



التوزيع: عام

التاريخ: 15 سبتمبر/أيلول 2025

اللغة الأصلية: الإنكليزية

البند 6 من جدول الأعمال

WFP/EB.2/2025/6-C/5

وظائف الرقابة

لاتخاذ قرار

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

تقرير موجز عن تقييم الخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا (2020-2025)

موجز تنفيذي

أجري تقييم الخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا للفترة 2020-2025 بين سبتمبر/أيلول 2023 وسبتمبر/أيلول 2024 لأغراض المساءلة والتعلم بهدف إثراء تصميم الخطة الاستراتيجية القطرية المقبلة.

وخلص التقييم إلى أن مجالات التدخل المدرجة في الخطة الاستراتيجية القطرية - التي سعت إلى معالجة انعدام الأمن الغذائي المزمن وسوء التغذية - كانت ملائمة إلى حد كبير واستندت في معظمها إلى أدلة قوية. وجرت مواعمة التوجه الاستراتيجي للخطة مع رؤية الحكومة، بهدف تقليص الحاجة إلى المساعدات الإنسانية عن طريق تعزيز نظم غذائية مستدامة من خلال البرمجة التي تستهدف القدرة على الصمود وسبل كسب العيش. ومع ذلك، اضطر البرنامج، في مواجهة الصدمات المتعددة ونشوب النزاع في تيغراي الذي سرعان ما امتد إلى خارج تلك المنطقة، إلى التحول إلى وضع الاستجابة للأزمات، وهو ما لم تقدم له الخطة سوى توجيه محدود.

وكانت قدرة البرنامج على تحقيق التوجه الاستراتيجي للخطة محدودة بسبب الافتراضات المفرطة في التفاؤل التي بنيت عليها الخطة وعدم التكامل بين أنشطة الإغاثة والقدرة على الصمود. وكان تمويل أنشطة "تغيير الحياة" أقل من توقعات البرنامج، ويعزى ذلك في جانب منه إلى تباين وجهات النظر بين البرنامج وشركائه من الجهات المانحة بشأن الميزة النسبية للبرنامج، وقدرة البرنامج المحدودة على إثبات التقدم المحرز في مجال القدرة على الصمود.

واستجابة للاحتياجات الناشئة عن النزاع في شمال إثيوبيا، وسّع البرنامج عملياته بصورة كبيرة، حيث قدّم مستوى غير مسبوق من المساعدات للأشخاص المتضررين من الأزمة، بمن فيهم اللاجئين، مما ساعدهم على تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذية الأساسية. غير أن الاعتماد على النظم الحكومية في تقديم مساعدات الإغاثة عرّض البرنامج لخطر الإخلال بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في الإنسانية والاستقلال التشغيلي والحياد. وفرضت ترتيبات التنفيذ تحديات على قدرة البرنامج في ضمان وصول المساعدات إلى من هم في أمس الحاجة إليها من دون تمييز. وفي سياق الأزمة الإنسانية الناجمة عن النزاع، فإن الضوابط المحدودة التي يفرضها البرنامج تجعله أكثر عرضة لأن يُنظر إليه على أنه منحاز إلى أحد أطراف النزاع. وبعد اكتشاف تحريف مسار المعونة الغذائية، خُلف تعليق المساعدات في الفترة بين يونيو/حزيران وأكتوبر/تشرين الأول 2023 أثرا سلبيا ملحوظا على الأمن الغذائي للسكان الضعفاء وتعارض مع مبدأ الإنسانية.

وفقا لسياسة التقييم في البرنامج (2022) (WFP/EB.1/2022/4-C)، وتوخيا لاحترام سلامة واستقلال استنتاجات التقييم، فإن عملية تحرير هذا التقرير كانت محدودة وبالتالي فإن بعض العبارات الواردة فيه قد لا تتسق اتساقا تاما مع ما يعتمد عليه البرنامج من مصطلحات قياسية أو ممارسات تحريرية. ويرجى تقديم أي طلبات للتوضيح إلى مديرة التقييم.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيدة V. Knips

موظفة التقييم

بريد إلكتروني: vivien.knips@wfp.org

السيدة A.-C. Luzot

مديرة التقييم

بريد إلكتروني: anneclaire.luzot@wfp.org

وعلى الرغم مما حققه المكتب القطري من تقدم في إدماج الأهداف البرامجية الشاملة، ولا سيما من خلال العمل على تعزيز المساءلة في إطار مشروع الضمان في البرنامج، لا تزال هناك حاجة إلى بذل مزيد من الجهود لتنفيذ التوجيهات وتحسين قدرات البرنامج والشركاء على المستوى الميداني.

ولم يقدّر البرنامج المخاطر السائدة حق قدرها، ولم تكن التدابير التي اتخذها للتخفيف من حدة هذه المخاطر كافية. وينظر الشركاء إلى مشروع الضمان، الذي وُضع لمعالجة أوجه القصور هذه، على أنه مرض بوجه عام، ولكن لا تزال هناك شواغل قائمة. ولم يتحقق بعد التحول المنشود في إطار الخطة الاستراتيجية القطرية من المعونة الغذائية العينية إلى المساعدات القائمة على النقد، وهو ما كان يمكن أن يخفف أيضا من بعض المخاطر المرتبطة بالمساعدات العينية.

وأثر ارتفاع معدل دوران المديرين القطريين سلبا على وضوح التوجه الاستراتيجي والروح المعنوية للموظفين. وعمل موظفو المكتب القطري باستمرار تحت ضغوط كبيرة منذ بداية الاستجابة للوضع في شمال إثيوبيا في أعقاب فضيحة تحريف مسار المعونة وبسبب التخفيضات الأخيرة في الميزانية التي أثرت على رفاه الموظفين.

وقدّم التقييم ست توصيات تشجع البرنامج على مراعاة عدم اليقين بصورة أفضل في خطته لضمان ملائمة التوجه الاستراتيجي مع مرور الوقت؛ ومواصلة تنفيذ التحولات في الاستراتيجية والطريقة المتوخاة في إطار الخطة الاستراتيجية القطرية، بما في ذلك الانتقال من جدول أعمال "إنقاذ الأرواح" إلى جدول أعمال "تغيير الحياة"؛ واتخاذ خطوات تضمن بيئة مواتية لنهج قائم على المبادئ في تلبية الاحتياجات الإنسانية؛ وتحسين قدرته على إثبات النتائج؛ وتسريع التحول إلى المساعدات القائمة على النقد؛ وتعزيز الاستقرار على مستوى الإدارة العليا.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالنقرير الموجز عن تقييم الخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا (2020-2025)، (WFP/EB.2/2025/6-C/5) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.2/2025/6-C/5/Add.1)، ويشجع على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات الواردة في التقرير، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

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

مقدمة

سمات التقييم

- 1- أُجري تقييم الخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا للفترة 2020-2025 بتكليف من مكتب التقييم في البرنامج. ويخدم هذا التقييم أغراض المساءلة والتعلم، وجرى الاسترشاد به في تصميم الخطة الاستراتيجية القطرية المقبلة لإثيوبيا.
- 2- وغطى التقييم الأنشطة التي نفذها البرنامج في إطار الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة لإثيوبيا في الفترة من 2019 إلى يونيو/حزيران 2020 وفي إطار الخطة الاستراتيجية القطرية من 2020 إلى مارس/آذار 2024. وأجرى فريق مستقل خارجي التقييم في الفترة بين سبتمبر/أيلول 2023 وسبتمبر/أيلول 2024 باستخدام نهج مختلط قائم على النظرية.
- 3- والمستخدمون الرئيسيون الذين يستهدفهم هذا التقييم هم المكتب القطري للبرنامج في إثيوبيا، والمكتب الإقليمي لشرق أفريقيا، والشعب التقنية في مقر البرنامج في روما، والمجلس التنفيذي، وحكومة إثيوبيا الاتحادية، ووكالات الأمم المتحدة الشريكة، والجهات المانحة. ويشمل المستخدمون المحتملون الآخرون المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في إثيوبيا والمستفيدين من البرنامج.

