برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 23- 2004/2/27

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن التقييم المواضيعي لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2004/6-A
9 February 2004
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة انترنت على العنوان التالي: (http://www.wfp.org/eb)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكور إسماهما أدناه، وترجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr K. Tuinenburg رقم الهاتف: 066513-2252

المسؤول عن التقييم (OEDE): Mr S. Green رقم الهاتف: 066513-2908

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخص

أدخل المجلس التنفيذي في مايو/ أيار 1998 فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. وأثار المجلس التنفيذي خلال دورتيه في أكتوبر/تشرين الأول 2000 وفبراير/ شباط 2001 تساؤلات بشأن تمويل هذه العمليات وفعالية الفئة الجديدة ووافق على استعراض يجريه مكتب التقييم.

ويقدم هذا التقرير الموجز نتائج وتوصيات عملية تقييم لما أحرز من تقدم في المراحل الأولى من تنفيذ فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. وقد أجريت عملية التقييم من أجل (1) تحديد مدى فائدة استحداث العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، (2) تقييم القيمة التي تضيفها هذه العمليات لعمليات **البرنامج**، (3) تحديد ما إذا كان لدى **البرنامج** قدرات كافية في الوقت الحاضر على دعم تنفيذ هذه الفئة، (4) تحديد العوامل الخارجية التي تؤثر في قدرة **البرنامج** على تنفيذ هذه العمليات.

وقد خلص التقييم إلى أن هذه الفئة تمثل عملية مفيدة ومبتكرة تتفق مع الاحتياجات الناشئة للمنتفعين من **البرنامج**، والطابع المتغير للمهمة الأساسية **للبرنامج** والأزمات الجارية التي يتخذ الكثير منها طابعا ممتدا بصورة متزايدة مع ما ينشأ عن ذلك من نتائج سلبية متراكمة بالنسبة لأشد الفئات فقرا وأكثرها ضعفا في العالم. وفي هذا السياق، فإن استراتيجيات الإنعاش حسنة الإعداد تحقق أقصى الفوائد.

وقد حقق إدخال فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، كما كان متوقعا، فوائد هامة. فهذه العمليات ترتبط، بصورة إجمالية، بالمستوى المنخفض من المساعدات الغذائية المقدمة للإغاثة العامة. وقد زادت من مرونة العمليات الميدانية وكان من الواضح أن لها تأثيرا إيجابيا على قدرة **البرنامج** على تعبئة موارد إضافية. ويرى معظم موظفي **البرنامج** أن هذه الفئة تمثل أداة قيمة للبرمجة، فقد تم انتهاج سياسة الانتقال من عمليات الطوارئ إلى العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بصورة كبيرة، وإن كان ذلك مع بعض الاستثناءات. ويبدو أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تدعم مهام الإغاثة الأساسية بصورة فعالة، كما تقترب أهداف أنشطة الإنعاش، في الأوضاع المستقرة سياسيا، من التحقيق.

غير أن التقييم لم يستطع أن يؤكد جميع جوانب القيمة المضافة المنشودة لهذا النموذج البرامجي: فقد وجد دلائل محدودة على أن إخال هذه الفئة قد ارتبط بتحسينات في الاستهداف المنهجي ولم يعثر على أي دليل على إجراء تخطيط وتفكير استراتيجي كاف في جميع الأحوال. ولم يتحقق بعد التعاون البرامجي المعزز فيما بين الفئات البرامجية **للبرنامج**. ويجد التقييم أن الإنعاش يمثل مفهوما صعبا في عالم الشؤون الإنسانية بصورة عامة، وأن تحويله إلى برامج فعلية يشكل معضلات أمام **البرنامج** والدوائر المعنية بالشئون الإنسانية ككل. وقد تبين أن ضمان جودة برامج الإنعاش عملية صعبة حتى الآن: يتعين اتخاذ إجراءات مؤسسية لتعزيز ودعم جودة هذه البرامج.

وحدد التقييم أفضل الممارسات وقدم توصيات بشأن سبل تحسين تصميم العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وتنفيذها وإدارتها.

مشروع القرار*

أحاط **المجلس** علما بالتوصيات الواردة في تقرير التقييم (WFP/EB.1/2004/6-A)، وبالإجراءات التي اتخذتها الإدارة حتى الآن، والمبينة في الملحق. وشجع **المجلس** على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن هذه التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثيرت خلال المناقشات.

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

أهداف وطرق التقييم

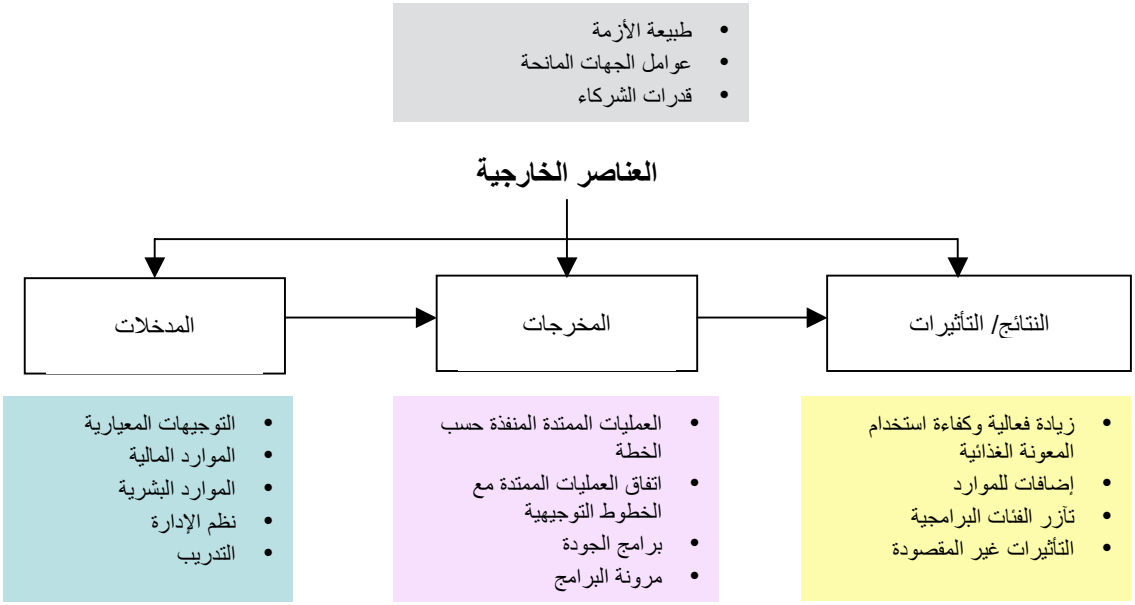
1- أجريت عملية التقييم المواضيعي خلال الفترة من سبتمبر/ أيلول 2002 إلى ديسمبر/ كانون الأول 2003 استنادا إلى عمليات التقييم المختلفة التي أجراها مكتب التقييم خلال الفترة بين 1999 و2002 للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش واستنادا إلى دراسات الحالة التي نظمت لاستخدام مصادر معلومات متعددة.

2- وتمثل الهدف الرئيسي في تحديد القيمة المضافة للفئة البرامجية المتعلقة بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وتحديد التوصيات الخاصة بتطويرها في المستقبل. وقد استخدمت تقنيات تقييم تعاونية متعددة الطرق، بما في ذلك استعراض الوثائق وتحليل دراسات الحالة النسبية المنظمة، وإجراء المقابلات مع أعضاء المجلس التنفيذي وموظفي **البرنامج** والشركاء من الأمم المتحدة وإجراء دراسة استقصائية مع المديرين القطريين وتحليل البيانات الإحصائية **للبرنامج**. وعقدت حلقة عمل مشتركة بين الإدارات واجتماعا مع الموظفين التنفيذيين في أوائل 2003 لاختبار نتائج التقييم وصياغة التوصيات؛ والحصول على معلومات مسترجعة أخرى عن نتائج حلقة عمل بشأن نوعية البرامج عقدت في روما في نوفمبر/تشرين الثاني 2003.

