تحديث لسياسة البرنامج بشأن شبكات الأمان

WFP

wfp.org

مشاورة غير رسمية

19 مارس/آذار 2012

برنامج الأغذية العالمي

روما، إيطاليا

أولاً – الأساس المنطقي

مقدمة

1- عرض **البرنامج** في أكتوبر/تشرين الأول 2004 سياسته بشأن شبكات الأمان كمجموعة فرعية من تدخلات الحماية الاجتماعية. وحدَّدت الوثيقة أدوار **البرنامج** وخبراته في شبكات الأمان القائمة على الغذاء، وأرست أسس سياسات انخراط **البرنامج** في هذا المجال.[1] وبينما لم تفقد مجموعة من الاعتبارات التي حددتها تلك الوثيقة أهميتها حتى الآن فقد أكدت مختلف التطورات العالمية والداخلية الحاجة إلى إعادة النظر في أُطر السياسات القائمة.

2- من ذلك مثلاً أن مصادر المخاطر الجديدة أدّت إلى مفاقمة الأنماط القائمة منذ أمد بعيد. وتشمل هذه المخاطر الجديدة ارتفاع وتقلب أسعار الأغذية، وازدياد وتيرة وحجم الكوارث المتصلة بالطقس، والأزمات الممتدة، والتوسع الحضري السريع، وتقويض النسيج الاجتماعي جراء جوائح من قبيل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز واتساع التفاوتات. ويؤثر ذلك بشكل خاص على السكان الذين يفتقرون إلى سُبل الوصول إلى أي شكل من أشكال النقل العام، ويشمل هؤلاء السكان 70 في المائة تقريباً من الأسر في جنوب آسيا و80 في المائة في أفريقيا جنوب الصحراء.[2]

3- وسعياً إلى مواجهة هذه التحديات، دعا الإعلان النهائي الرفيع المستوى لمؤتمر قمة مدينة 'كان' إلى "... برامج شبكات الأمان للتصدي للجوع ونقص التغذية"، وأوصت خطة عمل سول ببذل جهود من أجل "... دعم البلدان النامية في تدعيم وتعزيز برامج الحماية الاجتماعية". ومن الأولويات الرئيسية التي حددها الفريق العامل الإنمائي لمجموعة العشرين "... دعم السكان الضعفاء في مواجهة الصدمات من خلال نُظم الحماية الاجتماعية" بينما تؤكد الوثيقة الختامية لمؤتمر بوسان أهمية "... نُظم الحماية الاجتماعية للمجتمعات المحلية المعرَّضة للمخاطر".[3] وساهمت حركات قارية من قبيل نداء ليفنغستون إلى العمل تحت رعاية الاتحاد الأفريقي وما أعقبه من إعلانات في حفز التزامات الحكومات بالتمويل.

4- وتستند هذه المبادرات إلى دراسات تجريبية قوية.[4] من ذلك مثلاً أن تقريراً شاملاً أجراه فريق التقييم المستقل في البنك الدولي خلص إلى أن الأدلة على شبكات الأمان "... أقوى من الأدلة في معظم مجالات السياسة الاجتماعية الأخرى" وأن "... كل تدخل له آثاره الإيجابية على الأهداف الأصلية المحددة في البرامج".[5] ونتيجة لذلك قام الكثير من البلدان المنخفضة الدخل مؤخراً بإدخال شبكات أمان وطنية وتوسيع شبكات الأمان القائمة. وتعكف الاقتصادات الناشئة على تطوير ما لديها من نُظم للحماية الاجتماعية، مستفيدة في كثير من الأحيان من الدروس المستخلصة من الجيل الأول من برامج التحويلات النقدية المشروطة. واتُخذت مبادرات للتعلم بين بلدان الجنوب وأنشئت محاور بحثية، مثل المنتدى الأفريقي للحماية الاجتماعية، ومركز الحماية الاجتماعية، وشبكة الحماية الاجتماعية للبلدان الأمريكية، ومركز الامتياز التابع **للبرنامج** في البرازيل.

---

[1] برنامج الأغذية العالمي وشبكات الأمان القائمة على الغذاء: المفاهيم والتجارب وفرص البرمجة في المستقبل. الوثيقة WFP/EB.3/2004/4-A.

[2] البنك الدولي. 2011. *أطلس الحماية الاجتماعية*. واشنطن العاصمة.

[3] الإعلان النهائي لمؤتمر قمة كان، 2011، الصفحة 16؛ وتوافق آراء سول بشأن التنمية الهادفة إلى تحقيق النمو المشترك، 2010، المرفق الثاني، الصفحة 7، ومؤتمر مجموعة العشرين الذي عقد في فرنسا في عام 2011، تقرير الفريق العامل المعني بالتنمية لعام 2011، الصفحة 11؛ وشراكة بوسان من أجل التعاون الإنمائي الفعال، 2011، الوثيقة الختامية، الصفحة 8.

[4] من أمثلة ذلك *Journal of Nutrition*، 140 (1) و*Development Policy Review* ، 29 (5).

[5] فريق التقييم المستقل، 2011. *Evidence and Lessons Learned from Impact Evaluations on Social Safety Nets* ، الصفحة 3. البنك الدولي، واشنطن العاصمة.

5- ويتجلى الدور الرائد **للبرنامج** كممارس عالمي في مجال شبكات الأمان من خلال طبيعة وحجم عملياته على مدى العقود الفائتة وأعطى تحول **البرنامج** الاستراتيجي إلى وكالة للمساعدة الغذائية زخماً إضافياً لتلك الجهود. وكما تؤكد خطة **البرنامج** الاستراتيجية للفترة 2008-2013، "من خلال إدراج المساعدة في استراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية، فإن شبكات الأمان تساعد (...) الحكومات على وضع نُظم مستدامة للمساعدة الغذائية".[6] وتنشأ فرص جديدة للشراكات ومبادرات التعلم وأنشطة الدعم التقني من خلال ما يعقب ذلك من استخدام مرن لوسائل متعددة، بما في ذلك الأغذية والقسائم والتحويلات النقدية. وكانت مبادرات تعزيز جودة البرامج وحفز النُهج محلياً وتنمية القدرات قوة دافعة وراء دعم **البرنامج** لشبكات الأمان.

6- ولا تتطرق هذه الورقة كثيراً إلى إطار سياسة **البرنامج** ولكنها بدلاً من ذلك تعيد النظر في نهج **البرنامج** إزاء شبكات الأمان على ضوء الأدلة والتجارب والدروس المستخلصة من الأعمال التحليلية والمشاركة العملية. وتسعى هذه الورقة عموماً إلى توضيح مفاهيم شبكات الأمان والحماية الاجتماعية وتوضيح كيفية ارتباطها بأنشطة **البرنامج**، وتحدد في الوقت ذاته أدوار **البرنامج** وفرصه وتحدياته في دعم وتعزيز نُظم شبكات الأمان الوطنية.

المبادئ والدروس المستفادة

7- استخلصت عدة دروس من تنفيذ سياسة **البرنامج** لعام 2004 ومن خبرته الدولية على النطاق الأوسع. ويمكن أن تمثل هذه الدروس المهمة مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تثري دور **البرنامج** في شبكات الأمان من أجل الأمن الغذائي والتغذوي. وتشمل الدروس والمبادئ ما يلي:

- *فهم السياق*. ينبغي أن تخضع شبكات الأمان لقيادة محلية، وينبغي تكييفها مع السياقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتنوعة، وبما يتفق مع قدراتها المالية والمؤسسية والتقنية والإدارية.
- *تقييم البرامج المتاحة والاستفادة من جوانب النجاح*. من المهم بشكل خاص في البلدان المنخفضة الدخل وضع الركيزة الأساسية التي تستند إليها شبكات الأمان. ويشمل ذلك تحديد وتقييم البرامج المتاحة وأدائها النسبي. وهذا هو السبيل للاستفادة من الهياكل القائمة وأفضل الممارسات المتبعة بدلاً من إيجاد عمليات موازية.[7]
- *ضمان التنسيق وإمكانية التنبؤ*. تتطلب شبكات الأمان مستوى كبيراً من التنسيق المؤسسي، لا سيما بين الوزارات وبين السلطات المركزية والمحلية، وبين الحكومات والشركاء الدوليين. وينبغي أن تستند شبكات الأمان إلى دعم يمكن التنبؤ به للتغلب على التحديات الطويلة الأجل، كما تحتاج إلى مرونة تمكنها من التكيُّف مع الظروف المتغيرة.
- *التركيز على الفئات الأشد ضعفاً*. تمثل شبكات الأمان عنصر الحماية الاجتماعية الموجّه إلى أشد الأفراد احتياجاً. على أنه ينبغي الانتباه إلى الأبعاد المتعددة للفقر واتساقه النسبي في الكثير من السياقات، وأن التعرض لأحد المخاطر، مثل سوء التغذية، قد لا يرتبط بالتعرض للمخاطر في الأبعاد الأخرى، مثل فقر الدخل.
- *التركيز على النُظم*. يركز أهم درس مستفاد على أهمية إنشاء شبكات الأمان قبل وقوع الأزمات.[8] ويتطلب ذلك نُظم شبكات أمان فعالة وليس مشروعات منعزلة. وينطوي أي نظام وطني على دمج مختلف الأنشطة- التقدير

---

[6] الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** (2008-2013) (WFP/EB.1/2008/5-A/1/Rev.1)، الصفحة 19، الفقرة 46، روما.

[7] من ذلك مثلاً أن ما يقدر بنحو 45 في المائة من برامج شبكات الأمان في أفريقيا جنوب الصحراء ليست جزءاً من الهياكل الحكومية (البنك الدولي 2011).

والتصميم والتنفيذ والرصد والتقييم- تدريجياً في إطار متسق للسياسات، بما في ذلك آليات مؤسسية واضحة، وترتيبات تمويلية، وترتيبات قوية لإدارة المعلومات، مثل قواعد البيانات المتكاملة عن المستفيدين، وتكوين صلات بالمبادرات الأخرى. وفيما يلي الفوائد التي يحققها النهج القائم على النُظم:

- *الحد من مخاطر الكوارث والحاجة إلى الاستجابة للطوارئ*. عندما توضع نُظم أساسية، يمكن للبلدان أن تقلص المدة والموارد اللازمة للاستجابة لحالات الطوارئ عن طريق زيادة حجم التحويلات القائمة مثلما في البرازيل والمكسيك، وتوسيع نطاق التغطية في البرامج القائمة مثلما في الفلبين وملاوي، أو تقديم تحويلات لمرة واحدة إلى المستفيدين المسجلين مثلما في شيلي. وبعبارة أخرى فإن شبكات الأمان باتت تشكل منطلقات لتقديم المساعدة المسبقة والمتعددة السنوات مقابل المساعدة اللاحقة. ومن شأن ذلك أن يجعل شبكات الأمان جزءاً لا يتجزأ من جدول أعمال الحد من مخاطر الكوارث والتأهب لها مثلما في برنامج شبكات الأمان الإنتاجية في إثيوبيا. [9]
- *تعزيز فعالية وكفاءة العمليات*. تساعد نظم الاستهداف المؤسسية وآليات التسليم وقواعد بيانات المستفيدين المتكاملة وأدوات الرصد والتقييم على تحديد الثغرات في نطاق التغطية، والحد من ازدواجية الجهود، وتحسين التنسيق. [10] وتعتبر الجهود الجارية لتعزيز النُظم القائمة في بنغلاديش وكينيا مثالاً يوضح هذه النقطة.
- *تحقيق التكامل بين مختلف مكونات الحماية الاجتماعية*. يمكِّن النظام من الربط بين مختلف مكوناته وإيجاد حلقة وصل بينها. مثال ذلك أن بلداناً مثل كولومبيا قد استفادت من **البرنامج** الوطني للتحويلات النقدية المشروطة في توفير التأمين الصحي للمستفيدين. وفي باكستان، استُغلت هياكل مساعدات الإغاثة لتوفير الدعم في مجال الإنعاش والتعمير للأسر المستهدفة.

- *المساءلة والانفتاح على التعلم*. ينبغي تحسين شبكات الأمان وصقلها باستمرار. ويشمل ذلك إنشاء عمليات تشاورية وإجراء تقييم منهجي، وترجمة الأدلة إلى تحسينات في التنفيذ، وتوليد بيانات مفتوحة ويسهل الوصول إليها لتعزيز المساءلة تجاه المستفيدين، والمجتمع المدني، والحكومات، والشركاء الإنمائيين.
- *تعزيز الملكية والعقود الاجتماعية*. يشكل ضعف العقود الاجتماعية بين المواطنين والدول في كثير من الأحيان عاملاً رئيسياً وراء إشعال الاضطرابات وعدم الاستقرار. وتشكل شبكات الأمان جزءاً أساسياً في العقود الاجتماعية، ولا بد أن تعزز ملكية الأولويات الوطنية والاتساق معها. [11] ومن العناصر المهمة لإضفاء شكل رسمي على العقود الاجتماعية ترجمة الالتزام إلى تشريعات. من ذلك مثلاً الإطار القانوني الأخير للحماية الاجتماعية في موزامبيق، أو البرنامج الوطني للنقد من أجل العمل في الهند الذي صدر تكليف به بموجب القانون الوطني للمهاتما غاندي لضمان العمل في الريف.

