



البند 6 من جدول الأعمال
WFP/EB.2/2019/6-A
تقارير التقييم
للنظر

التوزيع: عام
التاريخ: 20 سبتمبر/أيلول 2019
اللغة الأصلية: الإنكليزية

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

تقرير موجز عن تقييم استجابة البرنامج المؤسسية لحالة الطوارئ (من المستوى 3) في شمال شرق نيجيريا (2016-2018)

موجز تنفيذي

غطى تقييم استجابة برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) المؤسسية لحالة الطوارئ (من المستوى 3) في شمال شرق نيجيريا جميع أنشطته في المنطقة من عام 2016 إلى عام 2018. وتناول تقييم مدى ملاءمة التصميم والتنفيذ والأداء التشغيلي والعوامل المؤثرة على اتخاذ القرارات الاستراتيجية وجودتها. ويوفر التقييم فرصا مؤسسية للتعلم، بالإضافة إلى توصيات خاصة بالبلد.

ومنذ عام 2009، أدت الهجمات العنيفة على المدنيين إلى تشريد أعداد كبيرة من الناس في شمال شرق نيجيريا. وأدى النزاع إلى تفاقم انعدام الأمن الغذائي والتغذوي المزمن. وفي ذروة الأزمة، في الفترة 2016-2017، تم تصنيف أكثر من 3 ملايين شخص على أنهم في المراحل 3 (الأزمة) أو 4 (الطوارئ) أو 5 (المجاعة) من التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي.

وخلص التقييم إلى أن استجابة البرنامج كانت مناسبة إلى حد كبير، حيث اعتمد البرنامج على تحسين تقييم الاحتياجات وساهم في ذلك. غير أنه كان هناك نقص في الشفافية بين نتائج التقييم والخطط التشغيلية للبرنامج. وتم تكيف استراتيجية التغذية بشكل جيد مع الظروف. وكانت الاستجابة الأولية القائمة على النقد مناسبة، ولكن تقييم آلية التنفيذ لم يكن كافيا. وتم تحديد المخاطر منذ البداية ولكن لم يتم التصدي لمخاطر الحماية الهامة في الوقت المناسب. وبالإضافة إلى ذلك، ضاعت فرص مهمة لتحليل الاعتبارات الجنسانية. ولم يكن البرنامج ممثلا تماما للمبادئ الإنسانية، وفي حين قد لا يكون هناك مفر من التنازلات بشأن المبادئ، فإن القرارات لم تُتخذ فيما يبدو بشكل استراتيجي أو متنسق بين الوكالات الإنسانية.

وقد تم توسيع نطاق أنشطة المساعدات الغذائية والتغذية بسرعة وغطت أعدادا كبيرة من المستفيدين ولكنها لم تحقق الأهداف إلى حد ما، ولا توجد إلا أدلة قليلة على الحاصل. وتجاوز تقديم الخدمات العامة والفائدة منها الأهداف بشكل عام. وكان قرار دخول البرنامج إلى نيجيريا بطيئا وتأخر بسبب العوامل السياسية. وأدى المكتب الإقليمي لغرب أفريقيا دورا مهما في إعداد العملية، ولكن عانى المكتب القطري من التغييرات المتكررة في القيادة والموظفين. وأحرز تقدم محدود في بناء القدرات الوطنية والمساءلة من خلال تعزيز القدرات.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيدة G. Duffy
كبيرة موظفي التقييم
هاتف: 066513-3758

السيدة A. Cook
مديرة مكتب التقييم
هاتف: 066513-2030

وكانت قدرة البرنامج على توسيع النطاق بسرعة مثيرة للإعجاب وترتبط بشكل موثوق بالتحسينات في الأمن الغذائي. غير أن البرنامج كان أبطأ في تنفيذ استجابة عالية الجودة. وهناك حاجة إلى نهج أكثر قوة لضمان نقل المستفيدين إلى الدعم الحكومي أو تزويدهم بفرص سبل العيش المستدامة أو سبل أخرى للاعتماد على الذات. ونظراً لاستمرار ارتفاع معدلات انعدام الأمن الغذائي والوضع الأمني الذي لا يمكن التنبؤ به إلى حد كبير، فإن المساعدة المنقذة للأرواح تشكل أولوية مستمرة، وعلى البرنامج أن يدعو بقوة لتلبية هذه الاحتياجات بالكامل.

وأسفر التقييم عن سبع توصيات للبرنامج: (1) تعزيز تغطية حالات الطوارئ الرئيسية وخطط الاستعداد لها في البلدان التي ليس للبرنامج وجود فيها؛ (2) تعزيز القدرة المؤسسية على النشر السريع للموظفين ذوي الخبرة الكافية لقيادة وإدارة الاستجابة للطوارئ داخل البلد؛ (3) تعزيز الدعم المقدم إلى المكاتب القطرية في مجالات التخطيط والتنفيذ والإبلاغ بشأن تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية في حالات الطوارئ؛ (4) الحفاظ على التركيز الاستراتيجي الأساسي على تلبية الاحتياجات الفورية للسكان المتضررين في شمال شرق نيجيريا؛ (5) الترويج بشكل مناسب لتطبيق المبادئ الإنسانية والمساواة في الحصول على المساعدة الغذائية والتغذية؛ (6) تعزيز الجهود الرامية إلى تعميم الاعتبارات الجنسانية في أنشطة البرامج؛ (7) توضيح نهجه بشأن الاستهداف وتحسينه.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالتقرير الموجز عن تقييم استجابة البرنامج المؤسسية لحالة الطوارئ (من المستوى 3) في شمال شرق نيجيريا (2016-2018) (WFP/EB.2/2019/6-A) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.2/2019/6-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 المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

مقدمة

سمات التقييم

- 1- يشمل هذا التقييم عمليات البرنامج التي أجريت بين مارس/آذار 2016 ونوفمبر/تشرين الثاني 2018 في شمال شرق نيجيريا. ويتناول ثلاث مسائل تقييمية، حول مدى ملاءمة التصميم والتنفيذ، والأداء التشغيلي، والعوامل المؤثرة على اتخاذ القرارات الاستراتيجية وجودتها. ويتيح التقييم فرصاً مؤسسية للتعلم ذات الصلة بإقامة وجود قطري، على نطاق واسع، في بيئة تشغيل معقدة، ويوفر رؤى للمكتب القطري في نيجيريا وهو يبدأ تنفيذ أول خطة استراتيجية قطرية، تغطي الفترة 2019-2022.
- 2- وأجرى التقييم مكتب التقييم المستقل التابع للبرنامج، إلى جانب فريق تقييم مستقل خارجي قام بجمع الأدلة في المقر وعلى المستويين الإقليمي والقطري، من خلال خطوط التحقق التالية:
 - ◀ استعراض مكتبي للبيانات الثانوية الكمية والنوعية؛
 - ◀ زيارة ميدانية لعمليات البرنامج في شمال شرق نيجيريا، بما في ذلك مايدوغوري وداماتورو؛
 - ◀ 112 مقابلة مع المبلغين الرئيسيين على المستويين الدولي والوطني وعلى مستوى الولايات مع ممثلي البرنامج والشركاء والحكومات والجهات المانحة؛
 - ◀ 21 مناقشة في مجموعات التركيز مع السكان المتضررين في المواقع الميدانية العميقة، عقدت 12 منها مع نساء مشردات داخليا وأفراد من المجتمعات المضيفة.
- 3- واعتمد التقييم نهج الطرائق المختلطة، وتم التحقق من النتائج المستمدة من مصادر البيانات المختلفة خلال مرحلة التحليل لتحقيق توافق في الآراء بشأن النتائج والاستنتاجات. وأكد تصميم التقييم بشدة على دمج مسائل المساواة بين الجنسين والحماية. وبالإضافة إلى ترتيبات السرية المعتادة، تم تطبيق المعايير الأخلاقية لضمان الحفاظ على كرامة وسرية المشاركين في التقييم. ولم يواجه الفريق قيوداً كبيرة تُضعف صحة التقييم بشكل عام.

السياق

- 4- تم تصنيف نيجيريا كالاقتصاد من الشريحة الدنيا من الاقتصادات المتوسطة الدخل منذ عام 2008،⁽¹⁾ واحتلت المرتبة الأولى كأكبر اقتصاد في أفريقيا في عام 2016.⁽²⁾ غير أن عدم المساواة المستمر واضح، حيث يعيش أكثر من نصف السكان في فقر. والفقر أكثر شدة في المنطقة الشمالية الشرقية والمنطقة الشمالية الغربية، بمعدلات قدرها 77.7 في المائة و76.3 في المائة، على التوالي.⁽³⁾ وأدت أدوار الجندسين الاجتماعية والثقافية التقليدية، ومستويات التعليم المنخفضة نسبياً والاستبعاد من اتخاذ القرارات الاجتماعية والسياسية إلى ضعف النساء في المنطقة الشمالية الشرقية حتى قبل الأزمة الحالية.
- 5- ومنذ عام 2009، تسببت الهجمات العنيفة التي شنتها الجماعات المسلحة غير الحكومية على المدنيين في تشرد أعداد كبيرة من الأشخاص في حوض بحيرة تشاد. وتشير التقديرات إلى قتل أكثر من 20 ألف شخص في شمال شرق نيجيريا خلال الأزمة الحالية.⁽⁴⁾ وارتفع عدد المشردين داخليا إلى ذروة قدرها 1.65 مليون شخص في يونيو/حزيران 2015 في ولاية بورنو وحدها (الشكل 1).

(1) البنك الدولي. المجموعات القطرية والإقراضية للبنك الدولي.

<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

(2) صندوق النقد الدولي. 2016. آفاق الاقتصاد العالمي: ضعف الطلب: الأعراض والعلاج.

