برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 8-2010/2/11

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 6 من جدول الأعمال

تحديث استعراض الإطار المالي: فئات البرامج

مقدمة للمجلس للنظر

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2010/6-C/1
29 January 2010
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

نائب المدير التنفيذي ورئيس موظفي المالية:	السيدة: G. Casar	رقم الهاتف: 066513-2885
مدير شعبة البرامج:	السيدة: V. Guarnieri	رقم الهاتف: 066513-3286
مدير شعبة الميزانية والبرامج ونائب رئيس موظفي المالية:	السيد: S. O'Brien	رقم الهاتف: 066513-2682

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

مشروع القرار*

بعد أن نظر المجلس في الوثيقة المعنونة "تحديث استعراض الإطار المالي: فئات البرامج" (WFP/EB.1/2010/6-C/1)، يعرب عن تقديره لما قام به فريق العمل العاجل ويحيط علما بالنهج المقترح إزاء المسائل المتعلقة بفئات البرامج. ويتطلع المجلس إلى الوثيقة التي ستقدم للموافقة عليها في دورته السنوية في يونيو/حزيران 2010.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

مقدمة

1- يجري استعراض الإطار المالي منذ أوائل عام 2009 مع ثلاثة أهداف داعمة متبادلة:

(1) كفالة إمكانية التنبؤ بتمويل **البرنامج** والوصول به إلى حالة من الاستقرار؛

(2) تحقيق مستوى أعلى من المرونة والفاعلية في استخدام الموارد؛

(3) تعزيز الشفافية في تخصيص الموارد.

2- إن التخطيط الاستراتيجي والتنسيق في منظومة الأمم المتحدة تمت ملاحظتهما كموضوعين مهمين في الاستعراض. وبناء على طلب العديد من أعضاء المجلس، حظيت المسائل المتعلقة بفئات البرامج ونوافذ التمويل بالأولوية في عملية الاستعراض.[1] وبدأت الأمانة في إجراءات عديدة للاستجابة الفورية.

3- توفر فئات البرامج إطارا تشغيليا يحدد مواعيد جهود **البرنامج**، وأغراضها، وسياقاتها.[2] وعلى ضوء الخطة الاستراتيجية 2008-2013 وفي سياق السياسات المتطورة للجهات المانحة، تستعرض الأمانة اتساق فئات برامج **البرنامج** وتفاعلاتها مع نافذتي تمويل معنيتين (متعددة الأطراف والموجهة متعددة الأطراف).

4- وطوال عدد من المشاورات غير الرسمية ودورات المجلس واجتماعات أخرى، ركز الأعضاء على التمييز بين برامج الإغاثة والإنعاش والتنمية في علاقتها بفئات البرامج الحالية. وتتعلق بعض هذه الشواغل بالربط بأطر التمويل الفردية للجهات المانحة. وفي داخل مجتمع المساعدة الإنسانية وفيما بين الدول المانحة، هناك افتقار إلى الاتساق في التمييز والتعريف، مما يطرح تحديات كبيرة. والتحدي الفريد الذي يواجهه **البرنامج** في هذا المجال قد يرجع إلى أن فئات البرامج تستند إلى السياقات (الطوارئ والإغاثة والإنعاش والتنمية) لا إلى الموضوعات أو الخطوط الوظيفية المعتمدة في الوكالات الأخرى.

5- وتقترح هذه الورقة طريقا إلى الأمام للمناقشات المتعلقة بفئات برامج **البرنامج** وتهدف إلى وضع ورقة نهائية ليوافق عليها المجلس في دورته السنوية في عام 2010. ويتم التوصل إلى توافق في الآراء لحل مشاكل فئات البرامج بأهمية حيوية لمواصلة استخدام هذه الفئات والنجاح في استعراض الإطار المالي.

6- ولهذا تقترح الأمانة نهجا له أربعة جوانب لتناول المسائل المتعلقة بفئات البرامج:

(1) موافقة المجلس على تعاريف السياقات التشغيلية الرئيسية التي لها علاقة مباشرة بفئات برامج **البرنامج** (الطوارئ والإغاثة والإنعاش)؛

(2) توضيح العلاقة بين فئات البرامج والخطة الاستراتيجية **للبرنامج**؛

(3) إصدار توجيه برنامجي منقح لضمان تنظيم وتوحيد التطبيق؛

(4) تنفيذ كامل لاستعراض مركزي وآليات للامتثال لتعزيز النظام والاتساق في استخدام فئات البرامج.

