برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 8-2009/6/12

تقارير التقييم

البند 7 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر

تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لفاعلية **تدخلات** البرنامج في مجال استعادة سبل المعيشة

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2009/7-B
30 April 2009
ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي:
(http://www.wfp.org/eb)

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 اجتماع المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير، مكتب التقييم: السيدة: C. Heider رقم الهاتف: 066513-2030

موظف التقييم، مكتب التقييم: السيدة: M. Forsythe رقم الهاتف: 066513-3179

يمكنكم الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المساعد الإداري لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

ملخص

يدرس هذا التقييم مدى ملائمة وكفاءة وفعالية وتأثير واستدامة الدعم الذي يقدمه **البرنامج** لاستعادة سبل المعيشة بعد حلول الكوارث. وأجريت بحوث ميدانية في كل من بنغلاديش وكولومبيا وليسوتو ونيبال وأوغندا خلال شهري أكتوبر/تشرين الأول – نوفمبر/تشرين الثاني 2008، استكملت في ما بعد بتحليل مكتبي لقضايا الإنعاش في إثيوبيا وباكستان وسيراليون والسودان إلى جانب استعراض ثانوي للأدبيات ذات الصلة.

وينعكس التزام **البرنامج** بدعم استعادة سبل المعيشة من خلال عدد الأوراق المتعلقة بالسياسات والتأكيد عليها من جديد في الخطة الاستراتيجية الجديدة الموضوعة للفترة (2008 -2011). وتستهدف هذه السياسات استخدام المساعدات الغذائية بما يمكن السكان من تجنب الآثار السلبية لاستراتيجيات المواجهة وإعادة تكوين الأصول الأسرية واستعادة سبل المعيشة.

ومن حيث مدى ملائمة الدعم موضوع البحث، تتفق التزامات **البرنامج** في مجال سياسات استعادة سبل المعيشة مع الممارسات الجيدة خارج **البرنامج**. وعلى الرغم من وجود أمثلة جيدة لمدى الحاجة إلى تقييم الاحتياجات باستخدام أطر سبل المعيشة إلا أن من الأهمية بمكان أن ينجز **البرنامج**: (1) تقييمات تتسم بوضوح أكثر لمستويات المساعدات المطلوبة لتمكين السكان من إعادة تكوين أصولهم واستعادة سبل معيشتهم؛ (2) تحسين العلاقة القائمة ما بين التقييم وتصميم البرامج. كما أن من المهم توافر القدرة على تنفيذ وتوسيع نطاق الاستجابة النقدية حيثما كان ذلك ملائما.

أما مدى كفاءة تدخلات **البرنامج** في مجال استعادة سبل المعيشة فقد تأثرت على نحو معاكس بسبب معوقات التمويل التي غالبا ما تنتج عن نموذج تمويل الحمولة الطنية لأغذية **البرنامج** والاهتمامات التي يبديها المانحون بشأن مدى كفاءة برامجه لاستعادة سبل المعيشة. وغالبا ما يعني قصور التمويل تنفيذ أنشطة أقل في مجال الإنعاش مقارنة بما كان مقررا في الأصل. وتكون برمجة أنشطة الإنعاش في أوج قوتها عندما يتوافر لدى الشركاء المتعاونين موارد تكميلية كافية.

ويبدو أن مساعدات **البرنامج** تكون فعالة في مساعدة السكان في مجال تلبية احتياجاتهم الآنية لأمنهم الغذائي وفي تخفيف الآثار السلبية لاستراتيجيات المواجهة، وتكون ذات فعالية أقل في تمكين السكان من استعادة أصولهم الإنتاجية اللازمة لجعل سبل معيشتهم أكثر مقاومة. ومن الممكن تعزيز الدعم الفعال لسبل المعيشة من خلال معالجة القضايا ذات الصلة بمستوى وتوقيت ومدة تقديم المساعدات الغذائية ومن خلال توفير المساعدات التكميلية من غير الأغذية المقدمة من الجهات الفاعلة الأخرى.

بيد أنه غالبا ما يكون تأثير الدعم الذي يقدمه **البرنامج** لاستعادة سبل المعيشة محدودا بسبب أن تنفيذ أنشطة الاستعادة تميل لأن تكون على نطاق صغير نسبيا، ولربما حجم المساعدة محدودا بدوره، وقد يوجد في بعض الأحيان تقاسم واسع النطاق للحصص الغذائية. وقد يدعم التوزيع العام للأغذية على نطاق واسع خلال عمليات الاستعادة الاحتياجات الأساسية ويساعد السكان في الاستثمار في مجال استعادة سبل المعيشة، ونظرا لأن عمليات التوزيع هذه توفر تغطية أكبر فإنها غالبا ما تكون ذات تأثيرات أكبر.

ومن حيث عنصر الاستدامة يمكن تعزيز دعم **البرنامج** لاستعادة سبل المعيشة من خلال ضمان أن تتسم المساعدات الغذائية بقدر أكبر من السخاء ولمدة أطول وتكون مرتبطة على نحو وثيق بدرجة أكبر بتدخلات الجهات الفاعلة الأخرى في مجال سبل

المعيشة. وثمة فرصة أخرى متاحة أمام **البرنامج** لأن يرسي دورا للإنتقال من عمليات الإغاثة الجارية إلى دعم شبكات الأمان التي تملكها الحكومات ولاسيما نظرا لتزايد الاهتمام على المدى الطويل بشبكات الأمان بصفتها استجابة منطقية للفقر المزمن.

مشروع القرار*

يحيط المجلس التنفيذي علما بالوثيقة " تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لفاعلية تدخلات البرنامج في مجال استعادة سبل المعيشة" (WFP/EB.A/2009/7-B) ويحث على اتخاذ المزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس في أثناء مداولاته.