3- ويستند التقييم إلى 17 عملية من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش[1]. ووضع نموذج للتدخل يميز بين هذه الفئة البرامجية وعمليات الطوارئ. ويتضمن الشكل التالي النموذج االتحليلي للقيمة المضافة. ويتوقع النموذج تأثيرات القيمة المضافة الناجمة عن الابتكار التنظيمي في العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش ويفترض علاقات منطقية بين المدخلات والمخرجات والنتائج. ويحدد الملحق المؤشرات المستخدمة في تقديم القيمة المضافة في كل مستوى.

4- ويقدم هذا التقرير الموجز عرضا عاما لنموذج التقييم والنتائج والتوصيات الرئيسية للتقييم المواضيعي الكامل. ويمكن الحصول على التفاصيل في تقرير التقييم الكامل الذي يتوافر في شكل وثيقة معلومات.

القيمة المضافة المتوقعة لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش



فائدة فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش

5- تعتبر فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش عمليات مفيدة ومبتكرة. فالتغيير المتوخى الذي أدخلته هذه العمليات يتفق مع احتياجات المنتفعين والطابع الناشئ للأزمات واستجابة المجتمع الدولي والمهمة المؤسسية الناشئة في **البرنامج**.

[1] استندت دراسات الحالة الـ 17 إلى المصادر التالية: تسع عمليات تقييم أجراها مكتب التقييم في أنغولا وأذربيجان وكمبوديا، والعملية الإقليمية في البحيرات الكبرى، وجمهورية إيران الإسلامية، والصومال، والسودان، وإثيوبيا وأوغندا. وثمان دراسات حالة منظمة لاستخدام مصادر معلومات متعددة، واستعراضات، وعمليات تقييم، وبعض الزيارات الميدانية التكميلية لبعض موظفي مكتب التقييم شملت الجزائر والعملية الإقليمية في أمريكا الوسطى، وغينيا بيساو، وكولومبيا، وجورجيا، وإندونيسيا، وسري لانكا والعملية في غرب أفريقيا الساحلية.

6- فطابع حالات الطوارئ والاستجابات الدولية طابع متغير: فحالات الطوارئ أصبحت أزمات ممتدة بصورة متزايدة – مثل الأزمة الحالية في الجنوب الأفريقي التي يمثل فيها فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز عاملا كبيرا طويل الأجل قد يؤثر في الأقاليم الأخرى في المستقبل. كذلك فإن الإرهاب الدولي وما يتصل بذلك من عدم استقرار يثير أيضا شواغل ذات طابع ممتد.

7- وتؤكد دراسات التنمية البشرية والدولية العلاقة الوثيقة بين الأزمات والتخلف، وأهمية زيادة الأشكال الإنمائية للإغاثة وللصلات المحسنة بين الإغاثة والتنمية. ويشير الطابع المزمن لتأثيرات هذه الأزمات على السكان الفقراء والضعفاء إلى أن استراتيجيات الإنعاش سوف تظل ذات صلة باحتياجات المنتفعين من **البرنامج** لفترة طويلة في المستقبل.

8- وقد كان **البرنامج** رائدا في تحديد الاتجاهات في دوائر الأمم المتحدة فيما يتعلق بوضع النهج التي تربط بين الإغاثة والتنمية. ويتفق ابتكار العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش مع الالتزام الخامس في خطة عمل مؤتمر القمة العالمي للأغذية الذي تدعو أجزاء منه إلى تحسين الصلات بين عمليات الإغاثة والتنمية.

9- وتوفر الفئة الجديدة آفاقا معقولة للتخطيط، وتتطلب تخطيطا استراتيجيا كما أنها تتسم بالمرونة الكافية لاستيعاب ديناميات الأزمات الممتدة مثلما كان الحال في أنغولا والصومال حيث تتولى عملية ممتدة واحدة للإغاثة والإنعاش طائفة من احتياجات الإغاثة والإنعاش.

10- وقد تبين أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تتفق مع البرمجة اللامركزية وتكملها حيث أنها تتسم بالمرونة المتعمدة وتتطلب تقديرات وسلطات محلية من جانب المديرين الميدانيين. وتتسق هذه التغييرات مع أساليب الإدارة الدولية التي تحبذ البرمجة والتخطيط على المستوى اللامركزي.

القيمة المضافة/نتائج فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش

زيادة فعالية استخدام المعونة الغذائية

11- توقعت مجموعة التقييم التغييرات البرامجية التالية من خلال إدخال العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش: (1) عمليات إغاثة سليمة بدرجة أكبر من الناحية الإنمائية، (2) استغلال فرص الإنعاش، (3) تحسين التعاون فيما بين الفئات البرامجية الأربع في **البرنامج** على المستوى القطري.

12- وقد خلص التقييم بشكل عام إلى أنه يبدو أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تدعم مهام الإغاثة الأساسية، ومن ثمّ فإنها تنقذ الأرواح بصورة لا شك فيها. غير أنه كان من الصعب تحديد مدى هذا النجاح بالنظر إلى أن تحديد عدد الأشخاص الذين تم إنقاذ حياتهم ليس بالأمر السهل، ولأن **البرنامج** لا يملك حتى الآن نظاما كافيا لرصد نتائج برامجه، وهو الأمر الذي يمثل مشكلة عامة في الدوائر المعنية بالشؤون الإنسانية. ومع ذلك فإن فريق التقييم خلص إلى أن **البرنامج** قد نجح، استنادا إلى عشر دراسات حالة من الدراسات السبع عشرة التي توافرت عنها بعض المعلومات التقييمية عن نتائج المنتفعين، في تحقيق أهداف الإغاثة. غير أنه أعرب عن القلق، في السودان وأوغندا من أن مهام الإنعاش قد أعاقت في بعض الأوقات قدرة **البرنامج** على تنفيذ مهام الإغاثة الأساسية.

13- ومن ناحية أخرى، فإن القرائن على أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش كانت فعالة في حماية وتوفير سبل المعيشة والأصول المستدامة يصعب تقييمها بدرجة أكبر. فلم تتوافر قرائن كمية عن الحالة التغذوية إلا في ست دراسات حالة من دراسات الحالة السبع عشرة، ولم تتوافر المعلومات الكمية عن سبل المعيشة إلا في أربع دراسات حالة فقط.

14- وكان أحد التغييرات الرئيسية المتوقعة المرتبطة بإدخال العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش يتمثل في خفض مستويات توزيع أغذية الإغاثة العامة لزيادة التدخلات الهادفة التي تعزز من الاعتماد على الذات وإقامة الأصول. ويبدو أن هذا الهدف لم يتحقق إلا بصورة جزئية: ففي 2002 مثلا، كان هناك فرق كبير في قيمة مساعدات الإغاثة المجانية المقدمة من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش – 55 في المائة - بالمقارنة بفئة عمليات الطوارئ – 74 في المائة.

15- ولم تتحقق أهداف الإنعاش إلا بصورة جزئية في ثماني حالات من الدراسات السبع عشرة التي تم استعراضها. وقد تحققت أهداف النشاط في حالتين، وعلى الرغم من أن أنشطة الإنعاش كانت دون جدال تسد الفجوات الغذائية، فإن من الصعب تحديد ما إذا كانت الأصول المستدامة قد أنشئت. وتبدو أهداف الإنعاش ذات الصلة بالصحة والتعليم والتدريب إيجابية ورائدة. وعندما كان التعليم والتدريب متوفرين في أوضاع ما بعد الطوارئ، كانت الأغذية ترتبط بصورة عامة بزيادة مستويات الانتظام. وكانت الحالة الخاصة بجمهورية إيران الإسلامية مثيرة للاهتمام: فقد استخدمت المعونة الغذائية بنجاح كحافز للأسر على زيادة إلحاق الفتيات بالمدارس.

