

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 2011/11/17-14

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

التقرير الموجز للتقييم الاستراتيجي لمبادرة
الشراء من أجل التقدم التابعة لبرنامج الأغذية
العالمي (2013-2008)

للنظر



Distribution: GENERAL

WFP/EB.2/2011/6-B

17 October 2011

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الاطلاع 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.

الموظفة المسؤولة، مكتب التقييم: السيدة S. Burrows رقم الهاتف: 066513-2519

موظف التقييم، مكتب التقييم: السيدة C. Conan رقم الهاتف: 066513-3480

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

ملخص

تسعى المبادرة التجريبية للشراء من أجل التقدم إلى الاستفادة من قاعدة الطلب المترتبة على أنشطة برنامج الأغذية العالمي لتعزيز التنمية الزراعية والسوقية في 21 بلداً عن طريق إصلاح سلسلة الإمداد. والغرض من هذا التقييم هو إعمال الفكر في إسهامات هذه المبادرة وحدودها بغية التعلم وتحسين الممارسة.

ونطاق الأنشطة المضطلع بها منذ استهلال مبادرة الشراء من أجل التقدم في سنة 2008 ومدى تنوع هذه الأنشطة أمر يثير الإعجاب: فالتنفيذ جارٍ في 20 بلداً؛ ومعدل المشتريات قريب من الهدف المحدد له، وأقيمت طائفة واسعة من الشراكات في مجال الإمداد؛ ومن الجاري نشر نظام للرصد والتقييم، وحتى تاريخه، تبدو الفائدة المتمثلة في زيادة دخل أصحاب الحيازات الصغيرة أقرب إلى أن تكون فائدة خامدة؛ إلا أن فريق التقييم يتساءل عن مدى صلاحية هذا المؤشر ويلاحظ أنه كانت للمبادرة بعض الآثار تتمثل في تعزيز الإنتاجية وتحسين حوكمة منظمات المزارعين.

وتبدو بعض الروابط المباشرة، "قديمة الطراز"، مع منظمات المزارعين، أقل اتساقاً بالكفاءة التكاليفية وأقل قدرة على التأثير والاستدامة من العمل وفقاً لحلول أكثر اعتماداً على السوق. غير أن الإبقاء على تنوع الطرائق لإفراز الدروس التي يمكن تعلمها والتي قد تكون ذات قيمة كبيرة لكثيرين، يعد أكثر أهمية لمبادرة الشراء من أجل التقدم من تحقيق تأثير اجتماعي - اقتصادي مباشر في الميدان. فإبراز الكفاءة التكاليفية لطرائق دعم أصحاب الحيازات الصغيرة وقدرة هذه الطرائق على التأثير والاستدامة سوف يساعد البرنامج على تحديد أنسب نقطة من نقاط الدخول، التي تتراوح بين التسليم في المزرعة أو اللجوء إلى المؤسسات السوقية، وذلك في ضوء المفاضلات الراهنة بين الطرائق المختلفة فيما يخص التأثير على أصحاب الحيازات الصغيرة والالتزام بالكفاءة التكاليفية والاستدامة. وسيحتاج تحقيق ما تقدم إلى مواءمة نظام الرصد والتقييم لجمع المعلومات بقصد بيان التأثير وزيادة تعزيز مناهج البحوث المتصلة بالجودة.

وأظهر التقييم وجود جوانب ضعف في التصميم الشامل للمبادرة، إلا أن اختبار افتراضات الأساس المنطقي للتدخل وإعادة النظر فيها باتباع نهج بحثي للتنفيذ يعتمد على العمل التكراري، يدخل تماماً ضمن نطاق بارامترات المبادرة. وتتيح المبادرة للبرنامج أيضاً فرصة للإسهام بمزيد من الفعالية في مناقشات التنمية المعاصرة ولاستخدام موقعه المؤسسي الفريد في الدعوة، لدى الحكومات الوطن متريبة، لسياسات أكثر تقدمية في ميدان الحبوب الغذائية.

والتوصيات المقدمة تشجع البرنامج على الحفاظ على الطابع التجريبي للمشروع حتى سنة 2013 وإعادة النظر في تصميمات المشروعات المحلية عند الاقتضاء؛ وتحديد أولوية أهداف التنمية السوقية؛ ومواءمة نظام الرصد والتقييم لتشجيع البحث والاستحداث.

مشروع القرار*

يأخذ المجلس التنفيذي علماً بـ "التقرير الموجز للتقييم الاستراتيجي لمبادرة الشراء من أجل التقدم التابعة لبرنامج الأغذية العالمي (2008-2013)" (WFP/EB.2/2011/6-B) ورد الإدارة عليه (WFP/EB.2/2011/6-B/Add.1) ويشجع على اتخاذ المزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي طرحها المجلس التنفيذي أثناء المناقشة.

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

الخلفية

سمات التقييم

- 1- كانت أهداف هذا التقييم هي تقدير إنجازات مبادرة الشراء من أجل التقدم حتى تاريخه (المساءلة)، وأسباب هذه الإنجازات، بقصد استخلاص الدروس من أجل تحديد أفضل الممارسات (التعلم). وقد ركز التقييم على تقدير: (1) أهمية المبادرة ومدى ملاءمة تصميمها؛ (2) أداء المبادرة ونتائجها، بما في ذلك كفاءة النهج المتبع فيها وفعاليتها وتمتعه بمقومات الاستدامة؛ (3) العوامل التي أسهمت في هذه النتائج والتي يمكن أن تفسرها.
- 2- وقام معهد التنمية لما وراء البحار بإجراء التقييم في الفترة من شهر يناير/كانون الثاني إلى شهر أغسطس/آب 2011 بالاعتماد على فريق من خبراءه في التنمية الريفية والأمن الغذائي والتوريد والقضايا الجنسانية والتقييم. وساهم في عملية التقييم باحثون محليون من ذوي الخبرة في سلاسل قيمة الحبوب وتقنيات البحوث الكيفية في البلدان التي تمت زيارتها.
- 3- وشمل النهج المتبع عمليات الاستعراض المكتبي للوثائق وعمليات مسح كيفية فضلا عن تحليل كمي لسلاسل القيمة وسبل عيش المزارعين. وطلبت المعلومات من الإدارة العليا للبرنامج وموظفيه والجهات الخارجية المعنية به، بما في ذلك بعض الجهات المانحة لمبادرة الشراء من أجل التقدم، وممثلو الحكومات والمنظمات الشريكة، والمزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة والتجار.
- 4- وأجريت الزيارات الميدانية في الفترة من شهر مارس/آذار إلى شهر مايو/أيار 2011 في سبعة بلدان نفذت فيها مبادرة الشراء من أجل التقدم لمدد تتراوح بين 18 و30 شهرا: السلفادور وغواتيمالا وكينيا وليبيريا ومالي وأوغندا وزامبيا. واختار مكتب التقييم في البرنامج البلدان على أساس معايير شفافة؛ واعتمد فريق التقييم هذا الاختيار. واختتمت الزيارات القطرية وانتهت إلى استنتاجاتها في حلقات عمل إعلانية عقدت مع موظفي البرنامج والجهات المعنية في البلدان المذكورة. وعقدت حلقة عمل في مقر البرنامج في شهر مايو/أيار لعرض الخلاصات ومناقشة التوصيات.
- 5- وتمت كفاءة الجودة عن طريق استعراض للأقران تناول جميع منتجات التقييم وقام به فريق كفاءة الجودة في معهد التنمية لما وراء البحار، وفريقان مرجعيان شكلهما مكتب التقييم، يشمل أحدهما جميع الجهات المعنية بالبرنامج، في حين يضم الثاني خبراء خارجيين وأكاديميين عاملين في هذا المجال.

سياق مبادرة البرنامج للشراء من أجل التقدم

- 6- إن برنامج الأغذية العالمي هو أكبر جهة منفردة لتقديم المعونة الغذائية في العالم: في سنة 2010، أنفق 1.25 مليار دولار أمريكي في شراء 3.2 مليون طن متري من الأغذية، بزيادة تعادل عشرة أمثال مشترياته في التسعينات. وفي الثمانينات كانت مشتريات البرنامج من خارج البلدان المانحة أقل من 10 في المائة من المجموع. أما في سنة 2010 فقد اشترى من 76 بلدا ناميا، وأنفق في أقل البلدان نموا، والبلدان ذات الدخل المنخفض، وبلدان الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط، 66 من ميزانيته الخاصة بالأغذية.
- 7- وخلال العقد الماضي، شرعت المكاتب القطرية للبرنامج أيضا في استكشاف خيارات الشراء من صغار التجار ومجموعات المزارعين في محاولة لتغيير تأثيرها على الأوضاع الاجتماعية-الاقتصادية المحلية. وكرست وثيقة السياسات المحورية الصادرة في سنة 2006 بخصوص شراء الأغذية في البلدان النامية مبدأ البرنامج في الشراء ومفاده أنه "في حالة تساوي العروض المقدمة تعطي الأولوية للشراء من البلدان النامية" نظرا لما قد يؤدي إليه ذلك من تأثير إيجابي على

التنمية. بيد أن الوثيقة حذرت من الشراء المباشر من مجموعات المزارعين والنتائج الضارة المحتمل أن تترتب، في مجال التوزيع، على الشراء محليا بأسعار مفرطة، مما قد يؤدي إلى تحويل للموارد من متلقي المعونة الغذائية إلى المزارعين الأفضل حالا الذين يحققون فائضا في الإنتاج. وقد زادت الخطة الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2008-2013 من إدماج الشراء محليا في صلب الاستراتيجية المؤسسية؛ ذلك أن الهدف الاستراتيجي 5 يتمثل في "تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع، بما في ذلك من خلال استراتيجيات تسليم المسؤولية والمشتريات المحلية". وإذا كان الشراء من أجل التقدم يمثل نهجا جديدا، فإن فكرته لها تاريخ طويل في البرنامج.

8- والشراء من أجل التقدم عبارة عن مبادرة تجريبية مدتها خمس سنوات طرحت في شهر سبتمبر/أيلول 2008. وهي تسعى إلى الاستفادة من قاعدة الطلب المترتبة على أنشطة البرنامج في تعزيز النمو الزراعي لأصحاب الحيازات الصغيرة في بعض من أفقر بلدان العالم عن طريق تعديل سلسلة الإمداد. وهي ترمي إلى التعلم من الأنشطة الابتكارية في ميدان البرامج وشراء الأغذية التي تتمتع بأفضل إمكانيات لحفز التنمية الزراعية والسوقية بطرق تعظم الفوائد التي يحصل عليها المزارعون من أصحاب الحيازات الصغيرة ذوو الدخل المنخفض.

9- وتستهدف المبادرة شراء 500 000 طن متري من الأغذية على مدى خمس سنوات وإتاحة مكسب قدره 50 دولار أمريكي في السنة لعدد 500 000 من أصحاب الحيازات الصغيرة مع كون النساء يمثلن 50 في المائة من عضوية منظمات المزارعين التي تجري مساعدتها.

10- وتتمثل أهداف مبادرة الشراء من أجل التقدم فيما يلي:

- ◀ تحديد وتشاطر أفضل الممارسات لزيادة دخول أصحاب الحيازات الصغيرة إلى الأسواق بصورة مربحة؛
- ◀ زيادة قدرات أصحاب الحيازات الصغيرة على الإنتاج الزراعي ودخول الأسواق، بغية زيادة دخلهم من الأسواق الزراعية؛
- ◀ تحديد وتنفيذ أفضل الممارسات لزيادة المبيعات للبرنامج وغيره من الجهات، مع التركيز بصفة خاصة على أصحاب الحيازات الصغيرة؛
- ◀ تحويل برامج شراء الأغذية في البرنامج حتى تزيد من دعمها للإنتاج المحدود النطاق الذي تتوفر له مقومات الاستدامة وتتصدى للأسباب الجذرية للجوع.

