برنامج الأغذية العالمي
WFP
wfp.org/ar

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثانية
روما، 14-18 نوفمبر/تشرين الثاني 2016

التوزيع: عام
التاريخ: 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2016
اللغة الأصلية: الإنكليزية

البند 6 من جدول الأعمال
WFP/EB.2/2016/6-B/Rev.1
تقارير التقييم

للنظر

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

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية للعراق (2010-2015)

موجز تنفيذي

غطى تقييم الحافظة القطرية هذا حافظة **البرنامج** لسبع عمليات منفذة في العراق بين عامي 2010 و2015 والاستراتيجية القطرية للفترة 2010-2014. وتناول التقييم مواءمة **البرنامج** وتموضعه الاستراتيجي؛ وعوامل عملية اتخاذ القرار الاستراتيجي وجودتها؛ وأداء الحافظة ككل ونتائجها.

ويصنف العراق ضمن الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل ويحتل المرتبة الحادية والعشرين بعد المائة من أصل 188 بلداً حسب دليل التنمية البشرية لعام 2015. غير أنه كانت للانخفاض الشديد في أسعار النفط على الصعيد العالمي في عام 2015 وتواصل الأزمة الأمنية آثار لا يستهان بها على الاقتصاد الوطني والأمن الغذائي. وقد بلغت النسبة المقدرة للأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر 22.5 في المائة من عدد سكان العراق البالغ 35.87 مليون نسمة خلال عام 2014.

ولم تتحقق الوحدة الوطنية ويحل الاستقرار وسادت التوترات السياسية وحالة انعدام الأمن خلال فترة التقييم. وبحلول نهاية عام 2015، تشرد 3.2 مليون شخص مع إقامة 3 ملايين شخص آخر في المناطق الواقعة تحت سيطرة التنظيم الإرهابي المعروف باسم داعش. وأشارت خطة الاستجابة الإنسانية في العراق لعام 2016 إلى أن حوالي ثلث سكان العراق أي 10 ملايين نسمة بحاجة إلى المساعدة الإنسانية وأن 2.5 مليون نسمة من هؤلاء يحتاجون إلى المساعدة الغذائية.

*وفقاً لسياسة التقييم (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1)، وتوخياً لاحترام سلامة واستقلال استنتاجات التقييم، فإن بعض العبارات الواردة في هذا التقرير قد لا تندرج ضمن المصطلحات الجاري استخدامها في **البرنامج**؛ ويرجى توجيه أية استفسارات بهذا الشأن إلى مديرة التقييم في **البرنامج**.*

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيدة H. Wedgwood
مديرة التقييم
هاتف: 066513-2030

السيدة G. Duffy
موظفة التقييم
مكتب التقييم
هاتف: 066513-3758

ووُضعت الاستراتيجية القطرية خلال فترة من السلام وصُممت تصميماً ملائماً لبدء تغيير دور **البرنامج** من دور "المنفِّذ" إلى دور "المُمكِّن" من خلال تقديم الدعم الإنمائي إلى السلطات الحكومية في تعزيز النظم الوطنية للحماية الاجتماعية، بما في ذلك إصلاح نظام التوزيع العام. وكانت الاستراتيجية القطرية ذات صلة باحتياجات العراق الإنسانية والإنمائية على حد سواء في وقت تصميمها ومتسقة مع أهداف الحكومة وسياساتها الوطنية.

وأصبحت الاستراتيجية القطرية عديمة الجدوى إلى حد ما عند بدء الأزمة الأخيرة وتقلص دعم الجهات المانحة للمبادرات الإنمائية في العراق. ونجح **البرنامج** في إعادة مواءمة الحافظة لتلبية الاحتياجات الإنسانية في إطار الاستجابة للطوارئ على نطاق المنظومة من المستوى 3 التي حددتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

وتبيّن من التقييم وجود ثغرة كبيرة في قاعدة البينات المستخدمة لتوجيه القرارات المتعلقة بالدعم المقدم من **البرنامج**. وكان للمكتب القطري الفضل في اتخاذ القرارات الاستراتيجية الرئيسية اللازمة للارتقاء إلى الاستجابة لحالة طوارئ من المستوى 3 على الرغم من قلة البينات الموثوقة والمحدثة. وكان استهداف السكان المتنقلين ولا سيما سكان المناطق الحضرية في عداد التحديات المطروحة. وأثر النقص الشديد في عدد الموظفين، بما في ذلك في المناصب الأساسية لكبار الموظفين، وارتفاع مستوى دوران الموظفين والتأخير في نشرهم خلال الاستجابة للطوارئ في الكفاءة التشغيلية وساهم في انعدام الاتساق في النُهج وعمليات صنع القرار.

وتبيّن من التقييم أن أداء البرامج مختلط. واستخدم **البرنامج** ميزته النسبية وخبرته اللوجستية الواسعة لدعم عدد كبير من المشردين داخلياً على نطاق منطقة جغرافية شاسعة على الرغم من العقبات المواجهة في فرص النفاذ والمشاكل الأمنية. وحدد موضعه الاستراتيجي إلى جانب الجهات الشريكة له في الأمم المتحدة بتلبية الاحتياجات الإنسانية الفورية واعتماد طرائق الدعم الأكثر مرونة. وحظي **البرنامج** بتقدير شديد لاستخدامه للتحويلات القائمة على النقد في الآونة الأخيرة من أجل دعم المشردين داخلياً على نحو فعال من حيث التكلفة وحدد الفرص الرامية إلى توطيد مكانته الراسخة في هذا القطاع.

وكانت أنشطة شبكات الأمان الاجتماعية أقل نجاحاً إذ عُلِّقت أو لم تحقق الأهداف المحددة. وساهم ذلك، إلى جانب نقص التمويل وعدم امتلاك الحكومة لبرنامج الإصلاح اللازم، في تقليص أنشطة **البرنامج** لتنمية القدرات في وقت مبكر.

ويحدد التقييم الفرص والتحديات ويقدم سبع توصيات تركز على استراتيجية قطرية جديدة تعترف بالطبيعة المطولة للنزاع في العراق والفرصة المتاحة لتوفير الدعم الأطول أجلاً لبرامج خاضعة لإشراف الحكومة وتسترشد بقاعدة متينة من البينات مع تحسين للاستهداف وتصميم البرامج.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية للعراق (2010-2015)" (WFP/EB.2/2016/6-B/Rev.1)، ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.2/2016/6-B/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

مقدمة

1- غطى هذا التقييم للحافظة القطرية الاستراتيجية القطرية **للبرنامج** القطرية في العراق للفترة 2010-2014 وأنشطة **البرنامج** للفترة 2010-2015. وقُيّم العنصر الخاص بالعراق من عملية الطوارئ الإقليمية 200433 الشاملة للاجئين السوريين في عام 2015 [1] ولم يُدرج بالتالي في نطاق هذا التقييم.

2- وتناول التقييم على غرار جميع تقييمات الحوافظ القطرية ما يلي: 1) المواءمة والتموضع الاستراتيجي لاستراتيجية **البرنامج** وحافظته القطريتين؛ 2) عوامل عملية اتخاذ القرار الاستراتيجي وجودتها؛ 3) أداء حافظة **البرنامج** ونتائجها. وأجرى فريق خارجي مستقل التقييم، الذي شاركت فيه 305 من الجهات المعنية،[2] باستخدام مزيج من الأساليب، ألا وهي: استعراض البيانات الثانوية والمنشورات؛[3] استعراض البيانات الأولية النوعية والكمية؛ إجراء زيارات إلى المواقع في مارس/آذار وأبريل/نيسان 2016، بما في ذلك مناقشات مجموعات التركيز مع المستفيدين من النساء والرجال. وشملت العقبات الوصول المقيد إلى بعض مناطق العمليات والذاكرة المؤسسية المحدودة الناتجة عن دوران الموظفين، وهو ما تم التخفيف من وطأته عن طريق إجراء استقصاءين شبكيين.

السياق

3- يصنَّف العراق ضمن الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل[4] ويحتل المرتبة الحادية والعشرين بعد المائة من أصل 188 بلداً حسب دليل التنمية البشرية لعام 2015. غير أنه كانت للانخفاض الشديد في أسعار النفط على الصعيد العالمي في عام 2015 وتواصل الأزمة الأمنية آثار لا يستهان بها على الاقتصاد الوطني والأمن الغذائي. وقُيّم الوضع في العراق حسب المؤشر العالمي للجوع لعام 2015 على أنه "خطير" مما يدرج البلد في المرتبة الثامنة والخمسين من مجموع 104 بلدان. وقد بلغت النسبة المقدرة للأشخاص الذين يعيشون تحت خط الفقر 22.5 في المائة من مجموع السكان البالغ 35.87 مليون نسمة خلال عام 2014.

