

البند 4 من جدول الأعمال

WFP/EB.1/2016/4-A

قضايا السياسات

للنظر

التوزيع: عام

التاريخ: 11 يناير/كانون الأول 2016

اللغة الأصلية: الإنكليزية

تتاح وثائق المجلس التنفيذي على موقع البرنامج على الإنترنت (<http://executiveboard.wfp.org>).

استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية للبرنامج (2014-2017)

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية للبرنامج (2014-2017)" (WFP/EB.1/2016/4-A)، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

ملاحظة: تولى إعداد هذا التقرير خبير استشاري مستقل. ولم يخضع التقرير للتحضير، ولذا فإن بعضاً من لغته قد لا يتسق مع أسلوب المجلس المعتمد ومصطلحاته وإنما مع أسلوب المؤلف ونمطه.

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

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

:

السيدة دعاء عبد المتعال

خبيرة استشارية مستقلة

بريد إلكتروني: doaa.abdelmotaal@wfp.org

استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية للبرنامج (2014-2017)

مخطط الاستعراض

- أولاً - الاستنتاجات
- ثانياً - منهجية استعراض منتصف المدة
- ثالثاً - السياق العالمي
- رابعاً - الاتجاه الذي رسمته الخطة الاستراتيجية (2014-2017)
- خامساً - الإطار المفاهيمي للبرنامج
- ألف - الولاية والتحول نحو أهداف التنمية المستدامة
- باء - من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية
- جيم - دور البرنامج أكبر من مجرد إطعام الناس
- سادساً - تنفيذ الخطة الاستراتيجية (2014-2017)
- ألف - الأداء الكلي وفقاً لتقرير الأداء السنوي لعام 2014
- باء - استنتاجات عامة لتقارير التقييم الأخيرة بشأن الأداء الكلي
- جيم - قياس تكاليف ونطاق وصول المساعدة الغذائية
- دال - بيانات الطوارئ
- هاء - لبنات دور البرنامج في المساعدة الإنمائية
- 1 - تنمية القدرات والتعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي
- 2 - التغذية
- 3 - الحد من المخاطر، وتغير المناخ، والقدرة على الصمود، والمساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول
- سابعاً - التغييرات في نموذج العمل
- ألف - التحويلات القائمة على النقد
- باء - الشراء ومبادرة الشراء من أجل التقدّم
- ثامناً - قياس النتائج
- تاسعاً - الإصلاحات الداخلية
- عاشراً - القضايا الشاملة
- ألف - الاعتبارات الجنسانية
- باء - الحماية والمساءلة أمام السكان المتضررين
- جيم - الشراكات
- حادي عشر - تدبير الموارد
- ثاني عشر - التوصيات الموحدة

أولاً - الاستنتاجات

- 1- يرمي استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية (2014-2017) إلى تمهيد الطريق أمام وضع خطة استراتيجية جديدة تُجسد أهداف التنمية المستدامة. كما أنه يسعى إلى تناول أداء البرنامج منذ إطلاق الخطة الحالية، وإلى طرح مجموعة من الاعتبارات الرفيعة المستوى التي يمكن أن تعود مناقشتها بالفائدة على عملية إعداد الخطة المقبلة.
- 2- ويبدأ الاستعراض بفحص للإطار المفاهيمي للبرنامج، ويستنتج أنه بحاجة إلى مزيد من الصقل. وفي إطار الخطة الاستراتيجية الحالية، سعى البرنامج إلى الاستجابة لمجموعة من الولايات المختلفة: الأولى، بيان رسالته الذي يرجع عهده إلى عام 1994؛ والثانية، الأهداف الإنمائية للألفية؛ والثالثة، تحدي القضاء على الجوع الذي أعلنه الأمين العام للأمم المتحدة؛ والرابعة، الخطة الاستراتيجية (2014-2017).
- 3- ويخلص الاستعراض إلى أن من غير الواضح الآن ما إذا كانت الخطة الاستراتيجية تشكل حصيلة لكل هذه الولايات أم أنها أداة إضافية ومكملة لها. وفي مقابلات مختلفة مع موظفي البرنامج رأى العديد منهم أن المنظمة تسعى في المقام الأول إلى تنفيذ مبادرة تحدي القضاء على الجوع. وتبين للاستعراض أن ولاية البرنامج حالياً تتسع ولا تضيق في بعض الأحيان، في الوقت الذي يجري فيه تحويل الأهداف الاستراتيجية إلى غايات، وتحديد تلك الغايات أكثر فأكثر في ظل إطار النتائج الاستراتيجية.
- 4- ويدرس الاستعراض ما إذا كانت هناك استمرارية في "التحول التاريخي في دور البرنامج من وكالة للمعونة الغذائية إلى وكالة للمساعدة الغذائية"، حسب ما أعلنت الخطة الاستراتيجية (2008-2011) ضمن الولاية المزوجة للمساعدة الإنسانية والإنمائية. واستناداً إلى تقارير التقييم الأخيرة وتقرير الأداء السنوي لعام 2014 يجد الاستعراض أن البرنامج هو "منظمة تمر بمرحلة انتقالية".
- 5- ويخلص الاستعراض إلى أن الجمهور العام غير مطلع على نحو كاف على دور البرنامج وقدرته الواسعة في مجال اللوجستيات الإنسانية، وهو ما جعل منه الوكالة القائدة لمجموعتي اللوجستيات والاتصالات في حالات الطوارئ في منظومة الأمم المتحدة، علماً بأن دور البرنامج هذا يتجاوز نطاق المساعدة الإنسانية.
- 6- واستناداً إلى كل ما تقدم يوصي الاستعراض بالعمل على تمكين الإطار المفاهيمي للبرنامج، واغتنام مرحلة الانتقال إلى أهداف التنمية المستدامة والخطة الاستراتيجية المقبلة كفرصة للقيام بذلك؛ وتدعيم التحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية وتحسين تحديد الميزة النسبية للبرنامج في مجال المساعدة الإنسانية؛ والنهوض بعرض صورة النطاق الكامل لدور البرنامج على الجمهور.
- 7- ويتناول الاستعراض أداء البرنامج في إطار الخطة الاستراتيجية الحالية، ويخلص إلى أنه نجح في تحقيق أهداف متعددة تتعلق بالجوانب الإنسانية والمساعدة الإنمائية. وفي عام 2014، وبالتعاون مع 100 منظمة غير حكومية، قدّم البرنامج من خلال عمليات الطوارئ، والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والأنشطة الإنمائية، مساعدة غذائية مباشرة إلى 80 مليون نسمة من سكان العالم الأشد ضعفاً في 82 بلداً. بل إن المنظمة تمكنت بصورة غير مباشرة من الوصول إلى عدد أكبر من ذلك من الأشخاص.
- 8- ومع هذا فقد تبين للاستعراض أنه بالرغم من أن البرنامج أدى دوره المحوري في الاستجابة للطوارئ والاستعداد لها، بل وتجاوز التوقعات في ظل الزيادة الاستثنائية في عدد حالات الطوارئ في مختلف أنحاء العالم، فإن الأداء تباين فيما يتصل بتحقيق الأهداف الاستراتيجية الطويلة الأجل. ويرجع هذا أساساً إلى نقص التمويل، ولكنه يدل أيضاً على أن بالإمكان اجتذاب مزيد من التمويل في حال تمكين الإطار المفاهيمي، وتحسين الصياغة، والنهوض بالتواصل.

- 9- ويرى الاستعراض أن من الضروري أن يواصل البرنامج تعزيز امتيازته الأساسي في الاستجابة للطوارئ والاستعداد لها. وتعيّن على المنظمة للمرة الأولى في تاريخها أن تواجه 6 حالات طوارئ متزامنة من المستوى 3. وبالرغم مما تحلى به الموظفون من روح مهنية استثنائية والتزام غير عادي، وهو ما أشارت إليه تقييمات داخلية وخارجية لا حصر لها، فقد استنزفت تلك الحالات الطارئة طاقة المنظمة إلى الحدود القصوى.
- 10- ويتفحص الاستعراض الطريقة التي يحسّن بها البرنامج إجراءات تدخله في الميدان. ويخلص إلى أنه بالرغم من أن تدخلات البرنامج على المستويين الإقليمي والقطري تستند أساساً إلى الحاجة والحوار مع حكومات البلدان المضيفة، فإن من المفيد أن يواصل البرنامج صقل منهجياته من أجل قياس تكلفة ونطاق ما يقدمه من مساعدة. ويمكن أن تُعين هذه المنهجيات في عمليات اتخاذ القرار على المستويين المؤسسي والوطني، وأن تقود إلى تحسّن تقييم الأداء.
- 11- ويخلص الاستعراض إلى أن البرنامج ما يزال يشهد تغييرين هامين في نموذج أعماله؛ الأول هو زيادة استخدام التحويلات القائمة على النقد بدلاً من المعونة الغذائية المباشرة، أما الثاني فهو تصاعد المشتريات المحلية. ويتطلب ذلك مواصلة النظر فيما يعنيه هذان التغييران بالنسبة لهيكل البرنامج ووظيفته في الأجل الطويل؛ أي بالنسبة للبرنامج في عام 2025 وما بعده. وبلغت ذلك الانتباه إلى المداورات التي يمكن أن تجري في القمة العالمية للعمل الإنساني لعام 2016 بشأن زيادة استخدام النقد في المساعدة الإنسانية، وإلى تعاون البرنامج مؤخراً مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى في إنشاء "منصات تسليم مشتركة" مما يستدعي التأمل في الأدوار الجديدة التي يمكن أن تجلبها تلك التطورات للمنظمة.
- 12- ويرى الاستعراض أن على البرنامج أن يواصل بناء وتدعيم قاعدة أدلة تتيح له إعداد تقارير تقييم أمتن وأكثر حسماً فيما يتعلق بالأداء المؤسسي.
- 13- وأخيراً، يعلّق الاستعراض على نموذج التمويل في البرنامج، مشيراً إلى العديد من جوانب عدم التيقن الناشئة عن النموذج الحالي، نظراً إلى استناده إلى المساهمات الطوعية التي يُخصص الجانب الأعظم منها ويتعلق بسنة واحدة فحسب. ويعرقل هذا النموذج كفاءة التخطيط المالي ووضوح الصورة، وينبغي على كل أصحاب المصلحة في البرنامج أن يجهدوا لتحسينه.

ثانياً - منهجية استعراض منتصف المدة

- 14- ناقشت هيئة مكتب المجلس التنفيذي في الاجتماع الذي عقده في 3 سبتمبر/أيلول 2015 مسألة إطلاق الخطة الاستراتيجية الجديدة قبل سنة من موعدها المقرر لضمان المواءمة مع الأهداف الجديدة للتنمية المستدامة، ونتائج مؤتمر باريس المعني بتغيّر المناخ لعام 2015، والقمة العالمية للعمل الإنساني لعام 2016.
- 15- ولذلك فقد جرى أيضاً تقديم موعد استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية (2014-2017). وبالنظر إلى أن تحول البرنامج نحو خطة استراتيجية جديدة تركز على أهداف التنمية المستدامة، فإن استعراض منتصف المدة هذا يسعى إلى توجيه العملية من خلال استعراض رفيع المستوى لعمل المنظمة منذ عام 2014 وحتى هذا التاريخ.
- 16- ويستند استعراض منتصف المدة إلى دراسة كل المؤلفات التي صدرت خلال مجرى الخطة الاستراتيجية الحالية، وهي:
- (1) تقرير الأداء السنوي لعام 2014؛
 - (2) خطة البرنامج للإدارة 2015-2017، والمقتطفات الرئيسية من مشروع خطة الإدارة 2016-2018؛
 - (3) تقارير التقييم؛
 - (4) تقارير مراجعة الحسابات؛
 - (5) التقارير السنوية الصادرة عن المفتش العام؛
 - (6) وثائق السياسات الجديدة؛
 - (7) المطبوعات الجديدة للبرنامج؛
 - (8) المقابلات مع كبار موظفي البرنامج.
- 17- وفي بعض الأحيان يرجع استعراض منتصف المدة إلى عهد أبعد من عام 2014 لإلقاء نظرة أطول أجلاً لتحول البرنامج من "المعونة الغذائية" إلى "المساعدة الغذائية" في ظل ولايته المزدوجة الأساسية في المجالين الإنساني والإنمائي. واستفاد الاستعراض أيضاً من التقييمات الخارجية الأخيرة للبرنامج، مثل التقييم الذي أجرته شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف في عام 2013.

ثالثاً - السياق العالمي

- 18- البرنامج هو وكالة الأمم المتحدة الرائدة في الكفاح العالمي ضد الجوع. وتنفذ عملياته في بعض أكثر البيئات تحدياً في مختلف أرجاء العالم، بما يتراوح بين انغماس بعض البلدان في النزاعات العنيفة، ومعاناة بعضها الآخر من الصدمات الناجمة عن الكوارث الطبيعية الخطيرة وتغيّر المناخ. ويتركز حضور البرنامج وعملياته في بيئات تتسم بعدم الاستقرار وتعذر التنبؤ بها.
- 19- ويثبت تقرير حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم 2015، وتقرير التغذية العالمي 2015 أنه بالرغم من التقدم الكبير الذي تم تحقيقه في الحد من الفقر وسوء التغذية في ظل الأهداف الإنمائية للألفية، فما يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به. وعلى الجانب الإيجابي، يكشف مؤشر أسعار الغذاء منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة عن أن أسعار الأغذية سجلت تراجعاً كبيراً منذ السنة الأخيرة، ولو أن مسار هذا الانخفاض ربما يتعطل بسبب انطلاق أحدث حالة من حالات ظاهرة النينيو.

الشكل 1: اتجاهات الأمن الغذائي والتغذية وأسعار الأغذية

حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم 2015: يعاني نحو 795 مليون نسمة نقص التغذية على مستوى العالم، وهو ما يشكل انخفاضاً يصل إلى 167 مليون نسمة خلال العقد الأخير، وإلى 216 مليوناً بالمقارنة مع الفترة 1990-1992. ويبرز هذا الانخفاض بصورة أكبر في الأقاليم النامية، على الرغم من النمو السكاني الكبير. بيد أن النمو الاقتصادي الأكثر بطءاً والأقل شمولاً، إلى جانب عدم الاستقرار السياسي في بعض الأقاليم النامية، مثل وسط أفريقيا وغرب آسيا، أعاقا مسيرة التقدم في السنوات الأخيرة.

تقرير التغذية العالمي 2015: ينطوي نقص التغذية والتغذية بصفة خاصة على آثار كبيرة على الصحة، والنمو الإدراكي، والتعليم، والتنمية الاقتصادية، والقدرة الإنتاجية. وقد تحقق تقدم واسع في الحد من سوء التغذية في مصر وإثيوبيا وكينيا ونيبال ورواندا وتنزانيا وفي كل ولايات الهند تقريباً. ومع ذلك ما زال التقدم يسير بوتيرة بطيئة وغير منتظمة، كما أن معدلات بعض أنماط سوء التغذية، مثل البدانة بين البالغين، أخذت بالتزايد في الواقع.

مؤشر منظمة الأغذية والزراعة لأسعار الغذاء: بلغ متوسط سلة غذائية من الحبوب والبقول والزيوت ومنتجات الألبان واللحوم والسكر 156 نقطة في سبتمبر/أيلول 2015، ويمثل ذلك تراجعاً بنحو 19 في المائة عما كان عليه قبل عام مضى. وبلغ متوسط مؤشر منظمة الأغذية والزراعة لأسعار الحبوب 155 نقطة في سبتمبر/أيلول، بانخفاض بلغ 13 في المائة من سنة إلى أخرى.

20- ومنذ إطلاق الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2014-2017) تعين على المنظمة أن تواجه عدداً قياسياً من حالات الطوارئ من المستوى 3 بلغ ست حالات في عام 2014 وخمس حالات في عام 2015. وجرى تخفيض حالة الطوارئ في جمهورية أفريقيا الوسطى من المستوى 3 إلى المستوى 2 في عام 2015، بينما أعلنت الأمم المتحدة عن حالة طوارئ من المستوى 3 في اليمن. وتتوزع حالات الطوارئ التي تصدى لها البرنامج خلال فترة الخطة الاستراتيجية الحالية على النحو التالي:

الشكل 2: عمليات البرنامج المتعلقة بحالات الطوارئ من المستويين 2 و3 (2014-2017)

2015	2014
المستوى 3	المستوى 3
1- العراق	1- جمهورية أفريقيا الوسطى، وحالة الطوارئ الإقليمية الخاصة باللاجئين
2- جنوب السودان	2- الكاميرون (اللاجئون من جمهورية أفريقيا الوسطى)
3- الجمهورية العربية السورية واللاجئون السوريون	3- العراق
4- اليمن	4- جنوب السودان
5- نقشي وباء إيبولا في غرب أفريقيا	5- الجمهورية العربية السورية واللاجئون السوريون
المستوى 2	المستوى 2
1- جمهورية أفريقيا الوسطى وحالة الطوارئ الإقليمية المتعلقة باللاجئين	1- العراق (يوليو/حزيران - أغسطس/آب)
2- جمهورية الكونغو الديمقراطية	2- الفلبين (الإعصار)
3- نيبال (الزلازل)	3- جمهورية الكونغو الديمقراطية
4- ليبيا	4- ليبيا
5- مالي	5- مالي
6- القرن الأفريقي (الجفاف)	6- القرن الأفريقي (الجفاف)
7- أوكرانيا	7- أوكرانيا
8- اليمن (حتى يوليو/تموز 2015)	8- اليمن

- 21- وفي عام 2014، ارتفعت المساعدة الإنسانية الدولية لسنة ثانية، مسجلة رقمياً قياسيًّا بلغ 24.5 مليار دولار أمريكي، بزيادة نسبتها 19 في المائة عن عام 2013. واستجابة للربيع العربي، ازدادت المساعدة الإنسانية الدولية المقدمّة من الحكومات المانحة في الشرق الأوسط بنسبة 120 في المائة.
- 22- ويوجد حالياً في الشرق الأوسط أعداد من المشردين أكثر مما في أفريقيا، ويزيد عدد المشردين في البلدان المتوسطة الدخل عنهم في البلدان المنخفضة الدخل. واليوم، وصل عدد المشردين إلى أعلى مما كان عليه في أي وقت آخر منذ الحرب العالمية الثانية. وأكثر فأكثر يشيع التشرد لفترات ممتدة يبلغ متوسطها نحو 20 عاماً، مقارنة بتسع سنوات في مطلع تسعينات القرن الماضي. فضلاً عن ذلك، فإن النزاعات لم تزد من حيث العدد فحسب بل إنها تغدو بصورة متصاعدة أكثر تعقيداً وأطول مدة، ويصل عدد البلدان الأفريقية التي تواجه حالياً أزمات غذائية إلى 24 بلداً، أي ضعف ما كان عليه في عام 1990.
- 23- ولعلّ تغير المناخ يشكل أضخم التهديدات على الإطلاق، إذ أنه يضاعف من الأخطار المحدقة بالأمن الغذائي، ويفاقم من الجوع وسوء التغذية. وبحلول عام 2050، يمكن أن يزداد خطر الجوع وسوء تغذية الأطفال بنسبة تصل إلى 20 في المائة نتيجة التغير المناخي. والمثال الأحدث على المخاطر المناخية ظاهرة النينو التي نشطت منذ مارس/آذار 2015 وتقترب من مستوى شدتها القصوى. ويمكن لهذه الظاهرة أن تهدد الأمن الغذائي لأعداد كبيرة من الأشخاص الضعفاء الذين يعتمدون على الزراعة والإنتاج الحيواني في أمريكا الوسطى، وجنوب شرق آسيا، ومعظم أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.
- 24- ومع تحول البرنامج نحو أهداف التنمية المستدامة الجديدة، فإن عمله سيكتسب دون شك المزيد من الأهمية. وعلى البرنامج أن يواصل معالجة حالات الطوارئ الحادة والمزمنة، وأن يساعد أيضاً الجوعى والمصابين بسوء التغذية الذين تعيش غالبتهم الساحقة الآن في البلدان المتوسطة الدخل.
- 25- وأتاح الانخراط في المؤتمرات الدولية البارزة في عامي 2015 و2016 للبرنامج، وسيتيح له، التموضع بشكل أفضل في ميدان العمل الإنساني. وشهد عام 2015 عقد كل هذه المؤتمرات التالية: المؤتمر العالمي المعني بالحد من مخاطر الكوارث، ومؤتمر تمويل التنمية، ومؤتمر القمة الخاص باعتماد خطة التنمية لما بعد عام 2015، ومؤتمر المناخ العالمي. أما في عام 2016 فإن من المزمع أن تتعقد القمة العالمية للعمل الإنساني ومؤتمر المونل الثالث. وقد مهدت هذه المؤتمرات، وستمهد، الطريق أمام المساعدة الإنمائية والإنسانية على مدى السنوات المقبلة وتحدّد على نحو أفضل مشهد السياسات الواسع الذي يعمل فيه البرنامج.

