برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الأولى

روما، 20- 2006/2/23

تقارير التقييم

البند 6 من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس للنظر فيها

تقييم مساعدات البرنامج للصين في الفترة 1979-2005

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.1/2006/7-A
6 January 2006
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مدير مكتب التقييم (OEDE): Mr K. Tuinenburg رقم الهاتف: 066513-2252

موظف التقييم (OEDE): Ms P. Hougesen رقم الهاتف: 066513-2033

الرجاء الاتصال بالسيدة C. Panlilio، المشرفة على وحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

ملخص

إن هذا التقرير، الذي يوجز نتائج تقييم مستقل لمساعدات **البرنامج** للصين بين عامي 1979 و2005، كان قد أعد بتفويض من مكتب التقييم وبوشر به في مايو/ أيار 2005. وهو يشمل استعراضا تاريخيا يستند إلى دراسة مكتبية وإلى تقييم آخر برنامج قطري وافق عليه المجلس في فبراير/ شباط 2001 وتم تصفيته تدريجيا في ديسمبر/ كانون الأول 2005.

ولقد قدم **البرنامج** حتى الآن 4 ملايين طن متري من الأغذية بقيمة 1 مليار دولار من خلال 67 مشروعا وبرنامج قطري واحد. وأسهمت الحكومة بمبلغ 1.16 مليار دولار كأموال نظيرة. ووافق الصندوق الدولي للتنمية الزراعية على قروض بقيمة 148 مليون دولار. واستفاد نحو 30 مليون شخص من مساعدات **البرنامج** خلال الفترة موضع الاستعراض.

ووجد فريق التقييم أن المعونة الغذائية، إضافة إلى المدخلات المالية والفنية، كانت عاملا منشطا في تعزيز تطوير الأسر الفقيرة في مناطق المشروع. وتعكس المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية تحسنا في ظروف معيشة المستفيدين التي يجب أن ينظر إليها في سياق التحسينات العامة في ظروف المعيشة في الصين. وكانت النتائج استثنائية إذا ما قيست من حيث الأصول الإنتاجية والكفاءة في إدارة المعونة الغذائية، وهو ما حظي بدعم من مدخلات القيادة والموارد من جانب الحكومة. أما مكتب إدارة المشروع الممول من جانب الحكومة، الذي يتم من خلاله تنسيق البرامج، فقد أثبت فعاليته ويمكن أن يكون نموذجا لاتفاقات اقتسام التكاليف في البلدان ذات القدرات المماثلة. كذلك فقد كانت الترتيبات فعالة حيث إن نسبة الأموال النظيرة من الحكومة ازدادت إلى 1 : 2.8 أثناء البرنامج القطري. وغطت حكومة الصين تكاليف النقل البحري وجميع تكاليف النقل البري.

وإن التعاون والتضافر فيما بين وكالات الأمم المتحدة، وبخاصة الوكالات التي تتخذ من روما مقرا لها، يؤديان إلى برامج رفيعة النوعية عندما تتسق جيدا خصوصا في مجالات التعليم والتدريب والصحة وتوليد الدخل. وهكذا، فإن المساعدة الفنية المقدمة من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والمعبأة بواسطة **البرنامج** أو من خلال مشروع شامل لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، قد أسهمت في استدامة المشروعات التي يساعدها **البرنامج**.

وفي المحصلة النهائية، فإن البرنامج القطري للفترة 2001-2005 حقق نتائج وافرة من خلال تضافر الاستثمارات في البنية الأساسية الإنتاجية والتدريب والمرافق الاجتماعية ومنح القروض الصغيرة. وكان من المخطط تنفيذ نشاط تكميلي للتغذية المدرسية لكن محدودية الأموال حالت دون تنفيذه على نطاق واسع. وبلغ عدد المستفيدين قرابة 4 ملايين شخص - وهو ما يمثل 87 في المائة من المجموع المستهدف من الأنشطة الأساسية – وبلغت المساعدات المقدمة لهم 000 230 طن متري، أي ما يعادل 66 في المائة من الموارد المخططة. وكانت المدخلات الحكومية المقدمة على شكل أغذية ونقود والتزامات عاملا رئيسيا في نجاح هذا المشروع. ومن جهة أخرى، فإن التغطية الطموحة والنقص في المساهمات في عامي 2003 و2004 قد أديا إلى تشتت الموارد، الأمر الذي أدى إلى تخفيض فعالية بعض الأنشطة. كذلك فإن تحول **البرنامج** من مناهج المشروعات إلى مناهج البرامج في التسعينات، والذي أدى إلى تراجع في التقييم الفني على مستوى النشاط، قد أثر في مدى استدامة بعض الأنشطة. وأسفر تخفيض موظفي **البرنامج**، بسبب التصفية التدريجية للمساعدات عن تقليص مقدرة المكتب القطري على رصد الأنشطة في عامي 2004 و2005 وعلى إعداد تقرير عن التصفية التدريجية.

مشروع القرار*

يحيط المجلس علما بالوثيقة "تقييم مساعدات **البرنامج** للصين في الفترة 1979-2005" (WFP/EB.1/2006/7-A).

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

مقدمة

هدف التقييم ونطاقه

1- تتمثل أهداف التقييم في استعراض وإيجاز أهم عناصر مساعدات **البرنامج** للصين خلال 26 عاما وتقييم البرنامج القطري الراهن **للبرنامج** مع التركيز على مخرجات الأنشطة وتأثيرها واستخلاص الدروس التي يمكن أن تكون لها فائدة مشتركة. ولقد تركز تقييم البرنامج القطري للفترة 2001-2005 على: (1) الاتساق مع صلاحيات **البرنامج**، وسياسات تحفيز التنمية والالتزامات المعززة تجاه النساء[1]؛ (2) تصميم الأهداف وتنفيذها؛ (3) الاستهداف والتنفيذ؛ (4) التأثير والاستدامة؛ (5) الرصد والإبلاغ؛ (6) التنسيق والشراكات ومشاركة المستفيدين؛ (7) الميزانية والموارد.

المنهجية

2- تم في روما، قبل سفر بعثة التقييم إلى الصين، إعداد استعراض مساعدات **البرنامج** للصين استنادا إلى وثائق المشروع المقررة والتقارير المرحلية وتقارير الاستكمال وتقارير الاستعراض الفني وتقارير التقييم وقد وفرت هذه التقارير بيانات إحصائية للعمل والتقييم في الميدان.

3- وقد تشكلت بعثة التقييم، التي زارت الصين من 9 إلى 28 مايو/ أيار 2005، من رئيس البعثة من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة واستشاريين في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لصيانة التربة والري ودور المرأة في التنمية. وقد رافق هذه البعثة في الميدان مسؤول التقييم من مكتب التقييم. وتم تكريس معظم الوقت لتقييم البرنامج القطري. وقد زارت البعثة المشروعات التي انتهت وهي 3730 في إقليم غوانغهاي، و3355 في إقليم غانسو، والأنشطة الحالية التي يساعدها **البرنامج** في منطقتي فنغشان وتياناي في إقليم غوانغهاي ومنطقة ليكسيان في إقليم غانسو. وأجريت مقابلات مع المستفيدين من مساعدات **البرنامج** وعقدت اجتماعات تقييم مشترك مع موظفي مكتب إدارة المشروعات.

4- ويستعرض الجزء الأول من هذا التقييم الفترة 1979-2000، في حين يتناول الجزء الثاني تقييما للبرنامج القطري للفترة 2001-2005، ويستخلص الجزء الثالث الدروس المشتركة لعمليات التنمية أو الانتعاش بمساعدة **البرنامج** في القطاع الريفي.

الجزء الأول: استعراض وتقييم السنوات الإحدى وعشرين الأولى من مساعدات البرنامج في الصين، 1979-2000

تقييم مساعدات البرنامج للصين

5- وافق المجلس على 67 مشروعا يساعدها **البرنامج** وعلى برنامج قطري واحد والتي قدمت نحو 4 ملايين طن متري قيمتها 1 مليار دولار. وأسهمت الحكومة بمبلغ 1.16 مليار دولار كأموال نظيرة. كذلك قدم الصندوق الدولي للتنمية الزراعية قرضا بمقدار 148 مليون دولار بدءا من عام 1996. واستفاد من مساعدات **البرنامج** نحو 30 مليون شخص.

6- ويمكن عرض مساعدات **البرنامج** للصين في الفترة 1979-2000 في أربع مراحل رئيسية[2]:

(1) **1979-1982:** مساعدة أغذية الطوارئ للاجئين والمتضررين من الكوارث الطبيعية. وبدأت مساعدات **البرنامج** بتقديم مساعدات أغذية الطوارئ للاجئ الهند الصينية في إقليمي كواندونج ويونان من خلال المشروعات العاجلة[3].

