

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 9-13/11/2009

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية
لجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية

مقدمة للمجلس للنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2009/6-F

30 September 2009

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 (OEDE): السيدة: C. Heider رقم الهاتف: 066513-2030

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

ملخص

جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية هي إحدى أقل البلدان نمواً التي ترتفع فيها معدلات سوء التغذية المزمن (نقص الوزن والتقرم). وقد ساعد البرنامج هذا البلد في على تلبية احتياجاته الغذائية منذ عام 1975 ولاسيما منذ عام 2000. ويقيم هذا التقرير الحافظة القطرية لهذا البلد في إطار ثلاثة أسئلة: (1) مدى نجاح البرنامج في أن يتخذ لنفسه وضعا استراتيجيا وأن يتوافق مع استراتيجيات الحكومة والأطراف الشريكة؛ (2) الطريقة التي حدد بها البرنامج خياراته والأهمية الاستراتيجية لتلك الخيارات؛ (3) أداء الحافظة والنتائج التي حققتها. وأجرى التقييم فريق مكون من ثمانية خبراء، معهم أربعة باحثين من جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وأجريت الأعمال الميدانية في أبريل/نيسان ومايو/أيار 2009.

وقد وجد التقييم أن عمليات البرنامج كانت متسقة عموماً مع السياسات الحكومية ومع استراتيجيات الشركاء. وكان من الممكن لعمليات البرنامج أداء دور استراتيجي أكبر اعتماداً على العمل التحليلي الذي أجراه البرنامج في القطر ومن خلال بلورة فهم أفضل للطريقة التي يمكن بها لعمليات البرنامج المساهمة بدور أكبر. وحققت الحافظة عموماً مستوى طيباً من الأداء في الوصول إلى السكان المستهدفين، وكانت مهمة وملائمة بصفة عامة على الرغم من الفجوة التي تركتها في معالجة قضايا سوء التغذية المزمن. وتباينت الفعالية بحسب الهدف، وتأثرت بطائفة من العوامل التي كان يمكن التحكم فيها لزيادة مستوى الفعالية. ويبدو أن استدامة التغذية المدرسية قد تحققت من خلال إدراجها ضمن الإطار القطاعي للحكومة شأن الأصول المجتمعية والأسرية عندما يتم تخطيطها وتصميمها وتنفيذها بمشاركة كاملة من أفراد المجتمع المحلي.

ويوصي التقييم بأن يواصل المكتب القطري الاعتماد على العمل التحليلي لتوفير المعلومات التي تساعد على تحديد الخيارات الاستراتيجية التي يحتاجها لكي يضع استراتيجيته القطرية؛ وزيادة التركيز على نهج المشاركة، وتصميم نظم للرصد لإثراء عملية صنع القرار. وعلى المستوى المؤسسي، يوصي التقييم بمراعاة آثار نموذج التمويل الكمي على الخيارات التي تتخذ على المستوى القطري.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة المعنونة " تقرير موجز عن تقييم الحافظة القطرية لجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية" (WFP/EB.2/2009/6-F) واستجابة الإدارة الواردة في الوثيقة WFP/EB.2/2009/6-F/Add.1 ويشجع على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات المطروحة من المجلس التنفيذي في أثناء مداولاته.

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

الخلفية

السياق

1- جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية من بين أقل البلدان نموا في العالم، وهي بلد غير ساحلي يقع في جنوب شرقي آسيا. وما زال الاقتصاد، رغم تحولاته السريعة، يغلب عليه طابع الكفاف، وتعيش نسبة كبيرة من السكان في المناطق الريفية. وقد تركت السياسات والاستثمارات التي جرى تفعيلها مؤخرا لتنمية الاقتصاد أثرا على المجتمعات الريفية، وأتاحت لها فرصا وكذلك تحديات أمام نظمها التقليدية لكسب سبل المعيشة. وساهم النمو الاقتصادي ولاسيما الزراعي في زيادة إجمالي إنتاج الأغذية، وخفض بذلك عموما من مستويات انعدام الأمن الغذائي، بيد أن التفاوت ظل ملازما لفرص الحصول على الأغذية والاستفادة منها. وتبلغ معدلات نقص الوزن إلى 38 في المائة، ووصلت معدلات الإصابة بالتقزم إلى 40 في المائة بدون أي تحسن فيما بين عامي 2000 و 2006. وتوضح هذه المعدلات بدرجة أكبر بين المجموعات العرقية التي يعيش معظمها في مناطق المرتفعات. وانخفضت معدلات التقزم في نفس الفترة من أكثر من 15 في المائة إلى ما يقارب 7 في المائة. ويكشف تحليل التنوع الغذائي عن انخفاض معدل تناول الدهون والبروتينيات والفاكهة.

حافطة البرنامج

2- يساعد البرنامج جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية منذ عام 1975، ووسع برنامجه فيها منذ افتتاح مكتبه القطري في عام 2000. والحافطة في هذا البلد صغيرة نسبيا بمعايير البرنامج، فقد شملت ثماني فيما بين عامي 2000 و 2008. وتوجد حاليا ثلاث عمليات جارية، منها مشروعان إنمائيان و عملية ممتدة واحدة للإغاثة والإنعاش.

