

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 2011/11/17-14

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لليمن

لنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2011/6-E

4 October 2011

ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

الموظفة المسؤولة، مكتب التقييم: السيدة S. Burrows رقم الهاتف: 066513-2519
موظف التقييم، مكتب التقييم: السيد R. Smith رقم الهاتف: 066513-3941

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعدة الإدارية لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

ملخص

اليمن أفقر بلدان الشرق الأوسط وأحد أفقر بلدان العالم، وهو يعاني من ارتفاع معدلات سوء التغذية والفقر وانعدام الأمن الغذائي، وارتفاع مستويات عدم المساواة، والتفاوت الكبير بين الجنسين. وأثر النزاع الداخلي، منذ عام 2006، على محافظتي صعدة والجوف في الشمال. وأدت الفيضانات الخطيرة التي اجتاحت البلاد في عامي 2007 و2008 إلى تعطيل النشاط الاقتصادي في محافظتي حضرموت والمهرة في شرق البلاد، وأفضت أزمات الغذاء والوقود والمال العالمية إلى زيادة هائلة في أسعار الأغذية. وما زال اللاجئين، وبخاصة من الصومال، يتدفقون بأعداد متزايدة شهرياً، ويواصل الانفصاليون الحراكيون تمردهم في المحافظات الجنوبية.

ويعرض هذا التقرير استنتاجات تقييم الحافظة القطرية لليمن الذي أجري في الفترة من 31 يناير/كانون الثاني 2010 حتى 13 مارس/آذار 2011. ويتناول تقييم الحافظة القطرية العمليات الائتني عشرة التي نفذها برنامج الأغذية العالمي في اليمن بين عامي 2006 و2010، والتي لا تزال أربع عمليات منها جارية. وقد ازدادت المساعدة الغذائية المقدّمة من البرنامج خلال الفترة المشمولة بالتقييم (2006-2010) ازدياداً كبيراً، وتحول التركيز العام في الحافظة نحو الإغاثة الإنسانية والاستجابة لحالات الطوارئ. وازداد مجموع النفقات من 7.5 مليون دولار أمريكي في عام 2006 إلى 38.8 مليون دولار أمريكي في عام 2010. وركز التقييم على ثلاثة مجالات رئيسية، هي: (1) المواءمة الاستراتيجية للحافظة مع احتياجات السكان في اليمن، وسياسات الحكومة اليمنية وأولياتها، والأهداف الاستراتيجية للبرنامج، وأهداف الوكالات والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف الأخرى؛ (2) العوامل الرئيسية وراء الخيارات الاستراتيجية المتخذة؛ (3) أداء الحافظة ونتائجها.

واستنتاجات التقييم إيجابية تماماً بوجه عام وتشير إلى المجالات التي كانت فيها حافظة البرنامج متوائمة بشكل جيد مع أولويات فريق الأمم المتحدة القطري، وأصحاب المصلحة الحكوميين والشركاء في مجالي التنمية والمساعدات الإنسانية في اليمن. ولاحظ التقييم أن البرنامج ساهم بدور قيادي مهم في عملية النداءات الموحدة لتمويل العمليات الإنسانية في اليمن.

وأهم العوامل التي أثرت على الخيارات الاستراتيجية المتخذة خلال الفترة المشمولة بالتقييم كانت توافر التمويل، ومدى إلحاحية حالات الطوارئ، واستخدام البيانات والأدلة. وقد أثرت بيئة التمويل تأثيراً كبيراً على اختيار العمليات. وبالنظر إلى الأولوية التي يوليها المانحون الرئيسيون للطوارئ الإنسانية القصيرة الأجل، فقد سعى البرنامج إلى تمويل عمليات الطوارئ بما يتماشى مع ولايته العامة. بيد أن الاستراتيجيات الحكومية تعطي الأولوية للحلول الإنمائية في الكثير من القضايا المزمّنة في اليمن، من قبيل سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي، وتعيّن على البرنامج أن يتوخى في تلك المجالات الحرص على انتهاء طرائق قصيرة الأجل في البرمجة من أجل التصدي للتحديات الطويلة الأجل أو المزمّنة.

وكان أداء الحافظة جيداً بالنسبة لمعيارَي الملاءمة والكفاءة، مع استجابة معظم الحافظة بصورة كبيرة للاحتياجات الإنسانية في اليمن. أما بالنسبة لمعيارَي الفعالية والأثر، فقد وجد التقييم أدلة إيجابية على الحصائل القصيرة الأجل والعمليات الرئيسية الهادفة إلى إنقاذ الأرواح. على أن مساهمة البرنامج القطري في الأهداف الشاملة في التعليم والتغذية كانت محدودة بدرجة أكبر؛ وقد تقلصت فعالية التدخلات بسبب النقص الكبير في التمويل.