---

[8] Kanbur, R. 2010. *Protecting the Poor Against the Next Crisis*. Cornell University, Ithaca, New York, USA.

[9] سياسة **البرنامج** للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها: بناء القدرة على الصمود والأمن الغذائي (WFP/EB.2/2011/4-A). انظر أيضاً التوصيات المطروحة من اللجنة المعنية بالزراعة المستدامة وتغيُّر المناخ (2011) *تحقيق الأمن الغذائي في وجه تغيُّر المناخ* (الصفحتان 10-11).

[10] مثال ذلك أن **البرنامج** المكسيكي الرائد للتحويلات النقدية المشروطة المعروف باسم برنامج الفرص قد حل محل 15 من البرامج التي كانت موجودة من قبل (Levy, S. 2007. Progress Against Poverty Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program. Brookings Institution Press. Washington, DC).

[11] منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. 2009. Making Economic Growth More Pro-Poor: The Role of Employment and Social Protection. *In* OECD. *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*. Paris.

- *تعزيز مسارات التنمية الشاملة*. تكشف الأدلة عن أن شبكات الأمان تمثل استثماراً في النمو الاقتصادي[12] (الإطار 1). وبالرغم من أن شبكات الأمان قد تتطلب مفاضلات فإن الطرق المتعددة التي يمكن بها إطلاق الطاقات الإنتاجية الكامنة تحدث تحولاً رئيسياً في النموذج نحو إدراك الترابط الوثيق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية بمرور الوقت والدور المحوري لشبكات الأمان في هذين الميدانين.

الإطار 1: شبكات الأمان باعتبارها استثماراً في النمو الاقتصادي

تكشف استنتاجات الدراسات التجريبية وتقييمات الأثر* عن أن شبكات الأمان يمكن عندما تصمم تصميماً جيداً أن تحفز النمو الاقتصادي بعدة طرق، منها ما يلي:

- *مراكمة رأس المال البشري*، لا سيما من خلال الاستثمارات المبكرة لتحسين النمو الإدراكي، والتحصيل الدراسي، وإنتاجية العمل، وترتبط هذه العوامل مجتمعة بزيادة الدخل عندما يكبر الشخص.
- *حماية رأس المال البشري في أثناء الأزمات*، حيث احتمالات الإصابة بسوء التغذية بين الأطفال الذين يولدون في أوقات الأزمات تكون أكبر منها بين الأطفال الذين يولدون في سنوات تنعدم فيها الأزمات، وما يصاحب ذلك من عاهات لا سبيل إلى إصلاحها في إمكاناتهم الاجتماعية - الاقتصادية على الأجل الطويل.
- *تحسين إدارة المخاطر*، بما في ذلك التحويلات التي يمكن التنبؤ بها للسماح للأسر بالمجازفة والتماس فرص كسب العيش التي تدر عليهم دخلاً أكبر والتي لولا ذلك لما أمكنهم تحمل تكاليف الاستفادة منها.
- *التخفيف من بعض إخفاقات السوق*، مثل تحقيق التكامل بين الأسواق من خلال بناء الهياكل الأساسية ودعم أفقر الأسر غير المؤهلة للحصول على ائتمانات أو الوصول إلى التأمين، وتحقيق أثر مضاعف في الاقتصادات الجامدة.
- *تعزيز الإنصاف*، لأن التفاوتات الأوَّلية الكبيرة تكبت النمو والحد من الفقر على الأجل الأطول. وبالتالي فإن الحاجة إلى تدخلات من أجل "تهيئة فرص متكافئة" تعزز التماسك الاجتماعي وتقلل من تفاوت الفرص.

* E.g., Barrientos, A. 2012. Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out? World Development 40(1): 11–20 Alderman, H. & Hoddinott, J. 2009. Growth-Promoting Social Safety Nets. In von Braun, J., Vargas Hill, R. & Pandya-Lorch, R. (eds.) The Poorest and Hungry. Assessments, Analyses, and Action. IFPRI. Washington DC.

المفاهيم والتعاريف

8- تتعدد الآراء حول نطاق وتعريف شركات الأمان. وقد تنشأ اختلافات بسبب صعوبة الموضوع نوعاً ما وطابعه الشامل وبسبب المصطلحات الذائعة وربما المضللة وكذلك، إلى حد ما، بسبب تضارب آراء الجهات الفاعلة بشأن دور الحكومات والسياسة العامة في التنمية (الإطار 2). ومع ذلك فقد نشأت أيضاً أرضية مشتركة. ولذلك يزداد توافق الآراء في تعريف شبكات الأمان بأنها *تحويلات رسمية أو غير رسمية غير قائمة على الاشتراكات تقدَّم إلى الأشخاص المعرَّضين للفقر وسوء التغذية وأشكال الحرمان الأخرى أو يعيشون فيها*. ولذلك لا تتطلب شبكات الأمان أي مدفوعات من المستفيدين، مثل أقساط الاشتراكات للحصول على تأمين، ويمكن تقديمها في صورة تحويلات عامة أو خاصة.[13]

[12] يمكن تقسيم شبكات الأمان في بعض الأحيان إلى شبكات أمان "إنتاجية" و"اجتماعية". غير أن هذا التصنيف قد يكون مضللاً لأن كل شبكات الأمان يمكن أن تكون إنتاجية، ولكن بطرق وأشكال مختلفة (انظر الإطار 1).

[13] التحويلات العامة تقدَّم رسمياً من الحكومات أو الدول، ويمكن تمويلها من مصادر محلية مثل إيرادات الضرائب، ومن مصادر خارجية مثل الجهات المانحة والوكالات الدولية أو بالجمع بينهما. ويمكن تقديم التحويلات الخاصة بصورة غير رسمية وذلك مثلاً من خلال ترتيبات المشاركة الاجتماعية، أو التحويلات المالية، أو رسمياً من خلال معاملات السوق مثل منتجات التأمين الصحي.

الإطار 2: استخدام مصطلحات مختلفة للإشارة إلى نفس الأدوات

تشير مصطلحات "شبكات الأمان" و"التحويلات الاجتماعية" و"المساعدة الاجتماعية" جميعاً إلى التحويلات غير القائمة على اشتراكات. بيد أن تعبير "شبكات الأمان" يبعث في بعض الأحيان على عدم الارتياح. ولعل ذلك راجع إلى صعوبات ترجمة هذا المصطلح إلى بعض اللغات، وربما ما يوحي به هذا التعبير من صورة مزعجة لأشخاص يسقطون في شبكة، أو ارتباطه بتدابير تعويضية صارمة. وبينما قد تتباين المصطلحات التي تستخدمها الجهات الفاعلة من المهم أن ندرك أنها جميعا تدل في جوهرها على نفس مجموعة أدوات الحماية الاجتماعية.

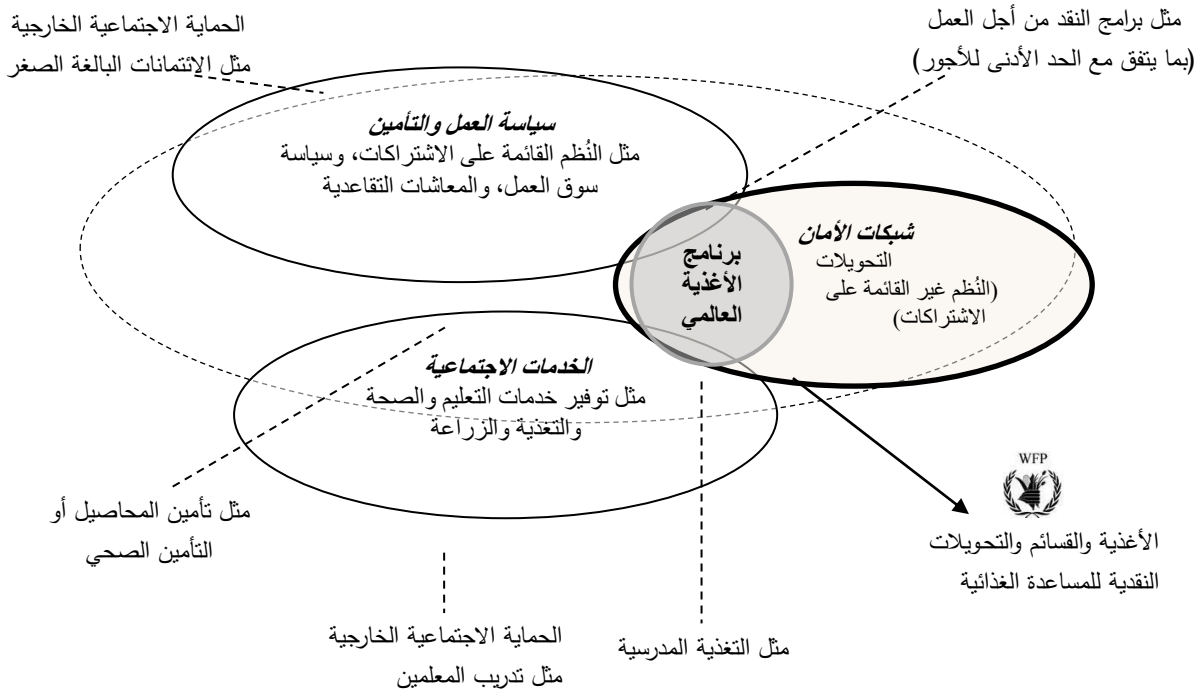
9- ووفقاً للمعايير الدولية،[14] يمكن تصنيف تحويلات شبكات الأمان إلى الفئات الثلاث التالية:

- *التحويلات المشروطة* التي يتوقف تقديمها على سلوك مطلوب من المستفيدين، مثل الوجبات المدرسية والحصص الغذائية المنزلية والغذاء من أجل التدريب.
- *التحويلات غير المشروطة* التي تزوِّد الأشخاص المحتاجين بالدعم المباشر دون أن يقابل ذلك أنشطة متبادلة مثل التوزيع العام.
- *الأشغال العامة والمجتمعية* التي يمكن، تبعاً لمستوى التعقد التقني، أن تتراوح بين أنشطة كسب العيش البسيطة التي تتطلب عمالة كثيفة مثل صيانة الطرق الفرعية وبرامج إنشاء الأصول التي تتسم بتعقيدات أكبر وتتطلب جودة أعلى، مثل البرامج المرتبطة بإدارة الموارد الطبيعية.

10- على أن شبكات الأمان ليست سوى مكون واحد من نُظم الحماية الاجتماعية الأوسع. وتشمل الحماية الاجتماعية أيضاً التدخلات العمالية والتدخلات المرتبطة بالتأمين، مثل التأمين الصحي والمعاشات التقاعدية ومختلف سياسات العمل، وتقديم الخدمات الاجتماعية كجزء من السياسات القطاعية للتعليم والتغذية والصحة وغيرها من القطاعات. ويتجاوز نطاق ومدى خدمات العمل/التأمين والخدمات العمالية في كثير من الأحيان الحماية الاجتماعية، بما في ذلك تدخلات من قبيل الائتمانات الصغيرة أو تدريب المعلمين. وإجمالاً فإن المكونات العامة الثلاثة للحماية الاجتماعية، وهي شبكات الأمان، وخدمات العمل/التأمين والخدمات الاجتماعية، ترتكز في كثير من الأحيان إلى حقوق وتشريعات، مثل الحد الأدنى للأجور. ويبين الشكل 1 مكونات الحماية الاجتماعية وأمثلة من الأنشطة التي توضح ذلك.

[14] Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E. & Ouerghi, A. 2008. For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. World Bank, Washington, DC.

الشكل 1: مكونات الحماية الاجتماعية



المصدر: نقلاً عن Gentilini and Omamo، 2011 [15]

11- ويمكن تفسير مجموعة كبيرة من تدخلات **البرنامج** بأنها شبكات أمان. وأكدت المنتديات الدولية والتحليلات على نطاق واسع أهمية دور أنشطة **البرنامج** في شبكات الأمان (الإطار 3). وتبعاً لأهداف البرامج وتصميمها فإن بعض هذه الأنشطة قد يتقابل في شبكات الأمان والخدمات الاجتماعية القطاعية في الشكل 1، مثل التغذية المدرسية التي تدخل ضمن السياسات الوطنية للتعليم؛ وتتداخل أنشطة أخرى مع شبكات الأمان والعمل/التأمين، مثل أنشطة تهيئة فرص عمل مضمونة. واستأثرت برامج التحويلات المشروطة وغير المشروطة والأشغال العامة/المجتمعية في عام 2010 بنحو 21 و59 و20 في المائة على التوالي من حافظة **البرنامج**[16].

[15] Gentilini, U. & Omamo, S.W. 2011. Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World. *Food Policy*, 36 (3): 329-340.

[16] ازدادت التحويلات غير المشروطة منذ عام 2005 بنسبة بلغت تقريباً 15 نقطة مئوية في حافظة **البرنامج** بعد تنفيذ سياسة عام 2004 لأول مرة، وهو ما يعبّر عن هبوط نسبي بلغ 10 نقاط مئوية في التحويلات المشروطة و5 نقاط مئوية في الأشغال العامة.

