلى جمهور شديد الضعف قوامه ٥,٣ ملايين لاجئ، بمن في ذلك ٥٠٠ ٠٠٠ طالب في مدارس الوكالة، إلى جانب العدد الكبير لحالات رعاية صحة الأم والطفل التي تعالجها الوكالة في ٥٨ مخيما للاجئين وحولها، كما تهدّد بزيادة حدّة حالة انعدام اليقين التي يتعرّض لها هذا الجمهور. ففي عام ٢٠١٥، على سبيل المثال، كانت الوكالة تفصلها أيام عن الاضطرار إلى تعليق ما تقدمه من خدمات في مجال التعليم العام لنصف مليون تلميذ لاجئ. وصحيح أنه أمكن إنقاذ فرص إتمام ذلك العام الدراسي من خلال عملية حشد منسّق للجهات المانحة، ولكن تمويل الخدمات الأساسية التي تقدمها الوكالة ما زال هشا بعد مضيّ سنتين.

٣ – وفي محاولة لإيجاد حل حاسم للحالة المالية للوكالة، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، في الفقرة ٣٢ من قرارها ٧١/٩٣، أن يقوم بتيسير مشاورات موسعة مع الدول الأعضاء، وخاصة البلدان المضيفة، وأعضاء اللجنة الاستشارية والجهات المانحة الأخرى، ومع المؤسسات المالية الدولية، من أجل استكشاف جميع السبل والوسائل الممكن الأخذ بها، بما في ذلك من خلال التبرعات والاشتراكات المقررة، لكفالة تمويل الوكالة تمويلا كافيا مستداما يمكن التنبؤ به طوال ولايتها، وطلبت إلى الأمين العام أيضا أن يعرض على نظر الجمعية العامة نتائج تلك المشاورات والتوصيات بحلول آذار/مارس ٢٠١٧، دون إخلال بما تسديه اللجان المعنية من مشورة.

٤ – وفي رسالة مؤرخة ١ شباط/فبراير ٢٠١٧، أبلغتُ رئيس الجمعية العامة بأنني، من أجل تلبية ذلك الطلب، قرّرت إنشاء لجنة توجيهية لإجراء المشاورات. وتولّت سويسرا، بصفتها رئيس اللجنة الاستشارية للأونروا، رئاسة اللجنة التوجيهية، وقامت تركيا، بصفتها رئيس الفريق العامل المعني بتمويل الأونروا، بدور نائب رئيس اللجنة.

٥ – وأصدرت اللجنة التوجيهية توجيها ومذكرة إحاطة إلى جميع الدول الأعضاء في ٦ شباط/فبراير، حيث حُدّدت ملامح عملية التشاور والعناصر المزمع استكشافها في إطار البحث عن حل للأزمات التمويلية التي تواجهها الأونروا. وبدأت اللجنة مشاوراتها في

١٣ شباط/فبراير بجلسة إحاطة مفتوحة لجميع الدول الأعضاء. وفي الفترة ما بين ١٣ شباط/فبراير و ٩ آذار/مارس، تمت استشارة ٥٤ من الدول الأعضاء والهيئات الحكومية الدولية والمؤسسات المالية الدولية، وذلك في شكل مشاورات ثنائية ومتعددة الأطراف ومراسلات خطية. وتم إشراك أعضاء من جميع المجموعات الإقليمية، إلى جانب الدول المضيفة، وأعضاء التجمّعات الأخرى ذات الصلة (مجموعة الـ ٧٧، وحركة عدم الانحياز، ومنظمة المؤتمر الإسلامي)، واللجنة الاستشارية، والفريق العامل. وكانت هذه المشاورات التي أجريت في نيويورك، وكذلك في عمّان وجنيف، وفي جدّة والرياض بالمملكة العربية السعودية، أوسع وأشمل ما أُجري إلى الآن من مشاورات لمعالجة مسألة تمويل الأونروا. وإنني أود أن أعرب عن عميق تقديري لسويسرا وتركيا لما أبديتاه من تفان استثنائي وانخراط في السعي إلى الخروج من المشاورات بنتيجة ناجحة.

٦ - وقد قدّمت اللجنة التوجيهية إليّ نتائجها واستنتاجاتها في ١٥ آذار/مارس ٢٠١٧.

ثانيا - معلومات أساسية

٧ - أنشئت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى بموجب قرار الجمعية العامة ٣٠٢ (د-٤) المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩، حيث كُلّفت بتعزيز التنمية البشرية للاجئين الفلسطينيين. وتجدّد الجمعية العامة ولاية الوكالة بصفة دورية، وقد جدّدتها آخر مرة في القرار ٩١/٧١ الذي مدّدت به الولاية حتى ٣٠ حزيران/ يونيه ٢٠٢٠.

٨ - وتقدم الوكالة الخدمات الأساسية، التي توفرها الحكومات في الأحوال العادية، مباشرةً إلى اللاجئين الفلسطينيين المسجّلين في ميادين عملها الخمسة: الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان والضفة الغربية، بما فيها القدس الشرقية، وقطاع غزة. ويتمثل لبّ خدمات الأونروا في التعليم ونظم الرعاية الصحية الأولية والمساعدة التي تقدمها لتعزيز القدرة على الصمود أمام أسوأ آثار الفقر والتكيّف معها.

