برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 3-2013/6/6

تقارير التقييم

البند 7 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية للنيجر (2011-2007)

للنظر

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2013/7-C/Rev.1
6 June 2013
ORIGINAL: FRENCH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

مديرة مكتب التقييم: السيدة H. Wedgwood رقم الهاتف: 066513-2030

موظفة التقييم، مكتب التقييم: السيدة D. Prioux de Baudimont رقم الهاتف: 066513-2945

للاستفسار عن توفّر وثائق المجلس، يرجى الاتصال بوحدة خدمات المؤتمرات (هاتف: 066513-2645/2558).

ملخص

يشكل الأمن الغذائي قضية حيوية في النيجر الذي يُعتبر من أفقر بلدان العالم ويتعرض بانتظام للكوارث الطبيعية مثل الفيضانات وفترات الجفاف.

يغطي تقرير التقييم هذا فترة مدتها خمس سنوات (2007-2011) تفجرت خلالها أزمة غذائية خطيرة في عام 2010، فيما بين أزمتين غذائيتين أخريين اندلعت إحداهما قبيل فترة التقييم والأخرى بعدها. كما اتسمت هذه الفترة بدرجة عالية من انعدام الاستقرار السياسي بما كان له تأثير على الأنشطة التي يضطلع بها برنامج الأغذية العالمي.

ويوفر التقييم استعراضا استراتيجيا لمجمل الحافظة القطرية للنيجر. وتتعلق الاستنتاجات الواردة فيه بالاستراتيجية المتبعة والطريقة التي تكيّف بها **البرنامج** إزاء التغييرات التي حدثت فيما يخص الأمن الغذائي والسياق السياسي. ويتناول هذا التقييم ثلاثة جوانب: 1) المواءمة الاستراتيجية للحافظة القطرية **للبرنامج**؛ 2) الاختيارات الاستراتيجية **للبرنامج**؛ 3) أداء الحافظة والنتائج المحرزة.

وجاءت نتيجة التقييم إيجابية بشكل عام. فقد اتسمت استراتيجيات عمل **البرنامج** بالاتساق والملاءمة نظرا للقيود والفرص المرتبطة بمراحل التقييم الثلاث: فيما بين عامي 2007 و2010 اضطر المكتب القطري أن يعمل بدون دعم من الحكومة النيجرية؛ ثم حالت أزمة 2010 دون إجراء أي تخطيط طويل الأجل؛ وأخيرا خلال السنة الأخيرة من الفترة التي يغطيها التقييم لم تحدث أي أزمة كبرى وكانت العلاقة مع الحكومة علاقة بنّاءة. واتسمت جميع الأنشطة بتوافقها مع احتياجات السكان، كما تمّ تحسين الفعالية عن طريق زيادة استعمال النقد كوسيلة لتوفير المعونة.

وتتباين درجات الأداء من حيث الفعالية والتأثير بحسب قطاعات الأنشطة. فقد تسنى بلوغ الأهداف المنشودة بالنسبة لأنشطة توزيع الأغذية، والتغذية التكميلية، والمساعدة المقدمة للمرضى المصابين بالسل، والتغذية المدرسية. وفي المقابل لم تؤد أنشطة الغذاء والنقد مقابل العمل إلى تحسين الإنتاجية الزراعية وفقا لما كان مرتقبا. وعلى الرغم من أنه ثبت أن التغذية التكميلية الشاملة تسهم في تخفيف حدة الأزمات عن طريق إنقاذ الأرواح، وأن لها تأثيرا جيدا فيما يتعلق بتغذية الأطفال المستهدفين، فإن أثرها العام على سوء التغذية في النيجر يظل غير واضح المعالم. وفيما يتعلق بمصارف الحبوب والدعم المقدم للمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية لم يتسن لفريق التقييم قياس الأداء لغياب البيانات والأهداف المحددة.

ويقدم التقييم عشر توصيات موجهة إلى أربع مجموعات من أصحاب المصلحة.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية للنيجر (2007—2011)" (WFP/EB.A/2013/7-C/Rev.1) ورد الإدارة عليه الوارد في الوثيقة (WFP/EB.A/2013/7-C/Add.1)، ويحث **البرنامج** على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

الخلفية

سمات التقييم

1- يغطي هذا التقييم فترة خمسية (2007-2011) تفجرت خلالها أزمة غذائية خطيرة (في 2010) بين أزمتين غذائيتين خطيرتين أخريين اندلعتا مباشرة قبل فترة التقييم وبعدها (في 2005 و2012). كما اتسمت هذه الفترة بدرجة عالية من انعدام الاستقرار السياسي بما كان له تأثير على الأنشطة التي يضطلع بها برنامج الأغذية العالمي. ويوفر التقييم استعراضا استراتيجيا لمجمل الحافظة القطرية للنيجر. ويتناول الاستراتيجية المتبعة والطريقة التي تكيّف بها المكتب القطري إزاء التغييرات التي حدثت فيما يخص الأمن الغذائي والسياق السياسي. ويتمحور هذا التقييم حول ثلاثة جوانب: 1) المواءمة الاستراتيجية للحافظة القطرية **للبرنامج**؛ 2) الاختيارات الاستراتيجية **للبرنامج**؛ 3) أداء الحافظة والنتائج المحرزة.

السياق

2- يشكل الأمن الغذائي قضية حيوية في النيجر الذي يُعتبر من أفقر بلدان العالم. حيث يعاني من أعلى معدلات النمو السكاني في العالم، مقترنة بمعدلات فقر مرتفعة وقطاع زراعي هش يواجه صدمات مناخية متكررة، فإنه يظل معتمدا على المعونة الدولية لمواجهة التحدي المتمثل في ضرورة توفير الغذاء لسكانه. وتمثل المساعدة المقدمة من **البرنامج** 46 في المائة من مجموع المساعدة الإنسانية التي تلقاها النيجر أثناء فترة التقييم.[1] وقد حلّت بالبلد ست كوارث طبيعية أثناء فترة التقييم: فيضانات أعوام 2007 و2008 و2009 و2010، وخاصة موجة الجفاف الكبرى في عام 2009، التي أدت إلى الأزمة الغذائية في عام 2010. وعلى مدى الأعوام الاثني عشر الأخيرة، وفي كل عام من ثلاثة، لم يبلغ إنتاج الحبوب المستوى اللازم لتلبية الاحتياجات الغذائية للسكان؛ كما أن ثلاث أزمات غذائية كبرى تفجرت فيما بين 2005 و2012. ويتسم انعدام الأمن الغذائي في النيجر بالتطور الموسمي: يبدأ التوافر الغذائي في الاضمحلال بعد الحصاد في أكتوبر/تشرين الأول، ثم يبدأ موسم الجدب في مايو/أيار أو يونيو/حزيران ويأخذ في الاشتداد تدريجيا حتى موسم الحصاد التالي. وتظل درجة تأثير الانعدام الغذائي في النيجر مرتفعة. فقد بلغ العدد المطلق للأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي 5.5 مليون في نوفمبر/تشرين الثاني 2011 (أي 34 في المائة من مجموع السكان) وذلك بعد الحصاد مباشرة في عام من الإنتاج الجيد؛ وأثناء أزمة عام 2010 في بداية موسم الجدب بلغ هذا الرقم 7.7 مليون نسمة (أي ما يعادل 50 في المائة من السكان).