رابعاً - الاتجاه الذي رسمته الخطة الاستراتيجية (2014-2017)

- 26- حدّدت الخطة الاستراتيجية (2014-2017) مهمة البرنامج على أنها القضاء على الجوع العالمي، وضمان ألا يبيت أي طفل على الطوى، وأن يكون بوسع الأشد فقراً وضعفاً، وخاصة النساء والأطفال، الحصول على ما يحتاجونه من أغذية مغذية.
- 27- وقدمت الخطة الاستراتيجية نهجاً جديداً يحدد عمل البرنامج من خلال "ثلاثة أبعاد" تتمثل في الاستجابة وإعادة البناء والحد. وعلى هذا فإن البرنامج سيستعد للصدمات ويستجيب لها؛ ويستعيد الحياة وسبل كسب العيش ويعيد بناءها؛ ويحد من هشاشة الأوضاع ويبني قدرة دائمة على الصمود. ويحدّد النهج أربعة أهداف استراتيجية للمضي قدماً داخل هذا الإطار:

- ”الاستجابة“: إنقاذ الأرواح وحماية سُبل كسب العيش في حالات الطوارئ (الهدف الاستراتيجي 1)؛
- ”إعادة البناء“: دعم أو استعادة الأمن الغذائي والتغذية وإنشاء سُبل كسب العيش أو إعادة بنائها في البيئات الهشة وفي أعقاب حالات الطوارئ (الهدف الاستراتيجي 2)؛
- ”الحد“: الحد من المخاطر وتمكين السكان والمجتمعات المحلية والبلدان من تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذوية (الهدف الاستراتيجي 3)؛
- ”الحد“: الحد من نقص التغذية وكسر حلقة الجوع عبر الأجيال (الهدف الاستراتيجي 4).
- 28- وأشارت الخطة الاستراتيجية إلى أن البرنامج سيواصل تنفيذ رسالته وفقاً للقانون الإنساني الدولي، وإلى أنه سيجهد ليظل خاضعاً للمساءلة، ولرصد وتقييم أثره من خلال إطار نتاجه.

خامساً - الإطار المفاهيمي للبرنامج

ألف - الولاية والتحول نحو أهداف التنمية المستدامة

- 29- منذ بداية عام 2014 وحتى الآن، سعى البرنامج إلى الاستجابة لعدد من الولايات المختلفة⁽¹⁾ الأولى، بيان رسالته الذي يرجع عهده إلى عام 1994؛⁽²⁾ والثانية، الأهداف الإنمائية للألفية؛⁽³⁾ والثالثة، تحدي القضاء على الجوع الذي أعلنه الأمين العام للأمم المتحدة؛ والرابعة، الخطة الاستراتيجية (2014-2017) وأهدافها الاستراتيجية الأربعة. وسوف يتحول البرنامج في خطته الاستراتيجية المقبلة نحو أهداف التنمية المستدامة الجديدة.
- 30- وليس من الواضح حالياً ما إذا كانت الخطة الاستراتيجية تشكل حصيلة لكل هذه الولايات أم أنها أداة إضافية ومكملة لها. وفي مقابلات مختلفة مع موظفي البرنامج رأى العديد منهم أن المنظمة تسعى في المقام الأول إلى تنفيذ مبادرة تحدي القضاء على الجوع.
- 31- ويمكن لهذا التعدد في الولايات أن يحد من قدرة المنظمة على بلورة أولوياتها بوضوح، وتحديد مجالها الخاص وميزتها النسبية بالمقارنة مع منظمات المعونة الغذائية والمساعدة الإنمائية الأخرى، إلى جانب أنه يعقد من أمر قياس النتائج.
- 32- وتشتمل كل ولاية من الولايات التي يستجيب لها البرنامج حالياً على وجهة تركيز مختلفة وتنطوي على تداعيات متباينة بالنسبة لدور المنظمة ووظائفها. من ذلك على سبيل المثال أن بيان رسالة البرنامج ما زال يضع ”المعونة الغذائية“ في صميم اهتمامه، ويُعرّف البرنامج في المقام الأول بأنه ”ذراع منظومة الأمم المتحدة الذي تقدّم به المعونة الغذائية“. ومن جنة أخرى فإن تحدي القضاء على الجوع يسعى إلى تحقيق ركائز مختلفة تتراوح بين ”القضاء على تقزم الأطفال دون الثانية من العمر“ إلى جعل ”جميع النظم الغذائية مستدامة“.⁽⁴⁾ ولئن كان بيان رسالة البرنامج يتداخل بالتأكيد مع تحدي القضاء على الجوع فإن نطاق هذا التحدي يبدو أوسع بكثير. فضلاً عن ذلك، فإن الأهداف الاستراتيجية الأربعة للخطة الاستراتيجية (2014-2017) تتجاوز كثيراً حدود ”المعونة الغذائية“، وهي لا تتناظر بسهولة أو بسرعة مع ركائز تحدي القضاء على الجوع. ومع تحول البرنامج نحو أهداف التنمية المستدامة في خطته الاستراتيجية المقبلة، فإن الحاجة قد تدعو إلى دراسة هذه المسألة بشكل وثيق.
- 33- وتُعرض ولاية البرنامج بتفصيل أكبر في سياق عملية التخطيط الاستراتيجي، حينما يُقسّم كل هدف استراتيجي منفرد إلى غايات. وتحوّل هذه الغايات إلى حصائل في إطار النتائج الاستراتيجية للمنظمة. على أنه يبدو أحياناً أن ولاية البرنامج تتسع عند الوصول إلى مستوى إطار النتائج الاستراتيجية عوضاً عن أن تضيق، وهي مسألة تتطلب بدورها الاهتمام.

34- ويعتمد الشكل 3 أدناه الهدف الاستراتيجي الثاني وغاياته المعنية كمثال. وتنص الغاية الأولى في ظل هذا الهدف على "دعم أو استعادة الأمن الغذائي والتغذية للسكان والمجتمعات المحلية، والمساهمة في تحقيق الاستقرار، والقدرة على الصمود، والاعتماد على الذات" وتشير هذه الجملة في آن واحد إلى الأمن الغذائي، والتغذية، والاستقرار، والقدرة على الصمود، والاعتماد على الذات، وهو ما يمكن النظر إليه على أنه تعريف لرسالة البرنامج بأكمله عوضاً أن يكون تحديداً دقيقاً لهدف استراتيجي معين. وتنص الغاية الثانية على "مساعدة الحكومات والمجتمعات المحلية على إنشاء سبل كسب العيش أو إعادة بنائها، والارتباط بالأسواق، وإدارة النظم الغذائية". ومرة أخرى فإن إعادة بناء سبل كسب العيش هي في حد ذاتها مفهوم واسع جداً، وعندما تقترن بربط الناس بالأسواق، وبالهدف العريض نسبياً لإدارة نظم الأغذية، يغدو مقدار ما يمكن أن توفره هذه الغاية حقاً من إرشاد إضافي أمراً مشكوكاً فيه.

الشكل 3: مثال للهدف الاستراتيجي الثاني وغاياته

أمثلة من "الغايتين" (1) و(2):	الهدف الاستراتيجي الثاني
(1) دعم أو استعادة الأمن الغذائي والتغذية للسكان والمجتمعات المحلية، والمساهمة في تحقيق الاستقرار، والقدرة على الصمود، والاعتماد على الذات.	دعم أو استعادة الأمن الغذائي والتغذية عن طريق إنشاء سبل كسب العيش أو إعادة بنائها، وخاصة في البيئات الهشة وفي أعقاب حالات الطوارئ.
(2) مساعدة الحكومات والمجتمعات المحلية على إنشاء سبل كسب العيش أو إعادة بنائها، والارتباط بالأسواق، وإدارة النظم الغذائية.	
مثال على إحدى "حصائل" إطار النتائج الاستراتيجية للغاية (2) من الهدف الاستراتيجي الثاني:	
(2-2) تحسين سبل الوصول إلى الأصول و/أو الخدمات الأساسية، بما فيها البنية الأساسية المجتمعية والسوقية.	

35- وعلى هذا يلزم توضيح الصلات بين مختلف ولايات البرنامج؛ وتوضيح التقاطع بين مختلف الولايات التي يستجيب لها البرنامج؛ وتبيان ما إذا كانت الخطة الاستراتيجية مصممة كي تُدمج هذه الولايات المختلفة أو كي تعمل كأداة إضافية؛ وتحديث بيان رسالة المنظمة؛ والحرص على تضييق نطاق ولاية البرنامج عوضاً عن توسيعه، بالتوازي مع الانخفاض في مستوى المراحل وحتى الوصول إلى مرحلة إطار النتائج الاستراتيجية. وسيتيح التحول نحو أهداف التنمية المستدامة فرصة مثالية لمثل هذا الاستعراض.

36- وبالإضافة إلى ذلك، قد يكون من الملائم أيضاً، وعلى غرار ما شهدته الخطة الاستراتيجية (2008-2013)، ضمان تكميل كل هدف استراتيجي في الخطة الاستراتيجية المقبلة للبرنامج على الفور بما يدعمه من أنواع/الأنشطة (مثل التغذية أو التغذية المدرسية) و/الطرق (مثل التحويلات القائمة على النقد أو تنمية القدرات). ومن شأن ذلك أن يوفّر خارطة طريق أوضح للكيفية التي تزمع بها المنظمة تنفيذ أهدافها المعلنة. وقد فصلت الخطة الاستراتيجية (2014-2017) الأهداف الاستراتيجية عما تسميه "الأدوات الرئيسية"⁽⁵⁾ لتحقيق تلك الأهداف، والتي ترد في قسم مستقل من الوثيقة. ومن شأن إيجاد صلة مباشرة أشد أن يبرز بوضوح بالغ ولاية البرنامج على المستوى التشغيلي.

باء - من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية

- 37- أعلنت الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2011) "تحولاً تاريخياً في دور البرنامج من وكالة للمعونة الغذائية إلى وكالة للمساعدة الغذائية" في ظل ولايته الإنسانية والإنمائية المزدوجة الأساسية. ويتناول هذا الاستعراض ما إذا كانت هناك استمرارية مفاهيمية في تحقيق هذا التحول تحت الخطة الاستراتيجية الحالية وما يعنيه ذلك للمستقبل.
- 38- ولم تحدّد الخطة الاستراتيجية (2008-2011) مصطلح "المساعدة الغذائية"، ولكنها عرضت "الهدف الجامع" للبرنامج على أنه "الحد من الاعتماد على الغير ودعم الجهود الحكومية والعالمية الرامية إلى كفاية إيجاد حلول طويلة الأجل لتحديات الجوع". وتمهيداً لهذا التحول التاريخي، قامت المنظمة بتعديل أهدافها الاستراتيجية المدرجة في خطتها الاستراتيجية السابقة (2004-2007) لتشمل، مثلاً، أهداف الحد من الجوع المزمن ونقص التغذية، وتعزيز القدرات الحكومية من أجل استنباط الحلول داخلياً. ومُدّد المجلس التنفيذي فترة الخطة الاستراتيجية (2008-2011) حتى عام 2013.
- 39- وفي مايو/أيار 2012، أصدر مكتب التقييم تقريراً بعنوان "أربعة تقييمات استراتيجية عن الانتقال من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية: تقرير تجميعي"⁽⁶⁾. وذكر هذا التقرير أن استمرار الجوع الطويل الأجل يبرر تحول البرنامج المستمر من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية. إلا أن التقرير دعا إلى الأخذ بنهج شامل في التصدي "للجوع" عوضاً عن الاعتماد على نهج قائم على سلسلة من التدخلات المنفصلة والمستقلة ذات الأجلين القصير والطويل.
- 40- ودعت التقييمات الأربعة إلى "إطار مفاهيمي" أكثر جلاء لتحديد عمل المنظمة في مجال المساعدة الغذائية، وتبيان أوضح لميزة البرنامج النسبية في إنهاء الجوع الطويل الأجل؛ ونموذج تمويلي متنسق مع هذه الرؤية الطويلة الأجل. وأكدت هذه التقييمات أن البرنامج لم يتحوّل بعد إلى جهة فاعلة معترف بها في مجال المساعدة الإنمائية.
- 41- وعبر النظر إلى الأداء الكلي للبرنامج من خلال المجموعة الكاملة من التقييمات التي أنجزت عام 2014، لاحظ تقرير التقييم السنوي لعام 2014 أن تحول البرنامج من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية ما زال "عملية جارية". وأشار التقرير إلى التحديات التي ينطوي عليها تحديد كفاءة البرنامج وفعالته وميزاته النسبية في المجالات الجديدة لخطته الاستراتيجية والتشغيلية، مثل القدرة على الصمود، والتغذية، وبناء القدرات. وطلب تقرير التقييم إلى البرنامج مواصلة تعديل أدواته وخدماته، واستراتيجياته التمويلية والتوظيفية، وممارساته في القياس والإبلاغ، من أجل تحقيق تحول ناجح إلى المساعدة الغذائية.
- 42- وتجدر الإشارة إلى أن تقرير التقييم التجميعي لعام 2012 الأنف الذكر خلص إلى أن نهج تخطيط الاستراتيجيات القطرية يساعد البرنامج على استحداث نهج أكثر اتساقاً بالانظام والتحليل في معالجة تحدي الجوع. وفي عام 2014، تمكّن البرنامج بالفعل من وضع واختبار نهج محدّس لوضع خطط استراتيجية قطرية على أساس استعراضات استراتيجية أجريت في ستة بلدان.⁽⁷⁾ وتهدف الخطط الاستراتيجية القطرية إلى بلورة رؤية أشمل للسياق الذي سيدخل فيه البرنامج في بلد ما، والاحتياجات القطرية، والطيف الكامل لما يمكن أن تحققه المنظمة على أرض الواقع على امتداد ولايتها المزدوجة. والهدف النهائي لهذه الخطط الاستراتيجية القطرية هو اكتساب تدخلات البرنامج وضعاً استراتيجياً أشد على المستوى الوطني.
- 43- وعُدّل البرنامج مؤخراً جانباً من إطاره المالي ليستجيب للتغيرات الكبيرة التي طرأت على مر السنين في طريقة أداء أعماله؛ وتواصل هذه التغييرات العمل كقوة دافعة للمرحلة التالية من استعراض الإطار المالي من عام 2014 حتى عام 2016. ويهدف الاستعراض إلى تحسين مواءمة الموارد مع 'النتائج' وتوفير رؤية أطول أجلاً للموارد التنظيمية. وبقيامه بذلك فإنه يُعتبر عنصراً مُكملاً أساسياً لعملية التخطيط الاستراتيجي القطري الجديدة.

44- وفي ضوء ما تقدم، يلزم تدعيم تحول البرنامج من المعونة الغذائية إلى لمساعدة الغذائية، مع تحديد أوضاع لميزته النسبية في التنمية الأطول أجلا. وتتبع الخطط الاستراتيجية القطرية التي ما زالت في مرحلتها التجريبية، فرصة لتدعيم هذا التحول. وسوف يُعزز استعراض الإطار المالي الخطط الاستراتيجية القطرية مرسياً صلة أقوى بين الغايات التشغيلية على الأجلين القصير والطويل. وسيستدعي التحول الناجح، بطبيعته، تعزيز دور البرنامج في تنمية القدرات، وهو موضوع تناقشه الأقسام اللاحقة من هذا التقرير.

جيم - دور البرنامج أكبر من مجرد إطعام الناس

45- بالإضافة إلى الدور الحاسم الذي يقوم به البرنامج في معالجة الجوع، فقد أدت خبرته وقدرته الواسعة في مجال اللوجستيات الإنسانية به إلى أن يصبح الوكالة الرائدة في مجموعتي الأمم المتحدة للوجستيات والاتصالات في حالات الطوارئ. ولئن كان هذا الدور يبسر وصول السكان الضعفاء إلى الأغذية ويسهم بدور مباشر في تحقيق الأهداف الاستراتيجية الأربعة المحددة في الخطة الاستراتيجية 2014-2019، فإن دور البرنامج في هاتين المجموعتين يتجاوز نطاق الأغذية.

46- من ذلك على سبيل المثال أن البرنامج قدّم في الاستجابة لوباء فيروس إيبولا خبرته اللوجستية إلى الأوساط الإنسانية الأوسع في تخطيط اللوجستيات، والتخزين، والشراء، والنقل، وإنشاء مراكز لوجستيات رئيسية في عواصم البلدان المتضررة أو بالقرب منها. وأنشئت إحدى عشرة قاعدة لوجستية متقدمة على امتداد غينيا وسيراليون وليبيريا. وأدار البرنامج خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية العاملة ضمن البلدان المتضررة والمراكز الإقليمية وفيما بينها. وقدّم البرنامج وشركاؤه من خلال مجموعة الاتصالات في حالات الطوارئ خدمات التوصيل بالإنترنت والراديو في 115 موقعاً وزوّد بذلك 3 300 من موظفي الوكالات الإنسانية بإمكانية النفاذ الموثوق إلى الإنترنت. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأ البرنامج أكثر من 30 000 متر مربع من المرافق لاحتواء الإمدادات الطبية ومعدات الوقاية الحاسمة.

47- وإلى جانب هذا قام البرنامج عام 2014، وفي ضوء السنوات الطويلة من تعاونه مع الصندوق العالمي، بتوقيع مذكرة تفاهم مع هذا الصندوق من أجل تيسير الحصول على مواد مثل العقاقير المضادة للفيروسات الرجعية والعوازل الذكرية من خلال شبكات البرنامج للتخزين واللوجستيات والنقل والشحن.

48- ولئن كان دور البرنامج في اللوجستيات والاتصالات معروفاً بين موظفيه فإن الهيئات الإنسانية والجمهير على النطاق الأوسع تجهل ذلك الدور عموماً. وبالإضافة إلى ذلك، لا ينال هذا الدور الرائد تغطية كبيرة في الخطط الاستراتيجية للبرنامج، ولا تتناول تقارير الأداء السنوي العمليات الخاصة بأي قدر من التفصيل. ويحتاج البرنامج إلى اعتراف أكبر بدوره الحاسم هذا الذي تبوأ فيه مركز القيادة.

