برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، 21-1996/10/24

تقارير التقييم والتقارير النهائية

البند 5 (ب) من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/96/5-B
2 September 1996
ORIGINAL: ENGLISH

التقييم بحسب الموضوع
التقارير الموجزة عن المشروعات المعانة من برنامج الأغذية العالمي لصالح فقراء الحضر في شرقي أفريقيا

المشروع مدغشقر 4553 - دعم مشروع الأمن الغذائي والتغذية الموسعة

المشروع موزمبيق 4721 - الخدمات الأساسية الحضرية في مابوتو (مشروع رائد)

المشروع زامبيا 4756 - تقديم المساعدة للمجموعات الضعيفة كطوق نجاة في مرحلة تطبيق الإصلاح الهيكلي

	المشروع رقم 4553	المشروع رقم 4721	المشروع رقم 4756
	(مجموع التكاليف بالدولارات)		
مجموع تكاليف الأغذية	7 800 000	455 160	10 216 300
مجموع التكاليف التي يتحملها **البرنامج**	12 208 500	1 129 190	17 173 050
تاريخ إجازة المشروع	نوفمبر/تشرين الثاني 1992	يونيو/حزيران 1992	مايو/أيار 1992
تاريخ التوقيع على خطة العمليات	يوليو/تموز 1992	ديسمبر /كانون الأول 1992	يوليو/تموز 1992
تاريخ التوزيع الأول	يناير/كانون الثاني 1994	اكتوبر/تشرين الأول 1993	أغسطس/آب 1992
مدة المشروع	خمس سنوات	18 شهرا	خمس سنوات
تاريخ الانتهاء الرسمي	ديسمبر/كانون الأول 1998	سبتمبر/أيلول 1996	يوليو/تموز 1997
تاريخ التقييم	مايو/أيار 1996	مايو/أيار 1996	أبريل/نيسان 1996
تشكيل البعثة	خبراء استشاريون	خبراء استشاريون	خبراء استشاريون/ **برنامج الأغذية العالمي**

جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية، ما لم يذكر غير ذلك.

الموجز

تتسم هذه المشروعات الثلاثة بالتماثل الكبير بين العديد من جوانبها. فكل أهدافها على المدى البعيد ما هي، في الواقع، سوى نوع من الإجراءات قصيرة الأجل التي تدعم البرامج الحكومية الجارية، في حين تركز أهدافها المباشرة على الإنتاج. فالفقر المدقع في المناطق الحضرية يستأهل معونة البرنامج - لا لأن التكدس السكاني، والتلوث، والافتقار إلى المرافق الصحية، والتدهور البيئي من سماته المميزة، ولكن لأن المواقع الحضرية لا يمكن لها، بطبيعتها، أن تلبى، على نحو مباشر، الحاجة إلى البنيات الأساسية الإنتاجية. كما أن المشروعات الحضرية لا يمكن لها أن تحقق بيسر الهدف الأساسي من المعونة الغذائية، ألا وهو: إمكانية الاستغناء عنها. واتسم التقدم الذي حققته هذه المشروعات الثلاثة بالبط ء، في حين تراوحت نوعيه الإنتاج بين المقبول والجيد، وإن كانت هناك تحفظات عن فائدة بعضه وصافي مزاياه، وحول قابلية أغلبه للاستمرار. ولبّت نسبة النساء العاملات في أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، الأهداف المحددة، بل تخطتها. وتولى النساء أهمية بالغة للحوافز المقدمة في شكل غذاء، كما يعترفن بأن الحصص الغذائية تمثل عائدا مجزيا للعمل. وفي إطار الإصلاح الهيكلي، يمثل "الغذاء مقابل العمل" ميزة نسبية، فهو لا يتأثر بنسبة التضخم ولا توجد أية مخاطر من الاتكال كلية على المعونة الغذائية: فالاتكال قاصر، في الواقع، على فرص العمالة على المدى القصير. وهناك شكوك حقيقية تكتنف مدى قابلية غالبية الأنشطة التي بدأت، للاستمرار، ومدى إمكانية صيانة المعطيات المادية. وقد ساهم موظفو **البرنامج** عن كثب "في تشغيل المشروعات"، دون أن يتمكنوا من مراقبة القضايا الأكثر أهمية. و السلطات الحضرية ضعيفة، بصفة عامة، في كل مكان. وفي حالة تكرار التجربة، ستكون أمام **البرنامج** البدائل التالية:(1) إما الإبقاء على ما تتميز به المشروعات الجارية من بساطة، ومن ثم تحقيق تأثير إنمائي محدود؛ وإما (2) جعلها أكثر طموحا، ولكن، في هذه الحالة، سوف تكون أكثر تشعبا وتعقيدا، وفي حاجة إلى عمالة مكثفة وإلى تكلفة، خاصة إذا ما كان الهدف هو تحويل المعونة الغذائية "منصة انطلاق" حقيقية لفقراء الحضر.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة فى عدد محدود من النسخ، فالمرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للعلم والإحاطة بمحتواها.

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى، فان وثائق العمل التي أعدتها **الأمانة** لتقدم **للمجلس** قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال **المجلس التنفيذي** بأسلوب عملي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود و**الأمانة** التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه المذكرة الاتصال بموظفي **برنامج الأغذية العالمي** المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات **المجلس التنفيذي**. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل **المجلس** عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

مكتب المدير التنفيذي للتقييم:	W. Kiene	5228-2029
رئيس تقييم:	M. Latham	5228-2030

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (5228-2641).

المشروعات المعانة من البرنامج كما تقررت وصممّت

الأهداف

1- تتماثل أهداف المشروعات تماما على المدى البعيد في صياغتها. و تشترك كلها في الإشارة إلى سياسات الحكومة وبرامجها، كما هو موضح بإيجاز فيما يلي:

(أ) مساندة جهود الحكومة لتطبيق الأمن الغذائي والسياسة الغذائية لصالح أكثر الفئات تأثرا من الإصلاح الهيكلي (المشروع مدغشقر – 4553)؛

(ب) دعم سياسة الحكومة من أجل تحسين ظروف معيشة سكان الحضر من ذوى الدخول المنخفضة (المشروع موزمبيق – 4721)؛

(جـ) تحسين أوضاع سكان الأرياض من ذوى الدخول المنخفضة، ودعم برنامج الحكومة الصحي والغذائي سواء في الأرياض أو في المناطق الريفية (المشروع زامبيا – 4756).

2- ومع ذلك، فالقاسم المشترك بين كل هذه الأهداف هو طبيعتها القصيرة والمتوسطة المدى. وقد يرجع خلو هذه الأهداف من تعبيرات "كالاعتماد على الذات بشكل متزايد" بين المجموعات المعنية، إلى سهو – أو قد يعكس نوعا من الشك في مدى جدوى تحديد أهداف أكثر طموحا على المدى البعيد ويشكك هذا التقييم في قدرة نوعية المعونة التي يقدمها **البرنامج** على توفير مثل هذه الإمكانات في المناطق الحضرية.