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

معلومات أساسية

السياق

1- يدرس هذا التقييم مدى ملائمة وكفاءة وفعالية وتأثير واستدامة الدعم الذي يقدمه **البرنامج** لاستعادة سبل المعيشة بعد حلول الكوارث. وقد اتسم الدور الذي تؤديه المساعدات الغذائية في دعم عمليات الاستعادة بعد الكوارث دائما بكونه مثيرا للجدل، ويرى البعض ضرورة أن يركز **البرنامج** بالدرجة الأولى على النهوض بعمليات إنقاذ الحياة ويترك عمليات الإنعاش إلى جهات أخرى، في حين يرى غيرهم إمكانية أن تؤدي المساعدات الغذائية دورا مفيدا في مساعدة السكان على استعادة سبل معيشتهم.

2- وتستمر منذ عقود تلك المداولات الجارية بشأن مدى ملائمة التفاعل القائم ما بين الإغاثة والتنمية في استعادة سبل المعيشة بعد الأزمات. ويستخدم مصطلح "الإنعاش" على نحو متزايد في الإشارة إلى ما كان يسمى سابقا "إعادة التأهيل" أو "المنطقة الرمادية" ما بين الإغاثة والتنمية، وقد تم في الوقت الحاضر تشكيل مجموعة من عمليات "الإنعاش المبكر". كما جرت حتى الآن مداولات كثيرة تناولت مدى ضرورة استكمال عمليات الإغاثة الإنسانية بمناهج تراعي الجوانب المتصلة بحماية سبل المعيشة.[1]

3- ويدعم **البرنامج** استعادة سبل المعيشة في العديد من السياقات، ومن الصعوبة بمكان في العديد منها الفصل ما بين احتياجات كل من الطوارئ والاستعادة والتحديات التي تفرضها عمليات التنمية على المدى البعيد من حيث صلة ذلك بالحالات المزمنة للفقر وانعدام الأمن الغذائي. وتنطوي السياقات التي تتضمن صراعا طويل المدى أو كوارث طبيعية متكررة على تحديات كبيرة بسبب أن سبل المعيشة تبقى عرضة للتقويض بفعل الصدمات ويصبح الإنعاش صعبا - وتظل احتياجات الإغاثة قائمة.

البرنامج واستعادة سبل المعيشة

4- يورد *الإطار الموحد لسياسات* ***البرنامج*** (2007) نهج **البرنامج** في استعادة سبل المعيشة التي تعتمد على عدد من أوراق السياسات العامة ذات النتائج المرتبطة بالإنعاش والتي تظهر مدى التزام **البرنامج** بدعم تلك العمليات في حالات الطوارئ، والتي تربط تدخلات إنقاذ الحياة مع العمل على المدى البعيد لصيانة سبل المعيشة. وتتوجه هذه السياسات نحو استخدام المساعدة الغذائية لتمكين السكان من تجنب الاستراتيجيات السلبية والعمل على إعادة تكوين الأصول الأسرية واستعادة سبل المعيشة.

5- ويستخدم التقييم التعريف العملي التالي: "استعادة سبل المعيشة هي عملية للتحرك نحو الطرق الأكثر استدامة والأكثر مرونة لإدامة الحياة بعد الكوارث" ويقر هذا التعريف بما يلي:

- قد يطور الأفراد استراتيجيات جديدة لسبل المعيشة لما بعد الأزمات، وقد لا يكون ذلك مرغوبا به لإعادة بناء الأوضاع ما بعد الأزمة أو إعادة تكوين سبل المعيشة السابقة؛

[1] انظر: Lautze, S. 1997. *Saving Lives and Livelihoods: the Fundamentals of a Livelihoods Strategy*. Medford, MA, USA, Tufts University Feinstein International Famine Center; Vaux, T. 2006. Humanitarian Trends and Dilemmas. *Development in Practice* 16 (3&4): 240–254.

- بأن استعادة سبل المعيشة هي عملية، وأن عملية إعادة بناء سبل مستدامة للمعيشة قد تكون غير واقعية على المدى القصير والمتوسط؛
- إدماج مفهوم المرونة بهدف التركيز على أهمية تحسين قدرات السكان على التصدي للكوارث في المستقبل؛
- النظر إلى الاسترداد كعملية يمكن أن تتحقق على نحو مستقل عن إجراءات العاملين في مجال المعونة. وأما إذا وكيف تساهم المعونة في الاستعادة أو تقوض تلك العملية فهذه مسألة أخرى.

6- وتتضمن الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** للفترة (2006- 2009) التركيز على استعادة سبل المعيشة في الهدف الاستراتيجي (2): "حماية سبل المعيشة في الأزمات وتعزيز القدرة على التصدي للصدمات". وتزيد الخطة الاستراتيجية للفترة (2008-2011) من مدى التزامات **البرنامج** بدعم استعادة سبل المعيشة وجعلها أكثر وضوحا. ويتعلق الهدف الاستراتيجي 3: "استعادة الحياة وسُبل كسب المعيشة وإعادة بنائها في حالات ما بعد الصراع أو حالات ما بعد الكوارث أو حالات الانتقال"، بتحقيق الإنعاش، حيث يركز الهدف 2 بالتحديد على توفير الدعم لإعادة تكوين سبل المعيشة.

مناهج التقييم

7- انحصرت أهداف هذا التقييم فيما يلي: 1) تقييم مدى نجاح تدخلات **البرنامج** في تحقيق الأهداف المعلنة والضمنية لاستعادة سبل المعيشة؛ 2) تشجيع التعلم بغية تمكين **البرنامج** من تحسين برمجة أنشطته ذات الصلة بالإنعاش. ويشمل ذلك عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وكافة أنشطة تقديم المساعدات الغذائية، مع التسليم بإمكانية تأثير أنشطة الإغاثة وكذلك الأنشطة الأخرى التي تنطوي بوضوح على عنصر الإنعاش على استعادة سبل المعيشة في إطار عمليات الإنعاش.

