برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، ١٢- ١٩٩٨/٥/١٥

تقارير التقييم

البند ٣ من جدول الأعمال

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/98/3/2
3 April 1998
ORIGINAL: ENGLISH

التقييم المرحلي المشترك بين برنامج الأغذية العالمي والحكومة الألمانية للمشروع نيبال ٥٥٧٢

أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية[١]

مجموع تكاليف الأغذية	٢٨٩ ٩٢٣ ١٣ دولارا[٢]
مجموع التكاليف التي يتحملها **البرنامج**	٥٢٧ ٨١٢ ٢٠ دولارا
التكاليف التي تتحملها الحكومة الألمانية	٠٠٠ ٢٥١ ٥ مارك ألماني (ثلاث سنوات)
مجموع التكاليف التي تتحملها الحكومة	٠٠٠ ٩١٧ ١٦ دولار
تاريخ إجازة **المجلس التنفيذي** للمشروع	١٩٩٥/٥/٢٦
تاريخ التوزيع الأول	١٩٩٥/١٢/١٤
مدة المشروع المجازة	خمس سنوات[٣]
تاريخ الانتهاء الرسمي	٢٠٠٠/١٢/١٣
تاريخ التقييم	١٩٩٧/٩/١٦ - ١٩٩٧/١٠/٥[٤]

(١) التقرير الكامل متوافر عند الطلب باللغة الإنكليزية فقط (ويضم موجزا باللغة الألمانية).

(٢) جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية، ما لم يذكر غير ذلك. وكان الدولار الواحد يعادل ٥٨ روبية نيبالية في سبتمبر/ أيلول وأكتوبر/ تشرين الأول ١٩٩٧.

(٣) كان من المفروض أن ينفذ المشروع على مرحلتين، كما كان من المفروض ألا تنفذ المرحلة الثانية بالحجم الإجمالي المعتمد إلا بعد أن يكون التقييم المرحلي قد حكم بإيجابية النتائج التي تحققت.

(٤) تألفت البعثة المشتركة من منسقين اثنين يمثلان الوزارة الألمانية للتعاون الاقتصادي **وبرنامج الأغذية العالمي**، على التوالي، ومن فريق من الخبراء الاستشاريين المستقلين، واقتصادي تنمية؛ ومخطط تنمية وأخصائي أمن غذائي، وأخصائي تنمية. وعلى نحو ما سبق الاتفاق عليه، تقاسمت الوزارة **والبرنامج** تمويل الخبراء الاستشاريين.

الموجز

كان المشروع ذا أهمية كبرى في إطار البرنامج الوطني للحكومة من أجل التخفيف من وطأة الفقر الريفي عن طريق الهياكل اللامركزية التي أنشئت حديثا للحكم الذاتي المحلي. ونجح إلى حد كبير في الحصول على الدعم الحكومي الكبير، لاسيما من ناحية تخصيص الأموال. وكانت المعونة الغذائية مفيدة كمصدر لتعبئة القدرات المشاركة لفقراء الريف من أجل بناء البنيات الأساسية، ومن ثم تمكينهم من رفع دخلهم. وتمثل العامل الإيجابي الرئيسي في الشراكة الوثيقة بين الحكومة و**البرنامج** والوكالة الألمانية للتعاون التقني في وقت مبكر وطوال تنفيذ المشروع، لاسيما لو أخذنا في الاعتبار أن المساعدة السابقة المقدمة من **البرنامج** لقطاع الطرق قد عانت من نقص المدخلات التكميلية، بما في ذلك دعم الإدارة. ولقد أخذ المشروع في الحسبان هذه الدروس وأظهر فوائد التعاون الوثيق: فقد وفرت **الوكالة الألمانية للتعاون التقني** الدعم التقني والإداري التي مست إليه الحاجة بشدة، مما أمن المزيد من الاستخدام الفعال للموارد والمساءلة عنها. وفضلا عن ذلك، فإن المدخلات الكبيرة التي قدمتها الحكومة و**البرنامج** قد سمحت لهذه **الوكالة** بتوسيع نطاق عمليات التدخل ومجالها بشكل ملحوظ؛ وقد أسفرت كل هذه العوامل عن نتائج إيجابية لمشروع أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية وللمجموعات المستفيدة. ورغم التجربة الإيجابية إلى حد ما للمشروع حتى الآن، فقد ساد بعض القلق؛ ومن ذلك أن الإنجازات الكمية كانت محدودة لعدد من الأسباب؛ كما أن الهياكل الموازية لتنظيم عمل المشروع (الهياكل الحكومية مقابل الهياكل الأخرى الموجهة خصيصا نحو المساعدة) ربما قد أثرت على إمكانيات القابلية للاستمرارية لجميع أشغال المجتمع الريفي التي تم الاضطلاع بها؛ وأن القدرات الإدارية والاستيعابية مازالت ضعيفة إلى حد ما. وبعض أوجه القصور هذه يمكن تفهمها. وتجدر ملاحظة أن لامركزية السلطة والموارد، ومحاولة زيادة المشاركة القوية للمجتمع المحلي في مجال اتخاذ القرارات والإدارة، هما بمثابة تجربة جديدة وعملية تحتاج إلى بعض الوقت كيما تتدعم وتتوطد. وسعيا إلى ذلك، أوصت البعثة بتعزيز المشروع وعدم تمديده في الوقت الحاضر بما يتجاوز المقاطعات العشرين المشمولة بالمشروع حاليا.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة في 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 لينظر فيها

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعام ١٩٩٦، 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 الوثيقة 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:

مدير مكتب التقييم: A. Wilkinson رقم الهاتف: 6513-2029

كبير موظفي التقييم: B. Henze رقم الهاتف: 6513-2034

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (6513-2641).

معلومات أساسية

١- يعتبر برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية أحد مشروعات الحكومة الرئيسية للتخفيف من وطأة الفقر في نيبال. ويدعمه **البرنامج**، بموجب المشروع ٥٥٧٢، والمساعدة التقنية المقدمة من جمهورية ألمانيا الاتحادية عن طريق **الوكالة الألمانية للتعاون التقني** (على أساس اتفاقية ثنائية بين حكومتي ألمانيا ونيبال). وحسب تصميم المشروع ٥٥٧٢، الموجه لدعم برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية، كان من المنتظر أن يساهم بشكل ملحوظ في تحسين الدخل والوضع الغذائي لعدد ٢٠٠ ٠٠٠ أسرة ريفية فقيرة في ٤٥ مقاطعة في نيبال. ومع ذلك، فإن تغطية هذه المقاطعات جميعها كانت مشروطة بالنتائج المرضية للتقييم المرحلي.

٢- ولقد تميز الهدف على المدى البعيد المحدد أصلا والرامي إلى استخدام الغذاء مصدرا لتعبئة القدرات التشاركية لفقراء الريف لبناء بنيات أساسية مستمرة، ومن ثم تمكينهم من رفع دخولهم، أثناء حلقات العمل للتخطيط المبدئي لبلوغ أهداف تحسين ما يلي:

(أ) إمكانيات الحصول على الغذاء للأسر الريفية الفقيرة؛

(ب) البنيات الأساسية للمجتمع الريفي في مناطق العجز الغذائي؛

(ج) قدرات العون الذاتي للمجتمعات الريفية.

٣- وكان النهج المفاهيمي الرئيسي لهذا البرنامج، هو دعم العملية التي تساند المجموعة السكانية المستفيدة في: (أ) بناء قدرات حل الأزمات بطريقة مستمرة؛ (ب) تنظيم نفسها لتحديد تدابير البنيات الأساسية القائمة على المجتمع المحلي وتخطيطها وتنفيذها وتقييمها، بحيث تساهم بصورة فعالة في تحقيق مرامي وغايات البرنامج.

