

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 2012/2/15-13

## تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم سياسة البرنامج في  
مجال التغذية المدرسية

للنظر



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.1/2012/6-D**

18 January 2012

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع على وثائق المجلس التنفيذي

في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (<http://executiveboard.wfp.org>)

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

مديرة مكتب التقييم: السيد H. Wedgwood رقم الهاتف: 066513-2030

كبيرة موظفي التقييم: السيد S. Burrows رقم الهاتف: 066513-2519

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، كبيرة المساعدين الإداريين، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بتوفير الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## ملخص

إن سياسة التغذية المدرسية المعتمدة في نوفمبر/تشرين الثاني 2009، هي إحدى السياسات الأولى التي تأخذ بمبادئ خطة البرنامج الإستراتيجية للفترة 2008-2013. وقد قام المجلس أيضاً، عندما منح موافقته، بالتكليف بإجراء تقييم السياسة هذا. ويقدر التقييم ما يلي: (1) جودة السياسة؛ (2) التقدم في التنفيذ المبكر للسياسة؛ (3) العوامل التي تؤثر على التقدم والتي يمكن استخلاص دروس عملية منها. ولا يمثل التقييم تقييماً لأثر التغذية المدرسية بحد ذاته، مع أنه يتناول مسألة اتساق السياسة مع الأدلة الناشئة حول أثر التغذية المدرسية. ونظراً لقصر الفترة الزمنية منذ اعتماد السياسة، فإن التقييم يعتبر تقديراً لعمل لا يزال مستمراً.

ويركز التقييم على التغذية المدرسية في المدارس الابتدائية ويستبعد التغذية المدرسية في حالات الطوارئ. وهو يستند إلى استعراض الوثائق والبيانات وإلى مقابلات أجريت مع أكثر من 300 من أصحاب المصلحة، وإلى دراسات حالة ثمانية من البلدان اختيرت لتمثل بلدان المبادرة وغيرها من البلدان ومختلف مستويات الإدارة الحكومية لنظم التغذية المدرسية والتنوع الجغرافي بين البلدان.

ووجد التقييم أن السياسة تستجيب لسياق دولي دينامي، وكذلك إلى التطورات الإستراتيجية ضمن البرنامج. وقد جاء اعتمادها في الوقت المناسب وهي مكتوبة بصورة واضحة مقنعة. كما إنها متوائمة جيداً مع خطة البرنامج الاستراتيجية وسياساته الأخرى ومع مبادئ فعالية المعونة. وقد استندت إلى عملية مراجعة مطلعة لما تراكم من أدلة تتعلق بالرؤية الشمولية للتغذية المدرسية باعتبارها أداة للحماية الاجتماعية والحاجة إلى العمل لتحقيق النظم الحكومية المستدامة وإمكانيات ربط التغذية المدرسية بالتنمية الزراعية. ويعتبر اقتراح معايير للجودة في التغذية المدرسية ابتكاراً له أهميته.

كما وجد التقييم أن السياسة تشوبها أوجع ضعف كبيرة: فهي لا تميز بوضوح كاف بين حالة التغذية المدرسية بشكل عام والدور المحدد أو الأدوار المحددة التي ينبغي أن يؤديها البرنامج في التغذية المدرسية؛ وكانت معالجتها لمسألة الحماية الاجتماعية تتسم بالضيق الزائد؛ ومع أنها استندت إلى أدلة قوية، فقد مالت إلى السماح للمناصرة بأن تقوض التوجيه المتوازن. يجب أن تشدد على الحاجة إلى التركيز في كل عملية على مجموعة فرعية من الأهداف المتعددة للتغذية المدرسية وعلى أهمية استخدام فعالية التكلفة كمعيار لا في تصميم تدخلات التغذية المدرسية فحسب بل كذلك في تحديد ما إذا كان يتعين استخدام التغذية المدرسية أو غيرها من الوسائل لتحقيق النتائج المقصودة. كما كان من الممكن أن تتعزز الجوانب العملية من السياسة لو أنها تضمنت خطة للتنفيذ رفيعة المستوى.

ومن الصعوبة بمكان أن تعزى النتائج المتحققة إلى السياسة لأنها حديثة العهد ولأنها تؤيد عناصر كثيرة من الممارسة التي كانت جارية بالفعل وقت صياغتها. ومع ذلك، فإن السياسة مرتبطة بالواقع وهي تنعكس بالفعل بعدة طرق إيجابية في حافظة البرنامج وأنشطته. على أن التغيير الاجتماعي المتوخى في السياسة وفي إجمالي التحول الاستراتيجي للبرنامج الذي تسانده السياسة، يتطلب في العادة كثيراً من الوقت. والنجاح في مواصلة التنفيذ لا يعتمد على مجرد المشورة التي تقدمها الوحدات التقنية في المقر – والتعقد والاتساع في السياسة يجعل تقديم هذه المشورة مسألة صعبة – بل يعتمد كذلك على ترتيبات التمويل في المنظمة ككل وعلى بنية الحوافز التي لا يزال العمل على وضعها مستمراً.

وهناك مجال للتقدم خصوصاً في تحديد موقع عمليات التغذية المدرسية في قطاع شبكات الأمان/الحماية الاجتماعية، مع ضمان الامتثال لتوجيهات التغذية لدى البرنامج.

ويقدم التقييم أربع مجموعات من التوصيات التي تتفق مع روح السياسة ومضمونها: (1) توضيح السياسة وتحديثها؛ (2) تنفيذ السياسة بصورة أكثر فعالية؛ (3) تعزيز تمويل السياسة؛ (4) تكثيف عملية التعلم ومواصلة تطوير السياسة.

## مشروع القرار\*

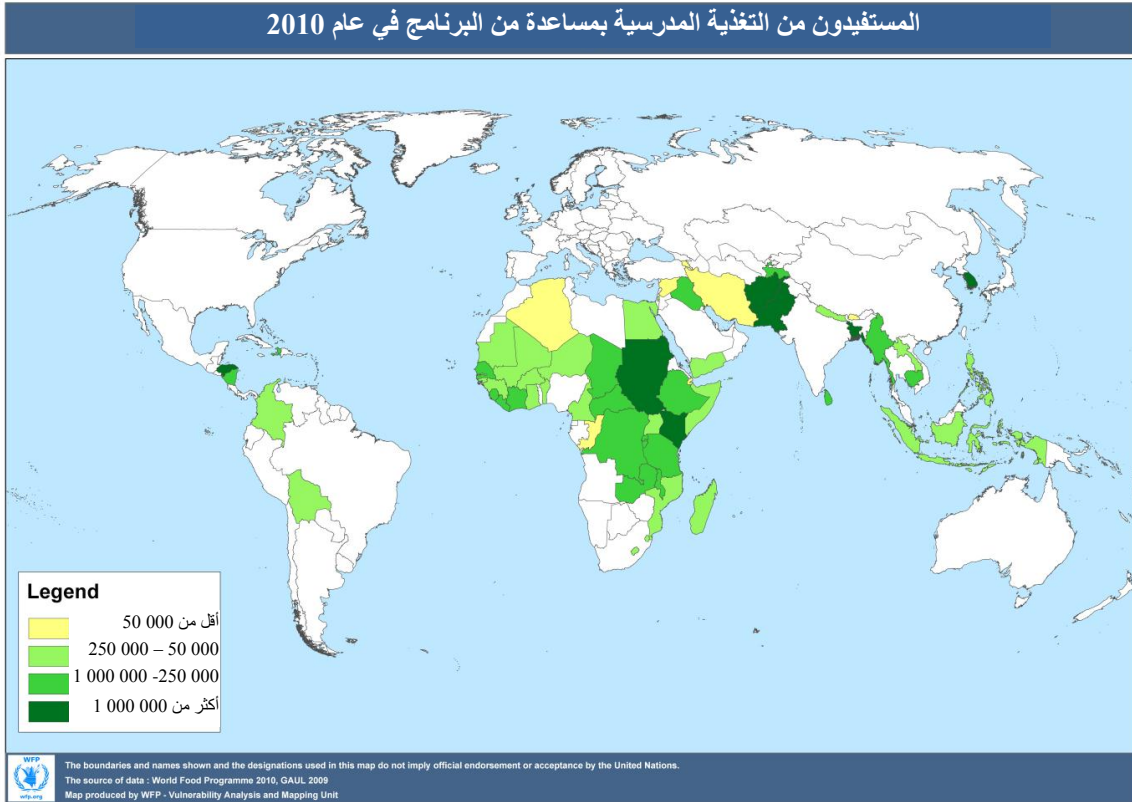
يأخذ المجلس علماً بالموثيقة "تقرير موجز عن تقييم سياسة البرنامج في مجال التغذية المدرسية" (WFP/EB.1/2012/6-D) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.1/2012/6-D/Add.1) ويشجع على مواصلة العمل في تنفيذ التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس في مناقشته.

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

## مقدمة

### سياق البرنامج

- 1- خلال السنوات الأخيرة، أصبحت التغذية المدرسية التي يقدمها البرنامج (الوجبات المدرسية والبسكويت والحصص المنزلية) تصل إلى أكثر من 20 مليون طفل سنوياً نصفهم تقريباً من البنات.<sup>(1)</sup> وفي عام 2009، استثمر البرنامج 475 مليون دولار أمريكي (14 في المائة من ميزانيته) في التغذية المدرسية. وتبين الخارطة أدناه نطاق أنشطة التغذية المدرسية التي قام بها البرنامج في عام 2010.



إن الإشارات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذا المنشور لا تعبر بأي حال من الأحوال عن موقف برنامج الأغذية العالمي بشأن المركز القانوني أو حدود أو تخوم أي بلد أو أرض أو مدينة أو منطقة.  
المصدر: برنامج الأغذية العالمي 2010 وضعت الخريطة وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، التابعة للبرنامج.

- 2- وكان المجلس قد وافق في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 على سياسة التغذية المدرسية، وهي إحدى السياسات الأولى التي تأخذ بمبادئ خطة البرنامج الاستراتيجية للفترة 2008-2013. وهي تتفق تماماً مع توجه الخطة نحو المساعدة الغذائية وتنمية القدرات. وتعتبر مبادرة الشراء من أجل التقدم مبادرة متصلة بهذا الموضوع غير أنها موازية له.

