

Distr.: General
26 June 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والستون

البند ٣١ من القائمة الأولية*

وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل
اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

تقرير اجتماع استثنائي للفريق العامل المعني بتمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

المقرر: السيد يونس يول (النرويج)

موجز

يشرح هذا التقرير المقدم من الفريق العامل المعني بتمويل وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) أسباب عقد اجتماع استثنائي في ١٩ أيار/مايو ٢٠٠٩ ويبين استنتاجات الفريق العامل فيما يتعلق بالمعلومات المقدمة من الأونروا إلى أعضائه عن الموارد المتاحة للوكالة من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وقد اعتمد الفريق العامل هذا التقرير في جلسته المعقودة في ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٩.

* A/64/50



المحتويات

الصفحة

٣	أولا - مقدمة: منشأ الفريق العامل وولايته.
٣	ثانيا - أسباب عقد الفريق العامل اجتماعا استثنائيا في عام ٢٠٠٩.
٥	ثالثا - توفير الدعم المالي لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى من الميزانية العادية للأمم المتحدة.
٦	رابعا - الإصلاح الإداري في الأونروا.
٨	خامسا - الاستنتاجات.

أولا - مقدمة: منشأ الفريق العامل وولايته

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

٢ - ويتألف الفريق العامل من ممثلي تركيا، وترينيداد وتوباغو، وغانا، وفرنسا، ولبنان، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والولايات المتحدة الأمريكية، واليابان. ويرأس الفريق العامل الممثل الدائم لتركيا وهو حاليا السفير باكي إلكين.

٣ - وقد نظرت الجمعية العامة، في دورتها الخامسة والعشرين وجميع الدورات التي تلتها، في التقارير التي قدمها إليها الفريق العامل، واتخذت قرارات أنتت فيها على جهود الفريق العامل^(١)، وطلبت إليه أن يواصل عمله لسنة أخرى^(٢).

٤ - وتكّلف الجمعية العامة الفريق العامل بالقيام، في الفترات الفاصلة بين اجتماعاته السنوية العادية، بمهام المتابعة، حسب الاقتضاء، مع الدول الأعضاء الأخرى بشأن تنفيذ توصياته. وفي هذا السياق، وافق الأعضاء في أيار/مايو ٢٠٠٩ على عقد اجتماع استثنائي لتقييم مدى كفاية الموارد المقدمة للأونروا من الميزانية العادية للأمم المتحدة.

ثانيا - أسباب عقد الفريق العامل اجتماعا استثنائيا في عام ٢٠٠٩

٥ - في آخر تقرير مقدم من الفريق العامل، إلى الجمعية العامة، جرى إبراز أهمية برنامج التطوير التنظيمي للوكالة الذي يشكل محور جهودها للإصلاح الإداري، والحاجة إلى قيام الجمعية بتزويد الوكالة بالدعم المالي الكافي (A/63/375، الفقرتان ٤ و ١٢). وفي هذا الصدد، شدد الفريق العامل على أهمية التعزيز المؤسسي الشامل للوكالة خلال السنوات المقبلة. وقد أيدت لجنة المسائل السياسية الخاصة وإنهاء الاستعمار هذه التوصيات في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. وطلبت الجمعية، إلى الأمين العام في قرارها ٩٣/٦٣ المعنون "عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى"، أن يدعم التعزيز المؤسسي للأونروا من خلال توفير الموارد المالية الكافية من الميزانية العادية

(١) انظر آخر تقرير A/63/375.

(٢) انظر آخر قرار ٩٣/٦٣، الفقرة ٤.

للأمم المتحدة. وقد اتخذت الجمعية هذا القرار في ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ في تصويت مسجل بأغلبية ١٧٢ صوتاً مقابل ٦ أصوات وامتناع عضو واحد عن التصويت^(٣).

