

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 20 - 2006/2/23

تقارير التقييم

البند 7 من جدول الأعمال

التقييم المشترك بين برنامج الأغذية العالمي
ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
للمشروعات التجريبية لتوزيع الأغذية

مقدمة للمجلس للنظر فيها



Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2006/7-D
13 January 2006
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr K. Tuinenburg رقم الهاتف: 066513-2252

كبير موظفي التقييم (OEDE): Mr J. Lefevre رقم الهاتف: 066513-2358

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المشرفة على وحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).



ملخص

استمر برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يعملان معا عدة أعوام في توفير المساعدة الإنسانية للاجئين والمشردين. وقد تعزز هذا التعاون بمذكرة تفاهم منقحة وقعت في يوليو/ تموز 2002، وبموجبها اتفقت الوكالتان على أن يتولى البرنامج، على أساس تجريبي ومع تحمل التكاليف، مسؤولية برنامج توزيع الأغذية في أوغندا وباكستان وزامبيا وسيراليون وكينيا. وتقرر تقييم المشروعات التجريبية بعد عام من التنفيذ.

واشتركت الوكالتان في اختيار وتمويل خبيرين يتوليان إجراء التقييمات. واتفقت الوكالتان على منهجية للتقييم، وأعدتا اختصاصات تركز على التكاليف وعمليات النقل والإمداد، والإدارة والتنسيق، والاحتمالات المرتقبة للمستفيدين وحمايتهم؛ وعلى أساس كل ذلك حدد الخبيران إطارا للتقييم، واستخدما شكلا واحدا لوضع التقارير في جميع البلدان الخمسة. ووصفت دراسات الحالة، التي أجريت في غضون عام واحد، الوضع وأوجزت النتائج الرئيسية لكل بلد.

وكان الهدف هو تقرير فعالية الترتيبات الجديدة لتوزيع الأغذية. واستهدفت النتائج (1) إعلام صانعي السياسات في كلتا المنطقتين، و (2) تيسير صنع القرار مستقبلا فيما يتعلق باحتمال تكليف البرنامج بتوزيع الأغذية في بلدان أكثر، (3) توفير المساعدة لمجلسي الوكالتين.

ويتبع هذا التقرير الموجز نفس الشكل المتبع في دراسات الحالة لفرادى البلدان وفي التقرير التجميعي الكامل؛ فهو يلقي الضوء على الاتجاهات والدروس المستفادة وأفضل الممارسات المستخلصة من دراسات الحالة القطرية.

وفي إطار المشروع التجريبي لتوزيع الأغذية، اضطلع البرنامج بمسؤولية مفوضية شؤون اللاجئين عن توزيع الأغذية في مخيمات ومستوطنات اللاجئين. وكان الهدف من التغييرات تحسين نظام تسليم الأغذية.

وساعد المشروع التجريبي على إيجاد عملية للنقل والإمداد أكثر اتساقا وتكاملا تربط جميع جوانب توزيع الأغذية، من الميناء إلى المستفيدين. وكان من الصعب تقدير الوفورات العامة في التكاليف لكل دراسة حالة، وإن كان هناك اختلاف مقدر في التكاليف بين المفوضية والبرنامج يتراوح بين 8 و26 من دولارات الولايات المتحدة لكل طن متري، وذلك حسب البلد.

وحاول البرنامج الاستفادة من الشركاء المنفذين الذين تعاقدت معهم المفوضية قبل المشروع التجريبي. ولم يكن المسؤولون الحكوميون عالمين دوما بمذكرة التفاهم المنقحة، وإن كان الممثلون في جميع البلدان الخمسة يساندون المشروع التجريبي.

ولم يطرأ أي تغيير على ما يتصوره اللاجئون من أن مفوضية شؤون اللاجئين هي الوكالة الرائدة المسؤولة عن حمايتهم. وكان الوجود الأقوى للبرنامج في الميدان محل تقدير الحكومة واللاجئين والشركاء المنفذين. وقد ساعد تنفيذ المشروع التجريبي البرنامج على تحمل كامل المسؤولية باعتباره وكالة الأمم المتحدة المعنية بالأغذية والمسؤولة عن جميع الأنشطة المرتبطة بالأغذية.

وستستعرض المفوضية والبرنامج نتائج هذا التقييم في الاجتماع القادم الرفيع المستوى، المقرر عقده في أوائل عام 2006.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة المعنونة "التقييم المشترك بين برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للمشروعات التجريبية لتوزيع الأغذية" (WFP/EB.1/2006/7-D) ويحث البرنامج على اتخاذ إجراء بشأن النتائج، مع وضع الاعتبارات المطروحة في أثناء المناقشات في الحسبان.

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



مقدمة

- 1- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هي الوكالة الرائدة المسؤولة عن حماية اللاجئين ومساعدتهم؛ وبرنامج الأغذية العالمي هو منظمة المعونة الغذائية التابعة للأمم المتحدة. وقد عملت الوكالتان معا طوال عدة أعوام في توفير المساعدة الإنسانية، ومنها الأغذية، للاجئين. وقد وقعت مذكرات تفاهم بين المفوضية والبرنامج في عام 1985 و1994 و1997 و2002.
- 2- وتمثل التغيير الرئيسي في أحدث مذكرة تفاهم في الاتفاق على أن يتولى البرنامج مسؤولية نظام توزيع الأغذية على أساس تجريبي ومع تحمل التكاليف، بما في ذلك النقل الفرعي من نقاط التسليم الأمامية إلى نقاط التسليم النهائية في عمليات البلدان الخمسة. وفي الماضي كانت المفوضية وشركاؤها المنفذون ينقلون الأغذية إلى نقاط التسليم النهائية ويوزعونها في المخيمات والمستوطنات.
- 3- واتفقت الوكالتان، كجزء من التجربة، على تقييم المشروع في كل بلد بعد عام من بدء عمله. وشكلت بعثة مشتركة لتقييم توزيع الأغذية لاستعراض الدروس وأفضل الممارسات وإعداد دراسات الحالة.
- 4- وجرى الاشتراك في اختيار وتمويل خبيرين للاضطلاع بمهمة التقييم، بدءا بعقد جلسات إعلامية مع البرنامج في روما واجتماعات مع المفوضية في جنيف في الفترة من 6 إلى 9 يوليو/تموز 2004. وسافرت البعثة إلى باكستان في يوليو/تموز 2004، وإلى سيراليون في أكتوبر/تشرين الأول، وإلى أوغندا في نوفمبر/تشرين الثاني، وإلى زامبيا في مايو/أيار 2005، وإلى كينيا في يونيو/حزيران.
- 5- وتوجز الاختصاصات والمنهجية المحددة للتقييم محتوى دراسات الحالة وشكل وضع التقارير. وقد حُدِّت أدوات جمع البيانات والاستبيانات واللقاءات مع أصحاب المصلحة المحليين في غضون البعثة إلى باكستان واستخدمت في سائر دراسات الحالة. وتوجز كل دراسة الحالة قبل وبعد تنفيذ المشروع التجريبي وتحدد الموضوعات المشتركة وسمات فرادى البلدان.

