برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 6- 2006/11/10

التقارير التشغيلية

البند10 من جدول الأعمال

تحديث مشروع التأمين ضد الجفاف في إثيوبيا وخطة عمل إدارة مخاطر المناخ لعام 2007

مقدمة للمجلس للموافقة

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2006/10/1
30 October 2006
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للموافقة

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رئيس موظفي مكتب المدير التنفيذي (OED):	Mr M. Stayton	رقم الهاتف: 2002 -066513
رئيس تخطيط الأعمال المتصلة بالمخاطر - فرع المشروعات الخاصة (OEDSP):	Mr U. Hess	رقم الهاتف: 2566 -066513

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

مشروع القرار*

يلاحظ المجلس (1) التقدم المستمر في تنفيذ المرحلة الأولى من مشروع التأمين ضد مخاطر الجفاف في إثيوبيا، ويتطلع لعرض التقرير النهائي للمشروع على دورته العادية الأولى في 2007. و(2) والترخيص للأمانة بإعداد مشروع للميزانية وخطة للعمل لتقديمها إلى الجهات المانحة للنظر.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات (WFP/EB.2/2006/16) الصادرة في نهاية الدورة.

أولا- المرحلة الأولى: المشروع الرائد المنفذ

أمكن ضمان تمويل حالات الطوارئ من خلال التعامل مع شركة (Axa Re)

1- حسبما أشارت رسالة المدير التنفيذي في فبراير/شباط 2006، التي وزعت على أعضاء المجلس، فقد منح **البرنامج** عطاء عقد التأمين ضد الجفاف في إثيوبيا لشركة Axe RE في أعقاب عملية تنافسية لتقديم العطاءات بقيمة 930 000 دولار أمريكي. ويكفل هذا العقد تمويلا طارئا بمبلغ 7.1 مليون دولار يدفع كتأمين في حالة حدوث جفاف حاد خلال الموسم الزراعي لإثيوبيا في عام 2006. وسوف تستخدم حكومة إثيوبيا أية تعويضات تتلقاها في تمويل خطط الطوارئ لتدخلات مكافحة الجفاف.

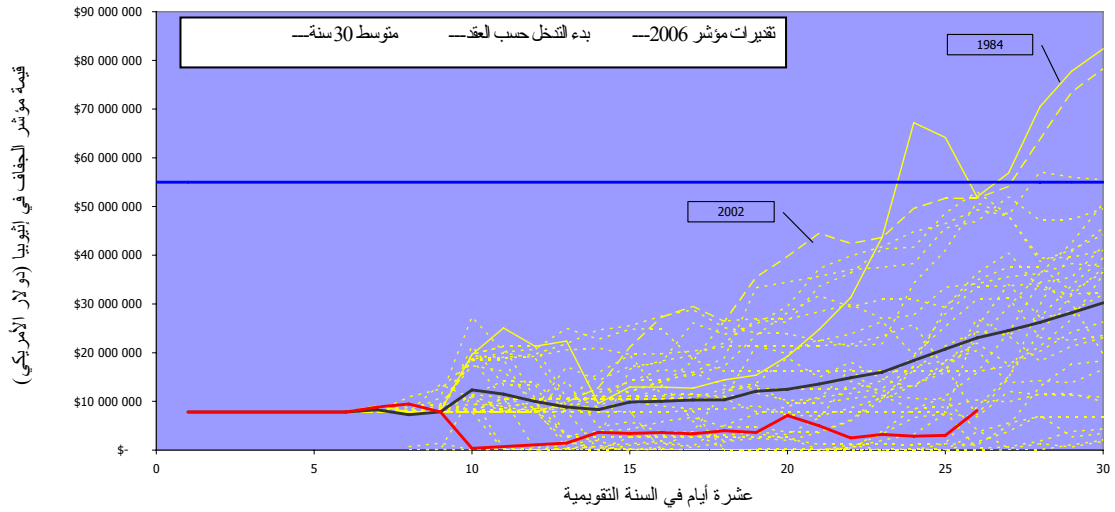
ضمان تدفق البيانات من خلال بناء قدرات الوكالة الوطنية للأرصاد الجوية

2- يواصل **البرنامج** العمل مع الهيئة الوطنية للأرصاد الجوية لضمان تدفق البيانات. وقد قدمت هذه الهيئة، منذ مطلع يناير/كانون الثاني 2006، بيانات يومية عن الهطول في كل محطة من محطات المناخ الست والعشرين. كذلك أعدت الهيئة مؤشرا محدثا عن حالة الجفاف الزراعي.

يتعقب مؤشر الجفاف الموسم الزراعي بدقة

3- يتثبت المرشدون في الميدان من أن المؤشر الزراعي يتعقب، بدقة، الغلات المحصولية الفعلية. ومن غير المتوقع الحصول على أية تعويضات هذا العام، كما هو موضح في الشكل رقم (1). ويبين الخط المنقط قيمة المؤشر - الذي يحاكي الخسائر الزراعية- طوال موسم 2006. وقد بلغت قيمة العقد الثانوي في 2006/10/10 مقدار 28 مليون دولار. وإذا لم يهطل مزيد من الأمطار في كامل البلاد، خلال العشرين يوما المتبقية من فترة العقد، فإن قيمة العقد الثانوي في 2006/10/31 سوف تبلغ قرابة 28 مليون دولار، وهو ما يزيد عن مستوى المؤشر المتوسط لكنه يقل كثيرا عن مستوى استشارة التعويضات وقدره 55 مليون دولار؛ ومن ثم لا يتوقع الحصول على أية تعويضات.