3- أما الأهداف المباشرة التي يسعى عنصر "الغذاء مقابل العمل" لتحقيقها فهي متشابهة، وتمت طبيعتها بالصلة إلى الناتج أكثر مما تمت إلى الأهداف. وتشير كلها إلى التحسينات التي يتعين إدخالها على البنيات الأساسية في المجتمعات المحلية أو الخدمات وفي كليهما. ولم تشر هذه الأهداف، بشكل محدد، إلى المزايا أو الآثار التي ستترتب، على المدى الطويل، على حياة المستفيدين. كما يشير المشروع 4721 (موزمبيق) و 4756 (زامبيا) إلى الدعم المالي المقدم إلى المنظمات غير الحكومية مقابل التدريب على الأنشطة المدرة للدخل. وينفرد المشروع 4553 (مدغشقر) بالإشارة إلى الاستمرارية، عندما أشار إلى "تعميق وعي السكان المحليين بضرورة مواصلة أنشطة الصيانة على نحو دائم". وتهدف هذه المشروعات الثلاثة إلى تحسين مستوى التغذية بين المجموعات المستهدفة. غير أن هذه الموضوعات لم يتناولها التقييم.

دور المعونة الغذائية ومهامها

4- لا يوجد أي اختلاف في تعريف دور المعونة الغذائية. ومهمتها، كما جاءت في التقارير الموجزة عن المشروعات، فهي تمثل "حافزا وزيادة في الدخل" لليد العاملة المشتركة. والفرق الرئيسي الوحيد بين هذه المشروعات هو أن الحافز في المشروع موزمبيق 4721، يدفع جزء منه نقدا: في حين أن المشروعين الآخرين لا يعرضان سوى الغذاء. ويقدم المشروع 4721، نسبة توازى نصف الحد الأدنى من الأجر القانوني، فضلا عن حصة غذائية لأسرة مكونة من خمسة أفراد. (بالإضافة إلى عنصر تجريبي يتضمن حافزا يدفع بالكامل نقدا، محسوبا على أساس الحد الأدنى للأجور، وذلك بهدف اختبار مدى الاستجابة النسبية للبديلين). وكان مجموع قيمة الحوافز النقدية–الغذائية، خلال مرحلة تصميم المشروعات، يفوق بنحو 30 في المائة الحد الأدنى للأجر. أما نسبة النقد إلى الغذاء فكانت حوالي 40 إلى 60.

سمات ابتكارية

5- لاشك أن أهم السمات الابتكارية في المشروعات الثلاثة، هي تركيزها على الحضر. والسمة المشتركة بينها وبين أنشطة "الغذاء مقابل العمل" الأخرى (الريفية)، هي خلق فرص العمالة المؤقتة للفقراء. أما السؤال الآخر فيما يخص مشروعات الحضر، فيكمن في معرفة ما إذا كانت البنية الأساسية الجديدة أو التي تم إعمارها يمكنها – أو لا يمكنها – توفير إمكانيات تعزيز الأمن الغذائي للعاملين في المشروعات، ولغيرهم من المستفيدين، ورفع مستوى معيشتهم، على نحو تتوافر له مقومات الاستمرار.

الغرض من التقييم ونطاقه

6- تعتبر التجربة الدولية في معالجة مشكلات فقراء الحضر الجياع، بواسطة المعونة الغذائية، محدودة للغاية. **فالبرنامج** لا يدعم في الوقت الحالي سوى خمسة مشروعات من هذا النوع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فبالإضافة إلى المشروعات الثلاثة التي يشملها هذا التقييم، يجري تنفيذ مشروعين آخرين في كل من إثيوبيا والسنغال. و أسباب الفقر في الحضر وانعدام الأمن الغذائي، متشعبة، ومتقلبة، وكثيرا ما تتطور بسرعة، وإن كانت غير مفهومة تماما حتى الآن. وقد استرعى مؤتمر المدن الثاني المنعقد في اسطنبول في يونيو/حزيران 1996، الانتباه إلى هذه المشكلات. وقد يؤدى، في المقابل، إلى زيادة عدد المبادرات المتخذة في هذا الشأن. أما النهج الذي يتبعه **البرنامج**، حتى الآن، فيعتمد على: (أ) تقديم الأصول العمرانية لصالح فقراء الحضر أو إعمارها عن طريق (ب) توفير فرص مؤقتة "للغذاء مقابل العمل"، وفي نفس الوقت، (جـ) الأنشطة الغذائية المباشرة لتحسين المستويات الغذائية للمجموعات الضعيفة.

7- وفي غضون ذلك، على **البرنامج** تركيز الموارد في المواقع التي تعتبر في أشد الحاجة إليها ويمكن أن تحقق فيها أفضل النتائج وأبقاها. ولهذا السبب، فإن الغرض الأساسي من هذا التقييم هو التركيز على القضايا الحيوية المتعلقة بتصميم أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، باعتبارها قاسما مشتركا في كل من المشروعات الثلاثة.

8- ويقتضى نطاق التقييم إجراء عمليات تقدير وتحليل لكل قضية من هذه القضايا المطروحة، كنهج المشروع ومدى ملاءمته؛ والفقر في الحضر، والبطالة وانعدام الأمن الغذائي؛ وأوجه التكامل مع مبادرات الإغاثة والتنمية الأخرى في الحضر، وإمكانية تكرارها بنجاح. ويشمل التقييم الموضوعات الرئيسية الأربع التالية (ولكل موضوع جوانبه المتعددة):

(أ) من هم المستفيدون؟

(ب) ما هو دور المعونة الغذائية: وهل تساهم في تحسين الأمن الغذائي داخل المجموعة المعنية؟

(جـ) هل تتوافر للأنشطة، وللخدمات، وللنتائج مقومات الاستمرار؟

(د) هل تعتبر الوكالات المتولية تنفيذ المشروع ملائمة؟

التقييم

مدى ملاءمة تصميم المشروع

9- الفقر في الحضر وانعدام الأمن الغذائي[1]. قد يكون الفقر المدقع أكثر إيذاء في الحضر عنه في المناطق الريفية. ففي المدن، عدم ملائمة الإنتاج وفرص العمالة، باعتبارهما من أسباب الفقر الرئيسية، ومن ثم، انعدام الأمن الغذائي، كثيرا ما تزداد حدة نتيجة للافتقار إلى أنظمة المساندة الاجتماعية والأسرية، وللتكدس السكاني، والتلوث، والافتقار إلى المرافق الصحية، وللتدهور البيئي. وهذه العوامل تؤثر، بأشكال مختلفة، على المجموعات المعنية من فقراء الحضر، في كل مشروع من المشروعات.

(1) مصادر البيانات : (1) انتاناناريفو، مسح MADIO للمشروع (مدغشقر –Dial–Instat- Orstom)؛ (2) مابوتو – F. De Vletter: الفقر الحضري والعمالة فى موزمبيق، وحدة تخفيف حدة الفقر، وزارة التخطيط والمالية، فبراير/شباط 1995؛ (3) زامبيا – **البنك الدولى للإنشاء والتعمير** : تقدير الفقر فى زامبيا (الجزء الأول)، التقرير 12985 – ZA، نوفمبر/تشرين الثانى 1994؛ والبنك الدولى للتعمير والتنمية : مشروع اعادة تنظيم الحضر وتزويده بالمياه، تقرير 13853 – ZA، ابريل /نيسان 1995.

