

البند 6 من جدول الأعمال

WFP/EB.1/2022/6-B

تقارير التقييم

للنظر

التوزيع: عام

التاريخ: 17 يناير/كانون الثاني 2022

اللغة الأصلية: الإنكليزية

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

تقرير موجز عن تقييم استجابة البرنامج لجائحة كوفيد-19

موجز تنفيذي

مقدمة

تناول التقييم المستقل لاستجابة برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) لجائحة مرض فيروس كورونا 2019 خلال الفترة من فبراير/شباط 2020 إلى يونيو/حزيران 2021 قدرة البرنامج على التكيف في ظل ظروف الجائحة. وقد اعتمد التقييم تصميمًا قائمًا على "تتابع التطورات".

نتائج التقييم

تبين عموماً من التقييم أن استجابة البرنامج للجائحة خلال الإطار الزمني اتصفت بالسرعة والقدرة على التكيف ولكنها جاءت بتكلفة بشرية عالية. ومع أن البرنامج لم يكن مستعداً لمواجهة جائحة عالمية، فقد تكيف بسرعة لمواجهة الطلبات الجديدة. ووضعت بسرعة أطر استراتيجية مؤسسية، على الرغم من أن اختلاف الظروف من منطقة إلى أخرى فرض ضغوطاً على عملية صنع القرار. وكانت عمليات جمع التبرعات مبتكرة ومستجيبة للاحتياجات. وتحقق توازن مُنظم بين روح "عدم الندم" في تقديم المساعدة الإنسانية والمساءلة الخارجية. وتم تكييف نظم الموارد البشرية ورفاه الموظفين، غير أن الموظفين على جميع المستويات تعرضوا لضغوط شديدة للغاية. وكانت إدارة المعارف غير منهجية، كما أن إدارة تدفق المعلومات بين المقر والمكاتب القطرية أُلقت بعبء كبير على المكاتب الإقليمية. وعلى الرغم من حدة منحنى التعلم، فقد كانت استجابة خدمات المشتركة التي يقدمها البرنامج سريعة وقادرة وفعالة من حيث التوقيت. ونشأت بعض التوترات في المراحل المبكرة في الشراكات مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى ولكن تم التغلب عليها من خلال استعداد جميع الأطراف والتزامهم. وواءم البرنامج نفسه مع الاستجابات الحكومية، واستجاب بمرونة للطلبات الجديدة، بينما أشار الشركاء المتعاونين إلى ازدياد الانفتاح والمرونة. واتسعت أنشطة الدعوة سواء على المستوى العالمي أو المستويات القطرية، على سبيل المثال بشأن حركة العاملين الإنسانيين.

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

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيدة D. McWhinney
كبيرة موظفي التقييم
هاتف: 066513-3968

السيدة A. Cook
مديرة التقييم
هاتف: 066513-2030

وتم تكييف الخطط الاستراتيجية القطرية، غير أن عملية تنقيحها هي وميزانيات الحوافز القطرية كانت مرهقة. وتضمنت التنقيحات الرئيسية زيادة التركيز على الطوارئ؛ وتكييف الأهداف، بما في ذلك في المناطق الحضرية؛ وزيادة استخدام التحويلات النقدية؛ وتوسيع نطاق أنشطة الحماية الاجتماعية؛ والتوسع في تعزيز القدرات والدعم الاستشاري؛ وتقديم خدمات سلسلة الإمداد واللوجستيات. ونفذ البرنامج بسرعة تدابير الأمن البيولوجي للأنشطة. وكان حسن التوقيت متباينا، على الرغم من الحفاظ بدرجة كبيرة على سلسلة الإمدادات العينية. ولم يوسع البرنامج التزامه المؤسسي بالمساواة بين الجنسين أو يعيد ترتيب الأولويات في هذا المجال. ومع ذلك، بُذلت الجهود للحفاظ على التواصل مع السكان المتضررين.

النتائج

خدمت الاستجابة عددا قياسيا من المستفيدين بلغ 115.6 مليون مستفيد في عام 2020، أو 93 في المائة من المستهدفين، وبلغ 90 مليون مستفيد حتى أكتوبر/تشرين الأول 2021. وقد حالت المساعدة التي قدمها البرنامج دون حدوث أي تدهور كبير في أوضاع أمن المستفيدين الغذائي والتغذوي. ونجح تقديم الخدمات المشتركة في تدعيم الاستجابة الإنسانية الدولية. وعلى المستوى الداخلي، توسعت النظم والقدرات الحالية أو أعيد توجيهها لتلبية الاحتياجات.

الاستنتاجات

خلص التقييم إلى أن البرنامج قد بقي وواصل الإنجاز، وتكثف لتلبية الاحتياجات على الرغم من أنه كمؤسسة لم يكن مستعدا لمواجهة جائحة عالمية. وقد أدت استجابته في مجال الخدمات المشتركة والدعوة المتزايدة إلى تغيير صورته العالمية لتصبح صورة "عامل لتمكين النظم" للاستجابة الإنسانية. على أن هذه الإنجازات تحققت بتكلفة بشرية عالية. والبرنامج مدين بشدة لقوته العاملة التي تحملت أعباء "البقاء ومواصلة الإنجاز" تحت ضغوط شديدة في كثير من الأحيان. ومن المحزن أن 29 شخصا منهم فقدوا حياتهم بسبب كوفيد-19.

النقاط التي يتعين النظر فيها

يقدم تقرير التقييم ستة اقتراحات للمساعدة في تنشيط التفكير. وهذه الاقتراحات هي إعادة تموضع البرنامج كجهة فاعلة رئيسية في التعافي من كوفيد-19؛ والبناء على دوره كعامل تمكين للنظم أثناء الجائحة؛ وتوسيع نطاق الدعوة على جميع المستويات؛ وتكوين صورة عامة مشتركة، واستباق ترتيبات الإدارة أثناء الأحداث العالمية؛ وضمان قدرة النظم على الصمود وقابليتها للتكيف؛ واعتماد روح مؤسسية إزاء رعاية الموظفين.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالتقرير الموجز عن تقييم استجابة البرنامج لجائحة كوفيد-19 (WFP/EB.1/2022/6-B) ويحث الإدارة على إمعان التفكير في النقاط التي يتعين النظر فيها المعروضة في التقرير، مع مراعاة الآراء التي أعرب عنها أعضاء المجلس أثناء مناقشتهم للمسألة. ويلاحظ المجلس أن رد الإدارة على التقييم سيُقدّم على مرحلتين، بحيث يُعرض ردُّ سردي استراتيجي عام في دورة المجلس العادية الأولى لعام 2022، ويُقدم ردُّ كامل، بالشكل المعتاد، إلى المجلس في دورته السنوية لعام 2022.

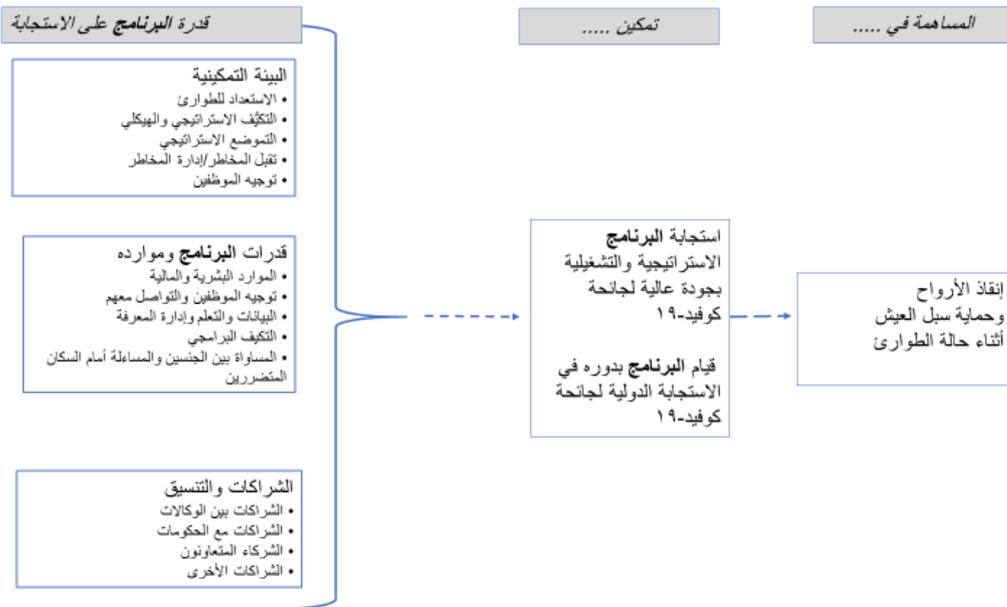
* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