(2) **1983-1990:** المساعدات الإنمائية القطاعية في المشروعات الحرجية والسمكية ومنتجات الألبان. وكان القطاع الزراعي يشهد تحولات مهمة في أعقاب إنشاء نظام للمسؤولية الأسرية[4]. وأعطت الحكومة الأولوية للإنتاجية

---

[1] تحفيز التنمية (الوثيقة WFP/EB.A/99/4-A)، وسياسات المساواة بين الجنسين (2003-2007): الالتزامات المعززة تجاه النساء لضمان الأمن الغذائي (الوثيقة WFP/EB.3/2002/4-A).

[2] انظر الخريطة في صفحة 19.

[3] إضافة إلى ذلك، بدئ بتنفيذ أربع مشروعات عاجلة قيمتها 5 ملايين دولار بين عامي 1984 و1998 للمساعدة في حالات الطوارئ. وتمت الموافقة في عام 1998 على عملية الطوارئ 6045 وقيمتها 93 مليون دولار لمساعدة المتضررين من الفيضانات في مناطق أنهوي وهوباي وهونان وجانكسي. وتم تقييم هذه العملية في عام 2000 (WFP/EB.2/2000/3/1).

الزراعية والإنتاج الإجمالي وأظهر ذلك معدلات نمو ملحوظة. وأسهم **البرنامج** في تنفيذ مشروعات قطاعية كبيرة حيث بلغت مساعداته ذروتها في هذه الفترة (انظر الشكل 1 في الملحق).

(3) **1991-1996:** التنمية الزراعية المتكاملة. استهدفت هذه المساعدة تحسين القاعدة الإنتاجية في مناطق اختارتها الحكومة لإدخال تحسينات في إمدادات المياه وصيانة التربة عن طريق أنشطة الغذاء مقابل العمل والتدريب. وتركز تصميم المشروع على الجوانب الفنية بدلا من ترويج مشاركة المزارعين أثناء التصميم والتنفيذ. وارتؤي أن الآليات الموجودة وفي منظمات المزارعين كافية.

(4) **1997-2000:** التنمية الريفية المتكاملة. بدأ **البرنامج**، في منتصف التسعينات، يبدل دعمه من منهج التنمية الزراعية المتكاملة إلى منهج التنمية الريفية المتكاملة، إذ، بالإضافة إلى تلبية الاحتياجات الغذائية والدخلية للفقراء، فقد عالج أيضا تكوين رأس المال البشري. وقد أدى إقرار الحكومة بالحد من الفقر بصورة جوهرية يستلزم خدمات متكاملة إلى اتخاذ قرار في عام 1996 من جانب وزارة الزراعة و**البرنامج** والصندوق الدولي للتنمية الزراعية بإنشاء شراكة برامجية.

7- كانت المدخلات الغذائية من **البرنامج** في معظمها من القمح: تحصل المستفيدون على حصة أسرية واحدة مقدارها 3.25 كيلو غرام من القمح عن كل يوم عمل وفقا لما حددته أنماط العمل لكل نوع من الأنشطة. وأسهمت المعونة الغذائية المقدمة من **البرنامج** في تلبية الاحتياجات الغذائية قصيرة الأمد للأسر الفقيرة التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي وفي إيجاد الأصول لسبل معيشة أكثر استدامة. كذلك قدم **البرنامج** خدمات تدريب مخصصة. واستخدمت المساعدات الغذائية من **البرنامج** كدعم لميزانية الحكومة التي حققت وفورات حيث إنها لم تعد ملزمة بتقديم الإغاثة وإعادة بيع الحبوب للمناطق الهشاشة والتي تعاني من انعدام الأمن الغذائي. وفاوض **البرنامج** في استثمار هذه الوفورات الحكومية في نفس المناطق المشروع لتحسين مرافق التعليم والصحة والإصحاح.

الاستنتاجات من مساعدات البرنامج للصين (1979-2000)

تقييم إجمالي

8- كانت تجربة **البرنامج** في الصين استثنائية من حيث الإنجازات المادية وتعبئة المستفيدين والإدارة الكفوءة للتغذية والدعم الحكومي المطرد. وتبرز جميع تقارير التقييم الإنجازات البارزة فيما يتعلق بزيادة إنتاج الأغذية والتوسع في البنية الأساسية الإنتاجية وتحسين ظروف معيشة المستفيدين.

9- ولقد كانت المعونة الغذائية، بالإضافة إلى المدخلات المالية والفنية، عاملا منشطا في تعزيز عملية التنمية. ويعد منهج **البرنامج** ومشروعاته بمثابة نماذج تحتذى لبقية البرامج الغذائية وغير الغذائية كالبرنامج الحالي لتحويل الأراضي وبرنامج هضبة شمالي الصين الذي يموله البنك الدولي في منطقة أنشون في إقليم غويزو الذي استخدم موارده الخاصة في توسيع أنشطة مشروع البرنامج.

10- وقد حظي تنفيذ أنشطة **البرنامج** بمساعدة خبرات السلطات الصينية في تعبئة القوة العاملة الريفية الكبيرة في بناء المراكز الإنمائية. وتعكس إنجازات المشروعات الإنمائية المساعدة من **البرنامج** التحولات الاجتماعية والاقتصادية الجارية والنمو الاقتصادي، التي بدأت في أوائل الثمانينات، عندما بدئ بتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والزراعية، وأدت إلى زيادات ضخمة في الإنتاج الزراعي ونمو دخل المزارعين بنسبة 15 في المائة سنويا بين عامي 1978 و1984، وهو الذي لا يزال متواصلا وإن كان ذلك بمعدل أقل. وحدث تغير جذري في بنية دخل المزارعين نتيجة تزايد أهمية الأنشطة غير الزراعية بدعم من القطاعات الصناعية والإنشائية التي تحتاج بصورة مستمرة إلى اليد العاملة.

التأثير على الأمن الغذائي الأسري

11- إن تأثير تدخلات **البرنامج** على الأمن الغذائي الأسري قد اتضح في المشروعات التي تم تنفيذها في هضبة لويس[5] في التسعينات حيث سلمت نسبة كبيرة من مساعدات **البرنامج** (انظر الملحق). وتبعا للموقع والتوقيت، كان التركيز ينصب إما على تطوير وحماية المساحات المروية من خلال أشغال البنية الأساسية وإعادة تشييد مناطق مستجمعات المياه لتحويل المنحدرات التي تسقط فيها الأمطار إلى مصاطب مروية، أو على تطوير المزيد من الأنشطة المحدودة في منطقة لتجميع المياه بالجمع بين الزراعة البعلية في المصاطب وإعادة التشجير وشبكات الري المحدودة في المنخفضات وتجميع المياه

---

[4] بدئ في عام 1979 بإصلاحات زراعية واقتصادية في الصين شملت التجديدات الرئيسية في تخصيص حقوق استخدام الأراضي الزراعية للمزارعين الأفراد على أساس عدد أفراد الأسرة. وقد ترافق ذلك مع تحول من التسويق الحكومي للمنتجات الزراعية إلى السوق الحرة.

[5] تغطي هضبة لويس في شمال غربي الصين 631 000 كيلو متر مربع، ويهدد الانجراف على نطاق واسع وتدهور التربة، سبل المعيشة ويزيد من معدلات الترسب في النهر الأصفر، الأمر الذي يزيد من مخاطر الفيضانات.

على مستوى المزرعة. كما نفذت أنشطة تهدف إلى الإنتاج التكميلي كإنشاء الغابات الاقتصادية أو تربية الماشية في نفس المنطقة والحصول على مجموعات المستلزمات الزراعية الموسمية وتحسين الطرق الفرعية.

12- وأسفرت الأعمال المتعلقة بتحسين الأراضي عن زيادة الغلات والاكتفاء الذاتي. وقبل تدخلات **البرنامج**، كانت الأرض الزراعية لأسرة متوسطها أربعة أشخاص تبلغ 0.75 هكتار من المنحدرات و0.17 هكتار من المصاطب. وكان الإنتاج من الحبوب يبلغ نحو 1 طن متري للأسرة بحيث تبقى هناك فجوة غذائية لمدة شهرين أو ثلاثة أشهر كل سنة[6]. وقد أسفرت أنشطة المشروع، وخصوصا منحدرات المصاطب، عن تحقيق زيادة في إنتاج الأسرة يتراوح بين 1.3 و1.4 طن متري وهو ما يغطي الاحتياجات الأساسية للأسرة.

