برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، 21- 2002/10/25

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

تقرير موجز عن تقييم منتصف المدة للبرنامج القطري للنيجر (1999-2002)

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2002/6/4
23 August 2002
ORIGINAL: FRENCH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ونرجو أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم والرصد (OEDE):	Mr K. Tuinenburg	رقم الهاتف: 066513-2252
مسؤول التقييم (OEDE):	Mr R. Sirois	رقم الهاتف: 066513-2223

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).

ملخص

يتسق البرنامج القطري مع مذكرة الاستراتيجية الوطنية (1997-2002) ومع البرنامج الإطاري للسياسة الاقتصادية والمالية (1996-1998) الذي حل محل الوثيقة المرجعية المتعلقة باستراتيجية الأمن الغذائي. ولم يكتمل بعد إعداد إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية. ولا بد من تمديد فترة البرنامج القطري عاما بحيث تصل في مجموعها إلى خمسة أعوام، لتحقيق الاتساق مع الدورة البرنامجية لهيئات منظومة الأمم المتحدة ولمراعاة انعكاس الإطار. وقد راعى التقييم الاستراتيجية الجديدة للاستفادة من المعونة الغذائية التي وضعها برنامج الأغذية العالمي والواردة في سياسة "تحفيز التنمية". وتستجيب أهداف الأنشطة الثلاثة لمتطلبات الاستفادة من المعونة المحددة فيها.

وقد روعيت بشكل عام إجراءات إعداد وتنفيذ البرنامج القطري، وإن كان عدم وجود توجيهات كافية قد أدى إلى أن الوثيقة ما زالت إلى حد كبير نسخة من التقرير المتعلق بمخطط الاستراتيجية القطرية. وتمثل أنشطة البرنامج القطري امتدادا لمشاريع قديمة. والاستهداف يتم بشكل جزئي، وإن كانت دراسة هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها يمكن أن تحسّنه. ويتعين توسيع نطاق نظام المتابعة وليشمل البرنامج بأكمله، بدلا من الاقتصار على الأنشطة المنفذة بمعزل بعضها عن بعض.

إن ولاية أعضاء وحدة التنسيق الحالية وأعضاء إدارات البرامج الفرعية لا تمكّن من تقدير نتائج البرنامج القطري. ويضاف إلى ذلك أن لجنة التوجيه المشتركة بين الوزارات لا تملك ولاية على قدر كاف من الوضوح. وكثيرا ما يغيب دعم الشركاء، أما دعم الحكومة فما زال يقدَّم على استحياء. وليس هناك تكامل تام بين التنسيق والبرمجة والمتابعة التقييمية، مما يعوق تقييم هذا النهج الجديد. ومن هنا تأتي صعوبة عرض النتائج. ولذلك ينبغي بالأحرى النظر إلى هذا البرنامج القطري الأول على أنه يشكل مرحلة انتقالية بين النهج المشاريعي والنهج البرنامجي.

ويوصى بأن تواكب صياغة ملخصات الأنشطة إعداد البرنامج القطري، وأن يجري التفكير في اختيار المؤشرات اللازمة لمتابعة البرنامج القطري. ويجب إعادة تحديد ولايات وحدة التنسيق الحالية وولايات إدارات البرامج الفرعية. ومن المستحسن، علاوة على ذلك، إسناد ولاية موسعة إلى لجنة التوجيه المشتركة بين الوزارات. وينبغي تعزيز المتابعة التقييمية وصقل الاستهداف. والالتزامات تجاه النساء واضحة، وإن كان لا بد من ضمان مشاركتها في عملية اتخاذ القرار ومراقبة الأصول. وينبغي تعزيز إجراءات التعبئة والتدريب ومتابعة النتائج.

مشروع القرار

أحاط **المجلس** علما بالتوصيات الواردة في تقرير التقييم (WFP/EB.3/2002/6/4)، وبالإجراءات التي اتخذتها الإدارة حتى الآن، والمبينة في وثيقة المعلومات المصاحبة (WFP/EB.3/2002/INF/14)، وشجع **المجلس** على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن هذه التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثيرت خلال المناقشة.

نطاق التقييم

1- بقيت بعثة التقييم[1] في النيجر من 20 يناير/كانون الثاني إلى 8 فبراير/شباط 2002. وكان الهدف الأساسي هو دراسة كيف يمكن للنهج البرنامجي القطري، الذي اعتمده برنامج الأغذية العالمي في عام 1995، أن يكون أداة فعالة لتصور وتخطيط وتنفيذ أنشطة البرنامج الإنمائية في النيجر. وقد سعى التقييم إلى معرفة هل يمكن لاستراتيجية النهج الجديد تحقيق نتائج أفضل من النتائج المتأتية من تنفيذ مشاريع منعزلة أم لا.

2- ولذلك فإن تحليلات وتوصيات البعثة لا تعتبر تقييما مسهبا للأنشطة الأساسية للبرنامج القطري، فهي تتركز بالأحرى حول تطبيق النهج الجديد. وفي ضوء أهمية الاستراتيجية الجديدة للاستفادة من المعونة الغذائية **للبرنامج** الواردة في سياسة "تحفيز التنمية"[2]، جرى أيضا تحليل أنشطة البرنامج القطري في ضوء هذه السياسة التي ترمي، بشكل عام، إلى إيجاد الظروف المواتية التي تتيح للأسر المعيشية والمجتمعات المحلية الفقيرة المعرضة لخطر انعدام الأمن الغذائي القيام باستثمارات تستفيد منها بشكل مباشر على المدى البعيد.

