

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ٢٣ - ٢٦/١٠/٢٠٠٠

## تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

ملخص تقييم عملية الطوارئ إندونيسيا ٢٠٠٦

المساعدة الطارئة لضحايا الجفاف



Distribution: GENERAL

**WFP/EB.3/2000/5/2**

14 September 2000

ORIGINAL: ENGLISH

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية

العالمي في شبكة الانترنت على العنوان التالي: ([http://www.wfp.org/eb\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html))

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

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

مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr A. Wilkinson رقم الهاتف: 066513-2029

مسؤول التقييم (OEDE): Mr A. De Kock رقم الهاتف: 066513-2981

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



## ملخص

ركزت عملية الطوارئ الأصلية التي تمتد لعام واحد والتي أنتت استجابة لحالة الجفاف والأزمة الاقتصادية على أنشطة الغذاء مقابل العمل في المناطق الريفية وعلى تغذية المجموعات الضعيفة. وكانت الوكالة القومية للنقل والإمداد التي تدير شبكة من المخازن مع مساحات تخزين مناسبة وتشرف عليها في مختلف أرجاء البلاد شريكاً بالغ الفعالية في مجال النقل والإمداد. وفي المرحلة المبكرة من العملية كانت معظم الوزارات المكلفة بالتنفيذ تعتبر تدخلات الغذاء مقابل العمل طريقة لتوزيع أغذية الإغاثة تتيح تجنب تقديمها كهدايا مجانية. ولم يكن يولى اهتمام كافٍ بخلق الظروف اللازمة لتنظيم أنشطة إنمائية مجتمعية موجهة نحو استعادة الأصول. وأدى تأخر الحكومة في إصدار الميزانيات إلى تخفيض مخصصات وزارة الزراعة من المساعدات الغذائية كماً ومدةً. كذلك فإن الافتراضات التي اعتمدت في مرحلة التصميم الأولي للبرامج لم تثبت صحتها وسرعان ما تبين وجود أوجه قصور ضمن البرنامج الريفي. وفي الوقت نفسه خلقت الأزمة الاقتصادية ١٩٩٧-١٩٩٨ صعوبات كبيرة في المناطق الحضرية.

وعندما وسعت عملية الطوارئ تحول التركيز البرمجي إلى معالجة انعدام الأمن الغذائي من خلال المنظمات غير الحكومية ضماناً لقوة التأثير وتعزيزاً للمساءلة. أما المكون الرئيسي للبرنامج الحضري، وهو عملية سوق الرعاية الاجتماعية، فقد أصبح نموذجاً يعترض به وترغب الحكومة في تكراره في كل البلاد. وقد كشف مشروع الإعانة الغذائية مسائل مهمة فضلاً عن تأثيره الإيجابي على نهج إندونيسيا في البرمجة الريفية. ومن النقاط الرئيسية ما يلي: ضرورة تغطية قاطني الأحياء الفقيرة من غير المسجلين، وضرورة تحديد المستفيدين من خلال مزيج من المسوحات النظامية، ومشاركة المجتمعات المحلية في عملية الاختيار، وأهمية التوافق مع برامج شبكات الأمان الاجتماعية الأكبر والأهم التي تنفذها الحكومة بدعم من مانحين أساسيين. وعموماً استطاعت عملية الطوارئ أن تستجيب بمرونة للتحديات غير المنتظرة. وبخاصة تحدي النازحين وفقير المناطق الحضرية.

## مشروع القرار

قد يرغب المجلس في اعتماد التوصيات المدرجة في تقرير تقييم عملية الطوارئ إندونيسيا ٢٠٠٦ (الوثيقة WFP/EB.3/2000/5/2) هذا وأن يأخذ علماً بالدروس المستفادة وأن يراعي الاعتبارات التي أثارها المندوبون أثناء المناقشة.



## الأهداف والغايات

- ١- تمثلت الأهداف العاجلة لعملية الطوارئ إندونيسيا ٢٠٠٦ فيما يلي:
- ◀ دعم جهود الحكومة من أجل ضمان توفير إمدادات كافية من الأغذية لأكثر الأسر معاناة من نقص الأغذية؛
  - ◀ خلق الظروف لتهيئة الاعتماد على الذات وللتشجيع على إحيائه واستعادته في أشد مناطق البلاد تضرراً من الجفاف؛
  - ◀ دعم الجهود التي تبذلها الحكومة لمنع تدهور الوضع التغذوي للحوامل والمرضعات والأطفال دون سن الخامسة.

## الملخص العام والاستنتاجات

- ٢- كانت عملية الطوارئ ٢٠٠٦ في بدايتها استجابة لحالات الجفاف التي نجمت عن إعصار النينيو والتي تفاقمتم بفعل أزمتين اقتصاديتين وماليتين بلغت الأولى منهما ذروتها بنهاية عام ١٩٩٧ والثانية في يونيو/حزيران يوليو/تموز ١٩٩٨. وأثرت هاتان الأزمتان على فقراء إندونيسيا خلال السنتين أو الثلاث سنوات اللاحقة بطرق مختلفة. فقد أعاد البرنامج افتتاح مكتبه القطري في إندونيسيا في مايو/أيار ١٩٩٨، وقدمت عملية الطوارئ ٢٠٠٦ مقدار ٢٠٨ ٠٠٠ طن من الأرز، و١٧ ٠٠٠ طن من الأغذية المخلوطة لمساعدة ٤,٦ مليون نسمة. وبدأ تنفيذ المشروع بالمرحلة الأولى من عملية الطوارئ (أغسطس/آب ١٩٩٨ -مارس/آذار ١٩٩٩). وكان التصور الأصلي للمشروع تقديم مساعدات الطوارئ الغذائية للمناطق الريفية (٧٨ بالمائة خلال أنشطة الغذاء مقابل العمل و٨ بالمائة من خلال أنشطة تغذية المجموعات الضعيفة و١٤ بالمائة إغاثة عامة) على أن تنفذها مؤسسات الحكومة بشكل رئيسي؛ ولكن خصص مقدار ١٨ ٠٠٠ طن للتوزيع من قبل المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية. وفي أوائل علم ١٩٩٩ نشبت أعمال عنف عرقية في كاليمنتان الغربية ومالوكو فمهدت لأول تغيير في المجموعات المستفيدة. إذ شرع البرنامج بتقديم الدعم إلى النازحين. وفي سبتمبر/أيلول ١٩٩٩، خلقت أزمة تيمور الشرقية مستفيدين إضافيين من النازحين واللاجئين.

- ٣- وحول البرنامج برنامجه لصالح التدخلات الحضرية بدءاً من منتصف التسعينات إثر بعثة استعراض للإدارة جرت في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨. وانطوت المرحلة الثانية من عملية الطوارئ (أبريل/نيسان ١٩٩٩ -مارس/آذار ٢٠٠٠) على ٦٩ ٣٣٤ طناً إضافياً من الأرز. وخصصت الأغذية التي لم تستخدم من المرحلة الأولى للبرامج الريفية في إطار المرحلة الثانية بينما أعيد تخصيص الأغذية التي لم تستخدم في البرامج الريفية للمرحلة الثانية لعمليات التغذية في المناطق الحضرية وعمليات تغذية النازحين/اللاجئين.

- ٤- وجرت عملية الطوارئ على مدى فترتين انتخابيتين وشهدت عدة تغييرات حكومية واضطرابات اجتماعية أدت إلى ما يزيد عن ٧٠٠ ٠٠٠ نازح كما شهدت إغلاق أو إعادة هيكلة مؤسسات حكومية شريكة أساسية. وكانت قوة البرنامج عموماً تكمن في مرونته التي أتاحت له الاستجابة للتحديات غير المنتظرة والجديدة - النازحون والفقير في المناطق الحضرية. واقتنعت الحكومة ذاتها بمبررات نقل تركيز البرنامج إلى القطاع الحضري وبضرورة تعزيز



الكفاءة في تنفيذ ذلك من خلال المنظمات غير الحكومية. وكان أن تلقى البرنامج الحضري أكثر من نصف كميات المعونة الغذائية المخصصة في أوائل عام ٢٠٠٠.