3- ولا يوجد إطار منطقي شامل يجمع العمليات حول هدف مشترك على المستوى القطري. ويمكن تصنيف أهداف العمليات المعتمدة في الفترة من 2000 حتى 2008 على النحو التالي:

- (1) الغذاء من أجل الإغاثة لتلبية احتياجات الطوارئ، وبخاصة أثناء الكوارث الطبيعية وتحولات سبل المعيشة. وتهدف هذه العمليات إلى تقديم مساعدة فورية للسكان الذين يواجهون نقصا حادا في الأغذية بما يضمن حصولهم على كميات كافية من الأغذية لاستهلاكها، وللحيلولة دون اعتمادهم استراتيجيات سلبية للتصدي لتلك الحالات، مثل استنفاد ما لديها من وسائل كسب العيش.
- (2) الغذاء مقابل العمل لتحسين سبل كسب العيش والحد من انعدام الأمن الغذائي في المدى البعيد بين السكان والأسر والمجتمعات المحلية التي تعاني انعدام الأمن الغذائي. وترمي العمليات إلى تحقيق هدف مزدوج يتمثل في تلبية الاحتياجات الغذائية العاجلة إلى جانب دعم وسائل كسب العيش وتحقيق الأهداف طويلة الأجل، مثل تعزيز وسائل كسب العيش الأصول وتحسين استخدام الموارد المتاحة.
- (3) التغذية المدرسية للمساهمة في تحسين معدلات التسجيل والمواظبة على الحضور في المدارس الابتدائية.

4- وتتمثل الأنشطة البرامجية الرئيسية في الغذاء من أجل الإغاثة، والغذاء مقابل العمل، والتغذية المدرسية. وكانت هناك بالإضافة إلى تلك الأنشطة عدة أنشطة أصغر، مثل دعم الأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز.



غرض التقييم وهدفه

- 5- الغرض من تقييم الحافظة القطرية هو إيجاد أدلة وإجراء تحليلات لدعم صنع القرار فيما يتصل بالوضع الاستراتيجي للبرنامج في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. ويهدف التقييم إلى: (1) إتاحة المجال للمساءلة من خلال تقييم أداء ونتائج الحافظة القطرية والإبلاغ عن ذلك في حدود ولاية البرنامج، والاستجابة للتحديات الإنسانية الإنمائية التي تواجه البلد، (2) ودعم التعلم من خلال التحليلات والأفكار القائمة على الأدلة للاسترشاد بها في إعداد وتنفيذ استراتيجية قطرية، وطريقة تخطيط وإدارة الحافظة وعملياتها. وتناول التقييم حافظة البرنامج القطرية للفترة 2000-2008.
- 6- ويعالج التقييم ثلاثة أسئلة رئيسية: (1) مدى نجاح البرنامج في أن يتخذ لنفسه وضعا استراتيجيا وأن يتوافق مع استراتيجيات الحكومة والأطراف الشريكة؛ (2) الطريقة التي حدد بها البرنامج خياراته والأهمية الاستراتيجية لتلك الخيارات؛ (3) أداء الحافظة والنتائج التي حققتها. وأجرى التقييم فريق مكون من ثمانية خبراء، معهم أربعة باحثين من جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وأجريت الأعمال الميدانية في أبريل/نيسان ومايو/أيار 2009.

المعالم البارزة في الأداء

المواءمة والوضع الاستراتيجي

- 7- وجد التقييم أن حافظة البرنامج متسقة عموما مع السياسات والنظم والعمليات الوطنية. واتضح هذا الاتساق على وجه الخصوص في قطاع التعليم حيث تشكل التغذية المدرسية جزءا لا يتجزأ من الإطار الوطني لتنمية قطاع التعليم. وتتواءم أنشطة الغذاء مقابل العمل مع اثنتين من الأولويات الأربعة لوزارة الزراعة والحراجة، ويمكن أيضا تصميمها وتنفيذها لدعم مجال ثالث، هو صيانة الموارد الطبيعية وإدارتها على نحو مستدام. وتدعم الطرق الفرعية الرئيسية التي أنشئت في إطار أنشطة الغذاء مقابل العمل جهود الحكومة والشركاء لتطوير نظام النقل، ولم يتم إلا مؤخرا إبرام اتفاق تعاون مع الوزارة المعنية لضمان تحسين التنسيق. وفي مجال التغذية، لعب البرنامج دورا مفصليا من خلال التحليل والمناصرة لزيادة الوعي والمساهمة في العملية المؤدية إلى وضع سياسة قطرية للتغذية. ومن الناحية الجغرافية، تتواءم حافظة البرنامج تماما مع الأولويات المؤسسية بشأن انعدام الأمن الغذائي وإن كانت لا تنطبق تماما على المقاطعات التي تعطيها الحكومة أولوياتها بشأن الحد من الفقر.