16- وثمة اعتبار ذو صلة يتمثل في السمة الإنمائية للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. ويبين الجدول 1 أن جوانب القصور التي أشير إليها أكثر من غيرها في نوعية البرنامج في دراسات الحالة السبع عشرة التي تم استعراضها كانت تتعلق بالاستهداف والرصد والتقييم والشراكات. وقد وجد التقييم جوانب قصور مماثلة في تصميم عمليات الطوارئ.

الجدول 1: العوامل التي تعوق فعالية العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش	
عدد الحالات المحددة كنقطة ضعف في دراسات الحالة السبع عشرة المتعلقة بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش التي استعرضها فريق التقييم	العنصر البرامجي
9	الاستهداف
12	تقدير الاحتياجات والرصد والتقييم
7	استراتيجية الشراكة
6	المشاركة المحلية وبناء القدرات
3	السلامة البيئية
6	التنسيق
3	المنافع المستدامة للمنتفعين من الأصول

17- وتعتبر نقاط الضعف العامة في الاستهداف والتقدير والرصد والتقييم موضع قلق خاص. فإحدى المزايا المتوقعة من الانتقال من حالات الطوارئ إلى العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تتمثل في تحسين الاستهداف الذي يعتمد على عمليات التقدير الجيدة والمعلومات عن النتائج. وخلص التقييم إلى أن هذه المشكلة تحد من فعالية العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وتعترف دوائر تقييم الأعمال الإنسانية بهذه النقطة باعتبارها مشكلة لمجتمع الشؤون الإنسانية ككل ولا تقتصر على **البرنامج**[2]. ومن المسلم به أن **البرنامج** قد اتخذ تدابير تهدف إلى تعزيز عمليات رصد وتقدير الاحتياجات.

18- ويتعين تحسين معظم وثائق استراتيجية الإنعاش. فست دراسات حالة من الدراسات السبع عشرة التي تم استعراضها تضمنت الأقسام الخمسة اللازمة للتعامل مع استراتيجيات الإنعاش ولم تتضمن أربع منها القسم الخاص بدور المعونة الغذائية، ولم تتضمن ست منها عنصرين أو أكثر من العناصر اللازمة في استراتيجية الإنعاش. وظل الاختلاف قائما في قاعدة القرائن التي استخدمتها المكاتب الميدانية لوضع استراتيجيات الإنعاش ضمن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش مختلفة.

19- وثمة أسلوب واعد في هذا السياق يتمثل في الاستخدام الروتيني لتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، كما أن ظهور وحدات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المكاتب القطرية والإقليمية مسألة تدعو إلى التشجيع. فهذه الوحدات لها سمعة جيدة في الميدان، ويتزايد الاعتراف بها كمصدر للمعلومات السليمة عن انعدام الأمن الغذائي في كثير من الأوضاع.

20- ويتأثر تخطيط الإنعاش وتنفيذه بالسياق الذي تتم فيه العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، وهو السياق الذي قد يكون (1) غير مستقر، (2) مستقرا سياسيا، أو (3) عملية لاجئين طويلة الأجل.

21- ومن البديهي أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش كانت موضع أكبر قدر من الجدل، في السياقات التي تتسم بعدم الاستقرار الشديد حيث يؤدي انعدام الأمن إلى صعوبة الوصول والتنفيذ مثلما هو الحال في أنغولا والبحيرات الكبرى والعملية الساحلية في غرب أفريقيا وأوغندا. فاحتياجات الإغاثة تنزع إلى أن تسيطر على موارد البرنامج ولا تتحقق أهداف الإنعاش عموما. وقد تبين في كثير من الأحوال أن المكاتب القطرية تحدد أهدافا غير واقعية أو ملائمة للإنعاش بما في ذلك الانتقال السابق لأوانه إلى إعادة التوطين وخفض الحصص مما قد يتسبب في أضرار مثلما الحال في أوغندا.

22- وتبين للتقييم أن أهداف الإنعاش التي تتحدد في الأوضاع المستقرة سياسيا تقترب من التحقيق. غير أنه لم يكن من الواضح دائما ما إذا كانت الأصول المستدامة قد أنشئت. وقد وضعت هذه الحالات عموما استراتيجية للإنعاش، ولكن تنفيذ البرنامج عانى في كثير من الأحيان من نقص تقديرات احتياجات المنتفعين ومشاركتهم، وعدم كفاية الدعم الفني والكثير من العوامل المقيدة الأخرى التي تؤثر في برامج التنمية.

23- وتعتبر أوضاع اللاجئين طويلة الأجل عمليات مستقرة نسبيا في كثير من الأحيان حيث يمكن في إطارها تعزيز استراتيجيات تحقيق الاعتماد على الذات أو إقامة الأصول البشرية. وفي هذه الحالات، لم يتبين أن تدخلات **البرنامج** قد تغيرت بصورة كبيرة نتيجة للتحول إلى فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. وقد تم في بعض الأحيان تحديد أهداف وحصص لاحقة غير واقعية لإعادة التوطين.

---

[2] أنظر مثلا عمليات الاستعراض السنوية التي أجرتها مؤخرا شبكة التعلم الإيجابي المعنية بالمساءلة والأداء في مجال المساعدات الإنسانية في الوقت الحاضر عن السنوات 2001 و2002 و2003.

تعزيز الكفاءة

24- توقع نموذج التقييم أن التحول إلى العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش سوف يؤدي إلى زيادة الكفاءة العامة إلا أن نقص البيانات أدى إلى استحالة التوصل إلى استنتاجات قاطعة بشأن ما تحقق من زيادة في الكفاءة حتى الآن، والواقع أن انخفاض أغذية الإغاثة العامة المرتبطة بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تشير إلى تحقيق بعض الزيادة. وقد كشفت دراسة الحالة عن أوغندا على وجه الخصوص أن زيادة الكفاءة يمكن أن تتحقق نتيجة لدمج عمليات الإغاثة الممتدة السابقة وعملية طوارئ في العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش.

25- وفي ضوء الافتراض بأن التحول من عملية طوارئ إلى عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش ينطوي على خفض في تكاليف النقل أجرى التقييم دراسة لتكاليف النقل الداخلي والتخزين والمناولة المدرجة في الميزانية بالنسبة لجميع عمليات الطوارئ التي تم تحويلها إلى عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش فيما بين عامي 1999 و2002. وقد تبين أن التكاليف المدرجة في الميزانية لهذه البنود قد انخفضت بصورة طفيفة بالنسبة للعمليات الممتدة عنها بالنسبة لعمليات الطوارئ. غير أن الاختلاف البارز الوحيد هو في الصومال حيث تحققت وفورات كبيرة من خلال استخدام النقل المحلي، واعتبر التقييم هذه المسألة بأنها من الممارسات الفضلى في فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش.

تعزيز التعاون البرامجي والتغييرات في المواقف

26- توقع فريق التقييم أن إنشاء فئة تجمع بين الإغاثة والتنمية سوف يؤدي إلى مزيد من التعاون فيما بين التدخلات في حالات الطوارئ والعمليات الإنمائية، إلا أنه لم يجد أي دليل كبير على ذلك.

27- وقد أعرب كبار الموظفين في الميدان والمقر الرئيسي عن تقديرهم للقيمة المضافة لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش[3] فيعتقد هؤلاء الموظفون أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش توفر قدرا من القيمة المضافة يفوق الفئات البرامجية الأخرى مما يؤدي إلى برمجة أكثر صلة بالإنعاش، وتحسين برمجة الإغاثة وزيادة المرونة وزيادة إمكانيات تعبئة الموارد.

اجتذاب الموارد الإضافية

28- أدت فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش إلى حصول **البرنامج** على بعض الموارد الإضافية، إلا أن فريق التقييم وجد أن من الصعب تقييم حجم هذا التأثير. فهذه الفئة مازالت تمول تمويلا جيدا حتى الآن، بل يمكن القول إنها أحسن الفئات تمويلا بين جميع الفئات البرامجية في **البرنامج** من حيث الاحتياجات مقابل المتطلبات. ولا يوجد جدال بشأن قدرة **البرنامج** على اجتذاب الموارد من خلال العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش: ففيما بين عامي 1999 و2000 وصلت المساهمات لهذه الفئة إلى 86 في المائة من جميع الاحتياجات، وفي 2002 غطت المساهمات 95 في المائة من الاحتياجات في نفس الفترة، وقد وصلت موارد عمليات الطوارئ إلى 74 في المائة من الاحتياجات الشاملة.