مقدمة

سمات التقييم

- 1- أصدر مكتب التقييم في البرنامج تكليفا بإجراء تقييم مستقل لاستجابة البرنامج لجائحة كوفيد-19، بهدف تلبية احتياجات التعلم والمساءلة لديه. وغطى التقييم الفترة من فبراير/شباط 2020 إلى يونيو/حزيران 2021. وقد جاء في أعقاب تقييم سابق (2020) لقدرة البرنامج على الاستجابة للطوارئ غطى الفترة من عام 2011 إلى عام 2018.⁽¹⁾
- 2- وطرح التقييم ثلاثة أسئلة تهدف جميعا إلى استكشاف قدرة البرنامج على التكيف في ظل ظروف الجائحة:
 - (1) ما مدى تكيف البيئة التمكينية والأصول التنظيمية للبرنامج للاستجابة لمتطلبات أزمة كوفيد-19؟
 - (2) إلى أي مدى أدى البرنامج دوره كشريك في الاستجابة الإنسانية الجماعية؟
 - (3) ما الذي تحقق وما هي الدروس المستفادة؟
- 3- وأجري التقييم في ظل ظروف جائحة كوفيد-19، بما في ذلك حالة الطوارئ في البرنامج؛ والقيود على السفر والحركة؛ والحاجة إلى تجنب إثقال كاهل المكاتب القطرية دون داع. وعلى هذا فقد تبنى التقييم تصميم قائما على "تتابع التطورات" يركز على تقديم أدلة لدعم التكيف في البيئات الدينامية. وشمل ذلك تطبيق ثلاثة مبادئ:
 - (1) إعطاء الأولوية لاحتياجات التعلم في البرنامج؛
 - (2) ضمان التشاور وإطلاع أصحاب المصلحة على الأدلة طوال عملية التقييم؛
 - (3) التكامل مع البيئة المحيطة ببناء الأدلة.
- 4- وطبق التقييم إطارا تحليليا نظم استجابة البرنامج حول ثلاثة مجالات: البيئة التمكينية (النظم والهيكل التي وضعت لتمكين الاستجابة)؛ وأصول البرنامج وقدرته على تقديم الاستجابة؛ والشراكات. كما تضمن الإطار نتائج الاستجابة.

الشكل 1: الإطار التحليلي



(1) "تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لقدرة البرنامج على الاستجابة لحالات الطوارئ (2011-2018)" (WFP/EB.1/2020/5-A).

المصدر: فريق التقييم، أغسطس/آب 2020.

- 5- وأصدر التقييم عشرة ملخصات للأدلة المواضيعية بشأن مختلف جوانب الاستجابة (وجميع جوانب نظم البرنامج وقدراته) (الجدول 1). وأجريت مشاورات بشأن ملخصات الأدلة خلال الفترة من مارس/آذار إلى يوليو/تموز 2021.

الجدول 1: ملخصات الأدلة	
1- إدارة القوة العاملة	6- تكيف البرامج
2- التكيف الاستراتيجي والإدارة	7- القضايا الشاملة
3- إدارة الأدلة والبيانات والمعارف	8- نظم الرقابة وإدارة المخاطر
4- التمويل	9- الاستعداد للطوارئ
5- التوجيه والاتصال	10- الشراكات

- 6- وأجريت مقابلات مع 340 من أصحاب المصلحة داخل البرنامج وخارجه غطت 74 من أصل 84 مكتبا قطريا تابعا للبرنامج، بالإضافة إلى جميع المكاتب الإقليمية الستة. وتم تقييم النتائج المؤسسية من عينة تضم 34 بلدا، كما جرى استعراض أكثر من 800 وثيقة.

- 7- وعلى الرغم من وجود قاعدة أدلة شاملة، شملت القيود عدم القدرة على مراقبة الاستجابة للجائحة في الموقع بسبب قيود السفر والنطاق المحدود لتقصي الأعمال الفردية على المستوى القطري وفي المجالات البرمجية بسبب الحاجة إلى تجنب إثقال كاهل المكاتب القطرية. وأعطيت الأولوية للتثبيت مع أصحاب المصلحة، بما في ذلك من خلال سلسلة من حلقات العمل الإقليمية أجريت في نوفمبر/تشرين الثاني 2021، كوسيلة للتخفيف من أثر تلك القيود.

السياق

- 8- خلقت جائحة كوفيد-19 "عاصفة عارمة" أمام الجهات الفاعلة الإنسانية. فقد واجهت المنظمات اختلالات كبيرة تمثلت في إغلاق الحدود، وإعاققة سلاسل الإمداد، وتقييد الوصول إلى السكان المتضررين. وأعلنت منظمة الصحة العالمية في البداية أن تفشي الإصابات يشكل حالة طوارئ صحية عامة تثير قلقا دوليا (30 يناير/كانون الثاني 2020) لتعلن بعد ذلك أنها جائحة عالمية (11 مارس/آذار 2020).
- 9- وأثرت الجائحة على المناطق والبلدان المختلفة في أوقات مختلفة. وبدءا من شرق آسيا، امتدت الجائحة بسرعة إلى أوروبا والأمريكيتين، متبعة أنماط السفر الدولية في ذلك الوقت (الشكل 2). وفي المراحل المبكرة، كانت الإصابات قليلة نسبيا في شرق آسيا، بينما تأثرت بشدة أوروبا، ولا سيما إيطاليا، والأمريكتان. وفي عام 2021، ارتفعت المعدلات في أفريقيا وجنوب شرق آسيا وغرب المحيط الهادئ، واستمرت الجائحة حتى عام 2022.

- 12- وتولت الحكومات الوطنية المسؤولية الأساسية عن إدارة الجائحة في أراضيها. وكانت الاستجابات متنوعة للغاية في جميع أنحاء العالم، رهنا بتوقيت الجائحة وطبيعة تكثفها، وبالعوامل السياسية والاقتصادية، والخبرة الوطنية في إدارة الجوائح.
- 13- وعلى الصعيد الدولي، أطلقت الأمم المتحدة في 25 مارس/آذار 2020 خطة للاستجابة الإنسانية العالمية بقيمة 2 مليار دولار أمريكي لاستهداف ما يقارب 250 مليون شخص. وشهدت نداءات التمويل لاحقا تحديثات رفعتها إلى 6.71 مليار دولار أمريكي (مايو/أيار 2020)؛ و10.26 مليار دولار أمريكي (يوليو/تموز 2020)؛ و9.5 مليار دولار أمريكي (نوفمبر/تشرين الثاني 2020). وفي 27 أبريل/نيسان 2020، أطلق إطار الأمم المتحدة للاستجابة الاجتماعية الاقتصادية الفورية لكوفيد-19.⁽³⁾

استجابة البرنامج

- 14- أعلن البرنامج عن استجابته لحالة الطوارئ من المستوى 3 في 27 مارس/آذار 2020. وتألفت الاستجابة من عنصرين: الاستجابة الخاصة بالبرنامج (الجدول 2) والمشاركة في خطة الاستجابة الإنسانية العالمية (الفقرة 15).

الجدول 2: استجابة البرنامج	
التاريخ	الإجراء
13 مارس/آذار 2020	خطة البرنامج التشغيلية، وتشمل التخزين الاستراتيجي المسبق للإمدادات الغذائية لمدة ثلاثة أشهر لصالح العمليات ذات الأولوية
27 مارس/آذار 2020	إعلان حالة الطوارئ من المستوى 3
29 مارس/آذار 2020	"طلب أموال" بقيمة 1.9 مليار دولار أمريكي من المساهمات الملتزم بها والمتوقعة لتمكين الاستجابة الأولية
11 أبريل/نيسان 2020	مسودة خطة التنفيذ العالمية لمواصلة عمليات البرنامج وترتيب أولوياتها وتوسيع نطاقها
24 أبريل/نيسان 2020	خطة البرنامج للاستجابة العالمية لجائحة كوفيد-19
1 يونيو/حزيران 2020	الإطار البرامجي المتوسط الأجل
29 يونيو/حزيران 2020	طلب تحديث خطة الاستجابة العالمية لجائحة كوفيد-19 لشهر يونيو/حزيران: طلب بقيمة 4.9 مليار دولار أمريكي لدعم حافظة البرنامج في 83 بلدا
30 سبتمبر/أيلول 2020	تحديث خطة الاستجابة العالمية لجائحة كوفيد-19 لشهر سبتمبر/أيلول: زيادة قيمة الطلب إلى 5.1 مليار دولار أمريكي
31 أكتوبر/تشرين الأول 2020	وقف الاستجابة لحالة الطوارئ من المستوى 3
18 نوفمبر/تشرين الثاني 2020	تحديث خطة الاستجابة العالمية لجائحة كوفيد-19 لشهر نوفمبر/تشرين الثاني: الميزانية الإجمالية 7.7 مليار دولار أمريكي
15 ديسمبر/كانون الأول 2020	إعادة تسمية الإطار البرامجي المتوسط الأجل ليصبح إطارا برامجيا للاستجابة الاجتماعية الاقتصادية والتعافي
18 فبراير/شباط 2021	خطة البرنامج التشغيلية للاستجابة العالمية لعام 2021: دمج جائحة كوفيد-19 في التخطيط التشغيلي العالمي بدلا من استمرارها كحالة طوارئ قائمة بذاتها

- 15- خطة الاستجابة الإنسانية العالمية: قدم البرنامج، في إطار الاستجابة الدولية، سلسلة إمداد وخدمات لوجستية مشتركة، ودعم الإجراء الطبي ورصد الضعف عن بعد في الوقت الحقيقي. وقد ارتفع الطلب الأولي البالغ 350 مليون دولار أمريكي إلى 965 مليون دولار أمريكي في مايو/أيار 2020، ولكنه عُذّل لاحقا لتخفيضه إلى 316 مليون دولار أمريكي في أكتوبر/تشرين الأول

(3) الأمم المتحدة. 2020. إطار الأمم المتحدة للاستجابة الاجتماعية الاقتصادية الفورية لكوفيد-19: أبريل/نيسان 2020.