٥- وفي إطار المرحلة الأولى، أدى افتراض أن محصول الأرز والمحاصيل البعلية الرئيسية ستبور وتفضي إلى انعدام الأمن الغذائي إلى أول تدخل ريفي وهو الغذاء مقابل العمل. إلا أن الافتراضات التي اعتمدت في المرحلة الأولى من تصميم البرنامج والمتعلقة بقدرة الحكومة على التنفيذ لم تثبت صحتها. فضلا عن هذا لم تكن سياسات الأمن الغذائي وأولويات التشغيل التي كانت تتبعها الحكومة منسجمة مع تلك التي كانت تنتهجها عملية الطوارئ (انظر معايير الاختيار أدناه). ومع ذلك فإن ضرورة الاستجابة الفورية لم تترك للبرنامج أي خيار سوى القبول بها. وأتت أهداف عملية الطوارئ ورسالة التفاهم مع الحكومة غامضة وفي نهاية المطاف غير قابلة للقياس. ورأت الوزارات الشريكة في التنفيذ في أنشطة الغذاء مقابل العمل طريقة بديلة لتوجيه الموارد ولتجنب التوزيع المجاني وخلق الاعتماد وعاملتها على هذا الأساس، ولم تنظر إليها بالضرورة كتدخل لبناء الأصول. أما معايير الاختيار التي اعتمدها هذه الوزارات لتحديد المستفيدين فإنها لم تكن كافية لا من الناحية الجغرافية ولا من جهة تحليلها للأمن الغذائي الأسري.

٦- ومع أن القيود التشغيلية، وبخاصة تأخر الحكومة في تخصيص الأموال، حدثت من عدد المقاطعات والدوائر التي نفذ البرنامج فيها في نهاية المطاف فإن معظم مساعدات البرنامج الغذائية ذهبت إلى المناطق الجغرافية الأشد تضررا من الجفاف والأزمة الاقتصادية. وفي ثقافة يسود فيها شعار "الكل مستحق" غالبا ما يقوم زعماء القرى بتوزيع الأغذية على جميع سكان القرية بمعزل عما إذا كانت أهداف الغذاء مقابل العمل قد تحققت وبغض النظر عن قائمة المستفيدين الأصلية. وبسبب ضعف تدريب موظفي الإرشاد وقلة الحوافز المتاحة لهم فإن تقارير الرصد الحكومية أتت مطابقة لأوراق التسليم من المخازن وللاعداد المقررة من المستفيدين. ولم يتمكن فريق الرصد الصغير التابع للبرنامج من التحقق من مدى تطابق تسليمات المخازن مع استحقاقات المستفيدين من الأغذية ووصولاتها وبالتالي لم يتمكن الفريق من إجراء تقدير عام للخسائر. ومع ذلك فقد شوهدت تجاوزات كثيرة أبلغ عنها المكتب القطري والمكاتب الفرعية.

٧- طبقت معايير اختيار المستفيدين بصرامة أشد ضمن المكون الريفي للمرحلة الثانية؛ ومع ذلك فقد شهدت هذه المرحلة أيضا بظاً في الميزانية والتوزيع. فعلى وجه الخصوص خفضت إدارة الإرشاد في وزارة الزراعة مخصصاتها من ... ٤٨ طن من الأغذية (٤٢٣ ٥٧٢ مستفيدا) لمدة ثمانية أشهر إلى ١٠ ٠٠٠ طن (٢١٦ ٠٨٥ مستفيدا) لأقل من ثلاثة أشهر.

٨- تمر كل ميزانيات الوزارات المكلفة بالتنفيذ فيما يخص التسليمات وتنفيذ المشروعات، من خلال الوكالة القومية لتخطيط التنمية، وهي الوكالة النظيرة الأولى للبرنامج لشؤون السياسات. ومن المشكلات الدائمة التي تواجه البرنامج التأخر في إصدار هذه الميزانيات مما يؤدي في حالات عديدة إما إلى تأخير كبير في تنفيذ المشروعات عمليات التوزيع أو إلى إلغائها. فضلا عن ذلك فإن تقارير الوزارات المنفذة الثلاث - الزراعة والشؤون الاجتماعية والصحة - كانت تأتي إما ناقصة أو متأخرة. أما طريقة العمل واختيار الشركاء وانتقاء المستفيدين فهي أمور تقررها الحكومة. ولم يجز استحداث أي آليات "لخطوط سريعة" لصالح عملية الطوارئ.

٩- تم بسرعة اكتشاف جوانب القصور في البرنامج الريفي. إلا أن الأزمة الاقتصادية لفترة ١٩٩٧-١٩٩٨ خلقت صعوبات كبيرة في المناطق الريفية. واستكمل في عام ١٩٩٩ تشغيل عملية السوق الخاصة وهي مبادرة لدعم الأرز أطلقتها الحكومة كجزء من تدخلات شبكة الأمان الاجتماعي المدعومة من المانحين. وعندما تبين في مارس/آذار ١٩٩٩ أن التغطية بعملية السوق الخاصة في المناطق الحضرية الفقيرة (وبخاصة المقيمين غير المسجلين) كانت غير



كافية دعى البرنامج إلى تقديم المساعدة (من خلال منظمات غير حكومية) لنحو ٥٨٠.٠٠٠ أسرة في ٦٥٠ قرية حضرية.

١٠- يشمل البرنامج الحضري للبرنامج أعداد كبيرة من المحتاجين في مناطق مطروقة تسهل فيها نسبيًا عملية مراقبة الموارد. وتتمثل أهداف البرنامج في زيادة استهلاك الأغذية نوعًا وكما والحبولة في نفس الوقت دون حدوث أي مزيد من التدهور في المستويات التغذوية والعمل من أجل استعادة الاعتماد على الذات. ويعتبر المكون الرئيسي للبرنامج وهو عملية سوق الرعاية الاجتماعية نموذجًا لما ترغب الحكومة في محاكاته على صعيد البلد برمته. وتعتقد البعثة أن هذا المشروع مشروع مناسب ويمكن توسيعه ليشمل البلاد بأسرها رغم بعض الحاجة إلى تحسين انتقاء الشركاء وتحديد المستفيدين والرصد.

١١- حرص في تصميم عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش اللاحقة على ضمان الاستمرارية والمساءلة، وأولي اهتمام كبير لبناء القدرات وتحديد المستفيدين من خلال وحدة تحليل لهشاشة الأوضاع ووضع خرائطها أصبحت تعمل على نحو كامل اليوم وستوفر دروسًا مفيدة للبرنامج الحضري للبرنامج. ويعتبر هذا مجال تركيز جديد بالنسبة للبرنامج كما يعتبر ارتباطه ببرنامج شبكة الأمان المدعومة من المانحين والتي بدأتها الحكومة أمرًا أساسيًا.