٤- وكجزء من الدعم التقني، فإن الأداة الرئيسية التي استخدمها **البرنامج** لدعم هذه العملية كانت نشاط الغذاء مقابل العمل. والمبادئ الأولية التي توجه تطبيق الغذاء مقابل العمل هي: (أ) توجيه المجموعة المستفيدة، مما يستلزم أن تكون إجراءات الغذاء مقابل العمل مدفوعة باحتياجات وطلبات المجموعة السكانية المستفيدة والموارد المتاحة لها؛ (ب) مفهوم العون الذاتي، الذي يقاس على أساس رغبة المجموعة السكانية للمساهمة طوعيا بالعمالة والمواد، وتحمل مسؤولية إدارة المشروعات واستمراريتها؛ (ج) الشفافية، ولاسيما فيما يختص بعمليات اتخاذ القرار واستخدام السلع الغذائية والبنود غير الغذائية في مختلف الأنشطة. وفضلا عن ذلك، كان على هذه الأنشطة أن تكون مستمرة ومنتجة وأن تعطى فرص عمالة متكافئة للرجال والنساء. وكانت أهم أنواع المشروعات التي طلبتها المجتمعات الريفية والصالحة للتنفيذ من خلال أنشطة الغذاء مقابل العمل، هي إنشاء الطرق الفرعية وجرارات البغال وإجراءات التحكم في النهر، وشبكات الري صغيرة النطاق، ومكافحة الانجراف وبرك الأسماك. ويتم تنفيذ مشروعات الغذاء مقابل العمل أثناء المواسم الشحيحة عندما لا يجد المعدمون الريفيون وصغار المزارعين ما يكفي من الدخل أو الأغذية لدعم أسرهم، وذلك بسبب انعدام فرص العمل الأخرى والدخل، واضطرارهم إلى الهجرة بحثا عن العمالة والدخل؛ أو محاولتهم كسب أي شيء عن طريق الممارسة الخطرة بيئيا وهي قطع الأشجار وبيع الأخشاب.

٥- وتعمل وزارة التنمية المحلية كمنظمة منفذة رئيسة على المستوى الوطني. وتشارك لجان التنمية على مستوى المقاطعة ولجان التنمية القروية وعلى المستويات الخاصة بكل منها، بطريقة لامركزية، ودورها الرئيسي هو توجيه

أنشطة البرنامج وتنسيقها ورصدها، وتوصيل اعتمادات الدعم التقني لدفع أجور العمالة الماهرة وغير الماهرة، ومواد التشييد دعما لإجراءات البرنامج. ووجد أن التعاون بين **البرنامج والوكالة الألمانية للتعاون التقني**، وفيما يختص باللجمع بين الموارد الغذائية والمساعدة التقنية يستحق عناية خاصة أثناء التقييم.

هدف التقييم ونطاقه

٦- ونظرا لوجود عدد من الاهتمامات (قدرات التنفيذ؛ التزام الحكومة، وما إلى ذلك)، ونظرا للخبرة السابقة مع هذا النوع من المشروعات في نيبال، فقد كلف الجهاز الرياسي **للبرنامج** عند إجازة المشروع، إجراء تقييم بعد سنتين من تنفيذ المشروع. وقررت الحكومة الألمانية (وزارة التعاون الاقتصادي) و**البرنامج** القيام بالتقييم معا، نظرا لترابط مساهماتهما بهذا البرنامج الواسع.

٧- وكان الهدف الشامل للتقييم هو تحليل الإنجازات والتجارب التي تمت حتى الآن أثناء تنفيذ البرنامج، وكذلك تقدير المفهوم الحالي للبرنامج في ضوء التمديد المقترح للأنشطة ومواصلة الدعم الخارجي.

٨- وكان على التقييم أن يركز بوجه خاص على مزايا التعاون بين الشركاء وآثاره على تنفيذ المشروع ٥٥٧٢.

تقييم الأداء

مفهوم المشروع وأساسه المنطقي

٩- تأسست الأهداف الثلاثة للبرنامج (انظر الفقرة ٢) على تحليل واقعي للمشكلات، والتصدي للقضايا الرئيسية للتخفيف من وطأة الفقر والتنمية الريفية في نيبال. وهذه الأهداف تتمشى تماما مع الأهداف الإنمائية المعلنة صراحة من طرف شركاء البرنامج الثلاثة (حكومة نيبال، و**البرنامج** ووزارة التعاون الاقتصادي).

١٠- وقام تخطيط برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية على أساس إدراك أن نقص العمالة وإمكانيات كسب الدخل، والبنيات الأساسية السيئة، تشكل العقبتين الرئيسيتين أمام التنمية في نيبال عامة، وفي ريف نيبال خاصة. وفي ظل هذه الظروف، تم التسليم بأن برامج الأشغال العامة/ الغذاء مقابل العمل الرامية إلى تحسين البنيات الأساسية الريفية هي الرد المناسب والنهج الملائم لمعالجة هاتين العقبتين بصورة متزامنة. والحاجة إلى الدخل الإضافي تشتد خاصة في المواسم العجاف، عندما تصبح فرص العمل والدخل شحيحة ويعاني المزارعين والمعدمون بشدة.

١١- ونظرا لهذه الظروف، فهناك حاجة واضحة لعمليات التدخل من نوع برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية. وقد قام تخطيط البرنامج على أساس الخبرة المكتسبة من مشروعات مماثلة نفذت في البلاد من قبل، ورعاها **البرنامج** والوكالة الألمانية للتعاون التقني وغيرهما من المنظمات. ويتمتع الدعم المقدم من **البرنامج** لتحسين البنيات الأساسية الريفية عن طريق الغذاء مقابل العمل بتاريخ طويل الأجل وقد استوعب حصة هامة من موارد **البرنامج** المقدمة لنيبال. وفي السابق، كانت المشروعات التي ساندها **البرنامج** في القطاع، تنفذ مركزيا (عن طريق إدارة الطرق).

ولوحظ عدد من أوجه القصور أثناء التدريب؛ وهي تشمل ما يلي: (أ) المشروعات الفرعية الواقعة في المناطق ذات الفوائض الغذائية حيث لم ينظر إلى حصص الأغذية كحافز ملائم؛ (ب) اختيار المناطق – للعمليات التي تقوم على أساس المعايير الموضوعة جيدا؛ وعمالة العمال غير المقيمين؛ (ج) تنفيذ الأشغال عن طريق كبار المقاولين من الخارج مع أساليب إدارة العمالة ومناولة الأغذية المشكوك فيها؛ (د) غياب المكون النقدي المنصوص عليه في أجور العمال؛ (هـ) الرصد والإشراف غير الملائمين على الأشغال التي تم الاضطلاع بها، والأهم؛ (و) التصميم التقني السيئ والدعم التقني الضعيف أثناء التنفيذ وكذلك انعدام الصيانة. ومن شأن مشاركة **الوكالة الألمانية للتعاون التقني** المساعدة على سد الثغرات الحرجة، كما أن التعاون بين **البرنامج** وهذه الوكالة قد بدا جذابا لكلا الطرفين. واستنادا إلى المشكلات المذكورة أعلاه من جهة، والتجربة الإيجابية في مشروع الغذاء مقابل العمل في شوريا الذي ساندته هذه الوكالة من جهة أخرى، فقد تم إدراك أن مشاركة الوكالة الألمانية يمكنها أن تستكمل بصورة متينة الموارد المقدمة من الحكومة و**البرنامج** لضمان التنفيذ الكفء والفعال للبرنامج، مع قيام الحكومة و**البرنامج** بتقديم المدخلات الهامة لإتاحة الفرصة أمام الوكالة الألمانية لتوسيع مجال عملياتها ونطاقها بشكل ملحوظ، بالمقارنة مع ما كان ممكنا في الإطار الوحيد للمساعدة التقنية الثنائية.

