

Distr.: General
14 December 2020
Arabic
Original: English

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



الدورة العادية الأولى لعام 2021
1-4 شباط/فبراير 2021، نيويورك
البند 6 من جدول الأعمال المؤقت
التقييم

تقييم الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتكيف مع تغير المناخ

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة	الفصل
2	أولاً - معلومات أساسية
5	ثانياً - نتائج التقييم
9	ثالثاً - الاستنتاجات
13	رابعاً - التوصيات



أولا - معلومات أساسية

1 - أجرى مكتب التقييم المستقل التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقييما لإنجازات البرنامج الإنمائي وأدائه في مساعدة البلدان الشريكة على التكيف مع تغير المناخ. ويشكل التقييم جزءا من خطة عمل مكتب التقييم المستقل (DP/2018/4) التي وافق عليها المجلس التنفيذي في مقره 1/2018 لعام 2018. ويهدف التقييم إلى تعزيز مساءلة البرنامج الإنمائي أمام الجهات الشريكة في التنمية على المستويين العالمي والوطني، بما في ذلك المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي، وإلى دعم التعلم في إطار المنظمة وتحسين فعالية التنمية.

2 - وتوافق الآراء في الأوساط العلمية، الذي يتجسد في عمل الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، هو أن الأنشطة البشرية قد تسببت في احترار عالمي بما يقارب 1,0 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل العصر الصناعي، وأن من المرجح أن يصل الاحترار إلى 1,5 درجة مئوية بين عامي 2030 و 2052 إذا استمرت الاتجاهات الحالية⁽¹⁾. وتبين تقارير الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ أن هذا الاتجاه نحو الاحترار ستتربط عليه آثار سريعة وبعيدة المدى على الأراضي والطاقة والصناعة والمباني والنقل والمدن. وستتجم هذه الآثار عن زيادة في تواتر الظواهر الجوية القصوى وشدها، وهو اتجاه واضح بالفعل⁽²⁾. وبالإضافة إلى الظواهر الجوية القصوى، ستتراكم الآثار الواسعة النطاق من الأزمات البيئية الحدوث الناجمة عن ارتفاع درجات الحرارة، والتصحُّر، وتدهور الأراضي والغابات، والملوحة، وتحمُّض المحيطات وارتفاع مستوى سطح البحر.

3 - واتسع نطاق الجهود الرامية إلى التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه بشكل كبير في السنوات الأخيرة. ومع ذلك، فإنها ليست بعدُ قريبة من النطاق المطلوب لتجنب الأضرار الجسيمة التي ستلحق بالاقتصاد والبيئة وصحة الإنسان على مدى العقود المقبلة. ووفقا لحسابات الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، فإن الاحترار، حتى وإن كان بمقدار 1,5 درجة مئوية، وهو المستوى المستهدف بموجب اتفاق باريس، لا يمكن اعتباره 'مأمونا' بالنسبة لمعظم الدول والمجتمعات المحلية والنظم الإيكولوجية والقطاعات وهو ينطوي على مخاطر كبيرة للنظم الطبيعية والبشرية.

4 - وستبلغ تكاليف التكيف مستويات كبيرة حتى لو تحققت أهداف اتفاق باريس، إذ تشير اللجنة العالمية المعنية بالتكيف إلى تكلفة قدرها 180 بليون دولار سنويا في الفترة الممتدة من عام 2020 إلى عام 2030. ومع ذلك، من المرجح أن تكون التقديرات الحالية لتكاليف التكيف أقل من التكاليف الفعلية بسبب احتمالات نشوء آثار غير مباشرة عن مظاهر تغير المناخ المباشرة، مما سيؤدي إلى تضخيم التكاليف بشكل كبير بطريقة يصعب معها جدا على النماذج الحالية التنبؤ بها. وفي الواقع، أشار برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى أن أوجه القصور التي تعتري التقديرات الحالية تجعل من المرجح أن تكون تكاليف التكيف

(1) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، "الاحترار العالمي بمقدار 1,5 درجة مئوية. تقرير خاص للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ بشأن آثار الاحترار العالمي بمقدار 1,5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل العصر الصناعي، والمسارات العلمية ذات الصلة لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري، في سياق دعم التصدي العالمي لخطر تغير المناخ، والتنمية المستدامة، وجهود القضاء على الفقر"، 2018.

(2) United Nations Office of Disaster Risk Reduction and Centre for Research on the Epidemiology of (2) Disasters, "Human cost of disasters: An overview of the last 20 years, 2000–2019", 2020

أكبر بمرتين إلى ثلاث مرات من النطاق المذكور في المؤلفات، وأن تتجاوزه بأربع إلى خمس مرات بحلول عام 2050⁽³⁾.

5 - ويشكل التزام الأطراف من البلدان المتقدمة النمو في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ بتعبئة 100 بليون دولار إضافية من التمويل للأنشطة المتعلقة بالمناخ سنويا بحلول عام 2020 لتلبية احتياجات البلدان النامية في مجالي التخفيف والتكيف عنصرًا هامًا في التصدي العالمي لتغير المناخ. وكان الهدف من هذا الالتزام هو "مساعدة البلدان النامية الأطراف المعرضة بصفة خاصة لآثار تغير المناخ الضارة في تغطية تكاليف التكيف"⁽⁴⁾.

6 - وفي غياب تعريف لما يمكن أن يشكل موارد "جديدة وإضافية" وخط أساس يمكن في ضوءها الحكم على التقدم المحرز، يصعب تقييم مدى ما تمثله الاتجاهات الحالية من تقدم في ضوء الالتزام المقطوع بموجب الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ⁽⁵⁾. وتمويل إجراءات التكيف آخذ في التزايد ولكنه لا يزال أقل بكثير من الطلب والاحتياجات المتوقعة والأهداف المحددة في الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ. فقد تباطأ التمويل الميسر الشروط لإجراءات التكيف مقارنة بتمويل إجراءات التخفيف، حيث يشكل الاستثمار الخاص عنصرًا رئيسيًا، مما يؤدي إلى اختلال يتعارض مع تطاعات اتفاق باريس إلى تحقيق التوازن بين التكيف والتخفيف.

7 - وما لم تشكل أزمة كوفيد-19 حافزًا لاتخاذ إجراءات عالمية أكثر حسمًا، من المرجح أن يكون لهذه الأزمة تداعيات عميقة على الجهود العالمية الرامية إلى التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه. فالضغط الذي تفرضه هذه الأزمة على الموارد المالية العامة يقلل من الحيز المالي المتاح للحكومات لتلبية احتياجات التكيف والتخفيف بموجب اتفاق باريس وإيجاد مسارات أكثر استدامة نحو التنمية.

8 - وتبين أزمة كوفيد-19 كذلك أن العديد من العوامل نفسها التي أدت إلى زيادة قابلية التضار من تغير المناخ تسهم أيضًا في الجهود غير الناجحة أو الضعيفة أو غير الفعالة للتصدي للجائحة.

الدعم الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتكيف مع تغير المناخ

9 - لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي دور طويل الأمد في صياغة جدول أعمال التكيف واتباع تدابير محددة للتكيف يعود إلى مؤتمر القمة المعني بالأرض في عام 1992، واتفاقيات ريو بشأن التنوع البيولوجي وتغير المناخ والتصحر، وإنشاء مرفق البيئة العالمية بوصفه الأداة الرئيسية (آنذاك) لتنفيذ الاتفاقيات. وما فتئ البرنامج الإنمائي يعمل بمثابة وكالة رائدة قائمة بالتنفيذ لمرفق البيئة العالمية منذ إنشائه، وقد وسَّع دوره من خلال المشاركة في الصناديق الجديدة المنشأة بموجب الاتفاقية الإطارية بشأن تغير المناخ، بما في ذلك صندوق أقل البلدان نمواً، والصندوق الخاص بتغير المناخ، وصندوق التكيف (التي أنشئت جميعها في عام 2001)، والصندوق الأخضر للمناخ (الذي أنشئ في عام 2010). وللدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي، وهو يعمل في إطار اتفاقية المناخ وغيرها من الاتفاقيات ذات الصلة بها، بُعدٌ معياري هام.