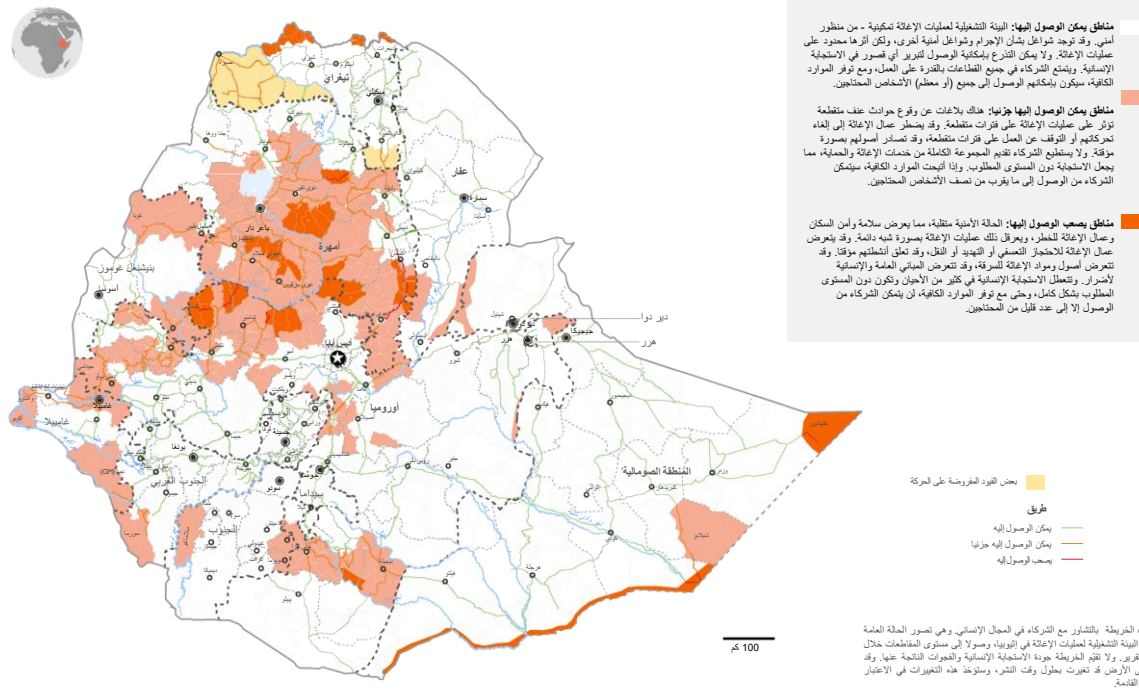
السياق

- 4- على الرغم من تحقيق بعض المكاسب الإنمائية، لا تزال إثيوبيا واحدة من أفقر البلدان في العالم، حيث يعاني 68.7 في المائة من سكانها من الفقر المتعدد الأبعاد. وفي عام 2022، احتلت إثيوبيا المرتبة السادسة والسبعين بعد المائة بين 193 بلدا في مؤشر التنمية البشرية، محققة درجة قدرها 0.492، في حين سجلت درجة قدرها 0.494 على مؤشر عدم المساواة بين الجنسين مما وضعها في المرتبة الخامسة والعشرين بعد المائة بين 166 بلدا.¹
- 5- وتعرضت المكاسب الإنمائية التي حققتها إثيوبيا للتهديد بسبب الصدمات الأخيرة، بما في ذلك جائحة مرض فيروس كورونا 2019 (كوفيد-19)، والنزاع المسلح بين الحكومة والجبهة الشعبية لتحرير تيغراي الذي استمر عامين (نوفمبر/تشرين الثاني 2020-نوفمبر/تشرين الثاني 2022)، والنزاع الدائر في أمهرة منذ عام 2023 الذي كان لا يزال مستمرا وقت إجراء التقييم، والصدمات المناخية، بما في ذلك الفيضانات والجفاف الشديد في الجنوب والشرق، وغزو الجراد الصحراوي، وتضخم أسعار الأغذية الناجم عن النزاع في أوكرانيا، والانكماش الاقتصادي (انظر الشكل 3 للحصول على لمحة عامة عن الأحداث الخارجية التي أثرت على عمليات البرنامج).
- 6- وبشكل انعدام الأمن والعنف المرتبطان بالتوترات العرقية والأقلية وما يترتب عن ذلك من تحديات في الوصول، عقبات مستمرة أمام الجهود الإنسانية في إثيوبيا، مما يعرقل إيصال المساعدات ويؤثر على أداء المنظمات الإنسانية (انظر الشكل 1). وكانت القيود المفروضة على سبل الوصول شديدة بوجه خاص خلال النزاع في تيغراي، حيث انقطعت الاتصالات والخدمات المصرفية والخدمات الأساسية لفترات طويلة، مما عرّض سلامة العاملين في مجال الاستجابة الإنسانية للخطر وخضعت حركة العاملين في المجال الإنساني والبضائع لرقابة صارمة.²

¹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. 2022. مؤشر عدم المساواة بين الجنسين. (اطّلع عليه في 2024/4/22).

² مشروع تقييم القدرات. 2022. إثيوبيا - شمال إثيوبيا: عامان على الأزمة. تقرير مواضيعي.

الشكل 1: وصول المساعدات الإنسانية في إثيوبيا اعتباراً من مارس/آذار 2024



7- وفي مارس/آذار 2023، كشف البرنامج ووكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة عن أدلة على تحريف مسار المعونة الغذائية. وغُلقت المساعدات الغذائية العامة في يونيو/حزيران 2023 إلى حين تعزيز التدابير الكفيلة بتوزيعها بفعالية وإجراء التحقيقات.³ وأطلق البرنامج مشروع ضمان لمعالجة العوامل التي سمحت بتحريف مسار المساعدات. وشملت التدابير تغييرات في آليات الاستهداف والرصد والرقابة وتقليصاً كبيراً في دور الحكومة في مجالي الاستهداف والتنفيذ. وفي أكتوبر/تشرين الأول 2023، خُصص البرنامج إلى أن تدابير الضمان الجديدة تؤدي وظيفتها على نحو ملائم وأن الظروف تسمح باستئناف تقديم المساعدات الغذائية.

الخطط الاستراتيجية القطرية

8- تشابهت الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة والخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا من حيث الهيكل المستخدم، ولكن الخطة الاستراتيجية القطرية شملت بعض التغييرات في الحصائل الاستراتيجية والأنشطة فضلاً عن إضافة أنشطة جديدة في إطار الحصيلة الاستراتيجية 5 (انظر الشكل 2).

³ لم يتم تأكيد مدى تحريف المسار.

الشكل 2: لمحة عامة عن الخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا في الفترة من يوليو/تموز 2020 إلى يونيو/حزيران 2025

الخصيلة الاستراتيجية 1: تمكّن السكان المتضررين من الصدمات في المناطق المستهدفة، واللاجئين في المخيمات، من تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذية الأساسية طوال العام.

الخصيلة الاستراتيجية 2: زيادة قدرة الأشخاص الضعفاء الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي في المناطق المستهدفة على الصمود أمام الصدمات بحلول عام 2025.

الخصيلة الاستراتيجية 3: تحسّن استهلاك الأطعمة العالية الجودة والغنية بالمغذيات التي توفر الوقاية من جميع أشكال سوء التغذية لدى المجموعات السكانية الضعيفة تغذويًا في المناطق المستهدفة حتى يونيو/حزيران 2025.

الخصيلة الاستراتيجية 4: استفادة المؤسسات الحكومية الاتحادية والإقليمية، وكيانات القطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية المحلية من تعزيز القدرات في مجالات نظم الإنذار المبكر، والاستعداد لحالات الطوارئ، وتصميم برامج شبكات الأمان، وتنفيذها، وإدارة سلسلة الإمداد، حتى يونيو/حزيران 2025.

الخصيلة الاستراتيجية 5: تمكّن الشركاء الحكوميين والإنسانيين والإيمانيين في إثيوبيا من الحصول على خدمات لوجستية تتسم بالفعالية والكفاءة من حيث التكلفة والاستفادة منها، بما في ذلك النقل الجوي، ومنصات التنسيق المشتركة، وسلاسل إمداد السلع المحسنة، حتى يونيو/حزيران 2025.

النشاط 1: تقديم مساعدة غذائية عينية وقائمة على النقد غير مشروطة ومراعية للتغذية للسكان المتضررين من الأزمات والمستفيدين العائدين في برنامج شبكات الأمان الإنتاجية.

النشاط 4: توفير وجبات يومية آمنة ومغذية وموثوقة لأطفال المدارس الابتدائية، ودعم وزارتي التعليم والزراعة، والمكاتب التابعة لهما من أجل التوسع في برامج التغذية المدرسية المراعية للتغذية.

النشاط 2: دعم العلاج والوقاية من سوء التغذية الحاد بين الأطفال المتضررين من الأزمات الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و59 شهرًا والحوامل والمرضعات من النساء والبنات.

النشاط 5: توفير الحماية الاجتماعية المراعية للتغذية، وخدمات إدارة المخاطر المناخية، ودعم تعزيز القدرات لدى المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة، والرعاة، واللاجئين، والعائدين الأكثر عرضة للصدات المناخية.

النشاط 3: تقديم مساعدة غذائية عينية وقائمة على النقد غير مشروطة ومراعية للتغذية، وتوفير التغذية المدرسية، ودعم التغذية لللاجئين.

النشاط 7: تقديم خدمات استشارية وتقنية إلى الحكومة الاتحادية والإقليمية والقطاع الخاص لتعزيز منصات إيصال المساعدة الغذائية والنظم الوطنية والإقليمية، بما في ذلك إدارة برنامج شبكات الأمان الاجتماعية، ونظم الإنذار المبكر والاستعداد لحالات الطوارئ، وحلول سلاسل الإمداد وإدارتها.

النشاط 6: توفير التحويلات الغذائية القائمة على النقد للحوامل والمرضعات من النساء والبنات، ولأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و23 شهرًا، ورسائل التغيير السلوكي والاجتماعي الموجهة إلى المجتمعات المحلية، وتدريب العاملين في مجال التوعية، وتعزيز قدرات القطاع الخاص والحكومة كمساهمة في الجهود الوطنية والإقليمية لخفض معدلات التقرم، والوقاية من جميع أشكال سوء التغذية.

النشاط 8: تقديم خدمات الطيران والنقل الجوي للجهات الحكومية والإنسانية.

النشاط 9: تقديم خدمات سلسلة الإمداد والخدمات الهندسية للشركاء الحكوميين والإنسانيين.

النشاط 10: تقديم خدمات التنسيق واللوجستيات لمجتمع العمل الإنساني من خلال مجموعة اللوجستيات.

النشاط 11: تقديم خدمات شراء الأغذية عند الطلب للشركاء الحكوميين والشركاء في مجال العمل الإنساني.