القسم الأول: التكلفة والإمدادات

مقدمة

- 6- هناك ثلاثة مكونات في عملية توزيع الأغذية: (1) إدارة الأغذية في نقاط التسليم الأمامية؛ (2) النقل الفرعي من نقاط التسليم الأمامية إلى نقاط التسليم النهائية؛ (3) توزيع الأغذية على اللاجئين. ويستعرض هذا القسم أثر المشروع التجريبي على كل مكون ويقيس العواقب على المفوضية والبرنامج والشركاء المنفذين.

اختيار الشركاء المنفذين لإدارة الأغذية وعمليات توزيع الأغذية

- 7- كان المشروع التجريبي فرصة لاستعراض تعيين الشركاء المنفذين لإدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. وسعت المفوضية والبرنامج إلى تحقيق الاتساق والتكامل في توزيع الأغذية، وإن لم يكن تحقيق هذا الهدف متماثلا في البلدان الخمسة.
- 8- وكانت المفوضية والبرنامج في الماضي يحاولان تعيين نفس الشركاء المنفذين لإدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. ولم يكن هذا مطبقا في جميع مخيمات اللاجئين، ولكن البرنامج شرع، منذ بدء المشروع التجريبي، في إعادة النظر في عدد الشركاء المنفذين وتخفيضه في أربعة من البلدان الخمسة. وظلت الحالة على ما هي عليه في فترة التجربة في كينيا، حيث تقتصر مسؤولية البرنامج على إدارة الأغذية، ولم يحدث تضارب في المصالح نتيجة جمع الشريك المنفذ بين المسؤولية عن إدارة الأغذية والمسؤولية عن توزيع الأغذية.
- 9- واحتفظ البرنامج بإدارة الأغذية في نقاط التسليم الأمامية ونقاط التسليم النهائية في المخيمات الواقعة في الإقليم الحدودي الشمالي الغربي بباكستان وفي مخيمي داداب وكاكوما في كينيا. أما في زامبيا، فقد تعاقد البرنامج مع الشريك المنفذ المسؤول عن التوزيع ليتولى مسؤولية إدارة الأغذية اعتبارا من 1 يوليو/تموز 2005.
- 10- وفي بعض المخيمات مضى التكامل قدما بأن أصبح الشريك المنفذ الذي يعينه البرنامج لإدارة الأغذية وتوزيع الأغذية هو نفسه مدير المخيم الذي تعينه المفوضية.



تنظيم توزيع الأغذية قبل المشروع التجريبي وبعده

- 11- كان المشروع التجريبي في البلدان الخمسة جميعها فرصة لمراجعة عملية توزيع الأغذية. وكان الهدف الأول هو تحسين نوعية الخدمة المقدمة إلى اللاجئين؛ أما الهدف الثاني فكان ازدياد المسؤولية نتيجة تحسن عمليات الرصد ووضع التقارير. وقام البرنامج، في أربعة من البلدان الخمسة، باستعراض الحالة الراهنة لتوزيع الأغذية في مخيمات اللاجئين، وذلك للحصول على معلومات أولية قبل الشروع في التجربة، مع التركيز على الإمدادات.
- 12- ولم يؤثر المشروع التجريبي على قيام البرنامج بالإمداد بالأغذية من نقطة المنشأ إلى نقاط التسليم الأمامية؛ وتعيّن جعل النقل الفرعي من نقاط التسليم الأمامية إلى نقاط التسليم النهائية متنسقا مع الوضع الجديد، كما تعيّن إعادة تقييم توزيع الأغذية في نقاط التسليم النهائية وتعديله.
- 13- وأخذت جميع البلدان، باستثناء أوغندا، بالنظام الفردي لقياس الحصص حيث يجري تنظيم توزيع الأغذية حسب حجم الأسرة. أما في أوغندا فالتفضيل لنظام التوزيع الجمعي، بافتراض أنه سيُشجع على زيادة مشاركة اللاجئين، لأن المخيمات مقسمة إلى مجموعات توزع الأغذية على فرادى الأسر.
- 14- وازداد الاهتمام بتحديد المستفيدين؛ واختلقت الطريقة باختلاف البلدان. وجرى توحيد التحكم في الكميات الموزعة على المستفيدين، وذلك جزئياً نتيجة للاستعانة بموازين حديثة. وهناك قرب مراكز التوزيع تقتبش عشوائي على الأغذية الموزعة يطبق على واحد على الأقل من كل عشرة مستفيدين. وانطوت التجربة على رصد شهري منتظم لتشكيلة الأغذية ورصد ربع سنوي لما بعد التوزيع.
- 15- وأدى الوجود المتزايد لموظفي البرنامج في عمليات توزيع الأغذية إلى تحسّن الرقابة المباشرة. وكان من نتيجة التنظيم الأفضل لعمليات التوزيع في معظم المخيمات انخفاض دورة التوزيع وانخفاض الوقت اللازم لحصول الفرد على الأغذية. ولم تتغير نظم رصد الإمدادات ووضع التقارير.

