برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 6-2011/6/10

قضايا السياسات

البند 5 من جدول الأعمال

تحديث عن تنفيذ سياسة **البرنامج** بشأن القسائم والتحويلات النقدية

للعلم*

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1
1 June 2011
ORIGINAL: ENGLISH

* وفقاً لقرارات المجلس التنفيذي بشأن التسيير والإدارة التي اعتمدت في الدورة السنوية والدورة العادية الثالثة لعام 2000، فإن الموضوعات المقدمة للمجلس للعلم والإحاطة ينبغي عدم مناقشتها إلاّ إذا طلب أحد أعضاء المجلس ذلك تحديداً قبل بداية الدورة ووافق رئيس المجلس على الطلب على أساس أن المناقشة تتفق مع الاستخدام السليم لوقت المجلس.

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 للعلم

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.

مدير شعبة السياسات والتخطيط والاستراتيجيات بالنيابة: السيد M. Aranda da Silva رقم الهاتف: 066513-2988

كبيرة موظفي السياسات، شعبة السياسات والتخطيط والاستراتيجيات: السيدة L. Brown رقم الهاتف: 066513-2383

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

ملخص

تتضمن هذه الورقة تحديثا عن تنفيذ السياسة الصادرة في سنة 2008 بشأن "القسائم والتحويلات النقدية كوسائل لتقديم المساعدات الغذائية: الفرص والتحديات" (WFP/EB.2/2008/4-B). فمنذ سنة 2008 سجلت حافظة **البرنامج** لبرامج التحويلات النقدية والقسائم زيادة كبيرة، مع استخدام مجموعة منوعة من أساليب التنفيذ، والتكنولوجيات، وآليات التسليم في سياقات مختلفة. وأقيمت البرامج بطريقة منظمة على عمليات تقييم تستند إلى أفضل الممارسات وتدعمها أدوات تحليلية وضوابط للتنفيذ. وقد ضمن ذلك نشر **البرنامج** للأداة الصحيحة في الوقت الصحيح وفي المكان الصحيح.

ولقد أصبح **البرنامج** بفضل خبرته المتنامية يحتل موقعا بوصفه قائدا رئيسيا في مجال استخدام التحويلات النقدية والقسائم من أجل المساعدة الغذائية. وبرهن أيضا على أهمية تحديد أهداف التدخلات، والتوسع فيها على نحو مضبوط، وإقامة شراكات متينة، وإجراء تقييمات للآثار. وتعمل عشر شعب في **البرنامج**، بالإضافة إلى المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، على التعلم عن طريق العمل، ووضع مبادئ توجيهية وبروتوكولات، وتعزيز قدرات المنظمة. ولكي يتوسع **البرنامج** في برامج التحويلات النقدية والقسائم بفعالية وكفاءة، فإن الحاجة تدعو إلى الاستثمار في وضع البروتوكولات وتعزيز القدرات في مجالات التحليل، والبرمجة، والمساءلة، وإدارة النتائج.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تحديث عن تنفيذ سياسة **البرنامج** بشأن القسائم والتحويلات النقدية" (WFP/EB.A/2011/5-A/Rev.1).

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

المقدمة

1- توشك القسائم والتحويلات النقدية أن تكون عناصر أساسية في أزمات الطوارئ والأزمات الممتدة، وفي النظم الوطنية لشبكات الحماية والأمان الاجتماعيين.[1] وما إن وضعت، في سنة 2008، سياسة "القسائم والتحويلات النقدية كوسائل لتقديم المساعدات الغذائية: الفرص والتحديات"[2]، حتى وسع **البرنامج** بسرعة من نطاق تجربته في مجال تصميم وتنفيذ برامج باستخدام التحويلات النقدية والقسائم. واتبع **البرنامج** نهجا "جريئا بحذر" ساعيا إلى تحقيق التوازن بين الفرصة السانحة لزيادة المرونة في التصدي للجوع وبين المعايير الراسخة للصرامة والتخفيف من آثار المخاطر في تصميم البرامج وتنفيذها. وتوثق هذه الورقة النتائج الرئيسية لذلك النهج المتوازن عن طريق استعراض التقدم المحرز منذ سنة 2008 في سياق التحول الثقافي والتشغيلي من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية، وتحدد المشكلات والأولويات بالنسبة للمستقبل.

2- وتستعرض الورقة السمات والاتجاهات الرئيسية لعمليات **البرنامج** القائمة على النقد منذ سنة 2008، وتشرح القضايا والتحديات الجديدة، وتعرض الأولويات بالنسبة لتعميم التحويلات النقدية والقسائم في حافظة **البرنامج**.

