

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الأولى

روما، 2012/2/15-13

## تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي للتحول  
من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية:  
العمل في شراكة

للنظر



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.1/2012/6-A**

16 January 2012

ORIGINAL: ENGLISH

## 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

كبيرة موظفي التقييم، مكتب التقييم: السيدة Jamie Watts رقم الهاتف: 066513-2319

يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، كبيرة المساعدين الإداريين لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بتوفر الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

## ملخص

يعد هذا التقييم لشراكات البرنامج واحدا من أربعة تقييمات استراتيجية أجريت في فترة السنتين 2010-2011 وتتعلق بالتحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية وفقا لما تطلبته الخطة الاستراتيجية 2008-2013 للبرنامج. فقد حلل التقييم كيف تتأثر شراكات البرنامج ودوره داخل هذه الشراكات بهذا التحول الاستراتيجي. وإدراكا لأن التحول عملية مستمرة وأن التقييم أجرى في منتصف دورة التخطيط الاستراتيجي، فإن التقييم كان يهدف إلى دعم التعلم التنظيمي.

وقد أجرى التقييم فريق مستقل من خمسة أعضاء. وتضمنت طرق التقييم: زيارات إلى ثلاثة مكاتب قطرية وثلاثة مكاتب إقليمية؛ واستعراضات مكتبية للعمل في بلدين؛ ومسحا لشركاء البرنامج الخارجيين وأصحاب المصلحة؛ ومسحا لمديري البرنامج وكبار الموظفين الفنيين؛ ووضع أسس مرجعية مع معايير للممارسة الجيدة؛ واستعراض الوثيقة.

وقد عُرِّفت الشراكة بأنها تعاون طوعي مستمر لفترة من الزمن يتقاسم فيه كل طرف المنافع والتكاليف والمخاطر لتحقيق أهداف محددة. وتم بحث ثلاثة أنواع من الشراكات: شراكات التنفيذ؛ وشراكات بناء المعرفة/نقل المهارات؛ وشراكات وضع الأطر/السياسات. وقد ركز التقييم على مجالين: التغذية والصحة؛ والاستعداد للطوارئ والتصدي لها.

ووجد التقييم أن آثار التحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية ليست مفهومة بشكل موحد فيما بين موظفي وشركاء البرنامج. وليس هناك أيضا تعريف مقبول بشكل موحد للشراكة في البرنامج، وتطبق المصطلحات على مجموعة متنوعة من العلاقات. وهناك فهم محدود لما تعنيه الشراكة الفعالة، ومبادئ الشراكة الجيدة، وكيفية رصد فعالية الشراكات. وكانت الاتصالات بشأن هذه القضايا متكافئة.

وعلى الرغم من ذلك، وجد التقييم أنه يُنظر إلى البرنامج بشكل عام على أنه شريك قيم وجدير بالاحترام. وأفاد معظم الشركاء بأن العمل مع البرنامج يعد تجربة إيجابية تؤدي إلى تأثير متزايد على المستفيدين. ويقدر معظم موظفي البرنامج العمل في شراكة، ويرون أنه يسهم في فعالية البرنامج، ويعزز قدرته على خدمة مستفيديه.

وفي مجال التغذية، فإن الافتقار إلى الوضوح بشأن أدوار البرنامج ومسؤولياته، والافتقار إلى القدرة يؤثران على مصداقية البرنامج كشريك. وتعد الحكومات الوطنية أهم شركاء البرنامج، ولكن الموارد المحدودة لتنمية القدرات، ونظم تخطيط العمل التي تعد قصيرة الأجل للغاية وتعتمد على المشروعات، وغير ذلك من العوامل تؤثر على قدرة البرنامج على المشاركة بطريقة تزيد من تولى الحكومات لزام المسؤولية.

ولم يتم حتى الآن تطوير نظم التخطيط والرصد والإبلاغ الخاصة بالبرنامج لدعم مستوى معزز من الشراكة. فهناك استثمارات قليلة في تدريب الموظفين على الشراكة والتعاون. ولبناء قدرة البرنامج على الشراكة، سيلزم القيام بعمل في طائفة من المجالات بالإضافة إلى التدريب، مثل توجيه الموظفين، وحوافز الإدارة، والقيادة. وعلاوة على ذلك، لم يتم حتى الآن تحديث كثير من الاتفاقات الإطارية للبرنامج مع الشركاء الرئيسيين لتعكس الاتجاه الاستراتيجي الحالي.

وقدم فريق التقييم سبع توصيات عن كيفية جعل الشراكات أكثر فعالية، وهي تتعلق بما يلي: وضع استراتيجية للشراكة بالنسبة للبرنامج؛ وتحديد الموقع الاستراتيجي للبرنامج مع الشركاء والاتفاقات التي تنظم هذه العلاقات؛ والنظم الداخلية للبرنامج وقدرته.

## مشروع القرار\*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي للتحويل من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية: العمل في شراكة" (WFP/EB.1/2012/6-A) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.1/2012/6-A/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 الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

## مقدمة

### ملاحق التقييم

- 1- يعد هذا التقييم الاستراتيجي لشراكات البرنامج واحدا من أربعة تقييمات استراتيجية أجراها مكتب التقييم التابع للبرنامج في فترة السنتين 2010-2011 وتتعلق بالتحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية وفقا لما تتطلبه الخطة الاستراتيجية 2008-2013 للبرنامج. وتناول هذا التقييم كيف تتأثر شراكات البرنامج وأدواره في هذه الشراكات بهذا التحول الاستراتيجي. ويركز التقييم على مجالين: التغذية والصحة؛ والاستعداد للطوارئ والتصدي لها.
- 2- وأجرى التقييم فريق تقييم مستقل من خمسة أعضاء خلال الفترة من مايو/أيار حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2011. ويبين الجدول 1 التنوع الوظيفي والجغرافي للزيارات القطرية والدراسات المكتبية.

الجدول 1: التنوع الجغرافي والوظيفي لجمع البيانات	
الفئة الفرعية	الفئة
هايتي كينيا جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	الزيارات القطرية
كولومبيا النيجر	الدراسات المكتبية القطرية
آسيا (بانكوك) أفريقيا الشرقية والوسطى (نيروبي) أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (مدينة بنما)	الزيارات الإقليمية
الشرق الأوسط، وشمال أفريقيا، وأوروبا الشرقية، وآسيا الوسطى (القاهرة) غرب أفريقيا (داكار) الجنوب الأفريقي (جوهانسبرغ)	الدراسات المكتبية الإقليمية
الشركاء في الأمم المتحدة، والمنظمات العالمية غير الحكومية، وحكومات وجهات مانحة مختارة، وشركة TNT <sup>(1)</sup> ، وشركة فودافون	الدراسات المكتبية للشركاء الرئيسيين
موظفو البرنامج	الدراسات المكتبية الشاملة

- 3- واستكملت اللقاءات الكيفية والمناقشات الجماعية بأدوات كمية، من بينها:
- ◀ مسح شمل 400 من الشركاء الخارجيين وأصحاب المصلحة؛
  - ◀ ومسح شمل 199 من مديري البرنامج وكبار الموظفين الفنيين؛
  - ◀ وسجل لاتفاقات الشراكة، طُبّق على 80 اتفاقا، ومذكرات تفاهم، ووثائق مماثلة؛
  - ◀ وقائمة مرجعية للشراكات الجيدة استخدمت في اللقاءات مع منظمات غير حكومية على المستوى القطري.

