برنامج الأغذية العالمي
WFP
wfp.org/ar

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى
روما، 8-10 فبراير/شباط 2016

التوزيع: عام
التاريخ: 14 يناير/كانون الثاني 2016
اللغة الأصلية: الإنكليزية

البند 5 من جدول الأعمال
WFP/EB.1/2016/5
تقارير التقييم

للنظر

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

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لدولة فلسطين (2011 – منتصف عام 2015)*

موجز تنفيذي

يغطي تقييم الحافظة القطرية هذا جميع عمليات **البرنامج** في دولة فلسطين من عام 2011 وحتى منتصف عام 2015، إلى جانب الاستراتيجية القطرية 2014-2016. ويسعى إلى تقدير المواءمة والتموضع الاستراتيجي **للبرنامج**، ومدى جودة عملية اتخاذه للقرارات الاستراتيجية والعوامل المؤثرة فيها، وأداء ونتائج أنشطة الحافظة ككل.

وتندرج دولة فلسطين في الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل، وتبلغ حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي فيها 1 600 دولار أمريكي، ولكنها ما تزال تعتمد اعتماداً مفرطاً على المعونة. وتتمثل العوائق الرئيسية التي تعترض طريق الاقتصاد الفلسطيني في النزاع، وعدم اليقين السياسي، والتجزؤ الجغرافي مع القيود المفروضة على الحركة والوصول، وهشاشة الأسس المؤسسية الوطنية. وتشكل ظاهرة انعدام الأمن الغذائي تحدياً ضخما، حيث عانى نحو ثلث الأسر، أي قرابة 1.6 مليون نسمة، من هذه الظاهرة عام 2014، وتوافرت الدلائل على العبء المزدوج لسوء التغذية. وتعتمد نسبة 80 في المائة من سكان غزة على المساعدة الاجتماعية. وتمتلك دولة فلسطين برنامجاً واسعاً للحماية الاجتماعية.

** 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: 06-6513-2030

السيد D. Habtemariam
موظف التقييم
هاتف: 06-6513-3169

وفيما يتعلق بهدف بناء الأمن الغذائي على نحو مستدام فقد انصب اهتمام **البرنامج** على ثلاث ركائز هي: 1) الإغاثة – تلبية الاحتياجات الغذائية العاجلة؛ 2) الصمود – دعم سبل العيش والأنشطة الاقتصادية القادرة على الصمود؛ 3) التأهب – النهوض بالقدرة الوطنية على الاستجابة للطوارئ.

وكان أداء المكتب القطري **البرنامج** جيداً فيما يتصل بركيزتي الإغاثة والتأهب في الحافظة. وبالنسبة للنشاط الرئيسي فيها، وهو المساعدة الغذائية العامة، فقد عمل المكتب بكفاءة وأبدى استجابات استراتيجية قوية خلال الأزمات التي عصفت بغزة عامي 2012 و2014. ولم يتمكن المكتب من الحفاظ على سمعة **البرنامج** من حيث براعة قدراته اللوجستية في تسليم المساعدات الغذائية العينية فحسب بل إنه ساعد أيضاً على إرساء سمعة متعاظمة في مجال الكفاءة والابتكار بفضل استخدام طريقة القسائم الإلكترونية التي كانت من بين أقوى إنجازات الحافظة. وشملت الحصائل زيادة نسبة الأسر المستفيدة من القسائم المتمتعة باستهلاك غذائي مقبول من 68.6 في المائة عام 2013 إلى 83.6 في المائة عام 2014، إلى جانب فوائد إضافية جناها أصحاب المحال التجارية، والمجهزون، والمنتجون. ورغم قلة الموارد من الموظفين فقد عمل **البرنامج** بعناية وبشكل جيد على التصدي للتحديات التغذوية.

وبفعل الضرورة ظل جانب كبير من أنشطة التأهب للطوارئ مندرجاً في عداد المسؤوليات الخارجية. وأسهم **البرنامج** إسهاماً طيباً في هذا العمل، لكن الأهم أنه قدم مساهمة بارزة في مجال بناء نظم التأهب الوطنية عبر جهاز الدفاع المدني الفلسطيني. وكانت ركيزة الصمود هي الأصعب من حيث تحديدها وتنفيذها على نحو مرض. وفي حين أن قلة الموارد كانت سبباً رئيسياً في ذلك، فقد كانت هناك أيضاً قيود مفاهيمية واستراتيجية خطيرة في تحديد ما يمكن **للبرنامج** تحقيقه عبر المساعدة الغذائية العامة، والتغذية المدرسية، والمساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول/مقابل التدريب. وساهمت المساعدة الغذائية في حماية سبل العيش ولكنها لم تدعمها أو تُعِد بناءها.

وتوصل التقييم إلى سبع توصيات، بما في ذلك إعادة تحديد وجهة تركيز المساعدة الغذائية **للبرنامج** لتنصب على الأمن الغذائي وحماية سبل العيش؛ وإعادة هيكلة تصميم الحافظة؛ وتوفير الخدمات الاستشارية التقنية لما تبذله السلطة الفلسطينية من جهود في ميدان التغذية المدرسية والأشغال العامة الكثيفة العمالة؛ وتحديد المؤهلات المطلوبة لدى الموظفين؛ وصقل استهداف الأسر المستفيدة؛ واستحداث نظم للرصد والتحليل؛ وتعزيز جهود المناصرة وتعبئة الموارد لصالح حملة التوعية التغذوية؛ وتوضيح الأدوار المعينة في ميدان التغذية مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى في دولة فلسطين.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لدولة فلسطين (2011 – منتصف عام 2015)" (WFP/EB.1/2016/5) ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.1/2016/5/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

سمات التقييم

1- يغطي تقييم الحافظة القطرية هذا جميع عمليات **البرنامج** في دولة فلسطين من عام 2011 وحتى منتصف عام 2015، إلى جانب الاستراتيجية القطرية 2014-2016. ويسعى إلى تقدير المواءمة والتموضع الاستراتيجي **للبرنامج**، ومدى جودة عملية اتخاذه للقرارات الاستراتيجية والعوامل المؤثرة فيها، وأداء ونتائج الحافظة ككل. وتولى إجراء التقييم فريق تقييم مستقل، وهو ما اشتمل على عمل ميداني في أغسطس/آب 2015. وعزز الفريق البيانات المتوافرة واستعراض الوثائق بمقابلات شبه ممنهجة مع أكثر من 200 من أصحاب المصلحة، بما في ذلك ممثلو الجهات المانحة والمستفيدون.

2- واختار مكتب التقييم هذا التقييم اعتماداً على معايير منتظمة تتعلق ببرنامج عمل **البرنامج**. وجرى توقيت تقييم الحافظة القطرية لتوفير الأدلة اللازمة لتنوير الدورة التالية من التخطيط الاستراتيجي القطري عام 2016 وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.[1] ولم تخضع حافظة **البرنامج** قبلاً لأي تقييم.

السياق

3- تندرج دولة فلسطين في الشريحة الدنيا من البلدان المتوسطة الدخل حيث تبلغ حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي فيها 600 1 دولار أمريكي،[2] على أنها تشهد واحداً من أعلى المعدلات في العالم من حيث حصة الفرد من المعونة إذ وصلت قيمة هذه الحصة إلى 626 دولاراً أمريكياً عام 2013.[3] وفي عام 2011 كانت نسبة 25.8 في المائة من السكان تعيش دون مستوى خط الفقر.[4] وتصل معدلات الفقر في غزة (38.8 في المائة) إلى أكثر من ضعف ما هي عليه في الضفة الغربية (17.8 في المائة)؛ كما أن معدل البطالة في غزة البالغ 40 في المائة هو ضعف ما هو عليه في الضفة الغربية.[5] وتتمثل العوائق الرئيسية التي تعترض طريق الاقتصاد الفلسطيني في النزاعات، وعدم اليقين السياسي، والقيود المفروضة على الحركة والوصول.

4- وعانت دولة فلسطين من النزاع على مدى عقود. كما أنها مجزأة جغرافيا: فالضفة الغربية، والقدس الشرقية، وغزة مفصولة عن بعضها، وهناك عقبات أمام الحركة ضمن الضفة الغربية.[6] وفي عام 2014 وصل العدد التقديري للسكان إلى 4.8 مليون نسمة.[7] ويشكل اللاجئون الفلسطينيون نسبة 44.2 في المائة من السكان. والإنتاج الغذائي محدود بفعل الظروف الطبيعية وكذلك القيود الإسرائيلية على استخدام الأراضي في المنطقة جيم التي تشكل الجزء الأعظم من الضفة الغربية.