لمحة عن البرنامج القطري

مسوغات المساعدة التي يقدمها برنامج الأغذية العالمي

3- تندرج النيجر، وهي بلد قاري محصور، ضمن أقل البلدان نموا وبلدان العجز الغذائي ذات الدخل المنخفض. وتصنف النيجر، التي تضم زهاء 10 ملايين نسمة يعيش 87 في المائة منهم في بيئة ريفية، ضمن أفقر بلدان العالم، حيث يعيش 67 في المائة من سكانها تحت خط الفقر، و33 في المائة تحت خط الفقر المدقع[3]. ويضم الحد الجنوبي للبلد، وهو الأكثر ريا، 75 في المائة من السكان. وقد أدت حالات الجفاف المتكررة وتدهور البيئة والزيادة السكانية العالية للغاية - وتقدر بـ 3.3 في المائة سنويا - إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي بالقيمة الحقيقية بالمقارنة بمستواه في مطلع الثمانينات. ولم يكن الناتج المحلي الإجمالي في عام 1998 يمثل إلا 48 في المائة من ناتج عام 1981. وفي عام 1998، كان نصيب الفرد من الدخل السنوي يبلغ بالكاد 150 دولارا من دولارات الولايات المتحدة[4].

4- ويصل معدل أمية البالغين إلى قرابة 80 في المائة، ويدور معدل القيد في المدارس حول 37 في المائة في عام 2000 وفقا البرنامج العشري لتطوير التعليم الأساسي، مع وجود فجوة واسعة بين الفتيات والفتيان؛ ومع أن هذه الفجوة قد ضاقت قبل عشرة أعوام، فإن المعدل يبلغ في عام 2000، 21 في المائة للفتيات و 39 في المائة للفتيان. وتصل معدلات وفيات الأطفال الصغار والكبار، على التوالي، إلى 123 لكل 000 1 و274 لكل 000 1. وتبلغ نسبة شمول الأطفال بالتحصين 18 في المائة[5]. ويعيش ثلث النيجريين مفتقرين إلى الأمن الغذائي، وسوء التغذية متفشّ جدا. ويبلغ متوسط العمر 48 عاما. وكل هذه المؤشرات تسهم في جعل معدلات التنمية البشرية في النيجر من أضعفها في العالم (0,293)، حسبما ورد في مؤشر التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وفي عام 1999، وضع هذا البرنامج النيجر في المرتبة الـ 173 ضمن البلدان المدروسة، وعددها 174 بلدا.

البرنامج القطري وأنشطته

5- وُضع البرنامج القطري وفقا لمذكرة الاستراتيجية الوطنية (1997-2002) والبرنامج الإطاري للسياسة الاقتصادية والمالية (1996-1998)، الذي كان وقتئذ بمثابة الوثيقة المرجعية لاستراتيجية الأمن الغذائي. وكانت مدة البرنامج القطري قد حددت في البداية بأربعة أعوام حتى يكون متسقا مع الدورة البرنامجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وفي أكتوبر/تشرين الأول 1998، اعتمد المجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي هذا البرنامج بتكلفة إجمالية تقدر بـ 28,9 مليون دولار وتتمثل في الإسهام بحوالي 000 50 طن

([1]) ضم فريق التقييم مستشارة دولية رئيسة للبعثة، ومستشارا دوليا لقطاع التعليم الأساسي، ومستشارا محليا للتنمية الريفية، وموظفا مسؤولا عن التقييم (برنامج الأغذية العالمي/روما).

([2]) تحفيز التنمية - مسائل السياسات العامة. الدورة السنوية للمجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي (WFP/EB.A/99/4-A).

([3]) النيجر وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. تقرير استعراض برنامج النيجر. يوليو/تموز 2001.

([4]) جميع القيم النقدية معبّر عنها بدولارات الولايات المتحدة، ما لم يُذكر خلاف ذلك. وفي يناير/كانون الثاني 2002، كان دولار الولايات المتحدة يعادل 745,17 من فرنكات الاتحاد المالي الأفريقي.

([5]) جمهورية النيجر، الاستقصاء الديمغرافي والصحي الثاني في النيجر - 1998.

من المواد الغذائية. وعلى أي حال فإن البرنامج سيمدَّد حتى ديسمبر/كانون الأول 2003 ليكون متفقا مع دورة البرمجة الجديدة لجميع هيئات الأمم المتحدة في النيجر.

6- ويدور تنفيذ البرنامج القطري حول ثلاثة محاور للمساهمة أو للأنشطة الأساسية: (1) التنمية الريفية (50 في المائة من كميات المنتجات الغذائية المرصودة للبرنامج)؛ (2) التعليم (33 في المائة)؛ (3) الصحة/التغذية (17 في المائة). وكانت هذه الأنشطة الثلاثة موجودة من قبل في شكل مشاريع مستقلة قبل تنفيذ البرنامج القطري. وكانت الأهداف المتوخاة من هذه المشاريع هي ما يلي:

- تشجيع الإنتاج الزراعي، مع حماية التراث الإيكولوجي؛
- التشجيع الشامل للالتحاق بالمدارس في البيئة البدوية والانتجاعية، ولا سيما التحاق الفتيات؛
- زيادة معدل التغطية الصحية للأم والطفل.

7- وقد ورد في الوثيقة أن أنشطة البرنامج ستتمحور حول المناطق التي يكون فيها الأمن الغذائي الأشد هشاشة، ولا سيما حول أضعف الجماعات.

