



البند 7 من جدول الأعمال
WFP/EB.1/2019/7-B
تقارير التقييم
للنظر

التوزيع: عام
التاريخ: 25 يناير/كانون الثاني 2019
اللغة الأصلية: الإنكليزية

تتاح وثائق المجلس التنفيذي على موقع البرنامج على الإنترنت (<https://executiveboard.wfp.org>).

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لإثيوبيا (2012-2017)

موجز تنفيذي

شمل التقييم المستقل جميع أنشطة برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) في إثيوبيا في الفترة من عام 2012 إلى عام 2017. وتناول التقييم توافر البرنامج وتموضعه الاستراتيجي في البلد، وعملياته المتبعة في اتخاذ القرارات، والأداء العام للحفاظ ونتائجها. السياق القطري: يزيد عدد سكان إثيوبيا على 100 مليون نسمة وهناك تنوع شديد في أنماط المناخ وسبل كسب العيش في جميع أنحاء البلد. وعلى الرغم من النمو الاقتصادي السريع، لا يزال ملايين الأشخاص فقراء ويعانون من هشاشة في مواجهة المناخ والصدمات الأخرى. وهناك أعداد كبيرة من اللاجئين والمشردين داخليا. وشهد البلد موجات جفاف كبيرة في الفترتين 2016/2015 و2017/2016. وتُمسك الحكومة بزمام الاستجابة الإنسانية، وتقوم بدور الشريك المنفذ لمعظم عمليات البرنامج. عمليات البرنامج: شملت برامج البرنامج لدعم المواطنين الإثيوبيين أثناء الفترة المشمولة بالتقييم تقديم المساعدة الإنسانية ودعم شبكات الأمان للأسر الضعيفة التي تعاني من الصدمات، والدعم التغذوي الموجه، والتغذية المدرسية، ومختلف الأنشطة التجريبية التي تدعم سبل كسب العيش. وشكّل بناء القدرات عنصرا هاما في اللوجستيات والأنشطة الأخرى. وقاد البرنامج توفير مساعدات غذائية للاجئين شملت برامج للتغذية التكميلية والتغذية المدرسية. ودعمت العمليات الإضافية اللوجستيات الإنسانية. وبلغ مجموع النفقات نحو ملياري دولار أمريكي.

وفقا لسياسة التقييم (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1)، وتوخيا لاحترام سلامة واستقلال استنتاجات التقييم، فإن عملية تحرير هذا التقرير كانت محدودة وبالتالي فإن بعض العبارات الواردة فيه قد لا تتسق اتساقا تاما مع ما يعتمده البرنامج من مصطلحات قياسية أو ممارسات تحريرية. ويرجى توجيه أي استفسارات بهذا الشأن إلى مديرة التقييم.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيدة E. Figus
الموظفة المسؤولة عن التقييم
هاتف: 066513-2065

السيدة A. Cook
مديرة التقييم
هاتف: 066513-2030

التموضع الاستراتيجي. كان لدى المكتب القطري استراتيجية رسمية للفترة 2012-2015. وعلى الرغم من عدم تجديد الاستراتيجية، أُجري استعراض رئيسي لهيكل المكتب وملاك موظفيه بعد انتهاء فترة تنفيذ الاستراتيجية بغرض موازنة مستويات التوظيف مع التمويل. وتبيّن أن التموضع الاستراتيجي للبرنامج طوال الفترة المشمولة بالتقييم كان ملائماً، ولكن عمل البرنامج كان بدرجة كبيرة عبارة عن رد فعل مع اتباع نمط المشاركة الذي وضع قبل عام 2012. ومع ذلك فقد شهد البرنامج وأصحاب المصلحة الخارجيين تراجعاً في الوضوح الاستراتيجي. وقام البرنامج بمواءمة أنشطته بشكل وثيق مع السياسات والنظم الوطنية وعمل في العادة مع الوكالات الأخرى تحت قيادة الحكومة.

اتخاذ القرارات والتأثير. قيّد الضعف المزمن في الرصد والإبلاغ والتقييم القدرة على التعلم وجمع الأموال. غير أن البرنامج أثر على النهج المتبعة في أعمال الدعم التغذوي والتغذية المدرسية وتكثيف الدعم الإنساني والإنمائي مع الظروف في المناطق الريفية. وتضطلع الحكومة بدور قيادي قوي في الأمن الغذائي والاستجابة الإنسانية، وتحدد أفضليات الحكومة والمانحين بدرجة كبيرة دور البرنامج في تلبية الاحتياجات. وفي ظل اتساع أدوار الحكومة والمنظمات غير الحكومية الدولية طوال الفترة المشمولة بالتقييم، تغيّرت حصة المساعدات الغذائية المقدّمة من البرنامج ونطاقها الجغرافي وصاحبت ذلك زيادة في التركيز على منطقتي صومالي و عفار الأكثر صعوبة.

نتائج الحافظة. كان للبرنامج دور رئيسي في منع تحول الجفاف الذي اجتاح البلد في الفترة 2015/2016 إلى كارثة، وفي تجنب حدوث مجاعة في السهول الريفية المنخفضة في إثيوبيا. واستخدم المكتب القطري مرفق الإدارة الشاملة للسلع وممر بربرة لتقليص المهل الزمنية وزيادة الأحجام وقدم الدعم اللوجستي إلى الحكومة بالإضافة إلى عمليات توصيل مساعداته. وكانت جميع البرامج الرئيسية للبرنامج – المساعدة الإنسانية، ودعم شبكات الأمان، والدعم التغذوي، والتغذية المدرسية، ودعم اللاجئين – فعالة بشكل عام. ونبعت التهديدات التي شكلت خطراً على الفعالية من القيود على الموارد (خاصة فيما يتعلق بدعم اللاجئين) وضعف استهداف البرامج التي يُساهم فيها البرنامج. وتحققت تحسينات كبيرة في كفاءة اللوجستيات، وزادت عمليات تحديد الهوية باستخدام البيانات البيومترية كفاءة مساعدة اللاجئين. وازداد عموماً استخدام التحويلات القائمة على النقد ولكن بدرجة أقل مما كان يمكن تحقيقه وفقاً للأدلة التي كشف عنها فريق التقييم.

وتهدف التوصيات المنبثقة عن نتائج التقييم إلى توجيه التخطيط الاستراتيجي. وأثر توقف الدور القيادي للمكتب القطري تأثيراً سلبياً على أداء البرنامج وسمعته، ويجب ألا يُسمح بتكرار ذلك. ويجب أن يشكل إعداد خطة استراتيجية قطرية فرصة للعمل مع الحكومة وسائر أصحاب المصلحة في تحديد دور البرنامج في المستقبل لدعم القدرة على الصمود على المستويات الفردية والأسرية والوطنية. وينبغي توجيه اهتمام خاص لتخطيط أنشطة التغذية وكذلك الجهود المشتركة للوفاء بالمسؤوليات الإنسانية تجاه اللاجئين. ويجب على البرنامج معالجة نقاط الضعف في الرصد والإبلاغ والتعلم، والسعي في الوقت نفسه إلى زيادة تعزيز استراتيجيته بشأن المساواة بين الجنسين، والتقيّد بالمبادئ الإنسانية والمساواة أمام السكان المتضررين في إثيوبيا.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالتقرير الموجز عن تقييم الحافظة القطرية لإثيوبيا (2012-2017) الوارد في الوثيقة WFP/EB.1/2019/7-B، ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة WFP/EB.1/2019/7-B/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

مقدمة

سمات التقييم

1- شمل تقييم الحافظة القطرية جميع عمليات البرنامج في إثيوبيا من عام 2012 حتى عام 2017. وتناول التقييم تواءم البرنامج وتموضعه الاستراتيجي، وجودة عمليات صنع القرار وأداء حافظة أنشطته ونتائجها. وكملت الأعمال الميدانية في أبريل/نيسان 2018 والمقابلات التي أجريت مع أكثر من 200 من أصحاب المصلحة البيانات وعمليات استعراض الوثائق. وأجري التقييم بالتوازي مع إعداد خطة استراتيجية قطرية مؤقتة للفترة 2019-2020، وستدعم نتائجه إعداد خطة استراتيجية قطرية كاملة.

السياق

2- يزيد عدد سكان إثيوبيا على 100 مليون نسمة. ويتألف نظام الفدرالية العرقية⁽¹⁾ لديها من إدارتين للمدن وتسع مناطق متفاوتة من حيث أحجامها ومستويات تطورها. ويغلب على منطقتي عفار وصومالي الرعويتين تدي مؤشراهما الاجتماعية – الاقتصادية إلى أدنى المستويات. وتستضيف إثيوبيا أكثر من 900 000 لاجئ⁽²⁾، معظمهم من جنوب السودان والصومال وإريتريا والسودان، في 26 مخيما في شتى أنحاء البلد. وأسفر النزاع الذي اندلع مؤخرا بين طائفتي صومالي وأورومو عن تشريد داخلي لأكثر من مليون شخص من المتضررين من النزاع، ليصل بذلك مجموع المشردين داخليا على المستوى الوطني إلى نحو 1.3 مليون شخص وقت إعداد التقييم.

3- وبلغ متوسط النمو الاقتصادي 11 في المائة خلال السنوات السبع الأخيرة. وانخفضت نسبة السكان الذين يعيشون في فقر من 38.7 في المائة في عام 2005 إلى 29.6 في المائة في الفترة 2010/2011، وإلى ما يُقدَّر بنحو 23.5 في المائة في عام 2016. ومع ذلك، لا تزال إثيوبيا واحدة من أفقر بلدان أفريقيا، إذ يبلغ فيها نصيب الفرد من الدخل 1 530 دولارا أمريكيا في السنة. ويسفر النمو السكاني السريع عن ارتفاع شديد في الأعداد المطلقة للسكان الذين يعيشون في فقر. ويعيش 25 مليون إثيوبي دون خط الفقر أو فوقه مباشرة، مما يجعلهم ضعفاء في مواجهة الصدمات المناخية وانعدام الأمن الغذائي الموسمي. وعلى الرغم من التحسينات الأخيرة، تُشير التقديرات إلى أن 38 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة يعانون من التقزم بسبب سوء التغذية المزمن، ويعاني 10 في المائة من الهزال بسبب سوء التغذية الحاد. وينتشر نقص التغذية بين خمس النساء والبنات في عمر الإنجاب⁽³⁾، ويكفل الدستور حقوق المرأة، ولكن إثيوبيا لا تزال تصنّف في المرتبة الخامسة عشرة بعد المائة بين 144 بلدا في مؤشر التكافؤ بين الجنسين⁽⁴⁾.