---

[1] تستند ولاية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لعام 2013 إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 147/33 الصادر في 20 ديسمبر/كانون الأول 1978. ويشمل ذلك مهمة تمكين الشعب الفلسطيني في جهوده الرامية إلى إعمال حقه في تقرير المصير وإرساء الأساس الاجتماعي، والاقتصادي، والمؤسسي للدولة الفلسطينية.

[2] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2014. مسح القوى العاملة.

[3] البنك الدولي، 2015. حصة الفرد من صافي المساعدة الإنمائية الرسمية الواردة (بالقيمة الحالية للدولار الأمريكي).
http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS.

[4] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2014. *عشية اليوم العالمي للسكان*.

[5] البنك الدولي، 2014. *غزة: صحيفة الوقائع، 1 أغسطس/آب 2014*.

[6] يعود تقسيم الضفة الغربية إلى مناطق إلى الاتفاق الإسرائيلي - الفلسطيني المؤقت لعام 1995. فالمنطقة ألف، وهي أصغر مناطق الضفة الغربية، تخضع لسيطرة مدنية وأمنية فلسطينية [السلطة الفلسطينية] كاملة. وتخضع المنطقة باء لسيطرة مدنية فلسطينية وسيطرة أمنية إسرائيلية. أما المنطقة جيم، وهي الأكبر وتمثل نحو 60 في المائة من مساحة الضفة الغربية، فتخضع لسيطرة عسكرية إسرائيلية كاملة. وتخضع القدس الشرقية لسيطرة السلطات الإسرائيلية المباشرة. (انظر: World Bank. 2013. *West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy*. Report No. AUS2922. Washington, DC). وتصف قرارات الجمعية العامة القدس الشرقية بأنها جزء من الأراضي الفلسطينية المحتلة. انظر، على سبيل المثال لا الحصر، القرار 15/70 الذي اتخذته الجمعية العامة في 24 نوفمبر/تشرين الثاني 2015 (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/70/15). وفي قطاع غزة، تمثل حماس سلطة الأمر الواقع. (انظر: UNOCHA, 2015, *Gaza one year on. Humanitarian concerns in the aftermath of the 2014 hostilities.*).

[7] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2014. *أحوال السكان الفلسطينيين المقيمين في فلسطين، 2014*. [باللغة العربية].

5- ويشكل انعدام الأمن الغذائي تحدياً ضخماً في ظل اقتصاد مأسور، وأسعار مرتفعة، وتهديدات لسبل العيش، مما حرم نسبة إجمالية قدرها 27 في المائة من الأسر، أي ما يعادل 1.6 مليون نسمة، من الأمن الغذائي عام 2014: علماً بأن نسبة انعدام الأمن الغذائي وصلت إلى 47 في المائة في غزة وإلى 16 في المائة في الضفة الغربية.[8] وتعرَّض الأمن الغذائي لمخاطر جسيمة بفعل حالات الطوارئ العسكرية في غزة، والتي وصلت إلى أقسى درجة لها عام 2014.

6- وشهدت الفترة الفاصلة بين مسوح التغذية في عامي 2009 و2014 انخفاضاً في معدلات انتشار الهزال في صفوف الأطفال دون سن الخامسة إلى 1.2 في المائة؛ وفي التقزم إلى 7.4 في المائة؛ وفي نقص الوزن إلى 1.4 في المائة.[9]على أن فرط الوزن زاد من 5 إلى 8 في المائة.[10] وأثارت حالات نقص المغذيات الدقيقة المختلفة قلقاً عميقا. ورغم عدم الإبلاغ عن الإصابة بفقر الدم الحاد، فقد أفادت التقارير بأن نسب الإصابة بفقر الدم الخفيف والمعتدل تراوحت بين 17 و33 في المائة بين الأطفال وبلغت 35 في المائة في صفوف الحوامل.[11] ويؤدي العبء المزدوج لسوء التغذية إلى زيادة الإصابة بالأمراض غير المُعدية.[12]

7- وتم توفير التمويل من الجهات المانحة لحماية الشرائح السكانية الأشد ضعفاً عبر شبكات الأمان الاجتماعية. وتعتمد نسبة 80 في المائة من السكان في غزة على المساعدات الاجتماعية. وغدت التحويلات الاجتماعية مصدراً هاماً لغالبية الأسر حيث أنها تغطي نسبة 16 في المائة من الاستهلاك الأسري (تصل هذه النسبة إلى 31 في المائة في صفوف الأسر الأشد فقرا).[13]

8- وفي عام 2010 أقرت وزارة الشؤون الاجتماعية "استراتيجية قطاع الحماية الاجتماعية" التي أدرجت مسألة زيادة الخدمات المقدمة إلى المستفيدين الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني في عداد الأولويات. وتتولى هذه الوزارة صياغة وتنفيذ سياسات الحماية الاجتماعية في كل من الضفة الغربية وغزة، ولو أن الكفاءة المؤسسية ضعيفة بسبب قلة ما تتمتع به السلطة الفلسطينية من صلاحيات في غزة. ويُعتبر "البرنامج الوطني الفلسطيني للتحويلات النقدية" من بين أكثر برامج التحويلات النقدية تقدماً في الإقليم.

9- ورغم ارتفاع صافي معدلات الالتحاق بالمدارس الذي يبلغ 96 في المائة فإن الحصائل التعليمية مقيدة بسبب النزاع الدائر والفقر. وكان معدل أمية النساء والفتيات أعلى بثلاث مرات ونصف عما هو عليه في صفوف الرجال والأولاد عام 2012،[14] وتعيق الأدوار الجنسانية التقليدية مشاركة المرأة في الاقتصاد. وتلتزم الاستراتيجية الجنسانية الوطنية لعام 2011 بالعمل على تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

استراتيجية البرنامج وحافظته

10- يعمل **البرنامج** في فلسطين منذ عام 1991. وتغطي استراتيجيته القطرية الأولى[15] الفترة 2014-2016. وفيما يتعلق بهدف بناء الأمن الغذائي على نحو مستدام فإن اهتمام **البرنامج** ينصب على ثلاث ركائز هي: 1) الإغاثة – تلبية الاحتياجات الغذائية العاجلة؛ 2) الصمود – دعم سبل العيش والأنشطة الاقتصادية القادرة على الصمود؛ 3) التأهب – النهوض بالقدرة الوطنية

---

[8] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وقطاع الأمن الغذائي. 2015. *موجز النتائج الأولية للتقرير السنوي لمسح الظروف الاجتماعية والاقتصادية والأمن الغذائي 2013-2014، ص 1.*

[9] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2014. *المسح الفلسطيني العنقودي متعدد المؤشرات لعام 2013، تقرير النتائج الرئيسية.*

[10] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2013. *التقرير النهائي لمسح الأسرة الفلسطيني لعام 2010.*

[11] السلطة الفلسطينية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف). 2014. *مسح المغذيات الدقيقة الفلسطيني، 2014.* وزارة الصحة.

[12] Husseini, A, *et al.*, 2009. Cardiovascular diseases, diabetes mellitus, and cancer in the occupied Palestinian territory. *Lancet* 373(9668): 1041–1049.

[13] السلطة الفلسطينية، 2014. *الخطة الوطنية للإنعاش المبكر وإعادة إعمار غزة.* ص 31.

[14] الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات عام 2012.

