الملحق التاسع

مقترح لتحسين قدرة البرنامج على الحصول على موارد من الصناديق الرأسية

يقدم هذا الملحق مقترحا من إدارة **البرنامج** يهدف إلى تحسين قدرة **البرنامج** على الحصول على موارد من الصناديق الرأسية، ولا سيّما من أجل العمل في البيئات الهشة والمتأثرة بالنزاعات. وتشمل الطريقة المقترحة للمضي قدما تصنيف الصناديق الرأسية كجهات مانحة غير تقليدية بموجب المادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة، بحيث يمكن تغطية كامل التكاليف التشغيلية وتكاليف الدعم المترتبة عن استخدامها من خلال مساهمات من جهة مانحة أخرى و/أو باللجوء إلى صندوق **البرنامج**.

مقدمة

1- دفعت الظواهر الجوية القصوى، مثل الفيضانات وموجات الجفاف والحر 96 مليون شخص في البيئات الأشد هشاشة والأكثر تأثرا بالنزاعات إلى مستويات طارئة من الجوع في عام 2024 وحده،[1] مع ما ترتب عن ذلك من آثار كبيرة في الجنوب الأفريقي وجنوب آسيا والقرن الأفريقي. ومن بين البلدان العشرين الأكثر ضعفا أمام تأثيرات الأحوال الجوية القصوى، هناك 13 بلدا هشّا ومتأثرا بالنزاعات، وتعاني تسعة من هذه البلدان الثلاثة عشر أيضا من انعدام الأمن الغذائي.[2] ومما يؤسف له أن المجتمعات المحلية الأكثر تضررا هي أيضا الأقل تجهيزا بالموارد المالية والقدرات التقنية اللازمة للتعامل مع الظواهر الجوية المتزايدة تواترا وشدة ولحماية أرواح سكانها وسبل كسب العيش.

2- ومن الضروري معالجة آثار الظواهر الجوية الشديدة في المناطق التي تشتد فيها الاحتياجات الإنسانية لإنقاذ الأرواح. وعلى مدى أكثر من عقد من الزمان، دأب **البرنامج** على تعبئة الموارد من الصناديق الرأسية الرئيسية لتمكين الحكومات والمجتمعات المحلية من المساهمة في نظم الإنذار المبكر والاستفادة منها، وتنفيذ إجراءات استباقية، وتوسيع نطاق الاستعداد للكوارث والاستجابة لها. وبوصفه كيانا معتمدا في صندوقين رأسيين أُنشئا في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ– صندوق التكيّف والصندوق الأخضر للمناخ – نفّذ **البرنامج** بنجاح مشروعات تهدف إلى تعزيز قدرة الأفراد على الصمود والقدرة على التكيّف في بعض من أشد مناطق العالم ضعفا. وساعد **البرنامج** حتى الآن 30 حكومة على تعبئة 270 مليون دولار أمريكي في شكل تمويل مناخي متعدد الأطراف.

3- ويواجه الكثير من أكثر مناطق العالم هشاشة أشد مخاطر الكوارث، لكنها لا تحصل إلا على موارد مالية محدودة أو لا تحصل على أي موارد لإدارة مثل هذه الصدمات. وتلتزم الصناديق الرأسمالية بزيادة التدفقات المالية إلى هذه المناطق المحرومة من الخدمات،[3] ويُنظر إلى **البرنامج** باعتباره شريكا رئيسيا في تحقيق هذا الهدف، ولا سيّما بفضل حضوره وخبرته في تلك السياقات. ويشكل الوصول الفعّال إلى هذه الصناديق عنصرا أساسيا في خطة **البرنامج** لتنويع مصادر التمويل لتعبئة الموارد للإجراءات الحاسمة لإنقاذ الأرواح. وفي ضوء الواقع المالي الجديد، يسعى **البرنامج**، آخذا في الاعتبار ميزته النسبية، إلى تعزيز قدرته على الوصول إلى الصناديق الرأسية في البلدان التي تشهد أوضاعا هشة والمتأثرة بالنزاعات. غير أن **البرنامج**، كما نوقش مع المجلس، بما في ذلك في دورته العادية الثانية لعام 2024، يواجه تحديات داخلية تحدّ من قدرته على تعبئة هذه الموارد المخصصة وتوجيهها بفعالية وعلى نطاق واسع. ويرتبط التحدي الرئيسي في اشتراط **البرنامج** الاسترداد الكامل للتكاليف، لأن الإطار المالي للمنظمة غالبا ما لا يستطيع استيعاب النهج المتّبع في الصناديق الرأسية، مما يؤدي إلى عدم قدرة **البرنامج** على تلقي مثل هذه المساهمات.