4- وقدّر التحليل الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع في عام 2008 أن هناك 930 000 شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي، مع تعرض نسبة إضافية تبلغ 9.4 في المائة من السكان وتساوي 2.8 مليون نسمة لخطر انعدام الأمن الغذائي واعتمادها على الحصص الغذائية المقدمة في إطار نظام الحكومة للتوزيع العام. وعلى الرغم من عدم إجراء استقصاء شامل منذ ذلك الحين، بيّن تقييم للاحتياجات في عام 2015 أن نسبة 22 في المائة من الأسر المشردة المقيمة في المجتمعات المضيفة لم تتمكن من تلبية احتياجاتها الأساسية.[5]

5- ولم تتحقق الوحدة الوطنية ويحل الاستقرار على الرغم من الانسحاب التدريجي للقوات المسلحة للولايات المتحدة الأمريكية بين عامي 2009 و2011. وسادت التوترات السياسية وحالة انعدام الأمن خلال فترة التقييم. وازداد حضور التنظيم الإرهابي المعروف باسم داعش وتأثيره ولم يُعكس هذا المسار إلا في الآونة الأخيرة. وبلغ التصاعد التدريجي لأعمال العنف ذروته في عام 2014 مما سبب التشريد على نطاق واسع وأدى إلى تحول مفاجئ في الدعم الدولي المقدم إلى العراق من التنمية إلى المساعدة الإنسانية (الشكل 1). وأسفرت السيطرة على مناطق واسعة من العراق من جانب داعش وجماعات المعارضة المسلحة عن تشريد 3.2 مليون شخص بحلول نهاية عام 2015 مع إقامة 3 ملايين شخص آخر في المناطق الواقعة تحت سيطرة داعش. وأشارت خطة الاستجابة الإنسانية في العراق لعام 2016 إلى أن حوالي ثلث سكان العراق أي 10 ملايين نسمة بحاجة إلى المساعدة الإنسانية وأن 2.5 مليون نسمة من هؤلاء يحتاجون إلى المساعدة الغذائية.[6]

---

[1] **البرنامج**، 2015، تقييم استجابة **البرنامج** الإقليمية للأزمة السورية (2011-2014) مع التقرير الموجز عن التقييم WFP/EB.A/2015/7-C.

[2] جرى التشاور مع 179 جهة من هذه الجهات المعنية في إطار مناقشات مجموعات التركيز.

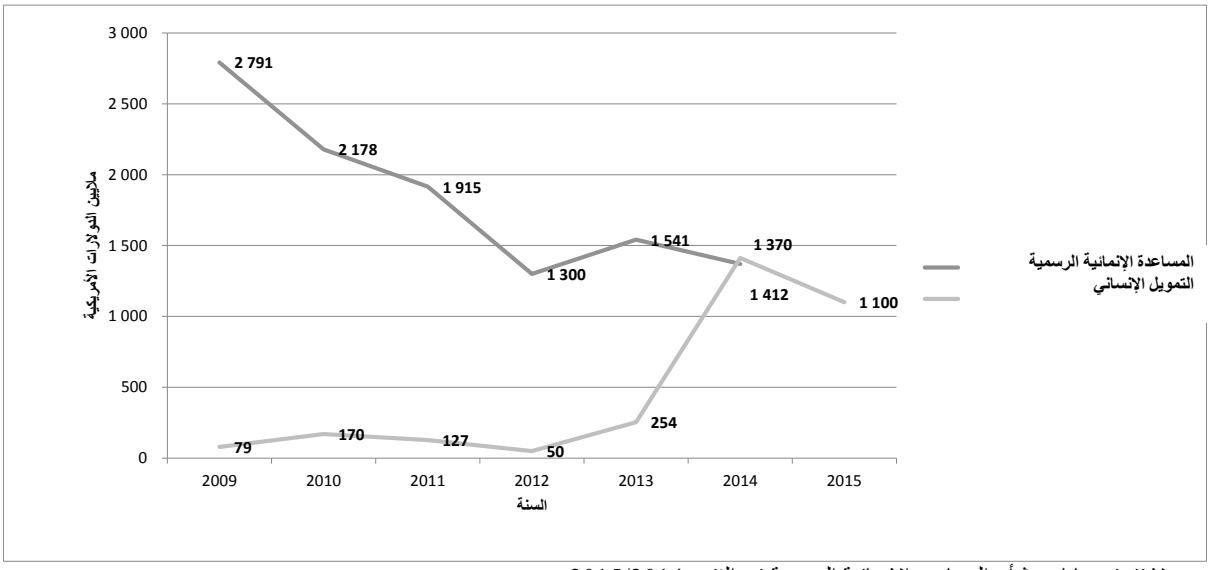
[3] بما يشمل موجزا عن المراجعة الداخلية لحسابات عمليات **البرنامج** في العراق، التقرير AR/16/08 الصادر في يونيو/حزيران 2016.

[4] http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD.

[5] مبادرة ريتش، 2015، تقييم المجموعات المتعددة لاحتياجات المشردين داخلياً خارج المخيمات في العراق.

[6] مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، 2016، خطة الاستجابة الإنسانية في العراق.

الشكل 1: المساعدة الدولية المقدمة إلى العراق، في الفترة 2010-2015



لا تتوفر بيانات بشأن المساعدة الإنمائية الرسمية في الفترة 2015/2014.

المصدر: http://fts.unocha.org و http://data.worldbank.org.

6- وفي أغسطس/آب 2014، فعّلت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات استجابة للطوارئ على نطاق المنظومة من المستوى 3، وهو أعلى مستوى، في العراق بهدف زيادة المعونة نظراً إلى جسامة الوضع الإنساني وصلاته بالأزمة التي تشهدها الجمهورية العربية السورية.[7]

7- وحررت القوات الحكومية العراقية بعض المناطق التي كان تنظيم داعش يسيطر عليها سابقاً وتمكن المشردون من العودة إلى مناطق معينة غير أن العديد من الأشخاص يعود إلى منازل متضررة أو مدمرة ومناطق يحتمل أن تكون مفخخة وملغومة وتقل فيها الخدمات. وتكتسي مسائل الحماية أهمية بالغة إذ تنتهك أطراف النزاع بانتظام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. ويشيع القصف العشوائي والإعدام الجماعي والاختطاف والاغتصاب والنهب والطرد في المناطق الشديدة التضرر ويهدد العنف الطائفي بتمزيق المجتمعات المحلية.[6]

8- وقد تدهورت جودة التعليم في العراق تدهوراً شديداً بسبب النزاع الحالي والركود الاقتصادي والتشرد الواسع النطاق.[6] وحُدد التفاوت بين الجنسين كتحد من التحديات الرئيسية القائمة.

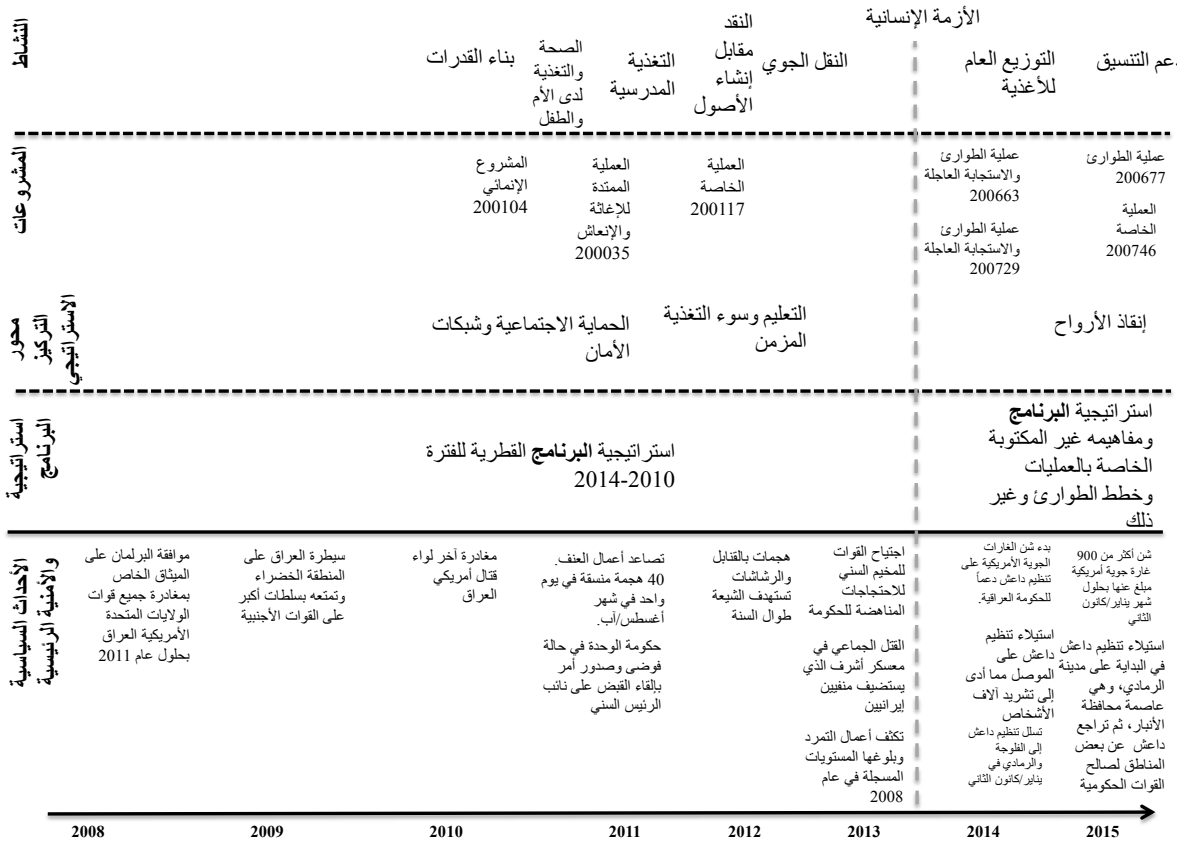
استراتيجية البرنامج وحافظته

9- يوجد **البرنامج** في العراق منذ عام 1964. وفي الفترة بين عامي 2010 و2015، تكوّنت حافظة **البرنامج** في العراق من سبع عمليات زادت قيمة ميزانيتها الإجمالية على 375 مليون دولار أمريكي وشهدت تغييراً رئيسياً في عام 2014 على النحو المبين في الشكل 2. وبلغ مجموع نفقات الحافظة حوالي 354 مليون دولار أمريكي في الفترة بين عامي 2010 و2015 وأُنفق معظم هذا المبلغ أي ما يساوي 291 مليون دولار أمريكي على عمليات الطوارئ. وتلقت عمليات الطوارئ وعمليات الإغاثة/الإنعاش 74 في المائة و78 في المائة على التوالي من احتياجاتها المقررة في الميزانية في حين أن المشروع الإنمائي لم يتلق سوى 12 في المائة منها. وأتاحت خطط الاستجابة الإنسانية الإطار المشترك للاستجابة الإنسانية بتقديم أكثر من 33 في المائة من مجموع التمويل المخصص لهذه الخطط في عام 2015 إلى **البرنامج** والمجموعات التي يقودها.[8]

[7] صُنفت عملية الطوارئ في العراق على أنها استجابة **البرنامج** للطوارئ من المستوى 3 في 11 أغسطس/آب 2014 ومُددت حتى 28 فبراير/شباط 2017.