### أهداف التقييم والنهج المتبع فيه

- 3- وقد قام المجلس أيضاً، عندما منح موافقته، بالتكليف بإجراء تقييم لهذه السياسة، على أن يقدم له في دورته الأولى لعام 2012. ويستعرض هذا التقييم المؤقت جودة السياسة وتنفيذها المبكر ويستخلص الدروس العملية. ولا يمثل التقييم تقييماً لأثر التغذية المدرسية بحد ذاته، غير أنه يتناول مسألة اتساق السياسة مع الأدلة الناشئة حول أثر التغذية المدرسية.

(1) التقرير السنوي للبرنامج لعام 2010.

وتقضي اختصاصات التقييم باستبعاد التغذية المدرسية في حالات الطوارئ، حيث أن التقييم يركز على المدارس الابتدائية. ومع ذلك، فإن نطاق التقييم لا يزال على درجة كبيرة من الاتساع لأن السياسة تربط التغذية المدرسية بنتائج كثيرة. وقد تمثلت بعض التحديات في وجه التقييم في أن الفترة قصيرة بين اعتماد السياسة وتقييمها، وفي تعقد أهدافها، وفي طريقة الجمع فيها بين الاستمرارية والابتكار.

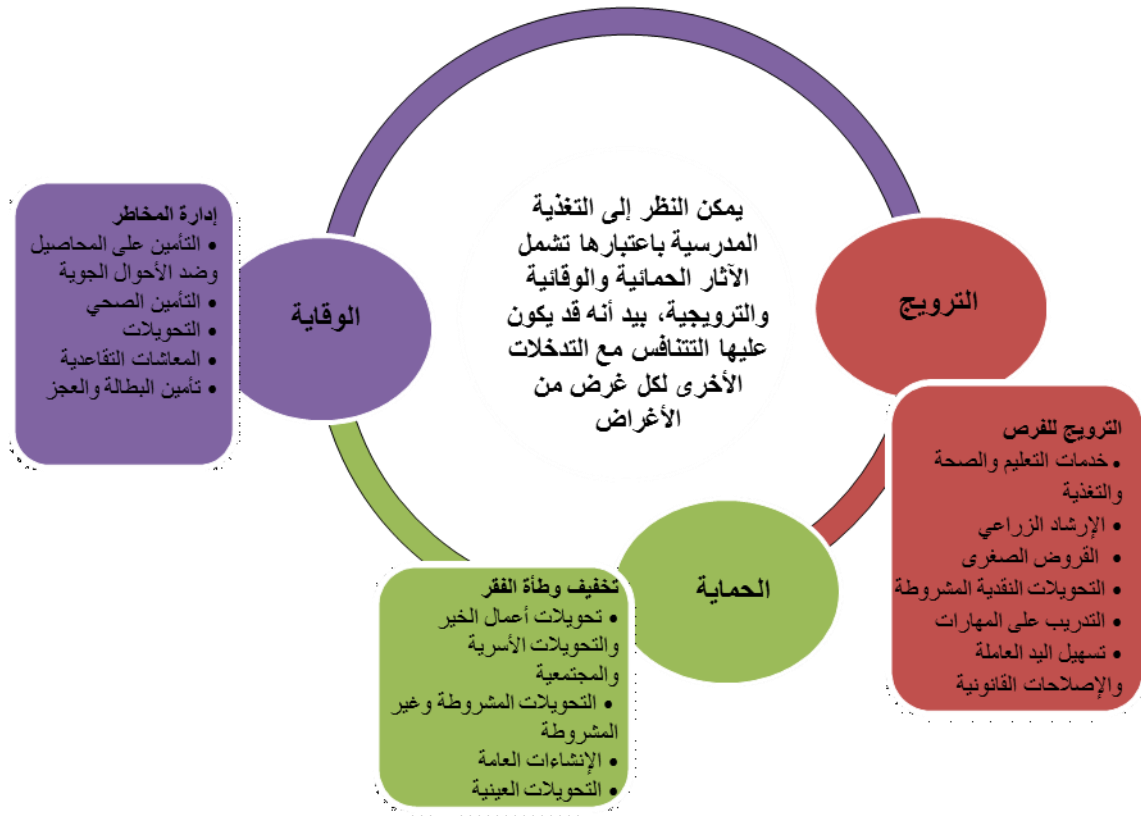
4- وقد جرى التقييم في الفترة من أبريل/نيسان إلى نوفمبر/تشرين الثاني 2011 وهو يستخدم منهجية وأسئلة للتقييم اتفق عليها عند بدايته. وهو يستند إلى استعراض الوثائق والبيانات وإلى مقابلات أجريت مع أكثر من 300 من أصحاب المصلحة، وإلى دراسات حالة ثمانية من البلدان – هي أفغانستان وبوتان والجمهورية الدومينيكية وهندوراس وملاوي ومالي وموزامبيق وطاجيكستان – تم اختيارها بحيث تمثل بلدان المبادرة وغيرها من البلدان ومختلف مستويات الإدارة الحكومية لنظم التغذية المدرسية والتنوع الجغرافي بين البلدان. واستشيرت في هذا السياق مجموعة مرجعية واسعة في مختلف أنحاء البرنامج. والتقارير النهائي المعلومات المرتدة من حلقة عمل عقدت في روما لمدة يومين.

### السياق الدولي

5- وتستجيب السياسة لسياق دولي دينامي وكذلك للتطورات الإستراتيجية الجارية ضمن البرنامج. وللشواغل إزاء فعالية المعونة صلتها بالموضوع: فعلى الرغم من بعض التقدم المتحقق، يستمر وجود التحديات المتعلقة بالملكية القطرية وبالقدرة على التنبؤ بالمعونة. وتحدد السياسة أهدافاً متعددة للتغذية المدرسية تتعلق بالحماية الاجتماعية والتنمية الاقتصادية المحلية، فضلاً عن التعليم والصحة والمسائل الجنسانية والتغذية. والسياق الدولي أخذ في التغيير في جميع هذه المجالات وفي المسائل الخاصة بفعالية المعونة. وعلى وجه الخصوص، فإن النهج الدولية إزاء الحماية الاجتماعية تميل الآن إلى النظر في شبكات الأمان في السياق الأعم للإمكانات الوقائية والحمانية والترويجية لنظم الحماية الاجتماعية. ويمكن أن يكون هناك للتغذية المدرسية آثار وقائية وحمانية وترويجية، غير أنه قد يتعين عليها، في كل بعد من هذه الأبعاد، أن تتنافس مع التدخلات الأخرى (أنظر الشكل 1 أدناه).

6- وفيما يتعلق بالتغذية، هناك اعتراف دولي بالأهمية الحاسمة، من منظور دورة الحياة، للأيام الألف الأولى بعد بدء الحمل. وفيما يتعلق بالتعليم، يسلم بأنه لا بد من تكميل المكتسبات الخاصة بإتاحة فرص الوصول إلى التعليم بتحسينات نوعية تضمن تحقق التعلم. وليس هناك أدنى شك في أن للتغذية والتعليم أهمية للتعاقب بين الأجيال. ولا يعتبر البعد الخاص بالتغذية المدرسية المنتجات المحلية، الذي يربط التغذية المدرسية بترويج الزراعة، بعداً جديداً، غير أنه يحظى باهتمام متزايد.

الشكل 1- إطار الحماية الاجتماعية بأبعاده الثلاثة



Source: Building Resilience and Opportunity: Better Livelihoods for the 21<sup>st</sup> Century. Emerging ideas for the World Bank's 2012–2022 Social Protection and Labor Strategy: For Consultation. World Bank, Human Development Network, 2011.

## أصول السياسة

7- وليس لسياسة عام 2009 أي سلائف سبقتها، مع أن نهج البرنامج إزاء التغذية المدرسية كان مجسداً في مختلف الخطوط التوجيهية الموجهة للموظفين. وقد تقاربت وتلاقت الدوافع المختلفة لإعداد السياسة. ورأت وحدة التغذية المدرسية حاجة إلى تحديث التوجيهات العملية التي يقدمها البرنامج وتوضيحها وتدوينها. وشعر عدة أعضاء من أعضاء المجلس أن البرنامج بحاجة إلى وضع مبرر منطقي أكثر وضوحاً لأنشطته في مجال التغذية المدرسية. وسلطت الأزمة الغذائية في عام 2008 الضوء على التغذية المدرسية كشبكة أمان يمكن توسيعها في أحوال كثيرة وبسرعة، وبذلك أوحى بوجود أدلة قوية تبرر الأخذ بالتغذية المدرسية. كما كان من المنطقي إجراء استعراض لنهج البرنامج إزاء التغذية المدرسية في سياق الخطة الإستراتيجية المفصلية للفترة 2008-2013.

8- وفي عام 2008 نوقشت بصورة غير رسمية مسودة للسياسة غير أنها أعيدت إلى واضعيها للمزيد من العمل. وكانت وحدة التغذية المدرسية تتعاون فعلاً في ذلك الوقت مع البنك الدولي ومع الشراكة المعنية بنماء الطفل. واستجابت بمضاعفة الجهود لتعزيز قاعدة الأدلة التي تقوم عليها السياسة. وتمحورت هذه الجهود في إصدار الدراسة المشتركة المعنونة "إعادة التفكير في التغذية المدرسية"<sup>(2)</sup> والتي جاءت بدعم من التغذية المدرسية بالمنتجات المحلية، وفي إجراء استعراض شامل لتجربة البرنامج في مجال التغذية المدرسية، ووضع نموذج للفوائد المحتملة من التغذية المدرسية "قضية الاستثمار".

(2) Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. and Drake, L. 2009. Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector. Washington, DC, World Bank.