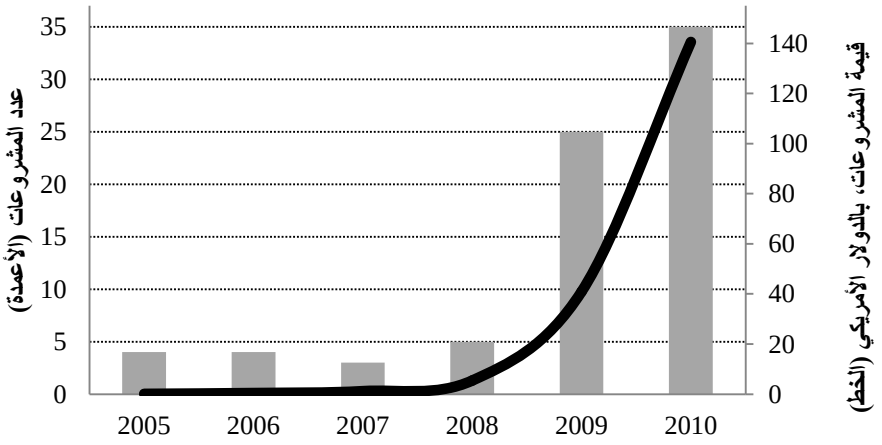
الاتجاهات والأوضاع في الفترة الأخيرة

3- زاد اضطلاع **البرنامج** ببرمجة التحويلات النقدية والقسائم زيادة شديدة منذ سنة 2008. فخلال الفترة 2008-2010 زاد عدد مشروعات التحويلات النقدية والقسائم المقررة إلى سبعة أمثاله، فبعد أن كان 5 تدخلات في 2008 أصبح 35 تدخلا في 2010 (انظر الشكل 1). وزادت قيمة المشروعات المقررة من 5.4 مليون دولار أمريكي في 2008 إلى 41 مليون دولار أمريكي في 2009. وبعد تقديرات أولية بلغت 300 مليون دولار أمريكي لفترة السنتين 2010-2011، تم تخصيص 140 مليون دولار أمريكي للبرامج في 2010؛ واستناداً لما تم الموافقة عليه حالياً من المتوقع لهذا المبلغ أن يكون أكبر في 2011.

[1] رغم أن التحويلات النقدية والقسائم موجهان كلاهما نحو السوق، فإنهما يمثلان شكلين متميزين من أشكال المساعدة. فالتحويلات النقدية تزود المستفيدين بالنقود، بينما تمكنهم القسائم من الوصول إلى الأغذية بقيمة أو كمية محددة مسبقا في منافذ محددة.

[2] WFP/EB.2/2008/4-B

الشكل 1: مجموع عدد وقيمة المشروعات المقررة، 2005-2010



4- واستنادا لخطة الإدارة التي تمت الموافقة عليها في 2009، سيكون الحجم المقرر للنقد والقسائم 7 في المائة من برنامج عمل فترة السنتين. وتعتبر هذه النسبة ضئيلة بالقيم النسبية لكنها ضخمة بالقيم المطلقة. وبلغ عدد المستفيدين المزمعين الذي يدعمهم **البرنامج** بالنقد أو القسائم 2.5 مليون شخص في 2009 و4.5 مليون شخص في 2010. وزاد الحجم المقرر للمشروع في المتوسط زيادة طفيفة من 1.6 مليون دولار أمريكي في 2009 إلى 3.4 مليون دولار أمريكي في 2010. وتشمل بعض الحافظات القطرية تدخلات ضخمة كما هو الحال في هايتي (46 مليون دولار أمريكي)، وبنغلاديش (20 مليون دولار أمريكي)، وباكستان (13 مليون دولار أمريكي).

5- وقد نفذ **البرنامج** على نحو منظم سياسته الخاصة بالتحويلات النقدية والقسائم لسنة 2008 وتوسع في تنفيذها على نحو متسارع في سياق من قدرة داخلية محدودة وإن كانت في ازدياد وفجوات متواترة في قدرة شركاء التعاون المحتملين.

6- ومن بين المبادرات الخمس عشرة الجارية تم تنفيذ 5 مبادرات في عمليات للطوارئ، و9 في عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش، وعملية واحدة في برنامج قطري. وتضمنت خمسة من هذه المشروعات الخمسة عشر تحويلات غير مشروطة، بينما استخدمت 10 منها تحويلات مرتبطة بشروط.[3] وكان العدد المتوسط للمستفيدين 66 000 مع تراوح الأعداد بين 2 000 في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وموزامبيق، و300 000 في بنغلاديش. واستمر ثلثا المشروعات تقريبا لمدة تقل عن سنة.