١٢- وبموجب هذا البرنامج، وضعت الإجراءات التخطيطية المفصلة والرامية إلى المشاركة النشطة للمجموعات المستفيدة في تحديد المشروع وتخطيطه، وضمان التصميم التقني الملائم والتنفيذ التخطيطي السليم. وقد حددت "إرشادات تنفيذ برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية" والمتعلقة بذلك، ما يلي:

(أ) شروط دعم البرنامج (التوجه للاحتياجات، إمكانيات الوصول إلى منطقة المشروع، المساهمات الطوعية من المستفيدين، المساهمة المالية من لجان التنمية القروية لاستكمال أجور الأغذية، تطبيق معايير العمل الحكومية)؛

(ب) معايير اختيار المشروع (كثافة العمالة، الاستخدام الأمثل للمواد المحلية وإلى أقصى حد، سلامته بيئيا، ومشاركة النساء في إطار قدرات المنتفعين المدارة ذاتيا)؛

(ج) إجراءات لاختيار مناطق العمليات (لجان التنمية القروية ذات العجز الغذائي والجيوب ذات العجز الغذائي داخل هذه اللجان)؛

(د) إجراءات لتحديد المشروعات المحتملة؛

(هـ) إعداد ملامح المشروعات طبقا لصيغة موحدة؛

(و) إجراءات للموافقة على المشروع؛

(ز) دور مسؤوليات الأطراف المعنية أثناء المراحل المختلفة لعملية التخطيط.

١٣- وتوفر الإرشادات قاعدة مناسبة لتخطيط المشروع بكفاءة وفعالية. ومع هذا، فإن المزيد من الوقت والتدريب أمر مطلوب للتأكد من أن جميع الأطراف المعنية قد فهمت وأيدت القواعد والتعليمات. والمشكلات الأخرى الرئيسية المصادفة أثناء عملية التخطيط تتمثل في الحاجة إلى إبقاء عملية اختيار وإعداد المشروعات بعيدة عن التأثيرات السياسية، وفي القدرات التقنية المحدودة على مستوى المقاطعة والمجتمع المحلي. وبغية تحسين الكفاءة التخطيطية والحد من وقع المحاولات المتكررة للتأثير سياسيا على عملية التخطيط، فمن المقرر إدخال "خطط عمل ثلاثية السنوات" لكل مقاطعة، وتحديد المشروعات المتوخى تنفيذها في إطار برنامج أشغال المرافق الأساسية في المجتمع الريفي وبالنسبة لكل مقاطعة على مدى فترة أطول. وتتألف نهج تناول مشكلة القدرات التخطيطية التقنية المحدودة على مستوى المقاطعة والقرية، من برامج تدريبية تقدم لموظفي الحكومة ولوحدة دعم المشروع على مستوى المقاطعة، وكذلك التعاقد مع خبراء استشاريين

محليين ومنظمات غير حكومية محلية من أجل القيام بمهام تخطيطية محددة. وقد ساهمت الجهود المبذولة في هذه المجالات بالفعل في تحسين القدرات التخطيطية المحلية بشكل ملحوظ.

١٤- ومن العناصر المهمة في تخطيط هذا البرنامج، اختيار المقاطعات والمجتمعات المحلية من أجل تنفيذ مشروعات الغذاء مقابل العمل. ورغم أن هناك طلبا على نوع عمليات هذا البرنامج في جميع أنحاء ريف نيبال تقريبا، فثمة اختلافات جغرافية كبيرة تتعلق بالهياكل الاجتماعية والاقتصادية، وانتشار الفقر، والوضع الغذائي وتطوير البنيات الأساسية. وتنص أهداف البرنامج على أن توجه أنشطة البرنامج نحو الأسر الريفية الفقيرة في المناطق ذات العجز الغذائي. وقد أجريت عملية اختيار المقاطعات التي سيشملها برنامج أشغال البنيات الأساسية على أساس بيانات ضعيفة. ومع هذا، فإن الأدوات المحتملة لتحسين عملية الاختيار يجري استحداثها. ومن ثم، أجريت دراسة مؤخرا قام بها **المجلس الدولي للتنمية المتكاملة للمناطق الجبلية**، حيث صنفت فيها مقاطعات نيبال إلى فئات هي: الأسوأ، والمتوسطة، والأفضل، طبقا لمختلف مؤشرات التنمية المطبقة، مثل الفقر والحرمان، وتطوير البنيات الأساسية، والإنتاج الغذائي بحسب الفرد، والنسبة المئوية للأسر المعدمة والمهمشة، والمؤشر المركب العام للتنمية. وعند تطبيق هذا النظام "في الواقع" على المقاطعات العشرين التي يشملها البرنامج حاليا، يبدو أن البرنامج يعمل في جميع فئات المقاطعات، رغم أن هناك بعض التركيز على المقاطعات الواقعة في فئتي "الأسوأ" و"المتوسطة". وهناك بطبيعة الحال اختلافات وفروق بين المقاطعات، وتوجد "جيوب" الفقر حتى في المقاطعات "الأفضل". ولما كان هذا البرنامج لا يغطي المقاطعات بأكملها التي يعمل فيها، فإن أفقر المجتمعات وأشدها حرمانا في المقاطعات التي ينبغي اختيارها. وقد بدأت عمليات المسح أثناء مرحلة التنفيذ الجارية لتحديد أشد المجتمعات والمجموعات السكانية حرمانا واحتياجا، وتحسين عملية اختيار المجموعات. ويحتاج هدف التركيز على "مناطق العجز الغذائي" إلى توضيح لتجنب الخلط المفاهيمي. وينبغي تحديد ما إذا كان هذا يشير إلى مناطق ذات إنتاج غذائي غير كاف لتغطية احتياجات السكان في المنطقة المعنية، أو إلى النسب الضخمة من الناس الفقراء من ذوي الإمكانيات غير الكافية للحصول على الغذاء. ونظرا لأن الأمن الغذائي هو في المقام الأول مشكلة فقر وإمكانية الحصول على الغذاء، وليس مشكلة إنتاج والتوافر، فإن التعريف الأخير يبدو ملائما. وفي مناطق فائض الإنتاج الغذائي، يمكن استخدام إمكانيات الحصول على الغذاء كمعيار لاختيار المستفيدين. وفي هذه الحالات، فالشكل المفضل من الأجور والتعويض، قد يكون هو العمل مقابل النقدية.

الإنجازات

١٥- وردت الإنجازات والأهداف المادية لأنشطة الغذاء مقابل العمل أثناء موسمي العمل الأولين في الجدولين ألف - ٢ وألف - ٣ بالملحق. ولم تتحقق الأهداف المادية كاملة من ناحية عدد العمليات التي بدأت، والتقدم المحرز وعدد أيام عمل كل شخص من العمالة غير الماهرة. وفي موسم العمل الأول، بدأ ١٦٨ مشروعا فقط من المشروعات المقررة لأنشطة الغذاء مقابل العمل البالغ عددها ٢٥٠ مشروعا، ومن بين هذه المشروعات التي بدأت، أمكن استكمال نحو ٦٠ في المائة في الفترة المقررة. ومن بين كمية الأرز المقررة البالغة ٦٠٠ ٣ طن، لم يستخدم بالفعل سوى ٦٠٠ ١ طن (٤٤ في المائة). وفي الفترة الثانية، كان معدل الإنجاز أعلى، مع تحقيق نحو ٨٠ في المائة من الأهداف المادية، ونسبة ٨٠,٨١ في المائة استخدمت فعلا من الغذاء المخصص. وهناك أسباب مختلفة لعدم تحقيق الأهداف المادية كاملة:

(أ) تم تخطيط موسم العمل الأول وتنفيذه على عجل ودون التعرف بدقة على القدرة الاستيعابية وظروف التنفيذ، نظرا للطابع التجريبي للمشروع من ناحية البناء المؤسسي والتعزيز على مختلف المستويات وكذلك مشاركة المجتمع المحلي. ويعزى الاستعجال النسبي لدفع المشروع الذي يسانده **البرنامج** لكي يبدأ، إلى أن الحكومة كانت متحمسة