تنظيم النقل الفرعي

- 16- تختلف المفوضية عن البرنامج في نهج التعامل مع النقل الفرعي⁽¹⁾. فالمفوضية تعتبر النقل الفرعي من خدمات النقل العديدة القصيرة المسافة والمنخفضة الكثافة التي يتعين عليها تقديمها هي وشريكها المنفذ كجزء من إدارة المخيم؛ ولم تُفصل التكلفة عن سائر أنشطة النقل، وغالبا ما كانت التكاليف الحقيقية غير متوافرة. وانتهى الأمر بالبرنامج، استنادا إلى خبرته في النقل البعيد المسافة والعالي الكثافة المحسوبة تكلفته على أساس الحمولة، إلى تنظيم النقل الفرعي بشكل مختلف في كل بلد؛ وغالبا ما كانت التكلفة النهائية هي التي تملّي الطريقة المختارة.
- 17- وكانت الاختيارات التي يقوم بها البرنامج في البلدان الخمسة مبررة بمزاياها، وإن كانت نوعية الخدمات تختلف باختلاف البلدان.

الترتيبات التعاقدية بين المفوضية والبرنامج والشركاء المنفذين والحكومات

- 18- كان من الضروري استعراض الترتيبات التعاقدية بين كبار الأطراف المؤثرة - المفوضية والبرنامج والشركاء المنفذين والحكومة. وجرى إعداد العقود الجديدة المتفاوض عليها بين المفوضية والمكاتب القطرية للبرنامج وشركائها، التي اتسمت أحيانا بالشمول وغالبا بالصياغة الجيدة، على أساس الخبرة المتاحة لها، ولكن فيما يبدو بقليل من التوجيه من المقرر. وكانت النتيجة اختلاف العقود من بلد إلى آخر، حتى بالنسبة إلى الخدمات المتماثلة.
- 19- وقبل بدء المشروع التجريبي، كان توزيع الأغذية بشكل جزء من اتفاق للرعاية العامة والخدمات مبرم بين المفوضية والشركاء المنفذين المتعاقد معهم بصفتهم مديرين للمخيمات؛ وكانت مدة العقود 12 شهرا، من يناير/كانون الثاني إلى ديسمبر/كانون الأول. وكانت أجور توزيع الأغذية تحسب على الميزانية وتدرج في خدمات المخيم الأخرى، مما جعل من الصعب تحديد التكلفة الحقيقية لتوزيع الأغذية. وكانت المفوضية، كقاعدة، تجري استعراضات في منتصف المدة وتسمح بتفقيح الميزانية. أما البرنامج فكان يسدّد التكاليف على أساس الحمولة إذا كان متعاقدا مع شريك منفذ على إدارة الأغذية في نقاط التسليم الأمامية. وكانت باكستان هي الاستثناء، حيث كانت التكاليف تردّ إلى الشريك المنفذ على أساس المبلغ المتفق عليه مع البرنامج⁽²⁾.
- 20- وتعدّد المفوضية اتفاقات متماثلة نسبيا مع شركائها المنفذين ظلت تستعمل لعدة أعوام، ومع ذلك تحتاج المكاتب القطرية إلى توحيد عقودها وأشكال وضع تقاريرها مع شركائها المنفذين. ولدى البرنامج اتفاق موحد على المستوى

(1) النقل الفرعي هو نقل المعونة الغذائية من نقاط التسليم الأمامية إلى مستودعات أو مراكز نقاط التسليم النهائية في مخيمات اللاجئين.

(2) ورد في توجيه لإدارة العمليات في برنامج الأغذية العالمي أن سداد التكاليف يجب أن يتم على أساس الميزانية المعتمدة، لا على أساس تكلفة الطن.



الميداني للعمل مع المنظمات غير الحكومية؛ وبعد مشاورات مكثفة مع شركاء البرنامج الرئيسيين من المنظمات غير الحكومية، عممت النسخة المنقحة على الميدان بموجب توجيه صدر مؤخرا عن إدارة العمليات⁽³⁾.