٦ - ويُموّل برنامج التطوير التنظيمي، الذي تبلغ ميزانيته ٢٧,٣ مليون دولار للفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، عن طريق التبرعات على أساس ثنائي. فقد وفّرت مجموعة من الجهات المانحة التمويل للوكالة على أساس أن تكون الإصلاحات الإدارية المقررة قابلة للاستدامة على المدى المتوسط. لكن حتى تاريخ تقديم هذا التقرير، يذكر الفريق العامل أن الجمعية العامة، وبالرغم من توصيته السابقة، لم توافق إلا على تمويل ٦ وظائف من أصل ٢٠ وظيفة دولية جديدة كانت الأونروا قد طلبتها لفترتي السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ و ٢٠١٠-٢٠١١. وفي الوقت ذاته، يتعذر اقتناء أو تطبيق الأدوات الإدارية الأساسية الأخرى اللازمة لتحديث قدرة الوكالة على الاستفادة من الأموال على نحو فعال والاضطلاع بمستويات عالية من مهام الإشراف والإبلاغ، وذلك بسبب استمرار النقص الشديد في التمويل لصندوقها العام. وفي الوقت الحاضر، تتوقع الأونروا حدوث عجز بين النفقات المقررة والتبرعات يبلغ نحو ١٢٠,٥ مليون دولار في عام ٢٠٠٩، وهو آخر عجز في سلسلة سنوية شهدت انخفاضاً مطرداً في حجم المساهمات دون احتياجات اللاجئين^(٤).

٧ - وفي ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، وجهت المفوضة العامة للأونروا، كارين كونينغ أبو زيد، رسالة إلى رئيس الفريق العامل تطلب فيها مساعدته في لفت انتباه الأعضاء إلى أزمة الموارد التي تواجهها الوكالة وهي تقترب من نهاية برنامج التطوير التنظيمي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. وأخطرت المفوضة العامة الفريق العامل عن الطابع الاستعجالي للحالة، محذرة من أن الوكالة، بعد نهاية عام ٢٠٠٩، لن يكون بمقدورها مواصلة الكثير من التحسينات التي أُدخلت على مهامها وممارستها الإدارية ما لم تُقدّم لها موارد إضافية كبيرة من الميزانية العادية لفترة السنتين المقبلة.

(٣) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والستون الملحق رقم ٤٩ (A/63/49)، الفصل الثالث، القرار ٩٣/٦٣.

(٤) هبط دخل كل لاجئ مسجل من الميزانية العادية من ١٠٠ دولار في السنة عام ١٩٩٠ إلى ٦٦,٥ دولارا عام ٢٠٠٧، وهو هبوط بمقدار الثلث. ونادراً ما تحدث انخفاضات معادلة بالقيمة الحقيقية للنفقات العامة للحكومات المسؤولة عن تقديم خدمات مماثلة لتلك التي تقدمها الأونروا.

ثالثاً - توفير الدعم المالي لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى من الميزانية العادية للأمم المتحدة

٨ - في ضوء العجز المالي المزمّن الذي تواجهه الأونروا وتحويل الموارد الشحيحة المقدمة من الجهات المانحة عن الأنشطة البرنامجية المترتبين على دفع مرتبات الموظفين الدوليين من التبرعات، قررت الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤، أن يتم تمويل مرتبات الموظفين الدوليين من الميزانية العادية للأمم المتحدة^(٥). ومنذ اتخاذ الجمعية العامة للقرار ٣٣٣١ (د-٢٩) بء، لم يسجّل حجم الموارد التي تُقدّمها الجمعية إلى الوكالة إلا نمواً بطيئاً، بمعدل أقل من احتياجاتها وأقل بكثير عن معدل النمو العام المسجّل في الميزانية العادية للأمم المتحدة خلال هذه الفترة. وفي عام ١٩٧٥، جرى توفير التمويل لـ ٨٩ وظيفة. وبحلول فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، مع انطلاق برنامج الإصلاح الإداري للتطوير التنظيمي، بلغ عدد الوظائف الثابتة ١١٣ وظيفة. ومثّل هذا النمو زيادة سنوية متواضعة لم تزد إلا قليلاً على وظيفة واحدة في السنة. ومن جهة أخرى، أوقفت الوكالتان المتخصصةتان، منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، فيما بين عام ١٩٧٧ وفترة السنتين الحالية، ٢٦ وظيفة دولية كانتا قد وفّرتها للأونروا على سبيل الإعارة مع عدم استرداد التكاليف. ولئن كانت الدول الأعضاء قد زوّدت الأونروا أيضاً بموارد مؤقتة بتوفير موظفين فنيين مبتدئين، ومتخصصين ومتطوعين لفترات قصيرة، فإن الفريق العامل يوافق على أنه، نظراً لطبيعة خدمات الأونروا، التي هي في كثير من النواحي مساوية لتلك التي تُقدم عادة في القطاع العام، لا يمكن أن يكون الموظفون الدوليون المؤقتون من هذه الفئة بديلاً ملائماً للوظائف الثابتة.

