

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 9-13/11/2015

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية
لجمهورية تنزانيا المتحدة (2011-2014)

للنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2015/6-D

2 October 2015

ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر.

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

السيدة M. Sende

موظفة التقييم

رقم الهاتف: 066513-2539

السيدة H. Wedgwood

مديرة مكتب التقييم

رقم الهاتف: 066513-2030

موجز تنفيذي

يغطي تقييم الحافظة القطرية هذا جميع عمليات البرنامج في جمهورية تنزانيا المتحدة فيما بين عامي 2011 و2014 والاستراتيجية القطرية 2011-2016. وهو يقيّم مواءمة البرنامج وتموضعه الاستراتيجي؛ والعوامل الداخلة في عملية اتخاذه القرار ونوعيتها؛ وأداء الحافظة ونتائجها. وتتمثل المكونات المواضيعية الرئيسية للحافظة في المساعدة الغذائية المقدمة للاجئين والمساعدة الغذائية مقابل الأصول والتغذية المدرسية والتغذية التكميلية العامة والموجهة لدعم صحة الأمهات والأطفال وتغذيتهم. وكانت جمهورية تنزانيا المتحدة أيضاً بلداً رائداً في مبادرة توحيد الأداء في الأمم المتحدة.

وخلال الفترة المشمولة بالتقييم، تحسّن الأمن الغذائي، وإن لم تساير المكاسب النمو الاقتصادي الوطني. وقد حققت الاستراتيجيات الإنمائية التي انتهجت خلال العقود الخمسة الماضية – ومساهمات المجتمع الدولي فيها – نجاحاً محدوداً. وفي الوقت نفسه، صارت سياسات الحكومة ونظمها وقدراتها ومواردها أسلم وأشمل إلى حد بعيد، كما شهدت نظم شبكات الأمان تطوراً سريعاً. ونتيجة لذلك، قلّت الحاجة إلى مساعدة غذائية مباشرة من البرنامج إلا فيما يتعلق باللاجئين.

وفي حين كانت مساعدة البرنامج الغذائية للاجئين جيدة التمويل بدرجة معقولة، عانى البرنامج القطري – الذي يشمل صحة الأمهات والأطفال وتغذيتهم والتغذية المدرسية والمساعدة الغذائية مقابل الأصول – من عجز التمويل، حيث تجاوز التمويل بدرجة طفيفة المتوسط للبرنامج ككل وهو 40 في المائة. وتوافر التمويل الكافي لمشروع تجريبي في إطار نهج الشراء من أجل التقدم استُهل في عام 2009 وذلك من خلال صندوق استئماني. ونتيجة لقيود التمويل كانت نتائج الحافظة وأعداد المستفيدين أقل بكثير من المتوقع.

واتصف أداء الحافظة بالكفاءة التقنية – فقد اضطلع بعمل قوي على يد موظفين متفانين – ولكنه اتسم أيضاً بعدم وضوح الرؤية الاستراتيجية. وبوجه عام، كانت المساعدة الغذائية المقدمة للاجئين فعالة ومتسمة بالكفاءة، كما حقق المشروع التجريبي في إطار نهج الشراء من أجل التقدم نجاحاً في سبيل إحراز نتائج مستدامة. بيد أن هدف الاستراتيجية القطرية 2011-2016 المتمثل في "برامج وحلول مركزة ومتكاملة للجوع" لم يتحقق، وكذلك الحال بالنسبة للهدف النهائي وهو "تسليم المسؤولية للحكومة والشركاء". ورغم مشاركة البرنامج القوية، لا توجد سوى شواهد قليلة على أن مبادرة توحيد الأداء عزّزت من فعالية البرنامج أو كفاءته أو تآزره مع شركاء الأمم المتحدة.

ولم يشارك البرنامج بشكل كافٍ في التطورات التي شهدتها سياسات الحماية الاجتماعية الوطنية ولم يستغل بالكامل إمكاناته بشأن توفير المساعدة التقنية ذات الصلة رغم الالتزامات التي تنطوي عليها الاستراتيجية القطرية. وقد تناقص التفاعل مع الحكومة فيما يتعلق بسياسات التغذية المدرسية ثم توقف تماماً في حزيران/يونيو 2015، وذلك على ما يبدو لأن الحكومة لم تُبدِ اهتماماً بنهوج البرنامج.

وقد أوصى التقييم بإجراء إعادة تقدير وتبرير أساسيين لميزة البرنامج المقارنة ودوره المستقبلي في البلد، لا سيما بالنظر إلى التحوّلات المُمكنة في نهج البرمجة العام في البرنامج. وحثّ التقييم على استخدام المساعدة الغذائية بمزيد من المرونة وعلى استبعاد تسليم الأغذية مباشرة في المستقبل، إلا في حالات الطوارئ القصيرة الأمد؛ وينبغي للبرنامج أن يتحول من العمليات إلى تقديم المشورة بشأن المساعدة الغذائية. وأوصى التقييم أيضاً بوضع المساعدة الغذائية غير الطارئة ضمن إطار الحماية الاجتماعية الوطنية؛ وإيجاد طرق جديدة لتحسين مبادرة توحيد الأداء على النحو الأمثل، بدعم من استعراض مؤسسي لخبرة البرنامج بشأن المبادرة؛ وتنفيذ التزامات البرنامج بشأن المساواة بين الجنسين بمزيد من الفعالية من خلال الخدمات الاستشارية الخاصة بالمساعدة الغذائية.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لجمهورية تنزانيا المتحدة (2011-2014)" (WFP/EB.2/2015/6-D)، ورد الإدارة عليه (WFP/EB.2/2015/6-D/Add.1)، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

مقدمة

سمات التقييم

- 1- يغطي تقييم الحافظة القطرية هذا جميع عمليات البرنامج في جمهورية تنزانيا المتحدة من عام 2011 إلى عام 2014 والاستراتيجية القطرية 2011-2015 التي جرى تمديدها إلى عام 2016. وهو يقيّم مواءمة البرنامج وتموضعه الاستراتيجي؛ والعوامل الداخلة في عملية اتخاذه القرار ونوعيتها؛ وأداء الحافظة ونتائجها. وقد قام بتقييم الحافظة القطرية فريق تقييم مستقل اضطلع بأعمال ميدانية في نيسان/أبريل 2015. واستكمل الفريق تحليل البيانات واستعراض الوثائق بمقابلات شخصية مع 300 صاحب مصلحة من مجموعات متنوعة. وعُقدت حلقة عمل قطرية في تموز/يوليو 2015 لعرض نتائج التقييم على 50 من أصحاب المصلحة.

