

الأونروا وخطة المرحلة الانتقالية*

حسين شعبان**

مقدمة

بتاريخ ٢١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، أعدت رئاسة الأونروا وثيقة تحت عنوان "الأونروا والفترة الانتقالية: منظور خمس سنوات لدور الوكالة ومتطلباتها المالية"، وجرى تقديمها خلال الاجتماع غير الرسمي الذي عقد في عمان يومي ٢٣ و ٢٤ آذار/مارس ١٩٩٥ بحضور كبار المتبرعين وممثلي الحكومات المضيفة، وبمشاركة اللجنة الاستشارية للأونروا. تؤكد الوثيقة سعي الأونروا لإنهاء خدماتها التي قدمتها للاجئين الفلسطينيين طوال ٤٥ عاماً. وتستند في ذلك إلى عاملين رئيسيين، يتمثل أولهما في النتائج التي ستتوصل عملية السلام الفلسطينية - الإسرائيلية إليها، ويتمثل ثانيهما في العجز المالي المتواصل الذي تواجهه الأونروا.

فيما يتعلق بالجانب الأول، تقول الوثيقة: "ترى الأونروا أن انطلاق عملية السلام منذ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ يجعل من المناسب النظر في دور الوكالة ومتطلباتها المالية في إطار التطورات الإقليمية والتوقعات للفترة الانتقالية الملحوظة في إعلان المبادئ، أي السنوات الخمس المقبلة. وباستثناء التطورات السلبية، فإن الافتراضات العلمية وراء هذا الاعتبار تقوم على أن تقدماً ملحوظاً سيتواصل تحقيقه في عملية السلام، وأن مفاوضات الوضع الدائم، بما فيها المفاوضات حول اللاجئين، ستبدأ كما هو متوقع لها، وأن هدف السنوات الخمس المنصوص عليها في إعلان المبادئ سيبقى قائماً، وأن التصفية النهائية للأونروا مرتبطة بحل مشكلة اللاجئين".^(١) وفي موضع آخر تجزم الأونروا انتهاء خدماتها، إذ جاء أنه "للمرة الأولى منذ تأسيس الأونروا في كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩ يمكن للمرء أن يرى في الأفق نهاية مهمة الوكالة... وتريد الأونروا بهذه الوثيقة استعراض تقييم دورها في الفترة الانتقالية ومسألة

* طورت الأونروا هذه الخطة خلال اجتماع عمّان للدول المانحة والدول المضيفة في مطلع أيار/مايو ١٩٩٦، وذلك بطرح وثيقتها الجديدة التي تحمل عنوان: "الأونروا - مواءمة الخدمات: تحديات ومنجزات". وقد عرضت في الوثيقة خطتها التفصيلية لعملية المواءمة فيما يتعلق بالأقطار والدول، وفيما يتعلق بالخدمات الرئيسية أيضاً.

** باحث مختص بالشأن الفلسطيني في لبنان.
(١) "الأونروا والفترة الانتقالية: منظور خمس سنوات لدور الوكالة ومتطلباتها المالية" (فيينا، ١٩٩٥)، ص أ.

تسليم خدماتها وإنهاء أعمالها فور التوصل إلى حل لمشكلة اللاجئين.^(٢)

وفي الجانب الآخر المتعلق بالعجز المالي، تعيد رئاسة الأونروا سبب إنهاؤها خدماتها إلى تراجع الموارد المالية من الدول المتبرعة؛ فقد جاء في التقرير السنوي (١٩٩٤ - ١٩٩٥) للمفوض العام للأونروا: "والأثر التراكمي لهذا العجز أضعف موقف الأونروا بشكل خاص فيما يتصل بقدرتها على مواصلة تنفيذها لولايتها. والفكرة التي تضعها الوكالة في الحسابان هي أنه في ظل غياب التمويل الإضافي لتغطية العجز، فإنه لن يكون هناك بديل سوى إجراء تخفيض كبير في الخدمات اعتباراً من مطلع العام ١٩٩٦، ومثل هذه النتيجة قد تؤدي إلى تسليم مبكر للخدمات إلى السلطة الفلسطينية والحكومات المضيفة قبل إجراء ترتيبات التسليم."^(٣)

إن رئاسة الأونروا تتحدث بلغتين متناقضتين تقودان في مطلق الأحوال إلى نتيجة واحدة تتمثل في إنهاء خدمات الأونروا للاجئين الفلسطينيين. والأهم من ذلك أن إجراءات إنهاء الخدمات انطلقت، وبخطوات حثيثة، من دون الأخذ في الحسابان النتائج والانعكاسات الخطرة على أوضاع اللاجئين الفلسطينيين، لا لجهة الجانب المعيشي والخدماتي فحسب، بل أيضاً، وقبل ذلك، لجهة إيجاد الحل العادل لقضيتهم الذي تضمنه قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة. ويتناقض انخراط الأونروا في عملية السلام الفلسطينية - الإسرائيلية، ولا سيما في الجوانب الخدمانية والاقتصادية، مع أطروحاتها بشأن العجز المالي الذي تعيشه وتشكو منه دوماً إلى حد اعتبار أن هذا العجز سيؤدي إلى توقفها عن تقديم خدماتها، وتسليم هذه الخدمات إلى الدول المضيفة.

والعاملان اللذان اعتبرتهما الأونروا سببين لإنهاء خدماتها تدحضهما وثائقها والوقائع. ففي شأن نتائج العملية السلمية وتأثيرها في حياة اللاجئين، يقول المفوض العام أتر تركمان: "ومع توقيع إعلان المبادئ وإتمام اتفاقية السلام بين الأردن وإسرائيل وتواصل المحادثات بين الجمهورية العربية السورية وإسرائيل، أصبح طريق السلام ممهداً لنقطة تحول في مصير اللاجئين. على الرغم من التفاوت بين بلد وآخر فإنه من الممكن القول إن اللاجئين عموماً أصبحوا بين الأمل بمستقبل أفضل والخوف من أنهم قد يكونون موضع تجاهل أو حتى نسيان في الأجواء السياسية الجديدة. فمعظم اللاجئين لم يروا حتى الآن فوائد ملموسة لعملية السلام، فقد عانوا من آثار قيود جديدة في بعض الأقطار وأصبحوا قلقين من أن خدمات الأونروا

(٢) المصدر نفسه، ص ١.

(٣) "تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ١٩٩٤ - ١٩٩٥" (نيويورك، ١٩٩٥)، ص ٩.

* في نهاية سنة ١٩٩٥، أُقيل تركمان من منصبه بصورة مفاجئة، كما أُقيل عدد من كبار الموظفين في رئاسة الأونروا، وذلك بسبب الفساد وسوء التصرف في الأموال.

تتقلص إمّا لاعتبارات سياسية أو بسبب القيود المالية.^(٤) أمّا فيما يتعلق بالعجز المالي، فإن هذه الظاهرة قديمة قدم الأونروا. فقبل ما يزيد عن ٢٠ عاماً، كتب المفوض العام للأونروا في تقريره السنوي يقول: "وفي شهر أيار/مايو أبلغ المفوض الأمين العام والحكومات المضيفة بأنه إذا لم يطرأ تحسن ملموس وقريب جداً على الإيرادات فلن يكون هناك مفر من خفض الخدمات لتفادي حدوث انهيار مالي في غضون عام ١٩٧٤. ونظراً لضخامة العجز والكيفية التي تتألف بها إيرادات الوكالة ونفقاتها، فقد كان من المحتمل للغاية أن تشمل هذه التخفيضات حصص الإعاشة، إمّا عدداً أو حجماً، وكذلك إلغاء المرحلة الإعدادية (الثانوية الدنيا) من التعليم اعتباراً من بداية العام الدراسي ١٩٧٤ - ١٩٧٥، وتقييد خدمات أخرى أو إلغائها حتى لو فرضت بعض التخفيضات اعتباراً من ١ تموز/يوليو ١٩٧٤."^(٥)

إن توجهات الأونروا لإنهاء خدماتها، مستبقة بذلك نتائج المفاوضات السلمية وبذريعة العجز المالي، لا تتناقض والهدف الذي أنشئت من أجله فحسب، بل يمكن تفسيرها أيضاً بأنها وسيلة ضغط ذات أهداف وأبعاد سياسية لمصلحة أحد الأطراف المشاركة في المفاوضات. كما يفهم من هذه الخطوة أنها إجراء يسبق النتائج كمحاولة لفرض النتائج ذاتها وضمن تصور وضع سلفاً. هذه الأمور جميعاً تفرض البحث في حجم الخدمات التي تقدمها الأونروا للاجئين الفلسطينيين، والآثار التي ستنتج عن وقف تلك الخدمات قبل تأمين الحل العادل لقضيتهم. كذلك لا بد من التوقف أمام العجز المالي الذي تتحدث رئاسة الأونروا عنه، والبحث في أسبابه.