3- وتعرض النيجر لدرجة عالية من انعدام الاستقرار السياسي خلال فترة التقييم بما كان له أثر مباشر كبير على الحافظة القطرية **للبرنامج**. في الجزء الأول من الفترة محل الاستعراض وحتى شهر فبراير/شباط 2010 كان يرأس النيجر الرئيس ممادو تانجا الذي واجه معارضة متزايدة بعدما نظم استفتاء في مايو/أيار 2009 بشأن تعديل الدستور بهدف تمكين الرئيس من المكوث في سدة الحكم لفترة ثالثة. وفي فبراير/شباط 2010، أطاح انقلاب عسكري بالسيد تانجا. واستولت على الحكم حكومة عسكرية انتقالية إلى حين تنظيم انتخابات تشريعية في يناير/كانون الثاني 2011 ثم انتخابات رئاسية في مايو/أيار 2011 أتت بالرئيس الحالي السيد محمدو إيسوفو. وكانت إدارة تانجا اتبعت سياسة الاستقلال الذاتي الغذائي حتى أنها قللت من شأن مشكلات الوفرة الغذائية بل نفتها. وتغير هذا الوضع سريعا بعد الانقلاب وتولي السلطة من

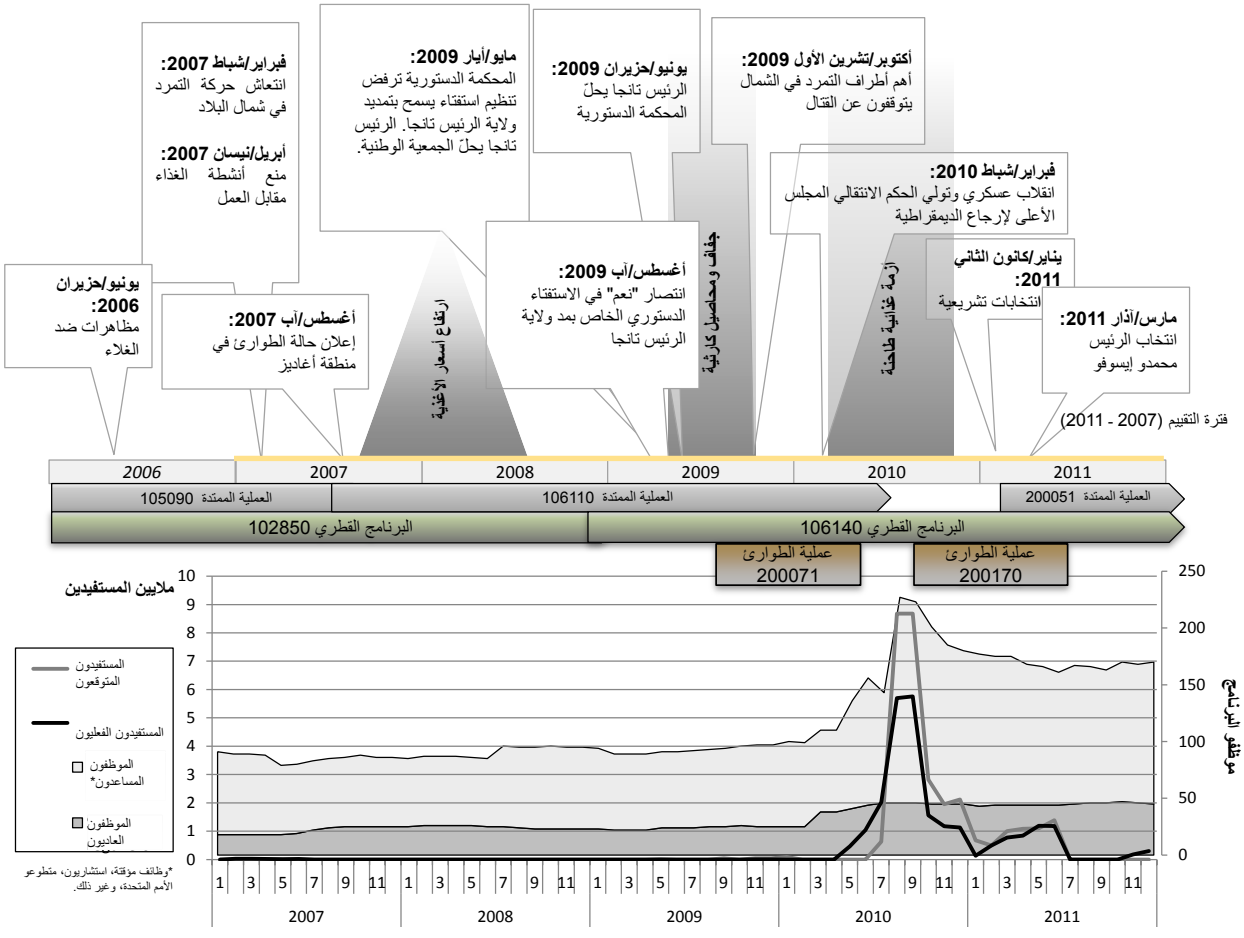
[1] النسبة بين مجموع المصروفات المباشرة **للبرنامج** ومجموع الإسهامات والالتزامات بالمساعدة الإنسانية، وفقا لنظام المتابعة المالية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أثناء السنوات الخمس الذي يغطيها التقييم.

قِبل المجلس الأعلى لاستعادة الديمقراطية الذي اعترف تماما بخطورة الأزمة الغذائية في 2010. وتواصل إدارة الرئيس إيسوفو، التي تولي أهمية كبيرة للأمن الغذائي، اتباع هذه السياسة.

الحافظة القطرية للبرنامج في النيجر

4- اضطلع **البرنامج** أثناء فترة التقييم بتنفيذ ثلاث عمليات ممتدة للإغاثة والإنعاش (105090 و106110 و200051)، وعمليتي طوارئ (200170 و200071)، وبرنامجين قطريين (102850 و106140). وتمّ اختيار الأنشطة وفقا لطبيعة الكوارث التي حلّت، ولا سيما الأزمة الغذائية لعام 2010. وإذ طابق الجزء الأول من فترة التقييم العملية الممتدة 105090، ثم ابتداء من سبتمبر/أيلول 2007 العملية الممتدة 106110، فإن هذه الفترة تأثرت بتداعيات الأزمة الغذائية لعام 2005: وقد شملت الأنشطة المنفذة عمليات إغاثة غذائية،[2] وأيضا التغذية والتنمية الريفية بما فيها دعم مصارف الحبوب وبرامج الغذاء مقابل العمل الهادفة إلى تعزيز صمود الأسر. وساهم البرنامجان القطريان أيضا في دعم التنمية الريفية والوجبات المدرسية وتغذية مرضى فيروس نقص المناعة البشرية ومرضى السل الخاضعين للعلاج. ومنذ أزمة 2010 وفي إطار عملية الطوارئ 200170، أنشأ **البرنامج** مساعدة مالية عن طريق أنشطة النقد مقابل العمل وتحويلات نقدية للاستعاضة بها عن توزيع الأغذية. ويوضح الشكل 1 الأحداث الرئيسية التي وقعت فيما بين عامي 2006 و2011 وأيضا العمليات التي نفذها **البرنامج**.

