العجز المالي في وكالة الأونروا

تصدر **الهيئة العربية للدفاع عن الاونروا (ACDU)** سلسلة لشرح **(العجز المالي في وكالة الاونروا)**، ليكون مرجعا مهما لتوضيح الصورة الكلية للعجز المالي الذي تعاني منه وكالة الأونروا منذ عدة سنوات، بطريقة أكاديمية علمية، وستتم دراسته من كافة النواحي، متى بدأ، وكيف، ولماذا، بالاضافة للأسباب والنتائج، بالأرقام والوثائق، وهدف هذه السلسة الاول هو بقاء وكالة الاونروا واستمرار عملها، كما تشكل هذه السلسلة دعوة مفتوحة للناشطين والمختصين بشؤون الأونروا، بالاضافة إلى الأونروا نفسها، للمساهمة بإثرائها، لتوضيح الصورة الكاملة للرأي العام، بالاضافة للممولين وداعمي الوكالة.

باختصار، ان هذه السلسلة تأتي في إطار سعي **الهيئة العربية للدفاع عن الاونروا (ACDU)** لتوفير مادة تحليلية ومرجعية تساعد على فهم التحديات المالية للوكالة، وتعزيز الجهود الدولية والإقليمية لحماية استمراريتها، فمعالجة العجز المالي للوكالة ليس مجرد مسألة تقنية، بل قضية إنسانية وحقوقية تمس مصير ملايين اللاجئين الفلسطينيين.

(9)

مسؤوليات القيادة التنفيذية للأونروا عبر الأزمات المالية

دراسة نقدية مؤسسية في الإدارة المالية وتعبئة الموارد وحماية الولاية

مقدمة:

واجهت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى «الأونروا» أزمات مالية متكررة منذ عقود، اختلفت في حجمها وأسبابها وانعكاساتها التشغيلية، لكنها اشتركت في إظهار هشاشة نموذج التمويل القائم بدرجة كبيرة على التبرعات الطوعية، وفي كشف التحديات التي تواجه الإدارة التنفيذية في المحافظة على استمرارية الخدمات ضمن موارد مالية غير مستقرة.

ولا يمكن تفسير هذه الأزمات باعتبارها نتيجة مباشرة لقرارات المفوض العام أو الإدارة التنفيذية وحدها؛ إذ ترتبط بصورة أساسية بمستوى مساهمات الدول المانحة، وانتظام تحويل التعهدات، والأوضاع السياسية والاقتصادية، وتزايد الاحتياجات الإنسانية، بالإضافة للقيود المفروضة على عمل الوكالة، غير أن ذلك لا يعفي القيادة التنفيذية من مسؤولياتها في إدارة الموارد المتاحة، والتخطيط المالي، واستباق المخاطر، وتطوير أدوات تعبئة التمويل، وضبط النفقات، وتحسين الكفاءة التشغيلية، وتوفير المعلومات الدقيقة للجمعية العامة للأمم المتحدة والدول المانحة.

بداية **(ننصح بالاطلاع على التقرير الثالث من هذه السلسلة)** أما هذا التقرير فينطلق من التمييز بين مسؤولية الدول الأعضاء عن توفير التمويل الكافي والمستدام، ومسؤولية القيادة التنفيذية لوكالة الأونروا عن إدارة الموارد وتوجيهها وحماية قدرة الوكالة على تنفيذ ولايتها، فالأولى مسؤولية سياسية ومالية تقع أساساً على عاتق الدول الأعضاء، أما الثانية فهي مسؤولية إدارية وتنفيذية ترتبط مباشرة بالاختصاصات المحددة للمفوض العام.

ويخلص هذا التقرير إلى أن استمرار الأزمات المالية، رغم اختلاف القيادات والظروف، يستدعي الانتقال من إدارة الأزمات بصورة دورية إلى بناء منظومة مؤسسية لإدارة المخاطر والاستدامة المالية، تتضمن تخطيطاً متوسط وطويل الأجل، وتنويعاً

حقيقياً لمصادر التمويل، وشفافية مالية قابلة للقياس، وتقييماً منتظماً لأثر التدابير التقشفية على الخدمات الأساسية والموارد البشرية.

لا يمكن فهم الأزمات المالية التي واجهتها الأونروا من خلال قراءة إجمالي الإيرادات والنفقات وحدها؛ فالأزمة المالية قد تظهر في صورة عجز في الموازنة البرامجية، أو نقص في السيولة، أو تأخر في دفع الالتزامات، أو تراجع في رأس المال التشغيلي، أو فجوة بين الاحتياجات والتمويل المتوقع، وقد تتداخل هذه المؤشرات من دون أن تكون متطابقة في معناها المحاسبي.

كما أن تطور الأزمة المالية لا يرتبط بعامل واحد، فهناك عوامل خارجية تشمل مستوى مساهمات الدول المانحة، وانتظام تحويل التعهدات، والظروف السياسية والاقتصادية، والحروب والأزمات الإنسانية، والقيود المفروضة على عمل الوكالة، وهذا تم شرحه بالتفصيل في تقارير سابقة من هذه السلسلة، وفي المقابل، هناك عوامل داخلية تتصل بجودة التخطيط المالي، وكفاءة إدارة الموارد، والرقابة على النفقات، والقدرة على استباق المخاطر، وتطوير استراتيجيات تعبئة التمويل.

ومن هنا، فإن هذا التقرير لا يتعامل مع كل عجز مالي باعتباره إخفاقاً إدارياً، ولا يعتبر كل إجراء تقشفي دليلاً على كفاءة الإدارة، بل يفحص مدى تناسب الاستجابة مع طبيعة الأزمة، وما إذا كانت الإجراءات قد عالجت أسبابها أم اكتفت بتأجيل آثارها، وما إذا كانت الوفورات قد تحققت على حساب جودة الخدمات أو حقوق الموظفين.

الإطار القانوني والمؤسسي لمسؤولية القيادة التنفيذية:

أنشئت الأونروا بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 302 (د-4)، الصادر في 8 كانون الأول/ديسمبر 1949، لتتولى تقديم برامج الإغاثة والتشغيل للاجئين الفلسطينيين. وقد تطور الإطار التنظيمي للوكالة لاحقاً بما يحدد مسؤوليات المفوض العام والأجهزة الإدارية والمالية التابعة لها.