تراجع خدمات الأونروا

لا يمكن اختصار خدمات الوكالة للاجئين الفلسطينيين، من حيث الحجم والقيمة، بالحديث عما قدمته خلال عام واحد، وخصوصاً أن هذه الخدمات شهدت كثيراً من التغيرات الطارئة بفعل النمو السكاني أو تغير الحاجات ذاتها لدى اللاجئين. لكن هذه العملية لم تكن إلا جانباً بسيطاً؛ فالمتتبع لخدمات الأونروا خلال العقود الماضية يلمس أن تلك الخدمات كانت في تراجع دائم بسبب العوامل الذاتية والداخلية للأونروا، إضافة إلى مجموعة من العوامل المساعدة من المجتمع المحلي، أي اللاجئين الفلسطينيين. ولبيان حجم التراجع، لا بد من التوقف أمام أشكال خدمات الأونروا الأربعة خلال الفترة الماضية.

أ) الإغاثة والخدمات الاجتماعية

(٤) المصدر نفسه، ص ١٦.

(٥) "تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، ١٩٧٤ - ١٩٧٥" (نيويورك، ١٩٧٥)، ص ٨.

خلال أعوام اللجوء الأولى، كانت هذه الخدمات تشكل حجر الأساس في نشاط الأونروا؛ إذ إنها ضمت ١٢ بنداً أو نوعاً من الخدمات شملت تأمين الأرض التي أقيمت المخيمات عليها (استتجاراً أو هبات)، وتأمين المساكن الأولى التي كانت عبارة عن خيم (شوادير)، وتقديم الطعام بمختلف أشكاله (الساخن والحليب وحصص التموين الجاف). وإلى جانب ذلك، فإن الخدمات كلها، باستثناء التعليم، كانت بإشراف مباشر من دائرة الخدمات.

في البداية كانت خدمات الإغاثة على اختلافها تقدّم إلى كل اللاجئين المقيمين بالمخيمات، ومن دون استثناء. وفي مرحلة متقدمة قامت دائرة الإغاثة بتقسيم اللاجئين إلى فئات مختلفة* منطلقاً في ذلك من أوضاع هؤلاء الاقتصادية. وكان هناك خلال سنة ١٩٦٠ أربع فئات، واحدة منها فقط حصلت على جميع أنواع الخدمات المقدمة من الأونروا، وأخرى حصلت على خدمات أقل، وبحسب فئتها.

الجدول رقم ١*

عدد الأشخاص الذين حصلوا
على حصص الإعاشة خلال الفترة ١٩٥١ - ١٩٩٥
ونسبتهم إلى إجمالي عدد اللاجئين

السنة	عدد الأشخاص الحاصلين على حصص الإعاشة**	العدد الإجمالي لللاجئين المسجلين لدى الوكالة	النسبة المئوية للحاصلين على الإعاشة إلى إجمالي عدد اللاجئين
١٩٥١	٨٧٧,٤٩٣	٩٠٤,١٢٢	٩٧,٠٥
١٩٦٠	٨٦٥,٨٣٦	١,١٢٠,٨٨٩	٧٧,٢٤
١٩٧٠	٨١٨,١٧٩	١,٤٢٥,٢١٩	٥٧,٤٠
١٩٨٠	٨٣٤,٠٦١	١,٨٤٤,٣١٨	٤٥,٢٢
١٩٩١	١٥٣,١٠٩	٢,٥١٩,٤٨٧	٧,٢٣
١٩٩٢	١٦٨,٥٥٢	٢,٦٤٨,٧٠٧	٦,٧٣
١٩٩٣	١٦٩,٣١٠	٢,٧٩٧,١٧٩	٦,٤٦
١٩٩٥	١٧١,٤٩٥***	٣,١٧٢,٦٤١	٥,٧٢

* الجدول من إعدادنا استناداً إلى: التقارير السنوية للمفوض العام للأونروا خلال السنوات: ١٩٦٠ - ١٩٦١، ١٩٦٢ - ١٩٧٤، ١٩٧٩ - ١٩٨٠، ١٩٨٠ - ١٩٩٠، ١٩٩١ - ١٩٩٢، ١٩٩٣ - ١٩٩٤، ١٩٩٥.

** من سنة ١٩٥١ حتى سنة ١٩٨٠، شملت الأرقام أولئك اللاجئين الذين حصلوا على نصف إعاشة، وهم النساء الحوامل والمرضعات.

*** كانت حصة الإعاشة للفرد الواحد لحالات العسر الشديد، خلال النصف الثاني من سنة ١٩٩٥، تتألف من: طحين ١٠ كلغ؛ سكر ١٠٠٠ غ؛ أرز ١٠٠٠ غ؛ حليب ٥٠٠ غ؛ زيت ١٥٠ غ.

منذ مطلع الثمانينات، وخلال سنة ١٩٨٢ على وجه التحديد، تراجعت تقديمات الخدمات والإغاثة بصورة حادة، إذ تم التوقف عن صرف حصص الإعاشة للاجئين

* الفئات هي: R، وتشمل العائلات المسجلة التي تحصل على جميع أشكال الخدمات. وضمن هذه الفئة وجدت فئة أخرى هي حالات العسر الشديد (S.H.C.)، وكانت تحصل على خدمات إضافية، مثل السكن والملابس القديمة التي توزع دورياً، والبطانيات، وغير ذلك؛ الفئة N، وتشمل موظفي الوكالة أو المستفيدين من منح دراسية في أحد معاهد الأونروا للتدريب المهني، أو من منح دراسية أخرى. ولجأت الأونروا في لبنان إلى استحداث فئتين هما M و E، وخصصتهما للمسافرين الذين قطع عنهم بعض الخدمات. وهناك فئة NR، وتشمل أولئك الغير المسجلين لدى الأونروا ولا يحصلون على الخدمات كلها.

المسجلين تحت فئة (R) في كل من سورية والأردن والضفة الغربية وقطاع غزة؛ ثم في لبنان خلال سنة ١٩٨٦. واقتصر توزيع حصص الإعاشة الشهرية^(٦) على الحالات المسجلة لدى الوكالة ضمن فئة العسر الشديد. ويلاحظ من الجدول أعلاه أن نسبة اللاجئين الحاصلين على حصص الإعاشة تراجعت من ٩٧.٠٥٪ سنة ١٩٥١ إلى ٥.٧٢٪ فقط خلال سنة ١٩٩٥.

إلى جانب ذلك، ألغت الوكالة جميع خدمات الإغاثة، التي كانت تشمل تقديم وجبات طعام ساخنة لأبناء اللاجئين، وتوقفت مراكزها عن توزيع حصص الحليب اليومية وبعض الفيتامينات والحليب على أطفال المدارس. وبغض النظر عن التعديلات التي أُجريت على خدمات الإغاثة الاجتماعية لناحية التحسين والتطوير، فإن الاتجاه العام والفعلي لتلك الخدمات كان في تراجع، وانعكس ذلك بتناقص عدد الموظفين وبانخفاض الميزانية السنوية لهذه الدائرة، التي أصبحت نسبة حصتها الأقل بالمعايير كافة، لا بالنسبة إلى أشكال الخدمات الرئيسية فحسب، بل حتى بالنسبة إلى الخدمات الثانوية أيضاً.

(٦) كانت حصة الإعاشة الشهرية للفرد الواحد تشمل: ١٠ كلغ من الطحين، و٦٠٠ غرام من الحبوب، و٦٠٠ غرام من السكر، و٥٠٠ غرام من الأرز أو البرغل، و٣٧٥ غراماً من الزيت أو الدهون، وغير ذلك (Near East, "Annual Report of the Director of UNRWA in the (1958-1959) (New York, 1959), p. 3. وكانت هذه الحصة تأخذ في الاعتبار النساء الحوامل والرضع، إذ كان هؤلاء يحصلون على كمية إضافية تعادل نصف حصة.