(3) UNEP, "The adaptation finance gap report, 2016", Nairobi, Kenya, 2016

(4) تقرير مؤتمر الأطراف عن دورته الخامسة عشرة، كوبنهاغن، 7-19 كانون الأول/ديسمبر 2009.

(5) Overseas Development Institute, 'Coding and tracking adaptation finance: lessons and opportunities for monitoring adaptation finance across international and national scales', ODI, 2012

10 - وقد استحوذ البرنامج الإنمائي، مستفيداً من وجوده القوي على أرض الواقع، على حصة كبيرة من الالتزامات المتزايدة في مجال التكيف وهو في وضع جيد لمواصلة القيام بذلك. وبالإستفادة من حافظة قوية من المشاريع الممولة في إطار الصندوق الاستثماري لمرفق البيئة العالمية وصندوق أقل البلدان نمواً وصندوق التكيف، شهدت الأونة الأخيرة نمواً ملحوظاً نشأ عن التزامات كبيرة من الصندوق الأخضر للمناخ منذ عام 2016. واستأثر البرنامج الإنمائي بما يقرب من 16 في المائة (30 مشروعاً، 1 بليون دولار) من التمويل الجديد المتاح من خلال الصندوق الأخضر للمناخ، ليصبح بذلك أكبر كيان معتمد للمشاريع المقررة وثاني أكبر كيان من حيث حجم التمويل. ونجح البرنامج الإنمائي بشكل خاص في تعبئة الأموال لمشاريع التكيف، التي شكلت ما يقرب من 41 في المائة (21 مشروعاً، 646,4 مليون دولار) من تمويل إجراءات التكيف المتاح من خلال الصندوق الأخضر للمناخ، مما جعل من البرنامج الإنمائي الكيان المعتمد الأول في حافظة الصندوق الأخضر للمناخ الخاصة بالتكيف.

11 - وي طرح الطابع الشامل لعدة قطاعات الذي يتسم به التكيف مع تغير المناخ تحديات في تحديد المساعدة على التكيف مع تغير المناخ ونطاق الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي. ووفقاً لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التي أنشأت نظام مؤشرات لتتبع المساعدة الإنمائية الرسمية المتصلة بالمناخ، عمل البرنامج الإنمائي بمثابة قناة التسليم لنحو 2,8 بليون دولار من الالتزامات في مجال التكيف مع تغير المناخ المؤهلة باعتبارها مساعدة إنمائية رسمية بين عامي 2010 و 2018⁽⁶⁾. وتبين هذه البيانات أن المساعدة الإنمائية الرسمية لأغراض التكيف مع تغير المناخ قد وُجّهت من خلال البرنامج الإنمائي إلى أربعة مجالات سياساتية هي: (أ) الزراعة والغابات ومصائد الأسماك والأمن الغذائي؛ (ب) انقراض الكوارث والتأهب لها (بما في ذلك التعافي) والاستجابة لحالات الطوارئ وإعادة البناء؛ (ج) حماية البيئة وحفظها؛ (د) إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي، مع توجيه مبالغ أقل إلى فئات أخرى. وقد حدد البرنامج الإنمائي سبعة مجالات مواضيعية باعتبارها تقع في صميم الدعم الذي يقدمه للتكيف مع تغير المناخ هي: تعميم مراعاة اعتبارات التكيف؛ وسُبل العيش؛ والتكيف القائم على النظم الإيكولوجية؛ والأمن الغذائي والزراعة؛ والمياه وقدرة المناطق الساحلية على الصمود؛ وقدرة المناطق الحضرية على الصمود؛ ونظم المعلومات المناخية والإنذار المبكر⁽⁷⁾. وبحسب تقديرات البرنامج الإنمائي فإنه قام منذ عام 2010 وحتى الآن بتعبئة 1,4 بليون دولار من المنح المقدمة من الصناديق الرأسية والجهات المانحة على الصعيد الثنائي، وبتعبئة 3,2 بلايين دولار في شكل تمويل مشترك لمشاريع التكيف لفائدة 99 بلداً.

12 - ورغم حصة البرنامج الإنمائي الكبيرة من التدفقات المتعلقة بالتكيف من خلال الصناديق الرأسية، ينبغي وضع حجم الموارد التي يقدمها البرنامج في منظوره الصحيح. فوفقاً للبيانات التي جمعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قدم البرنامج الإنمائي نحو 2 في المائة من الالتزامات في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية البالغة 170 بليون دولار التي تم التعهد بها بين عامي 2010 و 2018 والتي حددت التكيف مع تغير المناخ كهدف هام أو رئيسي.

(6) لأغراض هذا التقييم، تُستخدم بيانات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بدلاً من قاعدة بيانات البرامج الداخلية للبرنامج الإنمائي، إذ إنها توفر توزيعاً أوضح للتكوين القطاعي للعمل المضطلع به وإمكانية تحديد موقع البرنامج الإنمائي في سياق التمويل العالمي لإجراءات التكيف. ويشير وسم البيانات الداخلية للبرنامج الإنمائي إلى أن نفقات البرنامج الإنمائي في مجال التكيف مع تغير المناخ بلغت حوالي 280 مليون دولار سنوياً في عامي 2018 و 2019، وهو مبلغ يتماشى عموماً مع الأرقام المقدمة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وإن لم يكن قابلاً للمقارنة بها مباشرة.

(7) انظر <https://www.adaptation-undp.org/about>

نطاق التقييم

- 13 - ينصب التركيز الرئيسي لهذا التقييم على أنشطة البرنامج الإنمائي التي تسهم مباشرة في التكيف مع تغير المناخ. ومن الناحية العملية، يشمل ذلك المجموعة الفرعية من أعمال البرنامج الإنمائي التي حُدد لها هدف واضح في مجال التكيف في وثائق المشاريع وتدابير محددة ترمي إلى تحقيق هذا الهدف. ومع ذلك، وإدراكا للصلات الوثيقة بين التكيف والتنمية، نظر التقييم أيضا في المساهمات التي يقدمها البرنامج الإنمائي في مجال التكيف من خلال تدخلات لا تستوفي هذه المعايير ولكنها تسهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة في التكيف مع تغير المناخ. وشمل ذلك النظر في الكيفية التي يحدد بها البرنامج الإنمائي المخاطر المناخية ويعالجها في جميع أجزاء حافظته.
- 14 - وينظر التقييم في كامل العرض الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في مجال التكيف مع تغير المناخ، ولكنه يولي اهتماما خاصا للدعم الذي يقدمه البرنامج للبلدان المعرضة بصفة خاصة للصددمات المناخية. وانعكاسا للمكانة البارزة التي تحتلها الدول الجزرية الصغيرة النامية في هذه الفئة من البلدان، يتناول فصلًا محددًا من التقييم الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي إلى هذه الدول في مجال التكيف مع تغير المناخ.
- 15 - واستثنى نطاق التقييم الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في مجال التخفيف من آثار تغير المناخ.