التوصيات

- (1) تمثين الإطار المفاهيمي للبرنامج في الخطة الاستراتيجية التالية باستخدام التحول نحو أهداف التنمية المستدامة كفرصة للقيام بذلك؛
- (2) تحسين بلورة الميزة النسبية للبرنامج في المساعدة الإنمائية؛
- (3) تحسين التوعية بالخدمة الحاسمة التي يقدمها البرنامج إلى المجتمع الإنساني الأوسع باعتباره الوكالة الرائدة لمجموعتي اللوجستيات والاتصالات في حالات الطوارئ.

سادساً - تنفيذ الخطة الاستراتيجية (2014-2017)

ألف - الأداء الكلي وفقاً لتقرير الأداء السنوي لعام 2014

49- في عام 2014، قَدِّمَت عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والأنشطة الإنمائية للبرنامج، وبالتعاون مع 1 100 منظمة غير حكومية، مساعدة غذائية مباشرة إلى نحو 80 مليون شخص من أكثر سكان العالم ضعفاً في 82 بلداً. بل إن المنظمة عادت بالفائدة على عدد أكبر من ذلك من السكان بطرق غير مباشرة.

50- وفي عام 2014، شكلت عمليات الطوارئ الجانب الأكبر من عمليات البرنامج كما يتضح من الشكل 4 أدناه. واستأثر الهدف الاستراتيجي 1 بما نسبته 79 في المائة من نفقات المنظمة، و74 في المائة من عمليات توزيعها للأغذية، و78 من حصصها الغذائية، و55 في المائة من المستفيدين منها. وعلى هذا فإن العمل المتعلق بالطوارئ يعتبر عنصراً محورياً في عمليات البرنامج. على أن الأهداف الاستراتيجية 2، و3، و4، تُمثل مجالات هامة لعمل البرنامج بالقيمة المطلقة. وخصص مبلغ يناهز 400 مليون دولار أمريكي للهدف الاستراتيجي 4 وحده عام 2014. وعلاوة على ذلك، وصلت المنظمة إلى قرابة 45 في المائة من المستفيدين من خلال وظائفها غير المرتبطة بالطوارئ. ويعني ذلك أن البرنامج يساعد عدداً ضخماً للغاية من الناس عبر دوره غير المتعلق بالطوارئ، أو دوره في مرحلة ما بعد الطوارئ.

الشكل 4: عمليات البرنامج في عام 2014 حسب الهدف الاستراتيجي

الهدف الاستراتيجي	النفقات	القيمة (بمليارات الدولارات الأمريكية)	توزيع الأغذية	الحصص الغذائية	المستفيدون
1	79%	3.35	74%	78%	55%
2	7%	0.3	9%	8%	15%
3	5%	0.23	8%	3%	8%
4	9%	0.37	10%	11%	22%

المصدر: تقرير الأداء السنوي لعام 2014.

51- وفي حدود القدرة على استخدام توزيع الأغذية "المقرر" مقابل "الفعلي" كمؤشر مهم للأداء، يبين الشكل 5 أدناه أنه في حين تم إنجاز الهدف الاستراتيجي 1 تماماً (بل وحتى تجاوزه)، فإن الأداء المرتبط بالأهداف الاستراتيجية الأخرى كان متبايناً. وفي عام 2014، تجاوز التوزيع الفعلي للأغذية الخطة الأصلية في ظل الهدف الاستراتيجي 1 وذلك أساساً نتيجة الزيادة غير المسبوقة في حالات الطوارئ في كل أنحاء العالم. على أن المنظمة تمكنت فحسب من إنجاز نسبة 43 في المائة و52 في المائة فقط من توزيع الأغذية المقرر في إطار الهدفين الاستراتيجيين 2 و4. ويرجع ضعف الأداء بشأن هذين الهدفين الاستراتيجيين في المقام الأول إلى نقص التمويل مما يؤكد الحاجة إلى توافق أمتن في الآراء بشأن دور المنظمة في المساعدة الإنمائية، وتعديل نموذجها التمويلي طبقاً لذلك. وكما جاء في خطة البرنامج للإدارة (2015-2017) فإنه "عندما يكون التمويل محدوداً، يعطي المديرون الأولوية لأنشطة إنقاذ الأرواح في إطار الهدف الاستراتيجي الأول على حساب الأنشطة الأخرى".

الشكل 5: توزيع الأغذية المقرر مقابل الفعلي في عام 2014 حسب الهدف الاستراتيجي (بالأطنان المترية)

النسبة المئوية	الفعلي	المقرر	الهدف الاستراتيجي
103%	2282	2206	1
43%	268	624	2
52%	230	440	3
45%	280	626	4

المصدر: تقرير الأداء السنوي لعام 2014.

52- ويصنّف تقرير الأداء السنوي لعام 2014 الأداء الكلي حسب الهدف الاستراتيجي باستخدام البيانات على مستوى المشروعات. ويبين الشكل 6 أدناه الأداء الممتاز في تحقيق الهدفين الاستراتيجيين 1 و2، ونقص البيانات المتعلقة بالهدف الاستراتيجي 3، والمزيد من التقدم المطلوب للهدف الاستراتيجي 4. ويتوسع الشكل 6 في عرض أداء البرنامج حسب الهدف الاستراتيجي بإدراج عناصر في تقييمه تتجاوز نطاق مؤشر توزيع الأغذية الوارد في الشكل 5. إذ أن هذا الشكل يتضمن تقييم المنظمة، مثلاً، لما إذا كانت المشروعات قد حققت أم لا الغايات المنشودة منها في مجالات مثل التغذية، والبرمجة، وتعزيز الوصول إلى الأصول والخدمات، وتوسيع فرص الأسواق أمام منتجي الأغذية المحليين، وتعزيز القدرات الحكومية. ويشير الشكل 6 إلى نتيجة تماثل ما خلص إليه الشكل 5؛ أي إلى أن أداء البرنامج كان أوضح وأقوى في سياقات الطوارئ وفي سياقات ما بعد الطوارئ مباشرة.

الشكل 6: تصنيف الأداء الكلي حسب الهدف الاستراتيجي المدرج في تقرير الأداء السنوي لعام 2014

التصنيف	الأهداف الاستراتيجية
مشروعات حققت أهدافها أو في الطريق الصحيح لتحقيق أهدافها.	1 - إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ
مشروعات حققت أهدافها أو في الطريق الصحيح لتحقيق أهدافها.	2 - دعم أو استعادة الأمن الغذائي والتغذية عن طريق إنشاء سبل كسب العيش أو إعادة بنائها، خاصة في البيئات الهشة وفي أعقاب حالات الطوارئ
البيانات المتاحة غير كافية لرصد التقدم المحرز في جميع قطاعات البرنامج.	3 - الحد من المخاطر وتمكين السكان والمجتمعات المحلية والبلدان من تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذية
مشروعات أحرزت بعض التقدم ولكنها لم تحقق الأهداف المنشودة أو اعتُبر التقدم المحرز في تحقيق الأهداف المنشودة بطيئاً.	4 - الحد من نقص التغذية وكسر حلقة الجوع عبر الأجيال

المصدر: تقرير الأداء السنوي لعام 2014.

53- وبيّنت تقرير الأداء السنوي لعام 2014 أن البرنامج بذل جهوداً واسعة في ظل كل هدف استراتيجي وأنه حقق تقدماً مهماً صوب تحقيق رسالته الكلية. وفي عام 2014، مثلاً، قدّم البرنامج 74 في المائة من الأغذية و91 في المائة من التحويلات القائمة على النقد في إطار الهدف الاستراتيجي 1، وهو ما يشير إلى النجاح السريع الذي حققته المنظمة في نشر التحويلات القائمة على النقد في سياقات الطوارئ. وبالإضافة إلى ذلك، بُدلت أنشطة في 32 عملية في 18 بلداً لمنع حدوث تدهور تغذوي وما يرتبط به من وفيات، ولدعم الأشخاص المصابين بسوء التغذية الحاد في حالات الطوارئ. كما نُفذت أنشطة لتيسير الوصول إلى الخدمات والأصول في 11 عملية إغاثة في 12 بلداً. وشكلت التغذية المدرسية أحد محاور التركيز الرئيسية، حيث ساعدت على زيادة معدلات الالتحاق والاستبقاء في المدارس.

54- ويوضح تقرير الأداء السنوي لعام 2014 أيضاً على أنه في إطار الهدف الاستراتيجي 2 جرى تنفيذ عمليات التوزيع العام للأغذية والتحويلات القائمة على النقد في سياقات ما بعد الطوارئ في 28 بلداً وأنها كانت فعالة عموماً في تحسين الأمن الغذائي للسكان الضعفاء. وأعانت البرمجة التغذوية 95 في المائة من المستفيدين المستهدفين، وساعدت على تثبيت معدلات نقص التغذية وتخفيفها في السياقات الهشة. وتحققت تحسينات متواضعة نسبياً في الوصول إلى الأصول والخدمات. ويُعزى

تباين الأداء على مستوى الحصائل في إطار هذا الهدف أساساً إلى تخفيضات التمويل التي أدت إلى هبوط الكميات المسلمة من المساعدة الغذائية إلى 43 في المائة من المستويات المقررة.

55- ويشير تقرير الأداء السنوي لعام 2014 إلى أن الهدف الاستراتيجي 3 تلقى أقل مستوى من الموارد، وأثر ذلك على عدد المستفيدين وكمية الأغذية الموزعة. ولم يتمكن البرنامج من تقييم الأداء الكلي في ظل هذا الهدف بسبب ثغرات الإبلاغ على مستوى الحصائل. بيد أن تقرير الأداء السنوي خلص مع ذلك إلى أن البرنامج ساعد على زيادة فرص الأسواق أمام المنتجين والتجار المحليين والوطنيين والإقليميين عن طريق شراء المنتجات الغذائية منهم.

56- وبالمثل فقد كشف تقرير الأداء السنوي لعام 2014 أنه فيما يتعلق بالهدف الاستراتيجي 4 أثرت قيود الموارد على تسليم نواتج البرنامج، ولا سيما ما يتعلق منها بتنمية القدرات. وأوضح هذا التقرير أن البرنامج ساعد على الحد من سوء التغذية وتحسين فرص الحصول على التعليم، ولكن النتائج المتصلة بتعزيز القدرات المحلية والوطنية لم تكن قاطعة. ووصلت البرامج التغذوية في ظل هذا الهدف إلى السكان المؤهلين وعالجت المستفيدين المصابين بسوء التغذية الحاد المعتدل. ودعمت التغذية المدرسية 13.8 مليون طفل، أي ما يزيد تقريباً عن ضعف العدد المقرر، وساعد ذلك على زيادة معدلات الاستبقاء في المدارس.

57- وبالإضافة إلى ذلك، واصل البرنامج عام 2014، وفي إطار عدة أهداف استراتيجية، مساعدة الأشخاص المتعاشين مع فيروس نقص المناعة البشرية والسل. وكان برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز قد حدّد 38 بلداً في استراتيجيته للفترة 2011-2015 على أنها تحظى بالأولوية العليا للمساعدة، نظراً لأنها تتحمل نسبة 70 في المائة من عبء المرض. وفي عام 2014، ساعد البرنامج الحكومات على تلبية الاحتياجات الغذائية والتغذية للمرضى في 24 من تلك البلدان، حيث أطلق تدخلات تخص تحديداً فيروس نقص المناعة البشرية في 19 من تلك البلدان ووصل فيها إلى نحو 0.8 مليون مستفيد. ووسّع البرنامج أيضاً استخدام القسائم في البرمجة المتصلة بفيروس نقص المناعة البشرية والسل في عام 2014، مثل ما حدث في الكونغو.

58- ولا بد من التعليق على برنامج التغذية المدرسية باعتباره من بين أضخم البرامج التي ينفذها البرنامج وأبرزها. وفي عام 2014، نُفذ هذا البرنامج في 63 بلداً ووصل إلى 16.7 مليون طفل. واعتمد البرنامج سياسة منقحة للتغذية المدرسية في عام 2014، واصل فيها شراكاته مع البنك الدولي والشراكة من أجل نماء الطفل، كما وأنشأ فريقاً عاملاً معنياً بالتغذية المدرسية لمناقشة قضايا السياسات والبرامج مع تسع من المنظمات غير الحكومية الشريكة. ودعمت لبرامج التغذية المدرسية الحكومية، طبق البرنامج نهج النظم من أجل تحسين نتائج التعليم في 12 مكتباً قطرياً ودرّب الموظفين الوطنيين على استخدامه. وبالإضافة إلى ذلك، نفذ 32 مكتباً قطرياً برامج للتغذية المدرسية باستخدام الأغذية المنتجة محلياً. وشهد عام 2014 زيادة مستمرة في استخدام التحويلات القائمة على النقد في أنشطة التغذية المدرسية.

59- واستخدم البرنامج التغذية المدرسية كأداة لإحداث تحول في العلاقات الجنسانية والاجتماعية. ففي اليمن، على سبيل المثال، واصل البرنامج برنامجه الخاص بالتغذية المدرسية المشروطة الذي ربطت فيه الحصص الغذائية المنزلية بمواظبة الفتيات على الدراسة. وفي مصر، استمر البرنامج في العمل مع الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ومنظمة العمل الدولية، من أجل القضاء على عمالة الأطفال من خلال التغذية المدرسية. ونفذ البرنامج شبكة أمان مشروطة يتلقى الأطفال بموجبها وجبة غذائية خفيفة في المدرسة وحصّة غذائية منزلية عندما يصل معدل حضورهم إلى المدرسة إلى 80 في المائة.

60- وخلص التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2014-2015) إلى أن "إنجاز التغذية المدرسية كان جيداً مقارنة بأهداف التغطية". والواقع أن خبرة البرنامج في هندوراس تعرض كيف يمكن تحقيق التعميم وبناء القدرات من خلال التغذية المدرسية حيث تموّل حكومة هندوراس حالياً 85 في المائة من برنامج التغذية المدرسية الذي أطلقه البرنامج قبل 14 عاماً.

باء - استنتاجات عامة لتقارير التقييم الأخيرة بشأن الأداء الكلي

61- صدر منذ إطلاق الخطة الاستراتيجية الحالية تقريران تجميعيان عن التقييم تناولا 28 عملية من عمليات البرنامج. وخلص التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2013-2014)، المستند إلى تقييم 12 عملية، إلى أن البرنامج "يثق في عوامل قوته التقليدية" وإن كان "منظمة تمر بمرحلة انتقالية" إلى حد كبير. وخلص التقييم إلى أن البرنامج قدّم عموماً مساعدة غذائية هامة إلى المستفيدين، وأن معظم عملياته كانت ملائمة للأمن الغذائي الوطني والاحتياجات التغذوية، ولكنه حذر في الوقت ذاته من الطموحات البرنامجية التي تتخطى قدرة المنظمة التقنية على التنفيذ.

62- وخلص التقييم الذي أجرته شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف في عام 2013 إلى نفس تلك الاستنتاجات، حيث أشار إلى أن المنظمة "اكتسبت سمعة قوية في الاستجابة بسرعة لحالات الطوارئ، ووثقت أدلة تثبت قوة ممارساتها ونظمها في إطلاق التدخلات الإنسانية والحفاظ على استمراريتها". ولكن التقييم دعا إلى مزيد من العمل بشأن دور البرنامج في مجال المساعدة الإنمائية.

63- وأثبت التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2014-2015) أن البرنامج حقق تقدماً كبيراً نحو المساعدة الغذائية استناداً إلى تقييم 16 عملية. وأشار التقرير إلى أنه "يبدو أن إعادة توجيه البرنامج من دور المنفذ إلى الممكن... تكتسب زخماً. وقد تحرك البرنامج سرياً في مجال السياسات، حيث يؤدي دور جهة الجمع ووضع النماذج وتوفير المعلومات وتعزيز الفوائد وتبادل المعارف والاختبار التجريبي للابتكارات من أجل دعم استراتيجيات المساعدة الغذائية المملوكة وطنياً".

64- ويدعو التقريران التجميعيان إلى مواصلة الاهتمام باستهداف المستفيدين؛ وتعميم المساواة بين الجنسين؛ وإدارة الموارد البشرية (خاصة ضمان تمتع الموظفين بمجموعة المهارات المطلوبة)؛ والشراكات؛ وتعزيز المكاتب الإقليمية؛ والاستدامة؛ وبناء القدرات؛ وتوسيع قاعدة الأدلة؛ وبناء نظرية للتغيير. وتتردد أصدااء العديد من هذه النقاط في تقرير التقييم السنوي لعام 2014، الذي يضيف أنه يجب إيلاء مزيد من الاهتمام للطريقة التي يخرط بها البرنامج في البلدان المتوسطة الدخل. ويدعو التقرير البرنامج إلى زيادة تركيزه على تعزيز السياسات والنظم الوطنية في تلك البلدان، وتنمية القدرات، والعمل في شراكة.

65- وعلى المستوى القطري أو الإقليمي تم وضع عدد من تقارير التقييم منذ إطلاق الخطة الاستراتيجية (2014-2017). وتشمل هذه التقارير عمليات تقييم الحافظة القطرية في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وإندونيسيا، وأوغندا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، وأول تقييم على الإطلاق لحافظة إقليمية، وهو تقرير تقييم الحافظة الإقليمية لأمريكا الوسطى. وانبثقت ثلاث رسائل مشتركة من هذه التقييمات:

- 1) أدلة تثبت استمرار نقص الموارد. من ذلك على سبيل المثال، أن التقييم الخاص بجمهورية الكونغو الديمقراطية خلص إلى أن "الاحتياجات فاقت المعارف من الإمدادات"، وتبيّن لتقييم إندونيسيا أن نطاق عمليات البرنامج تقلص بدرجة كبيرة خلال الفترة المشمولة بالاستعراض، وأن "المكتب القطري يعمل في ظروف شديدة القسوة".
- 2) أدلة على الأهمية الكبيرة لتدخلات البرنامج وتواؤمها مع الأولويات الوطنية. خلصت معظم التقييمات إلى أن تدخلات البرنامج متوائمة مع السياسات الوطنية ومكمّلة للبرامج الحكومية؛ وأن البرنامج قدم مساهمات مفيدة إلى التغذية في أمريكا الوسطى، وذلك مثلاً من خلال تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والتغذية المدرسية في إندونيسيا، والكثير غير ذلك.

3) أدلة على حاجة الاستراتيجيات القطرية أو الإقليمية إلى التحسين أو صدق التنفيذ. من ذلك على سبيل المثال أن تقييم جمهورية الكونغو الديمقراطية خلص إلى أن التغذية المدرسية توسعت إلى 3.5 ضعف حجمها المقرر، وهو ما اعتبره المقيّمون مفراطاً بالمقارنة مع مساعدات الإغاثة اللازمة في البلد للسكان المشردين. وفُسّر ذلك بحاجة البرنامج إلى تركيز عملياته على المناطق التي يسهل الوصول إليها. وتبيّن لتقييم جمهورية تنزانيا المتحدة وجود "انزياح استراتيجي" عن بعض الأهداف المحددة في الاستراتيجية القطرية، وأوصى بعملية إعادة تقييم أساسية وتبرير الميزة النسبية للبرنامج ودوره المقبل في البلد. وتبيّن لتقييم أمريكا الوسطى أنه "لا توجد أي استراتيجية موحدة للبرنامج في مختلف أنحاء الإقليم وليست هناك أية وثيقة تبين بوضوح الطريقة التي تكمل بها العمليات الإقليمية جهود البرنامج على المستوى القطري أو تحسّن اتساقها". وخلص تقييم أوغندا إلى أن "المكتب القطري أظهر قدرة متفاوتة على اتخاذ القرارات الاستراتيجية" وأن التنفيذ لم يكن على الدوام بذلك القدر من الاتساق الذي اتسمت به الاستراتيجية.