---

[1] شبكة معلومات الأمن الغذائي والشبكة العالمية لمكافحة الأزمات الغذائية، 2025. *التقرير العالمي عن الأزمات الغذائية لعام 2025*.

[2] صندوق النقد الدولي. 2023. *التحديات المناخية في الدول الهشة والمتأثرة بالصراعات* في *مذكرات الموظفين بشأن المناخ*، المجلد 2023: العدد 001.

[3] يهدف الصندوق الأخضر للمناخ، كما هو مبين في رؤيته "50 بحلول 30"، إلى إدارة استثمارات يبلغ مجموعها 50 مليار دولار أمريكي بحلول عام 2030، ويلتزم بتعزيز الدعم للمجتمعات المحلية الضعيفة في مواجهة المناخ على المستوى العالمي.

4- ولتحسين إمكانية حصول **البرنامج** على الموارد من الصناديق الرأسية، تقترح الإدارة تصنيف الصناديق الرأسية التالية التي تُعدّ جزءا من الآلية المالية لاتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ كجهات مانحة غير تقليدية بموجب المادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة: مرفق البيئة العالمية، والصندوق الأخضر للمناخ، والصندوق الخاص لتغير المناخ، وصندوق أقل البلدان نموا، وصندوق التكيف وصندوق التصدي للخسائر والأضرار.

أهمية الصناديق الرأسية لتسريع العمل المناخي

5- كما أكد تحديث سياسة **البرنامج** بشأن تغير المناخ لعام 2024، [4] فإن التغيرات السريعة في الظواهر الجوية تضاعف التهديدات التي يواجهها الأشخاص والمجتمعات المحلية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. ويستمر تزايد تواتر الكوارث وشدتها في إجهاد النظام الإنساني، الذي يكافح بالفعل لمواكبة الاحتياجات الحالية. وتؤثر الظواهر الجوية القصوى في عدد من الأشخاص في البيئات الهشة يعادل ثلاثة أضعاف عددهم في البيئات الأكثر استقرارا، غير أن هذه المجتمعات المحلية الهشة لا تحصل إلا على جزء يسير من الموارد التي تحتاج إليها للتصدي للآثار المدمرة لتلك الظواهر. [5]

6- وتوفر الصناديق الرأسية، مثل الصندوق الأخضر للمناخ وصندوق التكيّف، الموارد التي تشتد الحاجة إليها لتمكين الحكومات من إدارة المخاطر المتزايدة واتخاذ إجراءات فعّالة. وتشكل هذه الصناديق نقطة دخول لزيادة القدرات الوطنية على الاستجابة لمجموعة واسعة من الصدمات المترابطة، عن طريق تمويل مشروعات متكاملة تقلّص الاحتياجات الإنسانية من خلال تعزيز قدرة المجتمعات المحلية الضعيفة على الصمود، وتوفير استثمارات حاسمة تستخدمها الحكومات لتنفيذ حلول مستدامة وطويلة الأجل لتخفيف المخاطر الناجمة عن الظواهر المرتبطة بالطقس. ومن خلال تصميم مشروعات استراتيجية وتنفيذها، يدعم **البرنامج** الحكومات في تعزيز رأس المال الطبيعي والمادي والمالي والبشري والاجتماعي، بحيث تصبح المجتمعات المحلية الضعيفة مجهزة بشكل أفضل لإدارة الصدمات وحماية أصولها ومعتمدة بشكل أقلّ على المساعدات الغذائية الإنسانية.

الميزة النسبية للبرنامج

7- *يتجسد التزام **البرنامج** بتسريع الوصول إلى الموارد الحاسمة والمخصصة على المستويين الوطني والمحلي في الحصيلة 2 من سياسته بشأن تغيّر المناخ*، التي تؤكد تعهّد المنظمة بزيادة قدرة الحكومات على تعبئة التمويل للمشروعات الاستراتيجية التي تعزز الأمن الغذائي والتغذوي، ولا سيّما في المناطق المعرضة للصدمات والضغوط. ويشمل هذا العمل تحسين إمكانية وصول الحكومات إلى الصناديق الرأسية والتمويل المتعدد الأطراف، وتقليص المخاطر المرتبطة بالكوارث في الاستثمارات التي تقودها الحكومات والمدعومة من المؤسّسات المالية الدولية.