الشكل 1: تسلسل الأحداث



[2] يطلق عليها في النيجر "عمليات توزيع مجانية موجهة".

استنتاجات التقييم

المواءمة والموقع الاستراتيجي

5- ثمة فترتان متميزتان فيما يتعلق بمواءمة حافظة **البرنامج** مع سياسات واستراتيجيات حكومة النيجر. أثناء الفترة الأولى في ظل إدارة تانجا، ولئن كانت هناك مواءمة شكلية في إطار مشاركة **البرنامج** والتزامه بالقرارات الناجمة عن عملية التخطيط التي تديرها الحكومة بشأن المعونة الغذائية في النيجر، فقد كانت هناك في الواقع خلافات كبيرة على صعيد التوجه الاستراتيجي. إذ أن الالتزام الشديد لإدارة تانجا بالاستقلال الذاتي الغذائي أثناء تلك الفترة أدى بها إلى إعاقة عمليات توزيع الأغذية ورفض الإقرار بانعدام الأمن الغذائي ولو بدرجة قليلة أثناء مواسم الجدب بما يتعارض واستراتيجيات التدخل التي يتبعها **البرنامج**. أما في الفترة التي تلت انقلاب 2010، والتحول التدريجي مع وجود حكومة منتخبة ديمقراطيا في 2011 فقد تحسنت الأوضاع بشكل جذري. ففي هذه الفترة تلاشت أسباب التوتر ولوحظ قيام مواءمة وثيقة ودائمة بين أنشطة **البرنامج** والأنشطة التي تضطلع بها الحكومة.

6- وأعطى المكتب القطري الأولوية للتعاون مع الهيئات الحكومية على المستويين الوطني والإقليمي. وأقيمت علاقة عمل بالغة الفعالية مع أهم الأطراف الحكومية الفاعلة في إطار الهيئة الوطنية لمنع الأزمات الغذائية وإدارتها، التي تمثل الجهاز العام الرئيسي لتخطيط وتنسيق المساعدة الغذائية. وعلى الصعيد الإقليمي يتعاون المكتب القطري تعاونا وثيقا مع اللجان الحكومية الإقليمية ودون الإقليمية المكلفة بتخطيط ومراقبة المساعدة الغذائية على المستوى المحلي. ومن أجل مساعدة هذه اللجان على تأدية دورها المتمثل في الرقابة الميدانية على نحو فعال يقوم المكتب القطري منذ عام 2012 بتقديم دعم مالي لها شريطة أن ترفع له تقارير بشأن زياراتها الميدانية. ويشكل هذا الإجراء الجديد تغييرا هاما مقارنة بالممارسات السابقة التي كانت تنطوي على تخصيص ميزانيات للمنظمات غير الحكومية الشريكة من أجل تنقلات الموظفين الحكوميين. وسوف يتيح هذا الإجراء للمسؤولين المحليين أن يتولوا العمليات بأنفسهم.

7- وتوافقت أنشطة الحافظة القطرية **للبرنامج** مع استراتيجيات وأهداف شركائه الرئيسيين في منظومة الأمم المتحدة. وتمّت بوجه خاص مواءمة الأنشطة مع نشاط منظمة الأمم المتحدة للطفولة في مجال التغذية. وتتعاون المنظمتان في إطار فريق العمل المناط به التغذية التكميلية الشاملة، والمجموعة المسؤولة عن التغذية. وإن لم يكن نشاط **البرنامج** منسقا حتى وقت قريب مع نشاط منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، فإن الوضع تغيّر إذ تسعى المنظمتان إلى توسيع نطاق التنسيق بينهما بحيث تسهران على أن تحصل أيضا المجتمعات المحلية المنتفعة بتوزيع الأغذية وأنشطة إنشاء الأصول من **البرنامج** على حبوب من منظمة الأغذية والزراعة. وكانت درجة المواءمة عالية أيضا مع برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز إلى أن اضطر **البرنامج** في يونيو/حزيران 2011 إلى التوقف عن تقديم المساعدة للمرضى المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية بسبب نقص الأموال. ولوحظ وجود مواءمة استراتيجية وتشغيلية مع أنشطة عدد محدود من المنظمات غير الحكومية أو مشروعات إنمائية تضطلع بها السلطات الحكومية في قطاعي الصحة والتنمية الريفية في حالة توافر التمويل الكافي لضمان الحضور المستمر في المناطق التي ينشط فيها **البرنامج** (توزيع حصص القائمين بالرعاية على أمهات الأطفال المقبولين في مراكز التأهيل التغذوي المشدد المتخصصة

في رعاية المصابين بسوء التغذية الحاد، أو مصارف الحبوب، أو أنشطة الغذاء مقابل العمل/النقد مقابل العمل).[3] كذلك أفاد التقييم بتوافق الحافظة القطرية مع الخطة الاستراتيجية **للبرنامج** للفترة 2008-2013.

تحديد الخيارات الاستراتيجية

8- شرع المكتب القطري في استحداث أدوات تحليلية ملائمة واستخدامها في سبيل زيادة فعالية المساعدة الغذائية. فمن ناحية تضطلع وحدة تحليل مواطن الضعف ورسم معالمه بتقديم الدعم المستمر للمنظومة الحكومية للإنذار المبكر. ويقيم موظفو المكتب علاقة عمل وثيقة مع نظرائه في تلك المنظومة، وقد ساعدوهم على إجراء العديد من التحليلات النقدية. ومن ناحية أخرى قام المكتب مؤخرا بإعداد إطار تحليلي مبتكر يستخدمه في عمليات الاستهداف الجغرافي لتقديم المساعدة النقدية. وهكذا يحتل **البرنامج** مركزا رائدا في النيجر فيما يخص تحليل وضع الأمن الغذائي.