نتائج التقييم

التأهب المؤسسي

17- دخل البرنامج جائحة كوفيد-19 مسلحا بسجل حافل من الخبرة والمهنية في الاستجابة للطوارئ، بما في ذلك استجابته لجائحة فيروس إيبولا في الفترة 2014-2015. وأشادت التقييمات بسرعة البرنامج في التصرف ومرونته وقدرته على التوسع السريع،⁽⁴⁾ مع أن تقييم عام 2020 لقدرة البرنامج على الاستجابة لحالات الطوارئ أشار إلى الحاجة إلى إصلاحات. واستجابة لذلك، أجريت بعض الإصلاحات المؤسسية ولكنها لم تكن قد اكتملت بعد في أوائل عام 2020. وشملت تلك الإصلاحات ما يلي:

- ◀ الإطار العالمي للاستجابة للطوارئ ونظم الاستعداد للطوارئ الذي لا يزال قيد الإنشاء، بما في ذلك تحسين آليات القدرات الاحتياطية العالمية، وبرتوكول طوارئ جديد، وإطلاق حزمة محدثة للاستعداد للطوارئ والاستجابة لها؛
- ◀ القيود على القدرات البشرية في مجال الاستجابة للطوارئ بسبب الاعتماد الكبير (60 في المائة) على العقود القصيرة الأجل؛ وإنهاك قدرات الأفراد؛ والافتقار إلى استراتيجية على مستوى البرنامج ككل لبناء القدرات اللازمة؛
- ◀ آليات التمويل بالسلف التي لا يزال تطويرها أو تكييفها جاريا ، مثل حساب الاستجابة العاجلة؛
- ◀ نضج نظم المخاطر، وإنشاء شعبة جديدة لإدارة المخاطر المؤسسية في عام 2017، ونشر سياسة جديدة في عام 2018، واستمرار العمل على بناء ثقافة وقدرات إدارة المخاطر؛
- ◀ تعزيز الشراكات في ضوء إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل مع الشركاء المتعاونين، والتركيز على شراكات القطاع الخاص، على سبيل المثال مع المؤسسات المالية الدولية.

18- غير أن نظم إدارة المعارف بقيت ضعيفة، حيث إن الآليات لا تزال تجريبية وغير رسمية وغير منهجية في الغالب. واستمرت الفجوات في المساواة بين الجنسين والمساءلة أمام السكان المتضررين. كما كان توافق الآراء محدودا بشأن التوازن المناسب بين دور البرنامج في الاستجابة للطوارئ ودوره في النشاط الإنمائي.

كيف كَيْف البرنامج نظمه وقدراته من أجل الاستجابة؟

19- أجرى التقييم تحليلا لقدرات البرنامج كمنظمة ولنظمه لتحديد ما إذا كانت قد تكيفت أثناء الجائحة وكيفية تكيفها (الشكل 6).

(4) على سبيل المثال، تقييمات الاستجابات لأزمة إيبولا (2014-2015) (WFP/EB.1/2017/6-B)؛ والأزمة في شمال شرق نيجيريا (2019) (WFP/EB.2/2019/6-A)؛ والاستجابة الإقليمية للأزمة السورية (2018) (WFP/EB.2/2018/7-B).

الشكل 6: تحليل نظم البرنامج وقدراته



المصدر: فريق التقييم.

- 20- ووجد التقييم عموماً أن البرنامج – شأنه شأن معظم الهيئات الدولية – دخل عام 2020 غير مستعد لمواجهة جائحة عالمية النطاق، ولكنه تكيف بسرعة لمواجهة الطلبات.
- 21- إعلان حالة الطوارئ: لم يكن إعلان حالة طوارئ من المستوى 3 للبرنامج الصادر في 27 مارس/آذار 2020 سريعاً. فقد صدر بعد أسبوعين من إعلان منظمة الصحة العالمية أن الجائحة عالمية، بينما كان كوفيد-19 ينتشر بزخم كبير في أوروبا والأمريكيتين، وإلى حد كبير، كان توقيت إعلان حالة الطوارئ متماشياً مع الإعلانات الصادرة عن بعض كيانات الأمم المتحدة، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة، لكنه جاء متأخراً عن الإعلانات التي أصدرتها كيانات أخرى.⁽⁵⁾ غير أنه، حالما بدأ العمل به، ساعد على حشد الاهتمام والتمويل الخارجيين ومكّن داخلياً من تنفيذ الانتشار المفاجئ وتكثيف الإدارة المالية.
- 22- نظم الإدارة والأطر الاستراتيجية: اختلفت من منطقة إلى أخرى الطبيعة العالمية لحالة الطوارئ وأشكال تطورها، مما فرض ضغوطاً كبيرة على عملية صنع القرار. ولم تكن مسؤوليات واختصاصات فرقتي العمل الاستراتيجية والتشغيلية واضحة دائماً، كما أن موقع مدير الاستجابة المؤسسية في البرنامج دون المستوى الأمثل أعاق اتخاذ القرارات في الوقت المناسب.
- 23- ومع ذلك، تطورت الأطر الاستراتيجية المؤسسية بسرعة. وصدرت خطة الاستجابة العالمية بعد شهر واحد من إعلان حالة الطوارئ من المستوى 3، وتلاها إطار العمل البرامجي المتوسط الأجل (لاحقاً الإطار البرامجي للاستجابة الاجتماعية الاقتصادية والتعافي) في 1 يونيو/حزيران 2020. على أن الترابط كان محدوداً بين هذه الخطط والمسؤولية المتغيرة عنها وفهمها عبر البرنامج ككل.
- 24- إدارة البيانات والمعارف: توجه البرنامج إلى استخدام أفضل مجموعات البيانات المتاحة وإن كانت غير كاملة لوضع تقديرات انعدام الأمن الغذائي على المستوى العالمي، وتحديد أرقامه على أساس الاحتياجات. ونشأ بعض الالتباس فيما يتعلق بأرقام انعدام الأمن الغذائي التي أعدها البرنامج وتلك الصادرة عن الشركاء؛ ويفضّل المانحون أن تتوفر مجموعة واحدة واضحة من

(5) أعلنت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حالة طوارئ عالمية من المستوى 2 في 25 مارس/آذار 2020؛ وأعلنت منظمة الأمم المتحدة للطفولة حالة طوارئ من المستوى 3 في 20 أبريل/نيسان 2020؛ وأصدرت منظمة الصحة العالمية والمنظمة الدولية للهجرة خططهما الاستراتيجية للاستعداد والاستجابة للجائحة في فبراير/شباط 2020؛ وتم اعتماد بروتوكولات توسيع نطاق عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المكيف للاستجابة للجائحة في 17 أبريل/نيسان 2020.

الأرقام. ومع ذلك، قام البرنامج بزيادة وتكييف ما يُنتجه من بيانات انعدام الأمن الغذائي وتحليلاته لخدمة البرنامج نفسه ولخدمة الاستجابات الدولية الأوسع نطاقاً كمنفعة عامة عالمية.