[8] مجموعة الأمن الغذائي العالمي ومجموعة اللوجستيات ومجموعة الاتصالات في حالات الطوارئ.

الشكل 2: حافظة البرنامج القطرية للعراق، في الفترة 2010-2015



المصدر: فريق التقييم.

10- واسترشدت الاستراتيجية القطرية (2010-2014) المصممة خلال فترة من السلام بالمبدأ الذي مفاده أن يضطلع **البرنامج** بدور دعم السلطات في تعزيز الفعالية والشفافية في استخدام مواردها المخصصة لإيجاد حلول لانعدام الأمن الغذائي نظراً إلى كون العراق بلداً متوسط الدخل ومزدهراً نسبيا. وركز المكتب القطري التابع **للبرنامج** في العراق في البداية جهوده على الدعم الإنمائي عبر مشروعين[9] بدعم مالي من حكومة العراق. بينما ركز المشروع الإنمائي على تعزيز النظم الوطنية للحماية الاجتماعية من خلال إصلاح نظام التوزيع العام وتنوع شبكات الأمان الاجتماعية المرتبطة بالقطاع الإنتاجي. وترجع العلاقة الطويلة الأمد بين نظام التوزيع العام **والبرنامج** إلى الفترة التي أنشأت فيها الأمم المتحدة برنامج "النفط مقابل الغذاء" في عام 1995.

11- واستُهلت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش بالتزامن مع المشروع الإنمائي في أبريل/نيسان 2010، ومن المنتظر في الوقت الحالي الموافقة على تمديدها حتى ديسمبر/كانون الأول 2016.[10] وقد عُلق العنصر الرئيسي المتصل بالتغذية المدرسية في يناير/كانون الثاني 2014[11] نتيجة لنزاع لم تتم تسويته على البسكويت الغني بالطاقة المستورد، مما أدى إلى التجميد اللاحق للتمويل الحكومي المنقول إلى **البرنامج** في عام 2013 لتمويل جولة ثانية من التغذية المدرسية.[12] ونُفذت أنشطة المساعدة

[9] المشروع الإنمائي 200104 "تنمية القدرة على إصلاح نظام التوزيع العام وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعية للمجموعات الضعيفة في العراق" والعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200035 "تقديم الدعم للمجموعات الضعيفة".

[10] كان من المقرر أصلاً أن تغطي العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200035 فترة السنتين الممتدة من أبريل/نيسان 2010 إلى مارس/آذار 2012 إلا أن ميزانيتها نُقحت تسع مرات. واعتُمدت مذكرة مفاهيمية في 19 أغسطس/آب 2015 ليواصل المشروع الإنمائي 200855 أنشطة **البرنامج** الإنمائية التي تنفذ حالياً عن طريق العملية الممتدة.

[11] ظلت التغذية المدرسية في بعض المواقع تستخدم سلعاً غذائية تراكمت من عام 2013.

[12] خضعت هذه المسألة لتحقيق أجراه مكتب التفتيش والتحقيق التابع **للبرنامج** (التقرير غير متاح لفريق التقييم) ومراجعة داخلية للحسابات.

الغذائية مقابل إنشاء الأصول عبر التحويلات القائمة على النقد خلال الفترة 2011-2013 بينما استهدفت الأنشطة المتصلة بصحة وتغذية الأم والطفل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و59 شهراً والحوامل والمرضعات.

12- وبحلول عام 2014، أدى تصاعد النزاع والتشرد إلى بدء تنفيذ عمليتي طوارئ ممولتين من حساب الاستجابة العاجلة[13] أُدمجتا لاحقاً في عملية واحدة.[14] واستُهلت أيضاً عمليتان خاصتان لتغطية أعمال مجموعة اللوجستيات ومجموعة الاتصالات في حالات الطوارئ اللتين يقودهما **البرنامج**.

13- وجرى توسيع نطاق عمليات الطوارئ لتلبية الاحتياجات المتزايدة من عدد أولي من المشردين يبلغ 000 240 شخص إلى 2.2 مليون مشرد داخلياً في المخيمات والمجتمعات المضيفة وللاستجابة للسكان الموجودين في مناطق النزاع التي يمكن الوصول إليها. ووُزعت المساعدة الطارئة المنقذة للأرواح في شكل طرود غذائية أسرية وحصص للاستجابة العاجلة من السلع الغذائية الجاهزة للاستهلاك على المشردين المتنقلين. ووُزعت في وقت لاحق وعند الاقتضاء قسائم السلع لشراء السلع الغذائية في متاجر معينة للبيع بالتجزئة.

نتائج التقييم

المواءمة والتموضع الاستراتيجي

14- صُممت الاستراتيجية القطرية تصميماً ملائماً لبدء تغيير دور **البرنامج** إلى دور "المُمكِّن" بدلاً من دور "المُنفِّذ" (الفقرة 10). ومع ذلك، كان نظام الحكومة للتوزيع العام لا يعمل بكامل طاقته إلى حد بعيد، وقد افتقرت برامج الحكومة للتغذية المدرسية إلى الفعالية،وحدد آخر تحليل شامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع (2008) جيوب انعدام الأمن الغذائي. وكانت الاستراتيجية القطرية تتصل باحتياجات العراق الإنسانية والإنمائية في وقت تصميمها وتتسق أيضاً مع أهداف الحكومة وسياساتها الوطنية.

15- وتبيّن من التقييم أيضاً أن الاستراتيجية القطرية تتواءم على وجه تام مع خطة **البرنامج** الاستراتيجية للفترة 2008-2013 بتناول الأهداف الاستراتيجية 3 و4 و5 بالتحديد[15] وتظل ترتبط بالأهداف الاستراتيجية 1 و2 و4 من خطة **البرنامج** الاستراتيجية اللاحقة للفترة 2014-2017.

16- واستندت الاستراتيجية القطرية إلى التحليل الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع لعام 2008 وسياسات التنمية الوطنية والمشاورات مع ممثلي الحكومة من بغداد وإقليم كردستان العراق.

17- وإجمالاً، عمل المكتب القطري باتساق وثيق مع عدد من الوزارات الحكومية وإن لم تف الأنشطة بعينها بالتوقعات. وفي السنوات الأخيرة، خضع نظام التوزيع العام الذي تديره وزارة التجارة لتدقيق وطني ودولي وقُبلت مسألة ضرورة إصلاحه من حيث المبدأ في الدوائر الحكومية. وعليه، كان استخدام المشروع الإنمائي لتحسين القدرة اللوجستية والكفاءة الداخلية لنظام التوزيع العام متوائماً تماماً مع الأهداف الرسمية إلا أن الفشل يكاد يكون أمراً لا مناص منه في حال انعدام قبول الحكومة اللازم.

18- وما زال أداء نظام التوزيع العام يفتقر إلى الفعالية والشفافية، وتظل الحاجة إلى برامج وطنية للحماية الاجتماعية وشبكات الأمان تعتبر مسألة حيوية. وقد حظي استخدام **البرنامج** للتحويلات القائمة على النقد في الآونة الأخيرة لدعم المشردين داخلياً بقبول تام على جميع مستويات الحكومة، واتفقت الجهات صاحبة المصلحة المجيبة بشكل متسق على اعتبار هذه الطريقة السبيل الأفضل للمضي قدماً كلما أمكن الأمر.

---

[13] عملية الطوارئ الممولة من حساب الاستجابة العاجلة 200663 "المساعدة الغذائية الطارئة للمشردين داخلياً في العراق نتيجة القتال في الفلوجة والرمادي" وعملية الطوارئ الممولة من حساب الاستجابة العاجلة 200729 "المساعدة الغذائية الطارئة للأشخاص المشردين داخلياً في العراق نتيجة للقتال في مدينة الموصل ومحافظة نينوى".

[14] عملية الطوارئ 200677 "المساعدة الطارئة للسكان المتأثرين بأزمة الأنبار".

[15] الهدف الاستراتيجي 3 – استعادة الحياة وسبل كسب العيش وإعادة بنائها في حالات ما بعد الصراع أو حالات ما بعد الكوارث أو حالات الانتقال؛ والهدف الاستراتيجي 4 – الحد من الجوع ونقص التغذية المُزمنين؛ والهدف الاستراتيجي 5 – تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع من خلال استراتيجيات تسليم المسؤولية والمشتريات المحلية.

19- ومع ظهور حالة انعدام الأمن المرتبطة بتنظيم داعش، نجح **البرنامج** في إعادة مواءمة الحافظة لتلبية الاحتياجات الإنسانية وعزز مشاركته مع وزارة الهجرة والمهجرين المسؤولة عن مساعدة المشردين داخليا.

