

المجلس التنفيذي لبرنامج  
الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق  
الأمم المتحدة للسكان



صندوق الأمم المتحدة للسكان

الدورة العادية الثالثة ١٩٩٥

١١ - ١٥ أيلول/ سبتمبر ١٩٩٥، نيويورك

البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

صندوق الأمم المتحدة للسكان

المبادرة العالمية بشأن الاحتياجات من وسائل منع الحمل  
والاحتياجات المتصلة بإدارة السوقيات في البلدان النامية  
في التسعينات

تقرير المديرية التنفيذية

١ - أعد هذا التقرير استجابة لمقرر المجلس التنفيذي ٢١/٩٥، الذي أحاط فيه المجلس التنفيذي علماً بتقرير المبادرة العالمية بشأن الاحتياجات المتصلة بإدارة السوقيات في البلدان النامية في التسعينات الوارد في الوثيقة DP/1995/24/Part II، وطلب إلى المديرية التنفيذية أن تقدم إلى المجلس، في دورتها العادية الثالثة لعام ١٩٩٥، مقترحاً، في إطار البرنامج المقترح، المشترك بين الأقطار، لصندوق الأمم المتحدة للسكان، بشأن مواصلة "المبادرة العالمية" إلى ما بعد عام ١٩٩٥، بما في ذلك موجز الأهداف والطرائق والإجراءات المتعلقة بالترتيبات الممكنة مستقبلاً لوسائل منع الحمل على نطاق عالمي.

ألف - اقتراح بشأن مواصلة المبادرة العالمية

٢ - منذ عام ١٩٩٢، اضطلعت أمانة تتألف من اثنين من الموظفين الفنيين وموظف دعم واحد، بتنفيذ أنشطة "المبادرة العالمية"، ويشرف على الأمانة، بصورة مباشرة، رئيس فرع الصحة التناسلية، كما يشرف على إدارتها العامة نائب المدير التنفيذي (الدوائر التقنية). وخلال هذه الفترة جرى الدعم التمويلي للأمانة من جانب الوكالة الاستراتيجية للتنمية الدولية، ومؤسسة روكفلر، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، والبنك الدولي. وقدمت الأموال اللازمة لتكاليف خدمات المستشارين والبعثات والمنشورات من جانب صندوق الأمم المتحدة للسكان، وفي حالات الدراسات القطرية، استكملت الأموال من جانب عدد من الشركاء منهم: الوكالة الكندية للتنمية الدولية، والاتحاد الدولي لتنظيم الأسرة، والوكالة البريطانية للتنمية فيما وراء البحار، ومجلس السكان، ومؤسسة روكفلر، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة، والبنك الدولي، ومنظمة الصحة العالمية / البرنامج العالمي لمكافحة الإيدز. وسينتهي هذا التمويل في عام ١٩٩٥.

٣ - وفي اجتماعه السنويين المعقودين في حزيران/يونيه ١٩٩٢، و ١٩٩٥، أيد فريق المتابعة الاستشارية المعني بالاحتياجات من وسائل منع الحمل أعمال "المبادرة العالمية"، وأوصى بأن تصبح أمانة المبادرة العالمية جزءاً لا يتجزأ من صندوق الأمم المتحدة للسكان. وأكد فريق المتابعة في هذين الاجتماعين على أن الوقت قد حان لإضفاء الطابع المؤسسي على المبادرة العالمية في صندوق الأمم المتحدة للسكان. ووافق المجلس التنفيذي في مقرره ١٩/٩٤ على استمرار المبادرة العالمية، وأذن للمديرة التنفيذية باتخاذ الترتيبات المناسبة من خلال استخدام أموال المشروع لمواصلة أعمال أمانة المبادرة العالمية لمدة سنتين إضافيتين. وفي اجتماعه السنوي المعقود في حزيران/يونيه ١٩٩٥، طلب المجلس التنفيذي في مقرره ٢١/٩٥، إلى المدير التنفيذي أن يقدم اقتراحاً باستمرار المبادرة العالمية، على النحو المشار إليه أعلاه.