وتُعد النشرة الصادرة عن الأمين العام للأمم المتحدة ST/SGB/2000/6، الصادر في 17 شباط/فبراير 2000، من أبرز المرجعيات التنظيمية التي تحدد مسؤوليات المفوض العام. وتنص الفقرة 3.1 منه على أن المفوض العام مسؤول أمام الجمعية العامة، وله صلاحية رفع التقارير إليها مباشرة وباستقلالية. أما الفقرة 3.2 فتحدد مسؤوليته عن جميع أنشطة الوكالة وإدارتها، ووضع التوجهات العامة والأولويات، وإعداد استراتيجيات جمع التمويل، والتواصل مع المانحين والجهات المحتملة للتبرع، وتوجيه أنشطة الوحدات التنظيمية والمكاتب الميدانية المسؤولة عن تقديم الخدمات للاجئين.

وبناء على ذلك، فإن الصلاحيات والولاية التنفيذية الأساسية للمفوض العام تظل ثابتة ومستمدة مباشرة من الجمعية العامة للأمم المتحدة وقرار تأسيس الوكالة؛ ويمكن تحديد المسؤوليات التنفيذية ذات الصلة بالاستدامة المالية في خمسة مجالات رئيسية:

1. **التخطيط المالي وإدارة المخاطر:** وتشمل إعداد التقديرات المالية، ومراقبة التدفقات النقدية، وتحديد الالتزامات المتوقعة، وتطوير سيناريوهات للتعامل مع انخفاض التمويل أو تأخر وصول المساهمات.

2. **تعبئة الموارد وتنويع مصادر التمويل:** وتشمل إعداد استراتيجيات واضحة لجمع التمويل، والتواصل مع المانحين الحاليين والمحتملين، وتطوير الشراكات، وتوسيع قاعدة المساهمين، وعدم الاكتفاء بالاستجابة الطارئة عند ظهور العجز.

3. **إدارة النفقات والكفاءة التشغيلية:** وتشمل مراجعة المصروفات، وتحسين توزيع الموارد، وتعزيز الرقابة الداخلية، والحد من الهدر، مع مراعاة عدم تحميل البرامج الأساسية واللاجئين والموظفين تبعات قرارات تقشفية غير متوازنة.

4. **الشفافية والمساءلة:** وتشمل تقديم بيانات مالية واضحة، وشرح أسباب الفجوات التمويلية، وتحديد أثر القرارات الإدارية، وبيان البدائل التي جرى بحثها قبل اتخاذ قرارات تقليص الخدمات أو النفقات.

5. **حماية تنفيذ الولاية:** وهي مسؤولية تتجاوز المحافظة على التوازن المحاسبي؛ إذ يجب تقييم أي إجراء مالي وفق أثره على قدرة الوكالة على تنفيذ البرامج والخدمات التي أُنشئت من أجلها.

وفي المقابل، لا يملك المفوض العام صلاحية تعديل ولاية الأونروا التي أقرتها الجمعية العامة أو إنهائها أو الحلول محل الدول الأعضاء للأمم المتحدة في تقرير مستقبل التفويض الأممي، لكنه مسؤول عن إدارة الوكالة ضمن حدود الولاية، وعن عرض المخاطر والخيارات والاحتياجات على الجمعية العامة والدول المانحة.

ويؤكد قرار الجمعية العامة A/RES/77/122 الصادر في 12 كانون الأول/ديسمبر 2022 أهمية معالجة العجز المالي وتوسيع قاعدة المانحين وتطوير الشراكات وتعبئة الموارد وتحسين الكفاءة، مع الحفاظ على قدرة الوكالة على تنفيذ ولايتها والاستجابة للاحتياجات، كما جددت الجمعية العامة للأمم المتحدة ولاية الأونروا حتى 30 حزيران/يونيو 2029 بموجب القرار A/RES/80/78الصادر في 5 كانون الأول/ديسمبر 2025، بأغلبية 151 صوتاً مقابل 10 أصوات وامتناع 14 دولة، ويؤكد القرار ضرورة استمرار عمل الوكالة وتقديم خدماتها إلى اللاجئين الفلسطينيين، ويدعو المانحين إلى تعزيز جهودهم لتلبية احتياجاتها .

قراءة تاريخية للأزمات المالية ومسؤوليات المفوضين العامين

أولا: أزمة 1991–1996: إيلتر توركمان – إجراءات تقشفية متكررة وتراجع رأس المال التشغيلي:



إيلتر توركمان

المفوض العام: 1991–1996

تولى إيلتر توركمان قيادة الوكالة في مرحلة بدأت فيها تتبلور مشكلة العجز الهيكلي بصورة واضحة، نتيجة عدم مواكبة التبرعات لنمو الاحتياجات السكانية وارتفاع تكاليف التشغيل.

وتشير التقارير التاريخية الواردة في ذلك الوقت إلى أن الأونروا سجلت عجزاً معدلاً بلغ 17.1 مليون دولار في موازنة 1992–1993، ثم عجزاً معدلاً بلغ 14.4 مليون دولار في موازنة 1994–1995. وأدى العجز الأخير إلى انخفاض رأس المال التشغيلي من 22.6 مليون دولار إلى 8.2 ملايين دولار، وهو تراجع يعكس حجم الضغط الذي تعرضت له السيولة المالية للوكالة.

الإجراءات التي اتخذتها القيادة في تلك المرحلة:

1- فرض إجراءات تقشفية منذ عام 1993 بقيمة تقارب 17 مليون دولار، شملت تجميد الزيادات في الرواتب، وخفض مخصصات التوظيف والسفر والمشتريات والإمدادات الطبية والاستشفاء.
2- استمرار جزء كبير من هذه التدابير خلال 1994 و1995.
3- خفض إضافي في موازنة 1994–1995 بقيمة 7.5 ملايين دولار لمواجهة الزيادات التي لم يكن بالإمكان تجنبها.
4- تأجيل زيادات رواتب بقيمة 12 مليون دولار من عام 1995 إلى 1996 لتخفيف العجز المتوقع، قبل أن يرتفع العجز الفعلي لعام 1995 إلى 8.4 ملايين دولار نتيجة تأخر بعض التعهدات والتسويات المالية.