9- وتأثرت بشدة استراتيجيات تدخل المكتب القطري بالعلاقات القائمة بين **البرنامج** والحكومة. فإبان إدارة تانجا كانت الخيارات البرنامجية للمكتب محدودة لأنه كان يواجه نوعا من المقاومة إزاء سعيه إلى تخطيط عمليات الإغاثة الغذائية والتغذية التكميلية الشاملة، واضطر إلى التوقف عن أنشطة الغذاء مقابل العمل التي منعتها الحكومة في شهر أبريل/نيسان 2007. ومن ثم شرع في تنفيذ الأنشطة التي لا تثير معارضة الحكومة ولا سيما التغذية المدرسية، ومصارف الحبوب، ودعم المرضى المصابين بالسل وبفيروس نقص المناعة البشرية. أما بحلول الحكومتين الجديدتين في 2010 و2011 فقد تسنى للمكتب برمجة أنشطة هامة في المجالات الرئيسية: عمليات إغاثة غذائية، وتغذية تكميلية شاملة، وبرامج الغذاء مقابل العمل والنقد مقابل العمل. فازداد على نحو ملحوظ نصيب هذه الأنشطة في الحافظة. وعلى إثر انتهاء فترة إدارة تانجا عاد تقديم المساعدة الغذائية للفئات الضعيفة من السكان إلى صدارة اهتمامات كل من **البرنامج** والحكومة. وقد حدد المكتب خيارا استراتيجيا هاما متمثلا في زيادة حصة المساعدة النقدية ابتداء من عام 2010 بما أسفر عن مكسب كبير على مستوى الكفاءة نظرا لأن هذا الشكل من المساعدة أقل تكلفة من عمليات توزيع الأغذية (تبلغ نسبة التوفير زهاء 39 في المائة).

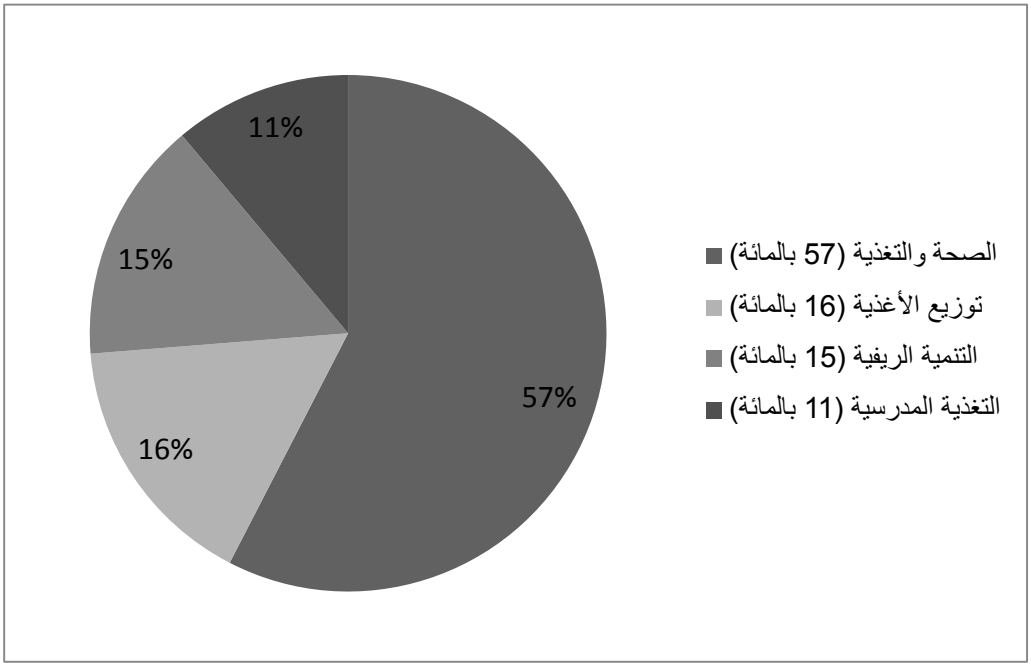
أداء الحافظة ونتائجها

⇦ *نظرة عامة للمساعدة المقدمة للمستفيدين*

10- شكلت الأنشطة الخاصة بالصحة والتغذية أكبر قسط من الحافظة فيما يتعلق بحجم المساعدة الغذائية كما يتضح من الشكل 2. فإذا أدرجنا التغذية التكميلية الشاملة وتوزيع حصص الحماية في بند "الصحة والتغذية" فإن المساعدة الغذائية في هذا القطاع تمثل 57 في المائة من المجموع في الفترة محل الاستعراض. وبعد الصحة والتغذية تأتي عمليات توزيع الأغذية (16 في المائة) ثم التنمية الريفية (15 في المائة) والتغذية المدرسية (11 في المائة). وتسفر ضخامة العمليات المنفذة لمواجهة أزمة 2010 في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106110 وعملية الطوارئ 200170 عن إدراج سائر أنشطة الحافظة في الفترة محل الاستعراض في المرتبة الثانية، وذلك على الرغم من أن عملية الطوارئ 200170 لم تُموَّل إلا بنسبة 62 في المائة من المبلغ المدرج في الميزانية، مما أدى إلى عجز في عمليات المساعدة الغذائية وفي التحويلات النقدية (الممولة بنسبة 52 في المائة و72 في المائة على التوالي من المبالغ الأصلية).

[3] أطباء بلا حدود سويسرا لمراكز التأهيل التغذوي المشدد؛ تعاونية المساعدة والإغاثة في كل مكان، منظمة كير وبرنامج دعم الأنشطة المجتمعية لمصارف الحبوب؛ ومشروع الإدارة المتكاملة للبيئة ومشروع التنمية الإقليمية لداكورو لأنشطة الغذاء مقابل العمل.

الشكل 2: توزيع المساعدة الغذائية بحسب القطاعات (2007-2011)



المصدر: المكتب القطري

⇦ *تقييم المساعدة المقدمة بحسب النشاط*

11- **عمليات الإغاثة الغذائية وحصص الحماية**. على الرغم من الفارق الكبير بين عدد عمليات التوزيع المزمعة والعمليات التي تمت بالفعل إبان أزمة 2010 فإن المساعدة المقدمة كانت ذات أهمية حيوية في إنقاذ الأرواح ومساعدة النيجر على تفادي وقوع كارثة إنسانية هائلة. ومما يلفت النظر قدرة **البرنامج** على تنظيم عملية أتاحت، عندما بلغت أوجها، مساعدة 38 في المائة من سكان النيجر على الرغم مما عاقها من جراء انعدام تعاون إدارة تانجا. إلا أن فريق التقييم يجادل صواب قرار تمييز توزيع حصص الحماية المخصصة للأسر في إطار التغذية التكميلية الشاملة، مع توقف عمليات الإغاثة الغذائية الموجهة إلى الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. إذ أن هذا القرار حرم من المساعدة قرابة 70 في المائة من الأسر التي ليس لديها أطفال في عمر يتيح لها الحصول على التغذية التكميلية الشاملة ولئن كانت في حالة معتدلة أو خطيرة من انعدام الأمن الغذائي. غير أن ما خفف من الآثار العملية لهذا القرار ارتفاع مستوى تقاسم الحصص بين الأسر.