## نتائج وتوصيات ودروس

### الأزمة الاقتصادية والأمن الغذائي

١٢- انخفض محصول الأرز في إندونيسيا في فترة ١٩٩٧/١٩٩٨ بنسبة ٨ بالمائة نتيجة الجفاف. وتضررت تضرورا كبيرا بعض المحاصيل البعلية وخاصة منها الذرة والبطاطا. واستجابت الحكومة باستيراد كمية أكبر من الأرز (٥,٩ مليون طن). وتوافرت في البلد كميات من الأرز وغيره من الأغذية الأساسية كافية على الأقل لضمان معدل استهلاك قدره ٢ ١٠٠ كيلو سعري للفرد الواحد. لذلك فإن صافي توافر الأغذية على الصعيد القومي لم يشكل مشكلة عام ١٩٩٨ بل وتحسن عام ١٩٩٩ بعد هطول أمطار سخية. إلا أن مسألة الأمن الغذائي على الصعيد الإقليمي والمحلي أصبحت مسألة قدرة الناس على شراء الأغذية وليس مشكلة توافرها. ووجهت الأزمة الاقتصادية أفسى ضرباتها بدءًا من يناير/كانون الثاني ١٩٩٨ فصاعدًا، فتوقفت أشغال البناء التي كانت توظف أعدادًا كبيرة من الفقراء المهرة وأنصاف المهرة. وتضررت عشرات الآلاف من الشباب غير المهرة في المناطق الحضرية والريفية من إغلاق المصانع في مناطق المدن في جاوا وسومطرة. وفي ظل النمو الاقتصادي السلبي لإندونيسيا (-١٤ بالمائة) في ١٩٩٨ ارتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون دون خط الفقر من ٢٢ مليونًا في أوائل عام ١٩٩٦ إلى ٤٩ مليونًا بعد الأزمة. (المصدر: مسوحات مكتب الإحصاء المركزي/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يونيو/حزيران ١٩٩٩).

١٣- من الصعب تقدير تأثير ذلك على المناطق الريفية من إندونيسيا. فالأغلب أن يختلف الوضع باختلاف جزر هذا الأرخبيل الهائل وحتى ضمنها. فتلت سكان المناطق الريفية في إندونيسيا لا يملكون أرضًا (تتراوح النسبة بين ١٢ بالمائة في نوسا تونغارا في مقاطعة تيمور و ٥٠ بالمائة في جاوا، الأرقام تعود إلى ما قبل الأزمة) مع أصول قليلة جدًا. ويواجه هؤلاء الناس، بوصفهم عمالًا بأجر أو عمالًا في القطاع غير النظامي نفس درجات انعدام الأمن الغذائي التي يعاني منها الفقراء في المناطق الحضرية لأنهم هم أيضًا مضطرون لشراء معظم أغذيتهم.



١٤- الأزمات الاقتصادية، وليس الجفاف، هي التي تركت تأثيرا كبيرا ودائما على الأمن الغذائي للفقراء في المناطق الريفية والحضرية على حد سواء. وأثبت برنامج موجه لدعم الأغذية (استمر ضمن عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش) أنه استجابة مناسبة لفقير المناطق الحضرية المتفاقم بفعل الأزمة. ومع ذلك فإن فقراء المناطق الريفية ما زالوا في الوقت نفسه يواجهون مشكلات في مجال الأمن الغذائي.

### مقايضة الأغذية وتشكيلة الأغذية

١٥- ٩٧ بالمائة من مساعدات البرنامج الغذائية كانت من الأرز. ووافقت الحكومة على مقايضة القمح أو الأرز المستلم أو دمج بمعدلات يتفق عليها بالمخزونات الوطنية من الأرز على أن تخرج كميات معادلة لها على صعيد الدوائر من المخازن الحكومية في المقاطعات.

١٦- وجدت البعثة أن ترتيبات المقايضة هي الأنسب عموما لأنها توفر للبرنامج عدة ميزات تشغيلية منها انعدام الخسارة أثناء النقل الداخلي إلى نقاط التسليم الأمامية وقلة الطلب التشغيلي على موظفي إدارة الإمداد في البرنامج. ففي المدة من أغسطس/آب ١٩٩٨ إلى مارس/آذار ٢٠٠٠ قام البرنامج بشحن ما مجموعه ٣٤٧ ٠٠٠ طن من الأغذية إلى خمسة موانئ في إندونيسيا، وكان ٧٠ بالمائة من الكمية يتألف من قمح مقدم من الولايات المتحدة وأستراليا وفرنسا. ومع وجود آلية المقايضة انخفضت الكمية الفعلية التي أضيفت إلى حساب الأرز في البرنامج إلى ٢٤٣ ٠٠٠ طن.

١٧- تدير الوكالة القومية للنقل والإمداد وتشرف على شبكة واسعة تشمل البلد بأسره وتتألف من ١ ٥٠٦ مخازن على صعيد المقاطعات والدوائر تزيد سعتها التخزينية المغطاة عن ٣ ملايين طن. وبوسع الوكالة القومية للنقل والإمداد أن تتولى ترتيب أمور التسليم والتخليص الجمركي والتخزين وخدمات النقل بحرا وبراً وجواً.

١٨- ولقد كانت الوكالة القومية للنقل والإمداد منذ تولي الحكومة تمويل النقل الداخلي والتخزين والمناولة لتوزيع الأغذية في كل أرجاء البلاد تقريبا الشريك المناسب في مجال النقل والإمداد مما خفض تكاليف البدء والتشغيل وقضى على مشكلات الإمداد ووفر الخسائر على طول خط الإمداد حتى نقاط التسليم الأمامية.

١٩- حددت كمية الأرز المطلوبة للمرحلة الثانية، إضافة إلى المخزونات المدورة من المرحلة الأولى وقدرها ١٠٠ ٥٠٠ طن، بمقدار ٦٩ ٥٠٠ طن. وتم شراء ٢٨ ٠٠٠ طن إضافي محليا بأموال ولدتها عملية سوق الرعاية الاجتماعية.

٢٠- لتفضيل الأرز على غيره من السلع آثار إيجابية لأنه يستهلك أكبر جزء من ميزانيات الأسر الغذائية ولأنه عرضة لتقلبات شديدة في أسعار السوق. وقد وفر البرنامج بتوزيعه الأرز بأسعار نقل عن أسعار السوق "تأميناً" لبنند إنفاق أساسي لدى الأسر الفقيرة ضمن اقتصاد غير مستقر بمعدلات تضخم عالية.

٢١- وحدت بعض الشكاوى من سوء نوعية الأرز المسلم من مخازن الوكالة القومية للنقل والإمداد في بعض الحالات من تأثير المشروع. واستمر بعض المستفيدين ضمن إطار عملية سوق الرعاية الاجتماعية في شراء الأرز خشية أن تسقط أسماؤهم من قائمة المستفيدين.



## النقل الداخلي والتخزين والمناولة

٢٢- ووافقت الحكومة على تولي استلام مساعدات البرنامج الغذائية من ميناء الدخول ومناولتها ونقلها وتوزيعها على المستفيدين إلا أنه تم منح إعانة للنقل الداخلي والتخزين والمناولة تسهيلاتا لعمليات التوزيع في الجزء الشرقي من البلاد الذي لا تتوافر فيه بنى أساسية متطورة في مجال النقل. وجرى الاتفاق على تسديد مبلغ ١٢,٦٧ دولار إلى الحكومة والمنظمات غير الحكومية (المرحلة الأولى والمرحلة الثانية) عن كل طن يوزع كإعانة مقابل النقل من المخازن إلى مواقع التوزيع. وطبق هذا على كميات الأرز التي توزع خارج جافا وسومطرة، أي على ٨٠ بالمائة من الكميات. وخصصت اعتمادات في الميزانيات أيضا لتمويل نقل الأغذية جوا في الحالات الاستثنائية وكانت النتيجة إعانة للنقل الداخلي والتخزين والمناولة معدلها العام ١٥ دولارا للطن الواحد.