## السمات الرئيسية للسياسة

9- لا تحدد السياسة أهدافاً للبرنامج في مجال التغذية المدرسية، غير أن "الرؤية" التي تنص عليها هي بمثابة هدف للسياسة:

تتمثل رؤية البرنامج في الحد من الجوع في أوساط أطفال المدارس بحيث لا يكون عقبة في وجه نمائهم. (الفقرة 35)

10- وتقتصر السياسة الحماية الاجتماعية بوصفها إطاراً شاملاً لعدد من الحواصل الممكنة يمكنها، أن تشمل وظيفة شبكة أمان مباشرة (نقل القيمة)، وفوائد خاصة بالتعليم (من خلال الحوافز المقدمة للالتحاق والمواظبة، ومن خلال تعزيز القدرة على التعلم)، وفوائد تغذوية (وبالحد من الجوع القصير الأجل وتحسين الوضع التغذوي للأطفال، وخصوصاً بتقوية الأغذية وباقترانها بإزالة الديدان)؛ وإمكانيات التغذية المدرسية بالنسبة لدعم المساواة بين الجنسين؛ والتغذية المدرسية باعتبارها "قاعدة" لتحقيق فوائد أوسع نطاقاً، ليس أقلها دعم زراعة الحيازات الصغيرة من خلال التغذية المدرسية بالمنتجات المحلية. كما تحدد السياسة أدوار التغذية المدرسية كشبكة أمان في حالات الطوارئ والأزمات الممتدة؛ وفي حالات ما بعد النزاع وما بعد الكوارث وفي الحالات الانتقالية؛ وكذلك في حالات الجوع المزمن. وينتظر من التغذية المدرسية أن تساعد على تعطيل دائرة تواصل الجوع بين الأجيال من خلال المساهمة في التعلم وإكمال الدراسة.

11- ووفقاً لوحدة التغذية المدرسية في البرنامج، تتضمن السياسة ثلاثة "عناصر تجديدية": (1) صياغة التغذية المدرسية كتدخل في مجال شبكات الأمان له حصائل متعددة؛ (2) العمل بصورة أقوى مع الحكومات (بالتركيز على تعزيز نظم وطنية للتغذية المدرسية المستدامة)؛ (3) إدخال المعايير الثمانية الخاصة بالجودة والاستدامة (أنظر المربع 1).

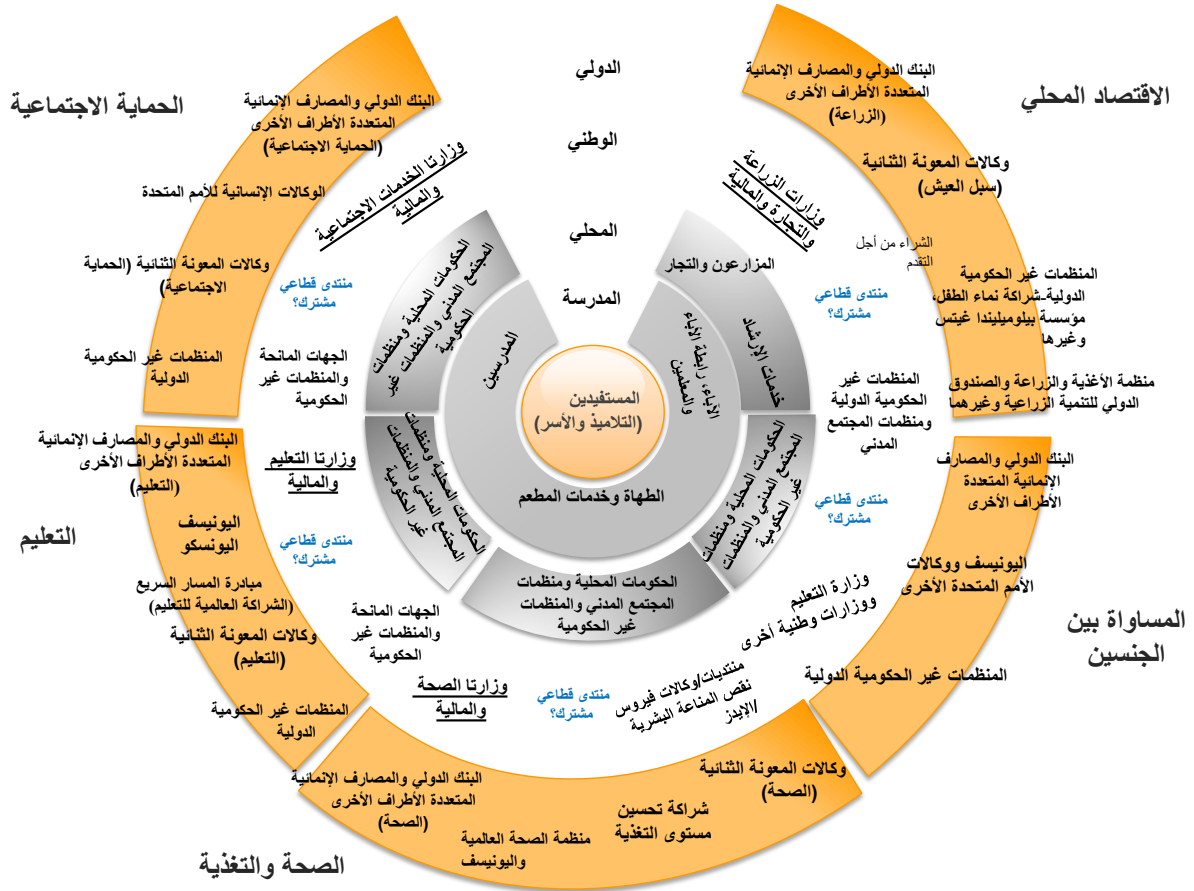
### المربع 1- معايير الجودة الثمانية في التغذية المدرسية

- 1- الاستدامة
- 2- المواءمة السليمة مع إطار السياسات الوطنية
- 3- استقرار التمويل والميزنة
- 4- تصميم البرامج الجيدة المستندة إلى الاحتياجات والفعالة من حيث التكلفة
- 5- الأطر المؤسسية القوية للتنفيذ والرصد والمساءلة
- 6- إستراتيجية الإنتاج وتأمين الموارد محلياً
- 7- الشراكات القوية والتنسيق بين القطاعات
- 8- مشاركة المجتمع المحلي وملكيته القويتان

12- وتبقي السياسة على التركيز التدريجي على الأهداف التعليمية وعلى الروابط مع قطاع التعليم، غير أنها تبرز أيضاً الحواصل الأخرى حيث تمثل الحماية الاجتماعية موضوعاً شاملاً. ويتمثل الأثر في تكثير أصحاب المصلحة الذين سيتعين على البرنامج أن يعمل معهم، ولاسيما على مستوى المكاتب القطرية. ويبين الشكل 2 أدناه درجة التعقيد التي يمكن أن تنتج عما تقدم.



الشكل 2: حواصل متعددة، أصحاب مصلحة متعددون



## النتائج الرئيسية

### المنظور

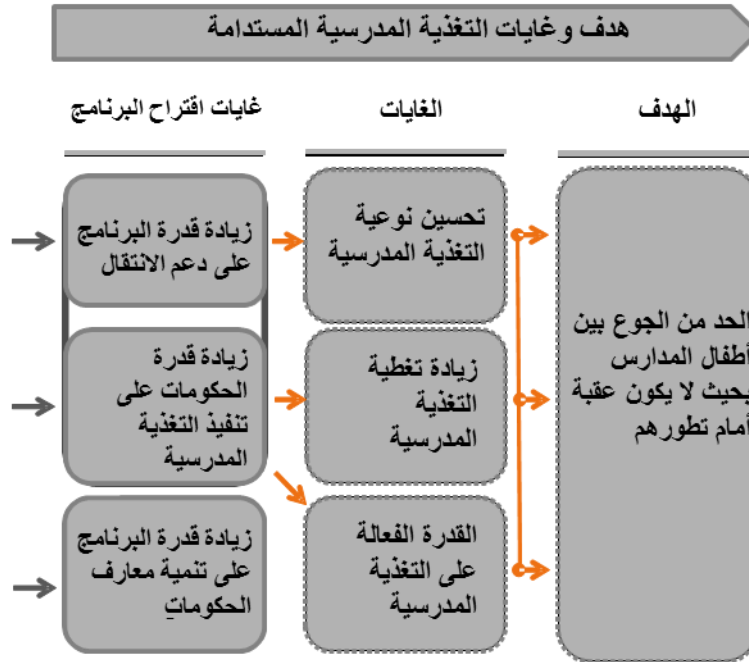
13- أجري التقييم خلال فترة تعميم السياسة. ويضمن هذا التوقيت توفير فرصة مبكرة لتعزيز تنفيذ السياسة، غير أنه يعني أيضاً أن التقييم هو استعراض لعمل لا يزال جارياً وليس تقييماً نهائياً. وهناك ميل طبيعي نحو التركيز على الجوانب التي يمكن إدخال تحسينات فيها، غير أن هذا ليس من شأنه أن يخفي النتائج الإيجابية.

### جودة السياسة

14- السياسة مكتوبة بصورة جيدة عموماً وهي مدعمة بالأدلة. ويتسم العمل على تدوين الممارسات الجيدة في مجال التغذية المدرسية وتحقيق توافق آراء بشأنها بأنه مرتبط بالواقع وقد جاء في الوقت المناسب.

15- وقد كان من الممكن أن تعزز السياسة في ثلاثة مجالات هامة. ففي المقام الأول، كان يتعين أن تميز السياسة بعناية بين الأهداف العامة للتغذية المدرسية والأهداف المحددة التي يعمل البرنامج على تحقيقها. لكن الأمر ترك لوثائق لاحقة لتفسير أن أهداف السياسة بالنسبة للبرنامج هي: (1) تحسين نوعية التغذية المدرسية؛ (2) توفير تغطية أوسع للتغذية المدرسية؛ (3) إيجاد قدرة فعلية على التغذية المدرسية. والغاية من وثيقة السياسة وآثارها المؤسسية بالنسبة للبرنامج كان يمكن أن تكون أوضح لو أن الأهداف المبينة في الشكل 3 كانت قد ذكرت صراحة. ويشكل التحديث الذي قدم إلى المجلس في يونيو/حزيران توسعاً مفيداً في السياسة الأصلية، وهو يهتم بصورة أقوى بالجوانب الواقعية المتصلة بالتنفيذ. (الشكل 3 أدناه يتضمن هو أيضاً معلومات حديثة مفيدة في شرح الموضوع).

### الشكل 3- غايات سياسة التغذية المدرسية وهدفها



المصدر: برنامج الأغذية العالمي. 2009. التغذية المدرسية المستدامة: الخروج بالأطفال من شرك الجوع (مذكرة مفاهيم). روما.

### الشكل 4- التغذية المدرسية التي يقدمها البرنامج: الرؤية والأهداف

## الأهداف: لتحسين جودة التغذية المدرسية وتوسيع وتأمين استدامتها



العامل الأساسي في نقل ملكية التغذية المدرسية إلى الحكومات الوطنية وتعميمها في السياسات الوطنية

المصدر: حلقة العمل المعقودة في مارس/آذار 2011.