10- في انتاناناريفو، يقدّر متوسط النصيب اليومي للفرد من الغذاء بما يقل عن 80 في المائة من الحد الأدنى الذي ينصح به، وينطبق ذلك على نحو 75 في المائة من السكان، وفي مابوتو، يعتبر أكثر من 80 في المائة من السكان من الفقراء، وثلاثة أرباعهم يعانون من الفقر "المطلق" (أي غير قادرين على الحصول على الحد الأدنى من النصيب اليومي للفرد من الغذاء). وتجئ زامبيا في المرتبة السادسة من بين أكثر البلدان الإفريقية الواقعة جنوبي الصحراء الكبرى، تحضرا، ويعتبر 46 في المائة من سكان مناطقها الحضرية، من الفقراء. ومن بين هؤلاء، حوالي الثلثين يعيشون في " صميم" الفقر. (مجموع مستوى مصروفات الأسرة غير كاف لتلبية الاحتياجات من الغذاء).

11- مدى التطابق و"بيان رسالة **البرنامج**". فيما يتعلق "ببيان رسالة البرنامج"، من الواضح أن فقراء الحضر يعتبرون من المجموعات المعنية الملائمة. بل الأكثر من ذلك، أن بعض الأنشطة التي نصت عليها المشروعات وبعض النتائج التي حققتها – تستجيب تماما لأولويات المجتمعات المحلية – مثال ذلك نظام الصرف في مابوتو، المسمى "*bairro*"، والذي تجنب المنازل الغرق في مياه الأمطار. ويعتبر ذلك تنفيذا لما أشار إليه "بيان رسالة **البرنامج**" من ضرورة استخدام المعونة الغذائية "لمساندة... التنمية الاجتماعية". ولكن من الأمور التي يعتبر حلها أكثر صعوبة ما أشار إليه "بيان رسالة **البرنامج**" من أن (أ) أهداف **برنامج الأغذية العالمي** هي "استئصال الجوع والفقر" (ومن ثم القضاء على الحاجة إلى المعونة الغذائية)؛ (ب) يجب أن يتم استخدام المعونة الغذائية بطريقة "إنمائية قدر الإمكان"؛ و(جـ) دور "الغذاء مقابل العمل" هو "إقامة البنية الأساسية اللازمة للتنمية المستمرة". والسؤال الذي يطرح نفسه هو: إلى أي مدى يمكن لأنشطة المشروعات الحضرية وللنتائج العمرانية المساهمة في الأبعاد الاقتصادية لهذه الأهداف والأغراض؟

12- يجوز أن تساهم المعونة الغذائية المستخدمة لإقامة البنيات الأساسية الريفية أو لإعمارها، في زيادة سواء الإنتاجية أو المجموع الكلي للإنتاج – خاصة إذا كانت "قائمة" النتائج معقولة. إلا أنه من الصعب، في المواقع الحضرية، أن ينطبق مفهوم البنية الأساسية ذات الإنتاجية المباشرة سواء على الأفراد أو على الأسر. فقد يتيح توافر الإمدادات بالمياه، ومنشآت مرحلة ما قبل المدرسة، مزيدا من الوقت الإضافي، ولكن إذا فشل الاقتصاد الحضري ذاته (وهو أكثر تعقيدا) في تحقيق النمو، فمن الصعب عندئذ اعتبار هذه الفسحة من الوقت بمثابة ارتفاع حقيقي في مستويات المعيشة المادية. فشبكات الصرف، وأنشطة جمع القمامة، وحفر المراحيض، وغيرها من أنشطة "الغذاء مقابل العمل" ، قد تخدم أهدافا اجتماعية واضحة، ولكن من الصعب أن تساهم في تحقيق أي زيادة سواء في النمو أو في الدخول، أو في إمكانيات معالجة المشكلات الكامنة. وربما ذلك هو الذي دفع **البرنامج** في مابوتو وزامبيا إلى إضافة التدريب على الأنشطة المدرة للدخل إلى الأهداف المباشرة. ومع ذلك، فإن التجربة الدولية أثبتت أن التدريب وحده لا يحقق إلا القليل. وقد يكون الائتمان نقطة انطلاق – خاصة إذا ما صاحبه تدريب بسيط. والجدير بالذكر في هذا الشأن، أن المشروعات في موزمبيق وزامبيا لا تتماشى تماما و"بيان رسالة **البرنامج**". والمشروع مدغشقر 4553، المرتبط بمشروع "الأمن الغذائي والتغذية الموسعة" وبصندوق أنشطة التنمية الاجتماعية التابع له، هو وحده الذي بشّر بإمكانيات تحقيق قدر أكبر من المزايا.

التقدم نحو تحقيق الأهداف

13- من الناحية الكميّة، تباين حجم التقدم التناسبي لعنصر "الغذاء مقابل العمل" (حتى نهاية عام 1995) ولكنه جاء، بصفة عامة، مخيبا للآمال. ففي مدغشقر لم ينجز سوى 12 في المائة من أيام العمل المقررة – وخصصت أساسا لإعادة حفر قنوات الصرف. أما عدد المستفيدين من أنشطة "الغذاء مقابل العمل" فلم يزد على 22 في المائة من المقرر (مما اقتضى تقصير مدة العمل المحددة لكل فرد بالمقارنة إلى ما كان مقررا). وفي مابوتو، لم ينجز سوى 12 في المائة من الطرق المقرر إنجازها، وواحد في المائة من المراحيض. إلا أن التقدم الذي تحقق في بناء المدارس ومرافق لتخلص من القمامة كان أفضل – إذ بلغ 93 و190 في المائة من الأهداف المقررة، على التوالي. أما عدد العاملين في أنشطة "الغذاء مقابل العمل" فلم يمثل سوى 21 في المائة من المستهدف، في حين أن أيام العمل المقررة لم تنجز إلا بنسبة 45 في المائة (مما اقتضى إطالة فترة العمل المحددة لكل فرد بالمقارنة إلى ما كان مقررا). ولم يقدم أي تقرير عن مشروع زامبيا 4756 بشأن مجموع أيام "الغذاء مقابل العمل"، ولكنه حقق، على ما يبدو، نتائج أفضل. فقد مثلت نتائجه 191 في المائة من الهدف فيما يخص الإنتاج الكلي؛ و187 في المائة من مرافق التخلص من النفايات؛ و65 في المائة من صناديق جمع القمامة؛ و70 في المائة من إنتاج اللّطريط (وبرغم ذلك لم يكن لأى نتيجة من هذه النتائج نصيبا كبيرا في نسبه العمالة). وجاءت النتائج المتعلقة ببناء الطرق، والمراحيض (وهي تخلق فرصا عديدة للعمالة) مخيبة للآمال /مرة أخرى، إذ لم تتعد 28 في المائة و8 في المائة على التوالي، من الأهداف المقررة. أما عدد المستفيدين من أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، فلم يمثل سوى 66 في المائة من الرقم المقرر.