8- ***للبرنامج** سجل حافل في تعبئة التمويل المناخي، ولا سيّما في البيئات الهشة والمتأثرة بالنزاعات*. وعلى مدى أكثر من عقد، عمل **البرنامج** على تعبئة الموارد من مختلف المصادر، الثنائية والمتعددة الأطراف على السواء، ولديه إمكانات كبيرة لتعزيز قدرته على تيسير إمكانية الوصول إلى الموارد للبلدان التي تسعى إلى إدارة الصدمات المرتبطة بالطقس وتعزيز قدرتها على الصمود. وبين عامي 2018 و2023، كان **البرنامج** الكيان الرائد في منظومة الأمم المتحدة من حيث توجيه التمويل المرتبط بالمناخ من المصادر الثنائية والمتعددة الأطراف، حيث عبّأ 2.27 مليار دولار أمريكي في 68 بيئة تمّ تحديدها على أنّها تواجه مستويات هشاشة مرتفعة أو شديدة. [6] وبفضل انتشاره الواسع وخبرته التقنية، يقدّم **البرنامج** حلولا قائمة على الأدلة وذات أثر كبير في مجموعة واسعة من السياقات، بدءا من الإجراءات الاستباقية المصممة للحؤول دون وقوع أزمات غذائية، وصولا إلى تمويل مخاطر الكوارث – بما في ذلك التأمين – الذي يحمي المزارعين والأسر الضعيفة، والحلول القائمة على الطبيعة

---

[4] "تحديث سياسة تغير المناخ" (WFP/EB.2/2024/4-C).

[5] المعهد العالمي للتنمية الخارجية. 2024. تغير المناخ والنزاع والهشاشة: وصفة لمواجهة الكوارث.

[6] منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. مجموعات بيانات التمويل الإنمائي المرتبط بالمناخ، متاحة في التمويل الإنمائي من أجل المناخ والبيئة. (آخر تحديث في يوليو/تموز 2025).

التي تستعيد الأراضي والنظم الإيكولوجية المتدهورة، ونظم الحماية الاجتماعية المستجيبة للصدمات التي تأخذ في الاعتبار المخاطر المرتبطة بالكوارث.

9- *وشرع* ***البرنامج*** *بالفعل في تنفيذ "مجموعة استثمارات" مخصصة للسياقات الهشة والمتأثرة بالنزاعات، تركز على تعزيز قدرات البلدان على التكيف والقدرة على الصمود*. وبناء على تعهده بموجب إعلان الإمارات العربية المتحدة بشأن المناخ والإغاثة والتعافي والسلام،[7] أنشأ **البرنامج** هذه المجموعة لتكون أداته الرئيسية لتوسيع نطاق الدعم المالي والتقني والدعم القائم على الشراكات لصالح الأشخاص الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي في الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات.

10- ***والبرنامج*** *شريك مفضل لضمان التعبئة الفعالة للأموال من الصناديق الرأسية واستخدامها*. ويعمل **البرنامج** في شراكة مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى ومع كيانات حكومية وخاصة في مبادرات تمويل مخصصة. فعلى سبيل المثال، ينفذ **البرنامج** مكون التأمين الشامل لبرنامج يموله الصندوق الأخضر للمناخ بقيادة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في سبعة بلدان في منطقة الساحل؛ ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التأمين والإنذار المبكر والخدمات المناخية في مشروعات يمولها الصندوق الأخضر للمناخ في كمبوديا وتشاد وزامبيا وزيمبابوي؛ ويساهم في مشروع للعمل الاستباقي يموله الصندوق الأخضر للمناخ بقيادة شراكة بين القطاعين العام والخاص في الفلبين.

11- *ويعزز الفهم العميق الذي يتمتع به* ***البرنامج*** *للمخاطر التي يواجهها الأشخاص الضعفاء في السياقات الصعبة قدرته على الشراكة مع الحكومات في الحصول على الموارد الموجهة واستخدامها بفعالية*. وستتيح السنوات الخمس المقبلة فرصا جديدة **للبرنامج** لتوسيع نطاق دعمه مع دخول آليات التمويل الجديدة حيّز التنفيذ الكامل. وللاستفادة من هذه الفرص، يحتاج **البرنامج** إلى تهيئة عملياته الداخلية على نحو أمثل حتى يتمكّن من تعبئة هذا التمويل الحاسم الأهمية، وضمان وصول الدعم المالي إلى المجتمعات المحلية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والمتأثرة بالكوارث واستفادتها منه بشكل مباشر.