النتائج غير المقصودة

29- درس فريق التقييم ما إذا كان لإدخال العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش نتائج سلبية مثل تطبيق استراتيجيات إنعاش غير واقعية قبيل استكمال مهام الإغاثة الأساسية. ووجد الفريق قرائن في ثلاث دراسات حالة من الدراسات السبع عشرة التي تم استعراضها على إخراج المنتفعين من حصص الإغاثة قبيل وضع بدائل سليمة للاعتماد على الذات. وتثير الحالات في السودان وأوغندا والجزائر القلق إزاء تطبيق استراتيجيات الإنعاش في وقت غير ملائم، إلا أنه لم يكن من الممكن في نهاية الأمر تقدير ما إذا كانت قد حدثت نتائج سلبية بالنظر إلى انعدام الرصد المنهجي لحالة المنتفعين في جميع البرامج الميدانية تقريبا.

تنفيذ السياسات

30- يخلص التقييم إلى أنه قد تم اتباع قاعدة التحويل في غضون سنتين في معظم الحالات. غير أن الجدول 2 يبين أن عمليات الطوارئ لم تتحول، في 15 حالة من 57 حالة في غضون النطاق الزمني المحدد بسنتين. وتتمثل بعض الاستثناءات من ذلك في العمليات الكبيرة للغاية التي تشكل نسبة كبيرة من المصروفات السنوية **للبرنامج**، فقد كانت عمليات الطوارئ في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية مثلا، تنسق على امتداد سبع سنوات وتبلغ ميزانية المرحلة الحالية أكثر من 200 مليون دولار. كما توجد في السودان حالة طوارئ ممتدة منذ فترة طويلة بميزانية جارية تبلغ أكثر من 123 مليون دولار. أما أفغانستان التي كان قد تم تحويلها إلى عملية طوارئ بعد أن كانت عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش، فقد تم مؤخرا إعادة تحويلها إلى عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش.

---

[3] استنادا إلى مسح بالبريد الالكتروني ومقابلات واسعة النطاق مع الموظفين.

الجدول 2: تحويل عمليات الطوارئ/عمليات الإغاثة الممتدة إلى عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش	
الجزائر، أنغولا، أرمينيا، أذربيجان، كمبوديا، جمهورية أفريقيا الوسطى، كولومبيا، الجمهورية الدومينيكية، جمهورية إيران الإسلامية، العراق، نيبال، الصومال، أوغندا، اليمن، صربيا/الجبل الأسود، غينيا-بيساو.	بدء عمليات الطوارئ/عمليات الإغاثة الممتدة وتحويلها إلى عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش حسب دليل السنتين. لم تستهل عمليات طوارئ أخرى
تشاد، الكاميرون، إكوادور، الهند، جمهورية لاو الشعبية، موزامبيق، جمهورية الكونغو	عمليات طوارئ أطلقت وتم استكمالها في غضون سنتين
ألبانيا، جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، السودان، اثيوبيا، اريتريا، مدغشقر، ناميبيا، باكستان، الأراضي الفلسطينية، روسيا، زمبابوي (استوعبت عملية الطوارئ في عملية طوارئ إقليمية)، إندونيسيا، كينيا، إقليم البلقان، أفغانستان (تم تحويلها من عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش إلى عملية طوارئ لمدة ثلاث سنوات قبيل إعادة إطلاقها كعملية ممتدة للإغاثة والإنعاش).	عمليات طوارئ أطلقت ولم يتم تحويلها إلى عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش في غضون سنتين[4]
بنغلاديش*، جمهورية كوريا الديمقراطية، جيبوتي*، اثيوبيا*، ارتريا، السودان*، جورجيا، اندونيسيا، كينيا*، مالي، السنغال، ميانمار، سري لانكا، طاجيكستان، زامبيا*، عمليات إقليمية في أمريكا الوسطى (السلفادور)، عملية ساحلية في غرب أفريقيا (كوت ديفوار)، عملية إقليمية في البحيرات الكبرى (بوروندي، رواندا وتنزانيا*)	عمليات الطوارئ/عمليات إغاثة ممتدة تم تحويلها إلى عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش وإطلاق عمليات طوارئ لاحقة.

* عمليات ممتدة للإغاثة والطوارئ تشمل اللاجئين فقط.

31- وفي 18 حالة من 36 حالة يجري فيها تنفيذ العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، تمت الموافقة على عمليات طوارئ لاحقة. وتشير هذه النتائج إلى أن تحويل عمليات الطوارئ إلى عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش في بعض الحالات واستخدام العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش لمراعاة الظروف المتقلبة لم تكن تتم بنظام كاف على المستوى المؤسسي. ومن ناحية أخرى فإن قرار إطلاق عملية طوارئ جنبا إلى جنب مع عملية ممتدة للإغاثة والطوارئ كان له ما يبرره في بعض الحالات مثل في السبع حالات من حالات عمليات الطوارئ ذات الصلة بالجفاف أو الفيضانات كان البلد تنفذ فيه عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش تقدم المساعدة للاجئين فقط. ويستعرض تقرير التقييم الكامل العوامل التي تؤثر في القرار الخاص بإطلاق عمليات الطوارئ عندما تكون هناك عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش جارية، فهذه القرارات تعتمد على الأوضاع المحلية.

صياغة استراتيجيات إنعاش واقعية

32- تبين في عشر عمليات من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش التي تم استعراضها أن أهداف الإنعاش كانت غير واقعية. وتشمل المشكلات المعتادة أهداف إعادة التوطين غير الواقعية، والمبالغة في التركيز على الأصول المادية بدلا من الاجتماعية، وضعف قدرات موظفي **البرنامج** على تصميم وتنفيذ الاستراتيجية وعدم كفاية فرص الوصول إلى المنتفعين.

زيادة مرونة البرمجة

33- أعرب موظفو **البرنامج** عن تقديرهم لزيادة المرونة في العمليات الميدانية التي تحققت من خلال إدخال فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش حيث رأى 65 في المائة من المديرين القطريين أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش توفر قدرا من المرونة يفوق ما تتحلى به عمليات الطوارئ. وتشير عمليات تقييم الحالات الخاصة بإندونيسيا وسري لانكا والعمليات الإقليمية في غرب أفريقيا إلى أهمية المرونة في سياق الأزمات التي تتولى معالجتها. وقد أظهرت العملية الممتدة في أوغندا قدرتها على استيعاب الزيادة المفاجئة في أعداد المشردين داخليا من الرقم المقرر البالغ 000 190 إلى 000 300 على الرغم مما يبدو من أن هذه المرونة قد أعاقت الجوانب المتعلقة بالإنعاش في العملية الممتدة.

كفاية المدخلات في فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش

34- وجد التقييم المواضيعي أن هناك جوانب نقص في كفاية المدخلات الخاصة بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وفي تنفيذ نظام إدارة فعال.

التوجيهات المعيارية

35- يخلص فريق التقييم إلى أن التوجيهات المؤسسية بشأن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش لم توفر إطارا منطقيا قويا لتصميم البرنامج، وذلك على الرغم من أن هذه التوجيهات كانت من أحدث المنجزات لدى إطلاقها في أوائل عام 1999. ورأى أعضاء فريق التقييم أن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش لا تمتلك أساسا منطقيا سليما وأنها كانت في حاجة إلى تصميم باستخدام إطار منطقي. وقد تم تعديل التوجيهات الأخيرة الواردة في دليل تصميم البرامج لإدراج هذا المطلب وأصبح يتطلب أن يتركز تنظيم عملية إعداد العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش على الإغاثة والإنعاش أو اللاجئين. وقد أثر هذا النهج الموجه نحو الأنشطة في بعض الأحيان إلى محاولة الموظفين الميدانيين تنفيذ بعض الأنشطة مثل الغذاء مقابل العمل أو إعادة التوطين، وهي الأنشطة التي قد لا تتفق مع أهداف فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش.