14- من الناحية النوعية، يجوز الحكم على مستويات الإنتاج الفنية بأنها تتراوح بين المقبول والجيد، بالرغم من بعض التحفظات بشأن فائدة بعضه، وصافي مردوديته ففي انتاناريفو، أنجزت، بصفة عامة، عمليات إعادة حفر القنوات على نحو طيب، وأدت، بشكل ملموس، إلى تحسين

عمليات الصرف. وكانت هذه القنوات تستخدم في يوم ما، فيما سبق، عند امتلائها، للزراعة ولتربية الحيوانات الصغيرة. وتجرى البحوث حاليا حول المناهج البديلة لإنتاج الخضر، ولكن إلى أن يتم الانتهاء من ذلك، ينبغي تحقيق التوازن بين الفائدة التي ستعود من تحسين الصرف، والخسارة التي ستحيق بالأمن الغذائي. ومشروع مابوتو هو الوحيد الذي اهتم بمنشآت مرحلة ما قبل المدرسة الجديدة. ولبّى بذلك طلبات الأمهات الملحة اللواتي يتعين عليهن الانشغال لساعات طويلة في أنشطة تجارية صغيرة، ليساهمن بقدر متواضع في دخل الأسرة. ولاقت أنشطة مرحلة ما قبل المدرسة إقبالا كبيرا، وما أدل على ذلك سوى قبول أولياء الأمور دفع الرسم المقرر (ولو أنه متواضع، إذ لا يتعدى ما يوازى دولارين لكل طفل سنويا).

15- في زامبيا، تم إصلاح الطرق وتوسيعها، تنفيذا للمشروع، على أعلى المستويات. وقد لاقى ذلك تقدير العديد من المقيمين، الذين أشاروا إلى أن المصارف النظيفة حدّت من مخاطر مرض الكوليرا، وكذلك العديد من الحرفيين الذين يطالبون بضمان انتفاعهم بالسلع. والواقع، أن مستوى الطرق في زامبيا ومابوتو يفوق عامة احتياجات حركة المرور ونوعية مستخدميها. هذا، وقد أعربت المجتمعات الحضرية عن ترحيبها بالمرافق المخصصة للتخلص من النفايات.

16- بيد أن حجم المزايا الاقتصادية التي قد تحققها البنيات الأساسية المحسنة لصالح من هم في أشد الحاجة إلى الأصول للانتفاع من الفرص التي قد تتيحها لهم اقتصادياتهم الحضرية، وكذلك قابلية هذه المزايا للاستمرار، هي كلها موضع شك. وقد بدأت المشروعات في مابوتو وزامبيا في مساعدة السكان على الانخراط، غالبا في شكل مجموعات، في أنشطة ملاءمة. إلا أن عدد الذين استجابوا ضئيل، وسيبقى أفقر الفقراء هدفا يصعب الوصول إليه.

الأهداف المنشودة والمزايا

17- لم يتضمن تصميم المشروعات أي معايير خاصة من أجل تحديد مقدار الفقر على أساس كل طبقة على حدة. فبدلا من ذلك، اعتمد **برنامج الأغذية العالمي** أساسا على الافتراض المألوف القاضي بأن أنشطة "الغذاء مقابل العمل" سوف تستقطب تلقائيا من هم في أشد حالات الفقر، ويعتبرون لائقين بدنيا، ويرغبون الاشتراك في هذه الأنشطة دون أن تكون لديهم أية ارتباطات أخرى. وقد سبق المشروع (مدغشقر)4553 مشروع رائد آخر "أثبت أن "الغذاء مقابل العمل"، في المناطق الحضرية، يعتبر نظاما يتوجه بالفعل إلى من هم في أشد الحاجة"[1]. أما المشروع (موزمبيق) 4721 فقد اختار نهجا يعتمد، بصورة أوقع، على المشاركة، ويؤكد على مسؤولية المجتمعات المحلية في عرض المقترحات المتعلقة بالعمل وفي المساعدة على اختيار المستفيدين. وعندما بدأ تنفيذ المشروع (زامبيا) 4756، كان سداد الأجر في شكل غذاء يعتبر أدنى درجة من السداد نقدا، و يحط بعض الشيء من قدر من يقبله، الأمر الذي أكد من جديد صحة الافتراض القاضي بأن تعيين المعوزين يتم تلقائيا، وان كانت قد اتضحت الحاجة، أثناء تنفيذ مشروعي زامبيا ومدغشقر، إلى بعض الآليات التي تساعد على حصر المعوزين، نتيجة للارتفاع الكبير في أعداد المتقدمين.

18- باستثناء هذه الانتقادات، أكد التقييم بحسب الموضوع أن أنشطة "الغذاء مقابل العمل" شملت مناطق تعتبر من أشد المناطق فقرا، وأن القوى العاملة في هذه الأنشطة تمثل أكثر المدقعين لياقة وأكثرهم رغبة في العمل. ولكن أشد المناطق فقرا، سواء بالنسبة للدخل – وبالطبع بالنسبة لظروف المعيشة – هي المناطق العشوائية التي تحاول سلطات الحكومات المحلية استبعادها.

19- أما التحفظ الرئيسي الآخر فيما يخص تحديد المعوزين، فيتعلق بالمشروع (زامبيا) 4756 وبالافتقار إلى التناوب بين العاملين في مشروعات "الغذاء مقابل العمل". فبعضهم عمل لنحو أربع سنوات متتالية، في حين أن تحديد فترات العمل تتيح الفرصة أمام أعداد أكبر من العاملين. ولما كان المشروع لاقى رواجا سريعا، فقد كان من المتوقع أن يرتفع عدد الراغبين في العمل من المستحقين، وذلك رغم أن عدد المستفيدين مباشرة لا يمثلون سوى نسب ضئيلة من سكان المجمعات التي يشملها المشروع[2].

20- تعتبر المزايا التي تعود على العاملين من مشروعات "الغذاء مقابل العمل" مهمة للغاية بالمقارنة بالطبع إلى مردودية العمل النسبية. ففي مدغشقر، تفوق قيمة الحوافز المقدمة مقابل كل ساعة من العمل، الأجر التقليدي المدفوع للعمال غير المهرة بنحو 40 في المائة (بفرض أن ساعات العمل اليومية هي ثماني ساعات). وفي مابوتو تمثل الحوافز المدفوعة نقدا أو في شكل غذاء مقابل كل ساعة عمل، ضعف الحد الأدنى القانوني للأجور. أو صافي العائد الذي يحققه شاب من تجارته الصغيرة، خلال "يوم سيء". وكان عائد ساعة من العمل في مشروعات "الغذاء

(1) اقتباس من الأقسام التى تتناول المستفيدين والمزايا فى موجز المشروعات.