4- وتنشأ عن التضاريس الجبلية في إثيوبيا وموقع البلد في منطقة القرن الأفريقي تباينات هائلة في الزراعة الإيكولوجية وسبل كسب العيش. ويعتمد معظم السكان على الزراعة البعلية أو الرعي، مما يجعل البلد معرضا بشدة لصدمات الأمطار.

(1) الفيدرالية العرقية هي نظام فيدرالي للحكومة الوطنية تُحدّد فيها وحدات اتحادية تبعا لأصلها العرقي.

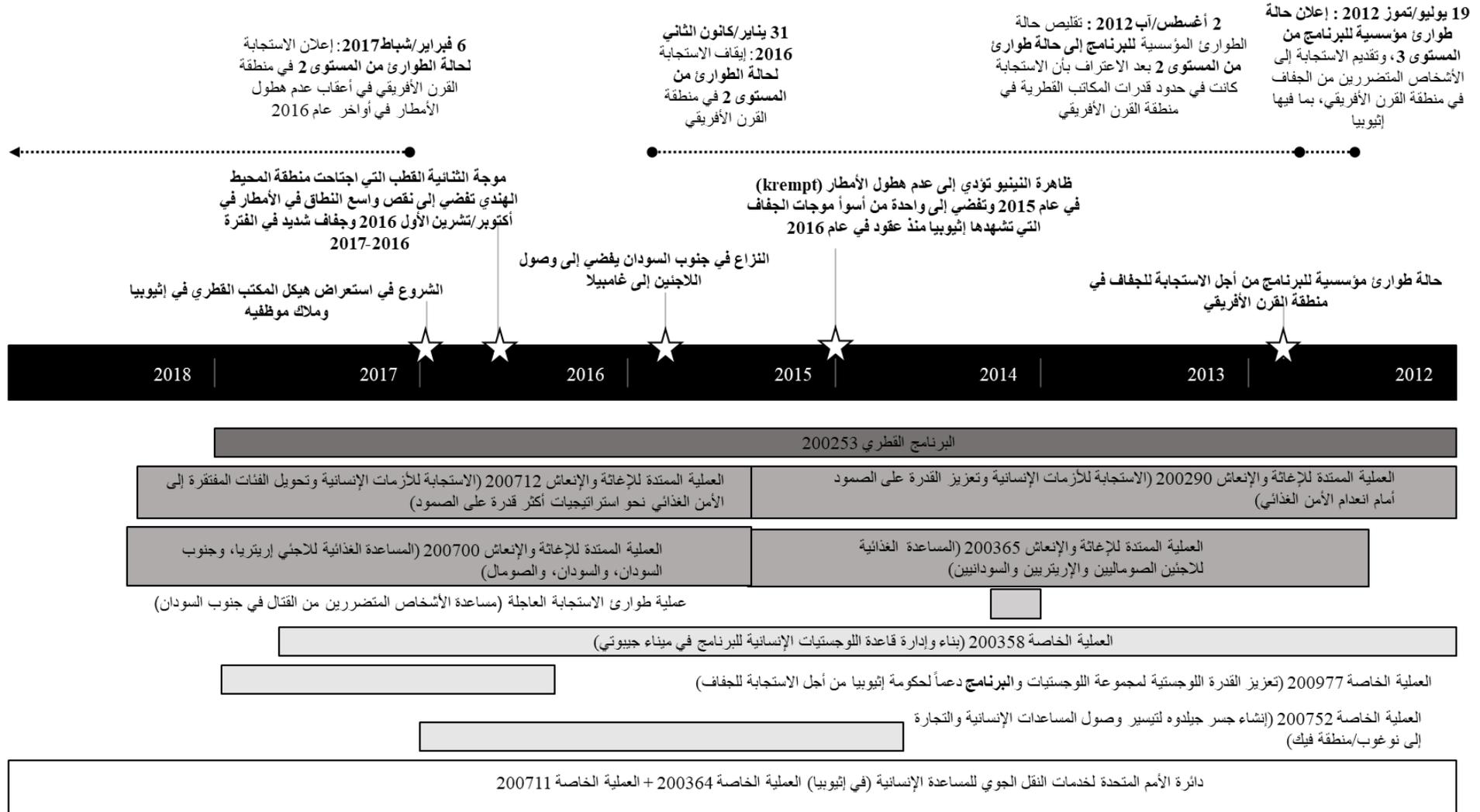
(2) أرقام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عن يناير/كانون الثاني 2018.

(3) 22.4 في المائة وفقا للوكالة الإحصائية المركزية وبرنامج الاستقصاءات الديموغرافية والصحية. 2017، إثيوبيا – الاستقصاء الديموغرافي والصحي لعام 2016 (Demographic and Health Survey 2016). <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/FR328/FR328.pdf>.

(4) المنتدى الاقتصادي العالمي، 2017. التقرير العالمي للفجوة بين الجنسين. 2017.

<https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>

الشكل 1: لمحة عامة عن التسلسل الزمني للحفاظة



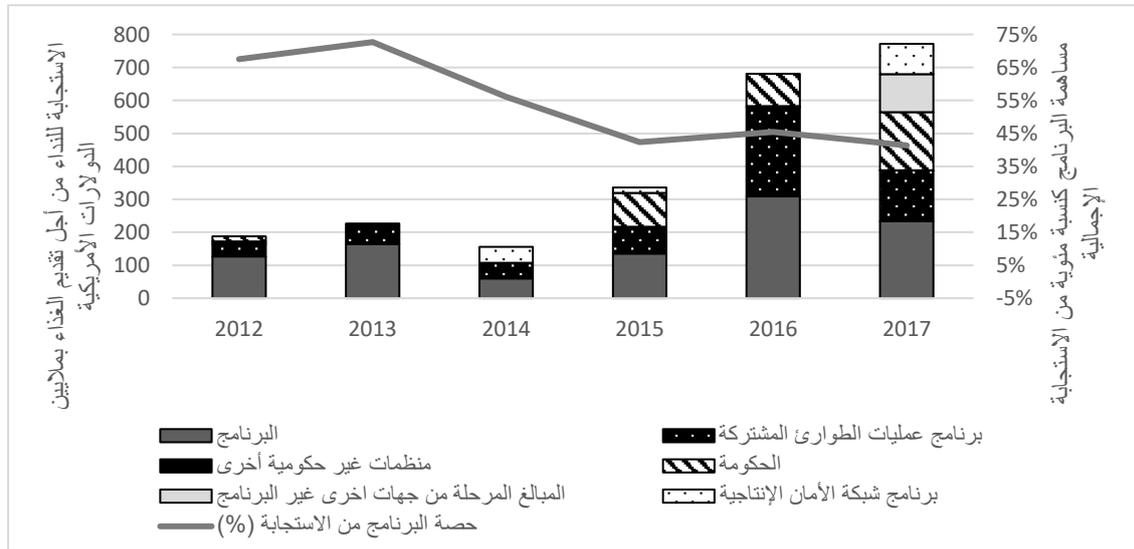
- 5- وتلقى ما يتراوح بين 5 و8 ملايين شخص في الفترة من عام 2012 حتى عام 2017 دعماً من خلال شبكة الأمان الريفية التابعة للحكومة – وهي برنامج شبكة الأمان الإنتاجية⁽⁵⁾ – وحصل ما يتراوح بين 2 مليون و10 ملايين شخص على مساعدات غذائية إنسانية. وشهدت السنوات الأخيرة أزمات شديدة. وأدى نقص الأمطار في عام 2015 إلى حصول نحو 19 مليون شخص على مساعدات غذائية في شكل تحويلات من شبكة الأمان أو عمليات التوزيع العام للأغذية في عام 2016، وأدى نقص الأمطار في السهول المنخفضة في الفترة 2016/2017 إلى تعرض الرعويين لأزمات غذائية شديدة.
- 6- وعلى الرغم من اعتماد الحكومة بشدة على المساعدة الإنمائية الرسمية⁽⁶⁾ فإنها تقوم بدور قيادي قوي في الأمن الغذائي والاستجابة الإنسانية، وهي الشريك المنفذ الرئيسي للبرنامج على الرغم من أن البرنامج يعمل أيضاً في شراكة مع منظمات غير حكومية، ولا سيما في برامج التغذية.

استراتيجية البرنامج

- 7- غطت استراتيجية رسمية للبرنامج الفترة من 2012 إلى 2015. ولم تكن هناك أي استراتيجية رسمية للسنوات اللاحقة.
- 8- وترجع الاحتياجات الإنسانية أساساً إلى التدفقات المتتالية لأعداد كبيرة من اللاجئين، خاصة من جنوب السودان، وموجات الجفاف الرئيسية التي اجتاحت البلد في السنوات الأخيرة (انظر الشكل 1).
- 9- وعلى الرغم من أن البرنامج يُقدّم المساعدة الإنسانية ويدعم توصيلها في كل أنحاء إثيوبيا تقريباً، فإن التغييرات في تقسيم العمل بين الجهات الفاعلة الإنسانية أفضت إلى ازدياد التركيز على منطقة صومالي التي ارتفعت حصتها من المساعدة الغذائية العينية المقدّمة من البرنامج من نحو 60 في المائة في عام 2015 إلى أكثر من 90 في المائة في عام 2017.

الشكل 2: قنوات توصيل الاستجابة الإنسانية (ملايين الدولارات الأمريكية)

وحصة البرنامج (بالنسبة المئوية)، 2012-2017



المصدر: حسابات فريق التقييم المستمدة من بيانات مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. وتقتصر هذه الحسابات على الاستجابة الإنسانية لاحتياجات المواطنين الإثيوبيين.
خطة عمليات الطوارئ المشتركة.