الجدول رقم ٢*

عدد تلاميذ المرحلتين الابتدائية والمتوسطة
الذين استفادوا من خدمات التعليم في مدارس
الأونروا، ونسبتهم المئوية إلى إجمالي عدد
السكان وعدد الأطفال الذين هم في سن التعليم

السنة	عدد التلاميذ الإجمالي في مدارس الأونروا	نسبتهم المئوية إلى إجمالي عدد اللاجئين	نسبتهم المئوية إلى إجمالي عدد الأطفال في سن التعليم**
١٩٥١	٤٢,١٢٢	٤,٦٥	-
١٩٦٠	١٢٦,١٩٠	١١,٢٥	-
١٩٧٠	٢٢٨,٠١٨	١٥,٩٩	-
١٩٨٠	٣٢٨,٣٣٨	١٧,٨٠	-
١٩٩٠	٣٥٧,٧٠٦	١٤,٧٦	٦٠,٢١
١٩٩١	٣٦٥,٦٦١	١٤,٥١	٥٩,٣١
١٩٩٢	٣٧٤,٤٠٦	١٤,١٣	٥٧,٣١
١٩٩٣	٣٩٢,٧٥٧	١٤,٠٠	٥٦,٣٦
١٩٩٤	٣٩٨,٧٢٠	١٢,٥٦	٥٣,٣٩

* الجدول من إعدادنا استناداً إلى:

UNRWA, Department of Education, *Statistical Year Book, 1991-1992, 1992-1993, and 1993-1994*;

التقرير السنوي للمفوض العام للأونروا لعدة سنوات.

** تشمل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ٦ سنوات و١٦ سنة، والذين بلغ عددهم خلال السنوات ١٩٩٠ و١٩٩١ و١٩٩٢ و١٩٩٣ و١٩٩٤ و١٩٩٥ على النحو التالي، بحسب التسلسل: ٥٩٤,٠٨٨؛ ٦١٦,٤٨٨؛ ٦٥٣,٢٩٨.

ب) التعليم

على الرغم من الزيادة الكمية في خدمات التعليم (عدد التلاميذ والمدرّسين والمدارس والميزانية)، فقد كانت الخدمات المقدمة في هذا المجال في تراجع دائم. ولم تنحصر هذه العملية في حجم الخدمات المقدمة بل تعدته إلى نوعيتها، إذ يعتبر التسرب والرسوب من المظاهر التي تثير القلق، ولا سيما أن كل الإجراءات المتخذة لتحسين نوعية التعليم في مدارس الأونروا ذات طابع شكلي.

يظهر الجدول رقم ٢ أن نسبة تلاميذ مدارس الأونروا تراجعت خلال التسعينات من ٦٠.٢١٪ إلى ٥٣.٣٩٪ من إجمالي عدد الأطفال. ومرد ذلك إلى أن بعض الأهالي بدأوا يفضلون إرسال أبنائهم إلى المدارس الحكومية والخاصة. فخلال الفترة ١٩٨٨ - ١٩٩٤ ارتفع عدد التلاميذ من أبناء اللاجئين في المرحلة الابتدائية في المدارس الحكومية والخاصة من ٤٣.٤٢٢ تلميذاً إلى ٧٠.٨٤٣ تلميذاً، وبلغت النسبة المئوية لهؤلاء التلاميذ ٢٠.٦٥٪ مقارنة بإجمالي تلاميذ هذه المرحلة خلال سنة ١٩٩٤، وكانت هذه النسبة ١٤.٩٦٪ فقط خلال سنة ١٩٨٨.

الجدول رقم ٣*
الزيادة السنوية في عدد تلاميذ المرحلتين
الابتدائية والمتوسطة في المدارس الحكومية والخاصة

السنة	عدد التلاميذ	حجم الزيادة السنوية	نسبة الزيادة السنوية %
١٩٨٥	٤٦,٥٦٥	-	١٠٠
١٩٨٧	٥٦,٦٩٢	١٠,١٢٧	٢١,٧٤
١٩٨٩	٦٣,٣٥٢	٦٦٦١	١١,٧٤
١٩٩١	٦٥,٨٨٣	٢٥٣٠	٣,٩٩
١٩٩٢	٨٧,٥٣٩	٢١,٦٥٦	٣٢,٨٧
١٩٩٤	١٠٣,٤١٢	١٥,٨٧٣	١٨,١٣

* الجدول من إعدادنا استناداً إلى:

UNRWA, Department of Education, *Statistical Year Book*, Amman, 1995, p. 17.

أما في المرحلة المتوسطة، فقد ارتفع هذا العدد، وخلال الفترة نفسها، من ١٩.٩٣١ تلميذاً إلى ٣٢.٥٦٩ تلميذاً، أي ارتفعت نسبة هؤلاء من ١٦.٠٢٪ إلى ٢٠.٤٦٪^(٧). (انظر الجدول رقم ٣). وليس ميل بعض العائلات إلى إرسال أبنائها إلى المدارس الخاصة والحكومية صادراً عن تحسن الأوضاع الاقتصادية لهذه العائلات فقط، بل إن هناك أسباباً أخرى ترتبط بمستوى التعليم المتدني نسبياً، والذي يدفع بالأهل إلى البحث عن تعليم أفضل لأبنائهم. لكن إلى جانب هؤلاء، فإن هناك نسبة كبيرة من العائلات المعوزة يضطر أبنائها إلى ترك المدرسة والتوجه إلى سوق العمل. فخلال الفترة المشار إليها أعلاه، ارتفع عدد حالات التسرب من مدارس الأونروا من ١٢.٧٤٣ تلميذاً سنة ١٩٨٨ إلى ١٧.٧٥٧ تلميذاً خلال سنة ١٩٩٤، وارتفعت هذه النسبة من ٨.٨٪ إلى ١٠.٠٠٪ خلال الفترة نفسها. ويلاحظ أن نسبة التسرب ليست مقصورة على المرحلة المتوسطة من التعليم، بل إن نسبة التسرب في ارتفاع في المرحلة الابتدائية أيضاً^(٨). (انظر الجدول رقم ٤).

UNRWA, Department of Education, *Statistical Year Book* (many years), Amman. (٧)

UNRWA, *Statistical Year Book*, 1993-1994, pp. 46-48, 68-70. (٨)

الجدول رقم ٤
حجم التسرب من مدارس الأوتروا، بحسب
المراحل التعليمية، ونسبته المئوية

السنة	عدد تلاميذ المرحلة الابتدائية*	النسبة % إلى تلاميذ المرحلة المتوسطة**	النسبة % إلى تلاميذ المرحلة الإجمالية	النسبة %
١٩٨٩	٦٢٧٧	٢,٦	١٢,٧٩٣	٨,٨
١٩٩٠	٦٦٤٢	٢,٦	١٣,٥٧٦	٩,١
١٩٩١	٦٩٨١	٢,٧	١٥,٢٩١	١٠,٣
١٩٩٢	٨٢٢٥	٣,١	١٧,٩٤٩	١١,٨
١٩٩٣	٧٥٧٣	٢,٨	١٧,٧٥٧	١١,٠

المصدر: UNRWA, Department of Education, *Statistical Year Book, 1988-1989, 1990-1991, 1991-1992, 1992-1993 and 1993-1994*, Amman, 1990, 1992, 1993, 1994 and 1995, pp. 46-48 and 68-71.

* يلاحظ أن النسبة الأكبر من التلاميذ تترك المدرسة في الصف السادس الابتدائي.
** النسبة الأكبر تغادر المدرسة في الصف الثاني المتوسط.