ثانياً - نتائج التقييم

عرض الخدمات التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التكيف مع تغير المناخ

- 16 - استحوذ البرنامج الإنمائي على حصة كبيرة من التمويل المتزايد لإجراءات التكيف مع تغير المناخ، وهو ينفذ حافظه واسعة من البرامج التي تتميز باتساع نطاقها على الصعيدين الجغرافي والقطاعي مقارنة بالدعم الذي تقدمه الجهات الأخرى الشريكة في التنمية. وقد مكّن النمو الذي شهدته الحافظة الخاصة بالتكيف البرنامج الإنمائي من اكتساب خبرة كبيرة في العديد من القطاعات البالغة الأهمية بالنسبة للتكيف من خلال توسيع حافظة صناديقه الرأسية. وقد أحرز البرنامج الإنمائي تقدما في إدماج هذه الخبرة في نموذج أعماله في صياغة شبكة السياسات العالمية.
- 17 - وبالاستفادة من هذه الإنجازات، ثمة مجال لتوضيح وتعزيز الأدوار والمسؤوليات والهياكل لأغراض الدعم والإشراف التقنيين فيما يتعلق بالحافظة الخاصة بالتكيف، والتعاون مع المجالات الرئيسية الأخرى للبرنامج الإنمائي. وفي حين أن هناك هيكلا جيد التنظيم للإشراف والدعم التقنيين لحافظة الصناديق الرأسية ينطوي على فوائد واضحة بالنسبة لتطوير المشاريع الجاري إعدادها والإشراف عليها، فإن الأمر نفسه لا يمكن أن يُقال عن المشاريع والبرامج الممولة من مصادر أخرى - بل إن مهمة تحديدها في نُظم البرنامج الإنمائي هي مهمة صعبة.
- 18 - ونظرا إلى افتقار البرنامج الإنمائي إلى هذه النُظم، فإنه قد حدد مجال الدعم الذي يقدمه للتكيف مع تغير المناخ على أنه الدعم الممول بالكامل تقريبا من الصناديق الرأسية. ولا تتلقى سوى أربعة مشاريع من بين المشاريع الـ 125 التي هي قيد التنفيذ والتي حددها البرنامج الإنمائي على أنها تشكل حافظته الخاصة بالتكيف مع تغير المناخ تمويلا مباشرا من الجهات المانحة على الصعيد الثنائي. ووفقا للبيانات التي جمعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن التمويل على الصعيد الثنائي للبرامج التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي هو بنفس القدر من الأهمية، إن لم يكن أهم من التمويل الذي يتم الحصول عليه

من الصناديق الرأسيّة. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، البرامج الرئيسية الطويلة الأمد في مجالي الزراعة والأمن الغذائي، والمشاريع الممولة من خلال مبادرة التحالف العالمي الموسع لمكافحة تغير المناخ (Global Climate Change Alliance Plus Initiative) التي أطلقها الاتحاد الأوروبي، والمبادرات الرئيسية المتعلقة ببناء قدرة المناطق الحضرية على الصمود، والعمل بشأن مجموعة واسعة من نُظم المعلومات المناخية والإنذار المبكر التي تموّل من خلال مبادرات الحد من مخاطر الكوارث الصغيرة والكبيرة.

19 - وفي ظل عدم وجود نظام لتتبع مدى الجهود التي يبذلها البرنامج الإنمائي في مجال التكيف مع تغير المناخ، فقد لاقى البرنامج الإنمائي صعوبات في وضع نماذج فعالة للتعاون بين الأفرقة كأساس لتصميم حلول أكثر تكاملاً للتكيف مع تغير المناخ والتحصين من المخاطر المناخية في حافظة البرنامج الإنمائي الخاصة بالتنمية. ومن المجالات التي سيكون فيها التعاون الفعال أمراً حاسماً هو التعاون بين فريق البرنامج الإنمائي المعني بالحد من مخاطر الكوارث في مكتب السياسات ودعم البرامج. والطابع الدوري والمركّز على الأحداث الذي تتسم به البرمجة في حالة الأزمات يعني أن هناك خطراً يتمثل في أن طاقات الخبراء المعنيين بالحد من مخاطر الكوارث التابعين للبرنامج الإنمائي ستستهلكها احتياجات الاستجابة القصيرة الأجل. والنمو الذي شهده تمويل إجراءات التكيف للحد من مخاطر الكوارث يعني أن معظم الأعمال الطويلة الأجل المتعلقة بالحد من المخاطر يديرها الفريق المعني بالتكيف مع تغير المناخ في مكتب السياسات ودعم البرامج.

20 - وستتطلب حالة عدم اليقين بشأن مسارات الانبعاثات العالمية والتأثيرات المترتبة على مختلف النتائج وضع استراتيجيات للتكيف تعلق أهمية قصوى على التعلم بالممارسة والإدارة التكيفية. ولا ترقى نُظم وثقافة إدارة النتائج في البرنامج الإنمائي إلى ما هو مطلوب لكي يستمر تحقيق ذلك بصورة جيدة.

التمركز الاستراتيجي

21 - يقدم البرنامج الإنمائي دعماً واسع النطاق في جميع المجالات والمناطق الجغرافية التي سيكون فيها التكيف مع تغير المناخ محورياً لضمان عدم تآكل المكاسب الإنمائية بسبب تغير المناخ. وفي مختلف المجالات التي يعمل فيها البرنامج الإنمائي، تباينت قدرته على استهداف الأولويات الأساسية في مجال التكيف، إذ تم تحديد بعض الثغرات والتحديات المستمرة. وهي تشير إلى ضرورة مواصلة صقل صياغة البرنامج الإنمائي لعروض الخدمات التي يقدمها في مجال التكيف، وكيفية ارتباط هذه العروض بالبرامج الإنمائية الرئيسية، وكيفية استكمالها لنقاط قوة الجهات الشريكة للأمم المتحدة وغيرها من الجهات الفاعلة في مجال التنمية.

22 - واضطلع البرنامج الإنمائي بدور هام كجسر يربط بين الالتزامات العالمية بموجب اتفاقية المناخ وغيرها من الاتفاقات البيئية الدولية الحيوية بالنسبة للعمل المناخي، ويسرّ الحصول على التمويل للأنشطة المتعلقة بالمناخ. وتعزز الجهود العالمية التي يبذلها البرنامج الإنمائي لحماية التنوع البيولوجي ومنع إزالة الغابات أهداف التكيف مع تغير المناخ. ومن التحديات المستمرة في الأعمال التي يقوم بها البرنامج الإنمائي في مجال التكيف القائم على النظم الإيكولوجية هو تحقيق التوازن بين الأبعاد الاجتماعية - الاقتصادية وأبعاد النظم الإيكولوجية.

23 - والبرنامج الإنمائي من الجهات البارزة على الصعيد العالمي في الدعوة إلى تحسين الحد من مخاطر الكوارث، وهو رائد في هذا المجال في منظومة الأمم المتحدة. ويمكن للبرنامج الإنمائي أن يشير

إلى أمثلة على التركيز المستمر على الحد من مخاطر الكوارث التي تحقق نتائج هامة. وعموماً، فإن تدخلات البرنامج الإنمائي في مجال الحد من مخاطر الكوارث اتمت في كثير من الأحيان بتواضع مواردها وقصر أطرها الزمنية، وكثيراً ما أُجريت في سياق جهود الاستجابة، مما يقلل من احتمال تحقيق إنجازات مستدامة. ويوفر تمويل إجراءات التكيف فرصةً لتصحيح هذا الاختلال.

24 - ودور البرنامج الإنمائي في الزراعة والأمن الغذائي محدود مقارنة ببعض الجهات الأخرى الشريكة للأمم المتحدة، ولكنه يتضمن عدداً كبيراً من المبادرات، مما يعكس أهمية التنمية الزراعية في الحد من الفقر وتوفير سُبل العيش في المناطق الريفية. وفي حين توجد أمثلة على الممارسات الجيدة في الحافظة، هناك نمط يكتفه الغموض بشأن ما يلزم القيام به في مجال التكيف مع تغير المناخ على نحو فعال ومحدد الأهداف لفائدة صغار المنتجين الزراعيين الفقراء في المناطق الزراعية الإيكولوجية المعرضة للمخاطر، وهو ما ينبغي معالجته.

25 - وقد أدمجت الحاجة إلى بذل جهود متضافرة للتصدي لتغير المناخ وما يرتبط به من مخاطر جوية قصوى بشكل جيد في البرامج التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي في مجال إدارة شؤون المياه.