السياق

- 2- في حين أن جمهورية تنزانيا المتحدة من البلدان المنخفضة الدخل، فإن اقتصادها ينمو بسرعة، حيث بلغ معدّل نمو الناتج المحلي الإجمالي 6.9 في المائة فيما بين عامي 2004 و2012.⁽¹⁾ ومع ذلك، ما زال الفقر وانعدام الأمن فيما يتعلق بسبل العيش يمثلان مشكلتين خطيرتين للعديد من التنزانيين.⁽²⁾ وتعيش نسبة قدرها 33 في المائة تقريباً من سكان الريف تحت خط الفقر، وهذا هو أيضاً حال 24.5 في المائة من الأسر التي تترأسها امرأة.⁽³⁾
- 3- وخلال الفترة المشمولة بالتقييم، تحسّن وضع الأمن الغذائي، وإن كانت المكاسب فيما يتعلق بالأمن الغذائي لم تساير النمو الاقتصادي للبلد. وطبقاً للتحليل الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع لعام 2012 الصادر عن البرنامج، كانت هناك 730 000 أسرة – أي 8.3 في المائة – تعاني من انعدام الأمن الغذائي أو معرضة له في عامي 2010 و2011. فالاستراتيجيات الإنمائية التي انتهجت خلال العقود الخمسة الماضية – ومساهمات المجتمع الدولي فيها – حققت نجاحاً محدوداً.
- 4- ومع ذلك، صارت سياسات الحكومة ونظمها وقدراتها ومواردها أسلم وأشمل إلى حدّ بعيد. ومن خلال صندوق تنزانيا للعمل الاجتماعي، استحدثت الحكومة بسرعة نظماً من شبكات الأمان في إطار استراتيجية أوسع للحماية الاجتماعية تُركّز على التحوّل من الأشغال العامة الكثيفة العمالة إلى التحويلات المالية المحددة الأهداف. ونتيجة لهذا، قلّت الحاجة إلى المساعدة الغذائية المباشرة من البرنامج. وخلال الفترة المشمولة بالاستعراض، استطاعت الحكومة في جميع سياقات الطوارئ التي لم تتضمن لاجئين، توفير كل المساعدة المباشرة اللازمة بشكل مستقل.
- 5- وأدت النزاعات في البلدان المجاورة إلى تدفقات دورية من اللاجئين من بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا. وبحلول نهاية عام 2014، كان ما زال يتبقى 60 000 لاجئ، غالبيتهم من جمهورية الكونغو الديمقراطية – وهو ما يمثل انخفاضاً في عددهم الذي كان يبلغ 100 000 في عام 2011.

(1) صندوق النقد الدولي. 2004. "IMF Regional Economic Outlook". متاح في العنوان التالي: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2012/afr/eng/sreo1012.pdf>

البنك الدولي. 2014. قاعدة بيانات البنك الدولي. <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>

(2) طبقاً لإحصاء الحكومة للسكان والمساكن، بلغ عدد سكان البلد 45 مليون نسمة في عام 2012.

(3) المكتب الوطني للإحصاءات. 2013. "تنزانيا بالأرقام 2012"، الصفحة 22. دار السلام.

6- وجمهورية تنزانيا المتحدة هي إحدى البلدان الرائدة في مبادرة توحيد الأداء في الأمم المتحدة. وتنفذ فيها خطة وحيدة من خطط الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية من عام 2011 إلى عام 2016، جنباً إلى جنب مع وثيقة مشتركة بشأن البرنامج القطري تشمل عمل البرنامج.

استراتيجية البرنامج وحافظته

7- حدّدت الاستراتيجية القطرية للبرنامج 2011-2015 ثلاث أولويات، وهي: الأعمال الإنسانية الطارئة؛ ودعم الأمن الغذائي والتغذية؛ والاستثمارات المجتمعية في دعم الأمن الغذائي. وكان للاستراتيجية القطرية أهمية ضمنية بالنسبة للاحتياجات الإنسانية والإنمائية، بيد أنها لم تطرح نظرية صريحة للتغيير تشرح الافتراضات المتخذة في مرحلة التخطيط فيما يتعلق بالمدخلات والأنشطة التي تؤدي إلى النتائج المرجوة. وكانت إشاراتنا إلى خطة البرنامج الاستراتيجية وأهدافه الاستراتيجية مقننة. وشملت افتراضات تصميم الاستراتيجية تكامل البرامج عبر الأنشطة ومجالات التركيز الجغرافي من أجل تحقيق برامج مركزية ومتكاملة وإيجاد حلول للجوع. وكان الهدف من أنشطة البرنامج هو تحقيق تغيير واضح في مقاطعات مختارة. وكان الافتراض الآخر هو تسليم المسؤولية للحكومة والشركاء، كما هو مبين في الإطار الاستراتيجي.

8- وتضمنت الحافظة، مسترشدةً بالاستراتيجية القطرية، ثلاث عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش وبرنامجاً قطرياً. وفي حين جرى تلقي معظم التمويل اللازم للدعم المقدم للاجئين من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، عانى البرنامج القطري من العجز، حيث تجاوز معدّل تمويله بقليل المتوسط للبرنامج الذي بلغ 40 في المائة مؤخراً⁽⁴⁾. وتضمنت الحافظة أيضاً مشروعاً تجريبياً في إطار نهج الشراء من أجل التقدم استُهل في عام 2009 ويموّل من خلال صندوق استثماري. وكان عجز التمويل سبباً رئيسياً لإغلاق مكاتب فرعية وتقليص موظفي البرنامج من 150 موظفاً في عام 2013 إلى 100 موظف في عام 2014.