الشكل رقم (1) – أداء مؤشر الجفاف



دليل التنفيذ وضعته حكومة إثيوبيا والبرنامج

4- أنشأت حكومة إثيوبيا لجنة توجيهية للإشراف على تنفيذ المشروع وإدماجه في البرامج الحكومية، وخصوصا برنامج شبكة الأمان الإنتاجية[1]. ومنذ ذلك الحين، وضع **البرنامج** وأعضاء اللجنة التوجيهية *دليل التنفيذ* لتنظيم التحويلات من الشركة المؤمنة إلى المستفيدين بموجب تصور للتعويضات. وتعكف الحكومة، حاليا، على التنقيح النهائي لهذا الدليل. أما نص المسودة، الذي يمكن تقديمه بناء على الطلب، فهو موجز أدناه.

5- *يهدف دليل التنفيذ* إلى مساعدة موظفي الحكومة وشركاء التنفيذ في إدارة تدخلات سبل المعيشة قبل أن يصبح النقص الشديد في هطول الأمطار جفافا كارثيا جراء الاستجابة غير الملائمة وغير المتوافقة لحالة الطوارئ. ويحدد هذا الدليل المشروعات المقررة للغذاء مقابل العمل والنقود مقابل العمل، التي يمكن من خلالها، تحويل الموارد إلى المستفيدين الذين يعانون من حالة عابرة لانعدام الأمن الغذائي والذين ليسوا جزءا من برنامج شبكة الأمان الإنتاجية، وبالتالي، تخفيف وطأة إخفاق المحاصيل على سبل معيشتهم. وقد وضع دليل التنفيذ على غرار دليل تنفيذ برنامج شبكة الأمان الإنتاجية. وتشمل الأجزاء المختلفة بصورة ملحوظة استهداف المستفيدين واختيارهم، وتخطيط مشروعات الأشغال العمومية، وتصميم خطط التحويل والإدارة المالية (انظر الملحق ألف).

6- وقد صمم *دليل التنفيذ* لتحويل أموال الطوارئ بمقدار 7.1 مليون دولار – تكفي لإعالة 62 ألف أسرة فيما يتراوح بين 10 و 15 منطقة أشد تضررا في المجالات الزراعية. وفي هذه المرحلة، فإن هدفه الرئيسي هو استخدامه كنموذج للإصدارات المقبلة من المشروع. وبعد المرحلة التجريبية، وفي حالة حدوث توسع ملحوظ في مرفق تمويل الطوارئ، قد تصبح التغييرات لازمة، من قبيل تحسين التنسيق مع بقية برامج شبكات الأمان والارتقاء بتخطيط مواجهة الطوارئ وبناء القدرات وتفصيل الخطوط التوجيهية للرصد والتقييم. وفي المستقبل، فإن دليل التنفيذ ينبغي أن يعالج، أيضا، احتياجات الناشطين في مجال الرعي في حالات ما بعد الطوارئ.

الدروس المستفادة من المرحلة الأولى لمشروع إدارة مخاطر الجفاف في إثيوبيا

7- أظهر المشروع الرائد للتأمين ضد الجفاف في إثيوبيا ما يلي:

(1) أنه من الممكن استخدام آليات السوق في تمويل مخاطر الجفاف في إثيوبيا؛

(2) أنه من الممكن إعداد مؤشرات موضوعية ومتواقتة ودقيقة بشأن بدء التدخل في المساعدة لمواجهة الجفاف؛ ويظهر مؤشر الجفاف الزراعي في إثيوبيا ترابطا بنسبة 80 في المائة مع العدد الإجمالي للمستفيدين من المعونة الغذائية خلال الفترة من 1994 إلى 2004. وعلى نحو أدق، فإن هذا المؤشر يبين حالات الجفاف الكارثية جيدة التوثيق خلال السنوات الأربعين الماضية والذي صمم أصلا لتحديدها. وهو ما يوضح أن مثل هذا المؤشر هو بديل جيد نسبيا عن الاحتياجات الإجمالية الفعلية في حالة الجفاف. كذلك فإن المؤشر يتم تحديثه كل عشرة أيام، الأمر الذي يحسن جيدا توقيت المعلومات؛

(3) يمكن للموارد المسبقة أن تعطي الحكومات حافزا لوضع خطط الطوارئ حيز التنفيذ، مما يتيح استجابة مبكرة للصدمات. وبصياغة *دليل التنفيذ*، تكون حكومة إثيوبيا قد اجتازت مرحلة مهمة في تطوير عملية تخطيط مواجهة

[1] انظر "تقرير سير العمل في تنفيذ مشروع التأمين الرائد ضد مخاطر الجفاف في إثيوبيا" يونيو/ حزيران 2006. وقد ترأس اللجنة مكتب تنسيق شؤون الأمن الغذائي، وتتألف من ممثلين عن مكتب تنسيق شؤون الأمن الغذائي ووكالة الوقاية من الكوارث والاستعداد لمجابهتها في وزارة الزراعة ومعهد البحوث الإنمائية في جامعة أديس أبابا.

الطوارئ، وأن ضمان تمويل يمكن التنبؤ به وموثوق لمواجهة الطوارئ من شأنه أن يحفز الاهتمام والالتزام المؤسسي.

8- وإن المخاطر الأقل احتمالا والأشد وطأة، كالجفاف الكارثي، تناسب التحويل إلى الأسواق العالمية حيث يمكن تجميعها وحيث يمكن تجميع حافظات المخاطر المتنوعة لتقليل تكاليف التغطية. وأوضح **البرنامج** أن مؤشر التأمين يمكن استخدامه لتحويل مثل هذه المخاطر بعيدا عن البلدان النامية. لكنه إذا أريد للتأمين أن يصبح أداة فعالة لإدارة المخاطر في إثيوبيا، يتعين تنسيقه مع سائر الأدوات المالية لتوفير مزيد من التغطية الشاملة لمخاطر الجفاف في إثيوبيا. وتظل الأسر التي تعاني من حالة عابرة لانعدام الأمن الغذائي منكشفة لجفاف معتدل أو محلي، يجعلها عرضة لاستنزاف ممتلكاتها وللآليات الأخرى لمواجهة الدمار حتى في الحالات التي لا تكون فيها الأوضاع قاسية إلى الحد الذي تستثير تعويضات التأمين. ويجب إيجاد الآليات الأكثر فعالية ومردودية لتمويل المخاطر الأكثر تواترا والأقل تأثيرا، جنبا إلى جنب مع عنصر التأمين، لوضع خطة مالية شاملة لمواجهة الطوارئ.