للشروع في عملية التصدي للفقر الريفي عن طريق استراتيجية لا مركزية ومشاركة المجتمع المحلي (وأساسا على مستوى لجان التنمية القروية)، وكان برنامج أشغال البنيات الأساسية بمثابة أداة رئيسية لهذا. وفضلا عن ذلك، فإن السير ببطء ربما كان يعني فقدان من ستة إلى سبعة شهور نظرا لأن أشغال البنيات الأساسية تصبح غير ممكنة في فترة الرياح الموسمية. وفضلا عن ذلك، كان هناك نوع من الزخم حيث كانت **الوكالة الألمانية للتعاون التقني** متاحة ومستعدة لتوفير مدخلات إضافية كبيرة[1]. ونتيجة للاستعجال في أن يبدأ المشروع (وهو ما أثار بعض القلق الفعلي في مرحلة إعداد المشروع)، كانت الأهداف المادية طموحة بعض الشيء، وكانت هناك عوامل عديدة أخرت التنفيذ الفعلي.

(ب) وثمة عامل رئيسي سبب نكسات متكررة في تنفيذ المشروع، وهو التوفير المتأخر لأموال وزارة التنمية المحلية عن طريق لجان التنمية على مستوى المقاطعة من أجل مدخلات المواد اللازمة. وحدث أيضا، تأخير كبير خلال ربيع عام ١٩٩٧ في إمدادات **البرنامج** من الأرز، نجم عن الترخيص البطئ للمشتريات من الأرز من طرف المقر الرئيسي **للبرنامج**[2].

(ج) وثمة عامل آخر أعاق التنفيذ السلس في موسم العمل الثاني، وهو الانتخابات العامة، التي أوقفت جميع المشروعات تقريبا عن العمل لعدة أسابيع.

١٦- ورغم ذلك، فإن الإنجازات الشاملة كانت رائعة، لو أخذنا في الاعتبار المدة القصيرة للبرنامج، وما اقترنت به من الحاجة إلى إنشاء هياكله الإدارية الداعمة بطريقة تسهل المزيد من التنفيذ. والشرط اللازم للتنفيذ السلس في المستقبل هو التقيد بمواعيد توفير الاعتمادات للمدخلات غير الغذائية من طرف وزارة التنمية المحلية، والمدخلات الغذائية من طرف **البرنامج** على السواء.

دور المعونة الغذائية ومبرراتها

١٧- إن نوع المشروعات المنفذة بموجب برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات الريفية، يناسب التكنولوجيا كثيفة العمالة، وعموما، ذات المستوى التقني الملائم، كما نصت عليه أهداف البرنامج. وفيما يختص بهذه النقطة الأخيرة، لوحظت تحسينات واضحة، بالمقارنة مع المشروعات المنفذة في إطار البرامج السابقة للغذاء مقابل العمل. وغيره أنه مازال هناك مشكلات بموجب البرنامج الجاري، وأساسا بسبب الأداء المحدود لخدمات الدعم التقني التي يقدمها التقنيون في إدارة وحدة دعم المشروع على مستوى المقاطعة. ولما كانت المشروعات تنفذ بواسطة مجموعات المستفيدين، التي تمثلها لجان المستفيدين، ورغم أن التكنولوجيا المطبقة هي بسيطة نسبيا، فإن الحاجة تدعو إلى الدعم التقني والإشراف أثناء التنفيذ. ونظرا لانعدام الحوافز (يتمتع موظفو وحدة دعم المشروع على مستوى المقاطعة بوظائف مؤقتة منخفضة الأجور فقط) والتجربة العملية الضئيلة في الميادين ذات الصلة، فإن المدخلات المقدمة من الموظفين التقنيين لوحدة دعم المشروع على مستوى المقاطعة هي مدخلات غير ملائمة تماما. وقد قام الخبراء الاستشاريون التي تعاقدت معهم الوكالة الإنمائية للتعاون التقني بدورهم في إسداء المشورة التقنية، والتخطيط والإشراف، مع أنهم لم يحظوا بالتفويض الرسمي الذي حظي به موظفو وزارة التنمية المحلية ووحدة دعم المشروع على مستوى المقاطعة. وقد خلق هذا هياكل متوازية، مع مهام غير واضحة في بعض الأحيان للوظائف ولتقسيم العمالة، والتصادم بين الخبراء الاستشاريين وبين موظفي وحدة

(١) كانت **الوكالة الألمانية للتعاون التقني** قد اضطلعت بمشروع نموذجي في منطقة جغرافية محدودة، يتعلق بمشروعات الغذاء مقابل العمل في المجتمع المحلي. وقد اعتبر هذا مشروعا ناجحا واسترشد به البرنامج الجديد المشترك بين الحكومة و**البرنامج والوكالة الألمانية للتعاون التقني**.

(٢) ذكر أن قيود الموارد في ميزانية **البرنامج** كانت هي السبب.

دعم المشروع على مستوى المقاطعة. وقد جرت محاولة اتخاذ نهج مختلفة لمعالجة هذه المشكلة، مثل: الحوافز لموظفي الحكومة للعمل الإضافي، والبرامج التدريبية واستئجار خدمات الوظائف. وقد رأت اللجنة أن هذا النهج الأخير، مع أنه جهد مشكور من الحكومة للتوسع في قدرات التنفيذ، هو نهج معقد، فهو يستلزم قدرة ضخمة على المراقبة قد لا توجد حتى الآن.

١٨- ويستخدم الأرز المقدم من **البرنامج** كأجور عينية، لتحفيز فقراء الريف على المشاركة في أعمال التشييد. وفي المناطق التي يعمل فيها البرنامج (كما في نيبال عموما)، لاسيما في مقاطعات تراي والمقاطعات الهضبية، فإن الأرز هو السلعة الغذائية الرئيسية، وهو مقبول عموما من المستفيدين كشكل من أشكال دفع أجورهم. وحتى في المقاطعات الجبلية حيث تهيمن سلع غذائية رئيسية أخرى (الدخن أساسا)، فإن الأرز هو موضع تقدير بسبب قيمته العالية نسبيا. فالحصة الواحدة من السلعة الغذائية تساعد على خفض المتطلبات الإمدادية. ومع هذا، فهناك بعض الشكوك حول ما إذا كان أرز المنسولي رفيع النوعية الذي يقدمه **البرنامج** ويوزعه هو الخيار الأفضل. فمن جهة، يستهلك العمال غالبا الأرز الخشن الذي يوفر وجبة مشبعة وباقية. ومن جهة أخرى، فإن أرز المنسولي هو موضع تقدير بوجه خاص لأن له قيمة سوقية عالية؛ ويبيعه المستفيدون أحيانا.