8- ويستخدم التقييم مزيجا من المناهج ومن مصادر المعلومات بما في ذلك استعراض الوثائق وإجراء المقابلات مع موظفي **البرنامج**، والشركاء والحكومات ومقابلات فردية ومناقشات جماعية مع المستفيدين ومع غير المستفيدين. وأجريت بحوث ميدانية خلال شهري أكتوبر/تشرين الأول ونوفمبر/تشرين الثاني 2008 في كل من بنغلاديش وكولومبيا وليسوتو ونيبال وأوغندا. واستكملت دراسات الحالة القطرية من خلال التحليلات المكتبية لقضايا الإنعاش في إثيوبيا وباكستان وسيراليون والسودان إلى جانب استعراض مكتبي لوثائق **البرنامج** والأدبيات الثانوية ذات الصلة بسبل المعيشة واستعادتها. ويتكون فريق التقييم من ثلاثة استشاريين مستقلين.

المعالم البارزة للأداء

مدى أهمية تدخلات البرنامج في مجال استعادة سبل المعيشة

9- يوجز هذا القسم نتائج تقييم الاحتياجات والتماسك الداخلي والخارجي لسياسات **البرنامج** وتدخلاته وتصميم المشروعات ومدى ملائمتها.

⇦ *الاحتياجات*

10- ثمة العديد من الأمثلة للممارسات الجيدة في استخدام إطار سبل المعيشة للنظر في مسائل الإنعاش في إطار تقدير الاحتياجات في الحالات القطرية. ومع ذلك، فغالبا ما يغفل التقييم الأخذ بتوصيات واضحة حول الاختيار ما بين الخيارات البرامجية، وتحليل مدى ملائمة المساعدات الغذائية والآليات الخاصة. ولا يجري دائما تحديث التقديرات الأولية بحيث تعكس الاحتياجات المتغيرة لاستعادة سبل المعيشة. كما لا يجري دائما على نحو واضح تقييم مستويات المساعدة اللازمة لتمكين السكان من بناء الأصول والتخفيف من حدة انعدام الأمن الغذائي على المدى القصير.

⇦ *التماسك الخارجي*

11- تنسجم التزامات **البرنامج** بدعم استعادة سبل المعيشة مع الممارسات الجيدة. ويقر **البرنامج** أن الدعم المقدم للإنعاش ينبغي أن يبدأ مبكرا مع تقديم الدعم وينبغي أن يقدم في معظم الأحيان بالتزامن مع تقديم الإغاثة لتمكين السكان من إعادة تكوين قدراتهم على التصدي بعد حلول الكارثة. ويعمل **البرنامج** على مواءمة برامجه للإنعاش مع برامج الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى، كما يزداد توسيع نطاق التزاماته في مجال مناقشة السياسات للانتقال من الإغاثة إلى مناهج الحماية الاجتماعية الأطول مدى.

12- وتتساءل بعض الجهات المانحة عن مدى ملائمة المعونة الغذائية كوسيلة لتحقيق الإنعاش، وعن مدى فعالية البرمجة المتصلة بالإنعاش في **البرنامج**، وقوة دوره في دعم الإنعاش. وثمة قلق خاص بشأن الاتجاه نحو شمول الأنشطة التنموية ضمن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بدلا من البرامج القطرية. ويؤيد بعض المانحين الحاجة إلى تقديم المزيد من الوضوح في تعريف دور الإنعاش مع وجود استراتيجيات خروج أوضح وكذلك الحاجة إلى التركيز بعناية أكثر عن الموقع الذي تكون فيه المساعدة الغذائية أكثر ملائمة.

⇦ *التماسك الداخلي*

13- تنسجم أهداف الإنعاش الواردة في وثائق المشروع عموما مع سياسات **البرنامج**، وتعكس باستمرار الأهداف الاستراتيجية. وتتسم الخطة الاستراتيجية (2008-2011) بكونها أكثر وضوحا في ما يتعلق بتحديد المواقع التي قد تكون فيها أهداف استعادة سبل المعيشة أكثر ملائمة. ومع ذلك يتوافر دليل ضعيف على أن الاستثمار في المقر الرئيسي أو على المستوى القطري في إطار سلسلة من السياسات ذات الصلة بالإنعاش.

⇦ *تصميم المشروعات*

14- وجد فريق التقييم أن نتائج تقدير الاحتياجات قاصرة عن تزويد عملية تصميم المشروعات بالمعلومات اللازمة. وغالبا ما تكون الأطر المنطقية للمشروعات ضعيفة وهذا ما يقلل من قدرتها على رصد حصيلة سبل المعيشة: وقد لا تربط وثائق المشروع على نحو واضح ومحدد ما بين أهداف الإنعاش أو تفسر السبب وراء شمول بعض أنواع الأنشطة باعتبارها ذات صلة بالإنعاش. إذ تعتبر ولاسيما التغذية - وبرامج الغذاء مقابل التعليم من ضمن أنشطة الإنعاش، لكن وثائق المشروع لا تفسر بوضوح كاف كيف ترتبط تلك الأنشطة باستعادة سبل المعيشة. وبناء على ذلم، وفي عدد متزايد من السياقات، يتردد المانحون في تمويل أنشطة الإنعاش.

15- ويؤدي الافتقار إلى توافر مؤشرات على مستوى المنظومة إلى أن يصبح من الصعوبة بمكان على **البرنامج** تقدير مساهماته في استعادة سبل المعيشة. ذلك أن المؤشرات الواردة في الإطار المنطقي للمشروع تعكس بقدر كبير حجم النتائج وتركز عل كميات الأغذية المقدمة وعدد الأصول المحققة أو التدريب. ويحاول **البرنامج** التحرك قدما لمعالجة هذه المسألة مع بدء تنفيذ الخطة الاستراتيجية (2008-2011) ووضع مشروع لمؤشرات استراتيجية التصدي والأصول.