تقدير تكلفة المشروع التجريبي للمفوضية والبرنامج

- 21- ينطوي توزيع الأغذية على ثلاثة مكونات أساسية للتكاليف: (1) إدارة الأغذية في نقاط التسليم الأمامية؛ (2) النقل الفرعي؛ (3) توزيع الأغذية على المستفيدين في نقاط التسليم النهائية أو بالقرب منها. وفي إطار المشروع التجريبي، تحمل البرنامج مسؤولية البندين (2) و(3)، وترتب عليهما نقل التكاليف التي كانت المفوضية تتحملها من قبل، مما أدى إلى وفورات للمفوضية وزيادة نفقات على البرنامج. وقد أوجد المشروع التجريبي فرصا لترشيد العمليات بحيث تشمل تكاليف المكونات الثلاثة.
- 22- ولم يكن لدى المفوضية، قبل المشروع التجريبي، سوى معلومات قليلة عن النقل الفرعي وتكاليف التوزيع؛ وكان البرنامج أعلم من المفوضية بالتكاليف الجارية لنقاط التسليم الأمامية. وقد أتاح المشروع التجريبي للبرنامج فرصة التفاوض مع شريك منفذ واحد على عقد خدمات لنقاط التسليم الأمامية والنهائية، مقللا بذلك من المبلغ الذي يدفعه البرنامج للنفقات العامة للشريك المنفذ. وكان البرنامج بالمثل في وضع أتاح له اختيار خدمة النقل الفرعي التي تتميز بأفضل نسبة بين التكلفة والخدمة؛ وكانت الرسوم تتحدد في العادة على أساس الحمولة، ولذلك توافرت في المشروع التجريبي أرقام أدق للتكاليف.
- 23- وقد تراوحت التكاليف المشتركة لإدارة الأغذية في نقاط التسليم الأمامية والتوزيع النهائي في نقاط التسليم النهائية بين 12 دولارا من دولارات الولايات المتحدة للطن المتري في باكستان و25 دولارا في زامبيا⁽⁴⁾. وذهب حوالي 35 في المائة من التكاليف إلى نقاط التسليم الأمامية؛ أما الـ 65 في المائة الباقية فذهبت إلى نقاط التسليم النهائية، ولذلك كان على البرنامج، في إطار المشروع التجريبي، أن يدفع تكاليف إضافية لنقاط التسليم النهائية تراوحت بين 6 و21 دولارا للطن المتري.
- 24- وأدى الجمع بين تكاليف النقل الفرعي وتكاليف نقاط التسليم النهائية إلى تحميل البرنامج تكاليف إضافية تراوحت بين 8 دولارات للطن المتري في باكستان و 26,25 دولارا من دولارات الولايات المتحدة في زامبيا. وعلى أساس كميات المعونة الغذائية التي وزعت في عامي 2003 و2004 في المشروعات التجريبية الخمسة، وصل متوسط التكاليف المباشرة الإضافية إلى 15,61 دولار للطن المتري بالنسبة إلى الكمية الموزعة وهي 149 492 طنا متريا، أي حوالي 2,3 من ملايين دولارات الولايات المتحدة في بلدان التجربة الخمسة لفترة اثني عشر شهرا.
- 25- ولم يتسن عقد مقارنات ذات مغزى لتكاليف النقل الفرعي⁽⁵⁾ بسبب اختلاف ظروف التشغيل في كل بلد. وفي سيراليون، خفض متوسط تكلفة النقل البعيد المدى من 86 دولارا من دولارات الولايات المتحدة للطن المتري في عام 2003 إلى 66 دولارا من دولارات الولايات المتحدة للطن المتري في عام 2004، نتيجة لإعادة تنظيم السحب البعيد المدى في سبتمبر/أيلول 2004 والاستغناء عن النقل الفرعي.
- 26- وهذا المعدل المتوسط لا يشمل شتى التكاليف غير المباشرة التي يتحملها البرنامج والتي لم تكن واضحة بشكل مباشر بسبب ورودها في بندي الميزانية المتعلقة بتكاليف الدعم المباشر وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى، أو لشمولها في الميزانية العامة للمكتب القطري. والعبء الحقيقي الإضافي الذي يتحمله البرنامج يقترن في الواقع من 18 دولارا للطن المتري.
- 27- والزيادة في أعباء البرنامج هي توفير للمفوضية يرد بهذا الوصف في ميزانيتها. ولكن الأمر ليس على هذا النحو: فالمفهوم أن الوفورات المتحققة للمفوضية يعاد رصدها لبنود أخرى في الميزانية لمقابلة الزيادات في التكاليف أو لمعالجة قيود أخرى في الميزانية. والأعباء الإضافية التي يتحملها البرنامج تظهر إلى حد ما في تفاصيل النقل الداخلي والتخزين والمناولة، وإن تكن غير دقيقة لأن هناك تكاليف أخرى ومشروعات فرعية يمكن أن تؤثر في حسابات النقل الداخلي والتخزين والمناولة.

⁽³⁾ التوجيه OD/2004/02 المؤرخ 7 مايو/أيار 2004.

⁽⁴⁾ في رد على نسخة أولية من هذا التقرير، أشار المكتب القطري لزامبيا التابع للبرنامج إلى أن بعد المسافة وظروف التشغيل الصعبة يزيدان من تكاليف النقل الداخلي، ولا سيما بالنسبة إلى مخيم اللاجئين في أوكويمي الذي يضم عددا قليلا منهم وينصف بتكاليف تسليم عالية نسبيا للطن المتري.

⁽⁵⁾ "النقل الفرعي" أو "النقل إلى ما بعد نقطة التسليم الأمامية" كما يرد في ميزانيات البرنامج.



28- وبوجه عام فإن التكلفة المشتركة للنقل الفرعي والتوزيع النهائي للأغذية لا تزال كما هي أو انخفضت بشكل طفيف نتيجة للفرص المتاحة لتحسين نظام التوزيع. وقد زادت هذه التكلفة بالنسبة إلى البرنامج ولكنها انخفضت بالنسبة إلى المفوضية، مما حسن في كلتا الوكالتين من فهم هيكل تكاليف المكونات الثلاثة لتوزيع الأغذية.

تسجيل اللاجئين وإعادة اعتمادهم

29- إن الأعداد الدقيقة ضرورية للتخطيط الفعال لعمليات توزيع الأغذية. والمتوقع أن تداوم المفوضية تحديث قاعدة البيانات الأساسية وأن تنظم مسألة بطاقات الحصص الغذائية أو ما يحل محلها، بمساعدة الحكومة المضيفة أو بدون مساعدتها. ولم يغير المشروع التجريبي من هذا الوضع. وبعد تولي البرنامج مسؤولية توزيع الأغذية، أصبح مشغولاً بدقة أعداد سكان المخيمات وبالحاجة إلى بطاقات للحصص الغذائية تسهل قراءتها ويصعب تغييرها.

الملاك الوظيفي

30- لم يغير المشروع التجريبي أعداد الموظفين في المفوضية أو البرنامج أو الشركاء المنفذين. أما موظفو المفوضية الزائدون عن الحاجة نتيجة لتحويل بعض الأنشطة إلى البرنامج فقد أعيد تكليفهم لمعالجة النقص في الموظفين الناجم عن مشاكل التمويل. وظلت أعداد موظفي البرنامج والشركاء المنفذين دون تغيير تقريباً، ولذلك فإن أثر المشروع التجريبي على تكاليف الموظفين لا يكاد يذكر. وسعى البرنامج والمفوضية إلى زيادة وجودهما في المخيمات في أثناء عمليات توزيع الأغذية، ولكن كان يعوزهما في أوغندا العدد الكافي من الموظفين لأداء هذه المهمة.

القسم الثاني: الإدارة والتنسيق

مقدمة

31- يشمل المشروع التجريبي التنسيق والتخطيط بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي، ومع الشركاء المنفذين والحكومات والمستفيدين. وتشمل الوثائق مذكرة التفاهم العالمية المنقحة المؤرخة يوليو/ تموز 2002 بين المفوضية والبرنامج، التي تقترح المشروع التجريبي ولكن دون تحديد البلدان المشاركة، وخطط العمل السنوية المعدة على مستوى المكاتب القطرية والميدان، والاتفاقات مع الشركاء.