٩ - وبناء على ذلك يخلّص الفريق العامل إلى أن القيمة الحقيقية لما يُقدّم للأونروا من ترتيبات التمويل التي وضعتها الجمعية العامة قد انخفضت، مما أدى إلى "عجز إداري" لا يمكن تجاهله. ومن مظاهر هذا العجز تخفيض درجة العديد من وظائف الإدارة العليا في الوكالة، وهذا ما أسهم في إيجاد الصعوبة التي تواجهها الوكالة في تعيين واستبقاء المؤهلين تأهيلاً جيداً من الموظفين الدوليين، الأمر الذي وجه الفريق العامل الانتباه إليه في تقريره العام الماضي. ويشرف الموظفون الدوليون في الوقت الراهن على أكثر من ٢٨ ٠٠٠ موظف معين تعييناً محلياً، مما جعل الميزانية البرنامجية العادية وميزانية الطوارئ مجتمعين تتجاوزان بليون دولار سنوياً^(٦). وفي الوقت ذاته، أصبحت مهام الوكالة ومستوى توقعات أصحاب المصلحة

(٥) القرار ٣٣٣١ (د-٢٩) بء.

(٦) تشمل برامج الطوارئ حالياً جهداً رئيسياً للإنعاش في قطاع غزة لإصلاح الأضرار البالغة التي ألحقتها القوات الإسرائيلية خلال العمليات العسكرية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ وكانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ بمنشآت الوكالة، وهياكلها الأساسية في مناطق المخيمات ومأوى اللاجئين.

الرئيسيين، بما في ذلك الجهات المانحة والسلطات المضيفة واللاجئون الفلسطينيون أنفسهم، أكثر تعقداً وصعوبة. وإذ يلاحظ الفريق العامل مع التقدير المسؤوليات التي تضطلع بها الوكالة، ولا سيما مساهمتها في تحقيق الاستقرار الإقليمي وفي التنمية البشرية لـ ٦,٤ ملايين لاجئ، يشير إلى أن نصيب الوكالة من الميزانية العادية في فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ لم تبلغ سوى ١ في المائة^(٧).

١٠ - وكما ذكر أعلاه، قصرت الجمعية العامة في قرارها ٣٣٣١ (د-٢٩) بء، بالاتفاق مع الأمانة العامة التكاليف التي تحمّل على الميزانية العادية على تغطية مرتبات الموظفين الدوليين. وفسّرت الأمانة العامة هذا الحكم على أنه يشمل التكاليف المتصلة مباشرة بذلك من قبيل مزايا واستحقاقات الموظفين المعيارية، مع استبعاد بنود نفقات أساسية تتكبدتها الوكالة، مثل التدريب أو تحسين سلامة الموظفين لتمكين الوكالة من الوفاء بشروط معايير العمل الأمنية الدنيا التي تقرها الجمعية العامة. وتحمل الصندوق العام للوكالة هذه التكاليف إلى جانب مسؤولية خدمات الدعم الإداري الأخرى التي لا يمكن للموظفين الدوليين بدونها أداء مهامهم على النحو الملائم. وثمة شرط محوري في إطار برنامج التطوير التنظيمي، على سبيل المثال، وهو إدخال نظام لتخطيط موارد المؤسسة. ومن شأن إدخال نظام لتخطيط موارد المؤسسة في وقت مبكر أن يُمكن إدارة الوكالة من مباشرة قدر أكبر من الإشراف، وفي الزمن الحقيقي، على الإنفاق البرنامجي ورصد الثغرات، ومواءمة عمل الوكالة مع نظيره في هيئات الأمم المتحدة الأخرى. وقد أبلغت الأونروا الفريق العامل أن من المستحيل، استناداً إلى التوقعات الحالية، تمويل هذه الأداة الإدارية الحديثة والمكلفة، وإن كانت ضرورية، من صندوقها العام، بالنظر إلى الأولوية الأعلى التي يتعين إعطاؤها لاحتياجات اللاجئين. كما تعذر حتى الآن توفير التدريب وتنفيذه في معهد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، وهو شرط آخر أقرته الجمعية، وذلك بسبب عدم توافر الأموال. وقد وافق الفريق العامل على أنه ينبغي للجمعية أن تغتنم لحظة التغيير التحويلي هذه في الأونروا من أجل "تحديد الحجم الصحيح" لملاكها الصغير من الموظفين الدوليين وتزويدها بالموارد الإضافية اللازمة لإتمام برنامجها الإصلاحي.