- 25- وأقيمت بعض حلقات التعلم الآني من خلال النظم الداخلية، ولكن الخبرة المكتسبة من الاستجابات لحالات الطوارئ السابقة، مثل جائحة إيبولا 2014-2015 في غرب أفريقيا، لم تطبق بشكل منهجي بسبب ضعف نظم إدارة المعارف. فقد كان نقل المعارف مقتصرًا إلى حد كبير على حالات محدودة ومن شخص لآخر، استنادًا إلى ما لدى الموظفين من خبرة مهنية سابقة.
- 26- **التمويل:** كان نهج البرنامج في جمع الأموال – الذي أصبت أولويته أولاً على "طلب أموال" من التزامات الموارد القائمة، وتم تأمين أكثر من 80 في المائة من الأموال المطلوبة في عام 2020. على أن العوامل المتمثلة بتأخر مساهمات المانحين، وعدم تحقق زيادة فعلية في مرونة التمويل، والتركيز الشديد على التمويل الطارئ، أدت جميعها إلى طرح تحديات. ولم يُجمع إلا 261.5 مليون دولار أمريكي للخدمات المشتركة في مقابل الطلب الأولي الذي قارب 1 مليار دولار أمريكي من خلال خطة الاستجابة الإنسانية العالمية، وهو مبلغ اعتبره كثيرٌ من أصحاب المصلحة مفرطاً في الطموح. وأنشأ البرنامج أدوات مالية داخلية جديدة للمساعدة في إدارة تدفقات التمويل وكيف الآليات الداخلية القائمة للمساعدة في تحقيق توازن بين الفجوات في التغطية التمويلية وتسلسل التمويل. على أن أوجه الضعف في الأدوات الحالية برزت بسبب الحجم الكبير للمبالغ المالية الواردة.
- 27- **إدارة المخاطر:** ثبت أن تحقيق التوازن بين روح عدم الندم في تقديم المساعدة الإنسانية والمساءلة أمام الحكومات الشريكة والجهات المانحة والممولين الآخرين كان صعباً، ونشأت بعض التوترات. على أن البرنامج تمكن بشكل عام من إدارة التوازن، مع إعطاء الأولوية مبكراً لشواغل المخاطر وإجراء عمليات مخصصة تتعلق بالمخاطر. وبشكل عام، لم تطرأ زيادة في الإجراءات التي يلاحظها الموظفون، كما لم تشهد درجة تحملهم للمخاطر أي ارتفاع. وأدت عمليات التكيف في كل من المراجعة الداخلية ونظم التقييم إلى تقليل الطلبات الفورية على الموظفين وضمان استمرار الرقابة في الوقت نفسه.
- 28- **إدارة القوة العاملة:** أطلقت استجابة كبرى للزيادة الفجائية في الاحتياجات العالمية لدعم ملاك الموظفين على المستوى القطري. وعلى الرغم من التحديات الأولية، أجريت أكثر من 500 عملية نشر. وكُتفت نظم الموارد البشرية ورفاه الموظفين في الوقت الحقيقي، مع قدر أكبر من المرونة وتفويض السلطة في عملية صنع القرار، مما حظي بتقدير الموظفين العاملين على المستوى القطري. ودعمًا لرفاه الموظفين البدني والعقلي، تم تعيين موظفين طبيين إضافيين ونُفذت إجراءات جديدة وتوسعت خدمات تقديم المشورة للموظفين.
- 29- ومع ذلك، وحتى ديسمبر/كانون الأول 2021، من المحزن أن 29 من موظفي البرنامج فقدوا حياتهم بسبب كوفيد-19.⁽⁶⁾ علاوة على ذلك، على جميع المستويات وفي كثير من المواقع، عانى موظفو البرنامج من ضغوط شديدة للغاية. وفي حالات كثيرة واجهت الموظفات على وجه الخصوص ضغوطاً تتعلق بالجمع بين الأدوار المنزلية والمهنية. وتعرض لمستويات عالية جداً من الإجهاد الموظفون الذين وجدوا أنفسهم محبوسين في بيئات خطيرة أو نائية، شأنهم شأن الموظفين الذين عانوا من عمليات إغلاق قاسية في بعض البلدان. وواجه العمل عن بعد كثيراً من الصعوبات العملية، فضلاً عن ثقافة "الحضور الشكلي" السائدة وعدم اعتياد بعض المديرين على الإشراف على العمل عن بعد. ومع ذلك، أجريت تكيفات، واستمرت بعض جوانب العمل عن بعد حتى عام 2021.
- 30- **التماسك الداخلي:** دعم التنسيق المعزز المتعدد الوظائف التماسك الداخلي، وقام البرنامج بتبسيط اتصالاته الإدارية ونشر وظيفة "حارس البوابة" لتركيز طلبات المقر على المكاتب القطرية. كما حُدثت المكاتب الإقليمية للقيام بدور المحاور بين المقر والميدان. وأعرب أصحاب المصلحة عن تقديرهم لمكانة البرنامج المتسقة في الحوار الخارجي. ومع ذلك، حال تنوع وجهات النظر المتميزة واختلاف التجارب مع الجائحة على مستوى العالم دون التوصل إلى فهم داخلي مشترك. وواجهت المكاتب

(6) وفق ما أبلغت عنه دائرة الخدمات الطبية وشعبة رفاه الموظفين في البرنامج في 15 ديسمبر/كانون الأول 2021.

الإقليمية مطالب كبيرة في إدارة تدفقات الاتصالات بين المقر والمكاتب القطرية وترجمة التوجيهات المؤسسية لاستخدامها على المستويين القطري والإقليمي.

كيف قام البرنامج بتكييف شراكاته وتموضعه الاستراتيجي؟

- 31- **الخدمات المشتركة:** على الرغم من حدة منحنى التعلم، فإن قيام البرنامج بتوسيع نطاق تقديمه للخدمات المشتركة، بما في ذلك نقل البضائع والركاب والمرافق الطبية ومرافق الإجراء الطبي، أكسبه تقديراً واحتراماً كبيرين على الصعيد الدولي. ونالت دقة التوقيت والسرعة في تقديم الخدمات بتقدير كبير لدى جميع الشركاء.
- 32- وشملت التحديات إنشاء مراكز انطلاق إنسانية تطلبت إجراء مفاوضات مطولة مع الحكومات المضيفة وشركاء الأمم المتحدة، كما ترتبت آثار لوجستية وعملية على إنشاء مراكز العلاج الطبي للعاملين الإنسانيين، وقد حُطت لخمسة منها ولكن افتُتح مركزان فقط، في أديس أبابا وأكرا، واستُخدما في نهاية المطاف على النحو المنشود. وتطلبت قيادة خدمات الإجراء الطبي بصورة مشتركة مع إدارة الدعم العمليّات التابعة للأمم المتحدة التوصل إلى اتفاق على نطاق المنظومة ككل بشأن الاستحقاقات، كما تطلبت مفاوضات حول الأدوار والمسؤوليات، بما في ذلك ما يتعلق باستخدام الأصول الجوية.
- 33- **شراكات الأمم المتحدة:** نشأت بعض التوترات في المراحل المبكرة في بعض علاقات البرنامج مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى، ولا سيما عندما كانت "غريزة" الطوارئ لدى تلك الكيانات أقل نضجا بالمقارنة بالبرنامج. ومع ذلك، فإن الاستعداد والالتزام من جميع الأطراف مكن من تسوية هذه المشاكل في الغالب، مما أرسى أسسا للتعاون المستقبلي. وعلى المستويات القطرية، كان هناك ثناء واسع النطاق على قدرة البرنامج على تقبل المخاطر ونهجه في عدم الندم وتركيزه على الاستجابة.
- 34- **الشراكات مع الحكومات:** تشكلت الطلبات الوطنية المقدمة إلى البرنامج على أساس عمق الجائحة وحجمها وتأثيرها في كل بلد، والقدرة الوطنية على الاستجابة؛ والتعاون الاستراتيجي أو التشغيلي القائم مسبقا بين كل من الحكومات والأمم المتحدة أو البرنامج؛ وتصورات الحكومات عن سرعة البرنامج وقدرته على الاستجابة السريعة وعلى نطاق واسع وكفاءته التقنية. وبشكل عام، واعم البرنامج جهوده مع استجابات الحكومات، غير أن ذلك جعله في بعض الأحيان يتجاوز الحدود المريحة له، على سبيل المثال في استهداف المناطق الحضرية أو العمل مع وزارات أو جهات تنسيق وطنية غير مألوفة.
- 35- **الشراكات المتعاونة:** أشار الشركاء المتعاونون إلى ازدياد انفتاح البرنامج ومرونته واستعداده للاستماع أثناء الاستجابة للجائحة. وتوسعت الشراكات مع القطاع الخاص، بما في ذلك دعم نقل البضائع والعاملين الإنسانيين فيما يتصل بالاستجابة لكوفيد-19، على الرغم من مواجهة بعض التحديات في متطلبات البرنامج القانونية وشروطه المتعلقة بالعناية الواجبة.
- 36- **الدعوة:** توسع البرنامج أيضا في دعوته العالمية خلال عامي 2020 و2021، وأصبح حضوره أكثر وضوحا في المنتديات الدولية المعنية بالتصدي للجائحة، بما في ذلك مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، ومجموعة السبعة، ومجموعة العشرين، والبعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة ومكتب الأمين العام والإحاطات الإعلامية لمنظومة الأمم المتحدة. وعلى المستوى القطري، أعرب الشركاء عن تقديرهم للاستفادة من علاقات البرنامج مع الحكومات من أجل الدعوة لوصول المساعدة الإنسانية وحركة العاملين الإنسانيين.

كيف قام البرنامج بتكييف برمجته لتلبية الاحتياجات؟

- 37- استجاب المرونة عموما بسرعة وبمرونة لتلبية الاحتياجات البرمجية الجديدة.
- 38- ونفذ البرنامج بسرعة تدابير الأمن البيولوجي، بما في ذلك استخدام الأقنعة ومعدات الوقاية الشخصية، وتركيب مرافق لغسل اليدين، وفحص درجة حرارة الجسم، وتدابير التباعد الاجتماعي في مواقع الأنشطة. كما كُتبت برامج التغذية المدرسية لتوزيع الحصص الغذائية المنزلية في الأماكن التي أُغلقت فيها المدارس.

- 39- وتُفحّت الخطط الاستراتيجية القطرية لتلبي الظروف الجديدة الناشئة مع تفشي الجائحة. فقد تم تنقيح 66 خطة في عام 2020، وازدادت ميزانياتها مجتمعة بمقدار 4.3 مليار دولار أمريكي باستخدام الموارد الإضافية المتعلقة بكوفيد-19. على أن المكاتب القطرية واجهت صعوبات في عملية تنقيح الميزانية، وهي عملية يمكن أن تشمل ما يصل إلى 120 خطوة منفصلة⁽⁷⁾ وتستغرق في المتوسط ما بين أربعة وخمسة أشهر، بما في ذلك الموافقة.
- 40- وشملت التغييرات الرئيسية في الخطط الاستراتيجية القطرية زيادة التركيز على حالات الطوارئ، ولا سيما بالنسبة لمكاتب البرنامج القطرية التي تقدم أساسا المشورة التقنية وتعزيز القدرات؛ وتكييف الاستهداف لتلبية الاحتياجات الجديدة، بما في ذلك في المناطق الحضرية؛ وزيادة استخدام التحويلات القائمة على النقد، وما يرتبط بذلك من توسيع للمشاركة في تدابير الحماية الاجتماعية؛ وتوسيع نطاق الأنشطة المتعلقة بالحماية الاجتماعية؛ وتوسيع تعزيز القدرات والدعم الاستشاري؛ وتقديم خدمات سلسلة الإمداد واللوجستيات للحكومات.
- 41- وأثرت طائفة واسعة من العوامل الخارجية على التحول إلى برامج تركز بدرجة أكبر على حالات الطوارئ، بما في ذلك إغلاق المدارس وما يترتب عليه من نقل بعض المستفيدين إلى برامج المساعدة الاجتماعية؛ وانتقال بعض المستفيدين من برامج إنشاء الأصول وسبل العيش إلى برامج التحويلات غير المقيدة؛ وزيادة الطلبات الحكومية للمشاركة في التحويلات النقدية المرتبطة بالحماية الاجتماعية؛ وتخصيص المانحين.
- 42- ويقدم الجدول 3 أمثلة على تكيف البرامج.