تقييم نتائج البرنامج القطري

التصور والتكامل

8- حصل مكتب برنامج الأغذية العالمي في النيجر على العديد من سبل الدعم التقني والمنهجي، سواء كان ذلك من جانب المقر، أو المكتب الإقليمي في داكار (محور واغادوغو سابقا)، أو المستشارين الخارجيين لدى **البرنامج**، ولا سيما من منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأغذية والزراعة. وقد انصبّ هذا الدعم أكثر على الإمدادات وقضايا الجنسين، وكذلك على أنشطة البرنامج القطري باعتبارها مساهمات قطاعية، بدلا من التركيز على النهج البرنامجي في حد ذاته.

9- ويجب اعتبار البرنامج القطري الراهن، وهو من الجيل الأول من البرامج القطرية، مرحلة انتقالية لا نهجا متكاملا حقيقيا للبرمجة وذلك:

- لأن البرنامج القطري صيغ بعد بدء تنفيذ أنشطة معينة (التعليم في نوفمبر/تشرين الثاني 1996)، وأن أنشطة أخرى بدأ تنفيذها بعد وقت طويل من اعتماد هذا البرنامج (بدأ نشاط الصحة/التغذية بمرحلة تجريبية في فبراير/شباط 2000، وإن كان تنفيذه الفعلي لم يبدأ إلا في يوليو/تموز 2000).
- وأن البرنامج القطري، الذي كان ينبغي أن يكون الوثيقة المرجعية الأساسية للتنفيذ، لا يحتل المكانة التي يستحقها. فهو لا يحتوي إلا على القليل من العناصر الجديدة مقارنة بمخطط الاستراتيجية القطرية. كما أن الوثائق المرجعية تتمثل في ملخصات الأنشطة وخطط العمليات التي تحتوي على تفاصيل أكثر بكثير.
- وأنه ليس هناك حتى الآن فهم عام أو رؤية واضحة لمفهوم البرنامج، سواء في مكتب **البرنامج** في نيامي أو لدى شركائه.
- وأن البرنامج القطري ذاته، الذي لم يحظ عند صياغته إلا بدعم محدود للغاية، لا يتضمن إطارا منطقياً ولا مؤشرات للمتابعة والتقييم. كما أن أهدافه ليست سوى تجميع لأهداف الأنشطة الأساسية الثلاثة.

10- وهكذا فإن وثيقة البرنامج القطري لا تقدم ما هو منتظر بحق من رؤية شاملة للنهج البرنامجي، ولا تفعل أكثر من تكرار الاستراتيجية الواردة في مخطط الاستراتيجية القطرية وتفاصيل ملخصات الأنشطة، دون أن تضفي عليها رؤية متكاملة للبرنامج. ولو كان الجزء الأساسي من ملخصات الأنشطة قد صيغ وقت صياغة وثيقة البرنامج القطري لكانت هذه الوثيقة قد وُضعت بشكل أفضل ولأصبحت وثيقة مرجعية بالفعل. ويضاف إلى ذلك أن استخدام طريقة الإطار المنطقي لصياغة كل هذه الوثائق يمكن أن يساعد في تجنب تجميع الأهداف وتبيان الروابط السببية لهذا الغرض. وأخيرا، فإن ممارسة هذه الصياغة المتزامنة ستُلزم بفهم واقعي للمساهمات عند التفكير في العواقب من حيث القدرات والعلاقات التشاركية والتنسيقية مع جميع الأطراف المشاركة.

التوصيات

- صياغة الجزء الأساسي من ملخصات الأنشطة عند إعداد الوثيقة القادمة للبرنامج القطري، حتى تكون هذه الملخصات مدرجة فيها بشكل أفضل، وحتى تكون الوثيقة عرضا تجميعيا بحق ووثيقة مرجعية.

- ضمان أن يكون لدى المساهمين الرئيسيين فهم مشترك للنهج البرنامجي. وقد يكون من الضروري أيضا الأخذ بطريقة الإطار المنطقي وتحديد مؤشرات للأداء عند إعداد البرنامج القطري القادم.

الاتساق

11- لم تكن صياغة إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية قد اكتملت وقت إيفاد البعثة، وإن كان التقدير الموحد للقطر قد تم وضعه وأصبح وثيقة مرجعية. ويضاف إلى ذلك أن من المتوقع صياغة الإطار في منتصف عام 2002 والانتهاء من ذلك في الوقت المناسب بحيث يصبح المرجع الرئيسي للبرنامج القطري القادم. وسيمدد البرنامج الراهن عاما آخر حتى يتوافق مع دورات البرمجة. وقد رجعت بعثة التقييم إلى مخطط الاستراتيجية القطرية باستفاضة.

12- ويتسق البرنامج القطري مع سياسات الحكومة الرامية إلى تحسين الأمن الغذائي ومكافحة الفقر. ويضاف إلى ذلك أن لبرنامج الأغذية العالمي، بالنسبة إلى كل نشاط، نظراء معروفين جيدا في الوزارات التقنية وإدارات البرامج الفرعية يعملون على تيسير التفاعل. غير أن الوسائل المالية غير كافية، وكثيرا ما يعوز الموظفين المعنيين الاهتمام، وإن كانت إدارة البرنامج الفرعي للتعليم تتسم بقدر من الدينامية. وهناك، علاوة على ذلك، وحدة للتنسيق تابعة لوزارة المالية والاقتصاد. وقد أنشئت لجنة التوجيه المشتركة بين الوزارات للبرنامج القطري بالشكل المنصوص عليه، مع منح **البرنامج** ولاية استشارية فحسب.