Arab Committee for the Defense of UNRWA

التقييم المؤسسي:

تظهر الوقائع الواردة في تقارير الأونروا المالية للمفوض العام أن قيادة توركمان اتخذت إجراءات مباشرة لضبط الإنفاق، وأبلغت الجمعية العامة بتدهور الوضع المالي، لكن تكرار التدابير التقشفية لم يمنع استمرار العجز الهيكلي أو تراجع رأس المال التشغيلي، وتكشف هذه المرحلة عن محدودية الاعتماد على خفض النفقات وحده في معالجة أزمة ترتبط أيضاً بعدم استقرار الإيرادات، كما أن استمرار التقشف عادة قد يحقق تخفيضاً قصير الأجل في المصروفات، لكنه لا يشكل بديلاً عن توفير الموارد اللازمة للخدمات الأساسية.

الاستنتاج:

استجابة إدارية موثقة في ضبط الإنفاق، لكنها لم تحقق معالجة مستدامة للاختلال بين التمويل والاحتياجات، ولا تسمح الوثائق المتاحة بإسناد مسؤولية هذا الاختلال إلى المفوض العام وحده.

ثانيا: أزمة 1996–2003: بيتر هانسن – إدارة السيولة وتطوير الأنظمة المالية:



بيتر هانسن

المفوض العام: 1996–2005

تولى بيتر هانسن قيادة الوكالة في مرحلة كانت فيها تعاني من عجز متراكم وضعف في الاحتياطي النقدي، ثم واجهت خلال ولايته أزمة سيولة جديدة في نهاية التسعينيات وبداية الألفية.

وفي عام 1997، واجهت الوكالة احتمال العجز عن الوفاء بالتزاماتها التشغيلية، واتخذت القيادة إجراءات تقشف إضافية قُدرت بنحو 18.7 مليون دولار سنوياً، شملت تجميد بعض الشواغر وخفض مخصصات العمالة المؤقتة والمركبات والمعدات والإمدادات والتدريب، والصيانة والاستشفاء والسفر، وبالتوازي، أعلنت الوكالة مبادرات لتوسيع قاعدة مواردها المالية.

أما في عام 1999، فقد وصلت الأزمة إلى مرحلة حرجة؛ إذ انتهت السنة بعجز بلغ 61.4 مليون دولار في الموازنة النقدية العادية المعتمدة، ولم تتمكن الوكالة من دفع رواتب كانون الأول/ديسمبر لموظفيها إلا بعد مناشدة المانحين والحصول على دفعة مقدمة من مساهمة كان موعدها الأصلي في عام 2000.

الإجراءات التي اتخذتها قيادة بيتر هانسن:

1- الاستمرار في إجراءات ضبط الإنفاق والتوظيف وإعادة الهيكلة.
2- مناشدة المانحين لتقديم مساهمات إضافية وتسديد التعهدات في مواعيدها.
3- إدراج مخصصات سنوية لإعادة بناء رأس المال التشغيلي ضمن موازنة 2000–2001.
4- تطوير أنظمة الإدارة المالية والرواتب والموارد البشرية، بما يتيح معلومات أسرع وأكثر دقة للإدارة والرقابة المالية.
5- قد لقاءات مع الدول المانحة والمضيفة لشرح الوضع المالي، وطلب دعم إضافي للميزانية الأساسية والنداءات الطارئة.
6- ومن التطورات الإدارية المهمة أن نظامي الإدارة المالية والرواتب الجديدين أصبحا عاملين مع بداية عام 2002، وفق التقرير السنوي للمفوض العام، وكان الهدف منهما تحسين الرقابة المالية وتوفير معلومات آنية للإدارة.

أزمة عام 2002 والنتائج الفعلية:

في 24 أيلول/سبتمبر 2002، أعلن بيتر هانسن أمام اجتماع للمانحين والدول المضيفة أن الوكالة تواجه عجزاً متوقعاً بنحو 17 مليون دولار في الموازنة العادية لعام 2002، فضلاً عن أن نحو نصف نداء الطوارئ الخاص بالأرض الفلسطينية المحتلة لم يكن ممولاً، لكن التقرير السنوي اللاحق يوضح تفصيلاً محاسبياً مهماً، فقد انتهت السنة بعجز قدره 18 مليون دولار عند مقارنة دخل الموازنة بالنفقات، في حين سجل الجزء النقدي الفعلي من الموازنة فائضاً قدره 9.6 ملايين دولار نتيجة انخفاض الإنفاق الفعلي عن المخطط، إضافة إلى مكاسب صرف بلغت 13 مليون دولار، وبلغ رأس المال التشغيلي الإيجابي 18.7 مليون دولار، لكنه ظل أقل من مستوى شهر واحد من النفقات، أما في عام 2003، سجلت الوكالة فائضاً نقدياً فعلياً بعد ضبط النفقات النقدية، بلغ 23.5 مليون دولار، لكنها سجلت عجزاً قدره 5.9 ملايين دولار عند مقارنة الإيرادات بالنفقات النقدية.

التقييم المؤسسي:

تميزت هذه المرحلة بتطوير أدوات الإدارة المالية والرواتب، وتحسين الرقابة على التدفقات النقدية، إلى جانب التواصل المباشر مع المانحين، وقد تحسنت بعض المؤشرات النقدية خلال عامي 2002 و2003، لكن ذلك لم ينه مشكلة عدم كفاية التمويل،

وتبرز أهمية هذه المرحلة في أن تطوير الأنظمة المالية والإدارية يمثل خطوة أساسية في تحسين كفاءة الإدارة، لكنه لا يعالج بمفرده الاختلال الهيكلي في نموذج التمويل.

الاستنتاج:

حققت القيادة تطوراً إدارياً ملموساً في أنظمة المعلومات والرقابة المالية، ونجحت في إدارة السيولة في بعض الفترات، لكن مشكلة عدم استقرار التمويل بقيت قائمة.