الإطار 3: مبادرات مختارة مرتبطة بشبكات الأمان التي يشترك فيها البرنامج

اشترك **البرنامج** في السنوات الأخيرة في العديد من المبادرات الدولية المتعلقة بشبكات الأمان والحماية الاجتماعية. وشملت هذه المبادرات منتديات سنوية، مثل منتدى التعلم للحماية الاجتماعية فيما بين بلدان الجنوب بدعم من البنك الدولي (2005-2011) وسلسلة ندوات التوضيح والتبليغ المتعددة الوكالات في مجال الحماية الاجتماعية (2006-2011). وساهم **البرنامج** أيضاً في مبادرات مشتركة، مثل مبادرة الأمم المتحدة لمنح الحد الأدنى من خدمات الحماية الاجتماعية، وأعمال الحماية الاجتماعية لشبكة مكافحة الفقر التابعة للجنة المساعدة الإنمائية في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والفريق العامل المعني بتنمية الحماية الاجتماعية التابع لمجموعة العشرين. وشارك **البرنامج** في أكثر من اثني عشر مؤتمراً دولياً بشأن شبكات الأمان، والكثير من المبادرات الوطنية. وبالإضافة إلى ذلك فقد استضاف **البرنامج** حلقتي عمل عالميتين حول شبكات الأمان في عام 2009 وعام 2011 بمشاركة من خبراء دوليين وأكاديميين وممارسين. وشارك نحو 50 موظفاً من **البرنامج** فيما بين عامي 2004 و2011 في التدريب الذي يجريه البنك الدولي في مجال شبكات الأمان. وتشمل أمثلة منشورات **البرنامج** المختارة ومواده المتعلقة بشبكات الأمان ما يلي:

- **البرنامج**، 2011، "برنامج الأغذية العالمي وشبكات الأمان: مذكرة لتوجيه السياسات"؛
- **البرنامج** ومجموعة بوسطن الاستشارية، 2011، "تقييم شبكات الأمان: تحليل الفوائد والتكاليف وأفضل الممارسات"؛
- **البرنامج**، 2010 "البُعد التغذوي لشبكات الأمان الاجتماعي في أمريكا الوسطى والجمهورية الدومينيكية"؛
- **البرنامج**، 2009، "دراسة للإعانات الغذائية وشبكات الأمان على نطاق إقليم الشرق الأوسط ووسط آسيا وشرق أوروبا: فرص دعم القدرات"؛
- **البرنامج**، 2007، "الحماية الاجتماعية والأمن البشري للسكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي المزمن في البلدان التي ترتفع فيها معدلات انتشار فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز".

وتشمل التحليلات الأخرى: Gentilini, U. & Omamo, S.W. 2009. *Unveiling Social Safety Nets.* WFP Occasional Paper No. 20; and Bundy, D. Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M. & Blake, L. 2009. *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development and the Education Sector.* World Bank and WFP.

12- على أنه قد لا يكون من الملائم، كما جاء في التقييم الاستراتيجي الذي أُجري مؤخراً، مجرد إعادة وصف كل مجموعة أنشطة **البرنامج** بأنها شبكات أمان. [17] مثال ذلك أن شبكات الأمان قد تسعى في كثير من الأحيان إلى تحقيق أهداف أوسع من المساعدة الغذائية، وتشمل في بعض الأحيان أهدافاً عامة ترمي إلى الحد من الفقر أو دعم الدخل. وبالتالي فإن نطاق تدخلات **البرنامج** لا يغطي كل أطياف شبكات الأمان، بل يقتصر على جزء محدود منها. ويقوم **البرنامج** بدور مهم في الحماية الاجتماعية من خلال شبكات الأمان المرتبطة بالمساعدة الغذائية من أجل تحقيق الأمن الغذائي والتغذوي.

13- ويمكن من زاوية أخرى تصنيف بعض الأنشطة على أنها "وسائل" أو "تحويلات" في شبكات الأمان، مثل النقد/الغذاء من أجل العمل، والتغذية المدرسية، ويمكن تصنيف أنشطة أخرى بأنها "وظائف تدعم" شبكات الأمان. وقد تشمل هذه الأنشطة خدمات شاملة، مثل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، أو التوريد، أو اللوجستيات، التي تثري وتدعم تنفيذ الوسائل. وبالمثل فإن الاحتياطيات الغذائية توفر أغذية مشتراه محلياً لدعم برامج شبكات الأمان. ويمكن لمبادرات من قبيل الشراء من أجل التقدم عند دمجها في استراتيجيات الحماية الاجتماعية، مثلما في البرازيل، أن تعزز نُظم شبكات الأمان.

14- ويتطلب أيضاً الاشتراك بدور موثوق في شبكات الأمان اتباع نهج واضح في توفير المساعدة، حيثما أمكن، لبناء ودعم نُظم وطنية. وقد ينطوي ذلك على تحديات وذلك مثلاً في السياقات التي تفتقر إلى نُظم حكومية رسمية أو في الفترات التي تلي مباشرة وقوع صدمات فجائية. وقد لا يعتمد تقديم المساعدة في تلك الحالات على الهياكل المؤسسية القائمة التي تكون

[17] أكد التقييم أن "... الاقتصار على إعادة تسمية المشروعات والبرامج على أنها شبكات أمان أو حماية اجتماعية ستكون لها آثار سلبية على مصداقية **البرنامج**". "تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لدور **البرنامج** في الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان".(WFP/EB.A/2011/7-B)، الصفحة 13.

غير متاحة أو غير كافية أو معطَّلة. وقد يقدَّم الدعم من خلال الترتيبات المؤقتة وغير المتكررة التي رغم أهميتها الحيوية قد لا تنطوي على إمكانات كبيرة في الارتباط بنُظم شبكات الأمان الراسخة على الأجل الأطول.[18]

ثانياً – أدوار وتجارب البرنامج

الأدوار الشاملة والمزايا النسبية

15- يقوم **البرنامج** بالعديد من الأدوار الأساسية في دعم شبكات الأمان الوطنية. وتحدد هذه الأدوار وفقاً لمزايا **البرنامج** النسبية ويمكن عرضها على النحو التالي:

- *جمع وتحليل ونشر المعلومات والبيانات عن المخاطر وهشاشة الأوضاع والأمن الغذائي والتغذية*. ويعتمد ذلك على قدرة **البرنامج** على تحليل المخاطر على المستوى الوطني وعلى مستوى الأسرة، وتقييم حالات الطوارئ أو التقييم الشامل للأمن الغذائي ورسم الخرائط المكانية الجغرافية لتحديد وتفسير إشارات نُظم الإنذار المبكر وإجراء تقييمات محددة لسُبل كسب العيش والأسواق وإمدادات المحاصيل. مثال ذلك أنه في الفترة من عام 2008 حتى عام 2011 أجرى **البرنامج** أكثر من 220 تقييماً، منها 130 تقييماً للأمن الغذائي في حالات الطوارئ، و60 تقييماً للأسواق، و30 تحليلاً شاملاً للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع، من أجل إثراء صنع القرار والبرمجة. وتنفذ تلك الأنشطة في كثير من الأحيان بالشراكة مع معاهد الإحصاء الحكومية، وأثبتت أهميتها في دعم خيارات البرمجة في العديد من برامج شبكات الأمان الوطنية.
- *تصميم شبكات أمان توفر المساعدة الغذائية من أجل تحقيق الأمن الغذائي والتغذوي*. ويشمل ذلك أنشطة مثل استحداث أساليب الاستهداف، وتحديد معايير اختيار التحويلات، واختيار آليات التسليم الملائمة، وتوعية وتعبئة المجتمعات المحلية من خلال النُهج التشاركية، ووضع نُظم للرصد وخطط للطوارئ.
- *تفعيل وتنفيذ شبكات الأمان*. يشمل ذلك أنشطة مرتبطة بالتوريد واللوجستيات وعمليات تسليم وتوزيع الأغذية، والتحويلات النقدية والقسائم للمستفيدين المستهدفين. ويتمتع **البرنامج** بحضور لا نظير له على الأرض بفضل ما لديه من مكاتب في الميدان يبلغ مجموع عددها 410 مكتباً تقريباً. وظل **البرنامج** يقدِّم الأغذية المشتراة في معظمها من البلدان النامية إلى نحو 90 مليون مستفيد في المتوسط سنوياً من خلال قيادته لمجموعة اللوجستيات وشبكته التي تضم أكثر من 500 3 من المنظمات غير الحكومية والشركاء. ويوسِّع **البرنامج** حافظة أنشطته القائمة على التحويلات النقدية بما يتفق مع مبادرة النقد من أجل التغيير في برامجه المعتمدة التي بلغت في عام 2011 نحو 190 مليون دولار أمريكي.
- *تقييم وجمع الأدلة عن شبكات الأمان*. يشمل ذلك تحليل فعالية وكفاءة أدوات المساعدة الغذائية في الأمن الغذائي والتغذوي الأسري وسُبل كسب العيش، بما في ذلك كل مراحل العملية بدءاً من تحليل سلاسل الإمدادات حتى رصد التوزيع النهائي للتحويلات. مثال ذلك أن **البرنامج** قام بجمع أحدث الأدلة عن أداء شبكات الأمان القائمة على الأغذية

[18] تشمل البرامج التي تنطوي على إمكانات محدودة في الارتباط بشبكات الأمان دعم المشردين داخلياً في مناطق شمال أوغندا المتأثرة بالحرب الأهلية في عام 2005، أو المساعدات التي يتم إسقاطها جواً في مناطق الصراع. على أن ذلك لا ينفي وجود شبكات أمان في عمليات مساعدة المشردين داخلياً. مثال ذلك أنه تسنى اتباع نهج مختلف في برامج مساعدة المشردين داخلياً في كولومبيا حيث تلقى المستفيدون مساعدة غذائية ومعلومات عن استحقاقاتهم وإجراءات تسجيلهم وإدراجهم في النظام الوطني، وبالتالي تمكينهم من الوصول إلى برامج شبكات الأمان.

والتحويلات النقدية بالشراكة مع المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية، ومعهد دراسات التنمية، والبنك الدولي، وجهات أخرى.

- *الأنشطة التقنية والتحليلية الشاملة*. تشمل هذه الأنشطة مجموعة من الوظائف، مثل بناء القدرات، والمناصرة، وإسداء المشورة بشأن كل الأنشطة الأخرى بدءاً بالتقدير وانتهاءً بالتقييم. والهدف من ذلك هو تعزيز الملكية، وتعميق الوعي، والتأثير على صنع السياسات في شبكات الأمان الموجَّهة إلى المساعدة الغذائية. ومن ذلك مثلاً أن **البرنامج** قام من خلال وثائق استراتيجياته القطرية العشرين التي صاغها حتى عام 2011 بتكوين شركات أقوى مع الحكومات، وأجرى مشاورات لتحقيق مواءمة أفضل مع استراتيجيات الحد من الفقر وعمليات أُطر الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والاشتراك في وضعها.

16- على أن ثمة أنشطة وسياقات لا يتمتع فيها **البرنامج** بميزة نسبية. مثال ذلك أن **البرنامج** قد لا يتخذ الوضع الأفضل الذي يمكِّنه من تصميم شبكات أمان لأغراض الإيواء، أو تتبع نفقات الخدمات القطاعية، أو استحداث آليات تمويلية شاملة، أو محاكاة الآثار المالية لشبكات الأمان البديلة. وقد يكون للشركاء مزايا نسبية في إجراء هذه الأنشطة، وينبغي النظر إلى أدوار **البرنامج** المهمة وتجاربه ومساهماته وتفسيرها بأنها تكمِّل أنشطة الشركاء.

السياقات والتجارب

17- يعمل **البرنامج** في مجموعة واسعة من السياقات التي تتباين فيها قدرات شبكات الأمان الوطنية.[19] وبالتالي يتعيَّن على **البرنامج** تحديد أدوار تناسب تلك السياقات المتنوعة. واستناداً إلى الأعمال التحليلية، يمكن تصنيف البلدان إلى خمسة أنماط تتراوح بين قدرة محدودة في مجال شبكات الأمان في إطار التصور 'ألف' والقدرة المتقدمة في إطار التصور 'هاء'.

18- وتمثل التصورات الخمسة تطوراً من الإطار الثلاثي المحدد في سياسة عام 2004. وأُدخلت تحسينات على هذا الإطار لكي يعبِّر بشكل أفضل عن مختلف العوامل، بما في ذلك القضايا المعقدة والقضايا السياسية، التي تكمِّل في كثير من الأحيان ما يرتبط بالقدرة التقنية من اعتبارات. والهدف من النموذج المقترح ليس تفتيت الحالة غير المستقرة للحماية الاجتماعية في البلدان أو اقتراح مسارات خطية نحو وضع النُظم، بل يرمي بدلاً من ذلك إلى تيسير تحديد القضايا الرئيسية الناشئة في مختلف السياقات وتوضيحها وعرضها.

التصور 'ألف' – قدرة منخفضة في سياقات غير مستقرة نسبياً

19- يشمل هذا التصور الدول الهشة المنخفضة الدخل والخارجة من الصراع التي تتسم باحتياجاتها المزمنة وتتقلب فيها عموماً الظروف وتحصل على قدر كبير من الدعم الدولي وبدأت فيها الحكومات والجهات الشريكة إرساء أُسس شبكات الأمان استجابة في كثير من الأحيان للصدمات المتكررة. وتشمل أمثلة تلك الدول أفغانستان والسودان وهايتي وليبيريا والنيجر واليمن.