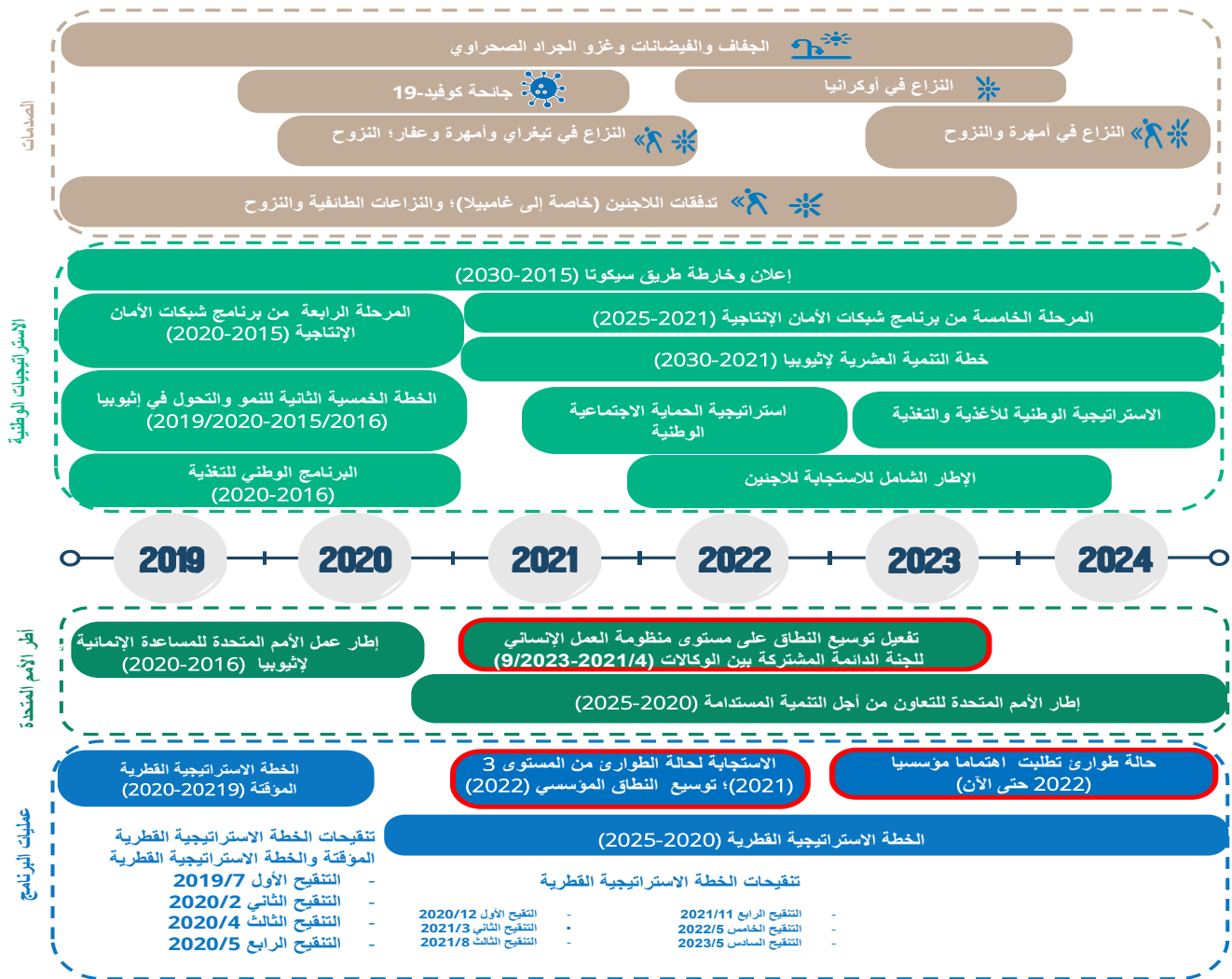
النشاط 12: توفير خدمات التنسيق وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للشركاء في مجال العمل الإنساني من خلال مجموعة الاتصالات في حالات الطوارئ.

المصدر: خط الرؤية للخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا

9- نشب نزاع واسع النطاق في تيغراي في نوفمبر/تشرين الثاني 2020، مما أدى إلى زيادة سريعة في الحاجة إلى المساعدات الطارئة. وقام البرنامج في 25 مارس/آذار 2021 بتنفيذ استجابة لحالة طوارئ مؤسسية من المستوى الثالث في المنطقة⁴. واتسع نطاق الاستجابة لاحقًا ويات يشمل شمال إثيوبيا ثم البلد بأسره في ظل اتساع رقعة النزاع وزيادة انعدام الأمن الغذائي في أنحاء أخرى من البلد بسبب الجفاف. وفي مارس/آذار 2022، أعيد تصنيف حالة الطوارئ المؤسسية كحالة طوارئ تستدعي "اهتمامًا مؤسسيًا"، وظلت هذه الحالة قائمة حتى ديسمبر/كانون الأول 2024 (انظر الشكل 3).

⁴ أعيد تصنيفها كحالة طوارئ تتطلب استجابة مؤسسية موسعة في ضوء تحديث بروتوكول البرنامج لتفعيل حالة الطوارئ في مطلع عام 2022.

الشكل 3: السياق القطري ولمحة عامة عن عمليات البرنامج في الفترة 2019-2024

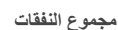


- 10- بلغت ميزانية الخطة القائمة على الاحتياجات الأصلية الخاصة بالخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة 871.3 مليون دولار أمريكي، وتُفتح هذه الميزانية بالزيادة أربع مرات، فبلغت 992.4 مليون دولار أمريكي. وبلغت الموارد المخصصة 57 في المائة من الخطة القائمة على الاحتياجات المعدلة وأنفقت بالكامل تقريبا. وبلغت ميزانية الخطة القائمة على الاحتياجات الأصلية الخاصة بالخطة الاستراتيجية القطرية 2.59 مليار دولار أمريكي، نقت بالزيادة بحلول مايو/أيار 2023 لتصل إلى 6.98 مليار دولار أمريكي. وبحلول ديسمبر/كانون الأول 2023، بلغت الموارد التراكمية المخصصة 57 في المائة من ميزانية الفترة 2020-2023 (أي 5.05 مليار دولار أمريكي)، بينما بلغت النفقات 90 في المائة من الموارد المخصصة (الشكل 4).
- 11- وكانت الولايات المتحدة الأمريكية أكبر جهة مانحة لكل من الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة والخطة الاستراتيجية القطرية، وبفارق كبير، إذ ساهمت بنسبة 30 في المائة من الأموال، وإن كان من المهم الإشارة إلى أن قاعدة المانحين للخطة الاستراتيجية القطرية كانت أوسع بكثير من قاعدة المانحين للخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة.

ميزانية الحصائل الاستراتيجية كنسبة مئوية من
ميزانية الخطة القائمة على الاحتياجات
بعد التنقيح السادس للميزانية**
(مايو/أيار 2023)



6.98 مليار دولار أمريكي التتبع الأخير لميزانية الخطة القائمة على الاحتياجات 2.59 مليار دولار أمريكي



2.62 مليار دولار أمريكي
90 في المائة



* النفقات حسب الحصيلة الاستراتيجية مقابل
مجموع النفقات

1.74 مليار دولار أمريكي (67 في المائة)
72.85 مليون دولار أمريكي (3 في المائة)
18.52 مليون دولار أمريكي (1 في المائة)
34.69 مليون دولار أمريكي (1 في المائة)
525.90 مليون دولار أمريكي (20 في المائة)

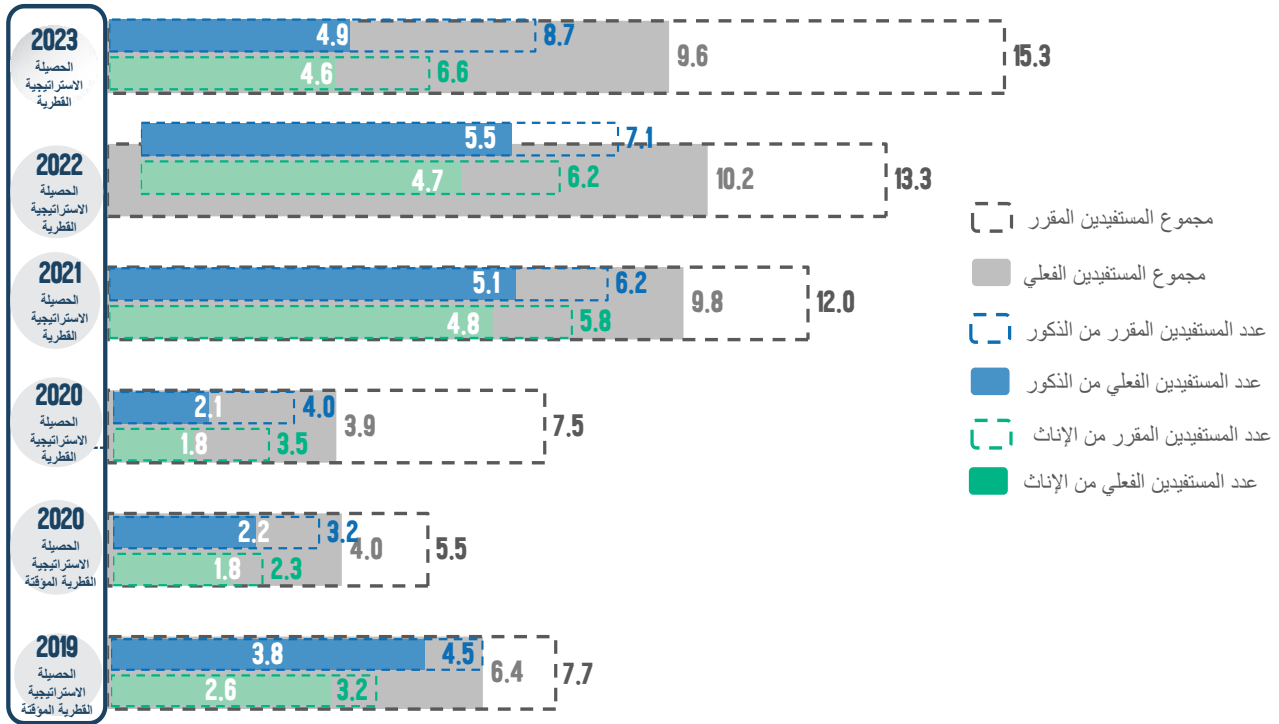
مجموع الموارد المخصصة حسب الحصيلة الاستراتيجية