13- ورغم وجود إطار وهياكل وموظفين مخصصين للتنسيق، فإن تكامل وتآزر المساهمات ما زالا محدودين للغاية، سواء فيما يتعلق بالتنسيق والترابط بين أنشطة البرنامج القطري أو بالتكامل بين مساهمات الهيئات الإنمائية المختلفة والجهات المانحة وذلك:

- لأن المعلومات تنتقل بشكل سيئ، في الاتجاهين، بين برنامج الأغذية العالمي وشركائه في الميدان، سواء كانوا حكوميين أم لا.
- وأن البيانات المفترض ورودها من الميدان للمساعدة في متابعة سير الأنشطة تصل متأخرة، وأحيانا لا تصل بالمرة، إلى المسؤولين عن الأنشطة، سواء على المستوى الوزاري أو على صعيد مكتب **البرنامج** في نيامي.
- وأن الاحتياجات الجديدة **للبرنامج** في مجال التنسيق لتنفيذ برنامجه القطري محددة بشكل سيئ والهياكل القائمة غير ذات نفع كبير[6]. وإذا كانت ضرورة المتابعة الإمدادية أمرا مقررا، فإن ضرورة متابعة نتائج البرنامج برمته تعتبر دون ذلك بكثير. فالملاك الحالي والوسائل المتاحة له لا يسعفان في الوصول إلى ذلك.

التوصيات

- إسناد ولاية محددة وموسعة إلى لجنة التوجيه المشتركة بين الوزارات للبرنامج القطري، التي ينبغي أن تجمع بصفة دورية بين برنامج الأغذية العالمي والأمناء العامين للوزارات الشريكة، ولا سيما عند دراسة ملخصات الأنشطة وتقارير المتابعة الموحدة واعتماد جدولها الزمني للتنفيذ.
- العمل أيضا على تحليل الولايات المحددة لوحدة تنسيق البرنامج ولإدارات البرامج الفرعية (الإدارات لا تتبع لجنة التوجيه وإنما تتبع الوزارات المعنية)، وذلك في ضوء الاحتياج المتزايد إلى التكامل وتحليل النتائج، والمقترحات الواردة في وثيقة البرنامج القطري الراهن، وهي وضع تقديرات دورية لكل نشاط بشكل متكامل لمتابعة تقدم البرنامج القطري.

الاستهداف

14- يجري بشكل عام تنفيذ أنشطة البرنامج القطري في المناطق التي تعاني الانعدام المزمن للأمن الغذائي و/أو المعرضة لمخاطر مناخية متكررة. وقد قام المكتب الإقليمي **للبرنامج** في داكار مؤخرا بدراسة عن النيجر في موضوع تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها. والمنتظر من نتائج هذا العمل تحسين الاستهداف في جميع أنشطة البرنامج القطري، وخصوصا استهداف نشاط توفير الدعم للمطاعم المدرسية والمراكز الصحية المتكاملة، وذلك للعمل بشكل أفضل على مراعاة هشاشة الأوضاع على صعيد القرى أو مجموعات القرى.

15- وما دام هناك بيانات أساسية عديدة عن هشاشة الأوضاع والهياكل في النيجر[7]، فإن المنشود أن يكون تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها مكملا لهذه الدراسات، وأن يعمل على توضيح أسباب هذه الهشاشة وآليات البقاء لبعض الفئات

([6]) يرجع تاريخ النص الذي يحدد دور وحدة التنسيق إلى عام 1989، ويدور النص أساسا حول تلقي المواد الغذائية وتخزينها ونقلها. وقد أشير بشكل عابر إلى متابعة حالة تقدم الأنشطة ("المشاريع" وقتئذ)، أما متابعة النتائج فلا يرد لها أي ذكر.

([7]) وبصفة خاصة تعداد ديمغرافي حديث، وبيانات نظام الإنذار المبكر، ودراسة لمنظمة "كير" غير الحكومية بشأن "الأمن الغذائي في مقاطعات تاهوا وزيندر ومارادي وديفا وتيلابيري"، مؤرخة عام 1998.

الاجتماعية والاقتصادية الشديدة الحرمان. وسيكون الفهم الأفضل للدينامية داخل القرى عونا على تحسين متابعة وتفسير النتائج المتوسطة والبعيدة المدى لنشاط تحفيز التنمية الريفية، من خلال إيجاد أصول إنتاجية.

التنفيذ

16- لقد مكنت سلطة نقل المواد الغذائية بين الأنشطة العادية وعمليات الطوارئ من استخدام موارد غير مستغلة بالكامل في نشاط التنمية الريفية لصالح أنشطة الغذاء مقابل العمل المنفذة في إطار عمليات الطوارئ وقطاع مصارف الحبوب، والتي تستهدف تعويض المحاصيل السيئة لعام 2000. وهكذا فإن موارد البرنامج القطري كانت بصفة مؤقتة بمثابة مؤونة تحقق الأمن في انتظار وصول المواد الغذائية المتعهد بها في إطار عملية الطوارئ.

17- ومع أن التدابير المقصود بها زيادة الانضباط في إدارة المواد الغذائية، والتي اعتمدت في منطقة الساحل بأكملها قبل وضع البرنامج القطري، غير متصلة بالنهج البرنامجي، فإنها توفر لمكتب **البرنامج** في نيامي مزيدا من السيطرة على موارده. وتنص هذه التدابير على الاستعانة بناقلين خاصين يختارهم **البرنامج**، وإدارة وحدة التنسيق لمستودعات المؤن الثمانية، بما في ذلك الإدارة المشتركة، وأخيرا الاشتراك في توقيع مستندات النقل. وتحصل الوحدة على دولارين عن كل طن لقاء خدماتها. ومع أن النظام المعمول به يعتبر فعالا نسبيا، فإنه يمكن صقله أكثر. ويجري الآن استعراض لهذا النظام بمساعدة المسؤول الإقليمي عن الإمدادات. وهناك خياران مطروحان للدراسة: إسناد المسؤولية عن كل الإمدادات إلى **البرنامج**، أو دفع مقابل للخدمات المؤداة يزيد على المقابل الراهن لتحسين الرقابة والمتابعة، وفقا لجدول زمني للرسوم يحدد بوضوح.