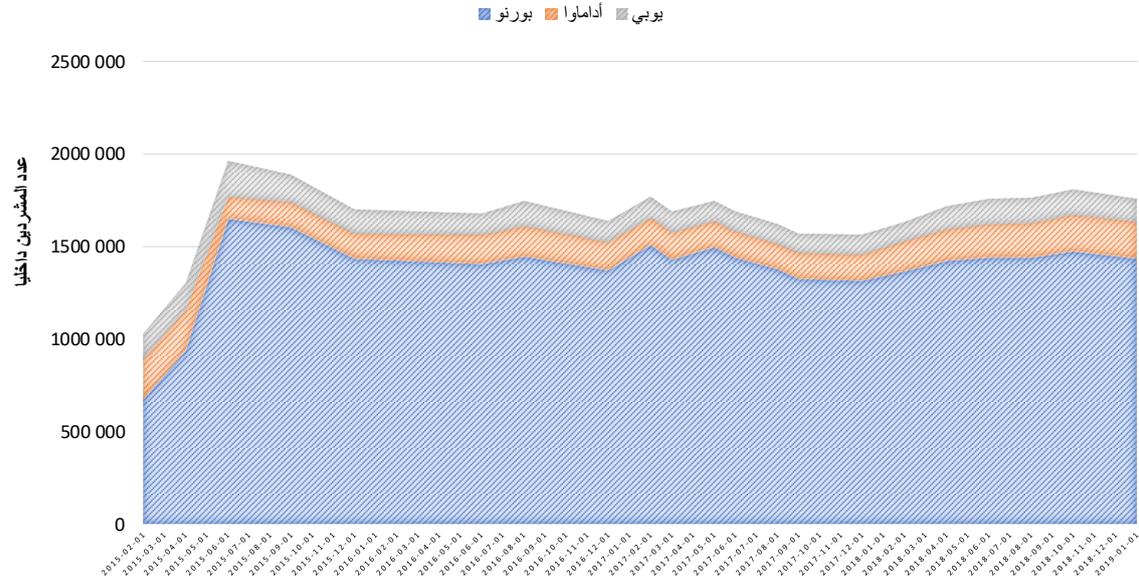
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Subdued-Demand-Symptoms-and-Remedies>

(3) إحاطة صحفية من الإحصائي العام للاتحاد/الرئيس التنفيذي، المكتب الوطني للإحصاء. 2012.

<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/b410c26c2921c18a6839baebc9b1428fa98fa36a.pdf>

(4) مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية. 2017. خطة الاستجابة الإنسانية لعام 2018 في نيجيريا.

الشكل 1: عدد المشردين داخليا في ولايات بورنو وأداماوا ويوبي
(فبراير/شباط 2015 – ديسمبر/كانون الأول 2018)



المصدر: المنظمة الدولية للهجرة. مصفوفة تتبع التشرد 2015-2018.

6- وحتى قبل النزاع، شهدت المنطقة الشمالية الشرقية معدلات مرتفعة للغاية من سوء التغذية المزمن. ومنذ عام 2012، أدى النزاع إلى تفاقم حالة الأمن الغذائي والتغذية، مما تسبب في فقدان سبل العيش على نطاق واسع وتقليل إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية. وأشار تقرير شبكة نظم الإنذار المبكر بالمجاعة الصادر في ديسمبر/كانون الأول 2016 إلى أن المجاعة قد حدثت بالفعل في أجزاء من ولاية بورنو.⁽⁵⁾ ويبين الشكل 2 اتجاه انعدام الأمن الغذائي في ولايتي بورنو ويوبي. وتشير أحدث التوقعات التي أجرتها شبكة نظم الإنذار المبكر بالمجاعة إلى أنه من المحتمل أن يظل جزء كبير من المنطقة الشمالية الشرقية في المرحلة 3 (الأزمة) أو المرحلة 4 (الطوارئ) من مراحل التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي حتى سبتمبر/أيلول 2019 على الأقل،⁽⁶⁾ مع استمرار الهجمات العسكرية، مما يتسبب في استمرار التشرد.

https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_hrp_v5.4.pdf

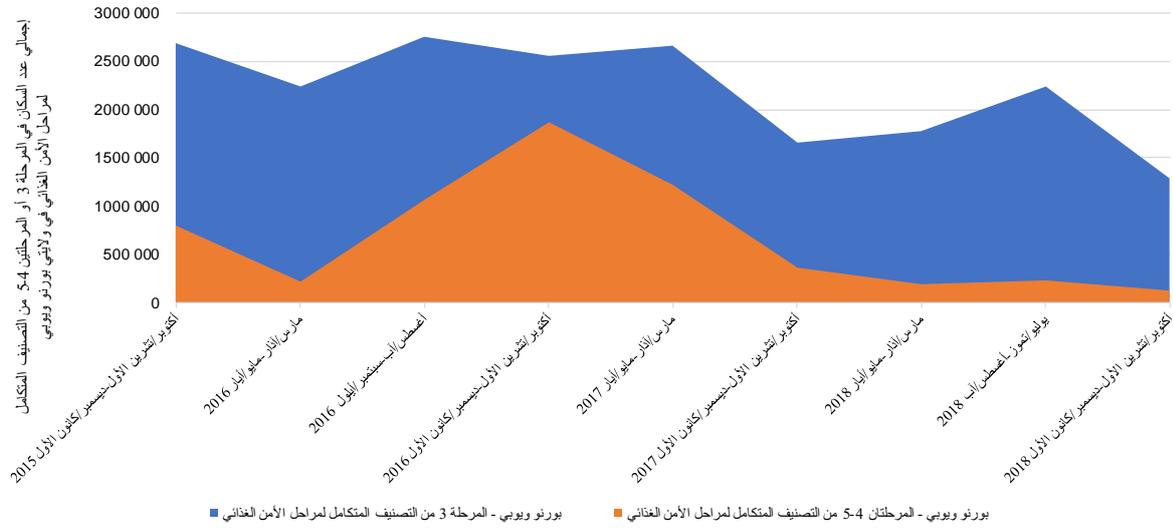
⁽⁵⁾ شبكة نظم الإنذار المبكر بالمجاعة. 2016. مخاطر المجاعة في شمال ووسط ولاية بورنو.

https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET%20Borno%20%20Analysis_20161213release.pdf

⁽⁶⁾ شبكة نظم الإنذار المبكر بالمجاعة. 2019. تحديث بشأن توقعات الأمن الغذائي نيجيريا.

http://fews.net/sites/default/files/documents/reports/NIGERIA%20FSOU_April%202019_Final_2_rev.pdf

الشكل 2: تصنيف المراحل في الإطار المنسق*: المراحل 3-5 من التصنيف المتكامل لمراحل الأمن الغذائي (أكتوبر/تشرين الأول 2015 – ديسمبر/كانون الأول 2018)



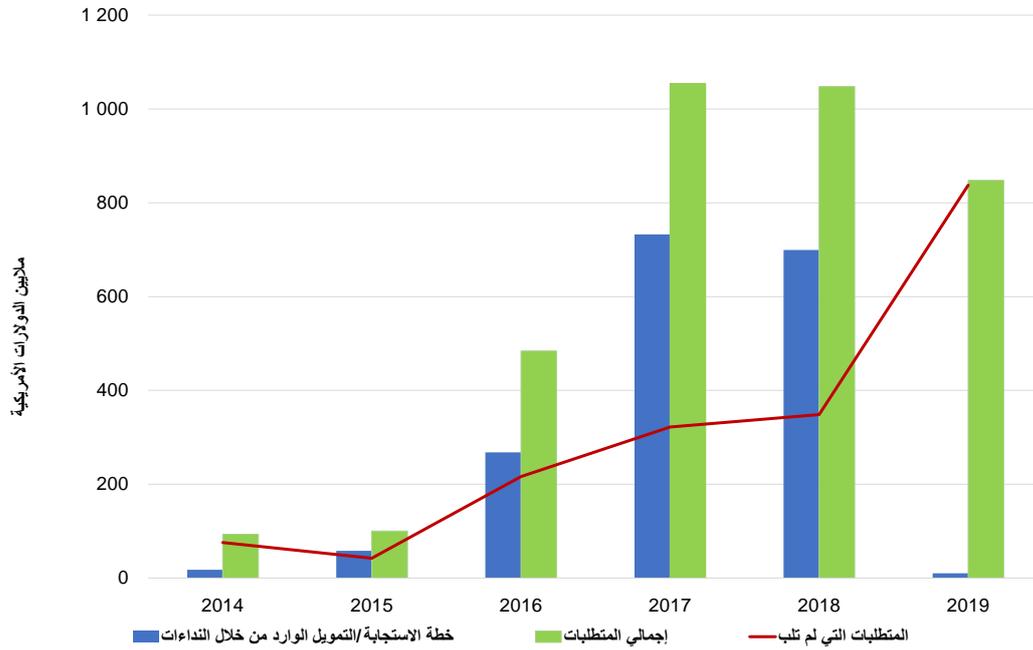
المصدر: بيانات الإطار المنسق، أكتوبر/تشرين الأول 2015 – مايو/أيار 2018.

* الإطار المنسق هو الإطار الإقليمي الحالي للتحليل التوافقي لحالات انعدام الأمن الغذائي.

- 7- وضمت الوزارات والكيانات الحكومية المشاركة في الاستجابة الإنسانية في شمال شرق نيجيريا الوكالة الوطنية لإدارة الطوارئ، واللجنة الرئاسية المعنية بالمبادرة الخاصة بالمنطقة الشمالية الشرقية، والوزارة الاتحادية للموازنة والتخطيط الوطني (بقيادة فرقة العمل المشتركة بين الوزارات)، بدعم من مركز تنسيق حالات الطوارئ. ولم يستطع التقييم الحصول على معلومات موحدة عن المساعدة الحكومية المقدمة إلى المرشدين داخليا.
- 8- وتتولى الوكالة الوطنية لإدارة الطوارئ المسؤولية عن تنسيق المساعدات الإنسانية على المستوى الاتحادي، إلى جانب اللجنة الرئاسية المعنية بالمبادرة الخاصة بالمنطقة الشمالية الشرقية. والبرنامج مُكلف بالمشاركة في قيادة قطاع الأمن الغذائي وقيادة قطاعي اللوجستيات والاتصالات في حالات الطوارئ.⁽⁷⁾ ويمنح الهيكل الاتحادي لنيجيريا استقلالية كبيرة للولايات، وتتولى وكالة إدارة حالات الطوارئ في الولاية التنسيق على مستوى الولاية.
- 9- وتقوم كيانات الأمم المتحدة، بما في ذلك البرنامج، بتنسيق استجابتها في إطار خطط الاستجابة الإنسانية لنيجيريا، والتي يجري وضعها منذ عام 2014. ويبين الشكل 3 مجموع قيمة النداءات المتعلقة بالتمويل المطلوب لخطة الاستجابة الإنسانية.

(7) لم يتم تفعيل نظام المجموعات في نيجيريا؛ ويشارك في رئاسة القطاعات جهة قيادية دولية وحكومة نيجيريا.