رابعاً - الإصلاح الإداري في الأونروا

١١ - لقد تسارع الإصلاح الإداري في الأونروا خلال السنوات الخمس الماضية، بدءاً من مؤتمر جنيف المعقود في حزيران/يونيه ٢٠٠٤. فقد جمع ذلك المؤتمر بين كل الجهات المانحة

(٧) فيما يتعلق بفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وافقت الجمعية العامة على توفير تمويل يبلغ نحو ٤٢ مليون دولار يمثل ٤ في المائة من احتياجات الميزانية العادية للأونروا لهذه الفترة.

والسلطات المضيفة في شراكة ثلاثية مع الوكالة بهدف تعزيز العلاقات مع أصحاب المصلحة، وتحسين التخطيط للبرامج ورصدها وتقييمها وتنفيذها، وتعزيز القدرات الإدارية على صعيدي الميدان والمقر. وبالدعم المالي المقدم من الجهات المانحة والدعم القوي من اللجنة الاستشارية، بدأ تنفيذ برنامج التطوير التنظيمي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. وجرى على نحو ثنائي تمويل الوظائف الدولية الجديدة التي اعتُبرت أساسية على أساس أن يتم تحميلها للميزانية العادية بعد انتهاء البرنامج في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. وبالنظر إلى أن ١٤ وظيفة من الـ ٢٠ وظيفة الجديدة المنشأة ما يزال يتعين تمويلها، فقد كان ذلك حتى الآن محيياً لآمال الوكالة. وإذ يشير الفريق العامل إلى أن الأونروا تقترح إدراج تمويل ١٤ وظيفة دولية في الميزانية العادية لفترة ٢٠١٠-٢٠١١، فإنه يجدد الدعوة الموجهة في تقريره لعام ٢٠٠٨ من أجل "التعزيز المؤسسي" للأونروا، بأن تتخذ الجمعية العامة تدابير ملموسة خلال دورتها الرابعة والستين.

١٢ - ويمثل برنامج التطوير التنظيمي المعنون "تقديم الخدمات للاجئين الفلسطينيين بصورة أكثر فعالية: تعزيز القدرة الإدارية للأونروا" عملية إصلاح بعيدة الأثر في المجالات الستة التالية: التصميم التنظيمي؛ وإدارة البرامج، وإدارة الموارد البشرية؛ والقيادة والإدارة؛ والعمليات التنظيمية والنظم؛ والحفاظ على زخم التغيير. وتشمل النتائج والإنجازات الرئيسية التي تحققت حتى الآن ما يلي: (أ) إدخال تغيير في التصميم التنظيمي للوكالة، تيسيراً لتحقيق اللامركزية في المهام والعمليات، وتفويض سلطة اتخاذ القرارات لتمكين المديرين؛ (ب) وضع عمليات التخطيط الاستراتيجي وإدارة دورة البرامج، وبخاصة استراتيجية متوسطة الأجل مدتها ستة أعوام تغطي فترات السنتين الثلاث في الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٥، وخطط التنفيذ في الميدان والمقر على أساس تقييم الاحتياجات وتحديد عملية إعداد الميزانية وإدارتها؛ (ج) إعادة هندسة العمليات الرئيسية بغية زيادة الكفاءة في إنجاز البرامج؛ (د) توسيع نطاق الابتكار في مجال البرمجة في كامل الوكالة^(٨). وشهدت العلاقات مع أصحاب المصلحة في اللجنة الاستشارية أيضاً تحولاً على مدى السنوات الأربع الماضية، مما أدى إلى تعزيز الشراكة مع الجهات المانحة والجهات المضيفة.