٢٣- وفي المرحلة الثانية وافقت المنظمات غير الحكومية المعنية بالمساعدات الغذائية للنازحين في مالوكو وتيمور على إعانة للنقل الداخلي والتخزين والمناولة يصل معدلها إلى ٣٥ دولارا للطن الواحد، على أساس تقديم ميزانيات مفصلة تعكس واقع تكاليف النقل والتوزيع. كذلك فقد أدرج عنصر شبيه بالنقل الداخلي والتخزين والمناولة ضمن الاتفاقات التي أبرمت مع ١٤ منظمة غير حكومية محلية معنية بمشروع عملية سوق الخدمة الاجتماعية (الحضريّة). وبموجب هذه الاتفاقات تحتفظ المنظمات غير الحكومية بمبلغ قدره ١٢٠ روبية عن الكيلو غرام الواحد من عائدات بيع الأرز المقدم من البرنامج على أن تغطي الأموال نفقات الرواتب والإدارة إضافة إلى تكاليف النقل والمناولة.

٢٤- وحققت وفورات كبيرة في مجال النقل والتخزين والمناولة بسبب التكاليف التي لا تكاد تذكر لعملية الجسر الجوي وعمليات التوزيع الأكبر من المتوقع التي تمت في جافا وسومطرة التي لا تدفع فيهما أي إعانات مقابل النقل الداخلي والتخزين والمناولة. وأدت مقايضة القمح بالأرز إلى تقليص في الحجم بنسبة ٤٠ بالمائة تقريبا بينما حسب النقل والتخزين والمناولة على أساس كميات القمح المقدمة. وكان التعويض ضمن عملية سوق الخدمة الاجتماعية مناسباً مما جعل البرنامج يمول ذاته بذاته بالنسبة للمنظمات غير الحكومية. وخلال البعثة شرع بعملية إعفاء الالتزامات مقابل رصيد النقل والتخزين والمناولة المتاح.

## المساعدات المقدمة إلى النازحين

٢٥- أدت مختلف الصراعات السياسية والعرقية والدينية (أو مزيج من هذه العوامل) إلى تشريد أكثر من ٧٠٠ ٠٠٠ شخص في إندونيسيا. وينتشر هؤلاء في عدة مقاطعات ومواقع في تيمور الغربية ومالوكو ومالوكو الشمالية وسولاروبيسي وآتشي وكاليمنتان. وقد غادر العديد من النازحين مخيماتهم الأصلية ووجدوا ملاجئ مؤقتة مع أسر مضيفة بينما عاد آخرون إلى مواطنهم.

٢٦- ويطرح النازحون في تيمور الغربية تحدياً مبدئياً كبيراً. فبعد الاستفتاء في تيمور الشرقية فر العديد من "اللاجئين" بحكم الواقع إلى الغرب وكان بينهم، إضافة إلى المدنيين، موظفون حكوميين برواتب وأفراد من الجنسين والمليشيا وأسره. وقد أوضح البرنامج سياسته بعدم تقديم المساعدة للفرقاء المسلحين. إلا أن غياب أي تسجيل شامل ومسؤولية مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين جعلاً التمييز في تقديم المساعدة أمراً صعباً. ومن المشكلات الأخرى التي برزت مع اللاجئين التيموريين ما يلي:

◀ مشاعر العداوة لدى بعض اللاجئين تجاه المجتمع الدولي لما قام به من دور هام في العمل من أجل استقلال تيمور الشرقية؛





- ◀ استياء عموم السكان مما يعتبرونه تفضيلاً في تقديم المساعدة للنازحين ومضايقتهم لهم لأنهم يتلقون مساعدات الإغاثة؛
- ◀ خوف اللاجئين من إدراج أسمائهم في قوائم التسجيل؛
- ◀ اختلاف الرأي بشأن نوع المساعدة التي ينبغي تقديمها؛
- ◀ انعدام تماسك البرامج الذي تراجع أيضاً بسبب سوء التنسيق بين مختلف الوكالات المعنية.

٢٧- يقوم البرنامج منذ مايو/أيار ١٩٩٩ بتوزيع الأرز على نحو ٩٠ ٠٠٠ نازح في أمبون ومواقع أخرى ضمن مقاطعتي مالوكو ومالوكو الشمالية من خلال منطمتين غير حكوميتين (منظمة مكافحة الفقر ومنظمة الرؤية العالمية). وقام البرنامج منذ يوليو/تموز ١٩٩٩ بتقديم المساعدة لنحو ٢٠ ٠٠٠ نازح إضافي في كاليمنتان الغربية بالتنسيق من وزارة الشؤون الاجتماعية. أما في تيمور الغربية فقد وزعت الأغذية منذ نهاية عام ١٩٩٩ على نحو ٧٦ ٠٠٠ لاجئ من خلال ست منظمات غير حكومية محلية ودولية.

### توصيات

- ✍ يستحسن أن يقوم المكتب القطري بإجراء تحليل لما يلي: (أ) الآثار طويلة الأجل لتوزيع الأغذية مجاناً على النازحين؛ (ب) الخيارات المتاحة للحيلولة دون تأجج مشاعر العداء في صفوف الفئات السكانية المضيفة؛ (ج) بناء قدرات المنظمات غير الحكومية المحلية الشريكة؛ (د) خيارات الإنعاش واستراتيجيات الخروج الواقعية لعملية الإغاثة الممتدة والإنعاش؛ (هـ) الدعوة للصالح والإنعاش والترويج لاستراتيجيات طويلة الأجل من أجل تحقيقها؛ (و) سبل تعزيز طرق التنسيق؛ (ز) الشواغل الخاصة بقضايا الجنسين والتوزيع حسب الجنسين. ومن شأن هذا التحليل أن يفيد من الأفكار المدرجة في "مشاورات بشأن أوضاع النزوح" الصادرة عن البرنامج.
- ✍ ومن المستحسن أن تقوم المنظمات غير الحكومية الشريكة بتنفيذ نظام للرصد لما بعد التوزيع لتسجيل حالات المضايقة التي يتعرض لها المستفيدون بعد استلامهم للأغذية، ونظم نقل الأغذية، والأسعار في الأسواق المحلية (بما في ذلك سلع المعونة الغذائية التي يعاد بيعها).
- ✍ ودعمًا لعمليتي التحديد والرصد ينبغي للمقر الرئيسي للبرنامج بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مواصلة إثارة قضية ضرورة تسجيل النازحين من تيمور الشرقية تسجيلًا سليماً، عملاً بنقاط العمل التي اتفق عليها في الاجتماع رفيع المستوى الذي عقد في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٩.

### الغذاء مقابل العمل في المناطق الريفية

٢٨- في المرحلة الأولى من عملية الطوارئ استخدمت الوكالات الحكومية العاملة في القطاع الريفي ٨٢ ٥٢١ طناً من المساعدات لأغراض الغذاء مقابل العمل بينما استخدمت المنظمات غير الحكومية ٩ ٥٧٣ طناً. أما في المرحلة الثانية فقد استخدمت الوكالات الحكومية ١٠ ١٦٨ طناً والمنظمات غير الحكومية ١٤ ٣٨٢ طناً. وقامت على تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل العمل في القطاع الحضري منظمة الرؤية العالمية.