13- ازداد الدخل الزراعي والأسري بصورة مطردة في الفترة موضع الاستعراض. فعلى مستوى التنمية الكلي فإن صافي دخل الأسرة بالسعر الثابت بلغ ضعف الرقم المسجل قبل تنفيذ المشروع. كذلك حدث تغير في تركيب دخل الأسرة، إذ أن دخلها من تربية الماشية ازداد من نسبة 10 في المائة إلى 30 في المائة من الإنتاج الزراعي لأسباب أهمها أن فوائض الحبوب استخدمت في علف الخنازير. وقبل المشروع، كانت الزراعة تمثل 75 في المائة من دخل الأسرة والأنشطة المساعدة كانت تمثل 25 في المائة. وبعد المشروع أصبح التشغيل خارج المزرعة يمثل ما لا يقل عن 50 في المائة من دخل الأسرة وزاد الدخل من المحاصيل النقدية وإنتاج الفاكهة في مزارع المشروع. وكان معدل العائد الداخلي الاقتصادي، الذي حسب على مستوى المشروع خلال التقييم القطاعي للزراعة البعلية في هضبة لويس، 17 في المائة وتكلفة رأس المال في ذلك الوقت كانت 12 في المائة.

مدى الاستدامة

14- أسهمت زيادة مشاركة المستفيدين في تصميم المشروعات ورصدها من خلال التقييم الريفي المشترك في زيادة مدى الاستدامة. فإنشاء الطرق والمرافق المحلية لتخزين المياه ومراكز الصحة، وهي التي بدئ بها في منتصف التسعينات وأصبحت مركزا رئيسيا لأنشطة البرنامج القطري، قد ساعدت في تحسين مدى الاستدامة الإجمالي وخففت من أعباء العمل اليومية خصوصا الملقاة على عاتق المرأة.

15- ومعلوم أن تحسين مشروعات الري الرئيسية وصيانتها وتشغيلها يستلزم الاستثمارات التي تقدمها الحكومة حاليا وهو ما لا ينعكس تماما في تكاليف الإنتاج على مستوى المزرعة. أما الأبنية الرئيسية والقنوات المشتركة بين المزارع والتي تقع مسؤوليتها على عاتق إدارة حفظ المياه، فتحظى الآن بصيانة وتشغيل جيدين. ولم تكن القنوات في المزارع مدرجة في برنامج الإنشاء ولم يتم استكمالها، الأمر الذي أعاق فعالية الشبكة. وكان التدريب جزءا من المشروعات المعانة من **البرنامج** لكن تأثيرها كان في بعض الأحيان محدودا بسبب وسائل التعليم، ولم يكن المحتوى دائما ملائما لمستويات تعليم الأفراد أو ظروفهم المعيشية أو احتياجاتهم. ويظل التأثير على البيئة تحديا ماثلا إذ تظهر التجربة أن من اللازم اتخاذ إجراءات إضافية لتلافي المخاطر التي تهدد البيئة كالإصابة بالتملح.

16- تركزت المشروعات في أوائل التسعينات، بصورة رئيسية، على تطوير المرافق الإنتاجية التي لم يكن تأثيره في الأجل الطويل على مستوى الأسرة يحظى بالأولوية. أما المناطق التي غرست بالأشجار خلال الفترة فكانت في أغلب الحالات ضمن حقوق الاستخدام المشترك للأرض ولم تكن متعاقدا عليها مع المنظمين. أما منافعها للأسرة فكانت قاصرة على ريع منخفض يدفع للقرى وكانت تستخدم العوائد للمنفعة الاجتماعية. وفي مشروعات التنمية الريفية المتكاملة فقد انصب الاهتمام على تطوير الأسرة وكانت النتيجة أن المستفيدين اكتسبوا الأصول والممتلكات.

الاستراتيجية ومدخلات الحكومة والشراكة

17- إن منهج وتصميم المشروعات المعانة من **البرنامج** قد تم تطويعها لتعزيز تكامل متطلبات الحد من الفقر. وشدد منهج التنمية الريفية المتكاملة على بناء القدرات الإنسانية والغذاء مقابل الأصول لتحقيق المنفعة المباشرة للأسر. وتظهر تقارير تقييم المشروعات المنفذة منفذ منتصف التسعينات أن الجمع بين التدريب الفني وبرامج محو الأمية وإجراءات تطوير المرأة بدأت تحقق تحولا إيجابيا في أسلوب مشاركة المزارعين في المشروعات. وقد ساعدت أساليب التقييم الريفي المشترك المستخدمة أثناء التخطيط والرصد في تنفيذ منهج التنمية الريفية المتكاملة.

18- وكان متاحا دائما الدعم المالي والفني القوي من جانب الحكومة فضلا عن المساندة الفنية من المكاتب الفنية على مستوى الأقاليم والمدن. كذلك فإن هيكل مكاتب إدارة المشروعات التي أتاحتها الحكومة كان فعالا لتنفيذ المشروع.

---

[6] البيانات في التقييم القطاعي للأنشطة المساعدة التي يقدمها البرنامج لتنمية ووقاية الزراعة البعلية في الصين (هضبة لويس). مايو/ أيار – يونيو/ حزيران 1992". Document 10/3-D Add.1 – SCP:10:35:35.

19- وكانت مساعدات **البرنامج** مرتبطة ببرامج الحكومة للتنمية الشاملة[7]. ونفذت المشروعات الإنمائية المعانة من **البرنامج** في المناطق المستهدفة الفقيرة والنائية والتي تعاني من العجز الغذائي وتتعرض للتعرية والانجراف. وكان المستفيدون من المزارعين الذين يعولون، بصورة رئيسية، على زراعة الكفاف. وقد مكنت مساعدات **البرنامج**، التي تراوحت بين 20 و30 في المائة من مجموع استثمارات هذه البرامج، من تحقيق تنفيذ واستكمال متوافق وسريع مما ساعد الحكومة على تحقيق أهدافها طويلة الأجل في مجال التنمية الريفية.

20- وبتضافر الاستثمارات في المرافق الإنتاجية والتدريب والمرافق الاجتماعية، مع دعم الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، حققت القروض الصغيرة نتائج باهرة. كذلك فإن المساعدات الفنية التي قدمتها منظمة الأغذية والزراعة لتقديرات المشروعات والاستعراضات الفنية والتقييم كانت مفيدة بوجه خاص من حيث الفعالية ومدى الاستدامة.

الجزء الثاني: تقييم البرنامج القطري، 2001-2005

نظرة إجمالية

21- في ضوء النتائج الملحوظة في مجال استئصال الفقر والتي حققتها الحكومة منذ الثمانينات، ناقش المجلس استراتيجية الخروج في دورته العادية الثالثة لعام 2000 وتمت الموافقة على التصفية التدريجية للمساعدات التي يقدمها **البرنامج** في الصين بحلول ديسمبر/كانون الأول 2005. ومعلوم أن **البرنامج** القطري الجديد (2001-2005) كان قد وضع ووفق عليه في فبراير/شباط 2001[8]. وقد استهدف ذلك البرنامج مساعدة 1.7 مليون من الأسر الفقيرة مركزا بوجه خاص على أولويات تعزيز التنمية، وهي تمكين الأسر الفقيرة من الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم والتدريب، وتمكين الأسر الفقيرة من امتلاك الأصول والحفاظ عليها، وتمكين الأسر التي تعتمد على الموارد الطبيعية المتردية بشأن أمنها الغذائي أن تتحول إلى سبل معيشة أكثر استدامة.

22- واستمر منهج التنمية الريفية المتكاملة في معالجة الصعوبات الإنمائية المترابطة من خلال أربعة عناصر أساسية في النشاط وهي: (1) الاستثمار في القدرات البشرية؛ (2) تنمية الأراضي والري؛ (3) المرافق الاجتماعية؛ (4) صيانة المياه والتربة. وتم تنظيم تنفيذ البرنامج القطري، مثلما كان الأمر في السابق، من خلال المشاريع المستقلة. واقترح نشاط التغذية المدرسية التكميلي تبعا لمدى توافر الأموال. وتقرر تنفيذ الأنشطة في عشرة أقاليم على أن يسترشد الاستهداف بتقنيات وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها.

23- ودعا البرنامج القطري إلى زيادة تدريجية في نصيب الحكومة من 1.5:1 في عام 2001 إلى 2:1 بحلول عام 2003. وبلغت التكاليف الإجمالية التي تحملها **البرنامج** 86 مليون دولار وبلغ التمويل النظير الذي قدمته الحكومة مقدار 210 ملايين دولار. وكان على الصندوق الدولي للتنمية الزراعية أن يقدم قروضا مقدارها 148 مليون دولار لبناء مرافق زراعية نظيرة وتطوير القدرات البشرية المقابلة وتوفير القروض الصغيرة للمستفيدين من مساعدات **البرنامج**.