(5) أطلقت هذه الشبكة في عام 2005 وتمولها الحكومة بالاشتراك مع الشركاء الإنمائيين، وهي أكبر برنامج لشبكات الأمان الاجتماعي في أفريقيا. وتوفّر هذه الشبكة أغذية و/أو تحويلات نقدية إلى الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي في المقاطعات التي ينتشر فيها انعدام الأمن الغذائي المزمن. وتحصل معظم الأسر على تحويلات شبكة الأمان من خلال المشاركة في الأشغال العامة التي تتطلب عمالة كثيفة، ولكن تقدم تحويلات غير مشروطة إلى الأسر التي ليس لديها أشخاص بالغون أصحاء قادرين على العمل.

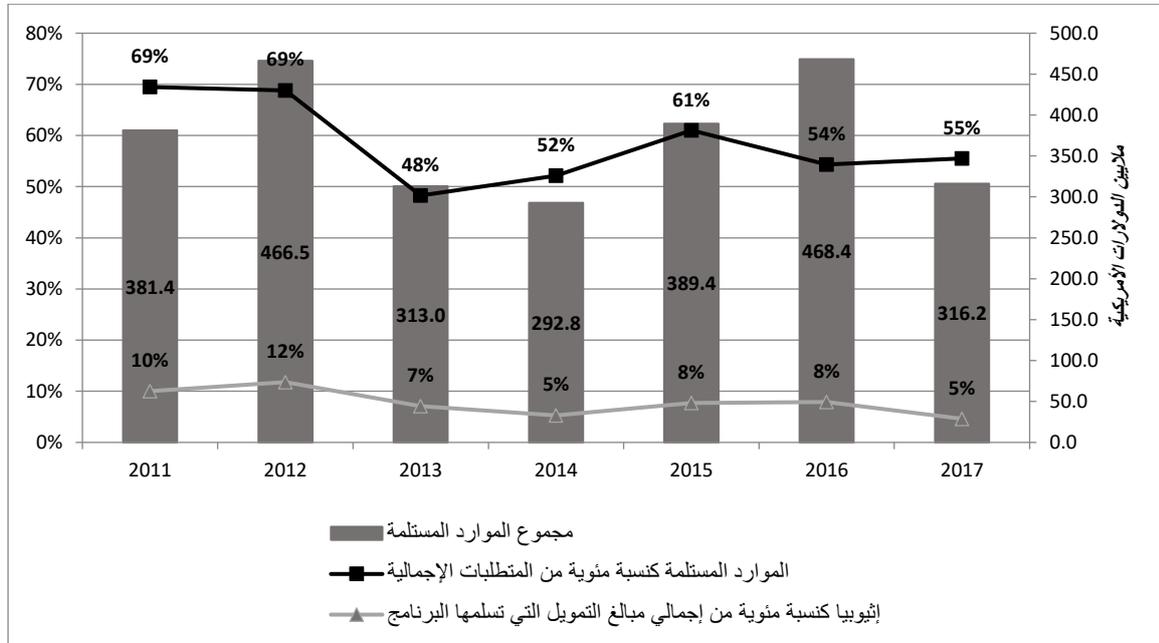
(6) مثّلت المساعدة الإنمائية الرسمية التي زادت على 4 مليارات دولار أمريكي في عام 2016 ما نسبته 5.6 في المائة من الدخل القومي الإجمالي (وفقاً لبيانات لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). وموّلت المساعدة الإنمائية الرسمية أكثر من ثلث الميزانية السنوية.

10- ويفسر ذلك في جانب منه أسباب الانخفاض الحاد في حصة البرنامج من الاستجابة الإجمالية (الشكل 2) على الرغم من أن قيمة استجابة البرنامج بالدولارات الأمريكية لاحتياجات المواطنين الإثيوبيين سجلت زيادة كبيرة خلال الأزمتين اللتين شهدهما البلد في الفترة 2016/2015 و2017/2016. وتولى البرنامج إدارة نحو 70 في المائة من عمليات التوزيع في الفترة 2013/2012، ولكن إدارته اقتصر على ما تراوح بين 40 و45 في المائة خلال السنوات الثلاث الأخيرة من الفترة المشمولة بالتقييم.

حافطة البرنامج

11- تُمَثَّل إثيوبيا واحدة من أكبر عمليات البرنامج. وبلغ مجموع النفقات أثناء الفترة 2012-2017 أكثر بقليل من ملياري دولار أمريكي؛ وشكلت المبالغ المستلمة نحو 70 في المائة من الطلبات في الفترة 2012-2011، ولكنها بلغت 57 في المائة فقط في كامل الفترة (الشكل 3). وتراجعت حصة إثيوبيا من التمويل العالمي للبرنامج من 10 إلى 5 في المائة فيما بين عامي 2011 و2017. وكان من أكبر مانحي البرنامج من أجل حافطة إثيوبيا: الولايات المتحدة الأمريكية، والمملكة المتحدة، وكندا، والمفوضية الأوروبية.

الشكل 3: تمويل البرنامج لإثيوبيا: الطلبات مقابل المدفوعات المستلمة، 2011-2017



المصدر: تحليل فريق التقييم للبيانات المستمدة من مركز معلومات مانحي البرنامج.

12- وازداد مجموع عدد الموظفين في أديس أبابا وفي 17 مكتبا فرعيا وفي مكاتب المناطق من 660 في عام 2011 إلى نحو 850 في عام 2017. وبدأت في عام 2016 جهود كبيرة لتقليص أعداد الموظفين، ووصلت هذه الجهود إلى مراحلها النهائية بحلول عام 2018. غير أن تأثير تلك الجهود لا يزال غير ملموس بوضوح في بيانات التوظيف لأن استعراض الهيكل وملاك الموظفين تزامن مع حالات طوارئ متتالية، وهو ما يتطلب أعدادا إضافية من الموظفين، وتمضي عملية الانفصال عن أعداد الموظفين "المقلصة" بوتيرة بطيئة. وانخفضت نسبة الموظفين الدوليين باطراد من 10 في المائة في عام 2012 إلى 7 في المائة في أبريل/نيسان 2018. وهناك اختلال كبير بين الجنسين، ولا سيما بين الموظفين الوطنيين وموظفي المكاتب الميدانية؛ ويعمل في المكاتب الفرعية في منطقتي صومالي وعفار أقل عدد من الموظفات.

- 13- وبيّن الشكل 1 عمليات البرنامج المنفذة أثناء الفترة المشمولة بالتقييم، وهي برنامج قطري⁽⁷⁾ وخمس عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش. وعالجت عمليتان ممتدتان متتاليتان للإغاثة والإنعاش الأزمة الإنسانية ودعمت القدرة على الصمود في مواجهة انعدام الأمن الغذائي⁽⁸⁾. ونفذت بعد هاتين العمليتين ثلاث عمليات أخرى على التوالي لمساعدة اللاجئين⁽⁹⁾. ودعمت خمس عمليات خاصة اللوجستيات الإنسانية، ونفذت أكبر عمليتين لإنشاء قاعدة لوجستيات إنسانية في جيبوتي وجسر للسيارات في منطقة صومالي.
- 14- وشملت برامج البرنامج للمواطنين الإثيوبيين، التي استأثرت بأكثر من 70 في المائة من النفقات، تقديم المساعدة الإنسانية ودعم شبكة الأمان للأسر الضعيفة، وتقديم الدعم التغذوي الموجه، والتغذية المدرسية، ومختلف المشروعات والتجريبية المتصلة بسبل كسب العيش. وشكّل بناء القدرات عنصراً هاماً في اللوجستيات وسائر البرامج. وكان للبرنامج دور رائد في توفير المساعدة الغذائية الأساسية ودعم التغذية التكميلية وبرامج التغذية المدرسية في برامج اللاجئين التي استأثرت بنحو ربع النفقات.
- 15- واستخدم البرنامج بصورة متزايدة التحويلات القائمة على النقد التي رغم ذلك ظلت تُمثّل نسبة صغيرة فقط من مجموع النفقات، فقد بلغت 12 في المائة من حيث قيمة عمليات البرنامج المنفذة لصالح المواطنين الإثيوبيين وأقل من 10 في المائة من العمليات المتعلقة باللاجئين في عام 2017.

نتائج التقييم

مواعاة البرنامج وموضوعه من الناحية الاستراتيجية

- 16- اتسمت جميع العناصر الرئيسية لحافطة البرنامج بأهميتها للاحتياجات الإنسانية والإنمائية لإثيوبيا، وظل البرنامج مهما عن طريق الاستجابة بشكل جيد للاحتياجات الناشئة. غير أن البرنامج وسائر الجهات الفاعلة الإنسانية لم يكونوا قد بدأوا بعد وقد إجراء التقييم في تلبية احتياجات المشردين داخليا المتضررين من النزاع بنفس القدر من الانتظام الذي كانوا يُلبّون به احتياجات سائر الأشخاص المنكوبين. وقيد حجم الاحتياجات الإنسانية دور البرنامج في مجال التنمية، ولكنه قام بدور فاعل بين الوكالات التي كانت تسعى إلى تعزيز العمل في محور المساعدة الإنسانية والتنمية. وكان من المناسب أيضا تركيز البرنامج بقوة على السهول الرعوية المنخفضة، ولا سيما في منطقة صومالي. وتعترف الحكومة والجهات الشريكة الأخرى بتحديات العمل بفعالية في تلك البيئات الصعبة، وتقدّر استعداد البرنامج وقدرته على القيام بذلك.
- 17- وتمثّل الحكومة أهم شريك للبرنامج. ويكفل ذلك اتساق برامج البرنامج بقوة مع السياسات والاستراتيجيات الوطنية، ويرتبط البرنامج بعلاقات عمل وثيقة مع الوكالات الحكومية الأساسية. وتتكامل أنشطة البرنامج عموما مع نُظم الاستهداف والتسليم الوطنية. ويُساعد استخدام النُظم الحكومية على إتاحة فرص للحوار والتأثير وفتح مسارات للاستدامة، وإن كانت هناك مقايضات بين العمل داخل النُظم التي تقودها الحكومة والتقيّد الكامل بالخطوط التوجيهية للبرنامج. ولم يكن البرنامج مستقلا في الاستهداف، وهو يقبل في بعض الأحيان معايير خدمة أقل من معاييرها التي يعمل بها عندما يتيح له ذلك تحقيق تغطية أوسع.
- 18- وتشكّل التحالفات التي تقودها الحكومة إطارا رئيسيا لضمان اتساق البرنامج مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى وسائر الشركاء الإنمائيين. ويؤدي إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية دورا ثانويا في ضمان الاتساق بين وكالات الأمم المتحدة. وارتبط البرنامج طوال الفترة المشمولة بالتقييم بعلاقات عمل قوية بشكل خاص مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وعزّز علاقته مع البنك الدولي.

