برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 7-2010/6/11

تقارير التقييم

البند 7 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر

تقرير موجز عن تقييم البرنامج القطري لمصر 104500 (2007-2011)

تمكين سبل العيش والتغذية والأمن الغذائي

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.A/2010/7-B
26 April 2010
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

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

مدير مكتب التقييم: السيدة: C. Heider رقم الهاتف: 066513-2030

موظف التقييم: السيدة: D. Prioux de Baudimont رقم الهاتف: 066513-3179

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

ملخص

تحتل مصر المرتبة الثالثة والعشرين بعد المائة بين 182 بلداً في مؤشر التنمية البشرية. وتشير التوقعات إلى أن 7.2 في المائة من سكانها البالغ عددهم 77 مليون نسمة لن يصلوا إلى سن الأربعين؛ وتبلغ نسبة الأمية بين الكبار 33.6 في المائة؛ ويعاني 6 في المائة من الأطفال دون الخامسة من نقص الوزن. واتسع في عام 2008 برنامج مصر لدعم الأغذية الأساسية الذي بدأ في عام 1945 للتخفيف من آثار الارتفاع في أسعار الغذاء العالمية.

ويأتي البرنامج القطري 104500، وهو العملية الوحيدة **للبرنامج** في مصر، بعد عدد من البرامج القطرية السابقة التي كانت تهدف إلى تعزيز قدرة الحكومة على الحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية. ويشمل البرنامج مكونين هما الغذاء مقابل التعليم والغذاء مقابل الأصول من أجل السكان الضعفاء في أكثر مناطق مصر فقراً، وهي مصر العليا. وكان من المقرر أصلا أن ينتهي البرنامج القطري في ديسمبر/كانون الأول 2011.

وأبرز التقييم ست نتائج رئيسية:

- **بناء القدرات**. قدم **البرنامج** المساعدة في استعراض نظام الحكومة للدعم الغذائي الذي بدا أن الدافع إلى إصلاحه سياسياً أكثر منه فنياً. ويبدو أن برامج التغذية والتعليم التي ينفذها **البرنامج** قد زادت من قدرة الحكومة على الحد من انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية.
- **الغذاء مقابل التعليم في مصر العليا**. هذا المكون، وهو الأكبر في البرنامج القطري، موجه بشكل ملائم للفقراء، وهو يرمي إلى تقليل التفاوت بين الجنسين في التعليم. ونتيجة لتأخر وتخفيض التمويل فقد تقلصت الحصص الغذائية.
- **الغذاء مقابل الأصول**. هذا المكون الذي يوفر دعما غذائيا للمعوزين والفقراء الريفيين حسن سبل العيش عن طريق تشجيع المزارعين على تعلم مهارات زراعية جديدة. وقد أدى تأخر التمويل وتخفيضه إلى إنقاص الحصص الغذائية.
- **التغذية**. كان **للبرنامج** دور أساسي في تنفيذ تقوية الدقيق ودعم الأعمال الحكومية الأخرى للحد من سوء التغذية، إلا أن ثمة تساؤلات تظل مطروحة بشأن مدى ملاءمة استخدام حامض الفوليك.
- **التنفيذ**. كان **للبرنامج** شراكات فعالة مع كثير من الشركاء الداخليين والخارجيين، وبخاصة في مشروع مكافحة عمل الأطفال.
- **الاستدامة**. استدامة المكونين المتعلقين بتقوية الأغذية والغذاء مقابل التعليم مؤكدة لأن الحكومة ملتزمة بهما، وإن كان من المستبعد استمرار جهود تعزيز قدرة الحكومة على إصلاح الدعم الغذائي وتحليل الأمن الغذائي. وهناك تخوف من عدم استدامة أنشطة الغذاء مقابل الأصول في منطقة بحيرة السد العالي بسبب موقعها النائي وقلة أعداد المستفيدين.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة المعنونة "تقرير موجز عن تقييم البرنامج القطري لمصر 104500 (2007-2011) - تمكين سبل العيش والتغذية والأمن الغذائي" (WFP/EB.A/2010/7-B) ورد الإدارة الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2010/7-B/Add.1 ويشجع على مواصلة العمل في تنفيذ التوصيات، مع مراعات الاعتبارات التي أثارها المجلس في مناقشاته.

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

الخلفية

1- تحتل مصر المرتبة الثالثة والعشرين بعد المائة بين 182 بلداً في مؤشر التنمية البشرية، وتصنف في الترتيب الثاني والثمانين بين 134 بلداً في مؤشر الفقر البشري. ولا يتوقع وصول 7.2 في المائة من السكان البالغ عددهم 77 مليون نسمة إلى سن الأربعين؛ وتبلغ نسبة الأمية بين الكبار 33.6 في المائة، ولا تصل المياه النظيفة إلى 2 في المائة من السكان، ويعاني 6 في المائة من الأطفال دون سن الخامسة من نقص الوزن؛ ويعيش 18.4 في المائة على أقل من دولارين أمريكيين للشخص الواحد في اليوم. واستناداً إلى بيانات عام 2000 فإن التقديرات تشير إلى أن 12 في المائة من المصريين يستهلكون أقل من الحد الأدنى من احتياجاتهم اليومية من السعرات الحرارية.