18- وقد أدى عدم كفاية التدريب إلى أن الموظفين في نيامي لا يستوعبون فيما يبدو بالقدر الكافي البرنامج الجديد لمعالجة حركة السلع وتحليها (نظام كومباس). كما أن عدم وجود وسائل اتصال متطورة يؤدي إلى تأخر إرسال البيانات من الميدان إلى مكتب نيامي أو استحالة إرسالها.

19- ورغم إعادة التمركز الجغرافي للبرنامج القطري، فإن اتساع نطاق الإقليم ونقص الوسائل الميزانوية يفرضان قيودا على متابعة وتنسيق المساهمات في الميدان. كما أن نقص الموظفين ينال من حسن سير البرنامج القطري، ومن هنا فإن الإمدادات تسبق متابعة النتائج.

20- ويبيّن الجدول المرفق تباين توزيع المواد الغذائية من نشاط إلى آخر. فنشاط التنمية الريفية حصل على أعلى نسبة مئوية من توزيع المواد الغذائية، إذ فاز بـ 48 في المائة من الكميات المرصودة في البداية، وهذا يعتبر نجاحا بالنظر إلى الوزن النسبي لهذا النشاط المقدر بأكثر من 50 في المائة من الحمولة الكاملة. ومع ذلك فإن هذه النسبة كان من المفروض أن تصل إلى 63 في المائة بعد ثلاثة أعوام، مما يدل على تأخير في التنفيذ. ويعتبر تراجع النشاطين الآخرين أوضح (33 في المائة من المواد الغذائية الموزعة ذهبت إلى نشاط المطاعم المدرسية، و 27 في المائة إلى نشاط الصحة/التغذية). وتفيد التقديرات الأولية أن هذين النشاطين كان المفروض أن يحصلا، على التوالي، على 51 و 36 في المائة من متوسط المخصصات النظرية. ومع ذلك فإن من الصعب أن تعزى هذه التأخيرات إلى تنفيذ البرنامج القطري وحده، نظرا إلى أن تنفيذ الأنشطة لم يبدأ في وقت واحد ولا مع تنفيذ البرنامج القطري. وفيما يتعلق بالعمليات، لا يمكن الجزم بوقت الإدماج الكامل لكل نشاط في البرنامج القطري.

التوصيات

- يبدو من الأساسي زيادة عدد الموظفين الميدانيين برصد الاعتمادات اللازمة، ويجب تعيين مساعد واحد على الأقل لشؤون البرامج لكل من مكتبي تاهوا وزيندر الفرعيين، لضمان المتابعة الإقليمية الصحيحة لسير المساهمات في ضوء أهداف البرنامج القطري والنتائج المنشودة.

قضايا الجنسين

21- يشير البرنامج القطري إلى التزام واضح من برنامج الأغذية العالمي تجاه المرأة. فنشاط الصحة/التغذية يستهدفها بشكل محدد. وبفضل الوجبات الجافة التي يحصل عليها بعض الأسر التي ترسل بناتها إلى المدرسة، تحصل هؤلاء الفتيات على رعاية خاصة في إطار التعليم الأساسي.

22- وعلاوة على ذلك فإن التعاون القائم بين **البرنامج** وبرنامج التنمية الريفية في آدر - دوتشي - ماغيا قد ساعد المرأة على أداء دور خاص في إدارة مصارف الحبوب، وإن كان وجودها بصفة عامة شاحبا في لجان الإدارة، وحتى مع وجودها في هذه اللجان، فإن مساهمتها في القرارات ضئيلة.

23- وأغلب أنشطة التنمية الريفية تستفيد منها المرأة، وذلك أساسا لأن **البرنامج** يدعم المشاريع/البرامج المنفذة في المناطق المحرومة التي يهاجر منها الرجل سعيا إلى العمل المأجور في فترة تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل العمل. ويضاف إلى ذلك أن ازدياد عدد النساء في مجال العمل أمر مطلوب بصفة عامة للتأكد بوضوح من حصولهن هن وأبنائهن على المواد الغذائية بالفعل، وللعمل ضمنا على بيان **التزام** البرنامج بخدمة المرأة. وعلى العكس من ذلك فإن ازدياد عدد الرجال في بعض مجالات العمل يمكن أن يكون مؤشرا على نجاح مساعي استعادة الأراضي وأن يقلل، علاوة على ذلك، من احتياج المرأة إلى الانفراد بالاضطلاع بأنشطة الحصول على الغذاء مقابل العمل، الأمر الذي ينزع إلى زيادة عبء العمل الباهظ الذي تتحمله المرأة بالفعل. وفضلا عن ذلك فإنه رغم وجود المرأة في مجالات العمل، فإنها لا تستفيد إلا نادرا من الأصول الإنتاجية الناجمة عن هذا العمل.

24- إن تحقيق التوازن بين الرجل والمرأة على جميع المستويات (كمستوى المشاركة ومستوى اتخاذ القرار بصفتها متلقية للغذاء ومستفيدة من المساهمات) هدف منشود يتيح للمرأة، على المدى البعيد، أن تفرض وجودها في إدارة الأصول واتخاذ القرار بإيجاد دينامية اجتماعية جديدة بين الجنسين. وهكذا فإن هذا النهج يمكن أن يسهم في إحداث تغييرات دائمة في العقلية. إن تحسين فهم مسؤوليات الرجل والمرأة في الأسرة الواحدة إزاء الأمن الغذائي سيساعد على تحديد أهداف ومؤشرات أكثر دلالة لمتابعة أثر عمل **البرنامج** على حالة المرأة.