ويقدم التقييم سبع توصيات، يركز معظمها على تحقيق التوازن بين الأهداف الإنسانية والأهداف الإنمائية في الحافظة واستكشاف فرص جديدة للتعاون وإقامة الشراكات.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لليمن" (WFP/EB.2/2011/6-E) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.2/2011/6-E/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 الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

مقدمة

سمات التقييم

- 1- يعرض هذا التقرير استنتاجات تقييم الحافظة القطرية لليمن الذي أجري في الفترة من 31 يناير/كانون الثاني 2010 حتى 13 مارس/أذار 2011. ويتناول تقييم الحافظة القطرية العمليات الاثنتي عشرة التي نفذها برنامج الأغذية العالمي في اليمن بين عامي 2006 و2010، والتي لا تزال أربع عمليات منها جارية. وحُدِّت الفترة المشمولة بالتقييم لكي تغطي انتقال الحافظة من التركيز على التنمية، أي التعليم والتغذية، إلى التركيز على الاستجابة الإنسانية للصددمات والأزمات. واختير توقيت التقييم بما يضمن أن يثري التقرير إعداد البرنامج القطري الجديد وعملية الاستراتيجية القطرية للبرنامج في اليمن.
- 2- ورُكِّز التقييم على ثلاثة مجالات رئيسية، هي: (1) المواءمة الاستراتيجية للحافظة مع احتياجات السكان في اليمن، وسياسات الحكومة اليمنية وأولياتها، والأهداف الاستراتيجية للبرنامج، وأهداف الوكالات والجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف الأخرى؛ (2) العوامل الرئيسية وراء الخيارات الاستراتيجية المتخذة؛ (3) أداء الحافظة ونتائجها.

السياق

- 3- اليمن الذي جاء في المرتبة 133 في مؤشر التنمية البشرية لعام 2010 هو أفقر بلدان الشرق الأوسط وأحد أفقر بلدان العالم، على الرغم من احتياطياته من البترول التي وقَّرت معظم إيراداته الحكومية على امتداد سنوات كثيرة. وتنخفض هذه الإيرادات في ظل تضائل إمدادات النفط وعدم حدوث زيادات تذكر في اقتصاد اليمن لتعويضها. وعلى الرغم من أن الناتج المحلي الإجمالي قد ازداد خلال العقد الفائت، فقد سار هذا النمو بوتيرة بطيئة خلال الفترة المشمولة بالتقييم، وأوجدت سلسلة من الأزمات ظروفًا صعبة للسكان والاقتصاد. وأثرت سلسلة الحروب التي شهدتها البلاد منذ عام 2006 على محافظتي صعدة والجوف الشماليين بعد المعارك التي اندلعت بين المتمردين الحوثيين والقوات الحكومية للسيطرة على ما كان يشكل في وقت من الأوقات منطقة زراعية غنية نسبيًا. وأدت الفيضانات الخطيرة التي اجتاحت البلاد في عامي 2007 و2008 إلى تعطيل النشاط الاقتصادي في محافظتي حضرموت والمهرة في شرق البلاد، وأفضت أزمات الغذاء والوقود والمال العالمية إلى زيادة هائلة في أسعار الأغذية في اليمن الذي يستورد زهاء 85 في المائة من احتياجاته الاستهلاكية. وما زال اللاجئين، وبخاصة من الصومال، يتدفقون بأعداد متزايدة شهريًا، ويواصل الانفصاليون الحراكيون تمردهم في المحافظات الجنوبية.
- 4- ولدى اليمن أحد أعلى معدلات سوء تغذية الأطفال في العالم⁽¹⁾، وأعلى معدل لوفيات الرضع والأطفال في الإقليم⁽²⁾. ويساهم ضيق فرص الحصول على المياه المأمونة ومرافق الصرف الصحي المحسنة في معدلات سوء التغذية والاعتلال والوفاة. وفي سياق الأعباء الشديدة التي تنوء بها المناطق الريفية المعزولة والفاخرة والفقيرة والتي لا يصلها سوى القليل من الخدمات الحكومية، هذا إن وجدت أصلاً، يتجلى أثر الجوع بسرعة على شكل سوء تغذية بين أضعف أفراد المجتمع المحلي.

(1) المسح الشامل للأمن الغذائي في اليمن. 2010.

(2) البيانات متاحة في الموقع التالي: www.childinfo.org.

5- وانخفض مجموع الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية في عام 2006 حتى وصل إلى 7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، بعد استبعاد إعانات الوقود، كما يتضح من التقدم الضعيف المحرز في مؤشرات الفقر. وعلى المستوى الوطني، يعيش ما يربو على 40 في المائة من السكان دون خط الفقر، وتشير آخر التوقعات إلى ازدياد معدلات الفقر بسبب أزمات الغذاء والوقود والمال في الفترة 2009/2008⁽³⁾. وهناك قضايا مهمة تتعلق بالإنصاف في سياق الفقر؛ وتعاني المناطق الريفية التي يعيش فيها أكثر من 75 في المائة من السكان أشد مستويات الفقر وتبلغ فيها نسبة مؤشر فجوة الفقر أعلى مستوياتها، والتقدم المحرز في الحد من الفقر في المناطق الريفية أقل بكثير مما أحرز في المناطق الحضرية.