2- ومصر أحد بلدان العجز الغذائي وتستورد 12 مليون طن متري من القمح والحبوب الخشنة سنويا، أي 50 في المائة من احتياجاتها من الحبوب. وهي تنفذ منذ عام 1945 برنامجا ضخما للدعم الغذائي لتمكين السكان من الحصول على الأغذية الأساسية بأسعار ميسورة والمساعدة على الحد من سوء التغذية. ولكن عدداً من الدراسات يشير إلى أن هذا البرنامج غير موجه بطريقة سليمة .

3- وكان لأزمة الأغذية العالمية في الفترة 2007-2008 آثار سلبية على مصر بوصفها مستورداً كبيراً للغذاء. وللتخفيف من هذه الآثار على المستهلكين، وسعت الحكومة في عام 2008 نظام الدعم الغذائي حيث قامت بزيادة عدد حاملي البطاقات التموينية وإدخال أغذية إضافية. ويستفيد جميع المصريين من الخبز التقليدي (البلدي) المدعم؛ ويحصل أصحاب البطاقات التموينية على الأرز والشاي والسكر والزيت المدعوم. وتشير التقديرات إلى أن تكلفة نظام الدعم الغذائي بلغت في عام 2008 ما قيمته 3.8 مليار دولار أمريكي، أي بزيادة نسبتها 500 في المائة منذ 1997.

4- ويختلف مستوى الفقر وانعدام الأمن الغذائي باختلاف الأقاليم. ومحافظات مصر العليا هي أشد المناطق تضررا: فالريف في مصر العليا يسود فيه أعلى معدل للفقر إذ يصل إلى 34.2 في المائة، وتبلغ معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية أدنى مستوياتها حيث تصل إلى ما نسبته 83 في المائة؛ وبلغت معدلات وفيات الأطفال أعلى مستوياتها في عام 2001 عندما وصلت إلى 46 حالة وفاة بين كل 1000 طفل مولود حي. ومن أسباب سوء التغذية بين الأطفال في مصر العليا عدم كفاية الاستهلاك الغذائي واقتران ذلك بعدم النظافة، والمرض، والعادات الغذائية السيئة.

5- والمجتمعات المحلية البدوية في سيناء وعلى الساحل الجنوبي للبحر الأحمر من بين أفقر السكان. ويزاول البدو جريا على تقاليدهم بعض الزراعة مع الرعي المترحل، ولكن هذين المصدرين للدخل يهددهما تقلب الطقس والقيود الحدودية الجديدة التي قللت من الموارد المتاحة. ولا يلتحق بالمدارس إلا 23.8 في المائة من أطفال البدو في سن الدراسة، وهو أدنى معدل في مصر.

6- وبالنظر إلى وجود عدد كبير من السكان في مصر يعيشون على رقعة زراعية محدودة فإن الحكومة تعطي الأولوية لاستصلاح الأراضي الصحراوية الذي تأمل أن تتمكن عن طريقه من إيجاد مزيد من الوظائف في الزراعة، والحد من الهجرة من الريف إلى الحضر، والحد من الاعتماد على الواردات الغذائية.

7- والبرنامج القطري 104500 هو العملية الوحيدة **للبرنامج** في مصر. وعلى غرار البرامج القطرية العديدة السابقة فإنه يدعم الحكومة في الحد من الفقر وانعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، ويوفر المساعدة الفنية لبناء قدرات الحكومة في مجال الدعم الغذائي، وتحليل قضايا الأمن الغذائي ونقص المغذيات الدقيقة. وهو يشمل مكونين للغذاء مقابل التعليم والغذاء مقابل الأصول لصالح السكان الضعفاء في مصر العليا الذي يعد أفقر مناطق البلاد. ويتوقع **البرنامج** وفقا لوثيقة المشروع

تسليم المسؤولية بسلاسة عن أنشطته القائمة على الأغذية بحلول نهاية البرنامج القطري في عام 2011، على أن يصحب ذلك تقديم مزيد من المساعدة الغذائية في إطار برامج الحكومة الخاصة بشبكات الأمان المعززة القائمة على الأغذية.

أهم معالم الأداء

بناء القدرات

8- استجابة لطلب الحكومة بشأن مساعدتها في استعراض نظامها الخاص بالدعم الغذائي، أصدر **البرنامج** في عام 2008 تقريره عن "تحليل هشاشة الأوضاع واستعراض نظام الدعم الغذائي في مصر". وتناول ذلك التقرير طرق إصلاح توجيه الإعانات الغذائية وفعاليتها. وفي يوليو/تموز 2007 بدأ **البرنامج** مساعدة وزارة التضامن الاجتماعي على بناء قدراتها، وأنشأ منذ ذلك الحين وحدة استشارية في الوزارة لتحديد طرق إصلاح نظام الدعم الغذائي. وهذان النشاطان لهما أهميتهما بالنسبة للاحتياجات القطرية.