التوصيات

- كفالة زيادة المشاركة النوعية للمرأة في أنشطة الغذاء مقابل العمل حتى يكون لهذه الأنشطة أثر مستدام، وذلك بصفة خاصة عن طريق زيادة مشاركتها في عمليات اتخاذ القرار وتعزيز سيطرتها على الأصول المنشأة بهذا الشكل.

تقييم مساهمة الأنشطة في أهداف البرنامج القطري

التنمية الريفية

25- كان من المقرر، عند إعداد البرنامج القطري، أن يتولى تنفيذ هذا النشاط ثلاثة من كبار الشركاء: (1) برنامج التنمية الريفية في آدر - دوتشي - ماغيا في مقاطعة تاهوا؛ (2) البرنامج الوطني الخاص الثاني للصندوق الدولي للتنمية الزراعية في مقاطعات تيلابيري وتاهوا وأغاديز ودوسو؛ (3) البرنامج الإطاري لمكافحة الفقر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مقاطعة زيندر، الذي يستند إلى برنامج لمنظمة العمل الدولية[8] كان قيد التنفيذ عند وضع البرنامج القطري. وكانت الأهداف البعيدة المدى لهذا النشاط هي تحسين الأمن الغذائي والحد من الفقر في الريف. وكانت الأهداف الاستراتيجية ترمي إلى: (1) زيادة الإنتاج في المناطق التي تعاني عجزا مزمنا؛ (2) استعادة خصوبة الأراضي؛ (3) إنشاء مخزونات احتياطية، مع إشراك المرأة بشكل كامل في الأنشطة وجعلها تستفيد من النتائج المحققة.

26- وقد أدى تأخر تمويل اثنين من هؤلاء الشركاء وانقطاعه إلى اضطرار مكتب **البرنامج** في نيامي إلى البحث عن شركاء لتصريف المواد الغذائية المقررة لبرنامج التنمية الريفية في آدر - دوتشي - ماغيا في عامي 2000 و2001 وللبرنامج الوطني الخاص الثاني للصندوق الدولي للتنمية الزراعية في عام 2000. ولما كانت إعادة البرمجة لعام 2001 ناجمة عن السوء البالغ للمحاصيل، فقد لقي دعم **البرنامج** قبولا طيبا من شركائه المؤقتين، وأغلبهم من المنظمات غير الحكومية.

27- وتعد المعونة الغذائية المقدمة لإنشاء مصارف الحبوب من وسائل النجاح العظيمة. وقد أدت الخبرة المكتسبة في موضوع إنشاء وإدارة مصارف الحبوب أيضا إلى إقناع أرفع المسؤولين الوطنيين عن إدارة وتخفيف الأزمات بأن الأمن الغذائي للنيجر يتحقق بإنشاء مخزونات للحبوب في المجتمعات المحلية.

28- ورغم هذه النتائج الإيجابية، فإن من المؤسف أن مساهمات **البرنامج** في مجال التنمية الريفية تتجه بالأحرى صوب التدابير الآنية. ومثل هذه التدابير ينطوي على رؤية قصيرة الأجل تسلك اتجاها معاكسا للاستراتيجية ذات المدى الأبعد التي يدعو إليها النهج البرنامجي.

([8]) هو برنامج "مشاركة المشاريع التعاونية الطابع في الأمن الغذائي للقرى وفي التنمية المحلية في مقاطعة زيندر".

التوصيات

- إذا لم يستأنف الشريكان الرئيسيان **للبرنامج** أنشطتهما دون انقطاع في مجال التنمية الريفية، فسيكون من المناسب إقامة علاقة تشاركية مع عدد محدود للغاية من الشركاء الآخرين، مع خفض حجم هذا النشاط بالنسبة إلى غيره. ويجب علاوة على ذلك أن يعود نشاط التنمية الريفية إلى صورته الأصلية، أي أن يكون مجموعة متماسكة من الأنشطة تفضي إلى مجموعة حاسمة من التحسينات المستمرة القادرة على خفض انعدام الأمن الغذائي.

التعليم الأساسي

29- يعود تاريخ دعم البرنامج للتعليم إلى عام 1971. وقد جرى تنفيذ المرحلة الرابعة من المشروع الأخير في الفترة من عام 1996 إلى عام 2001. ورغم أن هذا النشاط مدرج في البرنامج القطري، فإنه كان يعتبر بمثابة مشروع حتى تقييمه في فبراير/شباط 2001. وهذا النشاط مستمر الآن برصيد من المواد الغذائية إلى حين حصوله على مخصصاته لعام 2002. ومن المقرر أن يحصل هذا النشاط، على غرار سائر أنشطة البرنامج القطري، على حصة إضافية من الميزانية إلى أن ينتهي في عام 2003. وترمي أهداف هذا النشاط إلى: (1) زيادة القيد والانتظام في المدارس للأطفال المنتمين إلى الأوساط البدوية والانتجاعية[9]؛ (2) زيادة التحاق الفتيات بالمدارس؛ (3) زيادة قدرات التلاميذ على التعلم. وهناك الآن ما يقرب من 250 مقصفا تقدم وجبات إلى نحو 25 000 تلميذ وتلميذة. ويضاف إلى ذلك أنه فيما يتعلق بالمناطق التي يكون فيها التحاق الفتيات بالمدارس ضعيفا للغاية، تحصل 3 500 أسرة أيضا على وجبات جافة لحثها على إرسال فتياتها إلى المدرسة. وحتى إذا كانت هناك أنشطة مشتركة مقررة مع منظمة الصحة العالمية والبنك الدولي لإزالة الديدان المعوية، فإن العلاقات التشاركية متواضعة جداً في مجملها.