11- وتشمل مجموعة الأدوات التي تستخدمها المبادرة سبعة أنشطة تدخل ضمن نطاق ثلاث دعائم. وتتألف الدعامة المتمثلة في المناقصات (التي أعيد تسميتها مؤخرا لتعبدو الشراء) من: (1) المناقصات التنافسية؛ (2) الشراء المباشر من مجموعات أصحاب الحيازات الصغيرة؛ (3) التعاقد الآجل؛ (4) تجهيز الأغذية. وتشمل الدعامتان المتمثلتان في الشراكة والتعلم/تشاطر الدروس المستفادة؛ (5) الشراكات والتدريب؛ (6) الرصد والتقييم؛ (7) المشورة السياساتية والدعوة. ومن الجاري تجريب المبادرة في 21 بلدا.

12- وساهمت تسع جهات مانحة – جهات من القطاع الخاص وجهات مانحة للمعونة الثنائية ومتعددة الأطراف – بمبلغ 140 مليون دولار أمريكي في صناديق أموال الأمانة الخاصة بالمبادرة. وساهمت ثلاث فيها بما نسبته 87 في المائة من المجموع: مؤسسة بيل وميليندا غيتس (BMGF) بما نسبته 48 في المائة؛ وكندا بما نسبته 21 في المائة؛ ومؤسسة هوارديج. بافيت (HGBF)، بما نسبته 19 في المائة. وهذه المساهمات الخارجة عن الميزانية تدعم المساعدة التقنية، بما في ذلك تنمية القدرات، والرصد والتقييم، وتقديم المنح لإقامة الشراكات في ميدان الإمدادات. ويقوم المزيد من الجهات

المانحة بتمويل المشتريات الغذائية في إطار المبادرة عن طريق تقديم مساهمات نقدية - في عمليات البرنامج التي يتم الشراء من أجلها.

الجدول 1: التمويل المقدم لصناديق أموال أمانة مبادرة الشراء من أجل التقدم

في شهر ديسمبر/كانون الأول 2010

البلدان التي ينفذ النشاط فيها	النسبة المئوية من مجموع التعهدات	التعهدات المؤكدة (بالدولار الأمريكي)	الجهة المانحة
بوركينافاسو، إثيوبيا، كينيا، ملاوي، موزامبيق، رواندا، جمهورية تنزانيا المتحدة، أوغندا، زامبيا	48	67.1 مليون	مؤسسة بيل وميليندا غيتس
أفغانستان، غانا	21	29.3 مليون	كندا
السلفادور، غواتيمالا، هندوراس، ليبيريا، نيكاراغوا، سيراليون، السودان	19	26.7 مليون	مؤسسة هوار د.ج. بافيت
غواتيمالا، هندوراس، موزامبيق	7	9.7 مليون	المفوضية الأوروبية
تمويل المساعدة التقنية لإثيوبيا، غانا، كينيا، ليبيريا، ملاوي، مالي، موزامبيق، رواندا، جمهورية تنزانيا المتحدة، أوغندا، زامبيا	2	3.5 مليون	الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية
جمهورية الكونغو الديمقراطية	1	1.9 مليون	بلجيكا
جنوب السودان	1	858 690	فرنسا
ليبيريا، سيراليون	1	753 012	أيرلندا
جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	-	118 370	لكسمبرغ
	100	140.0 مليون	المجموع

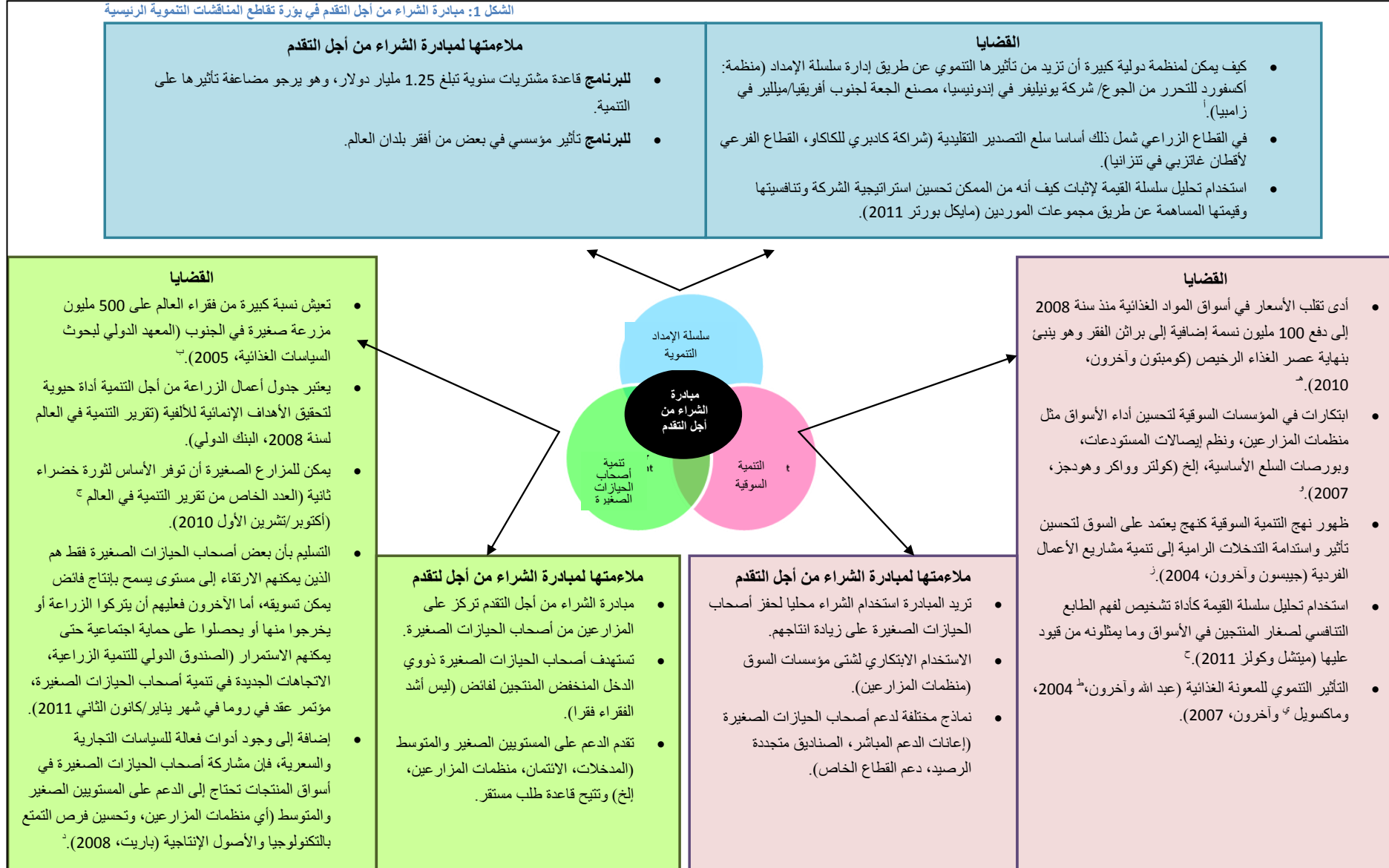
خلاصات التقييم

ملاءمة المبادرة وتصميمها

← الملاءمة

13- تعتبر مبادرة الشراء من أجل التقدم وثيقة الصلة للغاية بالمناقشات التنموية المعاصرة. وهي تقع عند خط تماس المناقشات بشأن تنمية أصحاب الحيازات الصغيرة - التي تركز على أفضل الطرق لتشجيع الثورة الخضراء في أفريقيا؛ والتنمية السوقية - وكيفية تشجيع الصلات المستدامة بين أصحاب الحيازات الصغيرة والأسواق الزراعية التي لها مقومات الحياة؛ وسلاسل الإمداد التنموية - والمنظمات التي تسعى إلى تعزيز تأثير سلاسل الإمداد التابعة لهم.

الشكل 1: مبادرة الشراء من أجل التقدم في بؤرة تقاطع المناقشات التنموية الرئيسية



ملاحظة: أدرجت مراجع الشكل في الصفحة التالية.

- Clay, J. 2005. Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction: A Case Study of Unilever in Indonesia. Oxfam GB, Novib, Unilever and Unilever Indonesia. Oxford, UK.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2005. The future of small farms: Proceedings of a research workshop. Washington DC.
- Wiggins, S. et al. 2010. The future of small farms. *World Dev.* 38, (10): 1341–1526.
- Barrett, C.B. 2008. Smallholder market participation: Concepts and evidence from eastern and southern Africa. *Food Policy*, 33:299–317.
- Compton, J., Wiggins, S. & Keats, S. 2010. Impact of the Global Food Crisis on the Poor: What is the Evidence? London, Overseas Development Institute. Available at: www.odi.org.uk/resources/download/5187.pdf
- Coulter, J., Walker, D.J. & Hodges, R. 2007. Local and regional procurement of food aid in Africa: impact and policy issues. *Jour. of Hum. Ass.*, Online : <http://jha.ac/2007/10/28/local-and-regional-procurement-of-food-aid-in-africa-impact-and-policy-issues/>.
- Gibson, A. et al. 2004. *The Operational Guide for Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*. The Springfield Centre. www.springfieldcentre.com
- Mitchel, J. & Coles, C. 2011. *Markets and Rural Poverty: Upgrading in Value Chains*. London and Virginia, Earthscan.
- Abdulai, A., Barrett, C.B. & Hazell, P. 2004. Food Aid for Market Development in Sub-Saharan Africa. IFPRI DSGD discussion papers No. 5. Washington DC.
- Maxwell, J., Lentz, E. & Barrett, C.B. 2007. A Market Analysis and Decision Tree Tool for Response Analysis: Cash, Local Purchase and/or Imported Food Aid? The Decision Tree Tool. Background Paper for CARE and USAID. Available at SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1141992

← ملاءمة التصميم

14- نتج تصميم مبادرة الشراء من أجل التقدم عن عملية سريعة المسار أفضت إلى مستوى مرتفع من الإحساس بالملكية من قبل الإدارة العليا في برنامج الأغذية العالمي ومؤسسة بيل وميليندا غيتس وأتاحت سرعة التنفيذ. ويعبر التصميم عن التزام بالبحث والاستحداث (R&D) - إذ يخصص 5 ملايين دولار أمريكي لنظام البحث والاستحداث - وبأهمية الشراكات كآلية لاجتذاب المهارات التي لا توجد داخل البرنامج والمطلوبة لتحويل قاعدة الطلب التي يتيحها إلى دافع للتنمية أصحاب الحيازات الصغيرة.

الشكل 2: الأوجه الأربعة لمبادرة

الشراء من أجل التقدم



15- ويرى فريق التقييم أن المبادرة تجمع بين أربعة أوجه: (1) تقديم المعونة الغذائية؛ (2) تنمية أصحاب الحيازات الصغيرة؛ (3) التنمية السوقية؛ (4) البحث والاستحداث. وفي حين كانت هذه الرؤية موضع شك، إذ شددت بعض الجهات المعنية على أوجه أكثر من غيرها، فإن فريق التقييم يزعم أن المبادرة متعددة الأبعاد. ولكل وجه وجاهته في ذاته، والسماح بهذا الخليط هو مصدر قوة للمبادرة، فهو يسمح، بالفعل، بالتعايش بين نماذج مختلفة، ويؤدي بالتالي إلى إجراء التحليلات المقارنة. مثال ذلك أنه دون تجنب الأوجه التي تتميز بها المشاريع

الأخرى، فإن المشاريع التجريبية في أمريكا الوسطى تشدد على زيادة الإنتاج الغذائي وربط أصحاب الحيازات الصغيرة بالشركات المشتريّة، في حين يشدد المشروع التجريبي في زامبيا على التنمية السوقية وتقديم المعونة الغذائية.