- 8- وتصل ملكية البرامج في أفضل الحالات إلى المستويات العليا في الحكومة، ولاسيما فيما يخص التغذية المدرسية، وباتت تشكل جزءا من إطار التنمية القطاعية وبرنامج الغذاء من أجل الإغاثة الذي يُنفذ من خلال الهياكل الحكومية الملائمة. وأما الغذاء مقابل العمل فينفذ من خلال وزارة العمل والرفاه الاجتماعي ويفتقر إلى الملكية والدعم التقني من الوزارات التنفيذية المعنية، مثل وزارتي الزراعة والنقل، وهو ما يحول دون استخدامه بطريقة استراتيجية. وعلى مستوى القرى، تعتمد الملكية على مشاركة المجتمعات المحلية ومدى ممارستها لتقرير المصير في اختيار وتنفيذ أنشطة البرامج ولاسيما أنشطة الغذاء مقابل العمل. وبالإضافة إلى ذلك فإن للعوامل الاجتماعية والثقافية دورا في التأكد من أن برامج التغذية المدرسية مقبولة ومملوكة محليا. ولا تقتصر الصعوبات التي لوحظت فيما يتعلق بضمان المشاركة والتمكين على عمليات البرنامج، بل لوحظت أيضا في عدد من المشروعات الإنمائية التي تستمد قوتها الدافعة من المجتمع المحلي والتي يمولها البنك الدولي.

9- ويشارك البرنامج في عمليات التنسيق تحت قيادة الحكومة ويشترك في الأهداف مع الشركاء الآخرين. ومع ذلك هناك في الواقع تحديات ما زالت تواجه ترجمة جهود التنسيق إلى برامج تؤثر تأثيراً إيجابياً على علاقات التآزر. وقد حققت التغذية المدرسية أثراً طيباً في هذا الخصوص. فقد أقيمت أنشطة التغذية المدرسية إلى جانب جهود منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) بشأن تحسين نوعية الخدمات في المدارس، وتزامنت مع استثمارات مصرف التنمية الآسيوي في التعليم الأساسي في نفس المقاطعات والمجتمعات المحلية. وينفذ جزء من برنامج الغذاء مقابل العمل بالشراكة مع المنظمات غير الحكومية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ويتكامل ذلك بشكل جيد مع مشروعات التنمية الريفية على النطاق الأوسع. على أنه عندما نُفذت أنشطة الغذاء مقابل العمل بمعزل عن الأنشطة الأخرى فإنها افتقرت إلى ما يكفي من المواد غير الغذائية المطلوبة لتحقيق أقصى قدر من الفعالية ولم تقم أي صلة بينها وبين المشروعات التي كان الشركاء الآخرون يقومون بتنفيذها.

تحديد الخيارات الاستراتيجية

10- أجرى المكتب القطري عدداً هائلاً من الدراسات التحليلية، وهو ما يدل بوضوح على الرغبة في التعرف على السياق التشغيلي، واستشراف إمكانات تنفيذ مبادرات جديدة، وتوفير معلومات يستتير بها صناع القرار سواء داخل البرنامج أو فيما بين الشركاء. ولعل التقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع هو أقوى مثال يمكن تقديمه عن هذا العمل إلى جانب الدعوة الفعالة بما يساهم في بلورة قدر أكبر من الوعي بقضايا التغذية بين أصحاب الشأن الحكوميين والشركاء. وقد تم وضع نهج مماثل في حالة انتشار القوارض وانعكاسات ذلك على الأمن الغذائي. على أن فائدة العمل التحليلي كانت محدودة في حل المشاكل العامة أو اتخاذ القرارات الاستراتيجية. مثال ذلك عدم تعديل أنشطة البرامج وفقاً لاستنتاجات التقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع لعام 2006 إلا عند تصميم البرامج التالية.

11- وهذا الافتقار إلى القدرة على تحويل العمل التحليلي إلى خيارات استراتيجية يمكن أن يرجع في جانب منه إلى عدم وجود استراتيجيات قطرية للبرنامج ككل كأساس لتوجيه الحافظة وتصميم الاستجابات التشغيلية. وقام المكتب القطري بتخطيط عملياته الجارية بطريقة عملية باستخدام نهج يتجه من القاعدة إلى القمة على أساس فهمه لكيفية تنفيذ أنشطة البرامج وتحديد الأنشطة التي سيدعمها المانحون. ويتوافق هذا النهج مع النموذج التشغيلي والتمويلي للبرنامج، لكنه لا يضمن أن تكون أنشطة البرنامج في وضع استراتيجي يمكنها من المساهمة على نحو فعال لإيجاد حلول لمشكلات الجوع التي يعاني منها الشعب في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. كذلك يفتقر إلى التركيز على النتائج على المستوى القطري وعلى التكامل بين عمليات البرنامج والعمليات التي ينفذها الشركاء.

12- وسوف يضع المكتب القطري استراتيجية قطرية ووفقاً للتوجيهات المؤسسية وعلى ضوء استنتاجات هذا التقييم. ولم يتضح بعد ما إذا كان المكتب سيختار تركيز وتضييق عمليات البرنامج لتقتصر على المجالات التي تساهم بدور محوري وواضح في التصدي للتحديات الإنمائية والإنسانية التي يواجهها البلد، أو سيقدر أن يشمل طائفة واسعة من الأنشطة التي تسمح بتلبية أي طلبات والاستجابة لأي شراكات محتملة أو أي فرص للتمويل.