30- ويتفق الجميع على أن المقاصف المدرسية تعتبر حافزا قويا لحث الأهالي على إرسال أولادهم إلى المدرسة وإبقائهم فيها، وللعمل في بعض الحالات على تشجيع الفتيات بوجه أخص على الذهاب إلى المدرسة بفضل الوجبات الجافة التي تعطى لذويهن. ولما كانت الاعتمادات المالية غير كافية للمتابعة المناسبة، فإنه ليست هناك بيانات موثوق بها لدعم هذا التأكيد. فالبيانات المجموعة تقتصر على معلومات كمية عن عدد المستفيدين والكميات الموزعة. ولا تساعد مؤشرات الأداء على تحديد هل تحققت أهداف الأنشطة أم لا.

31- وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاستهداف واختيار المدارس المستفيدة لا يراعيان دائما رأي المجتمعات المحلية المنتقاة، كما أن مشاركة أعضاء لجان إدارة المقاصف المدرسية تقتصر، في أحسن الأحوال، على المساعدة في دخول وخروج المنتجات الغذائية. وهذا النشاط غير مدرج بقدر كاف في البرنامج القطري لأنه ما زال يدار بشكل مستقل.

التوصيات

- تحسين الاستهداف في ضوء التحليل الجاري لهشاشة الأوضاع ووضع خرائطها، وإشراك مسؤولي الأجهزة اللامركزية في الاختيار النهائي للمجتمعات المحلية. البحث عن شركاء ودعم نظام المتابعة التقييمية وإدماجه في البرنامج القطري، عن طريق عقد دورات تدريبية تساعد في النهاية على تحسين المتابعة وتبيان النتائج. وسيكون من الضروري أيضا الارتقاء بصياغة التقارير حتى تصبح أداة قيّمة للإدارة. ومع ذلك سيكون من الضروري وضع القيود الميزانوية في الاعتبار.

تقديم المساعدة إلى الأمهات والأطفال المعرضين لسوء التغذية

32- هذا النشاط يهدف، كما ورد في البرنامج القطري، إلى: (1) زيادة التردد المنتظم على مرافق الاستشارات قبل الولادة وبعدها؛ (2) تحسين وتوسيع نطاق متابعة الحالة التغذوية للأطفال دون الخامسة من العمر لمنع سوء التغذية. ورغم أن خطة العمليات تستهدف تشجيع التردد دون أي موانع، فإنها تنص على أن الاستفادة من المعونة الغذائية تقتضي من المرأة الوفاء بمعايير معينة تتعلق في معظمها بمخاطر ضعف التغذية[10]. ولذلك فإن دعم البرنامج يتمثل عمليا في تزويد الحوامل والمرضعات بوجبات شهرية جافة بعد كل استشارة. ويحصل الأطفال البالغون من العمر ما بين 7 أشهر و59 شهرا، المعرضون لخطر سوء التغذية أو المعانون من سوء تغذية خفيف أو متوسط، على حصص من الدقيق المقوي (خليط من الذرة والصويا). وينفذ هذا النشاط في 116 من المراكز الصحية المتكاملة الواقعة في 13 من أضعف الدوائر في أربع من مناطق/مقاطعات البلد الثماني.

---

(9) لا يستهدف موجز النشاط الجديد لعام 2002 بشكل أخص سكان المناطق البدوية والانتجاعية، بل سكان المناطق الريفية الهشة.

(10) بالنسبة للحوامل مثلا: من يقل وزنهن عن 45 كيلوغراما؛ من يقل وزنهن عن 60 كيلوغراما ويتصفن بالسمات التالية: "1" وجود أنيميا؛ "2" وزن الطفل السابق عند الولادة أقل من 2,5 من الكيلوغرامات؛ "3" الحمل في توأم، "4" عمر الطفل أقل من عام واحد.

33- ومما لا جدال فيه أن توزيع منتجات المعونة الغذائية يزيد من التردد على المراكز. غير أن التناقض بين الرغبة في زيادة التردد وضرورة انتقاء المستفيدين على أساس معايير معينة يؤدي إلى الحيرة والإحباط؛ وتتردد نساء كثيرات غير معرضات لخطر سوء التغذية على هذه المراكز بشكل عرضي، على أمل الحصول على الغذاء. وتتردد على هذه المراكز أيضا، ولكن بغير انتظام غالبا، نساء في حالة تغذوية غير مُرضية.

34- ولا يحدث مطلقا أي تعديل في توزيع المواد الغذائية بعد ورود البيانات من الميدان، فهذه البيانات تصل متأخرة جدا إلى مكتب نيامي. ولذلك فإن الكثير من الحصص المقررة في الأصل يحظى بتقييم دون أو فوق المطلوب، مما يفضي محليا إلى إدخال تعديلات على الحصص لا تساعد كثيرا على حسن سير النشاط. ولا تكفي كميات المنتجات الغذائية في بعض المراكز لتقديم أغذية تكميلية إلى جميع النساء المستوفيات لمعايير الاختيار والمفروض أن يحصلن عليها. ولذلك يجري أحيانا إعادة النظر في الحصص بغرض تخفيضها لسدّ كل الاحتياجات. وعلى العكس من ذلك، يتلقى بعض المراكز حصصا كثيرة جدا، مما يدفع الموظفين إلى التساهل في المعايير لتصريف الأغذية الواردة.

35- وعلاوة على ذلك فإن ضعف درجة الوعي والتدريب لدى أعضاء اللجان الصحية ولجان إدارة المراكز الصحية المتكاملة، بالإضافة إلى الحراك الواسع النطاق لموظفي المراكز، لا يساعدان على الاستخدام الصحيح للأغذية. ولا تزال المساهمة ضئيلة حتى في منطقتي/مقاطعتي تاهوا وتيلابيري اللتين يتوافر فيهما التدريب.