⇦ *تخصيص الاعتمادات*

16- تتضمن الخطة الاستراتيجية (2008-2011) التزاما باستخدام النقد عند الاقتضاء .وتمشيا مع ذلك شرعت عمليات التقييم بدراسة دور المساهمات النقدية في حين ينفذ **البرنامج** مشاريع باستخدام الموارد النقدية. ففي بنغلاديش يجري تنفيذ مشروعات النقد مقابل العمل والغذاء مقابل العمل في المناطق التي تعتبر الأسواق فيها قوية بما فيه الكفاية. وفي نيبال، يتعاون **البرنامج** مع ثلاث منظمات غير حكومية كشركاء لتحويل الموارد النقدية. إذ تقدم الوكالة الألمانية للتعاون الفني على سبيل المثال موارد نقدية وأغذية من خلال شراكتها في الأشغال العامة مع **البرنامج**، وشارك **البرنامج** في ليسوتو في تنفيذ المشروع النقدي الرائد للرؤية العالمية.

17- ظل **البرنامج** حتى الآن يعتبر المساهمة النقدية بديلا ممكنا على وجه الإطلاق أو مكملا لأنشطة المعونة الغذائية ضمن برنامج الغذاء مقابل الأصول وأنشطة التوزيع العام للأغذية. وعلى ذلك يبدو المجال مفتوحا لدراسة مناهج أخرى مثل المنح النقدية المقطوعة حيث يمكن استخدام النقد لتمكين الأفراد من الاستثمار في الأصول الإنتاجية للبدء بعملية الإنعاش.

مدى فعالية تدخلات البرنامج لاستعادة سبل المعيشة

18- يدرس هذا القسم القضايا ذات الصلة بالاستهداف والتغطية، والرصد والتقييم، وقنوات التسليم والترتيبات المؤسسية في **البرنامج** ومع الشركاء.

⇦ *الاستهداف والتغطية*

19- وجد التقييم عموما أن عددا أقل من الأنشطة ذات الأهداف المتعلقة بوضوح بعنصر الاستعادة هي التي تنفذ مقارنة بما هو مقرر. وهذا ما يعزى بالدرجة الأولى إلى نقص التمويل وإلى أولويات عمليات الإغاثة. ويبدو أن برامج الغذاء مقابل الأصول تقتصر أساسا على نطاق محدود وذات تغطية ضعيفة. وفيما يتعلق بالاستهداف ثمة قضية خاصة هي أن الدلائل تشير إلى أنه نادرا ما يكون برنامج الغذاء مقابل الأصول مستهدفا ذاتيا بالكامل في البلدان الفقيرة – وعلى افتراض امكانية استهدافه ذاتيا قد يؤدي إلى قضايا استبعاد خطيرة. وهذا ما يستلزم الاعتراف به في البرامج الإرشادية وينعكس في تصميم المشروعات.

⇦ *الرصد والتقييم*

20- يركز **البرنامج** إلى حد كبير على رصد النتائج وليس على النتائج نفسها ومدى تأثير دعمها على استعادة سبل المعيشة. وقد بذل **البرنامج** كما يتضح ذلك من خلال بعض دراسات الحالة القطرية لإذكاء المعارف عن القضايا المتصلة بسبل المعيشة. ومع ذلك، فغالبا ما لا يؤدي الرصد والتقييم إلى تعديلات في عملية البرمجة. وغالبا ما يجري تجميع

البيانات ولكنها لا تخضع لتحليل كاف أو توثيق. وليس من الضروري أن تنعكس الدروس المستخلصة من التقييم في التغييرات التي تطرأ على تصميم البرامج أو تنفيذها.

⇦ *قنوات التسليم*

21- غالبا ما يكون التوزيع العام للأغذية هو النشاط الذي ينفذه **البرنامج** على النطاق الأوسع. وهذه التوزيعات تستلزم كميات أقل من الموارد من غير الأغذية، وبذلك تكون ملائمة بدرجة أكبر لنموذج التمويل على أساس الوزن بالأطنان. وعادة ما يجري عرض التوزيع العام للأغذية بصفة تدخلات للإنقاذ الأرواح في حالات الإغاثة، والتخفيف المباشر من حدة الجوع وتلبية الاحتياجات الأساسية. وفي الحالات التي يستعيد فيها السكان سبل معيشتهم، تستعيد عمليات التوزيع العام للأغذية تأثيرها: من خلال مساعدة السكان على تلبية احتياجاتهم الأساسية تتاح لهم الفرصة لاستخدام دخولهم في الاستثمار في مجالات الإنعاش، وقد يتمكنوا من تقليل الآثار السلبية لاستراتيجيات المواجهة. ولعل الآلية الأكثر فعالية لدعم استعادة سبل المعيشة تكمن ببساطة في الاستمرار بالتوزيع العام للأغذية في بعض الحالات.

22- ووجد التقييم أن **البرنامج** يخول الشركاء في بعض الحالات الجزء الأكبر من المسؤوليات لتكوين أصول كافية ومأمونة ومستدامة من خلال برامج الغذاء مقابل الأصول، في حين يقصر دوره على تسليم الأغذية.

23- كما وجد التقييم أنه غالبا ما يجري التركيز على الأهداف التعليمية في برامج التغذية المدرسية، لكن ما يمنح من اهتمام لحصص الأمن الغذائي في التغذية المدرسية قليل نسبيا ولاسيما في سياقات الإنعاش. وقد تساهم التغذية المدرسية في بعض السياقات في ضمان الأمن الغذائي الأسري كما يعزز استعادة سبل المعيشة. ولابد من المزيد من توافر قدر أكبر من الرصد والتحليل لتحسين مستويات إدراك تأثير المساعدة الغذائية المقدمة من خلال برامج التغذية المدرسية على استعادة سبل المعيشة.