أداء الحافظة ونتائجها

13- استفاد من الحافظة القطرية ما يتراوح بين 300 000 و 500 000 شخص سنوياً في الفترة من عام 2005 حتى عام 2007. ويعني هذا الأداء أن الحافظة وصلت إلى ما يتراوح بين 75 في المائة و100 في المائة من المستفيدين المستهدفين. ويمثل الأشخاص البالغون معظم المستفيدين حيث بلغت نسبتهم 47 في المائة إلى جانب نسبة صغيرة من الأطفال حتى سن



الخامسة الذين يمثلون أحد أضعف مجموعات السكان. وتشير التقارير إلى أن 50 في المائة من المستفيدين كانوا من النساء، لكن البيانات لا تحدد نسبة الحوامل والمرضعات اللاتي يشكلن المجموعة الأخرى الأشد ضعفا التي حددها التقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع. ولا توجد فروق كبيرة في الأداء بين الفئات البرامجية رغم أنه من بين هذه الأنشطة يبدو أن التغذية المدرسية حققت في المتوسط أداء أفضل نوعا ما، بينما كشفت أنشطة الغذاء مقابل العمل عن تباين كبير في الأداء والحصائل.

14- وتعتبر أنشطة البرنامج - الغذاء من أجل الإغاثة والغذاء مقابل العمل والتغذية المدرسية - من حيث المبدأ ذات صلة مباشرة باحتياجات السكان وملائمة لها. وتلقى مساعدات البرنامج، وكانت المساعدة موضع تقدير كبير من جميع المستفيدين الذين تحدث معهم فريق التقييم، وهناك اعتراف من الحكومة والمجتمع الدولي بأن البرنامج شريك قوي. وقد تأثرت أهمية تلك البرامج ومدى استجابتها للاحتياجات الفعلية بعوامل منها: (1) درجة المشاركة في اختيارها وتخطيطها وتنفيذها - تشمل حافظة البرنامج أمثلة إيجابية وسلبية للمشاركة والملكية؛ (2) حسن التوقيت، حيث يؤدي التأخير في التسليم إلى تقليص ملاءمة البرنامج للاحتياجات العاجلة للأمن الغذائي مع الاحتفاظ في الوقت نفسه بأهميتها كأداة لتحويل الموارد؛ (3) إدماج أنشطة البرنامج في برامج الشركاء الآخرين لتوفير الدعم الفني أو الأنشطة التكميلية. وتركزت الأمثلة الإيجابية في هذا السياق على التغذية المدرسية التي ازدادت ملاءمتها للاحتياجات عندما تكاملت مع الاستثمارات الأخرى في قطاع التعليم، أو خطط الغذاء مقابل العمل التي تكاملت مع أنشطة المنظمات غير الحكومية. وأما الأمثلة الأقل نجاحا فكان مصدرها عدم تكامل بعض خطط الغذاء مقابل العمل مع البرامج الحكومية أو برامج الشركاء على النحو الذي يكفل تحقيق التآزر الضروري. وفيما يتعلق بالتغذية فإن التغذية المدرسية هي النشاط الأكثر ملاءمة للاحتياجات التغذوية.

15- من الصعوبة إجمالا تحديد أهمية وملاءمة أنشطة البرامج لاحتياجات الجوع في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية بدون تحديد الهدف على المستوى القطري. مثال ذلك أنه إذا كان هدف البرنامج هو خفض معدلات سوء التغذية فإن ملاحظات التقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع ستطلب وضع برنامج غذائي للرضع والحوامل والمرضعات، زيادة تنوع الحصص الغذائية. كما يرمي أي هدف إلى الحد من مستويات انعدام الأمن الغذائي وسيحتاج إلى الوقوف على جذور هذه المشكلة ويقرر نوع الاستجابة الاستراتيجية الملاءمة بالنسبة للموقف. أما مدى ملاءمة الأنشطة البرمجية لوحدها وجماعيا مع غيرها فستعتمد آنذاك على مدى ما توفره من خدمات لمثل هذا الهدف العام.

16- ومما أعاق كفاءة الحافظة انخفاض الكثافة السكانية تكاليف النقل المرتفعة نسبيا مقارنة بالكميات الموزعة من الأغذية؛ والضوابط والموازن التي تهدف إلى تحقيق الاستخدام السليم للموارد ولكنها تستغرق كثيرا من الوقت؛ وارتفاع تكلفة الوحدة المسلمة مقارنة بتكلفتها لدى الجهات الأخرى القائمة بتقديم خدمات الطرق لأنشطة الغذاء مقابل العمل ومقارنة بالمتوسط الذي حدده البرنامج لتكاليف التغذية المدرسية.