استراتيجية البرنامج القطري وتصميمه

24- استخدمت تقنيات وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها منذ عام 1998 لاستهداف المقاطعات الأشد فقرا والمدن الأفقر في هذه المقاطعات. لكن صعوبة رئيسية برزت عندما اختار مكتب إدارة المشروعات عددا كبيرا من المقاطعات والمدن. فإقليم غوانغهاي مثلا فيه 10 مقاطعات و74 مدينة، و590 10 قرية و000 260 أسرة. وفي ضوء الموارد المخططة فإن عدد الأنشطة وتأثيرها قد تم تخفيضهما. وإن ضخامة عدد القرى أدى إلى تعقيد إدارة المشروع وزيادة التكاليف الإدارية.

25- وأعطت خطط تنمية القرى الأولوية للأسر الأشد فقرا. وكان التقييم الذاتي للثروة، من خلال أسلوب شفاف يشمل الاتفاق مع المجتمع المحلي، منهجا فعالا لاستهداف الأشخاص الأشد فقرا. وقد تبين أن جميع الأسر المستفيدة التي زارتها بعثة التقييم في غانسو وغوانغهاي، بما فيها الأسر العاجزة التي تعاني من الفقر المدقع أو الأسر ذات الفرد الواحد، أنها فقيرة وأن معدل الدخل الفردي سنويا قبل المشروع كان يتراوح بين 200 و500 يان[9].

---

[7] على سبيل المثال، برنامج التنمية الشاملة لهضبة لويس في الثمانينات والتسعينات، وتنمية غربي الصين في أواخر التسعينات وأوائل عقد الألفين.

[8] الوثيقة WFP/EB.1/2001/8/1.

[9] كان الدولار الأمريكي يعادل 8.3 يان في يونيو/حزيران 2005.

تنفيذ الأنشطة الأساسية للبرنامج القطري[10]

الاستثمارات في مجال القدرة البشرية

26- كان على **البرنامج**، في إطار البرنامج القطري، أن يخصص 24 في المائة من معونته الغذائية للاستثمار في مجال القدرة البشرية. وقد أبقي على هذه النسبة رغم انخفاض مستوى المساهمات. وقد توافر لدى **البرنامج** 72 في المائة من الموارد المخطط لهذا النشاط تمهيدا لتوزيعها. وكانت الأهداف تتمثل في: (1) التوسع في محو الأمية وخصوصا في أوساط النساء؛ (2) تحسين الخبرات الفنية والإدارية؛ (3) تعميق الوعي بالجوانب الأساسية للصحة والتغذية وخصوصا في أوساط النساء؛ (4) تحسين قدرات الحكومة في مجال التنفيذ.

27- يتم تنفيذ هذا النشاط من خلال برامج الغذاء مقابل التدريب بما في ذلك التدريب على التعليم المهني وتدريب المزارع للمزارع والتدريب على اكتساب الخبرات الفنية والإدارية للمرشحين للحصول على قروض صغيرة من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والتدريب في المجالات الأساسية للصحة والتغذية لفائدة المرأة. وتمول الحكومة الأنشطة التكميلية وتشمل تدريب المدربين ومعلمي المدارس وأطباء القرى والقابلات.

28- ولقي التدريب لمحو الأمية ترحيبا من جانب المزارعين وبخاصة النساء اللواتي يتطلعن للعمل خارج المزرعة وتنويع مصادر دخلهن. وتراوحت نسبة النساء إلى الرجال في مجال التدريب ما بين 1:1.6 و1:2 وهي نسبة مقبولة جدا بالمقارنة مع الأهداف. وتأثر التدريب لمحو الأمية بصورة خاصة بنقص موارد **البرنامج** في عامي 2003 و2004، الأمر الذي أدى إلى تخفيض جديد في عدد المستفيدين. ففي قرية ليتاي في إقليم غانسو، حيث كانت نسبة الأمية 50 في المائة بين الرجال و70 في المائة بين النساء في عام 2002، فإن 25 بالغا فقط من بين 555 بالغا استطاعوا الالتحاق بدورة محو الأمية.

الجدول 1: التوزيع الإجمالي على الأنشطة الأساسية (موارد البرنامج) في الفترة 2001-2005، حتى مايو/ أيار 2005[11]

الأنشطة	المستفيدون			الكمية		
	المخطط	الفعلي	%	المخطط	الفعلي	%
الاستثمارات في القدرة البشرية	4 724 400	4 133 488	87	84 196	60 718	72
تنمية الأراضي والري	2 480 000	1 072 906	43	144 565	99 644	69
المرافق الاجتماعية	1 267 600	574 600	45	64 727	31 794	49
صيانة المياه والتربة	976 800	587 799	60	53 024	38 037	72
مجموع البرنامج القطري	**4 724 400**	**4 133 488**	**87**	**346 512**	**230 193**	**66**

عناصر الأرض والمياه والموارد الطبيعية

29- عولجت التنمية الزراعية وإدارة الموارد الطبيعية في إطار البرنامج القطري من خلال نشاطين اثنين هما: (1) تنمية الأراضي والري؛ (2) صيانة الأراضي والمياه. وهذان النشاطان مترابطان على نحو وثيق ودرسا بصورة مشتركة في التقييم. ففي البرنامج القطري، كرس **البرنامج** 57 في المائة من معونته الغذائية لهذين النشاطين وأبقي على هذه النسبة رغم تدني مستويات التمويل. وقد أتيح **للبرنامج** 71 في المائة من الموارد المخططة لهذين النشاطين تمهيدا لتوزيعها.

30- وتم تنفيذ طائفة من الأنشطة حققت نتائج باهرة. وكانت أنشطة تنمية الأراضي والري تتمثل فيما يلي: (1) تطوير نظم الري؛ (2) إنشاء أحواض مياه الري وبناء السدود النهرية الصغيرة وإقامة الخزانات على سفوح التلال وإنشاء الأخاديد والمصاطب للصرف؛ (3) تسوية الأراضي؛ (4) تعميق التربة. أما أنشطة صيانة الأراضي والمياه فكانت تتمثل فيما يلي: (1) حماية نظم الري ومرافق الطرق وضفاف الأنهار بغرس الأشجار؛ (2) مشاتل الأغراس ومشاجر الحطب؛ (3) إغلاق مناطق الغابات الطبيعية؛ (4) تطوير مراعي الهضاب؛ (5) إدخال زراعة النباتات الطبية (6) إنشاء الوحدات الصغيرة للغاز الحيوي.

---

[10] بلغت تكلفة نشاط التغذية المدرسية التكميلي نحو 10 ملايين دولار، لكنه لم يحظ بتمويل سوى بنسبة واحد في المائة.

[11] المصدر: المكتب القطري. وبخصوص التصميم، فقد استهدف البرنامج نفس الأسر بشأن كل من نشاط الغذاء مقابل التدريب ونشاط الغذاء مقابل العمل، لكن في سنوات مختلفة. وقد شارك الزوج أو الزوجة أو كلاهما، لكنهما كانا يسجلان مرة واحدة كمستفيدين.

31- وكانت الأشياء التقنية بسيطة ويسهل على المستفيدين استخدامها بعد تدريب أساسي. وكان يتم تنسيق الأنشطة من خلال خطة تنمية القرى. ومن جهة أخرى، كان تصميم الأنشطة يتركز على تلبية احتياجات الأسر في الأجل القصير بدلا من الاستثمار في أصول المجتمع المحلي. وكانت القرى بمثابة الشركاء الرئيسيين للمشروع لكن نظرا لوجود العديد من الأنشطة في مناطق جبلية نائية فإن التركيز على قرى صغيرة في مستجمع واحد لمياه الأمطار ربما يحقق تكاملا أفضل.

32- وكانت الأنشطة تنفذ كما هو مخطط لها. فقد أظهرت الزيارات الميدانية التي قامت بها البعثة أن أنماط العمل الإجمالية كانت تقدر بحسب نوع النشاط ولم يتم تعديلها بالنسبة لكل موقع. وبدت بعض أنماط العمل منخفضة، من ذلك على سبيل المثال، وحدات الغاز الحيوي والإسطبلات الصغيرة وخزانات المياه وأشغال الصرف، بينما بدت أنماط عمل أخرى مرتفعة، من ذلك على سبيل المثال، أنشطة تنمية الأراضي في إقليم غوانغهاي.

33- ويمكن أن تدرج، في خطط العمل، أشغال المجتمع المحلي الأساسية كالدروب والطرق والإصحاح القروي وأشغال صيانة التربة كالأخاديد المسدودة. وتستلزم الأنشطة المتعلقة بتحسين الأراضي الجافة دعم المرشدين. وأشارت المقابلات مع المزارعين إلى أن الإرشاد كان قاصرا على التعليمات الفنية الأساسية التي تقدمها مراكز الإرشاد في المدن أو المقاطعة.