وبقيت معضلة الرسوب واحدة من المعضلات المهمة التي واجهتها دائرة التعليم في الوكالة، إذ ارتفع عدد التلاميذ الراسبين من ١٨.٧٢٦ تلميذاً سنة ١٩٨٨ إلى ٢٠.٠٧٨ تلميذاً خلال سنة ١٩٩٤. وتتركز عملية الرسوب في المرحلة الابتدائية، إذ وصل عدد التلاميذ الذين رسبوا خلال سنة ١٩٨٨ إلى ١١.٧٧٠ تلميذاً، في حين أن هذا العدد ارتفع إلى ١٢.١٨٨ تلميذاً سنة ١٩٩٤.^(٩)

يعتبر عدد المدرّسين والمدارس واحداً من المؤشرات المهمة إلى تراجع خدمات الأوتروا مقاساً بزيادة عدد التلاميذ. فخلال الفترة الممتدة من سنة ١٩٥٩ إلى سنة ١٩٩٤، تضاعف عدد مدرّسي الوكالة ٣.٢٧ مرات، وارتفع عدد التلاميذ ٣.٣١ مرات، في حين أن عدد المدارس ازداد ١.٦٨ مرة فقط. ويلاحظ أن عدد مدارس الأوتروا لم يطرأ عليه أي تغيير جوهري.*

وعلى صعيد التأهيل المهني، تمكنت مراكز الأوتروا من تقديم التأهيل المهني لما مجموعه ٤٨.٦١٨ طالباً خلال الفترة ١٩٥٥ - ١٩٩٤. لكن خدمات مراكز التأهيل المهني، فضلاً عن عجزها عن استقبال الطلبة الذين هم بحاجة إلى التأهيل المهني، ذلك بأن المعايير والمقاييس المعتمدة كشرط للالتحاق بتلك المعاهد - والتي انطلقت أساساً من قدرة المعاهد على الاستيعاب - لا تأخذ في الاعتبار الحاجة المتزايدة إلى التأهيل المهني لدى أبناء اللاجئين، فإنها لجأت إلى إغلاق بعض المراكز.

(٩) Ibid., p. 72.

* خلال سنة ١٩٥٩ بلغ عدد مدارس الأوتروا ٣٨٠ مدرسة. وفي نهاية سنة ١٩٨٩ كان هناك ٦٢٨ مدرسة، في حين أن عددها خلال سنة ١٩٩٤ بلغ ٦٤٠ مدرسة. أما عدد المدرّسين فقد كان ٣٢٨٧ مدرّساً، ثم ارتفع إلى ١٠.٧٣٣ خلال سنة ١٩٩٤، في حين أن عدد العاملين في دائرة التعليم خلال السنة الأخيرة نفسها بلغ ١٢.٧٩٦ (خلال تموز/يوليو ١٩٩٥).

وخلال الأعوام الأخيرة، أوقفت الأونروا جميع أشكال المنح المالية التي كانت تدفعها لطلاب المرحلة الثانوية في المدارس الخاصة والحكومية، وبقيت المدرسة الثانوية الوحيدة في لبنان عاجزة عن تغطية الحاجة الفعلية لأبناء اللاجئين في هذا البلد.

ج) الصحة

انسجاماً مع السياسة العامة للأونروا، تراجعت الخدمات الصحية خلال الأعوام الأخيرة إلى أدنى مستوى لها، حتى إن اللاجئين الفلسطينيين لا يقصدون خدمات الأونروا الصحية إلا في الحالات الاضطرارية. فإلى جانب ضآلة عدد المراكز الصحية، قياساً بعدد اللاجئين وتوزعهم، فإن الاكتظاظ في هذه المراكز من جهة، ومحدودية عدد الأطباء، والنقص في الدواء، وغير ذلك من جهة أخرى، فاقمت مشكلات اللاجئين الصحية.

١ - العيادات الخارجية:

خلال سنة ١٩٥٩، بلغ عدد الأطباء العاملين لدى الأونروا ١١٢ طبيباً، منهم ١٤ طبيباً يعملون نصف دوام. ويشمل هذا العدد ٨ أطباء دوليين. ويتوزع الأطباء على الطب العام (١٠٤ أطباء) وطب الأسنان (٨ أطباء فقط). وبلغ العدد الإجمالي للطواقم الصحي ٣٥٤٤ موظفاً. ولم يطرأ أي تحسن على عدد الموظفين سنة ١٩٩٤، بل تراجع إلى ٣٢٩٦ موظفاً.

٢ - المستشفيات:

اعتمدت الأونروا نظام التعاقد مع المستشفيات المحلية لمعالجة المرضى من اللاجئين الذين هم بحاجة إلى عمليات جراحية أو إلى تلقي العلاج من خلال المستشفى. وقد وصل عدد الأسرة التي أمنتها الأونروا لعلاج اللاجئين سنة ١٩٥٩ إلى ٢١١٦ سريراً، أي ٧٧٢.٣٤٠ ليلة سريرية. وخلال الأعوام الأخيرة، ألغت الأونروا نظام حجز الأسرة ولجأت إلى نظام حجز ليلال سريرية وصل عددها خلال سنة ١٩٩٤/١٩٩٥ إلى ١٧٤.٣٧٧ ليلة، أي ٤٧٧ سريراً. وقامت بتقسيم الحالات المرضية المحتاجة إلى العلاج في المستشفيات إلى "باردة" و"ساخنة"، وهكذا فإن حق الحصول على هذا النوع من العلاج مقصور على المحتاجين إلى العمليات الجراحية الضرورية جداً ولأقل عدد ممكن من المرضى. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل إن مستشفيات كثيرة ترفض التعاقد مع الأونروا، وذلك بسبب تدني التغطية المالية التي تؤمنها في مقابل الليلة الواحدة، الأمر الذي دفع بالأونروا إلى التعاقد مع كثير من المستشفيات ذات الإمكانيات المتدنية مقارنة بسواها من المستشفيات المتطورة.

وخلال الأعوام الأخيرة، لجأت الأونروا إلى نظام دفع مبلغ مقطوع للمرضى في

مقابل الليلة السريرية الواحدة، على أن يتولى المريض تأمين باقي النفقات على حسابه الخاص.

د) التشغيل

قرر مجلس الأونروا (Cabinet)، خلال اجتماع له في غزة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، وقف التوظيف اللانهائي (indefinite basis)، واستعاض عنه بالتوظيف الموقت والمحدد زمنياً بمدة أقصاها ثلاثة أعوام. وفي مطلع سنة ١٩٩٥، واستناداً إلى هذا القرار، أصدر مدير الإدارة والموارد البشرية لدى الوكالة، جوزيف عكر، تعميماً داخلياً حدد بموجبه نظام التوظيف الجديد الذي بدأ العمل به منذ ١٧ نيسان/أبريل ١٩٩٥.^(١٠) وحدد التعميم شروطاً لتمديد عمل الموظف الجديد بثلاثة: الأول استمرار حاجة الأونروا إلى الوظيفة، والثاني توفر التمويل، والثالث أداء الموظف. وإلى جانب ذلك اعتمدت الوكالة خلال الأعوام الأخيرة مبدأ الوظائف على قاعدة العمل اليومي.

والأمر الأهم في شأن التشغيل هو تراجع رواتب الموظفين تراجعاً حاداً؛ إذ إن الوكالة، ومنذ وقت ليس بالقريب، جمدت جميع الزيادات على الرواتب. ففي التقرير السنوي ١٩٨٣ - ١٩٨٤، كتب المفوض العام السابق للأونروا، أولف ريدبك، يقول: "ولا بد لي من أن أشدد على أن الأونروا رب عمل عادل ولكنها ليست مفرطة في السخاء. فسلالم الرواتب لدينا تقوم على أساس المعدلات السائدة في المناطق التي تعمل فيها وليس على أساس أفضل المعدلات السائدة الذي هو المقياس العادي للأمم المتحدة."^(١١) أما المفوض العام أترتركمان، فيؤكد في التقرير السنوي الأخير بقوله: "وشملت الإجراءات التقشفية تجميداً عاماً للرواتب وتقليصات في الميزانية المخصصة لوظائف المعلمين الإضافيين."^(١٢)

لم تكتف الأونروا بهذه الإجراءات، بل إنها لجأت إلى أسلوب القمع وتهديد الموظفين الذين تحركوا لتحسين رواتبهم. ففي رسالة بعث بها عكر، بتاريخ ٧ نيسان/أبريل ١٩٩٥، إلى رئيس وأعضاء المجلس التنفيذي لاتحاد الموظفين في لبنان، رداً على رسالة توجه هؤلاء بها إلى رئاسة الأونروا، قال: "وباعتباركم أعضاء في اتحاد الموظفين لا يمكنكم أن تتجاهلوا قوانين وأنظمة موظفي الأونروا بشأن التصرف والسلوك ولا أن تغفلوا التبعات المترتبة على خرق تلك القوانين والأنظمة، وهناك أيضاً الجانب المعنوي والأخلاقي الذي يطرح حول إمكانية استمراركم في العمل لدى

(١٠) الأونروا - تعميم داخلي موقع من مدير الإدارة والموارد البشرية، بدون تاريخ، مطلع سنة ١٩٩٥.

(١١) "تقرير المفوض العام للأونروا، ١٩٨٣ - ١٩٨٤" (نيويورك، ١٩٨٤)، ص VIII.