٤ - وفي سياق برنامج صندوق الأمم المتحدة للسكان المشترك بين الأقطار، للفترة ١٩٩٦-١٩٩٩ (انظر الوثيقة DP/1995/44)، يقترح الصندوق استمرار أمانة المبادرة العالمية، التي تتألف من اثنين من الموظفين الفنيين، وواحد من موظفي الخدمات العامة. وتتضمن الأنشطة المقترحة الاضطلاع بها من جانب المبادرة العالمية خلال السنوات الأربع القادمة: متابعة الدراسات المتعمقة في الأجل المتوسط؛ وتقديم المساعدة التقنية والتدريب في ميداني الإدارة السوقية والتنبؤ؛ وتطوير قاعدة بيانات ووسائل منع الحمل، واستكمالها بشكل منتظم؛ وإصدار تقارير تقنية إضافية؛ وإنشاء آليات لتنسيق عمليات الشراء؛ ورصد خطط عمل المتابعة القطرية. ويتوقع صندوق الأمم المتحدة للسكان استمرار التعاون الوثيق مع جميع الشركاء في ميدان هذه الأنشطة، كما حصل في الماضي.

٥ - إن تنفيذ هذه الأنشطة على مدى السنوات الأربع القادمة مشروط باستمرار الترتيبات المؤسسية الجارية، ولاسيما الأمانة التي تتألف من ثلاثة موظفين، كما ورد أعلاه، وتوفير مبلغ مليوني دولار.

#### باء - ترتيبات وسائل منع الحمل على نطاق عالمي

##### معلومات أساسية

٦ - إن فكرة إنشاء مرفق لوسائل منع الحمل (الذي يشار إليه باعتباره ترتيبات عالمية لوسائل منع الحمل، في مقرر المجلس التنفيذي) قد جرى بحثها لأول مرة من جانب الفريق الاستشاري المعني بالاحتياجات من وسائل منع الحمل، قبل أربع سنوات. وقد اعتبر ذلك ضروريا لأسباب مختلفة: لضمان قدرة جميع البلدان النامية على توفير وسائل منع الحمل بأقل تكلفة ممكنة؛ ولضمان كون وسائل منع الحمل المتاحة ذات نوعية ملائمة؛ ولتسهيل الاستجابة الفورية للطلبات الطارئة بغية تجنب توزيع وسائل منع الحمل التي يمكن أن تكون خطيرة، وما ينجم عن ذلك من مشاكل.

٧ - وإذ عولجت المشكلتين الأوليتين في الغالب عن طريق مجموعة من القنوات القائمة، إلا أن المسألة الأخيرة ظلت تعتبر مشكلة رئيسية. وفي هذا المجال فقد شهدت المناقشات الجارية بين الوكالات المعنية بإتاحة وسائل منع الحمل، زيادة كبيرة في عدد الطلبات الطارئة المستلمة. ويمكن الإشارة إلى العديد من

الأمثلة التي حدثت في السنوات الأخيرة، حيث واجهت بعض البلدان النامية احتمال النقص الخطير في وسائل منع الحمل الأساسية أو نفاذها (مثل باكستان، الرفالات التي توضع داخل الرحم؛ بنغلاديش، الرفالات؛ النيجر، المحقونات؛ مصر، المحقونات). ومن المؤسف، فإن الاستجابة الفورية لهذه الطلبات كثيرا ما تكون مستحيلة، بسبب عدم توفر المال، وحقيقة عدم الاحتفاظ بمخزون من وسائل منع الحمل المطلوبة عادة. وفي هذا السياق لوحظ أن صندوق الأمم المتحدة للسكان لا يمكنه الحصول على تلك الوسائل إلا بعد أن يتلقى طلبا ثابتا، وبعد أن تكرر الأموال اللازمة بهذا الغرض بالذات، وذلك انسجاما مع القواعد والأنظمة الخاضع لها. ونتيجة لذلك فإن الفترة اللازمة لتوفير العديد من وسائل منع الحمل تقدر بعدة أشهر بدلا من عدة أسابيع. لذلك فإن الاستجابة الفورية المطلوبة في الحالات الطارئة متعذرة، في النظام القائم.