ثالثا: أزمة 2008–2010: كارين أبو زيد – التحذير المبكر من أزمة التمويل:



كارين أبو زيد

المفوضة العامة: 2005–2010

واجهت كارين أبو زيد في نهاية ولايتها أزمة تمويل كبيرة، بالتزامن مع ارتفاع تكاليف التشغيل وتزايد احتياجات اللاجئين الفلسطينيين.

وفي 19 تشرين الثاني/نوفمبر 2008، حذرت أبو زيد من أزمة مالية وشيكة، وأعلنت أن العجز المتوقع في الصندوق العام خلال الربع الأول من عام 2009 يتجاوز 87 مليون دولار، وأن إجمالي الفجوة غير الممولة يقارب 160 مليون دولار.

وفي عام 2009، أشارت إلى أن الفجوة المتوقعة في التمويل الأساسي بلغت نحو 84 مليون دولار، وأن ارتفاع أسعار الغذاء والوقود وتزايد الاحتياجات السكانية وتكاليف الموظفين كانت من العوامل التي ضغطت على الميزانية.

الإجراءات التي اتخذتها كارين أبو زيد:

1- توجيه مناشدات عاجلة إلى المانحين لتوفير تمويل إضافي.
2- مراسلة المعنيين بتمويل الأونروا في 13 نيسان/أبريل 2009 لشرح أزمة الموارد وطلب دعم التطوير المؤسسي.
3- الدعوة إلى إدراج تمويل أكثر استقراراً للوظائف الدولية ضمن الميزانية العادية للأمم المتحدة.
4- خفض متطلبات موازنة عام 2010 بنحو 57 مليون دولار في تشرين الثاني/نوفمبر 2009.

التقييم المؤسسي:

أظهرت قيادة أبو زيد شفافية في التحذير المبكر من الأزمة، وسعت إلى معالجة جوانب هيكلية في التمويل، وليس الاكتفاء بتقليص الإنفاق، أما خلال بداية ولاية غراندي، فقد بقيت فجوة التمويل قائمة رغم تقليص الموازنة والجهود التي بذلتها الوكالة.

الاستنتاج:

كشفت الأزمة أن التخفيضات المتكررة في الموازنة لا تكفي وحدها لإعادة الاستدامة، وأن استمرار تمويل الوظائف والخدمات الأساسية يحتاج إلى معالجة أوسع على مستوى منظومة الأمم المتحدة والدول المانحة.

الهيئة العربية للدفاع عن الاونروا
Arab Committee for the Defense of UNRWA

رابعا: فيليبو غراندي: 2010–2014 – استمرار الفجوة التمويلية



فيليبو غراندي

المفوض العام: 2010–2014

تولى المنصب في 20 كانون الثاني/يناير 2010، وواجه استمرار الأزمة المالية التي لم تنتهِ مع انتقال القيادة.

في أيلول/سبتمبر 2010، أظهر تقرير فريق العمل المعني بتمويل الأونروا أن الفجوة المتوقعة في الموازنة المخفضة لعام 2010 بلغت 80.8 مليون دولار، وشملت عجزاً مرحّلاً وخسائر صرف وانخفاضاً في قيمة المساهمات عند تحويلها للدولار.

وتعكس هذه الأرقام أن تقليص الموازنة لم يكن كافياً لإعادة التوازن المالي، وأن الأزمة لم تكن مجرد نتيجة لارتفاع النفقات، بل ارتبطت أيضاً بعدم استقرار الإيرادات وتغير القيمة الفعلية للمساهمات.

التقييم المؤسسي:

لا تتوافر في الوثائق التي جرى التحقق منها بيانات كافية لعزل أثر الإجراءات التي اتخذها غراندي شخصياً عن الإجراءات التي كانت قد بدأت في عهد سلفه؛ لذلك لا يصح إصدار حكم منفرد على أدائه المالي في تلك الفترة، ولكنه استخدم نفس نهج سابقته في التعاطي مع الأزمة المالية.

الاستنتاج:

تكشف بداية ولاية غراندي استمرار أزمة التمويل الموروثة، لكن المادة المتاحة لا تكفي لإصدار حكم نهائي على الأداء المالي للإدارة خلال كامل فترة ولايته.

خامسا: أزمة 2015: بيير كرينبول – تعبئة دولية عاجلة لحماية العام الدراسي:



بيير كرينبول

المفوض العام: 2014–2019

واجه في عام 2015 أزمة هددت بتأجيل افتتاح مدارس الأونروا لنحو نصف مليون طالب.

في 3 آب/أغسطس 2015، أصدر كرينبول تقريراً خاصاً إلى الأمين العام بشأن الأزمة المالية، أوضح فيه أن العجز في الموازنة الأساسية بلغ 101 مليون دولار، وأن الوكالة قد تضطر إلى تأجيل افتتاح المدارس إذا لم تحصل على التمويل المطلوب.

الإجراءات التي اتخذها كرينبول:

1- إعداد تقرير خاص للأمين العام والجمعية العامة حول المخاطر المالية.
2- الدعوة إلى اجتماع استثنائي للجنة الاستشارية في 26 تموز/يوليو 2015 لحشد دعم الدول المانحة.
3- تجميد التوظيف باستثناء الوظائف الضرورية للخدمات المباشرة.
4- رفع الحد الأقصى لعدد الطلاب في الصفوف.
5- خفض العقود والاستشارات الدولية قصيرة الأجل بنسبة 85%.
6- عرض خيارات لخفض العجز، مع التأكيد أن التخفيضات الداخلية وحدها لا يمكن أن تسد الفجوة دون الإضرار بالخدمات.
7- إطلاق تحرك دبلوماسي ومالي بالتعاون مع الأمين العام للأمم المتحدة والأردن والقيادة الفلسطينية والدول المانحة.

ACDU
Arab Committee for the Defense of UNRWA

النتيجة الموثقة:

في 19 آب/أغسطس 2015، أعلن كرينبول افتتاح العام الدراسي 2015–2016 في موعده، بعد تلقي مساهمات بلغت 78.9 مليون دولار من أصل العجز البالغ 101 مليون دولار حتى ذلك التاريخ، ثم تواصلت المساهمات، وأكدت الوكالة لاحقاً أن الجهد الدولي أتاح جمع المبلغ المطلوب لافتتاح المدارس.