---

[1] يرد الوصف الكامل للمعلومات الأساسية عن استعراض الإطار المالي في WFP/EB.2/2009/5-B/1.

[2] تصنف جميع مشروعات **البرنامج** إلى أربع فئات من البرامج: عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والبرامج القطرية والعمليات الخاصة.

7- تركز هذه الورقة أساسا على النقطة الأولى – تعاريف السياقات التشغيلية الرئيسية – نظرا إلى أن فريق العمل العاجل الذي وافق عليه المجلس قد درسها وبالتالي فإنها الأكثر تطورا حتى هذا الوقت. وتوجز الورقة أيضا ما يمكن أن يتوقعه المجلس فيما يتعلق بالعناصر الواردة أعلاه في المناقشات التالية؛ والهدف هو التوصل إلى استعراض فئات البرامج في الدورة السنوية للمجلس في يونيو/حزيران 2010.

النهج المقترح للمسائل المتعلقة بفئات البرامج

موافقة المجلس على تعاريف السياقات التشغيلية الرئيسية التي لها علاقة مباشرة بفئات برامج البرنامج

8- أنشأ المدير التنفيذي ومكتب المجلس فريق عمل عاجل في ديسمبر/كانون الأول 2009 لاستعراض التعاريف العملية للسياقات التشغيلية الرئيسية مثل الطوارئ، والإغاثة، والإنعاش المبكر، والإنعاش والتوصل إلى توافق في الآراء بشأنها. وهناك حاجة لإيلاء أهمية خاصة لضمان أن أي تعاريف محدثة تتسق مع الأطر المفاهيمية الأخرى في منظومة الأمم المتحدة.

9- يترأس فريق العمل كل من مدير شعبة البرامج ورئيس المجلس. وبناء على طلب الأعضاء، عينت كل قائمة إقليمية ممثلا أو ممثلين اثنين للمشاركة في هذا الفريق. ويوفر أحد المدراء القطريين أيضا مدخلات في مناقشات الفريق لتقديم منظور ميداني.

10- عقد فريق العمل اجتماعين الأول في 17 ديسمبر/كانون الأول 2009 والثاني في 22 يناير/كانون الثاني 2010. وستعرض على المجلس استنتاجات فريق العمل والتعاريف التي حظيت بتوافق الآراء في شهر يونيو/حزيران 2010 للموافقة عليها.

11- درس فريق العمل التعاريف - أو التفسيرات العملية – لمصطلحات *الإغاثة، والإنعاش، والإنعاش المبكر* فيما بين وكالات الأمم المتحدة، بما في ذلك مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين واليونيسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وكذلك البنك الدولي ولجنة المساعدة الإنمائية/منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وحركة الصليب الأحمر والجمعية العامة، وآخرين. ومنذ بداية التمرين، شجع أعضاء فريق العمل وضع منهج عملي موجه نحو السياسة وقائم على أساس الخبرة على المستوى القطري، بدلا من القيام بتمرين أكاديمي، لتحديد طرق تحسين البرامج.

⇦ *مناقشات بشأن التعاريف*

حالات الطوارئ

12- كما وافق المجلس في دورته الأولى في عام 2005 (WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1)، يعرِّف **البرنامج** حالات الطوارئ على أنها:

> "الحالات العاجلة التي يتوافر فيها دليل واضح على وقوع حادث أو سلسلة حوادث من شأنها أن تفضي إلى معاناة البشر أو تمثل تهديداً وشيكاً للأرواح أو سبل المعيشة، دون أن تكون لدى الحكومة المعنية وسائل لمواجهتها، وأن

يكون ذلك الحادث أو تلك السلسلة من الحوادث غير عادية بصورة واضحة وتؤدي إلى تعطيل الحياة داخل المجتمع على نطاق استثنائي.