16- وبغض النظر عما تقدم، يظهر أن التصميم العالمي للمبادرة تشوبه بعض أوجه الضعف. فمن الممكن القول، بعد اتضاح الأمور، إن الأساس المنطقي للمبادرة، المدرج في إطارها المنطقي، كان يمكن تعزيزه لو استثمر، إبان مرحلة التصميم، المزيد من الموارد في إجراء تحليل شامل للمشكلات، لا سيما المشكلات الجارية التي يواجهها أصحاب الحيازات الصغيرة، وخاصة النساء منهم، فيما يخص سلسلة الإمداد. وبالفعل، ومع أن المبادرة تتيح حلا بديهيًا ممتازا يجمع بائعين - أصحاب الحيازات الصغيرة الذين يلتهمسون طلبا مستقرا على المواد الغذائية - وشار كبير ومسؤول ألا وهو برنامج الأغذية العالمي - فإن سلاسل السوق التي لها مقومات البقاء لا تتألف من المنتجين ومصادر الطلب النهائي فحسب؛ ذلك أن الحالة الصحية لأسواق المدخلات، ومؤسسات الدعم، والجهات الوسيطة، مسألة لها أهمية حرجة في هذا المجال.

17- إن الإطار المنطقي مفيد، إذ أنه يستخلص العناصر المشتركة عبر 21 مشروعًا تجريبيًا ممولا من مصادر مختلفة، بيد أنه ثقيل، إذ يشمل 8 حصائل، و20 مؤشرا للحصائل، و20 ناتجا، و36 مؤشرا للنواتج، كما أن سلسلة نتائجه الضمنية قد تتعرض للخطر بسبب عدد من الافتراضات لم يتم الاعتراف بها ("الافتراضات الفوقية") أو اختبارها ("الافتراضات القاتلة") وفقا للممارسات الجيدة المتبعة في تصميم المشاريع (الجدول 2). ورغم أن نجاح المبادرة لا يتوقف على صلاحية هذه الافتراضات في كل المجالات، فهناك خطر يتمثل في تخلف أنشطة المبادرة المنشودة كثيرا عن تحقيق الحصائل عندما تعجز هذه الافتراضات عن الصمود للواقع. ولم يتخذ فريق التقييم أي موقف بشأن صحة الافتراضات التي يقوم عليها الإطار المنطقي للمبادرة. إلا أنه من الواضح تماما من التحليل الذي أجراه البرنامج ذاته أن الافتراضات قادرة على الصمود في سياقات معينة.

الجدول 2: الافتراضات الحرجة في تصميم المشروع	
1 - يعتبر الشراء محليا طريقة فعالة لتحقيق الأهداف التنموية دون تعرض الأهداف الأساسية للبرنامج والجهات المعنية الأخرى لمخاطر لا موجب لها.	الافتراضات القاتلة ¹ (حددت على أنها تتطوي على مخاطر أكثر مما هي قاتلة في الإطار المنطقي للمبادرة العالمية)
2 - ينجح الشراء من أجل التقدم في إتاحة فرص مستدامة للنفاذ إلى الأسواق أمام أصحاب الحيازات الصغيرة/المزارعين ذوي الدخل المنخفض بأسعار تعبر عن تكلفة الإنتاج.	
3 - حقق المزارعون من أصحاب الحيازات الصغيرة زيادة في إنتاجهم من المواد الغذائية وهم يختارون بيع المزيد من فائضهم عن طريق منظمات المزارعين.	
4 - توجد أسواق للسلع الأرفع جودة.	
1 - من المستطاع تمكين النساء عن طريق مشاركتهن في منظمات المزارعين.	الافتراضات الفوقية (لم تحدد بوصفها افتراضات في الإطار المنطقي للمبادرة العالمية)
2 - يمكن لإنتاج الحبوب مساعدة المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة على زيادة دخلهم والإسهام في التخفيف من وطأة الفقر.	
3 - الأسواق غير مفتوحة وغير كفوة بالنسبة لأصحاب الحيازات الصغيرة وهي تستغلهم وبالتالي لا يمكن أن تتيح لأصحاب الحيازات الصغيرة تحقيق كامل إمكانياتهم.	
4 - يعتبر العمل الجماعي عن طريق منظمات المزارعين طريقة فعالة لمعالجة قصور الأسواق.	

18- لا تحظى المخاطر بالاعتراف الكافي في الإطار المنطقي. والعمل مع أصحاب الحيازات الصغيرة الذين لا يحتكمون على غير القليل من الأصول المالية وغيرها من الأصول، ويوجدون في بيئة للزراعة البعلية في أقاليم تعاني من ندرة المياه وفي أوضاع هشّة أحيانا، ينطوي على مخاطر كثيرة مثل فشل المحاصيل وانهيار الأسعار. إضافة إلى ذلك، فإن إمكانية الاعتماد على البرنامج كمشتتر تعترض سبيلها، جزئيا، الصعوبات التشغيلية المتمثلة في شراء الحبوب وفقا لتوقعات أصحاب الحيازات الصغيرة فضلا عن تنحي البرنامج عن الإمداد بالمعونة الغذائية. وكان ينبغي أن تدرج هذه المخاطر وخطط التخفيف منها في تصميم المبادرة.

19- ويمكن لأهداف المبادرة، التي انبثقت أساسا عن مفاوضات بين البرنامج، الذي كان يلتزم حذرا له ما يبهره، وجهة مانحة طموحة (مؤسسة بيل وميليندا غيتس)، أن تكون موضع تساؤل من جوانب عدة. فملاءمة الهدف الخاص بالدخل - زيادة سنوية قدرها 50 دولارا أمريكيا للأسرة - محدودة، حيث إن طبيعة المؤشر تجعل من الصعب قياس التأثير وتحديد المصدر. إضافة إلى ذلك، فإن مدى ملاءمة توسيع نطاق هذا الهدف إلى ما يجاوز البلدان الأفريقية التي تضمنها مؤسسة بيل وميليندا غيتس ليشمل المشاريع التجريبية في أمريكا الوسطى وآسيا مسألة محل شك، حيث إن التباين الهائل في متوسط الدخل الفردي يعني أن المكاسب السنوية في الدخل البالغة 50 دولارا أمريكيا ستكون متباينة التأثير. كما أن الهدف

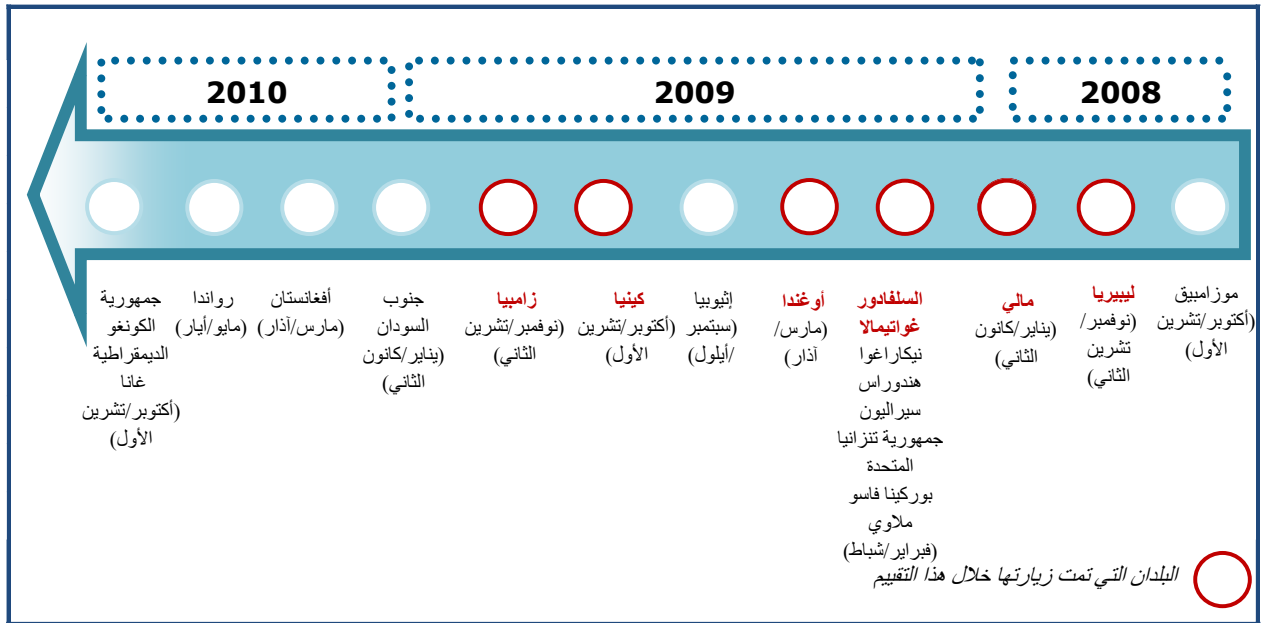
¹ أطلق على الافتراضات القاتلة هذه التسمية شديدة الوطأة لإبراز أنه لو لم يكن الافتراض صحيحا فمن المرجح أن تنشأ عواقب مهمة أمام قدرة المشروع على تحقيق الأهداف المنشودة. لذلك ينبغي استقصاء الافتراضات القاتلة بصورة دقيقة خلال مرحلة التصميم.

المتعلق بعدد أصحاب الحيازات الصغيرة مفرط في الطموح وتعسفي، حيث إنه استخرج بحسابات تعتمد على افتراضات بخصوص حجم المبيعات وربحية المزارعين. وفي النهاية، فمن غير الواضح ما إذا كان الهدف الجنساني يتعلق بمشاركة النساء في منظمات المزارعين كغاية في ذاتها، أم بقدراتهن على التأثير على منظمات المزارعين، أم بالفوائد التي قد يحققنها من بيع إنتاجهن.

20- وتشير البداية إلى ضرورة اتسام تصميم المشروعات بمزيد من الدقة على الصعيد القطري، مع توخي مزيد من العناية في إجراء التحاليل. وقد أجري تقييم في كل بلد ينفذ فيه مشروع تجريبي ثم سُجِّل في وثيقة في صورة تقرير تقييم قطري. وتقارير التقييم القطرية في أمريكا الوسطى جديرة بالاهتمام لأنها تتضمن تحليلات للمشكلات وعروضا شاملة للأهداف. إضافة إلى ما تقدم، وعلى الرغم من الاعتراف بالافتراضات الفوقية في معظم تقارير التقييم القطرية – وذلك تقدم مهم في عمليات التقييم التي تجري على الصعيد العالمي – فإن صحتها لم تختبر بصورة دقيقة. وعند اختبار الافتراضات تبين أنها يمكن أن تصمد في نصف الحالات فقط، مع كون الافتراضات الجنسانية هي تلك التي خضعت للاستقصاءات الأكثر شمولاً وكون الافتراض الخاص بإمكانية أن يساعد إنتاج الحبوب أصحاب الحيازات الصغيرة على زيادة دخلهم والإسهام في تخفيف وطأة الفقر هو الافتراض الذي خضع لأقل الاستقصاءات دقة وشمولاً.

21- وتوفر تقارير التقييم القطرية الأساس لخطط التنفيذ القطرية التي تستعرضها وحدة تنسيق المبادرة ولجنة استعراض البرامج في البرنامج قبل أن يقرها المدير التنفيذي. ويبين الشكل 3 تواريخ توقيع خطط التنفيذ القطرية لكل بلد. والبلدان المكتوبة بالحروف السميكة هي تلك التي زارها فريق التقييم.