- ٢٩- سردت عملية الطوارئ الأصلية الأهداف المعتادة لأنشطة الغذاء مقابل العمل - توليد الأصول وتحويل الدخل وإحياء الاعتماد على الذات واستعادته - إلا أنه كان بمقدورها أن تتناول بصراحة أكبر المبررات والتفسيرات البديلة التي تقدمها الحكومة لتوزيع المعونة الغذائية.
- ٣٠- وكان بمقدور عملية الطوارئ أيضا أن تشرح بوضوح أكبر لشركاء التنفيذ الحكوميين المقصود بأنشطة الغذاء مقابل العمل. فليس من المؤكد، في ذلك السياق، تحديد ما إذا كانت أنشطة الغذاء مقابل العمل مفيدة للتنمية أم لا. وكلن بوسع الشركاء التنفيذيين المسؤولين أن يعزروا مهاراتهم من خلال مزيد من التدريب والحوافز وذلك تعزيزا لفعالية العمال من الفئات الشعبية الذين يؤلفون الحلقة الأضعف في سلسلة الغذاء مقابل العمل الريفية.
- ٣١- وقد ظهرت أوجه قصور جوهرية اعترف بها معظم الشركاء صراحة في توجيه وتنفيذ الجزء الأكبر من برنامج إغاثة الجفاف والغذاء مقابل العمل في المناطق الريفية الذي نفذ بين أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨ ومارس/آذار ١٩٩٩. وأجري تقدير المناطق التي أصابها الجفاف إلى حد كبير على أساس بيانات ذات صلة واهيه، إن وجدت، بالظاهرة المناخية وآثارها. ومن المشكلات الأخرى ما يلي: (أ) نقص مجموعات البيانات أو عدم ملاءمتها أو توافرها، (ب) عدم توافر تقديرات الضعف والاحتياجات على مستوى المقاطعة والدائرة والأسرة، (ج) وقلة الاستعانة بخبراء خارجيين ممن يعرفون وضع أشد المقاطعات الإندونيسية تضررا معرفة دقيقة.
- ٣٢- وكان بوسع البرنامج الريفي، مثاليا، أن يفيد من تحليل مطلع للمتغيرات التسويقية والاستهلاكية على مستوى الدوائر وفيما بينها ولآليات التصدي البديلة وليانات عن النظم البيئية الزراعية يكشف ربما عن أنساق إنتاج وتقاويم محاصيل ذات صلة. وكان لا بد من الناحية العملية من الاختيار بين تخصيص وقت إضافي للتخطيط أو المضي بعملية توزيع المعونة الغذائية والاستعداد لإدخال تغييرات لاحقة. ولم تدخل وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها ضمن البرنامج حيز التشغيل إلا في يناير/كانون الثاني ١٩٩٩. وكان الوقت قد فات يومئذ على ممارسة أي تأثير كبير على تقديرات الضعف والاحتياجات للمرحلة الأولى من عملية الطوارئ.
- ٣٣- وعلى الرغم من عقد اجتماعات منتظمة على الصعيد القطري لتنسيق المعونة الغذائية المقدمة من البرنامج فإن نقص المشاورات بين الوكالات الحكومية والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية على الصعيد الإقليمي وشبه الإقليمي أدى في بعض الأحيان إلى التداخل بين مشروعات المعونة الغذائية في بعض الدوائر والقرى. وكانت تمر فترات زمنية بين الاستجابة القوية للأزمة من جانب الجهات المانحة والحكومة وتراجع الحاجة إلى المساعدة عندما تتحسن الظروف المناخية بسرعة. وعلى الرغم من أن البرنامج كان ينشط في عدد متناقص من الدوائر فإن اللوائح الإدارية الحكومية كانت تحول دون إعادة تخصيص الأموال المقررة لدوائر أخرى.
- ٣٤- ومع أن الأسر التي ترأسها نساء هي عموما الأشد فقرا فإن النساء المستفيدات من أنشطة الغذاء مقابل العمل لم يتم اختيارهن لهذا السبب. ومع ذلك يبدو أن النساء يتمتعن بإمكانات الحصول على عمل على قدم المساواة مع الرجال. وتشير تقارير عملية سوق الرعاية الاجتماعية وتقارير رصد النازحين إلى أن ما بين ٨٠ إلى ٩٠ بالمائة ممن يقومون باستلام الأغذية هم من النساء. وليس هذا مستغربا نظرا إلى أن النساء هن من تحتفظن ببطاقات الحصص الغذائية وبطاقات التسجيل القطرية. إلا أن النساء غالبا ما لا يحضرن الاجتماعات الإعلامية الاجتماعية على مستوى المجتمعات المحلية في القرى ما لم يطلب إليهن المشاركة فيها تحديدا.
- ٣٥- وبعد تحسن المحاصيل عام ١٩٩٩ واكتمال حضور البرنامج في البلاد أصبح تحديد المستفيدين في المناطق الريفية أكثر تركيزا مع توزيع كميات مخفضة من الأغذية فيما لا يتجاوز خمس مقاطعات. وأصبحت التقارير تشمل معلومات عن كميات الأرز الفعلية الموزعة وعن توزع المستفيدين حسب الجنس وعند الاقتضاء المخرجات المادية



الناجمة عن أنشطة الغذاء مقابل العمل. وكانت تقارير المنظمات غير الحكومية من نوعية أفضل عموماً من تلك المقدمة من شركاء التنفيذ الحكوميين. وتعزز خلال المرحلة الثانية أيضاً تصميم المشروعات والمشاركة فيها على صعيد المجتمعات المحلية. وتولت المنظمات غير الحكومية إدارة نحو ١٠ إلى ١٥ بالمائة من مساعدات إغاثة الجفاف. وتميزت هذه المنظمات بحسن الأداء خاصة في توليد الأصول من خلال أنشطة الغذاء مقابل العمل وقصر التوزيع على المستفيدين وفرض معايير العمل. وتلقت المنظمات غير الحكومية أيضاً أموالاً إضافية للحصول على مدخلات غير غذائية. وكانت أعداد الموظفين فيها أكبر وحماسهم أشد.

### الدروس المستفادة

- ✍ يختلف تحديد الأزمات عن التحديد العام للفقر. وينبغي استخدام مجموعات بيانات ما قبل الأزمات بحرص، وقد يتعين إكمالها بتقديرات ضعف من أجل الانتقاء النهائي للدوائر والقرى والمستفيدين.
- ✍ ويمكن تعزيز تقديرات الضعف وتقدير الاحتياجات في المراحل المبكرة من حالة طوارئ ما من خلال الاستعانة بخبرات استشارية أو ندب موظفي تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها لمدد قصيرة.
- ✍ وإضافة إلى التنسيق المشترك بين الوكالات على الصعيد القطري ينبغي إيلاء اهتمام دقيق ومتساو للمشاورات الإقليمية وشبه الإقليمية بين الجهات المقدمة لمعونات الإغاثة ضماناً لتكامل التدخلات، وحسن توقيتها، واستغلالاً لأقصى إمكانات الموارد المتاحة، وتجنباً للازدواجية في الجهود.
- ✍ ينبغي النص ضمن رسائل التفاهم المتصلة بعمليات الطوارئ على تقديم تقارير رصد عن الإنفاق المالي على الأنشطة الميدانية بما في ذلك تفاصيل توزع مختلف الأنشطة ومستوياتها، إذ أن من شأن ذلك أن يمكن البرنامج من تحسين استعراضه للأموال النظيرة المتصلة بالبرنامج التي لا تصل عادة إلى الميدان.
- ✍ ينبغي أن تدعى المستفيدين تحديداً إلى حضور الاجتماعات ضماناً لمشاركتهم. وينبغي النظر في عقد اجتماعات منفصلة للرجال والنساء عندما تتطلب التقاليد السائدة ذلك.