وقد يتألف الحادث أو سلسة الحوادث من إحدى الحالات التالية أو من مجموعة منها:

(أ) الكوارث الفجائية، مثل الزلازل، والفيضانات، وغزوات الجراد، والكوارث غير المنتظرة المشابهة؛

(ب) حالات الطوارئ التي تكون من صنع الإنسان، وينجم عنها تدفق اللاجئين، أو التشرد الداخلي للسكان أو معاناة السكان المتضررين بأي شكل آخر؛

(ج) أحوال ندرة الأغذية التي تنشأ عن أسباب بطيئة التطور مثل الجفاف والفشل المحصولي، والآفات، والأمراض، التي ينجم عنها تدهور قدرة المجتمعات المحلية والمجموعات الضعيفة من السكان على تلبية احتياجاتها الغذائية؛

(د) الظروف القاسية للحصول على الأغذية وتوافرها نتيجة صدمات اقتصادية مفاجئة، أو فشل الأسواق، أو الانهيار الاقتصادي، والتي تسفر عن تدهور قدرة المجتمعات المحلية والمجموعات الضعيفة من السكان على تلبية احتياجاتها الغذائية؛

(هـ) أي أزمة معقدة تطلب حكومة البلد المتضرر أو أمين عام الأمم المتحدة من **البرنامج** تقديم الدعم لها".

13- لم يقم فريق العمل بمزيد من دراسة هذا التعريف منذ وافق عليه المجلس مؤخرا، حيث كان الرأي في ذلك الوقت أنه يتسق مع ما هو معتمد في وكالات الأمم المتحدة الأخرى.

الإغاثة

14- يغطي تعريف **البرنامج** للإغاثة (المشتق من تعريفه لحالات الطوارئ والخطة الاستراتيجية) المساعدة التي تنقذ الأرواح وتحمي سبل المعيشة في حالات الطوارئ. وتمكن الإغاثة السكان المتأثرين بأزمة من تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذوية بكرامة ودون اللجوء إلى أنشطة تقوض أمنهم الغذائي في المستقبل. وتشير تعاريف الإغاثة المشابهة الأخرى إلى البقاء (مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين) وإلى إنقاذ الأرواح وتخفيف المعاناة (اليونيسيف). وتشير تعاريف أوسع للإغاثة – مثل تعريف منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي – بوضوح إلى المساعدة التي تدعم الوقاية من الكوارث والاستعداد لها "وإعادة الإعمار والمساعدة في مرحلة الانتقال بينما تتواصل حالة الطوارئ".

15- لاحظ فريق العمل أيضا أن مصطلح "الإغاثة" يفهم على أنه نقطة واحدة فحسب في متسلسلة غير خطية بين الإغاثة والتنمية، بدلا من مجموعة مميزة من التدخلات.

الإنعاش المبكر

16- ليس لدى **البرنامج** تعريف خاص للإنعاش المبكر. ووفقا لتعريف فريق العمل المعني بالإنعاش المبكر التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات فإن الإنعاش المبكر هو"عملية متعددة الأبعاد للإنعاش تبدأ في بيئة إنسانية. وتقوم بتوجيهها مبادئ إنمائية تسعي إلى إنشاء برامج إنسانية وتحفيز فرص التنمية المستدامة".[3]

[3] Cluster Working Group on Early Recovery. 2008. Guidance Note on Early Recovery. (April).

17- لاحظ فريق العمل أن فترة الإنعاش المبكر تقبل الآن على أنها متفاوتة، وأنها تعتمد على التحديات الفريدة لكل أزمة. والإنعاش المبكر "ليس مرحلة يمكن تعريفها في "متسلسلة" متتابعة بين الإغاثة والإنعاش [...] حيث من الممكن أن تحدث توليفات مختلفة لعمليات للإغاثة والإنعاش في نفس الوقت".[4]