الشكل 3: الجدول الزمني لتنفيذ مبادرة الشراء من أجل التقدم

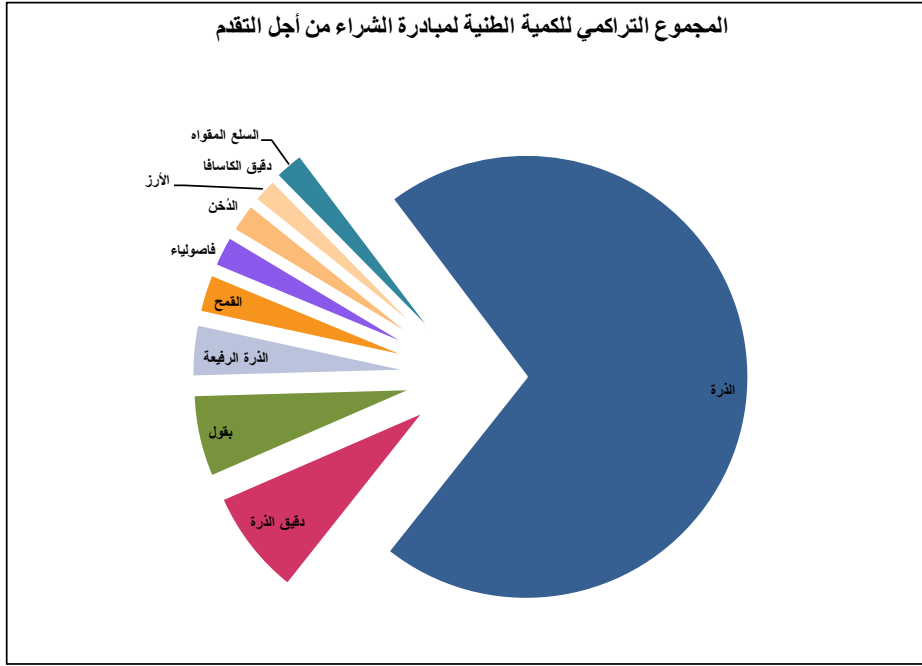


الأداء والنتائج

الوجه الخاص بشراء المعونة الغذائية

22- نجحت المبادرة ، بحلول مارس/آذار 2011، في التعاقد على أكثر من 160 000 طن متري من الأغذية من 20 بلدا - سلم أكثر من 100 000 طن متري منها. وكان نحو 80 في المائة من المشتريات يتألف من الذرة أو دقيق الذرة، كما كان معظم الكمية المتبقية يتألف من حبوب أخرى. وكانت البقول هي المحصول الرئيسي الوحيد من غير محاصيل الحبوب (الشكل 4). ورغم أن معدل الشراء يقل عن الهدف قليلا، فالمرجح أن يتم الوفاء بالكمية الطن متريية المحددة، نظرا لتسارع التعاقد في الفترة الأخيرة. وفي سنة 2010 كانت نسبة الشراء من أجل التقدم تمثل زهاء 10 في المائة من المشتريات المحلية في المشاريع التجريبية.

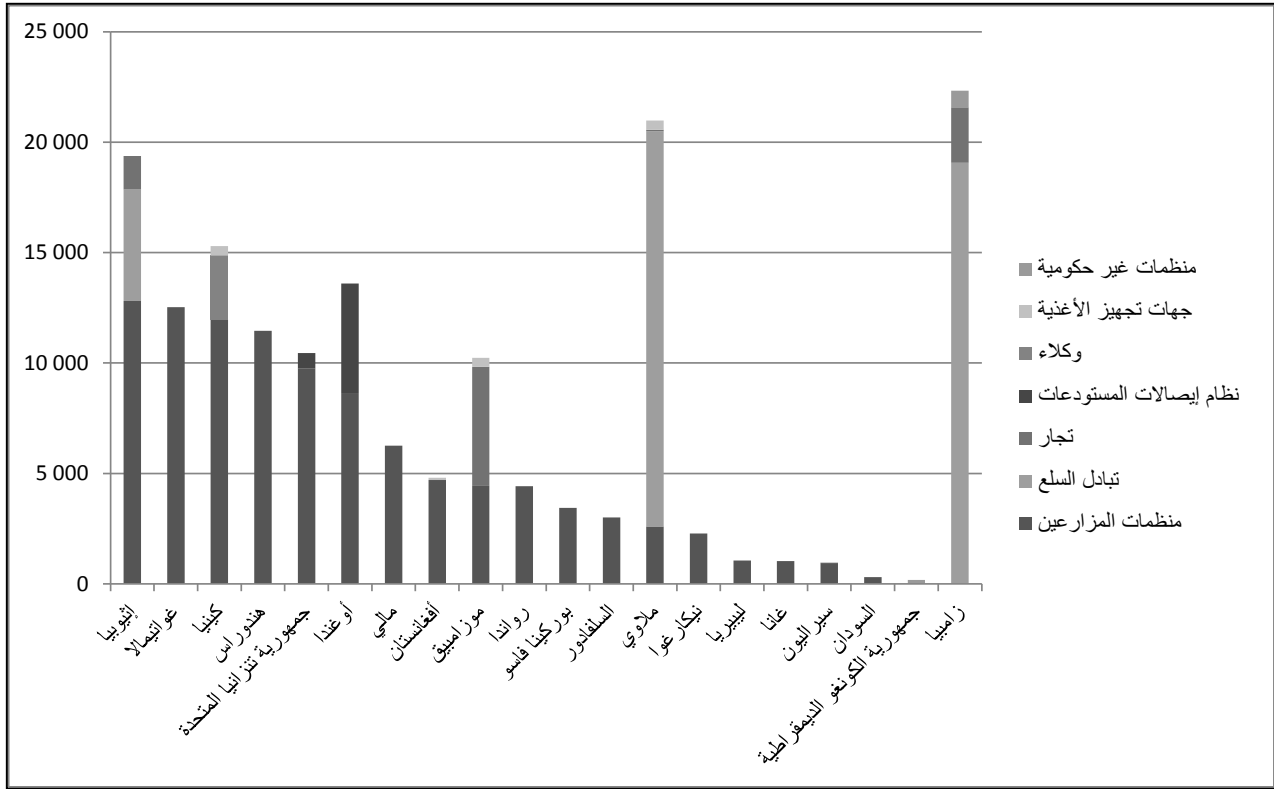
الشكل 4: المشتريات في إطار المبادرة بحسب النوع
(سبتمبر/أيلول 2008-مارس/آذار 2011)



المصدر: بيانات مستخرجة من قاعدة بيانات المشتريات في 4 مايو/أيار 2011. كمية دقيق الكاسافا (5 أطنان متريية) أصغر جدا نسبيا من أن تظهر في الشكل

23- تم التعاقد على شراء زهاء ثلثي الأغذية مع منظمات للمزارعين تباينت قدراتها تباينا كبيرا. وتم الحصول على هذه المشتريات عن طريق الشراء المباشر، أو عن طريق المناقصات التنافسية حيثما كانت لمنظمات المزارعين القدرة الكافية على دخولها. وتم التعاقد على شراء أكثر من ربع الكمية عن طريق مؤسسات سوقية جديدة: بورصات السلع الأساسية في إثيوبيا وملاوي وزامبيا، ونظام إيصالات المستودعات في أوغندا. أما الباقي فقد تم التعاقد عليه مع التجار أو الوكلاء أو جهات تجهيز الأغذية أو المنظمات غير الحكومية، وتم التعاقد على ستة وخمسين في المائة من الأغذية في خمسة بلدان هي: زامبيا، وملاوي، وإثيوبيا، وكينيا، وأوغندا، مرتبة بالترتيب التنزلي للكمية الطن متريية. وهناك صلة وثيقة بين حجم المشتريات والطريقة المتبعة في شراء الأغذية، والموارد المتاحة لشراء الأغذية (الشكل 5).

الشكل 5: المجموع التراكمي للكميات المتعاقد عليها في إطار المبادرة،
بحسب أنواع البائعين (سبتمبر/أيلول 2008 – مارس/آذار 2011)



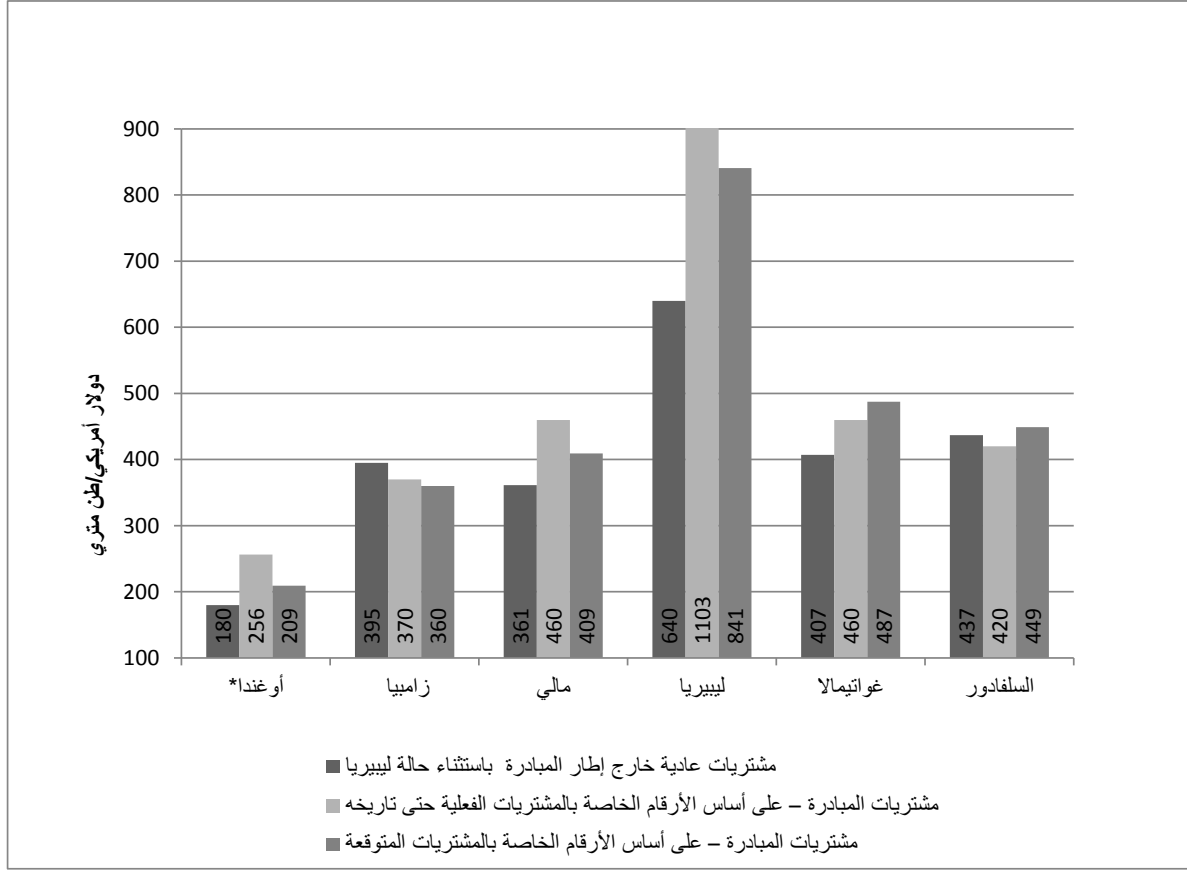
المصدر: بيانات مستخرجة من قاعدة بيانات المشتريات، 4 مايو/أيار 2011

24- وتلتزم المبادرة بمبدأ الكفاءة التكاليفية للمشتريات المعمول به في البرنامج عن طريق ضمان أن تكون نتيجة مقارنة مشتريات المبادرة بتكاليف الأغذية المستوردة والمحلية في صالح مشتريات المبادرة. وهذا أمر هام وسليم، نظرا لأن دفع أسعار مفرطة قد يعني الحد من كمية الأغذية المتاحة للمستفيدين من المعونة الغذائية للبرنامج، ووضع ضغوط على أسعار الأغذية المحلية قد يؤدي إلى ارتفاعها وتقويض استدامة المبادرة.