- 16- ثانياً، كان ينبغي للسياسة أن تميز بصورة أكثر عناية بين المناصرة والتوجيه. فهناك توتر بين دور الوثيقة في مجال المناصرة (إقناع المجلس وأصحاب المصلحة الأوسع نطاقاً بمشروعية التغذية المدرسية ودور البرنامج في دعمها)، ودورها كوثيقة توجيهية بالنسبة للبرنامج (كيفية مقارنة التغذية المدرسية على المستوى العملي). والمناصرة تميل إلى الهيمنة على الوثيقة. كما لم يكن هناك اعتراف كافٍ بأن الفوائد المحتملة من التغذية المدرسية لا تتحقق بصورة آلية وأن هناك، على صعيد الممارسة العملية، مقايضات بين الأهداف. وتخاطر السياسة، بتمجيدها لجميع الفوائد الممكنة من التغذية المدرسية، بأن تبالغ في التبسيط فتتيح نقطة مرجعية يمكن فيها تبرير جميع أهداف التغذية المدرسية دون التشديد على أن معظم عمليات التغذية المدرسية بحاجة إلى التركيز على مجموعة فرعية من الأهداف الممكنة.
- 17- ثالثاً، كان يتعين أن يوجه مزيد من الاهتمام نحو "العناصر التجديدية" التي تم إبرازها فيما بعد.
- 18- وعلاوة على ذلك، فإن إطار الحماية الاجتماعية شديد المطالب. فسياسة التغذية المدرسية تركز بصورة رئيسية على الجانب المتعلق بنقل القيمة في التغذية المدرسية ولا يبرز بصورة كافية الجوانب الترويجية (أنظر الشكل 1 أعلاه). وهي لا تتابع مفهوم الحماية الاجتماعية إلى نهايته باعتبارها نظاماً شاملاً لا تشكل التغذية المدرسية ضمنه إلا أحد التدخلات الكثيرة المحتملة. فالعرض يفرط في التركيز على البرنامج - وتوصف التغذية المدرسية بأنها القاعدة التي تقوم عليها التدخلات الأخرى - غير أن الآثار الجذرية بالنسبة للبرنامج في نهج يقوم على الحماية الاجتماعية تبقى دون توضيح. وفي مقابل ذلك، فإن التقييم الذي أجري مؤخراً لدور البرنامج في الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان<sup>(3)</sup> يدل على أن الانتقال نحو الحماية الاجتماعية يتطلب تغييرات أساسية في البرنامج على جميع المستويات: من حيث كيفية عمله وفي أهداف برامجه وطرق تعامله مع الجهات الأخرى. ويحذر ذلك التقييم من أن الإكتفاء بإعادة تسمية المشروعات والبرامج بأنها حماية اجتماعية سيضر بمصداقية البرنامج.
- 19- والسياسة تستند بقوة إلى الأدلة وقد كانت عملية جمع الأدلة التي سبقتها مثيرة للإعجاب تماماً. على أن السياسة تميل إلى ذكر النتائج الإيجابية حول الفوائد التي يمكن أن تتأتى عن التغذية المدرسية ولكنها لا تشدد بصورة كافية على العوامل الأخرى التي تستند إليها أيضاً هذه الفوائد.
- 20- وبصورة عامة، تساند الأدلة التي ظهرت مؤخراً ما كان معروفاً وقت إعداد السياسة على الشكل التالي:
- (أ) فيما يتعلق بالفوائد الخاصة بالتعليم: لا شك أن التغذية المدرسية يمكن أن تكون حافزاً على الإلتحاق والمواظبة. ويمكن توجيهها بصورة فعالة بحيث تستهدف البنات من خلال التغذية في الموقع ومن خلال الحصص المنزلية. على أن كون هذه الآثار كثيراً ما تتبدى لا يعني أنها حتمية (وهذا استنتاج أساسي توصلت إليه تقييمات للأثر أجريت مؤخراً). وتحقق آثار أخرى على طول السلسلة السببية يثير قدراً أكبر من الإشكاليات. فالمواظبة ضرورية لكي يجري التعلم ولكنها ليست كافية إطلاقاً لوحدها. ويعود ذلك إلى أن تحقق التعلم مرهونٌ بوجود المدرسين ونوعيتهم، إلى جانب توفر الجوانب الأخرى من البيئة التعليمية، وقد يكون مردود الاستثمار ضعيفاً إذا انقطع الأطفال عن الدراسة مبكراً. وقد تترتب على التغذية المدرسية آثار غير مرغوب بها أو متعارضة بالنسبة لنظام التعليم ككل. فهي، مثلاً، يمكن أن تؤدي إلى تفاقم مشكلة الاكتظاظ في المدارس وإلى إجهاد المرافق غير الكافية. وهناك أدلة تجريبية تفيد بأن الجوع القصير الأجل يمكن أن يضر بالقدرة على التركيز وبالآداء المعرفي،

(3) دور برنامج الأغذية العالمي في الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان: تقييم استراتيجي. التقرير الموجز عن التقييم متاح في الوثيقة WFP/EB.A/2011/7-B ورد الإدارة عليه يرد في الوثيقة WFP/EB.A/2011/7-B/Add.1.

- غير أن تقييمات الأثر وجدت أن من الأكثر صعوبة التدليل على وجود تحسن مقابل في الأداء يمكن أن يعزى إلى التغذية المدرسية. (وهذا لا يثير الدهشة كلياً نظراً للعوامل التكميلية التي تسهم في التعلم).
- (ب) فيما يتعلق بالفوائد التغذوية: اعترفت السياسة بأهمية "الأيام الألف الأولى" التي لا تغطيها التغذية المدرسية بصورة مباشرة. وقد سلطت السياسة الأضواء على الأهمية المحتملة لبرامج التغذية المدرسية ليس للحد من جوع الأطفال في المدرسة فحسب، بل للمضي كذلك في تعزيز الوضع التغذوي للأطفال وخصوصاً من حيث تقوية الأغذية بالمغذيات الدقيقة، وأشارت إلى الفوائد المعرفية – وبالتالي التعليمية – المحتملة التي يمكن أن تنشأ عن ذلك. وهناك بالفعل حاجة إلى أدلة قوية على أن التغذية المدرسية يمكن أن تأتي بهذه الفوائد: يتفق عدد كبير من الدراسات على وجهة الأثر غير أن الدراسات أقل وضوحاً في تحديد حجم الأثر. وفي الوقت نفسه، تميل الأدلة الحديثة في اثنين من المجالات إلى تعزيز الأهمية التغذوية للتغذية المدرسية. المجال الأول يتعلق بالأثر المنتشر (أي عندما تصل فوائد التغذية المدرسية إلى الأعضاء الآخرين في الأسرة)، أما الثاني فهو يتصل بالأدلة حول التأثير الإيجابي الذي يمكن أن يتأتى عن التغذية المدرسية بالنسبة للفتيات المراهقات من منظور دورة الحياة. ولا تذكر السياسة هذه المسألة الأخيرة مع أن الخطة الإستراتيجية تشير إليها.
- (ج) إن اعتبار التغذية المدرسية واحداً من تدابير الحماية الاجتماعية لا يقدم فوائد جديدة؛ فهو لا يعني أكثر من النظر إلى نفس الآثار بصورة أخرى. من ذلك مثلاً أنه يبرز أهمية نقل القيمة الذي يوفر الحافز لزيادة الالتحاق أو لتخفيض معدلات الانقطاع عن المدرسة في أوقات الشدة. وقد وجهت السياسة الأنظار إلى اثنين من الأدلة "البراماتية" وكلاهما شديد الأهمية: (1) تميل البلدان، مع تطورها، إلى الحفاظ على نظم للتغذية المدرسية؛ (2) يمكن في كثير من الأحيان توسيع نطاق التغذية المدرسية بسرعة (وهذا درس رئيسي من الدروس المستفادة من أزمة عام 2008). يفهم من هذين العاملين أنه ينبغي بالفعل أن تؤخذ التغذية المدرسية في الاعتبار عند النظر في مجموعة تدابير الحماية الاجتماعية المتاحة. على أن السياسة تميل، من جهة أخرى، إلى التقليل من شأن الصعوبات التي تعترض سبيل التغذية المدرسية عند اعتبارها التدخل الأمثل. ولعل التغذية المدرسية تعاني من مشكلتي ارتفاع تكلفة إدارتها ومحدودية الاستهداف فيها. أما أوجه القوة فيها فهي تشمل القدرة على توسيع نطاقها وانخفاض تكلفة الفرصة البديلة في حال توفير الموارد على سبيل المعونة الغذائية (مع أن البرنامج يسعى، وهو على حق في ذلك، إلى زيادة إمكانية تبادل الموارد).
- (د) وفيما يتعلق بالتغذية المدرسية بالمنتجات المحلية، فإن البعد الخاص بالفوائد التي تأتي بها التغذية المدرسية بالنسبة للاقتصاد المحلي هي الأصعب تحقيقاً في سياق إطار "الحماية الاجتماعية"، مع أن من الممكن التوفيق بينها وبين ولاية البرنامج الأعم. ومن المؤكد أن شراء الأغذية يمكن أن يشكل حافزاً للزراعة المحلية. وهناك أمثلة واضحة على ذلك (كما في الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل مثلاً) حيث أسهم ذلك في قيام نظم وطنية راسخة للتغذية المدرسية. وهذه الفوائد المرافقة يمكن أن تجتذب الدعم السياسي، وبالتالي تدعم استدامة التغذية المدرسية. غير أن السياسة تميل إلى الإفراط في تبسيط الآليات التي يمكن من خلالها أن تسهم التغذية المدرسية في التنمية الاقتصادية، وهي تصمت في الوقت نفسه حول العلاقة بين التغذية المدرسية بالمنتجات المحلية والشراء من أجل التقدم.