الجدول 1: تمويل الحافظة القطرية 2011-2014 حسب فئة البرنامج					
نوع العملية	عدد العمليات	المتطلبات (دولار أمريكي)	النسبة المئوية من المتطلبات حسب نوع المشروع	المبلغ المتلقى بالفعل (دولار أمريكي)	النسبة المئوية المتلقاة من المتطلبات
عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش	3	130 504 969	44.50	99 918 997	76.56
برامج قطرية	1	162 794 267	55.50	67 676 392	41.57
المجموع	4	293 299 236	100	167 595 389	57.14
أموال من خارج الميزانية للشراء من أجل التقدم (بالدولارات الأمريكية)					
	2011	2012	2013	2014	المجموع
	1 227 328	552 531	845 140	950 523	3 575 522

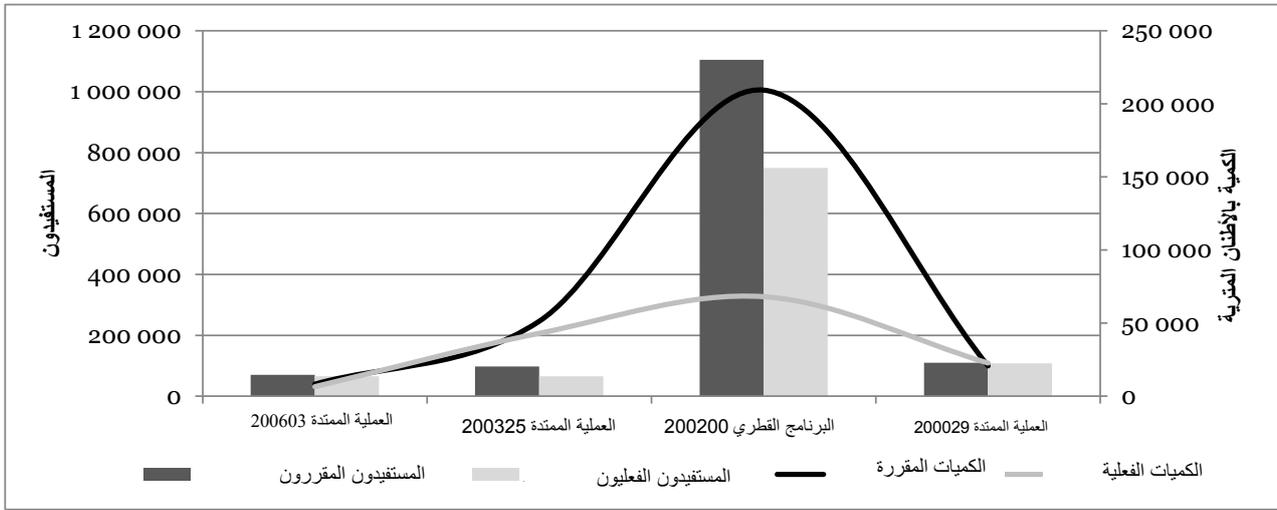
المصادر: منصة "The Factory" التابعة للبرنامج وبيانات مكاتب البرنامج القطرية.

(4) انظر وثيقة مكتب التقييم " Operation Evaluation. Orientation Guide for Evaluation Companies: "

Key facts about WFP and its operations" المتاحة على العنوان التالي: <http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp262593.pdf>

- 9- ونُفذت عمليات ممتدة متتالية للإغاثة والإنعاش خلال الفترة المشمولة بالتقييم، ولكن مع تقليص نطاقها عقب إغلاق مخيم للاجئين البورونديين في عام 2012. ووفرت هذه العمليات الممتدة مساعدة غذائية للاجئين في إطار نظام دعم يشمل عدّة وكالات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية دولية. وقد كُرس نسبة تتراوح بين 60 و80 في المائة من جهود موظفي المكتب القطري بشأن اللوجستيات من أجل تلقي شحنات الأغذية وإرسالها لفائدة عمليات البرنامج في بلدان أخرى، مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال وجنوب السودان وزامبيا.
- 10- وركز البرنامج القطري على ما يلي: (1) دعم الأمن الغذائي والتغذية لفائدة سكان المناطق الهشة ببنيا والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي بصورة مزمنة، بتدخلات تشمل مقاطعات بأسرها؛ (2) وربط المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة بالأسواق من خلال نهج الشراء من أجل التقدم، وتعزيز نظم معلومات الأمن الغذائي والتغذية.

الشكل 1: مستفيدو الحافظة وكمياتها، حسب العملية، الأرقام المقررة والفعالية*



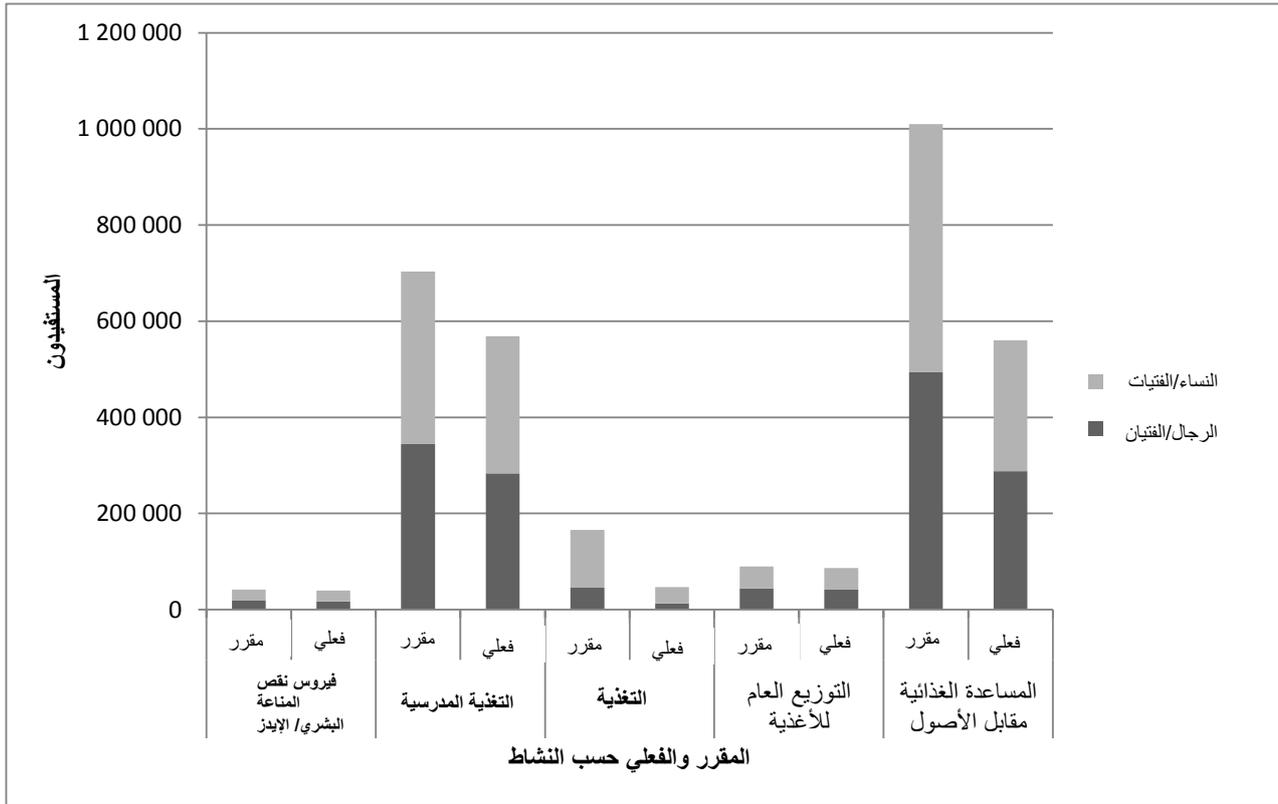
المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات 2011-2014.