التنسيق بين المفوضية والبرنامج والشركاء المنفذين

32- تراوح اختيار البلدان التي تشارك في المشروع التجريبي بين قرارات تتخذ على صعيد المقر والتعاون بين مديري المكاتب القطرية لكلتا الوكالتين.

33- ولم يكن الاتصال بين مقرّي الوكالتين ومكاتبهما القطرية دائماً بنفس القوة التي كان يجب أن يكون عليها. وكان الاتصال بين البلدان المشاركة في المشروع التجريبي قليلاً أو منعدماً، وهو الاتصال الذي كان يمكن أن يعود عليها بفوائد، مثل التبصر في الدروس المستفادة.

34- وعمدت بلدان كثيرة إلى الاشتراك في إعداد خطط عمل على المستوى القطري أو على المستويين القطري والميداني. وعقدت في جميع البلدان اجتماعات متماثلة ثنائية وبرامجية وفيما بين الوكالات؛ وكانت هي السبيل إلى طرح واستعراض حالة المشروع التجريبي. وجرت العادة على أن تشارك وكالات الأمم المتحدة وشركاؤها المنفذون في بعثات سنوية مشتركة للتقييم توفر معلومات قيمة عن حالة الأغذية في مخيمات اللاجئين.

35- ويعتبر تسجيل اللاجئين، الذي تتحمل المفوضية والحكومات مسؤوليته، بالغ الأهمية للبرنامج والشركاء المنفذين من حيث الحاجة إلى أرقام صحيحة لعمليات توزيع الأغذية. ودرجة اشتراك الحكومات تختلف في البلدان الخمسة. وتعتبر بطاقات الحصص الغذائية التي تصدرها المفوضية مكونات مهمة للتسجيل وتوزيع الأغذية؛ ويتعين على البرنامج والمفوضية والحكومات والشركاء المنفذين مواصلة العمل معاً لتحسين التسجيل وإصدار بطاقات الحصص الغذائية.

التنسيق مع الحكومات

36- للمفوضية والبرنامج اتفاقات قانونية مع الحكومة في كل بلد من بلدان التجربة: ففي كينيا أبرم اتفاق ثلاثي؛ وفي البلدان الأخرى تغطي رسائل التفاهم الثنائية المساعدة الغذائية للاجئين.



37- وشارك المسؤولون الحكوميون في اجتماعات التنسيق المشتركة بين الوكالات التي أُبلغوا فيها بالمشروع التجريبي. ومع ذلك فإن الكثيرين منهم لم يكونوا على علم بمذكرة التفاهم بين المفوضية والبرنامج؛ ويمكن للمشاركة في استعراض هذه المذكرة أن تيسر الاتصال والتفاهم بين وكالات الأمم المتحدة والحكومات.

التنسيق مع الشركاء المنفذين

38- أبلغ الشركاء المنفذون أيضا بالمشروع التجريبي من خلال اجتماعات التنسيق المشتركة بين الوكالات. وسعى البرنامج إلى الاستعانة بنفس الشركاء المنفذين للمفوضية في مجال توزيع الأغذية. وكانت الاستعانة بنفس الشركاء المنفذين في إدارة المخيمات وتوزيع الأغذية أنجع الخيارات وأكثرها فعالية اقتصادية. وقد وقعت المفوضية اتفاقات ثلاثية مع الشركاء المنفذين والحكومات، مع رصد ميزانيات لكل نشاط.

39- واعتبر معظم الشركاء المنفذين تزايد الوجود الميداني للبرنامج نتيجة إيجابية.

التنسيق مع المستفيدين

40- استخدمت اجتماعات تنسيق المخيمات وتوزيع الأغذية، التي تعقد مرة واحدة على الأقل في الشهر، لتعميم المعلومات عن المشروعات التجريبية وتحويل توزيع الأغذية من المفوضية إلى البرنامج. وتولى قادة اللاجئين مسؤولية إبلاغ المعلومات، واختلف الأثر الهزيل باختلاف المخيمات والبلدان.

41- وحددت المفوضية والحكومات اختصاصات عامة للجان اللاجئين في معظم البلدان. ويمكن مع ذلك تعزيز هذه الاختصاصات التي تحتاج إلى مراجعة مع سكان المخيمات، وخصوصا بعد إجراء انتخابات أو تغيير الموظفين.

42- وهناك حاجة في جميع البلدان إلى استمرار حملات التوعية بشأن توزيع الأغذية وأدوار ومسؤوليات وكالات الأمم المتحدة والشركاء المنفذين والحكومات ولجان اللاجئين.

الرصد

43- قام البرنامج، في بداية التجربة، بتعيين موظفين أو نقلهم لضمان الرصد المحسن لعمليات توزيع الأغذية. وأشير في بعض بلدان التجربة إلى أن الوضع المثالي هو إيجاد منظمة غير حكومية مستقلة لرصد عمليات التوزيع، ولكن المكاتب القطرية لم توافق كلها على ذلك⁽⁶⁾.

44- وفي معظم البلدان استقر بشكل جيد الرصد ربع السنوي لما بعد التوزيع، الذي تتولاه المفوضية والبرنامج والشركاء المنفذون.

45- وأجرت المفوضية وشركاؤها المنفذون المسؤولون عن الصحة دراسات استقصائية سنوية للتغذية في جميع بلدان التجربة، بمشاركة البرنامج والشركاء المنفذين المسؤولين عن توزيع الأغذية.

46- واتسمت بعثتنا التقييم المشتركة في أوغندا وزامبيا بأهمية بالغة في تحديد الأمن الغذائي للاجئين الذين شُطِبوا من قوائم الحصص الغذائية على أساس توافر الأرض وموسمي حصاد ناجحين والاكتفاء الذاتي من الأغذية.