### البرنامج الحضري

٣٦- أدركت بعثة استعراض الإدارة في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨ أن المنظور الجغرافي للفقر وبخاصة لانعدام الأمن الغذائي تغير بعد نشوب الأزمة الاقتصادية. فمع الانحسار السريع لآثار الجفاف طرأ تحسن على الأمن الغذائي الأسري وأصبح من المتوقع أن يعود الوضع إلى حالته الطبيعية مع المحصول الجديد في الربع الأول من عام ١٩٩٩. وهكذا تحولت الأولويات إلى تقديم المساعدات للمناطق الحضرية انسجاماً مع سياسة شبكة الأمان الاجتماعية الحكومية التي تحققت من خلال عمليات السوق الخاصة المدعومة من الجهات المانحة. وقد قدمت هذه العمليات الأرز المدعوم للأسر الفقيرة في المناطق الريفية والحضرية وبلغ عدد الأسر المستفيدة ١٠,٥ مليون أسرة بحلول شهر أبريل/نيسان ١٩٩٩.

٣٧- وتشير مؤشرات التغذية الحضرية، لا سيما تلك التي تتصل بنقص المغذيات، إلى تغير في أنماط استهلاك الأغذية تشمل انخفاضاً في البروتينات الحيوانية. وقد لاحظت منظمة هيلين كيلر الدولية أن انتشار فقر الدم بين الأطفال دون سن الخامسة ازداد من ٤٠ بالمائة عام ١٩٩٥ إلى ٥٠-٨٥ بالمائة عام ١٩٩٩ وأن السبب الرئيسي في ذلك هو نقص المغذيات الدقيقة. وكشفت دراسة أجريت في النصف الثاني من عام ١٩٩٩ أن أعلى نسبة لانتشار سوء التغذية هي في الأحياء الفقيرة من المدن الكبيرة.



٣٨- وفي سبتمبر/أيلول ١٩٩٨ أطلق البرنامج مشروعاً رائداً للغذاء مقابل العمل في المناطق الحضرية بالتعاون مع منظمة الرؤية العالمية في سيلينسنغ، جاكرتا، إلا أن الجزء الرئيسي من البرنامج الحضري لم يبدأ حتى سبتمبر/أيلول ١٩٩٩ بمكونات ثلاثة هي: (أ) بيع الأرز بأسعار أقل من أسعار السوق في الأحياء الفقيرة الحضرية (عملية سوق الرعاية الاجتماعية)، (ب) توزيع الأرز مجاناً في المدارس للاستهلاك المنزلي، (ج) برامج للغذاء مقابل العمل في المناطق الحضرية. ويغطي المشروع حالياً أكبر المراكز الحضرية في جافا: جاكرتا/جابوتابيك وسورابايا وباندونغ وسيمارانغ.

### عملية سوق الرعاية الاجتماعية

٣٩- وتتيح عملية سوق الرعاية الاجتماعية شراء ٢٠ كيلو غراماً من الأرز للأسرة الواحدة في الشهر الواحد بسعر قدره ١٠٠٠ روبية للكيلو غرام الواحد مقابل سعر متوسطه ٢ ٥٠٠ روبية للكيلو غرام الواحد في السوق. وتمثل الوفورات التي تبلغ ٣٠ ٠٠٠ روبية (٣,٧٥ دولار) تحويلات دخل هامة. وتشير القرائن المتراكمة إلى تحسن في الأمن الغذائي. ويعكف المكتب القطري على جمع بيانات عن المؤشرات التغذوية والاقتصاد الغذائي الأسري لما بعد التوزيع للقيام بمزيد من دراسات تحليل الأثر.

٤٠- ويتوجه البرنامج إلى المناطق الفقيرة الحضرية التي يكثر فيها المستقطنون غير الشرعيين (غير المسجلين). ولما كان يتعذر، تعريفاً، استخدام البيانات الحكومية الرسمية، فإن تحديد معظم المواقع يتم من خلال ١٤ شريكا محلياً للبرنامج من المنظمات غير الحكومية التي توظف معرفتها بالمناطق المحلية التي ينتشر فيها الفقر والبطالة والفاقة. وتستخدم المسوحات الأسرية المباشرة لفرز نحو ٦٠ بالمائة من الأسر استناداً إلى خمسة من عوامل الأمن الغذائي الاقتصادية والمتصلة بالأغذية. ويلجأ إلى مشاركة المجتمعات المحلية في اختيار المستفيدين عندما يتعذر إجراء مسوحات من هذا القبيل. وتبذل جهود خاصة لاختيار الأسر التي ترأسها نساء والأسر التي تضم أطفالاً يعانون من سوء التغذية.

٤١- ويتوقف نجاح عملية سوق الرعاية الاجتماعية - وهي أكبر برنامج حضري للبرنامج في العالم - على توافرها مع برنامج كبير وراسخ يتلقى الدعم المالي من جهات مانحة رئيسية كالبنك الدولي هو برنامج شبكة السلامة الاجتماعية التابع للحكومة.

### الدروس المستفادة

- ✍ من الأسهل عموماً تحديد المستفيدين والعمل في مناطق متجانسة. ويتعين على المشروعات في المناطق الفقيرة غير المتجانسة أن يعالجوا مشكلات التمييز والصراعات الاجتماعية المتصلة بانتقاء الأسر.
- ✍ ولا يعني القرب الجغرافي بالضرورة قرباً "مجتمعيًا". وقد يقع المرء على اختلافات كبيرة في مختلف المواقع تتعلق بطريقة عمل الناس معاً في إطار الأنشطة المشتركة كأنشطة الغذاء مقابل العمل وشبكات الأمان غير النظامية واختيار المستفيدين والمشاركة في تنفيذ البرامج. ولا تصلح النهج الموحدة لكل المواقع في هذه الظروف.



## توصيات

- ← ينبغي للبرنامج أن يوظف مزيداً من الوقت في إجراء دراسات مكانية عن انعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية، وعلى هذه الدراسات أن تأخذ في اعتبارها، في جملة أمور أخرى، ما يلي:
- ✍ المعوقات القانونية (التسجيل/بطاقات الهوية) التي تمنع الفقراء من الانضمام لبرامج شبكة الأمان النظامية؛
- ✍ كيف يضطر العاملون براتب إلى التنافس ضمن القطاع غير النظامي عندما تقع تسريحات كثيرة؛
- ✍ نقاط ضعف وقوة شبكات الأمان المجتمعية غير النظامية؛
- ✍ البعد الموسمي لانعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية؛
- ✍ علاقات رب العمل والزبون في الأحياء المحلية؛
- ✍ الروابط بين الهجرة الريفية والحضرية؛
- ✍ النساء هن غالباً أكثر الفقراء فقراً ويواجهن أكبر الصعوبات في الانضمام إلى برامج شبكات الأمان النظامية لعدة أسباب وهن أشد الناس معاناة من التسريحات الجماعية عندما تقع.
- ← يمكن استخدام جزء من الأموال التي تولدها مبيعات الأرز في إطار سوق الرعاية الاجتماعية لتوزيع الأغذية المعززة وإجراء البحوث والاضطلاع بأنشطة إرشادية.

## التغذية المدرسية

- ٤٢- "التغذية المدرسية" تسمية خاطئة لأنها لا تدعو في هذه الحالة أن تكون مجرد امتداد لبرنامج بيع الأرز. فتقديم الأغذية للأسر الفقيرة عن طريق أطفال المدارس يعزز استهلاك الأرز ويخفض في الوقت نفسه معدلات التسرب من المدارس. ومعدلات التسرب وحدها لا يمكن أن تستخدم كمعيار للتحديد إلا جزئياً. ففي معظم المدارس تقوم رابطة الآباء والمدرسين ومدير المدرسة بتحديد أفقر الأسر؛ ومع ذلك فإن ٥٠ إلى ٦٠ بالمائة من الأطفال/الأسر تتلقى المساعدات نظراً لتوافر الأغذية وليس استناداً إلى معايير انتقاء حقيقية. وسيتوقف هذا البرنامج في مرحلة عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش.