9- ويبدو أن إصلاح نظام الدعم الغذائي لم يكن ملائماً تماماً. ففي التسعينيات حاولت منظمات دولية شتى، مثل المعهد الدولي لبحوث سياسات الأغذية، إصلاح النظام عن طريق تقديم الدعم الفني لوزارة التضامن الاجتماعي، ولكن ذلك لم يسفر عن أي إصلاحات تذكر في توجيه النظام أو إدارته. وأشار من أجريت معهم مقابلات في المؤسسات في القاهرة إلى أن إصلاح نظام الدعم الغذائي مسألة سياسية فيما يبدو أكثر منها مسألة تقنية، ولم يكن من الواضح ما إذا كان لدى **البرنامج** أو أي مؤسسة دولية أخرى أي جديد يمكن إضافته. وكان على المكتب القطري الذي يخلو من أخصائي في الفقر أو هشاشة الأوضاع أن يعتمد في عمله مع الوزارة على خبراء استشاريين خارجيين، وهو ما جعل من الصعب ضمان مستوى كبير من الجودة في العمل والتركيز باستمرار على قضايا السياسات.

10- ولم تقم الحكومة منذ صدور التقرير في سنة 2008 بإجراء أي تغييرات مهمة في أسلوب الاستهداف في النظام. وذلك أن 83 في المائة من الأسر المصرية ما زالت تشتري الخبز البلدي المدعم، و80 في المائة ما زالت تحمل بطاقات تموينية، وهو ما يعني أن الأغذية المدعمة لا توجه إلى الفقراء. ولذلك فقد خلص التقييم إلى عدم فعالية جهود **البرنامج** في بناء القدرات من أجل إصلاح النظام. وانتهت مساعدة **البرنامج** لوزارة التخطيط والتنمية المحلية بدون أي نتائج منشورة.

11- ومن المتوقع مواصلة تنسيق عمل **البرنامج** في بناء القدرات في المعهد القومي للتغذية بالاشتراك مع المنظمات الأخرى في الأمم المتحدة. فالتغذية هي المجال التقليدي لعمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة. ويقدم **البرنامج** للحكومة أنشطة تقوم على الغذاء مثل البرامج الوطنية لتقوية الأغذية. ويرى فريق التقييم أن الذي ينبغي أن يمسك بزمام قيادة بناء القدرات في مصر هي منظمة الصحة العالمية وليس **البرنامج**، وذلك تمشيا مع مذكرة للتفاهم أبرمت في ديسمبر/كانون الأول 2009 بين المعهد القومي للتغذية ومنظمة الصحة العالمية واليونيسيف و**البرنامج**، وهي تحدد دور كل وكالة بحيث يركز **البرنامج** على تقوية الأغذية.

12- ووفقا للإطار المنطقي المنقح فإن الهدف من البرنامج القطري هو "... المساعدة على بناء القدرات للمعهد القومي للتغذية"؛ ومؤشرات النواتج هي "عدد الموظفين الذين يتم تدريبهم" و"عدد التقارير التي يتم إعدادها"، وذلك تمشيا مع مؤشرات **البرنامج**. ولكن هذه المؤشرات ليست دليلاً كافياً على أن بناء القدرات قد تحقق.

13- وحتى وقت قريب لم يوجد في مقر البرنامج القطري خبير في التغذية وتحليل الفقر/هشاشة الأوضاع. ويمثل مشكلة **للبرنامج** عندما يحاول بناء القدرة في مؤسسات حكومية محلية مثل المعهد القومي للتغذية. واعترف المكتب القطري بحاجته إلى أخصائي متفرغ في التغذية، وعين في عام 2009 خبيراً محلياً في التغذية.

14- ويبدو أن برامج التغذية والتعليم التي ينفذها **البرنامج** قد حسنت قدرة الحكومة على الحد من انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية. ومثال ذلك أن برنامج دعم الدقيق كان ناجحاً وزاد من التزام وزارة التضامن الاجتماعي ووزارة التربية والتعليم باتخاذ مبادرات أخرى للحد من سوء التغذية. وأدى برنامج الغذاء مقابل التعليم إلى زيادة التزام وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي ووزارة الإسكان ببرامج للحد من انعدام الأمن الغذائي في مصر العليا وسيناء. ولم يكن بناء القدرات في المعهد القومي للتغذية على قدر كبير من الفعالية، ولكن القدرات التحليلية تحسنت وبات في وسع المعهد إجراء تقديرات لهشاشة الأوضاع.

الغذاء مقابل التعليم في مصر العليا

15- يقدم الغذاء مقابل التعليم– وهو أكبر مكون في البرنامج القطري - البسكويت المقوى بالتمر وحصصا غذائية منزلية من الأرز في المدرسة لتلاميذ المدارس الابتدائية. وتشمل المدارس مدارس مبادرة تعليم الفتيات التي يديرها المجلس القومي للطفولة والأمومة في محافظات الفيوم وبني سويف والمنيا وأسيوط، ومدارس الفصل الواحد التي تدعمها اليونيسيف في محافظتي أسيوط وسوهاج. وتوجد كل هذه المدارس في قرى فقيرة في مصر العليا، وهكذا يبدو أن الغذاء مقابل التعليم موجه فعلاً للفقراء.