12- **التغذية التكميلية الشاملة**. التغذية التكميلية الشاملة الموجهة أثناء موسم الجدب إلى الأطفال من 6 إلى 23 شهرا لها هدفان: 1) إنقاذ أرواح عن طريق منع وفيات الأطفال؛ 2) تحسين النتائج التغذوية. ولئن كان فريق التقييم يرى أن هذه التغذية التكميلية الشاملة أسهمت بالفعل في إنقاذ أرواح فإنه يرى أن أثرها على سوء التغذية أقل وضوحا. ويتبيّن من البيانات المجمعة عام 2012 أن هناك تحسنا واضحا في معدلات سوء التغذية ولكن هذا التأثير الإيجابي لم يستمر طوال موسم الجدب، كما أن مشكلات تتعلق بالاستهداف تظل قائمة. فالتغذية التكميلية الشاملة تحقق إذن على نحو كامل هدفها في إنقاذ الأرواح وربما تسهم أيضا في تحسين الوضع التغذوي للأطفال، غير أنه تظل هناك تساؤلات بشأن استهدافها ودرجة تأثيرها بسبب تعدد أسباب سوء التغذية لدى الأطفال.

13- **التغذية التكميلية للأطفال المصابين بسوء التغذية وللحوامل والمرضعات في مراكز التأهيل التغذوي للمصابين بسوء التغذية المعتدل.** يحقق برنامج التغذية التكميلية الموجه إلى الأطفال المصابين بسوء التغذية المعتدل هدفه الرئيسي وهو بلوغ معدل شفاء يساوي 75 في المائة على الأقل.

14- **توزيع حصص على الأمهات المرافقات لأطفالهن المصابين بسوء التغذية الحاد في مراكز التأهيل التغذوي المشدد.** تهدف المساعدة المقدمة لمراكز التأهيل التغذوي المشدد إلى خفض معدلات الانقطاع عن العلاج. وقد تحقق هذا الهدف إذ أن معدلات الانقطاع المرصودة في نهاية فترة التقييم كانت دون 3 في المائة وهي نتيجة جيدة جدا. ولاحظ فريق التقييم لدى زيارة ميدانية أن توزيع حصص على الأمهات اللواتي يرافقن أطفالهن أسفر عن تحسن في تنوع وكميات الأغذية المتوافرة في مراكز التأهيل التغذوي المشدد.

15- **تقديم الدعم للمرضى المصابين بالسل وبفيروس نقص المناعة البشرية.** يعد توفير الدعم الغذائي لصالح المرضى المصابين بالسل وبفيروس نقص المناعة البشرية جزءا من حافظة الأنشطة حتى يونيو/حزيران 2011، وتوقف في هذا التاريخ بسبب انعدام التمويل. ولم تجمع أي بيانات من شأنها أن تبيّن إذا كانت هذه المساعدة أسهمت في تحقيق هدف مساعدة المرضى المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية على اكتساب خمسة كيلوغرامات على الأقل أثناء الأشهر الستة الأولى من تلقي المعونة الغذائية. ويبدو أن المساعدة المقدمة للمرضى المصابين بالسل أسهمت في بلوغ أهداف إيجابية فيما يتعلق بنجاح العلاج ولكن البيانات الخاصة بالنتائج لا يوفرها سوى شركاء التنفيذ مما يثير بعض الشكوك إزاء التعويل عليها.

16- **أنشطة الغذاء مقابل العمل والنقد مقابل العمل.** لاحظ فريق التقييم أن هذه الأنشطة تسهم بقدر كبير في الحد من ضعف الأسر من حيث انعدام الأمن الغذائي. وبصورة عامة تدعم الأصول الناشئة في إطار أنشطة الغذاء مقابل العمل والنقد مقابل العمل تأهيل الأراضي الزراعية وحماية البرك، وإصلاح الممرات من أجل قطعان مواشي الرحّل بغية زيادة الإنتاج. وتم اختيار أنواع الأشغال مع المجتمعات المحلية وبإشراف المنظمات غير الحكومية الشريكة. غير أن المكتب القطري لم يحدد نتائج معينة ولم يجمع بيانات تتيح تقدير تأثير تلك الأصول. ويرى فريق التقييم أن أوجه قصور خطيرة في تنفيذ مشروعات الغذاء مقابل العمل والنقد مقابل العمل أدت إلى الحد من إسهامها في تحسين الإنتاجية الزراعية. وتعزى أوجه القصور هذه إلى أن دورة التخطيط السنوية للهيئة الوطنية لمنع الأزمات الغذائية وإدارتها التي تحدد النطاق الجغرافي لتلك المشروعات لا ترتبط بالمواسم الزراعية، وإلى غياب إطار للمساعدة على المدى الطويل، وليس إلى قصور في النماذج الفنية التي يستند إليها المكتب القطري.

17- **مصارف الحبوب.** أسهم المكتب القطري في إعداد استراتيجية وطنية لمصارف الحبوب عن طريق توفير دعم مالي لحكومة النيجر في الفترة 2009-2010. واعتمدت هذه الاستراتيجية في 2011. وعلى الرغم من هذا النجاح وعلى غرار ما حدث لأنشطة الغذاء مقابل العمل والنقد مقابل العمل لم يحدد المكتب القطري أهداف التأثير للمصارف ولا المؤشرات التي من شأنها أن تتيح له متابعة أداء تلك المصارف بعد إنشائها. وسجل فريق التقييم ما يشير إلى ممارسات إدارية سيئة في مصارف الحبوب التي زارها مما يعني أن هناك ثغرات في عمليات التدريب والمتابعة التي تنفذها الأطراف الشريكة.

18- **التغذية المدرسية.**[4] ازداد بانتظام عدد المستفيدين من برنامج التغذية المدرسية أثناء فترة الاستعراض دون زيادة مناظرة في حجم المساعدة الغذائية مما أدى فيما يبدو إلى تقليص الحصة الفردية. وعلى الرغم من ذلك توحي معدلات القيد

[4] أثناء الفترة محل الاستعراض مثلت المدارس التي تتلقى مساعدة **البرنامج** ما يتراوح بين 6 و8 في المائة من إجمالي عدد المدارس الواقعة في المناطق الريفية.

والمواظبة وانعدام التسرب والنجاح في امتحان نهاية المرحلة الابتدائية بأن أنشطة التغذية المدرسية تحقق الأهداف المنشودة.

الاستنتاجات والتوصيات

التقدير العام

19- فيما يتعلق بالاتساق العام للحافظة القطرية، من الأهمية أن تؤخذ في الحسبان ثلاث مراحل محددة تخضع كل واحدة منها لقيود وفرص معيّنة. ففيما بين 2007 و2010 عمل المكتب القطري في ظل قيود شديدة دون الحصول على دعم الحكومة فيما يخص أهم جوانب استراتيجيته. ثم أدت الأزمة الغذائية لعام 2010 إلى ضرورة الإسراع والفاعلية في مواجهتها وتأجيل جميع الأنشطة الأخرى واستبعاد أي تخطيط طويل الأجل. أما آخر عام من الفترة التي يغطيها التقييم وهو عام 2011، فهو الذي فعلا لم يخضع لضغوط ولم يشهد أزمة غذائية كبيرة واتسم بعلاقة بنّاءة مع الحكومة.