20- ويتعيَّن على **البرنامج** في هذا التصور أن يقوم بالعديد من الأدوار الأساسية في شبكات الأمان. وتشمل هذه الأدوار تقديم مجموعة من وظائف الدعم، مثل إجراء التقديرات، والتصميم، والرصد والتقييم، وقيادة تنفيذ شبكات الأمان الواسعة

[19] تعرَّف القدرات الوطنية هنا بأنها القدرة المالية والمؤسسية والإدارية والتقنية على إدخال أو توسيع أو مواصلة نُظم شبكات الأمان الملائمة. انظر مثلاً Gentilini, U. & Omamo, S.W. 2011. Social Protection 2.0: Exploring Issues, Evidence and Debates in a Globalizing World. *Food Policy*, 36(3): 329–340.

الموجَّهة إلى الأمن الغذائي والتغذية. ويقوم **البرنامج** في هذه السياسات بتسخير حضوره الميداني الواسع وخبرته في إثراء تحسينات برامج شبكات الأمان، مثلما في النيجر واليمن (الإطار 4).

الإطار 4: البرنامج وشبكات الأمان في التصور 'ألف'

تصميم شبكات الأمان في النيجر: تطبيق الدروس المستفادة من الإغاثة والإنعاش وتضييق الهوة بينها

أطلقت حكومة النيجر في عام 2011 سياسة وطنية للحماية الاجتماعية تركز على التحويلات الغذائية وتؤكد أيضاً استخدام البرامج القائمة على التحويلات النقدية. والمؤسسة التي وضعت هذه الاستراتيجية هي وزارة السكان والإصلاحات الاجتماعية التي أنشأت وحدة شبكات الأمان. وتزداد خبرة **البرنامج** في مجال التحويلات النقدية سواءً في حالات الطوارئ أو الإنعاش. ويعتمد جزء من حافظة الأنشطة النقدية **للبرنامج** على أُطر الرصد والتقييم العالية الجودة التي وضعت بالشراكة مع المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية. وساعد **البرنامج** على تنفيذ السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية بطريقتين: 1) في ظل إسناد المسؤولية المؤسسية عن البرامج الموجَّهة إلى الإغاثة لمكتب رئيس الوزراء وإسناد المسؤولية عن برامج الحماية الاجتماعية لوزارة السكان والإصلاحات الاجتماعية، ساعد عمل **البرنامج** مع كلتا الوزارتين على تحسين تضييق الهوة وتحقيق الترابط بين هاتين المؤسستين وما لديهما من تصورات بشأن التعامل مع التحويلات النقدية؛ 2) سعياً إلى إثراء وضع إرشادات برنامجية وطنية مفصَّلة بشأن استخدام شبكات الأمان النقدية في إطار السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية، عمل **البرنامج** والشركاء باستمرار على تقاسم وتبادل القضايا التقنية وممارسات التنفيذ مع وحدة شبكات الأمان، بما في ذلك من خلال المنتدى المحلي لشراكات التحويلات النقدية والتعلم.

تعزيز شبكات الأمان في الدول الهشة: رؤى من اليمن المتأثر بالأزمة

يمثل صندوق الرعاية الاجتماعية أحد أهم شبكات الأمان الوطنية في اليمن. وهذا الصندوق التابع لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل يساعد أكثر من مليون أسرة بتحويلات نقدية شهرية تبلغ 20 دولاراً أمريكياً تقدَّم من خلال شبكة مكاتب البريد الوطنية. وأطلق **البرنامج** في عام 2010 شبكة أمان طارئة مؤقتة لتقديم التحويلات الغذائية، وقدَّمت في عام 2011 أيضاً تحويلات نقدية إلى الأسر التي تعاني بشدة انعدام الأمن الغذائي. وبدلاً من إنشاء شبكة أمان موازية ومختلفة، قام **البرنامج** بتعزيز وتكميل عملية استهداف المستفيدين وقيم التحويلات وطرائق التوزيع في إطار صندوق الرعاية الاجتماعية. ومن ذلك مثلاً أن الاستهداف على مستوى الأسر كان يعتمد على قوائم المستفيدين التي حددها بالفعل صندوق الرعاية الاجتماعية وأضيفت إليها أعداد جديدة جرى تحديدها من خلال دراسة استقصائية أجراها البنك الدولي. واستخدم موظفو التعداد التابعون **للبرنامج** قائمة المستفيدين بعد دمجها لإجراء حملات انتقلت من منزل إلى آخر للتحقق من هويات أفراد الأسر وتوزيع بطاقات الحصص الغذائية من **البرنامج** على المستفيدين المستوفين للشروط. وحدَّدت الحملة ما يقرب من 96 في المائة من الأسر المستهدفة، مؤكدة بذلك صحة قائمة المستفيدين المستهدفين التي وضعها صندوق الرعاية الاجتماعية على الرغم من ضرورة ملاحظة أن هذه العملية لم تحاول إعادة تقييم مدى صحة تصنيف الأسر. ووزَّع **البرنامج** أموالاً نقدية من خلال نفس شبكة مكاتب البريد التي كان يستخدمها صندوق الرعاية الاجتماعية، وهو ما ساهم بالتالي في زيادة تعزيز الطابع التكاملي لتدخلات **البرنامج**. ومن المتوقع في ظل توجه الحكومة إلى تحسين قدرتها والبدء في إدراج مؤشرات أوضح للأمن الغذائي في آلية الاستهداف المستخدمة في صندوق الرعاية الاجتماعية أن يتمكن **البرنامج** من تقليص أنشطة شبكة الأمان الطارئة المؤقتة تدريجياً ونقل المسؤولية عنها إلى صندوق الرعاية الاجتماعية.

التصور 'باء' – قدرة منخفضة في سياقات مستقرة نسبياً

21- لا تزال القدرات في مجال شبكات الأمان في هذه السياقات محدودة نسبياً، رغم ما طرأ عليها من تحسن ملموس. وتموَّل شبكات الأمان في معظمها من مصادر خارجية، وإن كانت حصة الإيرادات المحلية الحكومية آخذة في الازدياد. ويجري إدخال مكونات الحماية الاجتماعية الأخرى، مثل التأمين، إلى جانب توسيع شبكات الأمان القائمة على التحويلات النقدية. وتشمل أمثلة ذلك بنغلاديش وكمبوديا وإثيوبيا وكينيا وموزامبيق والسنغال وأوغندا.

22- وبالرغم من أن الكثير من البلدان التي يشملها التصور 'باء' قد أحرزت تقدماً كبيراً في تعزيز الأمن الغذائي والتغذية فإن الاحتياجات والتحديات لا تزال كبيرة. وبينما يحافظ **البرنامج** على تركيزه القوي على المسائل التشغيلية فهو يعتزم أيضاً القيام بمجموعة مختارة من الأدوار في مجال المشورة التقنية، ودعم صياغة استراتيجيات شبكات الأمان الوطنية، مثلما في كولومبيا وموزامبيق، وإدخال وتوسيع الابتكارات، وتحسين جودة البرامج، والمساعدة عموماً على تشجيع عمليات صنع القرار استناداً إلى الأدلة، مثلما في إثيوبيا. ويعرض الإطار 5 دراسات الحالة المتعلقة بالتصور 'باء'.

الإطار 5: البرنامج وشبكات الأمان في التصور 'باء'

دعم صياغة استراتيجيات الحماية الاجتماعية الوطنية في كولومبيا وموزامبيق

وافقت حكومة كمبوديا الملكية في عام 2011 على الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية من أجل الفقراء والضعفاء للفترة 2011-2015. وتولى مجلس التنمية الزراعية والريفية التابع للحكومة الإمساك بقيادة الجهود الوطنية بدعم من مصرف التنمية الآسيوي والوكالة الأسترالية للتنمية الدولية والوكالة الألمانية للتعاون الدولي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، و**البرنامج**، والبنك الدولي. ووضع إطار استراتيجي من خلال عملية استغرقت سنتين واسترشدت بتحليلات واستعراضات وبحوث تتعلق بتوفر مختلف أدوات التأمين الاجتماعي وشبكات الأمان وأهدافها وأدائها وخيارات الإصلاح. ونوقشت المسودات والنتائج الأوَّلية ونشرت في مشاورات وطنية. واتُخذت مبادرات تحت رعاية الفريق العامل التقني المعني بالأمن الغذائي والتغذية بتيسير من **البرنامج**، وأنشئ في إطار ذلك فريق عامل مؤقت معني بالحماية الاجتماعية وفريق أساسي أصغر للحماية الاجتماعية مكلَّف بدور استشاري.

وفي موزامبيق تحوَّلت لائحة للحماية الاجتماعية الأساسية مؤخراً إلى تشريع (المرسوم 85 لسنة 2009) وصدرت في عام 2010 موافقة على استراتيجية وطنية خمسية للحماية الاجتماعية الأساسية للفترة 2010-2014 تحت رعاية وزارة النساء والشؤون الاجتماعية. وشملت الجهات الفاعلة الرئيسية بالإضافة إلى **البرنامج** منظمة العمل الدولية، ومنظمة اليونيسف، والبنك الدولي، وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، وهولندا، والمجتمع المدني. وساهم **البرنامج** في إثراء عملية صياغة الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية الأساسية من خلال تقديم الدعم وإسداء المشورة التقنية بشأن الاستهداف، واختيار التحويلات، والتنسيق المؤسسي، ورفع أسماء المستفيدين غير المؤهلين من القوائم، والصلات بالتدخلات الأخرى، مثل برنامج القسائم الإلكترونية غير المشروطة، والتقارب مع جدول أعمال تغيُّر المناخ والحد من مخاطر الكوارث. وسعياً إلى الاستفادة من دروس البلدان الأخرى وممارساتها، نظَّم **البرنامج** جولة دراسية للمسؤولين الحكوميين لزيارة برامج شبكة الأمان في إثيوبيا.

تطور الإطار البرنامجي والمؤسسي لشبكات الأمان في إثيوبيا

يخضع برنامج شبكات الأمان الإنتاجية الذي أُطلق في عام 2005 لتنسيق من مديرية تنسيق الأمن الغذائي واستفاد من الدعم المتعدد السنوات المقدَّم من ائتلاف من الجهات الفاعلة، بما فيها وكالة التنمية الدولية الكندية، وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، والمفوضية الأوروبية، ومنظمة المعونة الآيرلندية، وهولندا، والوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، و**البرنامج**، والبنك الدولي. ويقدِّم **البرنامج** تحويلات نقدية أو غذائية إلى ما متوسطه 7 ملايين من المستفيدين الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي المزمن سنوياً، ويشارك 80 في المائة منهم في الأشغال العامة، بينما يتلقى 20 في المائة دعماً غير مشروط. وبالرغم من أن هذا **البرنامج** ينطلق من مبدأ "النقد أولاً" فهو يأخذ بنهج عملي في اختيار التحويلات النقدية والغذائية استناداً إلى مستوى أداء الأسواق، والقدرات الإدارية المحلية، وأفضليات المجتمعات المحلية. ودعم **البرنامج** ما متوسطه 30 في المائة تقريباً من المستفيدين سنوياً من برنامج شبكات الأمان الإنتاجية. وتحسَّن توقيت تقديم التحويلات النقدية والغذائية تحسناً كبيراً على مر السنوات ، وهو ما يمثل مسألة بالغة الأهمية في البرامج "القائمة على تقديم استحقاقات"، من قبيل برنامج شبكات الأمان الإنتاجية، وعُدلت مستويات التحويل وتركيبتها بما يتفق مع أسعار الأغذية. وازداد الاهتمام بتحسين جودة الأصول المنشأة. وقام **البرنامج** بدور مهم في وضع إرشادات تقنية للأشغال العامة وباتت تلك الإرشادات تشكل جزءاً من الخطوط التوجيهية للحكومة بشأن تنمية مستجمعات المياه التشاركية المجتمعية. ويمثل ترسيخ آليات تمويل التخفيف من المخاطر، مثل آليات تحليل الاحتياجات الإضافية المؤقتة وتقديرها وحساب تكاليفها وتمويلها، أحد المقومات الرئيسية لتطور برنامج شبكات الأمان الإنتاجية، بما في ذلك تطوره من خلال المشروع المشترك بين **البرنامج** والبنك الدولي لتعزيز موارد الرزق والتقدير المبكر والحماية. وتحسَّنت إمكانات الخروج من القوائم من خلال ربط برنامج شبكات الأمان الإنتاجية بالمبادرات الأخرى القائمة على المخاطرة المتحوطة، مثل برنامج بناء الأصول الأسرية، وكذلك مؤخراً من خلال تدخلات رائدة مثل مبادرة الصمود الريفي المشتركة بين **البرنامج** ومنظمة أوكسفام. وبالرغم من استمرار التحديات فقد بات من المعترف به على نطاق واسع أن برنامج شبكات الأمان الإنتاجية يساهم بدور رئيسي في تثبيت وحماية الاستهلاك وأصول الأسر التي تعاني فقراً مزمناً، وتشجيع الأخذ بنهج استشرافي في شبكات الأمان.