(7) البرنامج القطري لإثيوبيا 200253 (2015-2012) (WFP/EB.2/2011/8/2).

(8) العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش – إثيوبيا 200290 (2015-2012) (WFP/EB.2/2011/9-C/2)، والعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش – إثيوبيا 200712 (2018-2015) (WFP/EB.A/2015/9-B/2).

(9) العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 10127.3 (2012-2009) (WFP/EB.2/2008/8-B/3)؛ والعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش – إثيوبيا 200365 (2015-2012) (WFP/EB.1/2012/8/3)، والعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش – إثيوبيا 200700 (2018-2015) (WFP/EB.2/2014/8-B/6). وبالإضافة إلى ذلك، قُدمت عملية طوارئ الاستجابة العاجلة 200656 في الفترة من يناير/كانون الثاني إلى مارس/أذار 2014 لتوفير المساعدة إلى السكان المتضررين من القتال في جنوب السودان.

- 19- وظل توجه البرنامج ونشاطه في إثيوبيا متسقا مع الاستراتيجيات والسياسات العالمية الآخذة في التطور. وسوف يحتاج بعض الوقت للتكيف تماما مع سياسة المساواة بين الجنسين لعام 2015؛ وتُعد السياسات الجديدة المتعلقة بالبيئة وتغير المناخ والاستعداد للطوارئ والتي اعتمدت جميعا في عام 2017 حديثة جدا بحيث كان من الصعب دمجها في الحافظة. ويعترف موظفو المكاتب القطرية والإدارة بأهمية نهج ومفاهيم القدرة على الصمود في سياسة البرنامج لعام 2015، ولكنهم لا يزالون يستوعبون تداعياتها. ويغلب عليهم التركيز على الصمود على المستويين الأسري والفردي، في حين أن دعم البرنامج لنظم اللوجستيات والاستعداد للطوارئ على المستوى الوطني يساهم أيضا في بناء القدرة على الصمود على المستوى الوطني.
- 20- وكان شركاء البرنامج مناسبيين من حيث أهميتهم الاستراتيجية. غير أن التوضع الاستراتيجي للبرنامج واصل الأنماط التي كانت قد وضعت قبل عام 2012؛ وتعلقت التغييرات الرئيسية بمسائل التكيف مع الظروف المتغيرة أكثر من الاختيار. من ذلك على سبيل المثال أن منطقة صومالي باتت أكثر بروزا وهو ما يعزى أساسا إلى تقلص دور البرنامج في تسليم المساعدة الإنسانية في المناطق الأخرى من إثيوبيا، وهو ما أدى بدوره إلى تأكيد دوره في الدعم التقني وتنمية قدرات النظم الوطنية. ويتفق أصحاب المصلحة الخارجيون والقيادة الأخيرة في المكتب القطري على أن البرنامج في إثيوبيا افتقر إلى وجود استراتيجية واضحة بالقدر الكافي. وكان الهدف من عدة مبادرات مرتبطة بسبل كسب العيش تكميل أعمال الطوارئ، ولكن ممثلي بعض المانحين كانوا يرون أن تلك المبادرات تنتقص من أعمال البرنامج الأساسية المرتبطة بالطوارئ.

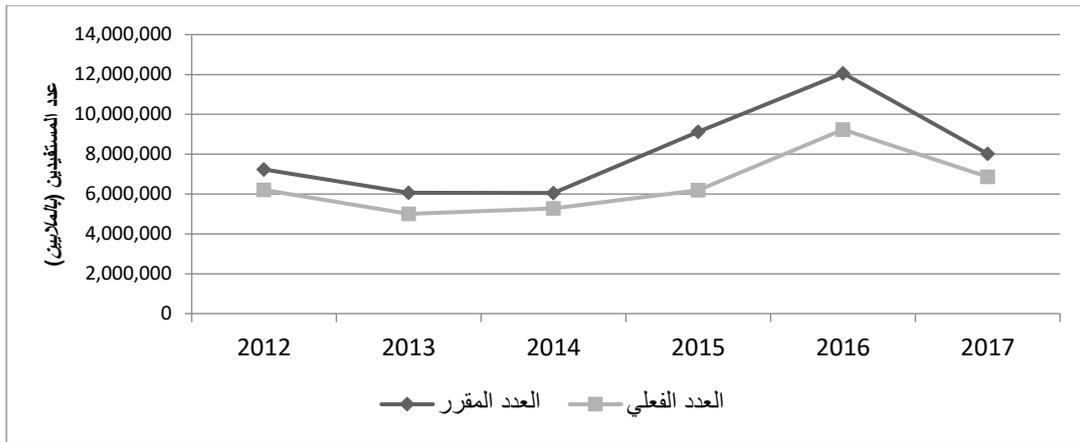
العوامل المؤثرة على عمليات اتخاذ القرارات في البرنامج

- 21- قيّدت الأنماط الموروثة التي سبقت الإشارة إليها والأطر التي تقودها الحكومة التي يعمل داخلها البرنامج حيز اتخاذ القرارات. وتُمسك الحكومة بزمام تقديرات الاحتياجات الإنسانية التي تجري كل ستة أشهر، ويحدد دور البرنامج في تلبية الاحتياجات إلى حد كبير وفقا لأفضليات الحكومة والمانحين. وكما يتبين من الشكل 2 فإن دور الحكومة والمنظمات غير الحكومية ازداد في نفس الوقت الذي تراجعت فيه حصة عمليات التسليم التي كان يضطلع بها البرنامج ونطاقها الجغرافي.
- 22- وظلت قدرة البرنامج على الابتكار محدودة بسبب صعوبة الحصول على التمويل في بيئة معونة دولية متزايدة الصعوبة. وكانت هناك أيضا قيود داخلية تمثلت في الأضرار التي نجمت عن توقف الدور القيادي للمكتب القطري، وهيمن على عمل المكتب في السنوات الأخيرة استعراض هيكل المكتب وملاك موظفيه، وهو ما أدى، رغم أهميته الضرورية، إلى استنزاف الروح المعنوية وزيادة أعباء كبار الموظفين الذين كانت طاقاتهم مستنفذة بالفعل ولا سيما بسبب المتطلبات التي فرضتها حالات الطوارئ المترامنة. وسادت تصورات خارجية قوية بأن البرنامج لم يكن فعالا بالقدر الذي ينبغي أن يكون عليه في مننديات التخطيط والتنسيق المشتركة على كافة المستويات. غير أن هناك أيضا تقدير للهمة العالية لبعض موظفي البرنامج وقيمة مساهمة البرنامج في الاستجابة للأزمات الكبيرة.
- 23- وهناك عدة أمثلة على نجاح الدعوة وسعي الحكومة إلى الاستفادة من نهج البرنامج. غير أن جوانب القصور الخطيرة في الرصد والإبلاغ ونقاط الضعف في الإدارة والاستجابة للتقييمات حالت دون تعلم البرنامج من التجربة. وبصرف النظر عن التقارير المؤسسية الإلزامية، كان استخدام البيانات وتحليلها ضعيفا؛ وتبين لفريق التقييم عدم وجود دلالة تفسيرية قوية لمؤشرات الحصائل المتاحة، ولم يهتم البرنامج كثيرا بالأطر الأوسع لرصد وتقييم البرامج الوطنية التي ساهم فيها. ورأى كبار المانحين أن جودة التقارير ودقة مواعيدها وشفافيتها كانت ضعيفة على الرغم من الاعتراف بصعوبة العمل باستخدام النظم الحكومية، ولا سيما في منطقة صومالي، وكذلك اعترافهم ببعض التحسينات التي أدخلت مؤخرا. وكان من نتائج عدم وجود استراتيجية قطرية تشغيلية منذ عام 2015 أن التعلم المؤسسي كان أقل انتظاما مما كان يمكن أن يكون عليه.

أداء الحافظة ونتائجها

- 24- يبين الشكل 4 أن عدد المستفيدين من البرنامج خلال الفترة المشمولة بالتقييم بلغ نحو 5 ملايين شخص كحد أدنى (في الفترة 2013-2014) وازداد العدد إلى 9 ملايين أثناء الاستجابة لظاهرة النينيو في عام 2016، ولكن العدد الفعلي الإجمالي للمستفيدين كان أقل من العدد المقرر لكل سنة. وكان النقص في عدد المستفيدين أقل كثيرا من نقص التمويل الملحوظ في الشكل 2، وكانت بالتالي المساعدة الموزعة أقل كثيرا مما كان مقررا.