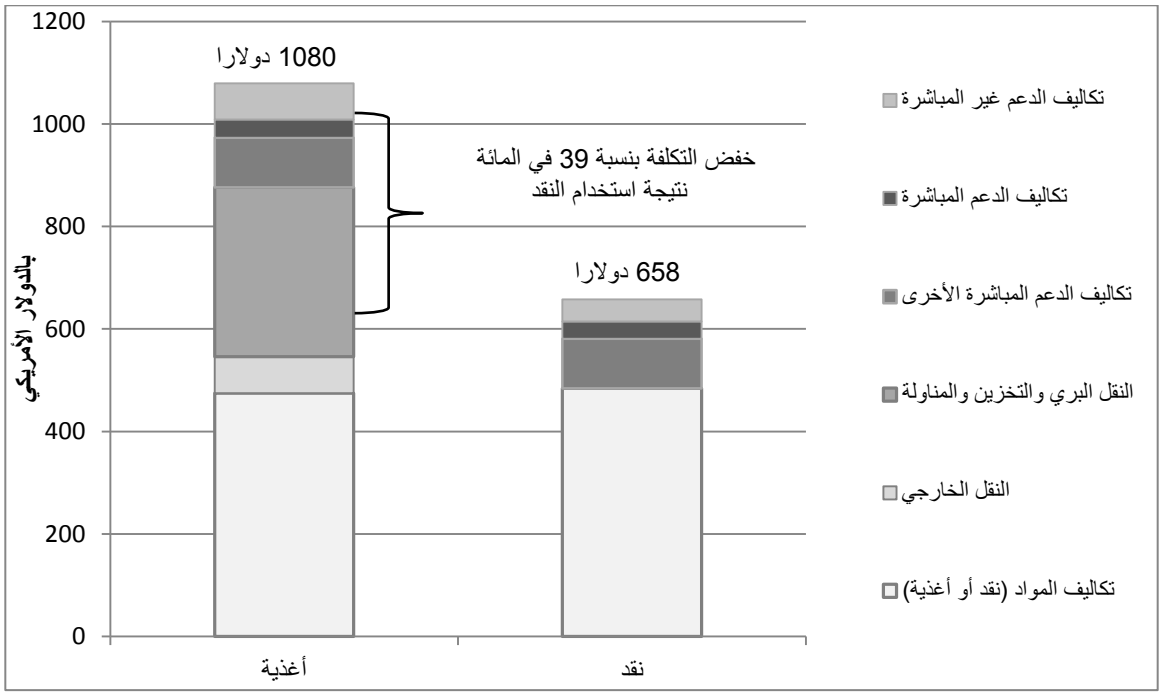
20- وبعد تحليل مختلف العوامل الخارجية والداخلية التي تفسر نتائج الحافظة يرى فريق التقييم أن إدارة المكتب القطري وموظفيها نجحوا في التعامل مع المراحل الثلاث، حيث اعتمدوا استراتيجيات تدخّل ملائمة لكل منها. ففي المرحلة الأولى استطاع المكتب أن يواصل توفير مساعدة غذائية ضئيلة دون إثارة معارضة الحكومة التي كان من شأنها أن تعرض للخطر وجود المكتب في النيجر. وكان هذا هو الاختيار الأسلم استنادا إلى افتراضات العمل الممكن في ظل حكومة من المحتمل أنها كانت تفضل توقف عمليات **البرنامج**. وأثناء أزمة عام 2010، اقتصر المكتب على توفير القدر الأكبر من المساعدة الضرورية لتلافي وقوع كارثة إنسانية ضخمة. وفي 2011 شرع المكتب في تحليل مجموع أنشطة الحافظة وأجرى عددا من التغييرات الهامة التي من شأنها أن تؤدي إلى تحسين كفاءة المعونة ومنها: 1) توقف توزيع حصص حماية في إطار التغذية التكميلية الشاملة التي استخدمت على نطاق واسع في 2010 والاستعاضة عنها بتوفير الإغاثة الغذائية والتغذية التكميلية الشاملة في آن معا، مما أتاح إنهاء أخطاء الاستبعاد الذي أدى في أوج أزمة 2010 إلى أن تحرم من مساعدة **البرنامج** الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي وليس لديها أطفال في عمر يؤهلها للحصول على التغذية التكميلية الشاملة؛ 2) تعديل التعليمات الخاصة بإحصاء المستفيدين بالتغذية التكميلية الشاملة من أجل التأكد من حصول جميع الأطفال المؤهلين عليها؛ 3) استعمال نموذج معياري (تحليل اقتصاد الأسر) لتأمين استهداف أكبر قدر من الأسر الحاصلة على المساعدة الغذائية. وهكذا وخلال كل مرحلة من المراحل الحرجة استطاع العاملون في المكتب القطري أن يتجاوزوا الصعاب ومن ثم يستحقون تقديرا إيجابيا شاملا فيما يتعلق بالحافظة القطرية برمتها.

الاستنتاجات

21- **الملاءمة**. تلاءمت الأنشطة المندرجة في الحافظة القطرية للنيجر (2007-2011) مع احتياجات السكان: فقد أسهمت عمليات توزيع الأغذية والتغذية التكميلية الشاملة أثناء أزمة 2010 في إنقاذ الأرواح؛ وعن طريق توفير تغذية تكميلية للأطفال الذين يعانون من سوء التغذية أسهم **البرنامج** في إدراج مسألة سوء التغذية المعتدل في جدول الأعمال الوطني؛ وفيما يتعلق بالمساعدة المقدمة للمرضى المصابين بالسل وبفيروس نقص المناعة البشرية أوضحت البحوث أن المساعدة الغذائية، إلى جانب تشجيعها المرضى على الإقبال على العلاج، تزيد أيضا معدلات النجاح للعلاج المضاد للفيروسات الرجعية والعلاج المضاد للسل؛ وتسهم أنشطة التنمية الريفية في الحد من ضعف المجتمعات المحلية إزاء أزمات المستقبل وفي تعزيز صمودها؛ أما التغذية المدرسية فتسهم في كل من تحسين المستوى الدراسي للبنات والبنين.

22- **الكفاءة**. جرى تحسين مستوى الكفاءة أثناء فترة الاستعراض عن طريق زيادة اللجوء إلى التحويلات النقدية ابتداء من أزمة 2010 وذلك بقدر كبير عن طريق التحويلات غير المشروطة بشروط مرتبطة بالإغاثة الغذائية أو بمدفوعات مشروطة في إطار النقد مقابل العمل. وتقدر الوفورات المتحققة فيما يتعلق بالتكلفة الأحادية عند التسليم مقارنة بتوزيع الأغذية بمبلغ 39 في المائة (انظر الشكل 3). وإجمالا تراوحت تكلفة الطن الواحد من المساعدة الغذائية سنويا خارج فترات الأزمات بين 7 و21 في المائة فوق المتوسطات التي يسجلها **البرنامج** في العادة. وهذه الأرقام ليست استثنائية بالنسبة لبلد غير ساحلي وسكانه متناثرون بدرجة كبيرة.