*تمت تقييد ميزانية الخطة القلمية على الاحتياجات الخاصة بخطة الاستراتيجية القطرية ضمن التوقيع الملتزم لبرنامج الإنعاش 2024، ودرج المبلغ في هذا التحليل خارج نطاق هذا التقييم. لا تبلغ النفقة الموزعة للموارد المخصصة حسب الحصيلة الاستراتيجية 100 في المائة بسبب تخصيص الموارد أيضاً لأراض أخرى غير الحصائل الاستراتيجية.

تعكس الميزانية الموزعة للموارد المخصصة للمبلغ عن في الخطة السنوية القائمة على الاحتياجات الخاصة بخطة الاستراتيجية القطرية، ولا تبلغ 5.05 مليار دولار أمريكي حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2024. 9.98 مليار دولار أمريكي والمردف للسداد على التوقيع السنوية الاستراتيجية القطرية.

المصادر: التفتيح السادس للخطة الاستراتيجية القطرية لإثيوبيا (2020-2025) واللحة العامة عن موارد ميزانية الحافظة القطرية

الشكل 5: الأعداد الفعلية مقابل الأعداد المقررة للمستفيدين المباشرين بحسب الجنس، 2019-2023 (الأرقام بالملايين)



المصدر: التقارير القطرية السنوية الصادرة عن المكتب القطري للبرنامج في إثيوبيا للفترة 2019-2023.

ملخص النتائج والاستنتاجات الرئيسية

12- يعرض القسم التالي ملخصاً للنتائج والاستنتاجات الرئيسية المنبثقة عن التقييم.

الملاءمة

كانت مجالات العمل التي يدعمها البرنامج - الإغاثة المستمرة للأشخاص المتضررين من النزاع، والتغذية، والوجبات المدرسية، والقدرة على الصمود، وسبل كسب العيش - ملائمة إلى حد كبير ومستندة بقوة إلى الأدلة المتعلقة بالاحتياجات. ومع ذلك، كانت هناك استثناءات من ذلك: فقد كانت تقديرات أعداد السكان المحتاجين إلى المساعدات المقدمة في إطار الاستجابة للأزمات محل خلاف، خاصة خلال الأزمة في شمال إثيوبيا، ولم تُراع الفجوات في القدرات الحكومية بشكل كاف عند تصميم أنشطة تعزيز القدرات.

13- استندت الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة والخطة الاستراتيجية القطرية إلى الأدلة المتعلقة بالأمن الغذائي والوجبات المدرسية والتغذية والزراعة، وكان الاستهداف الجغرافي الرفيع المستوى في ما يتعلق بالدعم متماشياً مع مستويات انعدام الأمن الغذائي التي جرى تقييمها. وعلى الرغم من تحقيق بعض التقدم، استمر انعدام الأمن الغذائي المزمن وسوء التغذية، ولا سيما في المناطق الريفية. وبناء على ذلك، ركزت الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة والخطة الاستراتيجية القطرية على بعض الفئات السكانية الأكثر ضعفاً في البلد، مثل النساء، والأطفال، والنازحين داخلياً، واللاجئين.

14- وكانت جودة البيانات المستخدمة لتقدير الاحتياجات الإنسانية محدودة بسبب القيود المفروضة على الوصول، وتقديرات المحاصيل وأرقام السكان غير المحدثة، وارتفاع معدلات النزوح الداخلي وتقلبها؛ مما أثار ذلك جدلاً بين أصحاب المصلحة حول دقة التقديرات.

15- وباستثناء الدعم المقدم إلى البرنامج الوطني لشبكات الأمان الإنتاجية، تُؤدّ أنشطة تعزيز القدرات بناءً على الطلب بدلاً من أن تستند إلى تقييم شامل للقدرات.

القدرة على التكيف والاستعداد

على الرغم من أن التحول في التركيز الجغرافي من جنوب إثيوبيا إلى شمالها وتوسيع نطاق الاستجابة لحالة الطوارئ أظهر مرونة البرنامج في الاستجابة للاحتياجات المتغيرة، لم يكن الاستعداد لحالات الطوارئ كافياً ولم توفر الخطة الاستراتيجية القطرية إلا توجيهها استراتيجياً محدوداً لهذا التحول.

16- كان تركيز مساعدات الإغاثة في البداية على المنطقة الصومالية المعرضة لفترات جفاف حاد وشرق أروميا التي تستضيف عدداً كبيراً من النازحين داخلياً مناسباً، كما أن توسيع نطاق الاستجابة الطارئة في الشمال في ظل استمرار العمليات في الجنوب، ولا سيما في المنطقة الصومالية، قد أظهر وجود المرونة اللازمة.

17- وعلى الرغم من أن البرنامج كان مستعداً إلى حد كبير للاستجابة للآزمات الإنسانية المتتالية والمتفاقمة عند وقوعها، فإن مستوى ملائمة الخطة الاستراتيجية القطرية التي انصب تركيزها الاستراتيجي على التحول من العمل الإنساني إلى العمل الإنمائي تراجع عندما نشب النزاع، واضطر البرنامج إلى المشاركة في استجابة إنسانية واسعة النطاق، لم توفر لها الخطة الاستراتيجية القطرية سوى توجيه محدود.

18- وفي الفترة الممتدة بين نشوب القتال في مطلع نوفمبر/تشرين الثاني 2020 وطلب الحكومة من البرنامج الاستجابة في مارس/آذار 2021، لم يكن المكتب القطري سباقاً بالقدر المطلوب إلى توقع الحاجة إلى الاستجابة للآزمة، ولم تبذل جهود كافية للتخضير لتوسيع نطاق الاستجابة في نهاية المطاف قبل تفعيل حالة الطوارئ المؤسسية.

التوجه الاستراتيجي

شكل طموح الخطة الاستراتيجية القطرية والخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة للحد من الحاجة إلى المساعدات الإنسانية من خلال تعزيز نظم غذائية مستدامة باستخدام برمجة تعزز القدرة على الصمود وسبل سب العيش، استجابة سليمة استراتيجياً للاحتياجات المتوقعة في المستقبل وكان متماشياً مع رؤية الحكومة بشأن تحقيق تنمية قوية في إثيوبيا. غير أن هذا التحول المتوقع في التركيز أعاقته فجوات في القدرات التقنية والتخطيط التشغيلي للمكتب القطري، والافتراضات المفرطة في التفاؤل التي استندت إليها الخطة الاستراتيجية القطرية، خاصة في ما يتعلق بالاستقرار السياسي واستقرار الاقتصاد الكلي، والتكامل المحدود بين أنشطة الإغاثة والقدرة على الصمود. وأدى تباين وجهات النظر بين البرنامج والشركاء المانحين في ما يتعلق بالمزايا النسبية للبرنامج إلى عدم مواءمة التمويل بصورة كاملة مع نهج "المسار المزدوج" الذي يجمع بين العمل الإنساني والإنمائي.

19- سعى البرنامج إلى دعم الأهداف الإنمائية الطموحة للحكومة والاستجابة في الوقت نفسه للاحتياجات الإنسانية الملحة والمزمنة والتعرض للصدمات. وهدفت استراتيجيته إلى ربط المساعدات الإنسانية القصيرة الأجل ("إنقاذ الأرواح") بتدخلات مستدامة طويلة الأجل تركز على الحماية الاجتماعية، والتغذية المدرسية بالمنتجات المحلية، وتنويع سبل كسب العيش، وإنتاج الأغذية على مستوى الأسرة والمجتمع المحلي ("تغيير الحياة").

20- وكانت الاستراتيجية مناسبة في ذلك الوقت، نظراً لسجل إثيوبيا في تحقيق نمو اقتصادي قوي وتقديم إنمائي واعد. ومع ذلك، كان هناك إفراط في التفاؤل لناعية الافتراضات الرئيسية التي استندت إليها الخطة الاستراتيجية القطرية بشأن مسائل مثل الاستقرار الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، والقدرة المالية للحكومة على الحفاظ على نظام حماية اجتماعية واسع النطاق، وكفاية نظم الاستهداف والرصد.

21- وشكلت التدخلات التي تركز على تنويع سبل كسب العيش، والنظم الغذائية، وتغير المناخ، والشمول المالي خطوة أساسية نحو تحويل تركيز البرنامج من العمليات الإنسانية إلى القدرة على الصمود. وفي حين أن هذه الأنشطة قد أحدثت أثراً إيجابياً على المستوى المحلي، فإن البرنامج لم يتمكن من تحقيق طموحه في توسيع نطاق التغطية الجغرافية لأنشطة القدرة على الصمود، ودعم توسيع نطاقها، وتحويل أكثر من مليون مستفيد من الإغاثة إلى دعم القدرة على الصمود، على الرغم من زيادة التمويل ووضوح الأهداف الاستراتيجية.