7- وفي سنة 2008 نفذت مشروعات التحويلات النقدية والقسائم بصفة أساسية في بلدان يشملها المكتب الإقليمي في بانكوك (آسيا) والمكتب الإقليمي في القاهرة (الشرق الأوسط ووسط آسيا وشرق أوروبا). ويجري حاليا تنفيذ هذه المشروعات في جميع الأقاليم. كما حدث توسع في نطاق السياقات، إذ تشمل التدخلات في الوقت الحاضر عمليات التصدي للكوارث الطبيعية (كما هو الحال في هايتي وباكستان)؛ والصدمات الاقتصادية في المناطق الحضرية (كما هو الحال في أفغانستان وبوركينا فاسو)؛ وسوء تغذية الأطفال المزمن في المناطق الريفية (كما هو الحال في أوغندا)؛ وانعدام الأمن

[3] تنطوي التحويلات المشروطة على تقديم المساعدات الغذائية أو النقد أو القسائم مقابل قيام المستفيدين بأنشطة من قبيل الانتظام في المدارس وجلب الأطفال إلى العيادات الصحية. وتعتبر التغذية المدرسية على سبيل المثال شكلاً من أشكال "التحويلات الغذائية المشروطة". وعلى العكس من ذلك، لا تتطلب التحويلات غير المشروطة مثل هذه الأنشطة وتنطوي فقط على تقديم التحويلات للمستفيدين.

الغذائي الموسمي (كما هو الحال في بنغلاديش وملاوي)؛ وتقديم الدعم للمجموعات الخاصة (مثل اللاجئين في الجمهورية العربية السورية).

8- وبحلول سنة 2010 كان 60 في المائة من المشروعات قد استخدم أدوات تقليدية للتنفيذ مثل القسائم الورقية أو التحويلات النقدية المباشرة. وجرى استخدام القسائم الإلكترونية في سبعة مشروعات، وبطاقات الخصم والبطاقات الذكية في أربعة، والنقود الإلكترونية في مشروعين. وكانت أكثر المنظمات شيوعا في مجال تناول التحويلات النقدية المصارف أو وكلاء المصارف (40 في المائة) والمنظمات غير الحكومية (30 في المائة)؛ وقامت بعمليات التحويل أيضا مؤسسات تقديم القروض الصغيرة، وشركات الاتصالات، ومكاتب البريد، وشركات الأمن.

القضايا والتحديات الجديدة

انتقاء التحويلات وآثارها

9- أدت التحويلات النقدية والقسائم، وفقا للمتوقع في سياسة 2008، إلى توسيع نطاق الأدوات المتاحة **للبرنامج**، بما مكن البرامج من استخدام النقد والقسائم بدلاً من التحويلات الغذائية المباشرة. ومن المهم عند البت فيما هو التحويل الذي ينبغي استخدامه في سياق ما، النظر في عدة عوامل لها تأثير على تصميم البرامج وأدائها وأثرها، وهو ما يشمل أهداف البرامج، وكيفية عمل الأسواق، وتوافر النظم الاقتصادية وآليات التنفيذ، والظروف الأمنية، وتكاليف التنفيذ (الكفاءة)، والآثار المتوقعة (الفعالية)، والبنى الجنسانية المجتمعية، وأفضليات المستفيدين. وقد استخدمت أفضل الممارسات الناتجة عن تنفيذ البرامج من أجل التحقق من هذه العوامل.

10- وبالنظر إلى عدد العوامل التي ينبغي أخذها في الاعتبار، فإن انتقاء التحويلات عملية تكرارية يجب العودة إليها بصفة دورية للتأكد من اتخاذ أفضل القرارات.[4] وهناك حاجة إلى الأدلة المتعلقة بالتكاليف والآثار الناجمة عن استخدام أداة ما في سياق بعينه مقارنة بالأهداف. ومثال ذلك أن استخدام القسائم للحد من انتشار الأطفال ناقصي الوزن قد يؤدي إلى آثار وتكاليف في المناطق الريفية من أفغانستان تختلف عنها مثلا في المناطق الحضرية من كينيا، وبخاصة إذا كانت ظروف السوق مختلفة اختلافاً شديداً. وفي بعض الحالات، قد يؤدي إعطاء التحويلات النقدية إلى النساء إلى تمكينهن داخل أسرهن ويعظّم من الأثر الإيجابي على الأمن الغذائي والتغذوي، ولكنه قد يعرضهن في حالات أخرى للعنف الأسري ويقلل من الأثر على الأمن التغذوي. ويبدو أيضا أن سمات التصميم مثل تواتر عمليات التوزيع أو استهداف النساء لها تأثير على أداء البرامج من حيث تحقيق الأمن الغذائي والتغذوي.