17- وأثرت صعوبات التنفيذ في المواعيد المحددة على فعالية أنشطة البرنامج وأثرها. وتعذر الوصول بالكامل إلى أهداف مثل الحد من الجوع القصور الأجل ومنع استخدام استراتيجيات التصدي السلبية لأن استراتيجيات التصدي البديلة التي استخدمتها المجتمعات المحلية جعلتها أقل اعتمادا على شحنات الأغذية وساعدت على سد الثغرة لحين تسليم الأغذية. ولم تدمر الصدمات الأسر والمجتمعات المحلية، ولذلك استطاعت استخدام استراتيجيات بديلة للتصدي للكوارث والشروع في الإنعاش المبكر باستخدام مواردها الخاصة. وأظهرت فعالية إنشاء الأصول الإنتاجية وفوائدها الاقتصادية نتائج مختلطة، وكشف التقييم عن وجود جوانب للنجاح والفشل. وهذا ما يشير إلى أهمية المشاركة والملكية المحلية وضرورة توافر خطط سليمة من الناحية الفنية لخطط الغذاء مقابل العمل، وإسداء المشورة الفنية لضمان تشغيل الأصول وإدارة العوائد. ولا تقل الأصول الاجتماعية والثقافية أهمية لدى الكثير من المجتمعات المحلية التقليدية. وهناك اعتراف بدور التغذية المدرسية في

تحقيق الحصائل التعليمية بالاقتران مع عوامل أخرى داخل المجتمعات المحلية واستثمارات الوكالات الأخرى ويمكن أن تكون قد أدت إلى تحقيق حصائل تغذوية، ولكن هذه عوائد تغذوية يتعذر قياسها على وجه الدقة.

18- وتعتمد استدامة الأصول المنشأة من خلال خطط الغذاء مقابل العمل إلى حد كبير على الملكية المحلية للأصول والقدرة على الحفاظ عليها. ومن المعروف أن الطرق التي يتم إنشاؤها في إطار أنشطة الغذاء مقابل العمل لا تستطيع تحمل الظروف المناخية بسبب عدم رصفها بطبقة سطحية قوية من الأسفلت، ولا يقتصر ذلك على مشروعات الطرق التي يدعمها البرنامج. فقد تدهورت هذه الطرق بسرعة عندما أسيء استخدامها من الشاحنات الثقيلة التي كانت تمر عليها. وتحقق استدامة برامج التغذية المدرسية من خلال إدراجها ضمن إطار الحكومة لتنمية قطاع التعليم، لكن ذلك يحتاج في المقابل تنمية للقدرات ومخصصات مالية. وأعربت الحكومة عن قلقها إزاء اعتماد البرنامج على الأغذية المستوردة بما قد يعرقل تسليم المسؤولية إلى الحكومة ويعيق استدامة البرنامج. ويعكف المكتب القطري على دراسة هذه المسألة. وسوف يبين إطار الإنفاق المتوسط الأجل المقبل ما إذا كانت مقومات الاستدامة المالية متوفرة لهذا البرنامج أم أنه سيتطلب دعماً مالياً خارجياً.

الاستنتاجات والتوصيات

التقييم الشامل

19- **المواءمة وتحديد الوضع الاستراتيجي.** يتفق دور البرنامج وعملياته بوضوح مع السياسات الحكومية. ويشترك البرنامج والحكومة في الأهداف، وعلى الرغم أن السياسات الحكومية لا تتوقع توفير معونة غذائية فإنها لا تمنع المساعدة الغذائية من أن تلعب دوراً في عملية التنمية. وأقيمت في عدد من الحالات علاقات تآزر إيجابية مع عمليات الشركاء الآخرين رغم عدم اغتنام واستغلال جميع الفرص. وكانت ملكية البرامج قوية عموماً لاسيما عندما تكاملت مع الأولويات الحكومية. ويلعب اختيار الوكالة الشريكة دوراً مهماً في ضمان الملكية، وينبغي تعديلها تبعاً للأهداف التي ترمي إلى تحقيقها أنشطة البرامج. من ذلك على سبيل المثال أن الأنشطة الداعمة للتنمية الريفية أو أنشطة النقل في المناطق الريفية كانت تنفذ بالاشتراك مع وزارة العمل والرفاه الاجتماعي بدلاً عن الوزارات التنفيذية المناسبة. وكان يمكن للخيار الراهن للنظير الحكومي أن يكون معقولاً لو جرى تنفيذ برنامج الغذاء مقابل العمل في إطار شبكة الأمان الاجتماعي شأنه في ذلك شأن برامج تهيئة فرص العمل. وعلى مستوى المجتمع المحلي، كانت المشاركة في اختيار العمليات وتخطيطها وتنفيذها ضرورية لتوفير ضمانات للملكية. وهذه العمليات متوائمة أيضاً بدرجة كبيرة مع الخطة الاستراتيجية الجديدة للبرنامج، وقام المكتب القطري ببذل جهود لاختبار وتنفيذ أدوات البرمجة الجديدة وتطبيقها رغم قلة الموارد.