ويجب هنا التمييز بين ما تحقق من تمويل في ذلك التاريخ وبين استكمال تغطية كامل الفجوة، إذ أشار البيان إلى أن بعض الجهود التمويلية كانت لا تزال مستمرة.

التقييم المؤسسي:

تُعد هذه الأزمة من أوضح الحالات التي أظهرت قدرة القيادة على تحويل التحذير المالي إلى تحرك دولي منظم، وتعبئة مساهمات استثنائية حالت دون تأجيل العام الدراسي، كما أظهرت أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه الدول العربية، ولا سيما السعودية والكويت والإمارات، في حماية الخدمات الأساسية، لكن النجاح في تأمين افتتاح المدارس لم يعالج بصورة نهائية الاختلال الهيكلي بين التمويل والاحتياجات، كما أن التدابير التي اتخذت لاحتواء الأزمة تستدعي تقييماً مستقلاً لأثرها على الموارد البشرية وجودة الخدمات.

الاستنتاج:

استجابة ناجحة على مستوى إدارة الأزمة العاجلة وتعبئة الموارد، لكنها لم تحقق الاستدامة المالية المطلوبة.

سادسا: أزمة 2018: بيير كرينبول – حملة دولية لتوسيع قاعدة التمويل:



Arab Committee for the Defense of UNRWA

واجهت الوكالة في مطلع 2018 فجوة تمويلية بلغت 446 مليون دولار بعد إعلان الولايات المتحدة خفض مساهمتها.

الإجراءات التي اتخذها كرينبول:

1- إطلاق حملة عالمية لجمع التمويل تحت شعار «الكرامة لا تُقدّر بثمن» في 22 كانون الثاني/يناير 2018.
2- استهداف جمع 500 مليون دولار من خلال الحملة.
3- توسيع التواصل مع الدول المانحة، والمؤسسات الدولية، والشركاء، والمجتمع المدني.
4- حشد دعم سياسي ودبلوماسي من الأمين العام للأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الإسلامي.

5- إبراز الدور العربي في التمويل؛ إذ أعلن في تشرين الثاني/نوفمبر أن قطر والسعودية والإمارات والكويت قدمت تعهدات إضافية بقيمة 50 مليون دولار لكل دولة.

النتيجة الموثقة:

في 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2018، أعلن كرينبول أن المانحين قدموا أو تعهدوا بمساهمات إضافية بلغت 425 مليون دولار منذ بداية العام، ما خفّض الفجوة من 446 مليون دولار إلى 21 مليون دولار.

التقييم المؤسسي:

تُظهر هذه المرحلة قدرة قيادية على تعبئة التمويل خارج القنوات التقليدية، وتوسيع قاعدة الدعم الدولي والعربي. لكنها تكشف في الوقت نفسه أن نجاح الحملة كان مرتبطاً باستجابة استثنائية من المانحين، وليس بإيجاد مصدر تمويل دائم يعالج هشاشة الموازنة.

الاستنتاج:

نجاح واضح في تعبئة الموارد وإدارة الأزمة الاتصالية والدبلوماسية، مع بقاء تحدي الاستدامة المالية قائماً.

سابعا: أزمة 2019: بيير كرينبول ثم كريستيان سوندرز – الحوكمة والثقة المؤسسية:



بيير كرينبول

حتى 8 تشرين الثاني/نوفمبر 2019

شهدت نهاية ولايته أزمة إدارية وحوكميّة تزامنت مع ضغوط مالية متواصلة.



كريستيان سوندرز

تولى مسؤولية تسيير الوكالة في تشرين الثاني/نوفمبر 2019

كُلّف بإدارة المرحلة الانتقالية وتنفيذ خطة لتعزيز الرقابة والمساءلة.

في 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2019، أعلن الأمين العام أن التحقيق الأولي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية استبعد وجود احتيال أو اختلاس للأموال التشغيلية من جانب المفوض العام، لكنه كشف عن مسائل إدارية تتعلق به، وقرر الأمين العام وضع كرينبول في إجازة إدارية، وتكليف كريستيان سوندرز بإدارة الوكالة مؤقتاً، وفي 8 تشرين الثاني/نوفمبر أعلن كرينبول استقالته.

وفي رسالته إلى الموظفين في 31 كانون الأول/ديسمبر 2019، وصف سوندرز العام بأنه شهد أخطر فجوة مالية في تاريخ الوكالة حتى ذلك الوقت، وأشار إلى أزمة الثقة في القيادة العليا والإصلاحات التنظيمية التي بدأت لتحسين الشفافية والكفاءة والفاعلية .

الإجراءات المؤسسية خلال المرحلة الانتقالية:

1- مراجعة، وظائف الحوكمة، والإدارة والمساءلة.
2- تحديد المجالات التي تحتاج إلى تعزيز في الرقابة والشفافية.
3- البدء في إجراءات تصحيحية.
4- تكليف سوندرز بتنفيذ خطة إدارية لتعزيز الرقابة والمساءلة.

التقييم المؤسسي:

ينبغي فصل هذه المرحلة عن تقييم العجز المالي؛ فهي في الأساس أزمة ثقة وحوكمة، ولا يصح اعتبار نتائج التحقيق الأولي دليلاً على اختلاس أو سوء استخدام للأموال.

كما لا يصح تجاهل المسائل الإدارية التي أعلن الأمين العام أنها تحتاج إلى معالجة.

الاستنتاج:

تكشف هذه المرحلة أن سلامة الإدارة والرقابة ليست مسألة منفصلة عن الاستدامة المالية، بل عنصر أساسي في ثقة المانحين، ولا تتوافر أدلة كافية لقياس أثر إجراءات سوندرز الانتقالية على حجم العجز المالي في تلك الفترة.