11- وتدل التجربة المكتسبة حتى الآن على أن الأداء النسبي لأدوات ما يتوقف على السياق. فاستخدام النقد أو القسائم أعقاب الكوارث الطبيعية، الذي يؤدي إلى اضطراب كبير في سلاسل إمداد الأغذية، قد ينطوي على تحديات كبيرة، ولاسيما في حالة عدم وجود شبكات أمان. وفي ضوء ذلك، يمكن أن يبدأ **البرنامج** في استجابة طارئة بالتحويلات الغذائية المباشرة، ولكنه يتحول مع تعافي سلاسل إمداد الأغذية إلى التحويلات النقدية، كما هو الحال في هايتي. وليس من الممكن افتراض أن القسائم أقل تكلفة دائما من شراء الأغذية على المستوى المحلي. وقد ترجح كفة انخفاض الأسعار النهائية التي يتحملها **البرنامج** بفضل وفورات الحجم في شراء كميات كبيرة من الأغذية من عدد صغير من الموردين على كفة

[4] مثال ذلك أن النظم المصرفية قد تكون متوافرة ولكن مستويات الأمن مثيرة للقلق، وهو ما قد يحدث في الأحياء السكنية الفقيرة المحيطة بالمناطق الحضرية. وإذا كان هناك نقص في المغذيات الدقيقة مع وجود أسواق غذائية عاملة، فإن السؤال يثور عما إذا كان ينبغي نشر أغذية مقواة أو استجابات تقوم على النقد. وفي بعض الحالات التي تعمل فيها الأسواق، قد يتكون الأغذية أكثر كفاءة من القسائم.

الوفورات المتحققة من تكاليف مناولة الأغذية في الاستجابات القائمة على النقد أو القسائم التي تنفذ عن طريق النظم المالية أو شبكات تجار التجزئة المتفرقين. ومن الممكن كذلك ألا تكون الاستجابات القائمة على النقد أرخص من الأغذية المستوردة إذا كان الإنتاج المحلي يباع بأسعار غير تنافسية أو إذا كان معدّل التضخم مرتفعا[5].

12- ومن السابق لأوانه الآن في مرحلة التنفيذ الحصول على إجابات نهائية عن هذه المعضلات. وفي الوقت الحاضر يعمل **البرنامج**، بدعم من حكومة إسبانيا، مع المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية على تصميم وتنفيذ وإجراء تقييم صارم لمجموعة من برامج التحويلات النقدية والقسائم في خمسة بلدان في أقاليم مختلفة (إكوادور، والنيجر، وتيمور ليشتي، وأوغندا، واليمن). وستؤدي المبادرة التي تقوم على تجارب موجهة تستخدم عينات عشوائية إلى الحصول على شواهد كمية وكيفية شديدة المتانة بشأن الآثار والتكاليف النسبية للتدخلات. وستقوم جميع الدراسات بجميع بيانات مصنفة بحسب الجنس لإظهار كيفية تأثير القضايا الجنسانية على فعالية البرامج. ويجري تنفيذ المبادرة حالياً وستنجز في أوائل 2010، وبعد ذلك ستصنف نتائجها وتعمم. وفي كمبوديا، يعمل **البرنامج** مع البنك الدولي على تقييم الفعالية والكفاءة النسبية للتحويلات النقدية والغذائية المنزلية في سياق برنامج الحصص المدرسية.

13- وفي الوقت الحاضر تتاح بفضل المجموعة الحالية من التدخلات وأفضل الممارسات فرصة لاستخلاص بعض النتائج المبكرة فيما يتعلق بالآثار. ففي بعض الحالات أدت التحويلات النقدية والقسائم إلى تحسين التنوع الغذائي (بنغلاديش وملاوي وسري لانكا). وقد تؤثر قضايا تمايز الجنسين داخل الأسر على هذه المحصلة مع ارتفاع زيادة المشتريات الغذائية عندما تتحكم النساء في التحويل النقدي (سري لانكا). فكثيراً ما تستخدم الأسر التحويلات النقدية للوصول إلى بروتين من نوعية أفضل وأغذية مقواة بالمغذيات الدقيقة (ملاوي). ومن الممكن بفضل استخدام القسائم إدراج الأغذية القابلة للتلف ذات المغذيات الأعلى جودة مثل منتجات الألبان في التحويلات، وهو ما لا يكون ممكنا عند استخدام التحويلات الغذائية المباشرة، كما هو الحال في الأرض الفلسطينية المحتلة مثلا. وقد استخدمت الهواتف المتنقلة لتسليم التحويلات النقدية للمستفيدين (كينيا والفلبين). وأدى استخدام القسائم الإلكترونية إلى تنشيط الأسواق، وهي تمكن من تحسين إدارة العمليات – وبخاصة عن طريق استخدام البرمجيات لرصد البرامج والشؤون المالية في الوقت الحقيقي (الأرض الفلسطينية المحتلة، والجمهورية العربية السورية، وزامبيا، وزمبابوي). ومن الواضح في بوركينا فاسو - حيث تدهورت الأحوال الاقتصادية خلال تنفيذ البرامج وبقيت أسعار الأغذية مرتفعة واضمحلت فرص العمل المتاحة – أن القسائم تحمي إمدادات الأغذية الأسرية بالنظر إلى استخدام القسائم على الفور تقريبا وإجراء عدد كبير من مشتريات الحبوب الأساسية. كما أن القسائم تحد من الخسائر الناجمة عن تخزين الأغذية لأنها تسمح للناس بشراء الأغذية عندما يحتاجون إليها[6].