٩ - وعلاوة على ذلك، تساعد الأونروا جهود الإنعاش في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع عبر سبل منها إصلاح البنى التحتية في المخيمات المتضررة من النزاع وبرنامجها للتمويل البالغ الصغر. ويرتبط دور الوكالة وولايتها وعملياتها بالركائز الثلاث المتمثلة في حقوق الإنسان، والسلام والأمن، والتنمية. وفي اضطلاعها بمسؤولياتها، تعمل الوكالة في إطار من التكامل بين هذه الركائز في طائفة منوعة من القطاعات.

١٠ - ويرجع نمو الطلب على الخدمات إلى عدة عوامل من بينها الاستبعاد الاجتماعي والاقتصادي. وهناك معدلات فقر مرتفعة وبطالة شديدة في ميادين متعددة. وهناك حالة متفشية من فقدان آليات التكيّف في صفوف اللاجئين الفلسطينيين.

١١ - وفي ظل غياب الحل الشامل والعادل والدائم للنزاع العربي - الإسرائيلي، تظل ولاية الوكالة حيوية للاجئين وغيرهم من الأطراف المعنية في المنطقة وخارجها. وتنظر الدول المضيفة، التي تحمّلت مسؤوليات هائلة لاستيعاب اللاجئين لمدة ناهزت سبعة عقود، إلى الأونروا كمتطلب حيوي لرفاه اللاجئين، ولتحقيق الاستقرار والأمن. وتشكل الأزمات المالية المتكررة التي تواجهها الأونروا خطرا سياسيا وإنسانيا وأمنيا.

١٢ - ويأتي نحو ٩٤ في المائة من تمويل الوكالة الأساسي من التبرعات. ويأتي حوالي ٤ في المائة من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وصحيح أن الجهات المانحة تتبرّع للوكالة بسخاء، ولكن لا يمكن التنبؤ بالتبرّعات أو ضمان استمراريتها. كما أنها لم تكن كافية، على مدى الأزمنة، لتلبية احتياجات اللاجئين التي تنمو بوتيرة أسرع من معدّل نمو الموارد التي تتلقاها الوكالة عبر بوابات تمويلها الثلاث: الميزانية البرنامجية، والمشاريع (فيما يتعلق بالبنى التحتية في الأساس)، ونداءات الطوارئ.

١٣ - وفي ظل الأزمات المالية الشديدة التي واجهتها في السنوات الأخيرة، مضت الأونروا قدما بتدابير داخلية قوية وبعيدة التأثير لاحتواء التكاليف وخفض العجز في التمويل، مع الحرص في الوقت نفسه على اتخاذ جميع التدابير الممكنة لحماية البرامج الأساسية وتحسين نوعيتها وفرص الاستفادة منها. وما برح المفوض العام يوجه نداءات إلى الجهات المعنية للوفاء بمسؤولياتها الجماعية تجاه اللاجئين عبر سبل منها تعزيز حقوق الإنسان، والحفاظ على نوعية ونطاق الخدمات الأساسية للوكالة وفقا للولاية التي تُكلَّف بها من الجمعية العامة.

١٤ - وعلى الرغم من الإجراءات التي اتخذتها الأونروا في السنوات الثلاث الماضية، فإن توقعات الوكالة الحالية تشير إلى تحصيلها إيرادات لعام ٢٠١٧ تقل بمبلغ ١١٥ مليون دولار عن احتياجاتها التشغيلية الدنيا، وتقل بمبلغ ١٦٠ مليون دولار عن المبلغ اللازم لتحقيق النتائج المتوخاة في الاستراتيجية المتوسطة الأجل للوكالة للفترة ٢٠١٦-٢٠٢١. وتمر الوكالة حاليا بوضع حرج يماثل في شدته ما واجهته عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦.

ثالثا - النتائج التي خلصت إليها اللجنة التوجيهية: دور الوكالة وتأثيرها وقيمتها

١٥ - لقد وفرت العملية التشاورية بالتالي فرصة فريدة للدول الأعضاء والأطراف المعنية الأخرى للتعبير عن تصوراتها الرئيسية فيما يخص الأونروا. وكان من المواضيع التي هيمنت على المناقشات دور الأونروا الذي لا يمكن الاستغناء عنه ومهمتها الأساسية في ظل ما تحدثه من أثر في سياق النزاع العربي - الإسرائيلي الذي لم تتم تسويته. ووُصفت الوكالة بأنها ''فريدة'' و ''ذات طبيعة خاصة''، وسُلّط الضوء على إسهامها في تحقيق الاستقرار السياسي في منطقة شديدة التقلّب من جانب قطاع عريض من الدول الأعضاء. وجرى أيضا التذكير بالمسؤوليات التاريخية للجمعية العامة إزاء قضية فلسطين، بما في ذلك اللاجئون والأونروا.

١٦ - وشُدّد على دور الوكالة كجهة شبه حكومية مقدمة للخدمات. وشدّدت الدول الأعضاء على مهام الوكالة التي هي خليط بين العمل الإنساني والإنمائي، وهو ما مكّنها من ريادة الاستجابات الطارئة مع الاستمرار في الاضطلاع بأعمال التنمية البشرية. وهناك مخاطر ملازمة لهذا الدور، وهو ما تجلّى في السنوات الأخيرة في الحوادث المأسوية التي راح ضحيتها ٣٢ من مقدمي المساعدة الإنسانية التابعين للأونروا في الجمهورية العربية السورية وقطاع غزة والضفة الغربية.