21- وتعرض السياسة المسألة مدللة على وجوب الاستثمار في التغذية المدرسية استناداً إلى المردود الاقتصادي المرتفع الذي تأتي به. على أن في ذلك تضليلاً لأن السياسة تقدم نموذجاً افتراضياً على أنه استنتاج تجريبي. وهناك بالفعل أدلة على كل حلقة من حلقات السلسلة السببية يستند إليها النموذج، غير أن ثقل الأدلة يشير بصورة قاطعة إلى أن معظم الروابط بسلسلة السببية تبقى واهية. فتحقيق أحد البلدان المنخفضة الدخل النتائج المعروضة في النموذج يتطلب وجوداً كاملاً لجميع

المدخلات التكميلية. وتبين دراسات أجريت مؤخراً، بما فيها التقييمات التي أجراها مكتب التقييم عن أثر التغذية المدرسية في كمبوديا وكوت ديفوار وغامبيا وكينيا أن الفوائد المترابطة الناجمة عن التغذية المدرسية لا يمكن ضمانها وأن الفوائد تتباين حسب النماذج المستخدمة (في الوجبات المدرسية أو الحصص المنزلية أو غيرها). وعلى هذا الأساس:

لا يوجد استنتاج شامل خضع للدراسة والتحليل بعناية. فالآثار النافعة التي تعزى للتغذية المدرسية محدودة إذا حاولنا أن ن فصل التغذية المدرسية عن السياق الأوسع المتعلق بكيفية تحقيق الحاصلات التعليمية والصحية وتلك المتصلة بسبل المعيشة. فالتغذية المدرسية بدون بيئة التعلم الملائمة والدعم الذي تقدمه الأسرة والمجتمعات المحلية تعتبر تدخلاً ضعيفاً وتقتصر آثارها عموماً على الحاصلات المتصلة بالأمن الغذائي.<sup>(4)</sup>

22- والأخطر من ذلك هو أن الأدلة المتعلقة بتكاليف التغذية المدرسية وفعاليتها التكلفة فيها ضعيفة بشكل شديد الوضوح. ونظراً للأهمية المركزية للتكاليف في البت في الخيارات، فقد كان من الممكن للسياسة أن تشدد بصورة أقوى على أهمية تناول مسائل التكلفة واستخدام فعالية التكلفة كميّار لا بالنسبة لتصميم تدخلات التغذية المدرسية فحسب بل كذلك في الاختيار بين التغذية المدرسية والوسائل الأخرى لتحقيق الحاصلات نفسها.

23- والسياسة متماشية مع خطة البرنامج الإستراتيجية والسياسات الرئيسية الأخرى. وقد تضمنت جهداً مبتكراً حميداً لتعميم المعايير العامة لنظم التغذية المدرسية (أنظر المربع 1 أعلاه). والسياسة متسقة أيضاً مع المعايير الدولية لفعالية التغذية والتعليم والمعونة.

24- وقد كانت المعايير المقبولة على نطاق واسع لنظم الحماية الاجتماعية الجيدة قد باتت متاحة بحلول عام 2008 (وقد استخدمت فعلاً في وثيقة "إعادة التفكير في التغذية المدرسية"). ومن سوء الطالع أن واضعي السياسة لم يقارنوا التغذية المدرسية بتلك المعايير، وهي معايير تبرز أوجه القوة وأوجه الضعف في التغذية المدرسية وتؤثر على دورها في نظام الحماية الاجتماعية. وعلى هذا، ووفقاً للمعايير الدولية، فما زال البعد الخاص بالحماية الاجتماعية في السياسة في المرحلة الجنينية مبتدئة.

25- وعموماً، فإن إمكانية التنفيذ (أي "مدى صلاحية سياسة ما للتطبيق والتحقيق") تشكل أحد أوجه الضعف النسبي فيها. ونظراً لتعقد السياسة ومدى التغييرات التي تتوخى إدخالها على نهج البرنامج وسلوكه، فقد كان من الممكن للسياسة أن تكون أكثر قوة كوثيقة عملية لو أنها: (1) اعترفت بشكل كامل بحجم التحديات التي ينطوي عليها اعتماد هذه التوجهات الجديدة وسلّمت بالحاجة لترتيب أولويات الأهداف في حالات معينة؛ (2) ناقشت بصورة أكثر منهجية وواقعية نطاق مسؤولية البرنامج عن حواصل التغذية المدرسية؛ (3) قدمت بوضوح أهداف البرنامج المحددة وعرضت الأنشطة الرئيسية المطلوبة لبلوغها.

## نتائج السياسة

26- تعتبر عملية رد النتائج للسياسة عملية معقدة كما أن من المبكر أن نتوقع تحقق الحاصلات والآثار من عمليات لم تبدأ إلا بعد اعتماد السياسة. على أن السياسة، في الوقت نفسه، تتوخى الاستمرار في نهج كثيرة مترسخة وفي بعض الابتكارات التي سبقت اعتمادها. وهكذا، فقد يتمثل أحد النهج الملائمة في تحديد ما إذا كانت الممارسات اللاحقة تتفق مع السياسة وما إذا كانت نتيجة مباشرة لها. كما أن من الملائم، في هذه المرحلة، النظر فيما إذا كانت السياسة تأخذ مساراً يمكنها من تحقيق

(4) تقييم أثر برامج التغذية المدرسية التابعة لبرنامج الأغذية العالمي في كينيا (1999-2008): نهج من الطرائق المختلطة. يرد تقرير موجز للتقييم في الوثيقة WFP/EB.A/2010/7-D.

النتائج المتوخاة منها. وتتركز معظم الأحكام على الجانب النوعي لأن من المبكر ظهور اتجاهات للبيانات ولأن آثار السياسة على حافظة البرنامج مبهمة. من ذلك مثلاً أن زيادة التغذية المدرسية مع إنقاص الكمية التي يضطلع بها البرنامج قد تكون متماشية مع السياسة.

-27- وقد مكن إقرار السياسة وحدات السياسات والبرامج من تحويل طاقاتها نحو دعم تنفيذها. وفرت وثائق متتالية –

مذكرة مفاهيمية (2009) ونهج التنفيذ (2010) ومعلومات التنفيذ المحدثة (2011) – خطياً للتنفيذ أكثر تفصيلاً، كما أسهبت، في بعض الجوانب، في شرح السياسة نفسها. وأعطت هذه الوثائق منحى عملياً أقوى وقد جرى استكمالها بقدر كبير من العمل على وضع الخطوط التوجيهية والأدوات الخاصة بالتنفيذ.

-28- ويتمتع البرنامج عموماً بسمعة طيبة لدى أصحاب المصلحة عموماً، الذين يميلون إلى تأييد التحولات الإستراتيجية

التي أخذ بها في الآونة الأخيرة. ومع ذلك، فقد وجد التقييم أن معرفة السياسة نفسها كانت مجتزأة، فيما عدا لدى الشركاء المباشرين وأعضاء المجلس. ومع أن أصحاب المصلحة الخارجيين مطلعون على إعادة توجيه البرنامج نحو المساعدة الغذائية، فإن بعض الشك مازال يساور كثير من أخصائي القطاعات والموضوعات في وكالات المعونة في بعض الادعاءات الرئيسية للسياسة، ومن ذلك الشك مثلاً فيما يتصل بمدى القدرة التنافسية للتغذية المدرسية كتدخل من تدخلات الحماية الاجتماعية، وفي مكانها المناسب ضمن الإستراتيجية التغذوية. كما يعرب البعض عن قلقهم إزاء ما يعتبرونه "توسعاً في الولاية" وترويحاً للذات لدى البرنامج.

-29- ولا شك، ضمن البرنامج، أن موظفي المقر، سواء في وحدات السياسات أو وحدات البرامج، على درجة عالية من

الالتزام بتنفيذ السياسة وأنها تزودهم بجدول أعمالهم الرئيسي. أما فيما يتعلق بالمستوى القطري، فهناك، مع بعض الاستثناءات، قدر أقل بكثير من الإلمام بالسياسة بحد ذاتها. على أن السياسة تؤيد كثيراً من الممارسات والمبادرات الجيدة التي تعمل المكاتب القطرية على متابعتها فعلاً تجسد مبادئ، من قبيل الملكية الحكومية، هي بالفعل عناصر معروفة من استراتيجية البرنامج العامة. فالمكاتب القطرية كثيراً ما تتخبط في تنفيذ عناصر هامة من السياسة دون الاعتراف بها كدليل للعمل. ولكن هذا الوضع لا يصل إلى مستوى الالتزام الواعي بالتنفيذ وهو يغفل عناصر هامة من قبيل معايير الجودة الثمانية التي لا تستخدم بصورة منهجية لرصد برامج التغذية المدرسية والإبلاغ عنها.

-30- ووجد التقييم أنه تم تعزيز علاقات البرنامج القيمة مع الشركاء الرئيسيين في مجال التغذية المدرسية (ولاسيما البنك

الدولي وشراكة نماء الطفل). وقد وُجِه الاهتمام، بدرجة أقل، نحو شركاء الأمم المتحدة التقليديين خلال وضع السياسة وتعميمها. وقد عزز السياسة بشكل واضح العلاقات مع جهتين من الجهات المانحة الناشئة، وهما البرازيل والاتحاد الروسي.

-31- وقد نص نهج تنفيذ سياسة التغذية المدرسية على أن برامج البرنامج وخطط عمله واستراتيجياته القطرية ستعكس

سياسة التغذية المدرسية ونهج تنفيذها<sup>(5)</sup>. وقد وجد التقييم أن ذلك أخذ في التحقق غير أنه لا يزال هناك مجالاً للتحسين. ومن الأمثلة على ذلك أن سياسة التغذية المدرسية تنعكس إلى حد ما في معظم الاستراتيجيات القطرية، غير أنه لا يوجد إلا القليل من التحليل لآفاق النظم الوطنية المستدامة للتغذية المدرسية، حتى عندما تكون الموازنة بين تلك الاستراتيجيات والسياسة على أشدها. في عشر عمليات تمت الموافقة عليها مؤخراً لبلدان ليست من بلدان دراسات الحالة ظهرت بعض الدلائل على التحرك بالاتجاهات التي دعت إليها السياسة (على الأقل وفقاً لوصف هذه العمليات). وهناك تشديد أقوى في العمليات الحديثة على دعم تنمية القدرات لصالح الإدارة الحكومية لنظم التغذية المدرسية. وعلى الشاكلة نفسها، هناك

(5) برنامج الأغذية العالمي 2010. مذكرة إلى مجلس السياسات التنفيذي: (نهج تنفيذ سياسات التغذية المدرسية) EPC11/2010/D

إشارات متزايدة لأهمية الرصد والتقييم مع التوجه نحو النتائج. ومع ذلك، فإن التبرير الرئيسي للتغذية المدرسية يشير عموماً إلى الحواصل الخاصة بالتعليم ولا يوجد تشديد قوي على الأبعاد الخاصة بشبكات الأمان/الحماية الاجتماعية. أما التغيير الرئيسي في الجوانب التغذوية لتصميم التغذية المدرسية فيتمثل في زيادة بروز المغذيات الدقيقة.