(1) TNT هي شركة خاصة للبريد والتسليم السريع.

- 4- وكان معدل التجاوب 43 في المائة بالنسبة للمسح الخارجي و31 في المائة بالنسبة للمسح الداخلي. وكلاهما تجاوزا المستوى المعمول به في هذا القطاع وهو 30 في المائة لعمليات المسح العشوائية.

## السياق

- 5- تعد الشراكة عنصراً أساسياً للمساعدة الإنسانية والإنمائية الدولية الفعالة، وهي موضوع متكرر في البرامج العالمية مثل الأهداف الإنمائية للألفية، ومؤتمر قمة مجموعة البلدان الثمانية في لاكويلا عام 2009، ومؤتمر القمة العالمي للأغذية بشأن الأمن الغذائي.

- 6- ويوجه الاهتمام الآن لجعل الشراكات أكثر فعالية. فقد وضعت بعض المنظمات مبادئ لتسترشد بها في ممارساتها الخاصة بالشراكة. وعلى سبيل المثال، تشمل المبادئ المشاركة التي اعتمدها المنهاج الإنساني العالمي كلا من المساواة، والشفافية، والنهج الموجه نحو النتائج، والمسؤولية، والتكامل. ويتسم التوافق في الآراء الناشئ حول خصائص الشراكات الفعالة بما يلي:

- ◀ التفاعل الطوعي والتعاوني؛
- ◀ وتكامل المصالح والأهداف؛
- ◀ والمساهمة المشتركة بالموارد – المالية أو البشرية أو كليهما؛
- ◀ والمخاطر والمنافع المشتركة؛
- ◀ والمساءلة المتبادلة.

- 7- ولأغراض هذا التقييم، عُرِّفت الشراكة بأنها التعاون الطوعي المستمر لفترة من الزمن يتقاسم فيه كل طرف المنافع والتكاليف والمخاطر لتحقيق هدف محدد مشترك. ولم يتضمن التقييم تلك العلاقات بين البرنامج والجهات المانحة أو منظمات القطاع الخاص ذات الطابع المالي في المقام الأول، كما لم يركز على الشراكات التعاقدية أساساً التي يتعاقد البرنامج بموجبها مع منظمة ما لتقديم سلع أو خدمات.

- 8- ووضِع تصنيف من ثلاث مستويات لاستخدامه في التقييم:

- ◀ **شراكات التنفيذ:** لتقديم خدمات للمستفيدين مع النص على أن يقدم الشركاء منافع أو مهارات تتجاوز التسليم التعاقدى للسلع أو الخدمات.
- ◀ **شراكات المعرفة/نقل المهارات:** لتنمية قدرة الأطراف الثالثة – خاصة الحكومات، والهيئات الإقليمية، والمنظمات غير الحكومية – أو لتوسيع نطاق المعرفة.
- ◀ **الشراكات الإطارية والسياساتية:** لوضع البرنامج في موقعه لكي يعمل ضمن نظام عالمي، أو لإذكاء الوعي، أو للدعوة من أجل نُهج جديدة تستجيب لقضايا ذات اهتمام مشترك.

## الشراكة في البرنامج

- 9- تلتزم الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2008-2013) بالعمل بصورة أكثر ترابطاً مع مختلف الجهات الفاعلة من أجل تحقيق أهداف البرنامج؛ والمساهمة في الأهداف الشاملة للأمم المتحدة والأهداف الإنمائية للألفية؛ واستكمال القدرات الحكومية؛ ودعم تسليم المسؤولية.

- 10- ويفرق البرنامج بين المنظمات غير الحكومية كشركاء متعاونين – وفي مقدمتها تلك التي تقدم إحدى الخدمات مثل توزيع الأغذية، نظير رسم معين – وكشركاء تكميليين – وهي تلك التي تساهم بمواردها الخاصة من أجل تحقيق أهداف مشتركة. ولكن ليس هناك تعريف متفق عليه لكلمة "الشراكة" أو "الشريك" في البرنامج، وليست هناك سياسة حاکمة للشراكة، مع أن بعض السياسات على المستوى القطاعي تتناول الشراكة. وتشمل الأمثلة إطار شراكة المنظمات غير الحكومية عام 2001، وسياسة عام 2004 بشأن تنمية القدرات الوطنية (استكملت في عام 2009)، وسياسة عام 2004 بشأن إشراك الشركاء الجدد في القطاع الخاص، واستراتيجية عام 2008 المتصلة بها بشأن الشراكة مع القطاع الخاص وجمع الأموال.
- 11- **التغذية والصحة.** يشمل أكثر من 50 في المائة من جميع مشروعات البرنامج التي نُفذت في شراكة مع منظمات الأمم المتحدة أو منظمات دولية أخرى أنشطة خاصة بالتغذية والصحة – وهو أكبر نصيب بالنسبة لأي قطاع. وفي عام 2008، دخل البرنامج في شراكة مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) في 140 مشروعاً في 71 بلداً، كان 61 في المائة منها يتعلق بالصحة والتغذية. ومن مجموع المشروعات التي أفادت عن شراكات مع منظمات غير حكومية بين عامي 2005 و2009 والبالغ عددها 291 مشروعاً، كان 61 في المائة منها لأنشطة تتعلق بالتغذية. ويجري إقامة عدد من الشراكات الجديدة والمبتكرة في مجال التغذية والصحة، بما في ذلك "إطار تحسين مستوى التغذية"، وشراكة "ريتش" للقضاء على الجوع بين الأطفال.
- 12- **الاستعداد للطوارئ والتصدي لها.** يعمل البرنامج مع طائفة من الشركاء لتنمية قدرات الحكومات على الاستعداد للكوارث والتصدي لها، وتلبية الاحتياجات الطارئة من أجل استكمال قدرات الحكومات الخاصة. ويعد البرنامج المنظمة الرائدة في مجموعة الاتصالات واللوجستيات الخاصة بالطوارئ. ويشترك البرنامج مع منظمة الأغذية والزراعة أيضاً في قيادة المجموعة العالمية للأمن الغذائي، التي أنشئت في عام 2010، والتي تعمل بالفعل في 15 بلداً.