التقارير

47- أبدت وكالتا الأمم المتحدة كلتاهما رغبتهما في أن تتبني تقاريرهما على اتفاقاتهما الثنائية مع الشركاء المنفذين. وحددت كل من المنظمتين أشكالا موحدة لوضع التقارير ظل بعضها - مثل أشكال تقارير البرنامج في زامبيا - يتطور في فترة المشروع التجريبي.

48- ولما كانت للمفوضية والبرنامج التزامات مستقلة قبل المانحين وكان مطلوبا من الشركاء المنفذين توضيح مصارف التمويل الذي يحصلون عليه، فإن الوكالتين يجب أن تستعرضا احتياجاتهما في مجال وضع التقارير وتحققا اتساقها.

التدريب وبناء القدرات

49- أدرج التدريب وبناء القدرات في مذكرة التفاهم المنقحة بوصفها من الأنشطة المشتركة، بما في ذلك تعزيز قدرة اللاجئين على تصريف أمورهم في المخيمات.

⁽⁶⁾ يحتفظ البرنامج في كينيا، على سبيل المثال، بالمسؤولية الأساسية عن الرصد، مع الاستعانة بمنظمات غير حكومية للقيام بعمليات تفتيش عشوائي لـ 10 في المائة من جميع الحاصلين على أغذية.



- 50- وأسندت المفوضية التدريب على الحماية إلى موظفي البرنامج والشركاء المنفذين والحكومات واللاجئين في البلدان الخمسة جميعها في فترة التجربة. وكان مطلوباً في معظم البلدان استمرار التدريب على الحماية وعلى الإجراءات الأساسية لوضع التقارير.
- 51- وفي فترة التجربة قام البرنامج بتدريب موظفي الشركاء المنفذين في مجال الإمدادات، وإدارة المستودعات، والقضايا الجنسانية، والرصد والتقييم. وكان مما شغل البرنامج في زامبيا أن التدريب المتكرر الناجم عن كثرة تنقل موظفي الشركاء المنفذين تترتب عليه تكاليف كبيرة.
- 52- ولا بد من استمرار حلقات العمل المشتركة للتوعية التي ينظمها البرنامج والمفوضية في بعض البلدان في مجال الجنسانية والعنف الجنسي والقائم على النوع وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، بالتعاون مع سائر وكالات الأمم المتحدة والشركاء المهتمين بالأمر.
- 53- واشتركت المفوضية والبرنامج في تنظيم حلقات عمل إقليمية للتوعية بالمسائل المرتبطة بمذكرة التفاهم المنقحة في أكرا والقاهرة، حضرها مشاركون من الحكومات وبعض الشركاء المنفذين. وفي عام 2005، عقدت حلقة عمل إقليمية في دار السلام لتدريب الموظفين والشركاء على القيام ببعثات تقييم مشتركة وفقاً للمبادئ التوجيهية الجديدة، وتضمنت هذه الحلقة جلسات تتعلق بمذكرة التفاهم. والمقرر عقد حلقات عمل مماثلة في مناطق أخرى إذا تقرر استمرار المشروع التجريبي أو تنفيذه في بلدان أخرى. ويمكن لهذه الحلقات أن تتضمن استعراضات لخطط العمل المشتركة والاختصاصات وغير ذلك من الوثائق ذات الصلة بالمفوضية والبرنامج والعمليات التجريبية لتوزيع الأغذية.

القسم الثالث: المستفيدون والحماية

مقدمة

- 54- جرى تشجيع اللاجئين في البلدان الخمسة جميعها على المشاركة في عمليات توزيع الأغذية. ومساهماتهم في التقييم ضرورية. ووضِع استبيان موحد في باكستان واستخدم طوال فترة البعثة؛ وجرى الانتهاء من 271 استبياناً تغطي 39 مخيماً ومستوطنة.

مشاركة المستفيدين وتصورهم

- 55- يبدو أن هناك فهماً عاماً في المخيمات لأدوار ومسؤوليات وكالتي الأمم المتحدة وشركائهما المنفذين، وإن كان يتعين الاستمرار في تقديم إحاطات منتظمة بشأن دور الوكالتين والشركاء المنفذين والحكومات، وخصوصاً بعد الانتخابات أو حدوث تغييرات في عضوية لجان اللاجئين.
- 56- ولم يؤدِّ تنفيذ المشروع التجريبي إلى حدوث تغيير في نظرة اللاجئين إلى المفوضية باعتبارها الوكالة الرائدة المسؤولة عن حماية اللاجئين ومساعدتهم.
- 57- ويجب على المفوضية والبرنامج والحكومات والشركاء المنفذين العمل مع اللاجئين على تحديد اختصاصات للجان اللاجئين يجري استعراضها دورياً وتطبيقها في المخيمات والبلدان. ويجب إذا أمكن ترتيب زيارات تبادل لنتاح للاجئين فرصة مقارنة أفضل الممارسات والدروس المستفادة في شتى المخيمات والبلدان.

الحماية وتسليم الأغذية

- 58- كان معظم اللاجئين الذين جرت مقابلتهم على علم بالحصص الغذائية الأساسية، ولكن كان هناك لبس أحياناً بشأن عدد الجارف فيما يتعلق بوزن الحصص الغذائية. والمتبع هو عمليات التوزيع الشهرية ونصف الشهرية. وعلق كثيرون ممن جرت مقابلتهم بقولهم إن الحصص الغذائية لا تكفي لتغطية 15 أو 30 يوماً، ولا سيما لغير المتزوجين أو للأسر الصغيرة.
- 59- ولم تكن التأخيرات في التسليم أو مشاكل التوريد مرتبطة بالضرورة بتنفيذ المشروع التجريبي، وإن كانت قد زادت من المخاطر على اللاجئين، الذين يضطرون في أحيان كثيرة إلى ترك مخيماتهم لاستكمال حصصهم الغذائية. وأدت التأخيرات في تسليم الأغذية إلى تحميل اللاجئين أعباء أكثر، مما أدى في بعض البلدان إلى مشاكل تتصل بالحماية، وبخاصة بالنسبة إلى الأسر المعيشية التي تعولها النساء.
- 60- وكان هناك، حسب البلد والثقافة وتنظيم مخيمات اللاجئين، اهتمام خاص بتوزيع الأغذية على الأفراد الشديدي الضعف؛ وتضاءلت المسائل المتعلقة بحماية الضعاف. وشملت أمثلة المساعدة الخاصة المقدمة إلى الضعاف عمليات



توزيع مستقلة أو مناطق توزيع مستقلة، والمساعدة المقدمة من قادة المخيمات أو لجان الأغذية، والدعم المقدم من الخدمات المجتمعية. وأشارت استجابات كثيرة إلى أن الأصدقاء أو الأقارب يساعدون الضعاف على حمل أغذيتهم إلى المنزل.