22- وشملت التحديات فجوات في القدرات التقنية بين موظفي البرنامج والشركاء المتعاونين، وقصر مدة اتفاقات الشراكة، وعدم كفاية المشاركة الاستراتيجية مع الشركاء المتعاونين. ولم تكن الروابط بين استهداف الأشخاص في عمليات الإغاثة والاستهداف في مبادرات القدرة على الصمود كافية لضمان تحقيق انتقال منهجي من الإغاثة إلى دعم الاعتماد على الذات.

23- وتتباين التصورات بشأن الميزة النسبية للبرنامج بين المنظمة وشركائها المانحين. ففي حين يقدم البرنامج نفسه في الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة على أنه " يغطي المجالين الإنساني والإنمائي على حد سواء"، لا يزال الشركاء يرون أن قوته تكمن أساساً في تقديم المساعدات الإنسانية والاستجابة للأزمات. وقد أدت محدودية قدرة البرنامج على إثبات النتائج الإنمائية إلى تراجع عن مستويات التمويل المتوقعة وإبطاء التقدم نحو تحقيق هدفه المتمثل في تعزيز تركيزه الإنمائي. ونتيجة لذلك، لم يتمكن البرنامج حتى الآن من ترسيخ مكانته كشريك مفضل في تدخلات التعافي والحد من المخاطر وبناء القدرة على الصمود.

المبادئ الإنسانية

واجه البرنامج في إثيوبيا معضلات أخلاقية حادة. فقد كانت شراكته التشغيلية الطويلة الأمد مع الحكومة واعتماده على النظم الحكومية في إيصال مساعدات الإغاثة متوائمة بصورة جيدة مع هدفه المتمثل في تعزيز قدرات الاستعداد والاستجابة الوطنية لحالات الطوارئ، إلا أن ذلك عرّض البرنامج لخطر الإخلال بالمبادئ الإنسانية. وواجه البرنامج قيوداً ناجمة عن قدرات الحكومة المحدودة، ولا سيما على المستوى المحلي، مما صعب عليه ضمان وصول المساعدات إلى من هم في أمس الحاجة إليها من دون تمييز.

24- لقد ترتب عن الشراكة التشغيلية الوثيقة وترتيبات التنفيذ الخاصة بمساعدات الإغاثة، إلى جانب عمليات استهداف المستفيدين والتسجيل والتوزيع التي تديرها الحكومة، خفض تكاليف التنفيذ وتعزيز تنسيق العمليات. غير أن ذلك عرّض الاستقلال التشغيلي للخطر ولم يوفر للبرنامج ضمانات كافية بوصول الأغذية إلى الفئات الأكثر ضعفاً من دون تمييز، على الرغم من الجهود المبذولة لتعزيز قدرات الحكومة. وقد أدى ذلك إلى وضع التزام البرنامج بمبدأ الحياد على المحك.

25- وبالنظر إلى أن الحكومة الاتحادية كانت أحد أطراف النزاع في تيغراي، فإن علاقة البرنامج الوثيقة معها، إلى جانب ما اعتُبر تقاعساً من جانبها ومن جانب الجهات الفاعلة الإنسانية الأخرى عن الدعوة إلى رفع القيود المفروضة على الوصول في الشمال، أدى إلى خطر النظر إلى البرنامج على أنه منحاز إلى الحكومة الاتحادية، مما قد يضر بحياده المتصور.

26- وبعد اكتشاف تحريف مسار المعونة الغذائية، واجه البرنامج ضغوطاً لتعليق جميع مساعدات الإغاثة ووقف عمليات التوزيع بينما كانت التحقيقات جارية وآليات الرقابة قيد الاستعراض؛ وتعارض ذلك مع مبدأ الإنسانية. ولا تزال هناك شكوك حول ما إذا كان البرنامج قد بذل جهوداً كافية لإيجاد سبل لمواصلة توزيع المساعدات، رغم الإقرار بأن ذلك لم يكن مهمة سهلة، نظراً لاعتماده على عدد قليل من الجهات المانحة الكبيرة في تقديم مساعدات الإغاثة، وتخصيص قدر كبير من المساهمات، والشواغل بشأن استخدام التمويل المرن.

الفعالية والتغطية

على الرغم من محدودية البيانات الجيدة المتاحة، قدّم البرنامج مستوى غير مسبوق من المساعدات للأشخاص المتضررين من الأزمة، بمن فيهم اللاجئين، وساعدهم على تلبية الاحتياجات الغذائية والتغذية الأساسية. ولتحقيق ذلك، أدار البرنامج توسعاً هائلاً في عملياته في شمال البلد في إطار استجابته المؤسسية الموسعة وقدم خدمات رئيسية إلى المجتمع الإنساني والحكومة. وفي مواجهة عدم كفاية الموارد المخصصة للمساعدات الغذائية العامة، فضل البرنامج الوصول إلى عدد أكبر من المحتاجين على توفير حصص غذائية كاملة، مما قلل من مكاسب الأمن الغذائي والتغذوي في وقت انخفضت فيه تغطية المساعدات الغذائية. وكان لتعليق مساعدات الإغاثة في الفترة بين يونيو/حزيران وأكتوبر/تشرين الأول 2023 آثار سلبية ملحوظة على الأمن الغذائي. وساهمت تدخلات الوجبات المدرسية والتدخلات التغذوية في مجالي الاستجابة للأزمات والقدرة على الصمود على حد سواء، في حين أن تنفيذ مبادرات القدرة على الصمود لم يرق إلى مستوى الطموحات ولم توثق النتائج بصورة جيدة.

27- سُجّلت زيادة كبيرة في عدد الأشخاص المحتاجين إلى المساعدات الإنسانية في إثيوبيا في عام 2021. واستجابة لذلك، وسّع البرنامج نطاق مساعداته للسكان المتضررين من الأزمة في إطار الحصيصة الاستراتيجية 1 لتصل إلى 6.3 مليون شخص، مضيقاً تيغراي وكذلك أمهرة و عفار إلى المناطق التي ركز عليها، في حين قلص المساعدات في أروميا بسبب الموارد

المحدودة. وفي الوقت نفسه، واصل البرنامج تقديم المساعدات بكميات كبيرة في مناطق أخرى، ولا سيما في المنطقة الصومالية.

28- وأفاد المتضررون من الصدمات، بمن فيهم اللاجئين، بأنهم تمكنوا بفضل المساعدات الغذائية من تلبية احتياجاتهم الغذائية والتغذية الأساسية. ومع ذلك، أدت التخفيضات في الحصص الغذائية التي أدخلت للحفاظ على مستويات التغطية في ظل نقص التمويل إلى دفع المستفيدين في كثير من الأحيان إلى تبني استراتيجيات التكيف السلبية، مثل إخراج الأطفال من المدارس وإرسالهم إلى العمل أو تكميل الإنتاج المنزلي؛ وتكبد مستويات عالية من الديون؛ والتسول. ومن المحتمل أن يكون انخفاض الحصص وانقطاع المساعدات والتأخير في إيصالها، ولا سيما نتيجة للنزاع في تيغراي والقيود الشديدة المفروضة على وصول المساعدات الإنسانية، سببا في استمرار عدم تحقيق المستويات المستهدفة لدرجات الاستهلاك الغذائي.

29- وأدى تضخم أسعار الأغذية والنزاع في الشمال ومؤشرات التدهور التغذوي بسبب الجفاف الشديد الذي طال أمده في جنوب إثيوبيا وجنوبها الشرقي إلى زيادة الأعداد المقررة للمستفيدين بثلاثة أضعاف في الفترة بين عامي 2019 و2023. ورغم أن التمويل المتاح للمساعدات التغذوية الموجهة للاستجابة للآزمات زاد بأكثر من الضعف في الفترة بين عامي 2019 و2022، مما مكّن البرنامج من الوصول إلى 3.3 مليون امرأة وطفل، لم يكن التمويل كافيا لتوفير تغطية كاملة للاحتياجات المتزايدة. واستمرت الاحتياجات التغذوية في الزيادة في عام 2023، لكن انخفاض التمويل دفع البرنامج إلى خفض عدد المستفيدين من المساعدات والانسحاب من بعض المقاطعات، مما أدى إلى انخفاض تغطية الأشخاص المحتاجين إلى علاج سوء التغذية بنسبة 35 في المائة ووقف أنشطة الوقاية من سوء التغذية. وكان كل من الوقاية من سوء التغذية الحاد المعتدل وعلاجه في مخيمات اللاجئين فعالا بصورة عامة، حيث كانت التغطية جيدة والعلاج فعالا.

30- وفي إطار **الحصيلة الاستراتيجية 2**، أدت برامج التغذية المدرسية دورا مهما كشبكات أمان في المناطق المتأثرة بالنزاع والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي، ولكنها تأثرت بنقص التمويل وإغلاق المدارس بسبب جائحة كوفيد-19. وتبين أن التوقف لمدة خمسة أشهر عن تقديم مساعدات الإغاثة والمساعدات المقدمة في إطار التغذية المدرسية أدى إلى زيادة خطر سوء التغذية وانخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس وزيادة معدلات التسرب من المدارس.