25- وعند النظر إلى ما يجاوز سعر الغذاء وحده ومراعاة التكلفة الكاملة للمشتريات، بما فيها تكاليف الإدارة وتكاليف الاستثمارات المتصلة بالإمدادات، تبين أن مشتريات المبادرة كانت عموما أقل اتساما بالكفاءة التكاليفية من المشتريات غير الداخلة في المبادرة. غير أن ثمة أنماط مختلفة للتكاليف المقترنة بطرائق مختلفة آخذة في الظهور، إلى جانب علاقة بديهية ومنطقية بين مدى الدعم المطلوب للإمدادات والتكلفة الكلية للحبوب المشتراة. والطرائق المختلفة لها تكاليف مختلفة، وهكذا فإن العلاقة بين الدعم اللازم للإمدادات، من جهة، وتكاليف مشتريات المبادرة، من جهة أخرى، تزداد وضوحا. غير أن هناك أنماطا جديدة للتكاليف مقترنة بطرائق مختلفة آخذة في الظهور، إلى جانب علاقة بديهية ممكنة بين مدى الدعم المطلوب للإمدادات والتكلفة الكاملة للحبوب المشتراة. وعلى سبيل المثال، فإن المبادرة تبدو متمسكة بالكفاءة التكاليفية في زامبيا، حيث تم شراء كميات كبيرة عن طريق بورصات السلع، دون التكبذ بتكاليف ذات بال فيما يخص الإمدادات، وتبدو أقل اتساما بالكفاءة التكاليفية، إلى حد بسيط، مقارنة بالمشتريات التقليدية في بلدان مثل غواتيمالا ومالي، حيث يتم شراء الحبوب عن طريق المناقصات التنافسية، مع بدء منظمات المزارعين في العمل كجهات تجارية، كما تبدو أقل اتساما بالكفاءة التكاليفية حتى عن الحالة الأخيرة حيثما كان البرنامج يدعم منظمات مزارعين توجد بناها الأساسية واستثماراتها

الأخرى في بيئات صعبة، مثل بيئة أوضاع ما بعد الصراع. ويظهر هذا في الشكل 6، وهو عبارة عن محاولة أولية لمقارنة التكاليف، ولم يطلع فريق التقييم على المعلومات المطلوبة لوضع تقدير يمكن التعويل عليه بمزيد من الثقة.

الشكل 6: تحليل مؤقت للتكلفة الاقتصادية الكاملة للحبوب المشتراة داخل وخارج إطار المبادرة

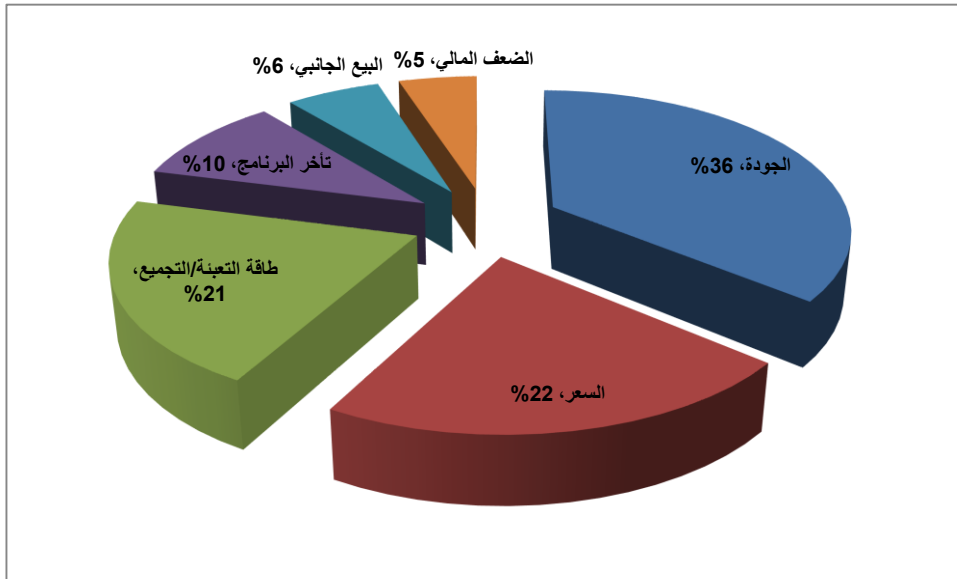


المصادر: سجلات المشتريات القطرية في أبريل/نيسان 2011؛ تقرير نفقات مبادرة الشراء من أجل التقدم في أبريل/نيسان 2011.

ملاحظات: تشير أسعار الغذاء إلى المشتريات التي أمكن بشأنها عقد المقارنات بين المشتريات العادية خارج إطار المبادرة ومشتريات المبادرة (تشابه في التوقيت ومكان التسليم). الموظفون: يتصل ما نسبته 25 في المائة من تكاليف موظفي المبادرة بشراء الأغذية من أصحاب الحيازات الصغيرة، أما الباقي فيفترض أن تكون تكلفة، لمرة واحدة، خاصة بإدارة مشروع تجريبي وهي غير داخلة في حسابات الشكل 6. الإمدادات: يفترض أن تكون 10 في المائة من هذه التكاليف متناسبة بصورة مباشرة مع المشتريات (التعبئة، النقل، مراقبة الجودة، إلخ)، أما الباقي فهو يستهلك على 10 سنوات. التدريب والمعدات: تستهلك هذه التكاليف على عشر سنوات. ويستهلك العمر الاقتصادي لاستثمارات البنية الأساسية على 20 سنة. الخبرة الاستشارية والخدمات التعاقدية: يفترض أن هذه التكاليف تتكبد لمرة واحدة وهي غير داخلة في حسابات الشكل. اللوجستيات: لا تشملها ميزانية المبادرة (في ليبيريا، على سبيل المثال، فإن تكاليف اللوجستيات غير الداخلة في المبادرة تشابه الميزانية الكاملة للمبادرة).

26- ولم تؤد حالات التخلف إلى تعطيل خط الإمداد الخاص بالمعونة الغذائية التي يقدمها البرنامج للمستفيدين. وسلمت أكثر من ثلاثة أرباع الغذاء المتعاقد على شرائه من أصحاب الحيازات الصغيرة في بعض من أشد البلدان فقرا مع الوفاء بالتوقيت والسعر ومواصفات الجودة، وهو ما يعتبر إنجازا مهما. غير أنه لا يمكن قبول معدل التخلف في إطار المبادرة – سلم 24 في المائة من كمية المشتريات – إلا لأن المبادرة لا تمثل سوى حصة صغيرة جدا من مجموع المشتريات المحلية للبرنامج. ويرجع ارتفاع معدل التخلف أساسا إلى أن المبادرة تشرف بصورة مسؤولة على جودة نواتجها، لكنه يعود أيضا إلى أن المزارعين يبيعون لمشتريين آخرين عندما يميل ميزان المخاطر والفوائد ضد إمداد البرنامج بالغذاء (الشكل 7). ويتبين مما تقدم: (1) أن الافتراضات الفوقية المتصلة بفوائد السوق والعمل الجماعي لا تصمد دائما للواقع؛ (2) أن الأسعار التي يعرضها البرنامج قد لا تكون جذابة للمزارعين عندما تؤخذ في الحسبان التكلفة الإضافية للتعامل مع البرنامج – مثل المفاوضات الطويلة بشأن الأسعار، والاهتمام بالجودة، وتأخر المدفوعات والدفع عن طريق منظمات المزارعين – مقارنة بالتجار الذين يدفعون نقدا عند الاستلام ويولون الجودة اهتماما أقل. وهكذا، فإن الافتراضات الفوقية المتعلقة بفوائد السوق والعمل الجماعي قد لا تكون لها وجاهتها دائما.

الشكل 7: الأسباب الرئيسية للتخلف



المصدر: التقرير الموحد عن مشتريات البرنامج في إطار مبادرة الشراء من أجل التقدم، 2011.

27- وأخذ الفريق علما بالجهود الأخيرة الرامية إلى ترشيد أساليب العمل: صدرت مبادئ توجيهية جديدة للمشتريات وجرى الاضطلاع بتجارب ترمي إلى التعجيل بالمدفوعات، في مالي على سبيل المثال. وما زال على البرنامج أن يطور فهما أكثر عمقا للمستفيدين واحتياجاتهم حتى يضطلع بإصلاحات لصالح أصحاب الحيازات الصغيرة.

28- وقد وضع المفهوم الأصلي للمبادرة بقصد إعادة هيكلة سلسلة الإمدادات في البرنامج لزيادة الانفتاح على المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة – وهو نهج يزيد من اعتماد المزارعين ذوي الدخل المنخفض على الطلب المطرد من جانب البرنامج. ورغم أن البرنامج ظل يشتري كميات متزايدة من الأغذية المنتجة محليا خلال السنوات العشرين الماضية، فقد لا يستمر هذا الاتجاه نظرا لاتجاه البرنامج إلى اللجوء إلى حلول لمشكلة الجوع أكثر اعتمادا على النقدية. لذلك فمن الأمور الجديرة بالترحيب أن تلتزم المبادرة بتوسيع الارتباط بين أصحاب الحيازات الصغيرة والأسواق التجارية

إلى ما يتجاوز احتياجاتها الخاصة في ميدان المشتريات، خاصة في أمريكا الوسطى وأوغندا، موضحة بذلك أن الطرائق التي تتبعها يمكن أن تستخدم كأدوات للمساعدة في تنمية قدرات منظمات المزارعين.

الوجه المتعلق بتنمية أصحاب الحيازات الصغيرة

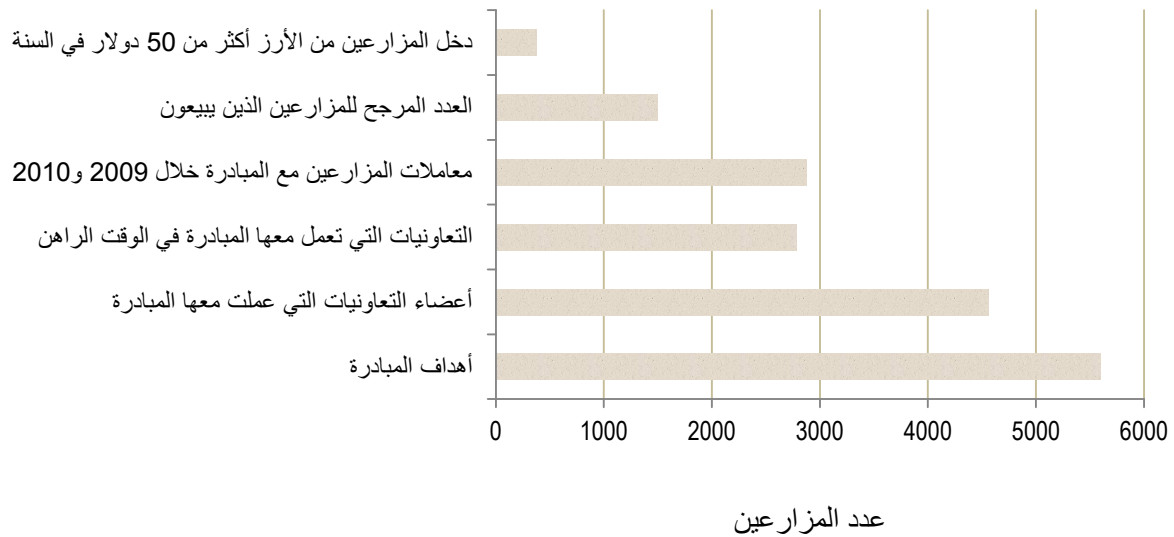
29- تعمل المبادرة مع عدة آلاف من أصحاب الحيازات الصغيرة. ورغم أنه من الصعب تحديد عدد أصحاب الحيازات الصغيرة الناجحين في بيع إنتاجهم للبرنامج، فمثل هذه البيانات ضرورية لإجراء تحليل للتكلفة مقابل الفوائد بحسب المزارعين وطرائق العمل (الإطار 1). وتصبح عملية العد أكثر صعوبة عند وجود وسطاء بين البرنامج والمزارعين. والمؤسسات السوقية الجديدة بصفة خاصة لا تتيح سوى القليل من إمكانية اقتفاء أثر الموردين، وبالتالي تحديد نسبة أصحاب الحيازات الصغيرة بينهم رغم أنها تعتمز العمل مع عدد من المزارعين يفوق عدد من تعمل معهم منظمات المزارعين.