(١٢) "تقرير المفوض العام... ١٩٩٤ - ١٩٩٥"، مصدر سبق ذكره، ص ٨.

الوكالة.... وعلى أي حال فإنني أود أن أمل بأنكم من الآن فصاعداً ستتمتعون بالقدرة على إصدار أحكام لائقة ومنضبطة في جميع الآراء التي تعبرون عنها." وأضاف "وفي هذا السياق يهمني إبلاغكم أننا لا نستطيع توجيه رسالتكم المؤرخة في ٣٠ آذار/مارس ١٩٩٤ إلى الأمين العام للأمم المتحدة لأن صيغتها السياسية مفرطة وغير لائقة. وقد ترغبون في إرسالها مباشرة إلى الأمين العام للأمم المتحدة." (١٣)

تحت تأثير هذا الرد، بما يحمله من تهديد مبطن، اضطرت رئاسة اتحاد الموظفين إلى التراجع عن الإضراب الذي لقي تضامناً ومشاركة جميع موظفي الأونروا المحليين في لبنان.

خلال سنتي ١٩٩٤ و١٩٩٥، وبعد قرار رئاسة الأونروا نقل مقرها الرئيسي من فيينا إلى غزة وما رافقه من قرارات تحويل بعض الوظائف الدولية التي يشغلها موظفون عرب وفلسطينيون إلى وظائف محلية، قام كثيرون من هؤلاء بتقديم استقالاتهم وترك الوكالة، في حين أن الوظائف الجديدة والموقته التي تطرحها الأونروا لا تلقى الاهتمام من جانب أصحاب الكفاءات، لا بسبب تدني الرواتب فحسب، بل أيضاً بسبب نظام التوظيف الجديد الذي يحرم الموظف حق التعويض المالي عند نهاية الخدمة ويجعل استمرار الموظف في عمله رهناً بقرار مديره.

أسباب تراجع الخدمات

إن السبب الرئيسي والأساسي في تراجع الخدمات تعزوه الأونروا على الدوام إلى العجز المالي، وبالتالي إلى ضحالة الموارد المالية المتوفرة للميزانية، بشقيها العادي والاستثنائي. وحدد تركمان سببين رئيسيين للعجز المالي؛ ففي تقريره السنوي الأخير قال: "كان هناك سببان رئيسيان لعجز الأونروا، أولهما أن بعض المتبرعين كانوا غير قادرين على زيادة تبرعاتهم لمواكبة الزيادة السنوية في ميزانية الوكالة وقدرها ٥ بالمائة، وهي الحد الأدنى المطلوب لمواجهة النمو السكاني الطبيعي في مجتمع اللاجئين وارتفاع التكاليف بسبب التضخم، وثانيهما أن الاحتياجات الطارئة غير المتوقعة في مناطق العمليات تطلبت من الأونروا توظيف أموال إضافية. وفي نهاية حزيران/يونيو ١٩٩٥ كان يتوقع أن يبلغ العجز في الميزانية ١٦ مليون دولار لعام ١٩٩٥." (١٤)

ومن جهة أخرى، تؤكد رئاسة الأونروا "أن تكاليف الموظفين تشكل دائماً القسط الأكبر من نفقات الوكالة، حيث بلغت هذه التكاليف ما نسبته ٧٤ بالمائة من نفقات

(١٣) "رسالة موجهة من مدير الإدارة والموارد البشرية لدى الأونروا - ٧ نيسان/أبريل ١٩٩٥"، فيينا.

(١٤) "تقرير المفوض العام... ١٩٩٤ - ١٩٩٥"، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣.

الميزانية العادية النقدية لعام ١٩٩٤^(١٥)

إن العجز في ميزانية الوكالة ليس مرده إلى الأسباب الواردة أعلاه فحسب، بل أيضاً إلى طريق صرف الميزانية وتوجيه نفقاتها، وهي السبب الأهم. فقد تضاعفت ميزانية الأونروا منذ سنة ١٩٥٨ حتى سنة ١٩٩٥، من الناحية الرقمية، ٨.٢٥ مرات، في حين كانت الزيادة في عدد اللاجئيين بصورة عامة أقل من ذلك كثيراً، وكذلك الأمر بالنسبة إلى مختلف الخدمات المباشرة المقدمة إلى اللاجئيين*.

الجدول رقم ٥

توزيع ميزانية الوكالة لسنة ١٩٩٥
بحسب قطاع الخدمات والمكاتب الرئيسية،
والنسبة المئوية لكل منها في الميزانية* العادية

نوع الخدمات	القيمة بملايين الدولارات	نسبتها المئوية إلى إجمالي الميزانية
التعليم	١٤٢,٣٩٢	٤٤,٠٥
الصحة	٥٤,٧٩٩	١٦,٩٥
الإغاثة	٣٤,٦٣١	١٠,٧١
الخدمات العمالية	١٨,٥٥٥	٥,٧٤
الخدمات المشتركة	١٧,٣٨٦	٥,٣٧
مكتب الرئاسة، فيينا	٤٨,٠٨١	١٤,٨٧
مكتب الرئاسة، عمان	٧٣٩٠	٢,٢٨
الإجمالي	٣٢٣,٢٣٤	٩٩,٩٧

المصدر: UNRWA, General Information Sheet-program Planning and Evaluation Office, HQ (A), July 1995.
* لا تشمل هذه الميزانية كلاً من الميزانية الاستثنائية وميزانية برنامج تطبيق السلام (PIP).

طريقة صرف الميزانية العادية: تؤكد التقارير الصادرة عن الأونروا أن الخدمات الفرعية التي تشمل نفقات المكاتب الرئيسية والمستودعات والنقل والمواصلات، وغيرها من النفقات الإدارية الأخرى، تلتهم جزءاً من الميزانية لا يستهان به. فخلال سنة ١٩٩٥ بلغ نصيب مكتبي فيينا وعمان وحدهما ٥٥.٤٧١ مليون دولار، أي ١٧.١٦٪ من الميزانية العادية. وإذا أضيفت النفقات الإدارية الأخرى، مثل الخدمات العمالية (Services) (Operational) والخدمات المشتركة (Common Services)، يرتفع المبلغ إلى ٩١.٤١٢ مليون دولار، أو ٢٨.٢٨٪ من الميزانية العادية. ولدى مقارنة هذه النفقات بنظيرتها لسنة ١٩٥٨، يتبين أن الأخيرة لم تتجاوز ١١.٣١٪ من ميزانية تلك السنة. وخلال السنة المذكورة، استهلك مكتب الرئاسة في فيينا وحده ٤٨.٠٨١ مليون دولار، أي ١٤.٨٧٪ من الميزانية العادية.

(١٥) "الأونروا والفترة الانتقالية..."، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

* سنة ١٩٥٨ كانت ميزانية الأونروا ٤١.٠٧٨ مليون دولار، في حين أنها بلغت ٣٣٨.١٥٨ مليون دولار سنة ١٩٩٥.

أما فيما يتعلق بميزانية رواتب الموظفين، التي تلتهم جزءاً من الميزانية النقدية للأونروا، فلا بد من التوقف أمام نوعين من الرواتب يرتبطان بنوعين من الوظائف المحلية والدولية. فعلى الرغم من أن الأونروا جمدت رواتب الموظفين المحليين الذين يشكلون الأغلبية الساحقة من موظفي الوكالة، فإنه يمكن القول إن هذه الرواتب تنال أقل من حقها من الميزانية، وخصوصاً أن وظائف الفئة الأولى قليلة ومحدودة، وأن رواتب موظفيها تبقى متدنية، وبما لا يقاس برواتب الموظفين الدوليين. أما رواتب المدرّسين، الذين يشكلون السواد الأعظم من موظفي الوكالة، فإنها لم تتجاوز سقف ٣٠٠ دولار شهرياً للمدرّس الجديد.

حقيقة الأمر هي أن رواتب الموظفين الدوليين، التي تبقى سرية، هي التي تلتهم الميزانية النقدية. وإذا كانت الرواتب تستنفد ٧٤٪ من الميزانية النقدية، فإنه يمكن التأكيد أن ٩٠٪ من هذه الميزانية تلتهمه رواتب الموظفين الأجانب التي تقسم إلى خمس فئات*، ويبلغ متوسط راتب الفئة الوسطى (P3) من الموظفين الدوليين ٨٥٠٠ دولار شهرياً، في حين أن راتب أعلى وظيفة محلية لا يتجاوز ١٢٠٠ دولار شهرياً. كما أن للموظفين الأجانب نظام علاوات ومكافآت مختلفاً من حيث أجور السكن وتعليم الأبناء والسفر وغير ذلك. وفوق ذلك كله، يحق لكل موظف دولي أن يكون في تصرفه سيارة ذات لوحة دبلوماسية لتأمين تنقلاته في أثناء دوام العمل وخارجه.