26 - وتشكل المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي، المدعومة بخبرات في المكاتب الإقليمية والعالمية، منصة هامة للشراكات التي تساند الأطر الدولية الرئيسية للعمل بشأن تغير المناخ. وهناك مجال أمام البرنامج الإنمائي لمواصلة إضفاء طابع ممنهج على علاقاته مع الجهات الشريكة الأخرى، استناداً إلى فهم أعمق لنقاط القوة للمنظمات الرئيسية المعنية وأوجه القصور التي تعاني منها.

27 - وتسلم استراتيجيات البرنامج الإنمائي بأهمية التمويل من القطاع الخاص في سد الفجوة القائمة في تمويل إجراءات التكيف. وفي حين أن التقدم المحرز بشأن هذه الشراكات بين القطاعين العام والخاص كان محدوداً حتى الآن، فهناك مبادرات جارية لاستحداث أدوات جديدة، بما في ذلك شراكات لتوسيع نطاق التغطية التأمينية ضد الكوارث والصدمات المناخية. وسيطلب النجاح في توسيع القدرات في مجالات جديدة، مثل استحداث آليات تمويل جديدة أو توسيع نطاق الدعم المقدم للتأمين، تحديد الأولويات بشكل واضح واتخاذ الخيارات بصورة متأنية.

تصميم البرامج

28 - طور البرنامج الإنمائي تدريجياً أساليب أكثر دقة لإدماج علم المناخ في تصميم المشاريع، إذ كان مدفوعاً بتوقعات متنامية من الصناديق الرأسمالية. ومن المنتظر أن تتيح المشاريع الجديدة التي يمولها الصندوق الأخضر للمناخ فرصاً لزيادة الأثر على نطاق واسع.

29 - وهناك مجال أمام البرنامج الإنمائي لتحسين نوعية التصاميم وجعلها قادرة على تحقيق أثر أكبر في عدد من المجالات، مع وجود مجالين يتطلبان اهتماماً عاجلاً.

30 - أولاً، لا يراعي البرنامج الإنمائي بصورة منهجية المخاطر المناخية في جميع أجزاء حافظته الخاصة بالتنمية. فهناك حالياً نزوع شديد إلى تصنيف المشاريع على أنها قليلة المخاطر، مما يزيد من احتمال أن تؤدي في نهاية المطاف إلى إلحاق الضرر بالناس والبيئة في حالة عدم كفاية التقييمات وتدابير الإدارة القائمة. وباستخدام عملية فحص أقوى للمخاطر المناخية كأساس لتحديد الأولويات، يتعين

على البرنامج الإنمائي أيضا أن يوسع نطاق تطبيق أساليب دقيقة لإدماج علم المناخ في تصميم المشاريع بما يتجاوز المشاريع الممولة من الصناديق الرأسية.

31 - وثانيا، يحتاج البرنامج الإنمائي إلى تعزيز ما يتمتع به من وضوح استراتيجي بشأن الكيفية التي ستستفيد بها البرامج والمشاريع من التغييرات في السياسات والنظم على نطاق واسع. والضعف في صياغة مسارات الأثر تجلى أحيانا في اعتماد مشاريع تجريبية كوسيلة للتأثير في السياسات، وكذلك في تركيز العديد من البرامج القطرية على إحداث التغييرات في الخطط والسياسات والتشريعات. ويشكل تعميم مراعاة المخاطر المناخية بفعالية في عملية تقرير السياسات تحديا جسيما طويل الأجل، وهو ما سيتطلب الاضطلاع بدعوة مستمرة ومستنيرة سياسيا بشأن المجالات التي يتعين فيها إصلاح السياسات والمؤسسات وسبل القيام بذلك. ويمكن أن تكون المشاريع التجريبية أداة فعالة في هذه المهمة بيد أنه يتعين دعمها من خلال تركيز الاهتمام على تقييم النتائج والإبلاغ عنها على نحو دقيق، وهو ما تقتصر إليه في كثير من الأحيان التدخلات التي جرى استعراضها.

32 - والمجالات الأخرى التي ستتطلب الاستمرار في إيلاء الاهتمام وبذل الجهود في مجال التصميم هي: إنشاء مشاريع يمكن أن تتواصل على مدى دورات برنامجية متعددة؛ والقيام على نحو استباقي بكسر حالة التوقف الداخلي التي تحول دون إيجاد حلول أكثر تكاملا لأوجه الضعف المتصلة بالمناخ؛ وضمان وجود أهداف ملموسة ومستندة إلى بحث مستفيض لتحسين المساواة بين الجنسين في جميع أجزاء الحافظة الخاصة بالتكيف.

الدعم المقدم إلى الدول الجزرية الصغيرة النامية

33 - في حين أن الدول الجزرية الصغيرة النامية تنتسم بالتنوع، فإنها تحمل خصائص تجعلها شديدة التعرض للصددمات البيئية والاقتصادية وتواجه أكثر من غيرها مستويات أعلى من المخاطر المتمثلة في العواقب السلبية الناجمة عن الاحترار العالمي. وقابلية تضرر الدول الجزرية الصغيرة النامية من تغير المناخ تجعلها من الأطراف الرئيسية التي يستهدفها البرنامج الإنمائي في دفع عجلة العمل المناخي ودعم إجراءات التكيف مع المخاطر المناخية الجديدة والناشئة.

34 - ويتمتع البرنامج الإنمائي بأكثر أشكال الوجود في الدول الجزرية الصغيرة النامية مقارنة بأي مؤسسة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ووفقا لاستعراض أُجري مؤخرا لمكاتب الأمم المتحدة المتعددة الأقطار في عام 2019، يعمل في البرنامج الإنمائي نحو 400 موظف موزعين على 33 دولة من الدول الجزرية الصغيرة النامية، وهو ما يمثل تقريبا ضعف عدد الموظفين وأشكال الوجود القطري مقارنة بكيان الأمم المتحدة الذي يليه من حيث الأهمية.

35 - ويوفر وجود البرنامج الإنمائي على أرض الواقع بعض المزايا في مساعدة الدول الجزرية على التكيف مع تغير المناخ، بما في ذلك الاضطلاع بدور هام في تيسير حصول هذه البلدان على التمويل المتاح من خلال الصناديق الرأسية. وكما يتضح من التقييمات المتعلقة بالمشاريع والتقييمات القطرية والمواضيعية، ومن الإبلاغ المرحلي المنتظم، فإن الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي إلى الدول الجزرية الصغيرة النامية يتسم عموما بالفعالية وحسن الإدارة. بيد أن البرنامج الإنمائي يواجه عدة تحديات ملحوظة في توسيع نطاق الدعم الذي يقدمه إلى هذه الدول وزيادة فعاليته. ويعني صغر حجم الدول الجزرية الصغيرة النامية أن الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي يُدار في الغالب في إطار ترتيبات المكاتب المتعددة الأقطار، مما يعوق عمليتي الإشراف والتواصل والقدرة على تقديم الحلول المصممة خصيصا لهذه الدول. كما أن قدرة

البرنامج الإنمائي على دعم الدول الجزرية الصغيرة النامية تعوقها محدودية توافر الموارد البرنامجية وإمكانية التنبؤ بها بخلاف الموارد التي يحصل عليها البرنامج الإنمائي من خلال الصناديق الرأسية أو الاستجابات غير المنتظمة للأزمات الإنسانية.

ثالثا - الاستنتاجات

36 - الاستنتاج 1 - كان البرنامج الإنمائي فعالا في استخدام أشكال وجوده القطري للاستحواذ على حصة كبيرة من الالتزامات المتزايدة في مجال التكيف الموجهة من خلال الصناديق الرأسية. وقد وضع البرنامج الإنمائي عرضا شاملا من الخدمات في مجال التكيف مع تغير المناخ، وقدم دعما واسعا في جميع المناطق الجغرافية والقطاعات المعرضة للمخاطر المناخية. ويوفر ذلك للبرنامج الإنمائي منصة متينة يعمل انطلاقا منها للتشديد على ضرورة تسريع وتيرة التصدي للمخاطر المناخية وتوسيع نطاقه.