* عدد المستفيدين حسب العملية يساوي متوسط عدد المستفيدين لسنة من العملية على مدى الفترة المشمولة بالتقييم 2011-2014.

- 11- وتمثلت مكونات الحافظة الرئيسية في المساعدة الغذائية مقابل الأصول والتغذية المدرسية والتغذية التكميلية العامة والتغذية التكميلية الموجهة من أجل دعم صحة وتغذية الأم والطفل والإغاثة الطارئة (بالتوزيع العام للأغذية) ودعم المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز. وإضافة إلى ذلك، استخدم مشروع تجريبي لعام 2012 في منطقة متوارا التحويلات المستندة إلى النقود من أجل تعزيز صحة وتغذية الأم والطفل.⁽⁵⁾ ويبين الشكل 1 الكميات والمستفيدين المقررين والفعالين؛ ويبين الشكل 2 المستفيدين المقررين والفعالين حسب النشاط. وتبين هذه البيانات ما يلي: (1) أن المستفيدين والكميات كانوا أقل بكثير مما كان مقرراً؛ (2) وأن المساعدة الغذائية مقابل الأصول والتغذية المدرسية كانا أكبر مكونين.

(5) برنامج الأغذية العالمي. "Cash Transfer Pilot Project Safety Net to Promote Mother-and-Child Health and Nutrition in Mtwara Rural District of Tanzania".

الشكل 2: إجمالي المستفيدين المقررين والفعالين حسب النشاط، 2011-2014



المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات 2011-2014.

النتائج التي خلص إليها التقييم

الموقف والتموضع الاستراتيجي

12- اتسمت مساعدة البرنامج الغذائية للاجئين بالأهمية من الناحية التشغيلية، حيث تصدت مباشرة لانعدام الأمن الغذائي. وكانت التغذية المدرسية والمساعدة الغذائية مقابل الأصول وأنشطة التغذية مهمة أيضاً من الزاوية التشغيلية، حيث استهدفت مناطق البلد الأشد معاناة من انعدام الأمن الغذائي. وكان نشاط نهج الشراء من أجل التقدم على درجة أقل من الأهمية المباشرة، حيث لم يكن المشاركون - طبقاً لما كان مقرراً - أشد الناس فقراً في المجتمع كما أن النشاط لم يقتصر على أشد المناطق معاناة من انعدام الأمن الغذائي.

13- وتُستكمل الأنشطة المهمة استراتيجياً في حافظة البرنامج النهج الوطنية الرامية إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة - لا سيما من أجل القضاء على الجوع وانعدام الأمن الغذائي. وكانت الإنجازات التي تحققت في هذا المجال متواضعة: فقد جرت مواءمة الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري مع السياسات والاستراتيجيات الوطنية، بيد أن الحافظة لم تحقق التكامل اللازم للاستفادة الكاملة من الاستراتيجية. ونتيجة لذلك، افتقرت الحافظة إلى طريق واضح نحو الاستدامة أو تسليم المسؤولية - وهما جزء حاسم من نظرية التغيير الضمنية في الاستراتيجية القطرية. وقد مثل نهج الشراء من أجل التقدم استثناءً، رغم أنه كان من العسير استنباط إسهامه المباشر في تعزيز الأمن الغذائي. وكانت أنشطة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها استثناءً آخر، حيث أدت إلى تنمية كبيرة لقدرات الوكالات الحكومية المشاركة.

14- ورغم الجهود التي بُذلت في مرحلة سابقة مع وزارة التعليم والتدريب المهني من أجل التحوّل نحو نموذج محلي موجّه من المجتمع للتغذية المدرسية، واصل البرنامج التركيز على الغذاء الخارجي المصدر. بيد أنه تعيّن تقليص هذا النهج ثم إنهاؤه تماماً مع نفاذ التمويل دون وجود استراتيجية فعّالة لتسليم المسؤولية. وبحلول الفترة المشمولة بالاستعراض، كان البرنامج والحكومة مختلفين بشأن سياسة التغذية المدرسية، وقد تناقص تأثير البرنامج في مجال السياسات بعد ذلك، وإن كانت أسباب ذلك غير واضحة. ويبدو أن إشراك البرنامج لوزارة التعليم والتدريب المهني كانت تشوبه جوانب ضعف، ولا سيما في عام 2014.

15- وبدعم قوي من المانحين، أحرزت جمهورية تنزانيا المتحدة تقدماً فيما يتعلق باستراتيجية وإطار متكاملين للحماية الاجتماعية خلال الفترة التي شملها الاستعراض. وكان البرنامج مدركاً لهذه التطورات وتشارك مع صندوق تنزانيا للعمل الاجتماعي - ولا سيما في المشروع التجريبي الخاص بالتحويلات النقدية في منطقة متوارا لعام 2012 ووضع معايير العمل. بيد أن المقابلات الشخصية والوثائق تشير إلى أن البرنامج لم يخرط في تطوير السياسات أو يستخدم إمكاناته فيما يتعلق بتقديم المساعدة التقنية في هذا المجال بالقدر الذي كان يُمكن توقّعه، خاصة بالنظر إلى التزام استراتيجية البلد بدعم شبكات الأمان المُنتجة وتركيز البرنامج القطري على اتّباع نهج متكامل في المساعدة الغذائية على مستوى المقاطعات من أجل شبكات الأمان.