٨ - وعندما أثير اقتراح المرفق العالمي لوسائل منع الحمل، تقرر أن تجري أولا سلسلة تتألف من اثنتي عشر دراسة متعمقة بشأن الاحتياجات من وسائل منع الحمل والاحتياجات المتصلة بإدارة السوقيات، بغية زيادة تفهم مجال المشكلة وإبعادها. وقد جرى إكمال هذه الدراسات في وقت سابق من هذه السنة. وفي وقت مبكر من عام ١٩٩٥، قام صندوق الأمم المتحدة للسكان، بتمويل من مؤسسة روكفلر، بتكليف خبير استشاري لإعداد مشروع ورقة مناقشة بشأن الحاجة إلى مرفق عالمي لوسائل منع الحمل وجدواه. وتدرس ورقة المناقشة، بين أمور أخرى، عددا من الترتيبات المؤسسية بهذا المرفق: (أ) إنشاء المرفق باعتباره جزءا من صندوق الأمم المتحدة للسكان، يزود إما بالموظفين اللزيمين في المقر الرئيسي للصندوق ويعدد صغير من الموظفين في مقر الصندوق، بالإضافة إلى عدد من موظفي المشروع؛ (ب) إنشاء المرفق باعتباره مشروعاً خاصاً لصندوق الأمم المتحدة للسكان؛ (ج) إنشاء المرفق ضمن إحدى وكالات ومنظمات الأمم المتحدة البديلة التي تتمتع بخبرة كافية في ميدان المشتريات، مثل عملية مستودع اليونيسيف في كوبنهاغن، ومكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛ (د) الطلب إلى الاتحاد الدولي لتنظيم الأسرة في لندن لإنشاء مؤسسة تتمتع باستقلال شبه ذاتي تحت إشراف مجلس يتكون أعضاؤه من المانحين إلى المرفق، وغيرهم من الأشخاص الذين يرغبون باشتراكهم؛ (هـ) أو إنشاء مؤسسة منفصلة مستقلة مسؤولة أمام مجلسها، الذي يضم ممثلين من المانحين إلى المرفق العالمي لوسائل منع الحمل، فضلا عن غيرهم من الأعضاء الذين قد يرغب المانحون ضمهم إلى المجلس.

٩ - وقد جرت مناقشة هذه الورقة ثم بحثت بتوسع في كل من اجتماع فريق العمل، في ٢٧ شباط/ فبراير ١٩٩٥، وفي اجتماع الفريق الاستشاري، في ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٥، المعقودين في مقر الأمم المتحدة في نيويورك. وقد اتفق أن الخيار المفضل هو أن يضطلع صندوق الأمم المتحدة للسكان بإنشاء المرفق العالمي لوسائل منع الحمل وإدارته، وأيد الفريق الاستشاري إنشاء هذا المرفق وأوصى بأن يقدم هذا الاقتراح إلى المجلس التنفيذي في دورته السنوية التي تبدأ في ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٥.

١٠ - الهدف: سيكون الهدف الأول من مرفق وسائل منع الحمل، هو الاستجابة الفورية إلى الطلبات المتزايدة على التجهيز الطارئ للوازم منع الحمل من البلدان النامية، وبذلك لا ينقطع تيار التجهيز المستمر

لوسائل منع الحمل. وسيضمن المرفق كون المنتجات المتاحة تتطابق مع المعايير النوعية لمنظمة الصحة العالمية، وأنها تقدم بأقل تكلفة ممكنة لضمان أفضل استخدام لأموال المانحين من حيث معالجة التكاليف.

١١ - الآلية: سيعمل المرفق في إطار مبدأ "الصندوق الدائر" الذي يدار باعتباره صندوقاً استثمارياً من جانب وحدة المشتريات التابعة إلى شعبة الشؤون المالية وشؤون الموظفين والإدارة / صندوق الأمم المتحدة للسكان.

١٢ - الأساس المنطقي: إن الفترة الأساسية المطلوبة منذ بداية الطلب على وسائل منع الحمل إلى وقت التسليم إلى البرنامج المتلقي، تتضمن عدة عناصر. ومع ذلك فإن هناك عاملين رئيسيين يساهمان في تحديد الجزء الأكبر من هذه الفترة الأساسية. العامل الأول هو توفر التمويل، والثاني الوقت الفعلي اللازم لإنتاج وسائل منع الحمل هذه، وكلاهما مترابطان على نحو جد وثيق. وفي ظل الأنظمة المالية الجارية لصندوق الأمم المتحدة للسكان يتعذر أن يصدر أمر شراء أو تعهد قانوني ملزم بشراء أي منتج دون أن يتوفر أولاً التمويل اللازم لتغطية الالتزام المالي المترتب على ذلك. وعلى نفس المنوال يتعذر أن يبدأ المنتج بالإنتاج، بوجه عام، دون أن يحصل على طلب رسمي ملزم يصدر بشكل طلب شراء.