وقد لوحظ خلال الأعوام الأخيرة أن هناك هدراً في ميزانية الأونروا مرده إلى التقديرات المغلوطة فيها عن قصد أو عن غير قصد. فخلال سنة ١٩٩٤، أعدت رئاسة الأونروا ميزانية مفصلة وخطة لتنفيذ نقل مقرها من فيينا إلى غزة. وجاءت التقديرات عالية جداً، إذ بلغت ٢٢ مليون دولار. ولدى إعادة النظر في تلك النفقات والتدقيق فيها من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة، تم خفض النفقات إلى ١٣.٥ مليون دولار، أي بفارق ٨.٥ ملايين دولار. وإلى جانب الهدر الناتج من التقديرات المغلوطة فيها، هناك الفساد الذي أصبح ظاهرة ملازمة للأونروا. فالموظفون الكبار في الأونروا يتحدثون عن أشكال وأنماط من الفساد لا يتم كشفها إلا بعد عدة عقود، وعلى نحو خجول لا يطاول إلا حلقة ضيقة من الموظفين.

في الوقت الذي كانت الخدمات المقدمة إلى اللاجئين الفلسطينيين تتراجع، كانت الوظائف، وخصوصاً الدولية منها، آخذة في الازدياد والارتفاع، كما أن النفقات الإدارية وسواها لم تتأثر بعمليات التراجع تلك.

* تقاس الوظائف المحلية بالدرجة، إذ تبدأ الوظيفة الأقل كفاءة ومهارة بعدد من الدرجات الأقل، ثم ترتفع مع ارتفاع المهارة والكفاءة المطلوبتين لكل وظيفة. أما الوظائف الدولية، فتقاس بخمس فئات، أدناها فئة P1 وترتفع لتصل إلى فئة P5.

الأونروا والتوجهات الجديدة

حين كانت الأونروا تتحدث عن العجز المتواصل في وارداتها المالية وعن اضطرارها في المقابل إلى تقليص الخدمات، وصولاً إلى إنهاؤها في حال عدم تجاوب الدول المانحة، فإنها كانت تتلقى، وعلى خط مواز، مزيداً من الأموال والمهمات الجديدة التي تخرج عن إطار وظيفتها الرئيسية التي حددتها الجمعية العامة للأمم المتحدة لها. فمنذ انطلاق المفاوضات العربية - الإسرائيلية في مدريد سنة ١٩٩١، لم تكتف الوكالة بالترحيب بتلك المفاوضات، بل قامت أيضاً، وبالتنسيق مع لجنة اللاجئين في المفاوضات المتعددة الأطراف، بإدخال مجموعة من التغييرات على أنشطتها، وأهمها التغييرات التالية:

أولاً: توسيع الخدمات. مع انطلاق المرحلة الأولى من الحكم الذاتي الفلسطيني، تولت الوكالة، بناء على طلب الأمين العام للأمم المتحدة بطرس غالي، صرف رواتب قوة الشرطة الفلسطينية من أموال قدمتها الدول المانحة. وقامت بتقديم خدماتها إلى رجال الشرطة الفلسطينية وعائلاتهم في مجالي الصحة والتعليم.

ثانياً: يعتبر برنامج تطبيق السلام (Program Peace Implementation) الذي تشرف الوكالة عليه، مهمة من المهمات الرئيسية الجديدة. وقد أنجزت الوكالة المرحلة الأولى منه التي انتهت في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤. وبلغت قيمة الهبات والمنح المالية التي تضمنها هذا البرنامج في مرحلته الأولى ٩٣.٣ مليون دولار. أما في المرحلة الثانية، التي بدأت منذ منتصف سنة ١٩٩٥، فقد بلغت قيمة الهبات المقدمة ٣١١ مليون دولار، أي بزيادة قدرها ٣٣٣٪^(١٦) ويوجّه معظم أموال هذا البرنامج نحو تغطية نفقات مشاريع متعددة (مستشفيات، مدارس، مساكن، وغير ذلك). ويلاحظ أن القسم الأكبر من هذه الأموال يوجه إلى مناطق الحكم الذاتي. وقد وزّع نصيب ميزانية المشاريع، التي يغطي جزء كبير منها برنامج تطبيق السلام خلال سنة ١٩٩٥، على النحو التالي: قطاع غزة ٩٦.٤ مليون دولار؛ الضفة الغربية ٣٧.٩ مليون دولار؛ الأردن ٧.٣ ملايين دولار؛ سورية ٥.٩ ملايين دولار؛ لبنان ٥ ملايين دولار.^(١٧)

ثالثاً: إن الأهم من ذلك هو أن الأونروا بدأت تتدخل في توجيه الحياة الاقتصادية لمناطق الحكم الذاتي. فالمفوض العام تركمان يقول: "وفيما تركز البرنامج على تطوير البنية الأساسية وبخاصة من خلال بناء وتجديد المدارس والعيادات والمراكز الاجتماعية واستصلاح المأوى وتوفير شبكات ملائمة للمجاري والصرف الصحي في المخيمات، فقد أعطى أولوية أيضاً لدعم القطاع الخاص من خلال مبادرات لدر

(١٦) "الأونروا - التقرير السنوي ١٩٩٤ - ١٩٩٥" (نيويورك، ١٩٩٥)، ص ٢.
(١٧) UNRWA in Figures-Fact Sheet Revision, September 1995.

الدخل.^(١٨)

إن ما تطلق الأونروا عليه إجراءات مواءمة (Harmonization) الخدمات في مناطق الحكم الذاتي يهدف في نهاية المطاف إلى تسليم خدمات الوكالة إلى السلطة الفلسطينية، وهذا ما لا تخفيه رئاسة الأونروا، بل تتحدث عنه بصراحة. ففي مقدمة تقريره الأخير، تحدث المفوض العام بنوع من الخلط المقصود بين اللاجئين والمواطنين في تلك المناطق. ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل إن المفوض العام أعطى القسم الأكبر من مقدمة تقريره لمناطق الحكم الذاتي (٤٠ فقرة من مجموع ٥٣ فقرة)، في حين أن أنشطة الوكالة في كل من الأردن وسورية ولبنان، حيث يعيش ٦١.٥٪ من اللاجئين، لم تُذكر إلا في خمس فقرات فقط (فقرتان لكل من الأردن ولبنان وفقرة واحدة لسورية).

رابعاً: نظام المشاركة. يقول المفوض العام في مقدمة تقريره السنوي: "واهتمام الأونروا باعتماد اللاجئين على أنفسهم، والتزامها ببرامج طويلة المدى، ستقوم بتسليمها في النهاية، جعل الاعتماد على النفس والقدرة على البقاء أمرين جوهريين بالنسبة لأنشطتها، ولذا فقد سعت الوكالة لاستحداث إجراءات لتقاسم التكاليف.... وفي بعض الأقاليم واصل أهالي التلاميذ تقديم تبرعات طوعية رمزية للإسهام في تمويل صيانة الأبنية المدرسية والمحافظة عليها. وفي برامجها لاستصلاح المأوى والصحة والبيئة، قدمت الوكالة المساعدة التقنية لعائلات اللاجئين والمنظمات المحلية لتنفيذ مشاريع إنشائية وأشغال عامة طوعية لمصلحة المجتمع."^(١٩)

وتؤكد الحقائق الميدانية أن الأونروا بدأت تشترط مساهمات مالية محددة من اللاجئين كشرط للحصول على خدماتها، وفي حال العكس يحرم اللاجئ تلك الخدمات. وعلى سبيل المثال، بدأت رئاسة الوكالة في لبنان، وضمن برنامجها لإعادة إسكان المهجرين الفلسطينيين، تشترط مساهمة هؤلاء بمبلغ ٥٠٠٠ دولار أميركي في مقابل الحصول على مسكن. وفي أكثر من حالة رفض المدير العام، ليونيل بريسون، إسكان عائلات فلسطينية مهجرة ضمن المجمعات التي أقامتها الأونروا لمجرد أن تلك العائلات لم تحصل على تعويض مالي من الصندوق الوطني للمهجرين، في حين أن عائلات مهجرة أخرى اضطرت إلى استئانة مبلغ مالي لتأمين شرط الوكالة للحصول على مسكن.