16- وترمي المساعدة المقدمة من **البرنامج** في إطار برنامج الغذاء مقابل التعليم إلى الحد من التفاوت بين الجنسين في التعليم. وكما هو متوقع في المدارس "الصديقة للفتيات" فإن الفتيات يمثلن 90 في المائة من المستفيدين في مدارس مبادرة تعليم الفتيات التي يدعمها **البرنامج**؛ وتمثل الفتيات 60 في المائة من الأطفال في المدارس المجتمعية التي تدعمها منظمة اليونيسيف.

17- ومشروع تحسين التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة هو برنامج غذائي للأطفال في مرحلة ما قبل المدرسة الابتدائية في مصر العليا. ويشمل المشروع مدارس المناطق الحضرية والريفية، ولكن المعلمين أشاروا خلال زيارات التقييم الميدانية إلى أن المشروع ينبغي أن يركز على المناطق الريفية لأن الكثير من التلاميذ في المناطق الحضرية يحضرون معهم ساندويتشات من المنزل.

18- ويشمل عمل الأطفال ما يتراوح بين 7 و21 في المائة من الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ست سنوات وأربع عشرة سنة. ويرمي مشروع مكافحة عمل الأطفال في محافظات بني سويف وأسيوط وسوهاج في مصر العليا إلى منع عمل الأطفال عن طريق توفير البسكويت المقوى بالتمر وحصص غذائية منزلية من الأرز تقدم في المدارس وبرامج تدريبية للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين ست سنوات وست عشرة سنة. والبرنامج ملائم لأهداف الحكومة المحددة في الاستراتيجية القومية لمناهضة عمل الأطفال.

19- وهناك عدة مسائل تجعل من الصعب مقارنة تسليم الأغذية حسب ما هو مقرر في برنامج الغذاء مقابل التعليم بتسليم الأغذية كما يحدث على أرض الواقع. وأدى تأخر التمويل وتخفيضه إلى تقليل كمية الأغذية المقدمة إلى المستفيدين، وتباينت الأنشطة تبعاً لتوافر التمويل، وهو ما أدى تقادم الخطط والأهداف الأصلية. وأدى حذف الحليب من الحصة الغذائية

المدرسية في يوليو/تموز 2008 إلى انقطاع في أرقام الكميات، ولم تسجل في الوثيقة الأصلية للبرنامج القطري أعداد المستفيدين من مشروع مناهضة عمل الأطفال ومشروع تحسين التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة.

20- ويتضح من الجدول 1 أن الاعتمادات الأصلية المخصصة في الميزانية من موارد **البرنامج** كانت تهدف إلى تغطية 19 560 مستفيداً للفترة 2007-2008، ولكن المكتب القطري جمع أموالا من مصادر خاصة لزيادة عدد المستفيدين من الغذاء مقابل التعليم. وتمكن **البرنامج** بفضل الأموال الإضافية للبرنامج الموسع من زيادة عدد المستفيدين المقررين إلى 460 323 من بينهم 402 311 – أي 96 في المائة – أمكن الوصول إليهم بالفعل.

الجدول 1: عدد المستفيدين من الغذاء مقابل التعليم، 2007-2008

	2007			2008			2008-2007		
	العدد المقرر	العدد الفعلي	النسبة المئوية	العدد المقرر	العدد الفعلي	النسبة المئوية	العدد المقرر	العدد الفعلي	النسبة المئوية
البرنامج القطري	9 780			9 780			19 560		
البرنامج الموسع	149 474	137 831	92.2	173 986	173 571	99.8	323 460	311 402	96.3

21- ويبين الجدول 2 أن عمليات تسليم الأغذية في برنامج الغذاء مقابل التعليم لم تتسع بسرعة توازي تزايد عدد المستفيدين. فقد بلغت الأغذية التي تقرر تسليمها في إطار البرنامج الموسع لنفس الفترة 2007-2008 ما مقداره 104 8 أطنان مترية، ولكن الكمية التي تم تسليمها بالفعل لم تتجاوز 553 2 طناً متريا– أي 31.5 في المائة من مجموع الكمية المقررة. ومن الصعب تفسير الأسباب التي أدت إلى عدم تجاوز الأغذية التي سلمت بالفعل ثلث كمية الأغذية التي كان من المقرر تسليمها. وقد يكون من بين هذه الأسباب حدوث انقطاع في البيانات، وحذف الحليب من حصة التغذية المدرسية في عام 2008، وتأخر التمويل، وهو ما أسهم في وجود ثغرات في تسليم الأغذية.