الشكل 3: الاتجاهات في قيمة التمويل الوارد من خلال النداءات لخطة الاستجابة الإنسانية السنوية (ملايين الدولارات الأمريكية)



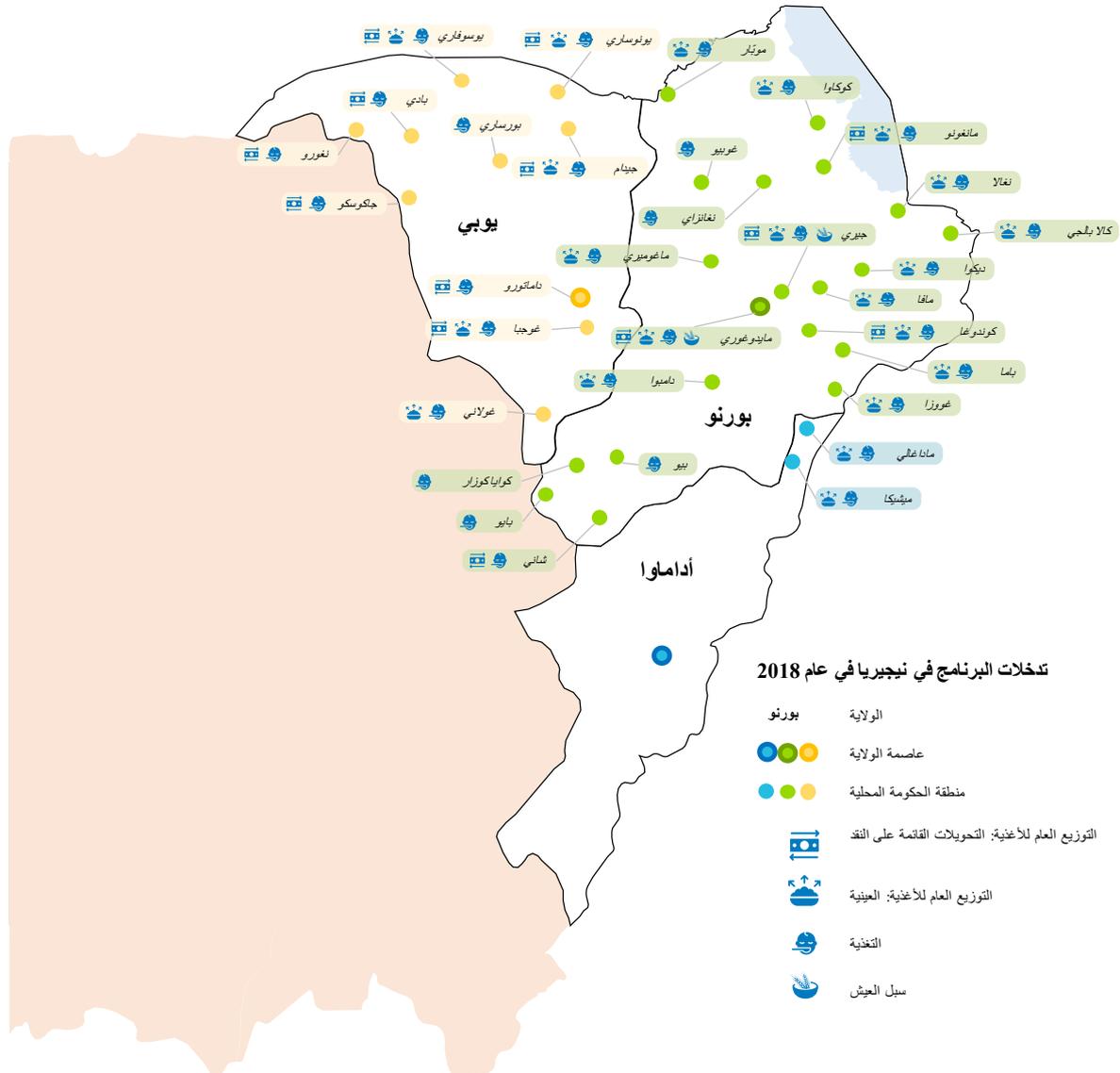
المصدر: مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. دائرة التتبع المالي.

حافزة البرنامج

- 10- العمليات المشمولة في نطاق التقييم هي عملية الطوارئ الإقليمية لغرب أفريقيا 200777 المنفذة في نيجيريا، والعمليتان الخاصتان 200834 و201032، وعملية الطوارئ للاستجابة العاجلة 200969، والعمليات الممولة من حساب الاستعداد للاستجابة العاجلة 200965.
- 11- وتطورت الأنشطة التي يدعمها البرنامج في شمال شرق نيجيريا بمرور الوقت وتشمل:
- (أ) تعزيز قدرات الوكالة الوطنية لإدارة الطوارئ، التي امتدت لتشمل وكالات إدارة الطوارئ التابعة للولايات في ولايات بورنو ويوبي وأداماوا ابتداء من عام 2015؛
- (ب) مشروع تجريبي للتحويلات القائمة على النقد عن طريق تحويلات الأموال المتنقلة اعتباراً من مارس/أذار 2016؛
- (ج) المساعدة في مجال الأمن الغذائي والتغذوي من خلال التحويلات العينية والنقود المتنقلة والقوائم الإلكترونية وبرامج التغذية التكميلية الشاملة استجابة لطلب من حكومة نيجيريا في أبريل/نيسان 2016 لدعم جهودها للتصدي لحالة الأمن الغذائي في شمال شرق نيجيريا.
- (د) اعتباراً من يونيو/حزيران 2016، العلاج والدعم للأسر التي لديها أفراد يعانون من سوء التغذية الحاد المعتدل، وأضيفت تدخلات مراعية للتغذية في يوليو/تموز 2017؛
- (هـ) أنشطة إنعاش سبل العيش التي بدأت في أكتوبر/تشرين الأول 2017.
- 12- ومع إمكانية وصول المجتمع الإنساني إلى عدد أكبر من المناطق، فإن عملية البرنامج توسعت جغرافياً من منطقتين تابعتين للحكومات المحلية في عام 2016 إلى 27 منطقة في عام 2018، تغطي ولايتي بورنو ويوبي وأجزاء من ولاية أداماوا. وفي سبتمبر/أيلول 2018، كان الجزء النيجيري من عملية الطوارئ الإقليمية 200777 يستهدف 2.1 مليون مستفيد، وكانت نسبة 54 في المائة منهم من النساء. ويبين الشكل 4 تغطية أنشطة البرنامج في إطار عملية الطوارئ هذه في عام 2018.

13- والأهم من ذلك، أدار البرنامج ثلاث خدمات مشتركة نيابة عن المجتمع الإنساني، حيث قدم خدمات الطيران لدائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية وقاد قطاعي اللوجستيات والاتصالات في حالات الطوارئ، بالإضافة إلى مشاركته في قيادة قطاع الأمن الغذائي.

الشكل 4: تدخلات البرنامج في نيجيريا في عام 2018



14- وتمشيا مع الاستراتيجية المؤسسية للبرنامج، أعد المكتب القطري في نيجيريا خطة استراتيجية قطرية للفترة 2019-2022، بما يتماشى مع الأولويات الوطنية الواردة في خطة الإنعاش الاقتصادي والنمو في نيجيريا 2017-2020⁽⁸⁾ وخطة بوهاري⁽⁹⁾.

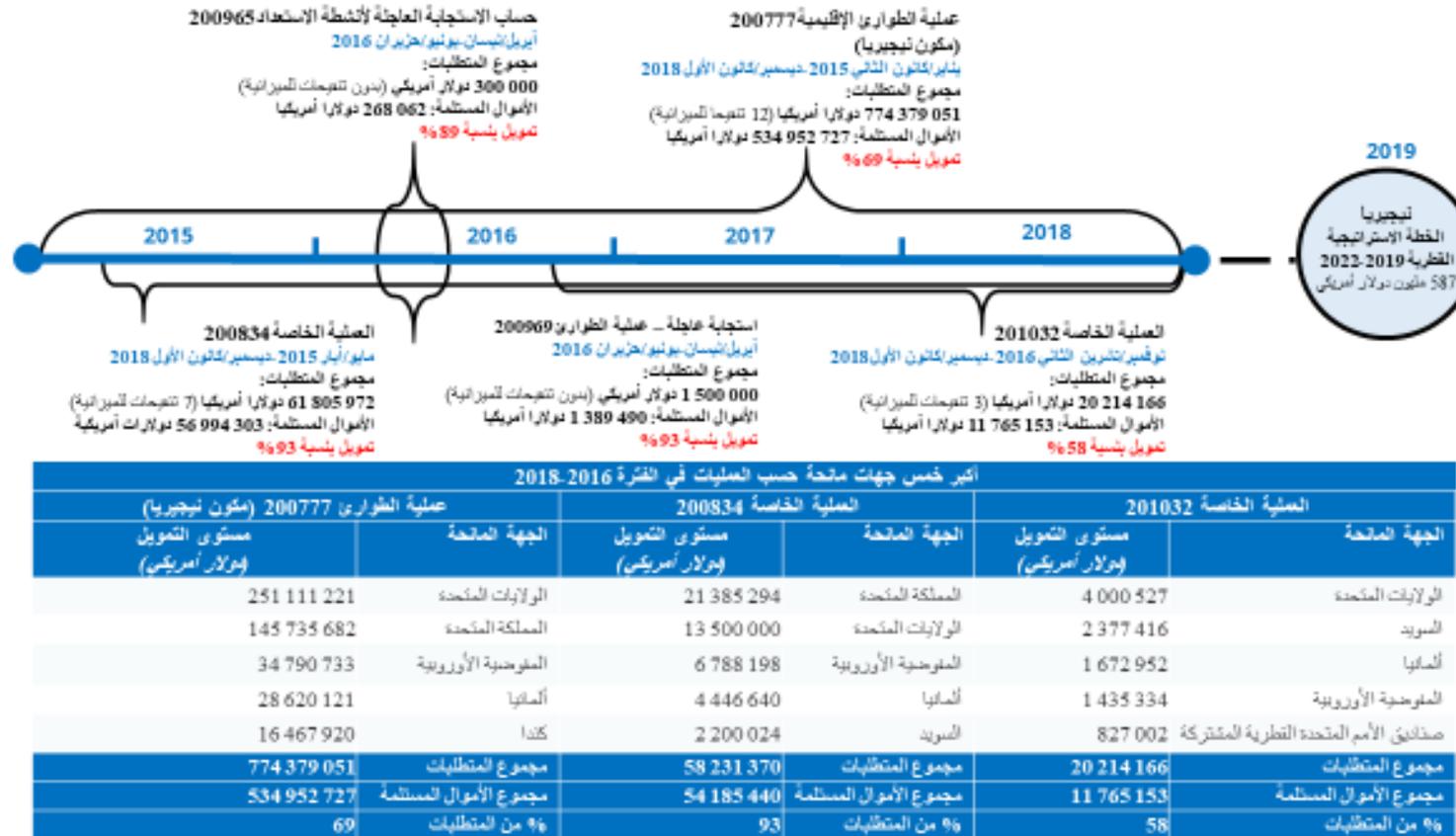
15- ويلخص الشكل 5 الجدول الزمني وحالة الموارد لعمليات نيجيريا.