## نتائج التقييم

- 13- يتناول هذا التقرير أربع أسئلة رئيسية خاصة بالتقييم:
- (1) ما هي آثار التحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية على شراكات البرنامج؟
  - (2) ما مدى فعالية وكفاءة شراكات البرنامج؟
  - (3) كيف تؤثر العوامل الخاصة بالبيئة التشغيلية الخارجية للبرنامج – بما في ذلك الجهات المانحة، وبيئة السياسات، والأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية للبلد – في قدرته على تطوير ورعاية شراكات فعالة؟
  - (4) كيف تؤثر العوامل الداخلية – بما في ذلك العمليات، والنظم، والثقافة، وقدرة الموظفين – في قدرة البرنامج على تطوير ورعاية شراكات فعالة؟
- 14- وقد أصبح واضحاً أنه بالإضافة إلى هذه الأسئلة الأربع، كانت هناك عدة قضايا حاکمة أثرت في الطريقة التي عولجت بها أسئلة التقييم من جانب أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين.

## النتائج الحاكمة

### ↩️ الافتقار إلى الوضوح بشأن التحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية وبشأن الشراكة

15- مع أن معظم المجيبين على الاستقصاء أبلغوا عن فهم للتحول الاستراتيجي – وأن شراكاتهم قد تطورت استجابة لذلك – إلا أن التحقق الأكثر تفصيلاً كشف عن تباينات واضحة وقدر كبير من عدم الفهم. ووجدت اللقاءات التي أجريت مع موظفي البرنامج وشركائه على مختلف المستويات تبايناً واسعاً في فهم طبيعة التحول من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية. فبينما وصفه البعض بأنه إعادة وصف للعمل الذي يجري بالفعل قبل عام 2008، رأى آخرون أن "المساعدة الغذائية" ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإعلان باريس وأكرا. ولم يتمكن كثيرون من تحديد آثار معينة للتحول على العمليات بخلاف التحول إلى برامج القسائم أو التحويلات النقدية.

16- وكانت لدى شركاء البرنامج أيضاً اختلافات في الرأي بشأن ما ينطوي عليه التحول، على الرغم من أن معظمهم أفاد بأنهم "يفهمونه". وفي حين أن كثيراً من المنظمات غير الحكومية على المستوى القطري وأصحاب المصلحة من الحكومات لم يفهموا ما تعنيه المساعدة الغذائية بصورة كاملة، إلا أنهم لاحظوا أن البرنامج قد غير طبيعة برامج والطريقة التي عمل بها. وأبلغ أصحاب المصلحة الحكوميون في كينيا عن استخدام نموذج ثلاثي لصنع القرار مع البرنامج والمنظمات غير الحكومية، وأدرك هذا النموذج بشكل أقوى عنصرى المساءلة والمسؤولية الوطنية. وأعرب أصحاب المصلحة في المؤسسات، وخاصة الشركاء في الأمم المتحدة على المستويين الإقليمي والعالمي، عن قلقهم بشأن الافتقار إلى فهم التحول. وبينما أفاد 82 في المائة من المجيبين على استقصاء البرنامج بأن الأدوار والمسؤوليات بين البرنامج وشركائه كانت واضحة على المستوى الوطني، أفاد 60 في المائة فقط بأنها كانت واضحة على المستويين الدولي والإقليمي.

17- وكان هناك أيضاً افتقار إلى الفهم الواضح بين موظفي البرنامج والشركاء فيما يتعلق بالشراكة. وكان يُنظر إلى أي شكل من أشكال العلاقة التعاونية على أي مستوى جغرافي أو وظيفي في واقع الأمر على أنه شراكة. وكان هناك أيضاً اختلاف واسع في الآراء داخل البرنامج بشأن ما تعنيه الشراكة الفعالة. فمع أن البرنامج وافق على مبادئ الشراكة الجيدة للمنهج الإنساني العالمي، كانت لدى الموظفين على المستوى الميداني توعية مشوشة بشأنها، وبينما أيدوا هذه المبادئ، إلا أنهم لم يفهموا بشكل واضح ما تعنيه بالنسبة لعملهم. وكان قليلون على معرفة بمبادئ الممارسة الجيدة أو طرق تقييم ما إذا كانت شراكة ما تعد فعالة. وقد أدت نواحي الغموض هذه إلى عدم يقين بشأن الطريقة التي يمكن أن تؤثر بها الشراكات في تحول البرنامج. ونظراً لأن البرنامج لم يصنف الشراكات بشكل رسمي وماذا تعنيه الشراكة الجيدة، فإن مظاهر الغموض تنشأ فيما يتعلق بمدى فعالية هذه العلاقات في تحقيق الهدف من تقديم المساعدة الغذائية، وهو هدف غامض بنفس القدر.

### ↩️ الاتصالات غير المتكافئة

18- وجد المقيّمون أن اتصالات البرنامج بشأن الشراكات والمساعدة الغذائية – وهما حجراً الأساس في خطته الاستراتيجية الحالية – لم تكن متكافئة في أفضل الأحوال. فعلى المستوى القطري، لم يكن أصحاب المصلحة من المنظمات غير الحكومية على علم بشكل عام بالتحول الاستراتيجي أو بمدى أهمية الشراكة بالنسبة للبرنامج، فيما عدا أنه كان يُطلب إليهم عمل أشياء بصورة مختلفة. ونظراً لأن لدى موظفي البرنامج على جميع المستويات، بمن فيهم كبار المديرين في المقر الرئيسي، آراء مختلفة عن طبيعة المساعدة الغذائية والشراكة، فإن هذا يؤكد الافتقار إلى فهم موضوعي أو إلى تعريف واضح تقدمه قيادة البرنامج بشأن هذين العنصرين الأساسيين للخطة الاستراتيجية.