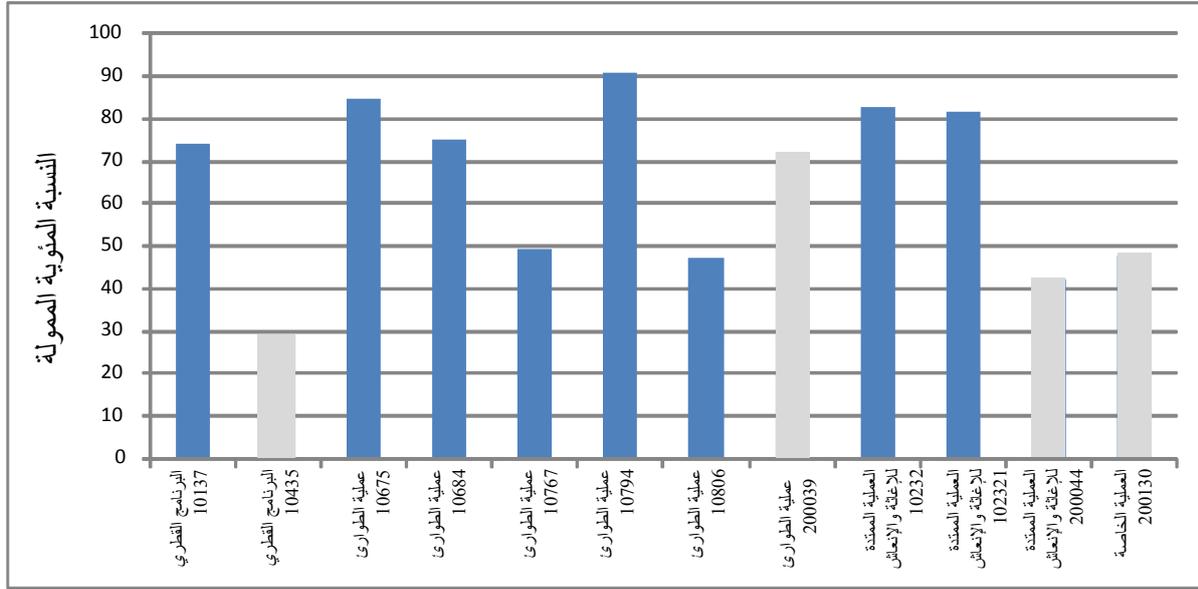
حافطة البرنامج في اليمن

6- ازدادت المساعدة الغذائية المقدّمة من البرنامج خلال الفترة المشمولة بالتقييم (2006-2010) ازدياداً كبيراً، وتحول التركيز العام في الحافطة نحو الإغاثة الإنسانية والاستجابة لحالات الطوارئ. ونفذ البرنامج خلال تلك الفترة 12 عملية في اليمن، منها أربع عمليات لا تزال جارية، وازداد مجموع النفقات من 7.5 مليون دولار أمريكي في عام 2006 إلى 38.8 مليون دولار أمريكي في عام 2010. وتشمل هذه العمليات برنامجين قطريين يتناولان حصائل التعليم والتغذية؛ وثلاث عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش من أجل اللاجئين الصوماليين؛ وثلاث عمليات طوارئ للمشردين داخلياً في منطقة صعدة الواقعة في الشمال؛ وعمليات طوارئ للسكان المتضررين من الفيضانات في الأنحاء الشرقية من اليمن؛ وعملية طوارئ واحدة للتخفيف من وطأة ارتفاع أسعار الأغذية في أعقاب أزمات الغذاء والوقود والمال؛ وعملية خاصة واحدة لتوفير خدمات جوية لنقل الركاب واللوجستيات لوكالات الأمم المتحدة في منطقة صعدة. ومراعاة للتحويل الذي طرأ على تركيز الحافطة، تحولت الميزانية المزمعة من تخصيص ما يقرب من 95 في المائة من مواردها للمساعدة الإنمائية في عام 2006 إلى رصد ما يقرب إلى 85 في المائة من مواردها للمساعدة الإنسانية في عام 2010.

7- وانخفض تمويل العمليات المنفذة عمّا كان مرصوداً في الميزانية (الشكل 1). وخلال الجزء الأخير من الفترة المشمولة بالتقييم بات تمويل العمليات غير الطارئة محدوداً أكثر، بما في ذلك تمويل البرنامج القطري 10435 وعملية اللاجئين (العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200044). ولم يخصص التمويل الكافي للاستجابة لارتفاع أسعار الأغذية. وفي ظل ازدياد حجم الحافطة، ازداد أيضاً متوسط عدد المستفيدين الذين يساعدهم البرنامج سنوياً منذ عام 2007 (الشكل 2) حيث بلغ عدد المستفيدين الذي كانوا يحصلون على مساعدة غذائية في عام 2010 زهاء 2.5 مليون نسمة.

⁽³⁾ المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية، ورقة المناقشة رقم 00955. *Impacts of the triple global crisis on growth and poverty in Yemen* (آثار الأزمة العالمية الثلاثية على النمو والفقر في اليمن). واشنطن 2010

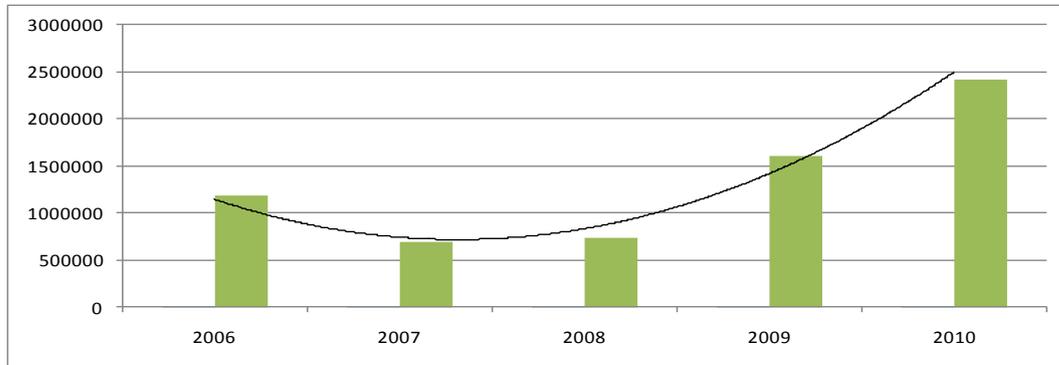
الشكل 1: التمويل المزمع مقابل التمويل الفعلي - عمليات البرنامج في اليمن (2006-2010)



المصادر: وثائق مشروعات البرنامج والتقارير الموحدة عن المشروعات.

العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200044، وعمليات الطوارئ 200039، والبرنامج القطري 10435، والعملية الخاصة 200130 لا تزال جارية وستخصص لها أموال أكثر في عام 2011.

الشكل 2: المتوسط السنوي لعدد المستفيدين (الفعلي) حسب السنة



المصادر: وثائق مشروعات البرنامج والتقارير الموحدة عن المشروعات.

استنتاجات التقييم

المواءمة والموقع الاستراتيجي

8- عمليات البرنامج في اليمن متوائمة عموماً بشكل جيد مع الأهداف الإنسانية للحكومة. وقد استجاب البرنامج بسرعة وبكفاءة وبفعالية لطلبات الحكومة من أجل الحصول على المساعدة للتصدي للأزمات التي تراوحت بين أزمة المشردين داخلياً الفارين من الحرب في الشمال وأثر ارتفاع أسعار الأغذية في الأسواق العالمية على المواطنين اليمنيين الذين يعانون

أشد درجات انعدام الأمن الغذائي. وتعبّر معظم أعمال البرنامج في اليمن عن بيانات السياسات الحكومية وميادين التدخلات ذات الأولوية.

9- وتتفق حافظة البرنامج مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية حيث تم تقليص البرنامج القطري الأول ليتواءم مع إطار عمل المساعدة الإنمائية للفترة 2007-2011. وتتماشى أولويات البرنامج أيضاً مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية للفترة 2011-2015 الذي سيشكل إطاراً للبرنامج القطري الجديد. ولاحظ التقييم أن البرنامج ساهم بدور قيادي مهم في عملية النداءات الموحدة لتمويل وتخطيط العمليات الإنسانية في اليمن.

10- وكشف فريق التقييم عن اثنين من مجالات الاختلاف العام مع أولويات الحكومة والوكالات الإنسانية والإنمائية الأخرى. أولاً، يحظى استخدام الأموال النقدية كشبكة أمان ولدعم أهداف الأمن الغذائي بأولوية الاهتمام في وثائق الاستراتيجية الرئيسية وناقشته الجهات المعنية على المستوى الوطني؛ ويرى البرنامج أن التدخلات النقدية ليس ملائمة بعد حتى الآن في اليمن، ويعتقد أنها تتطوي على مخاطر كبيرة. ويشكل أيضاً التداول النقدي للحصص الغذائية المقدمة من البرنامج تحدياً للمستفيدين في مناطق الأسواق الغذائية الضعيفة، وينطوي ذلك على مخاطر بالنسبة للمستفيدين. ومن ناحية أخرى، يرى بعض أصحاب المصلحة أن الكثير من أزمات الأمن الغذائي التي تواجهها الأسر الفقيرة في اليمن أزمات مزمنة لذا فهي تتطلب حلاً إنمائية بدلاً من تقديم الإغاثة على الأجل القصير. غير أن حجم عمليات الإغاثة الإنسانية التي يجريها البرنامج يساهم في إحداث تحول في محور التركيز العام للاستجابة بين كل الجهات الفاعلة.

11- ويعمل البرنامج بشكل جيد مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية في سياق المشردين داخلياً ومخيمات اللاجئين التي تديرها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وأشاد الكثير من أصحاب المصلحة في الوكالات الإنسانية بدور البرنامج في قيادة مجموعة اللوجستيات التابعة للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، كما حظي اشتراك البرنامج في قيادة مجموعة الأمن الغذائي بالثناء من جانب من يتطلعون إلى وضع مسألة الأمن الغذائي في صدارة جدول الأعمال حتى يتخذ مكانة أرفع مما كان عليه من قبل. ومع ذلك فقد تباين التنسيق مع بعض وكالات الأمم المتحدة. وقد تقاسم وحدات التنفيذ العاملة مع البرنامج ووكالات الأمم المتحدة الأخرى حيز المكاتب نفسها، ولكنها لا تنسق عملها معاً، بل ولا يدور بالضرورة حوار بينها حول العمل معاً وتحسين أثرها على فئات المستفيدين. ويعمل فريق الأمم المتحدة القطري لتحسين الجهود المشتركة والتنسيق بين الوكالات، وإن كان التقدم محدوداً حتى الآن. ويمكن للبرنامج أداء دور قيادي أكبر في هذا المضمار.

12- وتتفق الحافظة كثيراً مع الأهداف الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2008-2013. وتغطي كل عملية، ولكن بدرجات متفاوتة، أكثر من هدف استراتيجي. وتندرج معظم الأنشطة عموماً ضمن الأهداف الاستراتيجية 1 و3 و4 حسب ما هو متوقع، ولكن الأعمال التحليلية للبرنامج وجهوده على صعيد مناصرة السياسات ساهمت بدور شامل في كل المجالات.

الخيارات الاستراتيجية

13- حُلّ التقييم الخيارات الاستراتيجية المتخذة خلال الفترة المشمولة بالتقييم والعوامل الحاسمة وراء اتخاذ تلك القرارات. وأهم العوامل هي عموماً توافر التمويل، ومدى إلحاحية حالات الطوارئ، واستخدام البيانات وغيرها من الأدلة.