(8) حكومة نيجيريا، وزارة الموازنة والتخطيط الوطني، 2017. خطة الإنعاش الاقتصادي والنمو للفترة 2017-2020.

<https://yourbudget.com/wp-content/uploads/2017/03/Economic-Recovery-Growth-Plan-2017-2020.pdf>

(9) حكومة نيجيريا، اللجنة الرئاسية المعنية بالمبادرة الخاصة بالمنطقة الشمالية الشرقية، 2016. إعادة بناء المنطقة الشمالية الشرقية. خطة بوهاري. المجلد الأول- الرابع.

الشكل 5: الجدول الزمني لعمليات البرنامج وحالة موارده في نيجيريا



المصدر: الأموال المستلمة من النظام المؤسسي للبرنامج لإحصاءات المساهمات لتقرير ونجز: توزيع المساهمات وإحصاءات التتواتر 3 فبراير/شباط 2019. مجموع المتطلبات من تقرير FACTORY/ونجز: البلد: نيجيريا - الاحتياجات والمساهمات المخصصة. جميع البيانات مستمدة في فبراير/شباط 2019.

نتائج التقييم

المواءمة مع الاحتياجات الإنسانية المحددة والسياسات الوطنية ذات الصلة

- 16- استند البرنامج إلى فهم شديد التفصيل للاحتياجات اللازمة لدعم تخطيطه التشغيلي. وكان البرنامج شريكا رئيسيا في وضع وتنفيذ تحليل الأمن الغذائي للإطار المنسق المتعدد الوكالات، بمدخلات إضافية من التقييمات الداخلية ورصد الحالة. وكانت استقصاءات التغذية متاحة من عام 2013 فصاعدا؛ غير أنه كان هناك نقص في المعلومات عن احتياجات ما يقدر بنحو 823 000 شخص يعيشون في مناطق يتعذر الوصول إليها تسيطر عليها الجماعات المسلحة غير الحكومية⁽¹⁰⁾. وتمت مواءمة خطط البرنامج التشغيلية على نطاق واسع مع نتائج الإطار المنسق، وبشكل أوضح من حيث الاستهداف الجغرافي. غير أنه كان هناك نقص في الشفافية في العلاقة بين التقييم العام للاحتياجات والخطط التشغيلية للبرنامج وأعداد المستفيدين المحددين على سبيل "الأولوية".
- 17- وكانت قيم التحويلات العينية والقائمة على النقد والسلع التغذوية مناسبة بشكل عام للسياق وتم رصدها وتعديلها بانتظام. وفي أواخر عام 2016، أُخذ قرار لتغيير الحبوب في سلة الأغذية من الأرز إلى الذرة الرفيعة أو الدخن بناء على اعتبارات التكاليف. غير أن ذلك تطلب من المستفيدين استثمار المزيد من الوقت والعمل والوقود في إعداد الطعام، ولم يتزامن مع تفضيلات المستفيدين.
- 18- وفي حين تم حساب الحصة الغذائية العينية على أساس نصيب الفرد، فقد تم تحديد التحويلات القائمة على النقد على أساس كمية معيارية لكل أسرة، مما تسبب في توترات في بعض المواقع. وأعطيت الأولوية للمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة إلى جانب الفئات الضعيفة الأخرى خلال عمليات الاستهداف والتوزيع، ولكن لم يتم تكيف نوع المساعدة حسب احتياجاتهم بالتحديد.
- 19- وكانت الاستجابة القائمة على النقد وسيلة مناسبة في ضوء السياق التشغيلي الحضري الأولي وطريقة عمل الأسواق المحلية؛ ومع ذلك، كان هناك أدنى حد من التقييم للجدوى التشغيلية لاستخدام الأموال المتنقلة كآلية تنفيذ. وواجه البرنامج تحديات كبيرة في الآلية المختارة لتقديم النقد، بما في ذلك ضعف قدرة المستفيدين على الحصول على تكنولوجيا الهواتف المتنقلة ومعرفتهم بها، وعدم القدرة على أداء التسويات البرنامجية وحل المشاكل المتعلقة بالسيولة. وقام البرنامج في وقت لاحق بتكيف نهجه ليشمل استخدام القسائم الإلكترونية والتوزيعات العينية.
- 20- ويبدو أنه تم تكيف استراتيجية التغذية بشكل جيد مع الظروف. ونظرا لأن الحكومة لم يكن لديها بروتوكول لعلاج سوء التغذية الحاد المعتدل، فقد تقرر عدم البدء في استجابة واسعة النطاق لعلاج سوء التغذية الحاد المعتدل، وكان هذا القرار مناسباً وعملياً.
- 21- وكان إدراج أنشطة سبل العيش لكل من المشردين داخليا والمجتمعات المضيفة متسقا مع تقييم السياق. غير أنه كانت هناك أدلة قليلة على اتخاذ قرارات استراتيجية واضحة بشأن اختيار المشروعات والمستفيدين والمواقع، أو وجود استراتيجية واضحة لضمان انتقال العدد الكبير من المستفيدين من المساعدة الغذائية العامة إلى فرص سبل العيش المستدامة، على الرغم من أنه لوحظ أن سبل العيش الزراعية كانت مقيدة بشدة بسبب محدودية إمكانية الوصول إلى الأراضي الزراعية الآمنة.
- 22- وإجمالاً، تبين أن برنامج البرنامج متسق تقنيا مع السياسات الوطنية للتنمية والاستجابة للطوارئ. غير أنه تجدر ملاحظة أن أصحاب المصلحة لم يروا أن السياسات الوطنية كانت مؤثرة في تشكيل استراتيجية الاستجابة.
- 23- ومنذ البداية، أولى البرنامج اهتماماً وثيقاً لإدارة المخاطر وتحليلها. وشمل ذلك التعيين المبكر للموظفين المتخصصين واستخدام سجل المخاطر المؤسسية كأداة أساسية لتحديد المخاطر وإدارتها. وأبرمت مذكرة تفاهم بين لجنة الجرائم الاقتصادية

(10) مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. 2018. شمال شرق نيجيريا: تحديث بشأن الحالة الإنسانية – التقدم المحرز بشأن الأنشطة الرئيسية في خطة الاستجابة الإنسانية لعام 2018، طبعة نوفمبر/تشرين الثاني 2018. <https://reliefweb.int/report/nigeria/north-east-nigeria-humanitarian-situation-update-progress-key-activities-2018-6>

والمالية ومكتب التفتيش والتحقيق في البرنامج لإجراء تحقيقات مفصلة بشأن مزاعم التدليس. وتطلب الوضع الأمني المتقلب في المنطقة الشمالية الشرقية أن يحقق البرنامج التوازن بين تعرض الموظفين والشركاء للمخاطر وضمان الحصول على المساعدة. وكان هناك شعور بأن القيود التي تفرضها إدارة شؤون السلامة والأمن على وجود الموظفين في المواقع الميدانية النائية لها أثر سلبي على جودة البرامج، ومارس البرنامج ضغوطاً من أجل تخفيف القيود الأكثر شدة.

24- وللمساعدة في تحديد مخاطر الحماية، عيّن البرنامج موظف حماية يعمل بدوام كامل في يوليو/تموز 2016 وأنشأ أليات متعددة للشكاوى والتعليقات. غير أنه كان بطيئاً في التصدي لمخاطر الحماية المحددة، بما في ذلك المخاطر التي تتعرض لها النساء اللواتي يجمعن الحطب خارج المخيمات، واللجوء إلى المقايضة بالجنس للحصول على المواد غير المدرجة في سلة الأغذية والانتهاكات التي يرتكبها وكلاء الأموال المتنقلة.

25- وكان هناك قلق كبير بين أصحاب المصلحة بشأن تطبيق المبادئ الإنسانية. وزعم أصحاب المصلحة أن صوت هيئات الأمم المتحدة في نيجيريا لم يكن قوياً بما فيه الكفاية بشأن الحاجة إلى تخفيف بعض القيود على المساعدات الإنسانية التي تفرضها قوات الأمن النيجيرية أو الدعوة إلى نهج قائم بقدر أكبر على المبادئ ولم تول إلا اهتماماً محدوداً للاحتياجات في المناطق التي تقع خارج سيطرة الحكومة. ولاحظ فريق التقييم أن التزام البرنامج الوثيق بالاستراتيجيات السياسية والعسكرية في المنطقة الشمالية الشرقية كان له أثر سلبي على تصورات وواقع الحياد والنزاهة والاستقلالية التشغيلية.