١٧ - وجرى إبراز خصائص أخرى للوكالة منها دورها في التخفيف من حدة التطرف، وتأثيرها على صعيد تحقيق الاستقرار، وإسهامها في إحلال السلام والأمن في منطقة الشرق الأوسط. ووُصفت الوكالة من أحد الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، وهو من الجهات المانحة التقليدية، بأنها قادرة على أن تكون ''قاسما مشتركا'' في منطقة هي في أمسّ الحاجة إلى هذا النوع من الجهات الفاعلة. ووصف عدد من الدول المضيفة الوكالة بأنها طرف محوري في الجهود الرامية إلى تحسين الظروف المعيشية وفرص كسب الرزق للاجئين الفلسطينيين.

١٨ - وجرى إبراز ارتباط الوكالة بأهداف التنمية المستدامة وإعلان نيويورك بشأن المهاجرين واللاجئين، ولا سيما من قبل الدول الأعضاء المنتمية إلى الجنوب العالمي. فبرامج الوكالة تعزز ١٠ من أهداف التنمية المستدامة الـ ١٧، وهي متوافقة بشدة مع مجموعة متنوعة من الالتزامات المنصوص عليها في إعلان نيويورك، الذي يشار فيه إلى أن ''كيانات الأمم المتحدة، كمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين في الشرق الأدنى (الأونروا)، وغيرهما من المنظمات ذات الصلة، تحتاج قدرا كافيا من التمويل حتى تتمكن من الاضطلاع بأنشطتها على نحو فعال وبطريقة يمكن التنبؤ بها'' (انظر قرار الجمعية العامة ١/٧١، الفقرة ٨٦). وينبغي العمل بنشاط على دعم إسهام الوكالة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة في منطقة هشة تشهد انتكاسات على صعيد تحقيق بعض الأهداف بسبب النزاع وعواقبه.

١٩ - وتناول عدد من الدول الأعضاء ما تواجهه الوكالة من تحديات للحفاظ على حيادها ومخاطر متصلة بتسييسها، وهو ما كان بمثابة تذكرة بأنه يتعيّن على الوكالة أن تتلمّس طريقها في ظل بيئة من الاستقطاب مع الحرص في الوقت ذاته على الاحتفاظ بمصداقيتها كجهة فاعلة محايدة. وذكر اثنان من المانحين التقليديين أن الخطوات القوية التي تتخذها الوكالة لترسيخ حيادها هي بمثابة معيار محوري يمكّنها من الاستمرار في تأمين التمويل. وتتفاعل الوكالة بنشاط مع الأطراف المعنية من أجل الحفاظ على حيادها، وهي مستمرة في العمل الدؤوب على تعزيز دورها كجهة فاعلة محايدة.

رابعا - التبرعات

٢٠ - تمثل التبرعات في الوقت الحالي ٩٤ في المائة من إيرادات الميزانية البرنامجية للوكالة. وقد أعربت الدول الأعضاء عن دعمها القوي للأونروا وأبرزت أهمية تلبية احتياجاتها المالية وفقا

لأحكام القرار ٩٣/٧١. وأود أن أشير إلى أهمية الاستفادة من العملية التشاورية لإحداث زيادة في حجم التبرعات التي تتلقاها الوكالة.

٢١ - وجرت الإشارة إلى توسيع قاعدة مانحي الوكالة كمسألة أساسية في جميع المشاورات تقريبا. وشجّعت الأطراف المعنية، بما في ذلك الجهات المانحة التقليدية والدول المضيفة وأعضاء كل من المجموعات الإقليمية الخمس، إلى جانب مجموعة الـ ٧٧ والصين وحركة عدم الانحياز، على زيادة تقاسم العبء المالي المترتب على دعم اللاجئين الفلسطينيين.

٢٢ - وجرى أيضا تشجيع الوكالة على تعزيز جهودها للتواصل مع الشركاء الجدد والحاليين. وتمت التوصية بتعيين مسؤول في منصب كبير مبعوثين للقيام بالتفاعلات الإقليمية باسم الوكالة. وفي هذا الصدد، ظهر الشركاء الإقليميون[(١)]، وبخاصة دول الخليج العربية، على الساحة كمجموعة لديها إمكانات للقيام بمزيد من تعزيز دعم العمليات الأساسية للوكالة. وأُقرّ بالدور الأعمق الذي قامت به حفنة من الجهات المانحة العربية الكبيرة على مدى العقد الماضي، وخاصة فيما يتصل بمشاريع الإعمار وإعادة تشييد البنى التحتية وإصلاحها بعد انتهاء النزاع. وعلى إثر تفاعلات وأنشطة دعوية منسّقة تم القيام بها في المستويات العليا، قُدّمت مساهمات كبيرة في أواخر كل من عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ من ثلاث دول خليجية، هي الإمارات العربية المتحدة والكويت والمملكة العربية السعودية، فكان لها دور محوري في سد العجز في الميزانية البرنامجية للوكالة.