⇦ *الترتيبات المؤسسية الداخلية*

24- يشكل نظام **البرنامج** للتمويل على أساس الزنة الطنية للأغذية عائقا أمام **البرنامج** وشركائه لتنفيذ أنشطة استعادة سبل المعيشة على نحو فعال. والمعضلة الأساسية تكمن في أن تكاليف الدعم ترتبط بالزنة الطنية للأغذية. وغالبا مع تتمشى عملية الانعاش مع تقليص الزنات الطنية للأغذية الموزعة، لكن أنشطة الإنعاش بحاجة إلى قدر أكبر من تكاليف الدعم نظرا لأنها أكثر تعقيدا من حيث التنفيذ. وما زالت هذه المعضلة تعيق توافر استثمار كاف في المهارات وفي قدرات الموظفين والشركاء وتحول دون تغطية التكاليف من غير الأغذية اللازمة للتنفيذ الأكثر فعالية لبرامج الإنعاش.

25- ومن أجل أن يتمكن **البرنامج** من التنفيذ الفعال لبرامج استعادة سبل المعيشة يحتاج موظفو **البرنامج** إلى القدرات اللازمة لتحليل سبل المعيشة وتنفيذ أنشطة تركز عليها. وفي العديد من البلدان التي خضعت لدراسات الحالة فإن معظم موظفي **البرنامج** قليلو التعرض للنماذج المفاهيمية مثل الإدارة المستدامة لسبل المعيشة في إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، وأفضل الممارسات الدولية أثناء مرحلة استعادة سبل المعيشة بعد حلول الكوارث أو مناهج برمجة الأنشطة التي تجمع بين الإغاثة والإنعاش .وكان موظفو **البرنامج** في كثير من الأحيان يجهلون مضامين سياسات **البرنامج** بشأن سبل المعيشة والإنعاش.

⇦ *الترتيبات المؤسسية الخارجية*

26- تتوافر بصفة عامة تغذية مرتدة ايجابية من دراسات الحالة القطرية بشأن دور **البرنامج** في مجالي التنسيق والشراكة. ويعمل **البرنامج** على التنسيق ما بين دوره في برمجة الإنعاش مع الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى، ويلتزم بشكل متزايد في المناقشات ذات الصلة بسياسات الانتقال من الإغاثة إلى مناهج الحماية الاجتماعية الأبعد مدى. وقد يكون موظفو **البرنامج** في بعض الحالات بحاجة إلى مهارات جديدة لكي تؤدي دورا فعالا في المناقشات القطرية للسياسات.

27- كما أن مهارات ومصادر تعاون الشركاء هي ذات أهمية حاسمة لتحقيق الفعالية. كما أن توافر شركاء يتمتعون بالقدرات التي يمكن أن تجلب الموارد التكميلية يعتبر أمرا أساسيا في تحديد نوعية البرامج. وفي بعض البلدان التي خضعت لدراسة للحالة القطرية بدأ **البرنامج** في انتهاج استراتيجية أدق من حيث انتقاءه الشركاء، تمشيا مع هذه المعايير.

28- وغالبا ما لا تكفي المساعدة الغذائية وحدها لدعم استعادة سبل المعيشة، لكن في العديد من دراسات الحالة القطرية اتضح أن السكان المتضررين من الكوارث يتلقون القليل جدا من المساعدات من غير الأغذية دعما لسبل معيشتهم. ونظرا لوجوده المكثف في الميدان يستطيع **البرنامج** اجتذاب الأطراف الفاعلة الأخرى لتقديم مساعدات تكميلية. وفي السياقات ذات الصلة بالإنعاش يحتاج **البرنامج** الحفاظ على مبادئه الإنسانية المتمثلة في الحيادية والاستقلالية والتمسك في ذات الوقت بمبادئ التنمية لدعم تحقيق أكبر قدر من التنسيق والموائمة وامتلاك الحكومة للمشروعات. ولابد من إيلاء المزيد من الاهتمام لسبل التوفيق بين هذه المبادئ والحفاظ على التزام بناء ولكن حاسم مع الحكومة بشأن قضايا استعادة سبل المعيشة مثل استراتيجية الخروج بعد انتهاء عمليات الإغاثة والانتقال إلى شبكات الأمان.

نتائج تدخلات البرنامج لاستعادة سبل المعيشة –الفعالية والتأثير والاستدامة

⇦ *الفعالية*

29- المساعدات الغذائية التي يقدمها **البرنامج** تساعد السكان المتضررين من الكوارث في تلبية احتياجاتهم الغذائية العاجلة وتخفف من التأثيرات السلبية لاستراتيجيات المواجهة. بيد أنها تبدو أقل فعالية في استعادة الأصول الإنتاجية الضرورية لكسب المعيشة الأشد مناعة. ولم تكن كميات الأغذية المقدمة في الكثير من حالات الدراسات القطرية كافية لكي تحقق أي تأثير ملموس على سبل المعيشة وعلى عملية استرداد الأصول.

30- ولكي يكون فعالا ينبغي تقديم الدعم في الوقت المناسب. وغالبا ما تكون الأطر الزمنية لاستعادة سبل المعيشة قصيرة جدا بل وكثيرا ما تسلط الضغوط على **البرنامج** من جانب الجهات المتبرعة ومن قبل الحكومات المضيفة للتوقف عن تقديم مساعدات الإغاثة والإنعاش بأسرع وقت ممكن. بيد أن عمليات الإنعاش قد يأخذ في بعض الأحيان وقتا أطول من الأطر الزمنية التي يحددها المانحون، ويستلزم توافر دعم لفترة زمنية طويلة. وغالبا ما تستدعي الحاجة تنفيذ أنشطة الإنعاش في وقت متزامن مع تدخلات الإغاثة.