37 - في حين أن البرنامج الإنمائي هو جهة صغيرة تقدم خدمات التكيف مع تغير المناخ في سياق التمويل العالمي لإجراءات التكيف، فإنه يتمتع بنقطة قوة ملحوظتين.

38 - أولا، استحوذ البرنامج الإنمائي على حصة كبيرة من النمو الذي شهده تمويل إجراءات التكيف الموجهة من خلال الصناديق الرأسية، وهو يتميز باتساع نطاق دعمه على الصعيدين الجغرافي والقطاعي مقارنة بالجهات الفاعلة الأخرى في مجال التنمية، داخل الأمم المتحدة وخارجها. ومنذ عام 2010، قام البرنامج الإنمائي بتعبئة ما يزيد على 2,8 بليون دولار لتمويل مشاريع في نحو 100 من البلدان المرتفعة والمتوسطة والمنخفضة الدخل، بما فيها 43 بلدا من أقل البلدان نموا و 16 بلدا من الدول الجزرية الصغيرة النامية، ترتبت عليها آثار في حياة أكثر من 82 مليون نسمة. وتعزز مشاريع التكيف القائم على النظم الإيكولوجية التي يقوم بها البرنامج الإنمائي فهم الأهمية التي تكتسبها الأصول الطبيعية مثل أشجار المانغروف والشعاب المرجانية والنباتات الشاطئية والغابات الأصلية بالنسبة للتصدي لأزمة المناخ. وتوفر البرامج التي تركز على التنوع البيولوجي وإدارة المناطق المحمية والحد من الانبعاثات الناتجة عن إزالة الغابات منافع في مجال التكيف في شكل حماية مستجمعات المياه والأصول الساحلية والبحرية وسبل العيش المستدامة. وتحمي الجهود العابرة للحدود وتلك المبذولة على المستوى القطري النظم الإيكولوجية للمياه العذبة والنظم الإيكولوجية البحرية الحيوية المعرضة للخطر من جراء تغير المناخ. وتجسد الأعمال المضطلع بها في مجالي الزراعة والأمن الغذائي أهمية هذا المجال في الحد من الفقر، لا سيما في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وتعرضها الشديد للمخاطر المناخية. والبرنامج الإنمائي مسؤول عن نحو ربع الموارد الموجهة من خلال الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، ويمثل إحدى الجهتين الرئيسيتين التابعتين للأمم المتحدة اللتين تقدمان هذا الدعم.

39 - وثانيا، يستخدم البرنامج الإنمائي وجوده العالمي كأداة موازنة بين العمل المعياري الذي تضطلع به الأمم المتحدة والتعاون الدولي في مجال العمل المناخي، إذ يعمل بالتعاون مع الجهات الفاعلة الرئيسية في الأمم المتحدة مثل اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، ومكتب الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. وبذلك، يوفر البرنامج الإنمائي جسرا بين الالتزامات العالمية بموجب اتفاقية المناخ وإطار سندي وغيرها من الاتفاقات الدولية الرئيسية للتكيف مع تغير المناخ، والإجراءات القطرية والمحلية، بسبل منها تيسير الحصول على التمويل للأشطة المتعلقة بالمناخ. والبرنامج الإنمائي من الجهات الرائدة في الدعوة إلى تحسين الحد من مخاطر الكوارث والعمل المناخي

على الصعيد العالمي، بما في ذلك من خلال برنامج دعم هام للدول الجزرية الصغيرة النامية التي اضطلعت بدور هائل في توجيه الانتباه إلى ضرورة التصدي لتغير المناخ على الساحة الدولية.

40 - الاستنتاج 2 - أنشأ البرنامج الإنمائي مجموعة كبيرة من الأعمال والخبرات المرتبطة بها في القطاعات البالغة الأهمية بالنسبة للتكيف، بما في ذلك تعميم السياسات، والحد من مخاطر الكوارث، والزراعة والأمن الغذائي، وحماية البيئة والتكيف القائم على النظم الإيكولوجية، وقدرة الموارد المائية والمناطق الساحلية على الصمود. وتتفاوت قدرات البرنامج الإنمائي وتمركزه الاستراتيجي ومزاياه النسبية في هذه القطاعات وفيما بين المكاتب القطرية، وتحتاج بعض جوانب عرض الخدمات التي يقدمها إلى مزيد من التحديد.

41 - لدى البرنامج الإنمائي برنامج دعم واسع النطاق للتصدي لمخاطر الكوارث المتصلة بالمناخ، بدءاً بتقييمات مخاطر الكوارث، ومروراً بالتأهب وإدارة مخاطر الكوارث على صعيد المجتمعات المحلية، ووصولاً إلى أعمال التعافي والاستجابة، مع التركيز على إعادة البناء على نحو أفضل. وتتقسم أعمال الحد من مخاطر الكوارث الآن بين مكتبين، ويشرف على الجزء الأكبر من التمويل الفريق المعني بالتكيف مع تغير المناخ في مكتب السياسات ودعم البرامج، وهو ما يعكس النجاح في تعبئة الموارد من الصناديق الرأسية لإجراءات التكيف مع تغير المناخ. ومع ذلك، لا تزال هناك خبرات كبيرة غير مستغلة استغلالاً كاملاً في مكتب إدارة الأزمات، حيث يوجد خطر كبير يتمثل في أن يتم استهلاك تلك الخبرات في أنشطة الاستجابة.

42 - وتتسم الجهود المكثفة التي يبذلها البرنامج الإنمائي لحماية التنوع البيولوجي ومنع إزالة الغابات باتساع نطاقها وهي تعزز أهداف التكيف مع تغير المناخ. ومن التحديات المستمرة في الأعمال التي يقوم بها البرنامج الإنمائي في مجال التكيف القائم على النظم الإيكولوجية هو تحقيق التوازن بين الأبعاد الاجتماعية - الاقتصادية وأبعاد النظم الإيكولوجية.

43 - وقد أدمجت الحاجة إلى بذل جهود متضافرة للتصدي لتغير المناخ وما يرتبط به من مخاطر جوية قصوى بشكل جيد في البرامج التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي في مجال إدارة شؤون المياه.

44 - وينفذ البرنامج الإنمائي مجموعة من مبادرات التكيف في مجالي الزراعة والأمن الغذائي، ولكنه لم يضع عرضاً للخدمات من أجل تحديد نقاط قوته وتمركزه المستصوب في هذا المجال. وتفتقر العديد من المشاريع إلى تدابير التكيف الفعالة والمحددة الأهداف الضرورية لدعم صغار المنتجين الزراعيين الفقراء في المناطق الزراعية الإيكولوجية المعرضة للمخاطر.

45 - الاستنتاج 3 - أحرز تقدم في إدماج الصناديق الرأسية في نموذج أعمال البرنامج الإنمائي، وإن كان لا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به في هذا المجال. ولا تزال آليات التعاون بين الأفرقة التقنية - وهي مهمة لمعالجة التجزؤ وتعميم مراعاة تغير المناخ في جميع أجزاء البرنامج الإنمائي - في مرحلة مبكرة من عملية الإعداد.

46 - هناك نقص في التعاون الفعال بين الأفرقة التقنية، وهو ما يعكس الصلة الوثيقة بين مختلف الكوادر الاستشارية واحتياجات الجهات الممولة لها. وتتجلى مواطن الضعف في هذا المجال في أن البرنامج الإنمائي قد حدد مجال الدعم الذي يقدمه للتكيف مع تغير المناخ بالكامل تقريباً من حيث المشاريع التي تمولها الصناديق الرأسية. والنطاق الفعلي للدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي وأوجه التعرض للمخاطر

المناخية أوسع وأكثر تنوعا. ووجود نُظم معلومات متوازنة لتمويل الصناديق الرأسية يعزز هذا الفصل بين مختلف خطوط الأعمال.