الجدول 2: تسليم الأغذية في برنامج الغذاء مقابل التعليم، 2007-2008 *(طن متري)*

	2007			2008			2008-2007		
	العدد المقرر	العدد الفعلي	النسبة المئوية	العدد المقرر	العدد الفعلي	النسبة المئوية	العدد المقرر	العدد الفعلي	النسبة المئوية
البرنامج القطري	1 648.6			1 648.6			3 297.2		
البرنامج الموسع	2 106.0	806	38.3	5 998.0	1 747	29.1	8 104.0	2 553	31.5

22- ونتجت مشكلات التمويل عن تأخر تحويل موارد **البرنامج** والانتهاء من المرحلة الثانية لبرنامج مبادلة الديون الإيطالية. ولذلك لم يكن في وسع **البرنامج** سوى أن يوفر حصص غذائية مدرسية تغطي 100 يوم فقط من المائة وخمسين يوما التي كانت مقررة للأطفال في مرحلة ما قبل المدرسة الابتدائية في إطار مشروع مناهضة عمل الأطفال.

الغذاء مقابل الأصول

23- برنامج الغذاء مقابل الأصول في مصر العليا وفي محافظتي سيناء والبحر الأحمر يوفر الأرز أو دقيق القمح والتمر لمدة سنتين، ويستهدف المزارعين المعوزين وأصحاب الحيازات الصغيرة في محافظات أسيوط وسوهاج والمنيا وأسوان في مصر العليا والمجتمعات المحلية البدوية الفقيرة في محافظتي سيناء والبحر الأحمر. وتفي الأغذية باحتياجات الفقراء، وبخاصة لأنها تستكمل بمساهمات حكومية غير غذائية، من قبيل الإسكان، والبنية الأساسية، والمدارس.

24- وفي منطقة بحيرة السد العالي بمحافظة أسوان، يستهدف الغذاء مقابل الأصول المزارعين المعوزين الذين يستصلحون الأراضي الصحراوية. وبالنظر إلى أهمية استصلاح الأراضي بالنسبة للحكومة، يبدو أن الغذاء مقابل الأصول ضروري كما أنه مناسب من حيث التوقيت على ضوء التنبؤات بشأن تغير المناخ التي تتوقع فقدان الأراضي الزراعية الخصبة في مناطق شمال الدلتا.

25- واتضح من الزيارات الميدانية إلى سيناء ومنطقة بحيرة السد العالي أن معظم المستفيدين من الغذاء مقابل الأصول ينتمون إلى المجموعات المستهدفة. وفي شمال سيناء تم اختيار المجتمعات المحلية بناء على بيانات تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها؛ وتولت وزارة الإسكان اختيار الأفراد بالتعاون مع منظمات المجتمع المحلي.

26- وفي جميع مواقع الغذاء مقابل الأصول أدى تأخر وتخفيض التمويل إلى تقليل كمية الأغذية المسلمة للمستفيدين. وخفضت الحصص الغذائية الشهرية من خمسة أنواع من الأغذية لتقتصر على الأرز أو دقيق القمح والتمر، بل إن هذه الأغذية لم تكن في بعض الأحيان تسلم في مواعيدها. وفي منطقة بحيرة السد العالي لم يقدم **البرنامج** إلا 30 في المائة من الحصص الغذائية المحددة في اتفاقه مع وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي.

27- وساهمت الأغذية المقدمة في إطار برنامج الغذاء مقابل الأصول بدور فعال في تحسين سبل العيش وتشجيع المزارعين الفقراء على تعلم مهارات زراعية أخرى. وتلقى المستفيدون تدريبا على تقنيات زراعية جديدة مثل الري بالتنقيط والري بالرش، والزراعة العضوية المدعمة من مركز خدمات الزراعة الحيوية، ومهارات إدرار الدخل.

28- ويبين الجدول 3 أن عدد المستفيدين من الغذاء مقابل الأصول الذين تم الوصول إليهم كان مطابقا تقريبا لما كان مقررا. وكان عدد المستفيدين من دعم **البرنامج** في سيناء ومصر العليا والوسطى أكبر مما كان مقررا، وتحقق ذلك في سيناء باستخدام أموال متبقية من البرنامج القطري السابق. وفي منطقة بحيرة السد العالي كان المستفيدون المقيدون البالغ عددهم 1 750 أقل بكثير من العدد المقرر البالغ 3 125. وكانت وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي مسؤولة عن قيد مزيد من المستفيدين في منطقة بحيرة السد العالي، ولكنها كانت تخضع لقيود مالية.

الجدول 3: الغذاء مقابل الأصول، العدد المقرر مقابل العدد الفعلي للمستفيدين، 2007-2011

	الأسر		المستفيدون		
	العدد المقرر	العدد الفعلي	العدد المقرر	العدد الفعلي	النسبة المئوية
سيناء	1 500	1 591	7 500	7 955	106
البحر الأحمر	500	431	2 500	2 155	86.2
مصر العليا ومصر الوسطى*	1 000	1 236	5 000	6 180	123.6
بحيرة السد العالي	625	350	3 125	1 750	56
المجموع	**3 625**	**3 608**	**18 125**	**18 040**	**92.9**

* أنشطة في سوهاج وأسيوط

29- ويبين الجدول 4 عدد الأسر التي يرأسها رجال وعدد الأسر التي ترأسها نساء. وفي المكون الخاص بالغذاء مقابل العمل في سيناء كان عدد الأسر التي يرأسها رجال أكبر من عدد الأسر التي ترأسها نساء؛ أما في أنشطة الغذاء مقابل التدريب فكان هناك عدد أكبر من الأسر التي ترأسها نساء.