## موجز النتائج الرئيسية

### ← البرنامج كشريك قيّم وجدير بالاحترام

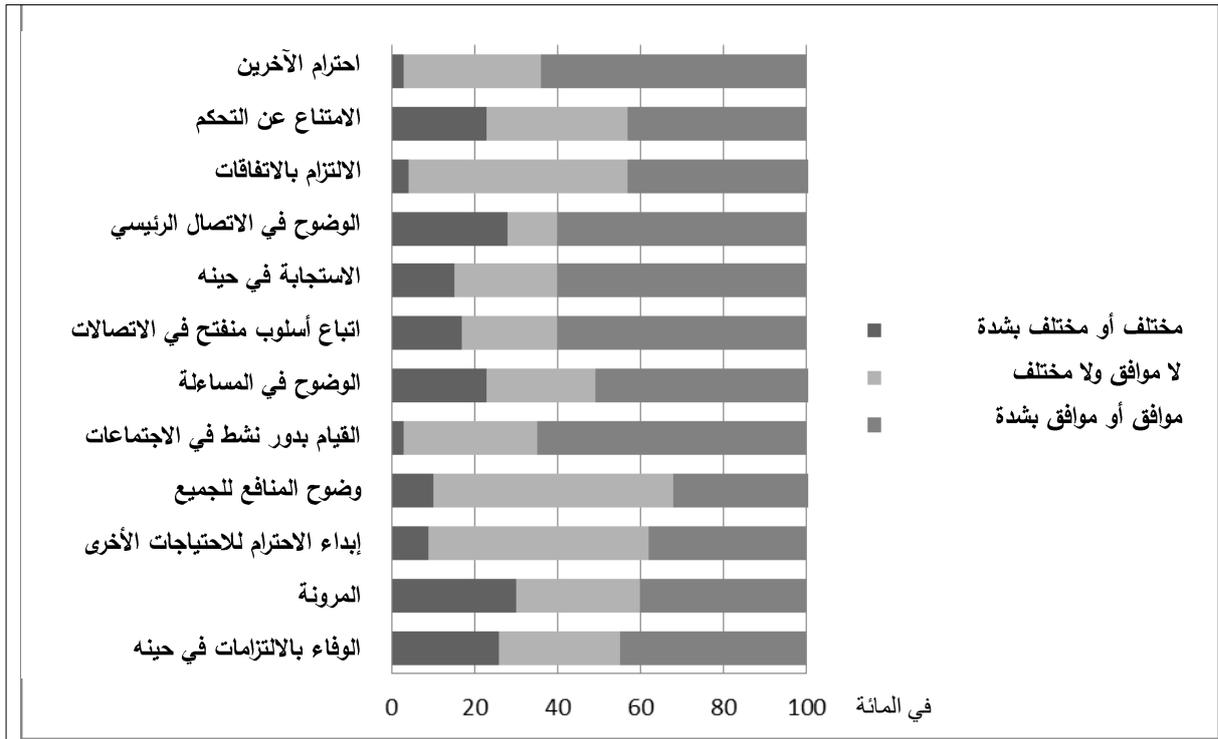
19- يعتبر البرنامج شريكا قيما وجديرا بالاحترام طبقا لبيانات المسح والمقابلات. ويوضح الجدول 2 التالي كيف يقدر أصحاب المصلحة الخارجيون التزام البرنامج بمبادئ الشراكة. وكانت درجة تقدير المجيبين للبرنامج عالية جدا بالنسبة لنهجه الموجه نحو النتائج ودرجة تحمله لمسؤوليته. أما درجة تقدير غالبية المجيبين للبرنامج فكانت أقل فيما يتعلق بدرجة الشفافية. ومع أن الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات قلما أشاروا بشكل محدد إلى مبادئ الشراكة، إلا أنهم أفادوا بأن موظفي البرنامج، خاصة على المستوى الميداني، جديرون بالثقة، ومنفتحون ويتصفون بالنزاهة، وهي قيم أساسية تتعلق بالشراكة الفعالة.

الجدول 2: تقدير أصحاب المصلحة الخارجيين: التزام البرنامج بمبادئ الشراكة						
المجموع	لا يعلم	أبدا	أحيانا	بصورة متكرر	دائما	
113	10 (9%)	8 (7%)	41 (36%)	37 (33%)	17 (15%)	المساواة
113	8 (7%)	9 (8%)	47 (42%)	33 (29%)	16 (14%)	الشفافية
113	9 (8%)	1 (1%)	30 (27%)	49 (43%)	24 (21%)	النهج الموجه نحو النتائج
113	9 (8%)	1 (1%)	36 (32%)	47 (42%)	20 (18%)	المسؤولية
112	14 (12%)	4 (4%)	42 (38%)	37 (33%)	15 (13%)	التكامل

20- يبين الشكل 1 كيف وضعت 60 منظمة غير حكومية قطرية تقديراتها لأداء البرنامج على أساس قائمة مرجعية "لصحة الشراكة الجيدة". وبالنسبة لمعظم المؤشرات، كانت درجة تقدير البرنامج ايجابية من جانب معظم المجيبين. وكانت المجالات الأعلى تقديرا: احترام الآخرين؛ والاستجابة في حينه؛ والاتصال بشكل مفتوح؛ وكفالة وضوح نقاط الاتصال الرئيسية؛ والقيام بدور نشط في الاجتماعات. أمام المجالات الضعيفة نسبيا فتشمل المرونة، والوفاء بالالتزامات في حينه.

21- وأفادت المقابلات مع المنظمات غير الحكومية بأن الشواغل بشأن الوفاء بالالتزامات تتعلق بحالات التأخر في السداد، والأهم من ذلك، بحالات التأخر في تسليم الأغذية وحالات توقف الإمداد.