20- وفي بيئة تشغيلية صعبة تفيد فيها بعض وكالات الأمم المتحدة بأن فريق الأمم المتحدة القطري لا يعمل بأقصى طاقاته، تمكن **البرنامج** من تنظيم جوانب مواءمته الاستراتيجية ليسمح للفريق بالعمل. وتعاون **البرنامج** عبر آلية الاستجابة السريعة التي تحظى بكامل الاحترام مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ومع صندوق الأمم المتحدة للسكان في الآونة الأخيرة من أجل توفير حصص الاستجابة العاجلة لمدة ثلاثة أيام للأشخاص الذين تشردوا مؤخرا. و**للبرنامج** أيضاً علاقات عمل جيدة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تتصل بتعزيز اعتماد استجابة نقدية عند الاقتضاء. والتدبير الأخير الذي اتخذه **البرنامج** لإعداد بطاقة لنظام العمليات النقدية (SCOPE) يمكن من خلالها إجراء التحويلات من منظمات متعددة بمثابة خطوة مهمة في هذا الاتجاه تتمشى مع أوجه تفضيل المستفيدين ويُحتمل أن تثبت أنها أكثر مرونة وفعالية من حيث التكلفة.

العوامل المحركة لعملية اتخاذ القرار الاستراتيجي وجودتها

21- أصبحت الاستراتيجية القطرية عديمة الجدوى إلى حد ما بعد بدء الأزمة الأخيرة وتفلص دعم الجهات المانحة للمبادرات الإنمائية في العراق. وأعاد المكتب القطري توجيه محور تركيزه على النحو الملائم ليستهدف عمليات الطوارئ بالاستفادة على أفضل وجه من ميزة **البرنامج** النسبية في العراق لتلبية الاحتياجات الإنسانية في الأمد القصير. وبوصفه منظمة ذات قدرات لوجستية مثبتة فإن توفير **البرنامج** للإمدادات الغذائية على نطاق واسع عبر منطقة جغرافية واسعة أمر يندرج في نطاق ولايته وخبرته المؤسسية. وقد تحسنت تغطية **البرنامج** تحسناً ملحوظاً بفضل إضافة شبكة من الجهات الشريكة المتعاونة المحلية والدولية إلى تلك الخبرة واستخدام مخازن ممونة استراتيجياً للوصول إلى مناطق يتعذر على موظفي **البرنامج** ومركباته النفاذ إليها.

22- وتبيّن من التقييم وجود ثغرة كبيرة في قاعدة البينات المستخدمة لتوجيه القرارات المتعلقة بالدعم المقدم من **البرنامج**، ألا وهي: عدم إجراء تقييم شامل لهشاشة الأوضاع الوطنية ودراسة استقصائية معمقة لوضع الأمن الغذائي أو اقتصاد الأسر في صفوف المشردين منذ بدء حالات التشرد الكبير في أواخر عام 2014. وتعتبر فترة الثماني سنوات الفاصلة بين آخر تحليل شامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع والتحليل الشامل الذي يجري إعداده في الوقت الحالي بالاشتراك مع وزارة الصحة طويلة جداً حتى لو كان من الممكن فهمها في ضوء العقبات الأمنية وقدرة الحكومة الراهنة.[16] وكان من المفروض أن تُجري مجموعة الأمن الغذائي العالمي التي يقودها **البرنامج** في مرحلة ما تقييماً للأمن الغذائي في حالات الطوارئ.

23- وكان استهداف السكان المتنقلين ولا سيما سكان المناطق الحضرية في عداد التحديات المطروحة. وبدت مشاعر الاستياء من نهج الاستهداف الذي اعتمده **البرنامج** لدى الحكومة والشركاء المتعاونين. وفي البداية، قُدمت المساعدة الغذائية الشاملة على أساس الوضع أي قُدمت إلى جميع المشردين داخلياً الحاصلين على بطاقات نظام التوزيع العام. ومع ذلك، طُبقت في عام 2015 معايير الاستهداف الديمغرافي[17] المبنية على تقييمات محلية مثل التقييم السريع للأمن الغذائي الذي أجرته مبادرة ريتش[18] لاختيار المشردين داخلياً، المؤهلين للحصول على مساعدة **البرنامج**. وحُسّن النهج مع مرور الزمن غير أنه لم يأخذ في الاعتبار الفوارق الاجتماعية والاقتصادية في مجتمعات المشردين داخلياً أو الجوانب الثقافية المتعلقة بقدرة المرأة على العمل خارج الأسرة أو الفوارق الإقليمية داخل العراق في حد ذاته. وإذ أقر التقييم بالتحديات المطروحة، اعتبر أنه كان ينبغي استهلال نهج للاستهداف قائم على الاحتياجات في وقت أبكر.

---

[16] تقرر أن تجري اليونيسف دراسة استقصائية متعددة المؤشرات حسب المجموعات في منتصف عام 2014 إلا أن الجهاز المركزي للإحصاء افتقر إلى القدرة الكافية لإجراء تحليل شامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع في الوقت ذاته حسب ما تفيد به التقارير.

[17] شملت المعايير الأولية للأهلية الأشخاص الحاصلين على بطاقات نظام التوزيع العام، والأسر التي لا يضم أفرادها بالغين في سن العمل تتراوح أعمارهم بين 18 و60 سنة، و/أو الأسر التي يكون أحد أفرادها أو أكثر معانياً من عجز عقلي أو بدني والأسر التي تعيلها امرأة وخصوصاً أرملة؛ و/أو الأسر التي تتاح لها فرص محدودة للعمل أو لا تتاح لها هذه الفرص.

[18] مبادرة ريتش، يوليو/تموز 2015، التقييم السريع للأمن الغذائي لدى المشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة – إقليم كردستان العراق.

24- وكان للمكتب القطري الفضل في اتخاذ القرارات الاستراتيجية الرئيسية اللازمة على الرغم من قلة الأدلة الموثوقة والمحدثة عند الارتقاء بسرعة من عمليات صغيرة نسبياً إلى أنشطة الاستجابة لحالة طوارئ من المستوى 3. وجُمعت المساهمات من مجموعة من الجهات المعنية الرئيسية، وطُلبت المشورة التقنية بشأن الاستهداف من المقر الرئيسي وتم اتباعها. وعلى الرغم من ذلك، كان من الممكن تحسين هذه الإجراءات من خلال تعزيز مشاركة الجهات الشريكة في القرارات المتخذة، ومن ثم ملكيتها لها.

25- وأثر النقص الشديد في عدد الموظفين، بما في ذلك في المناصب الأساسية لكبار الموظفين،[19] وارتفاع مستوى دوران الموظفين والتأخير في نشرهم خلال الاستجابة للطوارئ في الكفاءة التشغيلية، وساهم في انعدام الاتساق في النُهج وعمليات صنع القرار. ومن المسائل التي اكتست أهمية خاصة الافتقار إلى موظفين أساسيين لشغل مناصب تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها والرصد والتقييم مما حد من قدرة المكتب القطري على التحليل والرصد ومن دعمه لعمليات اتخاذ القرار المسندة بالأدلة. واستُخدم الرصد الذي تقوم به أطراف ثالثة كوسيلة مكملة خصوصاً وليس حصراً في المناطق التي لا يمكن الوصول إليها. ومع ذلك، لم يكن التبليغ مرضياً من حيث انتظامه وجودته ولم يتسن استخدامه لتوجيه القرارات بشأن البرامج.[20]

أداء الحافظة ونتائجها

26- أجري تقييم أداء الحافظة ونتائجها أساساً بالمقارنة مع بيانات النواتج التي تغطي الفترة 2012-2015 نظراً إلى وجود أوجه تناقض وثغرات في بيانات الحصائل، وعدم توفر بيانات أساسية متصلة بعمليات الطوارئ، والافتقار العام إلى بيانات موثوقة خاصة بالفترة 2010-2012. وكان أداء البرامج مختلطاً (الشكل 3). وفي أوائل فترة التقييم، ساعد **البرنامج** والجهات الشريكة له سكان العراق في جميع المحافظات الأمس حاجة إلى المساعدة وإن قَلّت هذه المساعدة عن المساعدة المقرر تقديمها أصلاً بسبب مواجهة تحديات تشغيلية ونقص التمويل.

27- وحققت *عمليات الطوارئ* عموماً نواتج أعلى من المستويات المتوقعة على الرغم من العقبات المتعلقة بفرص النفاذ والمشاكل الأمنية. وكانت تغطية التحويلات القائمة على النقد أدنى من التغطية المقررة نتيجة للتأخير في إرساء نظام تشغيلي إذ شملت 66 في المائة من العدد المقرر للمستفيدين. أما تغطية أنشطة النقد مقابل العمل في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش فقد تجاوزت المستويات المتوقعة إذ بلغت نسبتها 118 في المائة.