التصور 'جيم' - قدرة متوسطة في سياقات غير مستقرة نسبياً

23- يشمل هذا التصور البلدان التي لديها قدرات متوسطة ولكنها تواجه تحديات سياسية أو تحديات معقدة مستمرة، مثل العراق والأرض الفلسطينية المحتلة، أو البلدان التي تعرضت مؤخراً لأزمات عاصفة، مثل مصر وجورجيا. ويمثل إنشاء نُظم حماية اجتماعية - وشبكات أمان باعتبارها أحد مكونات تلك النُظم - في تلك السياقات أولوية وطنية متزايدة الأهمية لاستعادة العقود الاجتماعية في ظل استقرار وتحسن الظروف.

24- وغالباً ما يقوم **البرنامج** في هذا التصور بمجموعة من أدوار المشورة والتنفيذ. وتنشأ فرص لتسليم المسؤولية على الرغم من أن الصدمات المتكررة والأزمات الممتدة تجعل **البرنامج** شريكاً مهماً في توفير شبكات الأمان، وبخاصة كجزء من جداول أعمال الانتقال. وقد تشمل الأنشطة دعم إدارة سلاسل القيمة، وتوفير الخبرة الفنية ووسائل تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها، والاستهداف، والأخذ بالابتكارات ووضعها في إطار مؤسسي، وضمان دمج اعتبارات الأمن الغذائي والتغذية في جداول أعمال السياسات الوطنية. ويتضمن الإطار 6 أمثلة من جورجيا ومصر.

الإطار 6: البرنامج وشبكات الأمان في التصور 'جيم'

بناء شبكات أمان مشتركة في حالات النزاع: منصة الأمم المتحدة في جورجيا

أسفر النزاع بين جورجيا والاتحاد الروسي في عام 2008 عن تشريد ما يقرب من 000 140 مستفيد. وفي أعقاب تقديرات وتحليلات الاحتياجات، شملت استجابة **البرنامج** للطوارئ مكوناً للتحويلات النقدية من أجل توفير المساعدة الغذائية للمشردين داخلياً. واستفاد هذا المشروع من خبرة **البرنامج** المتعددة السنوات في تنفيذ البرامج القائمة على التحويلات النقدية في جورجيا، وعلاقات الشراكة القوية التي كان **البرنامج** قد أرساها مع المصرف الشعبي في جورجيا، وهو المصرف المسؤول عن تقديم مجموعة من أدوات الحماية الاجتماعية الحكومية، مثل المعاشات التقاعدية وبدلات الفقراء. وفي الوقت نفسه نظرت منظمة اليونيسف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في استخدام التحويلات النقدية لتوفير الكساء لمختلف الفئات المستهدفة، ولكن كل برنامج من البرامج الثلاثة كان مستقلاً عن الآخر. وفي إطار آليات الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، اتفق **البرنامج** ومنظمة اليونيسف ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على توحيد نُهج الأمن الغذائي والتغذية والمأوى على التوالي في إطار برنامج مشترك قائم على التحولات النقدية للمشردين داخلياً. وأبرمت اتفاقات بين الوكالات الثلاث ووزارة اللاجئين والإيواء والسجل المدني. وحدَّدت تلك الاتفاقات الإجراءات التشغيلية التي تولى **البرنامج** الإشراف على معظمها في وضع معايير تحديد المستفيدين واستهدافهم، وحجم التحويلات، وفتح الحسابات المصرفية، وإصدار البطاقات الذكية من المصرف الشعبي. وباتت آلية البطاقة الواحدة المشتركة في تنفيذ مختلف البرامج في نهاية المطاف جزءاً من نظام الحكومة للحماية الاجتماعية.

تسخير الإمكانات التغذوية لشبكات الأمان في مصر

يمثل النظام العام لدعم وتوزيع الأغذية إحدى شبكات الأمان الوطنية الأساسية في مصر. وقام **البرنامج** بحشد خبرته الفنية في مجال تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها لتعزيز كفاءة الاستهداف في هذا النظام بوسائل شملت إجراء دراستين في العامين 2005 و2009. وقدَّم **البرنامج** أيضاً دعماً تقنياً لتعزيز تركيز النظام على التغذية. وفي أعقاب مبادرة لتقوية الدقيق على النطاق الوطني، طلبت الحكومة من **البرنامج** دعمها في تقوية الزيت النباتي المدعوم للحد من نقص الفيتامينات والحديد. وطلب **البرنامج** إجراء دراسة لتقييم نطاق تقوية الأغذية بفيتامين 'ألف'. وأشارت الدراسة إلى أن تقوية الزيت بالشراكة مع وزارة التموين والتجارة الداخلية تمثل خياراً فعالاً من حيث التكلفة. وأُدرج ذلك في نهاية المطاف في استراتيجية التغذية الوطنية. ولذلك أنشئت وحدات لتقوية الأغذية في 10 من بين 22 من المصانع التي تزود الحكومة بالزيت ، وصدر دليل لمراقبة الجودة. ودعم **البرنامج** إنشاء نظام للمعلومات على شبكة الإنترنت يمكن من خلاله أن تدرج المطاحن العامة والخاصة البيانات اليومية المتعلقة بالإنتاج والنوعية. وقدَّم **البرنامج** أيضاً تدريباً على مختبر في وزارة التموين والتجارة الداخلية لتحليل مستوى الحديد في الدقيق والخبز المقدَّم في إطار شبكة الأمان. وفي أعقاب ثورة يناير/كانون الثاني 2011، وقَّع **البرنامج** اتفاقاً مع مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء لإنشاء نظام لمراقبة الأسواق. وسوف يعزز ذلك قدرة الحكومة على إدارة ومواصلة نُظم رصد الأغذية، وسيمكِّنها من اتخاذ قرارات استراتيجية بشأن تعديل وتوسيع شبكات الأمان. وتنشر شهرياً معلومات عن المبادرة في مطبوعة مشتركة بين مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بعنوان *مرصد الغذاء المصري: نظام لرصد ومتابعة حال الغذاء في مصر*.

التصور 'دال' - قدرة متوسطة في سياقات مستقرة نسبياً

25- تكتمل نسبياً نُظم الحماية الاجتماعية في هذا التصور. وتموَّل شبكات الأمان عموماً من مصادر محلية، وتتسع المخططات القائمة على الاشتراكات، ويزداد التأمين القائم على السوق وتكون الاستحقاقات في بعض الحالات مكفولة بموجب القانون. ومع ذلك لا تزال هناك جيوب للاحتياجات المستمرة، ويزداد التفاوت، وتتسع الفجوات في التغطية أو يزداد التعرض للكوارث الطبيعية. وتشمل الأمثلة كولومبيا وإكوادور والسلفادور والهند وإندونيسيا وناميبيا والفلبين.

26- وفي هذه السياقات يشترك **البرنامج** بدور أوسع في الدعم التقني وأنشطة تنمية القدرات. وينفذ **البرنامج** برامجه في إطار النُظم والهياكل المؤسسية الكاملة التي تضعها الحكومات. ويغلب على البرامج تكميل وتوسيع البرامج القائمة، بما في ذلك عن طريق الالتزام بقضايا البرمجة المحددة مثل الاستهداف وحجم التحويلات. وبالرغم من توفر القدرات بشكل عام فإن

ثمة مجال في كثير من الأحيان لتحسين جودة شبكات الأمان القائمة لزيادة تركيزها على الأمن الغذائي والتغذية، وتوسيع نطاقها، وتجريب أساليب وتكنولوجيات جديدة في التنفيذ، وتحسين الروابط المؤسسية بين شبكات الأمان والآليات المرتبطة بالطوارئ. وهذه السياقات قد تشمل أيضاً العمل بطرق غير تقليدية من خلال حوار السياسات والصناديق الاستئمانية والنُهج القطاعية وما إلى ذلك. ويوثق الإطار 7 التجربة في ثلاثة من بلدان التصور 'دال'.

الإطار 7: البرنامج وشبكات الأمان في التصور 'دال'

ابتكار وتكميل شبكة أمان وطنية راسخة: أفكار من الهند

يمثل نظام التوزيعات العامة الموجَّهة مخططاً رائداً لشبكات الأمان القائمة على الأغذية في الهند. وتؤدي مشاكل مثل التسريبات وضعف الاستهداف إلى تقويض أداء هذا النظام الذي تزيد ميزانيته السنوية على 10 مليارات دولار أمريكي ويغطي زهاء 300 مليون مستفيد. وقام **البرنامج** بإدخال مجموعة من الحلول التكنولوجية لترشيد نظام التوزيعات العامة الموجَّهة في ولاية أوريسا بدعم من الوكالة الاسترالية للتنمية الدولية وشركة أدوبي والحكومة. وفي إطار هذا المشروع الرائد، سُجلت البيانات الحيوية (البيومترية) للمستفيدين، مثل بصمات الأصابع ومسح قزحية العين، ووزِّعت بطاقات الاستحقاقات الغذائية باستخدام البيانات البيومترية على نحو مليون أسرة. وقلص هذا النهج كثيراً من أخطاء الإدراج والاستبعاد والتلاعب في توزيع الأغذية وحالات الازدواجية في النظام. وتتفق المبادرة مع مشروع رقم الهوية الفريد الذي تعكف حكومة الهند على تنفيذه ويهدف إلى تحديد هوية لكل مواطن بحيث تكون غير قابلة للتزوير استناداً إلى محددات بيومترية. وتزمع الحكومة حالياً تنفيذ هذه المبادرة الرائدة على الصعيد الوطني.

أضفاء الصبغة المؤسسية تدريجيا على شبكات الأمان في إكوادور والسلفادور

بدأ **البرنامج** في عام 1987 تقديم خدمات التغذية المدرسية في إكوادور؛ وأنشأت الحكومة بعد سنتين وحدة تشغيلية لتثبيت المشروع داخل وزارة التعليم. ووصلت التغذية المدرسية في عام 1999 إلى 000 667 تلميذ في 000 3 مدرسة في المناطق الريفية الفقيرة؛ وقدَّمت الحكومة 80 في المائة من الأموال. وبحلول عام 2004 باتت برامج التغذية المدرسية في إكوادور تموَّل بالكامل من الحكومة. ونظراً لاستمرار ضعف القدرة الوطنية على التنفيذ فقد تولى **البرنامج** إدارة صندوق استئماني بالنيابة عن الحكومة لمدة عشر سنوات وقدّم من خلاله خدمات في مجال التوريد واللوجستيات. وفي عام 2008، قام **البرنامج** رسمياً بتسليم كل المسؤوليات إلى الحكومة بعد سنة من الجهود المكثَّفة لتنمية القدرة على كل جوانب التنفيذ.

وفي السلفادور، بدأ تنفيذ برنامج التغذية المدرسية خلال الأزمة التي تعرضت لها البلاد في عام 1984، ووصلت التغذية المدرسية إلى 000 300 تلميذ، أي 90 في المائة من تلاميذ المدارس في المناطق الريفية. وموّلت معظم البرامج الحكومية خلال الأيام الأولى من صندوق استئماني أنشئ من خلال مبادرة وطنية للخصخصة. وفي عام 1997، أي بعد 6 سنوات من توقيع اتفاقات السلام، بدأت الحكومة في تولي المسؤولية عن إدارة برنامج التغذية المدرسية، بينما انسحب **البرنامج** من كل الإدارات باستثناء الإدارات الأكثر معاناة من انعدام الأمن الغذائي. وموّل مؤخراً البرنامج الوطني للتغذية المدرسية من خلال اعتمادات منتظمة بشكل متزايد في الميزانية الحكومية. وأُدرج هذا البرنامج في البرنامج الوطني الأوسع للصحة المدرسية، وهو شبكة أمان وطنية أساسية. وبحلول عام 2006، بلغ مجموع الاعتمادات الحكومية 10 ملايين دولار أمريكي كانت تصل إلى ما يقرب من 000 650 طفل في 500 3 مدرسة. وفي عام 2008، أي بعد 24 سنة من الشراكة مع **البرنامج**، حققت الحكومة تغطية كاملة وأصبح برنامج التغذية المدرسية يتخذ شكلاً مؤسسياً كاملاً. ويعكف **البرنامج** حالياً على تجريب ابتكارات في التوريد في إطار مبادراته للشراء من أجل التقدم التي تهدف إلى ربط التوريد المحلي ببرنامج التغذية المدرسية.

التصور 'هاء' - سياقات القدرات الأعلى

27- يضم هذا التصور البلدان المتوسطة الدخل والبلدان الناشئة، مثل البرازيل، والصين، والمكسيك، التي تلعب أدواراً مهمة في مبادرات نقل المعرفة. وتعكف هذه البلدان على حشد خبرتها المتعددة السنوات في مجال البرامج الواسعة النطاق، مثل التحويلات النقدية المشروطة، لوضع نُظم حماية اجتماعية شاملة ملائمة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية الهيكلية الجارية. وتسترشد هذه التطورات بالتقييمات المنهجية والفائقة الجودة، وترسخت تدريجياً العقود الاجتماعية التي أقيمت في شكل مبادرات. [20]

28- ويساهم التعاون بين بلدان الجنوب بدور حاسم في تعزيز نُظم شبكات الأمان في مختلف السياقات. وبالرغم من عدم وجود أي حضور تشغيلي **للبرنامج** في بلدان التصور 'هاء' فإن بإمكانه القيام بدور حافز في تحديد الدروس ذات الصلة التي

[20] يمكن أن تشكل النُظم في الاقتصادات المرتفعة الدخل والمتقدمة التصور السادس 'واو'.