المسائل التي تحول دون حصول البرنامج على موارد من الصناديق الرأسية

12- يواجه **البرنامج** تحديات محددة تعيق قدرته على الاستفادة من مساهمات صندوق التكيّف والصندوق الأخضر للمناخ وتحد من حجم المساهمات التي يمكنه تعبئتها من هذين الصندوقين. ويتعلق التحدي الرئيسي بنموذج الاسترداد الكامل للتكاليف الذي يتبعه **البرنامج**.

13- *يستخدم* ***البرنامج*** *نظاما راسخا للاسترداد الكامل للتكاليف المتعلقة بالمساهمات التي يتلقاها*؛ غير أن الصناديق الرأسية تستخدم نموذجا مختلفا لاسترداد التكاليف، ولا يتوافق النهجان معا.

14- *نهج* ***البرنامج*** *لضمان الاسترداد الكامل للتكاليف*: وفقا للمادة الثالثة عشرة -2 من النظام الأساسي[8]، يعمل **البرنامج** وفق مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف، الذي يقتضي من كل جهة مانحة، ما لم تكن مؤهلة للحصول على استثناء، أن تقدّم مساهمات نقدية تكفي لتغطية كامل التكاليف التشغيلية وتكاليف الدعم المرتبطة باستخدام مساهماتها. ووفقا للمادة الثالثة عشرة-4 من اللائحة العامة، تُصنَّف هذه التكاليف وتُحسب على النحو التالي:

1- تكاليف التحويل والتنفيذ، وتُحسب على أساس التكلفة التقديرية؛

2- تكاليف الدعم المباشرة، وتُحسب على أساس النسب المئوية لتكاليف التحويل والتنفيذ المحددة لبلد أو بلدان ما؛

3- تكاليف الدعم غير المباشرة، وتُحسب على أساس نسب مئوية يحدّدها المجلس لتكاليف التحويل والتنفيذ وتكاليف الدعم المباشرة.

[7] الأمم المتحدة. 2023. "الإعلان بشأن المناخ والإغاثة والتعافي والسلام الصادر عن الدورة الثامنة والعشرين لمؤتمر الأطراف".

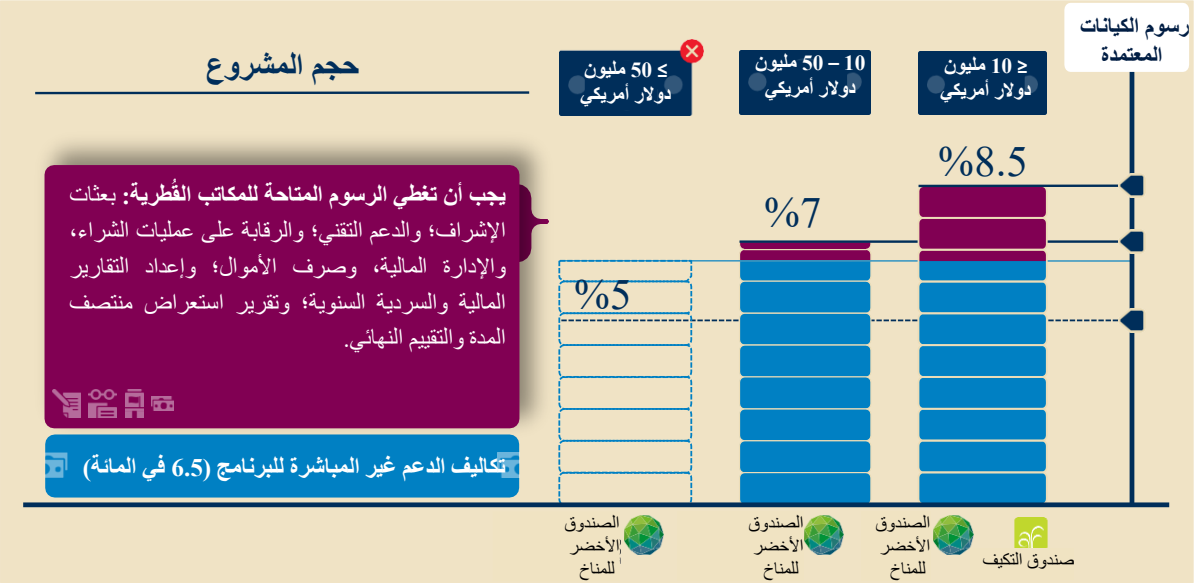
[8] **البرنامج**. 2022. *النظام الأساسي واللائحة العامة والنظام المالي واللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي*.