(2) تتراوح النسبة بين 0.2 فى المائة فى مجمع جورج بمدينة لوساكا، و4 فى المائة فى مجمع كابوتيلا فى كابوى.

مقابل العمل" في زامبيا، عند إجراء هذا التقييم، يوازي ضعف الحد الأدنى من الأجور وأكثر من ضعف صافي الربح الذي يحققه بعض سكان المجمعات من تجارتهم الصغيرة.

قضايا التمايز بين الجنسين

21- كانت نساء الحضر الفقيرات يمثلن على الدوام المجموعة الرئيسية المستفيدة مباشرة من كل مشروع من المشروعات. ويتضح من هذا التقييم المحوري، أن النساء يمثلن نسبة مقدارها نحو 60 في المائة من القوة العاملة في المشروع (مدغشقر) 4553؛ وأن ثلث هذه النسبة من ربات الأسر. وتختلف هذه الأوضاع تماما عن النسبة الغالبة للقوى العاملة في الحضر والمكونة أساسا من الرجال الذين يستخدمهم المقاولون، على سبيل المثال، مقابل أجور نقدية. وفي المشروع (موزمبيق) 4721 تمثل النساء أكثر من 70 في المائة من القوى العاملة في أنشطة "الغذاء مقابل العمل". أما أهداف مشروع زامبيا فهي أكثر طموحا. فالنساء يمثلن 90 في المائة من القوى العاملة في هذه الأنشطة. وانتهى هذا التقييم إلى أن تحقيق الهدف المنشود أصبح وشيكا.

22- والسبب الرئيسي في أن النساء يمثلن هذه النسبة العالية من القوى العاملة في مختلف المشروعات، هو أن المرأة تولى اهتماما أكبر من الرجال بالأجور المدفوعة في شكل غذاء. ولم يحدد أي مشروع من هذه المشروعات معيارا معينا لتحقيق الهدف المنشود من مشاركة المرأة. وما أدل على ذلك إلا المشروع زامبيا – 4756. فعندما بدأ، لوحظ أن الرجال كانوا، قبل كل شئ، يعتبرون سداد الأجر في شكل أغذية، محطا لقدرهم، في المجتمعات الحضرية حيث اعتادوا التعامل مع قطاع يسدد الأجور نقدا. بيد أن النساء أدركن (أ) أنه لا يمكن الاعتماد على الرجال لتوفير الغذاء بالقدر الكافي، حتى في حالة حصولهم على أجورهم نقدا؛ (ب) أن الغذاء يمثل نسبة مرتفعة من مصروفات الأسرة؛ و (جـ) أن الحافز المتمثل في الغذاء يعتبر عائدا مجزيا للعمل.

دور معونة البرنامج الغذائية وآثارها

23- يتماثل دور المعونة الغذائية تماما في أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، في كل مشروع من المشروعات الثلاثة – باعتبارها حافزا للعاملين. أما الميزة النسبية للغذاء بالمقارنة إلى النقد، فتتلخص في ثلاثة جوانب رئيسية. فقد لوحظ أولا، أن سداد الأجر في شكل غذاء له جاذبيته، نظرا لما يمثله من نسبة في مصروفات الأسرة. فالواقع، أنه مع التقلبات الموسمية الضئيلة في أسعار الغذاء في الحضر، أكثر مما هو عليه الوضع في المناطق الريفية، يعتبر دفع الأجر في شكل غذاء، من أفضل أشكال الدفع في نظر العديد من السكان. ثانيا، لا توجد أي تكلفة للمعاملات كما هو الحال عند تحويل النقد إلى غذاء. وثالثا، لا يتأثر الغذاء بنسبة التضخم العالية في البلدان الثلاثة.

24- لا يوجد أي دليل قاطع على قيام بعض العاملين ببيع جزء من حوافزهم الغذائية. وعليه، فان الأثر الإيجابي الرئيسي المتوقع للمعونة الغذائية هو تعزيز الأمن الغذائي الأسري خلال فترة العمل، ورفع المستوى الغذائي للعديد من السكان. ولم تتضح أية آثار سلبية للمعونة الغذائية (على عكس أي شكل من أشكال المعونة الأخرى). ففي زامبيا، لوحظ أن امتداد فترة عمل العديد من المستفيدين مباشرة في أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، قد يثير بعض المخاوف من إمكانية اعتمادهم كلية على المعونة الغذائية. ومما لا شك فيه، أن هناك اعتمادا كبيرا على أنشطة "الغذاء مقابل العمل" في البلدان الثلاثة. ولكنه اعتماد على فرص العمالة التي نشأت في أسواق العمل الفقيرة للغاية في الحضر والتي ازدادت مؤخرا، أكثر مما هو اعتمادا على الغذاء نفسه. وهو ما يعتبر مقبولا، إذ أن فرص العمالة المتاحة للفقراء قليلة (وتناقصت مؤخرا). أما كميات الغذاء التي توفرها المشروعات فهي ضئيلة لدرجة أنها لا تسبب أي إحلال أو خلل في الأسواق.

مدى القابلية للاستمرار

25- تكتنف الشكوك مدى قابلية الأنشطة التي بدأت في للاستمرار وكذلك إمكانية الحفاظ على النتائج التي حققتها المشروعات الثلاثة. ففي مدغشقر، يتحتم الحصول على موافقة الجهات المعنية وموافقة المجتمعات المحلية ذاتها، قبل بدء العمل، بما في ذلك اعتماد المواصفات المفصلة المتعلقة بترتيبات الصيانة. وقد يتطلب تحقيق كل ذلك بعض الوقت. ولما كان تنفيذ المشروع لم يستمر بعد لفترة كافية، فمن الصعب الحكم مسبقا على نتائج مثل هذه الترتيبات. أما الشكوك فتتعلق بمعرفة ما إذا كانت شدة الحاجة إلى أنشطة "الغذاء مقابل العمل" سوف تؤدى إلى اتفاقات قد تخلو تماما من أي التزام حقيقي.

26- في مابوتو، قلّل التصميم من أهمية صيانة منشآت مرحلة ما قبل المدرسة، بما في ذلك النوافذ غير المزودة بزجاج (قابل للكسر). وقد تبشر تجربة أولياء الأمور الذين قبلوا دفع رسوم متواضعة، بمستقبل طيب فيما يخص أعمال الصيانة التي لا يمكن أن يضطلع بها سوى العمال وبشكل طوعي. وان كانت قدرة أولياء الأمور على تعبئة الموارد اللازمة لشراء الطلاء، على سبيل المثال، أو غيره من مواد البناء، يكتنفها قدر كبير من الشكوك.

27- في زامبيا، قد تبشر تجربة السكان الذين استمروا في العمل بشكل طوعي بحت، حتى خلال فترة توقف الإمداد المؤقت في مارس/آذار 1996، بتوقعات طيبة فيما يتعلق بصيانة الطرق الدائمة، وغيرها من المنجزات، والأنشطة. بيد أن هذا التقييم لا يبدو مقنعا. فالأهمية التي يوليها العاملون في أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، لعملهم مرتفعة لدرجة جعلتهم يخشون في حالة تخلفهم عن مواصلة العمل، أن يؤدى ذلك إلى استبدالهم بغيرهم عند استئناف الإمدادات. أما الذين تتيح لهم ظروفهم قضاء وقتهم في العمل دون أي عائد مباشر، أيا كان هذا العائد، فلا يمكن بالطبع وصفهم بأنهم من أشد الطبقات عوزا.