14- وقد أثرت بيئة التمويل تأثيراً كبيراً على الحافظة وعلى اختيار العمليات. وبالنظر إلى الأولوية التي يوليها المانحون الرئيسيون للطوارئ الإنسانية فقد سعى البرنامج إلى تمويل عمليات الطوارئ بما يتماشى مع ولايته العامة. على أن الاستراتيجيات الحكومية تعطي الأولوية للحلول الإنمائية في الكثير من القضايا المزمنة في اليمن، من قبيل سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي، وتعيّن على البرنامج أن يتوخى في تلك المجالات الحرص على انتهاء طرائق قصيرة الأجل في

البرمجة من أجل التصدي للتحديات الطويلة الأجل أو المزمنة. وسوف يظل ذلك على الأرجح يشكل تحدياً في ظل ازدياد الاستقطاب في بيئة المانحين. وي طرح ذلك تحدياً خاصاً أمام العمليات الإنمائية، ويجب أن يستطلع البرنامج خيارات الشراكة المتاحة أمامه لتخطيط وتنفيذ تدخلات طويلة الأجل.

15- وخلال الفترة المشمولة بالتقييم، مثلت ثلاث أزمات كبيرة عوامل حاسمة في التغييرات الاستراتيجية في حافظة البرنامج. العامل الأول هو اندلاع واستمرار الحرب مع الحوثيين في الشمال، وهو ما يشكل الآن محور التركيز الرئيسي للموارد التشغيلية في البرنامج، والثاني هو الزيادة المستمرة في أعداد اللاجئين الصوماليين الوافدين إلى شواطئ اليمن. وقد اتخذت قرارات استراتيجية ملائمة للاستجابة لأزمة المشردين داخلياً في الشمال واستمرار احتياجات اللاجئين في الجنوب. أما العامل الحاسم الثالث فهو أزمة ارتفاع أسعار الأغذية، فقد تطلبت صدمات أسعار الأغذية في الفترة 2009/2008 وفي أواخر عام 2010/أوائل عام 2011 اتخاذ تدابير فورية للاستجابة لهذه الحالة الحرجة. غير أن ما تولد عنها من وعي بقضايا انعدام الأمن الغذائي المزمّن كان أيضاً سبباً مهماً في اتخاذ القرار بالتركيز على انعدام الأمن الغذائي المزمّن في كل أنحاء البلد. وقد استفاد البرنامج من الفرصة التي أتاحتها ازدياد وعي المانحين ليصمّم ويموّل عملية شبكة أمان طويلة الأجل. وبالتالي ساهمت هذه الأزمات في تحديد كيف يتصدى البرنامج وكيف يخطط لتدخلاته في المستقبل.

16- ونجح البرنامج من خلال عمله التحليلي في وضع انعدام الأمن الغذائي وقضايا الجوع والتغذية ضمن جدول الأعمال الوطني. وركزت استراتيجية الأمن الغذائي الوطنية على القضايا المتعلقة بالحصول على الأغذية وتوفيرها بشكل عام، وهو ما تحقق بالدرجة الأولى من خلال الأدلة التي خلص إليها المسح الشامل للأمن الغذائي وكذلك من خلال مشاركة الإدارة وقيامها بحملات للمناصرة. ولوحظ أن البرنامج كان فعالاً بدرجة كبيرة في ضمان إدراج تلك القضايا، باعتبارها أسباباً لانعدام الأمن الغذائي، في الاستراتيجية بدلاً من انطلاقها من تركيز أوسع على سبل كسب العيش وإدراج الدخل والتنمية الريفية. وثمة فرصة للاضطلاع بدور قيادي مماثل في مجال التغذية بعد تنفيذ استراتيجية التغذية الوطنية.

17- وخلص فريق التقييم إلى أن عملية جمع البيانات لمرة واحدة وتحليلها ونظم الرصد والتقييم المنتظمة كانت مفيدة بدرجة كبيرة في تخطيط الحافظة الشاملة والأعمال التحضيرية المتعلقة بها. على أن القرارات الاستراتيجية لتعديل أو تغيير الأنشطة التشغيلية تعتمد بدرجة أقل على استخلاص واستخدام أدلة عن مخرجات البرامج وحصائلها وتستند أكثر إلى الحالة الإنسانية العامة والاعتبارات الأمنية والتمويل والمناقشات مع الشركاء المتعاونين. ويشجع فريق التقييم على تحسين استخدام رصد الحصائل وفحص البيانات.

أداء الحافظة ونتائجها

18- ركّز التقييم أساساً على المجالات التقنية للأمن الغذائي والتغذية والتعليم وشمل محوراً رابعاً انصب الاهتمام فيه على منهجية شبكات الأمان التي أخذت تصبح بشكل متزايد جزءاً هاماً من الحافظة. وحلّل فريق التقييم الأداء والنتائج في تلك المجالات باستخدام معايير التقييم التي وضعتها لجنة المساعدة الإنمائية بشأن الملاءمة والكفاءة والفعالية والأثر والاستدامة. وحُللت أيضاً العوامل الشاملة التي أثرت على النتائج.