١٣ - لذلك يتعين توفر المبالغ اللازمة للشروع بعملية الشراء (طلب شراء) مما يسهل كذلك تصنيع وسائل منع الحمل المطلوبة. ونظراً لأن عدد أنواع وسائل منع الحمل التي يقدمها صندوق الأمم المتحدة للسكان وجميع الوكالات المتخصصة، في الواقع، محدودة كما أن تفلينها وعرضها عاديان ومقبولان بين قطاع الجمهور الدولي، مع بعض الاستثناءات القليلة، فإن من الممكن الحصول على أنواع محدودة من وسائل منع الحمل، يمكن أن تجهز إلى حشد كبير من المتلقين المحتملين. ومع ذلك، فبغية الحصول على كمية معينة من هذه الأنواع المحدودة من وسائل منع الحمل التي تطلب عادة، ينبغي تخصيص مقدار كبير من المال لهذا الغرض.

١٤ - واستناداً إلى الخبرات السابقة من الطلبات العاجلة، والوقت اللازم لسد النقص في التمويل، فقد اقترح أن يتكون الصندوق الدائر من مليون دولار، ومن المستحسن أن يبلغ ٥ ملايين دولار كهدف أمثل.

#### الطرائق والإجراءات

١٥ - هناك ثلاثة شروط لازمة مسبقة لإنشاء هذا المرفق المقترح: التمويل والتوظيف ومعايير التشغيل.

١٦ - التمويل: تتجه النية إلى إنشاء صندوق دائر تجري إدارته باعتباره صندوقاً استثمارياً تابعاً لصندوق الأمم المتحدة للسكان. وسيقوم هذا الأخير بتقديم الأموال الابتدائية (التي تبلغ مليوني دولار) المطلوبة للشروع باتخاذ هذا الترتيب. وأما الأموال الإضافية اللازمة فيمكن الحصول عليها من المنظمات المانحة المعنية لزيادة المبلغ المطلوب إلى ٥ ملايين دولار بغية ضمان استمرارية الاستجابة. وسيتحقق استكمال هذا المرفق عند: (أ) استعادة الأموال من البرامج القطرية لصندوق الأمم المتحدة للسكان؛ (ب) واستعادة

الأموال من الحكومات الوطنية ووزارات الصحة التابعة لها؛ (ج) وتسديد الأموال المطلوبة من المانحين. كما يمكن إيلاء الاعتبار إلى الرسوم أو الأقساط المفروضة على استخدام المرفق، حيث ستعود هذه الرسوم إلى المرفق لترفع قيمة الأموال المتاحة فيه و/أو ستستخدم للتعويض عن تكاليف الموظفين؛ كما يمكن أن تساعد هذه الرسوم في ضمان كون الطلبات المقدمة للمرفق ذات طبيعة طارئة على وجه التحديد وليست طلبات عادية.

١٧ - التوظيف: إن رتب الموظفين الجارية في إطار صندوق الأمم المتحدة للسكان لا تصلح للشروع بإنشاء هذا المرفق العالمي لوسائل منع الحمل أو إدارته، لذلك يتوخى أن تكون الرتب المطلوبة من الموظفين كما يلي: (أ) مساعد مالي (G6 level)؛ (ب) ومستشار شؤون المشتريات (L4 Level). وسيكون مقر المساعد المالي إما في فرع التمويل أو في وحدة المشتريات، بغية التأكد من أن إدارة الصندوق الدائر تجري على نحو ملائم، وأن بيانات مالية مرضية تصدر من المانحين إلى المرفق على النحو المطلوب. وسيقوم مستشار شؤون المشتريات بمساعدة موظفي المشتريات الحاليين في إنشاء مخزون مخصص من وسائل منع الحمل وإدارته، لتسهيل الاستجابة الفورية للطلبات الطارئة. وسيكون الموظف المختص في وحدة المشتريات، والذي يرتبط بموظف شؤون المشتريات الأعلى، مسؤولاً عن ضمان تطبيق المبادئ التوجيهية والمعايير على وجه الدقة. وسيقدم مستشار شؤون المشتريات استكمالات وتقارير دورية بشأن عمل المرفق بغية أن يقوم المجلس التنفيذي بتقييم فعالياته والتوصية بإجراء أي تعديل على تشغيله.