[4] تشمل القائمة بعض عمليات الطوارئ ذات الصلة بالجفاف. وتتباين الآراء فيما إذا كان يتعين تحويل هذه العمليات إلى عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش.

36- وقد نشأت صعوبات بالنسبة لهذه الفئات الثلاث لدى وضع الميزانيات من حيث أنها لا تفصل بين الفئات الثلاث التي تختلف من الناحية المنطقية: فاللاجئون فئة من فئات المنتفعين، في حين أن الهدف من الإغاثة والإنعاش هو الفصل بين تركيزين برامجيين. ويعني دمج فئتين في فئة واحدة أن المكاتب الميدانية والمقر الرئيسي لديها معلومات غير متسقة عن الفئة التي يسعى الوصول إليها بأي نوع من الأنشطة، لأن من غير الواضح دائما ما إذا كان الإنعاش نشاط يجري استهدافه أو تحقيقه بين اللاجئين.

37- ونظرا لأن برامج المعونة الغذائية تشكل قوة اقتصادية كبيرة في المجتمعات المتضررة من الأزمات، فإن توجهات العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش الحالية لا تركز كثيرا على شراء المعونة الغذائية من المصادر المحلية أو المقاولين المحليين باعتبار ذلك من العوامل التي تدعم جهود الإنعاش، ولذا ينبغي الاعتراف بصورة صريحة بهذا العنصر القيّم في استراتيجيات الإنعاش المقبلة حسب مقتضى الحال.

نظم الإدارة

38- ما زال المنظوران الرئيسيان للمدخلات التي تدعم إدارة وتنفيذ العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش هي بعثات تقدير الاحتياجات الغذائية المشتركة في حالة برامج اللاجئين وعمليات التقدير الغذائية المشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة **والبرنامج**، ويمثل كلاهما مدخلات مفيدة لتعديل احتياجات العمليات الممتدة من المعونة الغذائية. غير أن عمليات التقدير هذه لا توفر التقديرات الكاملة لفعالية الأداء الشامل **للبرنامج** في تنفيذ العمليات الممتدة بما في ذلك التقدم صوب تحقيق الأهداف وتحديث استراتيجية الإنعاش. وتدعو سياسة الانتقال من الإغاثة إلى الإنعاش، والتوجيهات الحالية للعمليات الممتدة إلى إجراء استعراضات دولية وعملية تحديث لجميع العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. وقد تعرضت بعض العمليات الممتدة متعددة السنوات والمعقدة مثل تلك الخاصة بالبحيرات الكبرى لهذه الاستعراضات مما يعتبره فريق التقييم من أحسن الممارسات. ولم يستطع التقييم أن يؤكد أن هذا المطلب قد طبّق بصورة مستمرة خلال الفترة قيد الاستعراض.

39- وتبين للتقييم أن لجنة استعراض البرامج لا توفر مدخلات فنية مفيدة بصورة مستمرة للإعداد للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بالنظر إلى أن استعراضاتها تميل إلى أن تجرى في وقت متأخر من دورة إعداد البرامج حتى تكون ذات مغزى.

الموارد المالية

40- أثارت أفرقة التقييم الميداني والإدارة العليا بصورة متكررة قضايا الإدارة المالية. ونظرا لأن أنشطة الإنعاش تستهلك في كثير من الأحيان كميات من الأغذية أقل مما تستهلكها أنشطة الإغاثة، وأن هذه الأغذية قد تتنقل من خلال نظام النقل والتمويل لدى **البرنامج** بصورة بطيئة، فإن الموارد النقدية المتاحة للمكاتب القطرية والإقليمية يمكن أن تتضرر من ذلك.

41- وثمة اعتبار آخر ذي صلة يتمثل في القدرة غير المتساوية للمكاتب القطرية في إدارة معلومات ميزانية العمليات الممتدة. غير أن هذا الوضع سوف يتحسن مع نقل النظام الشامل وشبكة المعلومات التابعة **للبرنامج** إلى البلدان. غير أن الموارد اللازمة لعملية النقل ودعم العمليات الممتدة مازالت غير كافية في المقر الرئيسي أو في الميدان.

42- ونادرا ما تتضمن وثائق البرامج الخاصة بالعمليات الممتدة ميزانية كافية للرصد والتقييم والتقدير والتدريب. فلم يجد فريق التقييم إلا في حالة كمبوديا أن أكثر من 1 في المائة قد خُصص في الميزانية لعمليات التقدير والتقييم. وأعرب فريق التقييم عن القلق إزاء النقص في الترتيبات الخاصة بالعمليات الجارية لاستعراض ووضع البرامج في ميزانيات العمليات الممتدة، فهناك خمس عمليات ممتدة لا تتضمن أية ميزانيات لتقدير المشروعات.

الموارد البشرية

43- تشير الخطوط التوجيهية الخاصة بالعمليات الممتدة لعام 1999 إلى أن وضع برامج الإنعاش يتطلب تحليلا وتطويرا معقدا وحديثا، إلا أن التقييم وجد أن هذه الخبرات لا تتوافر بصورة منتظمة في المكاتب الميدانية **للبرنامج**. وتتضح المشكلة من نوعية استراتيجيات الإنعاش التي سبقت الإشارة إليها. وقد أشير إليها كمشكلة بواسطة عمليات التقييم الميدانية للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش التي أجريت في أذربيجان وإثيوبيا وسري لانكا وأوغندا وأشير إليها مرارا خلال المقابلات مع الموظفين وخاصة في إقليم أفريقيا حيث كانت الوثائق اللاحقة للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تعد في بعض الأحيان بطريقة تكاد تكون مماثلة لتلك الخاصة بعمليات الطوارئ السابقة عليها. ويمكن أن يحدث النقص في القدرات البرامجية لدى الموظفين الميدانيين نتيجة لجوانب الضعف البرامجية التي تم توضيحها بواسطة عمليات التقييم الميدانية في استراتيجيات الإنعاش والتقدير والرصد والتقييم والاستهداف.

استثارة الوعي

44- رأى الكثير من الموظفين ضرورة إعداد صيغة معدلة للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش لتعزيز إمكانيات توفير الموارد في المستقبل لهذه الفئة.

العناصر الخارجية المؤثرة في تنفيذ العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش

سياسات الجهات المانحة

45- أكد عدد من موظفي المكاتب القطرية والمقر الرئيسي أهمية إحاطة الجهات المانحة بفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والسبب في أن إدخالها يمثل ابتكارا هاما. وتبين للتقييم أن فهم الجهات المانحة لهذه الفئة يتباين في الوكالات المانحة التي أجريت معها مقابلات وفيما بينها. وقد أشارت أربع عمليات تقييم إلى ذلك باعتباره مشكلة، وفي إحدى الحالات خلص التقييم إلى أن المشكلة قد تكون قد أسفرت عن نقص في التمويل. وقد أيدت المقابلات التي تمت مع ممثلي الجهات المانحة هذه النتيجة. وقد أشارت دراسات الحالة مرارا إلى أنه يتعين زيادة التوعية بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش على مستوى المقار الرئيسية للجهات المانحة حيث تتخذ قرارات التمويل في كثير من الأحيان وعلى المستوى المحلي حيث قد يكون للممثلين دور في قرارات التمويل.

46- كان للتخصيص – وخاصة إلغاء التخصيص – من جانب الجهات المانحة لبعض البلدان، نتائج بالنسبة للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش على المستوى الإقليمي. فعلى سبيل المثال، فإن العمليات الممتدة في البحيرات الكبرى تأثرت بصورة سلبية من التخصيص الذي أدى إلى الحد من المرونة الإقليمية في نقل الموارد فيما بين بلدان الإقليم. كما وصل التخصيص إلى مستويات عالية في العمليات الساحلية في غرب أفريقيا.