١٣ - ويرحب الفريق العامل بالتحول الشامل للطريقة التي تدير بها الأونروا أعمالها، وهي عملية يمكن أن تكون نموذجاً لغيرها من المنظمات العاملة في الميدان. وفي الوقت نفسه، يعترف الفريق بهشاشة الإنجازات التي تحققت وخطر تفويض المنجزات التي تحققت في حال

(٨) جرى إطلاع الفريق العامل على تقرير مرحلي صادر في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ عن برنامج التطوير التنظيمي، والنتائج التي تحققت، والأهداف المتبقية.

عدم توفر ما يكفي من الموارد لكفالة إدماجها بإحكام في صميم الهيكل التنظيمي للأونروا في السنوات القادمة. وتفادياً للنهج المجزأ في تخصيص الموارد من الميزانية العادية، ولتزويد الدول الأعضاء باستعراض شامل للتحديات التنظيمية التي يواجهها الفريق، يطلب الفريق إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً إلى الجمعية العامة عن تعزيز القدرة الإدارية للوكالة في أقرب وقت ممكن. ويوصي أيضاً الجمعية بأن تستعرض، في الفرصة القادمة التي تتاح لها، مدى استمرار سريان قرارها المتخذ خلال دورتها التاسعة والعشرين بأن توفر التمويل للأونروا من الميزانية العادية، وذلك لكي يتسنى لها تحمل المسؤولية عن تغطية التكاليف الإدارية الأخرى المتعلقة بالأداء الفعال لملاكها من الموظفين الدوليين.

خامساً - الاستنتاجات

١٤ - إن الفريق العامل:

(أ) يلفت الانتباه إلى أن القيمة الحقيقية لترتيبات تمويل الأونروا التي وافقت عليها الجمعية العامة في عام ١٩٧٤، قد انخفضت على مدى السنوات الـ ٣٥ الماضية، وأنها لم تعد تتماشى مع الاحتياجات المعاصرة للوكالة؛

(ب) يلاحظ مع القلق أن العديد من وظائف الإدارة العليا في الأونروا تعتبر درجاتها أدنى مما ينبغي، بالنظر إلى ما يتحمله شاغلوها من مسؤوليات وبالنظر إلى بيئة العمل الصعبة التي يشتغلون فيها؛

(ج) يرحب بالتحول الشامل في الطريقة التي تُدير بها الأونروا أعمالها المنفذة خلال السنوات الثلاث الماضية في إطار برنامجها للتطوير التنظيمي، ويعرب عن بالغ قلقه إزاء احتمال تقويض هذه الانجازات ما لم يتوفر للوكالة موارد إضافية كافية من الميزانية العادية للأمم المتحدة؛

(د) يوصي الجمعية العامة للأمم المتحدة أن تستعرض، في دورتها المقبلة، الأساس الذي استندت إليه في قرارها ٣٣٣١ (د-٢٩) بآء بتوفير التمويل للوظائف الدولية للأونروا، حتى تتمكن الوكالة من تلبية المطالب المعاصرة لأصحاب المصلحة والجمعية نفسها؛

(هـ) يدعو الأمين العام إلى تقديم تقرير عن تعزيز القدرة الإدارية للأونروا إلى هيئات الجمعية العامة ذات الصلة في أقرب وقت ممكن.

١٥ - وقد اعتمد هذا التقرير في اجتماع رسمي للفريق العامل المعني بتمويل الأونروا، ترأسه سفير تركيا، باكي إلكين، يوم ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٩.