الحجم والتنوع والقدرة

14- يدل تحليل عابر للعمليات في 2009 على أنه ينبغي في نصف البلدان التي توجد فيها عمليات نشطة **للبرنامج** النظر في التحويلات النقدية والقسائم من أجل تحقيق الوفورات الممكنة في التكاليف. وليس هذا التحليل نهائيا، ولكنه يدل على أن

[5] أدت الأزمة الناجمة عن ارتفاع الأسعار في عام 2008 إلى مجموعة من البرامج القائمة على النقد، غير أن **البرنامج** ضمن بأن يقتصر استخدام القسائم والنقد على الحالات التي تكون فيها ظروف السوق والتنفيذ مواتية. وفي السياقات التي تشهد ارتفاعاً سريعاً في أسعار الأغذية، ينبغي استخدام التحويلات القائمة على النقد بحكمة لأنها في بعض الظروف قد لا تكون أكثر فعالية وكفاءة وتفضيلا لدى المستفيدين من التحويلات الغذائية. انظر مثلا:

Sabates-Wheeler, R. and Devereux, S. 2010. Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme. *Food Policy* 35(4): 274-285.

[6] للحصول على أمثلة عن برامج النقد والقسائم لدى **البرنامج**، انظر دراسات الحالة الواردة في:

Sandström, S. (eds.) 2010. *Revolution: From Food Aid to Food Assistance. Innovations in Overcoming Hunger.* Omamo S.W., Gentilini U. and WFP, Rome.

ثمة مجالا كبيرا للتوسع. وهناك توقع واسع النطاق لأن يتوسع **البرنامج** في استخدامه للتحويلات النقدية والقسائم بسرعة؛ فالحكومات المضيفة والشركاء في التنمية ومنظمات المجتمع المدني تمارس الضغط من أجل زيادة استخدام التحويلات النقدية والقسائم لأن من المعتقد على نطاق واسع أنه أكثر فعالية من حيث التكاليف وأن له آثارا إيجابية وفوائد تبقى لفترة أطول بالنسبة للاقتصادات المحلية.

15- وفي إطار النهج "الجريء الحذر" المتبع في تنفيذ السياسة، ما زال الحجم المتوسط لعمليات **البرنامج** في مجال التحويلات النقدية والقسائم متواضعا نسبيا إذا ما قورن بالمبادرات الوطنية مثل تلقي أسر يبلغ عددها 3.5 مليون لتحويلات نقدية في إطار برنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا، أو المليوني أسرة التي تتلقى الدعم في برنامج بطاقات "الوطن" في باكستان.[7] كما أن **البرنامج** بذل بعض المحاولات للجمع بين التحويلات النقدية والقسائم والأغذية أو تنفيذها تباعا.

16- لكي يتمكن **البرنامج** من التوسع في برامجه الخاصة بالتحويلات النقدية والقسائم فإن الأمر يقتضي زيادة الاستثمارات من أجل تعزيز القدرات التحليلية، وإقامة نظم لجمع أفضل الممارسات وتعميمها، وزيادة فرص تحقيق كفاءة التكلفة مثل تطوير البرمجيات أو الشراء بواسطة بطاقات السحب، وضمان التنفيذ الخاضع للضوابط والمساءلة. ولهذا الغرض شرع **البرنامج** في مبادرة "النقد من أجل التغيير" من أجل تحديد ومعالجة الحواجز التي تعرقل التوسع في أساليب استخدام التحويلات النقدية والقسائم. وتشمل المبادرة التي توجهها شعبة البرامج عشر شعب بالإضافة إلى المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية من أجل تحديد المهارات والآليات اللازمة في **البرنامج** لضمان وجود العمليات والضوابط الملائمة لتصميم وتنفيذ البرامج على نحو يتسم بالاستدامة والفعالية والكفاءة. وستكفل المبادرة اشتراك ضوابط البرمجيات، وغيرها من أدوات التكنولوجيا، والعمليات المالية واللوجستيات، في أساس واحد، مع القيام عند الضرورة بالمواءمة المناسبة لسياقات البرامج كل على حدة.