⇦ *التأثير*

31- قد تعني الفعالية المحدودة في بعض الأحيان للمساعدات التي يقدمها **البرنامج** لدعم سبل المعيشة من خلال استعادة الأصول الإنتاجية، أن **البرنامج** في بعض السياقات قد لا يساهم على نحو ملموس في تأسيس سبل للمعيشة مقاومة بدرجة أكبر للكوارث حتى وإن كانت مساعداته تؤدي إلى خفض الآليات السلبية للمواجهة. كما أن تأثير الدعم الذي يقدمه

البرنامج لاستعادة سبل المعيشة غالبا ما يكون محدودا نظرا لأن تنفيذ أنشطة الإنعاش يميل نحو النطاق الصغير نسبيا، كما قد يكون حجم المساعدات محدودا، وقد يكون في بعض الأحيان على نطاق واسع لكنه يستند إلى تقاسم الحصص. وقد يدعم التوزيع العام للأغذية على نطاق واسع في سياقات الإنعاش الاحتياجات الأساسية ويساعد السكان على الاستثمار في أنشطة الإنعاش، وقد تكون زيادة التغطية في بعض الأحيان وسيلة ذات تأثير أكبر.

⇦ *الاستدامة*

32- ومن الأبعاد المهمة للاستدامة ما يكمن في مدى نجاح **البرنامج** في وضع استراتيجيات وتنفيذها لإنهاء أنشطته في مجالات استعادة سبل المعيشة. وفي العديد من البلدان التي خضعت لدراسة الحالة القطرية تفرض معوقات التمويل على **البرنامج** إيقاف أنشطته فجأة وليس تدريجيا. وثمة اهتمام آخر يتمثل في مدى نوعية واستمرارية الأصول المنشأة من خلال برنامجي الغذاء مقابل الأصول والغذاء مقابل العمل.

الخلاصة والتوصيات

تقييم شامل

⇦ *الملاءمة*

33- وجد التقييم أن بمقدور الدعم المقدم من قبل **البرنامج** لاسترداد سبل المعيشة أن يكون أكثر ملاءمة من خلال: 1) ضمان أن يقدر تقييم الاحتياجات على نحو يتسم بالمزيد من الشفافية مستويات المساعدة الضرورية لتمكين السكان المتضررين بسبب الكوارث من بناء الأصول اللازمة؛ 2) تعريف الدور الذي يقوم به **البرنامج** على نحو يتسم بدقة أكبر؛ 3) بيان أهداف المشروع بقدر أكبر من الوضوح بما يسمح بتطبيق استراتيجيات ملاءمة لاستعادة سبل المعيشة والانتقال إلى بناء شبكات الأمان طويلة الأمد وإنهاء دور **البرنامج** في سياقات خاصة و؛ 4) ممارسة الانتقائية في اختيار الأنشطة التي ستدمج في برمجة الإنعاش وتوضيح مدى مساهمة كل نشاط على حدة في استرداد سبل المعيشة في وثائق المشروع. ويقر التقييم بأن **البرنامج** بذل جهودا كبيرة في إدخال تحسينات ملموسة خلال السنوات الأخيرة في تقييم وتنفيذ الاستجابات النقدية وحذر **البرنامج** من مغبة الانحياز في تقديم المعونة الغذائية ولاسيما في تقدير الاحتياجات.

⇦ *الكفاءة*

34- من الممكن تعزيز كفاءة تدخلات **البرنامج** في مجال سبل المعيشة من خلال: 1) معالجة المعوقات المالية المرتبطة بنموذج التمويل وفقا للحمولة الطنية؛ 2) تجاوز شكوك المانحين فيما يتعلق بنوعية البرمجة التي يتبعها **البرنامج** في مجالات الإنعاش؛ 3) الإقرار بأنه نادرا ما يحقق برنامج الغذاء مقابل الأصول في البلدان النامية الاستهداف الذاتي بشكل تام، وقد يؤدي إلى ارتكاب أخطاء جسيمة يسبب الاقصاءات؛ 4) ضمان استمرار تحسن العلاقة بين تقييم الاحتياجات والرصد والتقييم والمواءمة في تصميم المشروعات وتنفيذها؛ 5) استكمال الرصد الكمي للمخرجات باعتماد مناهج تركز أكثر على النوعية والنتائج المحققة؛ 6) تحسين نوعية برامج الغذاء مقابل الأصول فيما يتعلق بتحليل أسواق العمل وقضايا

الإدانة والصيانة ونوعية نظم التأمين؛ 7) زيادة الاستثمار في مهارات موظفي **البرنامج** والأطراف المتعاونة في تنفيذ أنشطة استرداد سبل المعيشة؛ و8) تنمية القدرات لتوسيع نطاق الاستجابات النقدية كلما كان ذلك مناسبا.

⇦ *الفعالية*

35- من الصعوبة بمكان تقييم التقدم المحرز مقابل النتائج ذات الصلة لاستعادة سبل المعيشة نظر لعدم وجود مؤشرات مناسبة والميل نحو عمليات الرصد نحو التركيز على المخرجات بدلا عن النتائج. وعلى الرغم مما يبدو من أن المساعدات الغذائية التي يقدمها **البرنامج** لمساعدة السكان على تلبية احتياجاتهم المباشرة من الأغذية والتخفيف من وطأة التأثيرات السلبية لاستراتيجيات المواجهة، إلا أن تلك المساعدات تبدو أقل فعالية في استعادة الأصول الإنتاجية الضرورية لسبل المعيشة التي تتسم بمرونة أكبر. ومن الممكن تحسين مستوى دعم **البرنامج** لاستعادة سبل المعيشة من خلال1 :) زيادة حجم المساعدات الغذائية؛ 2) تنفيذ أنشطة الإنعاش في وقت مبكر جنبا إلى جنب مع التدخلات في حالات الإغاثة؛ 3) دعم عمليات الإنعاش لفترات طويلة و، 4) القيام بدور الحفز للجهات الفاعلة الأخرى لتقديم المساعدة التكميلية من غير الأغذية.