15- يبلغ المعدل الحالي لتكاليف الدعم غير المباشرة 6.5 في المائة، في حين تتفاوت معدلات تكاليف الدعم المباشرة بحسب البلد، إذ تتراوح بين نسب متدنية تصل إلى 1 في المائة في بلدان العمليات الكبيرة، ونسب مرتفعة تصل إلى أكثر من 30 في المائة في العمليات الصغيرة جدا.[9]

16- *نهج صندوق التكيّف والصندوق الأخضر للمناخ*: مع كل منحة مشروع، يقدّم صندوق التكيّف والصندوق الأخضر للمناخ "رسوم الكيان المعتمد" لتغطية الرقابة على المشروع والإبلاغ والتقييم.[10] وتهدف هذه الرسوم إلى توفير موارد كافية لتغطية كامل تكاليف الدعم المرتبطة بكل مساهمة؛ غير أنه، وبسبب الهيكل التنظيمي **للبرنامج** وهيكله الخاص بالتكاليف ومتطلباته في مجال الحوكمة والرقابة، غالبا ما تكون هذه الرسوم أقل من أن تغطي تكاليف الدعم بالكامل.

17- وكما هو مبين في الشكل (م)-تاسعا-1، تتراوح رسوم الكيان المعتمد بين 5 و8.5 في المائة من قيمة كل منحة مشروع، وذلك تبعا لحجم المنحة. وفي معظم الحالات، يستخدم **البرنامج** هذه الرسوم لتغطية تكاليف الدعم غير المباشرة، وهو ما يقلّص بدرجة كبيرة – أو يستنفد كليا – المبلغ المتاح للمكاتب القطرية والمقرّ العالمي لضمان الرقابة على المشروعات وفقا للمتطلبات التعاقدية. وفي الحالات التي لا تغطي فيها الجهة المانحة للصندوق الرأسي جميع تكاليف الدعم (كل من تكاليف الدعم غير المباشرة وتكاليف الدعم المباشرة)، تفشل المساهمة في تحقيق الاسترداد الكامل للتكاليف، وبالتالي تحول دون استلام **البرنامج** لها.

الشكل (م)-تاسعا-1: رسوم الكيانات المعتمدة واستخدامها في البرنامج



إطلاق العنان لحلول لتعبئة الموارد من الصناديق الرأسية

18- أظهر تحليل للنهج الذي تتبعه كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة أنّ منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد أدخلت جميعها استثناءات على أنظمتها الخاصة في ما يتعلق بالصناديق الرأسية. وبالنظر إلى أنّ الصناديق الرأسية لها سياساتها المحددة بشأن الرسوم، فإن كيانات الأمم المتحدة الأخرى تتعامل معها بشكل مختلف، باستخدام تدابير مثل خفض معدلات استرداد التكاليف القياسية و/أو تخصيص الرسوم للوظائف المختلفة الداعمة لتنفيذ المشروعات على المستويات القطرية والإقليمية والمقرّ. غير أنّ هذه الخيارات غير متاحة **للبرنامج** في إطار عمله المعياري الحالي، وهو ما يترك المنظمة عاجزة عن تسخير الإمكانات الكاملة للصناديق الرأسية.

[9] لمزيد من المعلومات عن تكاليف الدعم المباشرة، انظر الصفحة 22، الفقرات من 83 إلى 85.

[10] تغطي رسوم كل كيان معتمد مشروعا واحدا وتشمل بعثات الإشراف، والدعم التقني، والرقابة على عمليات الشراء، والإدارة المالية وصرف الأموال، وإعداد التقارير المالية والسردية السنوية، واستعراض منتصف المدة، والتقييم النهائي.

19- وإذا شرع **البرنامج** في استعراض إطاره المالي ومبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف، فيمكن عندها النظر في الحلول التي تستخدمها كيانات الأمم المتحدة الأخرى لتيسير الوصول إلى الصناديق الرأسية. وفي الأثناء، يُقترح تقديم مجموعة التدابير التالية ليوافق المجلس عليها كحل قصير الأجل يمكن تنفيذه بسهولة ضمن الإطار المعياري الحالي **للبرنامج**.