المرافق الاجتماعية

34- في البرنامج القطري، كانت تستثمر نسبة 19 في المائة من المعونة الغذائية المقدمة من **البرنامج** في المرافق الاجتماعية. وبلغت نسبة التوزيع الفعلي 15 في المائة من مجموع التوزيعات وأن 49 في المائة من الموارد المخططة لهذا النشاط كانت متاحة **للبرنامج** تمهيدا لتوزيعها. وكانت الأهداف الرئيسية تتمثل في الحد من عزلة الأسر الفقيرة ماديا واقتصاديا بتحسين إمكانات وصولها إلى الأسواق والخدمات الصحية ومياه الشرب المأمونة والحد من أعباء العمل الملقاة على عاتق المرأة. ودعم **البرنامج** إنشاء وإحياء الطرق والآبار في القرى وبرك احتجاز المياه وشبكات أنابيب المياه لفائدة الأسرة ومواقد توفير الوقود والمراحيض والمستوصفات القروية لفائدة الرعاية الصحية الأساسية. وكان التقدم مقبولا في بناء المرافق الاجتماعية.

35- وقد امتدح المستفيدون، بوجه خاص، إنشاء شبكات إمدادات المياه المحلية التي كان لها تأثير مباشر على سبل المعيشة الريفية، بتوفير المياه النظيفة حيث اعتاد القرويون من قبل أن ينضحوا المياه من الأنهار أو كان عليهم أن يعتمدوا على ينابيع تبعد ثلاث ساعات سيرا على الأقدام. كذلك أدى إنشاء الطرق إلى تحسين إمكانات الوصول إلى القرى. وحققت مواقد الغاز الحيوي وإنشاء المراحيض نجاحا في جنوبي الصين لكن هذه المرافق تحتاج إلى ملكية الماشية، ولما كانت الأسر الفقيرة لا تستطيع امتلاك الماشية فهي بالتالي، لا تستطيع الاستفادة من تلك المرافق.

36- وكان هناك دليل على أن جمع المياه ومرافق التخزين المادية لا تلبي احتياجات الاستهلاكية إما بسبب أن عدد الخزانات المائية المحلية كان غير كاف، حيث كان هناك 21 خزانا لفائدة 205 أسر في قرية ليتاي في غوانسو، أو بسبب أن قدرات التخزين لا تلبي احتياجات الأسر، كما هو الحال في غوانغهاي. وإن توزيع الميزانية لبناء شبكات إمدادات المياه المحلية لفائدة عدد كبير من القرى، معناه توافر مبالغ محدودة لكل منها.

مشاركة المستفيدين والآثار الاجتماعية – الاقتصادية

37- توضح الأمثلة[12] المأخوذة من الأقاليم التي زارتها البعثة مشاركة واسعة من جانب المستفيدين. ففي إقليم غوانغهاي، تبين أن 701 682 من سكان الريف، من بينهم 60 في المائة من النساء، أي 92 في المائة من الرقم المستهدف و55 في المائة من سكان مقاطعات المشروع – قد استفادوا من أنشطة المشروع حتى نهاية عام 2004. وفي إقليم غانسو، استفاد 177 936 ريفيا، منهم 50 في المائة من النساء، أي 82 في المائة من الرقم المستهدف.

38- وأمكن تقليص الفجوة الغذائية السنوية من أربعة أشهر إلى شهر ونصف. وفي الأجل القصير، فإن الحبوب المقدمة من **البرنامج** غطت جزءا ضئيلا من النقص الغذائي السنوي. وقد حصلت كل أسرة على كمية تراوحت بين 130 و 300 كيلو غرام خلال السنوات الثلاث وهي كمية تكفي لتغطية نقص غذائي لمدة شهر أو شهرين في السنة لأسرة تتكون من خمسة أشخاص.

39- وفي إقليم غوانغهاي، يمكن لأسرة تزرع الذرة على مساحة 2 مو[13] في المنحدرات أن تحصد غلة تبلغ 200 كيلو غرام في المو الواحد قبل تحسين الأراضي. وبعد إنشاء المصاطب والري، زادت الغلة إلى 300 كيلو غرام للمو الواحد. وتبين مقارنة الوضع، قبل المشروع وبعده، أن متوسط دخل الفرد السنوي ازداد من 350 إلى 600 يان وذلك لأسباب

[12] جمعت بعثة التقييم البيانات الواردة في هذه الفقرة.

[13] 15 مو = هكتار واحد.

أهمها زيادة الغلة وتنويع الأنشطة الزراعية وبخاصة في مجال تربية الماشية. وأتيح لعدد أكبر من الأسر العمل في أشغال موسمية غير زراعية حيث إن الدخل منها يمثل ما لا يقل عن 20 في المائة من مجموع دخلها.

40- وأدى تحسين التعليم وتعميق وعي المرأة بالجوانب الأساسية للصحة والتغذية وتحسين إمدادات المياه المنزلية وتطوير الإنتاج الزراعي الناجم عن المشروع، إلى حدوث انطلاقة من حيث تحسين سبل المعيشة. لكن الموارد تم توزيعها بين عدد كبير من القرى والأسر وبالتالي فإن الموارد التي خصصت لكل قرية لم تكن كافية لتنفيذ خطة إنمائية مستدامة كما لم تتمكن جميع الأسر من أن تستفيد من إجراءات الإصحاح القروية.

جوانب التمايز بين الجنسين

41- أدخلت تعديلات على المشروعات المعانة من **البرنامج** في الصين بدءا من عام 1994 لمعالجة دور المرأة في التنمية. ومما حفز على ذلك، انعقاد المؤتمر العالمي للمرأة في بكين في سبتمبر/ أيلول 1995 وما أعقب ذلك في عام 1996 من إقرار **البرنامج** للالتزامات المعززة تجاه النساء. وهكذا فإن المرأة تستأثر حاليا بنسبة 57 في المائة من المشاركين في نشاط الغذاء مقابل التدريب و50 في المائة من المشاركين في نشاط الغذاء مقابل العمل. وفي إقليمي غوانغهاي وغوانسو، نجد أن 70 في المائة من المشاركين في تدريب التعليم المهني هم من النساء. وأظهر أسلوب التقييم الريفي المشترك أن التدريب يحظى بترحيب من جانب النساء اللواتي شاركن في مجموعات التنفيذ القروية ومكاتب إدارة المشروعات. ولقد كان مزمعا تدريب المرأة في مجالي الإدارة والقيادة لكن بعثة التقييم وجدت أن ذلك لم ينفذ في أقاليم غوانغهاي وغوانسو ونينغهاي.

42- وتعزز التعاون مع الاتحاد النسائي في عموم الصين خلال البرنامج القطري. ونفذ هذا الاتحاد نشاط التدريب وشرع في تنفيذ خطة لتقديم القروض المحدودة. واستخدمت موارد **البرنامج** لأغراض التدريب فيما يتعلق بالأنشطة المدرة للدخل والممولة بخطة القروض الصغيرة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وكان توقيت تدخلات **البرنامج** والصندوق الدولي للتنمية الزراعية مهما لتحقيق ذلك النجاح.

التنسيق والشراكات

43- قامت مكاتب إدارة المشروعات بدءا من مستوى الإقليم حتى مستوى المدن، والتي كانت مسؤولة عن تخصيص وتوزيع الموارد، بتنسيق الأنشطة في إطار قيادة المكاتب الفنية التي تقوم عادة بإدارة برامج مستقلة. وقد أدى هذا إلى تكامل جيد بين أنشطة البرنامج القطري. وقد أنشأت المشروعات هياكل تنظيمية كفوءة كانت مجموعات التنفيذ القروية ذات دور أساسي في تنفيذ هذه الهياكل.

44- وبذلت الجهود للاستجابة للحاجة إلى تنسيق المساعدات الخارجية لدعم المنهج الحكومي المتكامل لتخفيف وطأة الفقر بما في ذلك تنسيق برامج وكالات الأمم المتحدة من خلال إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والاتفاقات بين مركز الصين الدولي للتبادل الاقتصادي والفني وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم المساعدات للمشروعات الاستثمارية التي تحظى بدعم من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية و**البرنامج**.

45- وقد أدت شراكة الصندوق الدولي للتنمية الزراعية و**البرنامج** التي بدأت في 1996 وتضافر القوى مع الحكومة للحد من الفقر والجوع في المناطق الريفية النائية، إلى تعزيز إدماج التعليم والتدريب وعناصر الصحة والقروض في الأنشطة القطاعية المتعددة كما أدت إلى تأثير مهم في تحسين سبل المعيشة الريفية وتخفيض تكاليف التشغيل التي تتكبدها الوكالات والحكومة. وقد طرأت مشكلات بسبب التلكؤ في موافقة الحكومة على قروض الصندوق الدولي للتنمية الزراعية خصوصا في إقليم غانسو حيث بدأ **البرنامج** التدريب في الأنشطة المدرة للدخل دونما ضمان كامل بتمويل الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، حيث إن 649 22 امرأة تم تدريبهن لكن لم يستطعن البدء في الأنشطة حتى دخلت خطة القروض الصغيرة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية حيز التنفيذ.