32- وكان الكثير من التدخلات التي تتمشى مع السياسة سابقاً عليها أيضاً. ويشمل ذلك العمل مع الحكومات على دعم تنمية النظم الوطنية للتغذية المدرسية والمساعدة على إدارة هذه النظم والاستخدام الواعي للحصص المنزلية لأغراض أهداف اجتماعية تتجاوز التعليم والتوسع في استخدام المغذيات الدقيقة والعمل، مع الحكومات عادة، على تحقيق التآزر بين التغذية المدرسية والتنمية الزراعية. وهناك أيضاً أدلة تشير إلى حسن تقبل بعض موضوعات السياسة، ولاسيما الترويج للتغذية المدرسية بالمنتجات المحلية، مع أن مسائل استخدام المنتجات المحلية أكثر تعقيداً مما توحى به السياسة، وقد تركزت جهود البرنامج بصورة أقوى على المبادرة التجريبية الرئيسية، الشراء من أجل التقدم، الأمر الذي لا تذكره السياسة. وقد خلصت الحلقات التدريبية التي نظمت في كل من موزامبيق والجمهورية الدومينيكية، وهما بلدان مختلفتان تماماً من حيث مرحلة تطور التغذية المدرسية فيهما، إلى أن معايير الجودة التي حددتها السياسة كانت مفيدة. واستخدمت هذه المعايير في بعض المكاتب القطرية، وفي أكثر الحالات كأداة للتواصل، غير أنها لم تستخدم كأساس يبني عليه الرصد والإبلاغ المنهجين. وقد كان من المفاجئ أن التقييم وجد أن محتوى الحصص من الطاقة في أربع من بلدان دراسات الحالة كان أقل من المعايير التي يوصي بها البرنامج نفسه.

33- إن استدامة النظم الوطنية للتغذية المدرسية تعتمد إلى حد بعيد على مدى ترسخها في البلد المعني وعلى قدرة هذا البلد على تحمل تكلفتها. ومن بين دراسات الحالة، يبدو أن النظم في بوتان والجمهورية الدومينيكية وهونديوراس على درجة عالية من المتانة. ولا يوجد شك في أنها ستبقى، غير أن هناك مسائل تتعلق بنوعيتها في أبعادها المختلفة، بما في ذلك من حيث الحماية الاجتماعية. أما الحالات الأفريقية الثلاث (ملاوي ومالي وموزامبيق) فهي تطمح إلى إقامة نظم مستدامة للتغذية المدرسية. ومالي أكثرها تقدماً في هذا المجال، فهي تستفيد من مساعدة البرنامج لها لسنوات طويلة في مجال بناء نظام التغذية المدرسية؛ في حين توجد موزامبيق في أول مرحلة (مما يجعلها أكثر استعداداً لقبول التوجيهات)؛ أما ملاوي فخطتها الأولى شديدة الطموح. وفي هذه الحالات الثلاث جميعها لا بد من النظر إلى النظم باعتبارها لا تزال هشّة. ولا يعتبر كل من أفغانستان وطاجيكستان، وإن لأسباب مختلفة، أن من العملي تسليم المسؤولية أو الانتقال بها إلى الحكومة في المستقبل القريب.

34- وقدرة البرنامج على مواصلة دعمه للسياسة ستتوقف على مواصلة العمل على إعادة توجيه نهجه بصورة جذرية، وفق ما تتطلبه السياسة.

## أسباب النتائج

35- هناك عدد من الاتجاهات الخارجية التي يسرت تنفيذ السياسة. فقد أدى التغيير في أنماط المساعدة الغذائية إلى زيادة الطابع العملي للأخذ بسياسة أكثر مرونة لا يعتبر توافر المعونة الغذائية دافعاً لها. وكما ورد في التحليل الصائب، الذي أجري في إطار السياسة، فإن البلدان التي تحقق مستويات أعلى من الدخل يرجح أن تدرج الوجبات المدرسية في قائمة الخدمات التي تقدمها. ويستمر النقاش حول فعالية المعونة في التشديد على أهمية الملكية القطرية واستخدام النظم الوطنية. والربط بين التغذية المدرسية ودعم الزراعة المحلية يدلل مراراً وتكراراً على ما له من شعبية سياسية، حتى وإن لم تكن هذه الصلة مباشرة تقنياً. ولذا فإن السياسة، بطرق شتى، في موقع جيد، مع أن المنافسة على التمويل قوية عادة، سواء منه الخارجي أو الداخلي، كما أن القيود المالية التي تواجهها أكبر في البلدان الأشد فقراً.

- 36- وفي الوقت نفسه، وجد التقييم عدداً من العوامل التي تميل إلى إعاقة تنفيذ السياسة. من ذلك مثلاً أن البرنامج يواجه بعض الشكوك الخارجية فيما يتعلق بدوافعه عندما يدعو إلى التغذية المدرسية. ولم يكن هناك، وقت إعداد السياسة، أي مشاور مع موظفي البرنامج التنفيذيين في الميدان، كما كان نشر تعميم النقاش داخلياً كان ضعيفاً. ولم تكن العلاقة واضحة بين تعميم السياسة على جميع جوانب عمل البرنامج والتركيز على بلدان تجريبية تم اختيارها على أن لديها أفضل الإمكانيات لسنّ هذه السياسة. أما المفارقة التي اتسمت بها نتيجة ذلك فقد تمثلت في أن بعض المكاتب القطرية، التي لم تجرب فيها السياسة والتي كانت على درجة جيدة من التقدم في تطبيق عناصر رئيسية منها، شعرت بالافتقار إلى الدعم، في حين أن بعض المكاتب القطرية التي كانت السياسة تجرّب فيها وجدت أن كثيراً من المواد التوجيهية فائضة عن الحاجة، نظراً لأن لما حققته هذه المكاتب من التقدم فعلاً. وقد كانت الموارد البشرية المخصصة لتنفيذ السياسة محدودة للغاية. والأمر لم يقتصر على قلة توفر الموظفين الفنيين في المقر، حيث أن المطالب الكبيرة المتصلة بالنطاق العريض للسياسة أثقلت أيضاً كاهل موظفي المكاتب القطرية القليلين أصلاً (أنظر الشكل 2 أعلاه).
- 37- ويأتي فوق هذا كله أن التنفيذ الكامل للسياسة مرهون بإجراء تغييرات كبرى في نظم البرنامج ومبادراته وإجراءاته. ومعظم التغييرات الضرورية محددة في الخطة الإستراتيجية غير أن تنفيذها يجري ببطء.

## الخلاصة

### التقدير العام

- 38- هناك أوجه قوة هامة في سياسة عام 2009. فقد جاءت في الوقت المناسب وكانت واضحة ومكتوبة بصورة مقنعة. كما كانت متوائمة جيداً مع خطة البرنامج الاستراتيجية وغيرها من السياسات الرئيسية ومع مبادئ فعالية المعونة. واستندت السياسة إلى جرد مفيد للأدلة المترامية: شمل ذلك الرؤية الشمولية لآثار التغذية المدرسية، بما في ذلك الحماية الاجتماعية، والحاجة إلى العمل على إقامة نظم وطنية مستدامة للتغذية المدرسية تديرها الحكومات، وإمكانيات ربط التغذية المدرسية بالتنمية الزراعية. ويعتبر اقتراحها وضع معايير لجودة التغذية المدرسية ابتكاراً هاماً.
- 39- غير أن السياسة شابها أيضاً أوجه ضعف هامة. فهي لم تميز بوضوح كافٍ بين الحالة العامة للتغذية المدرسية والدور المحدد (أو الأدوار المحددة) الذي يتعين على البرنامج أن يلعبه في مجال التغذية المدرسية. وكانت معالجتها للحماية الاجتماعية ضيقة جداً (فإعادة تسمية التغذية المدرسية ليست كافية). وفي حين أن السياسة استندت إلى أدلة قوية، فقد مالَت إلى المبالغة في التدليل على قيمتها وسمحت للمناصرة أن تخلّ بتوازن التوجيه، الأمر الذي يضر بمصداقية البرنامج. وكان ينبغي على السياسة أن تشدد أكثر على الحاجة إلى التركيز على مجموعة جزئية من الأهداف في عملية محددة ما، وأن تؤكد بصورة أقوى على أهمية فعالية التكلفة كمعيار لا في تصميم تدخلات التغذية المدرسية فحسب بل كذلك في الاختيار بين التغذية المدرسية والوسائل الأخرى لتحقيق نفس الحاصلات. وكان من الممكن تضمين السياسة خطة عمل رفيعة المستوى للتنفيذ أن يعزز كثيراً الجوانب العملية فيها، إلى جانب تحسين جودة مناقشات المجلس حولها. والتفكير الدولي يتغير سريعاً في عدة مجالات من المجالات التي تربطها السياسة بالتغذية المدرسية، ولذا فإن بقاء السياسة على صلة بالواقع والحفاظ على تحديثها يمثل تحدياً منتصباً أمامها.