الشكل 3: تكلفة الطن الواحد من المساعدة الإنسانية العينية والنقدية (2011)



المصدر: بيانات وفرتها وحدة المكتب القطري المسؤولة عن التحويلات النقدية والقسائم

23- **الفعالية والتأثير**. يمكن توزيع أنشطة الحافظة القطرية في ثلاث مجموعات بحسب فعاليتها وتأثيرها. فعلى رأس التصنيف تندرج الأنشطة التي تحقق أهدافها بوضوح ولها تأثير إيجابي: الإغاثة الغذائية والتغذية التكميلية التي توفرها مراكز التأهيل التغذوي للمصابين بسوء التغذية المعتدل وتوزيع حصص الحماية في مراكز التأهيل التغذوي المشدد وتقديم المساعدة للمرضى المصابين بالسل والتغذية المدرسية. إن جميع هذه الأنشطة متسقة الاستهداف وتحقق أهدافها. أما أنشطة الأغذية مقابل العمل والنقد مقابل العمل فلا تسهم في تحسين الإنتاجية الزراعية على النحو اللازم. وبين هاتين المجموعتين، ثمة مجموعة ثالثة من الأنشطة تحتل فيه التغذية التكميلية الشاملة مكانة هامة ومن الصعب تقييم فعاليتها وتأثيرها: فلئن كانت تسهم بلا جدال في تحقيق الهدف المتمثل في الحد من آثار الأزمات عن طريق إنقاذ الأرواح، وإن كانت فيما يبدو تعود بالفائدة التغذوية على الأطفال المستهدفين فإن تأثيرها الشامل على سوء التغذية في النيجر يظل غير واضح المعالم. وينجم ذلك عن مشكلات متعلقة بالاستهداف وعن تعقيد أسباب سوء التغذية عند الأطفال. أما فيما يتعلق بمصارف الحبوب وبمساندة المرضى المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية، كان من الصعب على فريق التقييم تحديد آراء في هذا الشأن بسبب غياب البيانات والأهداف المحددة.

التوصيات

توصيات موجهة إلى المكتب القطري

24- **التوصية 1: إعداد برنامج تجريبي للتغذية التكميلية الوقائية بواسطة عدد من مراكز التأهيل التغذوي للمصابين بسوء التغذية المعتدل.** يتعين على المكتب القطري أن يختار منطقة ينفذ فيها بصفة تجريبية برنامج تجريبي للتغذية التكميلية الوقائية لصالح جميع الأطفال الذي تتراوح أعمارهم من بين 6 أشهر و23 شهرا، وتقل نسبة الوزن إلى الطول لديهم عن المتوسط، أو يقل محيط العضد لديهم عن المستوى المعين. وينبغي أن تدير هذا البرنامج التجريبي الأطراف الشريكة المسؤولة عن مراكز التأهيل التغذوي للمصابين بسوء التغذية المعتدل في أماكن متاخمة لمواقع تلك المراكز. وسوف يؤدي ذلك إلى توفير في التكاليف والوقت إذ يلغي الحاجة إلى إجراء عمليات الإحصاء والتسجيل ويحد من أخطاء الإدراج والإقصاء. ومن شأن ذلك أيضا أن يوفر منطلقا لتنفيذ إجراءات متعددة القطاعات ترمي إلى تحديد العوامل المتسببة في سوء التغذية عند الأطفال غير انعدام الحصول على الأغذية.

25- **التوصية 2: البحث عن حلول أخرى للمشكلات التغذوية للمرضى المصابين بالسل وبفيروس نقص المناعة البشرية.** بعد فشل الدورة الحادية عشرة من مفاوضات الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا وتوقف المساعدة المقدمة من **البرنامج** بسبب نقص التمويل استمر المرضى المصابون بالسل وبفيروس نقص المناعة البشرية في الحصول على الأدوية ولكنهم لم يعودوا يحصلون على المساعدة الغذائية. وينبغي على المكتب القطري أن يفتح باب النقاش في إطار فريق العمل المسؤول عن التغذية أو في إطار مبادرة القضاء على الجوع بين الأطفال (ريتش) أو مبادرة تحسين مستوى التغذية من أجل العثور على شركاء يمكنهم تقديم المساعدة التغذوية على الأجل الطويل.

26- **التوصية 3: وضع برنامج يمتد لعدة سنوات لدعم النشاط الزراعي الرعوي.** ينبغي للمكتب القطري أن يحصر عددا من المناطق "ذات الإمكانات العالية" يمكنه أن يشرع فيها بأنشطة الغذاء مقابل العمل والنقد مقابل العمل لعدة سنوات، عن طريق الفصل بين قراراته البرنامجية وعملية الاستهداف الجغرافي التي تقودها الهيئة الوطنية لمنع الأزمات الغذائية وإدارتها. وعليه أن يقيم علاقات طويلة الأجل مع شركائه التنفيذيين وأطراف مانحة أخرى (منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وغير ذلك) من أجل بناء برنامج متكامل للدعم الفني والمالي. وقد بدأ المكتب القطري في عام 2012 بتحديد مشروعات مشتركة مع تلك الأطراف. ويجب العمل على مواصلة هذه المبادرة وتعزيزها في السنوات القادمة.

27- **التوصية 4: ترشيد الدعم المقدم لمصارف الحبوب عن طريق وضع أهداف محددة.** ينبغي للمكتب القطري أن يحدد أهدافه فيما يتعلق بمصارف الحبوب. فيمكنه اعتبارها أساسا أداة خاصة بالإغاثة في حالات الطوارئ، أي باعتبارها أرصدة احتياطية مخزنة مسبقا تديرها المجتمعات المحلية. وفي هذه الحالة يعتبر نموذج الإدارة المعيّن الواجب تطبيقه نموذجا بسيطا، إذ يقتصر دور المصارف على التركيز على الممارسات الحسنة لإدارة الأرصدة والإدارة الجماعية. أما الخيار الآخر فيتمثل في اعتبار مصارف الحبوب "نشاطا اقتصاديا" يسهم في صمود المجتمعات المحلية في الأجل الطويل ويحتاج إلى بلوغ الاستدامة المالية. وينبغي أن يتسم هذا النموذج الإداري المندرج في منظور طويل الأجل بقدر أكبر من الصرامة. والنموذجان جيدان ويوجد في النيجر شركاء تقنيون يتمتعون بالكفاءات اللازمة في هذا الشأن. غير أن النموذج الثاني يتطلب مزيدا من الاستثمار في التدريب والرعاية لمدة طويلة وهو ما يقتضي من المكتب القطري أن يدرجه في اتفاقات الشراكة الميدانية التي يعقدها.

28- **التوصية 5: تعزيز تدريب أعضاء لجان إدارة المدارس في مجال إدارة شؤون التغذية المدرسية**. من شأن هذا الإجراء تمكين المجتمعات المحلية المعنية من أن تتولى على نحو أفضل أنشطة التغذية المدرسية. ولذا ينبغي للمكتب القطري أن يسعى إلى إقامة علاقات شراكة مع هيئات مؤهلة لتوفير هذا التدريب في إطار برنامج لمحو الأمية الوظيفية للكبار.