46- لا يمكن تحقيق الفائدة الكاملة من الشراكة بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية و**البرنامج** إلا بمنهج منسق توزع بموجبه قروض الصندوق الدولي للتنمية الزراعية فورا بعد أن يتم تنفيذ أنشطة الغذاء مقابل التدريب كما هو مخطط لها.

الميزانية واستخدام الموارد واللوجيستيات

47- وافق المجلس على 000 546 طن متري. وحتى أبريل/ نيسان 2005، فإن أنشطة التنمية الريفية المتكاملة الأساسية قد تم تمويلها بنسبة 81 في المائة من الموارد المخططة وحصلت التغذية المدرسية التكميلية على أقل من 1 في المائة. وهكذا، فإن نسبة النقص، وقدرها 19 في المائة خلال السنوات الخمس، أدت إلى عجز أساسي بلغ 38 في المائة في عام 2003 و42 في المائة في عام 2004 مما تسبب في إلغاء الأنشطة في إقليم كيجيانغ كما تسبب في عجز في جميع الأقاليم الأخرى، الأمر الذي أسفر عن تدني معدلات التنفيذ. وتأخرت تسليمات أغذية **البرنامج** في موانئ الصين بسبب عوامل خارجة عن إرادة المكتب القطري. ففي عام 2004، أدى التأخير إلى توزيع الأغذية خلال فترة الحصاد في يوليو/ تموز

وأغسطس/ آب. وأصبحت الصين واحدة من نماذج استعراض أساليب العمل[14]، الأمر الذي مكنها من شراء القمح محليا بمبلغ مليوني دولار لانطلاق الأنشطة من جديد في أواخر 2004 واقتراض 4 ملايين دولار من الحكومة لتغطية تكاليف الأغذية للبدء في التنفيذ في موعده في عام 2005.

الجدول 2: المساهمات الإجمالية في البرنامج القطري (2001-2005) (طن متري)[15]

	التنمية الريفية المتكاملة			التغذية المدرسية			المجموع سنويا		
	الخطة	الفعلي	%	الخطة	الفعلي	%	الخطة	الفعلي	%
2001	72 770	69 149	95	100 000	0	0	172 770	69 149	40
2002	78 086	77 542	99	60 000	0	0	138 086	77 542	56
2003	83 558	51 660	62	40 000	0	0	123 558	51 660	42
2004	68 684	39 893	58	0	1 294	0	68 684	40 293	59
2005	43 450	43 450	100	0	0	0	43 450	43 450	100
المجموع	**346 548**	**281 694**	**81**	**200 000**	**1 294**	**1**	**546 548**	**282 094**	**52**

48- كانت الحكومة ملتزمة جداً بمشروعات التنمية التي نفذها **البرنامج**. وقد تجلى ذلك في نسبة التمويل النظيرة التي ازدادت إلى 2.8:1 خلال البرنامج القطري. وتعد الصين البلد الوحيد الذي يغطي تكاليف الشحن البحري للأغذية التي يسلمها **البرنامج** والتي بلغت 5.8 مليون دولار منذ 2001 فضلا عن تغطية جميع تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة للأنشطة الجديدة في إطار البرنامج القطري. كذلك مولت الحكومة تكاليف الموظفين والإدارة الخاصة بمكاتب إدارة المشروعات التي نفذت هذه المشروعات. ويمكن أن تكون هذه الآليات نموذجا للتمويل النظير في البلدان التي توجد لديها القدرات. وهكذا فإن تخفيض التكاليف الإجمالية للعمليات تقلص تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى وتكاليف الدعم المباشر المتاحة لدى المكتب القطري والتي تحسب كنسبة مئوية من التكاليف الإجمالية. وكانت هذه مشكلة، ذلك لأن تكاليف الدعم المباشر كانت منخفضة بسبب تدني مستويات التوزيع في عامي 2003 و2004. ولتشجيع البلدان على الاقتداء بهذا النموذج في اقتسام التكاليف، فإن الفريق يوصي باستكشاف آلية لتلافي تخفيض تكاليف الدعم المباشر.

الرصد

49- يوجد نظام حيوي للرصد يستند على المقارنة بين المدخلات والمخرجات صممه **البرنامج** وتقوم مكاتب إدارة المشروعات برصده على مستوى المقاطعة ويخضع للمحاسبة على المستوى الإقليمي. وترسل التقارير كل ستة أشهر إلى المكتب القطري. وحتى عام 2003، كانت هذه التقارير تخضع لمتابعة منتظمة من قبل مسؤولي البرامج. لكن نظرا لمغادرة مسؤولي البرامج، فقد أصبح الرصد متباعدا، الأمر الذي قلل من إمكانية **البرنامج** في متابعة تنفيذ الأنشطة وتأثيرها. ولقد كانت المتابعة المتكاملة والاختبار لبرامج المشروع التي تشارك فيها الحكومة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية و**البرنامج**، مفيدة.

50- ولم يكن نظام الرصد مصمما على نحو يبين التأثيرات على مستويي الأسرة والمجتمع المحلي. وإن تطبيق نظام للرصد النوعي لأنشطة المشروعات في بعض القرى يمكن أن يدعم المتابعة وإدارة المشروعات، الأمر الذي يستلزم مسوحات قاعدية في كل إقليم. وقد نفذت بعض الأقاليم، مثل غوانغهاي، مسحا قاعديا استند على متطلبات الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والتصميمات والتدريبات التي وضعها، لكن المخرجات لم تخضع للتحليل حتى الآن. ومن جهة أخرى، فإن نظاما للرصد والتقييم الكاملين إنما يحتاج إلى موارد مالية وبشرية لم تتوافر لدى المكتب القطري أثناء فترة التصفية.

التصفية التدريجية لأنشطة المشروع وانتقال المكتب

51- وفقا للاتفاقية المعقودة بين الحكومة و**البرنامج** سوف تنتهي أنشطة المشروع في ديسمبر/ كانون الأول 2005. وتتضمن وثيقة البرنامج القطري التزاما بتسجيل التصفية التدريجية لأغراض التعليم المشتركة لكن المكتب القطري أشار إلى أنه لم يقم بذلك بسبب قلة الموظفين. وإن جزءا من استراتيجية التصفية التدريجية الذي صيغ في مخطط الاستراتيجية القطرية/البرنامج القطري، كان يتمثل في بناء قدرات الجهة النظيرة على المستوى الإقليمي في وحدة تحليل هشاشة

[14] لتقليص التأخيرات في تسليمات الأغذية، يختبر حاليا في عدد ضئيل من المكاتب القطرية، إجراء جديد للبرمجة يسمح للمكتب القطري بإقرار التزامات على أساس تعهد أحد الجهات المانحة.

[15] الرقم يعبر عن إجمالي المساهمات للبرنامج القطري. وصلت الشحنة الأخيرة في 2005/4/7، قبل البعثة.

الأوضاع ورصد خرائطها وإدارة الكوارث لكن، مع تطور التنفيذ، فإن المكتب القطري لم يعتبر أن ذلك مهما ولم يتابع ذلك الأمر. ومن جهة أخرى، أشار موظفو مكتب إدارة المشروعات إلى أنهم عززوا مقدرتهم في أساليب التقييم الريفي المشترك ورصد مخرجات ونتائج المشروع. واعتبرت البعثة أن هذا يعد مساهمة هامة من جانب **البرنامج**. وعند كتابة هذا التقرير لم يكن واضحا ما إذا كان الرصد أو المتابعة المتعلقة بأنشطة المشروع غير المنتهية، كالتغذية مقابل التدريب، سوف تنفذ بعد ديسمبر/كانون الأول 2005. وأشارت المقابلات مع مكاتب إدارة المشروعات على المستوى الإقليمي إلى أن استمرار الأنشطة الإنمائية في مناطق المشروع من جانب الحكومة وسائر الوكالات سوف يستند على النقود وليس على الأغذية. وسوف يحتفظ **البرنامج** بمكتب صغير للإبقاء على العلاقات مع الحكومة. وعند كتابة هذا التقرير، كان دور هذا المكتب قيد البحث.