حدود وأهداف المساعدة الغذائية القائمة على النقد في البرنامج

17- ينبغي للتدخلات الخاصة بالتحويلات النقدية والقسائم وفقا لسياسة سنة 2008 أن ترمي إلى تعزيز فرص الوصول العاجل إلى الأغذية والتغذية بالنسبة للسكان الضعفاء بطرق تساعد على تحقيق الأهداف الاستراتيجية **للبرنامج** والنتائج المنشودة. وفي بعض الأحيان يستخدم **البرنامج** - استجابة للأولويات التي يعرب عنها المستفيدون، أو لطلبات الحكومات أو الجهات المانحة أو الشركاء - مشروعات التحويلات النقدية والقسائم لتعزيز الأمن الغذائي بدلا من تقديم المساعدات الغذائية العاجلة. وقد ينجم عن ذلك بعض المقايضات بين الفرص والمخاطر في إطار النهج "الجريء الحذر".

18- وتشمل الفرص زيادة النطاق من أجل: 1) العمل في الأماكن التي تتميز بمعدلات مرتفعة من الجوع وسوء التغذية حيث تدل الظروف على أن التدخلات التي لا تشمل التحويلات الغذائية يمكن أن يكون لها تأثير أكبر من التدخلات التي تشمل تلك التحويلات؛ 2) تعزيز وتنمية الأسواق الغذائية والزراعية؛ 3) المساعدة على زيادة آثار التدخلات التي تشمل التحويلات الغذائية (ومثال ذلك عن طريق توسيع نطاق سبل كسب العيش)؛ 4) النظر في الجمع بين التحويلات الغذائية المباشرة والنقد والقسائم أو تقديمهما تِباعاً؛ 5) العمل مع الحكومات والشركاء في التنمية لإدراج شبكات أمان المساعدة الغذائية في استراتيجيات الحماية الاجتماعية؛ 6) المساهمة في تسليم مسؤولية البرامج على نحو مستدام للحكومات والمجتمعات المحلية والشركاء.

[7] الحجم مقيد أيضا بالسقف المحدد في "التوجيهات المتعلقة بالنقد والقسائم" بثلاثة ملايين دولار أمريكي لعمليات النقد والقسائم. (OD2007/001، 15 مايو/أيار).

19- أما المخاطر فتشمل: 1) زيادة النزعة الذاتية في تحديد ما هي التدخلات التي ينبغي دعمها، نظرا لزيادة الفرصة المتاحة لمساعدات الأمن الغذائي؛ 2) نشوء مسؤوليات جديدة في وظائف دورات المشروعات مثل التقدير والتصميم والتنفيذ والرصد والتقييم مع وجود احتياجات مختلفة في مجال الدعم التقني؛ 3) زيادة التعقيد في عملية توفير الإرشاد المتسق، وقياس النتائج المؤسسية، وتنمية وحشد الموارد البشرية الملائمة؛ 4) إضعاف الميزة النسبية التي يتمتع بها **البرنامج** في مجال المساعدة الغذائية.

20- وعلى النحو المقترح في سياسة سنة 2008، فإن هذه الفرص والمخاطر خاصة بالسياق ويجب دراستها بعناية للتأكد من أن التدخلات المستدامة تتسق مع ولاية **البرنامج** المزدوجة وهي الاستجابة للأزمات عن طريق عمليات الطوارئ وتعزيز التنمية الطويلة الأجل التي تكسر دورة الجوع والفقر.

التكنولوجيا

21- من التطورات التي طرأت منذ سنة 2008 التوسع السريع في التكنولوجيا والبنى الأساسية المتاحة للمعاملات القائمة على النقد حتى في المناطق الريفية النائية. ويشمل التوسع استخدام الهواتف المتنقلة (كما هو الحال في الفلبين والجمهورية العربية السورية)، والصيرفة المتنقلة والبطاقات الذكية (كما هو الحال في ملاوي)، ومجموعة مختلفة من حلول الإنترنت أو الحلول الرقمية أو المستعينة بالاستدلال الأحيائي للتحقق من هوية المستفيدين، والتنفيذ والرصد (كما هو الحال في زامبيا). ولا تقتصر التكنولوجيا التي تتطور باستمرار على إتاحة فرص جديدة لتقديم الخدمات للمستفيدين، بل توفر أيضا وسائل أكثر كفاءة وفعالية لرصد التدفقات المالية والتخفيف من آثار المخاطر. والفرصة المتاحة **للبرنامج** من أجل إنشاء شراكات تشغيلية جديدة، وبخاصة في القطاع الخاص، فرصة هائلة.