الشكل 1: تقدير القائمة المرجعية الصحية للشراكة الجيدة



### أوجه القصور في القدرات، خاصة في مجال التغذية

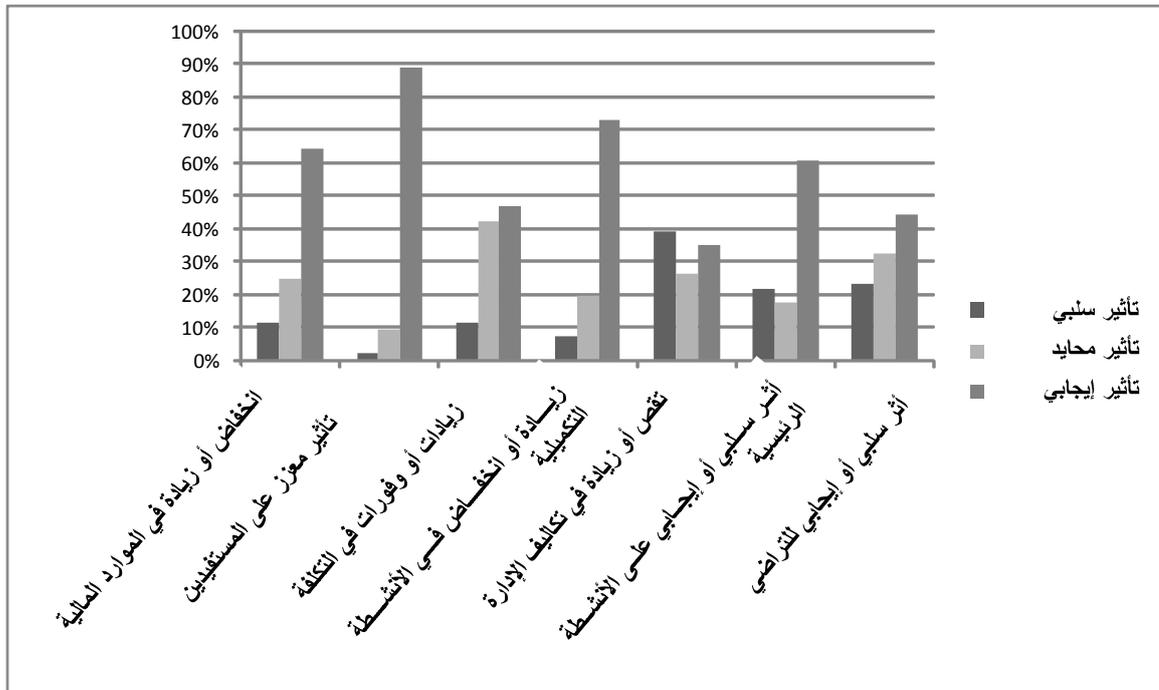
- 22- اتسم أداء شراكة البرنامج بعدد من جوانب الضعف المتصلة بالتغذية وهي جوانب لم تلاحظ عند الاستعداد للطوارئ والتصدي لها. وكان من بين نواحي الضعف الرئيسية: (1) الافتقار إلى الخبرة التقنية التي تدعم المشاركة في هذه البرامج؛ (2) ونقص كبار الموظفين الفنيين للقيام بعمل البرنامج والمشاركة بصورة فعالة مع المنظمات غير الحكومية والحكومات وغيرها؛ (3) وعدم وضوح الأهداف الاستراتيجية للبرنامج في ميدان التغذية عند تحوله من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية.
- 23- ولغرس الثقة وبناء قاعدة معرفة طويلة الأجل، يحتاج الشركاء إلى المحافظة على الاتساق بين الموظفين وضمان حرفيتهم ومهاراتهم. ففي هايتي، أفاد موظفو البرنامج الذين يعملون مع وزارة الصحة بأن التخفيض المتوقع في التزام المشروع بالنسبة للتغذية من شأنه أن يخفض فريق البرنامج إلى النصف على الأقل في المستقبل القريب، مما يعوق إعادة بناء جهود الوزارة، وخاصة جهودها لبناء قدرة داخلية تتعلق بالتغذية. وكان العديد من موظفي التغذية التابعين للبرنامج، بمن فيهم منسقو التغذية، يعملون بعقود: وشهدت بعض المناصب تغييرات سريعة بينما كان يتعين على موظفين آخرين إنهاء عملهم بسبب الشروط التعاقدية. وفي حالات أخرى، تم شغل المناصب الخاصة بالتغذية بموظفين أقل خبرة وأقل تأهيلاً.
- 24- وواجه موظفو البرنامج تحديات تتعلق باستمرار الموارد المالية اللازمة للتغذية في ضوء نموذج التمويل المتبع في البرنامج والذي يقوم على أساس أوزان السلع، نظراً لأن منتجات التغذية ذات القيمة العالية والوزن المنخفض كانت تستنفذ الميزانيات، وتحد من حجم الأموال التي يمكن تخصيصها على أساس تقديري لتنمية القدرة والأنشطة المتعلقة بذلك. ولم تكن لدى المجيبين الثقة في أن التغييرات المتوقعة في النموذج القائم على الوزن ستوفر الموارد اللازمة لضمان استمرار أنشطة التغذية التابعة للبرنامج.

25- وأعرب جميع أصحاب المصلحة التابعين للأمم المتحدة تقريبا على المستويين الإقليمي والعالمي عن عدم وضوح أدوار ومسؤوليات البرنامج في مجال التغذية. وعلى المستوى القطري، كانت لدى أصحاب المصلحة من المنظمات غير الحكومية ووكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة شواغل مماثلة بشأن عدم الوضوح فيما يتعلق بالتغذية، مع مطالبات "بزيادة مستويات السلطة" المخولة من أجل توفير هذا الوضوح. ويضع البرنامج حاليا سياسة جديدة للتغذية يمكن أن توضح هذه المسألة.

### ↔ منافع الشراكة وتكاليفها

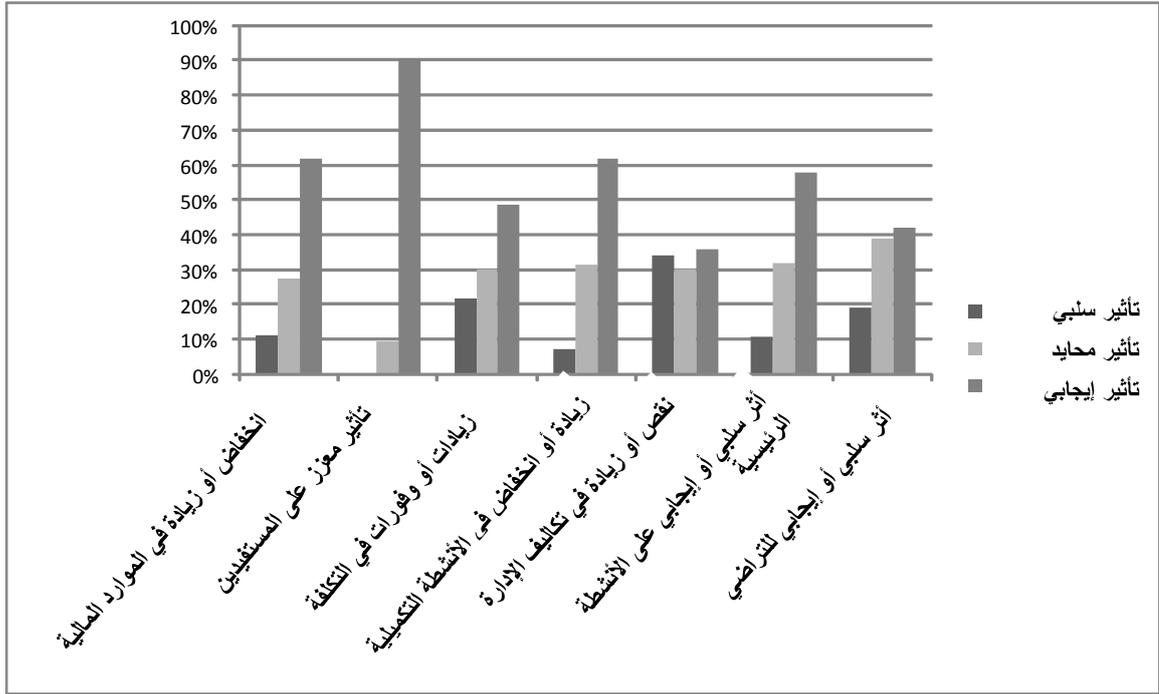
26- يُنظر إلى العمل في شراكة على أنه مفيد ويزيد من فعالية عمليات البرنامج وعمليات شركائه. وكما يتضح من الشكل 3، أفاد موظفو البرنامج بأن المنافع أكبر من التكاليف في جميع المجالات فيما عدا تكاليف الإدارة، وهو ما يعني أن تكاليف الإدارة تزداد مع الشراكة. ولوحظت تأثيرات إيجابية قوية على المستفيدين، والموارد المالية، والتكامل، وأنشطة البرنامج الرئيسية.