الملاءمة

19- خلص التقييم إلى أن حافظة البرنامج متوائمة بشكل جيد مع الاحتياجات الإنسانية للأسر في اليمن، بمن فيهم المشردون داخلياً في الشمال والشرق، واللاجئون في الجنوب، والأسر الضعيفة المتضررة من ارتفاع أسعار الأغذية. واتسع نطاق الحافظة اتساعاً كبيراً خلال الفترة المشمولة بالتقييم لتلبية الاحتياجات المتزايدة في المناطق المتضررة من

حالات الطوارئ، ومراعاةً لدور البرنامج باعتباره الوكالة الرائدة المعنية بالاستجابة للطوارئ في معظم أنحاء اليمن. وتتجاوز مستويات الفقر وانعدام الأمن الغذائي المزمين في كل أنحاء البلد بسهولة عتبات الطوارئ، ويتخذ البرنامج وضعاً لوجستياً واستراتيجياً جيداً يمكّنه من الاستفادة من التمويل المقدّم من المانحين وتنفيذ الأنشطة حيثما دعت الحاجة إلى ذلك. وتبيّن من التقييم عدم وجود أي مشاكل رئيسية تتعلق بمواءمة الحافظة مع الأهداف الإنسانية.

الكفاءة

20- تناول التقييم مخرجات مختلف العمليات ونظر في كفاءتها مقارنة بالجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى، وبخاصة فيما يتعلق بطريقة التنفيذ. وبالنظر إلى حجم عمليات البرنامج فقد تعذر مقارنة تحقيق المخرجات في البرنامج مع الوكالات الأخرى. وركز البرنامج داخلياً على كفاءة عملياته من خلال شراء الأغذية من الأسواق المحلية، والعروض التنافسية من شركات النقل المحلية، والترتيبات اللوجستية الأخرى. وتكبّدت العقود المبرمة منذ أجل طويل مع شركات النقل الموثوقة التزامات وخسائر محدودة في الظروف الصعبة. وتحسّنت عموماً كفاءة الحافظة في ظل اتساع حجم العمليات وتحسن علاقات التعاون مع الشركاء. ومن أمثلة الممارسات السليمة العمل مع صندوق الرعاية الاجتماعية من أجل تقديم الحصص المقدّمة في إطار شبكات الأمان، وهو ما ساهم في زيادة كفاءة كلتا الوكالتين. وسوف تحسّن الكفاءة التشغيلية من خلال بذل المزيد من الجهود لتكوين شراكات. وقد أثر انقطاع التمويل على الأرجح على كفاءة بعض جوانب الحافظة. ويتطلب تصميم شبكات الأمان والتدخلات التغذوية حصصاً غذائية ثابتة ويمكن التنبؤ بها؛ وبالإضافة إلى ما يسببه انقطاع إمدادات العمليات من تقليل الفوائد التغذوية المحتملة فإنه يؤدي أيضاً إلى إشاعة الارتباك بين المستفيدين وفرض تحديات أمام الشركاء المتعاونين الذين يستجيبون للطلبات غير الملابة.

الفعالية

21- تناول التقييم بالتحليل مدى تحقيق أهداف الحافظة باستخدام البيانات المتاحة ومن خلال عمليات الفحص التي أجريت مع مجموعة من أصحاب الرئسيين. ولم تكن عموماً البيانات المتعلقة بحصائل عمليات البرنامج كافية لهذا الغرض، وحددت لعمليات كثيرة أهداف طموحة تعذر قياسها في غضون الفترات الزمنية المحددة. وعلى الرغم من هذا التحدي فقد خلص التقييم إلى أن فعالية الحافظة تبدو أشد وضوحاً في الاستجابة للطوارئ والعمليات المتعلقة باللاجئين. وساعدت الاستجابة السريعة لحالة انعدام الأمن الغذائي بين المشردين داخلياً في شمال اليمن على الحد من الهجرة الداخلية وتلبية الاحتياجات المطلوبة لإنقاذ الأرواح بين السكان المتضررين من النزاع. وينطبق الأمر نفسه على الاستجابة للفيضانات في الأنحاء الشرقية من اليمن. ويعتمد أكثر من 14 000 لاجئ على الحصص الغذائية المقدمة من البرنامج كعنصر بالغ الأهمية في استراتيجيات التصدي. وأما فعالية الجوانب الموجّهة للتنمية في الحافظة فقد كانت محدودة، وهو ما نجم في جانب منه عن ضيق نطاق العمليات وفي جانب آخر عن قيود التمويل. ولم تكن البيانات المتاحة عن حصائل هذا الجانب في الحافظة كافية. وبينما أعرب أصحاب المصلحة عن تقديرهم للتدخلات فقد أشاروا إلى أنه كان لا بد من توسيع نطاق تلك التدخلات و/أو تنشيطها. وربما تكون هناك فرص لإقامة تعاون مع الوكالات الأخرى الساعية إلى تحقيق نفس الحصائل الإنمائية، وهو ما من شأنه أن يزيد من فعالية مدخلات البرنامج.

الأثر

22- تمثل أيضاً الجوانب الإنسانية للحافظة أبرز ما ساهمت به الحافظة من دور إيجابي في تحقيق الأهداف الإنسانية والإنمائية الأوسع في اليمن. وساهم البرنامج، بوصفه وكالة رائدة من حيث الموارد واللوجستيات والتنسيق ودقة مواعيد

الاستجابة، في تلبية احتياجات إنقاذ الأرواح في المناطق الشمالية المتضررة من النزاع والمناطق المتأثرة بالفيضانات في الشرق. ومن المؤكد أن البرنامج يساهم من خلال عمليات اللاجئين في تلبية الاحتياجات الغذائية القصيرة الأجل للسكان في مخيم خرز للاجئين. على أن مساهمة البرنامج القطري في الأهداف الشاملة في التعليم والتغذية كانت محدودة بدرجة أكبر. ولم يتم التوصل إلى أي أدلة بخلاف البيانات غير المتسقة نوعاً ما لتأكيد مساهمة تلك التدخلات بدور دائم في تحقيق الأهداف الوطنية. وتقلصت فعالية التدخلات بسبب النقص الكبير في التمويل.