## ما هي النتائج التي حققتها السياسة؟

- 40- يصعب أن تعزى النتائج للسياسة، مما يعود في جانب منه إلى أن اعتمادها حديث العهد ، وكذلك لأن السياسة تفرع عناصر كثيرة من الممارسة القائمة ولأن كثيراً من توصياتها الخاصة بالنهج "الجديدة" كانت قيد التجربة في بعض البلدان. وقد أخذ التقييم في اعتباره التقدم المحرز حتى الآن في تنفيذ السياسة ونظر فيما إذا كانت تسير على طريق يمكنها من تحقيق النتائج المقصودة.
- 41- وتنعكس السياسة فعلاً في حافظة البرنامج وأنشطته بعدة طرق ايجابية، غير أن المجال لا يزال مفتوحاً أمام تحقيق مزيد من التقدم. ولا تعطي البيانات المجمعّة حول أنشطة البرنامج في مجال التغذية المدرسية كثيراً من المعلومات لأن الوقت لم يحن بعد لظهور اتجاهات ما بعد السياسة، كما أن آثار السياسة من الممكن أن تكون مبهمّة. ويعكس معظم وثائق الاستراتيجيات القطرية بعض موضوعات السياسة ، غير أن التحليل قليل حول نطاق النظم الوطنية للتغذية المدرسية. وتعطي عمليات البرنامج الموافق عليها مؤخراً في مجال التغذية المدرسية وزناً أكبر لتنمية القدرات، غير أن معظم هذه العمليات، من حيث تنظيمها وتنسيقها وعمليات الحوار الخاص بها، تجد جذورها في قطاع التعليم. أما الأبعاد الخاصة بشبكات الأمان/الحماية الاجتماعية في السياسة فهي لا تتصف حتى الآن بالوضوح.
- 42- وهناك، من ناحية أخرى، كثير من الأمثلة التي تشير إلى أن البرنامج يعمل بالفعل بالاتجاهات التي تتوخاها السياسة، من ذلك ما يقدمه من دعم النظام الوطني الناشئ للتغذية المدرسية. وهناك أيضاً حالات تمثل مراحل مختلفة من تطوير نظم التغذية المدرسية، تُعتبر فيها الحكومات أكثر تقبلاً للدعم الذي يقدمه البرنامج في مجال تنمية القدرات والتغذية المدرسية بالمنتجات المحلية. ومع أن مفاهيم الحماية الاجتماعية/شبكات الأمان تستخدم بصورة متزايدة في البرنامج، فإن من الصعب إدراج التغذية المدرسية كجزء من حوار الحماية الاجتماعية على المستوى القطري، وخصوصاً إذا كانت الجهات الفاعلة الرائدة قد وضعت بالفعل قواعد المناقشة باستخدام نماذج أخرى. ولم تستخدم حتى الآن معايير الجودة التي تدعو إليها السياسة إلا على نطاق ضيق، كما أن برامج التغذية المدرسية التي تدخل في عداد بلدان دراسات الحالة ليست جميعها ممتلئة بصورة كاملة لتوجيهات البرنامج نفسه في مجال التغذية.
- 43- وعموماً، وجد التقييم أن الخبرة المتراكمة حتى الآن تميل إلى تأكيد صلة السياسة بالواقع. وقد تحقق بعض التقدم في مواءمة أنشطة البرنامج مع جدول الأعمال الذي تتضمنه السياسة، غير أن هناك كثيراً مما لا يزال يتعين القيام به.

## لماذا أنتجت السياسة النتائج الملاحظة؟

- 44- لاحظ التقييم وجود كثيراً من الجوانب الإيجابية في تنفيذ السياسة، ومنها الطاقة التي وُجّهت نحو تعميمها ونحو وضع الخطوط التوجيهية والأدوات المساندة لها داخل البرنامج. وبالضرورة، فإن الإبلاغ في هذا الوقت المبكر بعد إطلاق السياسة يركز على سبب عدم تمكنها حتى الآن من تحقيق فارق أكبر، وي طرح السؤال حول ما الذي يمكن فعله لدفع عجلة تحقيق النتائج مستقبلاً.
- 45- ويلاحظ التقييم أن آثار السياسة تتصف بالجذرية غير أن التغيير الجذري يتطلب الوقت. وعلى وجه التحديد، كان التنفيذ مقيداً بما يلي:

- 1) الحدود التي تتضمنها السياسة نفسها؛
- 2) قلة التشاور الداخلي مع الموظفين في الميدان – وكان يمكن لتشاور أفضل أن يعطي السياسة وجهة عملية أقوى، فضلاً عن دفعة أولى في مجال التعميم والملكية؛

- (3) التركيز على بلدان المشروع التجريبي، مما أبقى بعض المكاتب القطرية المتقدمة بلا دعم، في حين أن بعض بلدان المشروع التجريبي شعرت أنها قد تجاوزت بالفعل المواد التي يقدمها المقر لها؛
- (4) التغيير الجذري في النهج التنظيمي والثقافة المؤسسية الذي لا تنطوي عليه سياسة التغذية المدرسية وحدها بل ينطوي عليه أيضاً تحول البرنامج الاستراتيجي العام الذي يدعم السياسة. ولا يعتمد التنفيذ على مجرد المشورة التقنية التي تقدمها وحدة التغذية المدرسية ووحدات البرامج في المقر – علماً بأن درجة التعقد والاتساع في السياسة تضاعف من صعوبات تقديم هذه المشورة – بل يعتمد أيضاً على ترتيبات التمويل في المنظمة ككل وعلى هياكل الحوافز التي لا يزال العمل جارياً للبدء بتنفيذها.

## التوصيات الرئيسية

- 46 تتفق توصيات التقييم مع روح السياسة الحالية والغاية منها. وهي مصممة لتدعيم أعمال التنفيذ التي جرت بالفعل، وكذلك، في حالات كثيرة، للبناء على الجهود الجاري تنفيذها فعلاً. والتوصيات متعاضة يدعم بعضها بعضاً وهي معروضة بتسلسل منطقي وليس حسب تسلسلها الزمني.
- 47 **التوصية 1: توضيح السياسة وتحديثها.** كما بين هذا التقرير، تتغير المناقشات حول التغذية المدرسية بسرعة كبيرة، ولذا فإن من الضروري تحديث السياسة على فترات منتظمة. ويتيح ذلك الفرصة للتعامل مع بعض أوجه الضعف والنقص في السياسة الأصلية. ولذا ينبغي أن يقوم البرنامج بإعداد تحديث لسياسة التغذية المدرسية وأن يلتزم موافقة المجلس عليه (يرجح أن يجري ذلك في يونيو/حزيران 2013). وسيقوم التحديث بتعديل السياسة الحالية وليس باستبدالها بغيرها.<sup>(6)</sup> وينبغي أن تقود هذه العملية وحدة التغذية المدرسية ووحدات البرامج، على أن تشارك فيها الشعب الإقليمية الأخرى وأن تضم الموظفين الإقليميين والقطريين بقصد تحقيق أقصى قدر ممكن من الملكية وكفالة توجهها نحو تحديات التنفيذ العملي.
- 48 وينبغي أن يقوم التحديث بما يلي:
- (1) **سد الثغرة القائمة بين السياسة واستراتيجية التنفيذ.** وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يعرض التحديث بوضوح أكبر أدوار البرنامج والتغيرات المطلوبة في أنشطة البرنامج وحافظته والتي ستتحقق نتيجة للسياسة. وينبغي أن يكون أكثر صراحة حول المزايا النسبية للبرنامج وأن يعين الحدود لمسؤوليات البرنامج.<sup>(7)</sup> كما ينبغي أن يتضمن ذلك وضع استراتيجية واضحة للرصد والتقييم (أنظر أيضاً التوصيتين 2 و4).
- (2) **تحديث معالجة الموضوعات الأساسية،** مما يبسر الخيارات العملية للسياقات ويتناول الثغرات التي يتم تعيينها في هذا التقييم (أنظر المربع 2).

<sup>(6)</sup> جرى إتباع نهج مماثل في تحديث سياسة تنمية القدرات عام 2009.

<sup>(7)</sup> إن مفهوم المزايا النسبية ينطوي أيضاً على تحديد المجالات التي يُعتبر الآخرون أكثر ملاءمة لتولي المسؤولية عنها.

## المربع 2- الموضوعات التي يتعين أن تعالج في تحديث السياسة

**الحماية الاجتماعية.** ينبغي التعبير عن سياسة البرنامج الجديدة الخاصة بالحماية الاجتماعية (متوقعة في منتصف عام 2012)، مع ضمان أن تكون لغتها والنهج المتبعة فيها محدثة وعملية.

**التعليم.** ينبغي إبراز مدى اعتماد التحقيق الكامل للفوائد الخاصة بالتعليم والتي يمكن أن تتحقق نتيجة للتغذية المدرسية على عناصر أخرى في نظم التعليم الوطنية والتي ينبغي أن تتلقى الدعم من البرنامج والمانحين الآخرين.

**التغذية.** ينبغي مراعاة سياسة البرنامج الجديدة الخاصة بالتغذية (متوقعة في أوائل عام 2012)، مع التسليم بأنه قد يكون على الحكومات أن تقيم التوازن بين التغطية و"المعيار الذهبي" المتعلق بنوعية التغذية.

**التغذية المدرسية بالمنتجات المحلية.** ينبغي معالجة العلاقة بين التغذية المدرسية بالمنتجات المحلية والشراء من أجل التقدم. وينبغي أن تراعى على نحو أفضل التعقيدات الناشئة عن التباين المحتمل في الأهداف وفي النهج المختلفة إزاء الشراء المحلي، وكذلك التحلي بمزيد من الواقعية حول طموحات البرنامج الخاصة بالتنمية الاقتصادية المحلية.

ورأت حلقة عمل البرنامج التي استعرضت هذا التقرير أيضاً أن من الممكن أن يتضمن التحديث ما يلي: (1) النظر بمزيد من الشمول في الاستمرارية الكاملة من سن ما قبل المدرسة الابتدائية إلى سن المراهقة؛ (2) معالجة مسألة التغذية المدرسية في حالات الطوارئ وسياقات اللاجئين/المشردين داخلياً لفترات ممتدة، مع مراعاة عدم وجود سياسة مماثلة لدى البرنامج حول التغذية المدرسية في حالات الطوارئ.

-49

### التوصية 2: أعمال السياسة بمزيد من الفعالية يتطلب تحسين أعمال السياسة ما يلي:

- (أ) **تعزيز مهارات الموظفين ودعم التنفيذ على المستوى الميداني.** ينبغي ضمان توفير الدعم التقني الكافي لجميع المكاتب القطرية<sup>(8)</sup> كما ينبغي مواصلة العمل على تحديد وتطوير المهارات الجديدة اللازمة لنهج البرنامج الجديدة الخاصة بالتغذية المدرسية. وحيثما أمكن، ينبغي ربط التدريب وتطوير الموظفين بالمبادرات الأعم في البرنامج عملاً على تجنب التركيز الضيق على أدوات بعينها من قبيل التغذية المدرسية.
- (ب) **مواصلة تطوير المواد التوجيهية.** ينبغي التركيز في ذلك على ترشيد المواد (مع مراعاة المعلومات المترددة من المستعملين)، وزيادة التوجيهات الخاصة بتحديد الأولويات والبدائل في تصميم التغذية المدرسية، وتحسين الروابط مع عمليات البرنامج،<sup>(9)</sup> ووضع معايير موضوعية للقياس يمكن استخدامها لتتبع التقدم في النظم الوطنية للتغذية المدرسية.
- (ج) **توجيه مزيد من الاهتمام إلى التكاليف وفعالية التكلفة.** ينبغي الاستناد إلى التحليل العالي القيمة المنفذ والبيانات المجموعة خلال عملية تحديد معايير قياس التكلفة، وتحسين رصد تكاليف البرنامج نفسه. وكحد أدنى، ينبغي أن يكون مطلوباً من جميع وثائق الاستراتيجيات والبرامج والرصد الإبلاغ عن تكاليف الوحدة حسب الخطة وحسب التنفيذ الفعلي.
- (د) **تعزيز العلاقات مع الشركاء الخارجيين.** يمكن زيادة تعزيز الشراكات الأساسية القائمة (مثلاً، من خلال إعارة الموظفين على أساس تبادلي)، مع التأكد في الوقت نفسه من عدم إهمال الشراكات التقليدية مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى.