٢٣ - وعلى ضوء ملاحظة أن إحدى الجهات المانحة العربية تحتل المركز الثالث في الحجم بين عموم الجهات المانحة للوكالة، ربما يشكل أخذ الشركاء الإقليميين بنهج جماعي عاملا مساعدا على الحفاظ على هذا الأداء القوي. وينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لرأي العديد من الدول الأعضاء بخصوص المسؤولية المستمرة للمجتمع الدولي ككل عن مساعدة اللاجئين وضمان التوازن في التزامات الجهات المانحة.

٢٤ - وتظل الجهات المانحة التقليدية تشكل الأساس لموارد الوكالة، وبالتالي تمثل المحافظة على مستويات التمويل المقدّم منها أولوية مطلقة. غير أن زيادة حجم الدعم ستشكل تحديا. وقد تواصلت اللجنة التوجيهية مع جميع الأطراف المعنية الـ ١٨ التي تعتبرها الأونروا جهات مانحة تقليدية[(٢)]. ومع تأكيد هذه الأطراف دعمها القوي للوكالة، كانت الرسالة العامة مفادها أن الإمكانية محدودة في الوقت الحالي لزيادة المستوى المعمول به لتبرعاتها السنوية. وأبرزت عدة جهات مانحة تقليدية التحويلات السنوية الكبيرة التي توجهها إلى الوكالة، وميزانيات معونتها التي

(١) هناك حاليا ١٧ شريكا إقليميا حدّدتهم الوكالة، وهم: الأردن، والإمارات العربية المتحدة (بما في ذلك حاكم الشارقة)، والبحرين، وتونس، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، وعمان، والكويت، ولبنان، وليبيا، ومصر، والمغرب، والمملكة العربية السعودية، وموريتانيا، ودولة فلسطين، والهيئة العربية للاستثمار والإنماء الزراعي، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي (الكويت).

(٢) ساهمت الجهات الشريكة الـ ١٨ التي تعتبرها الأونروا جهات مانحة تقليدية بما مقداره ٥٢٦ مليون دولار في ميزانية الأونروا البرنامجية لعام ٢٠١٦ (٨٤ في المائة من مجموع إيراد التبرعات).

تواجه ضائقة، وأعباءها الإنسانية التي تفوق طاقاتها[٣]. وبينما أفاد عدد من الجهات المانحة التقليدية عدم توقُّع أن تكون هناك إمكانية لتقديم دعم إضافي في الأجل القريب، تكوّن انطباع لدى اللجنة التوجيهية بأنه يُحتمل التفكير في إجراء زيادات في الآجال الأبعد.

٢٥ - وتكلّمت جهات مانحة تقليدية عديدة عن تحملها لمسؤولياتها تجاه الأونروا، فشجعت سائر الأطراف المعنية على تعميق التزاماتها المالية. وعُرض تقديم الدعم الدبلوماسي والتقني، بما في ذلك على صعيد التفاعل مع المؤسسات المالية والإنمائية الدولية.

٢٦ - وأوصى عدد من الجهات المانحة التقليدية بأن تتم الإشارة في جميع الاتصالات مع جميع الأطراف المعنية بالأونروا إلى عملية الصفقة الكبرى بشأن تمويل الأنشطة الإنسانية. وأشار هؤلاء إلى أن الجهات المانحة التزمت بتقديم مزيد من المبالغ النقدية والمعونة المحلية، والإقلال من تخصيص المعونات لأنشطة بعينها، وزيادة التمويل المتعدد السنوات، والإبلاغ بصورة أكثر اتساقا، وأن نموذج الكفاءة والفعالية الذي ترتكز إليه عملية الصفقة الكبرى يمكن أن يشكل عاملا مشجعا على زيادة حجم الدعم الطوعي وتعزيز إمكانية التنبؤ به.

٢٧ - وبالإضافة إلى الجوانب الكمّية لاستدامة عمل الوكالة، أثيرت أيضا الجوانب الكيفية. وأُبرز موضوعي الترتيبات المتعددة السنوات وتسديد المساهمات السنوية في أبكر وقت ممكن باعتبارهما أمرين ضروريين لتمكين الوكالة من التخطيط والتنفيذ بدرجة أكبر من اليقينية بشأن تدفقات الموارد. وهناك عدد قليل ولكن متزايد من الأطراف المعنية بدأ يتحول من نمط الالتزامات السنوية إلى الالتزامات المتعددة السنوات، وعدد آخر أشار إلى أنه سوف يبذل جهودا في سبيل القيام بذلك أو سينظر في الأمر.

٢٨ - وأشار العديد من الجهات المانحة التقليدية إلى مسألة الكفاءة وإدارة التكلفة باعتبارها مسألة لا يمكن فصلها عن الاستدامة المالية. وشدّدت الجهات المانحة التقليدية على درجة الكفاءة العالية التي يتسم بها عمل الوكالة، وأشار العديد منها إلى الخطوات الحاسمة التي اتُّخذت على مرّ الزمن فأسهمت في تحقيق تلك النتيجة. وفي الوقت نفسه، شجعت هذه الجهات الأونروا على تنفيذ تدابير إضافية لزيادة الكفاءة.