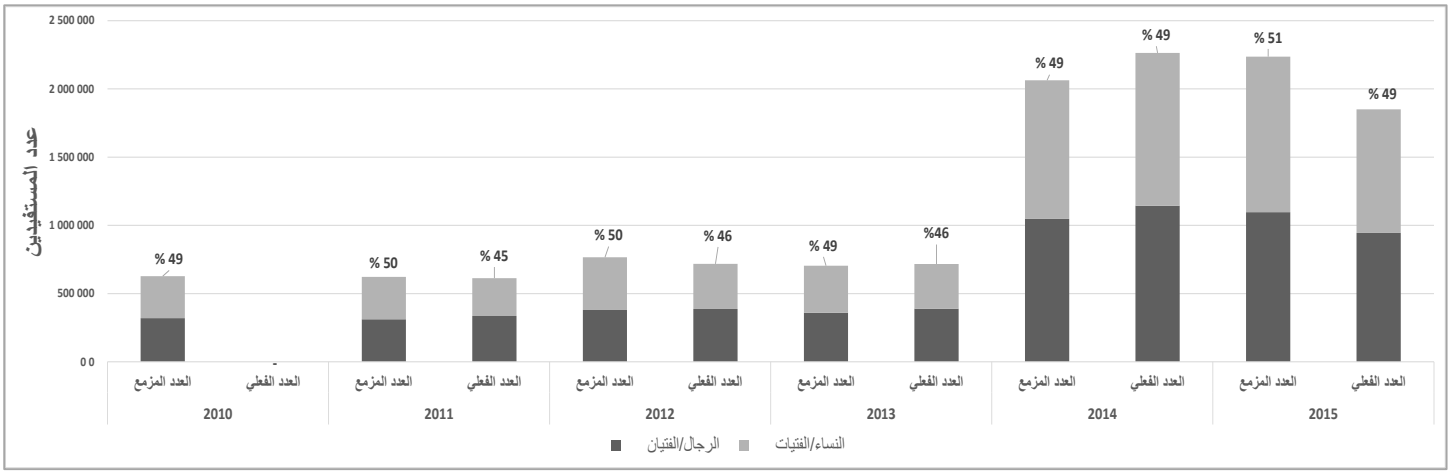
28- وفي أواخر عام 2015، استهل **البرنامج** مشروعاً تجريبياً للتحويلات النقدية لمدة ستة أشهر لصالح 000 11 مشرد داخلياً في إقليم كردستان العراق. وعقب استهلال المشروع التجريبي، أكدت المقابلات مع المخبرين الرئيسيين المؤلفين من جميع الجهات الفاعلة والمستفيدين أن المبالغ النقدية تمثل الطريقة المفضلة لتنفيذ أنشطة الاستجابة القادمة في العراق بدلاً من القسائم أو عمليات توزيع المواد الغذائية العينية.

29- وكانت كمية السلع الموزعة في البداية أقل من الكمية المقررة بسبب العقبات المتعلقة بفرص النفاذ. وسُدّ هذا النقص في عام 2015 عندما أُضيفت منتجات مغذية خاصة للأطفال إلى الحصص الغذائية في آلية الاستجابة السريعة مما دفع عمليات التوزيع إلى تجاوز المستويات المستهدفة المقررة بنسبة 40 في المائة إلا أنها شملت عدداً أقل من المستفيدين.

[19] في مناصب منسق الطوارئ، ونائب المدير القطري، ورئيس البرنامج، والمسؤول عن تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والمسؤول عن الرصد والتقييم على سبيل المثال.

[20] من السابق لأوانه تقييم مدى فعالية الاستثمارات في تدريب موردي الرصد الذي تقوم به أطراف ثالثة من جانب المسؤول عن الرصد والتقييم في المكتب القطري وهو موظف دولي.

الشكل 3: المجموع المقرر مقابل المجموع الفعلي للمستفيدين، حافظة العراق للفترة 2010-2015



المصادر: التقارير الموحدة عن المشروعات في الفترة 2010-2015.

30- وأبدت مجموعة كبيرة من الجهات المعنية تقديرها الشديد للتأثير الفوري لآلية الاستجابة السريعة بوصفها أول خط للاستجابة للسكان المشردين المتنقلين. ونسّق **البرنامج** استجابته الغذائية مع اليونيسف التي أتاحت المياه ولوازم النظافة الشخصية بينما بدأ صندوق الأمم المتحدة للسكان يوفر اللوازم الصحية النسائية في أواخر فترة التقييم.[21] وتقرر توزيع الطرود الغذائية الأسرية من أجل تكملة الحصص الغذائية المقدمة في إطار نظام التوزيع العام. وبصفة عامة، عبرت المناقشات التي أجرتها مجموعات التركيز مع المستفيدين عن الارتياح لحصص الطرود الغذائية الأسرية على الرغم من الشكاوى المنتظمة التي قُدمت بشأن جودة/نوع الأرز. وكانت عملية التوزيع جيدة وفترات الانتظار مقبولة حسبما ورد ذكره في تقارير رصد الأطراف الثالثة وما أكدته المقابلات التي أجريت مع الجهات الشريكة والمستفيدين لأغراض التقييم. وأعرب المستفيدون عن تقديرهم الخاص لانتظام المساعدة الغذائية المقدمة مقارنة بعمليات التوزيع لمرة واحدة التي تضطلع بها منظمات أخرى.

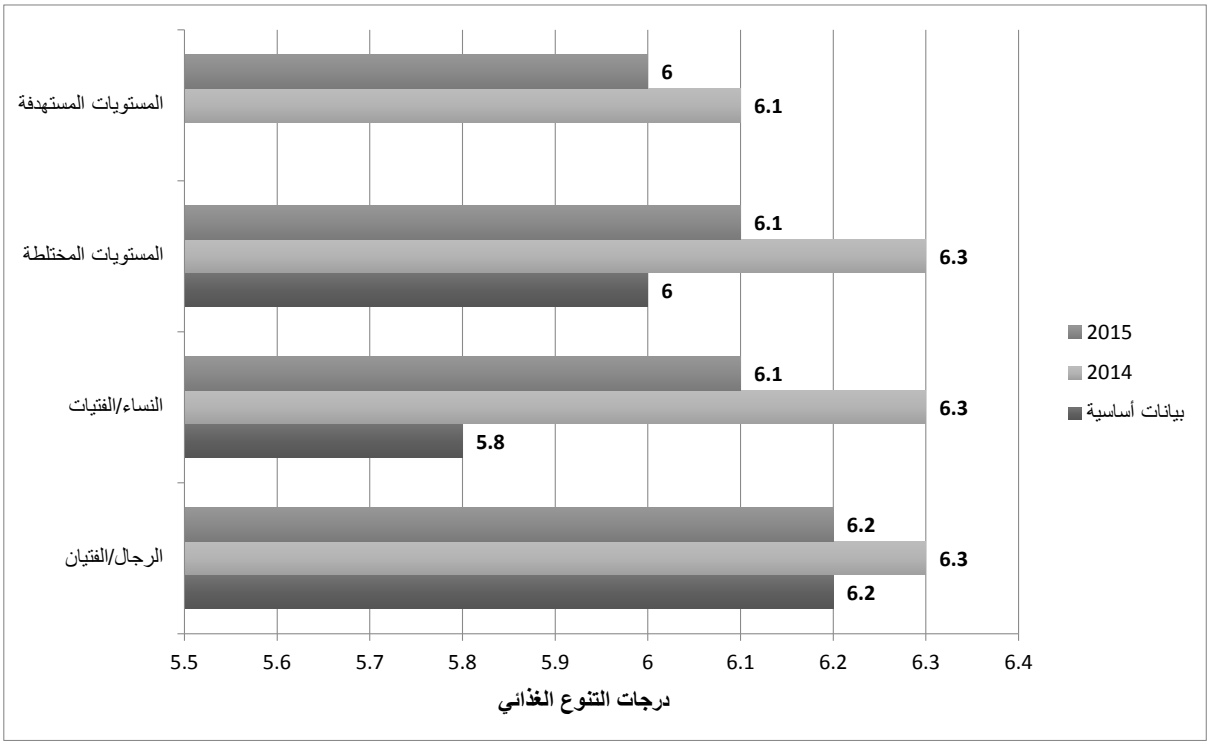
31- وفي عامي 2014 و2015، تجاوزت درجات التنوع الغذائي لدى المشردين داخلياً المستويات المستهدفة (الشكل 4). وأفادت البيانات المجمعة عن استراتيجيات التصدي بأن المستفيدين من **البرنامج** هم أقل استخداماً على الأرجح لاستراتيجيات التصدي السلبية[22] مما يدل إلى حد ما على فعالية المساعدة الغذائية المقدمة إلى المشردين داخليا. وبقيت النسبة المئوية للأسر ذات الدرجات السيئة للاستهلاك الغذائي متدنية وفي حدود المستويات المستهدفة. وعلى الرغم من ذلك، حجبت هذه الحصيلة التي تبدو إيجابية أوجه التباين بين الأسر التي تعيلها الأنثى والأسر التي يعيلها الذكر وينبغي أيضاً توخي الحذر في تناولها لأن البيانات الأساسية وبيانات الرصد لم تكن قابلة للمقارنة.[23]

[21] http://www.save-iraq.info/response-plan/rapid-response-mechanism/.

[22] التقرير الموحد عن المشروعات لعملية الطوارئ 200677 في عام 2014.

[23] تشمل هذه البيانات المستفيدين من الطرود الغذائية الأسرية والقسائم.

الشكل 4: درجات التنوع الغذائي لدى المشردين داخليا، في الفترة 2014-2015



المصادر: التقارير الموحدة عن المشروعات لعملية الطوارئ 200677 في عامي 2014 و2015.

