

برنامج الأغذية  
العالمي



المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 25-28/5/2015

## تقارير التقييم

البند 7 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم استجابة البرنامج  
للأزمة السورية (2011-2014)

للنظر



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.A/2015/7-C**

28 April 2015

ORIGINAL: ENGLISH

## مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر.

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

السيدة E. Benoit  
موظفة التقييم  
مكتب التقييم  
رقم الهاتف: 066513-3802

السيدة H. Wedgwood  
مديرة  
مكتب التقييم  
رقم الهاتف: 066513-2030

## موجز تنفيذي

أدت القلاقل المدنية في الجمهورية العربية السورية في عام 2011 إلى أزمة إنسانية كبيرة في المنطقة، أعلنتها الأمم المتحدة حالة طوارئ من المستوى الثالث في يناير/كانون الثاني 2013. وتُعد استجابات برنامج الأغذية العالمي ("البرنامج") لهذه الأزمة من بين أكبر وأعد العمليات التي قام بها على الإطلاق. ففي الفترة من عام 2011 إلى عام 2014، زاد عدد اللاجئين إلى 3 ملايين، وأصبح ما لا يقل عن 4.5 مليون من المشردين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في سوريا. وقد نُفذت استجابات البرنامج في ظروف تتسم بالتحدي نظراً لأن الاحتياجات داخل البلد وخارجه زادت بسرعة، ونظراً لأن البرنامج سعى إلى إقامة علاقات غير متحيزة ومحيدة مع الحكومات الوطنية، والجهات المانحة، والجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى، والسكان المتضررين.

وقد تناول التقييم أربعة عناصر رئيسية لاستجابة البرنامج، هي: (1) الاتجاه والوضع الاستراتيجيان؛ (2) والفعالية التنظيمية؛ (3) والاستراتيجية البرنامجية؛ (4) والأداء التشغيلي والنتائج. وقد أُجري العمل الميداني في الأردن ولبنان وتركيا؛ أما المعلومات عن مصر والعراق والجمهورية العربية السورية، فقد جُمعت عن بُعد.

وخلص التقييم إلى أن البرنامج استجاب لأزمة سريعة التطور ومعقدة، فساعد على تحسين الأمن الغذائي واستقراره بين السكان الذين وصل إليهم. وقد وسَّع نطاق الاستجابة بسرعة، فساعدت 4.25 مليون شخص في سوريا ومليونين لاجئ في سائر أرجاء المنطقة في عام 2014، وكانت تمثل 26 في المائة (بالقيمة الدولارية) من عمليات البرنامج العالمية. وتضمنت احتياجات التمويل الخاصة بالبرنامج 23 في المائة من خطة الاستجابة الإقليمية للاجئين السوريين، و42 في المائة من خطة الإغاثة الإنسانية لسوريا في عام 2014. وكانت هناك إشادة على وجه الخصوص بعمليات اللوجستيات والمشتريات التي قام بها البرنامج للاستجابة الإقليمية. ونظراً لأن الأسواق كانت تعمل بصورة عادية في البلدان المحيطة، فقد سارع البرنامج إلى توسيع نطاق برامجه الخاصة بالقوائم الإلكترونية إلى مستويات غير مسبقة في حالات الطوارئ الإنسانية، مما أدى إلى تعاونه بشكل فعال مع القطاع الخاص. وقد عمل هيكل التنسيق الإقليمي للطوارئ بصورة جيدة بوجه عام، خاصة في دعم العملية في سوريا. كما نسَّق البرنامج بشكل فعال مع الوكالات والهيكل الأخرى التابعة للأمم المتحدة.

غير أنه كانت هناك تحديات أيضاً. فلم تكن الخيارات الأولية تستند إلى تحليل مفصل للنزاع أو للاعتبارات الجنسانية أو – وهو الأهم – لتكاليف وفوائد طرائق التسليم المختلفة، بما فيها النقد. وكان يمكن عمل المزيد للتعامل مع الفكرة السائدة على نطاق واسع

بأن البرنامج كان وثيق الصلة بالحكومة السورية. وكان ينبغي الإسراع في وضع خطط احترازية لحالات القصور في التمويل المقدم من الجهات المانحة، وكان يلزم على وجه الاستعجال وضع خطط انتقالية متوسطة الأجل من أجل البلدان التي تستضيف اللاجئين، نظرا للطبيعة الممتدة للأزمة وقيود التمويل المتوقعة. فالبرنامج لم يتم بجمع بيانات مرجعية في الوقت المناسب لقياس النتائج، ولم يحافظ على ثبات التوظيف في المناصب الرئيسية، ولم يزود الموظفين الميدانيين على نحو كافٍ بتوجيهات محدثة وهم يطبقون طرائق تسليم جديدة نسبيا. وأثار التقييم أيضا شواغل بشأن تحويل القسائم إلى مبالغ نقدية، وهو ما يشكل تحديا بالنسبة لكفاءة التكاليف.

ويقدم التقييم توصيات بشأن الانتقال والبرمجة القائمة على الأدلة، بما في ذلك التحليل المعمق للاعتبارات الجنسانية، والنزاع، وديناميات السياق؛ وإمكانية إيصال المساعدات الإنسانية والمبادئ الإنسانية، والتعامل مع الأفكار المتعلقة بدور البرنامج؛ والدعم المقدم من المقر ومن مكتب المنسق الإقليمي للطوارئ إلى البرمجة والعمليات، بما في ذلك الموارد البشرية؛ واختيار طرائق التسليم، والاستهداف، وقياس النتائج.

## مشروع القرار\*

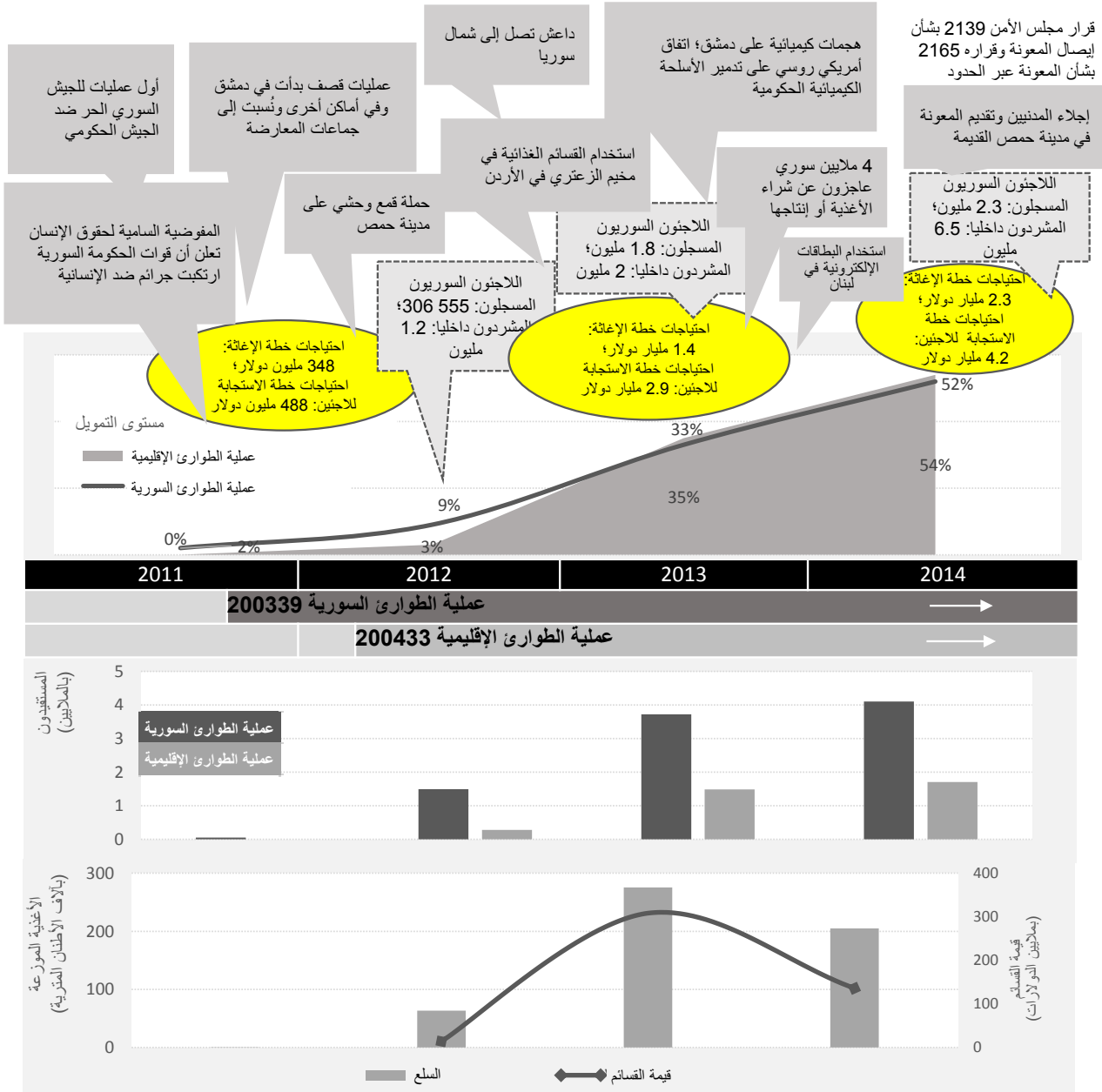
يحيط المجلس علما بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم استجابة البرنامج للأزمة السورية (2011-2014)" (WFP/EB.A/2015/7-C)، ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2015/7-C/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