٢٩ - ولاقت مسألة ربط عضوية اللجنة الاستشارية بشروط مالية ردود أفعال متباينة. فقد أبدت إحدى الجهات المانحة التقليدية اتفاقها مع هذا المبدأ. ولم تبد جهة مانحة تقليدية أخرى اعتراضا على الفكرة. وحبّذت ثالثة تشجيع الأعضاء الذين يقل أداؤهم عن المستوى المنشود على زيادة مساهماتهم، دون أن يفقدوا عضويتهم. وأعرب بعض الجهات المانحة، بما في ذلك الدول المضيفة، عن القلق من أن يثني مثل هذا النهج الأعضاء الجدد المحتملين عن الانضمام إلى اللجنة الاستشارية، أو أن يدفع بعض الأعضاء الحاليين إلى إعادة النظر في عضويتهم.

(٣) هذا يشمل أزمات المستوى الثالث الجارية حاليا في الجمهورية العربية السورية والعراق واليمن، إلى جانب أزمات المجاعة الجارية في جنوب السودان والصومال ونيجيريا.

خامسا – الميزانية العادية للأمم المتحدة

٣٠ – كان أحد العناصر الرئيسية في المشاورات يتعلق بإمكانية تخصيص اعتماد أكبر للأونروا من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وبينما هناك دول أعضاء عديدة تسعى إلى تحديد سقف للميزانية العادية، دعت دول كثيرة بقوة إلى جعل الميزانية جزءا من توليفة الوسائل المستخدمة لتحقيق الاستقرار المالي للوكالة، وذلك نظرا لكونها مصدر تمويل مستداما يمكن التنبؤ به. وأشير إلى زيادة استقرار التمويل كمتطلب حيوي لاضطلاع الوكالة بمسؤولياتها كمقدم للخدمات الضرورية إلى جمهور غفير من اللاجئين، ودورها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وفي الوفاء بالتزامات إعلان نيويورك. وبينما تعدّ مسألة الحصول على حصة أكبر من الميزانية العادية مسألة حساسة، فإن تباين آراء الدول الأعضاء بخصوص هذا النهج يستدعي أن تنظر اللجان المعنية في هذه المسألة عن كثب.

٣١ – وتتلقى الوكالة حاليا نحو ٢٨ مليون دولار سنويا من الميزانية العادية للأمم المتحدة، وهو ما يعادل نحو ٤ في المائة من إيرادات الميزانية البرنامجية للوكالة وأقل من ١ في المائة من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وتغطي الإعانة المقدمة إلى الأونروا تكاليف ومكافآت ١٥٥ وظيفة لموظفين دوليين وفقا لقرار الجمعية العامة ٣٣٣١ (د-٢٩) باء المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤، وذلك لغرض تقليص العجز في إيرادات الوكالة المتأتية من التبرعات. ولا تملك الأونروا المرونة اللازمة لاستخدام هذا الدعم لأغراض أخرى خلاف تكاليف ومكافآت الموظفين الدوليين. وتستعين الوكالة بالتبرعات لتغطية التكاليف المرتبطة بدعم هؤلاء الموظفين وإدارة شؤونهم والمهام الإدارية الأخرى ذات الصلة.

٣٢ – وبالإضافة إلى تكاليف الموظفين الدوليين، تشير تقديرات الوكالة إلى أن مبلغا يصل إلى ١٠٠ مليون دولار من مصروفاتها السنوية يُنفق على تكاليف التشغيل الأساسية المرتبطة بالاحتفاظ بالبنية والنظم والهياكل التشغيلية اللازمة لتمكين الوكالة من تنفيذ برامجها الأساسية.

٣٣ – وأعرب معظم الدول الأعضاء، بما في ذلك سبع من الجهات المانحة العشر الأكبر للوكالة على الإطلاق، عن تأييد رصد اعتماد أكبر في الميزانية العادية للأمم المتحدة للاحتياجات التشغيلية للوكالة، أو عن الاستعداد للنظر في الأمر. ولم يدعُ أي من الدول الأعضاء إلى إجراء زيادة كبيرة في الميزانية العادية للأمم المتحدة ككل لغرض تقديم تمويل إضافي للأونروا.

٣٤ – وأكد بعض الدول المضيفة أن زيادة حصة الوكالة في الميزانية العادية للأمم المتحدة لا ينبغي أن يؤثر سلبا على المستوى الحالي للتبرعات. وأكدت هذه الدول أيضا أنها لن تؤيد إجراء أي تغييرات لأحكام قرار الجمعية العامة ٣٣٣١ (د-٢٩) باء يكون من شأنها التأثير على ولاية الوكالة أو على الصلاحيات المخوّلة للمفوض العام لاتخاذ القرارات بشأن توزيع المخصصات المالية. وأكدت بضعة دول مضيفة أن ما تنفقه من أموال لصالح اللاجئين يفوق حجم الميزانية البرنامجية للوكالة، وأنها لا تقدر على استيعاب أي تكاليف إضافية لتوفير المساعدات المنوط بالأونروا تقديمها.