نهج منظومة الأمم المتحدة إزاء الإنعاش

47- هناك آليات تنظيمية وإدارية شديدة الاختلاف في منظومة الأمم المتحدة للتعامل مع الأزمات الممتدة والسياقات العابرة. وتؤدي هذه الاختلافات إلى إحداث تعقيدات لا مفر منها في التخطيط الاستراتيجي والتشغيلي المنسق والتنفيذ. كذلك فإن الاختلافات في دورات إعداد البرامج والمشاريع واستراتيجيات تعبئة الموارد أدت إلى إحداث تعقيدات كبيرة في العمل المشترك بين الوكالات في مجال الأزمات الممتدة وأوضاع الإنعاش.

48- وكان عدم توافر استراتيجية مشتركة للتعامل مع الإنعاش يعني أن على **البرنامج** أن يعد في كثير من الأحيان استراتيجيات الإنعاش بمفرده كما حدث في أنغولا. ومن المتوقع أن يساعد العمل الجاري في مجموعة العمل المشتركة بين الوكالات المعنية بالتحول في تحسين التنسيق.

الشركاء الآخرون

49- تتطلب برمجة الإنعاش شراكات استراتيجية فريدة. وهي تتطلب شركاء أقوياء في المجالات الفنية مثل الوقاية وصحة الأم والطفل وفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والتعليم الأساسي والمهني، والهندسة، والتنمية الريفية، والتخطيط التشاركي، والرصد والتقييم والتخفيف من وطأة الفقر. وتبين للتقييم أن **البرنامج** في حاجة إلى زيادة تطوير هذه الشراكات المتعلقة بالإنعاش.

50- وتعتبر المنظمات غير الحكومية من الشركاء المهمين في الأزمات الممتدة وأوضاع الإنعاش. غير أن هناك قلق من أن الخطوط التوجيهية الحالية وأطر العمل مع المنظمات غير الحكومية في هذه الأوضاع تتسم بالعمومية الشديدة مما يحول دون الترويج للشراكات الاستراتيجية الحالية. وينبغي أن تحظى التوجيهات المتعلقة بتحويل شراكات الاستجابة الأولية إلى شراكات تعزز الإنعاش والتنمية المستديمين أولوية في هذا المجال. غير أن هناك إطارا عريضا مفيدا للشراكات مع المنظمات غير الحكومية.

الاستنتاجات

51- إن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش ابتكار مؤسسي إيجابي وخطوة هامة صوب ترشيد حافظة الإغاثة إلى التنمية في **البرنامج** ونحو زيادة ملاءمة المساعدات التي تقدم للمنتفعين. وقد ساعدت فئة العمليات الممتدة **البرنامج** على أن يصبح رائدا في تحديد الاتجاهات فيما يتعلق بالبرمجة الانتقالية فيما بين وكالات الأمم المتحدة. وهي نظام مرن يتيح **للبرنامج** أن يستفيد من الفرص المطروحة لتعزيز الإنعاش والاستجابة للأوضاع غير المستقرة.

52- كانت تأثيرات فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش على الأداء المؤسسي أكثر تباينا وتعذر تحديدها نتيجة لانعدام البيانات المنهجية بشأن النتائج التي تؤثر في المنتفعين. وربما يكون أكبر إنجاز موفق هو ربط العمليات الممتدة بالمستويات الدنيا من عمليات التوزيع المتعلقة بالإغاثة العامة. كما يبدو أن العمليات الممتدة قد مكنت **البرنامج** بعض الشيء من تعويض النقص في الموارد الإنمائية. غير أن نجاح العمليات الممتدة في تحقيق أهداف الإنعاش بالنسبة للمنتفعين مازال غير واضح بالنظر إلى أن القياس المنهجي للنتائج نادرا ما يجري حتى الآن.

53- لم تتحقق أهداف الإنعاش في العمليات الممتدة إلا بصورة جزئية نتيجة لعوامل تتعلق بالتنفيذ المؤسسي للفئة أو لعوامل خارجية تتجاوز سيطرة **البرنامج**، والتي أهمها السياق الذي تحدث فيه الأزمة. فالسياقات غير المستقرة بدرجة كبيرة تحول دون إجراء التخطيط الأكيد لإيجاد حلول دائمة. ومن ناحية أخرى، فإن من الضروري بدء التخطيط للإنعاش في وقت مبكر وأن يكون دائما جزءا من إطار الاستجابة الأولية. وكثيرا ما تتعرض عمليات اللاجئين الممتدة للمعارضة نتيجة لسياسات وممارسات الحكومات المضيفة فيما يتعلق باستحقاقات اللاجئين. وفي الأوضاع المستقرة، كثيرا ما تتحقق مخرجات الإنعاش ولكن التأثيرات قد تكون ضعيفة نتيجة لانعدام التخطيط الواضح وإطار الرصد والتقييم والتدخلات الموجهة نحو الطلب وشركاء التنفيذ الأقوياء.

54- سوف ينصب التركيز الرئيسي للتعزيز المستمر لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش على: (1) تنمية القدرات المؤسسية في مجال برمجة الإنعاش، (2) تحسين التوجيهات المعيارية، (3) وضع حوافز مؤسسية تدعم برمجة الإنعاش، (4) معالجة الفجوات في الموارد البشرية، (5) تحسين عمليات الإدارة، (6) إقامة شراكات بين المؤسسات موجهة نحو الإنعاش.

55- وقد طرحت التوصيات التالية:

- استعراض انعكاسات تصميم ودعم التخطيط الموجه نحو الإنعاش والتركيز على وضع استراتيجية مؤسسية لتعزيز قدرات البرمجة على جميع المستويات باعتبار ذلك نقطة البداية لتعزيز برمجة الإنعاش. وينبغي **للبرنامج** أن ينظر في زيادة عدد كبار الاخصائيين في مجال البرمجة.
- وضع إجراءات لتعزيز عملية تتبع الموارد البشرية ذات الصلة بالبرمجة من حيث اختلافها عن التمويل والإدارة وينبغي أن يتمثل الهدف في تعزيز عملية رصد قدرات البرمجة طوال الوقت.
- تعزيز التغذية وقدرات تقييم البرامج على المستوى الميداني ومستوى المكاتب الإقليمية، وينبغي **للبرنامج** أن يخصص المزيد من الأموال للبحوث المتعلقة بالتأثيرات المقصودة وغير المقصودة للتدخلات.
- وضع استراتيجية مؤسسية لبناء قدرات الموظفين الوطنيين على المهام المساندة للبرامج بما في ذلك تعزيز التدريب وفرص التنمية المهنية في البلدان المجاورة والأموال والحوافز للموظفين للمشاركة في دورات الدراسات العليا ذات الصلة ببرمجة الإنعاش.
- تشكيل مجموعة صغيرة من الموظفين المتخصصين أو قائمة من الخبراء الاستشاريين الذين يمكنهم دعم التخطيط الموجه نحو الإنعاش والنظر في إعارات الموظفين مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى.
- تشجيع النهج المشتركة بين الوكالات في صياغة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش في المستقبل.
- وضع نظام لاستخلاص دروس الإنعاش من العمليات الممتدة الناجحة.
- تحسين التوجيهات المعيارية بشأن الإنعاش لإبراز الدروس المستفادة، ويتعين زيادة الوضوح المؤسسي فيما يتعلق باستخدام بعض المصطلحات مثل الإنعاش والتحول وإعادة التعمير والإحياء.
- إيلاء أهمية كبيرة للرصد المعزز للنتائج ذات الصلة بالإنعاش بما في ذلك تحسين التغذية وسبل المعيشة والحلول الدائمة.
- رصد وتقييم المخاطر ذات الصلة بالمعونة الغذائية الممتدة بما في ذلك حالات الاعتماد عليها والتشوهات الاقتصادية الناتجة عنها بما في ذلك الأدوات الواردة في نظام تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها والتوجيهات المعيارية التي تقيم تأثيرات المعونة الغذائية على الأسواق.
- إجراء استعراض منتظم للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش من حيث النتائج. وينبغي تعزيز عمليات إعداد التقارير الموحدة للمشاريع لتستخدم في صورة استعراض الإدارة الداخلية للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية لتحديد الإجراءات التصحيحية.
- تعزيز عملية إعداد العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش من خلال وضع الميزانيات المخصصة والدعم التقني، ويتعين أن توفر آلية لجنة استعراض البرامج مدخلات استراتيجية وتقنية وتشغيلية في وقت مبكر من العملية.
- النظر في إلغاء فئات الإغاثة والإنعاش واللاجئين في الميزانية الخاصة بالعمليات الممتدة. وبدلا من ذلك، يمكن الاحتفاظ بأنشطة الإغاثة والإنعاش مع تحديد واضح للأنشطة التي تتعلق بكل فئة. وينبغي أن تكون فئات ميزانية الأنشطة متسقة مع احتياجات الجهات المانحة لإتاحة الفرصة لها للسحب بطريقة أكثر وضوحا من مصادر التمويل المختلفة. وسوف يساعد ذلك عملية التتبع المالي الداخلية في **البرنامج** مقابل البنود المدرجة في الميزانية. وينبغي للإدارات المالية وضع تفاصيل منفصلة في الميزانيات للاجئين. وبهذه الطريقة يمكن تتبع عنصري الإغاثة والإنعاش بالنسبة للمنتفعين من اللاجئين وغير اللاجئين.