⇦ *التأثير*

36- غالبا ما يكون تأثير الدعم الذي يقدمه **لبرنامج** لاستعادة سبل المعيشة محدودا أو منخفضا وذلك للأسباب التالية : 1) يجري تنفيذ أنشطة الإنعاش على نطاق صغير نسبيا، 2) قد يكون حجم المساعدة محدودا، 3) هناك في بعض الحالات تقاسم واسع النطاق للحصص. وتعني الفعالية المحدودة بعض الشيء للمساعدات التي يقدمها **البرنامج** في استعادة سبل المعيشة أن **البرنامج** قد لا يساهم على نحو ملموس في تأسيس المزيد من سبل المعيشة المقاومة للكوارث. وقد يكون للتوزيع العام للأغذية في أغلب الأحيان تأثير أكبر على عملية الاستعادة.

⇦ *الاستدامة*

37- قد تكون المساعدات الغذائية التي يقدمها **البرنامج** سخية بفارق كبير على المدى البعيد وأكثر ارتباطا بالتدخلات الأخرى ذات الصلة بسبل المعيشة لتمكين السكان من بناء أصول مستدامة وتأسيس سبل للمعيشة تتسم بقدرة أكبر من المرونة. ومن حيث الاستدامة، من الممكن تعزيز دعم **البرنامج** لاستعادة سبل المعيشة من خلال تحسين عمليات التخطيط لحالات الطوارئ بحيث يمكن ما يلي: 1) تجنب إيقاف دعم الأنشطة بإشعار قصير الأمد؛ و 2) تقديم أفضل تخطيط ممكن للإنهاء التدريجي لاسيما عند حدوث معوقات تتعلق بالتمويل أو الإمداد.

قضايا مستقبلية

38- لم تترجم بعد التزامات **البرنامج** بدعم استعادة سبل المعيشة إلى برمجة ذات نوعية جيدة في العديد من السياقات. وبعض تلك المعوقات هي مالية ترتبط بشكوك الجهات المانحة عن دور **البرنامج** في الإنعاش والنموذج المعمول به للتمويل على أساس الزنة الطنية. أما غير ذلك من المعوقات فهي مرتبطة بتصميم وتنفيذ القضايا التي من الممكن معالجتها.

39- وثمة مجموعة من الخبرات الدولية ومجموعة موسعة من الممارسات الجيدة المتاحة لدى **البرنامج** يمكن الاستفادة منها لدعم عملية تحليل وبرمجة استعادة سبل المعيشة. وإن الاهتمام المتزايد في دعم الإنعاش المبكر لفت الأنتباه مجددا "بثغرة الإنعاش" في أدوات التمويل وفي التركيز على الجهات المانحة الجديدة لدعم الدول الضعيفة، كل ذلك من شأنه

التغلب على تحديات تمويل الإنعاش. وإن قدرة **البرنامج** على تقديم موارد نقدية إلى جانب - أو بدلا - عن تحويلات عينية حيثما كان ذلك ملائما تتيح فرصا جديدة لدعم استعادة سبل المعيشة.

40- ويحتاج **البرنامج** إلى تعريف يتسم بوضوح أكبر عما ينبغي أن يكون دوره في سياقات الإنعاش، ومن ثم يبين كيف يمكن للبرامج المرتبطة بالإنعاش أن تكون أكثر فعالية لضمان أكبر دعم من الجهات المانحة. وينبغي أن يشير المقر الرئيسي **للبرنامج** وكبار موظفي الإدارة إلى أن الأولوية التي تكتسي سبل المعيشة، وذلك بتخصيص المزيد من الموارد بهدف تحديد السياسات وقضايا توجيه البرامج وتنمية مهارات الموظفين التشغيليين حتى يمكن أن يتجهزوا على نحو أفضل لدعم استعادة سبل المعيشة.

41- كذلك يستطيع **البرنامج** عمل الكثير لتوضيح أهدافه ضمن سياقات محددة بطريقة تؤدي إلى وضع استراتيجيات واضحة لاستعادة سبل المعيشة والانتقال ومن ثم إنهاء أنشطة استعادة سبل المعيشة. ثم أن الاهتمام المتنامي لشبكات الأمان على المدى البعيد، بصفتها استجابة لحالة الفقر المزمن، تتيح فرصة **للبرنامج** لكي ينهض بدوره في تحقيق الانتقال من حالات الإغاثة المتكررة إلى دعم شبكات الأمان التابعة للحكومة.

42- ومن حيث الأهداف المتعلقة باستعادة سبل المعيشة ثمة صعوبة متواصلة تكمن في أن **البرنامج** يسند أنشطته في مجال الإنعاش على فكرة مفادها أن تقديم المساعدات الغذائية سينتهي كلما أصبح السكان أكثر اعتمادا على الذات. وفي العديد من أقل البلدان نموا حيث يعيش معظم السكان عند خط الفقر أو دونه، ويتعرضون لصدمات متكررة، يبدو هذا النهج غير واقعي ويعرض المشروعات إلى الفشل أو الاستمرار إلى ما لا نهاية. وفي الأزمات الممتدة في السياقات المرتبطة بمعدلات عالية من الفقر المزمن، قد تكون الأهداف المتعلقة باستعادة سبل المعيشة بحاجة لأن تكون أكثر تواضعا وعلى المدى البعيد، ويكون **البرنامج** بحاجة إلى تقبل بأن الاعتماد الجاري على الإغاثة الضروري. كذلك قد يكون **البرنامج** بحاجة إلى أن يكون أكثر نشاطا في ربط المستفيدين من المساعدات الغذائية بأشكال أخرى من أشكال دعم سبل المعيشة المقدمة من جهات أخرى.

43- بيد أنه من غير المجدي النظر إلى الإغاثة والإنعاش على أنهما فئتان منفصلتان من فئات الدعم كل منهما مرتبط بنمط متميز من أنشطة المساعدة الغذائية. وقد أثبت الجمع ما بين المساعدة في حالات الإغاثة لتلبية الاحتياجات الأساسية من الأغذية والمساعدة بهدف الإنعاش لاستعادة الأصول على أنه أفضل وسيلة فعالة لمساعدة السكان على استعادة سبل معيشتهم.