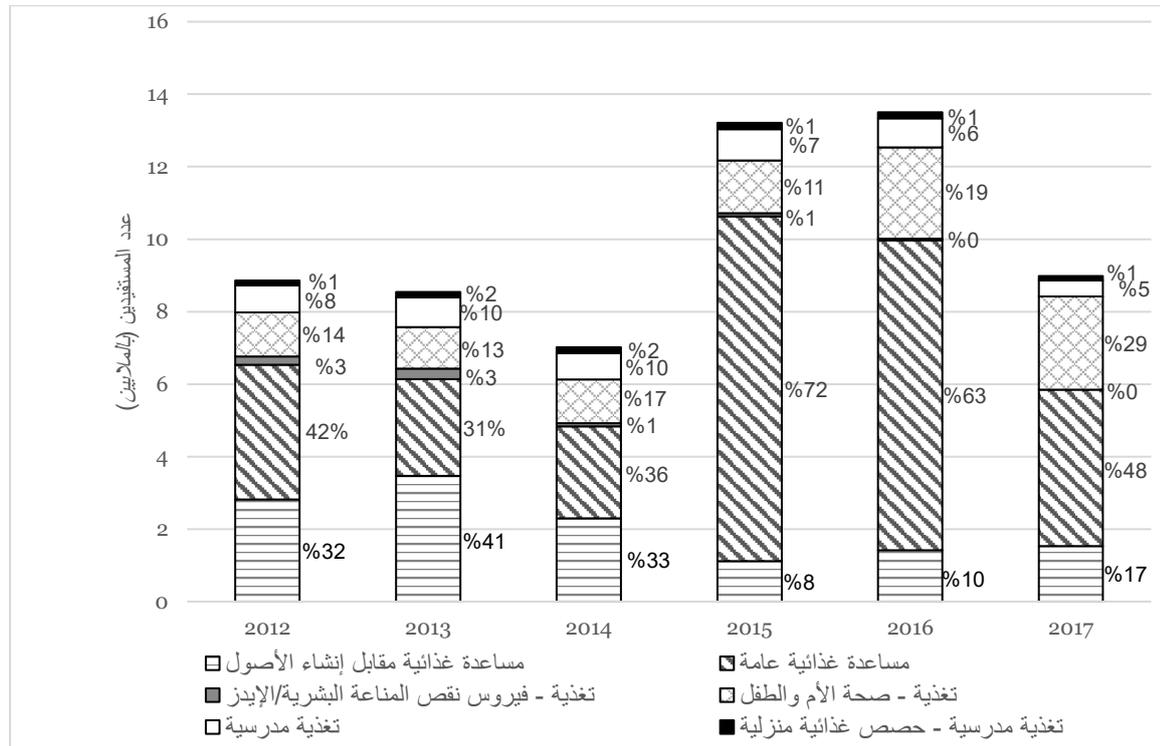
الشكل 4: أعداد المستفيدين الإجمالية المقررة مقابل الفعلية، 2012-2017



المصادر: التقارير الموّحدة عن المشروعات للفترة 2012-2017.

25- ويبين الشكل 5 التغييرات التي طرأت على أعداد المستفيدين حسب النشاط. ويُعبر ازدياد حصة المستفيدين من المساعدة الغذائية العامة والدعم التغذوي عن التغذية في حالات الطوارئ أثناء موجات الجفاف الأخيرة، في حين أن تراجع نسبة المستفيدين من أنشطة المساعدة الغذائية مقابل إنشاء الأصول يُعبر عن تخفيض تمويل تلك الأعمال وتقليص النطاق الجغرافي الذي كان يغطيه دعم البرنامج لشبكة الأمان الإنتاجية.

الشكل 5: المستفيدون حسب النشاط، 2012-2017

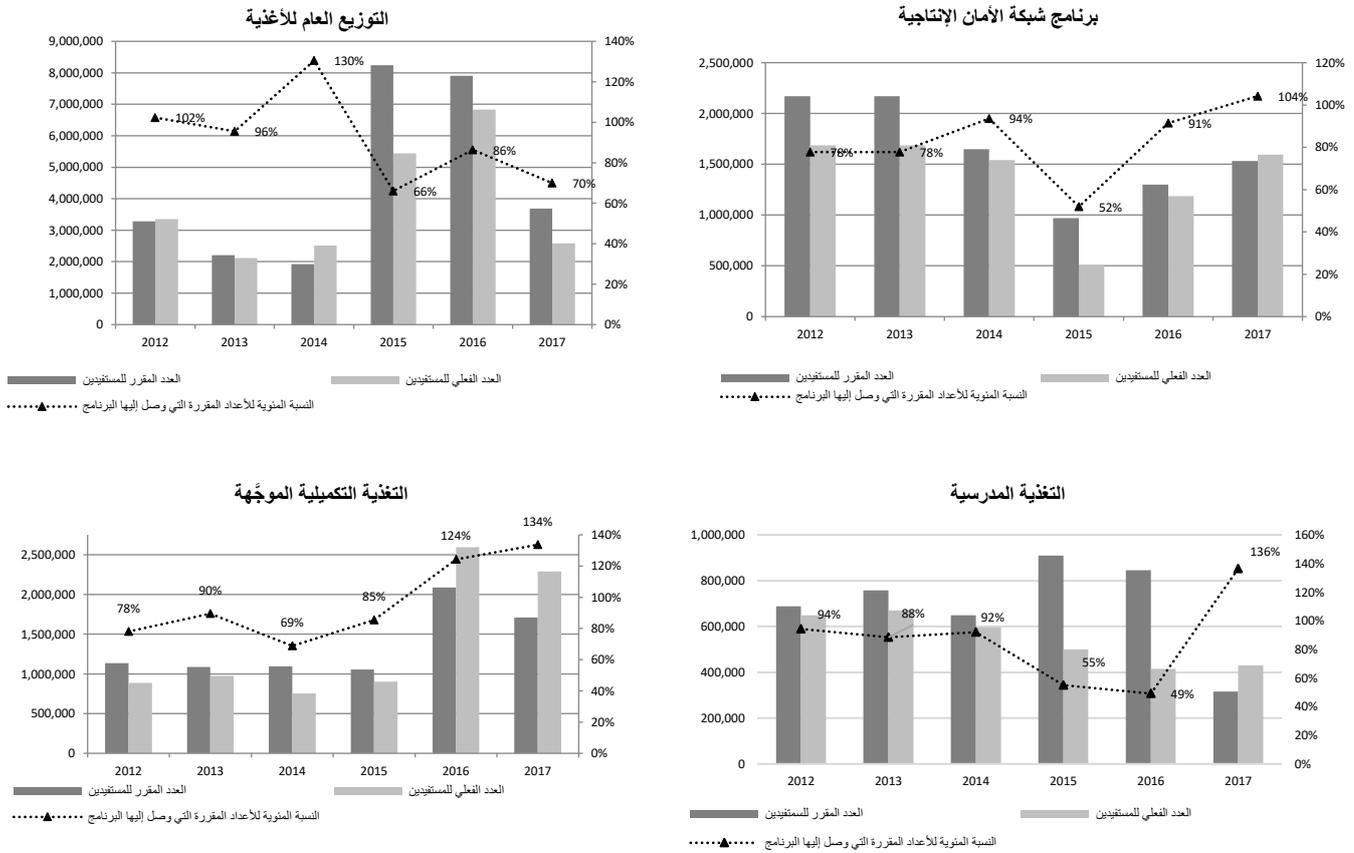


المصادر: التقارير الموّحدة عن المشروعات للفترة 2012-2017.

تتجاوز المجاميع الأرقام الواردة في الشكل 4 لأن الأرقام تشمل حساباً مزدوجاً لأعداد المستفيدين الذين يتلقون مساعدة من خلال أكثر من طريقة.

26- وتبيّن من التقييم أن البرامج الرئيسية للبرنامج كانت كلها فعالة بصفة عامة. ويعني دمج عمل البرنامج مع البرامج الأوسع التي تقودها الحكومة وتدعمها مجموعة من الشركاء أنه قلّمَا يتسنى عزو الحصائل تحديداً إلى مدخلات البرنامج؛ ويمكن التحدي في تقييم مساهمات البرنامج في الجهود الشاملة. وتمثّل أكبر إنجاز إنساني في الاستجابة الطارئة الناجحة لموجات الجفاف الواسعة النطاق في 2016/2015 فصاعداً. ويعطي جميع أصحاب المصلحة من خارج البرنامج قيمة كبيرة لمساهمته الكبيرة في الاستجابة للجوئيات الوطنية بالإضافة إلى آليات التسليم المباشرة التي كان ينفذها بنفسه.

الشكل 6: دعم البرنامج للمواطنين الإثيوبيين، 2012-2017



المصادر: التقارير الموحدة عن المشروعات.

27- ويبين الشكل 6 العناصر الرئيسية لدعم البرنامج للمواطنين الإثيوبيين؛ وتبين جميع الأشكال البيانية الواردة في الشكل زيادة ناجمة عن الاستجابات لموجات الجفاف في الفترة 2016/2015 و 2017/2016. غير أن المساعدة لبرنامج شبكة الأمان الإنتاجية تراجعت خلال الفترة المشمولة بالتقييم بسبب تراجع دور البرنامج في ذلك البرنامج خارج منطقتي عفار وصومالي. وكان لعمل البرنامج في تحليل هشاشة الأوضاع إسهام مفيد في تقديرات الاحتياجات التي أجرتها الحكومة والجهات الشريكة، وواصل البرنامج أداء دور فعال في دعم الأمن الغذائي من خلال برنامج شبكة الأمان الإنتاجية والمساعدة الغذائية الإنسانية، ولا سيما في منطقتي عفار وصومالي. وأحدثت البرامج التي ساهم فيها البرنامج فرقا كبيرا في قدرة المستفيدين على النجاة من موجة جفاف كبيرة. وشكلت مشروعات البرنامج المرتبطة بسبل كسب العيش والمناخ، وإن كانت صغيرة في نطاقها، مشروعات تجريبية مفيدة لاختبار مختلف النهج حيال القدرة على الصمود.