16- وأفاد معظم المبلغين بأن البرنامج شارك بطريقة بناءة في برنامج التغذية. وقد أثبتت تجربة نهج الشراء من أجل التقدم أن البرنامج يستطيع - رهناً بتوافر الموارد الكافية - أن يشارك على نحو استباقي وإيجابي في البرنامج الوطني. وأتاحت مبادرة توحيد الأداء فرصة كبيرة - وإن انطوت أيضاً على تحدٍ - لمواءمة حافظة البرنامج وتموضعها الاستراتيجي. وعلى الرغم من أن أصحاب المصلحة أكدوا مشاركة البرنامج البناءة في هذه العملية، فقد أبلغوا أيضاً عن ظهور "الإجهاد الناجم عن توحيد الأداء" بعد أن خلص المكتب القطري إلى أن تكاليف العملية تتجاوز فوائدها. ولا توجد سوى شواهد قليلة على أن المواءمة التي تحققت من خلال مبادرة توحيد الأداء أدت إلى المزيد من التآزر التشغيلي بين البرنامج وسائر وكالات الأمم المتحدة، أو حسّنت النموذج الاستراتيجي فيما يتعلق بالبرامج الحكومية أو بإسهامات الأمم المتحدة ككل.⁽⁶⁾

عوامل وجودة عملية اتخاذ القرار الاستراتيجي

17- استندت الحافظة الواردة في الاستراتيجية القطرية 2011-2016 إلى تحليل سليم، بيد أن التحليل القطاعي خلال مرحلتي التصميم والتنفيذ كان متفاوت الجودة. وقد أسندت للاعتبارات التمويلية والتشغيلية الأولوية على المدخلات التحليلية لدى تصميم العمليات والأنشطة. ولا توجد شواهد على إجراء تحليل جوهري لقضايا المساواة بين الجنسين في الاستراتيجية القطرية 2011-2016 أو تصميم العمليات - ولا على وجود استراتيجية شاملة بشأن المساواة بين الجنسين في الحافظة.

18- وأثبت رصد مشروع البرنامج التجريبي الخاص بالتحويلات النقدية جدوى هذه التحويلات وفعاليتها.⁽⁷⁾ ووجد المقيّمون أن ثمة تأييداً قوياً لاستخدام النقود عند مساعدة اللاجئين. وتوحي الشواهد الدولية أيضاً بأن التحويلات النقدية أشدّ فعالية من حيث التكلفة من التحويلات العينية. بيد أن المكتب القطري لم يجر تحليلاً كافياً للتوصل إلى نتيجة في هذا الصدد، وافترض بدلاً من ذلك أن القسائم ملائمة بدرجة أكبر من التحوّل مباشرة إلى التحويلات النقدية.

(6) تتفق هذه النتيجة مع "التقييم المستقل لتوحيد الأداء" (الأمم المتحدة، 2012).

(7) التقارير الموحدة عن المشروعات 2012 و2013.

- 19- وقد استُرشِد في تنفيذ الحافظة بالأولويات التشغيلية، وكانت هناك شواهد قليلة على إجراء تعديلات استراتيجية. وكانت الاستراتيجية التشغيلية سليمة عموماً، وأدت القرارات الخاصة باللوجستيات والأعمال الإنسانية في سبيل دعم اللاجئين إلى توفير مساعدة فعّالة. ولكن عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية كانت أقل وضوحاً فيما يتعلق بغرض الاستراتيجية القطرية الأوسع المتمثل في اتّباع نهج متكامل ومحدّد التركيز يدعم الحكومة في القضاء على الجوع في البلد. وبسبب القيود الدائمة التي تعاني منها موارد البرنامج، استُرشِد العديد من القرارات المتخذة من عام إلى عام باعتبارها التمويل.
- 20- وكان رصد البرنامج للأدشطة مناسباً بشكل عام خلال الفترة المشمولة بالاستعراض، رغم بعض جوانب الضعف، بما في ذلك التبليغ عن عمله بشأن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها. بيد أن التعلّم من البيانات المجمّعة والتكيف تبعاً لها كانا أقل اتساقاً. وأدى الرصد في مخيم اللاجئين في نياروغوسو إلى بعض التغييرات في الاستراتيجية وأسلوب العمل، مثل ما تقرر من تسجيل النساء باعتبارهن المتلقيات للحصص الغذائية. واستفاد مكوّن التغذية في الحافظة أيضاً من مشاركة البرنامج في أنشطة الرصد وتعلّمه منها. ولكن هناك قدراً أقل من الشواهد على أن التغذية المدرسية وأنشطة المساعدة الغذائية مقابل الأصول استفادت من تحليل بيانات الرصد.

أداء الحافظة ونتائجها

النواتج

- 21- تأثرت النواتج في الحافظة غير الخاصة باللاجئين بدرجة كبيرة نتيجة لقيود التمويل، ولو أن العجز في المستفيدين المتلقين للمساعدة كان نسبياً أقل من التخفيض الذي شهدته المساعدة الغذائية. وتراجعت النسبة المئوية للأطفال المزمع تلقيهم وجبات غذائية مدرسية من 96 في المائة في عام 2011 إلى 65 في المائة في عام 2014، كما تراجعت نسبة أيام التغذية المدرسية من 100 في المائة من الرقم المزمع في عام 2011 إلى 82 في المائة في عام 2013. وكان عدد أيام التغذية المدرسية منخفضاً أيضاً عن المزمع في عام 2014، ولكن التقارير لا تذكر مدى هذا الانخفاض.
- 22- ومع ذلك، حقق البرنامج نواتج جوهرية ذات معايير تقنية مُرضية فيما يتعلق بالمساعدة الغذائية مقابل الأصول، وهي نواتج وضعت المجتمعات المحلية في بؤرة الاهتمام وأفادت 27 في المائة من الناس الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي على نحو مزمن في ثماني مناطق⁽⁸⁾ وبالنسبة لأنشطة التغذية، كان التمويل واحداً من عدّة عوامل أدت إلى خفض كبير في عدد المستفيدين من التغذية التكميلية إلى ما دون الهدف. وشملت العوامل الأخرى التأخر في التعميم وتغيير معايير القبول وانخفاض عدد الحوامل والمرضعات اللاتي يعانين من سوء التغذية. وبعد بداية اتسمت بالبطء، حقق نهج الشراء من أجل التقدم نواتج مثيرة للإعجاب. وكانت النواتج المتعلقة بدعم اللاجئين قريبة من الهدف بوجه عام وذات نوعية تقنية مُرضية. وأظهرت تقارير الرصد أن المعايير الإنسانية لمشروع اسفير استوفيت في مخيم اللاجئين في نياروغوسو.

الفعالية

- 23- حقق البرنامج تقدماً جيداً بشأن تحسين الفعالية التشغيلية واللوجستية، وتلافى إلى حدّ بعيد حالات الانقطاع في خطوط الإمداد وخفض التكاليف من خلال مراعاة الدقة وتعزيز استراتيجيته اللوجستية؛ وقد حُفّضت تكاليف الدعم المباشرة بنسبة

(8) التقارير الموحدة عن المشروعات في البرنامج.

18 في المائة في عام 2013 و 21 في المائة في عام 2014. واستمر المكتب القطري في تكبد التكاليف بشأن سفر الموظفين وما يتصل بذلك من تكاليف بسبب ارتباطه بالمكتب الإقليمي البعيد في جوهانسبرغ بقدر أعلى مما كان سيتكبد لو أنه كان مرتبطاً بالمكتب الإقليمي في نيروبي.