الإنعاش

18- طبقا للتعريف المستخدم في **البرنامج**، يشمل الإنعاش المساعدة التي تهدف إلى إعادة السكان المتضررين من أزمة إلى حالة ما قبل الأزمة من حيث أمنهم الغذائي. ويبدأ الإنعاش عامة بعد مرحلة حادة من الأزمة، عندما تبدأ الأسر في الاستثمارات والاضطلاع بأنشطة سبل المعيشة العادية مرة ثانية، وينتهي عندما تستعيد ما فقدته فيما يتعلق بالحصول على الأغذية. وترى بعض الوكالات الأخرى أن الإنعاش هو: (1) العودة المستدامة إلى حالة ما قبل الأزمة؛ أو (2) تحسين حالة ما قبل الأزمة؛ أو (3) تحسين حالة ما قبل الأزمة مع تدابير لخفض التعرض لمزيد من المخاطر والاستعداد لها وزيادة القدرة على الصمود. وطبقا للجمعية العامة، ينبغي أن يواجه الإنعاش التوترات التي أدت إلى الصراعات في المقام الأول وإعادة إنشاء أوضاع تمكن المجتمع من العمل وقت السلم. ويعتبر البنك الدولي الآن أن الإنعاش يشمل أي نشاط حدد على أنه أولوية في برنامج وطني للإنعاش.

19- لاحظ فريق العمل أن تعريف **البرنامج** للإنعاش أضيق من تعريف الوكالات الأخرى، نظرا للتأكيد على عودة السكان إلى "حالتهم قبل الأزمة".

⇦ *ما توصل إليه فريق العمل حتى اليوم*

20- نظر فريق العمل العاجل في التعاريف والقضايا المختلفة المتعلقة بمراحل الإغاثة والإنعاش، وأقر بأن بعض الوكالات اعتمدت تعاريف واسعة أكثر من **البرنامج**، ومن ثم فإنه تناول مسألة ما إذا كانت المصطلحات الحالية كافية لاستخدامات **البرنامج**، أو ما إذا كان من الواجب تنسيقها أكثر مع تعاريف وتفسيرات تستخدمها الوكالات الشقيقة.

21- وكأساس لمزيد من المناقشة، طلب من الأمانة أن تقدم أمثلة لبيان ما إذا كانت التعاريف تطبق على عمليات **البرنامج** وكيف. وخلال الاستعراض، لاحظ أعضاء فريق العمل أن تعريف **البرنامج** للإنعاش كان متسقا إلى حد كبير مع الوكالات الأخرى ويتماشى مع البرامج في الميدان. وفيما يتعلق بالإنعاش، وجد الأعضاء أن تعريف **البرنامج** أضيق بالمقارنة بالتعاريف المستخدمة في أجزاء أخرى من مجتمع المعونة. ولاحظوا أيضا أن برامج **البرنامج** في بعض السياقات المعقدة تبدو متسقة أكثر مع التعاريف الأوسع للإنعاش لوكالات أخرى أكثر من اتساقها مع التعريف الضيق **للبرنامج**. وبينما يمكن لتعريف محدد أكثر للإنعاش أن يشجع على النظام، تم التشديد على أهمية الاتساق والمرونة. وناقش فريق العمل حاجة **البرنامج** أن يظل واعيا بالسياق في البلدان حيث يعمل عند تحديد نطاق تدخلات الإنعاش وأن يحتفظ بقدرة دعم الحكومات في جهود الإنعاش – خاصة في السياقات ذات القدرات المنخفضة.

22- وكخطوة تالية، سيقوم فريق العمل بدراسة كيفية تطبيق هذه التعاريف من قبل وكالات الأمم المتحدة الأخرى في عملها، وسيقوم باستعراض صياغة بديلة للإنعاش، على أن يأخذ في الحسبان الحاجة إلى: (1) أن تكون متسقة مع منظومة الأمم المتحدة؛ (2) الاحتفاظ بمعطيات لتوجيه عمليات **البرنامج**؛ (3) ضمان عمليات خروج ملائمة. وستعرض التعاريف التي ستحظى بتوافق الآراء على المجلس في دورته السنوية.

[4] UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery. 2008. UNDP Policy on Early Recovery. (February).

توضيح العلاقة بين فئات البرامج والخطة الاستراتيجية للبرنامج

23- على أساس نتائج جهود فريق العمل العاجل، ستقوم الأمانة بإجراء مشاورات داخلية ومع أعضاء المجلس لتوضيح العلاقة بين فئات البرامج المعدلة المقترحة والخطة الاستراتيجية (2008-2013) وإطار النتائج الاستراتيجية قبل عرضها على المجلس في دورته السنوية.