تصنيف الصناديق الرأسية باعتبارها جهات مانحة غير تقليدية بموجب المادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة

20- ترسي المادة الثالثة عشرة-2 من النظام الأساسي **للبرنامج** مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف، وتنص على ما يلي:

"[و] ما لم ينص على خلاف ذلك في اللائحة العامة في ما يتعلق بالدول النامية، أو الدول ذات الاقتصاد الانتقالي، أو الجهات المانحة غير المعتادة، أو استجابة لبعض الحالات الاستثنائية الأخرى، على كل جهة مانحة أن تقدم مساهمة نقدية تكفي لتغطية جميع تكاليف التشغيل والدعم لمساهماتها."

21- إضافة إلى هذه المادة من النظام الأساسي، تنص المادة الثالثة عشرة-4 من اللائحة العامة على استثناءات معينة من مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف. وتنص المادة الثالثة عشرة-4 (ج) على ما يلي:

"يجوز لحكومات البلدان النامية، والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، والجهات المانحة غير التقليدية الأخرى، بحسب ما يقرره المجلس، أن تقدِّم مساهمات لا تحقق الاسترداد الكامل للتكاليف، رهنا بما يلي:

1) أن تغطي جهة أو جهات مانحة أخرى كامل تكاليف التشغيل وتكاليف الدعم، من خلال مساهمات عن طريق استرداد جزء من المساهمة بالنقد و/أو عن طريق اللجوء إلى صندوق **البرنامج**؛

2) أن تكون هذه المساهمات في مصلحة **البرنامج**، وألّا يقع بسببها على **البرنامج** عبء إبلاغ أو أية أعباء إدارية كبيرة؛

3) أن يرى المدير التنفيذي في قبوله للمساهمة مصلحة للمستفيدين من **البرنامج**."

22- وضع المجلس معايير تحديد أهلية الجهات المانحة بموجب المادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة من خلال إقراره سياسة عام 2004 الواردة في الوثيقة المعنونة "شراكات جديدة لتلبية الاحتياجات المتزايدة – توسيع قاعدة الجهات المانحة **للبرنامج**"؛[11] وأكد المجلس من جديد هذا القرار في عام 2018.[12] وفي عام 2022، قرر المجلس تصنيف الجهات المانحة من القطاع الخاص باعتبارها "جهات مانحة غير تقليدية" لأغراض تطبيق المادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة، مع استثناء ينص على أنّه ينبغي عدم اللجوء إلى صندوق **البرنامج** أو إلى التحويل إلى نقد، وبالتالي ضمان استمرار تحقيق مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف في نهاية المطاف من خلال مساهمات القطاع الخاص.[13] ولا تُعتبر الصناديق الرأسية حاليا مؤهلة بموجب المادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة.

23- وللسماح بتلقي مساهمات الصناديق الرأسية عملا بالمادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة والاستفادة من الاستثناءات الواردة فيها، يُقترح تصنيف الصناديق الرأسية باعتبارها جهات مانحة غير تقليدية.

خاتمة

24- في ظل ما يخيّم على المشهد الجيوسياسي من أجواء شديدة التقلب وفي ضوء تغيّر أولويات الجهات المانحة، تحد النظم الداخلية **للبرنامج** من قدرته على تعبئة الموارد الحاسمة الأهمية، ولا سيّما من الصناديق الرأسية. ولضمان قدرة المنظمة على تعبئة التمويل المناخي لدعم جهود الحكومات والمجتمعات المحلية في التصدي للصدمات المرتبطة بالطقس والمخاطر التي تهدّد الأمن الغذائي، ولا سيّما في المناطق الأكثر هشاشة، يُوصى بتصنيف الصناديق الرأسية باعتبارها جهات مانحة غير تقليدية لأغراض تطبيق المادة الثالثة عشرة-4 (ج) من اللائحة العامة.

---

[11] "الشراكات الجديدة جديدة لمواجهة الاحتياجات المتزايدة - توسيع قاعدة الجهات المانحة **للبرنامج**" (WFP/EB.3/2004/4-C).

[12] "تحديث عن خارطة الطريق المتكاملة" (WFP/EB.2/2018/5-A/1).

[13] قرار المجلس التنفيذي 2022/EB.A/12.