التوصيات

⇦ *التقييم*

44- من الموصى به ما يلي:

- أن يبذل التقييم المزيد من الجهد للتمعن في دراسة عمليات استعادة سبل المعيشة والدور الممكن للمساعدة الغذائية في دعمها؛
- تقدم دائرة تحليل الأمن الغذائي المزيد من الدعم للوحدات المعنية بتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، لتنمية استخدام أطر سبل المعيشة لتعزيز التحليل الخاص باحتياجات الإنعاش بالمعلومات؛

- أن تبذل دائرة تحليل الأمن الغذائي بالتعاون مع المكاتب الإقليمية والقطرية المزيد من الجهد الممكن لإجراء تقييم دوري لاحتياجات الإنعاش وتحديث التقديرات الأولية والتشجيع على التوسع في استخدام أساليب التحليل النوعي لسبل المعيشة بهدف استكمال التحليل الكمي إلى حد كبير والتقييمات المستندة إلى المسوح؛
- ومن شأن تقييم الاحتياجات أن يقيم مستويات المساعدة المطلوبة لدعم سبل المعيشة ويساعد السكان على بناء الأصول وليس مجرد تلبية الاحتياجات المباشرة للأمن الغذائي.

⇦ *تصميم البرامج*

45- من الموصى به ما يلي:

- تواصل دائرة تصميم البرامج وضع مؤشرات لاستعادة سبل المعيشة ولاسيما مؤشرات النتائج والتأثيرات التي ستمكن قياس مدى التقدم نحو بلوغ الأهداف؛
- تقوم دائرة تصميم البرامج بدعم المكاتب القطرية في مجالات بلورة أهداف واضحة ومعقولة لاستعادة سبل المعيشة واستراتيجيات جيدة لإنهاء أنشطة الإنعاش؛
- تشمل استراتيجيات إنهاء الأنشطة مع الجهات المانحة أنشطة المناصرة التي تمول أنشطة التنمية ومع الحكومات المتلقية لوضع سياسات وبرامج لمعالجة الاحتياجات التي كان يغطيها **البرنامج** في السابق.

⇦ *تنفيذ البرامج وكفاءة الأداء*

46- من الموصى به ما يلي:

- أن يواصل **البرنامج** حواره مع المانحين حول الخيارات المتاحة لمعالجة المعوقات الهيكلية التي يفرضها نموذج **البرنامج** في التمويل بحسب الحمولة الطنية؛
- بذل جهود أكبر على مستوى المكاتب القطرية لتوليد قدر أكبر من الموارد لإسناد أنشطة الإنعاش؛
- الاستثمار بقدر أكبر على مستوى المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية في وضع سياسات ومعايير لبرمجة استعادة سبل المعيشة على مستوى المكاتب القطرية؛
- أن يوسع **البرنامج** نطاق استثماره في فرص التدريب في مجال تنمية القدرات المهنية لموظفي **البرنامج** والشركاء المتعاونين لتعزيز مهاراتهم في مجال تقييم الاحتياجات والتخطيط والبرمجة والرصد والتقييم في سياقات الإنعاش؛
- أن يعمل **البرنامج** على تطوير مهارات موظفيه بهدف تمكينهم من المشاركة على نحو فعال في المناقشات الجارية بشأن السياسات ذات الصلة بالحماية الاجتماعية وتحليل دور **البرنامج** في التحول نحو شبكات الأمان التي تمتلكها الحكومات؛
- أن يواصل **البرنامج** تنمية قدراته في مجال التخطيط وتنفيذ الاستجابات النقدية حيثما كان ذلك ملائما؛
- ضرورة أن يقر **البرنامج** فيما يتعلق بمستوى المساعدات الغذائية بأن الحاجة تستدعي في معظم الأحيان زيادتها مقارنة بمستوياتها الراهنة، والجمع بينها وبين عمليات الإغاثة لمساعدة السكان المتضررين بسبب الكوارث على استعادة سبل كسب معيشتهم. ونظرا لأن أطر استعادة سبل المعيشة غالبا ما تكون قصيرة جدا، فمن الموصى به، أن ينفذ **البرنامج** أنشطة الإنعاش قبل وفي نفس وقت تنفيذ أنشطة الإغاثة حيثما أمكن. كما أن **البرنامج** بحاجة إلى أن يحترس من مغبة الإنهاء السابق لأوانه لأنشطة الإغاثة وتقديم أفضل المبررات إلى الجهات المانحة للاستمرار في تقديم الدعم المطلوب حيثما دعت الحاجة إلى ذلك.

47- ومن الموصى به أن يقوم **البرنامج** بما يلي:

- أن يجد السبل الكفيلة لتوسيع نطاق الدعم المقدم لعمليات الإنعاش والحفاظ على قدراته على مواصلة عمليات الإغاثة نظرا لأن تنفيذ هذه الأنشطة يتم على نطاق أصغر مما عليه في حالات الإغاثة؛
- أن يوسع نطاق تشجيعه للجهات الفاعلة في مجال الإنعاش على إيجاد سبل أخرى من سبل دعم سبل المعيشة ووضعها موضع التنفيذ؛
- بذل المزيد من الجهود لإعادة النظر في ترتيبات الشراكة وتقييم قدرات وأداء الجهات المتعاونة مع العمل على تقاسم المسؤوليات مع الشركاء المتعاونين بهدف تحقيق كفاية وسلامة واستدامة برامج الغذاء مقابل الأصول ضمانا لمعالجة قضايا النوعية والاستدامة على نحو كاف؛
- بذل المزيد من الجهد لتحليل مدى تأثير المساعدة الغذائية فيما يخص دعمها لأنشطة الإنعاش ومساعي السكان لتكوين سبل للمعيشة تتسم بمرونة أكبر. وهذا ما سيستلزم قدرا أكبر من التعاون فيما بين وحدات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها من جهة وموظفي الرصد والتقييم من جهة أخرى.