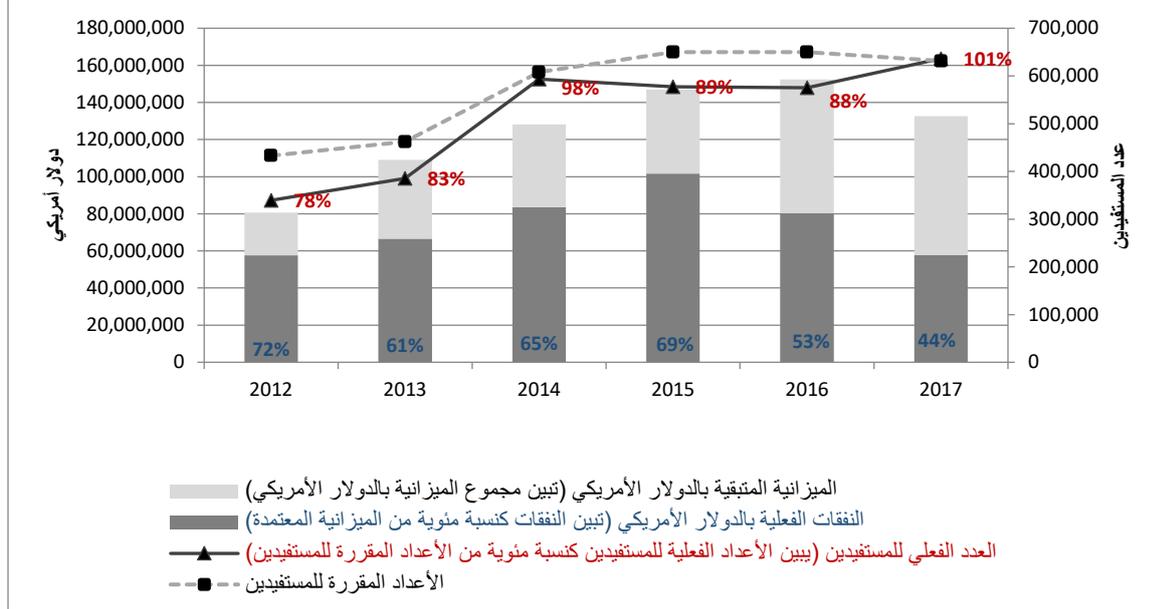
28- وتجاوزت أعداد المستفيدين من التغذية التكميلية خلال السنتين الأخيرتين الأرقام الأولية المستهدفة بسبب التصاعد السريع في الاحتياجات. ومما لا شك فيه أن التوسع في برمجة التغذية الإنسانية في البرنامج ساعد على إنقاذ الأرواح. وساهم ("الجيل الثاني") المحسن من التغذية التكميلية الموجهة وبرنامج التغذية التكميلية الموجهة للاجئين بدور فعال في علاج سوء التغذية الحاد المعتدل.

29- ونتيجة لتخفيض التمويل، تراجع نطاق التغذية المدرسية من نحو 640 000 مستفيد سنويا فيما بين عامي 2012 و 2014 إلى نحو 450 000 مستفيد فيما بين عامي 2015 و 2017. وتوصل تقييم أجري مؤخر (10) إلى أدلة قوية تثبت فعالية برنامج التغذية المدرسية في منطقتي عفار وصومالي في تعزيز معدل التحاق التلاميذ وأدائهم، خاصة بين البنات.

(10) التقييم النهائي للدعم المقدم من برنامج الأغذية العالمي وبرنامج ماكغفرن - دول الدولي التابع لوزارة الزراعة الأمريكية في منطقتي عفر وصومالي في إثيوبيا في الفترة 2013-2017 (يونيو/حزيران 2018).

30- ويبين الشكل 7 اتساع الفجوة بين المتطلبات والنفقات اللازمة للاجئين. وخلال السنوات الثلاث الأخيرة، انخفضت النفقات الفعلية من 69 في المائة إلى 44 في المائة من المتطلبات. غير أن البرنامج والشركاء الأساسيين (الحكومة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) استجابوا للزيادات السريعة والكبيرة للغاية التي سجلت أحيانا في أعداد اللاجئين خلال تلك الفترة.

الشكل 7: العمليات المتعلقة باللاجئين وأعداد المستفيدين والميزانيات، 2012-2017



المصدر: قاعدة البيانات المالية للبرنامج.

31- وكانت أهم تحديات تحقيق الفعالية نابعة من القيود على الموارد – وبخاصة في برامج اللاجئين التي باتت فيها تخفيضات الحصص الغذائية أمرا لا يمكن تجنبه – وكذلك من ضعف الاستهداف في البرامج التي يُساهم فيها البرنامج. ونفذ البرنامج، على سبيل التجربة، نهجا محسّنة للتغذية التكميلية من المتوقع أن تُعزّز فعالية جميع برامج التغذية في المستقبل. ولم يتحقق حتى الآن هدف تخفيض تكاليف النقل الذي تهدف إليه الاستثمارات في البنية الأساسية. وتم الانتهاء من إنشاء محور اللوجستيات في جيبوتي في مرحلة متأخرة وبتكلفة أعلى مما كان مقررا؛ ولم يستخدم ذلك المحور في أغراض ذات مغزى أثناء الفترة المشمولة بالتقييم – فقد توصل البرنامج لطرق أخرى لتسريع عمليات تسليم المساعدات الإنسانية. ويوفّر حاليا جسر جيلدوه في منطقة صومالي وصلة فعّالة بين المجتمعات المحلية، ولكنه غير مفيد لمرور الشاحنات الثقيلة لحين تطوير الطرق الفرعية.

32- وساعد كثيرا تحسن كفاءة سلسلة إمداد البرنامج قدرة إثيوبيا على التصدي للأزمات الكبيرة؛ وقصّ الشراء المسبق من خلال مرفق الإدارة الشاملة للسلع الفترات الزمنية وخفّض التكاليف في نفس الوقت الذي ازدادت فيه الأحجام. وتسنى بفضل إعادة فتح ممر بربرية على الرغم من تكاليف تأمينه الكبيرة، تجاوز عنق الزجاجة الذي تشكله جيبوتي، ومكّن من نقل الإمدادات مباشرة إلى منطقة صومالي. ويستحق البرنامج أيضا التقدير على تحسينات الكفاءة المرتبطة بتحديد هوية اللاجئين باستخدام البيانات البيومترية، وهو ما أتاح استخدام بصمات الأصابع للتحقق من هويات المستفيدين المسجلين وأفضى إلى تخفيض كبير في عدد أصحاب المطالبات. وازدادت حصة التحويلات القائمة على النقد من 6 إلى 12 في المائة من الحافظة، مما ساعد على تعزيز الكفاءة والفعالية على حد سواء. غير أن الحكومة أحجمت عن السماح باستخدام التحويلات القائمة على النقد في بعض بيئات اللاجئين، ولم يتخلص البرنامج من التصورات التي ترى أنه يسعى إلى تحقيق مصالح ذاتية في دفاعه عن التحويلات الغذائية العينية.

33- وعلى الرغم من الجهود المنتظمة لتعزيز نهج البرنامج حيال قضايا المساواة بين الجنسين بما يتفق مع السياسة المؤسسية للمساواة بين الجنسين لعام 2015، تمضي التغييرات تدريجيا ولم تُنفذ تماما حتى الآن خطة العمل القطرية بشأن المساواة بين الجنسين. ولا تزال المرأة تعاني بشدة من عدم تمثيلها تمثيلا كافيا بين موظفي المكاتب القطرية. وتوجد في المكتب القطري في إثيوبيا أسوأ النسب بين الموظفين والموظفات في إقليم شرق أفريقيا، ولم يُحقق استعراض ملاك الموظفين فرقا كبيرا. ولم تكن

هناك أي مشاركة منتظمة مع الحكومة في معالجة قضايا المساواة بين الجنسين، ولا يرى أصحاب المصلحة أن البرنامج يتمتع بجوانب قوة خاصة في هذا المجال.

34- وغطت معظم الأنشطة بصفة عامة أعدادا متساوية من المستفيدين والمستفيدات، غير أن النساء والبنات الحوامل والمرضعات شكلن أهدافا خاصة للتغذية التكميلية، وحفزت الحصص الغذائية المنزلية مواظبة البنات على الدراسة. وشملت المشروعات التي ركزت بصفة خاصة على النساء مبادرة الشراء من أجل التقدم، ومبادرة الصمود الريفي، وبرنامج التمكين الاقتصادي للمرأة الريفية، وهو برنامج مشترك بين الوكالات التي تتخذ من روما مقرا لها. وعزز برنامج شبكة الأمان الإنتاجية مشاركة المرأة في اتخاذ القرارات في المجتمعات المحلية ودعمت الحماية الاجتماعية بهدف مساعدة النساء على المشاركة في الأشغال العامة، غير أن هذه الترتيبات كانت أقل قوة في المناطق التي ساهم فيها البرنامج بدور أكثر نشاطا (صومالي وغانا).

35- وفيما يتعلق بالتأثرات الداخلية، ساعد دعم البرنامج لنظم اللوجستيات وسلاسل الإمداد ببقية الحافظة، واستفاد نهج التغذية المدرسية المعتمدة على منتجات محلية وبرنامج التمكين الاقتصادي للمرأة الريفية من الخبرة المكتسبة من المبادرة التجريبية للشراء من أجل التقدم، وأضفى البرنامج منظورا تغذويا مشتركا على برامج اللاجئين والمواطنين الإثيوبيين. غير أن غياب استراتيجية قطرية متفق عليها عرقل الاستفادة بطريقة منهجية من التأثرات الداخلية. وعزز الاتساق الشامل لحافظة البرامج مع السياسات والنظم الوطنية التأثرات الخارجية، ولا سيما استفادة البرنامج من خبرته في مجال اللوجستيات وسلاسل الإمداد لدعم النظم الوطنية على الرغم من المكتب القطري كان قادرا على تحقيق المزيد للتأثير على البرامج التي شارك فيها.

36- وساهم دعم البرنامج في تنمية قدرات اللجنة الوطنية لإدارة مخاطر الكوارث والنظام الوطني للوجستيات بدور هام في تحقيق الاستدامة. وعزز استخدام النظم الحكومية في تنفيذ برامج حافظة البرنامج آفاق الاستدامة، ولكن من المرجح أن تستمر حاجة إثيوبيا إلى الدعم الإنساني (سواء أكان ماليا أم تقنيا) في سياق ازدياد الاهتمام الموجه نحو تحسين التكامل بين الجهود الإنسانية والإنمائية.