إصدار توجيه برنامجي منقح

24- بمجرد التوصل إلى اتفاق على التعاريف والترابطات بين فئات البرامج والخطة الاستراتيجية، ستقوم الأمانة بتحديث مواد توجيه البرنامج، بما في ذلك من خلال *دليل توجيه البرامج* المنشور إلكترونيا. ولدعم هذه العملية، تقوم الأمانة بتمرين استعراض لإيجاز معايير "نقاط التحول" بين الإغاثة والإنعاش المبكر/الممتد والتنمية لتحديد كيفية تطبيقها في بعض العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش **للبرنامج**.

25- ستكون المناقشات بشأن التغييرات في مواد التوجيه سمة مركزية في الاجتماع العالمي القادم مع جميع المدراء القطريين، المزمع عقده في يوليو/تموز 2010. وسيجري إرسال توجيه إضافي إذا لزم الأمر من مقر **البرنامج** عبر البريد الإلكتروني والمناقشات على المستوى الإقليمي.

تشكيل آليات مركزية للاستعراض والامتثال لضمان اتساق أكبر في تفسير فئات البرامج وتطبيقها

26- كجزء من العملية اللامركزية التي نفذت بين عام 1996 وعام 2001، عهد إلى المكاتب الإقليمية إدارة عملية استعراض المشروعات. وساهم هذا في حدوث بعض الافتقار في الاتساق في تصنيف فئات للمشروعات بين الأقاليم.

27- إن لجنة استعراض البرامج هي الآلية الرئيسية لاستعراض المشروعات المقترحة. ولضمان التفسير المتسق وتطبيق توجيه البرامج، أصدرت الأمانة، في يونيو/حزيران 2009، توجيها لإعادة إضفاء طابع المركزية على لجنة استعراض البرامج وأصدرت مبادئ توجيهية جديدة لإنشاء تمثيل عالي المستوى وقيادة لاجتماعات اللجنة. وسيترأس مدير الإدارة العامة اجتماعات لجنة استعراض البرامج لاستعراض المشروعات التي تتجاوز قيمتها الإجمالية 100 مليون دولار أمريكي، كما سيشارك في هذه الاجتماعات أيضا النواب الآخرون للمدير التنفيذي.

28- وعقب الانتهاء من المناقشات مع المجلس بشأن فئات البرامج، سيصدر المدير التنفيذي رسالة دورية لصياغة تلك التدابير وتطبيقها في جميع أنحاء **البرنامج**.

الخطوات القادمة في استعراض الإطار المالي

29- ستعرض الأمانة ورقة بشأن العناصر المهمة في مناقشة فئات البرامج ليوافق عليها المجلس في دورته السنوية في يونيو/حزيران 2010. وقبل تلك الدورة، قد يكون من الضروري عقد مشاورات إضافية.

30- وعقب إيجاد حل للمسائل المتعلقة بفئات البرامج، سيعود استعراض الإطار المالي إلى تناول المسائل المتعلقة باستقرار التمويل والتنبؤ والشفافية. وتشمل هذه المسائل:

- دراسة بدائل لنهج ذي ثلاثة جوانب لتمويل الأنشطة ذات المكون المحدود (أو المنعدم) من الأغذية؛

- تعزيز التنبؤ واستقرار دخل تكاليف الدعم على مستوى المؤسسة (دعم البرامج والإدارة) والمستوى القطري (تكاليف الدعم المباشرة في المقام الأول).

31- عقدت الأمانة عدة مشاورات داخلية تتعلق بكلتا المسألتين، بما في ذلك مناقشات مع جميع المدراء القطريين والإقليميين. وركزت هذه المناقشات على فهم التحديات المتعلقة بمسائل الإطار المالي مع النظر في تحسين اتساق البرامج والكفاءة والفاعلية لدعم الخطة الاستراتيجية.

32- وستناقش نتائج هذا الاستعراض مع الأعضاء خلال مشاورات غير رسمية وستخضع لمزيد من التنقيح قبل العرض على المجلس في دورته الرسمية.