الاستدامة

23- ركز التقييم على مدى مساهمة عمليات الحافظة في إعداد خيارات تسليم المسؤولية، ووضع استراتيجيات لتنمية القدرات ومناصرة السياسات. والجهود المبذولة في هذه المجالات محدودة بشكل عام، وإن كانت تخرج أيضاً عن نطاق اختصاص البرنامج بشكل عام نظراً لظروف الحافظة وتوجهها. وكانت قدرة الحكومة على إدارة وتنسيق عمليات الاستجابة للطوارئ محدودة وبخاصة على المستويات اللامركزية، ويتجاوز التعزيز المؤسسي من هذا النوع نطاق عمليات البرنامج. وأجريت أنشطة تدريبية في إطار الحافظة لتمكين الشركاء المتعاونين لأنشطة البرنامج، بمن في ذلك الجهات الحكومية، من إدارة التنفيذ التشغيلي، ولكن ذلك لا يندرج ضمن التعزيز المؤسسي أو تنمية القدرات بالمعنى الأوسع. ولاحظ فريق التقييم أن الاتصالات وأنشطة مناصرة السياسات بين أصحاب المصلحة على المستويين الوطني ودون الوطني لم تكن تُستغل بالقدر الكافي في مجالات التعليم والتغذية وأنها يمكن أن تلقى ترحيباً لدى أصحاب المصلحة من الحكومة والجهات المانحة. ومن شأن تنمية القدرات والحوار ومناصرة السياسات أن تزيد من استدامة تلك الجوانب في الحافظة، حتى عندما يكون التمويل للتدخلات على الأرض متفاوتاً.

العوامل الشاملة

24- أقام المكتب القطري للبرنامج علاقات متميزة مع نظرائه الحكوميين، وهي علاقات لها أهميتها الحاسمة في قدرته على الاستجابة والوصول للمجتمعات المحلية الضعيفة بسرعة في كل أنحاء اليمن. وأثبت البرنامج دوره القيادي في إنشاء ممرات آمنة وحيادية عملياته من خلال قيادته لوفود فريق الأمم المتحدة القطري في المفاوضات التي دارت مع المتمردين الحوثيين في شمال اليمن بشأن الوصول إلى المشردين داخلياً في محافظة صعدة.

25- ولاحظ فريق التقييم في تحليله لأداء الحافظة عدة قضايا نابعة من الافتقار إلى بيانات عن رصد نتائج/حصائل عمليات البرنامج في اليمن. ولم يُجمع عموماً سوى نزر يسير من البيانات عن حصائل العمليات، ولم يتم التحقق منها عن طريق مقارنتها بمصادر البيانات الأخرى، بما في ذلك مصادر بيانات الشركاء والحكومة. وينطوي ذلك على آثار بالنسبة للتقارير السنوية والإدارة الاستراتيجية للحافظة. وساهمت العمليات التي أُجريت لمرة واحدة، مثل المسح الشامل للأمن الغذائي للفترة 2010/2009، بدور بالغ الأهمية، ومن شأن الربط بين تلك البيانات والبيانات التي يتم جمعها بانتظام أن يساعد على رصد النتائج على مستوى الحصائل.

26- ويعمل لدى مكتب البرنامج في اليمن 93 من الموظفين المعيّنين وطنياً و12 موظفاً من الموظفين المعيّنين دولياً يتركزون في صنعاء وفي أربعة مكاتب فرعية. وأثبت جميع الموظفين التزامهم القوي بالعمل مع البرنامج ومعرفتهم بعملياته. ولا بد أن يبذل البرنامج قصارى جهده للاحتفاظ بهذه العناصر القيّمة من الموظفين حتى وإن انخفض التمويل في المستقبل. ولوحظ أن الاتصالات الجيدة بين الإدارة العليا وجميع الموظفين كانت عاملاً حاسماً للنجاح في إدارة التغييرات التشغيلية خلال الفترة المشمولة بالتقييم. وفي الحالات التي لا بد فيها من إعادة تصميم العمليات للاستفادة من التمويل الجديد أو فرص الشراكة، يجب تشجيع كل الموظفين على الابتكار وتكييف التدخلات بدلاً من الإبقاء على الوضع الراهن.

من شأن تعزيز القدرة العامة للمكتب في مجال التغذية وربما في برمجة حماية سُبل كسب العيش/الحماية الاجتماعية أن يسمح للبرنامج بالاشتراك بدور أكثر فعالية في مناقشات السياسات الوطنية حول تلك القضايا.