ثامنا: أزمة 2024: فيليب لازاريني – استعادة ثقة المانحين وإدارة الصدمة التمويلية:



فيليب لازاريني

المفوض العام: 2020–30 حزيران/يونيو 2026

واجه خلال عام 2024 أزمة تمويل غير مسبوقة تزامنت مع الحرب في غزة وتعليق عدد كبير من المانحين مساهماتهم.

وفق التقرير السنوي للمفوض العام لعام 2024، علّق 16 مانحاً تمويلهم خلال 48 ساعة من بيان الوكالة الصادر في 26 كانون الثاني/يناير 2024 بشأن الادعاءات المتعلقة بموظفين، وفي سياق متصل أدى هذا إلى انخفاض التمويل المتوقع بنحو 438 مليون دولار، أو ما يعادل 51% من الدخل المتوقع.

الإجراءات التي اتخذها لازاريني:

1- إنهاء عقود الموظفين الذين وردت أسماؤهم في الادعاءات، وفق ما أعلنه في إحاطته الصحافية.
2- طلب إجراء تحقيق مستقل من مكتب خدمات الرقابة الداخلية.
3- تكليف مجموعة مستقلة برئاسة وزيرة الخارجية الفرنسية السابقة كاثرين كولونا بمراجعة آليات الحياد وإدارة المخاطر.
4- إعداد خطة تنفيذية لتطبيق توصيات تقرير كولونا.
5- تعزيز وحدات الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر والتحقيقات المتعلقة بالحياد.
6- تكثيف التواصل مع المانحين لاستعادة الثقة واستئناف المساهمات.

النتائج الموثقة:

1- استأنف جميع المانحين المعلّقين تمويلهم باستثناء مانح واحد، وفق التقرير السنوي لعام 2024.
2- تمكنت الوكالة من تعبئة نحو 1.4 مليار دولار عبر الموازنة البرامجية والنداءات الإنسانية.
3- انتهى عام 2024 بعجز في الموازنة البرامجية بلغ 35 مليون دولار.
4- ارتفعت مساهمات القطاع الخاص إلى 153 مليون دولار، وفق التقرير السنوي.
5- جرى تعزيز وحدات الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر، وارتفعت نسبة تنفيذ توصيات التدقيق الداخلي ضمن المواعيد المتفق عليها من 74% في 2023 إلى 86% في 2024.

التقييم المؤسسي:

تُعد استعادة ثقة معظم المانحين نتيجة مؤسسية مهمة، خصوصاً أن الوكالة واجهت صدمة تمويلية وسياسية في آن واحد، لكن نجاح استعادة المساهمات لا يعني أن المشكلة المالية الهيكلية انتهت؛ إذ بقيت الوكالة تعاني من عجز في الموازنة البرامجية وتآكل في جودة بعض الخدمات.

الاستنتاج: أداء موثق في استعادة ثقة المانحين وتعزيز آليات الحوكمة وإدارة المخاطر، مع استمرار التحدي الهيكلي المرتبط بنمو الاحتياجات وعدم استقرار التمويل.

تاسعا: أزمة 2025–2026: فيليب لازاريني ثم كريستيان سوندرز – التقشف النقدي وتراجع القدرة التشغيلية:



فيليب لازاريني

حتى 30 حزيران/يونيو 2026

قاد الوكالة خلال عام 2025 وبداية 2026، عندما انتقلت الأزمة من نقص التمويل إلى ضغط مباشر على السيولة والخدمات.



كريستيان سوندرز

مسؤول عن تسيير الوكالة من 1 نيسان/أبريل 2026، وقائم بأعمال المفوض العام من 1 تموز/يوليو 2026

تولى القيادة بعد انتهاء ولاية لازاريني، واستمر في إدارة الأزمة النقدية القائمة.

هذه المرحلة تتطلب تمييزاً دقيقاً بين المسؤوليتين، لأن بعض التدابير بدأت قبل انتقال القيادة.

إجراءات عهد فيليب لازاريني:

في حزيران/يونيو 2025، أعلن لازاريني أن التمويل الذي تلقته الوكالة للموازنة البرامجية بين كانون الثاني/يناير وأيار/مايو 2025 لم يتجاوز 56% من التمويل الذي تلقته في الفترة نفسها من العام السابق.

وأوضح أن إجراءات التقشف وضبط النفقات التي بدأت في 2024 ستوفر أكثر من 150 مليون دولار خلال 2025، وأن الوكالة تدير التدفقات النقدية أسبوعياً، وتلجأ إلى تأخير مدفوعات الموردين لتتمكن من دفع رواتب الموظفين، كما قدّر الفجوة المتوقعة في الموازنة البرامجية لعام 2025 بنحو 200 مليون دولار.

وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2025، أكد لازاريني استمرار إجراءات التقشف التي بلغت وفق تحديثه نحو 150 مليون دولار خلال العام، وحذر من أن الفجوة بين الربع الأخير من 2025 والربع الأول من 2026 تقارب 200 مليون دولار.

إجراءات وتطورات عام 2026

في كانون الثاني/يناير 2026، خُفضت ساعات تقديم الخدمات بنسبة 20%، مع تخفيض مقابل في رواتب معظم الموظفين المحليين، كما اضطرت الوكالة إلى المحافظة على معدل شواغر بلغ 15.5% في الوظائف الدولية، ويجب عدم نسبة هذه القرارات إلى سوندرز؛ لأنها بدأت قبل توليه مسؤولية تسيير الوكالة في نيسان/أبريل 2026.

وفي 31 آذار/مارس 2026، أعلن الأمين العام للأمم المتحدة أن سوندرز سيتولى مسؤولية تسيير الوكالة من 1 نيسان/أبريل إلى 30 حزيران/يونيو، ثم يصبح قائماً بأعمال المفوض العام اعتباراً من 1 تموز/يوليو 2026 وحتى إشعار آخر.

وفي بيان لاحق، أفاد سوندرز بأن قيمة إجراءات التقشف وضبط النفقات التي نُفذت خلال 2025 بلغت 175 مليون دولار، وأن العجز في التدفقات النقدية لعام 2026 ما زال يقارب 100 مليون دولار، وأن الإجراءات الحالية غير قابلة للاستمرار على المدى الطويل.