الشكل 2: تكاليف الشراكة مقابل منافعها: أصحاب المصلحة الداخليون



27- وكما يتضح من الشكل 4، فإن آراء أصحاب المصلحة الخارجيين بشأن تكاليف الشراكة وفوائدها تعد مماثلة لآراء موظفي البرنامج، مع تقدير الأثر على المستفيدين، والموارد المالية، والتكامل بأنه أكثر إيجابية. وكانت درجة تقدير تكاليف الإدارة أيضا سلبية بدرجة أكبر من جانب أصحاب المصلحة الخارجيين.

الشكل 3: تكاليف الشراكة مقابل منافعها: أصحاب المصلحة الخارجيون



28- وأفادت المقابلات وعمليات المسح بأن القيم المضافة للشراكة تشمل: النفاذ إلى مزيد من المعلومات لتحسين عملية اتخاذ القرار؛ وأوجه التآزر وفرص المبادرات الجماعية أو المنسقة بشكل أفضل وزيادة التأثير على المستفيدين؛ ووفورات التكلفة؛ ونقل المعرفة؛ وزيادة الحساسية للأوضاع المحلية. وتشمل العوامل السلبية المتعلقة بالشراكة: الوقت اللازم لإدارة الشراكة؛ وتأثير الشخصيات على فعالية الشراكة؛ والافتقار إلى المعلومات بشأن لوجستيات الأنشطة المشتركة؛ والعمليات البيروقراطية المتعلقة بإصدار التراخيص وتأدية المدفوعات.

### ↔ الحاجة إلى استثمارات في تنمية القدرات

29- تعد الحكومات الوطنية أهم شركاء البرنامج على المستوى القطري، وتعترف الخطة الاستراتيجية للبرنامج بالدور المحوري للحكومات في تلبية احتياجات الجوعى من سكانها. وهناك شراكات أخرى تساعد البرنامج على استكمال قدرات الحكومة ودعم تسليم المسؤولية باعتباره الهدف الرئيسي.

30- ووجد المقيمون عدة أمثلة طلبت فيها الحكومات مزيداً من الدعم لتنمية القدرات، ولكن قدرة البرنامج على الاستجابة كانت محدودة. ففي هايتي، طلبت الحكومة الوطنية مساعدة طويلة الأجل لتنمية القدرات بالنسبة للتغذية والاستعداد للطوارئ، بما في ذلك عمليات الانتداب والإشراف. وفي كينيا، أفاد موظفو الوزارة في مجالات التغذية والصحة والاستعداد للطوارئ بحاجتهم إلى أن يعترف البرنامج وجهات أخرى بأن الدعم الإضافي ضروري على المدى الطويل. وعلى العكس من ذلك، تعترف مبادرة "رينتش" (شراكة القضاء على الجوع بين الأطفال) ومبادرة تحسين مستوى التغذية بالحاجة إلى استمرار الالتزام من جاب الشركاء في الأمم المتحدة والشركاء الحكوميين.

31- ويتسبب قصر مدة دورة مشروعات البرنامج في عرقلة وضع نهج طويل الأجل. وعلى سبيل المثال، كانت أطول مدة للمشروعات في كينيا ثلاث سنوات. والنهج القائم على المشروع لا يمكن تطويعه بصورة جيدة ليتلاءم مع العمل مع

الحكومات في استراتيجية مشتركة. ومع أن البرنامج سيبدل جهودا لوضع برامج واستراتيجيات قطرية، إلا أن الاستراتيجيات المشتركة التي طورها البرنامج والحكومات كانت غائبة في البلدان التي شملها الاستعراض.

32- وطبقا لتقرير الأداء السنوي للبرنامج لعام 2009، ارتفعت نسبة برامج الأمم المتحدة المشتركة من 22 في المائة في عام 2007 إلى 36 في المائة في عام 2009. وعلى الرغم من الجهود التعاونية مثل نهج المجموعات وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، فإن هذه النتيجة تؤكد وجود ثغرة في نهج البرنامج تجاه الشراكة الاستراتيجية مع الشركاء في الأمم المتحدة، وهو ما يمكن أن يؤثر في قدرته على الاستجابة للاحتياجات الوطنية وبناء القدرة.

33- كما أن طريقة مشاركة البرنامج مع الحكومات يمكن أن تؤثر على شراكته. فقد تعامل البرنامج عادة مع وزارات تنفيذية وليس مع وزارات للتخطيط أو المالية. وقد أفاد مديرو البرنامج وموظفوه بأن نقاط وصولهم الأولية إلى الوزارات تتمثل في موظفين على مستوى أدنى من صانعي القرار الرئيسيين، مما يؤدي إلى نهج موجهة نحو التسليم وتفتقر إلى الإحساس العام بالاستمرارية.

### ↪ أدوار ومسؤوليات غير واضحة في مجال التغذية

34- أبرزت بيانات اللقاءات والمعلومات التي تم الحصول عليها أثناء اجتماعات عُقدت مع مجموعات- بما في ذلك الاجتماع الذي قدم التقرير المؤقت لهذا التقييم - وجود غموض بشأن أدوار ومسؤوليات البرنامج في مجال التغذية. فقد ردد هذه الشواغل جميع أصحاب المصلحة في الأمم المتحدة تقريبا على المستويين الإقليمي والعالمي. ولم تكن مظاهر الغموض هذه مقصورة على علاقة البرنامج مع شريك واحد على الأقل في منظومة الأمم المتحدة. فقد حدد أصحاب المصلحة مظاهر الغموض في علاقة البرنامج مع منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وعلى الأخص مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

35- وتراوحت الآراء بشأن درجة هذا الغموض فيما يتعلق بالتغذية من وصفه بأنه يثير الحفيظة إلى استخدام أوصاف أكثر حدة باعتباره "تجاوزا واسع النطاق للولاية". وعلى الرغم من مذكرة التفاهم المتجددة بين البرنامج واليونيسيف في أوائل عام 2011، لا يزال دور البرنامج في التغذية يشوبه الغموض، كما اعترف بذلك مؤتمر التغذية العالمي التابع للبرنامج في يونيو/حزيران 2011.

### ↪ التحديات الداخلية للشراكة

36- أفاد معظم الموظفين الذين أجابوا على المسح بأن هناك عدة نظم داخلية تابعة للبرنامج ليست كافية لدعم الشراكات، بما في ذلك النظم المالية، ونظم الإبلاغ، والسياسات. ووجد 60 في المائة فقط من الموظفين أن نظم تخطيط ورصد مشروعات البرنامج تدعم الشراكة، ووجد 54 في المائة أن توجيه البرنامج كافٍ لدعم الشراكة.

37- وقد بُذلت محاولات بمرور الوقت وبالموارد المتاحة للحصول على بيانات مالية وبيانات نوعية عن النتائج المالية ونتائج الشراكة. ولكن نظم الإدارة والتنظيم الخاصة بالبرنامج لا تستطيع تتبع التكاليف والمنافع في كل الأوقات، مما يقلل من قدرة البرنامج على التعلم من شراكاته وإدارتها بصورة أفضل.