الجدول 3: مؤشرات تقييم العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وقاعدة الأدلة	
قاعدة الأدلة	**النتائج/التأثيرات**
	زيادة فعالية استخدام المعونة الغذائية
➢ تحسن تغذية وسبل معيشة المنتفعين ➢ زيادة إقامة الأصول التي تفيد السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي □ تحسن نوعية برامج مواجهة الأزمات من ناحية الإنعاش والتنمية	□ عمليات للأزمة أكثر سلامة من الناحية الإنمائية
➢ خفض مستويات التوزيع العام للأغذية ➢ تحسن محتوى الإنعاش في البرامج □ أنشطة الإنعاش تنفذ حسب الخطط الموضوعة	□ الاستفادة من فرص الإنعاش
□ تحديد أمثلة على البرامج القطرية/مشاريع التنمية وربطها بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش	□ تحسين التعاون بين الفئات البرامجية
➢ خفض تكاليف التشغيل المباشرة للطن الواحد ➢ خفض التكاليف/المنتفعين □ خفض معدلات النقل الداخلي والتخزين والمناولة	استخدام المعونة الغذائية بمزيد من الكفاءة
➢ زيادة مجموع المساهمات في **البرنامج** □ اعتماد الجهات المانحة على الموارد التي لا تستطيع استخدامها في العمليات الإنمائية	الموارد الإضافية
➢ موظفو **البرنامج** يعربون عن وجهات نظر مؤيدة لابتكار العمليات الممتدة ➢ موظفو وكالات الأمم المتحدة يعربون عن وجهات نظر مؤيدة للعمليات الممتدة وينظرون إلى **البرنامج** باعتباره العنصر الرئيسي في الإنعاش/مرحلة ما بعد الطوارئ □ الجهات المانحة والمجلس التنفيذي يعربون عن وجهات نظر مؤيدة للعمليات الممتدة وينظرون إلى **البرنامج** باعتباره عنصرا رئيسيا في مرحلة ما بعد الطوارئ/الإنعاش	تحسين المواقف المؤسسية تجاه البرمجة من الإغاثة إلى الإنعاش
	التأثيرات غير المقصودة
□ تواتر المشاكل في توفير الإغاثة نتيجة لأنشطة الإنعاش	□ العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تشمل مهام الإغاثة الأساسية
□ تواتر الإشارة إلى التشوهات التي تتعرض لها الأسواق أو الاعتماد على المعونة نتيجة للعمليات الممتدة - تواتر الإشارة إلى المشكلات وخاصة من قبل موظفي الموارد	□ **البرنامج** يهيئ فرصا غير ملائمة لاستمرار وجوده
المخرجات	
➢ عدد ونسبة عمليات الطوارئ التي تم تحويلها في غضون عامين ➢ تواتر بدء عمليات طوارئ جديدة أثناء وجود العمليات الممتدة □ وثائق العمليات الممتدة تمتثل للخطوط التوجيهية	تنفذ العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وفقا لسياسة وخطوط توجيهية
□ تواتر العمليات الممتدة التي لا تحقق أهداف أنشطة الإنعاش	استراتيجية الإنعاش في العمليات الممتدة استراتيجية واقعية
➢ تبين العمليات الممتدة زيادة في تكاليف الدعم المباشر لكل طن عند التحويل □ وثائق العمليات الممتدة تنص على زيادة المتطلبات ذات الصلة بالرصد والتقييم وإعداد المشاريع وبناء القدرات	كفاية تخطيط الموارد الميدانية
➢ تستوعب العمليات الممتدة زيادة كبيرة في احتياجات الإغاثة ➢ الموظفون يرون أن العمليات الممتدة تعتبر وسيلة مرنة □ العمليات الممتدة تشمل التخطيط/الموارد في حالات الطوارئ	البرامج أكثر مرونة
المدخلات	
□ الخطوط التوجيهية **للبرنامج** واضحة ومتسقة وواقعية وكاملة	كفاية الخطوط التوجيهية المعيارية
➢ كفاية عملية إعداد العمليات الممتدة والموافقة عليها ➢ ملاءمة الآليات لاستعراض البرامج وتعديلها □ تطبيق اللامركزية	تعديل نظم الإدارة لدعم العمليات الممتدة

الجدول 3: مؤشرات تقييم العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وقاعدة الأدلة	
☐ إشارة إلى زيادة الميزانيات لدعم احتياجات البرنامج	مدخلات مالية كافية
➢ لوحظ تكرار النقص في التوظيف ☐ أدلة على زيادة موظفي البرامج بعد إدخال العمليات الممتدة	موارد بشرية كافية لدعم العمليات الممتدة
➢ استثارة وعي الجهات المانحة بالعمليات الممتدة ☐ نوعية وثائق التسويق – تكرار الإشارة إلى المشكلات وخاصة من جانب الموظفين المتخصصين	كفاية استراتيجية التسويق في **البرنامج**
العناصر الخارجية	
➢ تكرار وحجم التخصيص/إلغاء التخصيص ➢ معارف ومواقف الجهات المانحة إزاء العمليات الممتدة ☐ أفضليات الجهات المانحة	سياسات الجهات المانحة ومواقفها تؤيد العمليات الممتدة
☐ مواقف كبار الموظفين في وكالات الأمم المتحدة إزاء فائدة العمليات الممتدة	سياسات وبرامج وكالات الأمم المتحدة تكمل النهج الذي يتبعه **البرنامج**
☐ تكرار عدم كفاية قدرة الشركاء باعتباره عائقا أمام الأداء	قدرات الوكالات الشريكة
☐ تأثير سياق الأزمة على أداء العمليات الممتدة	سياقات الأزمات المختلفة

الملحق

استجابة الإدارة فيما يتعلق بالتقييم المواضيعي لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش

1- قُدمت استجابة الإدارة المؤقتة التالية للمساهمة في نظر المجلس في التقرير الموجز للتقييم المواضيعي لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش (WFP/EB.1/2004/6-A). ويتولى **البرنامج** الآن وضع عملية مشتركة بين الشعب لمواصلة النظر في الخطوات اللازمة لتعزيز فعالية العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش مع مراعاة وجهات نظر المجلس. وسوف توفر هذه العملية لوضع مصفوفة استجابة الإدارة التي ستقدم إلى الدورة السنوية في 2004.