سادسا – المؤسسات المالية الدولية والصناديق المتعددة الأطراف

٣٥ – بحثت اللجنة التوجيهية مع مجموعة البنك الدولي السبل الممكنة لإنشاء آليات تمويل تكفل تمويل الخدمات العامة التي تقدمها الأونروا. واعتُبر التمويلُ المقتصر على الكيانات السيادية المقدمُ من مجموعة البنك الدولي تحديا تتطلب مواجهته مشاركة البلدان الأعضاء في البنك الدولي. وأحاطت اللجنة علما بحالات تلقت فيها كيانات تابعة للأمم المتحدة تمويلا، بما في ذلك في الآونة الأخيرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يقدم خدماته من خلال نظام المجموعات في اليمن. وناقشت اللجنة أيضا آلية القروض الميسّرة التابعة لمجموعة البنك الدولي والتي تمكّن البلدان المتوسطة الدخل من الحصول على قروض بفوائد منخفضة، وهو ترتيب يقتصر عادة على البلدان المنخفضة الدخل. وفي سياق الأزمة المستمرة في الجمهورية العربية السورية، أصبح الأردن ولبنان مؤهلين للاستفادة من آلية القروض الميسّرة لتخفيف الأثر المالي المترتب على مساعدة اللاجئين السوريين. ويشكّل تكييف النموذج بطريقة تمكّن الأونروا من تلقي الأموال من مجموعة البنك الدولي، بما في إطار أحكام الجولة ١٨ لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، من أجل تقديم خدمات عامة إلى اللاجئين الفلسطينيين، مسألة يمكن استكشافها بقدر أكبر. وتمثّل التحدي الرئيسي الذي تم تحديده في أن معظم الجهات المانحة التي تسهم تقليديا في الصناديق الاستئمانية التابعة لمجموعة البنك الدولي هي أصلا من الجهات المانحة للأونروا.

٣٦ – وشددت منظمة المؤتمر الإسلامي على أن فلسطين تشكل أولوية أساسية بالنسبة لدولها الأعضاء البالغ عددها ٥٧ دولة. وعلى الرغم من التأييد القوي لعمل الأونروا، لا يسهم في الميزانية البرنامجية للأونروا سوى عدد قليل من تلك الدول الأعضاء. ونوقشت إمكانية تأمين دعم مالي إضافي من الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي من خلال هبة أو وقْف يديره البنك الإسلامي للتنمية. وسيتعين ضخ رؤوس أموال أولية كبيرة للتمكين من إعادة الاستثمار في رأس المال وتوليد دخل سنوي معقول. واعتُبر الهبوط الأخير في أسعار النفط وتزايد عدد النزاعات في العالم العربي تحديات تواجهها هذه الآلية. وفي الوقت نفسه، فإن فكرة إنشاء صندوق متجدد يمكنه أن يولد دخلا للأونروا قد تمثلُ بديلا جذابا لتوفير الدعم المالي للوكالة بالنسبة للدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي التي ليست من الجهات المانحة التقليدية. وسيتعين توفير الدعم على المستوى السياسي لتعبئة رأس المال المطلوب دون الحد من التبرعات التي تقدمها الجهات المانحة القائمة في المنطقة.

٣٧ – وفيما يتعلق بكل من مجموعة البنك الدولي والبنك الإسلامي للتنمية، سيلزم الاضطلاع بقدر كبير من العمل التقني لتصميم آليات ناجحة. وتفتقر الأونروا إلى هذه الخبرة في الوقت الراهن. وعلاوة على ذلك، فإن إنشاء آليات من هذا القبيل يستغرق وقتا ولن يمثل على الأرجح عنصرا هاما في التصدي للصعوبات المالية القصيرة الأجل التي تواجهها الوكالة.

سابعا – السبل الأخرى

٣٨ – عرض عدد من الدول الأعضاء تجاربه وأعرب عن رغبته في توسيع نطاق سبل المساعدة الأخرى لتكون مصادر تكميلية لبرامج الوكالة. وذُكرت النقاط التالية عدة مرات خلال المشاورات.

٣٩ – فبالنظر إلى الاتساق الوثيق بين خدمات الوكالة وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، أوصى بعض الدول الأعضاء بأن الأونروا ينبغي أن تكون مؤهلة للحصول على تمويل بسبل مختلفة لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وذُكرت الشراكة العالمية من أجل التعليم أيضا باعتبارها فرصة محتملة للأونروا.

٤٠ – وأعرب معظم الدول الأعضاء عن دعمهم لزيادة مساهمة القطاع الخاص في الأونروا من خلال تعزيز التعاون بين الوكالات والشركات التي يمكن أن تقدم مساعدة مالية أو عينية للاجئين الفلسطينيين.

٤١ – وعلاوة على ذلك، أبرز بعض الدول الأعضاء أهمية توسيع نطاق الجهود التي تبذلها الوكالة لتعبئة الموارد من أجل التواصل مع مجتمعات الشتات الفلسطيني، على سبيل المثال في أمريكا اللاتينية، وتحسين تواجد الوكالة على وسائط التواصل الاجتماعي وعلى شبكة الإنترنت لزيادة الهبات الفردية (الخاصة)، وتحسين التعاون مع المنظمات غير الحكومية الدولية وزيادة الاستثمار في اللجان الوطنية التابعة للأونروا. ولوحظ أن الأونروا، في حدود مواردها من الوظائف الدولية البالغ عددها ١٥٥ الممولة من الميزانية العادية للأمم المتحدة، تفتقر إلى الخبرة لاستكشاف هذه الفرص.

ثامنا – الاستنتاجات

٤٢ – إنني أدرك الدور البالغ الأهمية الذي تواصل الأونروا الاضطلاع به في مجال توفير دعم لا غنى عنه للاجئين الفلسطينيين. وفي وقت تشهد فيه المنطقة المستضيفة للاجئين نزاعا وتقلبات كبيرة، تظل الوكالة مصدرا هاما ليس فقط لتقديم الخدمات البالغة الأساسية، بل وللاستقرار أيضا.