(7) "تقرير موجز عن التقييم الاستراتيجي لقدرة البرنامج على الاستجابة لحالات الطوارئ (2011-2018)" (WFP/EB.1/2020/5-A)؛ الاستعراض الداخلي للاستجابة للطوارئ من المستوى 3 (2021).

الجدول 3: تكيف البرامج	
المساعدة الغذائية العامة	
<p>في الصومال وجمهورية فنزويلا البوليفارية، توقف نشاط الوجبات الجاهزة وأعطى المستفيدون منه تحويلات نقدية كبديل عن الوجبات. في لبنان، قام البرنامج بتحميل البطاقات الإلكترونية على دفعات لتجنب الازدحام عند أجهزة الصراف الآلي.</p> <p>في جمهورية أفريقيا الوسطى، قُدم التوزيع المنزلي للمستفيدين الأكثر ضعفاً.</p> <p>في دولة فلسطين، طور البرنامج نظاماً بدون بطاقات يمكن تفعيله في المتاجر من خلال استخدام رمز مكون من سبعة أرقام يتم إرساله إلى هواتف المستفيدين المحمولة.</p>	<ul style="list-style-type: none"> زيادة عدد مواقع التوزيع واستخدام مواقع المجموعات؛ تحميل البطاقات الإلكترونية على دفعات لتجنب الازدحام. تركيب أجهزة صراف آلي إضافية؛ التحول إلى التوزيعات على مستوى الأسرة والأفراد؛ زيادة قيم التحويلات وتقليل تواترها؛ تعليق التحقق البيومتري؛ توفير التوزيع المنزلي للفئات الأكثر ضعفاً.
التغذية المدرسية	
<p>في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وسري لانكا والجمهورية العربية السورية واليمن، غُذلت برامج التغذية المدرسية لتوفير الحصص الغذائية المنزلية.</p> <p>في هندوراس، عمل البرنامج مع الحكومة لتوفير حصص غذائية منزلية لـ 1.25 مليون طفل.</p>	<ul style="list-style-type: none"> استخدام الحصص الغذائية المنزلية حيثما تأذن الحكومات بذلك؛* استخدام التحويلات النقدية؛ المساعدة التقنية للبرامج الحكومية، على سبيل المثال العودة الآمنة إلى المدارس.
إنشاء الأصول وسبل العيش/القدرة على الصمود	
<p>في الجمهورية العربية السورية والنيجر، دعم البرنامج تحويل إنشاء الأصول من مستوى المجتمع المحلي إلى مستوى الأسرة.</p> <p>في زمبابوي، قدم البرنامج الدعم للحدائق المنزلية.</p>	<p>التحول من إنشاء الأصول من مستوى المجتمع المحلي إلى مستوى الأسرة، مثل الحدائق المنزلية.</p>
التغذية	
<p>في ميانمار، كان هناك تحول من المرافق الصحية إلى تقديم الخدمات المجتمعية.</p> <p>في غينيا-بيساو، نشر البرنامج الرسائل الصحية عبر الإذاعة في اليوم الوطني للتغذية.</p>	<ul style="list-style-type: none"> التحول من التنفيذ من خلال المراكز الصحية إلى التدخلات المجتمعية؛ استخدام برامج التغذية على مستوى المجتمع المحلي لنشر الرسائل حول الوقاية من كوفيد-19.

المصدر: تقارير الأداء السنوي.

* طُبّق ذلك في جميع البلدان موضع النظر فيما عدا موزامبيق، حيث لم تسمح الحكومة باستخدام الحصص الغذائية المنزلية.

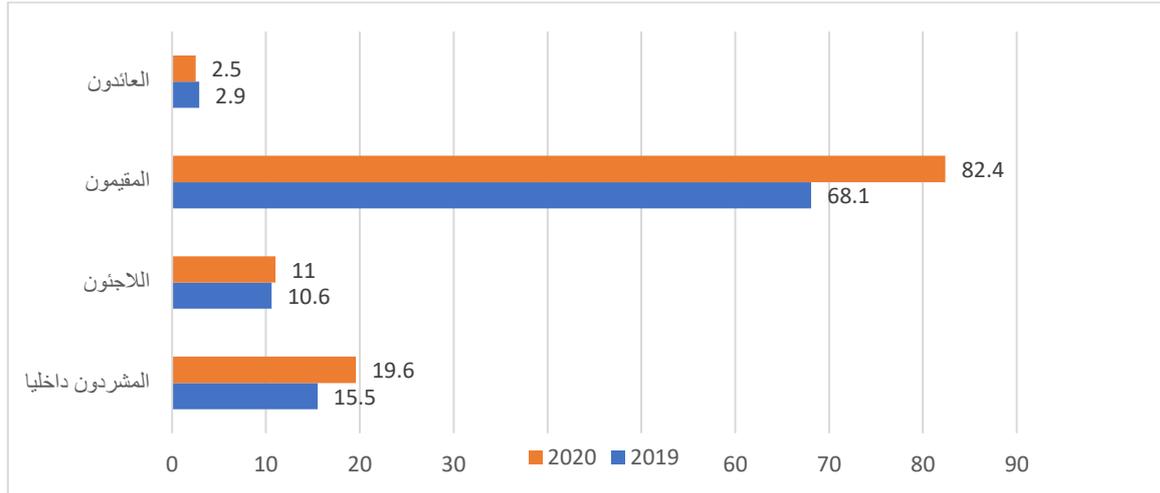
43- وجرى تكيف استهداف المستفيدين مع الاحتياجات، بما في ذلك من خلال تحديد المستفيدين الجدد وتحويل المستفيدين الحاليين إلى أشكال جديدة من المساعدة، مثل الانتقال من التغذية المدرسية إلى مخططات الحماية الاجتماعية. وقد شهد الاستهداف الحضري توسعاً بصورة خاصة، إذ لم يكن لدى البرنامج فيه سوى خبرة قليلة حديثة.

الإطار 1: استهداف المناطق الحضرية	
<ul style="list-style-type: none"> في كينيا، وبناء على طلب الحكومة، أطلق البرنامج استجابة للمناطق الحضرية في المستوطنات العشوائية في نيروبي ومومباسا لمساعدة 478 000 شخص بالدعم النقدي والتغذوي لكونهم تضرروا من الجائحة. في زمبابوي، شمل التكيف مع كوفيد-19 توسيع نطاق المساعدة في المناطق الحضرية بأكثر من خمسة أضعاف، لتصل إلى 550 000 شخص حتى أبريل/نيسان 2021. في أفغانستان، ساعد البرنامج الأسر بإمدادات لمدة شهرين من المساعدة القائمة على النقد مع التركيز على المناطق الحضرية، ووصل إلى 1.2 مليون شخص من الفئات الضعيفة. 	

- في جنوب السودان، قام البرنامج بتوسيع نطاق برامج شبكات الأمان الحضرية المستجيبة للصددمات، وقدم الدعم إلى ما مجموعه 185 000 من سكان المناطق الحضرية بالمساعدة النقدية والغذائية.

44- وتم الوصول إلى اللاجئين والمشردين داخليا والمستفيدين المقيمين – الذين يقيمون عادة في المناطق الحضرية – بأعداد تجاوزت أعداد عام 2019 (الشكل 7).

الشكل 7: اللاجئين والمشردون داخليا والمستفيدون المقيمون الذين حصلوا على خدمات في عام 2020



المصدر: تقرير الأداء السنوي للبرنامج لعامي 2019 و2020.

- 45- على أنه لم يطرأ تحول كبير في عدد النساء والبنات اللاتي تلقين المساعدة، إذ أن عددهن لم يرتفع إلا بنسبة 3.9 في المائة بالمقارنة بعام 2019، على الرغم من ازدياد تأثير الجائحة على عدم المساواة بين الجنسين.
- 46- وتوسعت برامج التحويلات القائمة على النقد بشكل كبير، إذ بلغت نسبة الزيادة في استخدام النقد 37 في المائة في عام 2020، لتصل إلى 2.1 مليار دولار أمريكي، وتم توزيع 1.7 مليار دولار أمريكي في الأشهر التسعة الأولى من عام 2021. وقدم البرنامج الدعم للحكومات في 65 بلدا فيما يتعلق بتوسيع نطاق تدابير الحماية الاجتماعية الحالية وتكييفها استجابة لكويد-19، بما في ذلك تطوير أطر السياسات وتحسين الاستهداف.