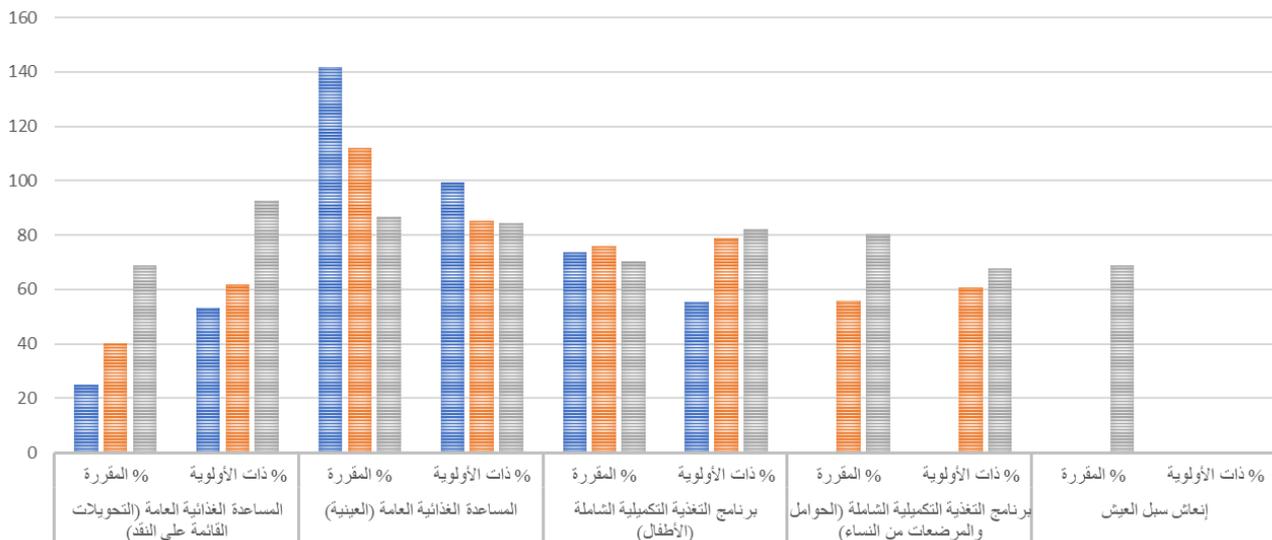
26- وفي حين أنه لا مفر من الحلول الوسط في حالات الطوارئ المعقدة مثل تلك السائدة في نيجيريا، فلا يبدو أن القرارات اتخذت دائماً بشكل استراتيجي ومتسق بين الوكالات الإنسانية. ويُنسب إلى فريق الإدارة الحالي التابع للبرنامج بالضغط لتحقيق انخراط قائم بشكل أكبر على المبادئ.

الأداء التشغيلي والنتائج التشغيلية

27- مكّنت عملية الاستهداف والتسجيل الأولية البرنامج من تحديد المستفيدين بسرعة وتوزيع المساعدة، ولكنها أدت إلى أخطاء كبيرة في الإدراج والاستبعاد. وقد استمرت هذه الأخطاء، على الرغم من جهود إعادة الاستهداف اللاحقة، بسبب عدم كفاية التواصل من جانب البرنامج، وتفاوت خبرات وقدرات الشركاء المتعاونين وتحيز القادة المحليين.

28- وباستثناء المساعدات الغذائية العينية، لم يحقق البرنامج الأهداف المتعلقة بأعداد المستفيدين المقررة أو الأدنى ذات الأولوية (انظر الشكل 6).

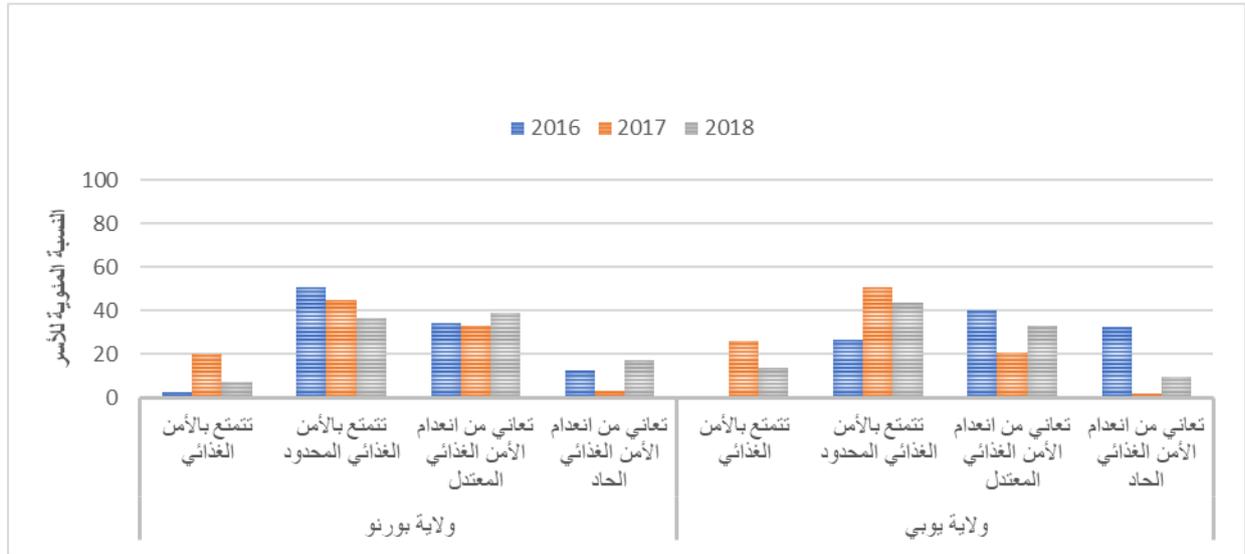
الشكل 6: النسبة المئوية للمستفيدين المقررين والذين يحظون بالأولوية الذين تم الوصول إليهم، حسب النشاط (2016-2018)



المصدر: الأعداد المقررة: تقرير أداة المكاتب القطرية للإدارة الفعالة (كوميت) CM-C004 للفترة 2016-2018، الأعداد النهائية التي قدمها المكتب القطري. الأعداد ذات الأولوية: الموجزات التنفيذية لنيجيريا وتقارير الوضع الداخلي في نيجيريا للفترة 2016-2018.

- 29- واستمرت التحديات التي تواجه استخدام الأموال المتبقلة، وإن كان إدخال المساعدات العينية في يوليو/تموز 2016 والقوائم الإلكترونية في فبراير/شباط 2017 قد يسّر تحسين الأداء مقابل الأهداف. غير أن التغطية الجماعية للاحتياجات من المساعدات الغذائية على مستوى القطاع كانت منخفضة باستمرار، وكانت الفجوة نسبتها 65 في المائة في عام 2018.⁽¹¹⁾
- 30- ويبين رصد حصائل المساعدات الغذائية التي يقدمها البرنامج (الشكل 7) أن نسبة كبيرة من المستفيدين من البرنامج لا تزال تعاني من انعدام الأمن الغذائي على الرغم من المساعدات الغذائية المستمرة. ولا يمكن التوفيق بين هذه النتائج بسهولة ونتائج الإطار المنسق التي تُظهر تحسناً ملحوظاً في الأمن الغذائي منذ عام 2016، وتتطلب هذه المسألة المزيد من التحليل.

الشكل 7: الإبلاغ الموحد عن حصائل الأمن الغذائي (2016-2018)

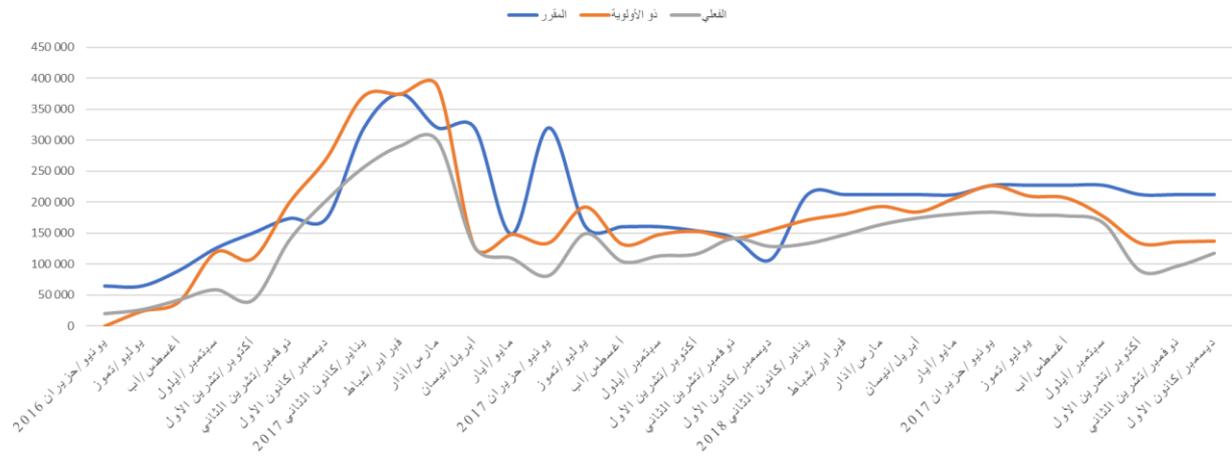


المصدر: تم تجميع البيانات من رصد حصائل البرنامج ما بعد التوزيع، ديسمبر/كانون الأول 2016؛ ورصد حصائل الأمن الغذائي، سبتمبر/أيلول 2017؛ ورصد حصائل الأمن الغذائي، آب/أغسطس 2018.

- 31- وفي حين أن نسبة تغطية برنامج التغذية التكميلية الشاملة للبرنامج قدرها 75 في المائة من الأسر المستهدفة للمساعدة الغذائية العامة، فإن معدلات التغطية الفعلية تكون أقرب من 20 إلى 30 في المائة إذا تم حسابها كنسبة مئوية من مجموع السكان من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و23 شهراً. ويبين الشكل 8 الأعداد المقررة وذات الأولوية والفعلية للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و59 شهراً المستفيدين من برنامج التغذية التكميلية الشاملة في عملية الطوارئ الإقليمية 200777. وأثر انقطاع كبير في الإمدادات في أبريل/نيسان 2017 على أداء التغذية. وقد تغيرت مؤشرات الحصائل المتعلقة بالتغذية التي يستخدمها البرنامج بمرور الوقت، وشعر أصحاب المصلحة في التقييم بأن أنشطة البرنامج الغذائية لم تنفذ على نطاق كاف لإحداث فرق ملحوظ في معدلات سوء التغذية الحاد والشامل والمعتدل.

(11) مجموعة الأمن الغذائي. لوحة متابعة قطاع الأمن الغذائي، نوفمبر/تشرين الثاني 2018.

الشكل 8: المستفيدون من برنامج التغذية التكميلية الشاملة (6 أشهر – 59 شهرا)
(يونيو/حزيران 2016 – ديسمبر/كانون الأول 2018)



المصدر: الأعداد المقررة والفعلية: تقرير أداة المكاتب القطرية للإدارة الفعالة (كوميت) CM-C004 للفترة 2016-2018، الأعداد النهائية التي قدمها المكتب القطري. الأعداد ذات الأولوية: الموجزات التنفيذية لنيجيريا وتقارير الوضع الداخلي في نيجيريا للفترة 2016-2018.

32- وتُفذت أنشطة سبل العيش منذ أكتوبر/تشرين الأول 2017، حيث وصلت إلى نحو 29 000 أسرة (نحو 17 في المائة من مجموع الأسر المستهدفة بين عامي 2017 و2020). وبسبب انتشار انعدام الأمن، كانت هناك تحديات مستمرة في إيجاد الأراضي الزراعية الآمنة للمشروعات المتعلقة بالزراعة. وعلى نطاق القطاع، يحصل 1.9 مليون شخص على دعم للزراعة وسبل العيش،⁽¹²⁾ معظمهم تقريبا من خلال وكالات أخرى. ولم يكشف التقييم عن أي رصد للحصائل (على عكس النواتج) المتعلقة بأنشطة سبل العيش.