31- ولم يتمكن البرنامج منذ عام 2019 من الوصول إلى العدد المقرر للأشخاص المشمولين بتدخلات بناء القدرة على الصمود ولم يعد تنفيذ أنشطة القدرة على الصمود إلى مستويات ما قبل الجائحة. وتشمل أسباب ذلك تقليص الأنشطة بسبب جائحة كوفيد-19 وتحول الاهتمام نحو النزاع في شمال إثيوبيا. وأدت هذه الأحداث إلى تعطيل عمليات التنفيذ، مثل الإعداد والتعاقد والشراء، وتأخير انضمام الشركاء المتعاونين إلى التنفيذ. وفي حين أن الأشخاص الذين تلقوا المساعدات أبلغوا عن آثار كانت في أغلبها إيجابية، فإن عدم كفاية مؤشرات الحصائل وعدم قياسها بطريقة متسقة، وعدم الوضوح في تحديد الأهداف يعني أن نتائج تدخلات بناء القدرة على الصمود لم توثق بصورة جيدة. وتستثنى من ذلك مبادرة الصمود الريفي التي أظهر أحد التقييمات أنها أسفرت عن تحسن كبير في تنوع الأنماط الغذائية للأسر المشاركة التي كانت أيضا أقل اعتمادا على استراتيجيات التكيف السلبية مقارنة بالأسر غير المشاركة.

32- ومن خلال العمليات في إطار **الحصيلة الاستراتيجية 3**، وسّع البرنامج نطاق توزيع قسائم الأغذية الطازجة من أمهرة إلى عفار والمنطقة الصومالية. وساهمت القسائم في زيادة نسبة الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و23 شهرا ممن يحصلون على أنماط غذائية مقبولة، كما أفادت التقارير بأنها عززت إنتاج الأغذية الطازجة في المناطق المستهدفة. غير أن ضعف موثوقية شبكة الهاتف، وانخفاض قيمة القسائم وقصر مدتها، ودور برنامج القسائم المحدود في تكميل البرنامج الوطني لشبكات الأمان أدى في كثير من الأحيان إلى تأخر التحويلات وعدم كفايتها لتلبية الاحتياجات بصورة كاملة.

33- وكانت جهود البرنامج في تعزيز القدرات في إطار **الحصيلة الاستراتيجية 4** متوائمة مع أولويات الحكومة، ولكن أعاقها عدم وجود أهداف واضحة واستراتيجية شاملة. وكان تعزيز القدرات لبرنامج شبكات الأمان الإنتاجية ثابتا، ولكن فعاليته تأثرت بخفض التمويل. وساهم تعزيز قدرات سلسلة الإمداد والدعم التقني من خلال الخبراء المنتدبين في تحسين تخطيط وتنفيذ تقديم المساعدات الغذائية. وعلى الرغم من عدم وضوح مدى مساهمة الجهود المبذولة في إضفاء الطابع المؤسسي، فقد دعم البرنامج استعراض خطط العمل الاستباقية الإقليمية لمواجهة الجفاف والفيضانات ووضعها في صيغتها النهائية.

34- وعززت الخدمات الرئيسية التي قدمها البرنامج في إطار **الحصيلة الاستراتيجية 5** في ظروف صعبة ومتقلبة في كثير من الأحيان، قدرته على توسيع نطاق استجابته في الشمال. وشملت هذه الخدمات النقل الجوي الموثوق، والدعم الفعّال من خلال مجموعة اللوجستيات، وخدمات شراء الأغذية عند الطلب للحكومة، وخدمات الاتصالات في حالات الطوارئ في تيغراي، مما دعم إيصال المساعدات الإنسانية من البرنامج وشركائه، بما في ذلك الحكومة.

حسن التوقيت

تأثرت فعالية المساعدات بالتأخيرات المتكررة، ولم تنجح جهود البرنامج للحد منها إلا جزئياً

35- تأثرت جميع الأنشطة بالتأخيرات المتكررة في إيصال المساعدات بسبب القيود المفروضة على الوصول، والظروف الأمنية المتقلبة، والتعقيدات الإدارية، والمساحة الجغرافية الشاسعة لإثيوبيا، وتأخر استلام المساهمات. وواجه الشركاء تأخيرات في إبرام الاتفاقات على المستوى الميداني، مما أثر على التنفيذ. واستخدم البرنامج الآليات الداخلية للتمويل بالسلف للحد من التأخيرات التي نجمت عن تأخر تأكيد المساهمات، ولكن ذلك لم يخفف تماماً من العواقب السلبية على المحتاجين؛ وساهم ذلك من جانبه في فقدان الثقة في المجتمع الإنساني.

التحول في الطرائق

على الرغم من تحقيق بعض النجاح، فإن التحول المنشود في إطار **الخطة الاستراتيجية القطرية من المعونة الغذائية العينية إلى المساعدات القائمة على النقد** حيثما أمكن لم يتحقق إلى حد كبير، لأن البرنامج لم يقدّر المدة الزمنية المطلوبة لهذا الانتقال حقّ قدرها. وفي حين أن المبادرات التجريبية كانت واعدة، تسببت القيود الخارجية والداخلية وارتفاع مستويات التبرعات العينية إلى تأخير التحول المنشود. ونتيجة لذلك، لم يتمكن البرنامج من جني الفوائد المحتملة للمساعدات القائمة على النقد في المواقع حيث كانت الظروف تسمح باستخدامها.

36- لم يتمكن البرنامج من توسيع نطاق المساعدات القائمة على النقد على النحو المتوخى في الخطة الاستراتيجية القطرية، إذ قلما وصلت نسبة المستفيدين من هذه المساعدات إلى أكثر من 20 في المائة من العدد المستهدف، وبقيت في كثير من الأحيان أقل من 10 في المائة. وفي حين أعربت جهات مانحة كثيرة، بما فيها أكبر الجهات المانحة، عن دعمها العام للتحول نحو المساعدات النقدية ومولت الطرائق القائمة على النقد التي تنفذها منظمات أخرى، فقد فضلت دعم البرنامج من خلال التبرعات العينية.

37- وفي ظل التحديات اللوجستية وظروف الوصول الصعبة التي ووجهت في كثير من الأحيان، لم يتمكن البرنامج من تقديم مساعدات قائمة على النقد في الأماكن حيث كانت الظروف تسمح باستخدام تلك المساعدات، مما أدى إلى فقدان مكاسب محتملة من حيث كفاءة التكلفة وفعاليتها.

38- ولم تستند الأهداف الطموحة لطريقة التحويلات في الخطة الاستراتيجية القطرية إلى دراسة جدوى، ولم يكن لدى المكتب القطري، الذي اعتاد منذ فترة طويلة تقديم المساعدات العينية، خبرة كبيرة في مجال المساعدات القائمة على النقد. كما أعاق تعطل عمل البرنامج وشركائه بسبب جائحة كوفيد-19 إحداث أي تغيير في طريقة التحويلات. وبالإضافة إلى ذلك، واجه البرنامج بعض المقاومة من المستفيدين تجاه المساعدات القائمة على النقد لأن المبالغ النقدية المقدمة كانت أقل من قيمة إعادة بيع الأغذية المستلمة عينا.

المساواة بين الجنسين

حقق البرنامج تقدماً في تنفيذ استراتيجيته بشأن المساواة بين الجنسين، وتحققت درجة جيدة من مراعاة الفوارق بين الجنسين في أنشطة البرنامج. ولم يتضح بعد التغيير المفضي إلى نهج تحويلية إزاء الشمول الاجتماعي وتمكين المرأة، الذي يتطلب تغييرات في هياكل السلطة، ولا تزال هناك فجوات في التنفيذ على مستوى المجتمع المحلي. وكان تعميم مبادئ الشمول في الأنشطة محدوداً جداً.

39- أحرز تقدم كبير في توفير تعزيز القدرات والتوجيه بشأن تعميم مراعاة المنظور الجنساني للشركاء المتعاونين وموظفي البرنامج، واستهدف عدد من الأنشطة النساء بشكل صريح. وأدمجت التدابير المصممة للحد من العنف الجنساني في أنشطة

الوقاية من سوء التغذية. واستخدمت مبادرة الصمود الريفي⁵ نهجا يهدف إلى إحداث نُهج تحويلية إزاء الشمول الاجتماعي، في حين دعمت مبادرات مثل دعم جمعيات الادخار والقروض في القرى، واستهداف تجار التجزئة من الإناث في إطار طريقة قسائم الأغذية الطازجة تحقيق التمكين الاقتصادي للمرأة. ومع ذلك، لا تزال هناك تحديات في تعميم مراعاة المنظور الجنساني ورصد النتائج المتصلة بالمساواة بين الجنسين على مستوى المجتمع المحلي، ويرجع ذلك أساسا إلى نقص الموظفين والتمويل.

40- وكان الاهتمام بمنظور الإعاقة والشمول أقل انتظاما. ولم يكن منظور الإعاقة يشكل جزءا منهجيا من جهود الرصد، ولكن وردت الإشارة إليه في بيانات التعقيبات المجتمعية وفي استبيانات الرصد بعد التوزيع؛ واستخدم أيضا كمعيار في الاستهداف القائم على الضعف.

المساءلة أمام الأشخاص المتضررين والحماية

عزز البرنامج المساءلة أمام الأشخاص المتضررين وأدخل تحسينات كجزء من مشروع الضمان، ولا سيما في ما يتعلق بآليات التعقيبات المجتمعية. ومع ذلك، لا تزال هناك حاجة إلى تحسين قدرة البرنامج على تحديد مخاطر الحماية والتخفيف من حدتها وتعزيز المساءلة من خلال الإدارة المنهجية للحالات ومتابعتها.

41- إن مخاطر الحماية في المجتمعات المحلية التي يعمل فيها البرنامج عالية.⁶ وبالنظر إلى أن الحماية كانت تُعتبر شاغلا ثانويا، إذ ليس لدى البرنامج ولاية مرتبطة بشكل مباشر بالحماية، فقد كانت التزاماته وميزانيته وموارده البشرية وبرامج التدريب محدودة في هذا المجال. ولم يكن التفاعل المباشر بين المستفيدين والبرنامج كافيا لتحديد مسائل الحماية وتتبعها لأن البرنامج اعتمد في البداية على الآليات الحكومية للاستهداف والتوزيع والرصد للجزء الأكبر من مساعدات الإغاثة.

42- وقد سعى البرنامج في إطار مشروع الضمان التابع له إلى تعزيز إمكانية الوصول إلى آليات التعقيبات المجتمعية من خلال زيادة عدد مشغلي مراكز الاتصال وتحسين بروتوكولات التعامل مع الحالات، ولكن التعقيبات الواردة عبر هذه الآليات لم تسفر بعد عن تغييرات في البرامج. ويمكن تعزيز التفاعل المباشر بين موظفي البرنامج والمستفيدين والمجتمعات المحلية. وهو ما دعا إليه المستفيدون بحد ذاتهم.

إدارة المخاطر

حددت الخطة الاستراتيجية القطرية المخاطر السائدة، ولكن لم تقدر احتمالات وقوعها وآثارها حق قدرها، ولم تكن التدابير المتخذة لمنع وقوعها والتخفيف من حدتها كافية. وأثر اكتشاف تحريف مسار المعونة على مصداقية البرنامج وسمعته. وفي حين أعرب الشركاء عن رضاهم العام عن التدابير المتخذة في إطار مشروع الضمان، لا تزال هناك شواغل قائمة بشأن ارتفاع التكاليف والقدرات المحدودة لدى الشركاء المتعاونين.

43- ساعدت التدابير المتخذة في إطار مشروع الضمان، مثل زيادة تغطية الرصد والاستهداف على مستوى الأسر، في استعادة الثقة من خلال زيادة فعالية الرقابة، ولكن التحول من التنفيذ من خلال الكيانات الحكومية إلى العمل من خلال المنظمات غير الحكومية - التي ترتفع تكاليفها التشغيلية وتزيد فيها متطلبات الرصد والإبلاغ - أدى إلى زيادة شاملة في تكاليف التنفيذ. ولا تزال الشواغل قائمة بشأن ارتفاع تكاليف تدابير الضمان، وهو ما يتجسد في خطط المكتب القطري لتدبير الموارد لعام 2024، والحاجة إلى تعزيز قدرات الشركاء المتعاونين، ولا سيما في مجالي الرصد والحماية. ونُفذت التدخلات الإنسانية بطريقة مراعية لظروف النزاع، ولكن كان هناك افتقار إلى تحليل يهدف إلى دعم نهج يراعي ظروف النزاع، مثل تحليل التسييس المحتمل للمساعدات والجوانب الأخرى لتأثير المساعدات على النزاع.

⁵ ركزت مبادرة الصمود الريفي على توفير إمكانية الوصول إلى التأمين ضد مخاطر المناخ وتحسين إدارة الموارد الطبيعية.

⁶ التقييم الإنساني المشترك بين الوكالات للاستجابة للأزمة في شمال إثيوبيا.

الرصد والتقييم

في ظل تعذر الوصول بسبب النزاع وانعدام الأمن وقيود استخدام أساليب العمل عن بُعد، ظل الرصد والتقييم نقطة ضعف طويلة الأمد للبرنامج في إثيوبيا. وعلى الرغم من زيادة عدد الموظفين وإدخال تحسينات في إطار مشروع الضمان، ولا سيما في رصد العمليات والنواتج، لا يزال رصد التغيرات على مستوى الحصائل يركز بشدة على البيانات الكمية والإبلاغ التنظيمي في نهاية العام، وكان ضعيفا بصورة خاصة في ما يتعلق بتدخلات بناء القدرة على الصمود والأهداف الشاملة. ولا يتم جمع بيانات نوعية كافية وتحليلها لتفسير النتائج البرمجية وإثراء عملية التعلم.

44- تأثرت العمليات في إثيوبيا بصورة مزمنة بضعف الرصد، حيث أشار تقييم الحافظة لعام 2019 وآخر عمليتين من عمليات المراجعة الداخلية في البرنامج إلى مجالات بحاجة إلى تحسين. وشملت مواطن الضعف المحددة التغطية المحدودة للرصد في مواقع التوزيع، وعدم كفاية عمليات التصعيد لضمان اتخاذ إجراءات سريعة بشأن المسائل ذات الأولوية العالية، وضعف الإبلاغ من الشركاء المتعاونين والحكومة، وتحديات إعداد تقارير موثوقة للجهات المانحة بشأن أنشطة بناء القدرة على الصمود.

45- وكان الرصد في جميع المجالات البرمجية (الاستجابة للأزمات وبناء القدرة على الصمود والأسباب الجذرية) منحازا نحو النواتج أكثر منه نحو الحصائل؛ وكان كميا إلى حد كبير، ولم يستكمل بمعلومات نوعية كافية. وكانت قابلية الخطة الاستراتيجية القطرية للتقييم مقيدة بسبب الموثوقية المحدودة لبيانات النواتج المبلغ عنها، وخاصة بيانات المستفيدين والبيانات المتعلقة بتحويلات الأغذية في إطار مساعدات الإغاثة المقدمة من خلال القنوات الحكومية، وعدم كفاية تصنيف البيانات على المستوى الإقليمي، والثغرات في بيانات الحصائل. وأدى التركيز على التقارير السنوية المؤسسية إلى الحد من فائدة الرصد في توجيه التعديلات المتعلقة بتنفيذ البرامج أو إثبات فعالية الأنشطة في مجال القدرة على الصمود وسبل كسب العيش للجهات المانحة.

ملاك الموظفين والترتيبات المؤسسية

في بداية الاستجابة لحالة الطوارئ في شمال إثيوبيا، كانت قدرة الاستجابة لدى البرنامج مستنزفة، إذ على الرغم من أن قدرة الموظفين كانت قوية في مجالي القدرة على الصمود وسبب لكسب العيش، كانت أضعف في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ الناجمة عن النزاع. وعولجت هذه المسألة من خلال الاستعانة بموظفين منتدبين في مهام مؤقتة، غير أن ذلك أدى إلى توترات وارتفاع معدل دوران الموظفين. وأضعفت الشواغل بشأن الأمن الوظيفي في أعقاب تخفيضات الميزانية وتخفيض عدد الموظفين من اندفاع الموظفين للعمل وإنتاجيتهم في المكتب القطري. كما أدى عدم الاستمرارية ومعدل الدوران المرتفع وغير المتوقع في القيادة العليا إلى إعاقة تنفيذ الخطة الاستراتيجية القطرية.

46- تظهر الإنجازات التي تحققت في إطار الخطة الاستراتيجية القطرية والخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة بشكل إيجابي قدرة موظفي البرنامج على العمل في ظروف بالغة الصعوبة. غير أن ضغوط العمل التي واجهها موظفو البرنامج أثناء عملية الاستجابة في شمال إثيوبيا ومذاك، وعقب اكتشاف تحريف مسار المعونة، ومؤخرا بسبب المخاوف بشأن الأمن الوظيفي في أعقاب تخفيض الميزانية وتقليص عدد الموظفين، تركت أثارا سلبية كبيرة على رفاههم واندفاعهم للعمل وإنتاجيتهم. وكان لارتفاع معدل دوران المديرين القطريين أثر سلبي على وضوح التوجه الاستراتيجي والروح المعنوية لدى الموظفين.

47- قام البرنامج ببناء قدرات قوية للموارد البشرية وهياكل الإدارة في مجال "تغيير الحياة" خلال فترة تنفيذ الخطة الاستراتيجية القطرية والخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة، ولكن القدرات في مجال "إنقاذ الأرواح" استنزفت بما وقع عليها من ضغوط بسبب الاستجابة للنزاع في شمال إثيوبيا. ويرجع ذلك إلى مجموعة عوامل تمثلت في حجم الأزمة، وتحديات نقل الموظفين إلى تيغراي، وارتفاع معدل دوران الموظفين بسبب قسوة الظروف، وتفاوت مستويات الخبرة والمعرفة ذات الصلة لدى الموظفين الاحتياطيين وتحديات التنسيق بين المكتب القطري والمنسق في حالات الطوارئ في تيغراي.

التوصيات

استناداً إلى النتائج والاستنتاجات الرئيسية، يقدم التقييم ثلاث توصيات استراتيجية وثلاث توصيات تشغيلية.