جيم - قياس تكاليف ونطاق وصول المساعدة الغذائية

66- تستند مجموعة تدخلات البرنامج على المستويين الإقليمي والقطري، في الوقت الراهن، إلى الاحتياجات والحوار مع حكومات البلدان المضيفة بالدرجة الأولى. على أن المنهجيات الدقيقة لتقييم تكاليف المساعدات الغذائية المقدّمة من البرنامج والنطاق الذي تصل إليه ستشكل أدوات حاسمة للإدارة والمانحين على حد سواء لتقييم أين يمكن أن تتحقق أكبر "قيمة مقابل المال" في عمليات البرنامج، كما ستفضي إلى اختيارات أكثر كفاءة للتدخلات في الميدان.

67- وبالرغم من الوضوح الذي يوفره الشكل 4 أعلاه بشأن مستويات النفقات حسب الهدف الاستراتيجي والنسبة المئوية للمستفيدين من البرنامج الذين تمت تغطيتهم، فإن من المتعذر استخلاص أي استنتاجات مباشرة بشأن المجالات التي تتحقق فيها أكبر "قيمة مقابل المال" في تدخلات البرنامج حسب الهدف الاستراتيجي أو حسب برنامج خاص في الميدان (مثل التغذية المدرسية مقارنة بالمساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول).

68- وعلى المستوى المؤسسي، يظل من العسير إجراء تحليل دقيق لتكاليف وفوائد عمل البرنامج وذلك للأسباب التالية: (1) أن المنظمة تعطي تعريفاً عريضاً إلى حد ما لمصطلح "المستفيدين" على أنهم "أشخاص مستهدفون يزودون بمساعدة غذائية"؛⁽⁸⁾ (2) أن العمل ما زال جارياً في وضع منهجيات لتحديد "المستفيدين غير المباشرين" من عمليات البرنامج؛ (3) أن "الحصص الغذائية" ليست كلها متماثلة من حيث الحجم أو القيمة الغذائية. وعلى المستوى القطري، فإن تطبيق منهجية لتحليل التكاليف والفوائد من أجل تحديد حزمة التدخلات المثلى سيتطلب تقييم "التكاليف" فيما يتصل بالسياق القطري (ستكون تكلفة تسليم الحصة الغذائية مختلفة في بلد تمزقه الحرب عنها في بيئة أكثر استقراراً مثلاً).

69- ويشير تقرير الأداء السنوي لعام 2014 إلى أن عدد "المستفيدين غير المباشرين" سيحدّد، اعتباراً من عام 2015 فصاعداً، من خلال نهج للتخطيط التشاركي القائم على المجتمع المحلي. وأشارت إدارة البرنامج أيضاً إلى اعتزامها مواصلة صقل منهجيتها من أجل تقييم تكاليف المساعدة الغذائية ونطاق تغطيتها.

70- وفي حين أن منهجيات تقييم تكاليف المساعدة الغذائية ونطاق تغطيتها لا يمكن أن تشكل في أي وقت من الأوقات الأساس الأوحد الذي تستند إليه عمليات صنع القرار في البرنامج بسبب أنواع البيانات المتقلبة التي يعمل فيها واضطراره إلى التدخل بصورة مستعجلة في غالب الأحيان، فإن هذه المنهجيات ينبغي أن تصبح بالرغم من ذلك مكوناً متنامياً في عمليات صنع القرار على المستوى المؤسسي والوطني.

71- ومن شأن هذه المنهجيات أن تيسّر أيضاً تقييم الأداء. من ذلك مثلاً أن التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2013-2014) لاحظ أنه بالرغم من أن معظم المخرجات على مدى فترة التقييم قد أشارت إلى عدد المستفيدين الذين تم

الوصول إليهم والتحويلات المحققة بالمقارنة مع ما تنص عليه الخطط، فإن "هذه المقاييس تخفي فروقاً واسعة النطاق من حيث نوع المساعدة وجودتها ومدتها".

دال - بيانات الطوارئ

72- اضطر البرنامج، منذ إطلاق الخطة الاستراتيجية الحالية، للاستجابة لعدد غير مسبوق من حالات الطوارئ المتزامنة من المستويين 2 و3 (المدرجة قبلاً في الشكل 2 أعلاه). وفي عام 2014، استجابت المنظمة لست حالات طوارئ متزامنة من المستوى 3، منها أربع حالات في بلدان متضررة من النزاع؛ وحالة طوارئ واحدة استجابة لإعصار؛ وواحدة للتصدي لتفشي فيروس إيبولا. فضلاً عن ذلك، استجابت المنظمة لحالات طوارئ خطيرة ومتعددة وممتدة، مثل حالات الطوارئ في أفغانستان ومالي وميانمار وجمهورية الكونغو الديمقراطية ودولة فلسطين والصومال والسودان وغيرها.

73- وتطلبت الاستجابة لتفشي فيروس الإيبولا جهوداً استثنائية من جانب البرنامج، وطرقاً مبتكرة، وأنماطاً جديدة من الشراكات. وللحيلولة دون تحول الأزمة الصحية إلى أزمة غذائية، وصل البرنامج وشركاؤه سريعاً إلى المجتمعات المحلية المتضررة في غينيا وليبيريا وسيراليون. وكما سبقت الإشارة في هذا التقرير فقد قدم البرنامج أيضاً، بوصفه الوكالة الرائدة لمجموعات مختلفة تابعة للأمم المتحدة، دعماً حاسماً إلى مجتمع العمل الإنساني الأوسع.

74- ووفقاً لتقرير الأداء السنوي لعام 2014، يستند نموذج البرنامج للاستجابة للطوارئ إلى قدرته على التصدي لحالتين طارئتين من المستوى 3 بالتزامن مع أزمة مباغته. غير أنه يبدو أن العوامل الرئيسية التالية ساعدت البرنامج على التعامل مع فورة حالات الطوارئ آنفة الذكر.

- أولاً، الاستخدام المتزايد للتحويلات القائمة على النقد إلى مستوى لم يكن متصوراً قبل خمس سنوات. ففي عام 2014، مثلاً، استهدفت طريقة التحويلات المذكورة 2.7 مليون مستفيد سوري بميزانية بلغت 870 مليون دولار أمريكي.
- ثانياً، التحسينات المدخلة على تدابير الاستعداد لحالات الطوارئ منذ عام 2011. ومن أمثلة ذلك القائمة الداخلية للاستجابة للطوارئ الموضوعية في عام 2014، والتي تشمل ترتيبات لتدريب جميع الموظفين الذين يتم نشرهم ضمن الموجتين الأولى والثانية من المستجيبين في غضون ثلاثة أيام من إعلان حالة للطوارئ.
- ثالثاً، الإدارة المتينة للتمويل بالسلف وسلاسل الإمداد. ففي عام 2014، أنشأ المجلس التنفيذي نظام الإقراض الداخلي للمشروعات للاستعاضة به عن مرفق تمويل رأس المال العامل، ورفع حده الأقصى من 257 مليون دولار أمريكي إلى 570 مليون دولار أمريكي. وبالإضافة إلى ذلك، أعيدت تسمية مرفق الشراء الأجل الذي بلغت ميزانيته 350 مليون دولار أمريكي ليصبح المرفق العالمي لإدارة السلع، وجرى تعزيزه؛ وتحول تمويل الخدمات المؤسسية، الذي يشمل مرفق الميزنة الرأسمالية، إلى كيان منفصل بحد أقصى قدره 70 مليون دولار أمريكي.
- رابعاً، التحليل المحسّن للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع. فقد مكّنت تحليلات الأمن الغذائي وتقييمات الأسواق البرنامج من اختيار طرائق التحويلات المثلى لعملياته. وشهد عام 2014 إجراء 24 من هذه الاستعراضات، منها تسعة استعراضات ركزت على الأسواق والظروف الاقتصادية، وسبعة على المحاصيل والأمن الغذائي، وثلاثة على خطوط أساس الأمن الغذائي، وخمسة على الاحتياجات الغذائية في حالات الطوارئ.
- خامساً، الإصلاحات المتخذة في إطار مبادرة الوفاء بالغرض، التي استمرت في تحويل التركيز إلى المستوى القطري، ودعمت البرمجة المحسّنة، وإدارة الموظفين، وأساليب العمل.

- 75- ومن العوامل الإضافية التي لا يشير إليها التقرير، ولكنها تبرز في المقابلات التي أجريت مع موظفين رئيسيين، أن قدرة المنظمة على التصدي ترجع عموماً إلى أن كثيراً من هذه الحالات الطارئة كانت تداعيات من سنوات سابقة، وكانت هناك برامج قائمة بالفعل للتعامل معها. ولو كانت كلها اندلعت في آن واحد لما تمكّنت المنظمة، على الأرجح، من التصدي لها.
- 76- وفي الحقيقة فإن قدرات المنظمة قد استنزفت بشكل مفرط بحيث أُدرجت هذه المسألة في سجل المخاطر المؤسسية الداخلية في عام 2015. وعند النظر إلى ميدان الموارد البشرية وحده يتبين أنه جرت إعادة نشر 600 موظف من مجال العمليات خلال عام 2014 للتعامل مع حالات الطوارئ وذلك غالباً في غضون بضعة أيام من تاريخ إشعارهم بذلك.
- 77- وأدى حجم النزاع في سوريا أيضاً إلى استنزاف البرنامج بطرق جديدة؛ حيث غدت الحافظة السورية تُمثل 26 في المائة من كل عمليات البرنامج في عام 2014. وفي سوريا، وصل البرنامج إلى ما متوسطه 4 ملايين شخص شهرياً بالرغم من أن النزاع يعرقل بشكل خطير وصول المساعدات الإنسانية. وبالشراكة مع حكومات مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا، ساعد البرنامج ما يصل إلى 1.9 مليون لاجئ سوري خلال عام 2014.
- 78- وتبيّن للتقرير الموجز عن تقييم استجابة البرنامج للأزمة السورية أن تدخلات البرنامج أدت إلى تحسينات في الحالة الإنسانية في الميدان، وجرى توسيع نطاقها بسرعة، وأن استخدام القسام الإلكترونية وصل إلى مستويات غير مسبقة. ومع ذلك أشار التقرير إلى التحدي المتواصل الذي يواجهه البرنامج المتمثل في عدم كفاية التمويل، ودعا إلى زيادة "التخطيط الاحترازي" لتغطية نقص التمويل. على أن الطريقة التي سيقدم بها التخطيط الاحترازي حلاً طويل الأجل ليست واضحة تماماً بالنظر إلى أن النموذج المالي يستند في جانبه الأعظم إلى المساهمات الطوعية والمساهمات الموجّهة المتعددة الأطراف.
- 79- وبيّنت تقرير الأداء السنوي لعام 2014 عموماً قوة إنجازات البرنامج في سياقات الطوارئ بالرغم من التحديات الداخلية الهائلة التي تواجهها المنظمة، سواء كان ذلك في مجال الموارد البشرية، أو التمويل، أو مجالات أخرى؛ والتحديات الخارجية، مثل صعوبة الوصول إلى المستفيدين وضمان أمن الموظفين في بيئات تشغيلية تتسم بعدم الاستقرار الشديد.
- 80- وفي عام 2014، أثبت البرنامج قدرته على إدخال ابتكارات مهمة في تصديه لحالات الطوارئ على الصعيدين الوطني والإقليمي. من ذلك على سبيل المثال أنه قام، ولأول مرة في التاريخ، بتطبيق نظام لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بالهاتف المتنقل (mVAM) أثناء اندلاع فاشية فيروس إيبولا في غينيا وليبيريا وسيراليون. وتم ذلك بصورة مترامنة على امتداد البلدان الثلاثة المذكورة بغية رصد الوضع الناشئ للأمن الغذائي في المناطق الخاضعة للحجر الصحي في الوقت الحقيقي. وجرى صقل أدوات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها بالهاتف المتنقل خلال العملية وهي تستخدم حالياً لرصد حالة لاجئي مالي في النيجر، والأشخاص المشردين داخلياً بفعل أزمة جماعة بوكو حرام، ومجتمعات اللاجئين ذات العهد الطويل في تشاد.
- 81- وتشمل الأمثلة الأخرى على ما يتمتع به البرنامج من ابتكار تطبيقه المتواصل للإجراءات البيومترية في عمليات توزيع الأغذية. وبعد أن طبق البرنامج والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هذه الإجراءات بنجاح في مخيمين للاجئين في كينيا في أكتوبر/تشرين الأول 2013 في إطار مشروع كان الأول من نوعه في العالم وأسفر عن تحقيق وفورات شهرية بلغت 1.4 مليون دولار أمريكي في العمليات الكينية، فقد تم التوصل إلى اتفاق عام 2014 لتطبيق تدابير التحقق البيومتري من الهوية في كل أنحاء شرق ووسط أفريقيا.
- 82- وتجدر الإشارة إلى أن التقرير التجميعي لتقييمات استعداد البرنامج للطوارئ واستجابته لها خلص إلى أن البرنامج حقق تحسينات ملحوظة في معالجة حالات الطوارئ. واعتُبرت استثماراته في مجموعات الأمم المتحدة مفيدة، كما أن جهوده الإصلاحية التي ركزت على حالات الطوارئ من المستوى 3 أدت إلى تحسن الأداء، ومكّن التمويل بالسلف المنظمة من الاستجابة بشكل أسرع. غير أن التقرير أشار مع ذلك إلى عدد من المجالات التي ما زالت في حاجة إلى تحسين، مثل إدارة

الموارد البشرية، والعلاقات مع الشركاء، وبناء القدرات الوطنية، وتطبيق نهج التحويلات القائمة على النقد في سياقات الطوارئ بوتيرة أسرع. وإلى جانب هذا، فقد حذر التقرير من السماح لحالات الطوارئ من المستوى 3 بأن تصرف الانتباه عن حالات الطوارئ الأقل مستوى.

83- وبالإضافة إلى ذلك، لفت تقرير المراجع الخارجي بشأن إدارة الطوارئ المؤسسية لعام 2015 الانتباه إلى عدد من المجالات التي تحتاج إلى مزيد من العمل. فقد تبين للمراجع الخارجي مثلاً أن بروتوكول تفعيل الاستجابة للطوارئ لعام 2012 لا يُطبق بطريقة متسقة. وخلص التقرير أيضاً إلى أن الإدارة الداخلية لحالات الطوارئ، من خلال فرقة العمل الاستراتيجية، في حاجة إلى تعزيز، ودعا إلى تجميع أكثر انتظاماً للدروس المستفادة بعد كل حالة طوارئ، وفقاً لمتطلبات البروتوكول المذكور.

84- ويجري حالياً استعراض لافتراضات البرنامج للاستعداد للطوارئ، وسيستفيد من تقارير التقييم والمراجعة الأحدث عهداً⁽⁹⁾ وتناول تقرير الأداء السنوي لعام 2014 بالتفصيل الإجراءات التي جرى النظر فيها الآن في إطار الاستعراض، مثل تبسيط مجموعة تدابير الاستعداد للطوارئ والاستعداد لها لاستخدامها في المكاتب القطرية وتنفيذ برامج تدريبية جديدة، وغير ذلك. واستناداً إلى كل ما تقدم، ينبغي أن يواصل البرنامج تعزيز امتيازه الأساسي في الاستجابة للطوارئ والاستعداد لها في ضوء العدد غير المسبوق من حالات الطوارئ في مختلف أنحاء العالم.

هاء - لبنات دور البرنامج في المساعدة الإنمائية

85- طرحت أمام المجلس التنفيذي في مايو/أيار عام 1999 وثيقة سياسات رئيسية بعنوان "تحفيز التنمية". وحددت الوثيقة الإطار لما سيكون عليه نهج البرنامج إزاء التنمية. ونصت الوثيقة، مثلاً، على أن على البرنامج أن يقدم المساعدة فقط حينما وحيثما يكون الاستهلاك الغذائي غير كاف للصحة الجيدة والقدرة الإنتاجية، وأنه سيستخدم المساعدة الغذائية لتشجيع الاستثمارات وخلق أصول مستدامة، وأنه سيستعمل الاستهداف الجغرافي لتركيز الموارد الغذائية على المناطق المحرومة من الأمن الغذائي. ويمكن أن تساعد هذه الوثيقة البرنامج على أن يوضح أكثر ميزته النسبية في مجال المساعدة الإنمائية.

86- وفي الوقت الراهن يسعى البرنامج إلى تحقيق حصائل إنمائية على امتداد كل أهدافه الاستراتيجية عبر أنشطة مثل تنمية القدرات، والتغذية، والحد من مخاطر الكوارث، والاستعداد لتغير المناخ، وتعزيز القدرة على الصمود، والتغذية المدرسية، والشراء من أجل التقدم، والمساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول. ويعرض القسم الوارد أدناه التقدم المحرز خلال فترة الاستعراض في عدد من هذه المجالات.

87- وللمضي قدماً فسيكون من المفيد أن يحدد البرنامج بشكل أفضل اللبنات الرئيسية التي يستند إليها دوره في المساعدة الإنمائية، والحصائل الإنمائية الدقيقة التي يسعى إلى تحقيقها. وتحتاج أنشطة تنمية القدرات المعممة في كل الأهداف الاستراتيجية إلى التعزيز بشكل خاص لضمان نجاح البرنامج في تمكين الحكومات ذاتها من كسر حلقة الجوع. وتجدر الإشارة إلى أنه سيتم البدء بإجراء تقييم لسياسة البرنامج بشأن تنمية القدرات في مطلع عام 2016.

1 - تنمية القدرات والتعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي

88- وصف تقرير الأداء السنوي لعام 2014 أداء البرنامج في تنمية القدرات بأنه "مختلط". وخلص التقييم إلى أنه تم إنجاز جميع التقييمات الوطنية المقررة، و91 في المائة من كل ما هو مزعم من تدريبات تغذوية للموظفين الحكوميين وأنشطة للمشورة التقنية. ومع ذلك فقد تبين للتقييم أيضاً أن التقدم المحرز في تحسين نظم الرصد الوطنية كان متواضعاً وأن قاعدة الأدلة بشأن بناء السياسات والأطر التنظيمية غير كافية لاستخلاص استنتاجات بشأن الأداء الكلي للبرنامج.

89- على أن التقرير التجميعي لتقييمات العمليات (2014-2015) المعتمد على مجموعة بيانات أحدث، خلص إلى أن تحول البرنامج من دور المنفذ إلى دور الممكن قد بدأ بالمساهمة في تحقيق ما أطلق عليه اسم "إنجازات كبيرة على مستوى

السياسات“. من ذلك على سبيل المثال أن انخراط البرنامج في ميدان التعليم أدى إلى تحسين أدوات السياسات والمساءلة فيما يتعلق بالتغذية المدرسية في بنغلاديش وغانا وملاوي وموزامبيق وتونس وزامبيا. وتم وضع بروتوكولات وطرائق تنفيذ وطنية للحماية الاجتماعية على أساس إرشادات البرنامج في بنغلاديش وموزامبيق وزامبيا. وساعد البرنامج غانا وملاوي وزامبيا على وضع وسائل محسنة لسياسات التغذية بما يتفق مع المعايير الدولية. وساهم البرنامج أيضاً في وضع وتحسين أدوات وطنية للتخطيط والإدارة في جمهورية الكونغو الديمقراطية وملاوي وموزامبيق وباكستان وزامبيا.

