الأمم المتحدة

DP/FPA/2015/2

Distr.: General
26 November 2014
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

الدورة العادية الأولى لعام ٢٠١٥
٢٦ إلى ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، نيويورك
البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت
صندوق الأمم المتحدة للسكان – الشؤون المالية وشؤون الميزانية والإدارة

صندوق الأمم المتحدة للسكان

زيادة مستوى تمويل الاستجابة الإنسانية لصندوق الأمم المتحدة للسكان

موجز

يسعى صندوق الأمم المتحدة للسكان إلى توفير مزيد من التمويل للبلدان التي تعاني من حالات طوارئ، وإلى رفع مستوى استجابته في انتظار تلقي التمويل المخصص لهذا الغرض من الجهات المانحة. وتحقيقاً لهذه الغاية، يقترح صندوق السكان زيادة المخصصات السنوية لصندوق الطوارئ من الموارد العادية، من الحدِّ الحالي البالغ ٥ ملايين دولار إلى ما مقداره ١٠ ملايين دولار. ويطلب إلى المجلس أن يمنح المدير التنفيذي السلطة اللازمة لزيادة هذا المبلغ بنسبة أقصاها ٢٠ في المائة في سنة معينة، بموافقة المجلس التنفيذي بأثر رجعي إذا كان عدد حالات الطوارئ ونطاقها يبرران ذلك. ويقترح أيضاً إنشاء احتياطي للاستجابة الإنسانية مقداره ١٠ ملايين دولار في شكل مبلغ يخصَّص لمرة واحدة من الموارد العادية.

عناصر مقرر

ترد عناصر مقرر في الفرع الثالث من هذا التقرير.

121214 121214 14-65667 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - البيئة الإنسانية العالمية المتغيرة

١ - تخلِّف حالات الطوارئ والحالات الإنسانية الشديدة الأخرى آثاراً على عدد متزايد من الناس في جميع أنحاء العالم. وفي الوقت نفسه، تتزايد الأزمات الإنسانية في حدتها وفترات امتدادها وتواترها وتنوعها. وعلاوة على ذلك، فإن المجتمعات المتأثرة لا تتكبد فقط تكلفة اقتصادية باهظة نتيجةً لتزايد النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية، إنما تسدد أيضاً تكلفة هائلة على الصعيد الإنساني، وبخاصة فيما يتعلق بالنساء والفتيات.

٢ - ولا تزال الأمراض السارية السبب الرئيسي للوفيات والاعتلال في أقل البلدان نمواً والبلدان القليلة النمو (نشرة الإحصاءات الصحية العالمية ٢٠١٤). والمرأة على وجه الخصوص عرضة للخطر نظراً للدور الاجتماعي الذي كثيراً ما تؤديه بوصفها ''مقدِّمةً للرعاية''. وفي حالات تفشي الأمراض على نطاق واسع، تتعرض المرأة الحامل بوجه خاص لخطر التأثر بالمضاعفات. وعلى نحو ما أظهره انتشار مرض فيروس إيبولا مؤخراً، يترتب على الأزمات الصحية مزيد من الآثار سواء على الصحة الجنسية أو الإنجابية، لما لهذه الأزمات من أثر طاغ على نُظم الرعاية الصحية المحلية والوطنية.

٣ - وفي حالات الطوارئ الإنسانية، سواء كانت ناجمة عن النزاعات أو الكوارث الطبيعية أو الأمراض، كثيراً ما يلوذ بالفرار عدد كبير من السكان المتأثرين، مما يؤدي إلى تضخم أعداد اللاجئين أو المشردين داخلياً. وبحلول نهاية عام ٢٠١٣، شُرد ما يزيد على ٥١,٢ مليوناً من الأفراد قسراً في جميع أنحاء العالم نتيجةً لممارسات الاضطهاد والنزاعات وحالات العنف العام أو انتهاكات حقوق الإنسان. وكان نحو ١٦,٧ مليون شخص منهم لاجئين؛ كما كانت أغلبية المشردين داخلياً واللاجئين من النساء والأطفال (تقرير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن الاتجاهات العالمية لعام ٢٠١٣). ومن شأن توفير استجابة فورية وسريعة، أي في بداية حركة نزوح السكان، أن يخفف من حدة المخاطر المحدقة بالمرأة والفتاة في مجالي الصحة والوقاية، سواء بشكل فوري أو على الأمد الطويل.

٤ - وخلال الدورة العادية الثانية لعام ٢٠١٤ للمجلس التنفيذي، أشار المدير التنفيذي لصندوق السكان إلى أن الصندوق سيواصل إدماج عملية التأهب للكوارث والحد من مخاطرها في إطاره المتعلق بنتائج التنمية، من أجل كفالة استجابة أكثر فعالية، ويمكن التنبؤ بها وقياسها بدرجة أكبر، وتحقيق المرونة المستدامة في البلدان المعرَّضة لأخطار كبيرة. وأشار إلى أن توفير البرمجة المترابطة في البيئات الإنسانية المتنوعة أصبح يشكل الآن أولوية بالنسبة إلى الصندوق.

٥ - وأعرب أعضاء المجلس التنفيذي عن تقديرهم لاستجابة صندوق السكان في حالات الطوارئ، وأشاروا إلى أن لدى الصندوق دوراً حيوياً يضطلع به في السياقات الإنسانية، ولا سيما باعتباره يشارك في قيادة هيئات معنية بالعنف الجنساني. وحثوا الصندوق على العمل بالتعاون الوثيق مع الشركاء على جميع المستويات والاستفادة من الدروس المستخلصة من الاستجابة الإنسانية في جمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب السودان والفلبين لمواصلة الانخراط القوي في مواجهة الأزمات الإنسانية وفقاً لالتزاماته. وأعربوا أيضاً عن تقديرهم بشأن الدور القيادي الذي تؤديه المنظمة في التصدي للعنف الجنساني، على نحو ما ظهر في مؤتمر القمة العالمي لإنهاء العنف الجنسي في حالات النزاع، وذكروا أنهم يتطلعون إلى أن يتابع الصندوق مسألة تنفيذ الالتزامات المعلنة.

٦ - وأدى الطلب المتزايد على مشاركة صندوق السكان في الاستجابة للحالات الإنسانية إلى مضاعفة حجم الاحتياجات الإنسانية للمنظمة، من حوالي ٧٨ مليون دولار في عام ٢٠٠٦ إلى حوالي ١٧٥ مليون دولار في عام ٢٠١٤، وهو ما ينطوي على أكبر قدر من الاحتياجات المسجَّلة في تاريخه. ويعكس هذا الاتجاه المتنامي تيار النداءات الإنسانية العالمية الموجهة إلى جميع الجهات الفاعلة على الصعيد الإنساني؛ كما أن احتياجات التمويل على الصعيد العالمي قد بلغت أكثر من الضعف خلال الفترة ذاتها، إذ تجاوزت ١٠ بلايين دولار سنوياً (البيانات والاتجاهات العالمية في مجال المساعدة الإنسانية لعام ٢٠١٣).

٧ - وفيما ارتفعت احتياجات التمويل في حالات الطوارئ، شهد نمو الإيرادات الواردة إلى الصندوق لأغراض المساعدة الإنسانية ركوداً منذ عام ٢٠١٠، إذ بلغ التمويل الخارجي نسبة ٣٩ في المائة من متوسط التغطية التمويلية، بما في ذلك التمويل من الجهات المانحة، والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، وآليات التمويل المشترك للأمم المتحدة. ويتمشى هذا الاتجاه مع الاتجاهات العامة للتمويل عن طريق النداءات في إطار مجموعتي الوقاية والصحة خلال الفترة ٢٠١٠-٢٠١٤ (البيانات والاتجاهات العالمية في مجال المساعدة الإنسانية لعام ٢٠١٣).

ثانيا - صندوق الطوارئ التابع لصندوق السكان

٨ - لا يزال صندوق الطوارئ التابع لصندوق السكان يشكل المصدر الوحيد للتمويل الأولي الذي يتيح للمكاتب القطرية تنفيذ استجابة إنسانية في الوقت المناسب. والغرض الرئيسي من الصندوق هو توفير تمويل فوري للمكاتب القطرية تعزيزاً لجهود البدء في الوقت

اللازم بالمساعدة الإنسانية الرامية إلى إنقاذ الأرواح، مع التركيز على الصحة الجنسية والإنجابية والعنف الجنساني والبيانات المتعلقة بالسكان.

٩ - وبدأ تشغيل صندوق الطوارئ، الذي أنشأه المجلس التنفيذي بموجب المقرر ١٣/٢٠٠٠، بمخصصات سنوية مقدارها مليون دولار. ومنذ ذلك الحين، بادر المجلس التنفيذي إلى زيادة المخصصات السنوية مرتين: فقد رفع هذا المبلغ ليصبح ٣ ملايين دولار سنوياً في عام ٢٠٠٦، وفعل ذلك مجدداً بموجب مقرره ٣٢/٢٠١٣ ليصبح المبلغ ٥ ملايين دولار (في سياق الخطة الاستراتيجية، ٢٠١٤-٢٠١٧، والميزانية المتكاملة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧).

١٠ - وعلى مر الوقت، ازداد إلى حد كبير الطلب على استجابة الصندوق للحالات الإنسانية المعقدة، مما أدى إلى زيادة احتياجات التمويل في المجال الإنساني. غير أن نمو صندوق الطوارئ لم يواكب هذه الاحتياجات، إذ لم يسجل سوى زيادة متواضعة، من مخصصات سنوية تبلغ ٣ ملايين دولار في عام ٢٠٠٦ إلى ما قدره ٥ ملايين دولار في عام ٢٠١٤. وهذا يمثل، في عام ٢٠١٤، أقل من ٣ في المائة من مجموع الاحتياجات الإنسانية للشروع في أنشطة إنسانية في بداية أزمة ما إلى حين تمكُّن الصندوق من تعبئة سبل التمويل الأخرى.

١١ - ويُتاح صندوق الطوارئ للمكاتب القطرية للأغراض التالية:

(أ) المراحل الحادة من حالات الطوارئ - متاح لجميع برامج المساعدة الإنسانية (التي تهدف إلى إنقاذ الأرواح والتخفيف من حدة معاناة السكان المتأثرين بالأزمة) في حالات النزاع المسلح أو الكوارث الطبيعية؛

(ب) الحالات الإنسانية المزمنة - يكون المكتب القطري إما بصدد توسيع نطاق الاستجابة الإنسانية أو يسعى للحصول على أموال في شكل تمويل انتقالي؛

(ج) تخطيط التأهب - الإسهام في تنفيذ خطة وطنية لحالات الطوارئ أو التأهب للطوارئ؛ أو شروع فريق الأمم المتحدة القطري في إجراءات التأهب الدنيا أو تنفيذه لهذه الإجراءات.

١٢ - ويوفر صندوق السكان الأموال في حالات الطوارئ للبلدان التي تواجه أزمات على أساس المعايير التالية:

(أ) عدم توافر الأموال العادية للبرامج القطرية؛

(ب) عدم التوافر الفوري لأموال البرامج القطرية، مع إمكانية استخدام تلك الأموال عند توافرها في وقت لاحق لسداد التكاليف المترتبة بموافقة الحكومة؛

(ج) تعهُّد الجهات المانحة بدعم عنصر الصندوق في إطار إحدى عمليات النداء الموحد أو النداء العاجل قبل أن تصبح الأموال في المتناول.

١٣ - وأظهر صندوق الطوارئ على نحو ثابت أنه يشكل طريقة فعالة لتوفير الأموال اللازمة وفي الوقت المناسب لمكاتب صندوق السكان، ويتيح أيضاً للمنظمة بدء استجابتها في عملية مواجهة الأزمات قبل توافر الأموال من الجهات المانحة والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ. واليوم، لا يزال صندوق الطوارئ يمثل، بالنسبة إلى صندوق السكان، أسرع مصدر للتمويل في حالات الطوارئ وأكثرها موثوقية وتكيفاً.

الاتجاهات المتغيرة في تخصيص أموال صندوق الطوارئ

١٤ - استفاد نحو ٧٠ مكتباً قطرياً من الأموال المخصصة لحالات الطوارئ من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٣. لكن بحلول منتصف عام ٢٠١٤، ازداد عدد الطلبات الواردة من المكاتب القطرية بشكل كبير نتيجةً لعدد الأزمات التي وقعت في جميع أنحاء العالم، فضلاً عن حالات الطوارئ من المستوى ٣. وارتفعت الطلبات على التمويل في حالات الطوارئ من ١٢ طلباً في عام ٢٠١٣ إلى ٢١ طلباً خلال الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠١٤ لوحده.

١٥ - وفي عام ٢٠١٣، كان صندوق الطوارئ أداة تمويل قيِّمة جداً إذ أنه أتاح للمكاتب القطرية بدء الاستجابة الإنسانية في الوقت المناسب في مراحل حادة من حالات الطوارئ في جميع أنحاء العالم. وفي بعض الحالات، أتاحت مخصصات صندوق الطوارئ تقديم تمويل انتقالي كانت هناك حاجة ماسة إليه في المكاتب القطرية التي تعاني من نقص في الأموال للاستجابة لحالات الطوارئ المستمرة. وكانت هذه المخصصات تُستخدم عادة للتمويل الأولي ولكنها أصبحت في بعض البلدان المصدر الوحيد للتمويل بهدف رفع مستوى الاستجابة الإنسانية. وفي معظم البلدان، كان هذا التمويل الذي يخصَّص لحالات الطوارئ مكمِّلاً لمصادر أخرى من التمويل، أو أنه ساعد المكاتب القطرية التابعة للصندوق على التمهيد لتعبئة الأموال بقدر أكبر من الفعالية في أعقاب إنشاء وجود لها على أرض الواقع.

١٦ - ومنذ آخر زيادة في حجم صندوق الطوارئ، بات من الواضح أنه في ظل ارتفاع عدد حالات الطوارئ وتعقيدها، أصبح المستوى الحالي للتمويل غير كاف رغم الزيادة المسجلة. فقد شهد العام الماضي استجابة منظومة الأمم المتحدة لأربع حالات طوارئ مختلفة من المستوى ٣ (جمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب السودان وسورية والعراق)، ولتفشي

فيروس إيبولا أيضاً. وازداد حجم الأزمات منذ عام ٢٠١١، حين سُجلت حالة واحدة فقط من حالات الطوارئ من المستوى ٣ (أزمة الغذاء في منطقة القرن الأفريقي).

١٧ - وبحلول تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤، طلب ٢٤ مكتباً من المكاتب القطرية الحصول على أموال لمواجهة الطوارئ، وقد تلقت هذه المكاتب أموالاً بالفعل. لكن في حين أنها طلبت مبلغاً قدره ١١,٤ مليون دولار، لم يخصِّص لها صندوقُ الطوارئ سوى ٤,٨ ملايين دولار، وهو ما يغطي ٤٢ في المائة من الطلبات الواردة فحسب.

١٨ - وأدى العدد المتزايد للاستجابات المقدمة في حالات الطوارئ وحجم تلك الاستجابات إلى عدم كفاية الموارد المتبقية في صندوق الطوارئ لتوفير تمويل انتقالي للمكاتب القطرية في الفترة التي تفصل ما بين التوقيع على الاتفاقات مع الجهات المانحة واستلام التبرعات المعلنة؛ وتلك هي الحال في الأردن وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والصومال والفلبين وميانمار. وعلاوة على ذلك، تترتب على نفاد موارد صندوق الطوارئ بحلول تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤ آثار على صعيد إتاحة المخصصات في عملية التصدي لفيروس إيبولا في البلدان المتأثرة، وهو ما يؤدي إلى تأخير في قدرة المنظمة على الاستجابة بسرعة أكبر لحالات الطوارئ، أو رفع مستوى استجابتها الإنسانية.

١٩ - ونظراً للتحديات المذكورة أعلاه، يقترح صندوق السكان اتباع نهج ذي شقين لزيادة قدرته على تمويل استجابته الإنسانية لحالات الطوارئ.

٢٠ - زيادة المخصصات السنوية من الموارد العادية إلى صندوق الطوارئ البالغة حالياً ٥ ملايين دولار لتصبح ١٠ ملايين دولار. وفي الوقت نفسه، يطلب صندوق السكان إلى المجلس التنفيذي أن يمنح المدير التنفيذي السلطة اللازمة لزيادة المخصصات الواردة إلى صندوق الطوارئ بنسبة إضافية قدرها ٢٠ في المائة في سنة معينة، بموافقة المجلس التنفيذي بأثر رجعي إذا كان عدد حالات الطوارئ ونطاقها يبرران ذلك. وتشكل هذه المرونة اعترافاً بعنصر عدم اليقين الذي يلازم أي حالة طوارئ. وقد يبرَّر توفير التمويل الإضافي (يمكن أن يصل إلى ٢٠ في المائة) بما يلي: (أ) الإعلان عن حالة طوارئ من المستوى ٣؛ (ب) تجاوُز عدد المحتاجين ١٠٠ ٠٠٠ نسمة؛ (ج) العمل الإنساني الجاري على نطاق المنظومة؛ (د) تواتر الكوارث التي تستنفد صندوق الطوارئ بحلول منتصف العام.

٢١ - إنشاء احتياطي للاستجابة الإنسانية مقداره ١٠ ملايين دولار في شكل مبلغ يخصَّص لمرة واحدة من الموارد العادية. ويقوم صندوق السكان باستخدام احتياطي الاستجابة الإنسانية كآلية للتمويل الانتقالي فحسب في الفترة التي تفصل ما بين التوقيع على الاتفاقات مع الجهات المانحة واستلام الأموال المعلنة. وتقليلاً للتعرض إلى المخاطر، سيتاح استخدام

احتياطي الاستجابة الإنسانية في حدود نسبة لا تتجاوز ٢٠ في المائة من المبلغ المخصص، أو ما يصل إلى ٠,٥ مليون دولار لكل اتفاق، أيهما أقل. وسيقدم صندوق السكان تقريراً عن حالة الاحتياطي في بياناته المالية السنوية المراجَعة.

٢٢ - ومن شأن هذا النهج المقترح القائم على شقين أن يتيح لصندوق السكان توفير المزيد من التمويل مباشرة إلى البلدان التي تعاني من حالات طوارئ. وبذلك، ستتوقف المنظمة عن استخدام صندوق الطوارئ للتدابير المؤقتة. بل سيتيح احتياطي الاستجابة الإنسانية المنشأ حديثاً أن يرفع صندوقُ السكان مستوى استجابته في انتظار استلام الأموال من الجهات المانحة، والتحرك بسرعة أكبر مع تقليل التعرض للمخاطر.

ثالثا - عناصر مقرر

٢٣ - قد يود المجلس التنفيذي القيام بما يلي:

(أ) أن يحيط علماً بالوثيقة DP/FPA/2015/3؛

(ب) أن يُقِرَّ بالطلب المتزايد على الاستجابات الإنسانية لصندوق السكان وما ينجم عن ذلك من حاجة إلى موارد تمويل إضافية في حالات الطوارئ؛

(ج) أن يوافق على تخصيص مبلغ سنوي قدره ١٠ ملايين دولار من الموارد العادية لصندوق الطوارئ، وهو ما يعكس زيادة قدرها ٥ ملايين دولار على المستوى المعتمد سابقاً؛

(د) أن يأذن للمدير التنفيذي لصندوق السكان بزيادة المخصصات الواردة إلى صندوق الطوارئ بنسبة إضافية قدرها ٢٠ في المائة في سنة معينة، بموافقة المجلس التنفيذي بأثر رجعي إذا كان عدد حالات الطوارئ ونطاقها يبرران ذلك؛

(هـ) أن يوافق على تخصيص مبلغ قدره ١٠ ملايين دولار، لمرة واحدة، من الموارد العادية لإنشاء احتياطي للاستجابة الإنسانية. وسيقدم صندوق السكان تقريراً عن حالة الاحتياطي في بياناته المالية السنوية المراجَعة.