61- وجرى في أوغندا وزامبيا شطب بعض اللاجئين من قوائم الحصص الغذائية لأن الحكومات المضيفة زودتهم بأرض يزرعونها. ولم يثر اللاجئين الذين لم يعودوا يحصلون على حصص غذائية أي مسائل مهمة، وإن كانت الحكومات المعنية ووكالات الأمم المتحدة بحاجة إلى مواصلة مراقبة هؤلاء الناس، وخصوصا في أثناء ما يشهده بعض البلدان الآن من جفاف وحصاد هزيل. وهذا ما يقع خارج سيطرة المشروع التجريبي.

تحديد الهوية وبطاقات الحصص الغذائية والتسجيل

62- يختلف التسجيل وبطاقات الحصص الغذائية من بلد إلى آخر وداخل البلدان ذاتها. ويختلف أيضا دور الحكومات، وإن كان المفهوم بصفة عامة أن المفوضية مسؤولة عن التسجيل وإصدار بطاقات الحصص الغذائية، وإعطاء البرنامج وشركائه المنفذين آخر المعلومات عن قوائم السكان من أجل عمليات توزيع الأغذية.

63- وتعتبر بطاقات الحصص الغذائية وسيلة الحصول على الأغذية. وتولت المفوضية زمام إعادة اعتماد وإصدار هذه البطاقات. غير أن البرنامج رأى في زامبيا إصدار بطاقاته "الداخلية" الخاصة للحصص الغذائية والاحتفاظ بها في مراكز التوزيع⁽⁷⁾.

64- واشتكى اللاجئون من أن تسجيل المواليد يستغرق وقتا طويلا للغاية وأن بعض أفراد الأسر - أو المجموعات الإثنية في حالة الصوماليين في كينيا - قد شطبوا من بطاقات الحصص الغذائية. ولم يطرح أي منهم مع ذلك مسألة رفع أسماء الموتى من قوائم الحصص الغذائية.

65- ويندرج تسجيل اللاجئين وإصدار بطاقات الحصص الغذائية ضمن مسؤولية المفوضية والحكومات. وفي إطار المشروع التجريبي، ازدادت مطالبة البرنامج بالدقة في أعداد السكان من أجل عمليات توزيع الأغذية. وعلى المفوضية والبرنامج العمل معا لتسوية المسائل المتعلقة بالتسجيل أو بطاقات الحصص الغذائية.

قضايا الجنسين

66- الوثائق الأساسية الصادرة في إطار المشروع التجريبي هي مذكرة التفاهم المنقحة ورسائل التفاهم بين الحكومات والبرنامج والمفوضية. واتساقا مع التزامات البرنامج المعززة تجاه النساء، تدعم الوكالتان كلتاهما دور النساء في أوضاع اللاجئين، ولا سيما عمليات توزيع الأغذية. ويظهر اسما عائل الأسرة والزوجة في التسجيلات والاعتمادات الجديدة، ويرد اسما الزوج والزوجة في بطاقة الحصص الغذائية باعتبارهما شريكين في الحصول على هذه الحصص. وتشجع المفوضية والبرنامج النساء على أن يكنّ المتلقي الرئيسي للمعونة الغذائية.

67- ويبدل البرنامج والمفوضية جهودهما من أجل تعيين مزيد من النساء في وظائف المسؤولية في إدارة المخيمات وتوزيع الأغذية. ونادرا ما ترأس النساء لجان اللاجئين، وإن كانت في الغالب تتولى منصب النائب أو المساعد.

68- ويقدم البرنامج السلع الغذائية لتشجيع النساء على الاشتراك في التعليم، والقضايا الجنسانية، والتنمية، وتنظيم الأسرة، والتدريب في مجال الصحة والتغذية.

التدريب وبناء القدرات

69- أيدت المفوضية والبرنامج وشركاؤهما بناء قدرات اللاجئين من خلال التدريب في جميع البلدان الخمسة؛ ويشمل ذلك تحديد الاختصاصات في مجال إدارة شؤون اللاجئين، بما في ذلك لجان الأغذية. وعلى البرنامج والمفوضية والحكومات والشركاء المنفذين تنظيم حلقات عمل لاستعراض أدوار ومسؤوليات لجان المخيمات؛ ويجب أن يكون التدريب على الرصد والإبلاغ مستمرا، وأن يتكرر إذا حدث تغيير في عضوية لجان الأغذية أو أجريت انتخابات.

70- وقد نظمت المفوضية حلقات عمل دورية في مجال الحماية في معظم البلدان في فترة المشروع التجريبي، حضرها مشاركون من البرنامج والحكومات واللاجئين والمجتمعات المضيفة والشركاء المنفذين. وتحتاج حلقات العمل هذه إلى تكرارها سنويا.

⁽⁷⁾ يؤخذ من رد المكتب القطري لزامبيا على نسخة أولية من هذا التقرير أن مسألة إصدار البرنامج لبطاقات للحصص الغذائية قد نوقشت مع المفوضية والحكومة والشركاء المنفذين في الميدان. والمقصود بالبطاقة تسجيل المعلومات الواردة من المفوضية والحكومة وفي بطاقات هوية اللاجئين. ولا تحل هذه البطاقة محل بطاقة الهوية التي تعتبر مستند الحماية الأساسي لحاملها. ومن شأن بطاقات الحصص الغذائية مساعدة الشركاء المنفذين على الإشراف بدرجة أكبر على عمليات توزيع الأغذية، وتحسين مسؤوليتهم أمام البرنامج، والمساعدة في تحديد اللاجئين المستحقين للحصص الغذائية غير من يُعتبرون مكتفين ذاتيا بعد موسمين ناجحين للحصاد. ولا توافق المفوضية على هذا النهج: إذ ترى أن إدراج بيانات شخصية في بطاقة المستفيد يمكن أن تكون له على حاملها عواقب تتصل بالحماية.