52- وعندما أنشئ البرنامج القطري في 2001، كان المكتب القطري يحتوي على 21 موظفا محليا و9 موظفين دوليين. وفي ديسمبر/كانون الأول 2003 لم يبق من الموظفين الدوليين سوى 4. وقد غادر آخر موظف للبرامج الصين في فبراير/شباط 2005. وتضمن هذه الاستراتيجية مسارات مهنية للموظفين الدوليين والمحليين بعد ديسمبر/كانون الأول 2005. ومن حسن الحظ، فإن المكتب القطري قد استفاد من موظفين ملتزمين ويعملون بمشقة أعيروا من المكاتب الإقليمية بإدارة المشروعات ومن اتفاقات مع الجهات المانحة الثنائية لكن كان هناك نقص حتمي في الرصد المستمر للمشروعات ومدى التقدم لتحقيق النتائج.

الاستنتاجات وتقييم البرنامج القطري

53- شارك المستفيدون على نطاق واسع في الأنشطة الأساسية للبرنامج القطري. ورحب المستفيدون والفنيون بالإجماع بعملية المشاركة سواء في إعداد المشروعات أو تخطيطها أو تنفيذها. وهكذا فإن إيجاد مجموعات التنفيذ القروية وخطط تنمية القرى من جانب المجتمعات المحلية قد مكن سكان القرى من تصميم الأنشطة التي تلائم احتياجاتهم.

54- وكان لتنمية الأراضي وإنشاء المرافق الأساسية تأثير كبير على الأمن الغذائي الأسري في الأجل الطويل بفضل زيادة إنتاج الحبوب والتي قدرها المزارعون بنسبة 30 في المائة. وساعدت أنشطة البرنامج القطري في تخفيف أعباء العمل الملقاة على كاهل المرأة وفي إيجاد فرص جديدة لتوليد الدخل. لكن زيادة مشاركة المرأة في الأنشطة الزراعية كانت إضافة إلى أنشطتها التقليدية، الأمر الذي زاد من الأعباء الملقاة على كاهلها.

55- وإن تدريب المدربين في محو الأمية وفي مجال الزراعة وفي حقول البيانات العملية للتقنيات الزراعية وتدريب القابلات ومعاوني الصحة في كل قرية من قرى المشروع، أتاح أساسا متينا لزيادة بناء القدرات. لكن التدريب على اكتساب الخبرات الفنية لمدة تتراوح بين 4 و5 أيام بالمقارنة مع الـ 10 أيام المخططة، لم يكن كافيا للمزارعين للحصول على المعارف المستدامة.

56- وفي مجال عناصر الأراضي والمياه والموارد الطبيعية، فقد كانت الإنجازات الإجمالية باهرة لكن التأثير على قاعدة الموارد الطبيعية انخفض بسبب المحاولات لإدراج أكبر عدد ممكن من المستفيدين مع محدودية الموارد، خصوصا في حالة نقص المساهمات. وإن تصميم خطة لاستجماع المياه أكثر شمولا في مجتمعات القرى يمكن أن تشتمل على أشغال محلية أوسع نطاقا لزيادة إمكانات الاستدامة. ولم تكن الموارد المكرسة لنشاط بناء المرافق الاجتماعية كافية لتلبية احتياجات جميع الأسر في القرى ولم يكن بالإمكان بناء مرافق الإصحاح القروية الشاملة اعتمادا على الموارد المخصصة.

57- وأظهرت الحكومة التزاما راسخا بالمشروعات الإنمائية للبرنامج وزادت من مساهماتها. وقد مكنت الشراكة بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية و**البرنامج** من إدراج عناصر التعليم والتدريب والصحة والائتمان بحيث حققت تأثيرا مهما على تحسين سبل المعيشة الريفية. ومن جهة أخرى، برزت مشكلات تتعلق بتجميع الأنشطة بسبب تأخير الحكومة في الموافقة على قروض الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وكان لزاما إجراء استعراضات مشتركة بين الحكومة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية و**البرنامج** في الآجال المتوسطة لإعادة صياغة عناصر المشروعات تبعا لمدى توافر الموارد.

58- واستهدف المنهج البرامجي التحول بعيدا عن المشروعات الإفرادية. ومن جهة أخرى، وكما أوضح تقييم سياسات تحفيز التنمية، فإن "البرامج القطرية التي وافق عليها المجلس التنفيذي **للبرنامج** تتكون من عدد من المشروعات الخاصة تدعى أنشطة داخل بلد ما لفترة معينة، عادة خمس سنوات، لتنفيذ هدف مشترك"[16]. وفي منهج المشروعات السابقة كان كل مشروع يخضع لبعض أشكال التقدير الذي كان يجب أن يتضمن رصده وتقييمه. لكن بعد التحول إلى المنهج البرامجي فإن التقدير كان يتم فقط على مستوى البرنامج القطري.

59- واستند تصميم البرنامج القطري في الصين على افتراض أن الشراكة بين الصندوق الدولي للتنمية الزراعية و**البرنامج** سوف تمكن **البرنامج** من أن التقديرات، التي تتم من خلال الصندوق الدولي للتنمية الزراعية في إطار إجراءاته الذاتية، يمكن استخدامها كقاعدة مشتركة يستطيع **البرنامج**، من خلالها، أن يحدد مساهماته. لكن كان هناك

(16) في الوثيقة "تقييم سياسات تحفيز التنمية في البرنامج"، نوفمبر/تشرين الثاني 2004؛ وشبكة بحوث التنمية.

استخدام محدود للدراسات الفنية التي أعدها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبالتالي فإن تصميم البرنامج القطري أصبح أقل اتصالا بالموقع وبالقطاع مما كان عليه الأمر في السابق. وتم تقليص تصميم الأنشطة وتخطيطها لتقتصر على قائمة من الأصول الإفرادية التي يجب إيجادها، وفقدت المنهج الجغرافي أو الحد الفاصل المتكامل.

الجزء الثالث: الدروس المستفادة

60- كان لنشاط الغذاء مقابل العمل تأثير دائم على الأمن الغذائي الأسري، لاسيما من خلال الخطط الرامية إلى تحسين تنمية الأراضي الجافة أو بشأن الري. وأتاحت الزيادة المطردة في الإنتاجية وفي دخل المزارعين أساسا لزيادة تنويع الأنشطة وتنمية المراكز الاجتماعية والحصول على دخل من خارج القطاع الزراعي. ويعد نشاط الغذاء مقابل التدريب أمرا أساسيا لبناء قدرات الإنسان لكن لا يمكن أن يحقق فائدته الكاملة كنشاط منفرد. وحققت أنشطة التدريب في محو الأمية وفي مجالات الصحة الأساسية والتغذية تأثيرا مهما على تعزيز قدرة الفقراء وبخاصة النساء. ويستلزم التدريب جهدا طويل الأجل ينبغي أن يستمر بعد اكتمال المشروع. وكانت التزامات الحكومة والإشراف الفني والمدخلات غير الغذائية، عوامل مهمة.

61- ويمكن تحقيق نتائج أفضل من خلال زيادة مشاركة المستفيدين في دورة المشروع من خلال أساليب التقييم الريفي المشترك في إعداد المشروعات وتخطيطها ورصدها. وهكذا فإن التحسن في مشاركة المستفيدين قد مكن من تلبية الاحتياجات الفعلية. وتعززت إمكانات سكان القرى من خلال إيجاد مجموعات التنفيذ القروية وخطط تنمية القرى التي أفضت إلى زيادة الالتزام، في أوساط المستفيدين. وكانت زيادة الاهتمام بدور المرأة ومشاركتها في أنشطة المشروع أمرا أساسيا. وأسهمت العوامل الخارجية المختلفة في النجاح في تنفيذ المشروعات سواء في توافر الأسواق أو إمكانات الحصول على القروض والمدخلات غير الغذائية والإرشاد الزراعي والتزام الحكومة على جميع المستويات.