90- ومع ذلك فقد حذر التقرير التجميعي من النهج ”المجزأة“ في تنمية القدرات، والنماذج الفردية بدلاً من النماذج الموجهة نحو النظم، والالتباس بين تنمية القدرات وتعزيز القدرات، والفشل في الوفاء بالالتزامات المعقودة في مرحلة التصميم، وهي مسائل تم الكشف عنها في خمسة تقييمات للعمليات خضعت للدرس خلال فترة استعراضها. وتكشف المقابلات مع موظفي البرنامج أيضاً القلق فيما يتعلق بمدى توافر القدرة التقنية الصحيحة ضمن المنظمة للقيام بدور فعال في بناء القدرات، بدءاً من امتلاك مجموعات مهارات الموظفين اللازمة وانتهاء بامتلاك الدراية والأطر المناسبة.

91- وفي ضوء ما تقدم، يبدو أن الأمر يتطلب نهجاً أشمل في بناء القدرات في البرنامج، مع تعريف أوضح للحصيلة النهائية التي يسعى مجال العمل هذا إلى تحقيقها، وللقدرة التقنية والموارد المطلوبة لتنفيذها الناجح.

بناء القدرات من أجل الحد من خسائر ما بعد الحصاد في أوغندا وبوركينا فاسو

نفذ البرنامج في الفترة من أغسطس/آب 2013 حتى أبريل/نيسان 2014، تجربة بحثية ذات منحنى عملي للحد من خسائر ما بعد الحصاد التي يتكبدها المزارعون أصحاب الحيازات الصغيرة في أوغندا وبوركينا فاسو. وشملت التجربة الحكومات والمنظمات غير الحكومية والشركاء في القطاع الخاص، واستفادت من البرامج القائمة، وشبكات الشراء من أجل التقدم، وما سبق وأن قامت به منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية من أعمال لتحسين ممارسات مرحلة ما بعد الحصاد على مستوى المزارع. وركز المشروع على 400 مزارع، وطبق ممارسات مجربة من البلدان المتقدمة، والتعلم حديث العهد من التجارب الناجحة في الأقاليم النامية الأخرى، والتوصيات النظرية المنبثقة عن البحوث.

وكانت تجربة البرنامج ناجحة حيث أوضحت أن بالمستطاع خفض خسائر المحاصيل في مرحلة ما بعد الحصاد في البلدان النامية كثيراً عند تطوير القدرات المناسبة واستخدام معدات الزراعة المحسنة. وبالنسبة لكل المزارعين المشاركين، دون استثناء، فقد أتاحت الإجراءات والتكنولوجيات الجديدة خفض خسائر الأغذية بأكثر من 98 في المائة، بغض النظر عن نوع المحصول ومدة تخزينه. وكان القضاء شبه الكامل على خسائر الأغذية في مرحلة ما بعد الحصاد على مستوى المزرعة حصيلة هامة للغاية في حد ذاتها، ولكنها اتسعت أكثر بفضل الفوائد الإضافية الناجمة عن تعزيز الأوضاع المالية الأسرية (إذ تسنى تخزين المحاصيل وبيعها عند تحسن ظروف السوق)، والنهوض بالرخاء الأسري (عبر تحسين تغذية الأسرة والحد من التعرض لتلوث الأغذية)، وزيادة فائض الأغذية الجيدة المتاحة لاستهلاك المجتمع المحلي. كما أفادت التقارير إلى أن التكنولوجيات المستخدمة قلصت أيضاً أعباء العمل الواقعة على المرأة نتيجة التخلص من العمليات اليومية لتنظيف الحبوب وتقشيرها التي كانت تستنزف الوقت. وأطلق البرنامج مؤخراً عملية خاصة لإيصال تلك التكنولوجيات والممارسات المحسنة إلى أعداد أكبر من المزارعين.

- 92- وفي هذا الصدد، يمكن أن تتيح الخطط الاستراتيجية القطرية فرصة هامة أمام البرنامج لتعزيز دوره في بناء القدرات، خاصة من خلال الاستعراضات الاستراتيجية التي تسبق وضع الخطط الفعلية. ويمكن لهذه الخطط أن تقدم حلاً للنهج "المجزأ" الذي انتقدته تقارير التقييم.
- 93- والاستعراضات الاستراتيجية هو تحليل تشاوري مستقل يتناول جميع التحديات المختلفة التي يواجهها بلد معين في القضاء على الجوع، مثل الثغرات في إطار السياسات الوطنية والبرامج، وفي التمويل العام والخاص لقطاع الأمن الغذائي والتغذية، وفي قدرة المؤسسات الحكومية على التنفيذ، كما وأن هذا الاستعراض يتضمن مقترحات بشأن السبل التي يمكن أن يسلكها البرنامج وشركاؤه لدعم البلد المعني. وترمي الاستعراضات إلى تمكين البرنامج من وضع خطط استراتيجية قطرية تلبية جملة الاحتياجات القطرية عبر نهج أقل تفتتاً. ونظراً لأن هذه الاستعراضات مستقلة، وتُمسك البلدان بزمام قيادتها، ويتم إجراؤها بالتعاون الوثيق مع حكومات البلدان المضيفة، فإنها يمكن بالفعل أن تشكل الخطوة الأساسية الأولى فيما يتعلق بدور البرنامج في بناء القدرات.
- 94- وبالإضافة إلى ذلك، يمثل التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي بُعداً هاماً آخر لمهمة البرنامج في بناء القدرات. وينطلق ذلك على أساس الافتراض أن لدى العديد من البلدان النامية بالفعل حلول للقضاء على الجوع وأن بمقدور البرنامج العمل كميسر للتعاون فيما بين بلدان الجنوب وإتاحة هذه الحلول على نطاق أوسع.
- 95- وفي عام 2015، قام المجلس التنفيذي بصياغة واعتماد أول سياسة للبرنامج بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الثلاثي. ومنذ اعتماد تلك السياسة، فإن عمل البرنامج يمضي قدماً في مجالين أساسيين اثنين هما: إعداد دليل إرشادي للمكاتب القطرية بشأن التعاون فيما بين بلدان الجنوب، ووضع استراتيجية للبرنامج للمساعدة التقنية كإطار شامل لجهوده المتعلقة بإشراك البلدان النامية.
- 96- واستناداً إلى تقرير الأداء السنوي لعام 2014، فقد تحقق على ما يبدو تقدم مهم في هذا المجال من العمل. وقام 48 في المائة من المكاتب القطرية خلال السنة المذكورة بتيسير التعاون فيما بين بلدان الجنوب أو التعاون الثلاثي، وعمل البرنامج بصورة وثيقة مع المؤسسات الإقليمية ودون الإقليمية. وانخرط مركز الامتياز لمكافحة الجوع التابع للبرنامج، والذي أنهى سنته الثالثة من العمليات عام 2014، مع 40 بلداً في مجال التعاون فيما بين بلدان الجنوب، ودعم 34 بلداً نامياً في صياغة سياسات وبرامج ترمي إلى التصدي للجوع والفقير.

2 - التغذية

- 97- تكشف دراسة أداء البرنامج في مجال التغذية عام 2014 أن جهوداً موسَّعة قد بُذلت في هذا المجال الحاسم من مجالات العمليات. وخلال مجرى العام المذكور، نفذ البرنامج برامج للتغذية في 53 بلداً عبر 83 مشروعاً غطت جميع المكاتب الإقليمية الستة. ووصل البرنامج من خلال برامجه التغذوية المخصصة إلى أكثر من 10.3 مليون من صغار الأطفال والحوامل والمرضعات. وعولج نصف الأطفال الذين تراوحت أعمارهم بين 6 أشهر و59 شهراً الذين وصلت إليهم البرامج التغذوية من سوء التغذية الحاد المعتدل، بينما وصلت برامج الوقاية من نقص التغذية إلى النسبة المتبقية البالغة 50 في المائة. وبالرغم من ذلك، أشار تقرير الأداء السنوي لعام 2014 إلى أن قيود الموارد عرقلت الأداء، ولا سيما في ظل الهدف الاستراتيجي 4.
- 98- وفي عام 2014، واصل البرنامج الاستثمار في تحسين قدرته على تنفيذ برامج للوقاية التغذوية وتوليد أدلة برنامجية أفضل. وتابع برنامج الوقاية من النقرم الممول من مؤسسة الصندوق الاستثماري للأطفال في ملاوي، والذي يحمل اسم "الأغذية الصحيحة في الوقت الصحيح: تحسين التغذية في صفوف الأطفال دون الثانية من العمر"، جمع جوانب أساسية من البيانات البرنامجية، على نطاق واسع، وفي الوقت شبه الفعلي، لتوفير معلومات أفضل لعملياته والنهوض بها (قام البرنامج بتنفيذ

برنامج الوقاية من التقرم عبر مجموعة متنوعة من الشركاء). وأتاح البرنامج المذكور لبقية وحدات المنظمة فرصة للتعلم فيما يتعلق بالعمليات المحسنة لتوليد الأدلة، والرصد والتقييم.

99- واستمر البرنامج في الاستثمار في التقنيات الجديدة لتقييم التغذية. وطبق استخدام تحليل ثغرات المغذيات، بما في ذلك التوسع في استخدام أداة تكلفة النظام الغذائي. وهذه الأداة تحسب تكلفة النظام الغذائي المغذي الأخص استناداً إلى معلومات الأسواق المحلية والأنماط الغذائية. كما أنها تمكن المبرمجين من تفهم نسبة المجتمعات المحلية التي لا يمكنها تحمل تكلفة النظام الغذائي المغذي، بالإضافة إلى حجم الفجوة بين متوسط الدخل الحالي ومتوسط الدخل المطلوب لتلبية احتياجات الأسرة من المغذيات.

100- وعمل البرنامج، بالتعاون مع الوكالات الشريكة، والحكومات، ومؤسسات البحوث، والقطاع الخاص، على تسريع زخم تقوية الأرز كاستراتيجية لمعالجة نقص المغذيات الدقيقة. وشكل ذلك مبادرة هامة لبناء القدرات. واستضاف المكتب الإقليمي للبرنامج في بانكوك، بالتنسيق مع عدة شركاء، أول حلقة عمل إقليمية لتقوية الأرز بعنوان 'تعزيز تقوية الأرز في آسيا'. وضمت هذه الحلقة أصحاب المصلحة الرئيسيين من أجل مناقشة آخر مستجدات السياسات والتطورات التقنية، وقاعدة الأدلة، وتبادل التجارب البرنامجية والدروس المستفادة.

101- واستطاع البرنامج في عام 2014 أن يثبت قدرته على الابتكار في برمجته للتغذية على المستوى القطري. من ذلك على سبيل المثال أن البرنامج أطلق بالاشتراك مع منظمة اليونيسف خطة مشتركة لتعزيز التغذية في جنوب السودان. ومنذ ذلك الحين أثبتت الوكالتان أن بالإمكان، من خلال العمل معاً، وبالتعاون مع مجموعة التغذية والشركاء الحكوميين، الاستجابة للمستويات الحرجة من سوء التغذية، حتى في البيئة المعقدة وغير الآمنة للغاية لجنوب السودان. ونتيجة لذلك، فإن أعداد الأطفال المصابين بسوء التغذية الحاد الذين تمكنت الوكالتان من توفير العلاج لهم في النصف الأول من عام 2015 زادت كثيراً عن الأعداد المقابلة في عام 2014 بأكمله.

102- وفي عام 2014، عزز البرنامج أيضاً، شراكاته في مجال التغذية مع شركاء أساسيين مثل منظمة اليونيسف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وأرسى شراكة متعددة المانحين من أجل الإنتاج المحلي، واستضافة التجمع العالمي لمبادرة تعزيز التغذية. وفي مطلع عام 2015، تم الاتفاق كذلك على أن تتولى مبادرة القضاء على الجوع ونقص التغذية بين الأطفال (شراكة ريتش)⁽¹⁰⁾ مهمة أمانة شبكة الأمم المتحدة لمبادرة تعزيز التغذية. ويعكف البرنامج عموماً على تنفيذ جهوده التغذوية في سياق "إعلان روما وإطار العمل بشأن التغذية"، أي ما تمخض عنه المؤتمر الدولي الثاني المعني بالتغذية لعام 2014.

103- وخلص التقرير التجميعي لتقييمات العمليات (2014-2015)، استناداً إلى 10 عمليات تتعلق بالتغذية، إلى أن التغذية كانت تسير في "مسار إيجابي". وأشار في هذا الصدد إلى الزيادة الكبيرة في تغطية المستفيدين من خلال التدخلات التغذوية منذ عام 2012، وذكر فيما يخص مستوى النواتج أن "الأداء كان ثابتاً نسبياً عبر العمليات، وهو ما قد يجسّد التخطيط بمزيد من الواقعية و/أو زيادة ثقة المانحين في قدرات البرنامج".

104- ورأى التقرير الموجز عن تقييم سياسة التغذية (2012-2014)، الذي تناول 38 عملية على المستوى العالمي، أن سياسة البرنامج بشأن التغذية لعام 2012 ملائمة ووضعت في الوقت المناسب، وأنها مفهومة على نطاق واسع ومقبولة على نطاق المنظمة. ومع ذلك، تبين للتقييم أيضاً أن نشر توجيهات لدعم تنفيذ السياسة لم يواكب طلب الموظفين ولم يتم التوسع في برمجة التغذية بالقدر المتوخى في السياسة. وقدم التقرير عدداً من التوصيات، بما في ذلك دمج الأهداف التغذوية في الخطة الاستراتيجية المقبلة، وتحسين توجيهات السياسة من أجل التنفيذ، وتعزيز رصد العمليات التغذوية وتقييمها، وتقوية القدرة الداخلية للبرنامج في هذا المجال، وتوفير الموارد المناسبة لتنفيذ سياسة التغذية.

3 - الحد من المخاطر، وتغيّر المناخ، والقدرة على الصمود، والمساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول

- 105- شملت نسبة 40 في المائة من عمليات البرنامج خلال السنوات الخمس الأخيرة أنشطة متصلة بالحد من مخاطر الكوارث، وبناء القدرة على الصمود، والتكيف مع تغيّر المناخ. وفي عام 2014، أطلق البرنامج "مرفق مواجهة آثار تغيّر المناخ لتعزيز الأمن الغذائي" (FoodSECuRE)، وهو صندوق متجدد لدعم المجتمعات المحلية في بناء القدرة على الصمود في وجه المخاطر المناخية. ويستخدم هذا المرفق التوقعات المناخية الموسمية لتحفيز التمويل والشروع في العمل قبل وقوع الصدمات.
- 106- وفي عام 2015، وافق المجلس التنفيذي على سياسة البرنامج الجديدة بشأن بناء القدرة على الصمود من أجل الأمن الغذائي والتغذية. وبالإضافة إلى ذلك، اشتركت الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها في وضع إطار مفاهيمي "لتعزيز القدرة على الصمود من أجل الأمن الغذائي والتغذية". وسوف يساعد تطبيق الخطط الاستراتيجية القطرية الجديدة للبرنامج على الدمج المنتظم لنهج القدرة على الصمود ضمن تخطيط الاستراتيجيات والبرامج.
- 107- وفي عام 2014، واصل البرنامج استخدام برنامج الغذاء مقابل إنشاء الأصول لديه للحد من مخاطر الكوارث وتعزيز القدرة على الصمود والتكيف مع تغيّر المناخ. وشملت الأنشطة المعتادة للغذاء مقابل إنشاء الأصول إعادة بناء البنية الأساسية واستعادة قاعدة الموارد الطبيعية وتعزيز إدارة المياه. وخلص التقرير التجميعي لسلسلة تقييمات أثر الغذاء مقابل إنشاء الأصول (2002-2011) إلى أن "البرنامج كان فعالاً في توفير الغذاء والعمالة للسكان في المجتمعات المحلية التي لا تحظى بخدمات كافية، وذلك خلال فترات الاضطرابات المدنية والكوارث الطبيعية، وفي بناء أصول مفيدة في سياق ذلك". وخلص التقييم إلى أن المرأة كانت مستفيدةً مهماً من برنامج الغذاء مقابل إنشاء الأصول، وأن معدل "بقاء الأصول" تراوح بين 40 في المائة و90 في المائة تبعاً لنوع الأصول المشمولة بالبحث؛ وأن البرنامج المذكور حقق إسهاماً إيجابياً في عمل البرنامج في الحد من مخاطر الكوارث وبناء القدرة على الصمود.
- 108- غير أن التقييم دعا إلى مواصلة إيلاء الاهتمام للفوائد الطويلة الأجل التي تحققها أنشطة الغذاء مقابل إنشاء الأصول بالنسبة للأمن الغذائي والتنوع الغذائي، وكذلك استهداف الفئات الأكثر فقراً واستبعاداً، وهو ما يوحي بأن تدعيم تصميم تلك الأنشطة وتخطيطها يمكن أن يقوي هذا البرنامج. ودعا التقييم أيضاً إلى توفير التمويل الكافي على المستوى المؤسسي. وعلى هذا عززت إدارة البرنامج في الفترة 2014-2015 التوجيه البرنامجي لأنشطة الغذاء مقابل إنشاء الأصول.

التوصيات

- (4) تحسين المنهجيات المتعلقة بتكاليف المساعدة ونطاق تغطيتها للمساعدة في تقييم الأداء وصنع القرار على المستوى المؤسسي والوطني؛
- (5) الحفاظ على الامتياز الأساسي للبرنامج وتعزيزه حسب الاقتضاء في مجال الاستجابة للطوارئ والاستعداد لها في ضوء العدد غير المسبوق من حالات الطوارئ في مختلف أنحاء العالم؛
- (6) تعزيز دور البرنامج في تنمية القدرات وذلك ضمن مجالات خبرته الراسخة.

سابعاً - التغييرات في نموذج العمل

- 109- تجدر الإشارة إلى أن تنفيذ الخطة الاستراتيجية (2014-2017) يجري في الوقت الذي يواصل فيه البرنامج إدخال تغييرات هامة على نموذج عمله: (1) تقديم المساعدة الغذائية من خلال التحويلات القائمة على النقد عند الاقتضاء؛ (2) التحول نحو زيادة المشتريات الغذائية المحلية لا الدولية. ويجري هذا التحول بالتوافق مع التغييرات التي تشهدها المنظمة في طريقة تمويلها. وتلقى البرنامج عندما أطلق خطته الاستراتيجية السابقة 18 في المائة من تمويله عيناً، وتراجع هذا النوع من التمويل

اليوم بمقدار النصف تماماً (أي أنه أصبح 9 في المائة). ومن شأن هذه التغييرات في نموذج العمل أن تدفع إلى التفكير بما سيكون عليه البرنامج في المستقبل؛ أي البرنامج في عام 2025 وما بعده.

110- ويتيح الشراء المحلي للأغذية، بالطبع، إمكانات هائلة لحفز الاقتصادات المحلية ويسهم في تحقيق أهداف البرنامج في ميدان بناء القدرات، في حين أن زيادة استخدام التحويلات القائمة على النقد ستمنح البرنامج موقعاً جيداً في المداولات التي ستجري على الأرجح خلال القمة العالمية للعمل الإنساني لعام 2016 حول دور النقد ومستقبله في المساعدة الإنسانية.