الجدول 4: الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب: عدد المستفيدين الذين يرأسون أسرهم في الفترة 2007-2011، بحسب نوع الجنس

	الغذاء مقابل العمل			الغذاء مقابل التدريب			المجموع
	رجال	نساء	المجموع	رجال	نساء	المجموع	
سيناء	66	6	72	318	1 201	1 519	**1 591**
البحر الأحمر			36		395	395	**431**
مصر الوسطى والعليا			0		1 236	1 236	**1 236**
بحيرة السد العالي			350			0	**350**
المجموع	**66**	**6**	**458**	**318**	**2 832**	**3 150**	**3 608**

التغذية

30- يتميز دعم **البرنامج** لتقوية الدقيق بأهمية خاصة، وذلك أن فقر الدم يمثل مشكلة كبيرة من مشاكل الصحة العامة في مصر، وإضافة الحديد وحامض الفوليك إلى دقيق القمح البلدي جزء من الاستراتيجية الوطنية لمعالجتها. وخلال فترة البرنامج القطري كان **للبرنامج** دور هام في تنفيذ تقوية الحديد – وهو إنجاز كبير بالنظر إلى أن المحاولات السابقة كانت قد باءت بالفشل. وينفذ حالياً برنامج تقوية الدقيق في 25 من المحافظات التسع والعشرين؛ وسيتم إدخاله في المحافظات المحيطة بالقاهرة.

31- وأدى برنامج تقوية الحديد إلى توليد زخم موات للأعمال الحكومية الأخرى في مجال الحد من سوء التغذية. ومثال ذلك أن مجلس الوزراء صدق على وثيقة الاستراتيجية والسياسة الوطنية للغذاء والتغذية لسنة 2008. وسوف يعود هذا الزخم الموائم للتغذية بالنفع على مبادرات **البرنامج** المقبلة لتقوية الزيت والأرز وإزالة الديدان في المدارس.

32- وأثار فريق التقييم تساؤلات حول ملاءمة المغذيات الدقيقة المستخدمة في تقوية الدقيق. فمنظمة الصحة العالمية توصي باستخدام الحديد وحامض الفوليك في تقوية الحديد، ولكن البرنامج القطري والتحالف العالمي لتحسين التغذية لم يتمكنا من تبرير إضافة حامض الفوليك. وعندما صمم مشروع تقوية الدقيق لم تكن هناك بيانات تدل على أن نقص حامض الفوليك يمثل مشكلة، وليس هناك ما يدل بوضوح على الحاجة إلى هذا العنصر الغذائي.

التنفيذ

33- أقام **البرنامج** شراكات فعالة مع شركاء داخليين وخارجيين. وبالنسبة لتقوية الدقيق عمل **البرنامج** مع المعهد القومي للتغذية، ووزارة التضامن الاجتماعي والتحالف العالمي لتحسين التغذية. وتولى المعهد القومي للتغذية المناصرة والإشراف تحت رعاية السلطات الصحية، وعززت الوزارة البرنامج القومي وساعدت على تنفيذه، وتولى التحالف توفير التمويل الأولي. وبالنسبة للغذاء مقابل التعليم، أقام **البرنامج** شراكة فعالة مع وزارة التربية والتعليم، وبخاصة وحدتها المعنية بالتغذية المدرسية ووحدتها المعنية بمشروع تحسين التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة. وبالنسبة للغذاء مقابل التعليم، عمل **البرنامج** مع المنظمات المحلية غير الحكومية ورابطات التنمية المجتمعية في كل محافظة.

34- وكانت إدارة **البرنامج** لمشروع مناهضة عمل الأطفال مثالا للشراكة الفعالة. ويتطلب هذا البرنامج تعاوناً بين **البرنامج**، واليونيسيف، ومنظمة العمل الدولية، وهو مثال جيد لمبادرة "توحيد أداء" الأمم المتحدة.

35- وفيما يتعلق بالرصد والتقييم، تبين لفريق التقييم صعوبة تكوين صورة عامة عن رصد وتكوين المجموعة الكبيرة من أنشطة المكتب القطري. ويرجع ذلك في جانب منه إلى التوسع في الأنشطة التي تجاوزت ما هو محدد في الوثيقة الأصلية للبرنامج القطري.

36- وفيما يتعلق بالشراء، كانت إدارة **البرنامج** لشراء الأغذية ومراقبة جودتها لصالح الغذاء مقابل التعليم والغذاء مقابل الأصول مرضية. وكانت جميع الأغذية تشترى من داخل البلد، وخضعت كل اللوازم المستهلكة لضوابط الجودة في **البرنامج** والحكومة على المستوى الوطني وفي المحافظات.

37- ولم يبحث فريق التقييم اللوجستيات بالتفصيل، ويرجع ذلك إلى حد ما إلى أنه لم تتكشف أي مشكلات كبيرة. وأفاد المكتب القطري بوقوع خسائر في الإمدادات في حدود مستوى الواحد في المائة المقبول.