47 - ومما يعكس الاختلافات في مسارات التمويل وآثار إعادة الهيكلة المؤسسية هو انخفاض قدرة موظفي البرنامج الإنمائي في مجال الحد من مخاطر الكوارث، على الرغم من النمو الكبير في التمويل المخصص للحد من مخاطر الكوارث الذي تمت تعبئته من خلال الصناديق الرأسية. ويولد تمركز فريق البرنامج الإنمائي المعني بالحد من مخاطر الكوارث في مكتب إدارة الأزمات خطرا إضافيا يتمثل في أن اهتمامه ينصب على احتياجات الاستجابة القصيرة الأجل المرتبطة بالطابع الدوري والمُرَكَّز على الأحداث الذي تتسم به البرمجة في حالة الأزمات. ويلزم اتخاذ تدابير قوية للتصدي لهذا الخطر حتى يتمكن البرنامج الإنمائي من تعزيز مزايا الوقاية والحلول الواعية بالمخاطر بشكل فعال لمواجهة أزمة الاحترار العالمي البطيئة الحدوث.

48 - الاستنتاج 4 - زاد البرنامج الإنمائي تدريجيا من الدقة التي يدمج بها علم المناخ في تصميم مشاريع التكيف التي تمويلها الصناديق الرأسية.

49 - يؤدي عدم وجود بيانات موثوقة متعلقة بالأرصدة الجوية والإسقاطات الطويلة الأجل لتفاوت أحوال المناخ واتجاهاته إلى الحد من قدرة المجتمعات والسلطات المحلية على تصميم استراتيجيات مناسبة في مجال التكيف. ونتيجة لذلك، حتى المشاريع التي تركز تركيزا صريحا على التكيف قد لاقت صعوبات في إدماج علم المناخ وآثاره في تصميم الأنشطة. وفي سياق مواجهة هذا التحدي، زاد البرنامج الإنمائي من اهتمامه بالمخاطر المناخية في عمليات التصميم المرتبطة بالصناديق الرأسية، كما حدث بعض التحسن في تصميم المشاريع القائمة على السيناريوهات. ويقوم البرنامج الإنمائي أيضا باستثمار كبير في تطوير الهياكل الأساسية المتعلقة بالمعلومات المناخية التي ستتسم بأهمية بالغة في سد الثغرات في قاعدة المعارف.

50 - الاستنتاج 5 - تترتب على تغير المناخ آثار في معظم البرامج الإنمائية التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي، ومع ذلك لا تتم مراعاة المخاطر المناخية وتعميمها بصورة منهجية.

51 - وضع البرنامج الإنمائي إجراءات ومعايير فيما يتعلق بالفحص تهدف إلى ضمان أن تكون جميع مشاريع البرنامج الإنمائي قادرة على الصمود أمام المخاطر المناخية. ومع ذلك، هناك مواطن ضعف كبيرة وطويلة الأمد في تطبيق هذا النظام، مع وجود نزوع إلى تصنيف المشاريع على أنها قليلة المخاطر، مما يزيد من احتمال أن تؤدي في نهاية المطاف إلى إلحاق الضرر بالناس والبيئة. وكان الاعتراف بأوجه التعرض للمخاطر المناخية غائبا بشكل كبير في بعض أكبر التدخلات في مجال الأزمات التي تتطوي على أنشطة في القطاعات المعرضة للتأثر بتغير المناخ.

52 - الاستنتاج 6 - في ظل محدودية الموارد، يلاقي البرنامج الإنمائي صعوبات في سياقات قطرية عديدة في الاستفادة من التغييرات الهامة في السياسات والنُظم التي ستكون لازمة للتكيف مع تغير المناخ بنجاح.

53 - في حين أن المبادرات المحلية المحددة الأهداف تحقق نتائج ملموسة قيّمة، فإن الاختبار الرئيسي لقيمة البرنامج الإنمائي كجهة شريكة في التنمية يتصل بقدرته على التأثير إيجابيا في تحسينات السياسات والنُظم على نطاق واسع. ومدى قدرة البرنامج الإنمائي على تلبية احتياجات الحكومات الشريكة في مجال التكيف تعوقه عوامل سياقية ودورات المشاريع القصيرة الأجل والقيود التمويلية. ونظرا لاستمرار نزوع الحكومات والجهات المانحة للمعونة إلى تمويل وسائل الاستجابة للكوارث والتعافي منها، من الصعب

التركيز بالقدر الكافي على التدابير الوقائية التي تركز على الحد من مخاطر الكوارث والتكيف في الأجلين المتوسط والطويل. وتطرح دورات التمويل القصيرة الأجل للعديد من الجهات المانحة الرئيسية وعدم القدرة على التنبؤ بشأن أولويات الحكومات الشريكة والجهات المانحة تحديات أمام موازنة الأولويات والموارد وتحقيق أقصى قدر من التنسيق والتعاون بدلا من المنافسة. وتؤدي مختلف مجالات التركيز والأولويات المتعلقة بمسارات تمويل التكيف، التي تشمل مجالات المناخ والشؤون الإنسانية والإنمائية، إلى تقويض الهدف المتمثل في وضع تدابير أكثر تكاملا للتصدي للمخاطر المناخية.

54 - وفي هذا السياق، وفيما عدا بعض الاستثناءات، لاقى البرنامج الإنمائي صعوبات في ضمان أن يضاها عمق العمل اللازم لتحقيق أقصى قدر من التأثير في السياسات والنظم ونوعية هذا العمل ومدته نطاق الدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي. ويتمثل التحدي الأساسي الذي يواجه البرنامج الإنمائي في أن موارده - التقنية والمالية - مشتتة بشكل كبير على نطاق شبكة مكاتبه الواسعة. وفي كثير من السياقات التي يعمل فيها البرنامج الإنمائي، تكون الموارد محدودة للغاية مقارنة بالطلب، لا سيما في البلدان التي لا تجتذب مساعدة إنمائية رسمية كبيرة، وحيث تحد القيود المالية من إمكانية تقاسم التكاليف على الصعيد المحلي. ويتيح نجاح البرنامج الإنمائي في تعبئة الأموال من الصندوق الأخضر للمناخ لفائدة مشاريع التكيف فرصة لزيادة حجم الدعم الذي يقدمه في العديد من البلدان. وسيكمن مفتاح الحفاظ على هذا الزخم في قدرة البرنامج الإنمائي على إنشاء مشاريع وبرامج تجمع بين مختلف مصادر التمويل، مع العمل بالتنسيق مع جهات شريكة متعددة.

55 - الاستنتاج 7 - هناك بعض مواطن الضعف المستمرة في تحديد المسارات المعقولة للاستفادة من التغييرات في السياسات والنظم وفي نظم دعم التعلم والمساءلة.

56 - بصرف النظر عن حجم التمويل الذي يمكن للبرنامج الإنمائي تعبئته، فإن هناك مجالا أمامه لتحسين استغلال الأدوات المتاحة للتأثير على التغييرات في السياسات والنظم في مجال التكيف. وهناك مجال لتحسين الوضع الاستراتيجي فيما يتعلق بالمسارات المتوخاة للتأثير على التغييرات في السياسات والنظم في تصميم البرامج والمشاريع. وكثيرا ما افتقر تنفيذ البرنامج الإنمائي للمشاريع التجريبية كألية للتأثير على السياسات إلى مبررات قوية أو خطوات مصممة بعناية لتقييم النتائج والإبلاغ عنها وإدماج الدروس المستفادة في البرامج والخطط وعمليات اتخاذ القرارات على الصعيد القطاعي. وعادة ما كان الإنجاز محدودا في هذه الحالات، إذ لم يتم توسيع نطاق المشاريع التجريبية أو تكرارها. وهناك اتجاه آخر يتمثل في تركيز البرنامج الإنمائي على وضع أو تنقيح خطط أو سياسات أو مبادئ توجيهية على الورق، دون أن يصاحب ذلك تركيز على نوعية هذه التدابير وأثرها على مراحل العمل النهائية.