⇦ *توصيات موجهة إلى المكتب القطري وإلى مقر **البرنامج***

29- **التوصية 6: توسيع نطاق الدعم المقدم للتغذية المدرسية في المناطق المستهدفة من أجل استيعاب الأطفال دون سن الدراسة وتلاميذ المرحلة الثانوية (الدورة الأساسية 2)**. من شأن هذا الإجراء الذي يفضي إلى زيادة كبيرة في عدد الأطفال المستهدفين (وهم تلاميذ المرحلة الابتدائية فقط حاليا) أن يحسّن الملاءمة بين تخطيط كميات الأغذية المخصصة للتوزيع والكميات الموزعة فعلا في المدارس التي تتلقى المساعدة وتؤمن التعليم قبل المدرسي، وأن يسهل الانتقال من الدورة الأساسية 1 إلى الدورة الأساسية 2 ولا سيما فيما يخص البنات اللاتي يجتزن امتحان نهاية المرحلة الابتدائية. ومن أجل تفعيل هذا الإجراء ينبغي توفير زيادة في الميزانية ومن ثم بذل جهد إضافي من جانب المكتب القطري ومقر **البرنامج** من أجل تأمين التمويل اللازم.

30- **التوصية 7: الحد من عدد فئات الأنشطة عن طريق تجميع أشكال التدخل في إطار العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والاستعانة بعمليات الطوارئ في حالات الأزمات.** يواجه المكتب القطري تحديا حقيقيا في مجال التخطيط بسبب وجود نظام مزدوج: تندرج بعض العمليات ضمن فئة "العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش/عمليات الطوارئ" ذات التمويل الجيد، والبعض الآخر في فئة "البرامج القطرية" التي تحصل على قدر أقل من التمويل. ويناظر هاتين الفئتين دورتان تخطيطيتان متمايزتان. وإلى جانب احتمال وقوع أخطاء نتيجة لذلك يصبح من الصعب على المكتب القطري أن يرشّد حافظته الشاملة لمواجهة تقلبات الاحتياجات. ويتسم الوضع دائما في النيجر بضرورة التسوية سواء قبل أي أزمة أو بعدها (وقد حدثت ثلاث أزمات كبرى فيما بين عامي 2005 و2013). ومن ثم، ورغم أن ذلك يبتعد عما تنص عليه الوثيقة المعنونة "استعراض فئات البرامج"،[5] فيمكن للمكتب القطري والمقر تجميع كل العمليات المندرجة في الحافظة القطرية للنيجر في إطار العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والاضطلاع عند الاقتضاء بصفة دورية بتعزيز الدعم المقدم من هذه العمليات عن طريق إطلاق عملية طوارئ. ومن بين جميع برامج الحافظة القطرية يظل دعم الوجبات المدرسية أبعد ما يكون عن تعريف العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، لذلك قد يكون من الأفضل استعمال إطار تمويلي آخر من أجل تقديم هذا الدعم من قبيل مشروع إنمائي خاص.

31- **التوصية 8: إبرام عقود أطول أجلا في إطار اتفاقات الشراكة الميدانية التي تعقد مع الشركاء التنفيذيين الرئيسيين.** يؤدي قِصر آجال اتفاقات الشراكة الميدانية إلى الحد من فعالية الأنشطة (الغذاء مقابل العمل، مصارف الحبوب) التي من شأنها أن تستفيد في تنفيذها من وجود الشركاء التنفيذيين لمدد أطول. وقد يعزى، جزئيا على الأقل، غياب تخطيط تلك الأنشطة ورصدها إلى أن الأطراف الشريكة في تنفيذها لا يسعها أن تتخذ نهوجا أطول أجلا بسبب قصر آجال العقود التي تبرمها مع **البرنامج**.

[5] WFP/EB.A/2010/11/Rev.1.

⇦ *توصية موجهة إلى مقر* ***البرنامج***

32- **التوصية 9: إعادة النظر في النظم المعلوماتية للبرنامج لتراعي التحويلات النقدية بشكل أفضل**. لا تسمح نظم إدارة المعلومات المعمول بها حاليا في المكتب القطري بضمان الرصد الجيد لعمليات توزيع النقد. فعادة ما يتم حساب نسب الفعالية وحساب الحصص النسبية في الحافظة استنادا إلى حجم المنتجات الغذائية ولا تؤخذ في الحسبان التحويلات النقدية. وتضم الحافظة حصة متزايدة من البرامج تتخذ شكل تحويلات نقدية، مما يثير مشكلات لموظفي المكتب القطري وللمقيّمين لدى مراقبة مستويات الأنشطة. فمن المفيد أن يوجد نظام للمعلومات يعالج بيانات توزيع النقد على غرار "نظام تحليل وإدارة حركة السلع" (كومباس) الذي يعالج عمليات توزيع الأغذية، وأن يكون متوافقا مع هذا النظام، بحيث يسهل التحليل الموحد لعمليات توزيع النقد والأغذية باستخدام وحدة قياس مشتركة مثل قيمة طن أغذية تحسب على أساس سعر مرجعي واحد. وسيتعين النظر في هذا الأمر بصورة أشمل بمقر **البرنامج**.

⇦ *توصية موجهة إلى المكتب القطري وحكومة النيجر والشركاء الفنيين المعنيين بمختلف الاستقصاءات عن أوجه الضعف*

33- **التوصية 10: دراسة جدوى تعديل استقصاءات "الرصد والتقدير الموحدينِ لحالات الإغاثة والانتقال" (SMART) والاستقصاءات المرتبطة بها بشأن أوجه ضعف الأسر من أجل تطوير مستوى التحليل الجغرافي.** من أجل مواجهة مشكلات الاستهداف الجغرافي التي تثيرها أساسا العمليات المتعلقة بالتغذية التكميلية الشاملة، وأيضا عمليات أخرى يكون من المفيد أن تتوافر، في إطار استقصاءات "الرصد والتقدير الموحدينِ لحالات الإغاثة والانتقال" (SMART)، والاستقصاءات المرتبطة بها بشأن أوجه الضعف، دراسات تحليلية تبيّن بدقة معدلات سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي على مستوى جغرافي أضيق نطاقا. وفيما يتعلق باستقصاءات SMART، يوصى بتخفيض مستوى التحليل دون المستوى الإقليمي، وفيما يتعلق بالاستقصاءات المصاحبة لها بشأن أوجه الضعف إلى مستوى المجتمع المحلي. وهذه التعديلات تتطلب مساهمات كبيرة على المستوى المالي ومستوى الموارد البشرية من جانب شتى الشركاء المعنيين. ولذا ينبغي إجراء دراسة جدوى مسبقة لمختلف الاختيارات المنهجية الممكنة لتقييمها على المستويين الفني والمالي.