الإطار 1: قياس أعداد المزارعين الداخليين في المبادرة في ليبيريا

يتمثل هدف مشروع مبادرة الشراء من أجل التقدم في ليبيريا في تحقيق الفوائد لنحو 5 600 من المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة على مدى سنتين (أي نوفمبر/تشرين الثاني 2008 إلى نوفمبر/تشرين الثاني 2010). ويبلغ العدد الكلي لأعضاء التعاونيات الثمانية التي يعمل معها المشروع 4 600 مزارع. بيد أن المشروع يعمل الآن مع خمس منظمات مزارعين يبلغ عدد أعضائها 2 789 عضواً. ونتيجة لنظام الدفع (حيث يتم الدفع للمزارعين الأفراد وليس منظمات المزارعين) فإننا نعرف أن العدد الكلي للمزارعين الذين باعوا الأرز غير المقشور للمبادرة في وقت ما خلال السنتين الماضيتين يبلغ 2 878 مزارعاً. ومن الجلي أن معظم المزارعين باعوا أكثر من مرة للمبادرة منذ بدء المشروع (ثلاث دورات محصولية) ونحن نقدر مع موظفي المبادرة أن 1 501 مزارع قد باعوا للمبادرة في وقت ما.

ومن العسير تقدير عدد المزارعين الذين باعوا ما يكفي من الأرز لتحقيق زيادة في مبيعات الأرز بما قيمته 50 دولاراً أمريكياً في السنة (ثمانية عشر كيساً من الأرز زنة كل منها 50 كلغم – نحو 900 كلغم – بالسعر المرتفع الذي تدفعه المبادرة وهو 2.8 دولار أمريكي للكيس) لأننا لم نتلق معلومات عن حجم تسليمات المزارعين مقارنة بالرقم الوسيط. لكن نظراً للأرقام الخاصة بكميات الأرز المسلمة والبالغة زهاء 325 كلغم للمزارع (في جميع التعاونيات خلال السنتين) – فمن الممكن أن يفهم أن الربع فقط من العدد الكلي للمزارعين الذين يقومون بالبيع للمبادرة (أي 375 مزارعاً) يبيعون لها ما يكفي من الأرز لتحقيق الزيادة المستهدفة في الدخل وهي 50 دولاراً أمريكياً للكلغم.

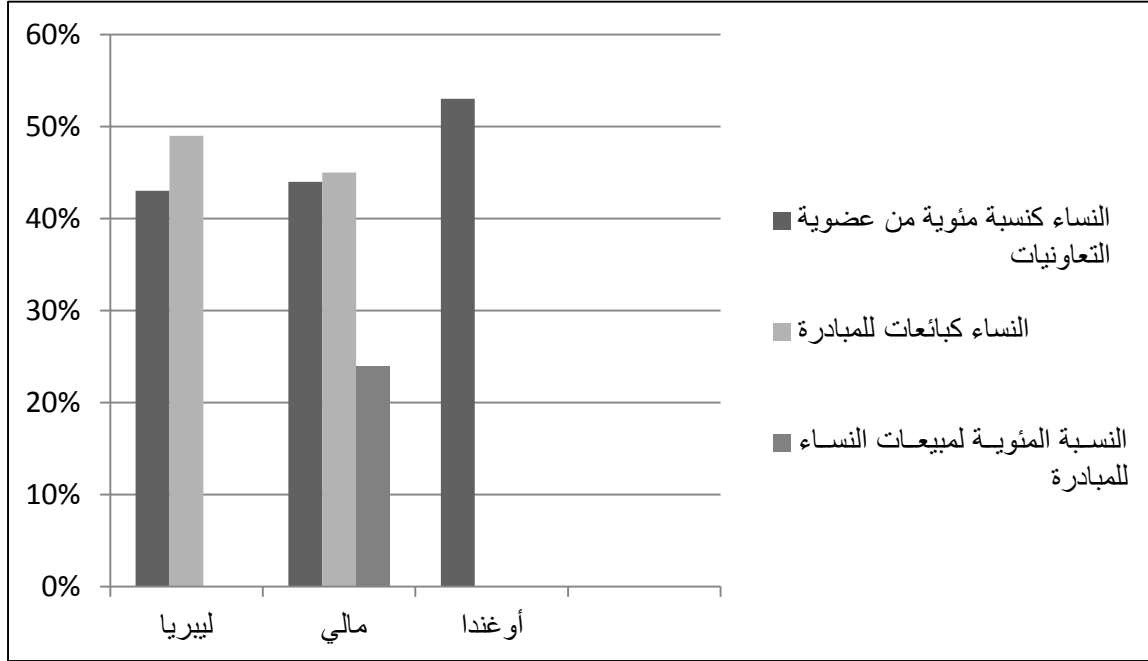
المزارعون من أصحاب الحيازات الصغيرة المستفيدون من المبادرة في ليبيريا



المصدر: معلومات عن مشتريات مبادرة الشراء من أجل التقدم في ليبيريا.

30- وتعتبر مبيعات النساء من الحبوب إنجازا جديرا بالاعتبار لأن منظمات المزارعين ذات طابع أبوي تقليدي كما أن المبادرة تشتري أساسا المحاصيل التي يزرعها الرجال. غير أن نسبة الكمية التي تحصل النساء على مدفوعات مقابلها تدنو كثيرا معدل مشاركة النساء في منظمات المزارعين (الشكل 8).

الشكل 8: مستوى مشاركة النساء في المبادرة



31- وتظهر قرائن تدل على أن معظم المبيعات للمبادرة تصدر عن عدد صغير من أصحاب الحيازات الصغيرة الأكثر إنتاجا. وتماشيا مع الأنماط التي شوهدت في الثورات الخضراء، فإن من يتمتعون بالأصول الإنتاجية والرصيد الاجتماعي والبشري يستجيبون أسرع من غيرهم للعمليات التنموية، كما أن من المرجح أن ينتقلوا إلى مواقع أعلى في الهياكل الريفية: وعلى سبيل المثال فإن زهاء نصف المبيعات في مالي يصدر عن الـ 10 في المائة من المزارعين الذين يتمتعون بأعلى مستويات الإنتاج، والذين ما زال معظمهم يقع دون خط الفقر. وفي ليبيريا يبدو أن عدد المزارعين الذين يقومون بالبيع للمبادرة يتدنى حصادا بعد حصاد. وقد يكون هذا مؤشر على ظهور طبقة من المزارعين المقبلين على قطاع الأعمال، خاصة في أفريقيا، وهذا أمر إيجابي. وبعض البائعين للمبادرة والمنتمين إلى فئة أشد السكان فقرا لا ينتجون فوائض وإنما يبيعون بعد الحصاد لأنهم يحتاجون إلى النقدية؛ ثم يكون عليهم بعد ذلك أن يشتروا الأغذية لمدة ثلاثة أشهر أو أكثر، في السنة. ويثير هذا مسألة ما إذا كان ينبغي للمبادرة أن تشتري من هؤلاء.

32- ومن الصعب بيان أثر المشروع على أصحاب الحيازات الصغيرة لأن المبادرة لا تجمع معلومات عن سعر تسليم المزرعة بالنسبة للمشتريات المحلية أو مشتريات المبادرة في جميع البلدان، وهذه المعلومات ضرورية لبيان التأثير. ويستفاد من القرائن الأولى أن مكاسب الدخل الإجمالية التي يحققها المزارعون من المبادرة في أفريقيا تبلغ نحو نصف الرقم المستهدف وهو 50 دولارا أمريكيا (الإطار 2). ومرد ذلك أن متوسط مبيعات المزرعة منخفض جدا – وأن العلاوة السعرية وهي متواضعة – زيادة على أسعار السوق نقل عن 10 في المائة – كثيرا ما تتآكل إلى مدى أبعد بفعل التكاليف الواقعة على كاهل المزارعين من جراء منظمات المزارعين وشروط الدفع التي يفرضها البرنامج (انظر الفقرة 26).

الإطار 2: الآثار المقدرّة للمبادرة على صافي دخل المزارعين

مالي	يقوم المورد المتوسط للذخّن أو الذرة الرفيعة للبرنامج في مالي بتوريد نحو 400 كلغم في السنة بالنسبة لكل أسرة. والعلاوة التي تدفعها المبادرة فوق أسعار الأسواق التقليدية تتراوح بين 0.04 دولار أمريكي/كلغم و0.10 دولار أمريكي/كلغم، تبعاً لما إذا كان المزارع عضواً في منظمة مزارعين صغيرة أو في اتحاد فاسو جيغي (Union of Faso Jigi) الأكبر؛ وتبلغ العلاوة النمطية 44 دولاراً أمريكياً/الطن المتري. وسيحقق المزارع الذي يبلغ إنتاجه الوسيط 400 كلغم، بالاعتماد على المدخلات المدعومة، مكسباً يتراوح بين 18 و22 دولاراً أمريكياً في السنة. ولن تتاح فرصة تحقيق الهدف وهو زيادة قدرها 50 دولاراً أمريكياً في صافي الدخل سوى لأكبر موردي البرنامج البالغة نسبتهم 25 في المائة من مورديه والذين تبلغ مبيعاتهم 900 كلغم في السنة.
كينيا	يمكن أن تقدم المبادرة علاوة قدرها 20 دولاراً أمريكياً/طن متري فوق الأسعار العادية للسوق، وهي علاوة ستتناول بفعل التكلفة التي يتكبدها المزارعون لتجميع إنتاجهم وتحسين جودته. ويقدر فريق التقييم تحقق كسب صاف قدره 24 دولاراً أمريكياً للأسرة في السنة.