9- ومن الناحية العملية، فإن من المهم التنسيق مع شركاء مشروع شبكة الأمان الإنتاجية وبناء القدرات اللازمة للاستعداد لتدخلات سبل المعيشة وتنفيذها. وقد ركزت المرحلة الأولى من هذا المشروع على اختبار أداة مالية مبتكرة. أما المرحلة الثانية فقد ركزت على وضع استراتيجية ملائمة لإدارة المخاطر، بتصميم حل مالي متكامل لفترة مالية مدتها ثلاث سنوات تقابل فترة مشروع شبكة الأمان الانتاجية (2010/2008). وهذه الخطة سوف تستفيد من الأدوات المالية المنسقة طبقا لمختلف مستويات المخاطر، وبالتالي، توفر تغطية شاملة.

10- وإن انخراط **البرنامج** في هذا العمل لإدارة المخاطر يدعم أهدافه الاستراتيجية، كما هي مبينة في الخطة الاستراتيجية (2009-2006):

- حماية سبل المعيشة في حالات الأزمات وتعزيز المقاومة لمواجهة الصدمات،
- تدعيم قدرات البلدان والأقاليم في مجال وضع وإدارة برامج المساعدات الغذائية والحد من الفقر.

التقرير النهائي في 2007 عن المرحلة الأولى من مشروع إثيوبيا

11- سوف يقدم **البرنامج**، في أعقاب الموسم الزراعي لعام 2006، تقريرا نهائيا عن المرحلة الأولى من مشروع إثيوبيا وذلك للدورة العادية الأولى للمجلس في عام 2007. وسوف يتضمن هذا التقرير تقييما نهائيا للدروس المستفادة.

ثانيا- خطة العمل والميزانية لعام 2007

إعداد المرحلة الثانية من مشروع إثيوبيا

12- لم تقدم إدارة **البرنامج** اقتراحا بشأن غطاء التأمين للموسم الزراعي 2007 في إثيوبيا. وعوضا عن ذلك، يتوقع **البرنامج** إعداد خطة متكاملة للفترة 2008 – 2010 تعالج مدى الاستدامة والفعالية كما نوقشت آنفا.

13- وسوف يسعى **البرنامج** لتمويل المشروع بمبلغ 450 ألف دولار. وإن أي تمويل إضافي سوف يلجأ إليه كجزء من المناشدة لإثيوبيا للفترة 2008 – 2010.

14- وسوف تدعم خطة العمل المقترحة لعام 2007، والتي توضع حاليا للمرحلة الثانية من مشروع إثيوبيا، مواسم الحصاد 2008 – 2010. من المقرر أن تتناول هذه الخطة مايلي:

- إعداد مذكرة مفاهيمية حول المرحلة الثانية، بالتعاون مع شركاء التنمية الرئيسيين: يناير/كانون الثاني.
- إعداد مؤشر شامل عن الجفاف يغطي جميع أنحاء إثيوبيا، يحدد تبعا لخطط الطوارئ ويشمل المناطق الرعوية: إبريل/نيسان.
- تمحيص خيارات الهيكلة المالية والإطار الأمثل المقترح لإدارة المخاطر – أي المرفق الأمثل للوقاية المبكرة لسبل المعيشة - انظر المقطع ثالثا (التمويل): يونيو/حزيران.
- إعداد معاملة مالية لعنصر التأمين في مرفق الوقاية المبكرة لسبل المعيشة وذلك بالاشتراك مع شركاء التنمية الرئيسيين، ومع الحكومة إذا اقتضى الأمر: يوليو/تموز.
- دراسة المردودية المالية لآلية التأمين، بما في ذلك إجراء مقارنة مع الآلية البديلة: نوفمبر/تشرين الثاني.
- دعم إعداد خطط الطوارئ التي تعالج مسألة السكان الذين يعانون من حالة عابرة لانعدام الأمن الغذائي.
- إعداد توصية نهائية بشأن المسؤوليات التنظيمية، تمهيدا لدراستها من جانب الأجهزة الرئاسية: نوفمبر/تشرين الثاني.

ثالثا- المرحلة الثانية من مشروع إثيوبيا: الإطار المتكامل لتمويل الطوارئ لحماية سبل المعيشة

15- يتضمن هذا القسم عرضا للمفهوم الأولي لمرحلة ثانية من تمويل مشروع التأمين ضد مخاطر الجفاف في إثيوبيا. وتتضمن ورقة للمناقشة، أعدها موظفو **البرنامج** والبنك الدولي وإدارة التنمية الدولية، إصلاحا لنظام الإغاثة في حالات الجفاف الطارئة في إثيوبيا، استنادا إلى الابتكارات الحديثة في مجال حشد الموارد والتمويل ذي الصلة، بما يلبي احتياجات المستفيدين على نحو أكثر فعالية[2]. وينبغي أن يتحول هذا المفهوم، قدر المستطاع، بعيدا عن الإغاثة في حال الكوارث بعد وقوعها إلى إدارة المخاطر قبل وقوع الكارثة، كأفضل طريقة لمواجهة الجفاف. وفي الوقت الراهن، فإنه لم يتم، حتى الآن، استنباط آليات من شأنها حماية سبل المعيشة للسكان الذين يعانون من حالة عابرة لانعدام الأمن الغذائي، حتى بشأن نظام الأمن الغذائي المعدل في إثيوبيا. **وبدلا من ذلك، يواجه معدمو الأمن الغذائي العابر احتمالا شديدا بالتراجع إلى مستويات متدنية من انعدام الأمن الغذائي المزمن في الصدمات المقبلة.**

16- وهناك دليل جلي على أن الأسر، التي تعاني من حالة عابرة لانعدام الأمن الغذائي أخذت تتدبر، بصورة مبكرة نسبيا، الكارثة الوشيكة، حتى قبل إخفاق المحاصيل. ففي المراحل المبكرة، تنحو استراتيجيات المواجهة إلى تضمينها إجراءات أقل تكلفة من بينها بيع الأصول غير الإنتاجية أو هجرة أفراد الأسرة. لكن، في المراحل المتأخرة، وعندما تستنفد آليات المواجهة الأولية، تضطر الأسر لبيع الأصول الإنتاجية أو تطبق استراتيجيات من بينها سحب الأطفال من المدارس. وهكذا فإن الصدمات قصيرة المدة يمكن أن تكون لها انعكاسات طويلة الأمد وتترتب عليها تراجعات شديدة في مجال التنمية. فعلى سبيل المثال، تبين الدراسات أن الأسر التي عانت بشدة من الجفاف والمجاعة في إثيوبيا في الفترة 1984-1985 ظلت تحقق نموا في الدخل الفردي، في التسعينات، يقل بنسبة 3 في المائة عن نظيرتها من الأسر التي تضررت أقل

[2] هذه الوثيقة حصيلة لمناقشات غير رسمية بين ممثلي حكومة إثيوبيا **والبرنامج** والبنك الدولي وإدارة التنمية الدولية. وستشمل النسخ المقبلة وجهات نظر وتعليقات أصحاب الشأن الرئيسيين. ولا تعكس الوثيقة نظر أي من المنظمات الأخرى، وهي متاحة عند الطلب.

منها[3]. أما الصدمات المتكررة، والتي أعقبتها استجابات متأخرة أو غير كافية، فقد أدت إلى فقدان سبل المعيشة وتفاقم انعدام الأمن الغذائي المزمن. ويبين تحليل التأثير طويل الأجل لجفاف 2002 أن نحو مليوني شخص ممن كانوا يعانون من هشاشة الأوضاع، دون أن يكونوا يعانون بالضرورة من انعدام الأمن الغذائي، قد أضحوا معوزين نتيجة لذلك.

17- ويضمن مشروع شبكة الأمان الإنتاجية حماية متواقتة لسبل معيشة العديد من معدمي الأمن الغذائي بصورة عابرة، لكن الانعدام العابر للأمن الغذائي يظل عرضة لجوانب قصور نظام الإغاثة في حالة الطوارئ. وتشير الدراسات، كتلك التي أعدها معهد التنمية وراء البحار[4] في عام 2006، إلى أنه في ضوء مخاطر تحول الأشخاص معدمي الأمن الغذائي بصورة عابرة إلى معوزين، فإنه ينبغي للحكومة والمانحين حماية مكاسب التنمية من خلال التمويل المتواقت لتدخلات دعم سبل المعيشة استنادا إلى خطط الطوارئ.

18- ويقضي هذا الافتراض بأن الأسر تحتاج إلى التعرف على المدى الذي سوف يغطى فيه نقص الأغذية في فترة انتظار المحصول القادم، وأن ما يهم أرباب الأسر هو توقيت المعلومات الموثوقة بأنهم سوف يتلقون مساعدات. ويشير التقييم الحالي للمشروع والدليل التنفيذي إلى أن المبلغ الإجمالي لتعويضات التأمين، إن وجدت، يجب أن تعرف بحدود نهاية أكتوبر/تشرين الأول. وفي بداية نوفمبر/تشرين الثاني، تخبر الحكومة أرباب الأسر حول مشاركتهم في برامج الغذاء مقابل العمل أو النقود مقابل العمل. وكما هو الشأن في مشروع شبكة الأمان الإنتاجية، فإن اختيار المساعدة الغذائية أو النقدية، هو قرار كل مجتمع من المجتمعات المحلية. وبعدئذ يتلقى المستفيدون النقود أو الأغذية بدءا من يناير/كانون الثاني أو فبراير/شباط، بعد الإعلان عن الموارد، وليس إنفاق الموارد، هو الأمر الأساسي في إيقاف استنزاف الممتلكات.

19- ولتلبية احتياجات سكان إثيوبيا الذين يعانون، بصورة عابرة، من انعدام الأمن الغذائي، على نحو شامل، ينبغي استيعاب طبيعة *المخاطر* وتأثيرها على *السكان* في المناطق الهشة من البلاد. وبعدئذ يمكن *تمويل* مواجهة المخاطر.

المخاطر

20- تشهد إثيوبيا جفافا كارثيا مرة كل عشرين سنة.[5] إضافة إلى ذلك، تتعرض إثيوبيا لجفاف محلي أو معتدل، مرة كل أربع سنوات، كما يتبين من التوزيع التكراري في الشكل (2).

السكان

21- يغطي مشروع شبكة الأمان الإنتاجية نحو 8.3 مليون شخص[6] يعانون من انعدام الأمن الغذائي. وخلال أحدث موجة للجفاف واسعة النطاق في عام 2002، طلب نحو 12.5 مليون شخص مساعدات غذائية. وتشير مقارنة هذا الرقم "لاحتياجات الطوارئ" مع رقم مشروع شبكة الأمان الإنتاجية، وقدره 8.3 مليون شخص، إلى أن ما بين 4 و 5 ملايين شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي العابر ويتعرضون لخطر فقدان سبل معيشتهم أثناء الجفاف الكارثي التالي.[7]

---

[3] World Bank. 2004. *Well-Being and Poverty in Ethiopia – the Role of Agriculture, Aid and Agency*. Washington DC, Poverty Reduction and Economic Management, Africa Region.

[4] *Overseas Development Institute (ODI). 2006. Saving Lives throught Livelihoods: Critical Gaps in the Response to the Drought in the Greater Horn of Africa. London, Humanitarian Policy Group.*

[5] تستند هذه التوقعات على بيانات الطقس بين عامي 1956 و2006. ولا تشير البيانات إلى اتجاه مهم، لكن ليس من المؤكد كيف أن الاجترار الكوني وتغير المناخ سوف يغيران هذه التوقعات

[6] بمن فيهم 7.2 مليون شخص المستفيدين من مشروع شبكة الأمان الإنتاجية و1.1 مليون المستفيدين المزمعين في منطقة صومالي.

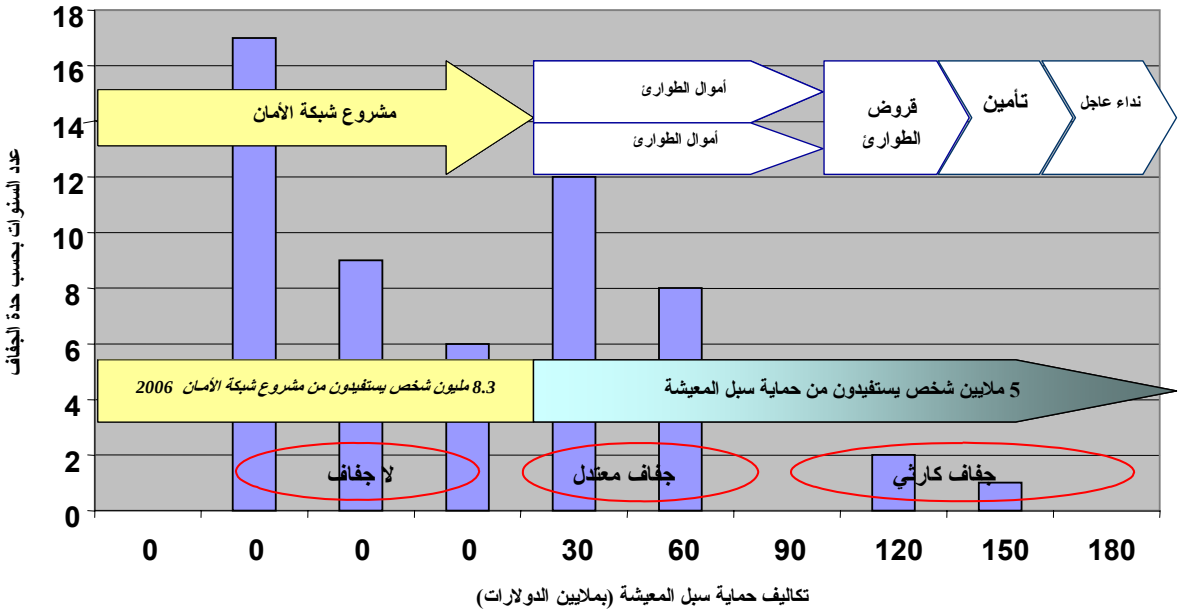
[7] هذه الأرقام إشارية وينبغي تعديلها لمراعاة العوامل الديموغرافية والاتجاهات طويلة الأجل في انعدام الأمن الغذائي.

22- وفي سنوات الهطول العادي للأمطار، يفترض أن مشروع شبكة الأمان الإنتاجية، وبخاصة احتياطي هذا المشروع للطوارئ، سوف يواجه انعدام الأمن الغذائي بإطعام الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي المزمن، فضلا عن شريحة محدودة ممن يعانون من انعدام الأمن الغذائي العابر. وفي أية سنة جفاف، تلزم تسهيلات إضافية لتلبية احتياجات الحماية المبكرة لسبل المعيشة للذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي العابر. وبافتراض أن التحويلات للأسر تبلغ 100 دولار - أي نحو 20 دولارا لكل مستفيد -[8] وأن تكاليف التسليمات تبلغ نحو 7 دولارات لكل مستفيد، فإن التكاليف الإجمالية للحماية المبكرة لسبل المعيشة لحماية الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي العابر ستبلغ نحو 27 دولارا للمستفيد. واستنادا إلى هذه الافتراضات، يلزم نحو 113 مليون دولار للحماية المبكرة لسبل المعيشة 4.2 مليون مستفيد، وذلك في سنة جفاف مماثلة لسنة 2000 مليون دولار لسنة جفاف مماثلة لسنة 1984، لحماية سبل المعيشة و5 ملايين مستفيد، على التوالي.

التمويل

23- يهدف هيكل تمويل المخاطر المقترح إلى تقليل تكاليف إيجاد أموال الحماية المبكرة لسبل المعيشة على نحو مضمون ومتواقت. وبموجب هذا الهيكل المفترض، تمول حالات الجفاف من خلال مرفق وقاية سبل المعيشة، لمدة ثلاث سنوات، ويشمل أموالا للطوارئ، ومنحة أو قرضا خارجيا، وتأمينا[9]. ويثير مؤشر المناخ المحلي هذه الأدوات تباعا، وحالما تنضب جميع أموال مشروع شبكة الأمان ينطلق نداء عاجل. وتمول كل من هذه الأدوات نسبا متفاوتة من المخاطر، ويتم تنسيقها لتقليل هيكل التكاليف وحدتها، بما في ذلك رأس المال، والتكاليف الإدارية، وتكاليف الفرصة البديلة. والشكل (2)، هو مثال على ذلك.

الشكل 2: تمويل المخاطر



[8] يعكس هذا الرقم طرائق شبكة الأمان.

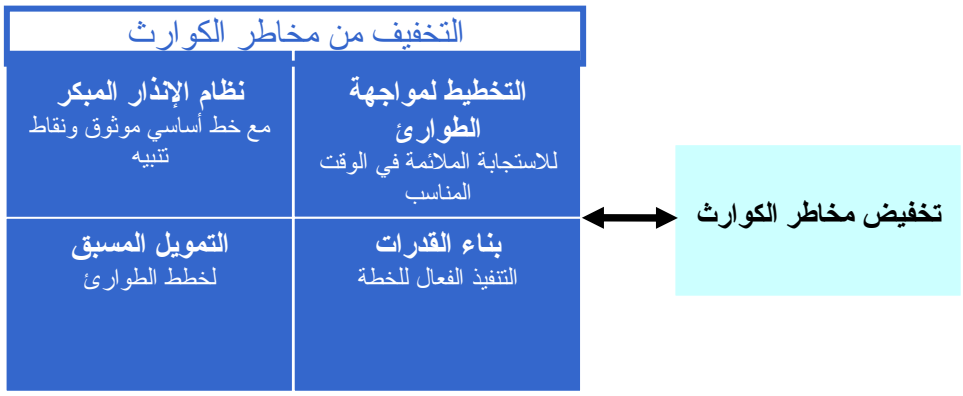
[9] يعتبر الإطار الزمني لمدة ثلاث سنوات نموذجيا لتنفيذ مشروع شبكة الأمان الإنتاجية. تعاريف: *أموال الطوارئ*: هي أموال تخصص لغرض محدد وتحرك وفق شروط محددة مسبقا، أما *المنحة أو القرض الخارجي*: فهي منحة أو قرض موافق عليه مسبقا، يصرف عند التثبت من توافر شروط الصرف المتفق عليها مسبقا، وأما *مؤشر التأمين*،فهو عقد تأميني أو مشتق يضمن مدفوعات تلقائية محددة في حالة حدوث وقائع أو إنذارات تأمينية محددة سلفا.

24- ويسعى مرفق وقاية سبل المعيشة إلى تغطية جميع السكان المعرضين في إثيوبيا، بمن فيهم الرعاة. ولذا فسوف يقوم **البرنامج** بتصميم مؤشر مستقل يحث، على نحو موثوق، على تنفيذ خطة الطوارئ والتمويل ذات الصلة في المناطق الرعوية. ويستخدم مؤشر حماية سبل المعيشة الرعوية في قياس مؤشر الإنتاج العلفي للماشية (نموذج الأخطار) بما يمكن من تخصيص الأموال لخطط الطوارئ التي تضعها حكومة إثيوبيا (نموذج التعرض). وسيعزز هذا المؤشر نظام الإنذار المبكر من خلال تقديم معلومات لدعم سبل المعيشة، والتي لها أهميتها سواء للمستفيدين أو للجهات التي تخدم المناطق الرعوية. ويتضمن الملحق (باء) مزيدا من التفاصيل عن هذا المؤشر.

إدماج المرفق والمنهج في إطار قطري لإدارة المخاطر

25- إن مكاسب التنمية التي تحققت من خلال الاستثمار في التنمية الريفية، مثلا، يجب حمايتها إذا ما أريد لها أن تحقق مزيدا من التقدم. وتسعى المرحلة الثانية من مشروع إثيوبيا، إلى توفير هذه الحماية من خلال التدخلات المبكرة في مجال سبل المعيشة عندما تكون النظم الاقتصادية عرضة للصدمات المناخية، التي تمثل التهديد الرئيسي للتنمية الزراعية. ويتيح المشروع تسهيلات تمويلية مسبقة ويقترح إدماج المرفق في إطار مستجد لتخفيف مخاطر الكوارث يشمل الإنذار المبكر والتخطيط لمواجهة حالات الطوارئ وبناء القدرات (انظر الشكل 3).

الشكل (3)



26- ويجب أن يتواصل هذا العمل بالتوازي مع الحد من خطر الكارثة، الذي يركز على تحسين المقاومة الكلية للصدمات ومن ثم تقليل الحاجة إلى تخفيف الأخطار بعد الكوارث. وتعتمد المردودية النسبية لكلا المنهجين على حجم الخطر وطبيعته. ويجب أن يستند الاستثمار، في كلا المنهجين، على التحليل السليم لسبل المعيشة، الذي يكشف أيضا المدى الذي يقايض فيه السكان الاستثمار مقابل الحد من المخاطر، وبكلمة أخرى، المدى الذي يضحي فيه السكان بأرباح مهمة محتملة، مقابل وقاية أنفسهم من الصدمات. ومثل هذا الحد من المخاطر غالبا ما يترجم إلى درجات عليا من تنوع الدخل واستثمارات شبه مثلى من أنشطة تدر عوائد مرتفعة كزراعة المحاصيل النقدية. وتشير البحوث إلى أن الفقراء، على وجه الخصوص، كارهون للمخاطرة: أي لا يستطيعون قبول وإدارة المخاطر، وإن تراكم الثروة والحفاظ عليها كثيرا ما يشار إليها على أنها "مصيدة الفقر"[10].

[10] World Bank. 2002. *World Development Report 2001/2002: Attacking poverty*. Washington DC.

رابعا: البحث عن الشركاء المناسبين وعن مقر لأعمال إدارة مخاطر المناخ

27- يواصل **البرنامج** حواره مع الأمم المتحدة ومع شركاء مجموعة البنك الدولي لاختيار مؤسسة (أو مؤسسات)، توطئة لتوصية المجلس باتخاذها مقرا لأعمال إدارة مخاطر المناخ. ويوضح التصور التالي عملية وضع إطار فعال لإدارة المخاطر المتوقعة. ويتضمن هذا التصور خمس خطوات وأطرافا إنمائية مختلفة:

الخطوة الأولى: الاستعداد وإعداد خطط الطوارئ الممولة، وتتولاها السلطات الوطنية بالاشتراك مع الفريق القطري للأمم المتحدة.

الخطوة الثانية: إعداد مؤشر المناخ الذي يتعقب، بدقة، مدى التعرض للمخاطر، ويتولاه **البرنامج** ومنظمة الأغذية والزراعة.

الخطوة الثالثة: إعداد خطة مالية لتلبية احتياجات تمويل خطة الطوارئ، ويتولاه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. ويتم إدماج هذه الخطة في مناشدة الطوارئ التي يتولاها هذا المكتب.

الخطوة الرابعة: إدارة التحويل الأمثل للمخاطر إلى الأسواق الدولية للمخاطر، وإلى المؤسسات المالية الدولية.

الخطوة الخامسة: متابعة تنفيذ المشروع ومواصلة رصد تدفق البيانات وتحديث خطة الطوارئ، ويتولاها الفريق القطري للأمم المتحدة.

28- ولتسهيل التنسيق، يمكن إنشاء مركز مشترك لإدارة المخاطر، ليكون مقره في واحدة من المؤسسات الرئيسية، وربما يكون على غرار مركز اللوجستيات المشترك.

التوقعات ما بعد 2007: دراسة تكرار التجربة في بلدان أخرى، على أساس كل حالة على انفراد

29- يمكن **للبرنامج**، بناء على طلب الأفرقة القطرية للأمم المتحدة، إعادة تصميم طريقة العمل بشأن تمويل المخاطر تبعا للخطوات الخمس الواردة أعلاه. وهذا يستلزم عملا مهما يتناول خطط الطوارئ والجاهزية، لفائدة الحكومة القطرية والأفرقة القطرية للأمم المتحدة ويعتزم **البرنامج** تقييم الدروس المستخلصة من مشروع إثيوبيا وإدراجها في خطة عمل 2007 كما هو موضح في القسم ثانيا. وسوف يركز **البرنامج** على المرحلة الثانية المقترحة في إثيوبيا. ويمكنها دراسة تكرار المشروع في البلدان التي تبادر فيها الأفرقة القطرية، وتقود، عملية التخطيط لمواجهة الطوارئ. وسوف تقدم طلبات مستقلة لتمويل المشروعات إلى المجلس إذا ما طلبت الحكومات القطرية خدمات لتمويل المخاطر. وقد يحتاج **البرنامج** إلى توفير الأموال لأغراض البحوث والتطوير لكل مشروع قطري يطلب إلى **البرنامج** تقديم الدعم له.

الملحق (ألف)

الخطوط التوجيهية لدليل التنفيذ

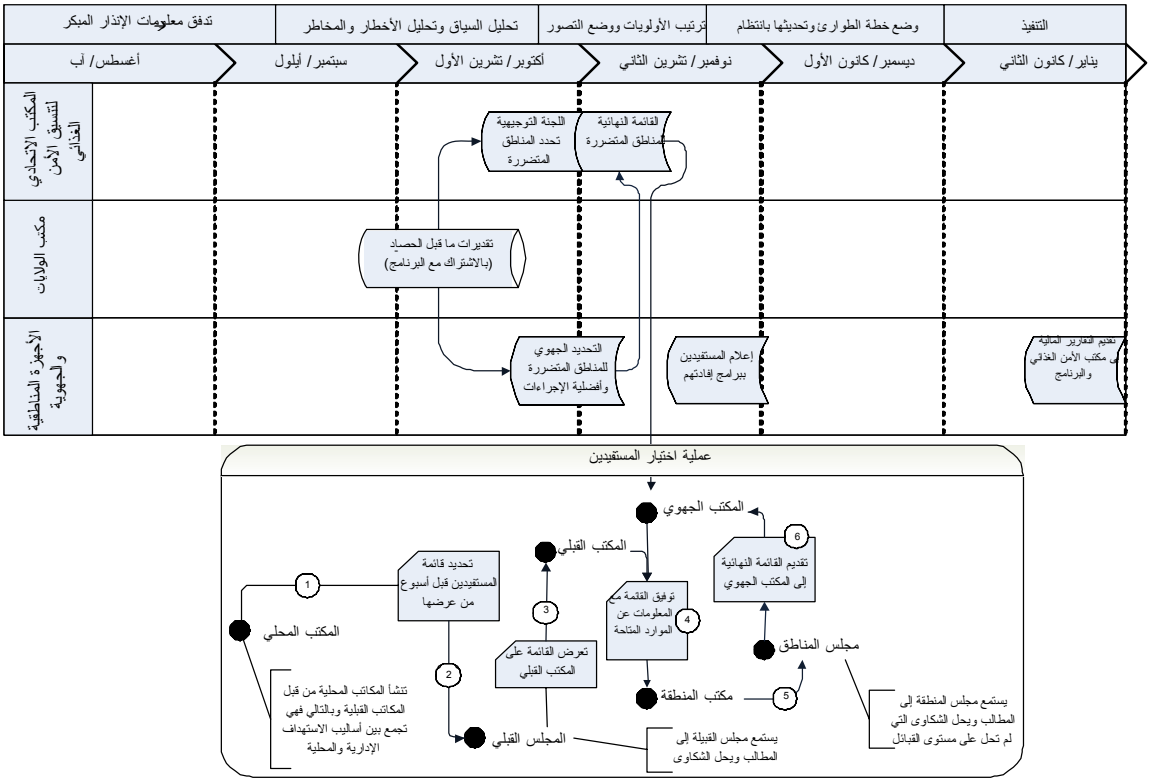
- **اختيار المستفيدين:** إن المستفيدين من هذا المشروع ليسوا أولئك الأشد فقرا في الموارد، رغم أنهم يظلون عرضة لاستنزاف الممتلكات، وبالتالي، عرضة لحظر التعرض لانعدام الأمن الغذائي المزمن في حالة الطقس السيئ. ويحدد دليل التنفيذ معايير وعملية الاختيار التي تستند إلى تقييم على مستوى المجتمع المحلي تصادق عليه الحكومة على مستويات المجتمع المحلي والمنطقة والإقليم.