## أنشطة الغذاء مقابل العمل في المناطق الحضرية

- ٤٣- لا تُولف مشروعات الغذاء مقابل العمل (التي شرع بها في المرحلة الأولى: سبتمبر/أيلول-أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨) إلا جزءاً من البرنامج الحضري ومع ذلك فإنها تمثل خياراً بديلاً هاماً للمساعدات الغذائية لأن هذه المشروعات تحدد ذاتها بذاتها إلى حد كبير. وتتباين قدرة مختلف المنظمات غير الحكومية على الاضطلاع ببرامج من هذا القبيل، ومع ذلك فإن بعض النماذج قد طبقت ويمكن أن تستخدم أساساً للتوسع.
- ٤٤- وعلى الرغم من أن من شأن استخدام الأغذية لإدخال تحسينات على البيئة المحيطة بالأحياء الفقيرة في المناطق الريفية أو على البنى الأساسية المادية فيها أن يفيد المجتمعات المحلية عموماً، فإن الأصول المجتمعية المحسنة أو المستحدثة يمكن أن تدفع بإيجارات البيوت إلى الارتفاع وبالتالي يمكن أن تجعل المشاركين في أنشطة الغذاء مقابل العمل غير قادرين على العيش في تلك المناطق. وقد شوهد هذا التأثير السلبي غير المقصود في المشروعات الحضرية.



## تغذية المجموعات الضعيفة

- ٤٥- المجموعات الضعيفة حسب عملية الطوارئ ٢٠٠٦ هي الحوامل والمرضعات والأطفال دون سن الخامسة. وكانت وزارة الصحة قد كلفت أصلاً بتوزيع ١٧ ٠٠٠ طن من الأغذية المخلوطة (خليط من القمح والصويا) خلال المرحلة الأولى من عملية الطوارئ. ولم يوزع منها سوى ٨ ٥٧٩ طناً (٦٨ طناً منها إلى مجموعات جديدة من النازحين في مالوكو وكاليمنتان). وعانت العملية من التأخير بسبب تأخر وصول خليط القمح والصويا المقدم من الولايات المتحدة إلى الميناء، والضرر الذي لحق بالأكياس من سعة ٢٥ كيلو غراماً، والأهم من هذا وذلك، التأخر في الإفراج عن الأموال الحكومية النظيرة الأمر الذي أعاق بدوره عملية تقديم التقارير من وزارة الصحة.
- ٤٦- لا يستطيع البرنامج التحقق من الاستخدام النهائي لكثير من المواد الغذائية إذ لم يجر الإبلاغ على مستوى الدوائر الفرعية إلا عن جزء من خليط القمح والصويا المخصص للتوزيع من قبل القابلات في مراكز صحة المجتمع. ولم تكن قلة موظفي البرنامج واتساع المنطقة الجغرافية المعنية لتسمح بأكثر من عمليات رصد قليلة.
- ٤٧- أوصت بعثة استعراض الإدارة في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨ بأن يقوم البرنامج بتوسيع برنامجه لتغذية المجموعات الضعيفة من خلال التعاون مع منظمة اليونيسيف في صنع وتوزيع غذاء تكميلي هو دلفيتا. وسيتم ذلك في إطار عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش، وسيقدم البرنامج مساعدات تقنية لبعض المصانع المحلية المختارة لتأسيس قدرة إنتاجية لتصنيع دلفيتا.
- ٤٨- قدمت المساعدة لمجموعات ضعيفة أخرى في إطار عملية الطوارئ من خلال برامج يقوم على تنفيذها الصليب الأحمر الإندونيسي (٩ ٠٠٠ طن من الأرز للأسر الفقيرة التي ترأسها نساء، وللمسنين، ولآخرين من غير المشاركين في عمليات السوق الخاصة) ووزارة الشؤون الاجتماعية (١٤ ٠٠٠ طن في المرحلة الثانية).

### الدرس المستفاد

تفاقت كثيراً المشكلات التغذوية للأطفال دون سن الخامسة ولأمهاتهم نتيجة للأزمة الجارية. ولا بد في بلدان كإندونيسيا بمستويات دخولها المرتفعة نسبياً وتيسر الحصول على الأغذية فيها في فترة ما قبل الأزمة أن يركز على نحو أشد على نقص المغذيات الدقيقة والتغذية التكميلية فور بدء أزمة اقتصادية حادة.

## الرصد

- ٤٩- ركز كثيراً في رصد عملية الطوارئ وفي التقارير المقدمة عنها على جوانب إمداد الأغذية كاستلامها من المخازن الفرعية بدلاً من التركيز على المساءلة الكاملة فيما يخص توزيع الأغذية، وتوليد أصول دائمة، ونتائج تغذية مجموعات ضعيفة مختارة. وكان "نظام الرصد والإبلاغ الشامل الذي يضم مؤشرات أداء مناسبة" المقرر والذي كان البرنامج سيقوم بتصميمه بالتشاور الوثيق مع الجهة الحكومية النظيرة، الوكالة القومية لتخطيط التنمية، نظاماً بدائياً، بالنسبة للبرنامج الريفي على الأقل. ولم تشمل نماذج الإبلاغ الأولى واشتراطاته بشكل رئيسي سوى كمية الأغذية الموزعة حسب الموقع وعدد المستفيدين، ولم تعكس هذه التقارير في معظمها سوى الأرقام المقررة لتسليم الأرز وليس التسليمات الفعلية على مستوى القرية أو الأسرة.
- ٥٠- كان من الضروري تحديد مؤشرات الأداء المطلوبة كمعلومات الإدارة، واحتياجات التقييم، وأهداف البرنامج، ومختلف فئات المستفيدين في مرحلة مبكرة مع دعمها بمخصصات مالية وبشرية موازية.



٥١- اضطلعت وزارة الصحة باستعراضات دورية للوضع التغذوي للمجموعات الضعيفة إلا أنها لم تبلغ البرنامج بها ولم يطلب البرنامج الحصول عليها لأغراض الرصد. ولم يكن عدد موظفي رصد المعونة الغذائية التي يقدمها البرنامج من البرامج الريفية والبرامج الخاصة بالنازحين كافيا بالنسبة لحجم العملية والبلاد، فضلا عن ارتفاع معدل دوران الموظفين. ومع أن التقارير الميدانية غالبا ما كانت تكشف عن مشكلات كبيرة في كل جوانب البرنامج الريفي تقريبا إلا أنه نادرا ما كانت تتخذ إجراءات علاجية بشأنها. وبدلا من ذلك حول تركيز العملية بكاملها لتلبية احتياجات المناطق الحضرية. ووضع البرنامج الحضري نظاما شاملا لرصد كفاءة التوزيع وتحديد المستفيدين واستخدام الأغذية. ووضعت قوائم تفقدية واسعة للرصد ونماذج مختلفة للإبلاغ بهدف جمع وتحليل البيانات. وأجرى خبير استشاري محلي بتكليف من المكتب القطري دراسة لتحليل الأثر دامت ثلاثة أشهر.

٥٢- ومكنت الشراكات التي أقيمت والتدريب الذي تم من خلال البرنامج القطري الحضري من تطوير برنامج متماسك وقابل للمحاكاة. إلا أن مجرد الاتفاق مع الوكالات التنفيذية على مبادئ العمليات لا يكفي لضمان تنفيذ فعال للبرامج. وقد أثبت الرصد الوثيق للشركاء المحليين من المنظمات غير الحكومية في المناطق الحضرية أنه عامل رئيسي في تفسير الأداء الجيد للبرنامج القطري. ولقد كان بوسع الرصد الجيد أن يفرض، في البرنامج الريفي، إلى تعزيز المساءلة، وزيادة فعالية تصميم الأنشطة وتحديد المستفيدين، وتسريع استجابة الإدارة لمعالجة المشكلات، وتحسين عمليات الإبلاغ من جانب الوكالات الشريكة.