٤٣ – وإزاء هذه الخلفية، فإنني ألتزم بتقديم الدعم وتعزيز القيادة لكفالة إجراء متابعةٍ عمليةٍ للمشاورات مع الدول الأعضاء. وبصفة خاصة، أعتزم القيام بما يلي:

(أ) العمل مع الدول الأعضاء، بما في ذلك اللجان ذات الصلة، لكفالة القيام، إلى أقصى حد ممكن وفي إطار الموارد المتاحة للأمم المتحدة، بتلبية الاحتياجات المالية للوكالة؛

(ب) العمل مع قيادة المؤسسات المالية الدولية لزيادة الجهود الرامية إلى إنشاء آليات تمويل يمكنها تقديم المساعدة إلى اللاجئين وفي السياقات الهشة والدعوة إلى إدراج الاحتياجات القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل للاجئين الفلسطينيين ضمن تلك الجهود؛

(ج) العمل لكفالة أن ألا يتخلف اللاجئون الفلسطينيين عن الركب في الجهود الرامية إلى حشد مزيد من الدعم لتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٤٤ - وأهيب أيضا بالدول الأعضاء القيام بما يلي:

(أ) توفير المزيد من الدعم المالي من خلال تقديم التبرعات للأونروا، ولا سيما لميزانيتها البرنامجية؛

(ب) تقديم التبرعات في أوائل السنة؛

(ج) قطع التزامات مالية متعددة السنوات للأونروا تتيح للوكالة تلبية الاحتياجات المتزايدة للاجئين الفلسطينيين وتغطية ارتفاع تكلفة العمليات المرتبطة بها؛

(د) اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لضمان أن تتوافر لدى الأونروا الموارد اللازمة للوفاء بالولاية التي أناطتها بها الجمعية العامة.

٤٥ - وأحث الدول الأعضاء التي تشكل الجهات المانحة التقليدية للميزانية البرنامجية للوكالة على السعي بهمّة لاستكشاف ما إذا كانت توجد فرص في إطار ميزانياتها للمعونة الخارجية، بما في ذلك المصادر المخصصة لحقوق الإنسان الدولية، والسلام والاستقرار، والتنمية والجهود الإنسانية، من أجل تقديم دعم إضافي إلى عمليات الوكالة في ضوء ما تتسم به الأونروا من طابع قائم على تقديم خدمات متعددة القطاعات وشبه عامة.

٤٦ - وأحث الجهات المانحة غير التقليدية للأونروا على زيادة تبرعاتها للميزانية البرنامجية للوكالة إلى مستوى يعادل على الأقل النسبة المئوية لمساهمتها في الميزانية العادية للأمم المتحدة.

٤٧ - وأحث الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي على البحث بجدية فيما إذا كان يمكن بذل المزيد من الجهود بصورة جماعية لتقديم دعم مالي كاف ومستدام ويمكن التنبؤ به إلى البرامج الأساسية للوكالة. وتتمثل إحدى الأفكار الجديرة بمزيد من الاستكشاف في إنشاء آلية للتمويل الإسلامي مثل الوقْف.

٤٨ - وأحث الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية على إيجاد السبل الكفيلة بزيادة القدرة على التنبؤ في تحقيق هدفها الجماعي المتمثل في تمويل نسبة ٧,٨ في المائة من الميزانية البرنامجية للوكالة واستكشاف إمكانية زيادة الهدف الجماعي الذي تعهّدت، مشكورةً، بتحقيقه.

٤٩ - وأحث الدول الأعضاء التي هي أعضاء في المؤسسات المالية الدولية ذات الصلة على دعم الجهود الرامية إلى وضع آليات يمكن أن تسهم في تقديم الدعم القصير والمتوسط والطويل الأجل لتقديم خدمات التنمية البشرية، بما فيها الخدمات التي تقدمها الأونروا، إلى اللاجئين الفلسطينيين.

٥٠ - وأحث الدول الأعضاء التي هي أعضاء في مجالس الصناديق الاستئمانية المعنية بالشؤون الإنسانية والإنمائية وشؤون السلام والأمن على اتخاذ خطوات فعالة لتمكين الأونروا من تلقي المنح لدعم عملياتها الأساسية ومن تقديم الخدمات التي تلبي احتياجات اللاجئين الفلسطينيين.

٥١ - وأحث الجمعية العامة ولجانها المعنية على النظر في إمكانية زيادة الدعم المقدم إلى الأونروا من الميزانية العادية للأمم المتحدة، بدءا من الميزانية العادية لفترة السنتين ٢٠١٨-٢٠١٩، بحيث يتم تعظيم الدعم المقدم إلى العمليات الأساسية للوكالة وبما يتسق مع السلطات التقديرية الواسعة المخوّلة إلى المفوض العام عملا بقرار الجمعية العامة ٣٠٢ (د-٤) باتخاذ قرارات بشأن رصد مخصصات مالية لعمليات الوكالة. وفي هذا الصدد، أحث الجمعية العامة ولجانها المعنية على النظر، خلال الدورة الثانية والسبعين للجمعية، في السبل التي يمكن من خلالها استخدام الميزانية العادية للأمم المتحدة من أجل تغطية قدر أكبر من التكاليف التشغيلية الأساسية للوكالة بما يتجاوز تكاليف احتياجاتها من الموظفين الدوليين. كما أحث الجمعية العامة ولجانها المعنية على النظر بعين التأييد إلى طلبات الأونروا التي ستحسن قدرتها على تعبئة موارد مستدامة وكافية ويمكن التنبؤ بها، تمشيا مع التوصيات الواردة في هذا التقرير.