التوصيات

- 27 **التوصية 1:** ينبغي أن ينظر البرنامج في تحقيق التوازن بين تركيز عملياته لتشمل الجوانب القصيرة الأجل والطويلة الأجل التي تنطوي عليها المشاكل الطارئة والمزمنة في اليمن.
- 28 يوصي التقييم بأن يستطلع البرنامج إمكانية تكوين شراكات وتعبئة موارده من خلال الاستثمارات والرصد والتقييم ومناصرة السياسات، من أجل التوصل إلى حلول طويلة الأجل للقضايا المزمنة، من قبيل انعدام الأمن الغذائي العام وسوء التغذية. وعلى الرغم من أن الحصول على التمويل اللازم للعمليات التي تستغرق فترات أقصر قد يكون أسهل، يمكن للبرنامج أن يتخذ موقع الشريك الرئيسي في البرمجة على الأجل الأطول.
- 29 **التوصية 2:** ينبغي أن ينبثق البرنامج جهوده من أجل تعبئة الأموال للعمليات الموجهة إلى التنمية في اليمن.
- 30 نظراً لسياق التمويل، اضطر البرنامج إلى دمج أهدافه التغذوية في عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بينما تقلصت عمليات الغذاء مقابل التعليم/الحصص الغذائية المنزلية وباتت لا تشكل سوى جزء يسير من حجمها ونطاقها الأصلي. وتقتضي البرامج الإنمائية تمويلاً أطول أجلاً وأكثر استقراراً ويمكن التنبؤ به، ولذلك ينبغي للبرنامج تصميم وتنفيذ استراتيجية متميزة من أجل المناصرة وجمع الأموال استجابة للاحتياجات التي تقتضيها ولايته الإنمائية.
- 31 **التوصية 3:** ينبغي أن يواصل البرنامج وضع البرامج المشتركة وترتيبات الشراكة التعاونية الأخرى مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات غير الحكومية الكبرى والجهات المانحة والاستثمار فيها.
- 32 تحقق تدخلات البرنامج أكبر أثر لها عندما يعمل البرنامج في تعاون وثيق مع الكيانات المتخصصة الأخرى لتنفيذ تلك التدخلات. على أن البرنامج يعمل باستقلالية أكبر في البرامج القطرية والمكونات التغذوية في عمليات الطوارئ التي تتصدى لارتفاع أسعار الأغذية والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش المتعلقة بمتابعة شبكات الأمان. ويؤدي ذلك إلى عدم الاستفادة من فرص التنسيق والتعاون مع الشركاء وتقديم خدمات متكاملة لكفالة تحقيق أكبر أثر من مساهماته.
- 33 **التوصية 4:** ينبغي أن يواصل البرنامج تعزيز التخطيط مع شركائه الحكوميين والمتعاونين والاشتراك معهم في الإعداد وتقديم التدريب لهم.
- 34 يرغب بعض النظراء الحكوميين والشركاء المتعاونين في القيام بدور النظير الكامل من خلال المزيد من التدريب وتحسين التجهيز واتباع النهج التشاركية في التخطيط والتنفيذ. ويزيد ذلك أيضاً من إمكانية تسليم المسؤولية عن عمليات البرنامج في نهاية المطاف، وبخاصة في قطاعي التعليم والتغذية.
- 35 **التوصية 5:** ينبغي تعزيز نظم الرصد والتقييم حتى يمكن مقارنة النتائج باختلاف الزمان والمكان، وحتى يتسنى قياس حصائل العمليات.
- 36 لا يُبذل جهود كافية لجمع بيانات تاريخية ومكانية، أي بيانات عن التدخلات مقابل البيانات غير المتعلقة بالتدخلات، بما يسمح بإجراء تقييمات جيدة للنتائج العامة للحفاظ وإسهاماتها. ويتوقف التحسين على تصميم نظم لقياس الأثر ووضع برامج لتدريب ممثلي الحكومة والمجتمع المحلي منهجياً وبطريقة موثوقة على جمع المعلومات المطلوبة عن النتائج وذلك على مستوى الحصائل وليس فقط مدخلات/مخرجات البرنامج. وهناك أيضاً الكثير من فرص التعاون مع الوكالات المنفذة

الأخرى والإدارات الحكومية في عمليات جمع البيانات وتحليلها ونشرها.

- 37 **التوصية 6:** ينبغي زيادة القدرة التقنية في مجال الصحة، والتغذية وربما في مجال سبل كسب العيش أو الحماية الاجتماعية.
- 38 **ينبغي للبرنامج** تعزيز قدرة موظفيه في مجالي الصحة والتغذية من أجل زيادة مشاركته في مناصرة السياسات على المستوى الوطني. ومن شأن ذلك أن يسمح للبرنامج بموازنة عملياته الميدانية مع التخطيط والسياسات والمناصرة على المستويات العليا. ويمكن أيضاً للخبرة الإضافية في مجال سبل كسب العيش أو الحماية الاجتماعية أن تساعد على تكوين شراكات مع الوكالات الناشطة في هذه المجالات وتعزيز تلك الجوانب في عمليات البرنامج المقبلة.
- 39 **التوصية 7:** ينبغي مواصلة نشر بيانات واستنتاجات المسح الشامل للأمن الغذائي لعام 2010 وبنبغي التخطيط لإجراء مسح للمتابعة.
- 40 **قوبل المسح الشامل للأمن الغذائي لعام 2010** بترحيب كبير. وينبغي نشره على نطاق أوسع بين أصحاب المصلحة الرئيسيين في اليمن وتكراره بانتظام للسماح بإجراء تحليل زمني.

الملحق



إن الإشارات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذا المنشور لا تعبر بأي حال من الأحوال عن موقف برنامج الأغذية العالمي بشأن القانوني أو حدود أو تخوم لأي بلد أو أرض أو مدينة أو منطقة.