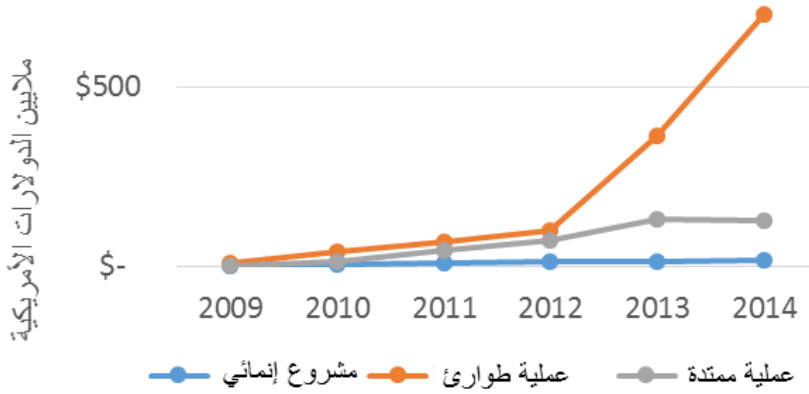
111- بيد أن كلا هذين النوعين من التغييرات قد ينطوي على آثار عميقة بالنسبة لهيكل البرنامج وطريقة عمله، ويتطلب استعراضاً متواصلاً. وعلى سبيل المثال، وكما سيجري شرحه أدناه، فقد بدأ البرنامج، في ظل نهج التحويلات القائمة على النقد، بتوحيد الصفوف مع وكالات إنسانية أخرى لإرساء "منصات تسليم مشتركة". فما هي آثار تلك المنصات على الوجهة المقبلة للمساعدة الإنسانية وعلى دور البرنامج؟ فضلاً عن ذلك، هل سيكون لزيادة استخدام النقد والمشتريات المحلية من تأثيرات على القدرة اللوجستية التي طورها البرنامج على مدى السنين، وعلى مجموعات المهارات المطلوبة للموظفين، وأدوات الرصد والتقييم في الميدان، والشراكات؟ وتتطلب هذه التساؤلات قيام البرنامج وأصحاب المصلحة بتبادل الأفكار وإجراء التحليلات بشكل معمق.

ألف - التحويلات القائمة على النقد

112- يتيح خيار التحويلات القائمة على النقد للبرنامج المرونة اللازمة لمواءمة مساعدته الغذائية مع احتياجات المستفيدين، خاصة في الحالات التي لا تُمثل فيها المعونة الغذائية العينية الحل الأمثل. وقد شهد استخدام التحويلات النقدية والقسائم لصالح المحرومين من الأمن الغذائي من أفراد وأسر توسعاً سريعاً على مدى السنوات. وفي عام 2009، استُخدمت التحويلات القائمة على النقد في 26 عملية في 19 بلداً، وبحلول عام 2013، وصل نطاق هذا الاستخدام إلى 72 عملية في 53 بلداً. وفي عام 2014، غطت هذه التحويلات 8.9 مليون شخص بميزانية بلغت 1.49 مليار دولار أمريكي. وبشكل ذلك نسبة 21 في المائة من التكاليف التشغيلية للبرنامج المخصصة للمساعدة الغذائية في تلك السنة.

113- ويبين الشكل 8 أدناه الزيادة الكبيرة في نفقات التحويلات القائمة على النقد منذ عام 2009، ولا سيما في سياقات الطوارئ. والواقع أن 91 في المائة من التحويلات القائمة على النقد تم تقديمها في سياقات الطوارئ في عام 2014. وكانت أكبر عملية منفردة استخدمت فيها التحويلات القائمة على النقد على نطاق واسع هي عملية الاستجابة من المستوى 3 لأزمة اللاجئين السوريين، والتي استهدفت 2.7 مليون مستفيد في عام 2014 بميزانية بلغت 870 مليون دولار أمريكي.

الشكل 8: نمو نفقات التحويلات القائمة على النقد، حسب فئة البرنامج (2009-2014)



114- ويجري البرنامج حالياً تغييرات هامة في استهداف المستفيدين ولا سيما في سياق التحويلات القائمة على النقد. وكجزء من العمليات المعتادة لتصميم المشروعات واستعراضها، ستخطط المكاتب القطرية، وفي موعد أقصاه نهاية عام 2017، لاستخدام نظام يطلق عليه اسم SCOPE في عمليات التحويلات القائمة على النقد، ويتولى توحيد معلومات المستفيدين وعمليات إدارة دورات التوزيع. وهذا النظام هو منصة إلكترونية تتمثل سماتها الأساسية في تسجيل المستفيدين على أساس البيانات البيومترية، وإنشاء قوائم توزيع للشركاء، وإصدار الفواتير لتجار التجزئة. وسوف يُستخدم النظام أيضاً في دعم العمليات العينية في عدد يصل إلى 15 بلداً كبيراً في كل الأقاليم، في ظل العمليات المعتادة لتصميم المشروعات واستعراضها في موعد لا يتجاوز نهاية عام 2016.

115- وفي عام 2014، عمل البرنامج بشكل واسع مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة اليونيسف وغيرهما من الشركاء لإرساء "منصات تسليم مشتركة" للتحويلات القائمة على النقد في دولة فلسطين والأردن ولبنان. وترمي هذه المنصات إلى تمكين المستفيدين من تلبية ما يتجاوز نطاق احتياجاتهم الغذائية، حيث أنها تمنحهم إمكانية شراء سلع وخدمات أخرى، مثل المأوى، والصحة، والتعليم. وتوحد هذه المنصات وكالات المساعدة الإنسانية بطرق جديدة ومن المرجح أن تتناولها المناقشات المزمع إجراؤها في القمة العالمية للعمل الإنساني لعام 2016.

116- وخلص التقرير الموجز عن تقييم سياسة النقد والقسائم في البرنامج (2008-2014) إلى أن هذه السياسة تساعد البرنامج على تحقيق تحوله الاستراتيجي من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية، وأنه لا حاجة هناك إلى سياسة جديدة، إلا أن الأمر يقتضي الآن إلى زيادة تركيز التنفيذ. وأوصى التقرير بوضع أدلة ووثائق إرشادية، وإقامة نُظم قوية للرصد والتقييم، وتوضيح آليات التمويل بالسلف فيما يتصل بطريقة التحويلات هذه من أجل تقليص فترات تأخير التنفيذ، ولا سيما في حالات الطوارئ.

117- كما وتجدر الإشارة إلى أن آخر تقرير سنوي للمفتش العام في أبريل/نيسان 2015 دعا إلى زيادة الاهتمام بالمخاطر المتصلة بطريقة التسليم الجديدة هذه التي تواصل نموها. وسلط تقرير المراجعة الضوء على فرص تعزيز بيئة الضوابط وذلك مثلاً من خلال التحسين المتواصل لعمليات تسجيل المستفيدين والتحقق منهم، وهو ما يسعى نظام SCOPE إلى القيام به.

باء - الشراء ومبادرة الشراء من أجل التقدّم

118- تضطلع وظيفة الشراء في البرنامج بدور مزدوج يتمثل في ضمان شراء الأغذية والسلع والخدمات في الوقت المناسب بأفضل الأسعار، واستخدام القوة الشرائية للمنظمة للمساعدة على تنمية الأسواق بناءً على التكليف الصادر من المجلس التنفيذي في عام 2006. ويشترى البرنامج كل سنة ما يقرب من 2.2 مليون طن متري من الأغذية، بما قيمته 1.2 مليار دولار أمريكي، وفي عام 2014، بلغت قيمة المشتريات من السلع والخدمات 575 مليون دولار أمريكي. ويتركز حالياً أكثر من 65 في المائة

من النفقات السنوية لسلاسل إمداد البرنامج في البلدان أو الأقاليم التي يعمل فيها، مما يؤدي إلى تأثيرات مضاعفة على الاقتصادات المحلية.

119- واختبر البرنامج عدة طرق للاستفادة من قوته الشرائية المحلية من خلال المبادرة الرائدة للشراء من أجل التقدم. وفي عام 2014، جرى دعم 200 000 مزارع من أصحاب الحيازات الصغيرة في تحسين جودة المحاصيل وزيادة مبيعاتهم إلى البرنامج والمشتريين الآخرين من خلال مبادرة الشراء من أجل التقدم. وبعد الحاصل الواعدة التي حققتها هذه المبادرة، تشكّل أنشطة تنمية الأسواق لصالح أصحاب الحيازات الصغيرة حالياً جزءاً من برامج البرنامج في 35 بلداً. ويتمثل هدف البرنامج في زيادة مشترياته من المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة إلى 10 في المائة من مشترياته السنوية بحلول عام 2017.

120- وأشار التقرير الموجز عن التقييم الاستراتيجي لمبادرة البرنامج التجريبية للشراء من أجل التقدم (2008-2013) إلى أن هذه المبادرة عززت مصداقية البرنامج "كشريك في التنمية"، وينبغي مواصلة تحسينه. وعلى مستوى منظمات المزارعين لاحظ التقييم ازدياد المبيعات في معظم البلدان التي أتيحت بيانات عنها. على أنه تبيّن للتقييم عدم وجود أي أدلة على مستوى الحيازات الصغيرة تثبت أن المبيعات قد أدت إلى زيادات في الدخول تُعزى إلى المبادرة. وخلص التقييم كذلك إلى أن جهود بناء القدرات الموجهة إلى منظمات المزارعين وأصحاب الحيازات الصغيرة لم تكن كافية. ودعا التقييم إلى إدخال تحسينات على عدد من المجالات، مثل وضع خطوط توجيهية للمشروعات التجريبية المقبلة للشراء من أجل التقدم، وأشار إلى أن بعض جوانب مبادرة الشراء من أجل التقدم جاهزة للتعميم. ويجري حالياً تنفيذ توصيات تقييم مبادرة الشراء من أجل التقدم، وتعميم تدابير الشراء من أصحاب الحيازات الصغيرة في العمليات.

121- وفي عام 2014، تمكّن البرنامج من توفير 38 مليون دولار أمريكي من مشتريات الأغذية. وتحققت هذه الوفورات بفعل ثلاثة عوامل محرّكة هي: (1) تحسين القدرة على تجميع الطلب ومن ثم خفض الأسعار؛ (2) إدخال عقود الشراء المبتكرة التي تسمح للموردين بالتحوط من المخاطر وبالتالي تخفيض أسعار مبيعاتهم؛ (3) تحقيق المستوى الأمثل للسلسلة الغذائية التي تسمح للبرنامج بشراء السلع الأفضل سعراً لتحقيق الأثر التغذوي ذاته، والقيام بذلك بما يتماشى مع الأولويات المحلية.

122- وبصورة أكثر تحديداً بدأ العمل باتفاقات سلاسل إمدادات الأغذية، وهي عقود شراء مبتكرة، في عام 2014، وقلصت هذه الاتفاقات المدة الزمنية للتسليم وخفضت التكاليف. وتسمح الاتفاقات المذكورة للموردين بالتخطيط المبكر، وإبرام عقود الخيار عندما تكون التكاليف منخفضة، ثم تمرير مكاسب الكفاءة إلى البرنامج. وأسفرت الاتفاقات هذه عن وفورات بلغت نحو 21 مليون دولار أمريكي للبرنامج في عام 2014. كما أتاح المرفق العالمي لإدارة السلع في البرنامج الذي تبلغ ميزانيته 350 مليون دولار أمريكي للمكاتب القطرية شراء الأغذية قبل الحاجة إليها. وفي عام 2014، اشترت المكاتب القطرية 800 000 طن متري من الأغذية بما قيمته 290 مليون دولار أمريكي من خلال مخزونات المرفق، وقلص ذلك متوسط المهل بنحو 87 يوماً.

123- وفي مايو/أيار 2014، دعا تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن شراء الأغذية في البرنامج إلى أن يقوم البرنامج بزيادة البُعد الاستراتيجي والاستباقي في عمليات الشراء، وضمان المنافسة السليمة طوال عمليات الشراء التي يقوم بها والتقليل إلى أدنى حد من استخدام الإعفاءات، وتحسين إدارة البائعين، وضمان كفاءة عمليات الشراء وحسن توقيتها، ومواصلة دمج الشراء من أجل التقدم والشراء الأجل في عمليات الشراء، وإيلاء الاهتمام اللائق بجودة الأغذية، إلى جانب توصيات أخرى. وكما يتضح مما تقدم فقد تحققت بالفعل تغييرات وتحسينات ملموسة.

124- وفضلاً عن ذلك، استفاد البرنامج في عام 2015 من نتائج استعراض إدارة سلاسل الإمداد في ظل مبادرة الوفاء بالغرض عن طريق إنشاء شعبة للإدارة المتكاملة لسلاسل الإمداد. وأثبتت الإدارة المتكاملة لسلاسل الإمداد، التي يرجع عهدها إلى عدة

سنوات في البرنامج، فوائدها بالفعل في سوريا وفي التصدي لمرض فيروس إيبولا، مثلاً، عن طريق تحقيق تخفيضات كبيرة في مهل وتكاليف المساعدة المقدمة.

125- وسوف تواصل الشعبة الجديدة تعزيز نهج أشمل في التخطيط، وتوفير الموارد، وتقديم الأغذية باستخدام طرائق التحويل المختلفة في البرنامج. وعن طريق توحيد دعم المشتريات واللوجستيات، ستعزز الشعبة التزامن في كل مراحل سلسلة الإمداد، وتتخلص مما هو زائد عن الحاجة، وتعزز نهجاً أكثر توجهاً نحو العملاء، وتساعد مجموعة الأمم المتحدة للوجستيات بصورة أفضل. وبالإضافة إلى ذلك، ستكون الشعبة في موقع أفضل لضمان جودة الأغذية على طول سلسلة الإمداد من خلال النظام الحالي لإدارة سلامة الأغذية وجودتها. وفي الواقع فقد تجلت فوائد النهج المتكامل لسلسلة الإمداد بالفعل حينما لم تزد النسبة التي فقدها البرنامج بسبب القضايا المتعلقة بالجودة على مستوى الموردين والموائى عن 0.17 في المائة عند شرائه لأكثر من 400 000 طن متري من الأغذية لسوريا في عام 2014.

التوصية

(7) مواصلة التفكير في آثار تغييرات نموذج العمل على هيكل البرنامج ووظيفته.

ثامناً - قياس النتائج

126- أشار العديد من تقارير التقييم إلى أن هناك حاجة إلى تعزيز قاعدة الأدلة في كل أنشطة البرنامج من أجل اتخاذ قرارات أكثر استنارة وتحسين إدارة النتائج. وأشار التقييم الذي أجرته شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف لعام 2013 أيضاً إلى أنه في الوقت الراهن فإن "تقارير الأداء المؤسسي للبرنامج ما زالت لا تقدّم صورة شاملة عن تحقيق نتائج المنظمة، وأن قاعدة الأدلة أضيق من أن تثبت بثقة التغييرات المتحققة على مستوى الحصائل".

127- واتخذت عدة خطوات لمعالجة هذه المسائل. فعند وضع إطار النتائج الاستراتيجية للفترة 2014-2017 جرى تحديد مجموعة من مؤشرات الحصائل الرئيسية. ويتم تتبع تلك المؤشرات والإبلاغ عنها سنوياً استناداً إلى خطوط الأساس والمستويات المستهدفة. ووضعت المنظمة أيضاً إجراءات تشغيلية موحدة لرصد المشروعات ومجموعة من المتطلبات الدنيا التي تحدد التطلعات بشأن وتيرة الرصد، والمتطلبات الإحصائية، ومصادر البيانات اللازمة لكل مؤشر من مؤشرات إطار النتائج الاستراتيجية.

128- وتشمل هذه المجموعة من الأدوات التي بدأ تطبيقها على امتداد المنظمة في عامي 2014 و2015 الإطار المعياري للرصد. ويوضح هذا الإطار التوقعات بالنسبة لإجراء الرصد في مختلف أرجاء المنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تم أيضاً نشر أداة "كوميت"، التي تدعم المكاتب القطرية في تصميم عملياتها وتخطيطها ورصدها وتقييمها والإبلاغ عن عملياتها، على نحو ما هو مزمع حتى منتصف المدة.

129- على أن الأمر ما يزال يتطلب بذل المزيد من الجهود لتحسين قياس النتائج. ولاحظ تقرير الأداء السنوي لعام 2014 ذاته أنه في إطار الهدف الاستراتيجي 1 فإن "الأدلة على مستوى الحصائل فيما يتعلق بأداء البرنامج في دعم الاستعداد لحالات الطوارئ محدودة في عام 2014 نظراً لقلة المشروعات التي قدّمت معلومات كافية"؛ وفي إطار الهدف الاستراتيجي 2، أشار التقرير إلى أنه "لم يكن من الممكن القيام بقياس دقيق لمساهمة البرنامج في تنمية القدرات الوطنية في مجال الأمن الغذائي نظراً لكون إمكانيات القياس محدودة على مستوى المشروعات"؛ وجاء في التقرير، في سياق الهدف الاستراتيجي 3، أن "الثغرات في الإبلاغ على مستوى الحصائل منعت البرنامج من تقدير الأداء الكلي في إطار هذا الهدف". على أنه تجدر الإشارة إلى أن بعض هذه الثغرات في الإبلاغ ربما نشأت عن تطبيق إطار جديد للنتائج الاستراتيجية شمل بعض المؤشرات الجديدة بما يترافق مع الخطة الاستراتيجية الحالية. ولذلك فإنه يمكن توقع أن يتحسن معدل الإبلاغ خلال عام 2015 وما بعده.

130- وفيما يتعلق بالتقييم، أُجريت في عام 2014 عملية تقييم على نطاق المنظومة لوظيفة التقييم في الأمم المتحدة. ووفقاً لما خلصت إليه هذه العملية من استنتاجات، وبعد مشاورات مستفيضة أجرتها إدارة البرنامج ومكتب التقييم مع الأعضاء، تم التوصل إلى اتفاق على صياغة وظيفة التقييم في البرنامج في المستقبل على أنها "تقييم مركزي وتقييم لا مركزي قائم على الطلب". وتعبّر سياسة التقييم المنقّحة (2016-2021) عن هذا النهج الجديد.

التوصية

(8) مواصلة بناء قاعدة الأدلة التي تنتج إعداد تقارير أكثر متانة وحسماً بشأن تقييم الأداء المؤسسي.

تاسعاً - الإصلاحات الداخلية

131- منذ إطلاق الخطة الاستراتيجية (2014-2017)، استمر البرنامج في إجراء إصلاحات داخلية تركز عموماً على برنامج التعزيز التنظيمي للوفاء بالغرض الذي بدأ عام 2013. وغطت الإصلاحات الرئيسية التي آتت أكلها منذ عام 2014 المجالات الأربعة التالية: الموارد البشرية، واستعراض أساليب العمل، والتصميم التنظيمي، والشراكة.

132- وفيما يتعلق بالموارد البشرية أطلقت استراتيجية شؤون العاملين في البرنامج في عام 2014، وهي تقدم مخططاً للسبل التي يُزَمع فيها البرنامج تعزيز قوته العاملة. وتتمثل العوامل الحاسمة الأربعة للاستراتيجية في تعزيز عقلية الأداء، وتكوين المواهب في البرنامج، وتحويل وجهة تركيز الاستثمار إلى الموظفين الوطنيين، وتجهيز القادة ذوي الأثر الرفيع.

133- وتعزيزاً لعقلية الأداء، وسَّع البرنامج عملية تقييم الأداء لتشمل الخبراء الاستشاريين، والموظفين المعيّنين بعقود قصيرة الأجل، والمتطوعين. فضلاً عن ذلك فقد جدد سياسته بشأن الترقيات لتصبح أكثر موضوعية وشفافية. وفي إطار تكوين المواهب، أنشأ البرنامج مسارات مهنية أوضح ضمن المنظمة تزوّد الموظفين برؤية تشرح لهم كيفية الارتقاء بأدوارهم. وأطلق البرنامج استعراضاً لكل توصيفات الوظائف يهدف في جانب منه إلى التأكد من توافر مجموعات المهارات المطلوبة للموظفين. واستُحدثت توصيفات وظائف جديدة، وذلك مثلاً للتغذية. وأطلق البرنامج أيضاً مبادرة مجمّع المواهب للمتكمين من التسريع في إجراءات التعيين؛ واتخذ مبادرة لتنمية القدرات من أجل تعزيز التعلم على الإنترنت، ولا سيما للوصول إلى الموظفين في الأماكن النائية القصوى؛ كما أطلق مبادرة تحمل اسم INSPIRE لمساعدة الموظفين على الارتقاء إلى المناصب القيادية.