24- بيد أن الفعالية كانت أقل وضوحاً فيما يتعلق بتصميم الحافظة. فالفعالية المكانية/التركيز الجغرافي، والفعالية المؤسسية/التعاون مع الشركاء خارج مخيم اللاجئين، كانتا من الجوانب التي شابها القصور. وكانت هناك شواهد قليلة على الاضطلاع بأنشطة توحيد الأداء خارج دار السلام، وحتى في تلك الحالة ليس في تقييم الحافظة القطرية ما يدل على أن تعزيز فعالية البرنامج يُعزى إلى توحيد الأداء.

25- ولم يحلّ البرنامج فعالية تكاليف جميع أنشطته. ومع ذلك، فإن تكلفة وحدة التغذية المدرسية للطفل الواحد في هذه الحافظة وهي 23 دولاراً أمريكياً⁽⁹⁾ تتسم بميزة تنافسية مقارنة بتكلفة الطفل في بلدان أخرى منخفضة الدخل والتي تتراوح بين 20 و117 دولاراً أمريكياً⁽¹⁰⁾. وكانت الشواهد على فعالية التكاليف أقل وضوحاً فيما يتعلق بالتدخلات التغذوية، بيد أن ترتيبات نقل السلع الغذائية كانت فعالة وإدارة المخزون جيدة.

أوجه التآزر ومضاعفة الآثار

26- شملت أنشطة دعم اللاجئين برامج متكاملة يرتبط بعضها ببعض وبالمدخلات التكميلية للوكالات الشريكة. وكان باقي الحافظة مصمماً كمجموعة متكاملة من الأنشطة التي تُركّز على مقاطعات مختارة تعاني من انعدام الأمن الغذائي من أجل تحقيق التآزر بين الأنشطة والوصول بأثر البرنامج على الفئات الضعيفة إلى مستواه الأمثل. وبسبب العجز في التمويل ووجهة نظر المكتب القطري التي مؤداها أن من شأن التغطية الأوسع في عدد أقل من المقاطعات أن تُقلّص من صورة البرنامج وتُقلل من مصداقيته، تُبين التقارير الموحدة عن المشروعات أن هذا النهج المتكامل الشامل للمقاطع لم يكن فعالاً - مما يقوّض الزخم الاستراتيجي الرئيسي للاستراتيجية القطرية 2011-2016. وكان التكامل مع شركاء من خارج الحكومة محدوداً، وانتهى الأمر بتنفيذ الأنشطة بمعزل بعضها عن بعض، وهو ما كان تصميمها قد استهدف أصلاً تلافيه.

27- ورغم خطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية 2011-2016 والتزام كبار موظفي المكتب القطري القوي بتوحيد الأداء في دار السلام، لم يُسفر استعراض الوثائق والمقابلات الشخصية مع موظفي البرنامج وشركائه سوى عن شواهد قليلة على وجود أوجه تآزر أو مضاعفة للآثار؛ وما زال التفوق المؤسسي سائداً.

القضايا الجنسانية

28- أسهم تنفيذ الحافظة في تقليص الثغرات بين الجنسين وتعزيز الوعي بحقوق النساء وقدراتهن الإدارية على المستوى الميداني، دون أن يؤثر كثيراً على مستوى السياسات الوطنية. فعلى سبيل المثال، أصدر البرنامج وشركاؤه في مخيم اللاجئين في نيروغوسو بطاقات الحصص الغذائية باسم النساء، كما تولت امرأة رئاسة لجنة القيادة في المخيم. بيد أن المقابلات الشخصية أظهرت أن حافظة البرنامج تفتقر إلى الموارد الكافية لتنفيذ سياسة القضايا الجنسانية بمزيد من الجدوى، على نحو يتواءم مع الأولويات الوطنية، بما في ذلك على مستويي المجتمع المحلي والمستفيدين.

(9) بيانات المكتب القطري للبرنامج، آذار/ مارس 2013.

(10) برنامج الأغذية العالمي. حالة التغذية المدرسية في العالم، 2013.

الكفاءة والاستدامة

29- اتسمت المساعدة الغذائية وما يتصل بها من دعم بالكفاءة إلى حد كبير. فقد بيّن استقصاء التغذية في مخيم نياروغوسو عام 2014 أن سوء التغذية الحاد العام انخفض من 2.6 في المائة في عام 2010 إلى 1.4 في المائة في عام 2014، في حين انخفضت معدلات التقزم من 48 إلى 40.7 في المائة. ولكن مع زيادة احتمالات دعم تحوّل اللاجئين في الأجلين المتوسط والبعيد إلى استخدام القسائم والنقود – على النحو الذي استكشفه البرنامج ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام 2014 – تكتنف الشكوك الميزة المقارنة لدعم البرنامج لجميع احتياجات اللاجئين باستثناء احتياجاتهم في المراحل المبكرة من حالات الطوارئ.

30- وفي أماكن أخرى، أظهرت مناقشات أفرقة التركيز مع المدرسين والآباء وغيرهم من أصحاب المصلحة المحليين أن نواتج التغذية المدرسية للبرنامج مُرضية، بما في ذلك الزيادات المتصورة في الالتحاق والحضور والتركيز والأداء. بيد أن بيانات البرنامج أظهرت تراجع حضور الفتيات والفتيان المدارس التي يدعمها البرنامج والتحاقهم بها. وتُجسّد هذه البيانات اتجاهات وطنية يفاقمها تراجع عدد أيام التغذية وإلغاء وجبة منتصف الصباح في أوائل عام 2013. وبحلول نهاية الفترة المشمولة بالاستعراض، كان احتمال تحقيق نتائج مستدامة من العمل الخاص بالتغذية المدرسية في الحافظة قد تضاعف بالنظر إلى أن الحوار بشأن السياسات مع الحكومة كان قد توقف تقريباً.

31- وأفاد البرنامج بتحقيق إنجازات كبيرة بشأن تنمية القدرات وذلك أساساً على المستويين التقني والتشغيلي. وفي حين ركزت عمليات الحافظة عادة على التدريب على المهارات التقنية والإدارية، كانت النواتج متفاوتة. وقد أفاد من تلقوا تدريباً على الاضطلاع بأنشطة مؤقتة، مثل المساعدة الغذائية مقابل الأصول، أو أنشطة غير مستدامة، مثل التغذية المدرسية، بأنهم غير متأكدين من كيفية المحافظة على مهاراتهم الجديدة وتطبيقها. وفي الحالات التي استمرت فيها الأنشطة المعنية، كانت نتائج تنمية القدرات إيجابية بدرجة أكبر.