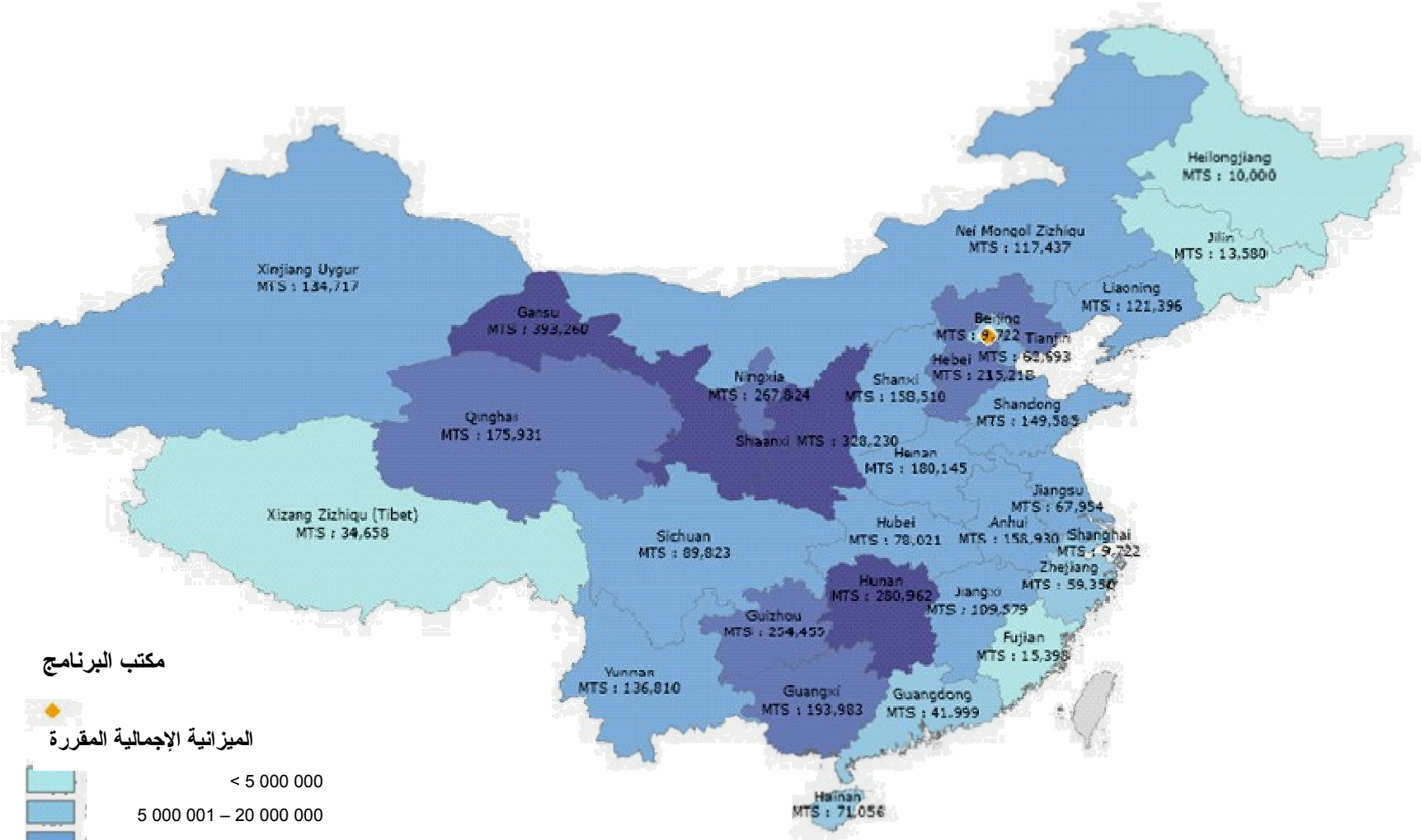
62- وتعد صياغة المشروعات والاستعراضات الفنية ومهام التقييم أدوات أساسية لتنفيذ المشروعات والتعليم المشترك. وتلزم الاستعراضات والتقييمات الفنية المنتظمة خلال التنفيذ، لتكييف خطط التشغيل تبعا لتغير الاحتياجات أو المتطلبات الفنية الجديدة التي قد تبرز. وتعتبر المساعدات الفنية والإشراف أمورا أساسية. وينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام للصيانة وللحصول على المعارف الفنية. وهكذا، فإن التراجع في التقديرات المتعمقة واستعراضات منتصف المدة على مستوى المشروع أو النشاط، منذ التحول إلى المنهج البرامجي وبالتالي، المشكلات المتعلقة بالجودة، كلها تظهر أهمية هذه الأساليب.

63- وعندما يتم توزيع الموارد المحدودة على نطاق أوسع، فإن التضافر المطلوب بين أنشطة المشروع يصبح غير كاف. فالتدخلات المتعددة في مجتمعات عديدة للوصول إلى المزيد من المستفيدين لا تؤدي إلى تأثير مستدام. لكن الإدارة الشاملة لمستجمعات المياه أو التنمية السليمة للإصحاح في القرى التي تشارك فيها المجتمعات المحلية في التخطيط طويل الأجل، أثبتت أنها المنهج الكفء لتحقيق التنمية المستدامة.

64- ومن الأمور الأساسية لتحقيق النجاح، القيمة المضافة التي يحققها التعاون فيما بين وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الدولية ومنظمات التعاون الثنائي وغيرها. ومن جهة أخرى، فإن التقدير والرصد المنتظمين لجميع الأنشطة المنفذة بصورة مشتركة يعد أمرا ضروريا. وعندما يكون هناك أكثر من مؤسسة دولية واحدة تشارك في التنفيذ، فإنه ينبغي إيلاء اهتمام أكبر للتنسيق لضمان استخدام المدخلات في مواعيدها الصحيحة وأن توضع التقارير على نحو منسق.

65- وينبغي إيلاء اهتمام خاص لضمان التصفية التدريجية الملائمة لمكتب قطري ما، بدءاً باستراتيجية الخروج. ويجب توافر حد أدنى من الموظفين الفنيين لمتابعة الأنشطة كما ينبغي ضمان الموارد الكافية من السلع والموظفين. وإنه لأمر أساسي، أثناء التصفية التدريجية، ضمان الاستدامة والاستفادة من الخبرات.

66- ويعد العمل الحكومي الملتزم أمرا أساسيا للمنهج المتكامل للحد من الفقر. ولذا، فقد كان إنشاء المجموعة الرائدة للتنمية الاقتصادية للمناطق الفقيرة، التي عينها مجلس الدولة، خطوة هامة إلى الأمام. وقد أدى ذلك إلى دعم والتزام السلطات الحكومية على جميع الأصعدة، الأمر الذي أفضى إلى التعاون فيما بين الأجهزة الفنية. وكان هيكل مكتب إدارة المشروعات بمثابة تكامل ناجح لمختلف الوزارات المعنية بتنفيذ المشروعات الإنمائية متعددة القطاعات وتعزيز منهج التنمية الريفية المتكاملة. وهكذا فإن نموذج الزيادات المطردة في التمويل النظير وتمويل هياكل التنفيذ (نموذج مكتب إدارة المشروعات) ومشاركة الحكومة في تغطية تكاليف الشحن البحري والنقل الداخلي تستوجب البحث عن إمكانية إعادة تطبيقها في البلدان الأخرى ذات القدرات المماثلة.

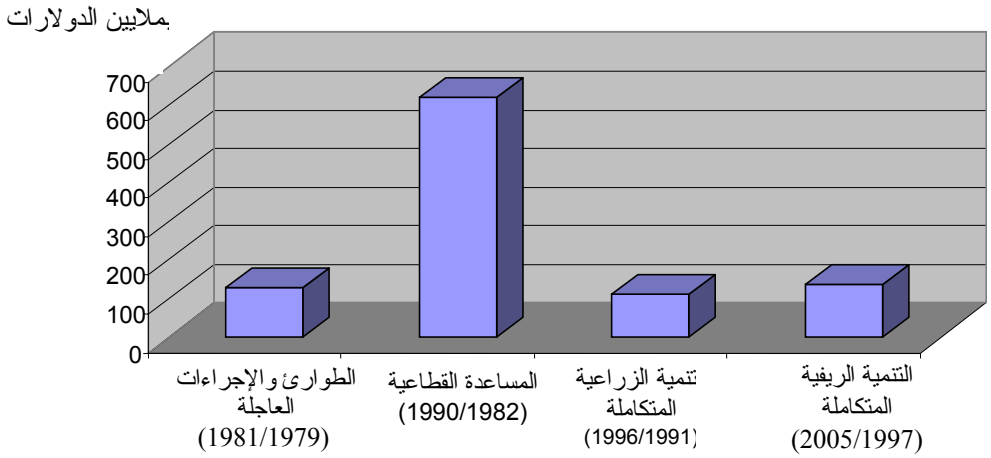


طريقة رسم الحدود في هذه الخريطة لا تعني أي حكم من جانب **البرنامج** على الوضع القانوني لأي منطقة أو بلد أو أي إقرار أو قبول بهذه الحدود.

الملحق

المساهمات المخططة للمشروعات المعانة من البرنامج						
البرنامج		الصندوق الدولي للتنمية الزراعية		حكومة الصين		المجموع
التكلفة الإجمالية	%	التكلفة الإجمالية	%	التكلفة الإجمالية	%	بالدولار الأمريكي
999 967 000	43.2	148 264 000	6.4	1 163 991 000	50.4	2 312 220 000

الشكل 1: تخصيص موارد البرنامج بحسب كل مرحلة (1979-2005)



الشكل 2: تخصيص موارد البرنامج بحسب كل نشاط (1979-2005)