38- وكما يتضح من الجدول 3، توجد لدى البرنامج وأصحاب المصلحة الخارجيين وجهات نظر مختلفة بشأن ملاءمة نظم الرصد: فقد أفاد موظفو البرنامج بنسبة أعلى من نسبة أصحاب المصلحة بأن الشراكات لا تُرصد بصورة ملائمة.

غير أن كلا من البرنامج وأصحاب المصلحة الخارجيين اتفقوا على أنه يجري تشجيع المعرفة والتعلم في إطار شراكات البرنامج.

الجدول 3: ملاءمة الرصد والتعليم						
عدد المجيبين		موافق/موافق بشدة		مختلف بشدة/مختلف		المؤشر
البرنامج	خارجي	البرنامج	خارجي	البرنامج	خارجي	
50	104	18 (36%)	62 (59%)	32 (64%)	42 (40%)	الرصد الكافي لأداء الشراكات مع البرنامج
50	112	40 (80%)	81 (72%)	10 (20%)	31 (28%)	تقاسم المعرفة بفعالية وتشجيع التعلم في الشراكات مع البرنامج

39- وتم استعراض اتفاقات البرنامج لتقييم مدى تعبيرها عن الممارسة الجيدة وبالتالي احتمال تشجيعها للشراكة الفعالة. واعتُبر أي تقدير أعلى من 80 في المائة أو 8 نقاط مقبولاً. ووجد أن عدداً قليلاً فقط من هذه الاتفاقات كان ضمن فئة المقبول. ويبين الجدول 4 المؤشرات التي تلقت أعلى التقديرات (أكثر من 7 نقاط).

الجدول 4: اتفاقات البرنامج: المؤشرات التي حصلت على أعلى التقديرات	
متوسط التقديرات	سجل المؤشرات
9.6	تحديد الممثلين/الوضع
8.7	قواعد لمغادرة فرادى الشركاء أو انضمامهم
7.9	آلية المظالم لحل الخلافات
7.6	ترتيبات التمويل
7.5	إجراءات الاتصال بالشركاء الحاليين
7.4	وصف المنظمات الشريكة

40- ويبين الجدول 5 تلك المؤشرات التي حصلت على أدنى الدرجات (4 نقاط أو أقل). وكان الرصد والتقييم يمثلان غالباً نقطة ضعف في الاتفاقات التي خضعت للاستعراض، كما كان الحال بالنسبة لقواعد الملكية الفكرية والسرية، واستراتيجيات الخروج بالنسبة للشراكة.

الجدول 5: اتفاقات البرنامج: المؤشرات التي حصلت على أدنى التقديرات	
متوسط التقديرات	سجل المؤشرات
3.9	قواعد الملكية الفكرية والسرية
3.6	قواعد العلامات التجارية (خاصة/أخرى)
3.4	أجهزة قياس للرصد/قياس الأداء
2.6	إجراءات المراجعة الصحية/الاستعراض
1.5	استراتيجية الخروج (الاستمرار) بالنسبة للشراكة

41- وحصل معظم اتفاقات البرنامج مع القطاع الخاص على تقدير مرضٍ. وهناك بعض التفسيرات لذلك. فالتكاليف والأخطار الكامنة التي يتقاسمها كلا الطرفين في هذه الاتفاقات تتطلب درجة من الدقة قد لا تكون ضرورية في الوثائق الأكثر اتساماً بالطابع المفاهيمي والتي تحدد العلاقات بين وكالتين تابعتين للأمم المتحدة.

42- وكما يتضح من الجدول 6، هناك كثير من اتفاقات الأمم المتحدة تسبق الخطة الاستراتيجية الحالية للبرنامج ولذلك فإنها تسبق التحول الاستراتيجي نحو المساعدة الغذائية.

### الجدول 6: سجل اتفاقات الشراكة مع الشركاء الرئيسيين في الأمم المتحدة حسب التاريخ والنسبة المئوية

وكالة الأمم المتحدة	نوع الاتفاق	تاريخ الاتفاق	الدرجة بالنسبة المئوية
منظمة الأغذية والزراعة	مذكرة تفاهم	1999	42
منظمة الصحة العالمية	اتفاق آخر	2001	39
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	مذكرة تفاهم	2007	75
منظمة الأغذية والزراعة	اتفاق آخر	2007	61
منظمة الصحة العالمية	اتفاق آخر	2007	61
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	اتفاق آخر	2010	68
صندوق الأمم المتحدة للسكان	مذكرة تفاهم	2010	67
اليونيسيف	مذكرة تفاهم	2011	59
مفوضية شؤون اللاجئين	مذكرة تفاهم	2011	75
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	مذكرة تفاهم	2011	67

43- وعلاوة على ذلك، يعد الوعي منخفضا فيما يتعلق بممارسة الشراكة الجيدة، مع قلة الاستثمارات في التدريب أو زيادة الوعي. فقد أفاد أكثر من 70 في المائة من الموظفين بأن الاستثمارات في تدريب الموظفين لتشجيع المزيد من النهج التعاونية كانت غير كافية.

## الاستنتاجات والتوصيات

### التقييم العام

- 44- يرى جميع أصحاب المصلحة تقريبا أن البرنامج شريك قيم وجدير بالاحترام. ويعتبر العمل مع البرنامج إيجابيا، مما يؤدي إلى تأثير متزايد على المستفيدين. وفي حين أثار أصحاب المصلحة بعض الشواغل بشأن قدرة البرنامج في بعض المجالات، وبعض الافتقار إلى الوضوح فيما يتعلق بتفويضه المتطور، إلا أن هذه السلبيات لم تنتقص بدرجة كبيرة من تقييمهم الإيجابي العام للبرنامج كشريك.
- 45- ويدرك موظفو البرنامج أيضا قيمة العمل في شراكة، خاصة ما يوفره من زيادة فرص الوصول إلى المستفيدين. ويعتبر العمل في تعاون مع آخرين مفيدا ويزيد من فعالية البرنامج.
- 46- وتنطوي نواحي الغموض والاتصالات غير المتكافئة والمتعلقة بطبيعة المساعدة الغذائية والشراكة على آثار بالنسبة للشراكة الفعالة. ففي أي شراكة عملية، يحتاج كل من الطرفين إلى تقاسم أهداف مشتركة. غير أنه إذا لم يكن هناك وضوح لدى أحد الشريكين أو كليهما بشأن الأهداف الرئيسية، فإن هذا يمكن أن يؤثر في قدرتهما على التفاوض لإقامة شراكات من أجل تعظيم المزايا النسبية والمحافظة على الثقة.
- 47- ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه البرنامج في تعزيز جهوده لتنمية القدرات مع تخصيص موارد إضافية، ليس من أجل "تسليم المسؤولية"، ولكن من أجل "البناء معا". وهذا يتطلب نهجا طويل الأجل واستثمارات، ليس فقط في الدعم المباشر الذي يقدمه البرنامج للحكومات، ولكن مع شركاء آخرين في التنمية لضمان أن تكون هناك استجابة منسقة. وهناك عائق كبير أمام تحقيق هذه الأهداف يتمثل في نظام البرنامج للتخطيط القائم على المشروعات القصيرة الأجل.