- **تخطيط مشروعات الأشغال العمومية**: لدى مديري هذا المشروع وقت محدود لتخطيط مشروعات الأشغال العمومية نظرا لقصر الفترة بين المصادقة على تعويضات من التأمين في أوائل نوفمبر/ تشرين الثاني وبداية الأشغال العمومية الإلزامية في يناير/ كانون الثاني. ويتضمن الدليل التنفيذي الخطوط التوجيهية لمساعدة المديرين في التخطيط الأمثل في هذا الوقت.

- **خطة التحويل**: توجه خطة التحويل التفصيلية تدفق الأموال من الجهة المؤمنة إلى المستفيدين في تصور التعويضات. وتحدد اللجنة التوجيهية المناطق المتضررة والمخصصة لها تعويضات للتأمين ضد الجفاف، وتتلقى توجيهات من جانب الأجهزة الحكومية، الجهوية والمناطقية، باستخدام معلومات الإنذار المبكر، وبيانات المؤشر، وتقدير الاحتياجات قبل الحصاد. وتقوم أفرقة مهام الأمن الغذائي، على المستويات المحلية والقبلية، باختيار المستفيدين وفقا لمبادئ الاستهداف المحلية. ويتم تكييف قوائم المستفيدين وفقا للموارد المخصصة لكل من المناطق المتضررة. وبعدئذ يصار إلى إعلام المستفيدين، بإدراجهم إما في برامج النقود مقابل العمل أو برامج الغذاء مقابل العمل. وتتوقع حكومة إثيوبيا **والبرنامج** إشعارا مبكرا حول دعم الدخل في المستقبل لمساعدة خطة المستفيدين، وبالتالي، الحيلولة دون استنزاف الأصول.

- **الإدارة المالية**: تقرر اللجنة التوجيهية المناطق التي تتلقى جزءا من مدفوعات التأمين، كغذاء أو نقود، وتخبر وزارة المالية، التي توجه الأموال تبعا لذلك. ومن المزمع إدراج *دليل التنفيذ* في خطة المراجعة لدى مكتب المراجع العام الاتحادي. ويوجد في كل إقليم مراجع عام مسؤول عن مراجعة العمليات المالية. ويتولى المراجعون، الاتحادي والإقليمي، مسؤولية التثبت من الإجراءات والنظم المحاسبية وعن تدفق الموارد.

(الشكل 4) تصميم خطة التحويل



الملحق (باء)

تصميم المؤشر الرعوي

1- **نموذج المخاطر**: يستند هذا النموذج إلى النظام الحالي للإنذار المبكر حول الإنتاج الحيواني، وهو النظام الذي يتولى رصد الظروف والمتاح من الأعلاف للثروة الحيوانية في شرق أفريقيا. وفي المناطق الإثيوبية في عفار وصومالي وبورتينا يدير النظام أعلاه موقعاً للرصد وجمع البيانات عن أحوال التربة، ومزروعات المراعي وأعشاب الرعي. وهذه المعلومات هي التي تضاف إلى بيانات الأقمار الصناعية ودرجات الحرارة، والإشعاع الشمسي لاستخراج معدل إنتاج الأعلاف في موقع معين، ومن ثم تقارن هذا الرقم مع بيانات الأقمار الصناعية عن الرقم الإشاري العادي لتباين الغطاء الأخضر، لرسم خريطة تبين حالة الأعلاف على مساحات شاسعة. ويجعل التثبت من البيانات الميدانية فعالية منهجية نظام الإنذار المبكر حول الإنتاج الحيواني، بيد أن **البرنامج** يسعى إلى إدخال تحسينات لتلبية الاحتياجات الوثيقة من البيانات لأغراض التأمين وتوفير معلومات سليمة إلى الإنذار المبكر.

2- **نموذج التعرض**: سوف يستند نموذج التعرض على أرقام تخطيط الطوارئ في الميزانية التي تضعها حكومة إثيوبيا. وهذه الأرقام سوف تتم الإحاطة بها من خلال تمرينات وضع التصورات من جانب المؤسسات المعنية، مثل هيئة الوقاية من الكوارث والاستعداد لها، وهي تعكس تكاليف حماية سبل المعيشة في حالة هبوط الإنتاج العلفي دون المتوسط العام. وتمكّن حماية سبل المعيشة الرعوية أثناء الأزمات من إجراء التدخلات المحكمة، بما في ذلك تقديم الأعلاف التكميلية، ودعم السحب من القطعان وإعادة تكوينها، وإعداد البرامج البيطرية الطارئة، وتقديم المساعدات في مجال الأغذية التقليدية والمياه. وهكذا، فإن وضع عملية للتخطيط الاحترازي، يشارك فيها خبراء في مجال الرعي، وشركاء التنفيذ، وموظفو الحكومة، من شأنها ضمان إجراء التدخلات الملائمة في الوقت المناسب. وتشمل الخطة الجيدة خيارات البرمجة الملائمة، وهي تحفز الإجراءات والأدوار والمسؤوليات المؤسسية المحددة سلفا.