التوصيات

- اختيار هدف واحد فقط: زيادة التردد على المراكز، أو المساهمة في التصدي لسوء التغذية، مشفوعا بمبادئ ملائمة للتنفيذ.
- يبدو من الأهمية بمكان، لحسن سير هذا النشاط، تحديد شركاء للتنفيذ يمكنهم توفير تدريب دائم، بالإضافة إلى المتابعة. وسيكون الشريك المثالي منظمة غير حكومية دولية ذات مال خاص بها أو هيئة إنمائية تعمل بشكل وثيق مع منظمات غير حكومية وطنية.

تنفيذ السياسة الرامية إلى تحفيز التنمية

36- ليس هناك أي تعارض يذكر بين البرنامج القطري والسياسة الجديدة لتحفيز التنمية، رغم أنه وُضع قبل ظهور هذه السياسية رسميا.

37- وأيا كان النشاط الأساسي، فإن المعونة الغذائية تعتبر حافزا فعالا للحد من انعدام الأمن الغذائي لدى بعض الجماعات الضعيفة، وحث السكان على مزاولة أعمال جماعية شاقة. ويحدث أحيانا أن تصبح الأغذية هدفا في حد ذاتها، مما يهدد بآثار تفضي إلى التبعية.

38- وفي مقابل ذلك، ورغم نداءات المجلس التنفيذي **للبرنامج** الواردة في وثيقة البرنامج القطري، لا يتسنى دوما العثور على شركاء لديهم الإمكانيات الكافية في مجالي الصحة/التغذية والتعليم الأساسي. ويضاف إلى ذلك أنه في الفترة 1999-2000، أي في ذروة فترة التنفيذ، ظلت مساهمات اثنين من الشركاء الثلاثة الكبار في نشاط التنمية الريفية معطلة تقريبا. كما أن الشراكة مع الطرف الحكومي المناظر يكون أحيانا دون المرتجى. ومن ذلك أن وضع البرنامج العشري لتطوير التعليم (2002-2012) جرى دون أن يكون هناك تشاور حقيقي مع المسؤولين عن المقاصف المدرسية.

39- ويتفق مفهوم البرنامج القطري مع أربعة من أهداف السياسة الخمسة. فالنشاط الداعم للتنمية الريفية يساعد الأسر الفقيرة على الحصول على أصول والاحتفاظ بها (الهدف الثالث)، ويساعد الأسر المعيشية المعتمدة في أمنها الغذائي على موارد طبيعية متدهورة على العثور على وسائل مستدامة للمعيشة (الخامس). ويساعد النشاط المتعلق بالتعليم الأساسي (الثاني) الأسر المعيشية الفقيرة على الاستثمار في رأس المال البشري بفضل التعليم والتدريب. أما النشاط ذو الصلة بسوء التغذية (الأول) فيهدف إلى تمكين صغار الأطفال والحوامل والمرضعات من سدّ احتياجاتهم التغذوية الخاصة وما يتصل بها من احتياجات صحية.

التوصيات

- البحث عن شركاء تنفيذيين لجميع الأنشطة، ولا سيما ما يتصل منها بالتعليم والصحة/التغذية. ولا غنى عن الشركاء الميدانيين لإعلام وتعبئة السكان، وتدريب أعضاء مختلف لجان الإدارة، ومتابعة الأنشطة، والمساهمة في توفير المعلومات اللازمة لمتابعة النتائج بشكل جيد.

hquser / 18 Septei

الملحق

النيجر
توزيع المعونة الغذائية لبرنامج الأغذية العالمي
البرنامج القطري 10015 (1999-2002) وعمليات الطوارئ

الحالة في 31 ديسمبر/كانون الأول 2001 (بالأطنان)							الكميات المعتمدة (بالأطنان)		
الكميات المقرر توزيعها في عام 2002	التناسب[2] (%)	التقدم[1] (%)	الكميات الموزعة منذ بدء البرنامج القطري	الكميات الموزعة في عام 2001		متوسط الحصة السنوية النظرية	كميات الأغذية المعتمدة	
	هاء=(جيم/3/باء)	دال=جيم/ألف	جيم	الفعلية	المتوقعة	باء	ألف	
4 740	63	48	12 074	8 548	11 542	6 342	25 369	التنمية الريفية (النشاط الأول)
4 267	51	33	5 706	3 589	4 013	3 698	17 268	المقاصف المدرسية (النشاط الثاني)
2 116	36	27	2 121	996	2 116	1 990	7 958	الصحة/التغذية (النشاط الثالث)
11 123	55	39	19 901	13 133	17 671	12 030	50 595	مجموع البرنامج القطري
2 762	**غير متاح**	**غير متاح**	**غير متاح**	**2 519**	**7 592**	**7 592**	**7 592**	**مجموع الطوارئ[3]**
13 885	**غير متاح**	**غير متاح**	**غير متاح**	**15 652**	**25 263**	**19 622**	**58 187**	**المجموع الكلي**

(1) كميات وزعت بالفعل بعد 3 أعوام (1999-2001) من تنفيذ البرنامج القطري، بالمقارنة بالإسقاطات في كامل فترة البرنامج القطري، وهي 4 أعوام (1999-2002).
(2) كميات وزعت بالفعل بعد 3 أعوام (1999-2001) من تنفيذ البرنامج القطري بنسبة متوسط الحصة النظرية بعد 3 أعوام.
(3) عمليتا الطوارئ: 10063 و 10068.

IEB32002-2871A