١٨ - وينبغي أن يكون مفهوماً أن تشغيل هذا المرفق دون موظفين إضافيين يعتبر أمراً غير سليم. فقد أظهرت التجارب المتحققة حتى الآن، أن المشتريات التي تمول من مصادر خارجية، تستغرق على نحو ثابت وقتاً أكبر من مشتريات صندوق الأمم المتحدة للسكان القياسية الممولة داخلياً. وفي هذا السياق من المتوقع أن تتمخض إدارة الصناديق الاستثنائية عن كمية عمل كبيرة، بما في ذلك وضع الفواتير، وتقديم بيانات مالية دورية. وبالإضافة إلى ذلك فإنه نظراً لأن هذا المرفق قد يعمل استناداً إلى صناديق مجتمعة من مصادر متعددة، بموجب مبدأ "الصندوق الدائر"، فإن عمليات مسك الدفاتر والرصد ستكون أكثر تعقيداً. لذلك فإنه ينبغي تعيين موظف أقدم من الفئة العليا نسبياً للخدمات العامة (G6)، لتقديم الدعم إلى المرفق العالمي لوسائل منع الحمل، وما ينتج عنه من أنشطة.

١٩ - معايير التشغيل: ستحدد هذه المعايير، بين أمور أخرى، ما إذا كانت الطلبات المتلقاة مؤهلة للدعم من جانب المرفق العالمي (معايير القبول)، وستقدم مبادئ توجيهية تتعلق بتشغيل المرفق (مبادئ تشغيلية).

٢٠ - وستتضمن معايير القبول: سبب الطلب الطارئ (المبررات)؛ حالة المخزون القائمة ومقدار الطلب القطري؛ مصادر المعونة ووسائل منع الحمل البديلة المحتملة ضمن المخزون المستهدف؛ القدرة الوطنية على الرد والاستجابة للحصول على المنتجات المطلوبة مباشرة.

٢١ - وسيقوم الموظفون العاملون في المرفق العالمي، بالتعاون الوثيق مع وحدة مشتريات صندوق الأمم المتحدة للسكان، بتنفيذ الطلبات التي تخضع لأي من المعايير المشترطة للبرامج المتلقية، المنصبة على وسائل منع الحمل المتفق على أنواعها مسبقاً. ومع ذلك سيجري أولاً تقييم هذه الطلبات بواسطة الشعبة المختصة، ثم تقدم إلى لجنة استعراض العقود بغية دراستها والموافقة عليها.

٢٢ - وبموجب مبادئ التشغيل التوجيهية، فإن المرفق سيقوم بشراء أصناف قليلة معينة من وسائل منع الحمل المطلوبة عادة من المنتجين الثابتين، الذين يلتزمون بالأنظمة والقواعد المالية القائمة التي تقتضيها ممارسات صندوق الأمم المتحدة للسكان الخاصة بالمشتريات. وسيحال دون تفضيل علامات تجارية معينة إلا إذا قدمت مبررات أساسية كافية. وسيقوم المرفق، على وجه التفضيل الأمثل، بالحصول على وسائل منع الحمل ذات تركيب صيدلاني أو وصف نوعي، في إطار مواصفات متفق عليها سلفاً (أي موافقة لمواصفات منظمة الصحة العالمية) بأقل سعر متاح على نطاق عالمي.

٢٣ - وبعد شراء أصناف معينة متفق عليها من وسائل منع الحمل القياسية، فللمرفق إما أن يشحن هذه السلع إلى مستودعه الخاص (مثل اليونيسيف، في كوينهاغن)، بغية أن تكون جاهزة عند الطلب، للإرسال إلى البلد المتلقي، أو أن يتفاوض مع المجهز المعين، قبل الشراء على إبقاء المواد في مباني المجهز، معزولة ومستعدة للشحن الفوري إلى المتلقي المتفق عليه. وقد لوحظ أن الخيار الثاني هو المفضل بسبب عدم ترتب تكاليف شحن إضافية إلى المستودع الوسيط القائم بين المجهز والمرسل إليه؛ كما أن ذلك سيجنب صندوق الأمم المتحدة للسكان توفير المستودعات وإدارتها، مما سيرتب تكاليف إضافية، وقد يحتاج إلى موظفين آخرين؛ كما يمكن أن يضمن صندوق الأمم المتحدة للسكان أن المنتج سيكون جديداً دائماً، لأن المواد التي يحتفظ بها المجهز ستتجدد بانتظام لضمان طراوتها إلى أقصى حد.

جيم - عناصر المقرر

٢٤ - قد يرغب المجلس التنفيذي في أن:

(أ) يحيط علماً بالتقرير، على النحو الوارد في الوثيقة DP/1995/62؛

(ب) يؤيد إنشاء مرفق عالمي لوسائل منع الحمل، يديره صندوق الأمم المتحدة للسكان؛

(ج) يؤيد كذلك الطرائق والإجراءات المرسومة لإنشاء هذا المرفق، على النحو المعروض في الفقرات من ١٥ إلى ٢٣ من هذا التقرير.