- 48- وتعمل نواحي القصور في الدراية التقنية (كما لوحظ في مجال التغذية)، على تقويض مصداقية البرنامج لدى الشركاء، فنقص الموظفين المدربين جيدا وكبار الموظفين يجعل العمل مع الشركاء أكثر صعوبة ويعوق إقامة علاقات طويلة الأجل.
- 49- وتتوقف مصداقية البرنامج ودرجة ثقة شركائه فيه على مدى استعداد البرنامج للالتزام بالموارد اللازمة لتعزيز دوره المتنامي في مجالي الصحة والتغذية.

## التوصيات

- 50- التوصية 1: ينبغي للبرنامج تمكين مجلس الإدارة التنفيذية المسؤول أمام المدير التنفيذي من وضع استراتيجية شاملة للشراكة، بما في ذلك استراتيجية للاتصالات. ينبغي لهذه الاستراتيجية أن تعالج القضايا التي أثرت أثناء التقييم، بما في ذلك:
- ◀ تعريف الشراكة ومبادئ الشراكة بالنسبة للبرنامج؛
  - ◀ وتوضيح العلاقة بين التحول الاستراتيجي للبرنامج إلى المساعدة الغذائية من جهة والشراكة من جهة أخرى؛
  - ◀ ومعالجة الاتصالات الداخلية والخارجية بشأن الشراكات؛
  - ◀ وتناول الإجراءات الخاصة بالعمل في شراكة والحوافز لدعم نهج جديدة.
- 51- التوصية 2: ينبغي للبرنامج بحث توفير موارد إضافية لتعزيز قدرته في مجالي التغذية والصحة، وبناء مهارات الشراكة، بما في ذلك: التدريب المتزايد لجميع الموظفين؛ والتوعية المباشرة للشركاء الخارجيين من أجل إشراكهم بصورة أفضل في تحديد ما تمثله الشراكة؛ وتوفير حوافز محددة للمديرين لضمان قيامهم بدور قيادي في تعزيز استراتيجية الشراكة الجديدة. ينبغي للبرنامج تخصيص موارد جديدة أو إعادة توجيه الموارد القائمة لمعالجة أوجه قصور القدرات في مجال التغذية. ولبناء القدرات في ميدان الشراكة، يلزم اتخاذ إجراءات في طائفة واسعة من المجالات، بما في ذلك التوجيه، والقيادة التنظيمية، والإدارة الشاملة للتغيير داخل البرنامج.
- 52- التوصية 3: ينبغي للبرنامج الدخول في مناقشات مع الشركاء من الأمم المتحدة، وخاصة منظمة الأغذية والزراعة، واليونسيف، ومنظمة الصحة العالمية لتوضيح الأدوار والمسؤوليات فيما يتعلق بتحول البرنامج إلى نموذج المساعدة الغذائية، خاصة بالنسبة للأدوار والمسؤوليات المتبادلة المتعلقة بالتغذية. ينبغي للبرنامج إعداد اتفاق بين وكالات الأمم المتحدة يوضح الأدوار والمسؤوليات، ويتضمن آلية للاستعراض والتحديث تمكنه من أن يتطور مع الظروف المتغيرة.
- 53- التوصية 4: ينبغي للبرنامج تعديل اتفاقاته الإطارية العالمية والإقليمية (حسب الاقتضاء) مع المنظمات الأخرى التابعة للأمم المتحدة لتعبر عن الأوضاع الجديدة، وتتضمن جوانب اتفاقات الشراكة الجديدة. ينبغي تحديث اتفاقات البرنامج لكي تعكس اتجاهاته الاستراتيجية الحالية، والاتجاهات الجديدة لشركائه، وأثار التحول إلى المساعدة الإنمائية على مدى العقد الماضي وعناصر الشراكة الجديدة.
- 54- التوصية 5: ينبغي للبرنامج بحث وضع آلية لاستكمال الاتفاقات النمطية على المستوى الميداني وبيان التوقعات المتبادلة بين البرنامج والشركاء المحليين فيما يتعلق بالعمل المتبادل بممارسات الشراكة الجديدة. ينبغي للبرنامج وضع

آلية لاستخدامها على المستوى القطري تتيح له هو وشركاؤه من المنظمات غير الحكومية الموافقة على كيفية تطبيق مبادئ الشراكة الجيدة في الممارسة العملية بين المكاتب القطرية التابعة للبرنامج والمنظمات غير الحكومية.

**55-** التوصية 6: ينبغي للبرنامج بحث تعديل نظمه الخاصة بتخطيط المشروعات والإبلاغ لتتضمن إشارات محددة إلى الشراكة الجيدة والنتائج المتعلقة بالشراكة، وتعزيز النهج الطويل الأجل اللازم لاستمرار الشراكات والمساهمة في تنمية القدرة. ينبغي تعديل النماذج القائمة بغية تعزيز رصد وتقييم الشراكات والنتائج المتعلقة بالشراكات. ومن المهم الاعتراف بأن المؤشرات المتعلقة بالشراكة الجيدة ضرورية لتشجيع المديرين على اتباع السلوك الموصى به والتغييرات الخاصة بالعملية. ونظرا للقيود المتعلقة بنموذج التخطيط القائم على المشروعات، ينبغي للبرنامج بحث تعديل التخطيط القطري للاعتراف بالاستمرارية الضرورية لتشجيع الشراكات الجيدة وتنمية القدرة المستدامة، وهما أساسيان للتحول الاستراتيجي. وينبغي استخدام سلسلة من التجارب الرائدة مع أنواع مختلفة من المشروعات أو البلدان لاختبار وتحسين المؤشرات الخاصة برصد وتقييم الشراكات في نظم التخطيط والإبلاغ التابعة للبرنامج.

**56-** التوصية 7: ينبغي للبرنامج توسيع نظام تقييم الشراكة القطرية القائم على مبدأ المساءلة المتبادلة، وإضفاء الطابع الرسمي عليه؛ وهناك مثال يمكن الاعتماد عليه موجود في كينيا. ينبغي للبرنامج تطوير أداة تقييم تمكن الشركاء من إجراء تقييم متبادل لنواحي قوتهم وضعفهم في مجال الشراكة. وهذا قد يتراوح ما بين مساهمات الشراكة في التنفيذ، وجودة الاتصالات وحسن توقيتها، والشفافية، والجوانب الأخرى لإدارة الشراكة وفعاليتها.