وقبيل اصدار هذا التقرير أعلن سوندرز أن العجز في التدفقات النقدية وصل الى 70 مليون دولار، بينما أكد أن العجز المالي في الميزانية العامة لوكالة الاونروا هو 250 مليون دولار وهذا جاء في اول تصريح له في 2026/11/12 عن أرقام تخص الميزانية العامة.

وكانت الهيئة العربية للدفاع عن الاونروا وضحت تلك الفروق في الأرقام غير المصرح عنها الا مؤخرا في التقرير الثامن من هذه السلسلة.

ملاحظة تدقيقية بشأن مبلغ الوفورات:

أعلن لازاريني في 2025 أن الوفورات تبلغ أكثر من 150 مليون دولار، بينما أشار سوندرز لاحقاً إلى 175 مليون دولار، لا نتعامل هنا مع الرقمين باعتبارهما رقمين منفصلين أو متناقضين بالضرورة؛ فالرقم الثاني تحديثاً للحساب.

التقييم المؤسسي:

أظهرت قيادة لازاريني قدرة على إدارة التدفقات النقدية في ظل ظروف استثنائية، لكن استمرار الأزمة أدى إلى تقليص فعلي في ساعات تقديم الخدمات ورواتب الموظفين، أما سوندرز، فقد تسلم الوكالة بعد بدء هذه الإجراءات، وأعلن استمرار العجز النقدي والحاجة إلى موارد جديدة، كما عرض مستوى التقدم في تطبيق توصيات مراجعة كولونا.

الاستنتاج:

انتقلت الأزمة من مرحلة التحذير المالي إلى مرحلة تقليص القدرة التشغيلية، وهو ما يجعل تقييم أثر القرارات على جودة الخدمات والموارد البشرية محوراً أساسياً في مساءلة القيادة التنفيذية، وهذا مذكور بالتفصيل في التقرير الثامن من سلسلة العجز المالي في وكالة الاونروا الصادر عن الهيئة العربية للدفاع عن الأونروا.

المقارنة التاريخية للأزمات المالية

المرحلة	المؤشر المالي أو التشغيلي الموثق	الدلالة المؤسسية
1999	عجز نقدي 61.4 مليون دولار	استنزاف رأس المال التشغيلي
2000	رأس مال تشغيلي سلبي 4.9 ملايين دولار	ضعف الاحتياطي النقدي
2002	فجوة نقدية 13.5 مليون دولار في الموازنة العادية	استمرار الضغط على التمويل
2003	فجوة نقدية متوقعة 24.3 مليون دولار في منتصف العام	صعوبة موازنة التدفقات النقدية
2015	عجز في الموازنة الأساسية 101 مليون دولار	تهديد انتظام التعليم والخدمات
2018	فجوة تمويلية 446 مليون دولار	أهمية ضبط النفقات وتعبئة التمويل
2019	نقص مالي وصفه المفوض العام بأنه من الأخطر تاريخياً	تداخل التمويل والحوكمة والثقة
2024	التزامات مرحّلة 75 مليون دولار، وعجز برنامجي ختامي 35 مليوناً	هشاشة التمويل أمام صدمات المانحين
2025–2026	وفورات تقشفية 175 مليون دولار، وعجز نقدي 100 مليون دولار لعام 2026	انتقال الأزمة إلى تقليص الخدمات المقدمة للاجئين مع تقليل جودتها

ملاحظة منهجية: الأرقام أعلاه لا تمثل مؤشراً مالياً موحداً؛ فهي تتضمن عجزاً نقدياً، وفجوة تمويلية، والتزامات مرحلة، وعجزاً في الموازنة البرامجية. أبقيت التسميات كما وردت في المصادر، منعاً للمقارنة الحسابية المضللة.

وتشير المقارنة إلى أن الأونروا لم تواجه نمطاً واحداً من الأزمات؛ فقد كانت بعض الأزمات مرتبطة بنقص التمويل السنوي، وبعضها بتراجع السيولة والاحتياطي التشغيلي، وبعضها بقرارات تعليق التمويل، فيما اتخذت الأزمة الحالية طابعاً تشغيلياً مباشراً من خلال تقليص ساعات الخدمات والرواتب.

ومع ذلك، فإن تكرار الأزمات عبر فترات زمنية طويلة كان يفرض على القيادة التنفيذية في وكالة الأونروا مسؤولية تطوير أدوات مؤسسية تتجاوز الاستجابة الظرفية، وتؤسس لنظام مستدام لإدارة المخاطر المالية.

الهيئة العربية للدفاع عن الاونروا
Arab Committee for the Defence of UNRWA

المساءلة المؤسسية للقيادات التنفيذية عبر الأزمات المالية:

تؤكد المراجعة التاريخية للأزمات المالية في وكالة الأونروا أن مسؤولية القيادة التنفيذية لا يمكن قياسها بحجم العجز المالي وحده، كما لا يمكن إعفاؤها من المساءلة بحجة أن التمويل يعتمد على التبرعات الطوعية. فالدول الأعضاء تتحمل مسؤولية توفير التمويل اللازم لتنفيذ الولاية، بينما تتحمل القيادة التنفيذية مسؤولية إدارة الموارد المتاحة، واستباق المخاطر، وتعبئة التمويل، وضبط النفقات، وتعزيز الرقابة والشفافية، وحماية الخدمات والموارد البشرية.

وقد أظهرت تجارب المفوضين العامين المتعاقبين تفاوتاً في طبيعة الاستجابة للأزمات؛ فمنهم من ركز على إجراءات التقشف وإدارة السيولة، ومنهم من طوّر الأنظمة المالية والرقابية، ومنهم من قاد حملات دولية واسعة لتعبئة الموارد واستعادة ثقة المانحين، وقد حققت بعض هذه التدابير نتائج ملموسة على المدى القصير، لكنها لم تنجح حتى الآن في إزالة الأسباب الهيكلية التي تجعل الوكالة عرضة لتكرار الأزمات.