33- وتجاوز أداء الخدمات المشتركة الأهداف بشكل عام. ويرد موجز للأداء مقابل أهداف البرنامج في الجدول 1 بالنسبة لدائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية، وفي الجدول 2 بالنسبة لقطاع اللوجستيات، وفي الجدول 3 بالنسبة لقطاع الاتصالات في حالات الطوارئ.

الجدول 1: أداء دائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية مقابل أهداف النواتج				
المؤشر	2016		2017	
	المقرر	الفعلي	المقرر	الفعلي
عدد الأطنان المترية من البضائع التي تم نقلها	25	59	84	159
عدد الركاب الذين تم نقلهم	8 400	14 796	18 000	48 849
عدد الوكالات والمنظمات التي تستخدم خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية	50	64	70	92
عدد الجهات التي تم الوصول إليها	9	17	20	16
النسبة المئوية للاستجابة للإجلاء الطبي والأمني	100	100	100	100

المصدر: بيانات التقريرين الموحدتين للبرنامج عن المشروعات لعامي 2016 و2017.

الجدول 2: أداء قطاع اللوجستيات مقابل أهداف النواتج				
2017		2016		
المؤشر	المقرر	الفعلي	المقرر	
عدد الوكالات والمنظمات التي تستخدم التنسيق والخدمات اللوجستية (2016) وعدد الوكالات والمنظمات التي تستخدم خدمات التنسيق اللوجستي (2017)	27	15	27	
عدد المنظمات المساهمة في الإمدادات/التخطيط والتقييم اللوجستي و/أو المعلومات التي يتعين تقاسمها بشأن القدرات	13	لا ينطبق	لا ينطبق	
عدد المنظمات التي تستخدم الخدمات الموحدة المتعلقة بالتخزين والبضائع	13	لا ينطبق	لا ينطبق	
المنظمات المشاركة في أنشطة قطاع اللوجستيات (التنسيق أو إدارة المعلومات أو الخدمات اللوجستية) التي ترد على استقصاء المستخدمين بمعدل رضا 85 في المائة أو أعلى	85	لا ينطبق	لا ينطبق	
النسبة المئوية لطلبات نقل البضائع المقدمة مقابل العمليات المنفذة	95	لا ينطبق	لا ينطبق	
النسبة المئوية لطلبات الخدمة المتعلقة بمناولة و/أو تخزين و/أو نقل البضائع المنفذة	85	100	85	

المصدر: بيانات التقريرين الموحدتين للبرنامج عن المشروعات لعامي 2016 و2017.

الجدول 3: أداء قطاع الاتصالات في حالات الطوارئ مقابل أهداف النواتج				
2017		2016		
المؤشر	المقرر	الفعلي	المقرر	
عدد غرف اللاسلكي (مراكز الاتصالات) المنشأة	3	2	3	
عدد مناطق العمليات التي تغطيها شبكة الاتصالات الأمنية المشتركة	6	1	4	
عدد مناطق العمليات التي تغطيها خدمات اتصالات البيانات	6	0	5	
عدد مناطق العمليات التي تغطيها محطات الشحن	لم يتم الإبلاغ عنها	0	3	
عدد موظفي وكالات الأمم المتحدة/المنظمات غير الحكومية المدربين على الاتصالات اللاسلكية	120	10	60	
عدد اجتماعات الاتصالات في حالات الطوارئ التي أجريت على المستويين المحلي والعالمي	48	5	6	
عدد استقصاءات رضا المستخدمين التي أجريت عن الاتصالات في حالات الطوارئ	لا ينطبق	1	0	

المصدر: بيانات التقريرين الموحدتين للبرنامج عن المشروعات لعامي 2016 و2017.

- 34- ويشار إلى أن دائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية أدت دوراً محورياً في دعم قدرة الشركاء واستعدادهم للعمل في المواقع التي كان يتعذر الوصول إليها في الماضي. ولا توجد إلا خيارات محدودة خارج مايدوغوري، واعتمدت الوكالات بشكل حصري تقريباً على خدمات الاتصالات التي يقدمها قطاع الاتصالات في حالات الطوارئ. وخلص التقييم إلى أن خدمات قطاع اللوجستيات ذات صلة بشكل عام، على الرغم من أن بعض أصحاب المصلحة الذين تمت مقابلتهم ساورتهم شكوكاً حول معدل التكاليف إلى العائد لسعة القطاع التخزينية.
- 35- وقد حقق البرنامج زيادة مثيرة في عدد المستفيدين، حيث وصل إلى أكثر من مليون مستفيد بحلول يناير/كانون الثاني 2017.⁽¹³⁾ وكانت سرعة توسيع النطاق تركز على العديد من العوامل، بما في ذلك:
- ◀ توسيع نطاق وصول الوكالات الإنسانية؛
 - ◀ موقع مستودع مرفق الإدارة الشاملة للسلع في كانو، مما وفر مرونة إضافية في سلسلة الإمداد؛
 - ◀ التوزيعات المباشرة من خلال آلية الاستجابة السريعة التي أطلقها البرنامج ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة حتى تتمكن المنظمات غير الحكومية من تأسيس وجود لها؛
 - ◀ تنازلات من المقر عن اتباع إجراءات مختارة.
- 36- غير أن توسيع النطاق بسرعة كان له آثار على جودة البرامج، وكافح البرنامج لتصحيح مشاكل الجودة منذ بدء العمليات.
- 37- وتم تقييد تحليل كفاءة تكاليف عمليات البرنامج لأن بيانات الميزانية والنفقات لم تكن متاحة إلا لفئات التكاليف الرفيعة المستوى. كما أن وفورات التكاليف المرتبطة بالاستعاضة عن الأرز بالذرة الرفيعة والدخن قد قابلتها زيادة مخاطر الحماية. وأدت ازدواجية التوظيف في مكتب منطقة مايدوغوري والمكتب القطري في أبوجا إلى ارتفاع التكاليف التي لا يزال يجري ترشيدها.
- 38- وخلص التقييم إلى أنه لم يتم إيلاء اهتمام كافٍ للاعتبارات الجنسانية في استجابة نيجيريا، ولم يتم تنفيذ التوجيهات والمعايير المؤسسية، بما في ذلك الفشل في وضع خط أساس وخطة عمل بشأن المسائل الجنسانية على مستوى البلد. وظلت المسؤولية عن الاعتبارات الجنسانية في المكتب القطري مسؤولية "إضافية". وكان استخدام التحليل الجنساني لتتوير تصميم البرنامج وتنفيذه محدوداً. وكان الإجراء الوحيد المتعلق بالاعتبارات الجنسانية هو إعطاء الأولوية للأطفال الصغار والحوامل والمرضعات من النساء.
- 39- وعلى الرغم من ذلك، تحققت إنجازات إيجابية فيما يتعلق بالاعتبارات الجنسانية. وفيما يتعلق بالمؤشرات الجنسانية المبلغ عنها، تجاوز البرنامج أهدافه المحددة (الجدول 4) نتيجة تشجيع مشاركة النساء في أنشطة المساعدة الغذائية وتحسين التوازن بين الجنسين في أفرقة المساعدة الغذائية والتغذية. وفي الأونة الأخيرة، أسفرت الخطة الاستراتيجية القطرية في نيجيريا عن زيادة الاستثمار الموجه للاعتبارات الجنسانية ومنسق الشؤون الجنسانية للبرنامج وبدء مبادرات تعزيز القدرات الجنسانية؛ غير أنه يتعين ترسيخ هذه الأنشطة في خطة عمل رسمية بشأن الاعتبارات الجنسانية لتكون فعالة.

(13) التقرير الموحد للبرنامج عن المشروعات. 2016.

الجدول 4: الأداء مقابل الحصائل الجنسانية (2016-2018)				
المساعدة الغذائية العامة			الهدف المتوقع في نهاية المشروع	المؤشرات الجنسانية الشاملة
2018	2017	2016		
54	63	51	50	نسبة الأسر التي يتخذ فيها كل من النساء والرجال معا القرارات بشأن استخدام النقد أو القسائم أو الأغذية
31	19	20	25	نسبة الأسر التي تتخذ فيها النساء القرارات بشأن استخدام النقد أو القسائم أو الأغذية
15	18	29	25	نسبة الأسر التي يتخذ فيها الرجال القرارات بشأن استخدام النقد أو القسائم أو الأغذية
لم يتم الإبلاغ عنها	لم يتم الإبلاغ عنها	60	50	نسبة النساء المستفيدات اللاتي يشغلن مناصب قيادية في لجان إدارة المشروعات
لم يتم الإبلاغ عنها	لم يتم الإبلاغ عنها	60	60	نسبة عضوات لجان إدارة المشروعات المدرجات على طرائق توزيع الأغذية أو النقد أو القسائم

المصدر: بيانات التقارير الموحدة للبرنامج عن المشروعات للفترة 2016-2018.