134- وبغية تحويل وجهة التركيز نحو الموظفين الوطنيين الذين يمثلون 80 في المائة من القوة العاملة للمنظمة، فقد عزز البرنامج أنشطة تنمية المهارات الموجهة إلى هؤلاء الموظفين، ونقل 400 3 موظف محلي إلى الإطار الإداري لمنظمة الأغذية والزراعة من أجل اعتماد نهج أكثر ترشيداً إزاء إدارة مرتباتهم واستحقاقاتهم. وفي الحقيقة فقد أشار الاستقصاء العالمي لآراء الموظفين لعام 2015 إلى زيادة بنسبة 10 في المائة في عدد الموظفين الوطنيين الذين ذكروا أنهم يحصلون على التدريب السليم لتلبية متطلبات وظائفهم.

135- وفي إطار تجهيز القيادات ذات الأثر الرفيع، قام البرنامج بإنشاء "البرنامج الرائد للقضاء على الجوع"، مصمماً خصيصاً له، بهدف تعزيز مهارات القيادة والإدارة. وفي الوقت الراهن فإن نسبة 35 في المائة من موظفي البرنامج الملحقين بالبرنامج الرائد هذا هم من الموظفين الوطنيين. فضلاً عن ذلك فقد جرى تعزيز الترقيّة إلى المناصب القيادية من خلال مجموعة من التغييرات الإجرائية والمزيد من الشفافية.

136- وتبرز في معظم التقييمات مسألتان رئيسيتان بشأن نموذج الموارد البشرية في البرنامج هما: (1) لا تتوافر بسهولة بعض مجموعات المهارات في المنظمة، ولا سيما في المجالات الأحدث لعمليات البرنامج، مثل التغذية وبناء القدرات، وفي

المجالات الحاسمة الأخرى للمهمة مثل الرصد والإبلاغ؛ (2) يستنزف اندلاع حالات الطوارئ قدرات نموذج الموارد البشرية إلى الحد الأقصى، وهو ما يجعل من المحتم إعادة نشر الموظفين في غضون فترات قصيرة من إشعارهم بذلك.

137- ولا بد من الاستمرار في بذل المزيد من الجهود بشأن مجموعات المهارات، حيث تواصل عدة مكاتب قطرية الإبلاغ عن افتقارها إلى المواهب السليمة. وفيما يتعلق بحالات الطوارئ، وبالإضافة إلى القائمة الداخلية للاستجابة للطوارئ التي سبقت الإشارة إليها وأطلقت عام 2014، فإن البرنامج يعمل على إعداد قائمة خارجية للاستجابة للطوارئ لعام 2016. والهدف من ذلك هو تيسير استعانة البرنامج بـ 300 مرشح خارجي سبق تمحيصهم. وتُبدل في الوقت الحالي أيضاً جهود لتعزيز القائمة الداخلية للتأكد، ضمن جملة أمور، من أنها تشمل موظفين يتمتعون بالموصفات الصحيحة (الخبرة، مجموعة المهارات، وما إلى ذلك). وينبغي مواصلة استعراض هذين المجالين اللذين سلطت تقارير التقييم الضوء عليهما.

138- وفيما يتعلق بإصلاح أساليب العمل في إطار مبادرة الوفاء بالغرض، تشمل الإنجازات عملية إعادة تصميم سلاسل الإمداد ضمن المنظمة التي سبقت مناقشتها؛ وإطلاق الخطط الاستراتيجية القطرية واستعراض الإطار المالي. وفيما يتعلق بالتصميم التنظيمي، واصل البرنامج عام 2014 العمل لإعادة تنظيم المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية لتصبح مركز ثقله في عام 2014، وخصص لها مزيداً من الموارد المالية والبشرية. وتتواصل جهود إعادة تنظيم المكاتب القطرية لتولي أمر الدعم الميداني للمستفيدين، بينما تشكل المكاتب الإقليمية الخط الأمامي لمساندة المكاتب القطرية. غير أنه لا بد من بذل مزيد من الجهود في ضوء ما خلصت إليه تقييمات البرامج القطرية، وأول تقييم لحافظة إقليمية سبقت الإشارة إليه في هذا الاستعراض، من استنتاجات تؤكد استمرار نقص الموارد في المكاتب القطرية والحاجة إلى تعزيز اتجاهها الاستراتيجي. وأخيراً فإن نتائج مبادرة الوفاء بالغرض في مجال الشراكات سيجري بحثها في قسم لاحق من هذا التقرير.

عاشراً - القضايا الشاملة

139- تتمثل "القضايا الشاملة" الثلاث التي حددها إطار النتائج الاستراتيجية للفترة 2014-2017 في الآتي: (1) الاعتبارات الجنسانية؛ (2) الحماية والمساءلة أمام السكان المتضررين؛ (3) الشراكات، وسيتم تناول هذه القضايا أدناه. ولم تحدّد الخطة الاستراتيجية (2014-2017) ذاتها أي مجموعة من القضايا الشاملة، وهذه القضايا تختلف عما تم تحديده سابقاً في ظل استعراض منتصف المدة (2008-2013) والتي كانت (1) الحماية الاجتماعية، (2) النقد والفساد؛ (3) المساواة بين الجنسين. ومع توضيح الإطار المفاهيمي لعمل البرنامج، على نحو ما جرت مناقشته قبلاً في هذا الاستعراض، فقد يكون من المفيد إعادة النظر أيضاً في القضايا الشاملة. وتُعيّر الأهداف الاستراتيجية المنفردة أو الغايات المرتبطة بها بالفعل عن العديد من هذه القضايا، ويتعين استطلاع مزايا الاستمرار في إدراج كل منها على حدة.

ألف - الاعتبارات الجنسانية

140- ألزمت الخطة الاستراتيجية 2014-2017 المنظمة باستجابة مترابطة وجيدة التنسيق ومراعية للاعتبارات الجنسانية من أجل تلبية الاحتياجات الغذائية والتغذية الملحة. وللمضي قدماً في استخدام هذا النهج ولتتبع النتائج، يشترط البرنامج حالياً إدراج رمز لمؤشر المساواة بين الجنسين في المشروعات الجديدة. ومن بين 38 من عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والبرامج القطرية المعتمدة في عام 2014، حصل 30 منها على رمز مؤشر المساواة بين الجنسين. ويهدف هذا المؤشر إلى تمكين البرنامج من تتبع المعلومات المتعلقة بالتخطيط والنفقات حسب نوع الجنس. ويتقاسم البرنامج هذه الممارسة الفضلى مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى لدعم الاتساق في استخدام الإنجازات ومقارنتها في هذا المجال المهم من العمليات.

141- وفي عام 2014، أدخل البرنامج أيضاً آلية لتتبع الموارد وتحليل النفقات الجنسانية من أجل التحديد الكمي لأنشطة المساواة بين الجنسين وتخطيط المتطلبات والنفقات الفعلية، إلى جانب قائمة لتحديد الأنشطة المتصلة بالقضايا الجنسانية في عمليات

البرنامج المعيارية وضمان الاتساق والفهم المشترك. وأشار تحليل نفقات المساواة بين الجنسين إلى أن مشروعات **البرنامج** استخدمت نحو 12 في المائة من مجموع النفقات للأنشطة المتصلة بالقضايا الجنسانية في عام 2014، وساعدت على تحديد الممارسات السليمة.

142- **وَجَدَّ البرنامج** أيضاً في عام 2014 التزامه بالمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في المساعدة الغذائية عن طريق الانخراط في عملية استغرقت سنة كاملة لوضع سياسة جنسانية جديدة تسترشد بالأهداف الاستراتيجية الأربعة **للبرنامج** وتكمل سياساته الأخرى. وأعلن التقرير الموجز عن تقييم سياسة **البرنامج** بشأن المساواة بين الجنسين (2008-2013) أن السياسة السابقة لم تكن ملائمة للوفاء بالغرض المنشود. وتستند سياسة **البرنامج** بشأن المساواة بين الجنسين (2015-2020) إلى إطار شامل للمساءلة الجنسانية. وبحلول نهاية عام 2015 سيكون لكل مكتب إقليمي استراتيجية جنسانية إقليمية توفر للمكاتب القطرية رؤية وخارطة طريق من أجل صياغة خطط عملها الذاتية المتعلقة بالقضايا الجنسانية.

143- وأطلق **البرنامج** كذلك مبادرة تجريبية لجائزة امتياز في تحقيق المساواة بين الجنسين، بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبمساعدة من ثلاثة مكاتب قطرية (ميانمار وبيرو وجمهورية جنوب السودان). ويندرج تعميم المنظور الجنساني منذ عهد بعيد في عداد الاستراتيجيات المهمة **للبرنامج** لتعزيز المساواة بين الجنسين. وتهدف جائزة الامتياز في تحقيق المساواة بين الجنسين إلى توسيع نطاق جهود المكاتب الإقليمية والقطرية فيما يتعلق بتدعيم التدابير الجيدة للمساواة بين الجنسين.

144- ويكفل هذا المشروع ترجمة سياسة **البرنامج** بشأن المساواة بين الجنسين والمتطلبات المحددة على نطاق المنظومة إلى معايير ملموسة بدرجة كبيرة تتركز حول عمل المكاتب القطرية. وستحظى المكاتب القطرية التي تلبى هذه المعايير بالتقدير والمكافأة. وتستند الجائزة إلى أدلة تثبت تعميم المنظور الجنساني والعمل الموجّه في البرمجة، والموارد البشرية، وتنمية القدرات، والشراكات، وتقاسم المعرفة والنتائج.

145- وبالرغم من الإنجازات التي تحققت في عام 2014، ما زالت القضايا الجنسانية مجالاً تدعو الحاجة فيه إلى إحراز تقدم كبير في **البرنامج** على نحو ما يتضح من نتائج تقارير التقييم الأخيرة. وخلص التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2013-2014) إلى أن مراعاة الجوانب الجنسانية محدودة على امتداد كل العمليات؛ وفي حالتين اثنتين اعتُبرت العمليات غير مراعية للمنظور الجنساني. ولاحظت عدة تقييمات، ولا سيما تقييمات تشاد وموزامبيق والفلبين وطاجيكستان، ضرورة تحسين مراعاة الجوانب الجنسانية في مرحلة التصميم. وأشارت ستة تقييمات إلى ضعف أو انعدام إنجاز مستويات الحصائل المستهدفة، وذلك في أنشطة التغذية المدرسية والتغذية في معظم الأحيان.

146- وخلص التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2014-2015) الأحدث عهداً إلى أن النتائج الجنسانية ما زالت "مختلطة"، ويتم الإبلاغ عنها بطريقة كمية في غالب الأحيان. وعلى سبيل المثال فإنه من بين 16 تقييماً تناولها التقرير، اعتُبرت أربعة تقييمات فقط مراعية للجوانب الجنسانية في مرحلة التصميم. وفي ضوء نتائج التقييمات فإن الحاجة ما تزال تدعو على ما يبدو إلى مواصلة التقدم في مسار العمل الحاسم هذا.

باء - الحماية والمساءلة أمام السكان المتضررين

147- اعتمد المجلس التنفيذي في فبراير/شباط عام 2012 سياسة **البرنامج** بشأن الحماية بهدف ضمان إيجاد حلول لانعدام الأمن الغذائي والجوع تتسم بقسط أكبر من الأمان، والكرامة، والمساءلة. وفي ظل الخطة الاستراتيجية (2014-2017) التزم **البرنامج** بتنفيذ أهدافه الاستراتيجية وفقاً للقانون الإنساني الدولي، مع مراعاة مبادئ العمل الإنساني المتمثلة في الإنسانية والحياد وعدم التحيز.

148- وفي يونيو/حزيران 2014، تقدم البرنامج إلى المجلس التنفيذي بتحديث عن تنفيذ سياسة الحماية. وبصورة إجمالية فإن التحديث أثبت صحة النهج المحدد في هذه السياسة، وأظهر ما حققه البرنامج من تقدم في كل مجالاتها، وأشار إلى عدم الحاجة إلى إدخال أي تغييرات جوهرية عليها. وسلط التحديث الضوء أيضاً على عدد من القضايا والدروس التي ستنتير مرحلة التنفيذ المقبل للسياسة.

149- ومنذ عام 2012 وحتى الآن، تم تدريب 1 800 موظف وشريك على الحماية في 29 مكتباً قطرياً. وأُنجزت دراسة أولية تناولت الصلات بين الهجرة والعنف وانعدام الأمن الغذائي في أمريكا الوسطى وصدرت في سبتمبر/أيلول 2015. وتم وضع مشاريع الخطوط التوجيهية للخصوصية وحماية البيانات الشخصية وستكون جاهزة للنشر بحلول نهاية عام 2015. وأدمجت مؤخراً قضايا الحماية والمساءلة في إطار البرنامج الجديد للبرمجة في حالات الطوارئ.

150- ووفقاً لاستقصاء خط الأساس بشأن المساءلة أمام السكان المتضررين التي أُجريت في فبراير/شباط عام 2015، أنشأ 49 في المائة من المكاتب القطرية للبرنامج آليات للشكاوى والتعقيبات. ويكشف الاستقصاء أيضاً عن أن ما لا يقل عن 67 في المائة من المكاتب القطرية تتخذ قراراتها البرنامجية بناءً على مشاورات مع السكان المتضررين، حيثما أمكن. وجرى دمج مؤشرين يتعلقان بالحماية والمساءلة في الإطار الجديد للنتائج الاستراتيجية 2014-2017.

151- وبصفة عامة، كشف تقرير الأداء السنوي لعام 2014 عن نتائج مثينة نسبياً فيما يتصل بالحماية والمساءلة أمام السكان المتضررين. وذكر التقرير أنه "تم التخفيف إلى حد كبير من الحوادث التي تمس سلامة المستفيدين أثناء سفرهم من وإلى برامج البرنامج، بما في ذلك في جميع حالات الطوارئ من المستوى 3. وتحققت الأهداف المتعلقة بإبلاغ الناس عن البرامج في أكثر من 75 في المائة من المشروعات المُبلّغة عن ذلك، غير أن البرنامج بحاجة إلى ضمان إبلاغ المستفيدين بالشكل الصحيح حول طرائق توزيع الأغذية".

جيم - الشراكات

152- تم اعتماد استراتيجية الشراكة المؤسسية الجديدة للبرنامج في يونيو/حزيران 2014. وتحدد هذه الاستراتيجية إطاراً شاملاً وأدوات لاختيار وتيسير شراكات يمكن أن تحقق القيمة الأعظم. وركز التنفيذ على تعزيز نهج متسق وفعال في تكوين الشراكات، بمساعدة من التدريب، والأدوات، والتوجيهات، وإدارة معلومات الشراكات، بما في ذلك إطلاق مركز موارد الشراكة في عام 2015. وتهدف الاستراتيجية الجديدة في جانب منها إلى تحسين مفهوم الشراكة في البرنامج في ضوء تحوله من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية، أي توسيع المفهوم بحيث يتولد عنه ذلك النوع من الانخراط والدعم اللذين يحتاج إليهما البرنامج اليوم بحق.

153- وضمن إطار هذه الاستراتيجية، واصلت مكاتب البرنامج العمل المكثف مع الحكومات لتكوين شراكات مستدامة وفعالة وطويلة الأجل، ولإرساء دور البرنامج كشريك مختار. وواصل البرنامج أيضاً تكوين شراكات مبتكرة مع القطاع الخاص من أجل تعبئة الموارد والحصول على المعرفة والخبرة. من ذلك على سبيل المثال أن الشراكة مع شركة Royal DSM زوّدت البرنامج بالخبرة في مجال المنتجات الغنية بالمغذيات والمساعدة المالية.

الشراكة بين شركة ماستركارد والبرنامج

تهدف الشراكة بين شركة ماستركارد والبرنامج إلى تقديم حلول مبتكرة من أجل تلبية احتياجات السكان الجوعى والضعفاء في العالم. وترتبط هذه الشراكة بين خبرة شركة ماستركارد في نُظم التكنولوجيا والمدفوعات والخبرة الفنية للبرنامج في تقديم المساعدة الغذائية، وقد بلغت قيمتها حتى هذا التاريخ أكثر من 7 ملايين دولار أمريكي. وتشمل الشراكة ما يلي:

- **الأغذية الرقمية:** تساعد شركة ماستركارد البرنامج على تعزيز عملية تقديم "الأغذية الرقمية" التي تأتي على شكل بطاقات إلكترونية تنتج للاجئين والسكان الضعفاء الآخرين الحصول بشكل أفضل على الأغذية التي يحتاجون إليها من الأسواق المحلية. ودعمت شركة ماستركارد إعطاء البطاقات الإلكترونية للاجئين في لبنان والأردن استجابة للأزمة السورية. ومنذ يناير/كانون الثاني 2014، وصلت البطاقات إلى 244 000 من اللاجئين السوريين والأشخاص الضعفاء في لبنان، وإلى 195 000 في الأردن.
- **العطاء المتكامل:** تستخدم شركة ماستركارد قدرتها التسويقية وعلامتها التجارية لتعميق الوعي وجمع الأموال للبرنامج في الأسواق الأساسية.
 - إنجازات عامي 2014 و2015: انخرطت شركة ماستركارد في 35 حملة تسويقية لجمع الأموال وللتوعية بالبرنامج في 18 بلداً. وفي الفترة 2014-2015 تبرعت الشركة بمبلغ 2 244 128 دولاراً أمريكياً لأنشطة التغذية المدرسية، مع تركيز خاص على شرق أفريقيا. وهذا ما يعادل 9 ملايين وجبة مدرسية تقريباً.
 - وأطلقت شركة ماستركارد منصة "قضايا لا تقدر بثمن" في أكتوبر/تشرين الأول 2014 بالاشتراك مع مصرف البريد الإيطالي (Banco Posta). وهذه المنصة هي الأولى من نوعها وتتيح لحملة بطاقات ماستركارد التبرع للبرنامج في كل مرة يستخدمون فيها بطاقاتهم. وانضم حتى الآن أكثر من 2 000 من حاملي البطاقة إلى المنصة.

154- ويجري حالياً وضع استراتيجية مكرّسة للانخراط مع قطاع المنظمات غير الحكومية، وتتألف من ثلاث لبنات رئيسية هي: وثيقة تحليلية لمعهد التنمية الخارجية بشأن شراكات البرنامج المقبلة مع المنظمات غير الحكومية؛ وجهود لتبسيط الشراكة في حالات الطوارئ من خلال وضع بروتوكول للاتفاقات على المستوى الميداني في حالات الطوارئ؛ وتنقيح عام للخطوط التوجيهية المؤسسية للبرنامج بشأن الشراكة مع المنظمات غير الحكومية. ويتمثل الهدف الرئيسي الكامن وراء هذه الاستراتيجية في توسيع نطاق الرؤية بشأن الشراكة مع المنظمات غير الحكومية من التنفيذ البحث، أي من العلاقة التعاملية الصرفة، إلى شراكة في التعاون والدعوة. وتهدف الاستراتيجية أيضاً إلى التمتع بالقدرة على تتبع وقياس أثر الشراكات مع المنظمات غير الحكومية.