(8) تترتب على ذلك آثار بالنسبة للميزانية. أنظر التوصية 4.

(9) كمثال على ذلك، ينبغي أن يكون التوجيه الخاص بإعداد الاستراتيجيات القطرية، الذي يصاغ حالياً على مستوى مرتفع للغاية وبالغ العمومية، أكثر صراحة حول المواد التي ستلزم بخصوص تحقيق تقدم وطني نحو وضع استراتيجيات مستدامة للتغذية المدرسية.

50- **التوصية 3: تعزيز تمويل السياسة.** تعتبر الموارد المالية والحوافز المالية وتلك الخاصة بالميزانية العنصر الأساسي لإعمال السياسة ويوصى باتباع الخطوات التالية:

(أ) **تقدير التكلفة وضمان توفر التمويل الإضافي للأثار المترتبة على الميزانية نتيجة للتوصية 2 (أ) – من قبيل تدريب موظفي المكاتب القطرية وتوفير الدعم المتخصص –** وذلك كجزء من خطة تنفيذ عامة للسياسة، لتمكين دائرة التغذية المدرسية ودائرة تصميم البرامج والمكاتب القطرية من دعم المكاتب القطرية بصورة أكثر فعالية في مجال تنفيذ السياسة.

(ب) **تعميم الإطار المالي الجديد للبرنامج بأسرع وقت ممكن.**

(ج) **البحث عن تمويل يمكن التنبؤ به بصورة أفضل.** يتطلب العمل الإنمائي والعمل على تنمية القدرات منظوراً استراتيجياً يضر به القصر الشديد في أجل التمويل. ويعني هذا، أولاً، ضمان التمويل لعدة سنوات لموظفي البرنامج الفنيين العاملين على دعم سياسة التغذية المدرسية. وينبغي للمجلس (أن يواصل) الضغط، للحصول على تمويل غير مقيد ومتعدد السنوات لدعم عمل البرنامج الأساسي في مجال التحليل ووضع السياسات. فهيمنة التمويل القصير الأجل والمخصص تؤدي إلى إدامة التجزئة وإلى تعصيب التكفل بتنسيق الموضوعات في البرنامج ككل. ثانياً، بغية الترويج لمنظور استراتيجي يساهم في وضع وتمويل استراتيجيات وطنية للتغذية المدرسية، ينبغي أن تنبئ الاستراتيجيات القطرية إلى متطلبات التمويل الطويل الأجل (مع التركيز في المقام الأول على المتطلبات العامة للتغذية المدرسية الوطنية، ثم في المقام الثاني، فقط، على متطلبات تمويل عمليات البرنامج الممكنة).

(د) **تعزيز قدرة البرنامج على تحليل الأثار المتعلقة بالميزانية والناجمة عن التغذية المدرسية بالنسبة للحكومات.** ينبغي لمن يتصدى للارتباط بين التغذية المدرسية والتعليم والحماية الاجتماعية أن يكون فاهماً للاقتصاد السياسي لعمليات الميزانية التي ينطوي عليها الأمر. وعلى وجه الخصوص، ما هي الأموال التي تتنافس عليها التغذية المدرسية على صعيد الممارسة وعلى أي مستوى من مستويات الحكومة يتم ذلك؟<sup>(10)</sup>

51- **التوصية 4: تكثيف التعلم وتوسيع نطاقه ومواصلة تطوير السياسة لأغراض تعزيز الرصد والتقييم والتعلم داخل البرنامج، على الأجل القصير، يتعين القيام بما يلي:**

(أ) إدراج إستراتيجية واضحة للرصد والتقييم في تحديث السياسة؛

(ب) توثيق الخبرات والدروس المستفادة من بلدان المشروع التجريبي؛

(ج) الاستفادة من نهج تقييم الأثر الذي وضعه مكتب التقييم كجزء من توجيهاته الخاصة بصياغة المشروعات والرصد والتقييم بعد الصياغة:

◇ ينبغي أن تذكر بوضوح، في مرحلة صياغة المشروع، المسارات المتوقعة للأثر وأن يميّز بوضوح بين العوامل التي تخضع لسيطرة البرنامج (أو لسيطرة وكالة وطنية للتغذية المدرسية) وتلك التي لا تخضع له. ويساعد هذا النهج على ضمان أن يكون التصميم الأولي أكثر توجهاً للاقتصاد وأن يركز على جزء من أهداف التغذية المدرسية، وعلى تصميم التدخلات على هذا الأساس.

◇ ينبغي تعزيز الرصد والتقييم على أساس منظم، مع تحسين الفهم العام لأهمية مختلف أنواع الأدلة ونوعيتها.

(10) إن الدراسة المعنونة "إعادة التفكير في التغذية المدرسية" على حق في إبرازها هذه المسألة باعتبارها تتطلب مزيداً من الاهتمام، سواء من ناحية البحوث أو على مستوى الممارسة العملية.

52- **دعم البحوث التطبيقية ذات الصلة بتصميم عمليات التغذية المدرسية وإدارتها.**<sup>(11)</sup> ويمثل هذا إستراتيجية طويلة الأجل، فالبحث الصارم يتطلب الوقت، وهو شديد الأهمية بالنسبة للمصادقية (أنظر المربع 3).

### المربع 3: ضمان قيمة البحوث ومصادقيتها

لمصادقية البحوث أهمية حاسمة، خاصة وأن البرنامج لا يعتبر طرفاً محايداً. وينبغي أن تجري هذه البحوث، حيثما أمكن، بصورة مستقلة و/أو بالشراكة مع منظمات تتمتع بما يكفي من المصادقية والحياد. وعند الإبلاغ عن هذه البحوث وعن الدراسات التي يقوم هو بها، ينبغي أن يحرص البرنامج على التمييز بين العمل التحليلي والمناصرة. فالعمل التحليلي يتعين أن يحافظ على التوازن وألا يستخلص نتائج أقوى مما تبرره الأدلة. ويمكن تعزيز مصادقية عمل البرنامج الداخلي وجودته بإجراء استعراضات الأقران بصورة منتظمة بالاستفادة من الدراية الخارجية. ومن المفيد وضع إجراءات واضحة لاستعراض نتائج البحوث ونشرها.

وعملاً على ضمان سلامة النتائج، يمكن ربط البحوث بإجراء تجارب مقصودة كأن يجري ذلك في إطار تجارب خاضعة للسيطرة تتعلف بطرائق التغذية المدرسية أو نهج الاستهداف. وينبغي التشجيع على إجراء مزيد من المقارنات الأكثر اتساقاً بالطابع المباشر بين التغذية المدرسية والتدخلات البديلة.<sup>(12)</sup> ويمكن تعلم الكثير من هذه التجارب، رغم ضرورة توخي الحذر في تفسير النتائج<sup>(13)</sup> وفي تحديد مدى ما يمكن تعميمه منها على سياقات أخرى. ويتعين أن يكون البرنامج مستعداً لاختبار الافتراضات الأساسية من خلال هذه البحوث، ومثال ذلك افتراض أن الاستهداف بالوجبات المدرسية ضمن المدرسة لا يعتبر بصورة عامة ممكناً.

53- **للترويج للتعلم الدولي، ينبغي للبرنامج وشركائه – ولاسيما المركز البرازيلي للامتياز – أن ينظروا في إنشاء قاعدة للبيانات تعنى ببرامج التغذية المدرسية وتصف التغطية التي توفرها هذه البرامج عالمياً وطرق عملها،<sup>(14)</sup> وإمكانية ربط قاعدة البيانات هذه بتقرير سنوي مستقل عن التطورات والاتجاهات في ميدان التغذية المدرسية.<sup>(15)</sup> فما يجري في جملة عمليات البرنامج الخاصة بالتغذية المدرسية يعتبر أقل أهمية مما يجري على الصعيد العالمي: فإطعام الأطفال الجياع أشد أهمية من تحديد من يطعمهم.**

(11) اقترحت حلقة العمل حول مشروع تقرير التقييم عدداً من الميادين لإجراء البحوث التطبيقية فيها، وهي تشمل ما يلي: (1) الشروط التي تمكن من تسليم المسؤولية؛ (2) الفوائد التغذوية (أو الأعم) للتغذية المدرسية، وخصوصاً للمراهقات والأطفال قبل سن الالتحاق بالمدارس الابتدائية؛ (3) التغذية المدرسية في حالات الطوارئ والحالات الممتدة (يمكن أن تشمل المشردين داخلياً واللاجئين)؛ (4) المسائل المتعلقة بفعالية تكلفة التغذية المدرسية؛ (5) طرائق مختلفة للتغذية المدرسية أو التحويلات النقدية. (12) للاطلاع على البحوث المزمعة في كمبوديا، أنظر: برنامج الأغذية العالمي، 2011. تقييم النقد بالمقارنة بالحصص المنزلية في برامج الغذاء من أجل التعليم (مذكورة مفاهيم). روما.

(13) لأسباب ليس أقلها أن تدخلات التغذية المدرسية يمكن أن تكون لها مجموعة من الفوائد أكثر تعقيداً من التدخلات المقارنة.

(14) وهو ما ورد في الدراسة المعنونة "إعادة التفكير في التغذية المدرسية".

(15) ويمكن لذلك بدوره أن يسهم في وضع معايير موضوعية للقياس لأغراض نظم التغذية المدرسية – أنظر التوصية 2 حول المواد التوجيهية.