العوامل المؤثرة على اتخاذ القرارات الاستراتيجية وجودتها

- 40- استغرق قرار تنفيذ عمليات في شمال شرق نيجيريا بعض الوقت، ولم تبدأ عمليات البرنامج بالكامل إلا بعد أغسطس/آب 2016، بعد أن كانت المجاعة قد حدثت بالفعل في بعض أجزاء المنطقة الشمالية الشرقية⁽¹⁴⁾ وفي حين تقيد الوصول إلى المنطقة بشدة في الفترة التي سبقت الأزمة، فقد بدأت علامات الإنذار المبكر في الظهور منذ عام 2012. ويمكن تفسير تأخر الاستجابة في جزء منه بالوقت الذي استغرقه بناء الفهم الضروري لقدرات المؤسسات النيجيرية على الاستجابة والقيود التي تواجهها والحاجة إلى طلب رسمي من الحكومة للحصول على المساعدة.
- 41- وقدم المكتب الإقليمي دعماً تقنيا وإداريا قويا وتوجيها بشأن الاستجابة، بما في ذلك مستشارو التغذية والحماية والتحويلات القائمة على النقد، ولكن كان الدعم التقني بشأن سبل العيش وتعزيز القدرات أقل وضوحا. وكان انخراط المقر بشكل عملي كبيرا في البداية ولكن تم تفويض المسؤولية في وقت لاحق إلى المكتب الإقليمي على الرغم من استمرار حالة الطوارئ من المستوى 3.
- 42- وخلص التقييم إلى أن البرنامج لديه مجموعة جيدة من السياسات والتوجيهات التقنية والإدارية لدعم البرمجة. وقد استُخدمت هذه بشكل جيد في مجالات مثل التغذية والمساعدة العينية وسلسلة الإمداد والموارد البشرية. غير أنه لم يتم تطبيق بعض التوجيهات بشكل كاف بسبب قلة خبرة الموظفين والتنازلات من جانب المقر. وثبت أن التوجيهات الأخرى إشكالية، مثل قرار اختيار نيجيريا كبلد تجريبي للمرحلة الأولى من الخطط الاستراتيجية القطرية وإدارة حالة طوارئ كبرى بشكل متزامن. ويمكن تحسين بعض التوجيهات، بما في ذلك جوانب وصول الخدمات الإنسانية والمبادئ الإنسانية، وتعزيز القدرات، وآليات تقديم الشكاوى والتعليقات والاستهداف.
- 43- وأدار معظم العمليات في الأشهر الأولى موظفون في مهمة أو مندوبون (في مهمة مؤقتة). وعندما أعلنت حالة الطوارئ من المستوى 3، كانت هناك خمس حالات طوارئ متزامنة من المستوى 3 تستهلك بالفعل قدرة البرنامج على إرسال موظفين من ذوي المهارات بشكل مناسب من خلال قائمة موظفي الطوارئ الخاصة به⁽¹⁵⁾ وغالبا ما كانت المهام المؤقتة فعالة للغاية ولكنها عانت على الرغم من ذلك من نقص الاستمرارية وترتيبات تسليم المسؤولية.

(14) شبكة نظم الإنذار المبكر بالمجاعة، 2016. مخاطر المجاعة في شمال ووسط ولاية بورنو.

https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET%20Borno%20%20Analysis_20161213release.pdf

(15) للعراق وجنوب السودان وجنوب أفريقيا والجمهورية العربية السورية واليمن.

- 44- وتردد الموظفون الدوليون العاملون منذ مدة طويلة في الانتقال للإقامة في المنطقة الشمالية الشرقية بسبب انعدام الأمن وسوء الأحوال المعيشية والتغيرات في بدلات الأمم المتحدة لمراكز العمل ذات المشقة. ونتيجة لذلك، كان هناك اعتماد على الخبراء الاستشاريين، الذين لم يكن لدى بعضهم أي خبرة بشأن عمليات البرنامج أو التوجيهات المؤسسية. وكانت هناك تغييرات متكررة في قيادة المكتب القطري، حيث كان هناك ما لا يقل عن ثلاثة من منسقي الطوارئ وثلاثة مديريين قطريين وناشرين اثنين للمديريين القطريين. وكان لذلك أثر كبير على وضع رؤية استراتيجية وعملية إشراف برنامجية.
- 45- واستغرق تعيين الموظفين الوطنيين عدة أشهر، وتعقدت العملية بسبب متطلبات العناية الواجبة التي كانت صارمة - ومع ذلك مناسبة. ونظراً لأن نيجيريا لم يكن لديها تاريخ في العمليات الإنسانية، افتقر العديد من المتقدمين للعمل إلى الخبرة في حالات الطوارئ، مما أدى إلى الحاجة إلى التدريب والتوجيه.
- 46- وعمل المكتب القطري بجدية لإقامة شراكات مع مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، وكذلك مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات الدولية. وفي المراحل الأولى من العملية، أدى عدم معرفة الموظفين بالنظم المؤسسية للبرنامج إلى تأخيرات في التوقيع على اتفاقات الشراكة وعدم كفاية تقييم قدرة الشركاء.
- 47- وانخرط البرنامج مع مجموعة واسعة من آليات التنسيق على مستوى الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات. غير أن مسؤوليات التنسيق في الحكومة لم تكن واضحة، ولا سيما في عام 2015، وتداخلت مع مسؤوليات المؤسسات المتعددة المكلفة بالتنسيق في حالات الطوارئ على المستوى الوطني وعلى مستوى الولايات.
- 48- وعمل البرنامج عن كثب مع حكومة نيجيريا على عمليات التدريب والسياسات، بموجب مذكرة تفاهم مع الوكالة الوطنية لإدارة الطوارئ وفي اتصال وثيق مع وكالة الولاية المعنية بإدارة الطوارئ والوزارات الفيدرالية ووزارات الولايات المسؤولة عن الصحة والزراعة. وغطى ذلك مبادئ التحويلات القائمة على النقد، وتسجيل المستفيدين، وإدارة سلسلة الإمداد بالأغذية، وتكوين سلة الأغذية، وتقييم الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع، وتقييم الأمن الغذائي وتحليل البيانات.⁽¹⁶⁾ كما عمل البرنامج عن كثب مع وزارة الزراعة الفيدرالية والمكتب الوطني للإحصاء على تقييمات الأمن الغذائي والدعم التقني للإطار المنسق. كما عمل فريق التغذية التابع للبرنامج مع وزارة الصحة الفيدرالية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة على الأنشطة المتعلقة بتنقيح بروتوكول الإدارة المجتمعية لسوء التغذية الحاد ليشمل علاج سوء التغذية الحاد المعتدل والوقاية منه، وكان هناك مشروع بروتوكول قيد المناقشة وقت البعثة الميدانية للتقييم.
- 49- وفي حين استُقبلت أنشطة تعزيز القدرات هذه بشكل جيد وكانت ذات صلة، أشار من أجريت معهم المقابلات إلى الفرص الضائعة في بناء قدرات الحكومة على الاستعداد لحالات الطوارئ والاستجابة لها بشكل أكثر شمولاً. ويبدو أن نواتج تعزيز القدرات كانت في معظمها مخصصة، وبدون رصد للحصائل.
- 50- وزادت إمكانية إيصال المساعدات الإنسانية بشكل كبير، ولكنها لا تزال مقيدة بشدة. وقد أدى ذلك إلى نشر استراتيجية وصول الفريق القطري الإنساني وتوجيهات التنسيق بين الجهات المدنية والعسكرية في عام 2018. وفي وقت التقييم، كان البرنامج يعمل على وضع استراتيجية وصول خاصة به من أجل نيجيريا.
- 51- وكانت عمليات البرنامج في نيجيريا، بما فيها عملية الطوارئ ودعم الخدمات المشتركة، مزودة بموارد جيدة نسبياً. وشملت العوامل المساهمة في ذلك توفير المعلومات عن شدة الأزمة، والتعبئة من أجل نيجيريا كجزء من نداء "المجاعات الأربع" على المستوى العالمي وإعلان حالة طوارئ من المستوى 3. وأدى مؤتمر إنساني بشأن نيجيريا ومنطقة بحيرة تشاد عُقد في

(16) التقرير الموحد للبرنامج عن المشروعات. 2016.

أوسلو في فبراير/شباط 2017 إلى زيادة تركيز الاهتمام⁽¹⁷⁾ واستُخدمت مجموعة متنوعة من آليات التمويل المسبق الداخلية بشكل مناسب لبدء العمليات وتمهيد تدفق الأموال المتعددة الأطراف.

52- وأكد العديد من أصحاب المصلحة أنه كانت هناك إرادة سياسية محدودة في الحكومة قبل عام 2015 لدعم السكان في المنطقة الشمالية الشرقية وأدى ذلك إلى تأخر بدء الاستجابة. وأدى تغيير الحكومة في أعقاب الانتخابات في عام 2015، والذي استُكمل بأنشطة الدعوة الدولية، إلى تهيئة الظروف المواتية لتنفيذ العمليات الإنسانية.

الاستنتاجات

53- تعتبر قدرة البرنامج على توسيع النطاق من صفر إلى مليون مستفيد في شمال شرق نيجيريا بحلول نهاية عام 2016 مثيرة للإعجاب وترتبط بشكل موثوق بالتحسينات في الأمن الغذائي. ولم ينجح البرنامج في توسيع نطاق العمليات قبل أن تحدث بالفعل ظروف شبيهة بالمجاعة، على الرغم من الإنذار المبكر بتدهور الحالة الغذائية والتغذوية.

54- وارتكزت عملية توسيع النطاق الفعالة على التعيين الفعال لمجموعة كبيرة من الموظفين الوطنيين وسلسلة إمداد فعالة وخدمات لوجستية. وحظيت الخدمات المشتركة لدائرة الأمم المتحدة لخدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية، ودائرة الاتصالات في حالات الطوارئ، ودائرة اللوجستيات بتقدير عالمي ونُظر إليها على نطاق واسع على أنها ضرورية للعمل الإنساني. وكانت الخدمات التحليلية للبرنامج فعالة في الاضطلاع بتقييم للاحتياجات والحماية وتحليل المخاطر.

55- وأدى توسيع النطاق بشكل سريع إلى تحديات في استهداف المستفيدين، واختيار آليات تنفيذ التحويلات النقدية، والتحليل الجنساني والبرمجة المراعية للاعتبارات الجنسانية. وفي حين أن بعض التنازلات المتعلقة بالجودة مفهومة في سياق توسيع النطاق بشكل سريع في عملية كبيرة تبدأ من الصفر، فإن ما هو أقل قابلية للفهم هو طول الوقت المستغرق لاتخاذ التدابير التصحيحية.

56- وأدت التغييرات المتكررة في القيادة العليا على المستوى القطري إلى جانب المسؤوليات وخطوط الإبلاغ غير الواضحة للموظفين في مكتبي مايدوغوري وأبوجا إلى الافتقار العام للإشراف البرنامجي وفي بعض الأحيان إلى إضعاف المصداقية أمام الجهات المانحة. ولم تكن هناك استمرارية ونقل للمسؤولية من قبل الموظفين المؤقتين وشغل بعض المناصب الرئيسية موظفون ليس لديهم الخبرة المطلوبة. وعلى العكس من ذلك، فإن العديد من المجالات الوظيفية التي حقق فيها البرنامج أداء أفضل كان يفوقها موظفون ذوو خبرة تم تعيينهم مبكراً وظلوا في مناصبهم.