الاستدامة

38- استدامة أنشطة **البرنامج** غير مؤكدة في بعض الحالات. فاستدامة المكونين المتعلقين بتقوية الأغذية والغذاء مقابل التعليم مضمونة لأن الحكومة ملتزمة بمواصلتهما. ولكن من المستبعد استمرار بناء قدرات الحكومة في إصلاح الدعم الغذائي وتحليل الأمن الغذائي. وفيما يتعلق بالغذاء مقابل الأصول في سيناء، أعرب بعض أعضاء فريق التقييم عن قلقهم من احتمال عدم استدامة تكوين الأصول، وساد قلق في منطقة بحيرة السد العالي إزاء الموقع النائي لمناطق المشروع وقلة أعداد المستفيدين المسجلين.

الاستنتاجات والتوصيات

التقييم الكلي

39- البرنامج القطري 104500 مهم ومتسق مع احتياجات المستفيدين والبلد ومع أولويات **البرنامج**. ونظرا لأن الحكومة تدير برنامجاً ضخماً للدعم الغذائي، فإن جهود **البرنامج** لبناء قدرة الحكومة على إصلاح البرنامج ملائمة؛ وبالنظر إلى أن فقر الدم مشكلة كبيرة من مشاكل الصحة العامة فإن دعم **البرنامج** لتقوية الدقيق ملائم هو الآخر. وبالنظر إلى الفقر وانعدام الأمن الغذائي في مصر العليا، فإن دعم الغذاء مقابل التعليم والغذاء مقابل الأصول للأطفال في سن المدرسة والمزارعين الفقراء والمعوزين ملائم.

40- وتباينت كفاءة عمل **البرنامج**. ولم تسفر محاولات بناء القدرات في المؤسسات الحكومية، مثل وزارتي التخطيط والتنمية المحلية والتضامن الاجتماعي، عن نتائج كبيرة. وتأثر تنفيذ الغذاء مقابل التعليم والغذاء مقابل الأصول سلباً بتأخر التمويل. وتميزت إدارة **البرنامج** للمشتريات الغذائية ومراقبة الإمدادات والجودة بالكفاءة، وكذلك تميزت إدارته للمشروع المعقد لمناهضة عمل الأطفال.

41- وكانت فعالية البرنامج القطري 104500 متباينة. فعمل **البرنامج** في مجال إصلاح الدعم الغذائي لم يكن فعالاً. ووجد فريق التقييم أن المكون الخاص بالغذاء مقابل التعليم نجح في الحد من التفاوت بين الجنسين في التعليم، وأما في الغذاء مقابل الأصول فقد أعرب عن قلقه إزاء فعالية التكلفة في عمليات استصلاح الأراضي التي تخضع لإشراف الحكومة.

42- وكان تأثير البرنامج القطري 104500 على قدرة الحكومة على الحد من انعدام الأمن الغذائي إيجابيا باستثناء واحد، وهو أن محاولات **البرنامج** لإصلاح نظام الدعم الغذائي لم تحرز كثيراً من النجاح. غير أن برامج **البرنامج** في مجالي

التغذية والتعليم عززت قدرات الحكومة. ومثال ذلك أن برنامج تقوية الدقيق ساعد الحكومة على الحد من نقص المغذيات الدقيقة، وساعد الغذاء مقابل الأصول على الحد من انعدام الأمن الغذائي في مصر العليا وسيناء.

43- واستدامة أنشطة **البرنامج** في هذا البرنامج القطري غير مؤكدة في بعض الحالات. ولا يرجح استمرار بناء قدرة الحكومة على إصلاح الدعم الغذائي وتحليل الأمن الغذائي، في حين أن استدامة مكون تقوية الغذاء ومكون الغذاء مقابل التعليم مضمونة لأن الحكومة ملتزمة بهذين البرنامجين. ويشعر فريق التقييم بالقلق إزاء استدامة الغذاء مقابل الأصول في منطقة بحيرة السد العالي كما يشعر بعض أعضاء الفريق بالقلق إزاء استدامتها في سيناء.

دروس للمستقبل

44- من الدروس الرئيسية التي يستفاد منها في المستقبل أن بناء القدرات الحكومية على إصلاح شبكات الأمان وتحسين التحليل التغذوي مسألة صعبة، إما لأن الحكومة تفتقر إلى الإرادة السياسية لإصلاح نظام الدعم الغذائي، أو لأن **البرنامج** يفتقر إلى الخبرة الفنية لمساعدتها على القيام بذلك. والسؤال إذن هو كيف يمكن **للبرنامج** إحراز تقدم في بناء القدرات الحكومية في مصر.

45- ويتصل بذلك أن احتمالات النجاح تزداد عندما يتمكن **البرنامج** من الحصول على تأييد الحكومة لمبادراته. ومثال ذلك أن برنامج تقوية الدقيق بات ناجحاً في كل أنحاء البلاد بمجرد حصول **البرنامج** على الموافقة عليه من المعهد القومي للتغذية.