57 - وسوف تتطلب مواجهة هذه التحديات إدخال تحسينات على نظم إدارة النتائج في البرنامج الإنمائي. ولا تعكس هذه النظم بشكل فعال أثر استثمارات البرنامج الإنمائي في تعزيز التكيف، أو طبيعة تأثيره ونطاق هذا التأثير، نظرا لعوامل التمكين والقيود السياقية. وهي لا تشجع حاليا على إجراء مناقشة داخلية جادة بشأن الأداء، إذ لا ترقى إلى المستوى المطلوب للإدارة والتعلم التكيّفين الفعالين، وهو أمر بالغ الأهمية نظرا لحالة عدم اليقين بشأن مسارات الانبعاثات العالمية.

58 - الاستنتاج 8 - يقدم البرنامج الإنمائي دعما شاملا وقِيَمًا للتكيف مع تغير المناخ إلى الدول الجزرية الصغيرة النامية. غير أن أوجه الضعف التي تعاني منها هذه الدول، والتحديات المتعلقة بدعمها

من خلال المكاتب المتعددة الأقطار، لا تُؤخذ في الاعتبار في سياسات البرنامج الإنمائي، مما يحد من قدرته على تقديم دعم مصمم خصيصا لهذه الدول.

59 - الدول الجزرية الصغيرة النامية، نظرا لصغر أوعيتها الضريبية وتعرضها الشديد للمخاطر الطبيعية، تحتل مكانة بارزة في صدارة مؤشرات الضعف الاقتصادي. وقد كشفت أزمة كوفيد-19 مجددا أوجه الضعف هذه، إذ تواجه اقتصادات الدول الجزرية الصغيرة النامية عواقب مدمرة بشكل خاص مقارنة بالبلدان الأخرى، ويواجه العديد منها خيارا صعبا بين الوفاء بالتزامات خدمة الديون وتقليص الخدمات الأساسية.

60 - والتحديات التي يواجهها البرنامج الإنمائي في دعم الدول الجزرية الصغيرة النامية أكثر حدة مقارنة بالبلدان الأخرى. فالقيود المالية التي تواجهها الدول الجزرية الصغيرة النامية تحد من إمكانية تعبئة الموارد من الجهات الشريكة الحكومية. وتتركز المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى هذه الدول بشكل كبير على عدد قليل من البلدان، مما يحد من فرص تعبئة الموارد. وكما أبرز التقييم الأخير الذي أجراه مكتب التقييم المستقل لخدمات دعم التنمية المقدمة من البرنامج الإنمائي للبلدان المتوسطة الدخل، فإن نموذج البرنامج الإنمائي لتخصيص الموارد لا يراعي العوامل التي تتجاوز السكان ونصيب الفرد من الدخل، وهي مقاييس أولية للاحتياجات. وتؤدي هذه العوامل إلى الاعتماد على الصناديق الرأسية، أو التدفقات الإنسانية المتقلبة، في برامج التكيف مع تغير المناخ في الدول الجزرية الصغيرة النامية.

61 - وتحد وفورات الحجم من قدرة البرنامج الإنمائي على إقامة وجود ميداني في معظم الدول الجزرية الصغيرة النامية، مما يؤدي إلى وضع ترتيبات تشغيلية للمكاتب المتعددة الأقطار تقلل من فرص الإشراف والمشاركة في مجال السياسات بشكل فعال وتزيد من التحديات في تصميم دعم برامج التكيف خصيصا للاحتياجات القطرية.

رابعاً - التوصيات

62 - التوصية 1 - يتعين على البرنامج الإنمائي أن يجعل بإيلاء اهتمامه لتعميم مراعاة المخاطر المناخية في جميع أجزاء حافظته الخاصة بالتنمية.

63 - سيتطلب ذلك تطبيق سياسة البرنامج الإنمائي المتعلقة بالضمانات الاجتماعية والبيئية تطبيقاً أكثر صرامة في صياغة المشاريع ورصدها، وتقديم توجيه ومثورة مصممين حسب المقاس بشأن كيفية تقييم وتخفيف مخاطر تغير المناخ وتفاوت أحواله في مختلف القطاعات، مع التركيز على القطاعات المعرضة للمخاطر المناخية. وعندئذ، سيتعين إجراء المعايير العشوائية الدورية لتطبيق سياسات فحص المخاطر المناخية.

64 - وسيطلب ذلك أيضاً زيادة الوضوح في البرامج التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي، استناداً إلى الأدلة العلمية، بشأن حجم المخاطر المتوسطة والطويلة الأجل التي تترتب على تغير المناخ والإجراءات اللازمة للتصدي لها. وفي حين أن نتائج جهود التخفيف من آثار تغير المناخ ستحدد ملامح هذه المخاطر وعواقبها، من المطلوب الآن توسيع نطاق جهود التكيف، حتى في ظل أكثر سيناريوهات التخفيف تفاؤلاً.

65 - التوصية 2 - ينبغي أن ينشئ البرنامج الإنمائي نظاماً لتتبع جميع الاستثمارات التي لها أهداف كبيرة في مجال تغير المناخ، مع كفاءة تزويدها بالدعم التقني والإشراف وتسييل الضوء عليها بشكل مناسب في إطار حافظة البرنامج الإنمائي الخاصة بالتكيف، وكأساس لتعزيز التعاون الداخلي.

66 - ينبغي أن يهدف ذلك إلى ضمان دعم جميع المشاريع التي لها أهداف كبيرة في مجال التكيف من أجل دمج أفضل الطرق المتاحة لإدماج علم المناخ في تصميم المشاريع وتنفيذها، وضمان الاعتراف بهذه المشاريع كجزء من حافظة تشمل نسبة كبيرة من الأعمال التي يضطلع بها البرنامج الإنمائي. ومن شأن ذلك أيضاً أن يدعم تحسين التنسيق بين برمجة الصناديق الرأسمالية ومسارات التمويل الأخرى، فضلاً عن مواصلة الجهود الرامية إلى تحسين التنسيق بين الموظفين المعنيين بالحد من مخاطر المناخ والكوارث في جميع مكاتب السياسات وإدارة الأزمات التابعة للبرنامج الإنمائي.

67 - التوصية 3 - ينبغي أن يتخذ البرنامج الإنمائي خطوات للحد من التجزؤ في جميع أجزاء برامجه الخاصة بالتكيف مع تغير المناخ، من أجل تحقيق الفوائد المرجوة على نطاق واسع بفعالية أكبر.

68 - لمعالجة التجزؤ وتعزيز تحقيق الفوائد المرجوة على نطاق واسع بفعالية أكبر، ينبغي أن يبحث البرنامج الإنمائي عن فرص لإنشاء برامج أكبر تجمع بين تمويل التنمية وتمويل إجراءات التكيف، مع العمل بالتنسيق مع جهات شريكة متعددة. وبصرف النظر عن حجم التمويل الذي يقوم البرنامج الإنمائي بتعبئته، ينبغي له أن يزيد من الاهتمام بقابلية التوسع في اختيار المشاريع وتصميمها وأن يكون أكثر وضوحاً في تحديد كيفية تحقيق الفوائد بما يتجاوز حدود المشاريع التجريبية. وينبغي أن يسعى البرنامج الإنمائي أيضاً إلى الاستفادة من نجاح نموذج المياه الدولية لمرقق البيئة العالمية، وإنشاء المزيد من المشاريع المتعددة المراحل التي تعمل في نفس المناطق والمواقع الجغرافية، لا سيما في الحالات التي لا يمكن فيها توقع أن تتجلى الفوائد إلا في الأطر الزمنية الأطول.

69 - التوصية 4 - ينبغي أن يُحسّن البرنامج الإنمائي الأسس التقنية لعرض الخدمات التي يقدمها في مجال التكيف في كل قطاع، مع إيلاء اهتمام خاص لتعزيز القدرات في مجال الحد من مخاطر الكوارث.

70 - نظراً لأهمية الحد من مخاطر الكوارث بالنسبة لجهود التكيف، ينبغي اتخاذ خطوات لتعزيز قدرات البرنامج الإنمائي في هذا المجال، مع الاستفادة من تنامي تخصيص المساعدة الإنمائية الرسمية للحد من مخاطر الكوارث المرتبطة بالتركيز على التكيف مع تغير المناخ.