الإطار 2: توسيع الدعم التقني للحماية الاجتماعية

- في إكوادور، استكمل البرنامج برنامج الحكومة للحماية الاجتماعية بنوعين من التحويلات القائمة على النقد لمساعدة الأسر الضعيفة على تلبية الاحتياجات الغذائية الأساسية أثناء الجائحة.
- ساعد البرنامج في تطوير أطر عمل وطنية للحماية الاجتماعية المستجيبة للصددمات وتوسيع أطر السياسات في كمبوديا والنيجر ونيجيريا والصومال.
- في الأردن، قدم البرنامج المساعدة التقنية لصندوق المعونة الوطنية التابع للحكومة لرقمنة برنامجه المساعدة النقدية.
- ساهم البرنامج في تصميم سجل اجتماعي موحد في تشاد لتيسير شبكات الأمان وللعمل كمنصة لتفعيل الاستجابات للطوارئ.
- ساعد البرنامج في وضع استراتيجية للمشاركة في الحماية الاجتماعية منسقة بين منظومة الأمم المتحدة والسلطات الوطنية في الجمهورية العربية السورية.

47- وتوسع نطاق دعم تعزيز القدرات القطرية، بما في ذلك فيما يتعلق بسلاسل الإمداد واللوجستيات ورصد الأمن الغذائي وتحليله وتصميم البرامج (الإطار 3):

الإطار 3: توسيع نطاق دعم تعزيز القدرات

- في ميانمار، قدم البرنامج الدعم التقني لمساعدة الحكومة في تصميم استجابتها القائمة على النقد لمواجهة جائحة كوفيد-19.
- في سري لانكا، دخل البرنامج في شراكة مع جامعة محلية وجامعة مقرها الولايات المتحدة الأمريكية لتطوير منهجيات للاستهداف الدقيق في المناطق الحضرية.
- في بوركينا فاسو، قدم البرنامج التدريب لدعم الحكومة في تقييم الضعف والاستهداف وإدارة نظم الشراء والتوزيع.
- في العراق، مع توقف أنشطة التغذية المدرسية مؤقتاً، ركز البرنامج على أنشطة تعزيز القدرات، مثل التدريب على المهارات الرقمية والاتصالات وجمع البيانات لموظفي التعليم.
- في غامبيا، أوفد البرنامج موظفي الدعم التقني للوكالة الوطنية لإدارة الكوارث للمساعدة في الاستجابة لجائحة كوفيد-19.

48- كما قاد البرنامج تنسيق جوانب اللوجستيات وسلسلة الإمداد في استجابة الأمم المتحدة، أو شارك الحكومات في قيادة ذلك التنسيق، بما في ذلك من خلال الانخراط في خلية التنسيق المشترك بين الوكالات لسلسلة الإمداد. وقدم الدعم التقني والمشورة بشأن سلاسل الإمداد؛ وتخزين البضائع الإنسانية والصحية ومناولتها؛ وشراء السلع والخدمات؛ والأصول والخدمات اللوجستية الملموسة. وعلى سبيل المثال، في هندوراس، طلبت الحكومة دعم البرنامج لكامل سلسلة الإمداد، بما في ذلك قنوات تسليم التحويلات القائمة على النقد وشراء السلع وتوزيعها.⁽⁸⁾

49- وكان حسن التوقيت متفاوتاً، إذ حدث تأخيرات أو ظهرت حالات تعليق مؤقتة بسبب متطلبات الأمن البيولوجي؛ والتكيف مع القيود الحكومية؛ وقيود سلسلة الإمداد. كما أن الأنشطة الجديدة تطلبت وقتاً لتطوير النظم، وإعداد شراكات جديدة، على سبيل المثال، مع مقدمي الخدمات المالية، والمشاركة مع أصحاب المصلحة المعنيين.

50- وجرى الحفاظ إلى حد كبير على سلسلة الإمدادات العينية من خلال الشراء الأجل وزيادة المشتريات المحلية؛ والتخزين المسبق للموارد الغذائية؛ وتدعيم الممرات الرئيسية بالنقل البري المتخصص والمساعدة التقنية. على أن التوافر الإقليمي للمخزونات كان متبايناً وحدث انقطاع في خطوط الإمداد في العديد من البلدان، لكن تكاليف سلسلة الإمداد ظلت عموماً مستقرة إلى حد كبير.

51- ولم يوسع البرنامج نطاق موارده البشرية والمالية المؤسسية لمعالجة المساواة بين الجنسين، ولم يُعد ترتيب الأولويات لإيلاء اهتمام أكبر لهذه المسألة. وقد تكيفت بعض المكاتب القطرية مع تغير الاحتياجات، لكن الاستجابات تباينت حسب اهتمام الإدارة والتزامها، وأقدمية مستشار أو منسق الشؤون الجنسانية في البلد، ومستوى الموارد المتاحة

52- وعلى الرغم من القيود المفروضة على الوصول المادي، فقد تكيف البرنامج للحفاظ على استمرارية تدفق الاتصالات مع السكان المتضررين، بما في ذلك من خلال الرصد من جانب طرف ثالث والخطوط الساخنة المجانية ومراكز الاتصال الهاتفي. كما بُذلت جهود للحفاظ على آليات التعقيبات المجتمعية، على أن الاعتماد كان أكبر من ذي قبل على الاتصالات عن بعد والتكنولوجيا.

(8) "تقرير موجز عن تقييم الخطة الاستراتيجية القطرية لهندوراس (2018-2021)" (WFP/EB.1/2022/6-D).

النتائج

الأمن الغذائي والتغذية

53- خدمت الاستجابة رقما قياسيا من المستفيدين بلغ 115.6 مليون مستفيد في عام 2020، متجاوزا عدد الذين تم الوصول إليهم في عام 2019 بنحو 20 في المائة (97.1 مليون مستفيد). وإجمالا، تم الوصول إلى 93 في المائة من المستفيدين المستهدفين، بنسب تتراوح بين 84 و100 في المائة في الأقاليم الستة جميعها (الجدول 4). وقُدمت الخدمات لـ 90 مليون شخص في النصف الأول من عام 2021.

الجدول 4: الإنجاز في جميع الأقاليم (2020)				
النسبة المئوية من الأداء السنوي	الإنجاز الفعلي (بالملايين)	الإنجاز المزمع (بالملايين)	المكتب الإقليمي للبرنامج	الإقليم
88	17.5	20	آسيا والمحيط الهادئ	آسيا والمحيط الهادئ
100	28.1	28	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
91	18.2	20	غرب أفريقيا	غرب أفريقيا
84	19.3	23	الجنوب الأفريقي	الجنوب الأفريقي
98	26.5	27	شرق أفريقيا	شرق أفريقيا
100	6.0	6	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي
93	115.6	124		المجموع

المصدر: تقرير الأداء السنوي للبرنامج لعام 2020.

- 54- وإلى جانب قيود التمويل، تمثلت الأسباب الرئيسية لضعف الإنجاز فيما يتعلق بكوفيد-19 في تعليق الأنشطة بسبب الأوضاع الوطنية واضطرابات سلسلة الإمداد. وظلت كمية النقد والسلع الموزعة خلال عام 2020 كما كانت عليه في عام 2019 تقريبا.
- 55- وعموما، حالت المساعدة التي قدمها البرنامج دون حدوث أي تدهور كبير في حالة الأمن الغذائي والتغذية للمستفيدين – بيد أن هذه الحالة لم تشهد تحسنا. ومع ذلك، في مواجهة رياح الجائحة المعاكسة، يُعد هذا مكسبا إيجابيا (الجدول 5).

الجدول 5: البيانات الناتجة من عينة تشمل 34 بلدا				
النتيجة الاستراتيجية	مؤشرات الحصائل التي تتوفر عنها أدلة كافية للإبلاغ (عشرة بلدان أو أكثر في عامي 2019 و2020)	تحسنت عن الفترة -2019-2020	بقيت على ما كانت عليه في الفترة 2020-2019	تراجعت عن الفترة 2020-2019
1	1-1 استمرار/تحسين حصول الأسر والأفراد على الغذاء الكافي	2	16	2
2	1-2 تحسين استهلاك الأنماط الغذائية العالية الجودة والغنية بالمغذيات بين الأفراد المستهدفين		7	1
3	1-3 زيادة إنتاجية أصحاب الحيازات الصغيرة ومبيعاتهم	1	1	
4	1-4 تحسين تكيف الأسر مع التغيرات المناخية والصدمات الأخرى وقدرتها على الصمود أمامها		2	
5	1-5 تعزيز قدرات مؤسسات ونظم القطاعين العام والخاص، بما في ذلك المستجيبون المحليون، بهدف تحديد السكان الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي ومن الضعف الغذائي واستهدافهم ومساعدتهم		1	
8	1-8 تعزيز منصات التنسيق المشتركة		1	
المجموع		3	28	3

المصدر: التقارير القطرية السنوية للبرنامج لعام 2020.

تمكين الاستجابة الدولية

56- نجحت أنشطة الخدمات المشتركة التي يقدمها البرنامج في دعم الاستجابة الإنسانية العالمية. وقد أدى ذلك إلى تغيير مكانة البرنامج عالميا من حيث بروزه وزيادة تحسن سمعته.