32- وقد اتسمت أنشطة المساعدة الغذائية مقابل الأصول في الحافظة بكفاءة جزئية: فعلى الرغم من أن التقييم الميداني والمقابلات الشخصية بيّنت أنها كانت كافية من الناحية التقنية ومفيدة في التصدي لانعدام الأمن الغذائي، لم يكن لها سوى أثر محدود على قدرة المستفيدين على الصمود أمام الصدمات والضغوط التي تتعرض لها سبل العيش. وظلت مستويات الإنتاج والدخل متدنية وسبل العيش البديلة واستراتيجيات التكيف محدودة ونظم الدعم المجتمعي ضعيفة. وحال الافتقار إلى بيانات لخط الأساس دون التوصل إلى نتائج قطاعية بشأن كفاءة العمل الخاص بصحة وتغذية الأم والطفل، والذي اضطلع به في نهاية المطاف على نطاق ضيق. وأظهرت المقابلات الشخصية واستعراض سجلات المرافق الصحية أن النواتج التغذوية كانت مُرضية بشكل عام، مع زيادة التماس الأمهات وصغار الأطفال للخدمات الصحية في منطقة عمل البرنامج.

33- وتبيّن المقابلات الشخصية والسجلات التشغيلية أن الشراء من أجل التقدم اتسم بالكفاءة فيما يتعلق بتعزيز مشاركة المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة – وإن لم يكنوا الأشد فقراً – في الأسواق الزراعية الوطنية. وبُذلت جهود من أجل بناء إطار مؤسسي مستدام لتعزيز مشاركة منظمات المزارعين. وفي عام 2014، عملت مبادرة الشراء من أجل التقدم مع 28 من منظمات المزارعين في عشر مقاطعات، بما يمثل 18 000 مزارع؛ بيد أن ثلثهم فقط كان يقوم بالبيع من خلال قنوات الشراء من أجل التقدم. وفي حين كان التقدم المحرز جديراً بالتأييد، فمن السابق لأوانه الاحتفال بإنجازات الشراء من أجل التقدم، وينبغي الانتظار بضع سنوات بعد توقف مشاركة البرنامج المباشرة.

الاستنتاجات والتقدير العام

- 34- بشكل عام، اتصف أداء الحافظة القطرية لجمهورية تنزانيا المتحدة فيما بين عامي 2011 و2014 بالكفاءة التقنية – فقد اضطلع بعمل قوي على يد موظفين متفانين – ولكنه اتسم أيضاً بعدم وضوح الرؤية الاستراتيجية. وكانت هناك أوجه قصور واضحة في التوضع الاستراتيجي للحافظة على الرغم من أن تصميمها كان متوائماً على نحو جيد مع أطر التخطيط الوطنية وتلك الصادرة عن الأمم المتحدة. وأكدت الاستراتيجية القطرية على التكامل البرنامجي في مجالات مختارة، بيد أن ذلك لم يتحقق إلا فيما يتعلق بدعم البرنامج الفعّال للاجئين. وكان أساس الحافظة التحليلي المحدد في الاستراتيجية القطرية سليماً، بيد أن التحليل القطاعي خلال مرحلتَي التصميم والتنفيذ كان متفاوتاً. وفي كثير من الأحيان، كان لقيود التمويل وللاعتبارات التشغيلية الأسبقية على المُدخلات التحليلية لدى تصميم العمليات والأنشطة.
- 35- وقد حققت الحافظة درجة ما من الكفاءة التشغيلية. ووفر العمل المنجز من خلال العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش سبل العيش لآلاف من اللاجئين. واتسم العمل التغذوي بالكفاءة فيما يتعلق بفرادى المستفيدين، بيد أنه لم يكن كذلك على الصعيد الأوسع. ويبدو أن التغذية المدرسية كانت متسمة بالكفاءة فيما يتعلق بالتلاميذ المتلقين للدعم، حيث عززت من الحضور وخففت من العبء التغذوي الواقع على عاتق الأسر الفقيرة. واتسمت أنشطة المساعدة الغذائية مقابل الأصول بكفاءة جزئية. ولكن بالنظر إلى أن البرنامج لم يشارك على النحو المناسب في وضع النهج الوطنية للتصدي لانعدام الأمن الغذائي والمعيشي، كانت استدامة نتائج الحافظة محدودة.
- 36- وكان من الممكن استخدام عجز التمويل الذي شكل السبب الرئيسي لهذا القصور في حفز التفكير بطريقة جديدة في دور البرنامج ونهجه. ولكنه بدلاً من ذلك، أدى ببساطة إلى تناقص نواتج البرنامج وتقليص تواجده. وأكدت الاستراتيجية القطرية أيضاً على تسليم المسؤولية، وضمنياً على الخروج. وفي حين فرض الخروج على البرنامج في بعض الظروف، فإن تسليم المسؤولية لم يتحقق بكفاءة – اللهم إلا في المشروع التجريبي للشراء من أجل التقدم الذي أظهرت المقابلات الشخصية فيه أن من الممكن للهيكل والنظم الجديدة أن تواصل التطور دون مزيد من المشاركة من جانب البرنامج.
- 37- ولا ينبغي اعتبار أي شيء قضية مسلماً بها فيما يتعلق بخطوات البرنامج التالية في جمهورية تنزانيا المتحدة. ويتعيّن الإجابة عن أسئلة أساسية لدى تحديد كيفية المضي قدماً. وتشمل هذه الأسئلة الأساسية ما يلي:
- 38- ما هي الميزة المقارنة للبرنامج ودوره المستقبلي فيما يتعلق بدعم اللاجئين في جمهورية تنزانيا المتحدة؟ هل ينبغي أن يقتصر هذا الدور على معونة الخط الأول في حالات الطوارئ قبل إقامة نظم القسائم أو النقد وترتيبات السوق الداعمة لها؟
- 39- ما هي الميزة المقارنة للبرنامج في مجال الدعم الإنمائي للفئات السكانية التنزانية التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي؟ إذا استمر البرنامج في زيادة تركيزه على المشورة التقنية وما يرتبط بها من تنمية للقدرات، هل يمكنه أن يتقدم بمؤهلات قوية ومقنعة في المجالات التقنية ذات الصلة لاجتذاب التمويل اللازم لمواصلة تواجده في البلد؟
- 40- والأهم من ذلك، يُستدل من الشواهد المستمدة من تقييم الحافظة القطرية هذا أنه سيتعين على التوضع الاستراتيجي للبرنامج أن يتكيف تبعاً لإمكانية انتهاء دور البرنامج في جمهورية تنزانيا المتحدة باستثناء الاستجابة للطوارئ وما يرتبط بذلك من قدرة لوجستية للبلد وجيرانه. وينبغي للبرنامج، في الجولة المقبلة للتخطيط وتعبئة الموارد من أجل البلد، أن ينظر في إمكانية خروجه وتقديم تبرير شامل لاستمرار تواجده.