28- لا تتوافر لأى مشروع من المشروعات إمكانية حقيقية تسمح للسلطات الحضرية المعنية بتقديم التمويل الذي تحتاجه مواصلة الأنشطة، أو صيانة البنية الأساسية. وقد ترى المجتمعات المحلية مواصلة ما بدأ تنفيذه بالفعل إذا ما اعتبرته مجدياً من الناحية الاقتصادية، ومحتملا من الناحية المالية، وقابل للتنفيذ عمليا. إلا أن نتائج التجارب الدولية، في هذا الشأن، تعتبر غير مشجعة.

الرصد والتقييم

29- يتضمن المشروع 4553 في مدغشقر وحده مستقلة للرصد. وقد وضع تصميم هذا النظام بالاشتراك بين **منظمة العمل الدولية وبرنامج الأغذية العالمي**. أما فيما يخص المشروعات الأخرى، فقد انشغل موظفو المكاتب القطرية أساسا بالإجراءات العملية اللازمة "لجعل المشروعات تعمل"؛ ولإيجاد حلول للمشكلات الملحة كالتي تتعلق، على سبيل المثال، بإدارة الأغذية واللوجستيات؛ وبمراجعة "حساب" الاستخدام الملائم للمعونة الغذائية. أما أعمال الرصد الرئيسية، فقد اقتصرت على مراجعة مؤشرات التقدم المحرز.

30- أما الجانب الذي أهمل تماما فهو رصد الأداء – كإلقاء نظرة إلى الوراء لمعرفة المزايا التي حققها المشروع ومنجزاته؛ ودراسة المردودية الاقتصادية المحتملة للنتائج؛ وتصميم النماذج المالية والاقتصادية لصافي المزايا التي تعود على الأسر، واستكشاف طرق تنظيم المجتمعات، وتعبئة الموارد اللازمة لتحقيق الاستمرارية، وغير ذلك من القضايا الأكثر أهمية.

إدارة المشروع

31- تضمن تصميم المشروعات سلسلة من الترتيبات المختلفة تماما والمتعلقة بإدارة كل مشروع. ففي مدغشقر، وضع تصميم المشروع 4553 باعتباره جزءا لا يتجزأ من مشروع الأمن الغذائي والتغذية الموسعة الذي اشترك في تمويله كل من **البنك الدولي، والاتحاد الدولي للتنمية، وبرنامج الأغذية العالمي**، والحكومة. وخصصت الموارد المقدمة من **الاتحاد الدولي للتنمية** للمدخلات المادية والفنية، بما في ذلك موظفي الإدارة. وقد أدت المعونة الفنية المقدمة **من منظمة العمل الدولية** إلى الحد، عند التطبيق، من درجة تورط موظفي **البرنامج** في تفاصيل القضايا المتعلقة بالإدارة.

32- في موزمبيق، تضطلع كل من الجمعية الموزمبيقية للتنمية الحضرية، والمنظمة غير الحكومية الايرلندية غول (GOAL)، وهما من المنظمات غير الحكومية، بمسؤولية إدارة إسهامات **برنامج الأغذية العالمي** في برامجهما الجارية. **وحصلت الجمعية الموزمبيقية للتنمية الحضرية** على دعم مادي من **البنك الدولي (الاتحاد الدولي للتنمية)** من خلال نافذة الأبعاد الاجتماعية للتعديل الهيكلي، كما حصلت على موارد أخرى من **برنامج الأغذية العالمي**.

33- على مستوى أعلى من موقع التنفيذ، يواجه المشروع 4721 مشكلات رئيسية تتعلق بالإدارة ناجمة عن ضعف سلطات مناطق مابوتو الحضرية. وأقل ما يمكن أن توصف به خطة العمليات هو عدم وضوحها. فربما كان من الضروري أن تنص هذه الخطة، بطريقة أكثر دقة، على نوعية الترتيبات المتوقعة بين سلطات مناطق مابوتو الحضرية والمنظمات غير الحكومية المعنية. ومن ناحية أخرى، لا يوجد حتى الآن أي مذكرة تفاهم بين سلطات مناطق مابوتو الحضرية، والجمعية الموزمبيقية للتنمية الحضرية. وقد أشارت خطة العمليات إلى دور **البرنامج** في الإشراف وتقديم الخدمات الاستشارية، ولكن بشكل محدود إلى حد ما. ونظرا لضعف سلطات مناطق مابوتو الحضرية، تتضح الحاجة إلى ضرورة تحديد المخصصات مسبقا وعلى نحو دقيق. كما كان على **البرنامج**، من الناحية العملية، أن يعمل باجتهاد بالغ لكي يكون على علم

بالخطط أو لاستخلاص الدروس من قضايا كتلك التي تتعلق بتسرب الأغذية، أو منح موظفي سلطات مناطق مابوتو الحضرية كميات من الأغذية.

34- كان المشروع 4756 في زامبيا مصدر قلق **للبرنامج** حيث اعتبر البعض أن **البرنامج** هو الذي أنشأ منظمة بوش وهي منظمة غير حكومية من بين المنظمتين اللتين تضطلعان بمسؤولية الإدارة – في حين أن الحكومة هي التي تمولها بالفعل. والواقع، أن كفاءة موظفي منظمة بوش وإخلاصهم في العمل من الأمور المثيرة للإعجاب، سواء في مقر الرئاسة في لوساكا أو في مكاتبها المنتشرة في المدن الأخرى. وغالبية موظفي منظمة بوش من المهندسين، كما أن أعمال الطرق التي تشرف عليها غالبا ما تكون على مستويات هندسية تفوق كثيرا تلك التي تشرف عليها المنظمة غير الحكومية الأخرى وهي منظمة كير الدولية. وقد عنيت منظمة بوش مؤخرا بتعيين مجموعة من الأخصائيين في تنمية المجتمعات المحلية للعمل بجانب مهندسيها، وحققت بذلك بعض النجاح. ومن ناحية أخرى، تتمتع منظمة كير بالفعل برؤية واضحة عن عملها، نيابة عن قاطني المجمعات الحضرية. ومما يؤكد ذلك محاولاتها لتفهم ظروف العاملين في المشروع، والتعرف على طاقاتهم والمساهمة في تكوين مجموعات للادخار، من خلال دراستها لأساليب وطرق كسب العيش. أما منظمة بوش فالقضية الأساسية بالنسبة لها، تكمن في معرفة ما إذا كان في مقدورها مواصلة نشاطها على نطاق أوسع، والاضطلاع بدور أكبر فيما بعد مشروع **البرنامج**. ولكي يتمكن مديرها من تكريس وقت كاف لهذا الأمر، فهو في حاجة إلى نائب كفء يخفف من أعبائه.