خامساً: في إطار الاعتماد على النفس والقدرة على البقاء، عادت الأونروا إلى اعتماد مبدأ الاعتماد على الذات،* وذلك من خلال تقديم مساعدات مالية لبعض

(١٨) "تقرير المفوض العام... ١٩٩٤ - ١٩٩٥"، مصدر سبق ذكره، ص ٣ - ٤.

(١٩) المصدر نفسه، ص ١٥ - ١٦.

* يعتبر برنامج الاعتماد على الذات (Self support program) واحداً من أقدم البرامج التي

اللاجئين المصنفين ضمن فئة حالات العسر الشديد من أجل بناء مشاريع صغيرة تغنيهم عن الإعانات والمساعدات الشهرية أو الدورية التي يتلقونها من الوكالة. وإضافة إلى ذلك استحدثت الوكالة، وضمن برنامج تطبيق السلام، برنامج در الدخل الذي تمنح الأونروا بموجبه بعض اللاجئين قروضاً صغيرة من أجل إقامة مشاريع خاصة صغيرة، على أن تعاد القروض خلال فترة محددة.

أوضاع اللاجئين الاقتصادية والمعيشية

منذ مطلع العقد الحالي تفاقمت أزمة اللاجئين المعيشية وازدادت حاجتهم إلى خدمات الوكالة. فعودة عشرات الآلاف من اللاجئين وعائلاتهم من دول الخليج العربي وليبيا إلى مخيمات اللجوء زادت البطالة حدة في أوساط هؤلاء. وتعترف الأونروا بهذا الواقع؛ إذ تشير تقديراتها إلى أن معدل البطالة بين اللاجئين في كل من مناطق الحكم الذاتي ولبنان يتراوح بين ٤٠٪ و ٦٠٪ من حجم اليد العاملة.

إلى جانب البطالة، فإن تدني أجور اللاجئين العاملين في كل من مناطق الحكم الذاتي ولبنان يزيد الأزمة المعيشية حدة، وخصوصاً أن العائلة الفلسطينية كبيرة العدد نسبياً، إذ يتراوح عدد أفراد الأسرة الواحدة بين ٥ أفراد و ٦ أفراد، والمرأة تشكل نصف المجتمع الفلسطيني تقريباً، وهي تعاني البطالة أكثر من سواها، لا بسبب قلة فرص العمل وانعدامها فحسب، بل أيضاً بسبب اضطرارها إلى رعاية أولادها وإنجاز الأعمال المنزلية. ثم إن الأغلبية الساحقة من اللاجئين في المنطقتين المشار إليهما أعلاه لا تمارس أعمالاً ووظائف ثابتة، بل إنها تعمل في البناء ومختلف الأعمال الزراعية التي تستند إلى العمل الموسمي ذي الأجر اليومي، الأمر الذي لا يحرم تلك الأغلبية الدخل الثابت فحسب، بل يحرمها أيضاً كثيراً من الحقوق، ولا سيما الضمان الصحي والاجتماعي. ونتيجة ذلك، فإن الذين تتجاوز أعمارهم الـ ٥٠ عاماً يتحولون إلى عاطلين عن العمل، وبصورة دائمة، مع ما يرافق ذلك من إصابات عمل وأمراض تنتشر في أوساطهم.

ونتيجة هذا الواقع، اضطرت عائلات كثيرة إلى دفع أبنائها إلى ترك المدرسة والتوجه إلى سوق العمل بغية مساعدة العائلة. وعلى الرغم من تفاوت هذه النسبة بين بلد وآخر، فهي الأعلى في لبنان، إذ ارتفعت من أقل من ٧٪ خلال سنة ١٩٨٩ لتلامس عتبة ١٧٪ خلال سنة ١٩٩٤. وتشمل هذه الأرقام أو النسب تلاميذ المرحلة المتوسطة فقط. وبصورة عامة ارتفعت نسبة الأطفال الذين يتوجهون إلى سوق العمل بين أوساط

اعتمدها الأونروا خلال الخمسينات، ثم تراجع عنه في نهاية ذلك العقد لمصلحة التأهيل المهني.

اللاجئين في مناطق العمليات الخمس التي تغطيها الأونروا.

إن تراجع الخدمات من جانب المؤسسات الفلسطينية المحلية في أكثر من بلد يستضيف لاجئين قد انعكس سلباً على الخدمات التي يتلقاها هؤلاء، وانعكس أيضاً على عملية تشغيل اللاجئين؛ إذ كانت هذه المؤسسات تستوعب أعداداً لا يستهان بها. أما عملية السلام الفلسطينية - الإسرائيلية، فلم تؤد حتى يومنا هذا إلى تطور أوضاع اللاجئين تطوراً إيجابياً. وبالاستناد إلى تقارير الأونروا، يمكن افتراض العكس؛ إذ أكد المفوض العام للأونروا هذا الأمر، وأكد أيضاً المدير العام للأونروا في لبنان، ليونيل بريسون، في أثناء لقائه وفداً فلسطينياً، إذ قال: "عملية السلام في المنطقة يجب النقاش فيها ما بين ١٩٩٦ - ١٩٩٩، ومصير الفلسطينيين (اللاجئين) ما زال مجهولاً، ونبيل شعث رفض تحمل مسؤولية اللاجئين في لبنان، والمسؤولون اللبنانيون يرفضون كل مقترحات الإعمار في المخيمات.. ومفوضية الأونروا سعت للتمديد ٥ سنوات لتنظيم أمورها."^(٢٠)

حقيقة العجز المالي:

نموذج لبنان

من الناحية النظرية والرقمية، لم تتراجع ميزانية الوكالة بل كانت دوماً في ارتفاع وتساعد، الأمر الذي يفترض البحث ميدانياً في حقيقة العجز المالي وأسبابه. ولأن معالجة هذا الأمر بصورة عامة، وفي مناطق العمليات كافة، صعب للغاية، فإننا سنلجأ إلى تناول نموذج خدمات الأونروا في لبنان، وذلك لمجموعة من الأسباب والعوامل، أهمها مكانة خدمات الأونروا وتأثيرها في أوضاع اللاجئين في هذا البلد.

بصرف النظر عن أن ميزانية الأونروا في لبنان كانت خلال سنة ١٩٩٥ أقل من ميزانية مكتب رئاسة الأونروا في فيينا بـ ٨.٨٠٩ من ملايين الدولارات، فإن عدد موظفي المكتب الأخير لا يتجاوز الـ ٢٥١ موظفاً، في حين أن الميزانية السنوية للأونروا في لبنان تغطي خدمات تقدم إلى ما يزيد عن ٣٤٦ ألف لاجئ، ضمنهم ٢٤٠٠ موظف. وقد لوحظ خلال الأعوام الأخيرة أن ميزانية الأونروا السنوية في لبنان لا تخضع لكثير من الهدر فحسب، بل للفساد أيضاً.

في مطلع سنة ١٩٩٢، وصل المدير العام الجديد، جيلبير سيرفير، إلى بيروت. وأثبت خلال أشهر قليلة من العمل أن الفساد والهدر المالي كانا ينخران أداء موظفي الوكالة وطريقة عملهم، الأمر الذي جعله يعلق في مكتبه شعار "إذا صلح الرأس صلح الجسد"، مرفقاً برسم سيف يقطر دماً. وأجرى عملية تطهير شملت الدوائر والأقسام كافة، وكان أبرز إجراءاتها:

(٢٠) "السفير" (بيروت)، ٢٠/٤/١٩٩٥.

١ - إنهاء خدمات كثيرين من الموظفين غير الصالحين للخدمة، وأولئك الفائضين، ومن ذلك أنه خفض عدد أفراد الطاقم الأمني من ٤٥ موظفاً إلى ١٥ موظفاً فقط.

٢ - إجراء المناقلات في صفوف الموظفين، ولا سيما أولئك الذين أثير حولهم كثير من الشبهات، إن لناحية الأداء والانضباط في العمل، أو لناحية الفساد.

٣ - اعتماد مبدأ الزيارات الميدانية المباشرة والمفاجئة لمراكز الأونروا، من مدارس وعيادات ومكاتب، واتخاذ إجراءات في حق المقصرين والمخالفين.