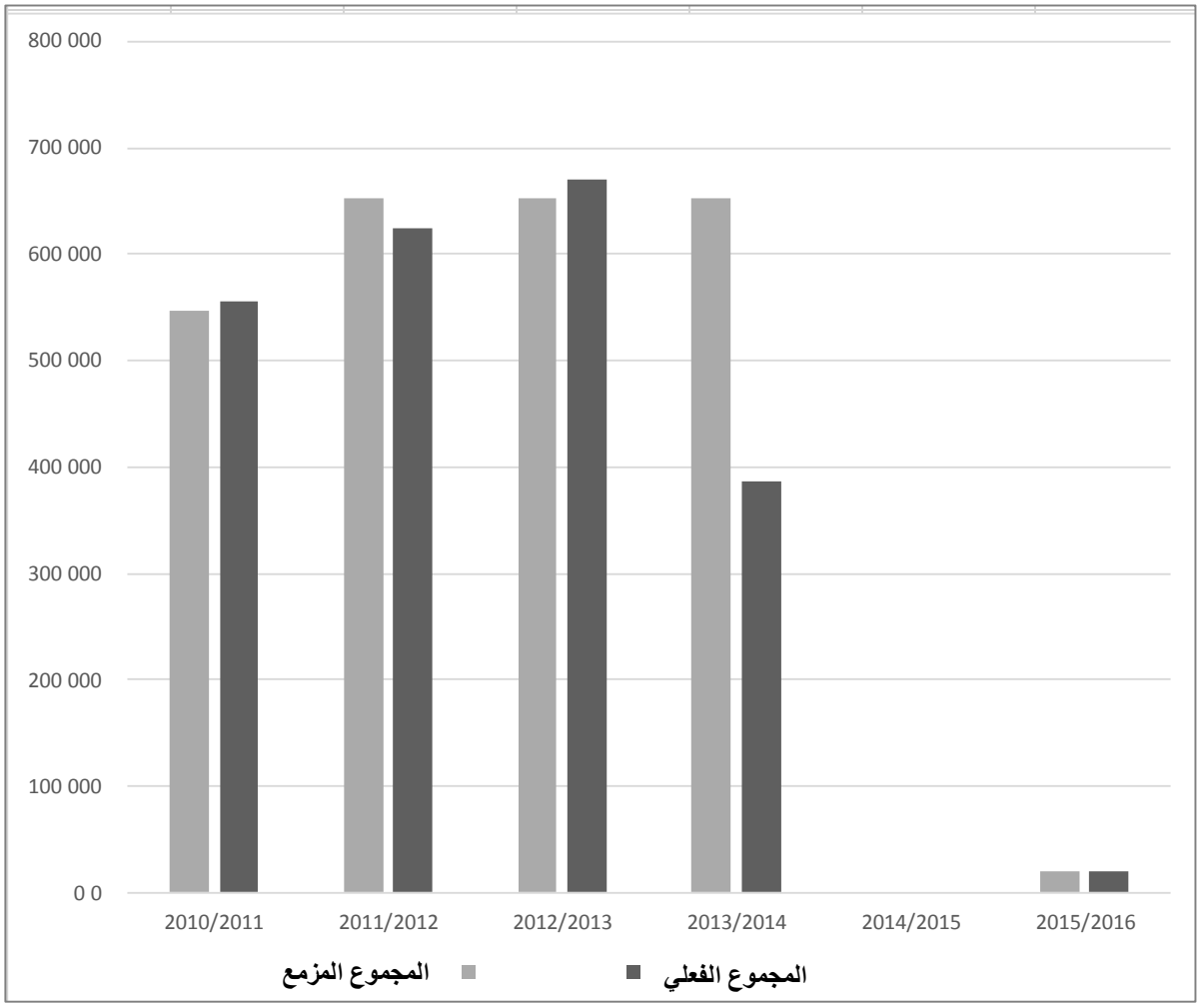
32- ولم تبلغ *الأنشطة المتصلة بالصحة والتغذية لدى الأم والطفل* المستويات المستهدفة المتوقعة من النواتج أو الحصائل. ولم تحقق معدلات التعافي البالغة 70 في المائة في عام 2012 و69 في المائة في عام 2013 ومعدلات التخلف عن العلاج البالغة 29 في المائة في عام 2012 و31 في المائة في عام 2013 من أجل معالجة سوء التغذية الحاد المعتدل غايات مشروع اسفير[24] وشملت الأسباب المحددة لارتفاع معدلات التخلف عن العلاج ضعف مستوى الوعي في صفوف الأمهات ومقدمي الرعاية وصعوبة الوصول إلى المراكز الصحية من المناطق الريفية النائية وقلة تقبل الأطفال لمستحضر Plumpy الغذائي المقدم.

33- وكانت أنشطة *التغذية المدرسية* تمضي في مسارها الصحيح حتى وقفها في عام 2014 على النحو المبين في الشكل 5. ففي الفترة 2012/2011، كانت الزيادة في معدلات الالتحاق بالمدارس في المناطق المستفيدة من مساعدة **البرنامج** أعلى من الزيادة المسجلة على المستوى الوطني[25] وشددت المعلومات غير الرسمية المحصَّلة من المدرسين أثناء الزيارات الميدانية على تحسّن انتباه الأطفال وأدائهم المرتبطين باستهلاك البسكويت الغني بالطاقة. وشملت المرحلة الأولى من مشروع تجريبي منفذ في أوائل عام 2015 أكثر من 000 20 تلميذ في مرحلة التعليم الابتدائي في محافظة ذي قار. وأظهر المشروع باستخدام سلة غذائية معتمدة على المشتريات المحلية بعض الآثار الإيجابية الأولية على المواظبة على الدراسة وحظي بتقدير شديد من جانب الطلاب والآباء والإدارة المحلية.

[24] غايات مشروع اسفير هي أن تزيد معدلات التعافي على 75 في المائة وأن تقل معدلات التخلف عن العلاج عن 15 في المائة.

[25] التقارير الموحدة عن المشروعات في الفترة 2012/2011.

الشكل 5: العدد الفعلي مقابل العدد المزمع للمستفيدين من التغذية المدرسية، في الفترة 2010-2015



المصادر: التقارير الموحدة عن المشروعات لعامي 2014 و2015 للعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200035

34- وحدّ ضعف الذاكرة المؤسسية وارتفاع مستوى دوران الموظفين من القدرة على تقييم كفاءة المساعدة التقنية المقدمة عبر برنامج التغذية المدرسية. ومع ذلك، اتضح أن هذه المساعدة لم تحقق النتائج المرجوة. وعلى الرغم من الجهود العديدة المبذولة والأنشطة المنفذة على النحو الواجب لتنمية القدرات، لم تتحكم وزارة التعليم في برنامج وطني ولم توضع استراتيجية لتسليم المسؤولية.

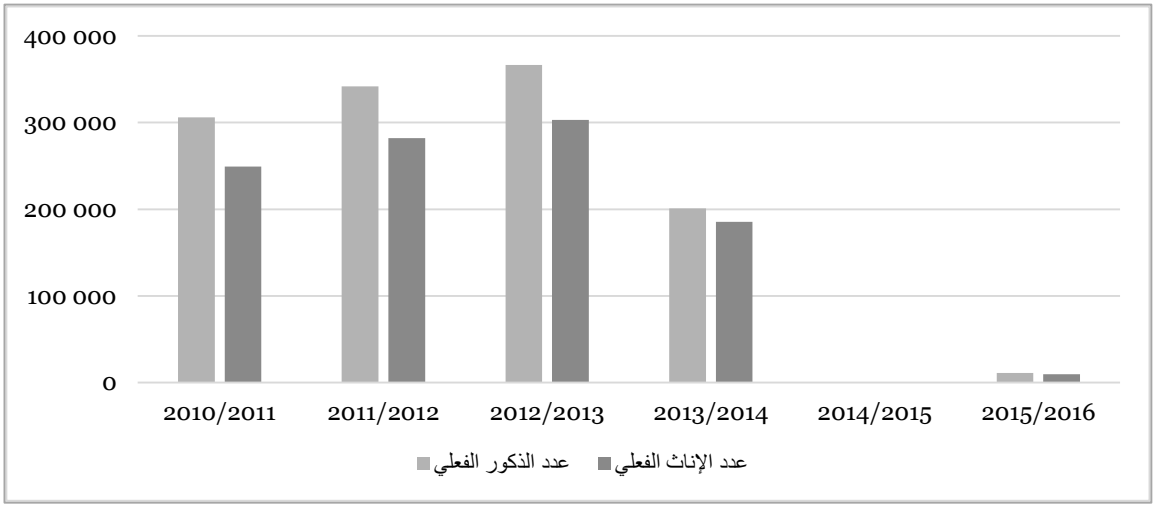
35- ويتطلب النجاح في *تنمية القدرات* التزام الحكومة التام بالإصلاح، ووضع خطة عمل مفصلة، والدعم من الجهات المانحة، وتوفر الموظفين المتمرسين الذين يتمتعون بمجموعة من الخبرات. وقد أكدت المقابلات مع الجهات المعنية الرئيسية عدم توفر أي من هذه المتطلبات لإصلاح نظام التوزيع العام. ولا يُستغرب بالتالي أن أهداف الاستراتيجية القطرية والجهود المتصلة بها الرامية إلى تحسين كفاءة إدارة سلسلة الإمدادات من خلال التدريب ونقل التكنولوجيا أثبتت أنها ليست واقعية ولا فعالة.

36- وفي سبتمبر/أيلول 2013، تفاوض **البرنامج** باسم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بشأن مبلغ من الحكومة قدره 1.8 مليون دولار أمريكي كآلية للتمويل المشترك تهدف إلى تعزيز قدرة السلطات على تحسين استهداف الفئات الضعيفة. ولم يبلَّغ عن أي حصائل. وأبدت الوزارة اهتمامها الشديد باستئناف أنشطة تنمية القدرات ولا سيما في مجال تحليل هشاشة الأوضاع بهدف تحسين استهداف المستفيدين بالنسبة إلى أنشطة التدريب المهني. وهذا أمر قد يتيح فرصة سانحة لتعاون **البرنامج** مع منظمة الأغذية والزراعة ووكالات الأمم المتحدة الأخرى التي تتمتع بهذه الخبرة المحددة.

37- *الاعتبارات الجنسانية*: افتقرت أنشطة تصميم البرامج وتنفيذها ومناصرتها في وقت مبكر إلى تحليل الاعتبارات الجنسانية ولم تتصد للفوارق بين الجنسين في مستوى مواظبة الفتيات على الدراسة في إطار برنامج التغذية المدرسية على سبيل المثال (الشكل 6). وعلى الرغم من ذلك، ازداد التركيز على الاعتبارات الجنسانية ابتداءً من يناير/كانون الثاني 2015 بتوجيه جميع الوثائق

عن طريق الموظف المعني بالاتصال بالمجتمعات وقضايا الجنسين[26] لضمان مراعاة اعتبارات المساواة بين الجنسين والمساءلة والحماية.