20- **تحديد الخيارات الاستراتيجية.** كشف البرنامج والمكتب القطري عن مستوى طيب من الأداء في تحليل واستعراض حافظته الجارية. ومع ذلك فقد كشفت الأعمال التحليلية عن الاستخدام المحدود في اتخاذ القرارات الاستراتيجية، وهو ما يرجع في جانب منه إلى عدم وجود استراتيجية قطرية. ولم يكن لذلك أيضاً أي دور فعال في حل المشاكل الهيكلية الكامنة في النظام والتي لوحظت مراراً في العديد من الاستعراضات وكذلك في التقييم. ولم تصمم نظم الرصد أو يجري تشغيلها لإثراء عملية صنع القرارات أو تحديد الخيارات الاستراتيجية أو إدارة العمليات.

21- **أداء ونتائج الحافظة.** حققت الحافظة مستوى طيباً من الأداء في الوصول في المتوسط إلى ما يتراوح بين 75 في المائة و100 في المائة من المستفيدين المستهدفين، والوصول في المتوسط إلى نفس الأعداد من الرجال والنساء. ويظهر



من التوزيع العمري للمستفيدين المبلغ عنهم في تقارير المكتب القطري المعيارية عن المشروعات، أن البرنامج موجه في المقام الأول إلى السكان البالغين. والبرنامج لا يخصص بالأولوية الجماعات السكانية المعرضة للهشاشة وفقا للتقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع ولاسيما الحوامل والمرضعات والأطفال الذين تصل أعمارهم إلى سنتين.

22- وكانت أنشطة البرنامج مهمة عموما وملائمة للاحتياجات، وازدادت أهميتها وتأثيراتها الإيجابية عندما نفذت بالتعاون مع الآخرين ومن خلال أساليب تشاركية. وتعذر على التقييم تحديد مدى أهمية الحافظة الشاملة في حالة غياب هدف واضح وموحد للبرنامج في هذا البلد.

23- ويشكل تسليم المسؤولية عن الحافظة بكفاءة تحدياً؛ ويتطلب انخفاض عدد المستفيدين وارتفاع تكاليف النقل حلولاً مبتكرة.

24- وتفاوتت فعالية أنشطة البرامج تبعاً للنشاط والأهداف التي يرمي النشاط إلى تحقيقها. وساهمت التغذية المدرسية، إلى جانب جهود الشركاء الآخرين، في تحقيق الحصائل التعليمية. وكشفت فعالية الغذاء مقابل العمل في إنشاء الأصول الإنتاجية وفوائدها الاقتصادية نتائج مختلطة، وهو ما يبرز أهمية العوامل التالية في تحقيق النجاح: المشاركة والملكية المحلية؛ ومقومات الاستدامة التقنية؛ وإسداء المشورة الفنية في تصميم وتنفيذ الخطط. وكانت فعالية الغذاء من أجل الإغاثة والغذاء مقابل العمل في معالجة الجوع القصير الأجل أقل وضوحاً نظراً لمجموعة آليات التصدي المتاحة للمجتمعات المحلية وأفرادها، الأمر الذي يعني أن الإغاثة الغذائية كانت تقدم باعتبارها تحويلاً للموارد وكانت محل تقدير على هذا الأساس، ولكنها كانت تصل في كثير من الأحيان بعد استخدام آليات التصدي البديلة.

25- وتعتمد استدامة الأصول المنشأة من خلال خطط الغذاء مقابل العمل إلى حد كبير على الملكية المحلية والقدرة على الحفاظ على الأصول الإنتاجية. ومما يساعد على استدامة برامج التغذية المدرسية وضعها داخل إطار سياسات الحكومة، وإن كان ذلك يتطلب تنمية للقدرة ومخصصات مالية مناسبة.

دروس للمستقبل

26- أثبت تقييم الحافظة في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية أن الخيارات ذات الصلة بالحافظة تحركها اعتبارات عملية – كيف تعمل الأشياء وما الذي يمكن تمويله - أكثر منها النتائج التي كانت تسعى الحافظة إلى تحقيقها في البلد. وتفسر أنشطة البرامج في إطار الخطة الاستراتيجية للبرنامج وتقرن مع الأهداف الاستراتيجية للمنظمة قبل ربطها بأهداف الحكومة والشركاء والسكان والبرامج الموجهة لخدمتهم. والدرس الذي يمكن استخلاصه من هذا النهج هو أن استخدام إطار واسع لتبرير الأنشطة يقلل من تركيزها على الإنجازات المحددة التي ترمي إلى تحقيقها ويؤدي إلى تضييع الخيارات. فعندما يتم على سبيل المثال تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل العمل يصبح من الضروري للشريك التعامل مع الوزارة ذات الصلة بدلاً من وزارة العمل والرفاه الاجتماعي التي تصبح شريكاً أساسياً إذا تقرر أن تشكل أنشطة الغذاء مقابل العمل برنامجاً للأشغال العامة/ تهيئة فرص باعتباره المكافئ لتدابير شبكة الأمان الاجتماعي.