الجدول 6: المساهمة في خطة الاستجابة الإنسانية العالمية			
الأولوية الاستراتيجية في خطة الاستجابة الإنسانية العالمية	مجال النتائج	النتيجة التي حققتها الاستجابة العالمية	مساهمة البرنامج
1	احتواء انتشار جائحة كوفيد-19 وتقليل معدلات الاعتلال والوفيات الناجمة عنه	تلقي 55 بلدا من بلدان خطة الاستجابة الإنسانية العالمية ما يقرب من 114 مليون قناع طبي بحلول ديسمبر/كانون الأول 2020	خدمات الشحن التي نقل من خلالها 000 135 متر مكعب من البضائع في الفترة من أبريل/نيسان 2020 إلى مارس/آذار 2021؛ وإنشاء سوق لخدمات الطوارئ
2	الحد من تدهور الأصول البشرية وحقوق الإنسان والتماسك الاجتماعي وسبل العيش.	تم الوصول إلى ما يقرب من 57 مليون شخص في 60 بلدا من بلدان خطة الاستجابة الإنسانية العالمية بخدمات الرعاية الصحية الأساسية.	خدمات الشحن؛ وخدمات الركاب ونقل العاملين الإنسانيين (نقل 30 000 راكب تقريبا بين أبريل/نيسان 2020 ومارس/آذار 2021)؛ وإنشاء سوق لخدمات الطوارئ
		تم إنشاء مرفق بيانات يغطي 29 بلدا لدعم جمع البيانات وتحليلها عن بعد.	تقديم الدعم التقني والبيانات والتحليلات
3	تقديم الحماية والمساعدة والمناصرة للاجئين والمشردين داخليا والمهاجرين والمجتمعات المحلية المضيفة المعرضة بشكل خاص للجائحة.	تلقي 9.4 مليون لاجئ ومشرد داخليا و1.24 مليون شخص أكثر عرضة أو تأثرا بكوفيد-19 في 50 بلدا من البلدان المشمولة بخطة الاستجابة الإنسانية العالمية دعما لسبل العيش.	توفير الغذاء ودعم سبل العيش من خلال الاتفاقات القائمة مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين؛ والدعوة لوصول المساعدة الإنسانية

المصدر: فريق التقييم، استنادا إلى خطة الاستجابة الإنسانية العالمية وبيانات البرنامج.

النظم والقدرات

57- على الصعيد الداخلي، توسعت في الغالب النظم والقدرات القائمة أو أعيد توجيهها لتلبية الاحتياجات. كما ازدهرت بعض الابتكارات. وتوسعت نظم إدارة المخاطر ورفاه الموظفين، مما حقق طفرة عالمية وولّد البيانات والتحليلات، وهو ما ظهر أيضا في شراكات الأمم المتحدة والشراكات مع الحكومات والقطاع الخاص وفي دور البرنامج في مجال الدعوة. كما تكيفت إدارة الاستجابة والقوة العاملة والترتيبات المالية الداخلية، إلى جانب تقديرات الاحتياجات، مع الظروف الخارجية المتغيرة.

الشكل 8: تكيف النظم والقدرات



المصدر: فريق التقييم.

58- وطرأت تغييرات على النهج المتعلقة بالمساواة بين الجنسين وبالتوسع في أعمال الحماية الاجتماعية على المستوى القطري دون زيادة في الاستثمارات المؤسسية. ويمكن القول إن هذا حدّد من قدرة البرنامج على إحداث تغيير تحويلي في هذين المجالين.

59- وتنعكس في هذه النتائج القدرات التنظيمية الرئيسية للبرنامج من حيث سرعة التصرف والقدرة على الصمود – والمستمدة من الخبرة الطويلة في مجال الاستجابة للطوارئ.

الاستنتاجات

60- مع أن البرنامج لم يكن مستعدا لمواجهة جائحة عالمية، وعلى الرغم مما واجهه من "عقبات"، فقد تمكن في الغالب من التكيف لتلبية الاحتياجات التي نشأت عن جائحة كوفيد-19. وتوسعت النظم الداخلية لإدارة الجائحة بصورة كبيرة أو أعيد توجيهها للاستجابة، على الرغم من استمرار القيود في المجالات التي كانت تعاني من نقص الاستثمار منذ فترة طويلة، مثل إدارة المعارف، بقيت تواجه القيود. ولم تمنع محدودية الاستثمار المركزي في الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسين التكيف على المستوى الميداني، ولكنها حدّت من إمكانية تحقيق مزيد من التغييرات التحويلية. وواجهت نظم الاستجابة العادية صعوبات وسط أزمة سمّتها المميّزة تنوعها العالمي، دون وجود رؤية مشتركة لتطورات الجائحة، ومع نشوء ضغوط وتوترات بين المقر والمستويات الإقليمية والقطرية.

61- ومن الناحية التشغيلية، بقي البرنامج لمواصلة الإنجاز حتى مع مغادرة العديد من المنظمات الأخرى. واستمر العمل البرامجي على المستوى الميداني، بدعم نقدي، وذلك غالبا كجزء من استجابات الحماية الاجتماعية الوطنية، وشهد توسعا في نطاقه لتلبية

الاحتياجات الجديدة والناشئة. وقُدمت الخدمات بسرعة لمجموعات سكانية جديدة، وتوسع البرنامج إلى المناطق الحضرية. وقُدمت المشورة التقنية والدعم التقني، إلى جانب دعم سلسلة الإمداد واللوجستيات، وعولجت بمرونة وبسرعة الطلبات الجديدة غير النمطية في كثير من الأحيان.

62- ونال البرنامج تقدير الشركاء واحترامهم في جميع أنحاء العالم بفضل الاستجابة الإنسانية العالمية من خلال خدماته المشتركة. وقد غيرت منجزاته في هذا المضمار – فضلا عما حققه من زيادة في الدعوة الخارجية – صورته العالمية. فالبرنامج تجاوز صورته كملاذ آمن للمساعدة أو ككيان قادر على التزويد بالخدمات، وبات يُنظر إليه على أنه عامل تمكين حاسم وأساسي للنظم، كان يمكن لعدم وجوده أن يقوض الاستجابة الإنسانية الدولية للجائحة – والفقراء الجياع في نهاية المطاف.

63- على أن هذه الإنجازات تحققت بتكلفة بشرية كبيرة. ويدين البرنامج بالكثير لقوته العاملة التي تحملت – على جميع المستويات – أعباء البقاء ومواصلة العمل وسط ظروف ضغوط شديدة في كثير من الأحيان. فقد أدى موظفو البرنامج دورهم متحليين بروح التفاني في الخدمة؛ وبهويتهم الفردية كعاملين إنسانيين؛ وبثقافة المرونة؛ وتعؤدهم على الانطلاق نحو حالة الطوارئ حتى عندما يغادر الآخرون؛ وبالتزام راسخ تجاه الأشخاص الذين يخدمهم البرنامج. لكن رعاية الموظفين – والتي تتجاوز رفاههم – لها أبعاد كثيرة وهي مصدر قلق على مستوى البرنامج ككل.

64- وطرحت الاستجابة للجائحة مجموعة كبيرة من التحديات والفرص أمام نظام المساعدة الإنسانية. ولذلك فقد حان الوقت لزيادة الوضوح بشأن سبب وجود البرنامج في عالم تحيق به الأزمات النُظمية. ويقدم تقرير التقييم بعض الاقتراحات للبرنامج للمساعدة في تعظيم دوره "كعامل تمكين للنظم" ولتحفيز التفكير أثناء انتقاله إلى فترة الخطة الاستراتيجية التالية.

النقاط التي يتعين النظر فيها

65- تشير الأدلة التي يقدمها التقييم إلى تموضع استراتيجي واضح للبرنامج باعتباره عاملا تمكين للنظم لهيكل العمل الإنساني في المستقبل – على جميع المستويات. وبدلا من التوصيات، يعرض التقييم ست نقاط لينظر فيها البرنامج بينما يمضي قدما في تنفيذ خطته الاستراتيجية للفترة 2022-2025، مع الاعتراف بأنه يعمل بالفعل بالتوصيات المنبثقة عن التقييم الاستراتيجي لقدرته على الاستجابة للطوارئ.