[15] برنامج الأغذية العالمي. 2013. *استراتيجية **البرنامج** في دولة فلسطين، 2014-2016.*

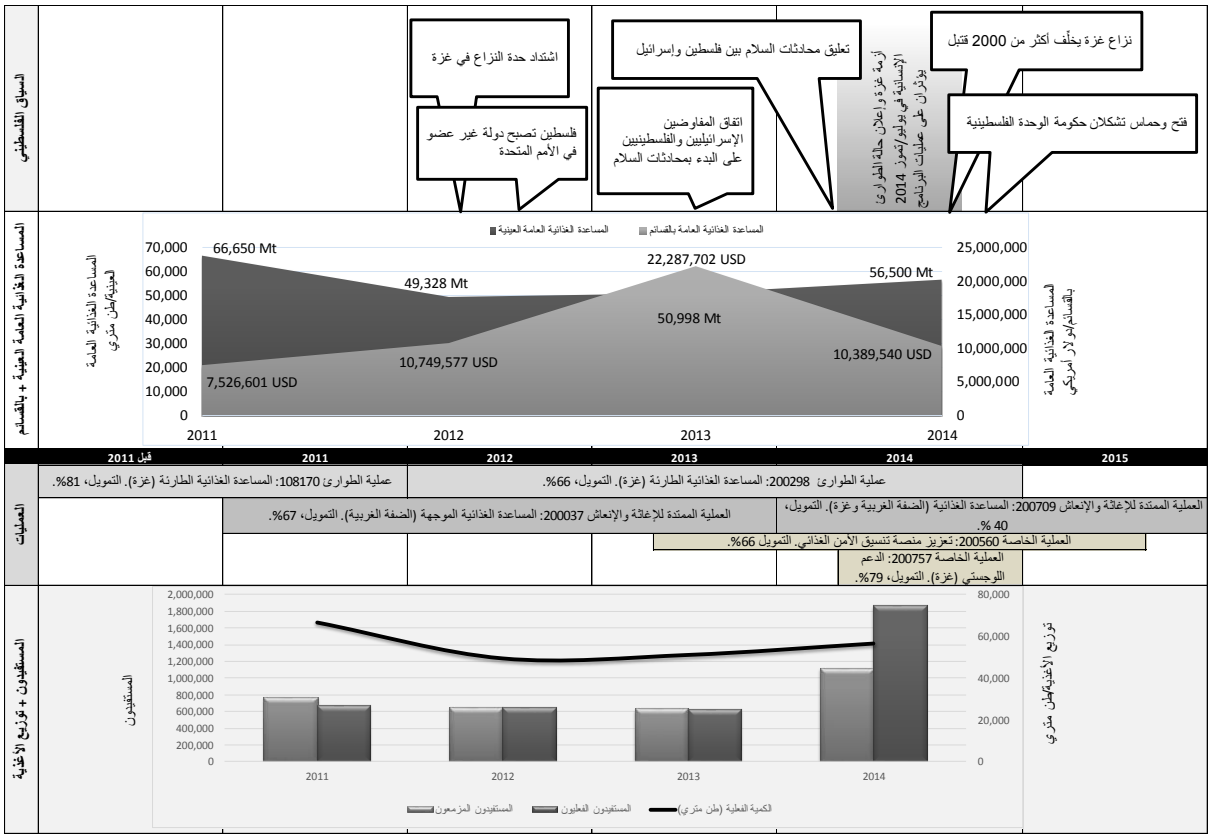
على الاستجابة للطوارئ. وتشمل العناصر الأساسية للاستراتيجية التوسع في استخدام طريقة القسائم؛ وبرنامج قسائم مشروطة لدعم الزراعة وغرس الأشجار؛ وتوسيع نطاق تنمية قدرات السلطة الفلسطينية على التأهب للطوارئ؛ ونشر شبكات الأمان الإنتاجية المتسمة بالفعالية من حيث التكاليف.

11- وخلال فترة التقييم تولى المكتب القطري تنفيذ عمليتين للطوارئ، وعمليتين من العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وعمليتين خاصتين. ويعرض الشكل 1 الأعداد المزمعة والفعلية للمستفيدين كل سنة، والتي بلغت ذروتها عام 2014 حين وصلت إلى 1.6 مليون مستفيد، وهو ما يعادل ثلث السكان الفلسطينيين في غزة، والضفة الغربية، والقدس الشرقية. وجرى توزيع كميات من الأغذية قدرها 597 243 طناً متريا، وقام المستفيدون بصرف ما قيمته 60.7 مليون دولار أمريكي من قسائم الأغذية. وبلغت قيمة المتطلبات الإجمالية لهذه العمليات 704 ملايين دولار أمريكي، تم تسلم نسبة 64 في المائة منها فحسب حتى أغسطس/آب 2015.[16] وتلقت العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وعمليات الطوارئ، والعمليات الخاصة ما نسبته 55 و73 و73 في المائة على التوالي من التمويل المطلوب. وساندت هذه العمليات الركائز الثلاث للاستراتيجية القطرية:

- *الإغاثة:* تم توفير المساعدة الغذائية العامة بصورة متزايدة على شكل قسائم إلكترونية غير مشروطة تُصرف قيمتها في المحال التجارية المشاركة في نظام تم تطويره بالتعاون مع السلطة الفلسطينية. كما عمل هذا النظام أكثر فأكثر كمنصة محبذة لدى السلطة الفلسطينية والمنظمات الأخرى من أجل التحويلات الاجتماعية. وباستخدام الأغذية العينية، أو القسائم، أو مزيج منهما فقد توسعت المساعدة الغذائية العامة في غزة بصورة كبيرة عبر عمليات الطوارئ أثناء فترات الأزمات العسكرية.
- *الصمود:* على نطاق أصغر قامت أنشطة المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول والمساعدة الغذائية مقابل التدريب بربط هذه المساعدة بالجهود الرامية إلى تعزيز قدرة سبل العيش على الصمود في الضفة الغربية. ونُفذت أنشطة التغذية المدرسية في الضفة الغربية وغزة.
- *التأهب:* عززت إحدى العمليتين الخاصتين الدعم اللوجستي في غزة خلال أزمة عام 2014. أما العملية الأخرى (2013-2015) فقد وفرت الموارد اللازمة لمساندة "قطاع الأمن الغذائي"، وهو آلية لتنسيق الأمن الغذائي.

[16] تشمل هذه البيانات العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200709 التي يتواصل تنفيذها حتى ديسمبر/كانون الأول 2016.

الشكل 1: سياق حافظة البرنامج في دولة فلسطين وإطارها الزمني، 2011 – منتصف عام 2015



12- ورغم أن الحافظة لم تتضمن مكوِّناً مستقلاً لصحة وتغذية الأم والطفل فقد أصدر **البرنامج** خطة استراتيجية للتغذية وتكنولوجيا الأغذية وساند وزارة الصحة من خلال توفير المساعدة التقنية وتقديم البيانات العملية عن النماذج المبتكرة مثل حملة التوعية التغذوية.

نتائج التقييم

المواءمة والتموضع الاستراتيجي

13- كانت الحافظة مناسِبة لاحتياجات الفلسطينيين المحرومين من الأمن الغذائي. ورأى أصحاب المصلحة في **البرنامج** شريكاً بنّاءً في وضع السياسات والاستراتيجيات الوطنية. واتخذ **البرنامج** قراراً استراتيجياً مهماً حينما اختار أن يُصمم ويُنفذ أنشطته بالتعاون الوثيق مع السلطة الفلسطينية. ومع أن هذا القرار أخَّر عملية التنفيذ فإنه كفل تقديم **البرنامج** لأفضل مساهمة ممكنة للتنمية الاستراتيجية والمؤسسية المستدامة في ظل الظروف الصعبة القائمة. وقد تباينت درجة التلاحم والتعاون بين حافظة **البرنامج** وحوافظ وكالات الأمم المتحدة والجهات الشريكة الأخرى وفقاً للشركاء وعلى مدى الزمن، غير أن هذه الحافظة قد أُدمجت على النحو المناسب ضمن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والأطر الأخرى وجرت مواءمتها ضمنياً مع المبادئ الإنسانية الدولية. وكانت علاقات **البرنامج** مع الشركاء الثنائيين وشركاء المنظمات غير الحكومية ذات طابع تكاملي عموماً.

14- وفي ظل الظروف الصعبة جداً في دولة فلسطين، فإن من المهم جداً أن يكون **البرنامج** واقعياً بشأن السياق عند تصميم عملياته وتنفيذها. وقد خضعت مواءمة **البرنامج** وتموضعه الاستراتيجي عموماً إلى الحاجة إلى توفير الإغاثة لمعالجة انعدام الأمن الغذائي المزمن والاستجابة في آن معاً للأزمات الحادة الدورية. وفي الوقت ذاته، وعلى نطاق أضيق، فقد سعى **البرنامج** إلى

تنفيذ استراتيجيات الصمود، وعمل مع السلطة الفلسطينية على مساعدة أعداد صغيرة من الفلسطينيين المحتاجين لتعزيز سبل كسبهم للعيش. ولم تتيسّر مسألتا المواءمة والتموضع الاستراتيجي على **البرنامج** بفعل تعقيد وغموض ساحة التخطيط الدولي التي كان لا بد له من العمل فيها، ولذا كانتا مزيجاً متقلباً من الاستراتيجيات "الإنسانية" و"الإنمائية". وكلتا هاتين الفئتين عرضة لتعريفات متباينة، كما وأنهما تُطرحان بطرق مختلفة وفقاً لسياق التخطيط، ضمن النقاش الدائر منذ عهد بعيد بشأن ما تنطويان عليه من معنى في دولة فلسطين.

15- ولم تشتت أوجه الالتباس هذه انتباه **البرنامج** عن عمله الأساسي المتمثل في توفير المساعدة الغذائية للفلسطينيين المحتاجين، ولو أنها لم تساعد على البت على النحو الأفضل بشأن ما الذي ينبغي أن يسعى **البرنامج** إلى أن يكون عليه ويفعله في الأجل الطويل. على أن **البرنامج** لم يغتنم الفرصة لإدراج مساعدته الغذائية إدراجاً كاملاً ضمن الإطار المفاهيمي والتشغيلي للحماية الاجتماعية. وبصفة عامة لم يكن **البرنامج** واقعياً بما فيه الكفاية بشأن طريقته في تصور وعرض أدوار الدعم "الإنمائي" المحتمل المتعلقة به، على الرغم من إقراره في بعض وثائق التصميم بأنه ليس هناك من فرصة تذكر لتحقيق التقدم المستدام ضمن السياق الحالي. وكانت الاستراتيجية القطرية لعام 2014 مفرطة في الطموح فيما يتصل بأهدافها الساعية إلى "دعم سبل العيش والأنشطة الاقتصادية القادرة على الصمود"، وبدعمها للزراعة وغرس الأشجار وما تضمنته من "تركيز جديد ... على القدس الشرقية والمراكز الحضرية الأخرى، وصب الاهتمام على النساء والشباب في هذه السياقات".[17]

جودة عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والعوامل المؤثرة فيها

16- كانت التحديات المتعلقة بتوفير المساعدة الغذائية الفعالة في ظل هذه البيئة المؤسسية والتشغيلية الصعبة هي العوامل الرئيسية المؤثرة في عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية **للبرنامج**. وبصفة عامة فقد فهم **البرنامج** واستجاب لهذه التحديات بشكل واقعي. وعَرضت الاستراتيجية القطرية بصورة منتظمة ما قدَّرته من عوامل عند تحديد النهج المقترح **للبرنامج** في دولة فلسطين.

17- وواجه تحليل **البرنامج** العراقيل بفعل القيود المفروضة على البيانات والقدرة التحليلية. وبسبب هذا السياق، فقد اقتضى الأمر في كثير من الأحيان منح الأسبقية عند تحديد الأولويات الاستراتيجية والتشغيلية للمكتب القطري إلى طائفة من العوامل الأخرى، بما في ذلك الحاجة إلى المساعدة في ضمان الأمن الغذائي للشعب الفلسطيني، وضرورة اعتماد استراتيجيات للصمود، والهشاشة المؤسسية للسلطة الفلسطينية، ونقص التمويل. ورغم القدرة المحدودة من الموظفين في ميدان التغذية فقد كانت عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية **للبرنامج** في هذا المجال صائبة.[18]

18- وكان تحليل **البرنامج** للمسائل الجنسانية في السياق الفلسطيني وحافظته محدوداً ولكنه كان مفيدا. واشتمل هذا التحليل على استعراض لتأثيرات طريقة القسائم على المسائل الجنسانية، والإسهام بمدخلات تحليلية لدراسة للأمم المتحدة بشأن وضع المرأة الفلسطينية والمساعدة المقدمة لها، ومدخلات خاصة بتمرين لبطاقة درجات المساواة بين الجنسين أجري لصالح فريق الأمم المتحدة القطري عام 2014.[19] وأسهمت كل هذه الجهود في إعداد الاستراتيجية الجنسانية **للبرنامج** في دولة فلسطين.

19- وكانت ركيزتا الإغاثة والتأهب مناسبتين **للبرنامج**. وشكلت المساعدة الغذائية العامة، التي تشكل الجانب الأعظم من الحافظة، أولوية مناسبة بالنظر إلى اتساع نطاق انعدام الأمن الغذائي وشدته. وكانت الحاجة إلى الإغاثة مزمنة وممتدة، ووفرت تلبيتها

---

[17] برنامج الأغذية العالمي. 2013. *استراتيجية **البرنامج** في دولة فلسطين، 2014-2016*، ص 13.

[18] عمل **البرنامج** مع بعض الجهات المانحة على إقامة نظم مستقلة للتنفيذ وإدارة الأموال التي تشترطها سياساتها القاضية بـ "عدم الاتصال" مع بعض أصحاب المصلحة السياسيين والإداريين.

[19] A.L. Esser, 2014. *Gender scorecard. United Nations Country Team (UNCT), State of Palestine.*

شبكة أمان ضمن إطار الحماية الاجتماعية. كما أن العمل لتعزيز تأهب **البرنامج**، والمجتمع الدولي، والسلطة الفلسطينية، من خلال جهاز الدفاع المدني الفلسطيني مثَّل استراتيجية مناسبة أيضا.

20- أما ركيزة الصمود فقد كانت الجزء الأقل فائدة في عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية **للبرنامج**. ويشكل الصمود جانباً حيوياً من جوانب سبل عيش الفلسطينيين، حيث أن له معانٍ خاصة تتعلق بـ "الثبات" وبقدرة الناس على البقاء على أرضهم والحفاظ على سبل عيشهم. على أن الاستراتيجية القطرية لم توضح هذا المفهوم أو تطبقه على النحو الوافي، كما لم تُحدد بشكل واضح المساهمات التي يمكن أن تقدمها أنشطة الإغاثة الخاصة بالمساعدة الغذائية العامة لقضية الصمود. وافتقر **البرنامج** إلى المهارات المؤسسية والوظيفية اللازمة للتصدي بشكل مقنع لتحديات تعزيز سبل العيش المستدامة. وأسهم الافتقار إلى الإرشاد المؤسسي، والأطر الوطنية لبرمجة سبل العيش، والوضوح في الوثائق البرنامجية بشأن كيفية استعادة سبل العيش وإعادة بنائها،[20] في عجز **البرنامج** عن ضمان المزيد من التمويل لأنشطة الصمود. ولم يكن هناك الكثير من التآزر بين ركيزتي الإغاثة والصمود، وهو ما يرجع في جانب كبير منه إلى ضعف تطوير ركيزة الصمود وإلى أن آفاق الإنعاش كانت مقيدة بشكل هائل.

21- وأبدى **البرنامج** استجابات استراتيجية قوية خلال الأزمات التي عصفت بغزة عامي 2012 و2014. وأثبت العاملون المتمرسون والملتزمون في **البرنامج** بجلاء قدرتهم على التفكير بوضوح والعمل بشكل حاسم في تلك الأوقات الصعبة. وعمل الموظفون بصورة وثيقة وبناءة مع نظرائهم في السلطة الفلسطينية في مختلف سياقات الاستراتيجيات، والسياسات، والبرامج، وفي مركز عمليات الطوارئ بقيادة مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية.

الرصد والتقييم

22- أنشأ **البرنامج** نظاماً متطوراً ورفيع الجودة للرصد بغية الإبلاغ عن عمليات المساعدة الغذائية العامة والمؤشرات الأساسية على مستوى النواتج الخاصة برعاية المستفيدين: أي المعادل النقدي المصروف عبر القسائم، وعدد عمليات توزيع الأغذية المنفذة في الوقت المناسب، وعدد دورات تدريب المستفيدين. على أن نُظم **البرنامج** لم توفِّر بسهولة بيانات الإنفاق بصيغة يسهل استخدامها في تحليل الكفاءة. كما كان من الصعب تقييم التقدم المحرز بشأن استعادة سبل العيش بسبب الافتقار إلى المؤشرات المتصلة بالنواتج والآثار.

23- واستخلص تقييم الحافظة القطرية أدلة مفيدة عن تنفيذ طريقة القسائم من عمليات التقييم في غزة، التي أُجريت بتكليف من المكتب القطري (2011 و2012)، ومن تقارير الرصد (2013 و2014). وحددت هذه الأدلة كمياً الأثر على أسر المستفيدين والتأثيرات الاقتصادية لنظام القسائم على مختلف الجهات الفاعلة المحلية في سلسلة إمدادات الألبان.