27- والدرس الثاني الذي استخلصه التقييم من ملاحظاته على الحافظة يتعلق بتفتت أنشطة البرامج وهيكل التنفيذ. ويرجع ذلك جزئياً إلى الافتقار إلى هدف موحد للمساعدة التي يقدمها البرنامج إلى البلد، وجزئياً إلى نموذج التمويل ونتائج التشغيلية ويؤدي النموذج الكمي إلى تحفيز البحث عن حلول كمية لأن الحلول الأخرى – حتى لو كانت متكافئة أو ملائمة بدرجة أكبر – لا تؤدي إلى توليد موارد لازمة لوضعها موضع التنفيذ. وعلى الرغم من أن ذلك يتماشى تماماً مع قواعد البرنامج ولوائحه فإن الواقع التشغيلي يعني مثلاً تدني مستوى تصميم وأداء نظم الرصد وأنها تعمل بصورة متوازنة؛



وكان هناك تباين كبير في مستويات التوظيف، وتم تعديل مسؤوليات المكاتب الفرعية لكي تتوافق مع هياكل التمويل بدلا من الاحتياجات التشغيلية، ولم يتحقق الكثير من التعلم في العمليات.

28- ولم يفرق التقييم كثيرا بين الغذاء مقابل العمل في إطار العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش والغذاء مقابل العمل في إطار المشروع الإنمائي لأن التحدي الذي تواجهه خطط الغذاء مقابل العمل في مجالات المشاركة والملكية والتنفيذ والنتائج متماثلة في الحالتين. ومع ذلك يوجد فرق ملموس بينهما عندما تنفذ تلك الخطط بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية التي توفر الخبرة الفنية والسلع غير الغذائية والإشراف والتدريب والمشورة التقنية للمجتمعات المحلية. وكما يتضح من القسم المتعلق بالأداء والنتائج في التقييم، يرى المتلقون للمساعدة أن مثل هذه المدخلات أساسية لنجاح برامج الغذاء مقابل العمل. والدرس المستخلص من هذه التجربة هو الحاجة إلى البحث عن شريك من بين الأطراف المتخصصة بتوريد المدخلات التقنية. واختار البرنامج هذا النوع من ترتيبات الشراكة في المشروع الإنمائي، ولكن هذه الترتيبات ليست حكرا على هذه الفئة ويمكن استخدامها أيضا في العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش.

29- ومن بين عوامل النجاح الأساسية في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية الاعتراف بأهمية الجماعات العرقية في تصميم أنشطة البرامج. وعلى الرغم من الجهود القوية لإحداث تغييرات جذرية في المجتمعات المحلية الريفية، فقد قامت هذه المجتمعات بتعديل واستخدام استراتيجيات التصدي التي تمكنها من التعامل مع تلك التغييرات بالطرق التي تلائمهم. ويعتبر تفهم العرقية وإدراك أداء وأولويات مختلف المجموعات العرقية عنصرا أساسيا في خلق تأثير حقيقي على حياة الناس. وينطبق ذلك على خطط الغذاء مقابل العمل، وكذلك على التدخلات التعليمية التي تقدم من خلال قنوات رسمية أو غير رسمية، وأنشطة التغذية. وفيما يتعلق بأنشطة التغذية، يعترف البرنامج بالحاجة إلى التكيف العرقي في برنامجه لإطعام المستقبل الذي ستحدد فعاليته حالما يتجاوز مرحلة اختباره.

التوصيات

30- التوصية 1: ينبغي على المكتب القطري مواصلة العمل التحليلي بما يعزز خيارات إيجاد حلول لقضايا الجوع الأكثر ملاءمة لجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. كما ينبغي أن يستند مثل هذا العمل التحليلي إلى ما أنجزه المكتب القطري سابقا. وأن يتضمن البحث في الأسباب وراء انعدام الأمن الغذائي وإلى عمليات التحول الجارية في الوقت الراهن في المناطق الريفية في ضوء النتائج التي يتوصل إليها التقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع. وتتطلب هذه التوصية تزويد المكتب القطري بموارد إضافية لاستكمال العمل الذي شرع بإنجازه من قبل في تصنيف وتحليل البحوث الحالية. ومن المفروض أن تكون هذه المعلومات إلى جانب التقييم ونهج البرنامج في التخطيط العملي من أدنى إلى أعلى الأساس في وضع استراتيجية لتنمية البلد. ولا بد من الحفاظ على مستوى معين من القدرة على إجراء التحليلات داخل المكتب القطري بالنظر إلى سرعة التحول في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وما اكتسبه البرنامج من سمعة بعد قيامه بنشر التقدير الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع.