يمكن نقلها والأخذ بها في أماكن أخرى. وفي هذا السياق، ستعزز مبادرات من قبيل مركز **البرنامج** للامتياز في البرازيل التعاون بين بلدان الجنوب لإيجاد أدوات من قبيل التغذية المدرسية وغيرها. والهدف من المركز هو دعم البلدان في النهوض بشبكات الأمان من خلال تمكينها من الاستفادة من دروس البرازيل ودرايتها الفنية وخبرتها في إنشاء نُظم متكاملة للحماية الاجتماعية.

ثالثاً – القضايا الناشئة

29- تؤثر مختلف القضايا الشاملة لعدة قطاعات على فرص انخراط **البرنامج** وقدرته في شبكات الأمان. ويرتبط بعض تلك القضايا بعوامل عامة، مثل النقاش الذي يتناول العوامل المؤسسية، بينما ترتبط قضايا أخرى **بالبرنامج** تحديداً، مثل قضايا البرمجة والشراكة والسياسات.

خيارات البرمجة

الاستهداف

30- فجر اختيار أساليب توجيه شبكات الأمان جدلاً واسعاً. ويزداد الجدل حول هذه المسألة في ظل ما تواجهه البرامج من نقص في الموارد وزيادة في الاحتياجات ونظراً لعدم وضوح الفروق بين ملامح هشاشة الأسر حيث "الجميع فقراء على قدم المساواة". ومثال ذلك أن بعض النُهج في الجنوب الأفريقي اقترحت تقديم المساعدة إلى أفقر 10 في المائة من السكان في المجتمعات المحلية، أو زيادة استخدام أساليب غير مباشرة لاختبار الوسائل. واستُخدمت في حالات أخرى أساليب الاستهداف الجغرافي والذاتي والمجتمعي[21].

31- ويتوقف أسلوب الاستهداف السليم أو استخدام مجموعة من الأساليب على عدة عوامل ولا يمكن تحديد ذلك سلفاً. وينطوي الاختيار على أنشطة تشمل التقديرات والتصميم، وهو ما يجعل العملية بطبيعتها دينامية وتكرارية. وقد تشمل القضايا المهمة التي يتعيَّن النظر فيها عند اختيار معايير الاستهداف المثلى ما يلي:

- السياق - مثل المناطق شبه الحضرية أو المرتفعات في المناطق الريفية؛
- أنواع الصدمات المحتملة، مثل حالات الطوارئ الطبيعية الفجائية؛
- جوانب الهشاشة والاحتياجات المحددة، مثل نقص المغذيات الدقيقة؛
- نُظم كسب العيش والملامح الموسمية والثقافية، مثل الرعاة؛
- قدرات المؤسسات والشركاء، مثل البنية الأساسية وخدمات التوعية والمهارات؛
- الإطار القانوني والسياساتي الوطني، مثل النظام المعياري المحدد والحد الأدنى للأجور.

[21] الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية. 2011. *Targeting the Poorest: An Assessment of the Proxy Means Test Methodology*. Canberra; Schubert, B. & Huijbregts, M. 2006. "The Malawi Social Cash Transfer Pilot Scheme: Preliminary Lessons Learned". Paper presented at the conference Social Protection Initiatives for Children, Women and Families, New York, 30–31 October 2006.

الاشتراطات

32- تدور مناقشات حيوية بشأن مدى ملائمة الاشتراطات (المحددة في الفقرة 9) وبخاصة في التصورين 'ألف' و'باء'. وحالما تحدَّد الاشتراطات الملائمة لتقديم التحويلات[22]، تشير البحوث الجديدة إلى أن الاختيار بين البرامج المشروطة وغير المشروطة ينطوي على بحث ثلاث فئات عامة من العوامل:

- *النهج والقضايا الثقافية*. يدور جدل فلسفي حول الاشتراطات. وتفسَّر تلك الاشتراطات في بعض السياقات بأنها شروط تفرض قسراً على المستفيدين؛ وتقبل هذه الاشتراطات في سياقات أخرى باعتبارها السبيل إلى تعزيز المسؤولية المشتركة بين الحكومات والمواطنين.
- *الجدوى والكفاءة*. تشمل هذه العوامل تحديد كل مجموعة التكاليف على الأجلين القصير والطويل لضمان القدرة الإدارية في إدارة البرامج وكذلك لرصد الامتثال وتطبيق الشروط في التحويلات المشروطة.
- *الفعالية المتوقعة*. ينطوي تحديد ما إذا كانت نتائج أو آثار البرامج ناشئة عن خدمات تكميلية - الشروط - أو التحويلات نفسها، على تحديات في كثير من الأحيان. وتتنوع الأدلة النسبية التي تثبت العلاقة السببية للآثار، تبعاً للسياقات والمؤشرات[23].

اختيار التحويلات

33- ينبغي اختيار طرائق شبكات الأمان - الأغذية أو النقد أو القسائم - على أساس نهج متوازن وعملي وقائم على الأدلة. ويتسم ذلك بأهميته لأن ''الحماية الاجتماعية'' و''التحويلات النقدية'' تعامل في بعض الأحيان باعتبارها تعني نفس الشيء تقريباً. وكما جاء في مواد سياسة **البرنامج** وبرامجه[24]، فإن مدى ملاءمة التحويلات البديلة يتوقف على معايير خاصة بكل سياق، من قبيل ما يلي:

- أهداف **البرنامج** - مثل توفير الأجور أو معالجة نقص المغذيات الدقيقة؛
- أداء الأسواق - على النحو المحدد في تحليل سلاسل القيمة؛
- قدرات التنفيذ - مثل البنية الأساسية والشركاء وآليات التنفيذ؛
- كفاءة الأداء - التكاليف والوقت - والفعالية - والحصائل والآثار والنتائج المضاعفة؛
- الظروف الأمنية، بما في ذلك تحليل المخاطر والتخطيط الاحترازي؛
- أفضليات المستفيدين والتأثير على العلاقات الاجتماعية؛
- نُهج الحكومات والمواقف إزاء السياسات.

---

[22] مثال ذلك أن تردي النتائج التعليمية قد ينشأ بسبب ضعف المناهج الدراسية، أو غياب المعلمين، أو غير ذلك من المسائل المرتبطة بجانب العرض والتي قد تعالجها أو لا تعالجها التحويلات سواءً أكانت مشروطة أم غير مشروطة (Pritchett, L. 2012. Seeing A Child Like A State: Holding the Poor Accountable for Bad Schools. World Bank, Development Impact: guest blog post, January 3).

[23] Ozler B. and Ferreira F 2011. Conditions Work! But Are They Good Thing? World Bank, Washington, DC; Fiszbein, A. & Schady, N. 2009. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty, World Bank, Washington, DC.

[24] ''برمجة النقد والقسائم''، التوجيه رقم OD2011/004؛ **البرنامج**. 2011. ''تحديث عن تنفيذ سياسة **البرنامج** بشأن القسائم والتحويلات النقدية'' (WFP/EB.A/2011/5-A).

34- وفي إطار الجدل الدائر حول التحويلات، يفترض في كثير من الأحيان أن استخدام تكنولوجيا المعلومات لا ينطبق إلاّ على شبكات الأمان القائمة على التحويلات النقدية. وبالرغم من أن ابتكارات تكنولوجيا المعلومات لم تنطلق شرارتها الأولى إلاّ بالمساعدة النقدية فإنها تتيح فرصاً للتنسيق والشفافية في التحويلات النقدية، والقسائم، والتحويلات الغذائية. مثال ذلك أن نُظم التحقق الإلكترونية، وقواعد بيانات المستفيدين العامة، وبطاقات الحصص/الاستحقاقات الإلكترونية، تحقق فوائد في كل الطرائق المتبعة. وتتطلب البرامج القائمة على التحويلات النقدية في كثير من الأحيان بطاقات هوية وطنية، وبخاصة عند تنفيذ تلك البرامج بالشراكة مع مصارف تجارية. وقد ترتبط تلك البطاقات بقواعد بيانات المستفيدين الوطنية التي تربط معلومات المستفيدين بالبرامج التي يحق لهم الاستفادة منها أو التي يلتحقون بها. على أن ذلك لا يعني أن وضع التحويلات النقدية في إطار مؤسسي أسهل بالضرورة من الأدوات القائمة على الأغذية (الإطار 8).

الإطار 8: وضع البرامج في أطر مؤسسية ونقل المسؤولية عنها: ما هو وجه الاختلاف في شبكات الأمان القائمة على التحويلات النقدية؟

البرنامج لديه خبرة في نقل المسؤولية عن البرامج القائمة على الأغذية بنجاح إلى الحكومات. وتشمل آخر الأمثلة في مجال التغذية المدرسية، على سبيل المثال، السلفادور وبيرو والرأس الأخضر. على أن هناك من يذهب إلى القول في كثير من الأحيان بأن البرامج القائمة على التحويلات النقدية أسهل في نقل المسؤولية عنها ودمجها في نُظم شبكات الأمان الوطنية، وتتجه الحكومات بشكل متزايد نحو إنشاء شبكات أمان طويلة الأجل قائمة على التحويلات النقدية. ففي آسيا، على سبيل المثال، يصل برنامج بنازير لدعم الدخل في باكستان إلى نحو 5 ملايين أسرة؛ وفي بنغلاديش، تصل مختلف أنواع برامج التحويلات النقدية إلى نحو 11 مليون شخص؛ وخُصصت مؤخراً موارد محلية بنحو 230 مليون دولار أمريكي من خلال برامج التحويلات النقدية الوطنية المشروطة في إندونيسيا والفلبين عبر برنامج الأسرة المتفائلة، وبرنامج التحويلات النقدية للأسر الفلبينية على التوالي. وربما يكون وضع إطار مؤسسي للبرامج التي تنشأ عن شراكات بين الجهات الفاعلة أسهل على الحكومات من دمج المشروعات المتفرقة. وفي هذا الصدد فإن البرامج القائمة على التحويلات النقدية قد تمثل عاملاً مشتركاً، من قبيل نُظم التسليم المشتركة في جورجيا (الإطار 5)، بين الوكالات التي تقدِّم المساعدة لأغراض متنوعة. ومع ذلك ينبغي التأكيد بأن مقومات نجاح عملية نقل المسؤولية ترتبط أيضاً بتطوير البنية الأساسية، مثل نُظم التحقق المشتركة والبروتوكولات التشغيلية التي تدعم أيضاً البرامج القائمة على الأغذية، مثلما في الهند (الإطار 6)، كما ترتبط عملية نقل المسؤولية بتشجيع النُهج الوطنية التي قد تحقق على سبيل المثال آثاراً مضاعفة محلية. وتوحي هذه الاعتبارات بأن نقل المسؤولية عن البرامج يمكن أن يتوقف بدرجة أقل على نوع التحويلات المقدمة ويعتمد بصورة أكبر على جودة وفعالية وكفاءة المبادرة سواءً أكانت قائمة على التحويلات الغذائية أم النقدية.

الرصد والتقييم

35- ازدادت أهمية المساءلة والأدلة في ظل تعاظم أهمية الاستدامة وفعالية التكاليف والكفاءة في البرمجة. ويزداد تطور أساليب تقييم شبكات الأمان ويتسع استخدام التقييمات التجريبية أو التجارب العشوائية الخاضعة للمراقبة[25] إلى جانب الأساليب التقليدية. واستخدمت التجارب العشوائية الخاضعة للمراقبة التي ذاع تطبيقها في العلوم الطبية، في تقييم التحويلات النقدية المشروطة في بلدان التصور 'هاء' ويزداد استخدامها في سياقات أخرى، مثل بنغلاديش وإثيوبيا وأوغندا.

36- وتحدد أساليب التجارب العشوائية الخاضعة للمراقبة تحويلات معينة إلى بعض المستفيدين المؤهلين المختارين عشوائياً، وهم مجموعة "المعالجة"، ويقيِّم هذا الأسلوب أثر التحويل من خلال المقارنة بعد ذلك بين هذه المجموعة ومجموعة "ضابطة" من الأشخاص الذين لا يشتركون في البرنامج ولكنهم يتسمون بخصائص مماثلة للمشاركين فيه. ويتبين من تجربة **البرنامج** وشركائه أنه بالرغم من أن التجارب العشوائية الخاضعة للمراقبة قد حسَّنت جودة ودقة الأدلة فإنها

(25) Barrett, C. & Carter, M. 2010. The Power and Pitfalls of Experiments in Development Economics: Some Non-Random Reflections. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 32(4): 515–548.

تفرض أيضاً قيوداً مهمة (الجدول 1). وينبغي مراعاة مزايا وعيوب التجارب العشوائية الخاضعة للمراقبة وغيرها من الأساليب عند اختيار أنسب تقنية للتقييم أو عند اختيار مجموعة من التقنيات.