٤ - الإمساك المباشر بزماء قسم المشتريات والتعهدات، ومنع إجراء أي عملية شراء أو تعهد من دون العودة إليه*.

٥ - الاطلاع ميدانياً على أوضاع اللاجئين وحاجاتهم في المخيمات ومناطق التهجير، والعمل على حلها بالتنسيق مع أجهزة الحكومة اللبنانية.

نتيجة هذه الإجراءات، تمكن سيرفيرا من توفير مبلغ مليون ومئتي ألف دولار أميركي، خصصه للمدرسة الثانوية الوحيدة في مناطق العمليات الخمس والخدمات الصحية، سواء لافتتاح عيادات طب الأسنان أو لتأمين التعاقد مع المستشفيات وتقديم الخدمات الاستشفائية للاجئين.

وعلى نحو مفاجئ وغير متوقع، استدعي سيرفيرا إلى فيينا وبلغ، بصورة غير لائقة، قرار إقالته. وعندما عاد إلى لبنان أجرى مجموعة من الاتصالات، وعقد مؤتمراً صحافياً أعلن فيه أن سبب إقالته يعود إلى عوامل سياسية لا إلى طريقة أدائه وعمله. ويؤكد بعض مصادر الأونروا أن الخلفية الحقيقية للإقالة يعود سببها إلى تدخل سيرفيرا في الميزانية وطريقة صرفها والمناقلات فيها. وهذا أمر كان لا بد من أن يؤثر سلباً في واضعي الميزانية. كما أن سيرفيرا تعرض لامتيازات الموظفين الدوليين، ولا سيما الأجانب منهم، وكان هذا أمراً يحدث أول مرة في تاريخ الأونروا.

بعد فترة انتقالية قصيرة، تولى لي ديونغ خلالها أعمال المدير العام بالوكالة، عين ليونيل بريسون في نهاية سنة ١٩٩٣ مديراً عاماً للوكالة في لبنان. وعاد كثير من الأمور إلى سابق عهده، وخصوصاً من حيث الدوام والأداء والخدمات.

أمّا على صعيد الأداء، فقد جرى في نهاية سنة ١٩٩٥ الكشف عن أكثر من عملية فساد، كان أهمها العملية التي أسفرت عن طرد وإنهاء خدمات خمسة موظفين، أربعة منهم طردوا بتهمة الاختلاس والرشوة، والخامس أنهيت خدماته بعد أن اتهم بالفساد وسوء الإدارة. وتشير المعلومات المؤكدة إلى أن الأونروا ما كانت لتواجه هذا الأمر

* يؤكد بعض المصادر الموثوق بها أن سيرفيرا تمكن من خفض قيمة أحد الالتزامات لطلاب مدرسة من ١٤ دولاراً للمتر الواحد إلى دولار واحد فقط، بمواصفات العمل نفسها.

وتفتح تحقيقاً جدياً لولا بعض الحملات الإعلامية في الصحف والتحركات المثابرة داخل الأونروا ذاتها. وفي مجال الخدمات، لم يكن الأمر أفضل حالاً، إذ تدنت هذه الخدمات، ولأسباب ترتبط بتوجهات الإدارة؛ فإلى جانب تقليص حصص الإعاشة المخصصة لحالات العسر الشديد إلى أدنى حد لها في نهاية سنة ١٩٩٥، إذ لم يوزع على هؤلاء سوى ١٠ كلغ من الطحين للفرد الواحد، عمدت الإدارة، وبتوجيه من المدير العام، إلى وقف جميع أشكال إسكان المهجرين الفلسطينيين. فمنذ مطلع سنة ١٩٩٤ قرر المدير العام وقف الإعمار للمهجرين، متذرعاً بقرار الدولة اللبنانية القاضي بوقف الإعمار في منطقة بيروت، في حين أن اللاجئين استمروا في عملية البناء داخل المخيمات من دون أن تتعرض لهم الأجهزة اللبنانية المختصة. وقد اضطرت الحكومة الكندية خلال الفترة نفسها إلى مطالبة الأونروا بمبلغ مليون دولار كندي كانت قد تبرعت به لإسكان المهجرين الفلسطينيين، بعد أن تأكدت أن الأونروا لم تستخدم المبلغ لأغراضه المحددة، وخلال الفترة الزمنية المقررة.

ولذا، كانت الأونروا تسعى دوماً لتجاوز العقبات التي تواجهها مع حكومات الدول المضيفة من خلال إجراء الاتصالات بالمعنيين وطرح مشكلة اللاجئين المحددة في مجال بعينه، إلا إن الإدارة الحالية في لبنان تستخدم بعض الإجراءات والعقبات تبريراً لحجب خدماتها عن اللاجئين.

استخلاصات

إن أهم ما يمكن استخلاصه مما تقدم هو ما يلي:

أولاً: إن اللاجئين الفلسطينيين، وانطلاقاً من أوضاعهم الاقتصادية والمعيشية، هم اليوم بحاجة إلى خدمات الأونروا أكثر من أي وقت مضى. ويؤكد هذا الأمر عدم وجود أي مبرر موضوعي لتراجع خدمات الوكالة وإنهائها. وبالتالي فإن أوضاع اللاجئين مهددة بالعودة إلى الجهل والأمراض، وبالتالي المجاعة، بغض النظر عن الاختلاف في أوضاع هؤلاء من بلد إلى آخر. وفي المقابل، فإن الدول المضيفة، التي تحملت كثيراً من أعباء الخدمات للاجئين الفلسطينيين، ليست ملزمة بأن تتحمل كل تلك الأعباء التي ستؤثر لا في إمكاناتها المالية والاقتصادية فحسب، بل أيضاً في النتائج المترتبة عنها من حلول لقضية اللاجئين تتنافى وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٩٤. وفوق ذلك كله، فإن تراجع خدمات الأونروا، على طريق إنهائها، تتناقض والنقطة (ب) من الفقرة السابعة لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المتعلق بإنشاء الأونروا.

ثانياً: إن العجز المالي الذي تتحدث الأونروا عنه، وبغض النظر عن حقيقته، لا يمكن اعتباره سبباً أو حجة تبرر وقف الخدمات أو إنهائها، بل إن توجيه الدعوة إلى

الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومن خلالها إلى الدول المانحة، للوفاء بالتزاماتها هو الطريقة الأفضل والأمثل.

ثالثاً: لا يمكن أن يكون استباق عملية السلام ونتائجها سبباً مبرراً لتراجع خدمات الوكالة وللتوجهات الجديدة التي توسع أنشطة الوكالة في مجالات محددة وعلى حساب برامجها لإغاثة اللاجئين. فحقيقة الأمر هي أن قضية اللاجئين تُعتبر واحدة من أكثر القضايا تعقيداً في المفاوضات، والتي ربما سيحتاج حلها إلى عدة أعوام. وحتى في هذه الحالة، فإن حاجة اللاجئين إلى خدمات الأونروا لن تنتفي قبل عقد من الزمن؛ فالمشكلة الاقتصادية والمعيشية، بجوانبها الخدمائية والإنمائية كافة، ستبدأ مع إيجاد الحل العادل لقضيتهم. وفي أي حال، فإن هذا الحل لن يكون عادلاً إذا لم ينسجم مع قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة.

رابعاً: إن السبب الحقيقي في العجز المالي الذي تدعيه رئاسة الأونروا يعود، وبدرجة كبيرة، إلى سياسة الهدر المالي والفساد الناتجين من البيروقراطية والعلاقات غير المتكافئة بين موظفي الأونروا الميدانيين وموظفيها الكبار في مقار الرئاسة، والعلاقات ذات الطابع التمييزي بين الموظفين المحليين والموظفين الدوليين، لا لناحية الرواتب فحسب، بل أيضاً لناحية سلطة القرار.

خامساً: منذ وقت ليس بالقريب ابتعدت رئاسة الأونروا عن مهمتها الإنسانية، وبدأت تنخرط في الأنشطة السياسية، وبصورة مباشرة، لا فقط لناحية تقديم الرأي والنصيحة للأمم المتحدة وأمينها العام، بل أيضاً لناحية تقديم الحلول ذات الطابع السلبي والتي تتعارض ومهمتها الإنسانية. ■

مجلة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمجلة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من رئيس تحرير المجلة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي: majallat@palestine-studies.org
يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:
<http://www.palestine-studies.org/ar/mdf>