37- وتعني أطر الاستجابة الإنسانية المتكاملة في إثيوبيا أن النجاحات الرئيسية لا يمكن عزوها للبرنامج وحده، وينبغي أن يعمل البرنامج وشركاؤه المنفذون معا لمعالجة جوانب الضعف. وفي ظل التواءم القوي بين الأهداف الإنسانية والإنمائية للحكومة وشركائها الإنمائيين، يدعم التعاون التشغيلي تحقيق الفعالية والكفاءة والاستدامة، ويزيد من أهمية تركيز الاهتمام على المبادئ الإنسانية للحياة وعدم التحيز. من ذلك على سبيل المثال أن المعاملة التفضيلية من جانب الحكومة للاجئين الإريتريين فيما يتصل بتخفيض الحصص الغذائية يُشكل خرقا واضحا لمبدأ عدم التحيز. وعلى الرغم من أن الحياد في حالات النزاع لم يُشكل قضية رئيسية في إثيوبيا فإن طبيعة علاقة عمل البرنامج مع الحكومة تتطلب يقظة، وبخاصة فيما يتصل بالترابط الوثيق بين البرنامج وحكومة منطقة صومالي. وكانت سبل وصول المساعدات الإنسانية جيدة باستثناء الوصول إلى بعض جماعات المشردين داخليا. وسعى البرنامج إلى تعزيز آليات التعقيب وفقا لالتزاماته بضمان المساءلة أمام السكان المتضررين.

الاستنتاجات

التقدير العام

38- قام البرنامج خلال الفترة 2012-2017 بدور كبير في الاستجابة لحالات الطوارئ في إثيوبيا، فوَّقر الدعم من أجل النظم واللوجستيات الوطنية فضلا عن تسليم المساعدات الخاصة به. وواصل البرنامج الإمساك بزمام القيادة في توفير المساعدة الغذائية للاجئين على الرغم من ازدياد صعوبة توفير حصص غذائية كافية بسبب قيود التمويل. وأثبتت برامجها الخاصة بالتغذية المدرسية فعاليتها، وأثرت على استجابة الحكومة للتغذية المدرسية في حالات الطوارئ. وساعد البرنامج على تعزيز النهج الوطنية إزاء التغذية التكميلية الموجهة على الرغم من أن ذلك كان يمضي بوتيرة أبطأ مما كان مقررا. والأهم هو أن البرنامج قام بدور رئيسي في الحيلولة دون تحول أزمة النينيو في الفترة 2015/2016 إلى كارثة، ودوره بعد ذلك في تجنب حدوث مجاعة في السهول الرعوية المنخفضة في إثيوبيا.

- 39- وعلى الرغم من ذلك، لمس البرنامج تغيير دوره الشامل في الاستجابة الإنسانية وبات يركز بصورة متزايدة على منطقتي صومالي وعفار الأكثر صعوبة. وعانى المكتب القطري، سواء من ناحية الممارسة العملية أو فيما يتصل بسمعته، بسبب عدم استمرارية القيادة والتصور السائد بشأن افتقاره إلى التركيز الاستراتيجي. وتعرض المكتب القطري لضغوط غير مسبوقه بسبب سعيه إلى موازنة ملاك موظفيه مع مستويات الدخل والتعامل في الوقت نفسه مع أزمات إنسانية كبيرة. وعرقلت نقاط الضعف المعترف بها في الرصد والتقييم إجراء أي تفكير استراتيجي وأثرت على ثقة المانحين.
- 40- وتتاح للبرنامج فرصة سانحة لمعالجة الثغرات السابقة وتحديد دوره المقبل وتعزيزه في إثيوبيا خلال الفترة المقبلة في ظل اقتراب موعد الانتهاء من استعراض ملاك الموظفين، والبدء في تحسينات كبيرة في الرصد والتقييم، وتعيين قيادة جديدة، واستمرار العمل في صياغة خطة استراتيجية قطرية.

الاستنتاجات الرئيسية

- 41- تعرضت فعالية البرنامج في إثيوبيا للخطر أثناء الفترة المشمولة بالتقييم، وتكبد البرنامج أضراراً نالت من سمعته بسبب عدم استمرارية القيادة العليا. والآن وقد شارف استعراض هيكل المكتب القطري وملاك موظفيه على الانتهاء، لا بد من استعادة الروح المعنوية في المكتب القطري وتعزيز كفاءته وفعاليته. وتُشكّل إثيوبيا بلداً معقداً يتطلب اهتماماً مستمراً من كبار الموظفين ممن لديهم خبرة في العمل في هذا البلد.
- 42- وشكل غياب استراتيجية قطرية واضحة منذ عام 2015 نقطة ضعف أخرى. ويتيح إعداد خطة استراتيجية قطرية فرصة كبيرة تدعمها قوة التحليل الشامل للحافظة بأسرها المطلوب لإطار الخطة الاستراتيجية القطرية. ويجب أن يوائم موظفو البرنامج رؤاهم مع الرؤية المشتركة التي يقدرها أصحاب المصلحة الخارجيون. وتتوقف القدرة على الاستفادة تماماً من نهج البرنامج الجديد في التخطيط والميزنة على تقليص المانحين تخصيص مساهماتهم وتوفير مزيد من التمويل المتعدد السنوات، وهو ما يتطلب بدوره ثقة المانحين تجاه المكتب القطري ومقر البرنامج. وسيطلب تنفيذ الخطة الاستراتيجية القطرية شراكات مستمرة مع الوكالات الحكومية الرئيسية التي يجب أن تكون جهات شريكة مستعدة للمشاركة في أي تدخلات مقترحة لبناء القدرات. ويحتاج البرنامج إلى إقناع جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين بأن أنشطة من قبيل بناء قدرة سبل كسب العيش على الصمود أو الوقاية من التفرم ستعكس المزايا النسبية للبرنامج دون أن تقوض تصوراتهم بشأن وظائف البرنامج الأساسية في حالات الطوارئ.
- 43- وتتسم هذه النقطة الأخيرة بالأهمية نظراً لوجود فرصة أمام البرنامج لاستخدام القدرة على الصمود كإطار مفاهيمي للربط بين الأهداف الإنسانية والإنمائية. وتشمل حافظة البرنامج عدة برامج مرتبطة بالقدرة على الصمود، ولكن يلزم التفكير أكثر في كيفية تفعيل نهج بناء القدرة على الصمود وتجاوز القدرة على الصمود على مستوى الأسرة والفرد للنظر أيضاً في الصمود المؤسسي. ويتيح برنامج شبكة الأمان الإنتاجية وبرامج المساعدة الغذائية الإنسانية فرصاً ينبغي النظر فيها من منظور بناء القدرة على الصمود.
- 44- ولم تكن جودة الرصد والإبلاغ والتحليل كافية، وهو ما أدى إلى عرقلة التعلم. ولم تتضمن التقارير الموحدة عن المشروعات تفاصيل كافية عن المؤشرات الرفيعة المستوى للسماح بقياس الأداء، خاصة وأن البرنامج يعمل في العادة بالاشتراك مع جهات فاعلة أخرى. ويتعين على المكتب القطري أن ينظر في الطريقة التي يمكن بها للبرنامج استخدام وتكميل نظم الرصد والتقييم المستخدمة في البرامج الأوسع التي يعمل فيها (مثل برنامج شبكة الأمان الإنتاجية والبرامج المخصصة للاجئين) وضمان الملاك الكافي من الموظفين لوظيفة الرصد والتقييم، ومراعاة متطلبات الإبلاغ (المعقولة) التي يفرضها المانحون، وضمان تنفيذ برامج تقييمات محددة الأولويات والإشراف الكافي عليه. ويمكن أيضاً أن تدعم خطة رصد وتقييم واضحة وشاملة طلبات الحصول على تمويل من المانحين لتوجيهه تحديداً إلى الرصد والتقييم.
- 45- وفي ظل شغور منصب رئيس التغذية لأكثر من سنتين، أدى نقص عدد الموظفين إلى تقليص الاهتمام الذي كان يمكن لفريق التغذية أن يوجهه إلى الدعوة المستمرة، ولا سيما من أجل توسيع نطاق "الجيل الثاني" من التغذية التكميلية الموجهة؛ وبناء القدرات ومساءلة الشركاء عن جودة تنفيذ البرامج؛ والإشراف على التقييمات وضمان توليد أدلة كافية. ولم يوجه أيضاً اهتمام

كافٍ إلى الأنشطة التغذوية للاجئين، ولم يحصل البرنامج على تمويل لأنشطة الوقاية من النقرم. ويحتاج البرنامج، من أجل توجيه قرارات الدعوة والتوظيف، إلى استراتيجية واضحة للتغذية تبين كيفية تكميل سائر الجهات الفاعلة في إثيوبيا.

46- وتُبشّر خارطة طريق الحكومة لدعم اللاجئين بما يتفق مع إطار مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن التعامل الشامل مع مسألة اللاجئين بالخير، وينبغي دعمها، ولكن تغيير حجم متطلبات الموارد الإنسانية سيتطلب وقتاً. ولا يزال في الوقت نفسه تحقيق تمويل متسق ويمكن التنبؤ به لزيادة كفاءة تقديم المساعدة الأساسية يُشكل تحدياً. وينبغي أيضاً السعي إلى زيادة التعاون مع الوكالات والجهات الشريكة الأخرى في وضع استراتيجيات تتوفر لها مقومات الاستدامة من أجل سبل كسب عيش اللاجئين. ويتعارض التمييز في معاملة مختلف جماعات اللاجئين مع المبادئ الإنسانية وينبغي مقاومته بكل نشاط.

47- ويلزم تكريس مزيد من الاهتمام للديناميات الجنسانية في كل عناصر الحافظة. وسيتطلب ذلك ضمان مساهمة كل ما يضطلع به المكتب القطري من أعمال والطريقة التي يؤدي بها تلك الأعمال في تحقيق المساواة بين الجنسين وإحداث تحول في ميزان القوى بين النساء والرجال. ومن الأساسي الاعتراف بالصلوات بين المساواة بين الجنسين والفقر ومختلف آثار التدخلات على النساء والرجال، وتصميم استراتيجية البرنامج وعملياته بما يناسب ذلك. وينبغي أن تكون الممارسات الداخلية المتبعة في المكتب القطري، بما فيها ممارسات التوظيف، متسقة مع هذه الاحتياجات. وتمثل الحماية والمساواة أمام السكان المتضررين بشكل أوسع عناصر حيوية لجميع أعمال البرنامج وينبغي الاستمرار في تركيز الاهتمام عليها في الخطة الاستراتيجية القطرية الجديدة.