١٩- وتتحدد كمية المدخلات الغذائية بالجمع بين مستويات الأجر (النقدي) السائد ومعايير العمل. فالعمال يتسلمون حصة يومية قدرها ثلاثة كيلو غرامات من الأرز، مضافا إليها عنصر نقدي صغير قدره ثلاث روبيات في مقاطعات "تراي" وست روبيات في المقاطعات الجبلية. ونظرا لأسعار السوق الراهنة للأرز في المقاطعات، فإن قيمة عنصر الغذاء اليومي هي ما بين ٣٦ و٤٥ روبية، ومجموع الأجر اليومي (بما في ذلك العنصر النقدي الذي تدفعه لجان التنمية القروية) هو ما بين ٣٩ و٥١ روبية. ورغم أن هذا يقل عموما عن متوسط الأجور للعمالة الريفية غير الماهرة (من ٦٠ إلى ٨٠ روبية)، فإن العمال عادة ما دبروا أحوالهم لتجاوز معيار العمل اليومي. وجاء أن هناك إنجازات قد حدثت ووصلت إلى ثلاثة أضعاف معيار العمل اليومي، مما يصل بالأجور اليومية الفعلية إلى تسعة كيلو غرامات من الأرز مضافا إليها ١٨ روبية نقدا، أو قيمة إجمالية للدخل تصل إلى نحو ١٥٠ روبية في اليوم. وفي المتوسط، فقد تم إنجاز معيار عمل يومي يعادله بمرة ونصف في المشروعات. وقد دارت مناقشة مطولة وجدل عن معيار العمل الملائم. ورئي أن معايير العمل الحكومية، المطبقة وفقا لخطة العمليات، هي معايير سخية جدا بالمقارنة مع معايير العمل المحلية في المقاطعات، مما قد يؤدي إلى تشويه مستويات الأجور ونظام الدفع. وقد أظهرت التجربة السابقة في مشروعات الغذاء مقابل العمل التي يساندها **البرنامج**، أن معايير العمل الحكومية السخية قد أفسحت المجال أمام الرشوة والفساد، بتحويل وجهة جزء من الأغذية إلى الموظفين المشتركين في إدارة عمليات الدفع ونظام التوزيع. ونسبة لأن المشروع الجاري أدخل (عن طريق معونة **الوكالة الألمانية للتعاون التقني**) نظاما أفضل للرصد والإشراف على التوزيع (مما ساهم في الحد بشكل كبير من أي عمليات استغلال من هذا القبيل)، أصبح من الواضح أن الأجور الحالية المدفوعة هي أجور مرتفعة نسبيا. واستنادا إلى مثل هذه التجارب، فقد تم تعديل معايير العمل لبرنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات الريفية في بعض المقاطعات وتكييفها لكي تتلاءم مع الظروف المحلية.

المستفيدون والفوائد

٢٠- أظهرت عمليات المسح التي أجراها البرنامج، أن غالبية العمال غير المهرة المشتركين في مشروعات الغذاء مقابل العمل (أو الغذاء مقابل النقد) ينتمون إلى أفقر الشرائح السكانية، والمعدمين وصغار المزارعين، الذين يعانون بشدة من انعدام الأمن الغذائي من ثلاثة إلى ثمانية شهور في السنة. ومن ثم يمكن الخلوص إلى أن البرنامج قد حقق إنجازات هامة

فيما يتعلق بتحسين إمكانيات حصول الأسر الريفية الفقيرة على الغذاء بصفة مؤقتة، رغم أن الأهداف الموضوعة في خطة العمليات (١,٢ مليون يوم عمل في السنة الأولى، و٢,٣ مليون يوم عمل في السنة الثانية) لم تتحقق بالكامل.

٢١- وشكل المدفوعات – الغذاء أو النقد – يمثل هو الآخر مسألة هامة يجب بحثها فيما يتصل بتحسين إمكانيات الحصول على الغذاء. وبغض النظر عن عنصر النقد الصغير المضاف على الأجور الغذائية (انظر أعلاه)، فقد بدأت المخططات النموذجية الرائدة للعمل (العمل مقابل النقد) في مقاطعتين، ومولتها مساهمة خاصة من **البرنامج**. وقد قامت مخططات العمل مقابل النقد على أساس اعتبارين اثنين هما: (أ) التكاليف العالية لنقل الغذاء إلى المناطق النائية، مع تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة التي تبلغ بل وتتجاوز قيمة الأرز، رهنا بالموقع والبنيات الأساسية؛ (ب) وأن الأسر الفقيرة عليها أن تنفق ما بين ٦٠ و٨٠ في المائة من دخلها النقدي على الغذاء. وفيما يتعلق بالنقطة (أ) أعلاه، فقد تم احتساب وفورات تبلغ في المتوسط نسبة ٢٠ في المائة (أو ٢٠ في المائة بزيادة في حجم العمل) يمكن تحقيقها لو طبقت مخططات العمل مقابل النقد بدلا من مخططات العمل مقابل الغذاء. ورغم هذه الاعتبارات الاقتصادية وجد أن مدفوعات الأغذية، ورهنا ببعض الظروف، يمكن أن يكون لها مزايا ملحوظة على المدفوعات النقدية. وهي تشمل ما يلي:

(أ) في حالة الأغذية، فإن نسبة أكبر من الأجور تذهب إلى البيوت وتعود بالفائدة أيضا على سائر أفراد الأسرة؛ وفي حالة العمل مقابل النقد، يتم إنفاق حصة كبيرة من الأجر في أغراض أخرى، مثل الكحول.

(ب) في المناطق أو الحالات التي يوجد بها خطر الفساد أو الاستغلال (وهو أمر مازال شائعا في نيبال)، فإن الغذاء يعتبر أقل سهولة في تحويله عن وجهته من النقدية، وأكثر وضوحا ومن ثم أسهل في مراقبته.

(ج) ولما كانت الحصص الغذائية تقدم على مستوى القرية فإن ذلك يوفر على المشتركين في برامج الغذاء مقابل العمل من القرى التكلفة والوقت المطلوبين لنقل الغذاء، وربما كان ذلك كبيرا رهنا بالموقع.

٢٢- والحجج الممكنة لصالح المدفوعات النقدية تشمل ما يلي:

(أ) التكلفة الكبيرة للمشتريات والإدارة والتوزيع تحد من قاعدة الموارد؛

(ب) مشكلات نوعية الأرز الموزع (ومع هذا فهذه المشكلات يمكن حلها)؛

(ج) ولما كان الأرز في بعض المقاطعات التالية والجبلية لا يعتبر السلعة الغذائية الرئيسية، ويعاد بيع جزء منه بواسطة المتلقين، فإن ذلك يسبب تكاليف معاملات إضافية ويقلل من القيمة الفعلية للمستفيدين؛

(د) وفي مناطق فوائض الأرز، يحظى الأرز بسعر أقل في الأسواق ويمكن شراؤه بسهولة (إذا توفرت النقود)، ومن ثم فإنه شكل من أشكال المدفوعات أقل جاذبية من النقد.

٢٣- وعند البت في أشكال الدفع الملائمة، ومزايا أو مساوئ الغذاء أو النقد، ينبغي أن يوزن بعناية في إطار الظروف المحددة في مناطق المشروع. ومع ذلك، وإجمالا، فقد برهن الأرز على أنه الشكل الملائم لدفع أجور المجموعات السكانية الريفية الفقيرة في نيبال؛ ولاحظت البعثة أن هذا مفضل عن النقد.

قضايا إمدادات الأغذية وإدارتها

٢٤- تم شراء كمية الأرز الكاملة التي قدمها **البرنامج** في سنتي تنفيذ المشروع (٢ ٠٠٠ طن في عام ١٩٩٦، و٣٧٣ ٧ طنا في عام ١٩٩٧) محليا. وإجمالا، كانت التجربة إيجابية: فقد كانت فعالة التكاليف أي أن المشتريات المحلية كانت

أرخص بكثير **للبرنامج** من المشتريات غير المحلية، وتوفر الأرز في الحال وفورا. ويتولى المكتب القطري **للبرنامج** الشراء عن طريق مناقصات تقييدي، ويسلم الأرز مباشرة من طرف الموردين إلى مخازن المقاطعات حيث يعمل البرنامج (نقاط التسليم الأمامية). وتعتبر إجراءات الشراء المتبعة والمطبقة إجراءات ملائمة. والمناقصات التقييدية لها ما يسوغها، وذلك استنادا إلى التجربة في حالة المناقصات العامة حيث يقدم عدد كبير من التجار الذين لا يستطيعون فعلا تسليم الأرز، العطاءات. ومع ذلك، ونظرا للخطوات الإدارية العديدة المطلوبة، فإن عملية تخطيط الشراء يجب أن تبدأ قبل الوقت المحدد للتوزيع بكثير، ويجب على جميع الأطراف التصرف على وجه السرعة، لضمان توافر الأرز في حينه. وبغض النظر عن التأخير في تسليم الأرز كما أشير إليه أعلاه، فقد تمثلت المشكلات المصادفة فيما يتعلق بنقل الأغذية وتوزيعها، في ظروف التخزين السيئة والشكاوى المتكررة بشأن النوعية المنخفضة للأرز الموزع. ورغم أن **البرنامج** قد اتخذ خطوات تصحيحية بالفعل (بناء المستودعات ورفع كفاءتها، وتدريب أمناء المخازن، ونظام السجلات، وعمليات مسح النوعية، وما إلى ذلك) فإنه، من المطلوب بذل المزيد من الجهود. وإجمالا، فإن نظام الرصد والإشراف الذي أنشئ في إطار البرنامج قد أدى إلى إدخال تحسين كبير على سلسلة الأغذية من الشراء وحتى التوزيع، وذلك بالمقارنة بالتجارب السابقة مع مشروعات الغذاء مقابل العمل في نيبال.