46- ويتعلق درس آخر بالآثار الضارة لتأخر التمويل على برامج **البرنامج**. فقد كان برنامج الغذاء مقابل التعليم من أفضل مكونات البرنامج القطري 104500 تصميماً، وبخاصة من حيث دعمه للمدارس المجتمعية في مصر العليا التي تتلقى الدعم من مبادرة تعليم الفتيات واليونيسيف. وكانت مشروعات الغذاء مقابل التعليم تحاول الحد من التفاوت بين الجنسين وتحسين المواظبة على الحضور في المدارس في بعض أفقر المناطق في مصر، ولكنها أضيرت بسبب تأخر التمويل الذي أدى إلى تأخر عمليات تسليم الأغذية. وينبغي إيجاد طريقة لتقليل أو منع هذا التأخير.

47- وعلى ضوء المسألة السابقة، يتعين أن نتساءل عن الدور الذي يمكن أن يؤديه **البرنامج** في تعبئة الأموال من القطاع الخاص في مصر. وهل ينبغي للمكاتب القطرية الأخرى التابعة **للبرنامج** أن تقتدي بالمكتب القطري في مصر في تعبئة أموال القطاع الخاص للبرامج القطرية نظرا لتقلص الموارد الموجهة لأعمال التنمية؟ لقد ساعد القطاع الخاص في تمويل تنفيذ معظم أنشطة الغذاء مقابل التعليم في البرنامج القطري 104500. فهل هذا هو السبيل الذي ينبغي أن تسلكه المكاتب القطرية في المضي قدماً في البلدان المتوسطة الدخل؟

التوصيات

48- **التوصية 1:** ينبغي الإبقاء على وظيفة أخصائي التغذية المتفرغ في المكتب القطري حتى تزداد خبرة المكتب في مجال التغذية ولكي يغدو أكثر فعالية في بناء قدرات المؤسسات الوطنية مثل المعهد القومي للتغذية، ويرتقي بقدرته على وضع المبادرات في المستقبل.

49- **التوصية 2:** ينبغي للمكتب القطري تعيين خبير استشاري متفرغ في مجال تحليل هشاشة الأوضاع والفقر والأمن الغذائي لزيادة قدرته على مساعدة الحكومة في هذه المجالات. وإذا لم يكن المكتب القطري قادراً على القيام بذلك، فينبغي

له أن يعيد النظر في اشتراكه في إصلاح نظام الدعم الغذائي. ومن المستبعد، وبخاصة على ضوء الطابع السياسي للقضية، أن ينجح **البرنامج** في ذلك بدون أن يكون لدى المكتب القطري خبير متخصص.

50- **التوصية 3:** فيما يتعلق بتقوية الدقيق، ينبغي تقييم ما يلي قبل تسليم البرنامج للحكومة: 1) فعالية التقوية باستخدام كبريتات الحديد في تحسين وضع عنصر الحديد لدى مستهلكي الخبز البلدي؛ 2) مواصلة استخدام حامض الفوليك في تقوية الدقيق.

51- **التوصية 4:** فيما يتعلق بمكون الغذاء مقابل التعليم، ينبغي **للبرنامج** أن يجد طرقا لتحقيق ما يلي: 1) تقليل حالات التعطل في الإمدادات الغذائية لضمان حصول الأطفال على الحصة الغذائية الكاملة طيلة العام الدراسي؛ 2) الحفاظ على تدفق التبرعات من القطاع الخاص.

52- **التوصية 5:** فيما يتعلق بمشروع تحسين التعليم في مرحلة الطفولة المبكرة، ينبغي إعادة النظر في التغذية المدرسية في مرحلة ما قبل المدرسة الابتدائية في مدن مصر العليا، وبخاصة من حيث الاستهداف.

53- **التوصية 6:** يبدو أن مشروع مناهضة عمل الأطفال يحرز تقدماً مطرداً في بلوغ هدفه، ولكن ينبغي للمكتب القطري، بالنظر إلى حجم المشكلة، النظر في تمديد برنامجه لمدة أربع سنوات أخرى. وينبغي على وجه الخصوص أن تضع الحكومة استراتيجيات للحد من عمل الأطفال في الزراعة، وهي قضية لم تدرج بعد في قانون العمل بمصر.

54- **التوصية 7:** ينبغي إعادة تقييم الدعم المقدم من الغذاء مقابل الأصول في منطقة بحيرة السد العالي. فقد ساور الفريق قلق بالغ إزاء فعالية تكلفة عمليات استصلاح الأراضي التي تشرف عليها الحكومة. ووفقا لدراسة وطنية جديدة تقارن بين نهج الحكومة ونهج القطاع الخاص في استصلاح الأراضي فإن **البرنامج** قد يتعين عليه إعادة توجيه دعم أنشطة الغذاء مقابل الأصول في عمليات استصلاح الأراضي نحو العمل الذي يضطلع به القطاع الخاص. وقد يكون من الممكن مثلا أن يوسع **البرنامج** نطاق دعمه ليشمل العمال الزراعيين الفقراء الذين يعملون في مشروعات الاستصلاح الخاصة.