### الدروس المستفادة

ينبغي مع بدء أي حالة طوارئ ريفية واسعة النطاق تكيف عدد موظفي البرنامج المعنيين برصد المعونة الغذائية تكيفا دقيقا مع نطاق وتشعب مهامهم ومع قدرات الرصد لدى الشركاء التنفيذيين. وينبغي فضلا عن ذلك استخدام مهنيي الرصد الميدانيين الرفيعي المستوى كقاط اتصال رئيسية ضمن المكتب القطري وإلا فإنه ينبغي الاستعانة بمستشارين من ذوي الخبرة لتصميم وتنفيذ نظم رصد شاملة.

والسبيل إلى الرصد الجيد هو بناء القدرات تمكينا للشركاء التنفيذيين من الاضطلاع بأعمال رصد مناسبة. ولا بد من أن تتوفر الحوافز المناسبة والمقومات الرادعة ضمانا لفعالية الرصد وتعزيزا للمساءلة.

### تقدير الأثر

٥٣- بلغ عدد المستفيدين من عملية الطوارئ ٨,١ مليون نسمة عام ١٩٩٩ (٤,٧ مليون في برامج إغاثة الجفاف في المناطق الريفية و٣,٢ مليون في البرامج الحضرية و٢٠٠.٠٠٠ في برامج النازحين) أي أكثر بنسبة ١٣ بالمائة من الأعداد المتوقعة في الخطط المذقحة لتلك السنة، مع أن توزيع الأغذية كان أقل من الهدف المحدد بنسبة ٢٣ بالمائة. ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى إجراء سبع مراجعات للميزانيات وعدة عمليات تحويل في البرامج (إلى المناطق الحضرية وإلى النازحين). ولم تستطع البعثة التأكيد بوضوح من مدى توليد برامج الغذاء مقابل العمل الريفية لأصول دائمة (كأرصدة مادية وبشرية).

٥٤- وتفيد تقارير الرصد الصادرة عن البرنامج أن ما يزيد عن ٥٠ بالمائة من النازحين الذين يقومون باستلام الأغذية هم من النساء (النسبة تزيد عن ٩٠ بالمائة في عملية سوق الرعاية الاجتماعية). ولعل هذه النسبة المئوية المرتفعة



المستحسنة تعود إلى أن النساء هن اللاتي يحتفظن ببطاقات الحصص الغذائية وبطاقات التسجيل الوطنية في معظم الأحيان.

٥٥- يمكن لتحويلات الدخل الناجمة عن مساعدات البرنامج الغذائية أن تكون كبيرة. فالقيمة الشهرية التقريبية للأغذية التي توزع على النازحين هي ١٠٠ ٠٠٠ روبية (١٢,٥ دولار) بينما تتراوح بين ٧٥ ٠٠٠ و ٩٠ ٠٠٠ روبية بالنسبة للأسر الريفية (الغذاء مقابل العمل) وبين ٢٠ ٠٠٠ و ٣٠ ٠٠٠ روبية للمستفيدين في المناطق الريفية من عملية سوق الرعاية الاجتماعية. ولا بد مع ذلك من ملاحظة أن النازحين يتلقون المساعدة على أساس "مستمر" في حين تقتصر المساعدات في البرنامج الريفي على فترات من ثلاثة إلى أربعة أشهر بينما صمم البرنامج الحضري للسنة بكاملها. وإذا ما استذكر أن معدل الأجور اليومية لا يتجاوز ٥ ٠٠٠ روبية وأن البطالة واسعة الانتشار يتبين أن الأسرة المستفيدة تستطيع أن تحقق وفرا يصل إلى ما بين ٢٠ و ٤٠ بالمائة من الدخل.

٥٦- وتشير بعض المسوحات الحديثة إلى زيادة ملحوظة في استهلاك الأرز والأغذية التكميلية نتيجة لبرنامج البرنامج في القطاع الحضري. واستخدمت نسبة ٦٠ بالمائة من الوفورات المحققة من خلال عملية الرعاية الاجتماعية لشراء مزيد من الأرز ومن الأغذية التكميلية بينما صرفت ٣٠ بالمائة على النفقات المدرسية. وتشمل عملية سوق الرعاية الاجتماعية ٤,٥ بالمائة من فقراء المناطق الحضرية.

### الشراكات والتنسيق

٥٧- يقوم البرنامج بتنسيق اجتماعين دوريين مشتركين بين الوكالات (بما فيها الوكالات الحكومية) بشأن المعونة الغذائية والأمن الغذائي تعالجان مسائل التنسيق والحوار بشأن السياسات في مجال الأمن الغذائي. وقد شكلت مخزونات البرنامج في إطار عملية الطوارئ أيضا احتياطات احترازية أساسية لعمليات الطوارئ التي تحددها أسرة المعونة الإنسانية بكاملها.

٥٨- يتعاون البرنامج مع أكثر من ٢٠ منظمة غير حكومية في مختلف أرجاء البلاد منها ١٤ منظمة غير حكومية قطرية لبرنامج عملية سوق الرعاية الاجتماعية. ولاحظت البعثة وجود صعوبات أساسية في انتقاء الشركاء نظرا لتباين قدرات المنظمات غير الحكومية. وقد جرى تكثيف التدريب لما قبل المشروعات وأثناء الوظيفة وتم تحقيق تحسينات مع الوقت يدل عليها معدل الخسارة التراكمية (المقبول) الذي يقل عن ١ بالمائة في عملية سوق الرعاية الاجتماعية. وغالبا ما تسعى المنظمات غير الحكومية إلى الحصول على كميات كبيرة تفوق قدراتها أحيانا.

٥٩- إن الأنشطة التي يضطلع بها في إطار البرنامج الحضري هي ثمرة مشاورات مشتركة بين الحكومة والمواطنين الثنائيين والبنك الدولي والوكالات التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وتقوم لجنة مشتركة بين البرنامج وعدة منظمات غير حكومية باستعراض اقتراحات المشروعات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية. وتضطلع المنظمات غير الحكومية التنفيذية بمهمة تشكيل لجنة للمعونة الغذائية تتألف من خمسة إلى ثمانية أعضاء في كل قرية حضرية تكون مسؤولة عن تحديد الأنشطة والإشراف على المخرجات ورصدها.





## استراتيجية إنهاء المعونة

٦٠- عبرت الحكومة عن استعدادها لتولي مكون عملية سوق الرعاية الاجتماعية من البرنامج الحضري وللعمل مع المنظمات غير الحكومية من أجل تحديد الأشخاص غير المسجلين ومساعدتهم. ولكن على الرغم من أن الوضع الاقتصادي يتحسن تدريجياً مع دلائل على فرص عمل جديدة، فإن سنيهاً طويلة قد تمضي قبل بلوغ مستويات التنمية التي كانت قائمة ما قبل الأزمة.

### توصية

ينبغي للبرنامج، وقد أثبتت مبررات برنامجه الحضري، أن ينتقل، استناداً إلى النجاح الذي حققه، إلى تشجيع المؤسسات الحكومية على الاعتراف بالمقيمين في مناطق الاستقطان وجلهم من غير المسجلين وعلى إدراجهم في برامج شبكة الأمان القادمة.

### الدرس المستفاد

ينبغي لاستراتيجية الخروج أن تسترشد ببيانات تختلف عن تلك التي تجمع من أجل تحديد واختيار المستفيدين من المشروعات. وينبغي أن تستكمل أو تستبدل مؤشرات الفقر التغذوية والمزمنة بمؤشرات للأمن المعيشي (العمل بأجر، والدخل المولد حديثاً في القطاع غير النظامي، والهجرة الخارجية، وغيرها).