التوصيات

٢٥- لقد اكتسبت المساعدة المقدمة من **البرنامج** لمشروع أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية الكثير من التبصر والتجربة، لاسيما بشأن قضايا تعزيز المنشآت المؤسسية وعملية المشاركة المجتمعية، طوال العشرين شهرا للتنفيذ. ومع ذلك، يجب تقوية التجارب كيما يتسنى لإنجازات المشروع أن تحوز حظا أفضل لكي تصبح قابلة للاستمرارية. ولهذا السبب، وبسبب عدد من الصعوبات التي مازال المشروع يواجهها (مثل وضع الميزانية المتزعزع للجان التنمية القروية رغم جهود الحكومة والقدرات المحدودة للإدارة الذاتية)، فإن المشروع لا ينبغي تمديده في الوقت الراهن جغرافيا قبل تحقيق المزيد من التعزيز والدعم. وفي المقاطعات الحالية، يمكن تحويل التركيز والتكثيف (مثل، عدد المشروعات المنفذة) إلى المناطق التي ينتشر فيها الفقر بمعدلات مرتفعة وحيث كانت وظائف البرنامج جيدة نسبيا. وينبغي أن تقوم القرارات الخاصة بالمناطق التي يتعين التركيز عليها ولاسيما على توسع المشروع في أي مرحلة لاحقة على أساس المعلومات المستكملة بشأن الفقر وانعدام الأمن الغذائي، والانتفاع بدراسات المجلس الدولي للتنمية المتكاملة للمناطق الجبلية (انظر الفقرة ١٤)، التي تصنف مقاطعات البلد طبقا للمؤشرات الإنمائية. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار كذلك التجربة المكتسبة من عملية الدعم؛ وربما كان المؤشر الهام هو درجة محافظة المجتمعات المحلية على الأصول التي تحققت بمساعدة المشروع.

٢٦- وبما أن الفقر والإمكانيات غير الكافية للحصول على الغذاء على مستوى الأسرة هما الجانبان الحاسمان لمشكلة الأمن الغذائي في نيبال، فإن مفهوم مقاطعات العجز الغذائي، الذي يشدد على توافر الغذاء كمعيار رئيسي لاختيار مناطق العمليات، ينبغي أن يراعى وأن تعطى الأولوية للمناطق التي ينتشر فيها الفقر بشكل مرتفع، وذلك دون النظر إلى ما إذا كانت هذه المناطق والمقاطعات تنتج فوائض غذائية أو تعتمد على الواردات الغذائية من مقاطعات أخرى. وربما استطاع مفهوم مناطق الفوائض الغذائية والعجز الغذائي، أن يساعد على تحديد ما إذا كانت مخططات الغذاء مقابل العمل أو مخططات الغذاء مقابل النقد هي التي ستطبق تعويضا للمشاركة في أنشطة المشروع. ومن ثم، يمكن إعطاء الأفضلية

للنقد بدلا من الأجور الغذائية في المناطق ذات الفائض الغذائي وكذلك في المناطق النائية جدا حيث تكاليف النقل باهظة وحيث كانت السلع الغذائية بخلاف الأرز (أي القمح أو الدخن) هي السلع الرئيسية.

٢٧- ولقد ساد شعور جيد بالتعاون بين جميع الأطراف على مستوى المقر الرئيسي والبرنامج. ومع ذلك، ورغم مساهمة الحكومة الكبيرة في البرنامج، فإنها تبدو وكأنها شريك أقل نشاطا إلى حد ما. ويأتي هذا الانطباع من عوامل مثل الميل إلى قبول قرارات الشركاء الآخرين دون استعراض نقدي لقدراتها المؤسسية والمالية، والتأخير في الإفراج عن الميزانية. ويكشف الهيكل الإداري الحالي للبرنامج عن عجز في الموظفين المهنيين في وحدة دعم البرنامج التابعة لوزارة التنمية المحلية، بوصفها مشكلة حرجة وحساسة يجب التصدي لها فورا. وفضلا عن ذلك، وبغية توضيح دور الأطراف المشتركة ومسؤولياتها، وإضفاء الصفة المؤسسية على التعاون، ينبغي وضع اتفاقية ثلاثية وتكملها اتفاقية ثنائية أخرى (وهي الأخيرة بين **البرنامج** والوكالة الألمانية للتعاون التقني) لتنظيم علاقاتها في سياق برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية.

٢٨- وفي نطاق هذا البرنامج الذي يسانده **البرنامج** والوكالة الألمانية، فإن الحاجة تدعو إلى ضبط الحلول الممكنة إزاء مساهمتها في القابلية للاستمرار. وهذا يشير إلى جميع القضايا ذات الصلة بالتخطيط والتنفيذ الفعال والمجدي للمشروع وهي: عمليات اتخاذ القرارات (وإلى أي حد تشارك المجموعات المقصودة فعلا)؛ وتنظيم تخطيط المشروع وتنفيذه (بما في ذلك تخصيص الموارد في حينه)؛ ودور وأداء المؤسسات الحكومية والموظفين على مختلف المستويات (بما في ذلك الحد من التناوب المتكرر للموظفين، والتدريب، والحوافز)، وتحسين الخدمات التقنية وخدمات الدعم الاجتماعي (بما في ذلك التعاقد مع الخبراء الاستشاريين المحليين والمنظمات غير الحكومية المحلية لبعض المهام، وإجراءات التعاقد والإشراف على أدائهم)، وضمان مساهمات العون الذاتي والإدارة الذاتية للمجموعات السكانية المعنية (بما في ذلك الرواتب المناسبة لأفراد لجان التنمية القروية من أجل المهام التي أدوها وجانب صيانة البنيات الأساسية التي أنشئت).

٢٩- وفيما يتعلق بالاعتبارات المحددة، يوصى بالآتي:

(أ) مواصلة منح الأولوية في مجال إمدادات السلع المقدمة من **البرنامج** للمشتريات المحلية من الأرز، وفي الوقت نفسه، ضمان الرصد لتحاشي التشويه السوقي عندما يتم شراء أحجام وكميات أضخم من الأغذية في زمن معين؛ ضبط النوعية الدقيق والصارم للأرز المسلم لمخازن المقاطعات، وذلك بفضل خدمات المشرفين؛

(ب) ضمان التخصيص الموقوت للأموال لشراء الأرز؛

(ج) استخدام أنواع الأرز الخشن بدلا من الأرز المنسولي الرفيع، أولا على سبيل التجربة في مقاطعة أو عدة مقاطعات، مع رصد اقتصاديات المشتركين في الغذاء مقابل العمل وموافقتهم؛

(د) رفع كفاءة ظروف التخزين، عند الاقتضاء، وتدريب أمناء المخازن على مسك الدفاتر السليم، وضبط النوعية ومعاملة المخزونات.