2- أيد **البرنامج** الحاجة إلى إجراء تقييم مواضيعي لفئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بالنظر إلى مرور أكثر من 5 سنوات على إدخال هذه الفئة وبالنظر إلى نتائج الاستعراض السابق التي أظهرت الحجم الكبير من الموارد اللازم لدعم العمليات الممتدة والذي تلقته هذه العمليات. وقد خلص فريق التقييم إلى أن "العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تمثل عملية مبتكرة شديدة الفائدة تتفق مع الاحتياجات الناشئة للمنتفعين من **البرنامج**، والطابع المتغير للأزمات على المستوى الدولي ومهمة **البرنامج** المؤسسية". وتعتبر هذه العملية أداة هامة للبرمجة وتعبئة الموارد تتيح إجراء التخطيط الاستراتيجي طويل الأجل والمرونة الكافية لتعديل البرامج. وقد أبدت وكالات الأمم المتحدة الأخرى تعليقاتها على أهمية هذه العملية في الميدان، وفي سياق الفريق العامل المعني بقضايا التحول التابع لفريق الأمم المتحدة المعني بالتنمية والمنبثق عن اللجنة التنفيذية المعنية بالشؤون الإنسانية.

3- ونظرا لأهمية التقييم المواضيعي، يلاحظ **البرنامج** باهتمام أن المنهجية المستخدمة قد تحد من سلامة بعض النتائج. فقد كان التقييم المواضيعي يعمل بأثر رجعي إلى حد كبير حيث شمل استعراضات مكتبية لعمليات التقييم القطرية و/أو الإقليمية التي استكملت أو من المقرر إجراؤها قبيل القيام بهذا التقييم، كما أن عمليات التقييم هذه تستخدم اختصاصات مختلفة وأطر تحليلية مختلفة. ولم تكن البلدان التي اختيرت تضمن التنفيذ الإقليمي المناسب[5]. وكانت معظم عمليات التقييم تنصب على الجيل الأول من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والتي انتقلت إلى الجيل الثاني أو ما بعد ذلك، وقد تم تعديل ذلك بدرجة كبيرة في ضوء نفس التوصيات التي قدمت الأساس الخاص بالتقييم المواضيعي.

4- كما يشعر **البرنامج** بالقلق لما يلي: (1) أن التقرير لم ينظر بصورة كافية في العوامل الخارجية التي تؤثر في أداء العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، (2) أنه لم يركز بشكل كبير على عنصر الإنعاش في فئة برنامج العمليات الممتدة وهو أمر غير ملائم لأن العمليات الممتدة تستخدم في دعم قدرة **البرنامج** على برمجة مساعدات الإغاثة الطارئة في الأزمات الممتدة بنفس القدر الذي تبرمج فيه الدعم لأنشطة الإنعاش. كذلك فإن عمليات التحول من عمليات الطوارئ إلى العمليات الممتدة تبدأ بعد عامين على أساس زمني وليس على أساس وضع مختلف مثلما يحدث عندما تتوطد الخيارات السليمة للسلام. ويتسق ذلك مع إطار السياسات الخاصة **بالبرنامج**. ولذا فإن الوضع في بداية العملية الممتدة قد لا يؤدي إلى أنشطة إنعاش مثلما هو الحال بالنسبة لبدء عمليات الطوارئ اللاحقة. وفي هذه الحالات، فإن سيطرة أنشطة الإغاثة في العملية الممتدة تعد ضرورية وملائمة. ولم ينظر فريق التقييم بصورة كافية في العوامل الخارجية الأخرى التي تحد من أداء العمليات الممتدة مثل التأثير على أنشطة **البرنامج** عندما يعجز الشركاء عن توفير المدخلات والخدمات غير الغذائية التكميلية الرئيسية.

5- وتقع توصيات فريق التقييم في خمس فئات: (1) كفاءة البرنامج، (2) الإدارة المعتمدة على النتائج، (3) التوجيهات المعيارية، (4) المسائل المشتركة بين الوكالات و(5) الميزانية. ويقدم **البرنامج** معلومات مسترجعة أولية في الفقرات التالية لكي تستنير بها مناقشات المجلس.

6- **كفاءة البرنامج**. يعالج الكثير من التوصيات التي طرحها فريق التقييم الحاجة إلى تعزيز قدرات البرمجة. وقد عالجت وسائل أخرى هذه المسألة. ويوافق **البرنامج** على أن من الضروري مواصلة عملية بناء المهارات البرامجية في جميع فئات عمله. وقد كانت هذه المسألة موضع حلقة عمل أقيمت في نوفمبر/تشرين الثاني 2003 ناقش خلالها المديرون القطريون ومستشارو البرامج الإقليمية وموظفو المقر الرئيسي نوعية البرامج في ضوء الإدارة المعتمدة على النتائج. وتبذل الجهود في الوقت الحاضر لتوفير المزيد من الدعم لموظفي البرامج الإقليميين الذين يعتبرون أول الصلات بشأن المساعدات التي تطلبها المكاتب القطرية. ويعنى الموظفون بتوضيح احتياجات التدريب الإضافية بالاعتماد على التدريب المتعلق بالمعونة الغذائية والتنمية والذي يتضمن التدريب على النهج التشاركية والأطر المنطقية وغير ذلك من الموضوعات ذات الصلة بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وغير ذلك من الفئات البرامجية. ومن المهم ملاحظة الجهود الجارية التي يبذلها **البرنامج** لتنمية قدرات الموظفين كأساس لتعيين الموظفين ورصد أدائهم وإدراك الأدوات المباشرة التي تتيح تحسين عملية تتبع مؤهلات وخبرات الموظفين.

---

[5] قام مكتب التقييم بمحاولة لمعالجة جانب القصور هذا بإجراء ثماني دراسات حالة فيما بين أغسطس/آب وديسمبر/كانون الأول 2003 لجمع معلومات إضافية، إلا أنه لم يستطع أن يجري عمليات تقييم في هذه البلدان.

7- **الإدارة المعتمدة على النتائج**. يدرك **المجلس** الجهود الجارية التي يبذلها **البرنامج** لتطبيق الإدارة المعتمدة على النتائج كنتيجة للتحسينات التي أدخلت على التخطيط البرامجي والتي أصبح من نتائجها التحسينات في تخطيط البرامج ورصد النتائج الواضحة بالفعل الآن. ويجري بذل جهود ذات صلة لبناء مهارات الموظفين وتحسين الرصد والتقييم في المجالات الفنية مثل التغذية والتمايز بين الجنسين.

8- **التوجيه المعياري**. يعلق التقرير على أن الحاجة إلى تحسين التوجيه الخاص بالعمليات الممتدة كان يمكن أن تستفيد من الاستعراض الأوثق لدليل تصميم البرامج الذي كان موجودا منذ يوليو/ تموز 2000 باعتباره مصدر المعلومات الرسمي المعتمد على شبكة الانترنت. وقد أعيد عرض دليل تصميم البرامج في نوفمبر/ تشرين الثاني 2002 في شكل جديد أسهل استخداما وتضمن تعديلا كبيرا في تدفقات عمل عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة.

9- **المسائل المشتركة بين الوكالات**. تتعلق القضايا الخاصة بالفريق العامل المعني بقضايا التحول التابع للجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية المنبثقة عن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بصورة مباشرة ببرمجة **البرنامج** في سياق العمليات الممتدة والعكس بالعكس. وسوف يستخدم التقرير الذي استكمله الفريق العامل مؤخرا في توفير المعلومات للجهود المشتركة بين الوكالات لتحقيق التطبيق المنهجي للمذكرات والأدوات الخاصة بالتوجيه والمستخدمة في عمليات التحول بعد الصراع. وسوف يواصل **البرنامج** المساهمة في هذه العملية وسوف يحتاج إلى تعديل أدواته وآلياته الداخلية وفقا لذلك.

10- **قضايا الميزانية**. تجري معالجة بعض قضايا الميزانية التي أجراها فريق التقييم في سياق استعراض طرق العمل. وفيما يتعلق بفئات ميزانية العمليات الممتدة، سوف يتعين على **البرنامج** أن يراجع الحاجة إلى فئات الإغاثة والإنعاش واللاجئين مع مراعاة متطلبات إعداد التقارير الداخلية واحتياجات الجهات المانحة.