التوصيات

48- تتبع التوصيات التالية من نتائج التقييم وتستجيب للاستنتاجات الرئيسية المبينة في القسم السابق. وتتعلق هذه التوصيات بالمستوى الاستراتيجي وترتبط بإعداد الخطة الاستراتيجية القطرية، غير أن كثيراً منها يتطلب تنفيذ التوصيات التشغيلية المبينة في الجدول الوارد أدناه.

رقم التوصية	القضية	الأساس المنطقي	التوصية	المسؤولية والتوقيت
1	التوظيف والاستمرارية في البرنامج	عدم استمرار القيادة العليا أعاق الأداء وأضر بالسمعة.	ضمان عدم تكرار حالات عدم استمرار كبار الموظفين التي حدثت خلال الفترة 2012-2017، وإعطاء أولوية التعيين للوظائف العليا الأساسية، بما يشمل وظيفتي التغذية والرصد والتقييم في المكتب القطري.	شعبة الموارد البشرية والمكتب القطري بدعم من شعبة التغذية، وشعبة إدارة ورصد الأداء، ومكتب التقييم، والمكتب الإقليمي. يونيو/حزيران 2019.
2	التركيز الاستراتيجي وإعداد الخطة الاستراتيجية القطرية	غياب استراتيجية قطرية واضحة منذ عام 2015 شكل نقطة ضعف.	ضمان إعداد خطة استراتيجية قطرية متطلعة إلى الخارج كي تكون ذات مصداقية لدى الحكومة والمانحين الذين يجب أن تكون لديهم نفس رؤية البرنامج بشأن دوره في المستقبل. من بين المسائل التي في حاجة إلى معالجة مع الحكومة والشركاء الإنمائيين الآخرين ما يلي: • الولاية المزوجة للبرنامج ومجالات ميزته النسبية ودوره الملائم على الأجل الطويل في إثيوبيا؛ • تركيز جغرافي ملائم لأنشطة البرنامج وأدواره؛ • طرق تخفيف مخاطر الحكمة والمساءلة في تقديم المساعدة الغذائية والتغذية في إثيوبيا، مع التركيز بصفة خاصة على منطقة صومالي؛ • مناقشات قائمة على الأدلة حول التحويلات القائمة على النقد مقابل التحويلات الغذائية والمستويات الملائمة من الفوائد.	المكتب القطري نوفمبر/تشرين الثاني 2019.
3	التركيز على القدرة على الصمود	يلزم التفكير أكثر في كيفية تطبيق نهج بناء القدرة على الصمود	استخدام الأعمال المتعلقة ببناء القدرة على الصمود كأطار مفاهيمي للربط بين الأهداف الإنسانية والإنمائية ومعالجة	المكتب القطري بدعم من المكتب الإقليمي وشعبة السياسات والبرامج.

رقم التوصية	القضية	الأساس المنطقي	التوصية	المسؤولية والتوقيت
			<p>القدرة على الصمود لدى المؤسسات الوطنية وكذلك لدى الأسر والأفراد.</p> <p>وينبغي أن يشمل ذلك توفير الدعم لما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • التخطيط للطوارئ والاستجابة لها، والقدرات الوطنية في سلاسل الإمداد واللوجستيات؛ • تعزيز تحليل الاحتياجات الإنسانية وتوجيه الاستجابات؛ • تحقيق التكامل بين الدعم الإنساني وشبكات الأمان والتنمية؛ • المبادرات التي تركز على تعزيز القدرات وبناء قدرة الأسر على الصمود. <p>وينبغي النظر إلى برنامج شبكة الأمان الإنتاجية وبرامج المساعدة الغذائية الإنسانية من منظور بناء القدرة على الصمود. وينبغي للبرنامج بصفة خاصة أن يقوم بما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • العمل في تعاون وثيق مع الحكومة وأصحاب المصلحة الآخرين من أجل تعزيز التكامل بين برنامج شبكة الأمان الإنتاجية والمساعدة الغذائية الإنسانية وتنمية القدرات ذات الصلة داخل الحكومة؛ • المساهمة في تحسين تكييف برنامج شبكة الأمان الإنتاجية وبرامج المساعدة الغذائية الإنسانية مع المناطق الريفية؛ • مواصلة دعم القدرات الحكومية في مجال إدارة برامج المساعدة الغذائية العينية، بغرض تحقيق التنفيذ الكامل من جانب الحكومة. 	نوفمبر/تشرين الثاني 2019.
4	الرصد والتعلم والتقييم	عدم كفاية جودة الرصد والإبلاغ والتحليل	<p>ضمان كفاية الموظفين والقيادة في وظيفة الرصد والتقييم في المكتب القطري. وإعادة التفكير في أولويات الرصد والتقييم من أجل التعبير بشكل أفضل عن دور البرنامج الغالب في المساهمة في البرامج المشتركة. وضمان وضع خطة رصد وتقييم لكل نشاط رئيسي يراعى فيه صراحة ما يمكن للبرنامج أن يستفيد منه ويساهم به في رصد وتقييم جهوده الشاملة في إثيوبيا.</p> <p>وتشمل المجالات التي لا تزال في حاجة إلى مزيد من التعلم القائم على الأدلة ما يلي:</p> <ul style="list-style-type: none"> • الاستخدام الفعال للتحويلات القائمة على النقد، مع إيلاء الاهتمام للطيف الكامل من خيارات التحويلات بدءاً من التحويلات القائمة فقط على النقد وانتهاءً بعمليات توزيع الأغذية العينية فقط؛ • تعزيز تحليل التكاليف بصفة عامة أثناء تصميم البرامج وتنفيذها ورصدها؛ • إجراء تحليل أقوى للتغذية (انظر التوصية 5)؛ • تحليل أقوى للجوانب الجنسانية (انظر التوصية 7). 	<p>المكتب القطري بدعم من المكتب الإقليمي، وشعبة إدارة ورصد الأداء، ومكتب التقييم.</p> <p>نوفمبر/تشرين الثاني 2019.</p>

رقم التوصية	القضية	الأساس المنطقي	التوصية	المسؤولية والتوقيت
5	برمجة التغذية	يحتاج البرنامج إلى استراتيجية واضحة للتغذية تُبين كيف يُكَمَّل عمله ما تقوم به سائر الجهات الفاعلة في إثيوبيا.	وينبغي للمكتب القطري إجراء تحليل للأوضاع وصياغة خطة للتغذية لفترة الخطة الاستراتيجية المقبلة، من خلال العمل مع الحكومة والجهات الفاعلة الأخرى من أجل تحديد المجالات التي يحقق فيها البرنامج أكبر قيمة مضافة؛ وينبغي إعطاء الأولوية لتعيين الموظفين المطلوبين لتنفيذ هذه الخطة. وينبغي أن تشمل أولويات استراتيجية البرنامج بشأن التغذية ما يلي: <ul style="list-style-type: none"> • التغذية في الأوضاع الإنسانية، على أن يكون ذلك مصحوباً بجهود للدعوة ودعم تدابير معالجة النقص؛ • دعم تسريع تنفيذ "الجيل الثاني" من نهج التغذية التكميلية الموجهة؛ • تعزيز الدعم التقني لبرامج اللاجئين؛ • العمل مع الشركاء في زيادة تحليل اتجاهات التغذية بين اللاجئين وتأثير تخفيضات الحصص الغذائية على التغذية؛ • ضمان الأخذ بنهج يراعي التغذية في كل أنشطة البرنامج. 	المكتب القطري بدعم من المكتب الإقليمي. نوفمبر/تشرين الثاني 2019.
6	مساعدة اللاجئين	يلزم توفير مزيد من التمويل المتسق الذي يمكن التنبؤ به من أجل زيادة كفاءة تقديم المساعدة الأساسية للاجئين.	العمل مع الشركاء بغرض ضمان التمويل الكافي وفي الوقت المناسب لتلبية الاحتياجات الإنسانية وفي الوقت نفسه دعم التطور نحو نهج أكثر استدامة. والانضمام إلى وكالات الأمم المتحدة الأخرى في الإصرار على ضرورة الالتزام بالمبادئ الإنسانية: <ul style="list-style-type: none"> • الدعوة إلى زيادة استخدام التحويلات القائمة على النقد وفي مساعدة اللاجئين ودعم هذه الزيادة. • دعم إجراء تحليل أقوى لتأثيرات تخفيضات الحصص الغذائية على التغذية (انظر التوصية 5). • دعم مطابقة أعداد اللاجئين ومواصلة تعزيز نُظُم التسجيل. • دعم التحول نحو استجابات أنسب لمختلف الاحتياجات وقدرة مختلف جماعات اللاجئين. • تعزيز تحقيق أهداف إطار التعامل الشامل مع مسألة اللاجئين. 	المكتب القطري. نوفمبر/تشرين الثاني 2019.
7	المساواة الجنسين	يلزم توجيه مزيد من الاهتمام للديناميات الجنسانية في جميع عناصر البرنامج.	وينبغي (مواصلة) معالجة القضايا الجنسانية بطريقة متكاملة، مع الاستفادة من خطة العمل القطرية بشأن المساواة بين الجنسين. وينبغي أن تشمل الإجراءات تدابير استباقية لتعزيز تعيين الموظفين الوطنيات، وينبغي زيادة الاهتمام بالقضايا الجنسانية الخاصة بالسياق في الحافظة بأسرها، بما يشمل التعميم الملائم للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في جميع المكونات.	المكتب القطري بدعم من المكتب الإقليمي. نوفمبر/تشرين الثاني 2019.
8	الحماية والمساواة أمام المتضررين	تُشكّل الحماية والمساواة عن عنصرين حيويين في كل أعمال البرنامج.	وينبغي أن يظل تعزيز الحماية والمساواة أمام السكان المتضررين أولوية، ولكن ينبغي أن يسعى البرنامج إلى تعزيز النظم متى كان ذلك متسقاً مع احتياجات المستفيدين.	المكتب القطري. نوفمبر/تشرين الثاني 2019.