الجدول 1: مزايا ومساوئ التقييمات التجريبية/العشوائية

المزايا	العيوب
يمكن أن تكشف إحصائياً عن الأسباب/العوامل التي ساهمت في تحقيق الآثار	تنطوي على تكاليف كبيرة وتتطلب الكثير من الإجراءات الإدارية
قوية في تقييم البرامج المتماثلة في سياقاتها أو نطاقاتها (''الصلاحية الداخلية'')	قلة الدروس التي يمكن الاستفادة منها في البرامج المختلفة في نطاقاتها أو سياقاتها (''الصلاحية الخارجية'')
مهمة لاختبار النُهج الجديدة والمبتكرة	يصعب وضعها في إطار مؤسسي - وتتطلب مهارات على درجة عالية من التخصص
تشجع اتباع نهج علمي في صنع القرار	يمكن أن تنطوي على مسائل أخلاقية - المجموعات الضابطة قد لا تحصل على أي تحويلات

37- ومن الحاسم أيضاً وضع آليات رصد فعالة، وهو ما قد يشمل الإعداد المنهجي لخطوط الأساس قبل الشروع في تنفيذ البرامج؛ ووضع نُظم مراقبة لتتبع أداء البرامج مقابل الأهداف وتعديله بما يتفق مع الظروف المتغيرة؛ ووضع قواعد بيانات متكاملة توفر معلومات موثوقة ومستوفاة عن المستفيدين والبرامج، مثل الابتكارات في الهند وجورجيا. وهذه الآليات ليست أساسية فقط للأغراض البرامجية، ولكنها تشكل أيضاً الأساس لمعالجة المسائل التنسيقية والمؤسسية الأوسع حسب ما هو وارد في الفقرات التالية.

التنسيق المؤسسي والمرونة

38- من التحديات الرئيسية التي تواجهها برامج وشبكات الأمان تحقيق التوازن بين إمكانية التنبؤ بالدعم والمرونة المؤسسية. ويتطلب ذلك تلبية الاحتياجات المقررة وإنشاء آليات منسقة وديناميةللاستجابة لحالات الطوارئ وتشجيع خروج الأسر من قوائم المستفيدين على الأجل الطويل وتعزيز الملكية المجتمعية والنُهج المتجهة من القاعدة إلى القمة.

التأهب للطوارئ والاستجابة لها

39- بينما يتقرر في كثير من الأحيان إنشاء شبكات أمان لخدمة أغراض طويلة الأجل، ينبغي أن تصمم أيضاً لمواجه الصدمات التي يتعذَّر التنبؤ بها. على أنه بالرغم من تكميل بعض شبكات الأمان بآليات لإدارة المخاطر، مثلما في إثيوبيا (الإطار 5)، تظل الصلات المؤسسية والبرامجية بين شبكات الأمان والتأهب للطوارئ والاستجابة لها في بعضها الآخر غير واضحة. وتشترك الوزارات المعنية بإدارة المخاطر أو الوظائف المماثلة في كثير من الأحيان بدور أقل في تخطيط شبكات الأمان مقارنة، على سبيل المثال، بوزارات الشؤون الاجتماعية. ولذلك عندما تقع صدمات غير متنبأ بها تتولى عناصر فاعلة مؤسسية مختلفة في الأغلب تنفيذ الاستجابة. وينبغي التنسيق بين آليات التأهب للطوارئ والاستجابة لها على ودمجها في آليات شبكات الأمان بصورة أشمل.

الخروج من قوائم المستفيدين

40- يشير مصطلح "الخروج من القوائم" إلى الحالة التي يصل إليها الأشخاص عندما يصبحون في غير حاجة إلى شبكات الأمان ويمكنهم أن يسلكوا مسارات الاعتماد على الذات. واكتسبت هذه المسألة أهمية كبيرة بسبب القلق من إمكانية أن تؤدي شبكات الأمان إلى تشجيع الاعتماد على المساعدات، أي أنها قد تقلل من الحوافز التي تشجع على الاكتفاء الذاتي أو قد تفتقر إلى استراتيجيات الخروج المعدة مسبقاً. ولا يوجد الكثير من الأدلة التي تثبت أن شبكات الأمان يمكنها تحقيق عواقب سلبية غير مقصودة، مثل الاعتماد على المساعدة بين الأشخاص القادرين بدنياً، ويلزم جمع أدلة أكثر لفهم كيفية تعزيز خروج المستفيدين باستمرار من شبكات الأمان.

41- ومن العوامل المهمة التي جاء ذكرها في الفقرة 7 تطوير نُظم شبكات الأمان. ويمثل تكوين صلات فيما بين مختلف برامج الحماية الاجتماعية وكذلك بين هذه البرامج والفرص الإنمائية الأخرى ركيزة أساسية للتمكين من الخروج من شبكات الأمان. غير أن تدخلات شبكات الأمان من الناحية العملية تكون في كثير من الأحيان مشتتة بين وزارات وقطاعات مختلفة. مثال ذلك أن برامج إنشاء الأصول قد تتبع وزارة الزراعة، وتدخل التغذية المدرسية ضمن قطاع التعليم، والتحويلات النقدية المشروطة ضمن قطاع الصحة. ولذلك من الأهمية الأساسية إنشاء آليات إدارية للتنسيق بين القطاعات عند بناء نُظم شبكات الأمان المستدامة والمزوَّدة بحوافز مناسبة.

اللامركزية والنُهج المتجهة من القاعدة إلى القمة

42- تفترض معظم النقاشات الدائرة حول شبكات الأمان أن التحويلات تقدَّم من مصادر حكومية عامة. على أن المجتمعات المحلية والأسر تستخدم أيضاً آليات تقليدية أو غير رسمية لتكوين الثروة، مثل الحوالات في البلدان الإسلامية لتبادل الدعم؛ وهذه الآليات تشمل القروض وترتيبات تقاسم المخاطر، والتحويلات المالية. ويتعرض هذا النوع من شبكات الأمان غير الرسمية في كثير من الأحيان لضغوط كبيرة، لا سيما بسبب الصدمات المتغيرة. وينبغي عموماً تصميم شبكات الأمان العامة لتكميل وتعزيز تلك المبادرات. على أن بعض البرامج العامة تعزز بدلاً من ذلك النُهج المتجهة من القمة إلى القاعدة التي لا يشترك فيها المستفيدون بدور كبير. ويمثل تكوين علاقات متضافرة بين الدعم العام الرسمي والآليات غير الرسمية السبيل إلى تعزيز بيئة مواتية للملكية والمساءلة، وبخاصة على مستوى المجتمع المحلي.

المشاركة في السياسات

43- وضعت بعض البلدان مؤخراً أُطراً استراتيجية وطنية محددة لشبكات الأمان والحماية الاجتماعية في مختلف السياقات، بما فيها السياقات التي يعمل فيها **البرنامج** (الجدول 2). وتحدد هذه المبادرات النظام الملائم لمجموعة من قضايا الأمن الغذائي والتغذية المحورية لعمل **البرنامج**. وتحدد الأعمال "التمهيدية" على صعيد السياسات بدرجة كبيرة نُهج التنفيذ "النهائية" فيما يتعلق بخيارات التصميمات المتعلقة بالاستهداف واختيار نوع التحويلات وما إلى ذلك، وتحديد المسؤوليات المؤسسية عن التنسيق والتنفيذ.

الجدول 2: أمثلة من أُطر سياسات الحماية الاجتماعية وشبكات الأمان الوطنية		
البلد	**اسم السياسة**	**تاريخ الإصدار**
أفغانستان	''الحماية الاجتماعية'' في استراتيجية التنمية الوطنية	2008
بنغلاديش	''الاستراتيجية الوطنية الشاملة للحماية الاجتماعية''	قيد التنفيذ
كمبوديا	''استراتيجية الحماية الاجتماعية الوطنية للفقراء والضعفاء''	2011
إثيوبيا	''برنامج شبكات الأمان الإنتاجية''	2005
غانا	''استراتيجية الحماية الاجتماعية الوطنية: الاستثمار في البشر''	2008
كينيا	''السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية''	قيد التنفيذ
ليبيريا	''سياسة الرعاية الاجتماعية''	2009
ملاوي	''الحماية الاجتماعية وإدارة المخاطر'' في استراتيجية النمو والتنمية	2006
موزامبيق	''الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية الأساسية''	2010
نيكاراغوا	''شبكة الحماية الاجتماعية''	2000
النيجر	''السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية''	2011
باكستان	''السياسة الوطنية للحماية الاجتماعية''	قيد التنفيذ
رواندا	''الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية''	2011
سوازيلندا	''الحماية الاجتماعية'' في استراتيجية وخطة عمل الحد من الفقر	2007
جمهورية تنزانيا المتحدة	''الإطار الوطني للحماية الاجتماعية''	2008
زامبيا	''السياسة الوطنية للرعاية الاجتماعية''	2008

44- وساهم **البرنامج** في العديد من هذه الأُطر، ولكن الاشتراك في دعم سياسات شبكات الأمان الوطنية وصياغتها من خلال العمل والمشاركة مع مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة ضمن اتحادات الحماية الاجتماعية يتطلب في كثير من الأحيان قدرات كبيرة. من ذلك مثلاً أن التقييمات الأخيرة أشارت إلى المعوقات التي يواجهها موظفو **البرنامج** في إدارة العلاقات الطويلة الأجل في مجال السياسات[26]. وبينما يستفيد الشركاء الآخرون من كبار مستشاري سياسات الحماية الاجتماعية الميدانيين، فإن توجه **البرنامج** في التنفيذ يطرح تحديات أمام المشاركة المنهجية في منتديات السياسات الوطنية.

45- وتكشف تجارب بلدان مثل كمبوديا وإثيوبيا أن المشاركة الناجحة تتطلب نُهجاً شاملة تسعى إلى تحقيق توافق في الآراء وليس ''التركيز على **البرنامج**''. ويتطلب العمل في شبكات الأمان رؤية بعيدة المدى ومجازفة حكيمة وفهماً لعمليات السياسات، ومهارات في التفاوض، وممارسات وأدلة موثَّقة، وموظفين متفانين يتمتعون بخبرة فنية.

46- وقد يتطلب العمل في سياسات شبكات الأمان، وبخاصة في المكاتب القطرية الصغيرة، موازنات بين الأولويات المتضاربة، بما في ذلك تحقيق التوازن بين مسائل السياسات البديلة، مثل شبكات الأمان، وجدول أعمال التغذية والزراعة/الشراء من أجل التقدم، أو بين التركيز على السياسات والبرمجة. وينبغي التغلب على ذلك المأزق عند تصميم تدخلات تعزيز القدرات الاستراتيجية، بما في ذلك من خلال قرارات التوظيف والتغيير الثقافي وإدارة المعرفة التي تساعد على معالجة بعض التوترات.

[26] "تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي للتحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية: العمل في شراكة" (WFP/EB.1/2012/6-A).

الشراكات

47- باتت شبكات الأمان تشكل، كما يؤكد القسم الأول من هذه الورقة، قضية محورية في النقاشات الدائرة في المنتديات العالمية، مثل مجموعة العشرين أو الهيئات الإقليمية مثل الاتحاد الأفريقي. وتشكل شبكات الأمان أيضاً ركيزة أساسية لتعاون الأمم المتحدة، مثل مبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية. وساهم **البرنامج** بدور كبير في هذه المنتديات، وأقام أيضاً علاقات تعاون محددة، بما في ذلك تكوين شراكات مثمرة مع البنك الدولي. وأكدت كل هذه المبادرات الدور الحاسم للشراكات في صياغة سياسة شبكات الأمان وجهود البرمجة والمناصرة.

48- ومن الواضح أن شراكات الحكومات في مجال شبكات الأمان ترتبط بمبادرات تنمية القدرات. وينبغي دوماً أن يكيِّف **البرنامج** جهوده تبعاً للسياق المحلي واستجابة لطلبات الحكومات بشأن الحصول على دعم لتنمية القدرات. وقد تتطلب تنمية القدرات الحكومية في بعض الحالات، مثلما في التصورين 'ألف' و'باء' أنشطة لنقل أدوات **البرنامج** ونُهجه، مثل التدريب على تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها أو إدارة سلاسل الإمدادات. وقد تطلب الحكومات في حالات أخرى، مثلما في بلدان التصورين 'جيم' و'دال' من **البرنامج** تعزيز هياكلها ونظمها الوطنية. ويرجح أن يكون هذا الدعم مستقلاً عن البرامج التي يدعمها **البرنامج**، وقد يتطلب نهجاً موجهاً نحو الجوانب التقنية ويركز أكثر على حل المشاكل من خلال الاستفادة من الخبرة الفنية **للبرنامج** وذلك مثلاً لكي تغدو شبكات الأمان أكثر مراعاة للجوانب التغذوية أو لتحسين توجيه برامج التحويلات النقدية الوطنية.

49- ويتبيَّن من التجربة أن هناك أيضاً تحديات تشغيلية محددة أمام الشراكات على المستوى القطري. من ذلك مثلاً أن التقديرات الأخيرة خلصت إلى أن "... قِصر مدة دورة مشروعات **البرنامج** تعيق اتباع نهج طويل الأجل" وأن الشركاء لا "يثقون في التزامات **البرنامج** الطويلة الأجل بسبب هيكله التمويلي"[25]. وتتطلب الشراكات في كثير من الأحيان وقتاً وقدرة على التنبؤ ودعماً متواصلاً أكثر مما تسمح به دورات مشروعات **البرنامج**. وقد تشمل الحواجز الأخرى طرائق المعونة العامة في البلد المعني. مثال ذلك أن شبكات الأمان في السياقات التي يستخدم فيها دعم الميزانية على نطاق واسع تناقش في الأغلب بين المنظمات الشريكة التي تقدِّم المعونة بطرق متشابهة.