71 - وفيما يتعلق بالزراعة والأمن الغذائي، فإن وضع مجموعة واضحة المعالم من الأهداف والمبادئ التوجيهية البرنامجية للبرنامج الإنمائي من شأنه أن يساعد على تحقيق مزيد من الاتساق الاستراتيجي للمنظمة ومكاتبها الإقليمية والقطرية، نظراً للمزايا النسبية التي يتمتع بها البرنامج الإنمائي. وتشمل الفرص زيادة التنسيق مع المنظمات الزراعية المتخصصة التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة لها لمساعدة الحكومات على تصميم حلول التكيف، وتيسير التعاون بين أصحاب المصلحة المتعددين لإيجاد المزيد من الابتكارات المُحدثة للتغيير لفائدة التكيف.

72 - وينبغي أن يسعى البرنامج الإنمائي إلى زيادة دقة أساليب التقييم التي يتبعها في جميع أجزاء حافظته الخاصة بالتكيف، مع الاستفادة من الدروس المستخلصة من تطبيق أساليب تقييم الأثر في حافظته الخاصة بالمشاريع الممولة من الصندوق الأخضر للمناخ والمدعومة من البرنامج الإنمائي التي أنشئت مؤخراً.

73 - وينبغي أن يسعى البرنامج الإنمائي إلى إضفاء طابع ممنهج على تواصله مع المؤسسات الأكاديمية على الصعيدين العالمي والإقليمي من أجل تعزيز الأسس العلمية اللازمة لمراعاة المخاطر المناخية في تصميم مشاريع البرنامج الإنمائي وتنفيذها وتقييمها وتقديم تعقيبات متكررة عن كيفية تعزيزها.

74 - التوصية 5 - ينبغي أن يوسع البرنامج الإنمائي نطاق الدعم الذي يقدمه في مجال التكيف في الدول الجزرية الصغيرة النامية.

75 - اعترافاً بأوجه الضعف المحددة والتكاليف المرتفعة للعمل في الدول الجزرية الصغيرة النامية، ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يعطي الأولوية للدعم الذي يقدمه إلى هذه البلدان في مجال التكيف مع تغير المناخ. وينبغي أن يشمل ذلك إعطاء الأولوية للدول الجزرية الصغيرة النامية في تخصيص آليات التمويل المرنة القائمة، وتعديل سياسة تخصيص الموارد لإتاحة زيادة تخصيص الموارد الأساسية لهذه الدول، وتقيح السياسة التي تنظم تمويل الوجود المادي المتميز للحد من التوقعات المتعلقة بمساهمات المكاتب المحلية لهذه الدول. وهذه التدابير مهمة سواء للتعرف على أوجه الضعف القائمة أو تحسباً لتنامي أوجه الضعف، نظراً للمخاطر التي يشكلها الاحترار العالمي.

76 - وسيكون الإجراء المتخذ على هذه الجبهات متسقاً مع التوصيات التي قبلها المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي والتي وردت في تقييم مكتب التقييم المستقل الذي أُجري مؤخراً لخدمات الدعم التي يقدمها البرنامج الإنمائي إلى البلدان المتوسطة الدخل. وما سيتمشى أيضاً مع آراء الأمين العام التي أعرب عنها في تقريره لعام 2020 عن تنفيذ قرار الجمعية العامة 243/71 بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية (A/75/79)، هو قيام منظومة الأمم المتحدة الإنمائية باستكشاف سُبل جديدة متعددة الأبعاد لتقييم الاحتياجات القطرية بما يتجاوز التصنيف القطري والدخل القومي ويأخذ في الاعتبار مواطن الضعف.

77 - التوصية 6 - ينبغي أن يضع البرنامج الإنمائي أولويات واضحة لمشاركة القطاع الخاص في التكيف مع تغير المناخ.

78 - لمشاركة القطاع الخاص وزيادة حجم التمويل من القطاع الخاص دور حاسم في مجال التكيف، ويمكن للبرنامج الإنمائي أن يستفيد من وضع استراتيجية ذات أولوية لتعزيز عمله في هذا المجال. وسوف يتطلب تعميق التواصل مع القطاع الخاص القيام باستثمارات كبيرة، وتحديد الأولويات بشكل واضح، واتخاذ الخيارات بصورة متأنية، ووضع مقاييس واضحة لتقييم الأثر. وتترتب على محدودية توافر الموارد التقنية والمالية الحاجة إلى التركيز على عدد محدود من الأولويات التي يمكن معالجتها بشكل جيد والتي توفر الأساس للتوسع التدريجي.

79 - التوصية 7 - ينبغي أن يعزز البرنامج الإنمائي الأبعاد المتعلقة بالمساواة بين الجنسين في دعمه المتعلق بالسياسات والقدرات في مجال البرامج المتصلة بالتكيف.

80 - ينبغي أن ينصب الاهتمام بتعزيز تعميم مراعاة المنظور الجنساني على مواطن الضعف في الدعم المتعلق بالسياسات والقدرات في الحافظة الخاصة بحماية البيئة. وينبغي وضع أهداف عملية ومستندة إلى بحث مستفيض في برامج التكيف لتحسين النتائج في مجال المساواة بين الجنسين. واعتماد نهج جنسانية مراعية للسياق وتعزيز قدرة المرأة على التكيف مع الآثار السلبية لتغير المناخ على النظم الإيكولوجية أمران حاسمان لنجاح البرمجة البيئية.

81 - التوصية 8 - من أجل تحسين التنسيق في جميع أجزاء حافظة مشاريع بيئية متزايدة التعقيد، بما في ذلك في مجال تغير المناخ، ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يتخذ خطوات لتحسين نظامه الخاص بإدارة المعلومات، وأن يتجنب تشغيل نظم معلومات مستقلة/متوازية لحافظات برامج بعينها.

- 82 - يسلط وضع نظام معلومات مستقل لحافظة مرفق البيئة العالمية الضوء على أوجه القصور التي تعترى النظام الرئيسي لإدارة المشاريع في البرنامج الإنمائي ويشير إلى أن الحل لا يتمثل في حل نظم إدارة معلومات الموظفين وإنما في زيادة قدرات نظام المعلومات المؤسسي.
- 83 - ولا يمثل وجود نظامين مستقلين لإدارة المشاريع يخدمان أساسا الأغراض نفسها استخداما فعالا لموارد البرنامج الإنمائي. كما أن ذلك يعزز استمرار النماذج المتوازنة للأعمال، مما قد يقوض هدف تحسين إدماج تمويل الصناديق الرأسية في عمليات البرنامج الإنمائي.
- 84 - ويمكن تحقيق أوجه كفاءة محتملة أخرى عن طريق زيادة كفاءة الآليات المعنية بتتبع النتائج وتجميعها في جميع أجزاء حافظة البرنامج الإنمائي. وسيسهّم ذلك في التصدي لتحديد أوسع نطاقا في النظم الحالية للبرنامج الإنمائي، يتمثل في كفاءة أن تظل الاحتياجات بسيطة، من أجل ضمان وجود حيز لنهوج أكثر تكيفا ومرونة في إدارة النتائج والمساءلة عنها. وفي الوقت الراهن، وبما يعكس الاحتياجات المتعلقة بالصناديق الرأسية والاحتياجات الداخلية، هناك عدد كبير من المؤشرات التي يضطر البرنامج الإنمائي إلى جمع البيانات بشأنها. وينبغي للبرنامج الإنمائي، في حدود المرونة المتاحة، أن يركز على تحديد أولويات احتياجاته الأساسية من المعلومات للتقليل إلى أدنى حد من عبء الإبلاغ الواقع على كاهل الموظفين في الميدان، مع التركيز على المؤشرات التي تجسد على أفضل وجه قيمة العمل الذي يضطلع به في مجال التكيف.