التوصية	نوع التوصية وموضوعها	المسؤولية (مكاتب البرنامج والشعب)	الكيانات المساهمة الأخرى (إن وجدت)	الأولوية	الموعد النهائي للإنجاز
التوصية 1: ضمان أن تحدد الخطة الاستراتيجية القطرية المقبلة مجالات عدم اليقين وتعالجها بشكل واضح لضمان بقاء توجهها الاستراتيجي ملانما بمرور الوقت. 1-1 ينبغي للبرنامج عند تصميم الخطة الاستراتيجية القطرية الجديدة أن يعتمد نهج التخطيط القائم على السيناريوهات الذي يشمل تطبيق افتراضات بشأن خط الأساس واتجاهي الهبوط والارتفاع على الظروف الخارجية والداخلية على حد سواء. 1-2 ينبغي أن تشمل الخطة الاستراتيجية القطرية تقييماً أفضل للمخاطر وتدابير واضحة لتجنب هذه المخاطر والتخفيف من حدتها. الأساس المنطقي: لا تعبر الخطة الاستراتيجية القطرية والخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة بصورة كافية عن عدم اليقين؛ وقد حُدثت المخاطر بصورة صحيحة، ولكن تقدير حجمها لم يكن دقيقاً، مما أدى إلى قصور في إدارة المخاطر. ورغم أن البرنامج قام بتكييف الخطة الاستراتيجية القطرية من خلال تنقيحات للميزانية لمراعاة التغييرات في الوضع، لم توفر الخطة سوى توجيه استراتيجي محدود بشأن الاستجابة للنزاع في شمال إثيوبيا.	استراتيجية قصيرة الأجل	إدارة المكتب القطري		عالية	يونيو/حزيران 2025
التوصية 2: مواصلة السعي إلى تحقيق التحول من جدول أعمال "إنقاذ الأرواح" إلى جدول أعمال "تغيير الحياة". 1-2 ينبغي أن يضمن البرنامج استناد استراتيجيته المقبلة لإثيوبيا إلى توقعات واقعية بشأن تدبير الموارد. 2-2 يتعين أن يكون التحول مدعوماً بقدرة أفضل على إثبات النتائج لمختلف فئات المستفيدين وبميزة نسبية مثبتة. 2-3 ستتطلب الأنشطة في مجال القدرة على الصمود وسبل كسب العيش خططا تشغيلية أقوى وتكاملاً أوثق مع أنشطة الإغاثة لتحقيق الحجم والنطاق المطلوبين. الأساس المنطقي: تتسم التدخلات في مجالات التغذية المدرسية والتغذية والقدرة على الصمود وسبل العيش بفعالية كبيرة في ما يتعلق بتعزيز التنمية، لا سيما وأنها تحقق فوائد ملموسة بالنسبة للأفراد في الأجلين المتوسط والطويل، ولكن البرنامج واجه صعوبات في إثبات النتائج وإقناع الجهات المانحة بميزته النسبية وتنفيذ الأنشطة في هذه المجالات على نطاق واسع. وكان جدول أعمال "إنقاذ الأرواح" و جدول أعمال "تغيير الحياة" يمضيان في مسارين منفصلين إلى حد كبير في الخطة الاستراتيجية القطرية الأخيرة، ولم تُستغل فرص التكامل وإزالة صوامع العزلة بصورة كافية.	استراتيجية متوسطة الأجل	إدارة المكتب القطري، وحدات البرامج، والشراكات، والرصد والتقييم		عالية	نهاية عام 2027

التوصية	نوع التوصية وموضوعها	المسؤولية (مكاتب البرنامج والشعب)	الكيانات المساهمة الأخرى (إن وجدت)	الأولوية	الموعد النهائي للإنجاز
التوصية 3: اتخاذ خطوات في مجال المساعدات الإنسانية لضمان وجود بيئة مواتية لتقديم استجابات قائمة على المبادئ للاحتياجات الإنسانية. 1-3 ينبغي أن يعالج البرنامج مسألة اعتماده المفرط على جهة مانحة واحدة. 2-3 ينبغي أن يحافظ البرنامج على استقلاله التشغيلي عن الحكومة بالاستناد إلى المشاركة الاستراتيجية عبر منصات التنسيق ذات الصلة، بما في ذلك الفريق القطري للعمل الإنساني وفريق الأمم المتحدة القطري. وينبغي أن يضع، بالتعاون مع شركائه، خطوطاً حمراء. 3-3 ينبغي أن يواصل البرنامج تحسين جودة البرامج من خلال زيادة تعزيز تنفيذ نهج الحماية والمساءلة أمام الأشخاص المتضررين والنهج القائم على مراعاة المنظور الجنساني، بما في ذلك من خلال تحسين سهولة استخدام آليات التعقيبات وتعزيز إدارة الحالات ومتابعتها. 3-4 ينبغي أن يوثق البرنامج الإنجازات (وأوجه القصور) في مشروع الضمان وأن يقيّمها بدقة، وأن يكفل شفافية التواصل بشأن المخاطر التشغيلية المتبقية. الأساس المنطقي: أدى الاعتماد الكبير على جهة مانحة واحدة والعمل من خلال النظم الحكومية إلى صعوبة الالتزام الكامل بالمبادئ الإنسانية في حالات الأزمات. وعلى الرغم من أن البرنامج عزز استقلاله الاستراتيجي والتشغيلي من خلال مشروع الضمان وعملية الضمان المستمرة، لا يزال أصحاب المصلحة ينظرون إليه باعتباره مجرد وسيط بين جهة مانحة واحدة والحكومة.	استراتيجية متوسطة الأجل	إدارة المكتب القطري، والوحدتان المسؤولتان عن الشراكات والبرامج في المكتب القطري	نائب المديرية التنفيذية والرئيس التنفيذي للعمليات	عالية	نهاية عام 2026
التوصية 4: تحسين القدرة على إثبات النتائج، ولا سيما من حيث زيادة القدرة على الصمود، بما في ذلك "تخريج" المستفيدين من الإغاثة إلى دعم القدرة على الصمود، والتقدم في المجالات الشاملة. 1-4 ينبغي استكمال الرصد الكمي بعمليات رصد وتقييمات نوعية لوضع النتائج في سياقها وشرحها ودعم التعلم. 2-4 ينبغي أن يضمن البرنامج تقديم تقارير عالية الجودة عن النتائج إلى الجهات المانحة وإدارة المكتب القطري وموظفي البرامج في المكتب القطري والمكاتب الميدانية. وفي هذه الحالة الأخيرة، ينبغي أن تتضمن هذه التقارير مستوى كافياً من التفاصيل الجغرافية التي يمكن الاسترشاد به في إجراء تعديلات محلية على البرامج. الأساس المنطقي: على الرغم من بعض التحسينات التي أجريت مؤخراً، ظل الرصد والتقييم موجّهين نحو تعزيز دعم الجهات المانحة للاستجابة لحالات الطوارئ أكثر من كونه أداة لتوجيه التعديلات في تنفيذ الأنشطة أو التغييرات في الاستراتيجية. وكانت إحدى النتائج هي أن الأدلة التي تثبت الفعالية في مجالات مثل القدرة على الصمود وسبل العيش والمجالات الشاملة، مثل مراعاة المنظور الجنساني ومحور العمل الإنساني والتنمية والسلام، لم تترجم إلى تأييد من المانحين لجدول أعمال البرنامج في مجال تغيير الحياة.	تشغيلية متوسطة الأجل	وحدة الرصد والتقييم في المكتب القطري	لا يوجد	عالية	نهاية عام 2026

التوصية	نوع التوصية وموضوعها	المسؤولية (مكاتب البرنامج والشعب)	الكيانات المساهمة الأخرى (إن وجدت)	الأولوية	الموعد النهائي للإنجاز
التوصية 5: التعجيل بالتحويل من المساعدات العينية إلى المساعدات القائمة على النقد حيثما تثبت تحقيق فعالية أكبر من حيث التكلفة. 1-5 ينبغي أن يجري البرنامج تحليلات للجدوى والفعالية المقارنة للتكلفة وأن يحدّثها للاسترشاد بها في دعوة الجهات المانحة وفي خطط التوسع التدريجي في تقديم المساعدات القائمة على النقد. 2-5 ينبغي أن يستند البرنامج في التوسع التدريجي للمساعدات القائمة على النقد إلى خطط تشغيلية واقعية تراعي قدرات المكتب القطري والشركاء. الأساس المنطقي: على الرغم من أن بعض المستفيدين قد يفضلون المساعدات العينية على المبالغ النقدية بسبب عدم قدرتهم على الوصول إلى الأسواق أو النظام المصرفي، يفضل كثيرون المبالغ النقدية عندما تكون بديلاً فعالاً للمساعدات العينية. ويمثل النقد طريقة تحويل أكثر كفاءة لأنه لا يتطلب نقل السلع. وهو يعزز قدرة المستفيدين على التصرف ويحفظ كرامتهم. وقد يقلل أيضاً من مخاطر تحريف مسار المعونة عندما يقترن بتكنولوجيات رقمية ملائمة وتكنولوجيات مناسبة لإدارة الهوية.	تشغيلية متوسطة إلى طويلة الأجل	وحدة البرامج في المكتب القطري	لا يوجد	متوسطة	نهاية عام 2026
التوصية 6: تحسين التخطيط للاحتياجات من الموظفين لضمان المرونة في التوظيف والاستمرارية في التوجه الاستراتيجي. 1-6 ينبغي أن يحافظ البرنامج على الاستقرار في وظائف الإدارة العليا، ولا سيّما أثناء الاستجابة للأزمات، لضمان وضوح توجهه الاستراتيجي وعملية صنع القرار الخاصة به. 2-6 ينبغي أن يضمن البرنامج توفير عدد كافٍ من الموظفين في حالات توسيع نطاق العمليات وتقليصه. الأساس المنطقي: أثر ارتفاع معدل دوران كبار الموظفين، بما في ذلك على مستوى المدير القطري، على الاستجابة لحالات الطوارئ وتنفيذ الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة والخطة الاستراتيجية القطرية، وكذلك على الروح المعنوية للموظفين.	تشغيلية طويلة الأجل	نائب المدير التنفيذية والرئيس التنفيذي للعمليات إدارة المكتب القطري ووحدة الموارد البشرية في المكتب القطري	لا يوجد	عالية	منتصف عام 2028