الدروس المستفادة وآثارها على السياسات

٣٠- في هذا النوع من العمليات التي تجمع بين بناء المؤسسات ومشاركة المجتمع المحلي، ثمة إغراء متكرر بأن الجهات المقدمة للمعونة تتحمل مباشرة بعض مسؤوليات الحكومة على المستويين المركزي والمحلي (البرامج المدارة بواسطة

الجهات المانحة). وفي بعض الأحيان قد تمارس الحكومات ضغوطها، ولكن الجهات المقدمة للمعونة قد تهتم أيضا في بعض الأحيان بالمكاسب السريعة حتى لو كانت قصيرة الأجل (مثل، إنشاء البنيات الأساسية). وهذا الموقف ربما أهمل ضرورة الشعور بالملكية (وهو شعور يؤثر أيضا على احتمالات الصيانة)، وإمكانية تولي الحكومات والمجتمعات المحلية زمام الأمور بعد انتهاء المساعدة وتوقفها، أي احتمالات القابلية للاستمرار، وفي نهاية المطاف، تقرير المصير الذاتي على مستوى القرية. ومن ثم فمن الضروري قيام حوار مكثف للسياسات بين الوكالات المانحة، والحكومة المتلقية وطوائف المستفيدين، وتكريس المزيد من العناية لتعزيز هياكلها ومنشآتها المؤسسية بغية خلق هذا الشعور بالملكية.

٣١- هذا وإن الجمع بين العمالة قصيرة الأجل وتوليد الدخل بالنهج التشاركية لتخطيط وتنفيذ أنشطة البنيات الأساسية الريفية (وعلى نحو ما يطبق في برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية) يشكل مفهوما مناسبا من أجل التصدي لبعض القضايا الرئيسية للتنمية الريفية والأمن الغذائي. ومع هذا، وبغية تحسين احتمالات القابلية للاستمرار بما يتجاوز مجرد خلق الأصول، يجب أن ينصب التشديد المتواصل على تعبئة العون الذاتي للمجتمعات الريفية بالتنسيق مع البرامج الإنمائية الأخرى الوطنية وعلى مستوى المقاطعة.

٣٢- ولقد نجحت الشراكة بين **الوكالة الألمانية للتعاون التقني** والمشروعات التي يساندها **البرنامج**، في جهد مشترك لدعم برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية في مجال تكملة موارد كل شريك، وبرهنت على فعاليتها في تحقيق التقدم نحو الأهداف الشاملة للبرنامج. وقد عاد كل ذلك في النهاية بالفائدة على مصالح المجموعات المعنية. ويمكن لهذا النوع من التعاون أن يعمل كمثال على تكامل المساعدة الغذائية وغير الغذائية والتقنية، والذي يحتمل تكراره في ظروف مماثلة في بلدان أخرى. وينبغي تعزيز احتمالات هذا التعاون وإضفاء الصبغة المؤسسية عليه، حيثما أمكن ذلك، وبفضل مذكرة تفاهم شاملة بين **البرنامج** وشركائه وكذلك بفضل الاتفاقيات الثلاثية لمشروعات محددة والتي تشمل الحكومات المتلقية.

٣٣- ويؤكد التقييم مرة أخرى قوة وأهمية البرمجة المشتركة للمعونة الغذائية منذ البداية، مع تحديد المتطلبات من المساعدة التقنية وتلبيتها بالكامل. ويعتبر التعاون الوثيق بين الشركاء أمرا ضروريا من أجل تحديد هذه المتطلبات لأنها غالبا ما يبخس حقها. والمهم كذلك، أن التقييم قد وفر الدروس والعبر من أن تلبية مثل هذه الاحتياجات يمكن تحقيقها عند التسليم بالهدف المحدد بوضوح (وفي هذه الحالة جهود الحكومة المبذولة للتخفيف من وطأة الفقر الريفي بواسطة أشغال البنيات الأساسية) بوصفه هدفا مهما من طرف جميع الشركاء المحتملين وأن يبصروا بوضوح مزايا الشراكة (كما يحدث مع **البرنامج والوكالة الألمانية للتعاون التقني**).

٣٤- ويبدو أن ثمة خلاف بين أهداف المشروع الرامية إلى التوليد المؤقت للعمالة (عن طريق الغذاء مقابل العمل) وبين هدف تحقيق تفويض السلطة للمجتمعات المحلية على نحو دائم وأطول. ويتضح ذلك بشكل خاص في أنشطة المشروع لإنشاء الطرق (التي تستوعب عددا كبيرا جدا من العمال) في إقليم "تراي" حيث تستخدم مجموعات العمال المتحركة. ومع أنه لا يمكن إنكار أن هناك فوائد فورية تعود على هؤلاء العمال من ناحية الغذاء المقدم لهم إلى جانب بعض النقدية مقابل العمل الذي قاموا به، فإنهم لا يستفيدون في نهاية المطاف من الأصول، أي الطرق التي أنشئت، لأنهم ليسوا بالضرورة من أهالي المنطقة. ومن جهة أخرى، فإن أهالي المنطقة الذين سيستفيدون من الطرق التي أنشئت، لا يشتركون بالضرورة في العمل. والنتيجة هي أن المستفيدين في النهاية ليس لديهم الشعور بالملكية، مع ما لهذا من آثار سلبية ممكنة على احتمالات صيانة الأصول والمحافظة عليها. وفضلا عن ذلك، فإن الغرض الأهم من المشروع، وهو تعزيز قدرات العون الذاتي وتفويض السلطة للمجتمعات المحلية، سيكون من الصعب بلوغه.

٣٥- ويبين هذا أن وضع أولويات واضحة للأهداف يجب أن يتم في حالة نشوب الخلاف بين بعضها البعض. وفي المشروع قيد الاستعراض، ينبغي أن يحظى الجانب الخاص بتفويض السلطة للمجتمع المحلي بالأولوية على توليد العمالة قصيرة الأجل. وفي حالة ما إذا استمر المشروع في إقليم "تراي"، ينبغي إيلاء الأولوية مباشرة للأنشطة الإنتاجية على إنشاء الطرق.

الملحق

الجدول ألف – ١: فئات مقاطعات نيبال ومقاطعات مشروع أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية، مرتبة حسب مختلف مؤشرات التنمية

مؤشرات تنمية المقاطعة	عدد المقاطعات والنسبة المئوية إجمالا وتقع نيبال في الفئة:								العدد والنسبة المئوية للمقاطعات العشرين للمشروع والتي تقع في الفئة:							
	الأسوأ		المتوسطة		الأفضل		الأسوأ		المتوسطة		الأفضل	
	العدد	في المائة	العدد	في المائة	العدد	في المائة	العدد	في المائة	العدد	في المائة	العدد	في المائة
مؤشر الفقر والحرمان (الخريطة ٣)*	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٩	٤٥	٩	٤٥	٢	١٠
مؤشر تطوير البنيات الأساسية (الخريطة ٥٠)*	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٥	٢٥	٨	٤٠	٧	٣٥
إنتاج الأغذية بحسب الفرد (الخريطة ١٤)*	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٧	٣٥	٦	٣٠	٧	٣٥
نسبة المعدمين والأسرة المهمشة (الخريطة ١٣)*	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٨	٤٠	٨	٤٠	٤	٢٠
مؤشر تطوير البنيات الأساسية الاجتماعية والاقتصادية (الخريطة ٦)*	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٧	٣٥	٨	٤٠	٥	٢٥
مؤشر المركب الشامل للتنمية (الخريطة ٢)*	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٢٥	٣٣	٨	٤٠	٨	٤٠	٤	٢٠

* تشير إلى الخرائط المذكورة في الوثيقة المشار إليها أدناه.

المصدر: المجلس الدولي للتنمية المتكاملة للمناطق الجبلية، مقاطعات نيبال – مؤشرات التنمية، كاتماندو، نيبال ١٩٩٧، وحسابات البعثة.