155- وتجدر الإشارة إلى أن التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2014-2015) وصف شراكات البرنامج في مجال التنفيذ بأنها "قوية بشكل عام". غير أنه حذّر مع ذلك من الاتجاه نحو "الانفراد بالعمل" أحياناً على المستوى التشغيلي، مشيراً إلى بعض الفرص التي جرى تفويتها، أو إلى عود في مرحلة التصميم لم يتم الوفاء بها. وكشفت ستة تقييمات تناولها التقرير عن وجود افتراضات مفرطة في التفاؤل بشأن قدرة الشركاء التقنية والمالية على حد سواء، وهو ما أدى إلى برمجة مفرطة في الطموح، في حين خلصت تقييمات أخرى إلى تدني التواصل وضعف المساءلة. ومن الضروري التأمل في هذه القضايا، ولا سيما في الوقت الذي يجري فيه وضع الاستراتيجية الجديدة للانخراط مع المنظمات غير الحكومية.

156- وفي يناير/كانون الثاني 2015، اعتمدت المديرية التنفيذية أول إطار للدعوة في البرنامج. ويحدّد الإطار، الذي سيخضع لتحديثات فصلية، مواقف البرنامج الأساسية على امتداد مجموعة من الموضوعات الإنسانية والإنمائية تحت مظلة تحدي القضاء على الجوع. وسوف يمكّن الإطار كل موظفي البرنامج، سواء في المقر الرئيسي، أو مكاتب الاتصال، أو في الأقاليم،

من التعبير بشكل أفضل عن موقف البرنامج إزاء القضايا الأساسية، والعمل كسفراء للمنظمة، والتوسيع التدريجي للحيز السياسي للمساعدة الإنسانية.

157- وعلى المستويات العالمية، والإقليمية، والقطرية، واصل البرنامج عمله مع الوكالتين الأخريين اللتين تتخذان من روما مقراً لهما، وهما منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، في تعزيز الشراكات في كل المجالات: وذلك من السياسات والدعوة إلى البرمجة والتعاون في مجال الشؤون الإدارية. وقامت هذه الوكالات الثلاث بدور أساسي في دعم الدول الأعضاء في عملية التمهيد لخطة عمل عام 2030، ولا سيما صياغة هدف التنمية المستدامة رقم 2. وبالإضافة إلى ذلك، اشتركت الوكالات المذكورة في تقديم المساعدة إلى لجنة الأمن الغذائي العالمي فيما يتعلق بالخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الاستثمار الزراعي المسؤول، وإطار العمل للأمن الغذائي والتغذية في الأزمات الممتدة؛ وتوصيات السياسات من أجل الحد من خسائر الأغذية وفواقدها. وأعد الفريق العامل المعني ببناء القدرة على الصمود التابع للوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها إطاراً مشتركاً بشأن القدرة على الصمود جرى اعتماده في عام 2015.

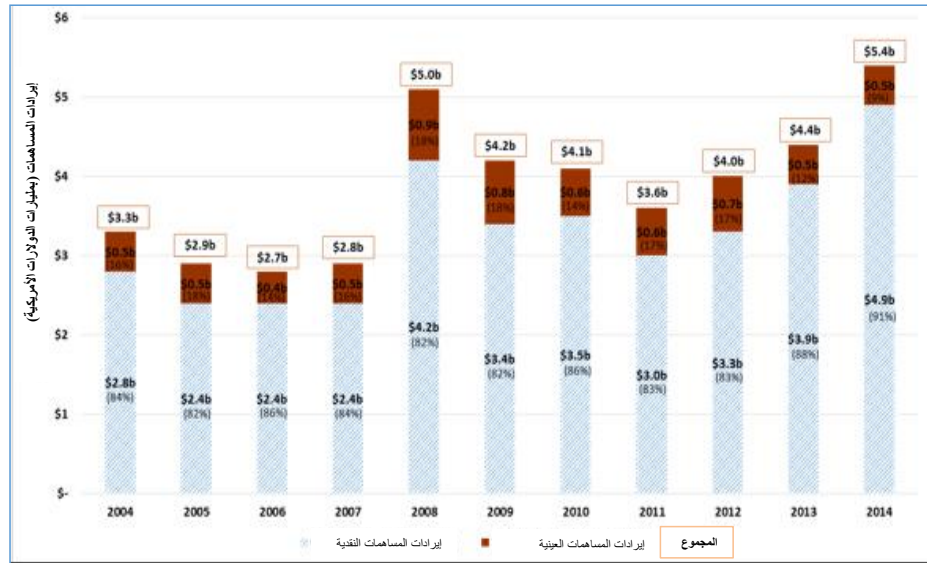
158- وقامت مجموعة الوكالات التي تتخذ من روما مقراً لها كذلك بزيادة تعاونها على المستوى القطري. وعملت الوكالات الثلاث معاً في 11 مشروعاً في 10 بلدان في عام 2012، وزاد ذلك إلى 21 مشروعاً و18 بلداً في عام 2014. وعملت نسبة 80 في المائة تقريباً من المكاتب القطرية التابعة للبرنامج مع وكالة واحدة من الوكالتين الأخريين في المجموعة أو مع كليهما في عام 2014. ومما يستحق الإشارة، بالطبع، أن البرنامج يعمل بصورة وثيقة مع منظمة الأغذية والزراعة في القيادة المشتركة لمجموعة الأمن الغذائي للأمم المتحدة.⁽¹¹⁾

حادي عشر - تدبير الموارد

159- ارتفعت موارد البرنامج في عام 2014 إلى 5.38 مليار دولار أمريكي، وهو ما مكن المنظمة من تلبية الاحتياجات الطارئة الجديدة والجارية. واستجاب المانحون العشر الأوائل في عام 2014 للأزمات الإنسانية المتصاعدة من خلال مساهمات بلغت في مجموعها 4.5 مليار دولار أمريكي، بزيادة قدرها 925 مليون دولار أمريكي (أي 26 في المائة) مقارنة بعام 2013. وأنشأ البرنامج قاعدة مانحين أكثر استقراراً في منطقة الخليج على امتداد الفترة المشمولة بالاستعراض. وقدمت الحكومات المضيفة أيضاً أكبر مساهمة لها في تاريخ البرنامج بما قيمته 210 ملايين دولار أمريكي في عام 2014. ويواصل البرنامج السعي لتوسيع قاعدة مانحيه وزيادة تنوعها.

160- وفي الوقت الراهن فإن الغالبية الساحقة للموارد التنظيمية تقوم على النقد، بينما ظلت المساهمات النوعية مستقرة نسبياً في السنوات الأخيرة. وأتاحت الزيادة في نصيب المساهمات القائمة على النقد للبرنامج المرونة اللازمة ليضمن استخدام أفضل طريقة ممكنة للتنفيذ (الأغذية أو القسائم أو النقد).

الشكل 6: الموارد النقدية والعينية



161- ويظل الافتقار إلى التمويل المرن يشكل تحدياً بالغاً ومستمراً لنموذج التمويل المتبع في البرنامج، لأن بعض مصادر التمويل هي ذات أجل قصير، بينما توجه مصادر أخرى نحو مشروعات أو أنشطة أو مجتمعات محلية معينة (المساهمات الموجهة). ويقتصر التمويل المتعدد السنوات حالياً على نسبة 11 في المائة من التمويل في البرنامج، مما يضطره إلى طلب التمويل بالسلف (النداءات الخارجية المتكررة والإقراض الداخلي للمشروعات). فضلاً عن ذلك فإن المساهمات غير المخصصة (المساهمات المتعددة الأطراف) التي تتيح للبرنامج منح الأولوية إلى الاحتياجات الكبرى تشهد تراجعاً منذ عام 2011. فقد انخفضت الموارد المتعددة الأطراف من أعلى مستوى لها خلال الفترة المعنية وقدره 12 في المائة عام 2011 إلى 8.1 في المائة في عام 2014. وتؤدي المساهمات المقيدة إلى إعاقة الشراكات مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية، وتخلق تحديات في تخطيط وتنفيذ الحلول الطويلة الأجل لمشكلة الجوع والإسهام في بناء القدرات، وتعرقل قياس الأثر على مدى الزمن.

الشكل 7: المساهمات الموجهة مقابل المساهمات المتعددة الأطراف

المساهمات المتعددة الأطراف (%)	المساهمات الموجهة (%)	السنة
9.4	90.6	2010
12.0	88.0	2011
10.6	89.4	2012
8.9	91.1	2013
8.1	91.9	2014

162- وخلال الفترة المشمولة بالاستعراض، أشار عدد من تقارير التقييم إلى عيوب نموذج التمويل المتبع في المنظمة، والموارد المحدودة الكلية. وأشار التقرير التجميعي عن تقييمات العمليات (2013-2014) إلى "قيود التمويل"، باعتبارها ثاني أكبر عقبة أمام عمليات المنظمة أثناء الفترة المشمولة بالتقييم.

163- وثمة أمثلة حافلة عن التحديات الناشئة عن نموذج التمويل هذا. ومن بين الأمثلة على ذلك خلال الفترة المشمولة بالتقييم ما يلي:

(أ) حالة مرض فيروس الإيبولا، حيث تم تخصيص التمويل لأنشطة أو بلدان معينة مما جعل من الصعب إعادة تخصيص الأموال مع تغير الاحتياجات. وأسفر ذلك عن فرط تمويل عمليات البرنامج في ليبيريا ونقص في تمويل عمليات غينيا. وبالإضافة إلى ذلك جرى رفض الطلبات الداعية إلى إعادة تخصيص الأموال إلى بلدان أو أنشطة مختلفة في بعض الأحيان، أو أن الأنشطة تأخرت بسبب الوقت الذي استغرقته عملية التخلي عن التخصيص؛

(ب) حالة اللاجئين في الكاميرون، حيث شكل التخصيص الصارم للأموال لصالح اللاجئين من جمهورية أفريقيا الوسطى مقابل اللاجئين من نيجيريا في ذروة فترة التشرد في صيف عام 2015 عقبة كأداء أمام قدرة البرنامج على تقديم المساعدات المنقذة للأرواح لكل من هم في حاجة إليها؛

(ج) حالة الأنشطة التغذوية في أوغندا، حيث أدت قيود المانحين على إقراض الأغذية عبر العمليات أو البلدان إلى تعليق بعض الأنشطة. وفي الوقت الذي واجهت فيه عملية تسليم مخزونات مستحضر SuperCereal التأخير في أوغندا، فقد تعذر تحويل المخزونات المتاحة في البلدان المجاورة إلى هذه العملية المعنية بسبب قيود المانحين.

164- وما يزال الوصول إلى الأموال المواضيعية بالغ الأهمية بالنسبة للبرنامج من أجل دعم الخطة الاستراتيجية لتمويل الأنشطة المتعلقة بالقدرة على الصمود في وجه تغير المناخ، والصحة، والاعتبارات الجنسانية، ودعم الزراعة، والتي تعتبر حاسمة بالنسبة لرسالة المنظمة. كما يتمتع البرنامج بإمكانية الوصول إلى مجموعة متنوعة من الصناديق المجمعّة. غير أن التقرير الموجز عن تقييم استخدام البرنامج للصناديق المجمعّة في مجال الاستعداد للحالات الإنسانيّة والاستجابة لها (2009-2013) خلص إلى أن هذه الصناديق تعاني بدورها من التخصيص. وأشار التقرير إلى أن "تخصيص التمويل المجمعّ لأنشطة معينة في إطار عمليات البرنامج يزيد من تكاليف المعاملات، ويقيد من مرونة الاستجابة ولا يعمل الكثير من أجل تحسين نوعية الاستجابة".

165- وكما سبقت الإشارة في هذا التقرير، فإن استعراض الإطار المالي الحالي يمضي قدماً في الوقت الراهن. ويُطبق هذا الاستعراض، على سبيل التجربة، نهجاً يمكن أن تحدث تحولاً في تخطيط المشروعات، ونتيح الوصول إلى التمويل في الأوقات المثلى، وتيسر كفاءة التكاليف، وتحسّن وصول المانحين إلى المعلومات. وخلال عامي 2015 و2016، سيستخدم البرنامج الاستعراض المذكور كفرصة لإعادة هيكلة إطاره المالي ودمجه مع إطار النتائج الاستراتيجية. وسوف يؤدي تحسين المواءمة وزيادة الصلات المباشرة بين الموارد والنتائج إلى النهوض بقدرات صنع القرار، وخاصة على المستوى الميداني. ولا بد من أن تُدرج هذه القضايا وغيرها ضمن نهج متجدد لتعبئة الموارد على مستوى البرنامج لضمان حصوله على الأموال التي يحتاج إليها من أجل تكوين الشراكات مع الحكومات، وتحسين برامج واستجابته للطوارئ، ومواصلة السعي لتوفير حلول طويلة الأجل لمشكلة الجوع.

166- وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن التقرير السنوي للمفتش العام لسنة 2015 خلص إلى وجود "بيئة مستقرة للمراقبة" لدى البرنامج، وهو ما يمثل إنجازاً كبيراً في ظل حجم المنظمة وتعقد عملياتها.

التوصية

(9) السعي إلى إيجاد نموذج تمويلي أنسب لرسالة البرنامج المعتمدة على الأجلين القصير والطويل.

ثاني عشر – التوصيات الموحدة

الإطار المفاهيمي

- (1) تمثين الإطار المفاهيمي للبرنامج في الخطة الاستراتيجية التالية باستخدام التحول نحو أهداف التنمية المستدامة كفرصة للقيام بذلك؛
- (2) تحسين بلورة الميزة النسبية للبرنامج في المساعدة الإنمائية؛
- (3) تحسين التوعية بالخدمة الحاسمة التي يقدمها البرنامج إلى المجتمع الإنساني الأوسع باعتباره الوكالة الرائدة لمجموعتي اللوجستيات والاتصالات في حالات الطوارئ.

تكاليف ونطاق وصول المساعدة الغذائية

- (4) تحسين المنهجيات المتعلقة بتكاليف المساعدة ونطاق تغطيتها للمساعدة في تقييم الأداء وصنع القرار على المستوى المؤسسي والوطني.

العمليات

- (5) الحفاظ على الامتياز الأساسي للبرنامج وتعزيزه حسب الاقتضاء في مجال الاستجابة للطوارئ والاستعداد لها في ضوء العدد غير المسبوق من حالات الطوارئ في مختلف أنحاء العالم.
- (6) تعزيز دور البرنامج في تنمية القدرات وذلك ضمن مجالات خبرته الراسخة.

التغييرات في نموذج العمل

- (7) مواصلة التفكير في آثار تغييرات نموذج العمل على هيكل البرنامج ووظيفته.

قاعدة الأدلة وتوفرها

- (8) مواصلة بناء قاعدة الأدلة التي تتيح إعداد تقارير أكثر متانة وحسماً بشأن تقييم الأداء المؤسسي.

الموارد

- (9) السعي إلى إيجاد نموذج تمويلي أنسب لرسالة البرنامج المعتمدة على الأجلين القصير والطويل.

(1) إن الغرض من إنشاء البرنامج معروض في المادة الثانية من نظامه الأساسي ولائحته العامة. ووفقاً لهذه المادة فإن "أهداف برنامج الأغذية العالمي" هي: (أ) تقديم المعونة الغذائية لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ (ب) تلبية الاحتياجات الغذائية للاجئين وضحايا حالات الطوارئ الأخرى وعمليات الإغاثة الممتدة؛ (ج) النهوض بالأمن الغذائي العالمي وفقاً لتوصيات الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة. وتحقيقاً للأغراض المذكورة أنفاً يتولى البرنامج، عند الطلب، تنفيذ برامج ومشروعات وأنشطة تسخر المعونة الغذائية من أجل: (أ) توفير العون لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية مع تركيز جهوده وموارده على أكثر الشعوب والبلدان احتياجاً؛ (ب) المساعدة في الانتقال من عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ إلى التنمية، وذلك بمنح الأولوية إلى مساندة أنشطة اتقاء الكوارث والاستعداد لها والتخفيف من آثارها ودعم أنشطة التعمير في مرحلة ما بعد الكوارث؛ (ج) المساعدة على تلبية الاحتياجات الغذائية للاجئين ولضحايا حالات الطوارئ الأخرى وعمليات الإغاثة الممتدة، قدر الإمكان؛ (د) توفير الخدمات للجهات المانحة الثنائية ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية فيما يتصل بالعمليات التي تتسق مع أهداف البرنامج وتستكمل عملياته.

(2) بيان رسالة برنامج الأغذية العالمي، <http://www.wfp.org/about/mission-statement>

(3) استجاب البرنامج للهدف 1 من الأهداف الإنمائية للألفية: استئصال الفقر المدقع والجوع، وكذلك الأهداف من 2 إلى 8، وهو في طريقه إلى التحول نحو أهداف التنمية المستدامة. وينص أهم أهداف التنمية المستدامة، وهو الهدف 2، على "القضاء على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسنة وتعزيز الزراعة المستدامة".

(4) ركاز تحدي القضاء على الجوع هي القضاء على تقزم الأطفال دون الثانية من العمر؛ والحصول على الغذاء الكافي طوال السنة بنسبة مائة في المائة؛ وأن تكون جميع النظم الغذائية مستدامة؛ وزيادة إنتاجية ودخل صغار الملاك بنسبة مائة في المائة؛ والقضاء على الفاقد في الأغذية أو فضلات الطعام.

(5) حددت الخطة الاستراتيجية ما تشير إليه على أنه "الأدوات الرئيسية" التي ستستخدم لتحقيق أهدافها الاستراتيجية، وشملت تلك الأدوات طرائق "التحويلات" (التوزيع العام والموجه؛ وإنشاء الأصول ورأس المال البشري؛ والتغذية) و"الخدمات التشغيلية" (التحليل، والشراء، واللوجستيات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والخدمات الهندسية)، و"المساعدة التقنية، والشراكات، والدعوة".

(6) أربعة تقييمات استراتيجية عن الانتقال من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية: تقرير تجميعي، OE/2012/S002. وهذه التقييمات الاستراتيجية الأربعة هي: (1) دور البرنامج في الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان؛ (2) دور البرنامج في إنهاء الجوع الطويل الأجل؛ (3) التحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية – العمل في شراكة؛ (4) تقييم لطريقة تكيف المكاتب القطرية مع التغيير.

(7) بدأ البرنامج تجريب استراتيجيات قطرية في عام 2009. وخلص استعراض مستقل أجري في عام 2011 لعملية الاستراتيجيات القطرية، واستعراض لأساليب العمل في إطار مبادرة الوفاء بالعرض، إلى أنه بالرغم من أن وثائق الاستراتيجيات القطرية تشكل نهجاً بناءً، فإنه يلزم تحسين مواءمة التخطيط الاستراتيجي والبرنامجي. ووضع البرنامج نهجاً معززاً، وصقله، واختبره استجابة للتوصيات، بالاستناد إلى استعراضات استراتيجية في ستة بلدان في عام 2014. ويُعبر هذا النهج عن أهمية الانخراط الرفيع المستوى للشركاء، بما فيهم البرنامج، مع الحكومات، والمواءمة الوثيقة لكافة استراتيجياتهم مع الغايات الوطنية والدولية المتعلقة بالجوع.

(8) استناداً إلى العمل الذي قامت به فرقة العمل المعنية بإحصاء أعداد المستفيدين من البرنامج وحساب التكاليف في عام 2013.

(9) انظر الصفحة 99 من تقرير الأداء السنوي لعام 2014.

(10) يتناول التقرير الموجز عن التقييم المشترك لمبادرة القضاء على الجوع ونقص التغذية بين الأطفال (2011-2015) دور شراكة ريتش والسبل المختلفة الكفيلة بتحسينها.

(11) يطرح التقرير الموجز عن التقييم المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي لتنسيق مجموعة الأمن الغذائي في العمل الإنساني (2009-2014) عدداً من التوصيات بشأن سبل تحسين آلية تنسيق المجموعة.