24- وبفضل نظام الرصد والتقييم تعلَّم **البرنامج** من تعقيبات المستفيدين واتخذ إجراءات بشأنها. وأُنشئت نظم متعددة لجمع آراء المستفيدين بشأن القسائم والأغذية العينية. وشمل نظام الرصد المتطور **للبرنامج** في مرحلة ما بعد التوزيع عمليات تدقيق تتصل بمدى رضا المستفيدين وتعليقاتهم.

[20] تشير حماية سبل العيش إلى التخفيف من وطأة تآكل الأصول وزيادة المديونية.

أداء الحافظة ونتائجها

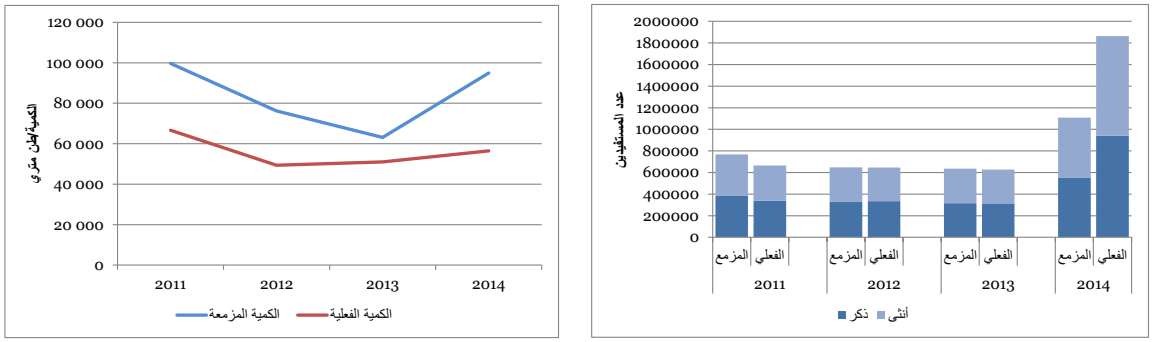
النواتج

الإطار 1: الابتكارات – آلية تسليم القسائم الإلكترونية

- سهولة في توسيع النطاق
- سهولة في الاستخدام
- تيسير للرصد
- تيسير للإدماج في شبكات الأمان

25- حافظ **البرنامج** على أعداد المستفيدين من المساعدة الغذائية العامة قريبة من المستويات المزمعة، وفوقها بكثير أثناء أزمة غزة عام 2014 (الشكل 2). وعبر تطوير **البرنامج** المبتكر لطريقة القسائم (الإطار 1)، فقد زاد عدد المستفيدين المتلقين للقسائم من 380 32 مستفيداً عام 2011 (36 في المائة من المستوى المزمع) إلى 805 121 من المستفيدين عام 2014 (160 في المائة)؛ وفي كلا العامين شكلت النساء نسبة 50 في المائة من المستفيدين. وبسبب نقص التمويل فقد اضُطر **البرنامج** أحياناً إلى خفض الحصص أو قيم القسائم. وتم تخفيض عدد أيام التغذية المدرسية في كل أسبوع دورياً في الضفة الغربية اعتباراً من عام 2012، وتوقفت هذه التغذية تماماً في غزة في مايو/أيار عام 2014. وبين عامي 2011 و2014 انخفض عدد المستفيدين من التغذية المدرسية من 530 76 مستفيداً إلى 347 50 مستفيداً في الضفة الغربية، ومن 617 93 مستفيداً إلى 054 48 مستفيداً في غزة. وتراوحت نواتج أنشطة المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول من صفر في المائة بالنسبة للهدف المتعلق بإنتاج غراس الأشجار إلى 52 في المائة فيما يتصل بهدف المساحات الخاضعة للري بالهكتار. وفي إطار أنشطة المساعدة الغذائية مقابل التدريب فقد شارك 227 شخصاً في الدورات التدريبية من أصل العدد المزمع البالغ 317 شخصا.

الشكل 2: أعداد المستفيدين من الحافظة وكمياتها، المزمعة والفعلية، 2011-2014



المصدر: التقارير الموحدة عن المشروعات في **البرنامج** 2011-2014.

26- وساعد **البرنامج** جهاز الدفاع المدني الفلسطيني في استحداث إطار لإدارة المعلومات، بما في ذلك بوابة شبكية للتأهب للكوارث. كما أسهم **البرنامج** في تطوير أداة للهواتف الذكية ذات وصلات بنظم المعلومات الجغرافية لاستخدامه في عمليات التقدير في عين المكان.[21] وفي وقت لاحق شدد **البرنامج** بشكل أكبر على تدريب موظفي ومتطوعي جهاز الدفاع المدني الفلسطيني.

27- واعتباراً من منتصف عام 2013 قامت العملية الخاصة 200560 بتمويل "قطاع الأمن الغذائي"، الذي جاء نتيجة اندماج ثلاث مجموعات إنسانية. ويرمي هذا القطاع، الذي يرأسه **البرنامج** بصورة مشتركة مع منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، إلى تعزيز تنسيق العمل والحوار المتعلقين بالأمن الغذائي، وإلى خفض الحواجز الملموسة القائمة بين وكالات الأمم المتحدة ومجتمع المنظمات غير الحكومية. وتمثلت أضخم مهام هذا القطاع في تنقيح "مسح الظروف الاجتماعية والاقتصادية

[21] برنامج الأغذية العالمي. 2013. العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200037 – المساعدة الغذائية الموجَّهة لدعم المجموعات المعدمة والمهمشة وتعزيز سُبل العيش في الضفة الغربية، التقرير الموحد عن المشروع لعام 2013.

والأمن الغذائي" وتنسيق دورة البرامج الإنسانية. وكانت نظم إدارة المعلومات التي أقامها القطاع لتوفير البيانات اللازمة لتقارير مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مفيدة وحسنة التوقيت.

الاستهداف

28- كان أداء **البرنامج** قوياً في استحداث نظام استهداف خاص بالمساعدة الغذائية العامة مع شركائه. واستهدف **البرنامج** المستفيدين بعناية وبشكل جيد، مع بقاء معايير الاستهداف بسيطة نسبيا. أما الأسر التي جرى اختيارها على أساس الفقر وانعدام الأمن الغذائي فقد جرى تصنيفها طبقاً لحجمها فحسب، دون أي تفريق آخر للاحتياجات في صفوف مجموعات المستهدفين. وفي نهاية فترة الاستعراض كان **البرنامج** ينظر في اتخاذ تدابير لصقل نظام الاستهداف، بما في ذلك تصنيف أشمل حسب حجم الأسرة، وصيغة غير مباشرة لاختبار القدرة المالية، ودرجات الاستهلاك الغذائي.

الحصائل

29- من المرجح أن تكون استجابة **البرنامج** السريعة خلال حالات الطوارئ في غزة عام 2012، وبصورة أخص عام 2014، قد ساهمت في إنقاذ الأرواح، ولو أنه لم يكن هناك من دليل محدد على ذلك.

30- وبصورة عامة أدى توفير **البرنامج** للأغذية سواء العينية أو عبر القسائم في الضفة الغربية إلى تحسين درجات الاستهلاك الغذائي في صفوف الأسر المستفيدة. وزادت نسبة الأسر المستفيدة من القسائم ذات الاستهلاك المقبول من 68.6 في المائة عام 2013[22] إلى 83.6 في المائة عام 2014، وكان هناك انخفاض ضخم في نسبة الأسر المستفيدة ذات درجة الاستهلاك الغذائي الحدّي أو الضعيف. على أن درجات الاستهلاك الغذائي لدى الأسر المتلقية للمساعدة الغذائية العامة تآكلت خلال الفترة ذاتها: فقد انخفضت نسبة الأسر ذات درجة الاستهلاك الغذائي المقبول من 58.5 إلى 57.7 في حين زادت نسبة الأسر ذات درجة الاستهلاك الغذائي الحدّي من 23.1 إلى 26.8 في المائة.

31- وفي غزة فقد حققت نسبة 77 في المائة من المستفيدين المتلقين للقسائم وحدها درجة الاستهلاك الغذائي المقبول بحلول عام 2015، بالمقارنة مع نسبة 36 في المائة من المستفيدين المتلقين للأغذية العينية. وتمكنت نسبة تقرب من 91 في المائة من المستفيدين من القسائم وحدها من تحسين درجات استهلاكهم الغذائي بمقدار فئة واحدة على الأقل من فئات الاستهلاك الغذائي منذ عام 2011.

32- وفي صفوف المستفيدين من أنشطة المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول كان لدى نسبة 26 في المائة درجة الاستهلاك الغذائي المقبول عند خط الأساس، وارتفعت هذه النسبة إلى 92 في المائة خلال النشاط ولكنها انخفضت إلى 60 في المائة بعد عشرة أشهر من ذلك.

33- وكان الرصد متفاوتاً بالنسبة لمؤشرات حصائل التغذية المدرسية، المتمثلة في معدلات الاستبقاء وقدرة التلاميذ على التركيز والتعلم. فبالنسبة لمعدلات الاستبقاء فقد كانت مرتفعة قبلاً بالفعل ولم تشهد أي تغير. أما قدرة التركيز والتعلم فتقلَّبت وفقاً للأدلة السردية المتوافرة.

القسائم الإلكترونية

34- كانت طريقة القسائم الإلكترونية من بين أقوى إنجازات الحافظة. وهناك أربعة أبعاد رئيسية لهذا النجاح الذي غدا مثالاً يحتذى في عمليات **البرنامج** في مناطق أخرى، مثل العراق، ولبنان، وتركيا:

[22] تم إدخال طريقة تقديم المساعدة الغذائية العامة عبر القسائم إلى الضفة الغربية عام 2009. ولا تتوافر بيانات خط الأساس المتعلقة بدرجات الاستهلاك الغذائي.

- رأى المستفيدون وباعة التجزئة أكثر فأكثر أن البطاقة الإلكترونية سهلة الاستخدام. وأتاحت الطريقة المحدَّثة مؤخرا، والتي تم تطويرها بالاشتراك مع بنك فلسطين ونظام معاملاته الإلكترونية "PalPay"، استلام باعة التجزئة للمدفوعات في الوقت الفعلي لقيامهم بمعاملات المساعدة الغذائية في محالهم.
- ويسرت الآلية الرصد وأتاحت تحديد بنود السلع المستلمة في قاعدة بياناتها الذاتية، في الوقت الفعلي أيضا.
- وكان من السهل مواءمة الطريقة وتوسيع نطاقها، مع تحديد المستفيدين من خلال بطاقات الهوية الفلسطينية. وأتاح استخدام "محفظة إلكترونية" لمنظمات أخرى تسليم المساعدة عبر البطاقة الإلكترونية ذاتها. ومن أبرز الأمثلة على ذلك أن طريقة **البرنامج** ساعدت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) على توفير خدمات المياه، والإصحاح، والنظافة الصحية، وكذلك الزي المدرسي في غزة خلال أزمة عام 2014، حينما زاد عدد المستفيدين من المساعدة الغذائية بالاعتماد على القسائم من 60 000 إلى 300 000 مستفيد في غضون أسابيع.
- ويسرت الطريقة إدماج آليات الأمان الاجتماعية **للبرنامج**، والسلطة الفلسطينية، والوكالات الأخرى، مع إتاحتها في الوقت ذاته للتحديد والرصد المنفصلين للمستفيدين المختلفين ضمن النظام. وفي حين أنه ظلت هناك فسحة واسعة للمزيد من الصقل للآلية فإن تقدم **البرنامج** وأداءه المتعلقين بالطريقة خلال فترة الاستعراض لقيا الثناء على نطاق واسع من جانب مُبلغي الأمم المتحدة والسلطة الفلسطينية.

35- كما حققت طريقة القسائم الإلكترونية نتائج اقتصادية هامة، حيث عادت مباشرة بالفائدة على أصحاب المحال التجارية المشاركين، والمجهزين، والمنتجين، والخزينة الفلسطينية. وارتفع متوسط المبيعات الشهرية لأصحاب المحال بنسبة 40 في المائة على امتداد غزة والضفة الغربية. وزادت مبيعات منتجي الألبان بنسبة 207 في المائة في غزة و58 في المائة في الضفة الغربية، مع إمكانية مناظرة لزيادة عائدات الضرائب. وتم إنشاء نحو 300 وظيفة جديدة.[23] وكانت عمليات القياس المنتظمة المتعلقة بالتأثيرات الاقتصادية لتدخلات **البرنامج** أقل، وتشير الدلائل إلى أن هذه التأثيرات كانت أضعف.[24]

الكفاءة

36- تم من أجل هذا التقييم وضع تقديرات أولية لمتوسط تكاليف الأغذية العينية (المساعدة الغذائية العامة والتغذية المدرسية) وطرائق القسائم (المساعدة الغذائية العامة، وأنشطة المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول/مقابل التدريب). وعلى امتداد الحافظة، واستناداً إلى الإنفاق المالي الفعلي وأعداد المستفيدين الفعلية، فقد بلغت تكلفة المساعدة الغذائية العينية 74.4 دولار أمريكي بالمقارنة مع 91.1 دولار أمريكي بالنسبة لطريقة القسائم.

37- على أن القسائم كانت أشد فعالية من الدعم العيني في النهوض بالحصائل، أي بدرجات الاستهلاك الغذائي. وتبلغ تكلفة تحسين فئة درجة الاستهلاك الغذائي للأسرة (من استهلاك 'ضعيف' إلى 'حدّي' إلى 'مقبول') عبر المساعدة الغذائية العينية ضعف ما هي عليه عند استخدام القسائم.

38- ورغم الظروف التي أدت إلى تضخم الأسعار فقد تمكن المكتب القطري من تحسين الكفاءة اللوجستية لبرمجته خلال فترة الاستعراض، بما في ذلك عن طريق إدخال نظام المدفوعات الإلكترونية. وظلت العمليات المتعلقة بالمشتريات والجوانب اللوجستية تسير بشكل جيد، وتشير الأدلة السردية إلى أن **البرنامج** يدير برامجه بشكل حسن. وأثنى مسؤولو السلطة الفلسطينية والمستفيدون بشدة على تنفيذ الأنشطة. ويؤكد هذه التجربة التحليل الذي أُجري لدعم **البرنامج** واليونيسف وأظهر

---

[23] برنامج الأغذية العالمي، 2014. *الأثر الثانوي لبرنامج قسائم **البرنامج** في دولة فلسطين. تقرير النتائج.*

[24] تقرير التقييم الكامل: كانت المشتريات المحلية من كبار منتجي الألبان. وكان هناك نهج أشد انتظاماً إزاء حساب الفوائد الاقتصادية الثانوية المتأتية من طريقة القسائم منه إزاء قياس الكفاءة.

أن 97 في المائة من المستفيدين من الأغذية، والتعليم، وخدمات المياه، والإصحاح، والنظافة الصحية أعربوا عن رضاهم عن آليات التسليم.[25]

المسائل الجنسانية

39- أبدى المكتب القطري التزاماً واستجابة في استحداث نُهج معززة لترويج الإنصاف بين الجنسين، وتتوجت جهوده في هذا الصدد عام 2014 بوضع استراتيجية جنسانية، وتوفير التدريب الهادف إلى التوعية الجنسانية لكل الموظفين، والبدء بعملية لتحديد "مناصري المساواة بين الجنسين". على أن التأثيرات العملية كانت محدودة باستثناء ما تحقق في حملة التوعية التغذوية. وتولى **البرنامج** ومنظمة محلية غير حكومية في غزة تنفيذ هذه الحملة التي تركت انطباعاً بأنها أحدثت فرقاً حقيقياً في الصورة الذاتية للمرأة وفي تمكينها، بالإضافة إلى تأثيراتها على الوعي التغذوي للمشاركين. ورغم أن حجم هذه الحملة كان متواضعاً فإن إنجازاتها كانت هامة.

40- غير أن مساعدة **البرنامج** خلَّفت تأثيراً عملياً ضئيلاً على تعزيز الإنصاف بين الجنسين. فقد جعل السياق الثقافي من مسألة اتخاذ موقف نشيط إزاء المسائل الجنسانية أمراً حساساً على مستوى المجتمع المحلي، بل وربما محفوفاً بالمخاطر بالنسبة لموظفي **البرنامج**، ولا سيما في غزة. وعلى ما يبدو فإن حملة التوعية التغذوية كانت تدخلاً أكثر فائدة فيما يتعلق بسبل العيش. وقد تركت هذه الحملة أثراً مباشراً على تحسين تغذية الأسرة، ومن ثم زيادة رأس المال البشري. وشجعت الحملة النساء، اللواتي يعشن حياة محصورة نتيجة الوضع في غزة والأعراف الثقافية على حد سواء، على مغادرة منازلهن، والاختلاط بقريناتهن، وتطوير علاقات اجتماعية أقوى. وبهذه السبل فقد أسهمت الحملة أيضاً في بناء رأس المال الاجتماعي.

الشراكة

41- عمل **البرنامج** بصورة استباقية على إدراج برمجته ضن الإطار الناشئ للتخطيط الإنساني السنوي والمتعدد السنوات. وكان **البرنامج** مساهماً نشطاً في إعداد إطار عمل الأمم المتحدة الأول للمساعدة الإنمائية الخاص بدولة فلسطين.

42- وحقق الجانب الأعظم من عمل **البرنامج** مع الشركاء على الصعيد التشغيلي التعاون والتكامل لا التآزر والتأثيرات المضاعفة. وكان هناك تكامل واضح بين **البرنامج** ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين بما لديهما من مسؤوليات بشأن توفير المساعدة الغذائية للاجئين وغير اللاجئين، وتعاونهما الوثيق أثناء أزمة غزة عام 2014. كما كان هناك تكامل مع اليونيسف، وهو ما بلغ مستوى أعلى بدوره خلال أزمة غزة، حينما استُخدمت منصة القسائم الإلكترونية **للبرنامج** في توزيع الدعم الذي قدمته اليونيسف. وتتعلق أوسع فجوة في فرص التآزر والآثار المضاعفة بميدان التغذية. وخلال فترة الاستعراض تضاءلت القدرة التغذوية لشركاء **البرنامج**. وأخذ هؤلاء الشركاء يلجؤون أكثر فأكثر إلى **البرنامج** التماساً للمشورة التغذوية، مما ألقى بعبء ثقيل على كاهله وعلى موظفه الوحيد المعني بالتغذية، وخلق توقعات بتقديم **البرنامج** لخدمات تغذوية هي خارج نطاق ولايته.

الاستدامة والترابط

43- أدى السياق الوطني إلى تقييد مفهوم الاستدامة تقييداً شديدا، واكتسبت مسألة تعزيز استدامة المؤسسات وترابطها أهمية طاغية. وفي الأنشطة التي قامت بأداء الوظائف الأساسية لشبكات الأمان عبر المساعدة في ضمان الأمن الغذائي وحماية سبل العيش من الفقر العميق، فإن توافق الآراء بين المُبلغين كان على أن **البرنامج** حقق تقدماً قيّما، حيث قام ببناء القدرات، والنظم، والملكية ضمن السلطة الفلسطينية من أجل نظام للحماية الاجتماعية رأى المبلغون أنه أضحى أقوى في نهاية فترة الاستعراض

[25] Al Athar Global Consulting. 2015. *Joint emergency assistance programme to vulnerable families in Gaza. Formative review of the joint WFP-UNICEF e-voucher.*

عما كان عليه في بدايتها. ولم تظهر الجهود الضيقة النطاق التي بذلها **البرنامج** لبناء القدرة على الصمود في ميدان سبل العيش الكثير من الأدلة على تحقيق نتائج مستدامة، ولو أنه كان هناك متسع لحماية سبل العيش وتعزيز الصمود عبر الأشغال العامة الكثيفة العمالة.

الاستنتاجات

التقدير العام

44- كان أداء **البرنامج** في إطار ركيزة الإغاثة جيدا. وفي النشاط الرئيسي للحافظة، وهو المساعدة الغذائية العامة، حافظ **البرنامج** على سمعته من حيث براعة قدراته اللوجستية في تسليم المساعدات الغذائية العينية، وأسهم في إرساء سمعة متعاظمة في مجال الكفاءة والابتكار بفضل استخدام طريقة القسائم الإلكترونية. ويعتبر استحداث طريقة القسائم الإلكترونية، الذي عكس التزاماً يستحق الثناء بالابتكار والتعلم من التجربة الجارية، من بين أفضل إنجازات أداء **البرنامج** في هذه الحافظة. وكانت الخيارات المعتمدة جيدة بشأن أين ولأي فئات من المستفيدين، تُستخدم الأغذية العينية، أو القسائم، أو الطرق المختلطة أحيانا، وذلك استناداً إلى معايير مناسبة ولكنها بسيطة نسبيا. ورغم قلة الموارد من الموظفين فقد عمل **البرنامج** بعناية وبشكل جيد على معالجة أمر التبعات والتحديات التغذوية لأنشطته في مجال المساعدة الغذائية العامة في السياق الفلسطيني.

45- ومن منظور الحماية الاجتماعية فإن أنشطة الإغاثة والتأهب مترابطة بشكل وثيق. وخلال فترة الاستعراض دعت الحاجة إلى الإبقاء على جانب كبير من أنشطة التأهب كمسؤولية خارجية: وهكذا فقد كان على **البرنامج** وشركائه الوقوف على أهبة الاستعداد للاستجابة. وساهم **البرنامج** بشكل جيد في هذا التأهب الخارجي، على أن الأهم أنه قدم مساهمات قيمة في بناء نظم التأهب الوطنية عبر جهاز الدفاع المدني الفلسطيني والتقدم المؤسسي في قدرات وبرامج السلطة الفلسطينية. وما يزال هناك متسع لفعل الكثير في هذا المجال. على أنه أمكن بناء درجة من الملكية الوطنية للنظم المعززة.

46- وفي حين أن ركيزتي الإغاثة والتأهب في الاستراتيجية القطرية حققتا بشكل عام أداء متيناً ونتائج قوية، فإن ركيزة الصمود عجزت عن القيام بذلك. وكان هذا المجال ضمن الاستراتيجية القطرية والحافظة الأصعب من حيث تحديده وتنفيذه بشكل مرض. وبينما كانت عوائق الموارد سبباً رئيسياً في ضيق نطاق تنفيذ أنشطة المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول والمساعدة الغذائية مقابل التدريب، فإنه كانت هناك قيود مفاهيمية واستراتيجية خطيرة في البت في طبيعة الأعمال المفيدة التي يمكن أن يقوم بها **البرنامج**. وقد ساهمت المساعدة الغذائية العامة في حماية سبل العيش إلا أنها فشلت في تعزيز صمودها واستدامتها. ورغم أنه تم تحديد التغذية المدرسية ضمن الاستراتيجية القطرية على أنها تسهم في حماية سبل العيش فلم يكن هناك أي رصد لما إذا كانت قد حققت هذا الغرض، ولم يعثر التقييم على أي أدلة عملية على أنها قامت بذلك.

47- وبصورة إجمالية فإن أداء الحافظة ونتائجها يُظهران أن السياق الخاص لدولة فلسطين شكل تحدياً متواصلا: فقد عطلت حالات الطوارئ الدورية عمليات **البرنامج** العادية وتطلبت استجابات سريعة لظروف الأزمات. ولم يكن على المكتب القطري التعامل فحسب مع زحام الآراء السياسية للأمم المتحدة، بل وكذلك مع هشاشة دولة فلسطين. أما تحديات قلة التمويل فهي من الأمور الأكثر شيوعاً بالنسبة **للبرنامج** ككل على المستوى العالمي.

48- وتعزز الإداء كثيراً بفضل مهارة وتفاني موظفي **البرنامج**، ولو أنهم افتقروا إلى التدريب وتلقوا القليل من الإرشاد المؤسسي في بعض المجالات مثل سبل العيش والصمود. وتمكن المكتب القطري عبر الإبداع والابتكار من تحقيق نجاحات مهمة فيما يتعلق بطريقة القسائم والتي غدت مثالاً يُحتذى في عمل **البرنامج** في بلدان أخرى. وفي حين أن الحافظة استفادت إجمالاً من الإدارة الملتزمة والماهرة فإن تخطيط الاستراتيجية القطرية لم يكن واقعياً بشكل كامل فيما يتعلق بما يمكن تحقيقه في ميدان

بناء سبل العيش القادرة على الصمود، في ضوء السياق الفلسطيني وموارد **البرنامج**. وساعد تنفيذ الحافظة المستفيدين على حماية سبل كسب عيشهم، وتفادي الجوع والفقر المدقع، وهو ما يشكل إنجازاً بارزاً في ظل الظروف القائمة.

التوصيات

49- كشف تقييم الحافظة القطرية هذا عن الكثير من مجالات الأداء المتين لحافظة **البرنامج** في دولة فلسطين الخاضعة للاستعراض. ويركز هذا القسم على المجالات التي يمكن أن تستفيد من إعادة تحديد الحافظة أو تعديلها.

الرقم	المسألة	الأساس المنطقي	التوصية	المسؤولية والتوقيت
1	التوجه الاستراتيجي	توضيح الدور الأشد فعالية الذي يمكن أن يضطلع به **البرنامج** في ميدان المساعدة الغذائية في دولة فلسطين. يشكل انعدام الأمن الغذائي مشكلة حقيقية في العديد من الأسر الفلسطينية الفقيرة. وينبغي أن تُدرج الآلية اللازمة لمعالجة هذه المشكلة ضمن الإطار الوطني للحماية الاجتماعية لا ضمن النظم الخارجية للأمم المتحدة. وفقاً لتعريف **البرنامج**[26] فإن الأمن الغذائي يشكل موضوعاً مهماً له في السياق الفلسطيني. وفي ركيزة التأهب في الاستراتيجية القطرية فإن بمقدور **البرنامج** أن يستخدم كفاءات راسخة، وقد قدم مساهمات قيمة في خلال فترة الاستعراض. لا تتوافر لدى المكتب القطري المهارات أو الموارد الكافية في مجال تنمية سبل العيش. وفضلاً عن ذلك فإن السياق الفلسطيني يجعل من الصعب للغاية على **البرنامج** أن يستخدم المساعدة الغذائية في تعزيز سبل العيش الأكثر استدامة. وينبغي أن ينصب تركيز **البرنامج** عوضاً عن ذلك على استخدام المساعدة الغذائية في حماية سبل العيش.	ينبغي على المكتب القطري، في الاستراتيجية القطرية المقبلة، أن يعيد تحديد وجهة تركيز مساعدته الغذائية في دولة فلسطين بوصفها دعماً لضمان الأمن الغذائي، وبالتالي حماية سبل العيش، ضمن إطار وطني للحماية الاجتماعية مراعٍ للتغذية، بما يكفل التخفيف من وطأة تآكل الأصول وزيادة المديونية. ويشمل هذا التركيز تعزيز التأهب لمجابهة التحديات الحادة للأمن الغذائي. ينبغي على **البرنامج** أن يعيد هيكلة تصميم وعرض الحافظة وفقاً لذلك. وينبغي أن يشمل ذلك حماية سبل العيش لا بناءها. ولا يوصى بمتابعة العمل فيما يتعلق بركيزة 'الصمود'.	المكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي: 2016 ينبغي أن يسترشد التنفيذ بالدراسة المقبلة لتحديد النطاق التي سيجريها المكتب الإقليمي ومعهد دراسات التنمية بشأن دور **البرنامج** في الحماية الاجتماعية.
2	التحول إلى دور استشاري	رغم المساهمات القيمة والمفيدة التي قدمها **البرنامج** لنُهج التغذية المدرسية وتنفيذها خلال فترة الاستعراض، فإن بذل جهود جديدة لتوسيع الانخراط المباشر في هذا المجال لن يمثل استخداماً جيداً للموارد الشحيحة. لم تكن جهود تمويل وتنفيذ أنشطة المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول والمساعدة الغذائية مقابل التدريب خلال فترة الاستعراض مقنعة ولم تقدِّم أي مسوغ للمزيد من الانخراط المباشر	ينبغي على **البرنامج** أن يوفر الخدمات الاستشارية التقنية للسلطة الفلسطينية في استحداث: 1) سياسة التغذية المدرسية ونُهج تنفيذها؛ 2) سياسة الأشغال العامة الكثيفة العمالة ونُهج تنفيذها. لا يعني الدور الاستشاري التقني استبعاد العمل التجريبي المشترك مع السلطة الفلسطينية.	المكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي: 2016-2018.

[26] برنامج الأغذية العالمي، 2015. *ما هو الأمن الغذائي؟*

الرقم	المسألة	الأساس المنطقي	التوصية	المسؤولية والتوقيت
		للبرنامج. وليس لأنشطة المساعدة الغذائية مقابل التدريب من مكان واضح في استراتيجية الحماية الاجتماعية. وقد يكون للأشغال العامة الكثيفة العمالة مثل هذا المكان. وهذا هو ميدان يتمتع فيه **البرنامج** بخبرة مؤسسية.		
3	الموارد البشرية	يستدعي تعديل التوجه الاستراتيجي والتركيز تغييراً مقابلاً في المؤهلات المطلوبة لدى الموظفين.	ينبغي على **البرنامج** أن يحدد المؤهلات المطلوبة لدى الموظفين، بما في ذلك وضع توصيفات للوظائف، للجمع بين الكفاءة التشغيلية العالية القائمة وكفاءة استراتيجية أقوى في مجال الحماية الاجتماعية، مع الحفاظ على المرونة في الاستجابة للتحديات الحادة والمزمنة على حد سواء.	المكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي: 2016-2018.
4	الاستهداف	على نحو ما يدرك المكتب القطري فإن نهج الاستهداف الذي يحدد المجموعات الفرعية من المستهدفين من حيث الفقر، ومستوى الأمن الغذائي، وحجم الأسرة، سيعزز من الفعالية الكلية للمساعدة الغذائية المقدمة إلى المجموعات الأشد فقرا، ولا سيما في الأوقات التي قد تدعو فيها الحاجة إلى خفض مستوى الدعم.	ينبغي على **البرنامج** أن يصقل استهداف الأسر التي سيقوم النظام الوطني للحماية الاجتماعية بدعم أمنها الغذائي، بحيث تتم مساعدة المجموعات الفرعية طبقاً لمستوى الفقر والأمن الغذائي إلى جانب حجم الأسرة.	المكتب القطري، بالتشاور مع وزارة الشؤون الاجتماعية، وبدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي: 2016-2018.
5	الرصد	توفير أدلة متينة على الكفاءة، وعلى حصائل الأمن الغذائي وسبل العيش، بما يعزز فهم أوجه الاستخدام المناسبة للطرائق المختلفة.	ينبغي على **البرنامج** أن يستحدث نُظماً للرصد والتحليل من أجل: 1) التحليل الأشمل والروتيني لكفاءة عملياته والتحليل المقارن الأعمق لكفاءة الطرائق؛ 2) التحديد الدقيق للرصد المتين والعملي على مستوى الحصائل بشأن تأثيرات المساعدة الغذائية على حماية سبل العيش.	المكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي: 2016-2018.
6	المسائل الجنسانية والتغذية	يمكن أن يحقق توسيع حملة التوعية التغذوية فوائد بالغة فيما يتعلق بالمسائل الجنسانية والتغذية، كما أن ذلك يعتبر طريقة عملية لتحقيق الهدفين 2 و3 لسياسة **البرنامج** بشأن المساواة بين الجنسين	ينبغي على **البرنامج** استقطاب التأييد والتماس الموارد لتوسيع حملة التوعية التغذوية بحيث تشمل كل الأسر المستفيدة من المساعدة الغذائية في دولة فلسطين.	المكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي: 2016-2018.
7	الشراكة	تعتمد الأمم المتحدة حالياً اعتماداً مفرطاً على **البرنامج** فيما يتعلق بالخبرة التغذوية في دولة فلسطين. ورغم أن أداء **البرنامج** كان جيداً في هذا الميدان، فإن الوضع غير قابل للاستدامة ومُضر بتغذية السكان الفلسطينيين، وبسمعة الأمم المتحدة.	ينبغي على **البرنامج**، فيما يتعلق بالعمل على امتداد منظومة الأمم المتحدة بشأن خطة التغذية العالمية، أن يتشاور مع وكالات الأمم المتحدة المعنية الأخرى في دولة فلسطين للتثبت من أدوارها المعينة في مجال التغذية، واستقطاب التأييد لتوفير الموارد الكافية والاضطلاع بتلك الأدوار، وتأكيد الولاية المحددة **للبرنامج** في هذا الميدان.	المكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي والمقر الرئيسي: 2016.