الوجه المتعلق بتنمية الأسواق

- 33- وتنتهج المبادرة نهجين للتخفيف من حدة الفقر عن طريق العمل في السوق: (1) إتاحة المدخلات والخدمات والبنى الأساسية المدعومة مباشرة للمزارعين الفقراء؛ (2) دعم التغييرات المستدامة للأسواق التي لها تأثيرات مباشرة وغير مباشرة ودينامية تعود بالفائدة على الفقراء. والأساس المنطقي لانتهاج النهج الأخير هو أن من المرجح أن تتحقق التحسينات المستدامة بالاعتماد على الديناميات والملكية المحلية بدلاً من تقديم إعانات الدعم المؤقتة.
- 34- وفي بعض البلدان والسياقات التجريبية – لا سيما حالات ما بعد الصراع – تستخدم إعانات دعم المدخلات والمعدات والخدمات استخداماً واسع النطاق. لكن هناك من القرائن ما يشير إلى أن النهج الأكثر بطناً وأشد صعوبة المتمثل في دعم الأسواق عن طريق مطالبة المزارعين بالدفع مقابل الحصول على السلع والخدمات يمارس، في نهاية المطاف، تأثيراً أكبر ويكون أكثر استدامة.
- 35- وتتوقع المبادرة أن تتحقق للمزارعين فوائد إضافية إلى تلك الناجمة عن علاوات الأسعار وذلك عن طريق عقد الشراكات في مجال الإمداد وبذل جهود تنمية القدرات الرامية إلى زيادة الإنتاجية على مستوى المزرعة وتعزيز قدرة منظمات المزارعين على العمل كقناة تسويق لأصحاب الحيازات الصغيرة. ويفهم من القرائن الأولية في كينيا ومالي أن هناك بعض الزيادة في الإنتاجية، وهي زيادة يبدو في مالي أنها نتيجة لتعزيز النفاذ إلى الائتمان والمدخلات بفضل العقود الآجلة. وقد شرعت بعض البنوك التجارية في عرض الائتمان على المزارعين ومنظمات المزارعين بضمان العقود الآجلة أو إيصالات المستودعات، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى خلق طلب على المدخلات الزراعية.
- 36- وتعتبر استراتيجية المبادرة المتمثلة في التعاون مع منظمات المزارعين عن طريق تدريب وتنمية المنظمات الضعيفة على "الارتقاء" إلى مستوى المنظمات الناضجة القادرة على المشاركة في المناقصات التنافسية وعلى أن تصبح قوى عاملة في السوق حاسمة في أهميتها للاستدامة. وتبدي هذه الاستراتيجية بعد مرور عامين من الشروع فيها بعض ملامح النجاح – خاصة فيما يتصل بتحسين الحوكمة الرسمية – وهو أمر لم يكن متوقفاً لأنه يستفاد من الحكمة التقليدية أن التعديل التنظيمي يحتاج إلى فترة أطول كثيراً بالنسبة لمنظمات المزارعين. وتشير القرائن أيضاً إلى إنجازات كبيرة في تشجيع

النساء على المشاركة في منظمات المزارعين بمتوسط للمشاركة يبلغ 30 في المائة ويزيد على 50 في المائة في بوركينافاسو وكينيا وسيراليون وأوغندا. ورغم امتنان نساء السلفادور لمبادرة الشراء من أجل التقدم لأنها ساعدتهن على تحقيق إمكانياتهن داخل منظمات المزارعين وزادت من اعتبارهن لذات، فإن المشاركة لم تؤد دائما إلى أن يكون للنساء صوت مسموع في رسم استراتيجيات منظمات المزارعين.

37- إن الشراء من خلال مؤسسات السوق الجديدة يزيد من صعوبة استبعاد المزارعين غير الداخليين في المجموعة المستهدفة والاضطلاع برقابة مباشرة على السعر الذي يحصل عليه المزارعون. بيد أن هذه الطرائق تبدو أقل تكلفة (انظر الفقرة 25) وأكثر استدامة من العمل مع منظمات المزارعين مباشرة لأنها تنطوي على موارد ومؤسسات توفر حوافز للعاملين في السوق المحلية، كما قد تحقق فوائد تتجاوز نطاق السوق الرئيسية: نظرا لعدم وجود قرائن بعد على المزايا النظرية للمؤسسات السوقية الجديدة، كالحال في زامبيا، مثلا، حيث تقوض السياسات الحكومية حاليا احتمالات النجاح – فإن المبادرة تحسن صنعا إذ تحد من تجربتها مع المؤسسات السوقية بقصرها على عدد قليل من البلدان خلال المرحلة التجريبية.

38- كما أن الإبقاء على عدة طرائق جارية في نفس الوقت ينبغي أن يسمح للمبادرة بأن تحدد، بحلول سنة 2013، فعالية كل منها في دعم أصحاب الحيازات الصغيرة ومدى تأثيرها وإمكانية استدامتها في هذا المجال. وينبغي أن يكون ذلك عونا للبرنامج في تحديد أنسب نقطة يمكنه استخدامها من نقاط الدخول التي تتراوح بين التسليم في المزرعة واللجوء إلى المؤسسات السوقية وذلك في ضوء المفاضلات الراهنة بين التأثير على أصحاب الحيازات الصغيرة والكفاءة التكاليفية والاستدامة التي تنطوي عليها هذه الطرائق. كذلك، ونظرا لأن التكاليف الإضافية للمبادرة تتألف من التكاليف التي يتكبدها البرنامج لإدارتها – أكثر مما تنجم عن حصول المزارعين على أسعار أعلى نتيجة للمبيعات تسليم المزرعة – فسيكون من الأمور ذات الأهمية الحاسمة للبرنامج أن يحدد النسبة من هذه التكاليف الإضافية التي تعتبر استثمارات مشروعة لمرة واحدة تعود بالفائدة على منظمات المزارعين والنسبة التي تعتبر تكاليف إضافية مقترنة بنزول البرنامج والشركاء إلى الميدان.

الوجه المتعلق بالبحث والاستحداث

39- يركز إطار الرصد والتقييم وبحق على مسألتين شاملتين في ميدان البحث والاستحداث للتمكين من مقارنة الطرائق التي تتبعها المبادرة بعضها بعضا فضلا عن مقارنتها بطرائق الشراء محليا على أساس عدد من المعايير المتسقة والمحددة. غير أن نظام الرصد والتقييم لا يتصدى بالقدر الكافي لمدى صحة الافتراضات أو النماذج كما أنه لا يلتقط ما يكفي من بيانات الشراء، بغية تقييم فعالية المشروع في نهاية المطاف. وهو أيضا بطئ ومفرط في التركيز على المسوح الكمية التي تتسم بالبطء في إفراز الدروس المستفادة، فضلا عن كونه كثيف الموارد ومعرض للمخاطر التي تتهدد الجودة، كما يتضح من أن معظم الدراسات الأساسية التي أجريت حتى تاريخه، هي 18 دراسة، لم تعتمد بعد بسبب الشواغل المتصلة بالجودة الجاري معالجتها حاليا.

40- إن التعاقد مؤخرا مع الاتحاد الأفريقي للأبحاث الاقتصادية، ليكون مركزا لمراقبة الجودة وتوحيد الخطوط الأساسية وإجراء التحليلات، يمثل ردا على هذه التحديات يمكن أن يخفف من حدة القضايا المتصلة بالجودة. إضافة إلى ذلك، فإن نتائج البحوث المتصلة بالجودة تستدعي المزيد من الاهتمام. وقد شرع في إجراء دراسات الحالة على النحو المقدر مع تركيز بحوث الجودة على موضوع واحد عبر عدة بلدان.

41- نتيجة لذلك، فقد انبثق معظم التعلم عن عمليات الاستعراض العالمية السنوية أو المحافل العالمية التي تعقد لمرة واحدة مع شركاء معظمهم حكوميين أو تشغيليين. وقد انصب التركيز الأكبر لعملية للتعلم والاتصال عن طريق الأداتين الرئيسيتين لنشر المعرفة – الموقع الشبكي لمبادرة الشراء من أجل التقدم والتقارير الشهرية عن مستجدات المبادرة – على إدارة المشروعات. وهذا أمر مهم لتمكين البرنامج من استحداث نهج جديدة وتعميم هذه النهج بحلول نهاية الأنشطة التجريبية، وقد أسفر بالفعل عن بعض التعديلات الإيجابية في تركيز المشروعات وأساليب تنظيمها. بيد أن نجاح جانب البحث والاستحداث في المبادرة سيتوقف على رفع مستوى التطلعات إلى ما يجاوز تعلم إدارات المشروعات لتتحو إلى إفراز ونشر التعلم من الدروس الأكثر عمقا.

عوامل تفسيرية

- 42- كانت الاتجاهات السائدة في البيئة الخارجية مفيدة للمبادرة. وتشمل هذه الاتجاهات ارتفاع أسعار الأغذية نظرا لأن ربط المنتجين بسوق صاعدة أسهل من ربطهم بسوق راكدة أو متردية. إضافة إلى ذلك، فإن ظهور مؤسسات سوقية ابتكارية وأساليب جديدة للعمل مع أصحاب الحيازات الصغيرة، كالبنوك مثلا، قد نوعت الخيارات المتاحة أمام الشراكة. إلا أن الإجراءات التي اتخذتها الحكومات كانت في بعض الحالات معاكسة لأهداف المبادرة. وعلى سبيل المثال، فإن شراء الحكومة كميات كبيرة من الذرة بأسعار مرتفعة في زامبيا يجعل من المستحيل على المبادرة شراء الذرة من أصحاب الحيازات الصغيرة الذين تساندهم كما لا يشجع أصحاب الحيازات الصغيرة على الانضمام إلى قوى السوق التنافسية.
- 43- تم التركيز بدرجة كبيرة على الشراكات، وأنشئت شبكة تضم 250 شريكا في 20 بلدا. وأسهم بعض الشركاء بقيمة مضافة حقيقية في المبادرة، بيد أن القدرة التقنية لغيرهم كانت غير كافية. وكانت قدرة الحكومات على إتاحة الدعم العملي ضعيفة كما كانت بعض المدخلات السوقية غير مفيدة. وعموما، فإن علاقة مبادرة الشراء من أجل التقدم بالوسطاء التجاريين الحاليين محدودة بأكثر من اللازم بالنسبة لمبادرة ترمي إلى تنمية الأسواق.
- 44- إن موظفي البرنامج متحمسون للمبادرة، ووعيمهم بأهدافها ودعمهم لها مرتفع للغاية. وتحفز المبادرة موظفي البرنامج على تغيير أساليبهم في العمل، لا سيما فيما يتعلق بالمشتريات والمالية. كذلك تسهم المبادرة في المناقشات الخاصة بمواءمة النظام المالي للبرنامج لأنشطة غير متصلة مباشرة بالمعونة الغذائية.
- 45- تبذل وحدة تنسيق المبادرة جهودا مضمينة لتشجيع ثقافة التعلم، وأشاد معظم شركاء المبادرة باتجاه البرنامج إلى التجديد ورغبته في التعلم. غير أن نشر مشروع تجريبي في 21 بلدا – أي 28 في المائة من المكاتب القطرية للبرنامج – كان يعني بذل جهود مفرطة ليظل التنفيذ مستمرا وليس للتعلم منه. وكان من الممكن التوصل إلى توازن أفضل بين التعلم والفعل لو كانت البلدان التي تنفذ فيها المشروعات التجريبية أقل عددا.
- 46- للمبادرة صورة بارزة وسمعة رفيعة. وحصول المبادرة على الدعم من الإدارة العليا أمر مهم ومطلوب، إلا أن حالة المبادرة كنموذج تصطدم بقدرة الموظفين المشغلين لها على أن يناقشوا بحرية الدروس السلبية والإيجابية المستفادة من المبادرة، كما أنها تعقد الاتصالات الخارجية، وهو مجال ما زال يفتقر إلى التوازن بين نشر المعلومات، وتسويق المشروع، واستئثار الآمال.