ومن هنا، ترى الهيئة العربية للدفاع عن الأونروا ACDU، أن تقييم القيادات التنفيذية ينبغي أن يستند إلى مؤشرات أداء موحدة، تشمل التخطيط المالي، وتعبئة الموارد، والكفاءة التشغيلية، وحماية الخدمات، والحوكمة، والاستدامة، كما ينبغي أن يميز هذا التقييم بين القرارات التي تقع ضمن صلاحيات المفوض العام، والعوامل الخارجية التي تتجاوز قدرته على التحكم بها.

ولا تهدف هذه المقاربة إلى ترتيب المفوضين العامين أو إصدار أحكام شخصية عليهم، وإنما إلى بناء نظام مؤسسي للمساءلة والتعلم من التجارب السابقة، يمنع تكرار الأخطاء، ويحوّل الدروس المستخلصة من الأزمات إلى سياسات مالية وإدارية أكثر استدامة.

إن استمرار الأونروا لا يتطلب تمويلاً كافياً فحسب، بل يتطلب أيضاً قيادة تنفيذية قادرة على إدارة الموارد بكفاءة، وإظهار النتائج بشفافية، وحماية الخدمات الأساسية، وتقديم خطط واقعية قابلة للقياس والمراجعة.

النتائج الرئيسية

يخلص هذا التقرير إلى مجموعة من النتائج المؤسسية والمالية:

1- إن تكرار الأزمات المالية عبر قيادات تنفيذية متعاقبة يدل على وجود اختلال هيكلي في نموذج تمويل الأونروا، ولا يمكن تفسيره بقرارات مفوض عام واحد أو أزمة سياسية منفردة.
2- إن الاعتماد الكبير على المساهمات الطوعية يجعل الوكالة عرضة لتأخر التعهدات أو تعليقها أو تقييد استخدامها، الأمر الذي يضعف قدرتها على التخطيط المالي طويل الأجل ويجعل إدارة السيولة مرتبطة بتوقيت وصول التمويل.
3- إن مسؤولية الدول الأعضاء والمانحين عن توفير التمويل الكافي والمستدام لا تنتقل إلى المفوض العام، كما أن اعتماد الوكالة على التمويل الطوعي لا يلغي مسؤولية القيادة التنفيذية عن التخطيط وإدارة الموارد والرقابة والشفافية وتعبئة التمويل.
4- إن إجراءات التقشف قد تحقق وفورات مالية قصيرة الأجل، لكنها لا تشكل بديلاً عن التمويل الكافي والمستدام، وقد تنقل كلفة الأزمة إلى الخدمات الأساسية والموظفين واللاجئين.
5- إن حملات تعبئة الموارد التي شهدتها الأعوام 2015 و2018 و2024 أثبتت قدرة الوكالة على حشد دعم دولي واسع، لكنها لم تنجح حتى الآن في إزالة الأسباب الهيكلية التي تجعل الوكالة عرضة لتكرار الأزمات.
6- إن الحوكمة والشفافية والرقابة عناصر أساسية في المحافظة على ثقة المانحين، ولا يكفي إعلان تنفيذ التوصيات الرقابية ما لم ينعكس ذلك على تحسين الأداء ومنع تكرار أوجه القصور.
7- إن التقييم العادل للقيادات التنفيذية يجب أن يميز بين النتائج التي تقع ضمن صلاحيات المفوض العام والعوامل السياسية والتمويلية الخارجة عن نطاق سيطرته، وألا يعتمد على حجم العجز المالي وحده.
8- إن تقليص ساعات الخدمات والرواتب في عام 2026 يمثل تطوراً نوعياً في مسار الأزمة؛ لأنه يعكس انتقال آثار نقص التمويل من المستوى المالي والإداري إلى القدرة التشغيلية المباشرة للوكالة، التي تنعكس على جودة الخدمات ووفرتها للاجئين الفلسطينيين، وتهدد قدرة الوكالة على القيام بمهامها، وهذا تم شرحه بالتفصيل في تقارير سابقة من نفس هذه السلسلة للهيئة العربية للدفاع عن الأونروا ACDU.

ACDU Arab Committee for the Defense of UNRWA

المراجع والوثائق المعتمدة في هذا التقرير:

1. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 302 (د-4)، 8 كانون الأول/ديسمبر 1949، إنشاء وكالة الأونروا.
2. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار 122/77، عمليات وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، 12 كانون الأول/ديسمبر 2022.
3. الأمانة العامة للأمم المتحدة، المنشور ST/SGB/2000/6، تنظيم وكالة الأونروا، 17 شباط/فبراير 2000.
4. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرار A/RES/77/122، بشأن عمليات الأونروا، 12 كانون الأول/ديسمبر 2022،
5. فريق العمل المعني بتمويل الأونروا، التقارير المتعلقة بالوضع المالي للأعوام 1999–2003.
6. المفوض العام للأونروا، التقرير الخاص بالأزمة المالية، 3 آب/أغسطس 2015.
7. المفوض العام للأونروا، البيان أمام اللجنة الاستشارية، تشرين الثاني/نوفمبر 2018.
8. المفوض العام للأونروا، رسالة نهاية العام إلى الموظفين، 31 كانون الأول/ديسمبر 2019.
9. فريق العمل المعني بتمويل الأونروا، التقرير A/79/329، 30 آب/أغسطس 2024.
10. المفوض العام للأونروا، التقرير السنوي لعام 2024، الوثيقة A/80/13.
11. المفوض العام بالإنابة كريستيان سوندرز، بياناته أمام الجهات المانحة واللجنة الاستشارية بشأن الوضع المالي لعام 2026.
12. الجمعية العامة للأمم المتحدة، القرارات السنوية المتعلقة بتمديد ولاية الأونروا.
13. التقارير المالية والسنوية لوكالة الأونروا منذ العام 1996.
14. مكتبة داغ همرشولد التابعة للأمم المتحدة، دليل توثيق نظام الأمم المتحدة: وكالة الأونروا – UNRWA.
15. مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمم المتحدة (OIOS)، نتائج التحقيق الأولية المتعلقة بمسائل إدارية في الأونروا، 2019، كما وردت في مذكرة الأمين العام المؤرخة 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2019.
16. مراسلات الأمين العام للأمم المتحدة بشأن وكالة الأونروا.

الهيئة العربية للدفاع عن الاونروا
Arab Committee for the Defense of UNRWA