50- وأخذ **البرنامج** بالعديد من الابتكارات للتغلب على تلك العوائق. وفيما يتعلق بنماذج العمل، وحسن استعراض الإطار المالي وحساب الاستجابة العاجلة ومرفق تمويل رأس المال العامل إمكانية التنبؤ والكفاءة والمرونة في الهيكل التمويلي **للبرنامج**. ويمكن أيضاً لهذه التحسينات أن تيسر مشاركة **البرنامج** في شبكات الأمان سواءً عن طريق السماح بالفصل بين الدعم التقني والبرمجة القائمة على الكميات، وكذلك عن طريق مساندة المبادرات الطويلة الأجل بدعم أكثر مرونة ويسهل التنبؤ به.

رابعاً – الأولويات والآثار

51- *الدور الحاسم **للبرنامج** في الحماية الاجتماعية من خلال شبكات الأمان من حيث صلتها بالمساعدة الغذائية اللازمة لتحقيق الأمن الغذائي والتغذوي.* يقوم **البرنامج** بدور عالمي رائد في تقديم المساعدة الغذائية في شكل أغذية أو تحويلات نقدية. ويمثل تقديم الأغذية أو التحويلات النقدية غير القائمة على اشتراكات من أجل المساعدة الغذائية، بما يتفق مع المناقشة والشروط المطروحة في هذه الورقة، وظيفة مهمة لشبكات الأمان حسب تعريفها الدولي. ولذلك يمكن **للبرنامج** أن يؤدي دوراً مهماً في شبكات الأمان وبالتالي في الحماية الاجتماعية، وإن كان دوره يقتصر على أنشطة المساعدة الغذائية.

52- *تقديم الدعم التقني والخبرة العملية في مجال شبكات الأمان.* حضور **البرنامج** الميداني وخبرته وقدرته على أداء وظائف الدعم في شبكات الأمان، من قبيل إجراء التقديرات وإدارة سلاسل الإمدادات، فضلاً عن تقديم الحلول العملية والممكنة المتمثلة في معرفة "الكيفية"، يمثل خبرة فنية قيّمة ينبغي أن تستفيد منها الحكومات والجهات الشريكة عند وضع سياسات وبرامج للحماية الاجتماعية وشبكات الأمان.

53- *ضمان إدماج أهداف الأمن الغذائي والتغذوي في شبكات الأمان.* تركز مبادرات شبكات الأمان في كثير من الأحيان على الفقر بالرغم من أنها تتوخى تحقيق نتائج الأمن الغذائي والتغذوي وتنفذ في بيئات مثقلة بأعباء كبيرة. وبالتالي ينبغي **للبرنامج** أن يساعد على ضمان المراعاة الكاملة لاعتبارات الأمن الغذائي والتغذية في عمليات صنع القرار، بما في ذلك أُطر السياسات وتصميم البرامج ونُظم الرصد والتقييم وجهود المناصرة.

54- *دعم الحكومات في بناء نُظم شبكات الأمان.* ينبغي **للبرنامج** والشركاء دعم الحكومات في الأخذ تدريجياً بنُظم شبكات الأمان الوطنية وتطويرها. وقد تشمل الأنشطة المحددة مساعدة الحكومات على وضع قواعد بيانات موحَّدة للمستفيدين، وإنشاء نُظم مشتركة للتنفيذ، ووضع أُطر مشتركة للرصد والتقييم. وينبغي تكميل هذه المبادرات 'الخارجية' بجهود 'داخلية' لتعزيز التكامل والتضافر بين الأنشطة والبرامج في الحوافظ القطرية **للبرنامج**.[(27)] واستناداً إلى آخر تجربة فإن الأنشطة قد تشمل وضع قواعد بيانات داخلية عن المستفيدين من **البرنامج** على مستوى المكاتب القطرية، وترشيد نُظم الرصد والتقييم، واستطلاع سُبل تشجيع استخدام بطاقات المستفيدين في أغراض متعددة.

55- *المساعدة على تعزيز الآليات المؤسسية.* يمكن **للبرنامج** أن يساعد الحكومات والشركاء على تعزيز التنسيق والمرونة في شبكات الأمان. وهذا الدعم يمكن أن يكون مفيداً بشكل خاص في مجال التأهب للطوارئ والحد من مخاطر الكوارث، بما في ذلك من خلال تيسير التنسيق بين المؤسسات الوطنية المسؤولة عن الإغاثة والمؤسسات المسؤولة عن الشؤون الاجتماعية. وقد تساعد خبرة **البرنامج** المتزايدة في القضايا المتصلة بالتغذية والتعليم والزراعة، مثل الشراء من أجل التقدم والتغذية المدرسية وأنشطة إنشاء الأصول العالية الجودة، أن تساعد على تعزيز التضافر بين المؤسسات وشبكات الأمان والمبادرات القطاعية الأخرى.

56- *ضمان استرشاد شبكات الأمان بأدلة قوية ومحددة وفقاً لكل سياق.* ينبغي **للبرنامج** أن يعزز شبكات الأمان التي تخضع لقيادة وطنية ويشجع إدخالها تدريجياً بما يتفق مع السياسات والقدرات الوطنية. وفي إطار ذلك يشترك **البرنامج** بدور متزايد مع مؤسسات البحوث الكبرى للتوصل إلى أدلة قوية بشأن مدى ملاءمة شبكات الأمان وفعاليتها وكفاءاتها. ويتيح ذلك ركيزة قوية يمكن أن ينطلق منها **البرنامج** في القيام بدور تحفيزي أكبر لتوليد أدلة تدعم اتخاذ القرارات المتعلقة بشبكات الأمان في مجموعة متنوعة من السياقات.

57- *تكوين شراكات استراتيجية من أجل شبكات الأمان.* تؤدي الشراكات دوراً محورياً في دعم الحكومات في تصميم شبكات الأمان الملائمة. وينبغي أن يعمل **البرنامج** على اتخاذ مبادرات مدروسة لتكوين شراكات استراتيجية مع الجهات الفاعلة المعنية بشبكات الأمان، بما فيها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية. وبالرغم من أن هذه الشراكات قائمة بالفعل، مثل الشراكة مع البنك الدولي لتقديم التغذية المدرسية فإن تكييف هذه

---

(27) تبيَّن مثلاً في هايتي أنه قد "... نُظر إلى الحافظة القطرية وجرت إدارتها كمجموعة من أنشطة وعمليات منفردة للمساعدة الغذائية لا كحافظة متكاملة (...) وينبغي [**للبرنامج**] دراسة إمكانيات التكامل فيما بين أنشطته ومع شركائه (...) من أجل مضاعفة الأثر وضمان تحقيق جهوده لأقصى النتائج". (*"تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لهايتي"* (WFP/EB.A/2009/7-B)، الصفحتان 13-14).

الشراكات لكي تشمل شبكات الأمان على نطاق أوسع وبوضوح أكبر قد ييسر وضع منطلقات تقنية على المستوى القطري.

58- *تعبئة الموارد.* يمكن للطرائق المتبعة في التمويل وتوفير الأموال أن تؤثر تأثيراً عميقاً على جودة الدعم المقدَّم من **البرنامج** لشبكات الأمان الوطنية بعدة طرق. وكما جاء في التقييم الاستراتيجي لشبكات الأمان فإن إمكانية التنبؤ بالمساعدة المقدمة من **البرنامج** قد "... يعرقلها نقص التمويل غير المقيَّد والمتعدد السنوات" [15] ومع ذلك فقد بدأت مؤخراً عدة حكومات مانحة في إجراء زيادة كبيرة في دعمها المتعدد السنوات والمتعدد الأطراف الذي تقدمه من خلال **البرنامج**، بما في ذلك مواردها الموجهة للتغذية المدرسية وبرامج التغذية وشبكات الأمان الأخرى. ويهيئ استعراض الإطار المالي أيضاً فرصاً جديدة للتغلب على المعوقات التي حددها مؤخراً التقييم الاستراتيجي لسُبل كسب العيش[28] من خلال الفصل بين كميات الأغذية المسلَّمة وتقديم المشورة التقنية. على أن المشاركة في شبكات الأمان قد تقتضي أيضاً من **البرنامج** أن يكون أكثر استباقية في بذل الجهود واقتناص فرص التمويل غير التقليدية، وبخاصة، ولكي ليس على سبيل الحصر، في بلدان مثل بلدان التصور 'دال'.

59- *تعزيز اتخاذ القرارات الداخلية.* على الرغم من أن الكثير من أنشطة **البرنامج** وتدخلاته تدعم بالفعل شبكات الأمان الوطنية فإن الحاجة لا تزال قائمة إلى المزيد من التوجيه المنظَّم لمساعدة المكاتب القطرية على تحسين دورها في الجدل الدائر. وسوف يطلق **البرنامج** مبادرة شبكات الأمان في التطبيق العملي للمساعدة على تحديد وترشيد خيارات صنع القرار من حيث أسباب وماهية وكيفية اختيار تدخلات شبكات الأمان وتصميمها وتنفيذها وتقييمها. وقد يتطلب تنفيذ المكونات الأربعة التي تتألف منها مبادرة شبكات الأمان في التطبيق العملي موارد مالية تقدَّر بنحو 3 ملايين دولار أمريكي على مدى ثلاث سنوات:

- *الخطوط التوجيهية للبرمجة*. أصدر **البرنامج** مواد شاملة لتوجيه خيارات البرامج والعمليات. على أن طريقة عرض هذه المواد لا تيسر في كثير من الأحيان استخدامها في النقاشات التي تدور حول برامج شبكات الأمان، مثلما في هذه الورقة. وترد بعض الاعتبارات بالفعل في وثائق البرامج، ولكنها تتعلق في كثير من الأحيان بوسائل محددة، مثل الغذاء من أجل الأصول، أو ترتبط بسياقات محددة، مثل حالات الطوارئ. ولذلك سيصدر **البرنامج** خطوطاً توجيهية للمساعدة على توجيه اتخاذ القرارات بشأن ما يلي:
  - العوامل التي يتعيَّن النظر فيها عند اختيار معايير الاستهداف الملائمة؛
  - الاختيار بين البرامج المشروطة وغير المشروطة؛
  - المزايا النسبية والقيود التي تنطوي عليها أساليب التقييم البديلة، وسُبل استخدام الاستنتاجات للاستعانة بها في إجراء تعديلات على البرامج؛
  - الشروط اللازمة لوضع شبكات الأمان في الإطار المؤسسي الملائم ونقل المسؤولية عنها إلى المجتمعات المحلية والبلدان.

[28] تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لفعالية تدخلات **البرنامج** في إنعاش سُبل كسب العيش. روما، مكتب التقييم.

- *الأدوات والبحوث التشغيلية*. تشمل اتخاذ مبادرات مثل:
  - أساليب رسم الخرائط وتقييم مدى توفر شبكات الأمان الوطنية ومستوى أدائها وجاهزيتها للاستجابة للأزمات المحتملة؛
  - قاعدة بيانات لتحديد وتصنيف وتتبع تدخلات شبكات الأمان التي ينشئها **البرنامج** وفقاً للمعايير الدولية والتعاريف المحددة في هذه الورقة؛
  - استعراض تجارب وأساليب إنشاء وإدارة نُظم معلومات متكاملة عن المستفيدين؛
  - تحديد القيود أو المعوقات الاستراتيجية المحددة وقيود أو معوقات القدرات التي تحول دون انخراط **البرنامج** في مختلف السياقات؛
  - المشاورات مع الشركاء، مثل البنك الدولي ومنظمة اليونيسف لتحديد نُظم شبكات الأمان وإدخالها التدريجي من أجل تقديم المساعدة الغذائية في السياقات المختلفة.
- *المهارات التقنية المحسَّنة*. تشمل هذه الأنشطة وضع استراتيجية لتعزيز المهارات من خلال مجموعة من الاتفاقات المؤسسية لإجراء تدريبات شاملة، مثل التدريب الذي يجريه البنك الدولي للإلمام بشبكات الأمان؛ وتكوين شراكات لسد الاحتياجات التقنية المحددة، مثل القدرة على التقييم؛ والنظر في إجراء انتدابات استراتيجية سواءً داخل **البرنامج** أو خارجه؛ وتخطيط المهام المؤقتة لتكميل الجهود الرئيسية لوضع السياسات؛ وإنشاء قاعدة بيانات عن الاستشاريين والخبراء.
- *إدارة المعلومات والمعرفة*. سيتخذ **البرنامج** مبادرتين لتوليد المعرفة وتبادلها من أجل تجميع وتكييف ونشر الدروس والخبرات المستفادة من مختلف السياقات، لا سيما من خلال التعاون بين بلدان الجنوب. وسوف يعتمد هذا العمل على أدلة تتعلق بالقضايا الداخلية والقضايا التي تخص **البرنامج** والقضايا ذات الأهمية العامة. وسيجري تصميم منتجات جديدة بالشراكة مع المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية لتعميق الوعي بالمصطلحات الأساسية وخيارات البرامج والأدلة والأحداث. و**البرنامج**، بوصفه عضواً في محاور البحوث، من قبيل مركز الحماية الاجتماعية، سيسخّر دوره ومساهمته في مختلف منتديات شبكات الأمان الوطنية والإقليمية والدولية المعنية بشبكات الأمان.