المجالات التي يتعين النظر فيها في المستقبل	النقطة
<p>(1) إن السمعة التي حققها البرنامج في سياق استجابته لكوفيد-19 تضعه في موقع جيد يمكنه من دعم التعافي العالمي من كوفيد-19. وعلى المستوى الخارجي، يكتسي أهمية أساسية التعريف بدور البرنامج في دعم الاستجابات المتوسطة الأجل للإرث الاجتماعي الاقتصادي للجائحة – سواء في السياق الإنمائي أو السياق الإنساني. وتشمل الأمثلة المساعدة على بناء أطر الحماية الاجتماعية الوطنية وتنفيذها، ودعم التماسك الاجتماعي وبناء السلام، وتطوير استجابات متوسطة الأجل لتغير المناخ. وتعتبر المساواة بين الجنسين بُعداً رئيسياً من أبعاد التعافي وفرصة لتحقيقه.</p> <p>(2) وكجزء من ذلك، من المفيد أن توضح داخليا أفضل السبل لتمكين استجابة البرنامج لأشكال الضعف الهيكلي من التقاطع على أفضل وجه مع دوره في الاستجابة للطوارئ، على سبيل المثال، ينبغي النظر في كيفية استخدام الحماية الاجتماعية للتصدي لتحديات انعدام الأمن الغذائي والتغذية على الأجل المتوسط؛ وما إذا كانت التحويلات النقدية مفهومة ومطبقة على أنها حالة طارئة أو شبكة أمان اجتماعي متوسطة الأجل، وأين يتم ذلك الفهم والتطبيق؛ وكيف يمكن أن تشكل التدخلات التي تساهم في السلام جزءاً لا يتجزأ من الاستجابات للطوارئ.</p>	<p>1- إعادة تموضع البرنامج كجهة فاعلة رئيسية في التعافي من جائحة كوفيد-19. لقد أبرزت تجربة الجائحة عدم جدوى الفصل بين التنمية والمساعدة الإنسانية – ولا سيما في السياقات التي تنطوي على صدمات وضغوط متعددة – وعززت أهمية مفهوم محور العمل الإنسانية والتنمية والسلام. وقد أعرب البرنامج عن نيته، على سبيل المثال في خطته الاستراتيجية للفترة 2022-2025، للعمل على أوجه الضعف الهيكلي⁽¹⁾ من خلال أنشطة القدرة على الصمود، مثلاً. وتمثل الزيادة في الطلب على خبرات البرنامج في مجال الحماية الاجتماعية – بما يتجاوز دعم التحويلات النقدية كاستجابة للطوارئ – فرصة كبيرة لإعادة تموضع البرنامج كجزء لا يتجزأ من التعافي من جائحة كوفيد-19.</p>
<p>(1) يمكن للبرنامج، باعتباره عامل تمكين أكيد للنظم وقائدا للعمل الإنساني، أن يوسع خدماته لتشمل الجهات الفاعلة الأخرى في النظام الإنساني – بما فيها الحكومات وكيانات الأمم المتحدة الأخرى – للمساعدة في بناء خبرات هذه الجهات وقدراتها في حالات الطوارئ على المستويين الوطني والمحلي. ويتسق هذا مع إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية فضلا عن خطة إضفاء الصبغة المحلية على العمل الإنساني.</p> <p>(2) سيساعد تحديد القدرات المطلوبة في هذه المجالات وتقديم الدعم المؤسسي حسب الاقتضاء على تأكيد التزام البرنامج بأن يصبح الشريك المفضل في المجالات ذات الصلة.</p>	<p>2- عامل تمكين للنظم. استنادا إلى ما اكتسبه البرنامج من سمعة خلال استجابته لجائحة كوفيد-19، فقد يرغب في النظر في توسيع دوره من كيان داعم ضمن هيكل العمل الإنساني إلى دور عامل تمكين للنظم على الصعيدين الوطني والدولي.</p>

(1) أوجه الضعف الهيكلي هي نقاط ضعف في أسس انتشار الناس من برائن الفقر وتمكينهم من الاختيار وتولي أمر حياتهم بأنفسهم. وهي تشمل، على سبيل المثال، التعليم غير الكافي، وتغذية الأطفال، والمساواة بين الجنسين، والتغطية بالحماية الاجتماعية، والبنية التحتية الريفية. "الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2022-2025)" (WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2).

<p>(3) سيتعين أن تعكس رسائل البرنامج واتصالاته الخارجية هذا التوضع، وكذلك فهما أوسع للبرنامج باعتباره عامل تمكين للنظم بالمعنى الاستراتيجي والتشغيلي على حد سواء.</p>	
<p>(1) بالاستفادة من الظهور المتزايد الذي حققه البرنامج من خلال استجابته لكوفيد-19، يمكن توسيع دعوته من أجل جوانب الأمن الغذائي والتغذية في التعافي الاجتماعي الاقتصادي، مع التركيز بشكل خاص على الجمهور السياسي، على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية.</p> <p>(2) زيادة تدريب الموظفين الرئيسيين على مهارات الدعوة، وخاصة الإدارة العليا على المستويات القطرية والإقليمية.</p> <p>(3) الاستفادة من الشراكات المعززة التي أنشئت أثناء الجائحة، والعمل مع الشركاء المتعاونين في خطط الدعوة، وتحديد الشواغل المشتركة، والتماس الرسائل المشتركة.</p>	<p>3- زيادة الدعوة. قام البرنامج بزيادة عمله في مجال الدعوة طوال فترة الجائحة وأصبح ظاهراً بشكل متزايد في المنتديات الرفيعة المستوى. ويمكن الاستفادة من هذا الظهور المعزز لفعل المزيد، مع البناء على شراكات قوية، خصوصاً على المستوى القطري.</p>
<p>(1) كخطوة أولى في الاستجابة للطوارئ، ينبغي إعطاء الأولوية لبورصة فهم مشترك واضح لما قد يكون حالات محلية شديدة التباين ضمن حالات طوارئ واسعة النطاق أو عالمية – بما في ذلك ما يتعلق، على سبيل المثال، باختصاصات مدير الاستجابة المؤسسية.</p> <p>(2) يكتسي اعتماد نموذج للقيادة المتمكنة وجعله متوازناً مع التفويض المناسب للسلطة أهمية أساسية لتحقيق التوازن بين صنع القرار المؤسسي والمرونة اللازمة للتكيف مع الظروف المحلية.</p>	<p>4- تكوين صورة عامة مشتركة واستباق ترتيبات الإدارة. أبرز الافتقار إلى صورة عامة مشتركة للجائحة، وما هو مطلوب للاستجابة الفعالة لها، تحديات حالة الطوارئ المتنوعة عالمياً. كما أعاق عملية صنع القرار، حيث إن الآليات أنشئت لاستجابة عادية معيارية على المستوى الإقليمي أو القطري. ومن شأن استباق ما يُحتمل من تنوع على المستويات المحلية في حالات طوارئ واسعة النطاق أو عالمية، وتحديد "كيفية اتخاذ القرار" في مثل هذه الحالات، أن يساعد على تيسير تصميم الاستجابات الفعالة وتنفيذها في أي ردود مستقبلية ذات صلة.</p>
<p>(1) النظم الرئيسية التي تتطلب التكيف، ولا سيما أثناء حالة طوارئ ذات سمات تتباين بتباين الأماكن، هي النظم المالية، والتكيف مع الخطط الاستراتيجية (العالمية والوطنية)؛ والموارد البشرية؛ وترتيبات الإدارة.</p> <p>(2) التخطيط الاحترازي واختبار القدرة على تحمل الإجهاد سيساعد على دعم الاستعداد في هذه المجالات.</p>	<p>5- ضمان أن تكون النظم قادرة على الصمود ولكن قابلة للتكيف. وجد البرنامج أثناء الجائحة أن كثيراً من نظمه كانت قادرة على التكيف في حين أن بعضها الآخر عانى من الصعوبات، مثل تنقيحات ميزانيات الخطط الاستراتيجية القطرية وبعض نظم الإدارة المالية الداخلية. ويتعين أن تكون النظم القياسية قابلة للتكيف عند وقوع حالات طوارئ واسعة النطاق، ويجب أن تشكل القدرة على الصمود جزءاً لا يتجزأ من التصميم وأن تخضع لاختبار القدرة على تحمل الإجهاد.</p>

<p>(3) تعزيز نظم إدارة المعارف لضمان استناد المرونة والتكيف بشكل ثابت ومتسق إلى الخبرة السابقة سيساعد على ضمان جعل الاستجابة قائمة على الأدلة.</p>	
<p>(1) سيساعد البناء على الالتزامات الواردة في الخطة الاستراتيجية للفترة 2022-2025 لتحسين ثقافة مكان العمل من خلال تعزيز مهارات الإدارة، سواء بالنسبة لواجب الرعاية (الرفاه) أو لإدارة الأداء عن بعد، على توفير الإدارة الداعمة التي يحتاجها موظفو البرنامج. كما سيعزز ثقافة مكان العمل وسيساند الولاء المتبادل بين البرنامج وموظفيه والذي تعتمد عليه استجابات الطوارئ.</p> <p>(2) التفكير في إتاحة العقود المحددة المدة والمستمرة والدائمة الدولية والوطنية (وتحسين إتاحتها إن أمكن).</p> <p>(3) يُعدُّ فهم التجربة الإنسانية في الاستجابة للطوارئ – بما يتجاوز تقديم المشورة الرسمية – من خلال إتاحة المجال للموظفين للتحدث عن تجربتهم الشخصية المباشرة والتفكير فيها، جزءاً أساسياً من تقدير الموظفين الأفراد وكذلك من تسخير تجربتهم لتحسين التعلم في البرنامج.</p>	<p>6- اعتماد روح رعاية الموظفين. تجاوزاً لسياسة شؤون العاملين أو رفاه الموظفين، كيف يمكن للبرنامج أن يدعم موظفيه على أفضل وجه، وأن يؤكد هويتهم كجزء من أسرة البرنامج ويجعلهم يشعرون بأنه ملتزم برفاههم؟ فرعاية الموظفين تتطلب وجود نظم – الترتيبات التعاقدية وضمانات التقدم وغيرها، وكثير منها يقع خارج سيطرة البرنامج – ولكنها تتطلب أيضاً ثقافة مكان العمل ومهارات الإدارة، وهما مجالان برز ما يكتنفهما من قيود أثناء الجائحة.</p> <p>إذا كان شريان حياة البرنامج كمنظمة هو نظمه وعملياته وقدراته التقنية، فإن قلبه هو موظفوه. وينبغي على جميع المستويات تعظيم خبرتهم ومساهماتهم في العديد من العناصر غير الملموسة التي تشكل الاستجابة الإنسانية.</p>