## مقدمة

- 1- تُعد استجابات برنامج الأغذية العالمي ("البرنامج") للأزمة في الجمهورية العربية السورية والمنطقة المحيطة من بين أكبر وأعقد العمليات التي قام بها على الإطلاق. فقد بدأت القلاقل المدنية في مارس/آذار 2011، وسرعان ما أدت إلى أزمة إنسانية كبيرة داخل البلد، وإلى حالة طوارئ للاجئين في جميع أنحاء المنطقة. وقد أفادت الأمم المتحدة بأن 10.8 مليون شخص في سوريا كانوا بحاجة إلى المساعدة الإنسانية، بما في ذلك 6.5 ملايين من المشردين داخليا و500 000 من اللاجئين الفلسطينيين. وتبين من تقييم أجراه البرنامج في أكتوبر/تشرين الأول 2014 أن 4.5 مليون شخص كانوا بحاجة إلى المساعدة الغذائية في عشر محافظات من بين المحافظات السورية الأربع عشرة التي شملها التقييم.
- 2- ومع نهاية أكتوبر/تشرين الأول 2014، كان هناك نحو 3 ملايين لاجئ سوري مسجلين و75 000 لاجئ فلسطيني من سوريا. وبينما يقيم بعض اللاجئين في مخيمات في العراق والأردن وتركيا، فإن الغالبية العظمى منهم يعيشون في المدن وفي المجتمعات المحلية المضيفة، حيث تم الإبلاغ عن تزايد التوترات. وتشير البيانات الواردة من البرنامج ومن وكالات أخرى إلى انعدام الأمن الغذائي بين اللاجئين، مع أن درجات الاستهلاك الغذائي ومؤشر استراتيجيات التصدي يعدان أقل حدة من تلك التي تسجل عادة في حالات الطوارئ. وعموما، فإن 88 في المائة من اللاجئين السوريين الذين حصلوا على مساعدة البرنامج كانت لديهم درجات استهلاك غذائي مقبولة في الفصل الثاني من عام 2014.
- 3- وقد شملت الاستجابة الدولية لهذه الأزمة الكثير من الجهات الفاعلة. ويعد البرنامج أحد أصحاب المصلحة الرئيسيين، إذ استوعب 23 في المائة من احتياجات خطة الاستجابة الإقليمية للاجئين السوريين و42 في المائة من خطة الإغاثة الإنسانية لسوريا في عام 2014. وقد أعلنت منظومة الأمم المتحدة في 15 يناير/كانون الثاني 2013 عن الأزمة باعتبارها حالة طوارئ من المستوى الثالث، أي بعد شهر من صدور إعلان مماثل من جانب البرنامج.
- 4- وبحلول عام 2014، كان البرنامج يستهدف 4.25 مليون شخص في سوريا ومليوني لاجئ في مصر والعراق والأردن ولبنان وتركيا. وبالقيمة الدولار، استأثرت هذه الاستجابة بنسبة 26 في المائة من عمليات البرنامج العالمية في عام 2014، بعد أن بلغت 16 في المائة في عام 2013. وهذه الاستجابة لها دلالتها من حيث ضخامتها، وتركيزها في بلدان متوسطة الدخل، وتصميم الأمم المتحدة على البقاء وتقديم المساعدة في نزاع كبير، واستخدام البرنامج الواسع النطاق للقوائم الغذائية الإلكترونية في البلدان المضيفة للاجئين. وأنشأ البرنامج، لتيسير استجابته لحالة الطوارئ من المستوى الثالث، مكتب المنسق الإقليمي للطوارئ ("مكتب المنسق الإقليمي") في عمان.
- 5- واستجاب البرنامج لحالة الطوارئ السريعة التطور والمعقدة هذه ببرامج واسعة النطاق حسب الحاجة ساعدت على تحسين واستقرار مؤشرات الأمن الغذائي لأكثر من 6 ملايين سوري. ويلخص الشكل 1 الأحداث الرئيسية، واستجابات البرنامج، ومستويات التمويل بمرور الوقت.

## الشكل 1: الخط الزمني للأحداث، ومستويات التمويل/أعداد المستفيدين، والأنشطة



المصادر: مكتب التقييم، معلومات مجمعة من التقارير الموحدة عن المشروعات 2011-2013 لعمليتي الطوارئ 200339 و200433؛ وتقرير نواتج مكتب المنسق الإقليمي للطوارئ؛ وخطة الأمم المتحدة للإغاثة الإنسانية لسوريا وخطة الاستجابة الإقليمية للاجئين السوريين؛ Slim, H. and Trombetta, L. 2014. *Syria Crisis Common Context Analysis*. New York, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

### سمات التقييم

6- يساهم التقييم، الذي أُجري في الفترة ما بين شهري يوليو/تموز وأكتوبر/تشرين الأول 2014، في المساءلة والتعلم، ويقمّ عمليتين من عمليات الطوارئ للفترة 2011-2014، هما: عملية الطوارئ 200339 في سوريا، وعملية الطوارئ 200433 في البلدان المضيفة للاجئين. وتضمنت اختصاصات التقييم تجميع بيانات وتحليلها عما يلي: (1) الاتجاه والوضع الاستراتيجيان؛ (2) والفعالية التنظيمية؛ (3) والاستراتيجية البرنامجية؛ (4) والأداء التشغيلي والنتائج. وبحث التقييم أيضا الملاءمة، والاتساق، والتغطية، والكفاءة، والفعالية، وأوجه الترابط فيما بين مجالات التركيز هذه.

7- وتضمن التقييم استعراضا مستفيضا للوثائق، وإجراء مقابلات ومناقشات مع 560 من أصحاب المصلحة في مقر البرنامج ومكتب المنسق الإقليمي وجميع أنحاء المنطقة، بمن فيهم موظفو البرنامج، والشركاء، والمسؤولون، ومقدمو الخدمات، والجهات المانحة، و250 مستفيدا من المجتمعات المحلية المتضررة. وقد أُجري العمل الميداني في الأردن، ولبنان، وتركيا. وُجمعت معلومات عن بُعد عن كل من مصر والعراق وسوريا. أما المعلومات عن مصر والعراق وسوريا فقد جُمعت عن بُعد.

8- واتسم جمع البيانات في سوريا بالتحدي. وللتخفيف من ذلك، أُجرى فريق التقييم مقابلات مع موظفي عمليات البرنامج في سوريا الحاليين والسابقين، واستخدم استبياننا إلكترونيا،<sup>(1)</sup> وأجرى مقابلات مع لاجئين في البلدان المضيفة عن المساعدة التي تلقوها من البرنامج عندما كانوا مشردين في سوريا. واعتمد التقييم على بيانات للبرنامج لم يتمكن فريق التقييم في أغلب الأحيان من التثبت منها بصورة مستقلة، كما لم تُتَح أحيانا بيانات الرصد والتقييم الدقيقة، بما في ذلك خطوط الأساس، والأرقام المتعلقة بتحويل القسائم إلى مبالغ نقدية. وعلى الرغم من هذه القيود، فإن المعلومات التي جُمعت من أصحاب المصلحة، والوثائق، والبيانات الموجودة أُنحت لفريق التقييم التحقق بعدة طرق من المعلومات التي استند إليها للتوصل إلى نتائجه.

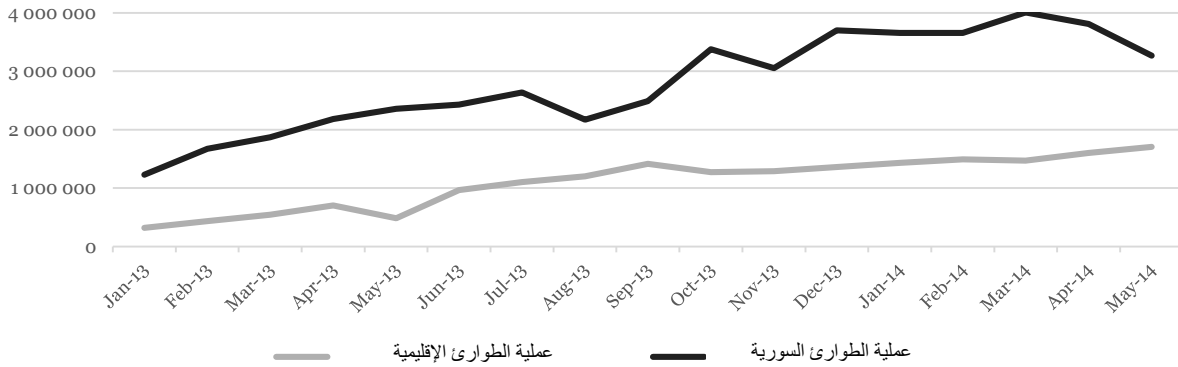
## حافضة البرنامج

9- تُعد استجابة البرنامج للأزمة السورية معقدة ومتنوعة في جميع البلدان الستة المعنية. ففي سبتمبر/أيلول 2014، وصلت مساعدات البرنامج إلى قرابة 6 ملايين شخص عن طريق عمليتي الطوارئ مقابل 3 ملايين لاجئ مسجلين في بلدان مضيفة وأكثر من 4.5 مليون شخص في سوريا اعتُبر أنهم يعانون من انعدام الأمن الغذائي. وبإدراج آخر تنقيح للميزانية - وهو التنقيح الرابع عشر - يرمي البرنامج إلى توفير 1.85 مليون طن متري من الأغذية في سوريا، وقرابة مليار دولار أمريكي من القسائم في البلدان المضيفة للاجئين في الفترة ما بين عامي 2011 و2015.

10- فقد بدأت عملية الطوارئ السورية في عام 2011 بنحو 50 000 مستفيد، زاد عددهم إلى 1.5 مليون في عام 2012، وإلى قرابة 4 ملايين في عام 2013 (الشكل 2)، و4.2 مليون في عام 2014، عندما خففت الحكومة السورية من القيود على عمليات التسليم "عبر خطوط المواجهة" إلى الأراضي التي تسيطر عليها جماعات المعارضة. ويستهدف البرنامج المشردين داخليا والمجتمعات المحلية الفقيرة التي تستضيف أعدادا كبيرة من المشردين داخليا الذين اعتُبروا ضعفاء في تقييمات أجريت حسب كل حالة على حدة. ويوزع البرنامج الأغذية أساسا عن طريق شراكات مع الهلال الأحمر العربي السوري ومنظمات غير حكومية محلية اختيرت من قائمة قدمتها الحكومة. ويلتمس البرنامج الإذن من الحكومة بالنسبة لشحنات الأغذية الفردية؛ وتحتاج الشاحنات إلى خطابات تسهيل تصدرها الحكومة، وغالبا ما تؤدي إلى التفاوض حول الوصول، خاصة في المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة. ويقوم موظفو البرنامج برصد الحالة كلما كان ذلك ممكنا، ولكن معظم عمليات الرصد يجريها شركاء وشركة رصد تابعة لطرف ثالث، لديها أيضا فرصة محدودة للوصول المباشر إلى المستفيدين.

(1) وُزِع الاستبيان على موظفي البرنامج في جميع أنحاء المنطقة وعلى الشركاء المتعاونين من المنظمات غير الحكومية (32 مجيبا).

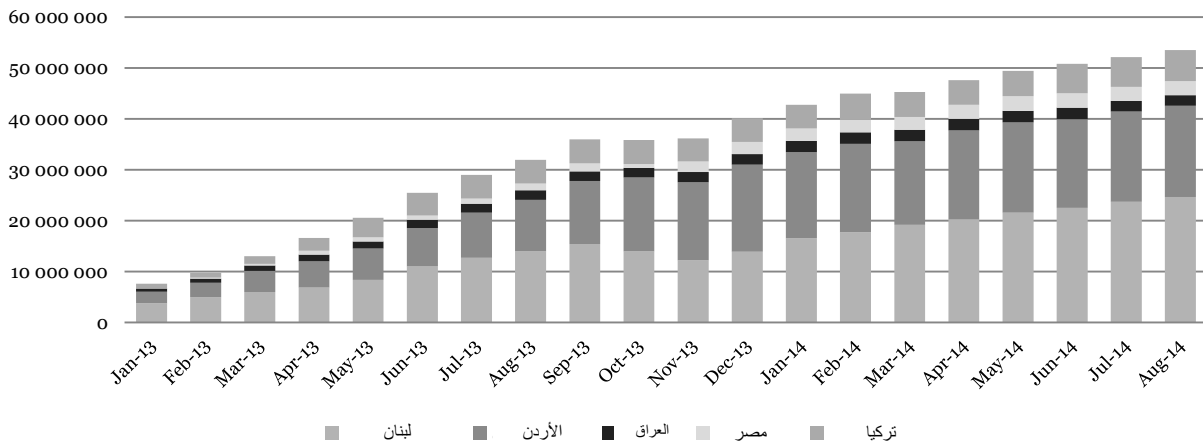
## الشكل 2: أعداد المستفيدين الفعلية من عمليتي الطوارئ الإقليمية والسورية



المصدر: البيانات الموحدة عن النواتج لدى مكتب المنسق الإقليمي.<sup>(2)</sup>

- 11- وفي البلدان التي تستضيف اللاجئين منذ عام 2012، قام البرنامج بعمليات توزيع محدودة للأغذية، من بينها طرود تقدم لمرة واحدة للقادمين الجدد في الأردن ولبنان، وطرود أغذية لمعظم المخيمات في العراق. وكانت الآلية الرئيسية هي القسائم (الشكل 3)، التي بدأت بفسائم ورقية، وانتقلت تدريجياً إلى قسائم إلكترونية منذ النصف الثاني من عام 2013. ويستخدم اللاجئون القسائم لشراء الأغذية من متاجر تعاقد معها البرنامج أو أُقيمت للاجئين في المخيمات. ويُعد هذا أكبر برامج قسائم ينفذه البرنامج على الإطلاق، ويعتمد على شراكته العالمية مع شركة ماستر كارد وعلى علاقاته مع المصارف وتجار التجزئة في البلدان المعنية.

## الشكل 3: قيم القسائم المسددة، حسب الشهر وحسب البلد (بالدولار الأمريكي)



المصدر: البيانات الموحدة عن النواتج لدى مكتب المنسق الإقليمي.

- 12- وقد استُبعد بعض اللاجئين السوريين من حافظة البرنامج. فقد أرغمت حكومتا العراق وتركيا وكالات الأمم المتحدة على العمل فقط مع اللاجئين في المخيمات، على الرغم من أن 80 في المائة من اللاجئين السوريين في تركيا و58 في المائة في العراق يعيشون الآن خارج المخيمات.<sup>(3)</sup> وساعد البرنامج 70 في المائة من اللاجئين في لبنان بعد عملية

<sup>(2)</sup> طلب فريق التقييم أن تستخرج البيانات من قاعدة بيانات الرصد والتقييم في مكتب المنسق الإقليمي. ويستند الشكلان 2 و3 إلى هذه البيانات وليس إلى أي مطبوع آخر من مطبوعات البرنامج.

<sup>(3)</sup> تم الإبلاغ عن بعض التغطية للاجئين خارج المخيمات في إحدى المحافظات في شمال العراق وفي تركيا منذ سبتمبر/أيلول 2014، بعد الفترة التي يشملها التقييم.

استهداف قائم على مدى الضعف بدأت في أواخر عام 2013. وقد تقرر أن يبدأ الاستهداف في مصر والأردن في أواخر عام 2014.

13- وقد دعمت طائفة من الجهات المانحة هذه البرامج: وتُعد الولايات المتحدة الأمريكية أكبر المساهمين، تليها المملكة المتحدة والمفوضية الأوروبية. ومولت خمس جهات مانحة 80 في المائة من استجابة البرنامج للاجئين، ومولت ست جهات مانحة 80 في المائة من أنشطته في سوريا.

## النتائج

14- قدم التقييم 20 نتيجة رئيسية.

### الاتجاه والوضع الاستراتيجيان

15- *النتيجة 1: الاستجابة الأولية والتحليل.* اعترف البرنامج في عام 2011 بالأزمة المتزايدة في سوريا وفي المنطقة، واستجاب بسرعة وعلى نحو متدرج بناءً على فهمه العام للاحتياجات الإنسانية؛ وإدراكه للسياق من برامجه في مصر والعراق والأردن وسوريا؛ والفرص التي حددها للاستجابات القائمة على السوق خارج سوريا. وبينما أدى هذا إلى برامج ملائمة عموماً، فإن قرارات محددة بشأن التصميم، بما فيها تلك المتعلقة بالاستهداف وطرائق والتوزيع – كالنقد والقوائم – استندت إلى تحليل غير كافٍ للأسواق، والاعتبارات الجنسانية، وانعدام الأمن الغذائي، والسياقات، وديناميات النزاع، وفعالية التكلفة. وأجري بعد ذلك بعض التحليل المتعمق، ولكن بعد أن اتخذت قرارات هامة. ويمكن تفهيم غياب التحليل هذا في سوريا نظراً للحالة المتقلبة.

16- *النتيجة 2: التنسيق.* شارك البرنامج بطريقة إيجابية في النداءات الإقليمية وفي التخطيط. فقد نسّق بصورة فعالة مع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وأقام علاقات عمل إيجابية مع الحكومات في المنطقة. وكان دور البرنامج إيجابياً أيضاً في قطاعات الاتصالات في حالات الطوارئ، والأمن الغذائي والتغذية – عن طريق الأفرقة العاملة أو المجموعات – واعتبرت قيادته لمجموعة اللوجستيات قيادة مثالية. وحدد التقييم بعض حالات الازدواج أو التداخل، تتعلق أساساً بعمليات البرنامج عبر الحدود وعملياته الموسعة عبر خطوط المواجهة في سوريا، والتي بدأت في يوليو/تموز 2014 بعد قرار مجلس الأمن 2165، وأدت إلى التداخل مع المنظمات غير الحكومية. ويجري التصدي لهذه القضية عن طريق نهج "جميع سوريا"<sup>(4)</sup>.

17- *النتيجة 3: الانحياز والتوازنات.* يواجه البرنامج ضغوطاً معقدة ومتعارضة، وحادة بصورة خاصة في سوريا، بسبب: (1) التزامه بالمبادئ الإنسانية، ولا سيما الإنسانية، وعدم التحيز، والحياد<sup>(5)</sup>؛ (2) وولايته لمساعدة السكان الأكثر ضعفاً والأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي؛ (3) والقيود التي تفرضها الحكومات الوطنية على عملياته؛ (4) والتزامه بالعمل مع فريق الأمم المتحدة القطري؛ (5) وأولويات مختلف الجهات المانحة. وفي بعض الأحيان، كانت السلطات السورية وجماعات المعارضة تمنع البرنامج من الوصول إلى أجزاء من البلد. وكان على البرنامج أن يختار شركائه في سوريا من قائمة حكومية، ولكنه تمكن من تقييمها قبل اختيارها.

(4) بدأ في يوليو/تموز 2014، وتهدف هذه المبادرة لمنظومة الأمم المتحدة إلى تحسين التنسيق، والإقلال إلى أدنى حد من الفجوات وحالات التداخل باستخدام عمليات التسليم عبر خطوط المواجهة وعبر الحدود لتعظيم القدرة على الوصول إلى السكان المحتاجين في سوريا.

(5) الوثيقة WFP/EB.1/2004/4-C "المبادئ الإنسانية".



- 18- ومع إعلان حالة الطوارئ من المستوى الثالث في أواخر عام 2012، أنشأ المدير التنفيذي للبرنامج فرقة عمل استراتيجية لإتاحة مشاركة كبار الموظفين في القضايا الاستراتيجية والتشغيلية. وقامت فرقة العمل برصد العمليات، ولكن التقييم وجد أدلة قليلة على التوجيه الاستراتيجي أو رصد التقدم المحرز في الإجراءات المتفق عليها. واعترف كبار المديرين بأن قرارات فرقة العمل لم تكن جميعها، حتى وقت قريب، مسجلة بوضوح. ونظرا لسرعة الأزمة وتعقيدها، كانت فرقة العمل تكتيكية أكثر منها استراتيجية. وأعلنت الإدارة أن دور البرنامج، بوصفه وكالة وكالات الأمم المتحدة، في تسليم الأغذية إلى أكبر عدد ممكن من المحتاجين، قد تم الاضطلاع به على أفضل وجه عن طريق الحفاظ على علاقات مع الحكومة السورية والتفاوض على إمكانية الوصول. ويقول البرنامج أن هذا النهج، الذي يتضمن ممارسة الضغط من جانب كبار الموظفين، أدى إلى تعظيم فرص الوصول إلى السكان المتضررين.
- 19- وقد أعرب اللاجئون السوريون، وبعض مسؤولي الأمم المتحدة، والجهات المانحة، والمنظمات غير الحكومية عن قلقهم لأن البرنامج يُنظر إليه على أنه على علاقة وثيقة مع الحكومة السورية ولا يستخدم بالقدر الكافي التيسير الذي ينبغي أن تحققه مساهمته الواسعة النطاق للمطالبة بحيز للمساعدة الإنسانية وإمكانية وصول بلا عوائق. فالاعتقاد بأن البرنامج منحاز إلى الحكومة السورية أكثر من اللازم ينطوي على تبعات تمس سمعته.
- 20- وحتى وقت قريب، أدت السياسات الحكومية إلى منع البرنامج من تنفيذ الاستهداف القائم على الاحتياجات أو تقييم أوضاع اللاجئين خارج المخيمات في العراق وتركيا. وبينما يمكن تفهم الفجوة في التقييم، فقد كان باستطاعة البرنامج استخدام دراسات أجرتها وكالات أخرى للمطالبة بمساعدة اللاجئين خارج المخيمات في تركيا. ويعترف البرنامج بهذه القضية، ويجري إحراز تقدم في كلا البلدين.

## الفعالية التنظيمية

- 21- النتيجة 4: إنشاء مكتب المنسق الإقليمي. عموماً، كان إنشاء مكتب المنسق الإقليمي للطوارئ في الفترة 2012-2013<sup>(6)</sup> يرأسه منسق إقليمي للطوارئ إجراءً مناسباً نظراً لما يلي: (1) تركيز "برنامج التحول" على تمكين القيادة والتنسيق؛ (2) والطابع الإقليمي والسياسي الشديد للأزمة؛ (3) ووجود مكاتب إقليمية أخرى تابعة للأمم المتحدة في عمان تستجيب للأزمة. وقد وفر مكتب المنسق الإقليمي حلقة وصل وثيقة بين الإدارة العليا للبرنامج والعمليات، وساعد على تطويع بروتوكول البرنامج الجديد للاستجابة لحالات الطوارئ من المستوى الثالث للائم الأزمة المتطورة. وكان المكتب مفيداً بوجه خاص في سوريا، إذ مكّن الموظفين الميدانيين من التركيز على البرمجة والعمليات، بينما تولى الموظفون في عمان معظم شؤون الإدارة، والإبلاغ، والعلاقات مع الجهات المانحة.
- 22- النتيجة 5: التوظيف. اتسع مكتب المنسق الإقليمي بسرعة ولكنه واجه صعوبة في الحفاظ على مستويات التوظيف الكافية. فوفقاً لموظفي البرنامج في جميع البلدان الستة، لم تكن أعداد أو كفاءات أو فترات عمل الموظفين المكلفين بحالة الطوارئ كافية في أغلب الأحيان، مما أدى إلى مضاعفة العبء على موظفين آخرين ودوران الموظفين بدرجة عالية في المناصب الأساسية؛ وعلى سبيل المثال، تغير ستة رؤساء للمكتب في لبنان خلال عامين. وظلت وظيفة رئيس البرامج في تركيا شاغرة معظم الوقت، وظلت بعض مناصب مكتب المنسق الإقليمي خالية لأشهر. وهذا يمثل تحدياً على نطاق المؤسسة ككل في أوقات الطوارئ.

(6) تمت الموافقة على وظيفة المنسق الإقليمي لحالات الطوارئ في أواخر عام 2012، وأنشئ المكتب في عام 2013.

- 23- النتيجة 6:** دعم مكتب المنسق الإقليمي للبرمجة والعمليات. كان الدعم الإداري الذي قدمه مكتب المنسق الإقليمي للعمليات القطرية فعالاً، ولا سيما بشأن المسائل المالية. وتضمن دعم مكتب المنسق الإقليمي لبرمجة المكاتب القطرية 50 بعثة ميدانية في عام 2014. غير أن كثيراً من موظفي المكاتب القطرية والمكاتب الفرعية التابعة للبرنامج أفادوا بأن دعم مكتب المنسق الإقليمي للبرمجة والعمليات لم يكن يلبي احتياجاتهم الرئيسية، وخاصة في أواخر عام 2012 وفي عام 2013 عند إنشاء برامج القسائم الواسعة النطاق. وأفاد موظفو البرامج والعمليات عن ضآلة معرفتهم بتهج الآخر تجاه قضايا من قبيل اختيار المتاجر الشريكة وإدارتها ورصدها، وإلغاء العقود مع أصحاب المتاجر، ومنع التدليس، وتحويل القسائم إلى مبالغ نقدية. وتعد مثل هذه التحديات شائعة بين مؤسسات تعمل تحت ضغط وبمسؤوليات مشتتة.
- 24- النتيجة 7:** ربط العمليات بالدراية الفنية. تأثرت فعالية البرنامج بالافتقار إلى توجيهات حديثة، وبتحديات تتعلق بتزويد الموظفين الميدانيين بالدراية الفنية ذات الصلة. فلم يكن بعض الموظفين في المكاتب القطرية والمكاتب الفرعية على علم بالتوجيهات المتاحة داخل البرنامج، وأفادوا عن إنتاج مواد موجودة بالفعل. وينبغي للبرنامج إنشاء نظم بناء على الطلب لتزويد الموظفين العاملين تحت ضغط في حالات الطوارئ - وكثير منهم خبراء استشاريون معينون لمدد قصيرة الأجل - بالتوجيهات والدراية الفنية.

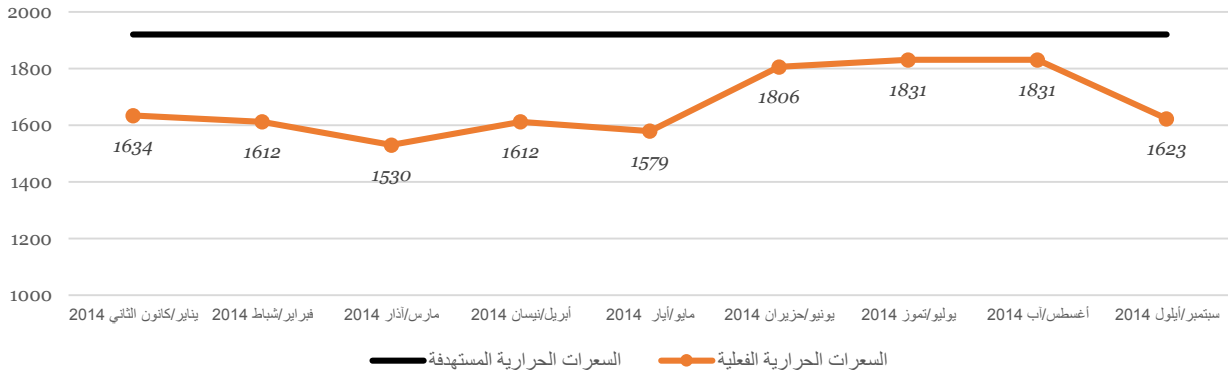
### الاستراتيجية البرنامجية

- 25- النتيجة 8:** التغطية. ركزت استجابة البرنامج الأولية، خاصة أثناء فترات الذروة لحالات التشرد الجديدة، ولأسباب يمكن فهمها، على النطاق أكثر من العمق، بما في ذلك تقديم الدعم لجميع اللاجئين المسجلين في مصر والأردن، وأولئك الذين سمحت حكومتا العراق وتركيا بمساعدتهم. وقد بدأ عمل الاستهداف في أواخر عام 2013 في لبنان، ومؤخراً في مصر والأردن. وكان هذا الاستهداف متأخراً أكثر مما ينبغي نظراً لما يلي: (1) أظهرت التقديرات مستويات متباينة لانعدام الأمن الغذائي بين المستفيدين؛ (2) وعلم البرنامج أن دعم الجهات المانحة لن يستمر على نفس النطاق في الأجل المتوسط إلى الأجل الطويل. كما أن حالات التأخير في الاستهداف كانت تُعزى بدرجة كبيرة إلى الحكومات، إذ اعترض بعضها على الاستهداف، وإلى رغبة البرنامج في المواءمة مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى.
- 26- النتيجة 9:** خطة الانتقال<sup>(7)</sup>. يتضح على نحو متزايد أن الأزمة السورية وتأثيراتها ستكون طويلة الأجل، وأن تمويل الجهات المانحة سيكون محدوداً. ومع اقتراب الانقراض الأول في الإمدادات المالية في سبتمبر/أيلول 2014، ركز البرنامج على خطط احترازية قصيرة الأجل، مثل تخفيض الحصص الغذائية (الشكل 4).<sup>(8)</sup> ولم تظهر بعد خطط أطول أجلاً للانتقال إلى نموذج أكثر استدامة للمساعدة، مع أن البرنامج قد ناقشها مع جهات فاعلة أخرى، بما في ذلك ضمن خطة الأمم المتحدة الإقليمية للاجئين وقدرتهم على التكيف.

(7) يشير "الانتقال" إلى طائفة من الخيارات، بدءاً من إغلاق العمليات، أو تسليم المسؤولية إلى السلطات الوطنية أو إلى جهات فاعلة أخرى، وتخفيض المساعدة عن طريق تحسين الاستهداف أو تخفيض قيم التحويلات، وصولاً إلى استطلاع نهج بديلة فعالة لتكثيف الأمن الغذائي للفئات السكانية الضعيفة.

(8) تم تنفيذ هذا التخفيض المخطط للحصص الغذائية في نهاية الأمر في يناير/كانون الثاني 2015.

الشكل 4: الحصص الغذائية للبرنامج في سوريا: قيمة السرعات الحرارية المستهدفة مقابل الفعلية،  
يناير/كانون الثاني – سبتمبر/أيلول 2014



المصدر: "تقلبات الحصص الغذائية"، المكتب القطري للبرنامج في سوريا. تم تحديثه في أكتوبر/تشرين الأول 2014.

### الأداء التشغيلي والنتائج

**27- النتيجة 10: نظم الرصد والتقييم والنهوض بالبرامج.** وجد التقييم فجوات في البيانات عقدت عملية القياس المنتظم للنتائج. وكانت بعض الفجوات تتعلق بالسياق: فالبيانات المتعلقة بسوريا كانت متناثرة، وهذا يمكن فهمه، وقيدت السلطات التركيبية عملية جمع البيانات في مخيمات اللاجئين، مما أدى إلى وقف عملية الرصد لمدة ثلاثة أشهر. وكانت هناك عوامل أخرى تحت سيطرة البرنامج: فلم يبدأ مكتب المنسق الإقليمي الرصد المنتظم إلا في منتصف عام 2013 بالنسبة لعملية الطوارئ الإقليمية، ولم يحدد أولويات المؤشرات الهامة مثل تحويل المساعدة إلى مبالغ نقدية، واستخدم نُظماً تعترضها أوجه قصور منهجية، مثل افتقارها لخطوط الأساس، وهو ما أضعف قياس النتائج. ولم تُجمع بيانات خطوط أساس موثوق بها حتى عام 2014. وعلى الرغم من القيود (مثل بيئة التشغيل المتسمة بالتحدي، والتغيير في إطار النتائج الاستراتيجية للبرنامج)، فإن الممارسة الفضلى تقتضي ضرورة بدء عملية الرصد المنتظم بسرعة، حتى في عمليات الطوارئ. وأشار موظفو البرنامج إلى أن الرصد كان يتم أساساً لأغراض إعداد التقارير، ولكنهم أبدوا شكوكهم في أنه قد أدى إلى تعديلات في البرامج بخلاف الاستجابة للنتائج المتعلقة بتحويل القسائم إلى مبالغ نقدية. ولم يتم تنظيم الرصد أو إدارته لإثراء البرمجة.

**28- النتيجة 11: النطاق.** غطى البرنامج عددا كبيرا من المستفيدين ووسع نطاق تدخلاته بسرعة في خضم تزايد الطلب، خاصة حيثما استُخدمت القسائم، ولا سيما القسائم الإلكترونية (الشكل 1). وفي عام 2013، وصل البرنامج إلى 88 في المائة من اللاجئين المستهدفين في مصر و98 في المائة من جميع اللاجئين المسجلين في الأردن. وفي عام 2014، قدم بخدمة 4.25 مليون مستفيد في سوريا من عدد يقدر بنحو 4.5 مليون شخص بحاجة إلى المساعدة الغذائية.

**29- النتيجة 12: الأمن الغذائي.** وجد التقييم أن المساعدة الغذائية التي يقدمها البرنامج تحسنت، واستقرت درجات الاستهلاك الغذائي لدى المستفيدين. وتوضح البيانات المستمدة من الفصل الثالث من عام 2014 في الأردن ولبنان أن 12 في المائة و16 في المائة على الترتيب من اللاجئين الذين وصلوا حديثاً إلى الأردن ولبنان كانت لديهم درجات استهلاك غذائي ضعيفة، مقارنة بنسبة 4 في المائة و3 في المائة من اللاجئين الذين يتلقون المساعدة. وهذا يعني أن مساعدة البرنامج قامت بدور في تحسين الاستهلاك الغذائي بين المستفيدين، ولكن يلزم القيام بمزيد من التحليل لمعرفة العوامل السياقية مثل الانتقال من منطقة حرب إلى بلد مضيف مستقر نسبياً متاح فيه فرص غير رسمية لكسب العيش.

30- والأمر الأوضح هو أن المساعدة التي يقدمها البرنامج ساعدت على استقرار درجات الاستهلاك الغذائي لدى اللاجئين. وكشف الرصد بعد التوزيع في الفصول الثلاثة الأولى من عام 2014 عن أن نسبة الأسر السورية المتلقية للمساعدة التي لديها درجات استهلاك غذائي مقبولة كانت مستقرة في كل من البلدان المضيفة. فقد كان لدى أكثر من 90 في المائة من الأسر المتلقية للمساعدة درجات استهلاك غذائي مقبولة - وصلت إلى 98 في المائة في تركيا - في جميع البلدان، ما عدا لبنان، حيث بلغت النسبة فيه 78 في المائة. واعترفت جماعات التركيز الخاصة بالمستفيدين بأهمية المساعدة الغذائية في استقرار الاستهلاك الغذائي، وأشارت إلى أن المساعدة التي يقدمها البرنامج كانت مصدر الدخل الرئيسي لشراء الأغذية.

31- النتيجة 13: الاقتصادات المحلية. كانت للبرنامج أيضا تأثيرات مفيدة على التجار المحليين المشاركين في برامج القسائم وعلى موظفيهم ومورديهم، وخاصة في الأردن ولبنان. فقد أفاد العديد من أصحاب المتاجر الشريكة للبرنامج عن تحقيق عائدات شهرية من برامج القسائم التابعة له تراوحت من 70 000 دولار أمريكي إلى 700 000 دولار أمريكي. ووجدت الدراسات التي أجراها البرنامج أن قسائمه وفرت 1 300 فرصة عمل في لبنان وأدت إلى استثمارات رأسمالية كبيرة بين أصحاب المتاجر، بلغت 2.5 مليون دولار أمريكي في الأردن و3 ملايين دولار أمريكي في لبنان. ووصلت القيم المضاعفة لمساعدة البرنامج إلى 1.23 في قطاع المنتجات الغذائية في الأردن و1.51 في لبنان. كما أن هذه الفوائد الاقتصادية جعلت البعض في القطاع الخاص ينظرون بصورة أكثر إيجابية إلى مجتمع المساعدة الإنسانية الأوسع وإلى اللاجئين السوريين.

32- النتيجة 14: العلاقات مع المجتمعات المحلية المضيفة. خفت التوترات بصورة جزئية نتيجة للتحويل إلى القسائم، وخاصة القسائم الإلكترونية. فعمليات توزيع الأغذية والقسائم الورقية تبدو واضحة للعيان بدرجة كبيرة، وساهمت في إحساس المجتمعات المحلية المضيفة بالإقصاء. أما استخدام القسائم الإلكترونية في مصر والأردن ولبنان، وبدرجة أقل في تركيا، فقد ساعد على عدم استرعاء الأنظار إلى المساعدة التي يقدمها البرنامج عن طريق تفادي عمليات التوزيع العادية الواضحة للعيان والمرتبطة بالقسائم الورقية.

33- النتيجة 15: التوقيت. حقق البرنامج استجابة حسنة التوقيت بوجه عام فيما يتعلق بالمساعدة الغذائية العينية، ولكن قسائمه تعرضت لحالات تأخير نتجت عن بطء عمليات التسجيل التي تقوم بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وخاصة في لبنان، حيث تعذر على لاجئين طلب الحصول على قسائم البرنامج إلا بعد استكمال التسجيل لدى المفوضية. وبسبب التدفق الحاشد للاجئين، استغرق التسجيل في لبنان عدة أشهر خلال الجانب الأكبر من عام 2013 وأوائل عام 2014. وتحديث المستفيدين عن الانتظار من شهرين إلى ستة أشهر للتسجيل لدى المفوضية، والانتظار شهرين آخرين للحصول على قسائم البرنامج.

34- النتيجة 16: الكفاءة التشغيلية في سوريا. وضعت عدة نُهج للممارسة الجيدة في إطار عملية الطوارئ السورية لزيادة الكفاءة وفعالية التكلفة مع التخفيف من المخاطر. فقد أقام البرنامج شبكة معقدة للنقل واللوجستيات على نطاق البلد، وعمل مع شركات للشاحنات في سوريا، وتفاوض على تخفيف تكاليف النقل البري، ومنع الشركات أو السائقين من إقامة علاقات غير مناسبة مع الجماعات المسلحة وغيرها عن طريق تناوب الشركات والسائقين وخطوط السير. ويستحق البرنامج الثناء على قيامه بتنفيذ نُهج جديدة في بيئة صعبة.

35- وهناك قضايا أخرى خاصة بالكفاءة يصعب تقديرها، بما في ذلك تحويل المعونة عن وجهتها، نظرا للتحديات الرئيسية التي ينطوي عليها الرصد المباشر.<sup>(9)</sup> وتشير بيانات البرنامج إلى أن 97 في المائة من الحصص الغذائية المرسلة وزعت بين المستفيدين، مما يشير إلى مستوى فاقد منخفض للغاية بالنسبة لعملية بهذا التعقيد. غير أن موظفي البرنامج تمكنوا من القيام بربع الزيارات الميدانية المخططة فقط في الفترة ما بين يوليو/تموز 2013 ومارس/آذار 2014 بسبب الظروف الأمنية. وفي عام 2013، قام البرنامج برصد 21 في المائة من نقاط التوزيع النهائية التي اختيرت بصورة عشوائية، لترتفع النسبة إلى 45 في المائة في عام 2014. وهذا يجعل من الصعب قياس كفاءة البرنامج في سوريا، والأمر الذي يمثل تحديا مشتركا للوكالات التي تعمل في هذا البلد.

36- النتيجة 17: الكفاءة التشغيلية في العملية الإقليمية. من الصعب قياس الكفاءة وفعالية التكلفة في عملية الطوارئ الإقليمية نظرا لأن البرنامج لا يمكنه تقديم بيانات لمقارنة التكاليف لكل مستفيد من طرائق التسليم الثلاث المستخدمة: الأغذية، والقسائم الورقية، والقسائم الإلكترونية. ويستثنى من ذلك العراق، حيث أفاد البرنامج بأنه حتى عند حساب تكاليف التسليم، فإن القسائم تكلف أكثر من الأغذية، إذ تبلغ 40.30 دولار أمريكي لكل مستفيد شهريا مقابل 33.56 دولار أمريكي. وهناك توازنات بين التكلفة والفعالية، ولكن المبرر لاختيار طريقة التسليم سيكون أكثر وضوحا مع وجود بيانات أفضل عن الكفاءة والتكاليف لكل مستفيد، والتي ينبغي أن يتمكن البرنامج من حسابها.

37- النتيجة 18: تحويل المساعدة إلى مبالغ نقدية. تأثرت الكفاءة أيضا بسبب تحويل المساعدة التي يقدمها البرنامج إلى مبالغ نقدية. ففي العراق، أُفيد بأن ما بين 60 و70 في المائة من الأسر المستفيدة من البرنامج كانت تتبع ما بين 52 و66 في المائة من حصصها من البرغل، والمعكرونة، والأرز، والعدس نظير الحصول على مبالغ نقدية.

38- وقد وُصف تحويل القسائم إلى مبالغ نقدية أيضا بأنه من التحديات الثابتة، ولكن رصد التحويل لم يكن موحدًا مع أنه يُعد من القضايا المتكررة. ولا تستند أرقام البرنامج الحالية إلى عينات تمثيلية، وينبغي الاقتراب منها بحذر، نظرا لأن المستفيدين يعرفون أن البرنامج يحظر تحويل القسائم إلى مبالغ نقدية. وتشير المناقشات التي أُجريت مع موظفي البرنامج والشركاء والمستفيدين في الأردن ولبنان إلى حالات كثيرة من عمليات تحويل القسائم إلى مبالغ نقدية، بتكلفة تتراوح ما بين 7 و25 في المائة من قيمة القسيمة، وهو ما يمثل تهديدا للكفاءة وفعالية التكلفة. ويشير المعدل العالي لعمليات التحويل إلى أنه كان ينبغي للبرنامج تجربة التحويلات النقدية في وقت مبكر.

39- النتيجة 19: ديناميات السوق ومراقبة التكلفة. اعتمد البرنامج القسائم بناءً على إدراكه بأن الأسواق خارج سوريا تعمل بصورة عادية ويطبق الممارسة الإنسانية السليمة المتمثلة بالعمل مع الأسواق في مجال الأعمال الإنسانية. غير أن المساعدة المعتمدة على الأسواق في البلدان المتوسطة الدخل تُعد أكثر تكلفة بوجه عام منها في البلدان المنخفضة الدخل نظرا لارتفاع أسعار السوق والأفضليات الغذائية للمستفيدين. وقد أدت القسائم دوريا إلى اضطراب المستفيدين لدفع أسعار أعلى من أسعار الأسواق العادية. وفي لبنان، تبين من دراسة أجراها البرنامج عن التأثير الاقتصادي أن المستفيدين تكبدوا أسعاراً أعلى بنسبة 6 في المائة في المتاجر المتعاقد معها التي صنفها البرنامج بأنها "غير تنافسية".<sup>(10)</sup> وواجه البرنامج تحديات مماثلة في المخيمات الموجودة في الأردن وتركيا، وقد اتخذ خطوات لمواجهتها.

(9) بالمقارنة مع الرصد الذي يقوم به الشركاء أو طرف ثالث.

(10) تنشأ الظروف "غير التنافسية" عندما يستحوذ أكبر ثلاثة متاجر في منطقة معينة على أكثر من 50 في المائة من مبيعات القسائم الإلكترونية. انظر:

Bauer, J.M., Sandström, S. and Audi, H. 2014. *Economic Impact Study: Direct and Indirect Effects of the WFP Value-Based Food Voucher Programme in Lebanon*. Rome, WFP.

- 40- **النتيجة 20: المساواة بين الجنسين والحماية.** أبدى موظفو البرنامج تفهمهم لقضايا المساواة بين الجنسين وتوفير الحماية في المواقع الميدانية. ففي البلدان المضيفة للاجئين، رأى الموظفون أن القسائم توسع من فرص حصول المرأة على المساعدة. وأبدى كبار الموظفين على المستويين الإقليمي والقطري إدراكهم لتحديات توفير الحماية للنساء والفتيات. وقد أُدرجت تحليلات البرنامج وتقديراته بيانات مصنفة حسب نوع الجنس عن النواتج وبعض الحصائل؛ وفي الأردن، استخدم البرنامج ووكالات أخرى مؤشر المساواة بين الجنسين التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. غير أن البرنامج لم يحلل الأبعاد الخاصة بالمساواة بين الجنسين أو بالحماية للمساعدة الغذائية في بلدان عملية الطوارئ.
- 41- ولم يُدرج التحليل الجنساني، إلا بالكاد، في تصميم البرامج، وتنفيذها، ورصدها وتقييمها، وفي تحليل المخاطر. ومع أنه تم جمع بيانات مصنفة حسب نوع الجنس، لم يكن هناك سوى القليل من التحليل للاتجاهات الجنسانية، ولم يجد التقييم دليلاً على استخدام التحليل الجنساني لتطويع البرامج. ويتضح من البيانات التي تم توحيدها من التقارير الخاصة بالبرنامج أنه في عام 2013، لم يكن لدى البرنامج راصدات للأغذية في مصر، وكانت له راصدة واحدة فقط في العراق. وكان تمثيل النساء ناقصاً في لجان إدارة الأغذية في جميع بلدان عملية الطوارئ الإقليمية؛ ففي العراق، على سبيل المثال، كان هناك 56 رجلاً مقابل 5 نساء من بين مجموع الأعضاء. وكان هناك أيضاً اتجاه لإصدار بطاقات القسائم الغذائية للأعضاء الذكور في الأسر، مع أن التقييم لم يبحث ما إذا كان في استطاعة البرنامج أن يؤثر في هذه الممارسة.

## التقييم العام والتوصيات

- 42- نفذ البرنامج، من خلال عمليتي الطوارئ، استجابة إنسانية واسعة النطاق لحالة طوارئ رئيسية. وقد وسّع نطاق العمليتين بسرعة، وعبر نهج القسائم في عملية الطوارئ الإقليمية عن الأسواق العاملة والنظم المصرفية في البلدان المضيفة. ويعزى ارتفاع تكاليف التدخلات إلى ارتفاع التكاليف اللازمة لمقاربة العادات الغذائية الأسرية وارتفاع تكاليف المعيشة في البلدان المتوسطة الدخل. ففي سوريا، استجاب البرنامج بسرعة وعلى نطاق واسع، وقام بتسليم المساعدة الغذائية عن طريق شركاء محليين في نزاع مُسيّس بدرجة عالية. وأرسى البرنامج ممارسات لوجستية جيدة ستخدم هذا البرنامج طالما ظل حيويًا بالنسبة لملايين السوريين في المستقبل المنظور.
- 43- وفي إطار عملية الطوارئ الإقليمية، توسّع استخدام برامج القسائم الإلكترونية إلى مستوى غير مسبوق بالنسبة لعملية إنسانية، مما أدى إلى توسيع تعاون البرنامج مع القطاع الخاص. ومثلت شركات البرنامج مع متاجر صغيرة ومتوسطة الحجم في لبنان تعديلاً مفيداً لنظام القسائم الراسخ. وبيحت البرنامج المزيد من الابتكارات لقسائمه الإلكترونية، بما في ذلك تقنية مسح القُرْحية للحد من إساءة الاستعمال، والكشف التلقائي عن التدليس، والرصد الإلكتروني عن بُعد لمشتريات المستفيدين. ونادراً ما ستتاح للبرنامج فرصة أفضل للارتقاء بهذه النظم، وينبغي الاستثمار في تطويرها وتطوير برنامج "البطاقة الواحدة"، الذي سيسمح لوكالات إنسانية أخرى بتقديم المساعدة بالنقد والقسائم عن طريق قسائم البرنامج الإلكترونية.
- 44- غير أن التحليل الذي استندت إليه استجابة البرنامج كان محدوداً، ولا سيما بالنسبة لعملية الطوارئ الإقليمية. وفي حين أن هذا يمكن أن يكون مفهوماً في المرحلة الأولية للأزمة، فإن البرنامج لم يواصل التحليل لمعالجة مسائل من قبيل: (1) ما إذا كان ارتفاع درجات الاستهلاك الغذائي يُعزى إلى المساعدة التي يقدمها البرنامج أو إلى عوامل سياقية مشتركة مثل توافر سُبُل غير رسمية لكسب العيش؛ (2) وكيف يمكن المقارنة فيما بين مختلف طرائق التسليم من حيث الفعالية وفعالية التكلفة؛ (3) وكيف يمكن قياس الأمن الغذائي بين اللاجئين المتلقين لمساعدة البرنامج واللاجئين غير المتلقين

للمساعدة في العراق ولبنان وتركيا. وفي حين أن الاعتبارات السياسية غالباً ما كانت تقيد العمل، فإن تركيز البرنامج على الأدلة والبيانات لم يؤد إلى تزويد وحدات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها ووحدات الرصد والتقييم بالعدد الكافي من الموظفين، فهي غالباً ما تقتصر على موظف واحد فقط لكل بلد؛ كما أن الموظفين ركزوا على جمع البيانات بدلاً من تحليلها من أجل إثراء البرمجة.

45- وتتطلب الطبيعة الممتدة للأزمة أن يزيد البرنامج من اهتمامه بقضايا استراتيجية من بينها: (1) تطبيق المبادئ الإنسانية وإدارة المخاطر على السمعة المتعلقة بالعمل مع الحكومة السورية؛ (2) وكفاءة تقديم المساعدة للاجئين الضعفاء الذين يعيشون خارج المخيمات في العراق، بما في ذلك كردستان، وفي تركيا؛ (3) وتوجيه المساعدة إلى لاجئين سوريين لديهم مستويات أمن غذائي أفضل مما يشاهد عادة في حالات الطوارئ الإنسانية؛ (4) وتخطيط الانتقال لكفاءة استمرار تقديم المساعدة للسوريين الأكثر ضعفاً.

46- وبينما يواصل البرنامج تقديم المساعدة، سيصبح وضع استراتيجيات انتقال متوسطة الأجل وتوسيع الاستهداف القائم على مدى الضعف إحدى الأولويات الرئيسية، خاصة في البلدان المضيفة للاجئين. ولا يُعد تخفيض قيمة الحصص الغذائية للاجئين والقسائم في سوريا، كما كان منتظراً في أكتوبر/تشرين الأول 2014 ونُفذ في يناير/كانون الثاني 2015، الاستراتيجية الأنسب عندما يكون الانقطاع في إمدادات الموارد متوقعا، وتكون لدى المستفيدين مستويات متباينة من الضعف.

التوصيات				
رقم	القضية	المبرر	التوصية	المسؤولية والتوقيت
1	الانتقال (توصية شاملة)	النتائج 4 و8 و9. تعني قيود الموارد والطبيعة الممتدة للأزمة أن الأمر يحتاج إلى نهج أكثر استدامة.	1 أ) إعداد استراتيجيات انتقال مخصصة للبلدان وبحث إجراء تخفيض كبير في المساعدة باستخدام عملية منتظمة للاستهداف القائم على مدى الضعف. وينبغي إدخال تعديلات عن طريق عملية طوارئ جديدة أو عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش بدلا من إجراء مزيد من التنقيحات للميزانية. وحيثما تتوفر للسلطات قدرة مالية وقدرة على التسليم، كما في تركيا، الإعداد لتسليم المسؤولية عن المساعدة الغذائية إلى هذه السلطات، مع قيام البرنامج بتوفير المساعدة التقنية لها. 1 ب) التكفل، في الأزمات المقبلة، بالتبكير في بوضع وتطبيق خطط احترازية قصيرة الأجل تقوم على تحليل هشاشة الأوضاع. وينبغي تحديث هذه الخطط بصورة منتظمة وإبلاغها للشركاء والمستفيدين لإدارة حالات التأرجحات في تمويل الجهات المانحة. 1 ج) وضع خطط انتقال طويلة الأجل وقائمة على التصورات بدءا من استمرار الاستجابة وتوسيعها ووصولها إلى وضع استراتيجية خروج لكل بلد على حدة.	المكاتب القطرية ومكتب المنسق الإقليمي بدعم من شعبة السياسات والبرامج - في غضون ستة أشهر. إدارة خدمات العمليات. إدارة خدمات العمليات.
2	البرمجة القائمة على الأدلة	النتيجتان 1 و20. ثمة حاجة إلى تحليل مناسب لتعزيز تصميم البرامج وتنفيذها.	2) إجراء مزيد من التحليل للنقد والقوائم، والاعتبارات الجنسانية، والعلاقات مع المجتمعات المحلية المضيفة، وديناميات النزاع لإثراء الاستراتيجيات البرنامجية المخصصة للبلدان وصنع القرارات.	مكتب المنسق الإقليمي بدعم من شعبة السياسات والبرامج - في غضون ستة أشهر: بآثر فوري.
3	إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية والمبادئ الإنسانية	النتيجة 3. من المهم تقدير الضغوط والأفكار المتعارضة وإدارتها.	3 أ) رصد تطبيق المبادئ الإنسانية في سوريا؛ ووضع استراتيجية للتعامل مع الأفكار المتعلقة بعلاقة البرنامج بالحكومة السورية والمساعدة التي يقدمها في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة، ورصد تنفيذ هذه الاستراتيجية. 3 ب) العمل، في الأزمات المقبلة التي يلزم فيها فرقة عمل استراتيجية، على توضيح ورصد وتسجيل الاستراتيجيات اللازمة لموازنة الضغوط المتعارضة على البرنامج، والتعامل مع الأفكار المتعلقة بدوره.	مكتب المدير التنفيذي، ومكتب المنسق الإقليمي، والمكتب القطري في سوريا - بآثر فوري. مكتب المدير التنفيذي.



التوصيات				
رقم	القضية	المبرر	التوصية	المسؤولية والتوقيت
4	تقديم الدعم للبرامج والعمليات	النتيجتان 6 و7. ثمة فصل على ما يبدو بين الدعم المقدم من مكتب المنسق الإقليمي واحتياجات المكاتب القطرية والمكاتب الفرعية؛ وعدم كفاية حصول موظفي الطوارئ الميدانيين على التوجيه المؤسسي والدراية الفنية.	<p>4 أ) على مستوى المكاتب القطرية والمكاتب الفرعية، زيادة الاهتمام بما يلي: (1) فرص استخلاص الدروس وتقسيم المعلومات؛ (2) واستخلاص الدروس من الابتكارات؛ (3) والمبادرة ببحث استراتيجيات للانتقال وللخروج خاصة بالمكاتب القطرية.</p> <p>4 ب) وضع نظام مرن لتيسير حصول موظفي عمليات البرنامج على التوجيهات والدراسة الفنية والوثائق المؤسسية، وذلك مثلا عن طريق الاستخدام الأفضل لشبكة الإنترنت الداخلية، والربط بين الموظفين الذين يواجهون تحديات برنامجية مماثلة حول العالم، وتوفير خدمة مكتب مساعدة.</p> <p>4 ج) التوسع في استخدام الاستقصاءات التي لا تذكر فيها الأسماء وأدوات أخرى لمعرفة آراء الموظفين وأفكارهم عن الدعم والقضايا الأخرى التي ربما لا يبلغونها إلى مديريهم المباشرين.</p>	<p>مكتب المنسق الإقليمي بدعم من المكاتب الإقليمية وشعبة السياسات والبرامج – بأثر فوري.</p> <p>فريق الإدارة التنفيذية: إدارة خدمات العمليات؛ إدارة تسيير الموارد؛ إدارة خدمات الشراكة والحوكمة والدعوة.</p> <p>فريق الإدارة التنفيذية: إدارة خدمات العمليات؛ إدارة تسيير الموارد؛ إدارة خدمات الشراكة والحوكمة والدعوة؛ إدارة الموارد البشرية.</p>
5	الموارد البشرية	النتيجة 5. عدم توافر الموظفين بأنواع وأعداد كافية باستمرار في هيكل الطوارئ من المستوى الثالث، حتى في المجالات الحرجة.	<p>5 أ) إجراء استعراض داخلي للتأكد من السبب في افتقار مكتب المنسق الإقليمي أثناء هذه الأزمة إلى موظفين ذوي مهارات وخبرات في مجالات: تحليل النزاعات وإجراء المفاوضات، والنقد والقسائم، والعمل مع القطاع الخاص، والرصد والتقييم، وتحليل هشاشة الأوضاع.</p> <p>5 ب) وضع نموذج توظيف متجاوب بموازاة قائمة الطوارئ بغية كفاءة نشر الخبراء التقنيين لدعم عمليات الطوارئ لفترة دينا، لثلاثة أشهر أو ستة أشهر مثلا.</p>	<p>إدارة الموارد البشرية بدعم من شعبة السياسات والبرامج وشعبة الاستعداد للطوارئ ودعم الاستجابة.</p> <p>إدارة خدمات العمليات؛ إدارة تسيير الموارد؛ إدارة الموارد البشرية.</p>
6	الاستهداف	النتائج 8 و9 و11. لم يكن نطاق المساعدة ملائما ولا مستداما بالنظر إلى تنوع مستويات الضعف وقيود الموارد.	<p>6 أ) القيام، كخطوة فورية نحو الانتقال، بجمع وتوحيد بيانات الأمن الغذائي عن السكان المتضررين لإثراء الاستهداف القائم على مدى الضعف للمساعدة الغذائية التي يقدمها البرنامج.</p> <p>6 ب) القيام، في عمليات الطوارئ المقبلة، بالاستعداد على نحو منتظم للاستهداف القائم على الأمن الغذائي والحسن التوقيت عن طريق جمع معلومات عن الضعف على مستوى الأسر، بما في ذلك عن خطوط الأساس ما قبل تقديم المساعدة، في أسرع وقت ممكن، والتحول على الفور من استهداف الفئات أو الحالات.</p>	<p>مكتب المنسق الإقليمي، والمكاتب القطرية بدعم من شعبة السياسات والبرامج: بأثر دعم فوري.</p> <p>شعبة السياسات والبرامج.</p>

التوصيات				
رقم	القضية	المبرر	التوصية	المسؤولية والتوقيت
7	قياس النتائج	النتيجتان 7 و10. ثمة حاجة إلى تقدير مستويات الضعف لأولئك الذين لم يحصلوا على المساعدة من أجل تحسين قياس النتائج التي يمكن أن تُعزى إلى المساعدة التي يقدمها البرنامج، وإلى استخدام هذه البيانات لأغراض الدعوة وتعديل البرامج.	7 أ) استخدام البيانات الموجودة أو إجراء تقديرات للاحتياجات بين السكان المستبعدين حالياً من البرامج، ولا سيما اللاجئين المقيمون خارج المخيمات في العراق وتركيا، واللاجئون الذين اعتبروا غير مستحقين للمساعدة في لبنان. 7 ب) تقديم الدعم للحكومات في تقييم ظروف المجتمعات المحلية المضيفة، مع تجنب إحياء آمال لديها بالحصول على مساعدة من البرنامج.	مكتب المنسق الإقليمي بدعم من شعبة السياسات والبرامج.
8	اختيار الطرائق	النتائج 13 و14 و17 و18. عدم كفاية تحليل الطرائق البديلة.	8 أ) كفاءة قدرة نظم البرنامج على تقديم تقارير شفافة وروثينية ومنسقة عن التكاليف لكل مستفيد حسب طريقة التسليم، لاستخدامها في اختيار الطريقة الأنسب وفي الموافقة على المشروعات واستعراضها. 8 ب) كفاءة أخذ جميع طرائق التسليم، بما فيها النقد، بالاعتبار في الاستجابات المقبلة، بناءً على تقدير دقيق لملاءمتها، بما يكفل أن يستند اختيار الطريقة إلى أدلة تقنية محددة السياق ومسجلة بوضوح.	فريق الإدارة التنفيذية. شعبة السياسات والبرامج.
9	الأدلة والمساءلة	النتائج 9 و10 و12 و17 و18. ليس للأدلة والبيانات المستمدة من تحليل هاشاشة الأوضاع ورسم خرائطها ومن الرصد والتقييم إلا تأثير محدود على البرمجة؛ وثمة افتقار إلى بيانات عن الأمن الغذائي لأغراض الاستهداف.	9) تكليف مزيد من الموظفين للعمل لفترات متوسطة وطويلة الأجل في وحدات الرصد والتقييم وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها – ولا سيما في المكاتب القطرية – للاضطلاع على نحو منظم برصد النتائج والحصائل وقياسها، وتحليل المعلومات لتصب في خدمة إدارة البرامج والقرارات التشغيلية.	مكتب المنسق الإقليمي مع شعبة السياسات والبرامج وبدعم من إدارة تسيير الموارد.
10	الكفاءة التشغيلية	النتيجتان 18 و19. يجري تحويل القسائم الغذائية إلى مبالغ نقدية؛ والمتاجر المتعاقدة مع البرنامج تفرض أسعاراً أعلى من أسعار السوق.	10) تقييم أسباب تحويل القسائم إلى مبالغ نقدية واختلاف الأسعار فيما بين المتاجر الشريكة للبرنامج؛ وتحسين رصد تحويل القسائم إلى مبالغ نقدية، والإقلال إلى أدنى حد من خسائر الكفاءة؛ وإيجاد التوازن الملائم بين المساءلة وعدد المتاجر المتعاقدة معها في برامج القسائم.	مكتب المنسق الإقليمي مع شعبة السياسات والبرامج وبدعم من إدارة تسيير الموارد.