النتائج والدروس المستفادة والسياسات وما يترتب عليها

الدروس المستفادة في السياسات والمسائل التشغيلية

35- يستأهل الفقر المدقع في الحضر المساعدات التي يقدمها **البرنامج** كما نص على ذلك "بيان رسالة **البرنامج**". فالواقع أن هذا الفقر يتقاسم مع الفقر الريفي أربعة من أبعاده "المتكاملة"، كما أشار إليها روبرت جامبارز وهي: الافتقار إلى الأصول والدخل، والوهن الجسماني، وشدة التأثر من الطوارئ، والعجز[1]. كما قد يعنى أيضا الافتقار إلى شبكات المساندة كتلك التي تنتشر في المناطق الريفية أو – بشكل أكثر تجديدا – بيئة مكتظة بالناس، ملوثة، غير صحية، ومتدهورة.

36- تعتبر ظروف المعيشة في مناطق انتاناناريفو ومابوتو مرّوعة، في حين تتمتع المجمعات الحضرية في زامبيا بظروف أفضل إلى حد ما. ويؤدى حلول موسم الأمطار في هذه البلدان الثلاثة إلى تدفق الفيضانات وانتشار الأمراض. وتعتبر الكوليرا من الأمراض الفتاكة المنتشرة في الأحياء الحضرية الفقيرة وفي الأرياض التي تشملها المشروعات الثلاثة. وأسباب هذه الأمراض متعددة، ولكن ربما كان تلوث مصادر المياه المنزلية من العوامل الرئيسية التي تؤدى إلى انتشارها. أما في زامبيا، فالرغبة في تجنب الفيضانات، ومن ثم الأمراض، تعتبر حافزا قويا للمحافظة على نظافة قنوات الصرف الممتدة على جانبي الطرق.

37- يعتبر الغذاء من الحوافز الملائمة لبرامج الأنشطة في المجتمعات المحلية. فالغذاء يمثل نسبة كبيرة من مصروفات الأسر في الحضر، ومن أنماط الإنتاج والاستهلاك في المناطق الريفية. وقد دلت التجربة على أن الغذاء من الحوافز التي كثيرا ما تتمتع بالأفضلية، ولاسيما بين النساء، اللواتي يقدرن تماما أنه من أولى الأولويات. وقد تأكد ذلك بجلاء، أثناء أعمال التقييم الميدانية، من معنويات النساء العاملات في المشروعات الثلاثة، المرتفعة للغاية.

38- أما الجانب الذي يختلف فيه الفقر في الحضر عن الفقر الريفي، فيتمثل في البعد الخامس الذي أشار إليه Chambers وهو العزلة. فالفقر في الحضر يتمركز في بؤرة محددة. وآيا كان انعزال فقراء الحضر عن الأفكار الجديدة، والأسواق، والفرص، إلا أنه من السهل – ولو ماديا – التعرف عليهم والوصول إليهم. وحتى في المدن ذات الكثافة السكانية العالية من السهل التعرف على المناطق الفقيرة، مما يجعل من اليسير تعبئة اليد العاملة. ولكن طالما (أ) أن الطلب على العمل كبير؛ (ب) وأن أنشطة "الغذاء مقابل العمل" لا تمس سوى نسب ضئيلة من القوى العاملة، فإن ذلك يعتبر دافعا قويا لتنظيم التناوب بين فرص العمالة المتاحة. كما أن الكثافة السكانية العالية قد تعنى أن عددا كبيرا من الأهالي قد

(1) روبرت جامبارز، الفقر غير المرئي في الريف، **البنك الدولي للتعمير والتنمية** – ورقة عمل للعاملين رقم 400، 1980.

يصبح "في نهاية المطاف" من بين المستفيدين غير المباشرين من بعض الأنشطة (كالتخلص من النفايات) ومن استكمال بعض المنجزات (كالطرق، وخدمات النقل المحسنة).

39- ولكن تبقى مشكلة، آلا وهي أنه من المرجح أن المناطق السكانية الفقيرة في الحضر غير قانونية – ولا تعترف بها السلطات. ومن المشكلات الأخرى أن مثل هذه المواقع العشوائية تحتاج إلى استثمارات ضخمة لإمكان النهوض ببنيتها الأساسية، لكي تصبح من المناطق التي يصلح العيش فيها. وتدل الدروس الميدانية المستفادة على أن إدماج المناطق العشوائية في المشروعات، يجب أن تسبقه مناقشات مطولة مع السلطات المسؤولة عن المناطق الحضرية لتحديد (أ) السياسات، والتخطيط، والشروط المادية اللازمة التي يتعين استيفاءها؛ و(ب) تكاليف تنفيذ هذه الشروط اللازمة.

الدروس الإنمائية العامة

40- من المرجح أن برامج "الغذاء مقابل العمل" تستطيع إدخال تحسينات ملموسة على البيئة في الحضر. بيد أن التجربة المكتسبة أوضحت درسا رئيسيا من الدروس الإنمائية المستفادة، وأبرزت، في نفس الوقت، جانبا تكتنفه الشكوك المثيرة للقلق. أما الدرس الإنمائي فيتلخص في أن الأنشطة في الحضر (بخلاف المناطق الريفية التي تتمتع بتصميم طيب) لا تقدم سوى القليل، أو ربما لا تقدم شيئا، لمعالجة المشكلات الهيكلية الكامنة في المناطق الحضرية، التي تتسم بضعف قدراتها الشرائية وفي نفس الوقت، بأسواق العمل المكتظة. وأثبتت المعونة الغذائية قدرتها على تعبئة اليد العاملة سواء في الحضر أو في المناطق الريفية. إلا أن التجربة دلت أيضا على أن آثار التدخلات الغذائية تعتبر محدودة إذا كانت بمعزل عن أي تدخل آخر. كما أن تحديد مدة معينة للمشروعات الثلاثة، أدى بالعاملين في أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، إلى وصف أوضاعهم بعد انتهاء المشروعات بأنها "عودة إلى اليأس". وقد سعى البعض، كما هو الحال في زامبيا، للحصول على المساعدة اللازمة لإقامة مشروعات صغيرة لحسابهم (وهو ما نص عليه بالفعل عنصر التدريب على الأنشطة المدرة للدخل، الوارد في مشروعين). إلا أن التدريب يتم بمشقة، خاصة وأن التجربة الدولية دلت على أن التدريب وحده لا يكفي. فمن الضروري، أولا، أن تتوافر العناية، لتجنب مخاطر "التدرب على البطالة". كما يجوز. ثانيا، للخدمات الائتمانية – إذا ما أديرت بعناية – أن تتحول إلى وسيلة سريعة وفعالة لمساعدة الأهالي على ضمان توافر مقومات بقائهم.

41- أما الجانب الذي تكتنفه الشكوك، فيتعلق بقابلية الأنشطة والخدمات التي تحققت بفضل المعونة الغذائية، للاستمرار، وبإمكانية مواصلة صيانة النتائج. ومن الواضح جليا أن العائق الرئيسي الوحيد يكمن في افتقار السلطات المسؤولة عن الحضر، أو المجتمعات المحلية الفقيرة للموارد. كما أن هناك مشكلات كامنة تتعلق بالتنظيم، والالتزام، والإرادة، والقدرة. فالسلطات الحضرية المعنية ضعيفة أساسا. في حين أنها استطاعت، في زامبيا، بفضل المحافظة على الكفاءات السابقة والأخذ بالتنظيم الحالي، أن تؤكد التوقعات الطيبة المتعلقة بقدراتها على مواصلة المشروع 4756 عند النقطة التي انتهى إليها، بشرط إيجاد حل لمشكلة الموارد. وليس في مقدور المجالس الحضرية الاضطلاع، منذ الآن، بنجاح بمهمة صيانة مناطق وسط المدن وبتوفير ما تحتاج إليه من خدمات؛ وبالتالي فسوف يتواصل خفض المصروفات والتدني. والسلطات الحضرية في مابوتو وانتاناناريفو ضعيفة أساسا لدرجة يخشى معها، إذا ما توافرت الموارد، آلا تستخدم بشكل فعال. ويضطلع كل من **البنك الدولي للإنشاء والتعمير/ الاتحاد الدولي للتنمية** بإعادة تنظيم المناطق الحضرية، وتعزيزها في البلدان الثلاثة. ولكن مازالت الشكوك تكتنف كيفية معالجة المشكلات متعددة الجوانب، والنتائج المحتملة؛ ومشكلة الوقت اللازم لتحقيق ذلك. وتعتبر كل هذه المسائل من المياه الراكدة التي فضّل **البرنامج** عدم الخوض فيها.

الشروط اللازمة للمشروعات المماثلة

42- انتهى التقييم إلى أن هناك بديلين رئيسيين أمام **برنامج الأغذية العالمي** إذا ما رغب في مدّ إطار المعونة الغذائية لتشمل مشروعات مماثلة – (أ) بديل محدود (ولكنه بسيط) و(ب) بديل أكثر طموحا (ولكنه أكثر تعقيدا). أما البديل البسيط فيكمن في قبول الآثار المحدودة للمعونة الغذائية إذا ما قدمت وحدها (أو الغذاء الذي تصاحبه نفس الموارد التكميلية التي توافرت للمشروعات الثلاثة المشار إليها هنا، بنفس النوع والكميات). إلا أنه عند انتهاء المشروعات، يجب أن يكون من المتوقع تحول المستفيدين المباشرين نحو أي نوع من الإستراتيجيات التي تتيح لهم البقاء، ويكون في مقدورهم تصميمها. ومن الضروري آلا تتضمن مثل هذه المشروعات أهدافا تتعلق بالتدريب على الأنشطة المدرة للدخل – طالما لم يصحبها تقدير دقيق للقدرات، وللأسواق، ولغيرها من المستلزمات. وسيفرض مثل هذا البديل على **البرنامج** قبول هدف يقع على أقل من منتصف الطريق بين الإغاثة – التنمية المتصلتين. وهكذا ستتفق الشروط المسبقة مع ما يتوقعه **البرنامج**.

43- أما البديل الأكثر طموحا فهو أكثر تعقيدا لأن العوامل التي تتسبب في الفقر الحضري وفي بقائه المزمن معقدة. ويجوز عند تصميم المشروعات إضافة أنشطة "الغذاء مقابل العمل" باعتبارها مجرد عنصر من بين سلسلة من المساعدات الإنمائية متعددة الجوانب، المقدمة لنفس المستفيدين. كما يجوز استخدام أنشطة "الغذاء مقابل العمل" باعتبارها العنصر الأساسي لتعبئة المجموعة المعنية بشرط توافر الفرصة لموظفي المشروع الاستشاريين لإقامة علاقات وثيقة معها وتعميق تفهمهم سواء لظروفها الحالية أو لقدراتها الكامنة. ويجوز عندئذ "الارتقاء" بمن يتمتعون بقدرات أفضل بعيدا عن أنشطة "الغذاء مقابل العمل"، كي يضطلعوا بأنشطتهم الجديدة أو الموسعة (التي تتوافر لها مقومات الاستمرار). ومما لاشك فيه أن مثل هذه المشروعات تحتاج إلى عمالة مكثفة أكثر من المشروعات الحالية (الأمر الذي يثير تساؤلات حول مدى قدرة المنظمات غير الحكومية على توفير العدد الكافي والنوعية المطلوبة من الموظفين المعاونين). كما أنها قد تتطلب مساندة تحليلية لتقدير مدى قابلية الأنماط المهنية المقترحة للاستمرار. كما قد يكون أيضا من الضروري أن تتضمن مثل هذه المشروعات خدمات ائتمانية مدارة على نحو سليم. وكلها ميادين لا يتمتع فيها **البرنامج**، باعتباره وكالة، إلا بخبرة ضئيلة. ومن المتعين أيضا تحديد الشركاء المعاونين الملائمين لتوفير الموارد المالية أو البشرية المطلوبة. والواقع أن هذا الشرط يعتبر من أهم الشروط المسبقة التي يتعين تلبيتها.

مجمل النتائج

44- أنجزت المشروعات الثلاثة، في مجموعها، عملا طيبا. واتسم التقدم في تنفيذ النتائج المعنية بالبطء بالمقارنة إلى ما كان مقررا – إلا أنه مثّل المنحنى الذي كان من المحتم تخطيه لإمكان اكتساب المعرفة بالأسلوب الجديد أو (الموسع) لاستخدام المعونة الغذائية في المناطق الحضرية، وبالتعاون مع شركاء تنفيذيين لم يسبق اختبارهم، ومع سلطات حضرية ضعيفة. وبرغم ذلك، ساهمت أنشطة "الغذاء مقابل العمل" في تعزيز الأمن الغذائي للعديد من فقراء الحضر ولاسيما نتيجة لاستخدام أعداد كبيرة من النساء. وقد اكتسبت الحوافز الغذائية، مع الوقت، رواجا كبيرا، ليس فقط لأنها تمثل عائدا مجزيا عن العمل. فالواقع، أن رواج المشروعات أكسبها صورة تفوق بكثير ما يمثله حجمها الفعلي. أما الشكوك الأساسية فقد اكتنفت (أ) احتمالات مواصلة الأنشطة والحفاظ على الإنجازات؛ (ب) فائدة بعض النتائج وصافي مردوديتها؛ و(جـ) قدرة المشروعات المحدودة للغاية على معالجة المشكلات الكامنة لأسواق العمل الحضرية المكتظة. فمن الواضح أنه يجوز منح المعونة الغذائية لمشروعات حضرية مماثلة مع الاعتراف صراحة بقدراتها المحدودة. أما إذا كانت المشروعات الحضرية تستهدف أي نقطة تبعد عن ذلك على طريق الإغاثة – التنمية المتصلتين، فسوف تحتاج عندئذ إلى كثافة عمالية كبيرة، وتصبح أعلى تكلفة وأكثر تعقيدا