World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثانية
روما، 26-29 نوفمبر/تشرين الثاني 2018

التوزيع: عام
التاريخ: 22 أكتوبر/تشرين الأول 2018
اللغة الأصلية: الإنكليزية

البند 7 من جدول الأعمال
WFP/EB.2/2018/7-B
تقارير التقييم
للنظر

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

تقرير موجز عن تقييم استجابة البرنامج الإقليمية للأزمة السورية (يناير/كانون الثاني 2015- مارس/آذار 2018)

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 A. Cook
مديرة التقييم
هاتف:066513-2030

السيدة M. Honjo
موظفة التقييم
هاتف: 0656513–2234

الأحداث الرئيسية أثناء استجابة البرنامج لحالة الطوارئ من المستوى ٣ المتعلقة بالأزمة السورية بعد خمس سنوات والتي تُغطيها الفترة المشمولة بالتقييم
السنة
٢٠١٥
٢٠١٦
٢٠١٧
أكثر من ٤ ملايين لاجئ
تصاعد حدة الضربات الجوية
عمليات الإخلاء في حمص في سوريا - مجموعة اللوجستيات
الوصول إلى تدمر
الوصول إلى مضايا
عمليات إسقاط جوي - دير الزور
الوصول إلى حلب
عملية الجدار الرملي الأخيرة على الحدود الأردنية
حدث كيميائي - خان شيخون
الوصول إلى دير الزور
الوصول إلى الرقة
حالات النزوح، الغوطة الشرقية، عفرين
التسلسل الزمني للعمليات التي تناولها التقييم
السنة
العملية
٢٠١٥
٢٠١٦
٢٠١٧
عملية الطوارئ السورية ٢٠٠٣٣٩
أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١١ - ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٦ تقييمات الميزانية: ١٦
المتطلبات: ٥٦٥ ٢٩٤ ٨٤٤ ٢ دولاراً أمريكياً المستلمة: ٧٨٢ ٩٩٥ ٦٧٤ ١ دولاراً أمريكياً (بحلول نهاية المشروع)
مول منها ٥٩%
العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش ٢٠٠٩٨٨
يناير/كانون الثاني ٢٠١٧ - ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٨ تقييمات الميزانية: ٢
المتطلبات: ١٥٦ ٢١١ ٨٥٤ دولاراً أمريكياً المستلمة: ١٧٢ ٦٢٦ ٤٦٧ دولاراً أمريكياً (يناير/كانون الثاني ٢٠١٨)
مول منها ٥٥%
عملية الطوارئ الإقليمية ٢٠٠٤٣٣
يوليو/تموز ٢٠١٢ - ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٦ تقييمات الميزانية: ١٨
المتطلبات: ٦٥٨ ٢٠٩ ٢١٣ ٣ دولاراً أمريكياً المستلمة: ١٧٥ ٢٠٨ ١٥٨ ٢ دولاراً أمريكياً (بحلول نهاية المشروع)
مول منها ٦٧%
العملية الإقليمية الممتدة للإغاثة والإنعاش ٢٠٠٩٨٧
يناير/كانون الثاني ٢٠١٧ - ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٨ تقييمات الميزانية: صفر
المتطلبات: ٩٢٥ ٣٧٦ ١٧٠ ١ دولاراً أمريكياً المستلمة: ٦٤١ ٩٢٤ ٩٣٥ دولاراً أمريكياً (يناير/كانون الثاني ٢٠١٨)
مول منها ٨٠%
النسبة المئوية للتمويل المستلم حسب الجهة المانحة
عملية الطوارئ السورية
العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش
العملية الإقليمية للإغاثة والإنعاش
الولايات المتحدة الأمريكية
ألمانيا
المملكة المتحدة
الاتحاد الأوروبي
متعددة الأطراف
كندا
أخرى
٠ ٠.٢ ٠.٤ ٠.٦
٢٠١٥
٢٠١٦
٢٠١٧
أعداد المستفيدين المقررة مقابل الفعلية حسب البلد والجنس والسنة
مقررة
فعلية
إناث
ذكور
سورية
مصر
العراق
الأردن
لبنان
تركيا
العدد الفعلي للمستفيدين حسب نوع العملية، الموقع والسنة
6000 000
4000 000
2000 000
0
سوريون
٢٠١٥
٢٠١٦
٢٠١٧
العدد المقرر للمستفيدين حسب نوع العملية، والموقع والسنة
سوريون
إقليميون
عملية طوارئ
عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش
أكثر من ٢ مليون طن متري من السلع وأكثر من ٢ مليار دولار أمريكي من التحويلات القائمة على النقد المقررة للاستجابة
الكمية الطنية المقررة مقابل الفعلية (بالطن المتري)
3000000
2000000
1000000
0
مقررة
فعلية
مجموع التحويلات القائمة على النقد المقررة مقابل الفعلية (دولار أمريكي)
3000000 000
2000000 000
1000000 000
0
مقررة
فعلية

موجز تنفيذي

أجرى مكتب التقييم تقييماً لاستجابة برنامج الأغذية العالمي (**البرنامج**) للأزمة الإقليمية في الجمهورية العربية السورية فيما بين يناير/كانون الثاني 2015 ومارس/آذار 2018. وغطى التقييم استجابة **البرنامج** في الجمهورية العربية السورية وفي مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا. وتناول التقييم استخدام الشراكات والتآزرات؛ والمواءمة مع الاحتياجات؛ والكفاءة والنتائج التي تحققت. وطبَّق التقييم نهجاً منظماً شمل استعراضاً وثائقياً، ومقابلات مع الموظفين والشركاء وتجار التجزئة الذين تعاقد معهم **البرنامج**، ومجموعات نقاش مركز مع المستفيدين، وملاحظة مباشرة للأنشطة.

وتبيَّن من التقييم أن **البرنامج** نفَّذ عموماً استجابة قوية وعلى قدر كبير من الكفاءة المهنية والتطور التقني إزاء الأزمة الإقليمية السورية في الفترة من يناير/كانون الثاني 2015 إلى مارس/آذار 2018. وعلى الرغم من الافتقار إلى إرشادات مؤسسية مناسبة للسياق، استفاد ملايين المحتاجين من المساعدات الغذائية العامة ومساعدات تلبية الاحتياجات الأساسية التي قدمها **البرنامج** بالاقتران مع الابتكار والتكيُّف/التجريب حيثما اقتضت الضرورة ذلك. وطبَّق **البرنامج** نماذج تكنولوجية جديدة في التحويلات القائمة على النقد على نطاق واسع وبدرجة كبيرة من التطور التكنولوجي.

وتوافقت أنشطة **البرنامج** في معظمها بدرجة كبيرة مع احتياجات السكان المتضررين، وساعدها في ذلك التحليل القوي للأمن الغذائي واستخدام الاستهداف القائم على المعرفة بجوانب الهشاشة وترتيب أولويات المستفيدين. وكان الاستثناء من ذلك هو أنشطة معيَّنة لبناء القدرة على الصمود افتقرت إلى التصميم القوي. وقد تم تنويع الأنشطة منذ عام 2017.

وتصرَّف **البرنامج** عموماً كشريك إنساني يقظ الضمير في الاستجابة الجماعية على الرغم من تحديات استخدام النُهج القائمة على النقد. ونجح في خوض بعض مجالات العمل الحساسة سياسياً لكسب علاقات قائمة على الاحترام المتبادل مع الحكومات المضيفة.

واتسمت الاستجابة بكفاءتها الكبيرة من حيث الوقت والتكلفة. وتلقى معظم المستفيدين تدفقات موثوقة من المساعدات الأساسية سواءً العينية (داخل الجمهورية العربية السورية) أو القائمة على النقد (في البلدان المضيفة للاجئين). وتحقق ذلك من خلال الأخذ بنهج احترافي في سلسلة الإمداد في الجمهورية العربية السورية وعن طريق الاستفادة من الابتكارات التكنولوجية في تقديم التحويلات القائمة على النقد في البلدان المضيفة للاجئين. وتولَّدت من خلال هذين النهجين دروس يمكن أن يستفيد منها **البرنامج** ومجتمع العمل الإنساني الأوسع.

ولبت المساعدات الغذائية العامة ومساعدات الاحتياجات الأساسية الأهداف الداخلية أو تجاوزتها، وحافظت على الأمن الغذائي للمستفيدين عند مستويات مقبولة حتى وإن لم تتحقق في بعض الأحيان قيم التحويلات المستهدفة. وساعد **البرنامج** أيضاً على فتح طرق وصول المساعدة الإنسانية في الجمهورية العربية السورية وحقق فوائد اقتصادية كبيرة للبلدان المضيفة وتقاسم معها المعارف التقنية. وقُدِّمت المساعدة وفقاً للمبادئ الإنسانية الدولية على الرغم من أن النطاق الواسع للاستجابة شكَّل في بعض الأحيان تحدياً لقدرة **البرنامج** على التتبع وضمان الالتزام الكامل بالحيادية والاستقلال التشغيلي على المستوى المحلي.

ولم توجِّه الاستجابة اهتماماً كافياً للمساواة بين الجنسين ومسائل الحماية. ولم تُعالج آليات المساءلة أمام السكان المتضررين شواغل المستفيدين ولم تف باحتياجاتهم أو توقعاتهم على الوجه الأكمل، لا سيما من حيث التواصل مع السكان المتضررين. وتطلب النطاق الواسع للاستجابة أن يكون **للبرنامج** "خط رؤية" منخفض تجاه المستفيدين.

ويُثير التقييم مسألة الطريقة التي يُحدِّد بها **البرنامج** والمجتمع الإنساني الأوسع الاستجابة الإنسانية الناجحة، لا سيما عند تحقيق التوازن بين تحديات الاستجابة على نطاق واسع ومراعاة احتياجات المستفيدين. ويعني ذلك بالنسبة **للبرنامج** ضرورة زيادة دمج شواغل المستفيدين وتوقعاتهم في صميم الاستجابة. وأوصى التقييم بتعزيز المساءلة أمام السكان المتضررين، والمساواة بين الجنسين والحماية كأولويات عاجلة، وزيادة الالتزام بالمبادئ الإنسانية، لا سيما على المستوى المحلي. ومن الآن فصاعداً، ستدعم إدارة المعرفة المحسَّنة التعلم ونقل المعرفة. وينبغي أن يُحدِّد **البرنامج** رؤيته للنجاح عن طريق وضع بيان استراتيجي على المستوى الإقليمي يُحدِّد فيه "خطواته التالية".

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم استجابة **البرنامج** الإقليمية للأزمة السورية (يناير/كانون الثاني 2015- مارس/آذار 2018)" (WFP/EB.2/2018/7-B)، ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.2/2018/7-B/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

مقدمة

سمات التقييم

1- طلب مكتب التقييم في **البرنامج** إجراء تقييم مستقل لاستجابة **البرنامج** للأزمة الإقليمية السورية في الفترة من يناير/كانون الثاني 2015 إلى مارس/آذار 2018. وتناول التقييم استجابة **البرنامج** للأزمة في الجمهورية العربية السورية وفي خمسة من البلدان المتأثرة في الإقليم، هي مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا. وجاء ذلك في أعقاب تقييم سابق غطى الفترة من 2011 إلى 2014[(1)].

2- وأُجري التقييم في الفترة بين ديسمبر/كانون الأول 2017 ويونيو/حزيران 2018. وطرح أربعة أسئلة رئيسية:

- ما هو مدى تعظيم **البرنامج** استخدام الشراكات والتآزرات لتحسين هذه الاستجابة؟
- ما مدى توافق الاستجابة مع الاحتياجات؟
- ما مدى كفاءة الاستجابة؟
- ما هي النتائج التي تحققت؟

3- وفي ظل حالة عدم الاستقرار وسرعة وتيرة الأزمة، وكذلك طبيعتها الحساسة سياسياً، تبنى **البرنامج** نهجاً منظماً بدرجة كبيرة. وجُمعت الأدلة على المستويين القطري والإقليمي من خلال ما يلي:

- استعراض أكثر من 500 1 وثيقة؛
- مقابلات ومشاورات مع 376 من أصحاب المصلحة، منهم 232 شخصاً من داخل **البرنامج** (موظفو **البرنامج** وإدارته) و137 شخصاً من خارج **البرنامج** (ممثلو الحكومات الشريكة، والأمم المتحدة والوكالات المانحة، والشركاء المتعاونون ومقدمو الخدمات المالية، والمجلس التنفيذي **للبرنامج**، وحركة الصليب الأحمر/الهلال الأحمر)؛
- 35 مجموعة نقاش مركز أُحادية الجنس ومختلطة شملت 9 مجموعات في لبنان، و13 في الأردن، و13 في الجمهورية العربية السورية، تحدثت مع أكثر من 300 شخص مستفيد من تدخلات **البرنامج**؛
- مقابلات مع 33 من تجار التجزئة؛
- ملاحظة الأنشطة وزيارة المتاجر التي تعاقد معها **البرنامج**، والمخيمات، ومواقع الأنشطة في لبنان والأردن والجمهورية العربية السورية؛
- تحليل سلسلة الإمداد، والمساواة بين الجنسين، والحماية، وكفاءة التكلفة، والفعالية.

4- وأُجريت الأعمال الميدانية في الأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية. وأُرسلت بعثات إلى تركيا والمكتب الإقليمي **للبرنامج** في القاهرة.

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

(1) تم أيضا اختيار موعد إجراء التقييم بحيث يدعم وضع برنامج العمل للجمهورية العربية السورية للفترة 2019-2020، بما في ذلك الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة.

5- وطُبِّق نهج مراعٍ للفروق بين الجنسين في جمع البيانات وتحليلها، وأُخذت في الحسبان القضايا الأخلاقية. وقورنت البيانات المستمدة من مصادر مختلفة لتأكيد سلامة النتائج والاستنتاجات. وعُقد في يونيو/حزيران 2018 اجتماع مع موظفي **البرنامج** المعنيين بالاستجابة للتحقق من النتائج.

6- وشمل التقييم أهدافاً بشأن التعلم والمساءلة. وبينما ركز التقييم على الاحتياجات والمصالح والأولويات للسكان المتضررين والمجتمع الإنساني الأوسع، فإن مستخدميه المباشرين الرئيسيين المقصودين هم المكاتب القطرية والمكتب الإقليمي في القاهرة وإدارة **البرنامج**.

7- وشملت القيود عدم توافر البيانات اللازمة لإجراء تحليل قوي لفعالية التكاليف، واستخدام الدراسات الوثائقية وحدها في العراق ومصر بسبب ضيق الوقت ونقص الموارد والعدد الصغير نسبياً للحالات في هذين البلدين.

السياق

8- تحدث الأزمة الإقليمية في سياق متوسط الدخل وتتميَّز بنزاع مسلح واسع النطاق وتدفقات هائلة للاجئين. وتشمل أحداثاً داخل الجمهورية العربية السورية وتأثيرات ملموسة إقليمياً.

9- وتتواصل الأعمال العدائية **داخل الجمهورية العربية السورية** في عام 2018. وعلى الرغم من ازدياد المساعدات الإنسانية، لا تزال التقلبات الشديدة تُخيِّم على الأوضاع مع استمرار التشرد الداخلي. وينتشر انعدام الأمن الغذائي والتغذوي على نطاق واسع. وازداد عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدة غذائية من 9 ملايين في عام 2017 إلى 10.5 ملايين في عام 2018، بما في ذلك 6.5 ملايين يواجهون انعداماً حاداً في الأمن الغذائي.[2]

10- **التأثيرات الإقليمية**: يُقيم 5.6 مليون من اللاجئين المسجَّلين أساساً في خمسة بلدان مضيفة استقرت فيها بدرجة كبيرة أعداد المستفيدين منذ عام 2015. ويعيش 8 في المائة من اللاجئين السوريين في مخيمات منظَّمة في تركيا والأردن والعراق؛ وتعيش النسبة المتبقية في مناطق حضرية أو شبه حضرية. وتبلغ معدلات الفقر بين اللاجئين السوريين مستويات استثنائية؛[3] ويواجهون أيضاً بيئات تشريعية وسياساتية متنوعة في البلدان المضيفة.

11- وتوصف الأزمة بأنها أزمة حماية سواءً داخل الجمهورية العربية السورية أو في الإقليم الأوسع.[4] وتبرز فيها بوضوح أيضاً التفاوتات بين الجنسين.

[2] لمحة عامة عن الاحتياجات الإنسانية في عام 2018.

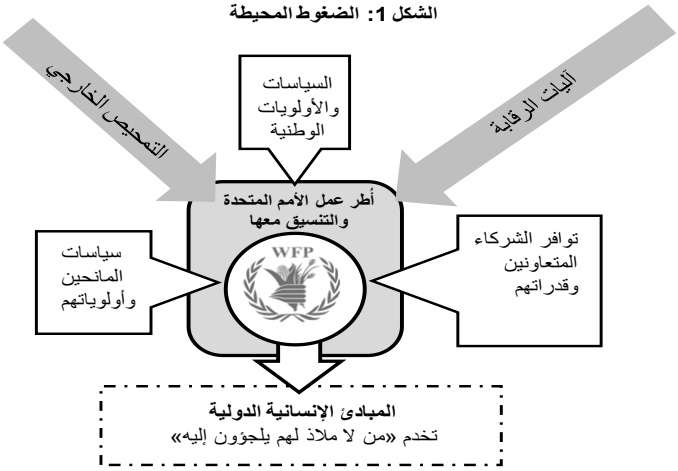
[3] البوابة المشتركة بين الوكالات لتقاسم المعلومات عن الاستجابة الإقليمية للاجئين السوريين، متاحة في: http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php.

[4] مؤتمر بروكسل الثاني (2018) المشترك بين الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة بشأن دعم مستقبل سوريا والمنطقة (24-25 أبريل/نيسان 2018) - مرفق الوثيقة - الحالة داخل سوريا.

استجابة البرنامج

12- واجهت استجابة **البرنامج** ضغوطاً كبيرة ومخاطر شديدة. وفي ظل ظروف العمل المضطربة والسريعة والمشحونة سياسياً، كان على **البرنامج** أن يعمل وفق ولايته المتمثلة في تلبية الاحتياجات الإنسانية والالتزام في الوقت نفسه بالمبادئ الإنسانية وقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة؛ والاستجابة لتوقعات الحكومات المضيفة؛ وتلبية مختلف أولويات المانحين؛ وتحقيق الاتساق مع استجابة الأمم المتحدة على النطاق الأوسع - كل ذلك في خضم التمحيص الشديد الذي يصاحب الأزمات البارزة (الشكل 1).

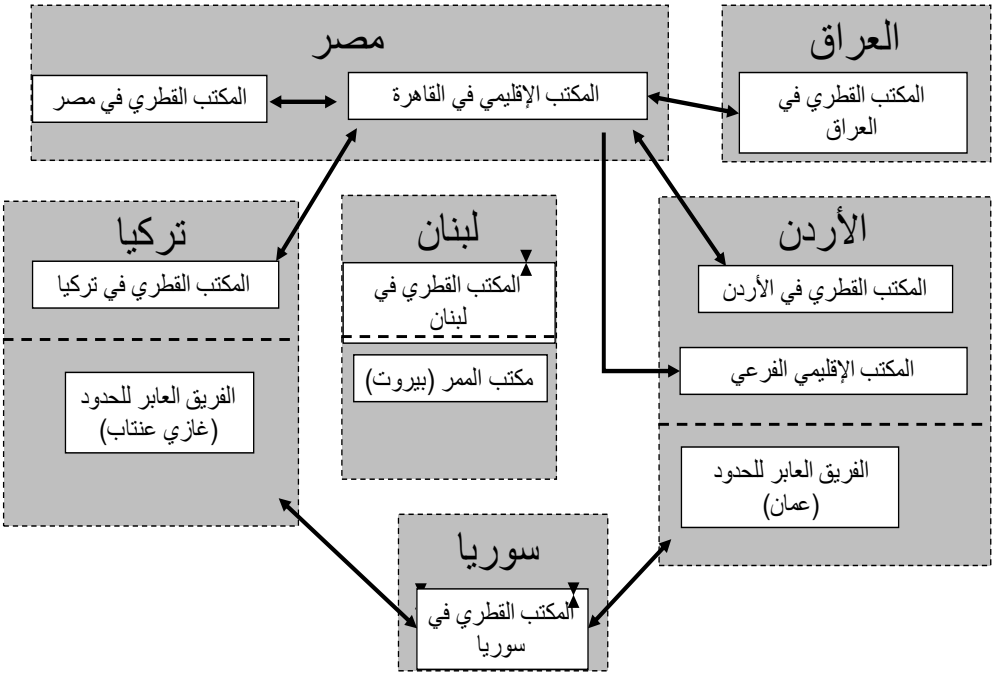
الشكل 1: الضغوط المحيطة



المصدر: فريق التقييم

13- وتطوَّرت الترتيبات التي اتخذها **البرنامج** لتنفيذ هذه الاستجابة منذ عام 2015. و**البرنامج** هو وكالة الأمم المتحدة الوحيدة التي نفذت النموذج التنظيمي الشامل لعموم سوريا.[5] ويبين الشكل 2 مكاتب **البرنامج** الإقليمية المشاركة حالياً في الاستجابة ومسارات التعاون بينها.

الشكل 2: بنية التنفيذ



المصدر: فريق التقييم، نقلاً عن وثائق مشروعات البرنامج وأعماله الميدانية.

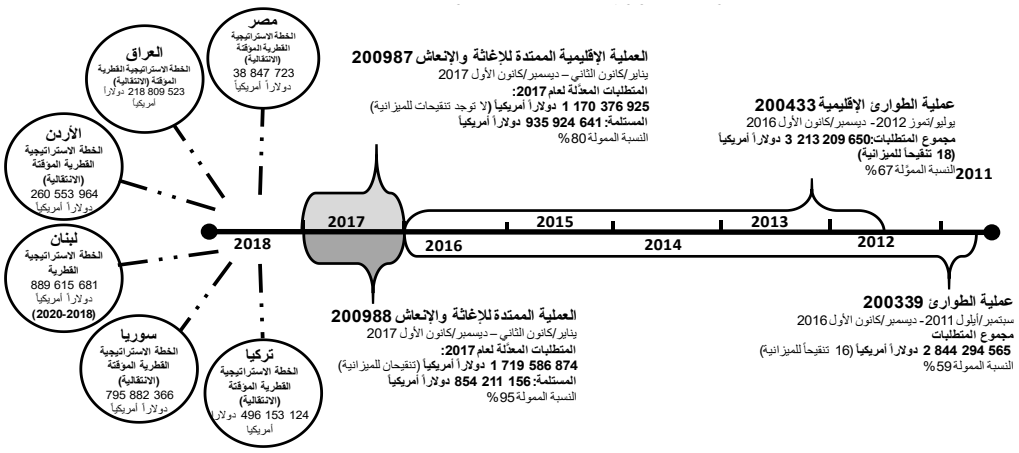
14- وشملت الاستجابة لحالة الطوارئ الإقليمية، حسب ما هو مبيَّن في الشكل 3، مكونين برنامجيين:

- **الجمهورية العربية السورية:** عملية الطوارئ 200339 (2011) التي وسِّعت من خلال 16 تنقيحاً، واستهدفت 4.5 مليون مستفيد في عام 2016، والعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200988 واستهدفت ما عدده 5.47 مليون مستفيد في الفترة من يناير/كانون الثاني 2017 وما بعده.

[5] يشمل نموذج عموم سوريا محاور التنسيق في دمشق وعمان وغازي عنتاب (انظر الشرح والشكل التوضيحي 11 في الملحق 7 من تقرير التقييم الكامل).

- **البلدان المضيفة للاجئين:** فُتحت ميزانية عملية الطوارئ الإقليمية 200433 (2012) 18 مرة واستهدفت 2.4 ملايين مستفيد في عام 2016. كما استهدفت العملية الإقليمية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200987 بعد ذلك ما عدده 3.54 مليون مستفيد.[6]

الشكل 3: التسلسل الزمني. لحافظة عمليات البرنامج للاستجابة للأزمة السورية بعد خمس سنوات



المصدر: فريق التقييم، نقلاً عن وثائق مشروعات البرنامج ووثائق استراتيجياته القطرية.

15- وقدَّم **البرنامج** استجابته على نطاق شديد الاتساع. وخلال الفترة المشمولة بالتقييم، شملت الاستجابة 18 في المائة من مجموع متطلبات **البرنامج** لبرنامج عمله للفترة 2015-2017، وبلغ تمويل الاحتياجات الإجمالية في كل العمليات والسنوات 65 في المائة خلال السنوات الثلاث. وجاء الجزء الأكبر من التمويل من خمسة مانحين: كندا والاتحاد الأوروبي وألمانيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. وبلغ متوسط النفقات السنوية مليار دولار أمريكي سنوياً. واستهدفت العمليات المجمَّعة احتياجات المساعدة الغذائية لما متوسطه 7 ملايين مستفيد سنوياً خلال الفترة من عام 2015 و2017. وجرى استهداف أكثر من 9 ملايين شخص في عام 2018.

16- وكان النشاط الرئيسي هو المساعدات الغذائية العامة (بما فيها مساعدات تلبية الاحتياجات الأساسية في لبنان وتركيا) التي شكَّلت 82 في المائة من مجموع المساعدة في الفترة من 2015 إلى 2017 في كل البلدان الستة التي شملتها الاستجابة.[7] وقُدِّمت نسبة 98 في المائة من المساعدات الغذائية العامة داخل الجمهورية العربية السورية في شكل حصص غذائية عينية، بينما قُدِّمت نسبة 98 في المائة في البلدان الخمسة المضيفة للاجئين في شكل تحويلات قائمة على النقد. وتوسَّعت أنشطة بناء القدرة على الصمود،[8] والتغذية المدرسية والدعم التغذوي في الجمهورية العربية السورية بعد عام 2017 في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، ولكنها ظلت تُشكِّل جزءاً صغيراً من الحافظة الإجمالية.

17- وقدَّم **البرنامج** مساعداته في الجمهورية العربية السورية من خلال ثلاث آليات منفصلة: البرمجة المنتظمة (كلها داخل الجمهورية العربية السورية)، وعمليات عبر خطوط (النزاع)، وعمليات عبر الحدود.

نتائج التقييم

الشراكات والتآزرات

18- تبيَّن من التقييم أن **البرنامج** تصرف عموماً كشريك إنساني يقظ الضمير في الاستجابة الجماعية للأزمة.

---

[6] تحوَّلت المكاتب القطرية اعتباراً من يناير/كانون الثاني 2018، وفي إطار خارطة الطريق المتكاملة، نحو الخطط الاستراتيجية القطرية (في حالة لبنان) والخطط الاستراتيجية القطرية المؤقتة الانتقالية (جميع البلدان الأخرى، بما فيها الجمهورية العربية السورية). وتشمل الخطتان الخاصتان بمصر والعراق استجابات للاجئين السوريين.

[7] حُسبت للعدد المقرر للمستفيدين في الفترة 2015-2017 باستخدام بيانات تقارير المشروعات الموحَّدة **للبرنامج**. وبلغت النسب المئوية 85 في المائة (2015) و84 في المائة (2016) و77 في المائة (2017).

[8] يُشار إليها في التقييم بأنها أنشطة الغذاء مقابل الأصول، والغذاء مقابل التدريب، وسائر أنشطة سُبل كسب العيش، حسب تصنيف **البرنامج** في وثائق التقارير والبرامج المؤسسية وحسب تصنيفات الموظفين والمانحين الذين أُجريت مقابلات معهم في إطار هذا التقييم. ومع ذلك، لا يزال مفهوم المرونة قيد التطوير على نطاق أوسع في الإقليم.

19- وتوافقت الشراكات بين **البرنامج** والأمم المتحدة بصورة وثيقة مع الأُطر الاستراتيجية[9] للاستجابة، لا سيما إنقاذ الأرواح. ونفَّذ **البرنامج** عمليات توصيل المساعدة عبر الحدود والخطوط إلى المناطق التي يصعب الوصول إليها والمناطق المحاصرة في الجمهورية العربية السورية ضمن إطار القرارات ذات الصلة الصادرة عن الأمم المتحدة.[10]

20- وكان **للبرنامج** دور حاسم ورائد في آلية الأمم المتحدة لعموم سوريا، لا سيما في مجموعتي الأمن الغذائي واللوجستيات. وقدَّم أيضاً مساهمات هامة في منتديات التنسيق القطرية والإقليمية، مثل أفرقة عمل وقطاعات الأمن الغذائي في البلدان المضيفة للاجئين والفريق العامل المعني بإتاحة الوصول في الجمهورية العربية السورية تحت قيادة مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. وكان هناك مجال للتوسع في الشراكات التشغيلية للتغذية المدرسية والتغذية وبناء القدرة على الصمود.

21- وتأذت العلاقات مع بعض الوكالات، لا سيما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبخاصة في عام 2016 في أعقاب اختيار المانحين برنامج الأغذية العالمي كالشريك الرئيسي لتوصيل التحويلات القائمة على النقد. وأخل ذلك بروح الشراكة على مدى عدة أشهر. وخلص التقييم إلى أن العلاقات كانت مع ذلك ماضية على طريق التعافي.

22- **الشراكات مع الحكومات.** على الرغم من حاجة **البرنامج** إلى توضيح دوره وميزاته النسبية في الاستجابة الجماعية، نال **البرنامج** احترام الحكومات الشريكة بمرور الوقت. ومما دعم ذلك تحقيق المواءمة مع استراتيجيات الاستجابة الوطنية وزيادة التنسيق التشغيلي منذ عام 2017 (انظر الإطار 1).

الإطار 1: التنفيذ المشترك في تركيا

في تركيا يُنفذ برنامج شبكات الأمان الاجتماعي في حالات الطوارئ بالاشتراك مع وزارة شؤون الأسرة والسياسات الاجتماعية، والمديرية العامة لإدارة الهجرة، والمديرية العامة لشؤون السكان والمواطنين، وجمعية الهلال الأحمر التركي، و**البرنامج**. وتتولى رئاسة إدارة الكوارث والطوارئ تنسيق البرنامج المذكور. وتقوم جمعية الهلال الأحمر التركي و**البرنامج** بتشغيل خلية إدارة مشتركة.

23- ويرى أصحاب المصلحة الحكوميين أن **البرنامج** شريك مقتدر ومهني على الرغم من التحديات الملحوظة في تكيفه مع سياق الدخل المتوسط للأزمة، وانتقادهم ارتفاع معدل تبدل الموظفين.

24- **العلاقات مع الشركاء المتعاونين.** اتسع نطاق الشركاء المتعاونين مع **البرنامج** بمرور الوقت، وبخاصة في أنشطة بناء القدرة على الصمود.[11] ووسَّع **البرنامج** أيضاً شراكاته مع المنظمات المحلية. وفي الجمهورية العربية السورية، قلَّص **البرنامج** تدريجياً اعتماده السابق على جمعية الهلال الأحمر السوري. غير أن استخدام التحويلات القائمة على النقد وتوصيلها من خلال المصارف وتجار التجزئة والمتاجر في البلدان المضيفة للاجئين قيَّد عدد مرات الاتصال وجهاً لوجه بين الشركاء المتعاونين والمستفيدين ومدة ذلك الاتصال وجودته. وعلى الرغم من أن ذلك نجم في جانب منه عن اتساع نطاق الاستجابة، أعرب الشركاء المتعاونون عن عدم ارتياحهم لذلك التحول.

25- **مشاركة القطاع الخاص.** استفاد **البرنامج** بقوة من القطاع الخاص واستثمر في قدرات تجار التجزئة وفي الشبكات لزيادة القوة الشرائية للمستفيدين. واختلفت الترتيبات باختلاف البلدان، فقد تباينت على سبيل المثال من حيث الرسوم المدفوعة كجزء من التحويلات القائمة على النقد.

26- **التآزرات الداخلية.** خلص التقييم إلى أن النموذج البرنامجي في "الأزمة السورية بعد خمس سنوات" كان ملائماً للفترة 2015-2018. وميَّز ذلك النموذج الجمهورية العربية السورية من الناحيتين الاستراتيجية والتشغيلية وأتاح أداة فعالة للدعوة والتنسيق على المستوى الإقليمي. غير أنه لم يُحقق فعاليته كقوة محرّكة للتآزرات الإقليمية في ظل العمليات المحدودة لنقل المعرفة بين البلدان. ولم يكن دور المكتب الإقليمي ومكتبه الفرعي في عمان واضحاً فيما يتعلق بتوفير التوجيه البرنامجي والمشورة إلى المكاتب القطرية.

[9] مثل خطط الاستجابة الإنسانية للجمهورية العربية السورية والعراق والخطط الإقليمية المتعلقة باللاجئين وبناء القدرة على الصمود في البلدان المضيفة للاجئين.

[10] قرار مجلس الأمن 2165 المؤرخ 14 يوليو/تموز 2014 (أُعيد تأكيده جزئياً وتم تجديده جزئياً في القرار 2393 المؤرخ 19 ديسمبر/كانون الأول 2017).

[11] برنامج الأغذية العالمي. 2015. تقييم استجابة **البرنامج** الإقليمية للأزمة السورية، 2011-2014: تقرير التقييم.

المواءمة مع الاحتياجات

27- تبيَّن من التقييم أن الاستجابة كانت في معظمها متوائمة مع احتياجات السكان المتضررين. وشملت السمات الرئيسية ما يلي:

28- **قاعدة الأدلة.** عزز **البرنامج**، في أعقاب التقييم السابق للاستجابة الإقليمية، [12] قاعدة أدلة تدخلاته. وأتاحت تحليلات الأمن الغذائي العالية الجودة والمتطورة تقنياً ميزة كبيرة للاستجابة الإنسانية الجماعية. غير أن المساواة بين الجنسين، والحماية، وتحليلات الجماعات الضعيفة، لم تكن متسقة، وكانت هناك ثغرات في المشاورات مع السكان المتضررين. كما أن استخدام الأدلة في توجيه البرمجة لم يكن منتظماً.

29- **الاستهداف.** وفقاً لتوصية التقييم للفترة 2014-2015، زاد **البرنامج** استخدام الاستهداف القائم على المعرفة بهشاشة الأوضاع، مع استخدام منهجيات قوية ومناسبة للمساعدة الغذائية العامة ومساعدات تلبية الاحتياجات الأساسية. وطبَّقت الأنشطة الأخرى الاستهداف الجغرافي والاستهداف القائم على السكان. وفي بعض البلدان، ولدواعٍ مختلفة، [13] كان احتكاك **البرنامج** بفرادى المستفيدين محدوداً. وأُدرج السكان المضيفون الضعفاء في الأردن ولبنان في عداد المستفيدين تماشياً مع طلبات الحكومات الوطنية.

30- **ترتيب أولويات المستفيدين.** تطلَّب نقص التمويل تحديد أولويات المستفيدين. وكانت الأُسس المنطقية واضحة ومنصبَّة على هشاشة الأوضاع. ففي لبنان، على سبيل المثال، تحوَّل **البرنامج** في عام 2016 نحو استخدام صيغة مكتبية غير مباشرة لاختبار القدرة المالية، مما ساهم في الحفاظ على قيم التحويلات وتحديد أولويات المستفيدين تبعاً لفئات هشاشتهم.

31- **ملاءمة النشاط.** اتسمت معظم أنشطة **البرنامج** بملاءمتها للاحتياجات. وتطلب الافتقار إلى أشكال بديلة من الدعم للسكان المتضررين استخدام المساعدة الغذائية العامة. واختلف النموذج القائم على نهج الاحتياجات الأساسية الذي كان مطبقاً في تركيا عن الأُسس المنطقية المعيارية التي كان يستند إليها **البرنامج** في تدخلاته، ولكن تم التحقق من سلامة هذا النهج من خلال البيانات المتعلقة بالفقر. وبرَّرت مؤشرات التغذية السيئة تركيز أنشطة التغذية المدرسية على الدعم التغذوي. غير أن أنشطة بناء القدرة على الصمود كانت أقل ملاءمة للاحتياجات بسبب التصميم غير المناسب، وقصر فترات التصميم والتنفيذ، وتأخر وصول التمويل، وضيق الوقت المخصص لصرف الأموال. ووضعت بعض المكاتب القطرية نماذج أنسب للسياق ولكن لم يتم التحقق تماماً من صحة مفاهيمها.

32- **ملاءمة الطرائق.** كانت الطرائق ملائمة للسياق. وفي البلدان المضيفة للاجئين كانت الظروف مناسبة للتحويلات القائمة على النقد، بما في ذلك الوصول إلى أسواق رائجة، وتوافر القدرة التقنية، والخدمات المصرفية المنظمة رقابياً، والبنية الأساسية المناسبة. وظلت الحاجة قائمة إلى أدلة لإثبات الجدوى في الجمهورية العربية السورية، ومن المرجح أن تتسع النُهج القائمة على النقد تدريجياً.

33- وأرست الاستجابة أساساً تجريبياً لإيجاد طرق جديدة لتقديم المساعدة القائمة على النقد على النطاق المطلوب. وشملت الطرائق القسائم الإلكترونية المقيَّدة، والنقد غير المقيَّد، و"الاختيار" بين هاتين الطريقتين. ودعمت طريقة الاختيار أفضليات المستفيدين بينما ساهمت في حماية كرامتهم وأتاحت **للبرنامج** تحقيق أهدافه بشأن الأمن الغذائي.

34- **الإرشادات المؤسسية.** لم تكن بعض الإرشادات المؤسسية، وبخاصة ما تعلق منها بالقدرة على الصمود، مناسبة لسياق الدخل المتوسط في تلك الاستجابة. ولم تكن هناك أي إرشادات متاحة بشأن الاستجابات الواسعة النطاق القائمة على النقد أو النُهج التي تُركز على الاحتياجات الأساسية، واستُخدمت الدروس المستفادة من الاستجابة في هذين المجالين لإثراء الصياغة المتزامنة للإرشادات المؤسسية في **البرنامج**. ولا يزال تحسين مفهوم الصمود جارياً تحت قيادة المكتب الإقليمي بدعم من المقر.

[12] المرجع نفسه.

[13] تشمل على سبيل المثال قوانين صارمة لحماية البيانات وتقييد الوصول إلى قوائم الشركاء المتعاونين.

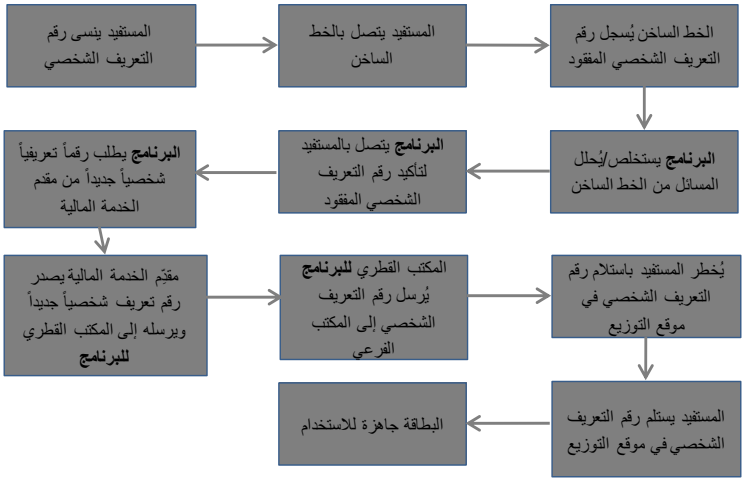
الكفاءة

35- اتسمت الاستجابة عموماً بكفاءتها الكبيرة من حيث الوقت والتكلفة.

36- **دقة التوقيت**. على الرغم من صعوبة بيئة العمل داخل الجمهورية العربية السورية، لم يحدث أي انقطاع كبير في خطوط الإمداد (الإجمالية). وقلَّص **البرنامج** الفترات اللازمة للتوصيل من نحو أربعة أشهر إلى 40 يوماً فقط خلال فترة التقييم. ونجح أيضاً في إدارة توقف خطوط الإمداد من تركيا في ديسمبر/كانون الأول 2017 دون أن يؤثر ذلك على المُهل.

37- وفيما يتعلق بالاستجابات القائمة على النقد في البلدان المضيفة للاجئين، تلقى معظم المستفيدين المسجلين تحويلاتهم شهرياً في الوقت المحدَّد. وواجه عدد قليل من المستفيدين مشاكل روتينية في البطاقات[14] في لبنان والأردن مما أدى إلى عدم تمكنهم من الحصول على المساعدة لمدة تراوحت بين شهر واحد وثلاثة أشهر (الشكل 4).

الشكل 4: إجراءات الحصول على رقم تعريف شخصي جديد في لبنان



المصدر: فريق التقييم، بالاستناد إلى المقابلات التي أُجريت مع موظفي البرنامج والشركاء المتعاونين.

38- وواجهت الأنشطة الأخرى تأخيرات بسبب التحديات السياقية والتشغيلية. من ذلك على سبيل المثال أن **البرنامج** وجد أن من الصعب العثور على شركاء مؤهلين لأنشطة بناء القدرة على الصمود في مصر والأردن ولبنان والجمهورية العربية السورية.

39- **كفاءة التكاليف**[15] بلغت مستويات عالية سواءً في المساعدات العينية أم النقدية. وظلت بنود التكاليف الرئيسية في عمليات التسليم العينية منخفضة. وحقق **البرنامج** في البلدان المضيفة للاجئين وفورات في تكاليف المبالغ المحوَّلة إلى المستفيدين تدريجياً. وتحقق ذلك جزئياً من خلال شراكات متسمة بكفاءة التكاليف مع مقدمي الخدمات في القطاع الخاص؛ وتحقيق وفورات في الاتفاقات على المستوى الميداني المبرمة مع الشركاء المتعاونين؛ ونطاق عمليات **البرنامج** ومدتها، وهو ما سهَّل تحقيق وفورات في التكاليف بمرور الوقت.

40- **التحسينات التشغيلية والابتكارات.** ساعدت سلسلة الإمداد المهنية في الجمهورية العربية السورية والابتكارات التكنولوجية في التحويلات القائمة على النقد المقدَّمة إلى اللاجئين على استقرار عمليات التسليم إلى المستفيدين وموثوقيتها. ويمكن أن يستفيد مجتمع العمل الإنساني الأوسع وكذلك **البرنامج** من الدروس المستخلصة (الإطاران 2 و3).

[14] مثل نسيان رقم التعريف الشخصي أو فقد البطاقة أو تلفها، أو ما إلى ذلك.

[15] يستطلع التقييم كفاءة التكاليف من خلال مؤشرات تكلفة الوحدة للمبالغ الموزَّعة (سواءً أكانت مبالغ نقدية محوَّلة أم مقادير من الأغذية العينية). ويتضمن الملحق العاشر الوارد في تقرير التقييم الرئيسي شرحاً كاملاً يبين المنهجية المستخدمة.

الإطار 2: سلسلة الإمدادات العينية في الجمهورية العربية السورية: التحسينات التشغيلية

- استخدام اتفاقات إمدادات الأغذية التي شملت شراء كميات محدَّدة من الأغذية بأسعار متفق عليها والحصول على السلع مباشرة من مصانع الموردين أو مستودعاتهم
- استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل مع الموردين للإبقاء على الأسعار منخفضة
- التعبئة داخل الجمهورية العربية السورية بالقرب من المستفيدين
- تنويع الأسواق في حالات النقل البري من خلال نظام التعريفات
- الاستثمار في نُظم ضمان جودة الأغذية في المنبع
- تحسين الإدارة الداخلية من خلال فريق عامل معني بسلاسل الإمداد وعقد اجتماعات هاتفية أسبوعية معه؛ ولوحة للتحكم في سلاسل الإمداد تتيح رقابة آنية؛ ونُظم داخلية تربط بين المراحل الأوَّلية والنهائية لنُظم التوريد

الإطار 3: الابتكارات في التحويلات القائمة على النقد

- استخدام تكنولوجيا بصمة العين على نطاق واسع في المخيمات (بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) للتحقق من هويات المستفيدين في كل معاملة يتم إجراؤها (الأردن)
- العمل من خلال منصة مشتركة بين مجموعة متعددة من الوكالات واستخدام البطاقات الإلكترونية الموحَّدة (لبنان)
- إصدار استراتيجيات بشأن البيع بالتجزئة للتمكين من الشراء على نطاق واسع (لبنان)
- تجريب تكنولوجيا سلاسل الكتلة (الأردن)
- استخدام التكنولوجيا لتوليد بيانات معاملات شبه آنية تتيح **للبرنامج** رصد أنماط الشراء وبيع التجزئة عن كثب (الأردن، لبنان)

النتائج

41- حققت المساعدات الغذائية العامة ومساعدات الاحتياجات الأساسية الأهداف الداخلية أو تجاوزتها وحافظت على مستويات الأمن الغذائي للمستفيدين حتى بالرغم من عدم تحقيق القيم التحويلية المستهدفة للاستحقاقات في كل الحالات. وكشفت أيضاً مجالات الأنشطة الأخرى عن بعض التحسينات الناشئة.

42- وتبيَّن من التقييم زيادة البعد المنهجي والدقة في رصد نتائج الاستجابة مقارنة بما توصَّل إليه التقييم الذي أُجري في الفترة 2014-2015. وأتاح رصد حصائل الأمن الغذائي بصفة خاصة فهم أثر تدخلات **البرنامج** بانتظام وبصورة متسقة.

43- **الأمن الغذائي.** حقق **البرنامج** بانتظام المستوى المقرر لعدد المستفيدين أو تجاوز ذلك العدد (الجدول 1).

الجدول 1: العدد الفعلي الإجمالي للمستفيدين والتحويلات الفعلية الإجمالية العينية والقائمة على النقد المقدَّمة إلى المستفيدين، 2015-2017 في البلدان الستة كنسبة مئوية من العدد المقرَّر للمستفيدين والقيم

	العدد الفعلي مقابل العدد المقرر للمستفيدين			التحويلات الفعلية مقابل التحويلات المقررة	
	ذكور	إناث	الإجمالي	عينية (طن متري)	تحويلات قائمة على النقد (دولار أمريكي)
2015	%103	%104	%104	%64	%55
2016	%96	%108	%102	%80	%77
2017	**%96**	**%105**	**%100**	**%56**	**%81**

المصدر: تقارير المشروعات الموحَّدة، 2015-2017.

44- غير أنه في ظل حالات نقص التمويل، لم يتمكَّن **البرنامج** من أن يحقق تماماً التحويلات التي كان يزمع توفيرها للمستفيدين. وقدَّم بدلاً من ذلك ما يقرب من ثلثي الكميات المقررة من التحويلات العينية فيما بين عامي 2015 و2017 (ووصل إلى مستويات أعلى عندما سمح التمويل بذلك) ونسبة مماثلة من التحويلات القائمة على النقد.

45- وحافظ **البرنامج** أيضاً على درجات الاستهلاك الغذائي ودرجات التنوع الغذائي بين المستفيدين مقارنة بغير المستفيدين، بينما قلص استخدام استراتيجيات التصدي السلبية. وكشفت مؤشرات الأمن الغذائي عن انخفاض ملحوظ في الحالات التي خُفِّضت فيها المساعدة بسبب عدم كفاية التمويل مثلاً.

46- وكانت المكاسب مؤقتة في مجالات الأنشطة الأخرى. غير أن أنشطة بناء القدرة على الصمود في عام 2017 ساعدت على ضمان تحقيق تحسينات في الأمن الغذائي في الأردن والجمهورية العربية السورية كذلك تحسينات في أنشطة التغذية المدرسية في لبنان والجمهورية العربية السورية.

47- **النتائج الإضافية.** خلص التقييم إلى أدلة تثبت تحقيق إنجازات في توسيع وصول المساعدات الإنسانية وتحقيق فوائد اقتصادية للبلدان المضيفة، وتقاسم الخبرة التقنية مع الحكومات الشريكة. من ذلك على سبيل المثال:

- استفاد **البرنامج** من علاقات الاحترام المتبادل مع السلطات الوطنية للمساعدة على فتح طرق لوصول المساعدات الإنسانية إلى مختلف المناطق في الجمهورية العربية السورية. واعتُبر **البرنامج** سخياً في تقاسمه القوافل وحيز النقل الجوي للتمكين من توصيل الإمدادات الإنسانية من وكالات الأمم المتحدة الأخرى.
- فيما يتعلق بالبلدان المضيفة للاجئين، تُرجمت الأحجام الكبيرة من التحويلات القائمة على النقد وسائر نفقات **البرنامج** إلى مساهمات اقتصادية هائلة. وتم ضخ ما يقرب من مليار دولار أمريكي[16] في الاقتصادات المحلية في عام 2017 وهو ما ترتَّب عليه تأثيرات مضاعِفة.
- تقاسم **البرنامج** خبرته في التغذية وتقدير الاحتياجات والرصد مع الشركاء الوطنيين، لا سيما في الجمهورية العربية السورية ولبنان وتركيا.

48- وتفاوتت المساهمات المقدَّمة من أجل الحفاظ على النسيج الاجتماعي. وساعدت أنشطة **البرنامج** في بعض الأحيان على الحد من التوترات وذلك مثلاً عندما شاركت المجتمعات المحلية المضيفة في أنشطة بناء القدرة على الصمود. وأدى تقديم مساعدات نقدية في بعض الأحيان إلى مفاقمة التوترات الاجتماعية القائمة بين اللاجئين والمجتمعات المحلية المضيفة.

49- **المبادئ الإنسانية الدولية.** على الرغم من بيئة العمل المحفوفة بالتحديات، التزم **البرنامج** في مساعداته بالمبادئ الإنسانية الدولية. وتحقق ذلك في جانب منه عن طريق تطبيق الاستهداف القائم على الاحتياجات؛ وتوسيع نطاق الشركاء المتعاونين؛ والالتزام بقرارات الأمم المتحدة بشأن عبور خطوط النزاع؛ وتطبيق تقديرات دقيقة لهشاشة الأوضاع؛ وترتيب أولويات الفئات الضعيفة. وحقق **البرنامج** في الجمهورية العربية السورية التوازن المناسب بين الحفاظ على العلاقات لتيسير توصيل المساعدات الإنسانية

[16] بالاستناد إلى مصادر بيانات **البرنامج** الداخلية، وتشمل الأرقام قيم التحويلات المقدَّمة إلى المستفيدين؛ ومتطلبات الأغذية المحلية والإقليمية؛ والمصروفات الأخرى التي أنفقها **البرنامج** في الاستجابة.

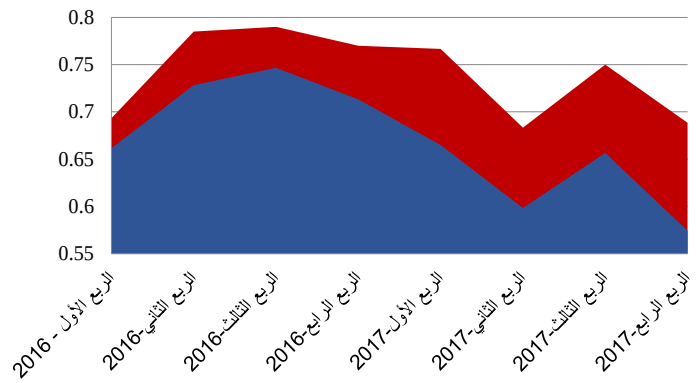
والدعوة في الوقت نفسه إلى تعظيم سُبل وصول المساعدات الإنسانية. ومع ذلك، شكَّل النطاق الكبير للاستجابة تحدياً لقدرة **البرنامج** على تتبع وضمان الالتزام الكامل بالحياد والاستقلال التشغيلي على المستوى المحلي.

50- وأكدت الاستجابة الخيارات التشغيلية المعقدة التي واجهها الموظفون، مثل كيفية الموازنة بين أولويات المانحين، ومتطلبات الحكومات الوطنية، والالتزام بولاية **البرنامج** في ظل الضغوط الكبيرة التي تفرضها ظروف العمل. وشكَّلت تلك الخيارات في بعض الأحيان تحدياً للموظفين التقنيين الذين كانوا يفتقرون إلى الخبرة في تقديم استجابة حساسة سياسياً في سياقات الدخل المتوسط التي تُمسك فيها الحكومات بقبضة قيادية وطنية قوية على المساعدة الدولية المقدَّمة في أراضيها. وفرض ذلك أيضاً صعوبات على الشركاء المتعاونين الذين لم يكن لديهم في بعض الأحيان إلمام بالمبادئ الإنسانية. ولاحظ التقييم "فجوة معرفية" لدى موظفي **البرنامج** والشركاء بشأن تطبيق المبادئ في الإجراءات الإنسانية العملية للاستجابة.

51- **المساواة بين الجنسين**. خلص التقييم إلى أن "التحول" الذي بشَّرت به سياسة **البرنامج** وخطة عمله بشأن المساواة بين الجنسين للفترة 2015-2020 لم يتحقق في الاستجابة. وانعكس ذلك في خطط عمل المساواة بين الجنسين التي تباينت في عمقها وجودتها؛ وقلة الموارد البشرية والمالية؛ وعدم كفاية شبكات النتائج الجنسانية؛ وضعف اهتمام الإدارة. وعلى الرغم من التزام سياسة المساواة بين الجنسين بتحقيق التكافؤ الجنساني في التوظيف، بما في ذلك مناصب الإدارة العليا، ظلت وظائف الإدارة العليا في الاستجابة معتمدة في جانب كبير منها على الذكور.

52- وكشفت المؤشرات عن أن الأُسر التي ترأسها نساء [17] المستفيدة من مساعدات **البرنامج** كانت أكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي مقارنة بالأُسر التي يرأسها رجال، وكان من الواضح أن الفجوة بينهما آخذة في الاتساع. غير أن الاستجابة لم تتحرك لتعديل قيم التحويلات بما يناسب الأُسر التي ترأسها نساء ولم تتخذ أي إجراءات أخرى لتضييق تلك الفجوة.

الشكل 3: مؤشرات انعدام الأمن الغذائي لدى الأُسر التي ترأسها نساء



المصدر: الرصد والتقييم على المستوى الإقليمي؛ تقارير رصد حصائل الأمن الغذائي.

53- **الحماية**. تُلزم سياسة الحماية الإنسانية لعام 2012[18] **البرنامج** بـ "تصميم وتنفيذ أنشطة للمساعدة الغذائية وكسب سُبل العيش لا تؤدي إلى زيادة مخاطر الحماية التي يواجهها السكان المتضررون من الأزمة والذين يحصلون على هذه المساعدة". ووجهت العمليات في الجمهورية العربية السورية وتركيا اهتماماً أكبر إلى مسائل الحماية مقارنة بما في سائر البلدان المتضررة. غير أن التوظيف لأغراض الحماية - على غرار التوظيف لأغراض تحقيق المساواة بين الجنسين - كان محدوداً بصفة عامة، ولم تهتم وثائق التخطيط اهتماماً كبيراً بهذه المسألة. وبدلاً من ذلك، عولجت المسألة برنامجياً وذلك أساسا من خلال نُظم الإحالة التي وضعتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

54- وكشفت البيانات المؤسسية الموحَّدة **للبرنامج** عن عدد قليل فحسب من مسائل الحماية المثيرة للقلق. غير أن المستفيدين أوضحوا أنهم واجهوا سلسلة من تحديات الحماية. وأقر موظفو **البرنامج** على المستوى المحلي بأن فهمهم لتلك التحديات محدود.

55- **المساءلة أمام السكان المتضررين**. تُلزم استراتيجية المساءلة أمام السكان المتضررين لعام 2016 **البرنامج** "بضمان استنارة الإجراءات والقرارات المتعلقة بتصميم البرامج وتنفيذها ورصدها وتقييمها بآراء الأشخاص المتضررين وتعبيرها عنها". [19] ومع ذلك، لا يُكرَّس لتلك الاستراتيجية سوى عدد قليل من الموظفين، ولم توفِّر آليات التعليقات قناة مناسبة يُعبِّر من خلالها المستفيدون عن

[17] تستند البيانات إلى المتطلبات الدنيا للرصد في **البرنامج**؛ وعائل الأسرة إرشادي فقط بسبب عدم وجود عينة شاملة.

[18] سياسة برنامج الأغذية العالمي بشأن الحماية الإنسانية (WFP/EB.1/2012/5-B/Rev.1).

[19] برنامج الأغذية العالمي. 2017. استراتيجية **البرنامج** بشأن المساءلة أمام السكان المتضررين.

المسائل التي تثير قلقهم. وبالاقتران مع التواصل المحدود وجهاً لوجه مع الشركاء المتعاونين، أسفر ذلك عن حماية غير كاملة لكرامة المستفيدين، وعدم توفير دعم كامل لعناصر استراتيجية المساءلة أمام السكان المتضررين المتمثلة في "عدم الإضرار".

56- وشملت ثغرات الاتصال تحديداً ما يلي:

- عدم التوعية بمدة المساعدة (في ظل أوجه عدم اليقين التي خيمت على آفاق التمويل) مما أدى إلى إثارة قلق بين المستفيدين والتخوف من انقطاع المساعدة؛
- عدم توضيح أسباب الأولويات والاستهداف مما أدى إلى إثارة شعور بالإحباط بين الشركاء المتعاونين والأسى بين المستفيدين؛
- حجب معايير الأهلية في العراق وتركيا ولبنان بسبب القلق من احتمالات إساءة الاستخدام؛
- التواصل غير الشخصي وعدم كفاية آليات استقاء تعليقات المستفيدين بسبب اتساع نطاق الاستجابة، مما دفع **البرنامج** نحو الأخذ بأساليب مثل الرسائل النصية القصيرة ورسائل الوتس آب والخطوط الساخنة في البلدان المضيفة للاجئين. وثبت أن تلك الأساليب غير مرضية للمستفيدين الذين تعذر عليهم استخدام الخطوط الساخنة وأصابتهم قرارات ترتيب الأولويات التي أُبلغت إليهم من خلال تلك الوسائل بصدمة مروعة.

57- **المكاسب المستدامة**. على الرغم من أن المساعدة الغذائية العامة ومساعدات تلبية الاحتياجات الأساسية ركزت على الحفاظ على الأمن الغذائي للمستفيدين وتحسينه، سعت أنشطة **البرنامج** من أجل بناء القدرة على الصمود أيضاً إلى الحد من الاتكال على المساعدة الإنسانية وزيادة الاعتماد على الذات. غير أن هذه الأنشطة لم تسفر عن تهيئة سُبل كسب عيش مستدامة أو بناء الاعتماد على الذات حسب ما كان مقرراً في العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. وواجه الإدماج في شبكات الأمان الاجتماعي المحلية حواجز عملية وسياسية.

58- واستخدم **البرنامج** إدارة متطورة وقوية للمخاطر عبَّرت عنها إجراءاته الدقيقة وعمليات المراجعة الداخلية والخارجية الموسَّعة. ومع ذلك، لم توضع خطط احترازية شاملة للتحوط من النقص المحتمل في التمويل حتى على مستوى المكتب الإقليمي.

59- ووضعت رؤية عام 2020، وهي الإطار الاستراتيجي الإقليمي الرئيسي للاستجابة، أهدافاً ذات توجه تشغيلي بدلاً من وضع إرشادات استراتيجية واضحة. ولم تكن أيضاً "مملوكة" للموظفين ضمن إطار مؤسسي شامل. ومع ذلك، بدأ **البرنامج** التخطيط للمستقبل وذلك على سبيل المثال عن طريق عقد اجتماعات بشأن التنظيم من أجل العائدين.

استنتاجات

60- خلص التقييم عموماً إلى أن **البرنامج** نفَّذ استجابة قوية وعلى مستوى كبير من الكفاءة المهنية والتطور التقني للأزمة الإقليمية السورية في الفترة من يناير/كانون الثاني 2015 حتى مارس/آذار 2018. وبُذلت جهود مضنية في سبيل تقديم تلك الاستجابة التي واجهت احتياجات إنسانية غير مسبوقة في بيئات حساسة سياسياً. وفي ظل غياب إرشادات مؤسسية مناسبة للسياق أو أي خبرة مماثلة، شقَّت الاستجابة طريقها بذاتها عموماً عبر تلك الأزمة.

61- وعلى الرغم من بعض التحديات التي قوبلت على طول الطريق، عمل **البرنامج** عموماً كشريك إنساني يقظ الضمير ضمن الاستجابة الجماعية. ونجح في خوض بعض مجالات العمل الحساسة سياسياً لكسب علاقات قائمة على الاحترام المتبادل مع الحكومات المضيفة.

62- وقام **البرنامج** من خلال المساعدات الغذائية العامة ومساعدات الاحتياجات الأساسية بخدمة ملايين المحتاجين عن طريق الابتكار والتكيُّف؛ وتجريب نُهج جديدة، والإمساك، عند اللزوم، بزمام القيادة بالنيابة عن مجتمع العمل الإنساني. وبلغت عملياته، لا سيما نُهجه القائمة على النقد، نطاقاً ومستوى من التعقيد التكنولوجي غير مسبوق في تجربة المجتمع الإنساني في جميع أنحاء العالم في نفس الوقت الذي حققت فيه درجات عالية من الكفاءة من حيث الوقت والتكلفة.

63- ووضع الشركاء المانحون ثقة كبيرة في **البرنامج** لتنفيذ استجابة إنسانية معقَّدة. على أن البرنامج لم يستفد من الدعم المتماسك تماماً في بعض المجالات، مثل القدرة على الصمود والتحويلات القائمة على النقد.

64- وعلى هذا فإن **البرنامج** نجح، وفقاً لمعاييره الذاتية وطبقاً لرؤية الكثير من مموليه كذلك، في التصـــدي لتحديات الأزمة. وكانت إنجازاته دليلاً على قدراته التقنية في ظل ظروف الطوارئ الشـــديدة التعقيد. ومع ذلك، خلص التقييم إلى أن موارد **البرنامج** وطاقته المؤسسية في تلبية الاحتياجات على نطاق واسع ركزت إلى حد كبير على جوانب الإمداد في الاستجابة - أي أنها كانت موجَّهة أكثر نحو توصيل المساعدة. وأدى ذلك إلى تقليل الاهتمام ببعض المسائل المثيرة للقلق من ناحية الطلب وإيجاد بعض "البقع العمياء"، بما في ذلك تضييق "خط الرؤية" اتجاه المستفيدين.

65- وشـملت تلك البقع العمياء مسـائل المسـاواة بين الجنسـين والحماية والمسـاءلة أمام السـكان المتضـررين، التي افتقرت جميعاً إلى الموظفين المناسـبين وكذلك الاهتمام الإداري والبرنامجي، لا سـيما من حيث التواصـل مع السـكان المسـتفيدين. ويمكن للخيارات التشـغيلية المعقدة التي واجهها الموظفون في الاسـتجابة أن تسـتفيد من الأخذ بنهج متسـم بالحنكة السـياسـية بصـورة أكثر اتسـاقاً. وبالمسـتطاع أيضـاً من الآن فصـاعداً تحسـين الاسـتجابة من خلال تعزيز التعلم ونقل المعرفة والتعبير الواضـح عن رؤية **البرنامج** للنجاح على المستوى الإقليمي.

66- وتُثير نتائج التقييم تساؤلاً محورياً **للبرنامج** ولمنظومة العمل الإنساني بشكل أعم. فعند محاولة تحقيق التوازن بين النطاق والحساسية في الاستجابات الإنسانية الواسعة النطاق، كيف يمكن تعريف النجاح؟ بالنسبة **للبرنامج**، توحي الأدلة بأنه ينبغي الاهتمام أكثر بوضع احتياجات المسـتفيدين وشـواغلهم وتوقعاتهم في صـميم اسـتجاباته المقبلة. ويُشـير ذلك إلى تقوية قنوات الاتصـال وتحسـين آليات التعليقات المتبادلة وضمان "خط رؤية" واضح تجاه احتياجات المستفيدين وشواغلهم من خلال الشركاء.

التوصيات

67- تهدف التوصيات إلى تحسين الأبعاد النوعية لاستجابة **البرنامج**، مع إيلاء المراعاة للحاجة إلى وضع المستفيدين في صلب الاهتمام. وتقترح التوصيات أيضاً اتخاذ بعض الخطوات للمرحلة القادمة من الاستجابة في ظل استمرار تطور الأزمة.

إجراء عاجل: ترتيب أولويات المسائل المتصلة بجوانب الطلب			
ماذا؟	**كيف؟ (التنفيذ)**	**من؟ (الجهة المسؤولة)**	**متى؟ (موعد الإنجاز)**
1) تعزيز القدرات والنُظم اللازمة للمساءلة أمام السكان المتضررين		المكتب الإقليمي في القاهرة دعم من شُعبة الموارد البشرية في المقر، وشُعبة السياسات والبرامج، ووحدة الأزمات الإنسانية وحالات الانتقال جميع المكاتب القطرية دعم من المكتب الإقليمي في القاهرة، وشُعبة الموارد البشرية في المقر، وشُعبة السياسات والبرامج، بما يشمل وحدة الأزمات الإنسانية وحالات الانتقال	بحلول نهاية الفصل الثاني من عام 2019 بحلول نهاية الفصل الثاني من عام 2019
المكتب الإقليمي في القاهرة (بدعم من المقر) أ) تعيين موظفين مكرَّسين (وتأهيلهم عند الاقتضاء) من أجل المساءلة أمام السكان المتضررين، مع تخصيص الموارد تحديداً لتعزيز القدرات و/أو تعميم المساءلة أمام السكان المتضررين. ب) استعراض الآليات الحالية للمساءلة أمام السكان المتضررين داخل المكاتب القطرية لإثراء وضع الاستراتيجيات وطرح اقتراحات من أجل التحسين. *المكاتب القطرية* ج) تخصيص الموظفين والموارد من أجل العمل المكرَّس لتعميم المساءلة أمام السكان المتضررين وتأهيل الموظفين لإنشاء شبكة من جهات الاتصال الميدانية ودعمها؛ د) تقديم بيان استراتيجي واضح يُحدِّد الإجراءات المزمعة لضمان ما يلي: 1) تزويد المستفيدين بمعلومات كافية عن استحقاقاتهم وتوفير آليات للشكاوى والتعليقات؛ 2) تحسين قنوات الاتصال مع السكان المتضررين بالاستناد إلى أفضل الممارسات. ويمكن أن يشمل ذلك اجتماعات منتظمة مع الشركاء المتعاونين للحصول على تعليقات موثَّقة؛ وآليات للتواصل واستقاء آراء المستفيدين في إطار نُظم وبرتوكولات لرصد الاتصالات مع المستفيدين؛ وإقامة صلات قوية من أجل ضمان تقاطر نتائج الرصد صعوداً إلى وظائف صنع القرار على مستوى البرامج.		
2) وضع المساواة بين الجنسين في صميم الاستجابة *المكتب الإقليمي في القاهرة* أ) تخصيص الموظفين المكرسين والموارد على مستوى المكتب الإقليمي في القاهرة لتعميم المساواة بين الجنسين في الاستجابة. ب) إجراء/مواصلة إجراء تدريب إلزامي منتظم على الشؤون الجنسانية لجميع موظفي المكتب الإقليمي في القاهرة والإدارة.		المكتب الإقليمي في القاهرة دعم من مكتب الشؤون الجنسانية في المقر	بحلول نهاية الفصل الثاني من عام 2019

ماذا؟	كيف؟ (التنفيذ)	من؟ (الجهة المسؤولة)	متى؟ (موعد الإنجاز)
	المكاتب القطرية	*جميع المكاتب القطرية*	
	أ) تعيين موظفين مكرسين (وتأهيلهم عند الاقتضاء) وتخصيص الموارد اللازمة على مستوى المكاتب القطرية لضمان تعميم المساواة بين الجنسين.	دعم من المكتب الإقليمي في القاهرة ومكتب الشؤون الجنسانية	بحلول نهاية الفصل الثاني من عام 2019
	ب) إجراء تدريب لموظفي المكاتب القطرية والمكاتب الفرعية على تعميم المساواة بين الجنسين لضمان الاعتراف بقضايا المساواة بين الجنسين ومعالجتها.		
	ج) تحديث خطط عمل المكاتب القطرية بشأن المساواة بين الجنسين كي تفي بالمعايير التي تتطلبها سياسة المساواة بين الجنسين (2015-2020) وخطة عمل **البرنامج** بشأن المساواة بين الجنسين. [20]		
	د) تحليل البيانات المتاحة بشأن قضايا المساواة بين الجنسين في الاستجابة واستخدام النتائج لإعداد استجابات برنامجية مراعية للفروق بين الجنسين.	لجنة إعادة التكليف والمدير التنفيذي بدعم من شُعبة الموارد البشرية	بحلول نهاية الفصل الأول من عام 2019
	المقر/المكتب الإقليمي في القاهرة		
	أ) النظر في تحقيق التوازن بين الجنسين في اختيار الموظفين في الفرصة المقبلة لإعادة التكليف.		
	3) تعزيز الحماية		
	المقر		
	أ) في ظل الطابع المحدود لمؤشرات **البرنامج** المؤسسية بشأن الحماية، يمكن النظر في تنقيح المؤشرات، مع الاستفادة من الموارد القائمة، مثل مؤشرات مجموعة الحماية العالمية.	شُعبة إدارة ورصد الأداء	بحلول نهاية الفصل الأول من عام 2019
	المكتب الإقليمي في القاهرة	المكتب الإقليمي في القاهرة	بحلول نهاية الفصل الثاني من عام 2019
	أ) تعيين موظفين مكرسين (وتأهيلهم عند الاقتضاء) وتخصيص موارد على مستوى المكتب الإقليمي في القاهرة لتعميم الحماية.	دعم من شُعبة السياسات والبرامج وشُعبة الموارد البشرية	
	ب) إجراء تدريب منتظم لجميع موظفي المكتب الإقليمي في القاهرة والإدارة على مسائل الحماية.		بحلول نهاية الفصل الثاني من عام 2019
	المكاتب القطرية	جميع المكاتب القطرية	
	أ) تعيين موظفين مكرسين (وتأهيلهم عند الاقتضاء) وتخصيص موارد لضمان تعميم الحماية في كل مكتب قطري.	دعم من شُعبة السياسات والبرامج ووحدة الأزمات الإنسانية وحالات الانتقال	
	ب) إجراء تدريب لموظفي مكاتب **البرنامج** القطرية والفرعية على مسائل الحماية لضمان الاعتراف بها ومعالجتها.		
	ج) إعداد بيانات تشمل رؤية واضحة واستراتيجيات بشأن الحماية في المكاتب القطرية.		
	د) تحليل البيانات المتاحة بشأن مسائل الحماية في الاستجابة واستخدامها لإعداد استجابات برنامجية ملائمة.		

[20] خطة عمل المساواة بين الجنسين: العمل وفقاً للمبادئ (WFP/EB.1/2016/4-B).

ماذا؟	كيف؟ (التنفيذ)	من؟ (الجهة المسؤولة)	متى؟ (موعد الإنجاز)
إجراء عاجل: تعزيز الالتزام بالمبادئ الإنسانية			
4) بناء القدرة على تحسين الالتزام المبادئ الإنسانية	*المكاتب القطرية* أ) ضمان تدريب جميع الموظفين على المبادئ الإنسانية والحماية وصنع القرار في بيئات العمل المعقدة (والمسيَّسة بدرجة كبيرة)، لا سيما على المستوى المحلي. ب) عقد جلسات مع الموظفين على أساس كل حالة على حدة لاستقاء آرائهم بشأن الدروس المستفادة من تجربتهم في الاستجابة. ج) تحديد توجه مركَّز وخاص بالسياق لجميع الموظفين الجُدد والخبراء الاستشاريين، بما يشمل معلومات عن الديناميات السياسية المحلية. د) تدريب الشركاء المتعاونين ومقدمي الخدمات المالية على الالتزام بالمبادئ الإنسانية في السياق المحلي.	جميع المكاتب القطرية دعم من المكتب الإقليمي في القاهرة، وشُعبة السياسات والبرامج، وشُعبة سلسلة الإمداد، وشعبة الاستعداد للطوارئ ودعم الاستجابة، وشُعبة الموارد البشرية	بحلول نهاية الفصل الثاني من عام 2019 (واستمرارها بعد ذلك)
التخطيط للمستقبل			
5) تحسين وإدارة المعرفة	وضع استراتيجية للتعلم ونقل المعرفة تحت قيادة المكتب الإقليمي في القاهرة من أجل الاستجابة. وينبغي أن تشمل المجالات الرئيسية ما يلي: (1) النُهج التقنية في التحويلات القائمة على النقد (2) الاستهداف وترتيبات الأولويات (3) القدرة على الصمود	المكتب الإقليمي في القاهرة دعم من شُعبة السياسات والبرامج، وجميع المكاتب القطرية، والمكتب الإقليمي الفرعي	بحلول نهاية عام 2018
6) تعريف النجاح - بلورة رؤية واضحة	الاستفادة من رؤية 2020 وكل هدف من أهداف الخطط الاستراتيجية القطرية لوضع بيان استراتيجي جامع يُحدد "الخطوات التالية" من أجل تحسين مواءمة البُعد الإقليمي للاستجابة مع بيئة الخطة الاستراتيجية القطرية. وينبغي أن يشمل البيان ما يلي: أ) توضيح رؤية **البرنامج** الإقليمية للنجاح في الاستجابة ب) وضع المستفيدين في صميم الاستجابة، مع التجاوب لمختلف الحالات والاحتياجات والأولويات.	المكتب الإقليمي في القاهرة، بمساهمة من المكاتب القطرية والمكتب الإقليمي الفرعي؛ دعم من شعبة الاستعداد للطوارئ ودعم الاستجابة، وشُعبة السياسات والبرامج، بما يشمل دائرة برامج التنفيذ المباشر، والوحدات، بما فيها وحدة إنشاء الأصول وسُبل كسب العيش، ووحدة الأزمات	بحلول نهاية الفصل الأول من عام 2019

ماذا؟	كيف؟ (التنفيذ)	من؟ (الجهة المسؤولة)	متى؟ (موعد الإنجاز)
	ج) إدراج النوايا الاستراتيجية للاستجابة على المستوى الإقليمي - بما يتجاوز أهداف الخطط الاستراتيجية القطرية المنصبة على الجوانب التشغيلية - من قبيل إدارة العائدين؛ ودعم تعزيز نُظم الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الوطنية؛ والتنسيق والشراكات المزمعة في المستقبل؛ ونوايا البرمجة من أجل بناء القدرة على الصمود على النطاق المطلوب؛ والآليات المقررة للتنسيق الداخلي؛ والدور المزمع للمساءلة أمام السكان المتضررين والمساواة بين الجنسين والحماية. د) رسم السيناريوهات المحتملة وتحديد خيارات الاستجابة. هـ) الارتباط بتخطيط واقعي للموارد وما يصاحبه من خطط لطوارئ التمويل. و) التسلح بخطة لدعوة المانحين، مع التركيز على تكاليف تكييف الاستجابة من النطاق إلى العمق، بما يشمل آثار التكاليف الناجمة عن أنشطة بناء القدرة على الصمود ودمج المساءلة أمام السكان المتضررين/المساواة بين الجنسين/الحماية.	الإنسانية وحالات الانتقال، ووحدة شبكات الأمان والحماية الاجتماعية، ودائرة التغذية المدرسية	