22- ومن التحديات التي تواجه المكاتب القطرية الاهتداء إلى طرق مناسبة للاتصال بالمنابر المتاحة. وتتنوع الحلول من حيث التكاليف والأهمية في السياقات المختلفة بما في ذلك تكاليف الإنشاء مقابل تكاليف الإدارة، وإتاحة وسائل الاتصال في المناطق المستهدفة، ومدى دراية المستفيدين بالتطبيقات. ويتعين موازنة استخدام أعظم التطبيقات تقدما مع الحاجة إلى ضمان كون هذه التطبيقات ذات صلة بالبرامج وملاءمة لها. ومن الواضح على نحو متزايد أن التكنولوجيا، وإن كان ينبغي أن تكون مكونا لا غنى عنه في مرحلة التصميم، فإنها لا ينبغي أن تكون هي الاعتبار الرئيسي في اتخاذ القرارات بشأن ملاءمة التدخلات. ومن المهم بالإضافة إلى الأداء المالي والتقني المتين تحديد حلول مصممة وفق احتياجات **البرنامج**، بحيث ترمي لا إلى تحقيق المرونة في تلبية احتياجات المستفيدين فحسب، بل ترمي أيضا إلى تحقيق المساءلة والمراقبة والتخفيف من آثار المخاطر.

التمويل

23- أدت الممارسة القاضية بإدراج أنشطة التحويلات النقدية والقسائم في هيكل التكلفة القائمة على الكمية في **البرنامج** إلى نشوء صعوبات في تخطيط تلك الأنشطة، وتقدير تكاليفها النسبية وإدارتها وتنفيذها. كما أنها تمخضت عن تحديات تتعلق بوضع علامات مرجعية يمكن مقارنتها فيما بين المشروعات، وتقييم الأداء، وتقدير الآثار.

24- وتسمح التغييرات التي اعتمد إدخالها مؤخرا على الإطار المالي **للبرنامج** (WFP/EB.2/2010/5-A/1) بتدبير موارد للأنشطة السلعية والأنشطة غير السلعية معا أو كل على حدة، مع عزل تكاليف الأنشطة غير السلعية في نطاق المشروعات. ومن شأن هذا الخيار أن يزيد من الشفافية، ويعزز التخطيط والإدارة، ويسمح بإقامة روابط واضحة مع

مؤشرات الأداء بالنسبة لشتى الأنشطة. وسيكون من الممكن بسهولة تحديد تكاليف السلع لكل طن متري، وهو ما يسمح بوضع علامات مرجعية أدق ومقارنة الأنشطة غير السلعية فيما بين المشروعات.

الأولويات الاستراتيجية

25- يبرز الآن عدد من الأولويات بالنسبة للاستثمار الطويل الأجل. وستعالج هذه الأولويات في إطار تشغيل مبادرة النقد من أجل التغيير.

26- *ضمان استناد عملية البرمجة إلى تقييمات*. ينبغي **للبرنامج** مواصلة الاستثمار في تنقيح التقييمات والتحليلات لضمان ارتكاز استخدام الأغذية والتحويلات النقدية والقسائم على أدلة ذات صدقية ومرتبطة بالسياق. ذلك أن تقديرات الاحتياجات والأسواق وآليات التنفيذ عوامل مهمة في اتخاذ القرارات. كما أن وضع نظم الرصد والتقييم المناسبة والخطط الاحترازية جزء لا يتجزأ من البرمجة القائمة على الأدلة لدى **البرنامج**. ولإقامة البرمجة على التقييمات أهمية حيوية لضمان استخدام الأداة الصحيحة في الوقت الصحيح والمكان الصحيح.

27- *وضع بروتوكولات وضوابط للتوسع في برامج التحويلات النقدية والقسائم على النحو الملائم*. تبين التجربة أن هناك ثلاثة مجالات للاستثمار من شأنها أن ترسي الأسس للتوسع في برامج التحويلات النقدية والقسائم: 1) التوسع في توجيه البرامج وصقلها؛ 2) تصميم وتنفيذ برنامج لتنمية القدرات من أجل **البرنامج**؛ 3) صقل الأدوات والنظم اللازمة لقياس النتائج وتبرير الموارد. وستعمل مبادرة "النقد من أجل التغيير"، التي تقودها شعبة البرامج، من خلال مجموعة توجيهية ومجموعة لأصحاب المصلحة من مختلف الشعب من أجل النظر في النظم والعمليات واحتياجات تنمية القدرات للانتقال من استخدام النقد والقسائم على سبيل التجربة إلى نقطة تستخدم فيها 30 إلى 40 في المائة من التحويلات النقد أو القسائم. وستكفل المبادرة قيام علاقات التآزر فيما بين الشعب وعملها بصورة مشتركة مع المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية، وستقدم الدعم للمكاتب الميدانية. وسيكون الهدف الرئيسي هو توفير قيادة مدعمة بمواد توجيه البرامج والتدريب. وستراعى الاحتياجات المتعلقة بالقدرات في سياقات شتى بما في ذلك الاحتياجات الخاصة بالبلدان المتوسطة الدخل.

28- *التكنولوجيا، وإدارة المخاطر، والمساءلة*. سيواصل **البرنامج** تحسين إدارته لأنشطة التحويلات النقدية والقسائم مستخدما في ذلك أنجع وأكفأ الحلول المتاحة لرصدها ومراقبة تكاليف الوحدات في جميع أجزاء السلسلة وإدارة المخاطر. وسيسعى **البرنامج** أيضا إلى إيجاد حلول تكنولوجية لتنفيذ برامج التحويلات النقدية والقسائم على نحو فعال.

29- *تعزيز أسلوب الإدارة من أجل النتائج*. سيواصل **البرنامج** الاستثمار في نظام لرصد وتقييم حافظته المتنامية الخاصة بالتحويلات النقدية والقسائم، راميا إلى التوسع في التنفيذ وزيادة الآثار؛ وسيقتضي ذلك إقامة شراكات فيما بين الشعب.

30- *إقامة شراكات استراتيجية وتقنية*. يحتل **البرنامج** وضعا يمكنه من أن يكون قائدا في مجال التحويلات النقدية والقسائم الرامية إلى توفير فرص الوصول إلى الأغذية. ومن الممكن استغلال الإمكانيات عن طريق الشراكات الاستراتيجية والتقنية – بما في ذلك الشراكات مع القطاع الخاص، والحكومات، والوكالات الدولية، والمنظمات غير الحكومية – التي تسهل تنفيذ أنشطة التحويلات النقدية والقسائم بطريقة ملائمة وبسرعة وعلى نحو منسق، وذلك بالإضافة إلى تقاسم الدروس المستفادة وأفضل الممارسات. ويعمل **البرنامج** في الوقت الحاضر مع المنظمات غير الحكومية ذات التجربة في

تنفيذ برامج التحويلات النقدية والقسائم؛ وهو يدرس، كجزء من مبادرة "شراكة التعلم في مجال النقد"،[8] الطرق المتاحة لتنسيق الجهود من أجل تنمية القدرات. و**للبرنامج** أيضا اتفاقات شراكة شاملة مع البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ووكالات أخرى في الأمم المتحدة، وهو ما يرسي أساسا راسخا لمزيد من المبادرات المشتركة في هذا الميدان.

31- *ضمان التكامل المناسب بين برامج التحويلات النقدية والقسائم مع النظم الوطنية لشبكات الحماية والأمان الاجتماعيين.* سيكفل **البرنامج** تنفيذ برامج التحويلات النقدية والقسائم والأغذية بما يتمشى مع النظم القطرية للحماية والأمان الاجتماعيين. ويشمل ذلك تقديم الدعم التقني والتنفيذي لتطبيقها، والمشروعات الإرشادية النموذجية، وتوسيع نطاقها وتنقيحها، وإمكانية تسليم المسؤولية عن أنشطتها، وفقا لما هو ملائم.[9] ويضطلع **البرنامج** بدور هام في ضمان إدراج التدابير الملائمة بخصوص الأمن الغذائي والتغذوي في النظم القطرية. وفي هذا الصدد يتعاون **البرنامج** مع حكومتي البرازيل والمكسيك مثلا للتعلم من أفضل الممارسات، ومن الأدلة ومبادرات تنمية القدرات الناجمة عن نظمهما الوطنية الخاصة بشبكات الحماية والأمان الاجتماعيين.

[8] "شراكة التعلم في مجال النقد" هي تجمع من المنظمات غير الحكومية تشمل أوكسفام، ومنظمة إنقاذ الطفولة، والصليب الأحمر البريطاني، والمجلس النرويجي للاجئين، ومبادرة العمل على مكافحة الجوع، وتمولها إدارة المعونة الإنسانية بالاتحاد الأوروبي، وقد أنشئت للتعلم من التجارب المكتسبة في مجال برمجة التحويلات النقدية والقسائم، وتشاطر تلك التجارب وتوثيقها (http://www.cashlearning.org/).

[9] انظر Gentilini, U. and Omamo, S.W. 2009. Unveiling Social Safety Nets. WFP Occasional Paper No.20. Rome؛ وكذلك الوثيقة "برنامج الأغذية العالمي وشبكات الأمان القائمة على الغذاء: المفاهيم والتجارب وفرص البرمجة في المستقبل" (WFP/EB.3/2004/4-A).