الشكل 6: التفاوت بين الجنسين لدى المستفيدين من التغذية المدرسية، في الفترة 2010-2015.



المصادر: التقارير الموحدة عن المشروعات للعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200035 في الفترة 2011-2015

38- *الفعالية*: اشترى المكتب القطري على الصعيد الدولي ما مجموعه 400 191 طن متري[27] من السلع الغذائية ووزع تحويلات قائمة على النقد بلغت قيمتها الإجمالية 893 871 80 دولاراً أمريكياً خلال الفترة المشمولة بهذا التقييم للحافظة القطرية. واستُخدمت خبرات عالية المستوى لضمان الانتشار الجغرافي الجيد لموردي السلع الأساسية، والمرونة في تسعير السلع الأساسية، وتحقيق التوازن بين شروط التسليم في الموقع وأنواع السلع الأساسية من جهة والحاجة إلى تلبية الطلبات من الميدان في الوقت المناسب وعلى نحو فعال من جهة أخرى. ومع ذلك، وردت شكاوى من المستفيدين بشأن توزيع سلع انقضى التاريخ المحدد لبيعها ولا سيما في حصص الاستجابة العاجلة.

39- وتقلبت التكلفة الصافية الإجمالية لكل طن من السلع الغذائية بين 800 و1000 دولار أمريكي تقريبا.[28] وتفوق هذه الأرقام المتوسط المؤسسي **للبرنامج** بنسبة تتراوح بين 30 و40 في المائة. وأدت ضخامة نصيب الطرود الغذائية الأسرية المكلفة وحصص الاستجابة العاجلة، والذي بلغ نسبة 82 في المائة من الكميات الإجمالية، إلى جانب الشروط التجارية للتسليم في الموقع، إلى هذه الزيادة في التكاليف والتي رأى فريق التقييم أنها مبررة لأنه لم يكن من الممكن تسليم السلع الأساسية دون هذه الشروط.

40- وشكل قرار الانتقال من صيغة الطرود الغذائية المغلفة مسبقاً بالنسبة إلى الطرود الغذائية الأسرية إلى صيغة السلع المفككة[29] خطوة إيجابية تنطوي على تحقيق وفورات بنسبة 15 في المائة. ونظراً إلى الوضع المتقلب السائد في العراق منذ منتصف عام 2014، اتسم تطبيق الشروط التجارية للتسليم في الموقع بالحصافة أيضاً بترك المسؤولية عن تسليم شحنات الأغذية للمورِّد. وبلغت تكاليف التوزيع الخاصة بعملية الطوارئ 200677 ما مجموعه 209.52 دولار أمريكي لكل طن متري أي ما يناهز المتوسط المؤسسي **للبرنامج.**

41- وأثبتت التحويلات القائمة على النقد أنها أكثر فعالية من حيث التكلفة مقارنة بالأغذية (الجدول 1). وكانت تكاليف التشغيل المباشرة لتوزيع 100 دولار أمريكي بالقيمة الصافية من التحويلات القائمة على النقد أقل من تكاليف توزيع مبلغ مساو بالقيمة

[26] بدأ الموظف المعني بالاتصال بالمجتمعات في يناير/كانون الثاني 2015 العمل مع المستفيدين لفهم ثغرات المعلومات وتحسين الاتصال بالمستفيدين.

[27] كمية مستخلصة من عائدات الشراء التي تقيدها شعبة المشتريات في المقر الرئيسي **للبرنامج** في روما. وتشمل هذه الكمية الشحنات تحت الطلب التي لم تسلَّم بعد والشحنات على متن السفن أو الشحنات العابرة وقد تختلف بالتالي عن الكميات الموزعة المبلغ عنها في التقارير الموحدة عن المشروعات.

[28] باستثناء عملية الطوارئ الممولة من حساب الاستجابة العاجلة 200667 التي جُهزت لها كمية صغيرة جداً أي 550 طناً متريا فقط، تراوحت تكاليف الأغذية لكل طن بين 800 و900 دولار أمريكي وفقاً للمقتطفات الخاصة بمشتريات **البرنامج**.

[29] تشير صيغة السلع المفككة إلى تغليف الأغذية في وحدات صغيرة يمكن فصلها.

الصافية من الأغذية بما يتراوح بين ثلاثة أضعاف وسبعة أضعاف. وبيّنت تكاليف توزيع التحويلات القائمة على النقد الخاصة بعملية الطوارئ 200677 تحقيق وفورات بنسبة تقارب 31 في المائة أي من 11.55 دولاراً أمريكياً إلى 7.84 دولار أمريكي مقارنة بالتكاليف المماثلة في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200035. وجسّد هذا الانخفاض التدابير التي اتخذها المكتب القطري لضبط التكاليف.

الجدول 1: حساب التكاليف حسب العملية، في الفترة 2010-2015

	العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200035	**عملية الطوارئ الممولة من حساب الاستجابة العاجلة 200663**	**عملية الطوارئ 200677**	**عملية الطوارئ الممولة من حساب الاستجابة العاجلة 200729**
السلع الغذائية الموزعة *(بالطن المتري)*	13 570	756	151 609	550
مجموع التكاليف الغذائية *(بالدولار الأمريكي)*	10 780 639	579 965	129 745 028	549 319
التكاليف الغذائية لكل طن *(بالدولار الأمريكي)*	794	767	856	999
مجموع تكاليف التشغيل باستثناء التكاليف الغذائية *(بالدولار الأمريكي)*	8 428 442	222 062	31 796 361	362 443
مجموع التكاليف المباشرة لكل 100 دولار أمريكي بالقيمة الصافية من الأغذية الموزعة *(بالدولار الأمريكي)*	**78.19**	**38.29**	**24.51**	**65.98**
القيمة الصافية للتحويلات القائمة على النقد الموزعة *(بالدولار الأمريكي)*	8 931 430		71 773 978	
التكاليف المصرفية وتكاليف التوزيع *(بالدولار الأمريكي)*	1 031 270		5 622 499	
مجموع التكاليف المباشرة لكل 100 دولار أمريكي بالقيمة الصافية من التحويلات القائمة على النقد الموزعة *(بالدولار الأمريكي)*	**11.55**		**7.84**	

المصدر: تحليل المقتطفات الخاصة بمشتريات **البرنامج** ونظام COMPAS – التقارير الموحدة عن المشروعات والمعلومات المالية المتاحة من المكتب القطري **للبرنامج** في العراق.

42- *المبادئ الإنسانية:* عمل **البرنامج** وفقاً لالتزاماته بالمبادئ الإنسانية في تقديم المساعدة الطارئة إلى جميع المشردين بصرف النظر عن العرق أو الدين أو الانتماء الإثني. ومع ذلك، تبرر مواطن القلق المبلغ عنها إزاء عدم تكافؤ الفرص في الحصول على البطاقات الجديدة لنظام التوزيع العام بالنسبة إلى عدد مجهول من المشردين داخلياً المنتمين إلى بعض الأقليات زيادة اهتمام **البرنامج** بضمان دعم المبادئ الإنسانية. وقد بُذلت الجهود لضمان سلامة المستفيدين لدى تحصيل المساعدة من **البرنامج**. ونُفذت العمليات بالتعاون مع الجهات النظيرة الحكومية في بغداد والسلطات في إقليم كردستان العراق ومع الحفاظ في الوقت ذاته على استقلال العمليات من خلال تنفيذ تغييرات، مثل عملية الاستهداف الأخيرة، في بعض الأحيان دون موافقة الحكومة الكاملة. وعلى الرغم من ذلك، مُنعت الوكالات الإنسانية والجهات الشريكة لها على المستوى المحلي من الوصول إلى بعض المناطق المحتلة.

الاستنتاجات

43- تواءمت تدخلات **البرنامج** خلال فترة التقييم تماماً مع الاحتياجات الإنسانية الطارئة وسياسات حكومة العراق والجهات المانحة وأهدافها في مجال تلبية الاحتياجات المتواصلة المرتبطة بشبكات الأمان الاجتماعية والتنمية بصفة عامة. واستخدم **البرنامج** ميزته النسبية وخبرته اللوجستية الواسعة لدعم عدد كبير من المشردين داخلياً على نطاق منطقة جغرافية شاسعة. وحدد موضعه الاستراتيجي إلى جانب الجهات النظيرة له في الأمم المتحدة بتلبية الاحتياجات الإنسانية الفورية وتعزيز أساليب الدعم الأكثر مرونة واعتمادها.

44- وكانت أنشطة شبكات الأمان أقل نجاحاً إذ عُلقت أو لم تحقق الأهداف المحددة. وعلى الخصوص، أثر وقف أنشطة التغذية المدرسية تأثيراً سلبياً في نتائج البرامج وفي سمعة **البرنامج** التنظيمية لدى حكومة العراق والجهات المعنية التشغيلية الأخرى. أما التغيير في الأسلوب المستخدم من الدعم العيني إلى التدخلات القائمة على النقد فقد حظي بتقدير الحكومة ووكالات الأمم المتحدة التي أرسى **البرنامج** شراكات معها. ولا بد من توخي المزيد من التطورات المتصلة ببطاقات ائتمان نظام SCOPE لتوطيد مكانة **البرنامج** الراسخة في قطاع المساعدة القائمة على النقد.