الجدول ألف – ٢: تخصيص الموارد المالية بحسب الشركاء في مشروع أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية (بآلاف الروبيات)*

البنود	وزارة التنمية المحلية	لجنة التنمية القروية	البرنامج	الوكالة الألمانية للتعاون التقني	المجموع	في المائة من المجموع
إدارة	٣ ٣٧٠	–	–	٢ ١٦٠	٥ ٥٣٠	٢
موظفون/ شركات الخبرة الإستشارية	٦ ٨٠٠	–	–	٢٤ ٤٨٠	٣١ ٢٨٠	١٠
أدوات الإنشاء ومعدات التخزين	–	–	٧ ٣١٢	١٠ ٨٠٠	١٨ ١١٢	٦
المعدات المكتبية ومعدات المسح	١٠٠	–	–	٣ ٦٠٠	٣ ٧٠٠	١
دراجات بخارية/ مركبات	–	–	–	٧ ٢٠٠	٧ ٢٠٠	٢
تدريب	–	–	٤٠٠	٣ ٠٠٠	٣ ٤٠٠	١
أغذية (أرز) للعمالة غير الماهرة		–	١٢٦ ٣٦٠	–	١٢٦ ٧٦٠	٤٣
النقل الداخلي والتخزين والمناولة	١٠ ٢١٩	–	١٠ ٣١٩	–	٢٠ ٥٣٨	٧
نقد للعمالة الماهرة	١٧ ٨٢٤	–	–	–	١٧ ٨٢٤	٦
نقد للعمالة غير الماهرة	–	١٤ ٢٥٦	٧ ٢٠٠	–	٢١ ٤٥٦	٧
أدوات الإنشاء والمباني	٤٢ ٣٣٢	–	–	١ ٤٤٠	٤٣ ٧٧٢	١٥
المجموع	٨٠ ٦٤٥	١٤ ٢٥٦	١٥١ ٥٩١	٥٢ ٦٨٠	٢٩٩ ٥٧٢	
في المائة من المجموع	٢٧	٥	٥١	١٨		١٠٠

* ملحوظة: هذه تقديرات خاصة بمساهمات وزارة التنمية المحلية ولجنة التنمية القروية **والبرنامج** لمدة البرنامج وقدرها ٥ سنوات، ومساهمة **الوكالة الألمانية للتعاون التقني** لمدة ٣ سنوات. ولا تشمل المبالغ التكاليف غير المباشرة للمنظمات ومساهمة المعونة الذاتية للمستفيدين (القيمة المقررة: ٣٤ مليون روبية).

المصدر: برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية، التقرير السنوي الثاني.

الجدول ألف – ٣: الأهداف المادية المقررة والمتطلبات من الأرز*

السنة	عدد المقاطعات المشمولة	عدد المشروعات بحسب المقاطعة	إجمالي عدد المشروعات	عدد أيام العمل بالآلاف	مجموع المتطلبات من الأرز (بالأطنان)
١	١٠	٢٤	٢٤٠	١ ٢٠٠	٣ ٦٠٠
٢	٢٠	٢٣	٤٦٠	٢ ٣٠٠	٦ ٩٠٠
٣	٢٥	٢٠	٥٠٠	٢ ٥٠٠	١٠ ٥٠٠
٤	٤٥	٢٠	٩٠٠	٤ ٥٠٠	١٣ ٥٠٠
٥	٤٥	٢٠	٩٠٠	٤ ٥٠٠	١٣ ٥٠٠
المجموع			٣ ٠٠٠	١٥ ٠٠٠	٤٥ ٠٠٠

* أشير إلى مدخلات الأغذية المقررة والتي سيوفرها البرنامج من ناحية الحجم فقط، وليس من ناحية القيمة. ويتحمل **البرنامج** التكلفة الكاملة لإمدادات الأغذية حتى مستودعات المقاطعات (أي ما يسمى "نقاط التسليم الأمامية")، و٥٠ في المائة من تكلفة النقل الداخلي والتخزين والمناولة إلى مواقع المشروع. وفضلا عن توفير الأرز طبقا للكميات المقررة، خصص مبلغ يصل إلى ٢٢٠ ٠٠٠ دولار أمريكي للأصناف غير الغذائية وكذلك التدريب المقابل، ولأغراض الرصد والتقييم (انظر الجدول ألف –٢).

المصدر: GMH/ **البرنامج** أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية، خطة عمليات ١٩٩٥.

الجدول ألف – ٤: أهداف مشروع الغذاء مقابل العمل وإنجازاته في ١٩٩٥/١٩٩٦ و١٩٩٦/١٩٩٧

أنواع المشروعات المنفذة في ١٩٩٥/١٩٩٦	عدد المشروعات	الهدف المادي	الوحدة	الهدف المادي	الإنجازات الفعلية الوحدة	النسبة المئوية من الهدف
طرق فرعية	٥٢	٢٣٣	كم	١٢١,٣	كم	٥٢,١
التحكم في النهر	٥٠	٢٣	كم	٢٢,٥	كم	٩٧,٨
جرارات البغال	١٩	١٣٨,٩	كم	٧٦,٩	كم	٥٥,٤
ري صغير النطاق	١٨	٥٠	كم	٣١,٧	كم	٦٣,٤
برك الأسماك	٢٣	٦١ ٣٥٠	كم٣	٥٣ ٥٦٦	م	٨٨
زراعة حرجية	١	٨,٠	هكتار	٦,٤	هكتار	٨٠
مجموع ١٩٩٥/١٩٩٦	١٦٣					
المنفذة في ١٩٩٦/١٩٩٧*						
طرق ريفية	٨٠	٣٠٨,٠٨	كم	٢٣٥,٨٥	كم	٧٨
جرارات البغال	٨٥	٤٤٥,٠٥	كم	٤٠٨,٣٩	كم	٩٢
التحكم في النهر	٧٩	٦٧,٧٣	كم	٥٠,٦٠	كم	٧٥
برك مائية	٥٩	٣٢,٤٦	هكتار	١٢,٠٠	هكتار	٣٨
ري صغير النطاق	٥٢	١٣٥,٤٥	كم	٧١,٥٦	كم	٥٣
ملاعب مدرسية	٤	١٢ ٤٦٠	م٢	٤ ١٢١	م٢	٣٣
زراعة حرجية	١	٨	هكتار	٨,٠	هكتار	١٠٠
زراعة الحبهان	١	١,٥	هكتار	٤,٠	هكتار	٢٦٦
مجموع ١٩٩٦/١٩٩٧*	٣٦١					–

* بما في ذلك المشروعات التي بدأت في ١٩٩٥/١٩٩٦ وتواصلت في ١٩٩٦/١٩٩٧.

المصدر: برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية، التقرير السنوي الأول والثاني.

الجدول ألف – ٥: إنجازات برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية في خلق العمالة المؤقتة وفرص الدخل للعمال غير المهرة في سنتي البرنامج الأولى والثانية

المؤشرات	السنة الأولى (١٩٩٥/١٩٩٦)	السنة الثانية (١٩٩٦/١٩٩٧)
عدد الأيام التي أنجزها كل شخص	٦٠٠ ٠٠٠	٢ ٠٠٠ ٠٠٠
عدد الأشخاص غير المهرة المشتركين	٢٤ ٠٠٠	٤٠ ٠٠٠
عدد الأيام التي عملها كل شخص في المتوسط	٢٥	٢٥
كيلو غرامات الأرز التي استلمها كل شخص في المتوسط وموسم العمل	٧٥	١٤٠
الروبيات التي استلمها كل شخص في المتوسط وموسم العمل	١٥٠	٣١٥

المصدر: برنامج أعمال البنية الأساسية في المجتمعات المحلية الريفية، التقرير السنوي الثاني.