التوصيات

- 41- **التوصية 1:** بدعم من المكتب الإقليمي ووحدة الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان في المقر الرئيسي، ينبغي للمكتب القطري أن يعيد تعريف ويعيد هيكلة أي مساعدة غذائية في المستقبل – باستثناء المساعدة الغذائية الإنسانية ومبادرة التسويق الزراعي للشراء من أجل التقدم – وذلك ضمن الإطار الوطني للحماية الاجتماعية في جمهورية تنزانيا المتحدة.
- 42- وينبغي صياغة مفهوم المساعدة الغذائية وهيكلتها وتصميمها وتسليمها من خلال الإطار والنظام الوطنيين للحماية الاجتماعية. وحتى بمشاركة غير كافية من البرنامج خلال الفترة المشمولة بالاستعراض، حققت الحكومة وشركاؤها تقدماً بفضل نظام للحماية الاجتماعية يزداد شمولاً تحت رعاية صندوق تنزانيا للعمل الاجتماعي. ويمكن لأنواع المساعدة الغذائية وما يتصل بها من طرائق النقل التي يوفرها البرنامج أن تتواءم مع هذا النظام.
- 43- **التوصية 2:** ينبغي للمكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي وشعبة السياسات والبرامج في المقر الرئيسي، أن يطبق أكبر قدر ممكن من المرونة لدى تصميم أي برنامج آخر للمساعدة الغذائية وتزويده بالموارد وإدارته لكي يُصبح أداة دعم مبتكرة واستباقية للحكومة. وينبغي أن تستند أي برامج أخرى للمساعدة الغذائية إلى تحليل استراتيجي لميزات البرنامج المقارنة وأدواره المناسبة في البلد. ولتحقيق ذلك:
- ◀ ينبغي للبرنامج أن يستكشف كيفية الوصول بتفويض السلطات إلى مستواه الأمثل فيما يتعلق بتعديلات الميزانية واستخدام أموال البرامج؛
 - ◀ ينبغي أن يكون عام 2016 عاماً انتقالياً وأن يُرمَج تبعاً لذلك، على سبيل المثال بتمديد البرنامج القطري رهناً بوضع استراتيجية قطرية جديدة.
- 44- **التوصية 3:** في جمهورية تنزانيا المتحدة، ينبغي للبرنامج أن يتحول من العمليات إلى توفير المشورة في عمله الخاص بالمساعدة الغذائية. وبدعم من المكتب الإقليمي وشعبة السياسات والبرامج في المقر الرئيسي، ينبغي للمكتب القطري أن يركز على ما يلي:
- ◀ الخدمات التشغيلية، بما في ذلك الشراء واللوجستيات من أجل دعم عمليات التحويل الإنسانية في البلد والمنطقة؛
 - ◀ المساعدة التقنية؛ وخاصة بشأن تحويلات النقود والقوائم، والحماية الاجتماعية؛
 - ◀ نقل الغذاء فقط في حالات الطوارئ المنطوية على لاجئين وغير ذلك من الأزمات التي لا تستطيع الحكومة التصدي لها وحدها.
- 45- **التوصية 4:** ينبغي للمكتب القطري أن يضمن، بدعم من المكتب الإقليمي ووحدة الأزمات الإنسانية وحالات الانتقال في المقر الرئيسي، أن أي دعم يقدم في المستقبل للاجئين في جمهورية تنزانيا المتحدة يستند إلى إعادة تقدير لدور البرنامج وميزته المقارنة وتبرير لهما فيما يتعلق بتقديم المساعدة الغذائية في الأجلين المتوسط والبعيد.
- 46- وينبغي لأي اقتراح جديد بدعم اللاجئين أن يتصدى صراحةً لإمكانية توقف البرنامج عن تقديم المساعدة الغذائية للاجئين الأجلين المتوسط والبعيد. وينبغي للخطط أن تتضمن فترة انتقالية تُسلم فيها المسؤولية إلى وزارة الشؤون الداخلية، وربما أيضاً منظمات دولية أخرى، وتوقف جميع أشكال المساعدة باستثناء المساعدة الطارئة على الخطوط الأمامية للاجئين والتغذية التكميلية للفئات الضعيفة مثل الحوامل والمرضعات وصغار الأطفال، وهي المجالات التي يتمتع فيها البرنامج بميزة نسبية.

47- التوصية 5: ينبغي للمكتب القطري، بالتشاور مع المكتب الإقليمي وشعبة السياسات والبرامج في المقر الرئيسي، أن يعمل على الارتقاء بقيمة مبادرة توحيد الأداء إلى الحدّ الأمثل في جمهورية تنزانيا المتحدة:

◀ ينبغي للبرنامج أن يجري استعراضاً مؤسسياً لخبرته فيما يتعلق بمبادرة توحيد الأداء من أجل توضيح موقفه المؤسسي ومسؤولياته على مختلف المستويات.

◀ مع قيام الأمم المتحدة بالإعداد للمرحلة الثانية من توحيد الأداء ولخطة ثانية من خطط عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ينبغي للمكتب القطري أن يعمل مع الوكالات الشريكة على إيجاد طرق جديدة لتحقيق توصيات التقييم العالمي لتوحيد الأداء، مع التركيز على تحسين الدعم المقدم من منظومة الأمم المتحدة إلى بلدان البرنامج وتبسيط ممارسات تصريف الأعمال ومواءمتها.⁽¹¹⁾

48- التوصية 6: ينبغي للمكتب القطري أن يضمن، بدعم من المكتب الإقليمي ومكتب الشؤون الجنسانية في المقر الرئيسي، أن خدماته الاستشارية بشأن المساعدة الغذائية في المستقبل تحدّد كيف ستنفذ سياسة البرنامج للمساواة بين الجنسين (2015-2020) في كل نشاط. وينبغي للمكتب القطري أيضاً أن يُسند الأولوية لتوفير الموارد من أجل تنفيذ سياسة القضايا الجنسانية.

⁽¹¹⁾ الأمم المتحدة، 2012. "تقييم مستقل للدروس المستفادة من توحيد الأداء".