الاستنتاجات

- 47- إن مبادرة الشراء من أجل التقدم تثير الإعجاب لمجرد ما وصل إليه حجم أنشطتها وتنوعها منذ شهر سبتمبر/أيلول 2008: فتنفيذها جار في 20 بلدا؛ وتم التعاقد على أكثر من 160 000 طن متري من السلع الغذائية؛ وهناك نحو 250 شريكا يعملون على جانب الإمداد، مع منظمات المزارعين المستهدفة؛ كما يجري نشر وتكييف نظام رصد وتقييم شامل للغاية.
- 48- وثمة قرائن جلية على أن المبادرة دعمت تطور التفكير الطويل الأجل في البرنامج بشأن ما يمكن أن يكون عليه دوره وتأثيره التنموي. ويمكن أن تتمثل إحدى نهايات طائفة الإمكانيات المتاحة في استمراره في النهج الذي ينتهجه حاليا، والذي يُتبع في إطاره نهج تعميمي للحصول على 97 في المائة من المشتريات المحلية في الجنوب - رغم أنه ينبغي إجراء رصد للتأثير. وسوف ينصب التركيز التنموي على المشتريات المحلية للبرنامج التي تتبع نهج مبادرة الشراء من أجل التقدم أو غيره من النهج "المؤيدة لأصحاب الحيازات الصغيرة"، وهي مشتريات تبلغ نسبتها 3 في المائة من المجموع. أما النهاية الأخرى لطائفة الإمكانيات فهي مشاركة البرنامج على أكمل وجه في جدول أعمال التنمية الريفية: إذ يوفر البرنامج، بالتعاون مع شركائه، طائفة كاملة من الخدمات، اعتبارا من إتاحة البنية الأساسية حتى دعم الإنتاج وتقديم خدمات التسويق. وتوجد، بين هاتين النقطتين، كثرة من الخيارات كأن يستخدم البرنامج الدروس التي تستغلها مبادرة الشراء من أجل التقدم بخصوص تأثير كل من المبادرة وسلاسل الشراء المحلية والإقليمية العادية ثم يطبق بالتدرج ابتكارات مؤيدة للفقراء على أعماله الأساسية.
- 49- إلا أن ثمة أوجه ضعف في تصميم المبادرة، ومن اللازم استعراض الافتراضات التي يقوم عليها منطق التدخلات وتعديل جوانب في التصميم مع استمرار التنفيذ. وفي هذا الصدد، فإن نهج البحوث القائم على تحليل الأعمال التكرارية في ميدان التنفيذ يعتبر نهجا معقولا وداخلا تماما في نطاق بارامترات المبادرة.
- 50- ومن المرجح أن تكون بعض الروابط المباشرة "القديمة الطراز" مع منظمات المزارعين الضعيفة نسبيا، أقل اتساما بالكفاءة التكاليفية وأقل قدرة على التأثير والاستدامة من العمل وفقا لحلول أكثر اعتمادا على السوق. غير أن الإبقاء على تنوع الطرائق لإفراز الدروس التي يمكن تعلمها والتي قد تكون ذات قيمة كبيرة لكثيرين، يعد أكثر أهمية لمبادرة الشراء من أجل التقدم من تحقيق تأثير اجتماعي - اقتصادي مباشر في الميدان. كذلك فإن المبادرة تتيح للبرنامج فرصة للإسهام بمزيد من الفعالية في مناقشات التنمية المعاصرة واستخدام موقعه المؤسسي الفريد لدعوة الحكومات إلى اتباع سياسات أكثر تقدما في مجال الحبوب الغذائية.
- 51- وحصلت الأبعاد المتصلة بالتنمية السوقية والتعلم على اهتمام أقل من ذلك الذي حصلت عليه الأوجه الأخرى للمبادرة. ويعتبر منتصف المدة وقتا مناسباً لزيادة الاهتمام بذلك.

التوصيات

- 52- انبثقت بالفعل دروس مهمة من مبادرة الشراء من أجل التقدم في منتصف المدة إلى جانب مخاطر تتعلق بها. ويقترح فريق التقييم ثلاث مجموعات من التوصيات.

توصيات آنية: ينبغي أن تظل المبادرة مشروعاً تجريبياً حتى نهاية السنة الخامسة

- 53- **التوصية 1:** تجنب توسيع نطاق المبادرة. ينبغي للإدارة العليا أن تجنب المبادرة أية زيادة في عدد البلدان التجريبية (بما في ذلك عن طريق الاضطلاع بأنشطة المبادرة والأنشطة المشابهة لأنشطة مشروع الدعم الزراعي والسوقي كوسيلة لتوسيع نطاق المبادرة من "الباب الخلفي") ومن اللازم النظر في الأمر بعناية قبل الشروع في أنشطة جديدة تحتاج إلى دعم خارجي من البرنامج بعد شهر سبتمبر/أيلول 2013.
- 54- **التوصية 2:** اختبار الافتراضات ومواءمة التصميم القطري. ينطوي هذا في بعض الحالات على استعراض دقيق تماماً للنصوص أو مناقشة المسألة مع الشركاء القطريين؛ وقد يستدعي، في حالات أخرى، إجراء بحوث محددة تتعلق بالجودة.
- 55- **التوصية 3:** تطبيق المبدأ الاحترازي (أي عدم الإضرار): ينبغي للمبادرة أن ترصد بعناية المخاطر التي يُقدم عليها المستفيدون وتُفترض الآليات للتخفيف من حدتها. ومن أمثلة ذلك، تجنب جزء من مدفوعات محاصيل المزارعين (في صورة صندوق تمسكه منظمة المزارعين)، للمساعدة في دعم المزارعين في حالة الفشل المحصولي.
- 56- **التوصية 4:** ينبغي للمبادرة استعراض أهداف المشروعات وإعادة التفاوض بشأن تلك التي تكون غير واقعية مع الجهات الممولة، وذلك على أساس كل بلد على حدة.
- 57- **التوصية 5:** إبلاغ حالات النجاح والتحديات: ينبغي أن تواصل المبادرة التعلم بصورة فعالة من تجربة التنفيذ وتبلغ الدروس المستفادة للجهات المعنية. وينبغي للإدارة العليا للبرنامج أن تتيح للمبادرة، في الوقت نفسه، الحيز الكافي لتمكينها من ارتكاب الأخطاء، وأن تشجع التشاطر العام للدروس المستفادة من هذه الأخطاء.
- 58- **التوصية 6:** إدارة التوقعات بعناية: عدم إبلاغ المزارعين بأن البرنامج مشتر سخي، والتأكد من أن الشركاء في المشروع يتجنبون ذلك أيضاً. والإبلاغ العلني عن المخاطر والتأثير والاستدامة.

توصيات بشأن وجهة العمل

- 59- هذه هي التوصية الاستراتيجية الرئيسية، حيث أنه ينبغي للبرنامج أن يسعى إلى تشجيع المؤسسات السوقية الفعالة ويعمل مع التجار ومنظمات المزارعين ذات البنية المتسقة، أو من خلال هذه الجهات، بدلاً من التنافس مع التجار على المعاملات مع أصحاب الحيازات الصغيرة، وذلك عن طريق تحسين إجراءات الشراء والإجراءات المالية التي يتبعها.
- 60- **التوصية 7:** تجنب العمل في السياقات التي تكون فوائد التنمية السوقية التي يمكن للمبادرة أن تحققها في إطارها غير واضحة والنظر جدياً في الانسحاب من السياقات التي لا تكون هذه الفوائد موجودة فيها، خاصة السياقات التي يمكن فيها للإجراءات الضارة التي تتخذها الحكومة أن تسيء إلى سبل عيش أصحاب الحيازات الصغيرة. وينبغي أن يجري إعداد معايير لتقييم فرص المشاركة أو الانسحاب، وأن تُستخدم النهج التحليلية، وأن تغطي القضايا المدرجة أدناه.
- 61- **التوصية 8:** إجراء تحليل للنظم السوقية. ينبغي إجراء تحليل تفصيلي للنظم السوقية من أجل تحديد الاختناقات والعقبات، وتقدير ما إذا كان يمكن للقوة الشرائية للبرنامج أن تكون مفيدة للإسهام في إزالتها، وكيفية ذلك. وينبغي، من الناحية المثالية، إجراء هذه التقديرات قبل تنفيذ التدخلات، رغم أنه سيلزم في كثير من الحالات المتصلة بالمبادرة إجراء التحليل في إطار تدخلات جارية.

62- التوصية 9: إعادة النظر في الاستراتيجية الجنسانية: ينبغي أن تعبر المبادرة عن مدى كون الجانب الجنساني هدفاً استراتيجياً. وإذا كان الأمر كذلك، فإنه ينبغي إعادة النظر في تصميم المبادرة وهو ما قد يستتبع في معظم السياقات زيادة كبيرة في التركيز على محاصيل أخرى وحلقات أخرى من سلاسل القيمة. وينبغي للدراسة الجنسانية التي أجراها معهد الدراسات التنموية أن تساعد في توفير المعلومات لهذه الاختيارات الاستراتيجية.

63- التوصية 10: تحديد أولويات الطرائق التي يمكن لوسطاء السوق تبنيها. ينبغي للبرنامج أن يلتزم بالتعاون مع وسطاء السوق، وأن يشجع المؤسسات السوقية الجديدة في المواقع القليلة التي تكون هذه المؤسسات مناسبة فيها، بدلاً من محاولة توفير خدمات تجارية داخلية. ذلك أن مشروعات التنمية السوقية لا ينبغي أن تخاطر بتقويض السوق المرجو منها دعمها. وتتمثل استراتيجية جيدة، تتفق مع الإطار الحالي للرصد والتقييم، في مساعدة أصحاب الحيازات الصغيرة على دخول السوق.

◀ ينبغي تصنيف منظمات المزارعين في فئات، كما ينبغي للمبادرة ألا تعمل إلا مع منظمات المزارعين التي لديها استراتيجية موثوقة للتقدم والتي يمكنها، بصورة واقعية الفوز بالمناقصات التنافسية بحلول شهر سبتمبر/أيلول 2013.

◀ وضماناً للكفاءة التكاليفية ينبغي تحليل تكاليف المبادرة والفوائد التي تعود بها على أصحاب الحيازات الصغيرة وكفاءتها السوقية ومقارنتها بمقابلها في عمليات الشراء المحلية الرسمية وغيرها من نهج التنمية السوقية.

توصيات لتسهيل المسيرة: ينبغي للمبادرة أن توائم نظام الرصد والتقييم لتشجيع البحث والاستحداث.

64- التوصية 11: التجاوز عن الجولة الثانية من المسوح الأسرية وإعطاء الاتحاد الأفريقي للأبحاث الاقتصادية الوقت الكافي لاستعراض وتحليل أول جولة من المسوح. وينبغي جمع معلومات الجولة التالية والأخيرة للمسوح الأسرية في السنة الرابعة، لإتاحة الوقت الكافي لتحليل البيانات والتعلم منها قبل انتهاء المشروع. وسوف يسفر هذا عن وفورات يمكن استخدامها في تحقيق الأغراض التالية.

65- التوصية 12: تنفيذ نظام عملي يقوم على وجه السرعة بجمع وتحليل البيانات غير المباشرة ومؤشرات العملية مثل: الأسعار تسليم المزرعة، والهوامش المتاحة عبر السلسلة بأجمعها، وحالات التأخر في السداد، ومستوى رضا المزارعين. وجمع هذه المعلومات سنوياً وإتاحة مقارنتها بالمشتريات المحلية والإقليمية. توحيد النهج عبر البلدان وطرائق الشراء.

66- التوصية 13: التوسع في اتباع نهج حلقات تعلم الكتابة: تحديد قائمة من عشرة مواضيع لتعلم الكتابة فيها، وتكون المواضيع مستقاة من البلدان الـ 21 وعقد هذه الحلقات في أقرب وقت ممكن. وينظم، بعد استكمالها، مؤتمر لتشاطير الدروس يعقبه استعراض لخطة عمل.

67- التوصية 14: الاضطلاع بعملية رصد لكامل التكلفة بصورة مستمرة في جميع البلدان التجريبية، ويكون الرصد مفصلاً بحسب السلع وطرائق الشراء. وسيحتاج هذا إلى نظم لتسجيل كيفية توزيع الوقت والتكاليف بحيث يمكن التعرف على تكاليف الموظفين غير التابعين للمبادرة والتكاليف الأخرى غير التابعة لها ووضع مخصصاتها تبعاً لذلك.