- 71 ويتعين على وكالتي الأمم المتحدة كلتيهما العمل معا ومع شركاء آخرين لدعم التدريب في مجال المسائل الجامعة المتمثلة في القضايا الجنسانية، والعنف الجنسي والقائم على النوع، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والتقييمات المشتركة.
- 72 ويمكن لكلتا الوكالتين، بقيادة المفوضية، المشاركة في حملات التوعية لغرض الإعادة إلى الوطن، التي يمكن أن تشمل تدريب اللاجئين العائدين على الانتباه إلى الألغام.



الملحق: جدول موجز للمشروعات التجريبية الخمسة لتوزيع الأغذية

البلد	باكستان	سيراليون	أوغندا	زامبيا	كينيا
المشروع التجريبي منذ	2003/1/1 إلى منتصف 2004	1 مارس/آذار 2003	1 أبريل/نيسان 2003	1 يناير/كانون الثاني 2004	1 أبريل/نيسان 2004
قبل المشروع التجريبي	<ul style="list-style-type: none"> الإقليم الحدودي الشمالي الغربي: 7 مخيمات بالوخستان: 7 مخيمات إدارة الأغذية: في الإقليم الحدودي الشمالي الغربي: البرنامج ذاته. في بالوخستان: شركاء منفذون يعينهم البرنامج. توزيع الأغذية: في الإقليم الحدودي الشمالي الغربي: 5 شركاء منفذين. في بالوخستان: شريكان منفذان. 	<ul style="list-style-type: none"> 7 مخيمات 4 وكالات إمداد مسؤولة عن كامل سلسلة الأغذية (تعاونية الإغاثة الأمريكية في كل مكان، المنظمة الدولية للرؤية العالمية، خدمات الإغاثة الكاثوليكية، البرنامج). اضطلعت تعاونية الإغاثة الأمريكية في كل مكان والمنظمة الدولية للرؤية العالمية وخدمات الإغاثة الكاثوليكية بإدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. تعاقد البرنامج من الباطن مع اثنين من الشركاء المنفذين لتوزيع الأغذية. 	<ul style="list-style-type: none"> 11 مخيما في الـ 11 مخيما جميعا كان هناك شريك منفذ واحد يتولى إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. جرى الإبقاء على خدمات 5 شركاء منفذين. 	<ul style="list-style-type: none"> 6 مخيمات في 4 مخيمات كان هناك شريك منفذ واحد يتولى إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. في مخيمين تولى البرنامج مسؤولية إدارة الأغذية وشريكان منفذان مسؤولية توزيع الأغذية. 	<ul style="list-style-type: none"> مخيما يدير البرنامج الأغذية في نقطتي تسليم أماميتين. يتولى شريكان منفذان مسؤولية توزيع الأغذية في نقطتي تسليم نهائيتين.
بعد المشروع التجريبي	<ul style="list-style-type: none"> الإقليم الحدودي الشمالي الغربي: 7 مخيمات بالوخستان: 6 مخيمات في الإقليم الحدودي الشمالي الغربي: البرنامج ذاته. في بالوخستان: شركاء منفذون يعينهم البرنامج. توزيع الأغذية: في الإقليم الحدودي الشمالي الغربي: 4 شركاء منفذين. في بالوخستان: شريك منفذ واحد للمخيمات الستة. 	<ul style="list-style-type: none"> 8 مخيمات حل البرنامج محل جميع الوكالات الأربع للإمداد بالأغذية. داخل المخيمات الثمانية يتولى شريك منفذ واحد إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. تعاقد البرنامج للمخيمات الثمانية مع 5 شركاء منفذين. 	<ul style="list-style-type: none"> 11 مخيما في الـ 11 مخيما جميعا كان هناك شريك منفذ واحد يتولى إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. جرى الإبقاء على خدمات 5 شركاء منفذين ولكن فقط كانوا موجودين قبل المشروع التجريبي. 	<ul style="list-style-type: none"> 6 مخيمات انخفضت بعد ذلك إلى 5 الحالة كما هي في 4 مخيمات كان هناك شريك منفذ واحد يتولى إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية. في مخيمين تولى البرنامج مسؤولية إدارة الأغذية وشريكان منفذان مسؤولية توزيع الأغذية. 	<ul style="list-style-type: none"> مخيما الحالة كما هي يدير البرنامج الأغذية في نقطتي تسليم أماميتين يتولى شريكان منفذان مسؤولية توزيع الأغذية في نقطتي تسليم نهائيتين.
ملاحظات	<ul style="list-style-type: none"> في الإقليم الحدودي الشمالي الغربي ظلت إدارة الأغذية تحت مسؤولية البرنامج. الحدث على خفض عدد الشركاء المنفذين. 	<ul style="list-style-type: none"> في 5 مخيمات كان الشريك المنفذ المسؤول عن إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية هو نفسه مدير المخيم الذي عينته المفوضية. الحدث على تعيين شريك منفذ يتولى إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية ويكون أيضا مديرا للمخيم. 	<ul style="list-style-type: none"> في عام 2005 انخفض عدد الشركاء المنفذين إلى 4. 	<ul style="list-style-type: none"> في 1 يوليو/تموز 2005 حوّل البرنامج إدارة الأغذية في مخيمين إلى الشركاء المنفذين اعتبارا من 1 يوليو/تموز 2005 تولى شريك منفذ واحد مسؤولية إدارة الأغذية وتوزيع الأغذية في الـ 5 مخيمات جميعا. 	<ul style="list-style-type: none"> في 2003/7/1 نقلت إدارة الأغذية في نقطة التسليم الأمامية في داداب من تعاونية الإغاثة الأمريكية في كل مكان إلى البرنامج.