31- التوصية 2: ينبغي على المكتب القطري لدى وضع استراتيجيته القطرية أن يحدد بوضوح الهدف الموحد لحافظته القطرية. وينبغي أن يستند هذا الهدف إلى الاحتياجات ذات الأولوية والحلول المطروحة لقضايا الجوع، بما يتضمن تقديم مساهمة استراتيجية إلى الخطط الحكومية وشركائها، كما ينبغي أن ترتبط بالتوجهات الأساسية للبرنامج ولمهامه. من ذلك على سبيل المثال أن التحليل الوارد في التوصية 1 قد يخلص إلى أن الحد من سوء التغذية المزمن ينبغي أن يشكل الهدف الرئيسي لحافظة البرنامج في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية. وتداعيات هذا الاستنتاج بالنسبة للبرنامج تختلف عن تداعيات الاستنتاج بأن هناك حاجة إلى إنشاء شبكة أمان اجتماعي رسمية. وقد ينجم عن النتائج الأولى أن يركز البرنامج



ولاسيما على الأمهات وأبنائهن ومعالجة احتياجاتهن التغذوية لخفض معدلات التقزم العالية وكسر الحلقة المفرغة لدورة الجوع المتولدة داخليا وتتضمن التزامات قوية بقطاع التغذية والشراكات المتصلة. وستتوجب الأخيرة قرارا من الحكومة بتأسيس شبكة الأمان هذه، ووضع أنشطة البرنامج ضمن إطار تلك الشبكة إلى جانب معرفة استناد البرنامج برمته إلى تدابير شبكة الأمان. وسيقدم الهدف المختار الأساس لأنشطة البرنامج ذات الأولوية لتحديد الشراكات الاستراتيجية وتصميم أنشطة البرنامج المتصلة ببلوغ الهدف وإنشاء نظام للرقابة من شأنه أن يساعد البرنامج على الإدارة بغرض تحقيق النتائج.

32- التوصية 3: سيقوم المكتب القطري وشركاؤه إلى جانب غيرهم من أصحاب الشأن بتحديد الوسائل التي ترمي إلى تحسين المشاركة وتوسيع نطاق الملكية المحلية. وستراعى في هذا الصدد تجارب الآخرين في العملية – مثل دراسة البنك الدولي، ونتائج التقييم التشاركي للفقير، وغير ذلك من البحوث بشأن العرقيات وقضايا الجنسين، وكذلك الروابط القائمة مع المبادرات الجارية. ومن المحتمل أن يستلزم تحسين المشاركة توافر إرادة سياسية في المركز وفي عواصم المحافظات وتدريب المسؤولين المحليين وتكوين وعي لدى أفراد المجتمع المحلي لمساعدتهم في مجال اتخاذ قرارات مدروسة، والاستفادة من خبرات فرق الدعم التي تكفل تحسين استهداف المجتمعات المحلية ذات الحاجة الملحة. فضلا عن البرهنة على أن الحكم الرشيد والممارسات الجيدة والملكية يمكن أن تؤدي بدورها إلى تحسين حافظة البرنامج ولنتائج البناء على الميزة النسبية التي يتمتع بها البرنامج من خلال وجوده القوي في الميدان إلى جانب شبكة من الشركاء. ولا بد من توافر تغذية مرتدة من جانب مناهج المشاركة هذه نحو هيكل من القدرات التحليلية المستمرة (التوصية 1) من خلال نظام الرصد المتاح لدى البرنامج (التوصية 5) ضمنا لإدماج احتياجات السكان في الخيارات الاستراتيجية والخطط في المستقبل. وسيستلزم النهج التشاركي طريقة مختلفة في العمل عن النمط المعتاد في عمليات المعونة الغذائية، كما سيستلزم من البرنامج إيجاد ترتيبات مختلفة للتشغيل.

33- التوصية 4: أن تضع المناقشات المتصلة بنموذج تمويل أنشطة البرنامج، على مستوى المشروعات، كيفية تأثر المزايا النسبية للبرنامج بخيار الكميات الكبيرة للحصول على التمويل. ولعل التحدي الرئيسي في تنفيذ التوصية 3 يكمن في ترتيبات التمويل الجارية التي تستند إلى الكمية. ويؤدي هذا النموذج إلى إيجاد حلقة مفرغة يلزم فيها تنفيذ برامج على أساس كميات كبيرة من الأغذية للحصول على تمويل كاف من تكاليف الدعم غير المباشرة لسداد أجور الموظفين اللازمين. ويغلب على النهج التشاركية استفاد كثير من الوقت، وتتطلب أعداد أكبر من الموظفين، ولكنها لا تتطلب تلقائيا ولا تبرر البرامج القائمة على الكميات الكبيرة المطلوبة لتغطية التكاليف العامة الضرورية.

34- التوصية 5: ينبغي أن يتولى المكتب القطري، بدعم من المكتب الإقليمي و/أو المقر الرئيسي، وضع تصميم لنظام الرصد يعزز عمليات صنع القرار على مختلف المستويات. كما ينبغي أن تكون حاجة صناع القرار إلى المعلومات هي المنتج الرئيسي في تصميم نظام الرصد. وهذه المعلومات التي يحتاجها صناع القرار ينبغي أن تشكل المبدأ الدافع لوضع برامج للتدريب على استخدام بيانات الرصد في دعم القرارات لمواصلة أو تنقيح تصميم الحافظة و/أو تنفيذها اعتمادا على ما تحققه من نتائج. ومن المثالي بناء نظم الرصد في البرنامج لكي توفر باستمرار معلومات عن التغيرات التي تطرأ على مجالات التشغيل حتى يمكن تعزيز الأعمال التحليلية (التوصية 1) والاستفادة من الخبرات التشغيلية للبرنامج.