٥٢ - وأحث أعضاء اللجنة الاستشارية للأونروا على تقديم المساعدة التقنية والمالية للوكالة لمساعدتها على مواجهة التحديات المتصلة بتعبئة الموارد والمحددة في هذا التقرير، بما في ذلك عبر توفير المساعدة التقنية المتخصصة اللازمة لكي تتمكن الأونروا من العمل مع المؤسسات المالية الدولية من أجل إنشاء آليات تمويل ستوفر الدعم من أجل تقديم الخدمات العامة الحيوية للاجئين الفلسطينيين، بما في ذلك البرامج التي تقدمها الأونروا.

٥٣ - وأدعو أعضاء اللجنة الاستشارية إلى استعراض معايير عضوية اللجنة. ويمكن أن تشمل تلك المعايير زيادة التنوع والتمثيل الجغرافي و/أو استحداث رسوم عضوية عادية لأعضاء اللجنة الاستشارية (باستثناء البلدان المضيفة). وأقترح على اللجنة الاستشارية، من أجل توسيع نطاق عضويتها الحالية و/أو اجتذاب مشاركة أرفع مستوى، أن تنظر في تنظيم الاجتماعات مرة في السنة في جنيف و/أو نيويورك. كما أقترح أن تنظر اللجنة الاستشارية في إنشاء اختصاصات لرئيس ونائب رئيس اللجنة تشمل أنشطة الاتصال والدعوة بانتظام طوال مدة ولايتيهما، بالتعاون مع الأونروا.

٥٤ - وأشجع رئيس اللجنة الاستشارية على أن يكفل تضمين الرسالة الموجهة من الرئيس إلى المفوض العام المصاحبة للتقرير السنوي للمفوض العام فرعا بشأن ما يلي:

(أ) المشورة المقدمة من اللجنة الاستشارية إلى المفوض العام بشأن الإجراءات المحددة التي يمكنه اتخاذها لمعالجة مسألة استدامة التمويل المقدم إلى عمليات الوكالة وكفايته وإمكانية التنبؤ به؛

(ب) مدى قيام أعضاء اللجنة الاستشارية بمساعدة المفوض العام على نحو فاعل في الجهود الرامية إلى إيجاد دعم مستدام وكاف ويمكن التنبؤ به لعمليات الوكالة وفقا للقرار ٩٣/٧١.

٥٥ - وأوصي بأن يولي الفريق العامل المعني بتمويل الأونروا الاعتبار الواجب للتوصيات الواردة في هذا التقرير في مداولاته وفي تقاريره المقدمة إلى الجمعية العامة.

٥٦ - وبالتوازي مع مسار العمل المحدد أعلاه، طلبتُ إلى المفوض العام للأونروا القيام بما يلي:

(أ) مواصلة اتخاذ الإجراءات وتنفيذ التدابير اللازمة لتعظيم نوعية برامج الوكالة وإمكانية الاستفادة منها وتأثيرها لصالح اللاجئين الفلسطينيين؛

(ب) مواصلة توخي الحذر في إدارة الموارد المتاحة للوكالة لصالح اللاجئين الفلسطينيين؛

(ج) السعي بهمة لإيجاد واغتنام الفرص لتحسين استدامة الدعم المالي وكفايته والقدرة على التنبؤ به بما في ذلك بسبل ربما لم يرد ذكرها في هذا التقرير؛

(د) العمل مع الدول الأعضاء على النحو المتوخى في هذا التقرير لضمان الدعم المالي لعمليات الوكالة، بما في ذلك عن طريق إعادة إنشاء احتياطي تشغيلي لتمكينها من التصدي للأخطار التي تنشأ في سياق كل سنة؛

(هـ) تضمين التقرير السنوي المقدم من المفوض العام إلى الجمعية العامة تحليلا وتقييما للجهود التي تبذلها الوكالة والدول الأعضاء والجهات الأخرى لتنفيذ التدابير الواردة في هذا التقرير والجهود ذات الصلة.

٥٧ - وإلى أن يتم التغلب على التحديات المالية للأونروا، طلبتُ إلى المفوض العام أن يقدم لي تقريرا في حزيران/يونيه من كل عام، ابتداء من عام ٢٠١٧، عن الحالة المالية للوكالة حتى ٣١ أيار/مايو من تلك السنة، يتضمن توضيحا للجهود المبذولة لتعبئة الموارد بهدف التغلب على أي عجز تشغيلي وتوضيحا للكيفية التي يمكنني بها تقديم المساعدة في تلك الجهود. وإنني ملتزم ببذل ما بوسعي لدعم تلك الجهود والمساعدة على كفالة حصول الأونروا على تمويل كافٍ ومستدام ويمكن التنبؤ به خلال مدة ولايتها.