45- واستلزم الانتقال الاستراتيجي من أنشطة تنمية القدرات التي لم تعد مجدية إلى تدخلات الطوارئ من المستوى 3 تعزيز الطابع التشغيلي لعملية اتخاذ القرارات في الآونة الأخيرة. وفي هذا الصدد، برهن المكتب القطري على أنه يتحلى بالمرونة ويركز على الحلول في آن معا. ولم يكن من السهل الارتقاء من عملية قطرية صغيرة نسبياً إلى أنشطة الاستجابة لأزمة إنسانية معقدة من المستوى 3. وأثيرت المسائل المتعلقة بعملية الاستهداف الديمغرافي والعجز عن متابعة عمليات النشر القصيرة الأجل من خلال تعيين موظفين بعقود طويلة الأجل يتمتعون بالمقدرة والخبرة الملائمتين في الوقت المناسب.

46- ونقص التمويل وعدم تحكم الحكومة في برنامج الإصلاح اللازم ووقف أنشطة التغذية المدرسية أمور ساهمت كلها في تقليص أنشطة **البرنامج** لتنمية القدرات في وقت مبكر مما جعل الاستراتيجية القطرية للفترة 2010-2014 عديمة الجدوى إلى حد ما. وكالمعتاد في حالات الطوارئ، أثر انخفاض مستويات التمويل المتاح تأثيراً سلبياً في حجم الدعم المقدم إلى الأشخاص المتضررين. وينبغي أن يرسي التحليل الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع لعام 2016 وتقييم **البرنامج** المقترح للمستفيدين أسساً أوضح للتدخلات القادمة وأن يساعدا على الوفاء بمتطلبات الجهات المانحة.

التوصيات

47- **التوصية 1:** على المكتب القطري بدعم من المكتب الإقليمي أن يستهل إعداد الاستراتيجية القطرية القادمة قبل نهاية عام 2016. وينبغي أن تعترف الاستراتيجية بالطبيعة المطولة للنزاع في العراق وتتنبأ بحالات التشرد على مدى السنوات الثلاث القادمة ويتعين أن تشتمل على عملية استعراض لمنتصف المدة لتتبع التقدم المحرز وضمان الوجاهة. وينبغي إدراج ما يلي:

1) مجموعة من الأنشطة التي تشمل استمرار الدعم الجاري الذي يقدمه **البرنامج** إلى المشردين داخلياً والأنشطة الطارئة المنقذة للأرواح في شكل حصص للاستجابة العاجلة والإدارة المتواصلة للمجموعات التي يقودها **البرنامج**؛

2) تدخلات يعاد توجيهها لتنمية قدرات برامج شبكات الأمان المستهدفة في المناطق المعانية من انعدام الأمن الغذائي. وينبغي تنسيق الأنشطة مع أنشطة الجهات الفاعلة الرئيسية الأخرى بالتأكيد مجدداً على التدريب المهني وأساليب التحويلات النقدية عن طريق وزارة العمل والشؤون الاجتماعية. وينبغي النظر في إمكانية إحياء برامج التغذية المدرسية والبرامج المتصلة بصحة وتغذية الأم والطفل بناء على التعديلات الموصى بها أدناه؛

3) دعم **البرنامج** القائم على شراكات وطنية ومحلية مع الوكالات الحكومية والجهات الشريكة المتعاونة ووكالات الأمم المتحدة والمقدم لدى وضع استراتيجية متينة لحشد الموارد فقط؛

4) استراتيجية رسمية لتسليم المسؤولية/الخروج تشير إلى الجداول الزمنية لنقل المسؤوليات في جميع القطاعات وتشمل المساعدة الغذائية المقدمة إلى المشردين داخلياً وبرامج شبكات الأمان الاجتماعية الطويلة الأجل وتضم تقييماً للعقبات المواجهة والفوائد المحتملة الناتجة عن إصلاح نظام التوزيع العام من أجل تحقيق الأمن الغذائي الوطني. وتتطلب أي مبادرات قادمة التمويل من الحكومة مع توفير **البرنامج** للدعم التمكيني؛

5) الإدماج الشامل للاعتبارات الجنسانية في جميع البرامج عبر تحليل شامل لقضايا الجنسين. وعلى سبيل المثال، ينبغي استهداف التفاوت بين الجنسين من حيث مستوى مواظبة الفتيات على الدراسة في مرحلة التعليم الابتدائي والتصدي له في إطار أي تدخلات متصلة بالتغذية المدرسية في المستقبل، ويُحتمل أن يتم ذلك من خلال اقتران دعم التغذية في المدارس بتوفير الحصص الغذائية المنزلية المشروطة للفتيات.

48- **التوصية 2:** على المكتب القطري أن يجري تقييماً مفصلاً ومصنفاً حسب نوع الجنس لسبل كسب العيش والأمن الغذائي والتغذية والوضع الاقتصادي لدى المستفيدين قبل نهاية عام 2016 إضافة إلى التحليل الشامل المقرر للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع، مما يكفل تقديم الدعم إلى المستفيدين المناسبين ويتيح ما يلي:

1) معايير منقحة للاستهداف ينبغي إدراجها في تصميم البرامج الجديدة وتحل محل المعايير الحالية لاستهداف المشردين داخليا؛

2) أساس يُستند إليه عند ضمه إلى التحليل الشامل القادم للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع لعام 2016 بهدف وضع برامج مسندة إلى الأدلة في المستقبل وتحسين اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستهداف.

49- **التوصية 3:** من الأمور الملحة للغاية ضرورة أن يحل **البرنامج** على مستوى المقر الرئيسي المشاكل التي تحول دون استئناف أنشطة التغذية المدرسية المعلقة في الوقت الحالي. وإذا أعيد تنشيط برنامج التغذية المدرسية، فينبغي **للبرنامج** تعزيز دعمه المقدم إلى السلطات الوطنية والمحلية من أجل إرساء برنامج تشرف عليه الحكومة. وهذا أمر ينبغي أن يستند إلى الاستهداف على مستوى المناطق حسب المناطق المحددة المعانية من انعدام الأمن الغذائي في الأحياء الفقيرة والمناطق الريفية وأن ينفَّذ باستخدام سلة غذائية متنوعة تعتمد على المشتريات المحلية وتتناسب مع كل موقع. ومن الضروري أن تكون البرامج القادمة للتغذية المدرسية أكثر تركيزاً على النتائج وأن تشمل استراتيجية طويلة الأجل لتحقيق استدامة البرامج.

50- **التوصية 4:** على المكتب القطري أن ينتقل من استخدام الطرود الغذائية الأسرية والقسائم إلى استخدام التحويلات النقدية كطريقة للتحويل حيثما يكون ممكناً بحلول نهاية عام 2016 بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي لأسباب تتعلق بالفعالية من حيث التكلفة وأوجه التفضيل الغالبة للجهات المعنية. وينبغي إجراء تحليل لتدبير الانتقال إلى استخدام النقد من حيث اعتبارات المساواة بين الجنسين والحماية كشرط مسبق. ويتعين توظيف الاستثمارات في الجهود الرامية إلى تحديد **البرنامج** كجهة محورية في قطاع المساعدة القائمة على النقد، بما يشمل تعيين موظفين يتمتعون بالخبرات ذات الصلة بالتحويلات القائمة على النقد وتحليل الدروس المستخلصة حتى الآن واستكمال نظم التكنولوجيا والدعم لإعداد بطاقة نظام العمليات النقدية (SCOPE).

51- **التوصية 5:** على المكتب القطري أن يمنح الأولوية لتعيين الموظفين الوطنيين والدوليين وتوظيفهم من أجل شغل مناصب أساسية تشمل المناصب في مجالات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها والرصد والتقييم في أسرع وقت ممكن. وينبغي لشعبة الموارد البشرية في **البرنامج** النظر في إجراء استعراض للممارسات المؤسسية لتوظيف الموارد البشرية ونشرها في بيئة من المستوى 3 مثل العراق. وينبغي أيضاً استكشاف إمكانية مواصلة تسريع السياسات والإجراءات الإدارية.

52- **التوصية 6:** على المكتب القطري أن يضع نهجاً تشاركياً أكثر صراحة وشمولاً لإرساء الشراكات مع الحكومة والجهات الشريكة المتعاونة والمستفيدين وينفذه بحلول نهاية عام 2016. وينبغي الشروع في عملية للاستعراض الفصلي ترمي إلى ضمان حصول جميع موظفي **البرنامج** المعنيين على تعليقات المستفيدين، وخصوصاً التعليقات بشأن نوعية السلع الأساسية المتاحة والتاريخ المحدد لبيع هذه السلع، واتخاذهم الإجراءات بناء عليها واستخدامها لتحسين أنشطة البرامج. ولا بد من استعراض إدارة الاتصالات بين **البرنامج** ومختلف مستويات الهياكل الحكومية في الميدان وتحديد المسؤوليات بوضوح.

53- **التوصية 7:** على **البرنامج** أن يضمن على المستوى المؤسسي تزوّد جميع أنشطة الاستجابة القادمة من المستوى 3 بالقدرة الكافية في مجالات الرصد والتقييم وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها لكفالة إتاحة أنشطة وطنية لرسم خرائط الأمن الغذائي وتحليله يمكن أن تستند إليها عمليات استهداف المستفيدين واتخاذ القرارات الاستراتيجية والتشغيلية.

54- على المكتب القطري بدعم من المكتب الإقليمي أن يكفل توفير قدرات متسقة وراسخة للرصد الداخلي تمكَّن من إجراء تقييم أكثر شمولاً لوجاهة الدعم المقدم وفعاليته وكفاءته واستدامته وتأثيره. وينبغي له استناداً إلى الخبرات المكتسبة أن يستخدم خبرة موظفي **البرنامج** والرصد الذي تقوم به الأطراف الثالثة على أنجع وجه لضمان تواصل تحسين أنشطة البرامج.