57- وكما هو الحال بالنسبة لاستجابة الأمم المتحدة ككل، كافح البرنامج في سبيل الالتزام بالمبادئ الإنسانية. وأدى الافتقار إلى القيادة والالتزام إلى تفويض توفير استجابة إنسانية محايدة ونزيهة ومستقلة من الناحية التشغيلية. وفي حين أن الالتزام المطلق بالمبادئ ليس دائماً عملياً وقد يكون لا مفر من التنازلات، فلا يبدو أن القرارات اتخذت بشكل استراتيجي ومتسق بين الوكالات الإنسانية.

58- ويتطلب تعقيد أزمة الأمن الغذائي في شمال شرق نيجيريا وحجمها استجابة تجمع بفعالية مساهمات العديد من الكيانات الحكومية والدولية وغير الحكومية. وفي حين أن هناك العديد من الأمثلة المحددة على مشاركة البرنامج في الإجراءات المتعددة الوكالات خلال الفترة التي تم تقييمها، إلا أن هناك فرصاً مهمة لمواصلة تطوير وتعزيز نُهج التنسيق والشراكة.

59- والاهتمام المتزايد بدور البرنامج في تعزيز قدرة المؤسسات الوطنية لم يقابله حتى الآن الاستثمار في قدرات الموظفين أو الموارد أو التوجيهات. وظل دعم تعزيز القدرات مخصصاً ولم يجر تقييم مناسب لقدرات المؤسسات النيجيرية؛ ولم توضع خطة لدعم هدف دعم الملكية الوطنية للاستجابة. وكان هناك تقدم محدود في بناء القدرات الوطنية والمساءلة.

Reliefweb. 2017. *Oslo humanitarian conference for Nigeria and the Lake Chad region raises \$672 million to help people in need.* <https://reliefweb.int/report/nigeria/oslo-humanitarian-conference-nigeria-and-lake-chad-region-raises-672-million->.help

60- وتطلعا إلى المستقبل، هناك حاجة إلى نهج أكثر قوة لضمان نقل المستفيدين إلى الدعم الحكومي أو تزويدهم بفرص سبل العيش المستدامة أو سبل أخرى للاعتماد على الذات. وهناك شكوك حول فعالية النهج البرنامجي الأولي لتحقيق الانتقال من خلال تدخلات سبل العيش على مستوى الأسرة في ظل الظروف الحالية.

61- وعلى الرغم من الإنجازات الكبيرة، لا تزال هناك فجوات كبيرة في الاستجابة الإنسانية الشاملة في مجالات المساعدة الغذائية ودعم التغذية وإنعاش سبل العيش. وبالنظر إلى استمرار ارتفاع معدلات انعدام الأمن الغذائي والوضع الأمني الذي لا يمكن التنبؤ به إلى حد كبير، فإن المساعدة لإنقاذ الأرواح تشكل أولوية مستمرة. وينبغي أن يدعو البرنامج بقوة إلى تلبية هذه الاحتياجات بالكامل وينبغي الحفاظ على المساعدة الغذائية العامة، نظرا للوضع الأمني الذي لا يمكن التنبؤ به وغير المستقر.

التوصيات

62- إن التوصيات السبع التالية مستمدة من نتائج التقييم واستنتاجاته، واستُرشدت بحلقة عمل تقييمية في أبريل/نيسان 2019. وتدعو بعضها إلى اتخاذ إجراءات على المستوى المؤسسي، في حين يتعين على المكتب الإقليمي والمكتب القطري تناول التوصيات الأخرى.

الرقم	المسألة	التوصية	الجهة المسؤولة
1	ينبغي أن يعزز البرنامج تغطية حالات الطوارئ الرئيسية وخطط الاستعداد لها في البلدان التي ليس له وجود فيها.	<p>(أ) استعراض مسؤوليات وتغطية المكاتب الإقليمية للبلدان التي ليس للبرنامج وجود فيها.</p> <p>(ب) النظر في إرسال موظفين مؤقتين تابعين للبرنامج إلى البلدان التي ليس له وجود فيها والمحددة على أنها معرضة لمخاطر حدوث أزمات أمن غذائي.</p> <p>(ج) وضع خطط طوارئ قائمة على التصورات وتحديثها بانتظام لزيادة أثر البرنامج في البلدان التي ليس له وجود فيها.</p> <p>(د) النظر في إعداد دراسات قصيرة عن الدروس الرئيسية المستفادة من العمليات السابقة في سياقات مماثلة للمساعدة في بدء الاستجابات.</p>	المقر (شعبة الاستعداد للطوارئ ودعم الاستجابة لها) بالاشتراك مع المكتب الإقليمي
2	ينبغي أن يعزز البرنامج القدرة المؤسسية على النشر السريع للموظفين ذوي الخبرة الكافية لقيادة وإدارة الاستجابة للطوارئ داخل البلد بشكل مستدام.	<p>(أ) القيام بشكل عاجل بإنشاء مجموعة من موظفي القيادة المؤهلين والمدربين والمتاحين لنشرهم في حالات الطوارئ من المستوى 3 المتوسطة والطويلة الأجل، بما في ذلك ليعملوا كمنسقين للطوارئ، ورؤساء للبرامج، ومديرين قطريين، ونواب للمديرين القطريين.</p> <p>(ب) استعراض وتنقيح المبادئ التوجيهية المتعلقة بإضافة مرشحين إلى قائمة الطوارئ.</p> <p>(ج) استعراض الترتيبات المتعلقة بالتسليم الفعال للمسؤولية من جانب الموظفين المؤقتين الخارجيين والموظفين البدلاء المؤقتين والموظفين العاملين لمدة طويلة.</p> <p>(د) إضفاء الطابع المؤسسي على الترتيبات المتعلقة بالتعيين السريع للموظفين الوطنيين من خلال تحديد مسبق لحزم التدريب الإلزامي والتوجيه، وخاصة على الأدوات المؤسسية الرئيسية، بما في ذلك أداة كوميت ونظام دعم تنفيذ اللوجستيات.</p>	المقر (شعبة الاستعداد للطوارئ ودعم الاستجابة لها)
3	ينبغي أن يعزز البرنامج الدعم المقدم إلى المكاتب القطرية في تخطيط تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية وتنفيذها والإبلاغ عنها في حالات الطوارئ.	<p>(أ) وضع تعزيز القدرات في مكانة أكثر بروزا ووضع استراتيجية مؤسسية لتعبئة الموارد.</p>	المقر (شعبة السياسات والبرامج)، والمكتب القطري

الرقم	المسألة	التوصية	الجهة المسؤولة
		<p>(ب) متابعة توصيات التقييم الاستراتيجي لسياسة البرنامج بشأن تنمية القدرات (2009).⁽¹⁸⁾</p> <p>(ج) تعيين منسق داخل المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية لدعم تنفيذ سياسة البرنامج بشأن تنمية القدرات.</p> <p>(د) في شراكة مع كيانات أخرى، وضع استراتيجية منسقة لتعزيز القدرات لنيجيريا.</p>	
4	ينبغي أن يحافظ البرنامج على تركيز استراتيجي أساسي على تلبية الاحتياجات الفورية للسكان المتضررين في شمال شرق نيجيريا، تمشيا مع التزام الخطة الاستراتيجية القطرية لتقديم المساعدة الطارئة المنقذة للأرواح.	<p>(أ) الدعوة بوضوح إلى توفير مساعدات غذائية وتغذوية كافية، بالتنسيق مع الشركاء، لتلبية الاحتياجات المقدرة.</p> <p>(ب) وضع خطة روية واضح وشفاف بين العدد الكلي للأشخاص الذين تم تقدير أنهم يحتاجون إلى مساعدات غذائية وتغذوية والأعداد الواردة في الخطط التشغيلية للبرنامج.</p> <p>(ج) تنقيح الخطط الحالية للانتقال إلى دعم سبل العيش بما يتماشى مع تحليل دقيق للسياق.</p> <p>(د) التنسيق مع الشركاء الحكوميين والإنمائيين والمجتمعيين في إعداد استراتيجية للانتقال من الاستجابة للطوارئ من المستوى 3 إلى دعم سبل العيش.</p>	المكتب القطري
5	ينبغي أن يشجع البرنامج على نحو مناسب تطبيق المبادئ الإنسانية والمساواة في الحصول على المساعدة الغذائية والتغذوية، تمشيا مع التزام الخطة الاستراتيجية القطرية باتباع نهج قائم على المبادئ في إيصال المساعدات الإنسانية والحفاظ عليها.	<p>(أ) وضع ونشر توجيهات مؤسسية عملية لكبار الموظفين الميدانيين عن تطبيق السياسات المؤسسية المتعلقة بالمبادئ الإنسانية والوصول.</p> <p>(ب) المساهمة، بالتنسيق مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى في نيجيريا، في التدريب على تطبيق المبادئ الإنسانية.</p> <p>(ج) إكمال استراتيجية الوصول في البرنامج، بما يتماشى مع استراتيجية وصول الأفرقة القطرية الإنسانية.</p> <p>(د) تحديد المسؤوليات داخل المكتب القطري للبرنامج في نيجيريا وإنشاء القدرات اللازمة لدمج المبادئ الإنسانية والوصول في عمليات البرامج.</p>	المقر (إدارة خدمات العمليات/شعبة السياسات والبرامج)، والمكتب الإقليمي والمكتب القطري
6	ينبغي أن يعزز البرنامج الجهود الرامية إلى تعميم مراعاة الاعتبارات الجنسانية في أنشطة البرامج وبناء شراكات لتنفيذ التزامات الخطة الاستراتيجية القطرية بتعزيز البرمجة التي تحدث تحولاً جنسانياً.	<p>(أ) تعيين موظف بدوام كامل معني بالمساواة بين الجنسين، تكون وظائفه منفصلة بشكل واضح عن وظائف الحماية.</p> <p>(ب) وضع خط أساس وخطة عمل للمساواة بين الجنسين على المستوى القطري.</p>	المكتب القطري

(18) مكتب التقييم في البرنامج، 2017. سياسة البرنامج بشأن تنمية القدرات: تحديث بشأن التنفيذ (2009).

الرقم	المسألة	التوصية	الجهة المسؤولة
7	ينبغي أن يوضح البرنامج نهج الاستهداف ويحسّنه.	<p>(أ) وضع استراتيجية اتصال لتحسين تبادل المعلومات عن نهج الاستهداف.</p> <p>(ب) استعراض وتنقيح ووضع سياسات وتوجيهات مؤسسية بشأن استهداف المساعدة الغذائية، بما في ذلك عتبات التحقق المقبولة وأخطاء الاستهداف لكل من أخطاء الإدراج والاستبعاد.</p>	المكتب القطري والمقر (وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها)