برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ٢٠ - ١٩٩٧/١٠/٢٣

تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

Distribution: GENERAL

WFP/EB.3/97/5/Add.3

27 August 1997

ORIGINAL: ENGLISH

المشروع كمبوديا ٥٤٨٣

مشروع التعمير

مجموع التكاليف التي يتحملها **البرنامج**	٤٨٨ ٧٠٢ ٦٥ دولارا
تاريخ أول موافقة **للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها**	ديسمبر/ كانون ا ول ١٩٩٤
مدة المشروع	ثلاث سنوات ونصف
تاريخ الانتهاء الرسمي	يونيو/ حزيران ١٩٩٨
تاريخ بعثة التقييم	١٠ - ١٩٩٧/٣/٢٩

جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة ا مريكية ما لم يذكر غير ذلك.

الموجز

اكتشفت بعثة التقييم أن البرنامج الذي نفذه **برنامج ا غذية العالمي** للتعمير في كمبوديا كان رائعا بالفعل، وأن السمعة الطيبة التي اكتسبها كانت عن جدارة حقيقية. فقد جمع هذا البرنامج بين عنصري الطوارئ والإغاثة وأنشطة التعمير والتنمية في عملية واحدة. ومن الممكن اعتباره برنامجا رائدا في ربط الإغاثة بالتنمية في أوضاع ما بعد الحرب، لولا أن التوتر وانعدام ا من مازالا واضحين في كثير من أنحاء البلاد. وقد وضع هذا البرنامج نظاما خاصا لتحديد ا هداف، يقوم على الخبرات المكتسبة طوال ثلاثة أعوام من مساعدات الطوارئ في المناطق الريفية، يتضمن تقدير أوضاع الهشاشة، وأساليب رسم خرائط للفقر، وإجراء عمليات مسح للمحاصيل.

وقد بذلت جهود استثنائية للتغلب على ضعف صياغة البرنامج في البداية. فقد كانت المرحلة ا صلية تتسم بطموح مبالغ فيه في مجالها ومضمونها، وتفتقر إلى المدخلات الفنية اللازمة. وتبين من التقييم أن هذا البرنامج قد أحرز تقدما يستحق الثناء في تحسينه للتصميم ا صلي لهذه العملية. كما بذل المكتب القطري جهودا ملموسة لتشجيع التعاون مع المشروعات الإنمائية السليمة فنيا.

ومن بين الدروس المستفادة ضرورة التفرقة بوضوح بين مساعدات الطوارئ والإغاثة وبين دعم أنشطة التعمير والتنمية، وكذلك الشروط ا ساسية الواضحة للتصميم المبدئي السليم. فهذه التفرقة لابد منها عند تحديد المستفيدين، وكذلك عند اختيار ا نشطة والمدخلات الفنية اللازمة.

وفي رأي التقييم، أنه حتى ا ن لم يكن هناك نظام مقنع لرصد نتائج البرنامج، ويرجع ذلك جزئيا إلى ان الحكومة (مازالت) ضعيفة.

ولا شك أن طبيعة البرنامج التي تتسم بحالة قريبة من حالة الطوارئ، واستمرار انعدام ا من في البلاد، يتطلبان المزيد من الاهتمام بضمان وصول المعونة الغذائية إلى أشد الناس احتياجا لها.

وترتيبا على حالة كمبوديا، فإن عملية التقييم توصي بأن تطبق عمليات اللاجئين الممتدة من هذا النوع استراتيجية دعم ثنائية واضحة في المستقبل، أي: (أ) مساعدة موجهة للطوارئ والإغاثة بغرض محدد هو تمكين المستفيدين من مساعدة أنفسهم بقدر استطاعتهم، (ب) إصلاح البنيات ا ساسية، الذي يجب أن يقتصر على المناطق التي لها أولويتها والمناطق التي تشتد فيها الحاجة إلى هذه البنيات، حيث يستطيع الشركاء ا خرون الذين يقدمون المساعدات أن يكفلوا التكامل في أنشطتهم. ويوضح مشروع عمليات اللاجئين الممتدة ٥٤٨٣ أن مثل هذا النهج الثنائي أمر ممكن. كما يوضح بعض الصعاب التي تحدث عند محاولة التفرقة الضرورية، وكذلك التوازن الملائم بين النهجين.

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

برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

Programme

Programa Mundial de Alimentos

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: W. Kiene رقم الهاتف: 6513-2029

موظف التقييم: J. B. Brown رقم الهاتف: 6513-2223

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

A

العملية المعانة من البرنامج بحسب تخطيطها وتصميمها

١- يلخص الجدول ١ أدناه تكاليف عملية اللاجئين الممتدة ٥٤٨٣ كما كانت في الأصل، وتوسعاتها المختلفة، والرقم المقرر للمستفيدين في كل توسع منها:

الجدول ١: تكاليف المشروع كمبوديا ٥٤٨٣

تاريخ بدء المرحلة ومدتها	مجموع تكاليف البرنامج (بالدولار)	مجموع التكاليف (بالدولار)	عدد المستفيدين (بالعدد)
المشروع الأصلي:			
من ١٩٩٥/١/١ (لمدة ١٢ شهرا)	٤ ٥٣٥ ٧٦٢	٢٦ ٧٢٠ ٧٨٦	٩٧١ ٢٠٠
التوسع الأول			
من ١٩٩٥/٧/١ (لمدة ٦ شهور)	٤ ١٦٩ ٠٧٥	٣٦ ٩٩٠ ٥٣٠	١ ٩٩٣ ٠٠٠
التوسع الثاني			
من ١٩٩٦/١/١ (لمدة ١٢ شهرا)	١٩ ٤٢١ ٥٤٠	٣٢ ٧٩٨ ٥٤٠	١ ٦٠٠ ٠٠٠
التوسع الثالث			
من ١٩٩٧/١/١ (لمدة ١٨ شهرا)	٣٧ ٥٧٦ ١١١	٣٧ ٧٩٢ ٦١١	١ ٧١٠ ٠٠٠
المجموع	**٦٥ ٧٠٢ ٤٨٨**	**١٣٤ ٣٠٢ ٤٧٠**	**٦ ٢٧٤ ٢٠٠**

المصدر: المشروع ومواجيز التوسع المعروضة على **لجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها** وعلى **المجلس التنفيذي**.

الأهداف

٢- كانت الأهداف بعيدة المدى المقررة للمشروع هي نفسها بالنسبة لكل مرحلة من مراحله، ألا وهي تحسين الأمن الغذائي على مستوى الأسرة والقرية في بعض المناطق الريفية الفقيرة التي تعاني من عجز الأغذية. وكانت الأهداف متوسطة الأجل لتحقيق هذه الأهداف في المدى البعيد، والأنشطة التي نفذت وصولا إليها، متشابهة دائما. فالمعونة الغذائية تستخدم لدعم أعمال إصلاح البنيات الأساسية الريفية، مثل بناء وإصلاح الطرق الفرعية والترابية والسدود الصغيرة وقنوات الري، وحفر الآبار والبرك، وتطهير الأراضي الزراعية، وبناء مرافق للمجتمعات المحلية. كما يشمل هذا المشروع: مبادرات للتدريب عند مستوى القاعدة (التدريب المهني وتعليم القراءة والكتابة، والتدريب على الرعاية الصحية الأولية وتربية الأطفال) ومشروعات للائتمان الريفي بما في ذلك إقامة بنوك لبذور الأرز، ومساعدة قطاع الخدمات الاجتماعية العامة (التغذية في المستشفيات، ومساعدة مرضى السل، وتغذية اليتامى والأطفال في دور الرعاية النهارية والأطفال المشردين). وقد خصص لكل مرحلة نسبة من الموارد (تتراوح بين ١٠ في المائة و٣٠ في المائة) للاستجابة العاجلة، لتوفير الاستقرار للمجتمعات المحلية التي تتسبب الكوارث العسكرية أو الطبيعية في تشريدها، ولصيانة أية شبكة معلومات في حالات الطوارئ.

دور المعونة الغذائية ووظيفتها

٣- تلعب المعونة الغذائية أدوارا متعددة، وإن كانت متميزة، في إطار العناصر المختلفة لهذا المشروع. فالمعونة الغذائية هي حافز للناس على المشاركة في عمليات التعمير ومشروعات الائتمان وأنشطة التدريب، وهي تقدم دعما لميزانية بعض المؤسسات العامة، كما توفر الدعم التغذوي في حالات الإغاثة.

الجوانب المبتكرة

٤- منذ أن اقترحت المرحلة الأولى من هذا المشروع، وهو يكتسب سمعة طيبة لعدة أسباب. أولها، أن البرنامج جمع بين عناصر الطوارئ وأنشطة التعمير والتنمية في نفس المشروع، وثانيها، أن المشروع وضع نظاما خاصا لتحديد الأهداف، يضم تحليل أوضاع الهشاشة وأساليب رسم خرائط الفقر، مع إجراء عمليات مسح للمحاصيل، وثالثها، أنه حتى عام ١٩٩٥ كان البرنامج يمول من منح ثنائية، وأن هذا التمويل زاد بفضل الموارد متعددة الأطراف التي يوفرها **برنامج الأغذية العالمي**، وابتداء من شهر يناير/ كانون الثاني ١٩٩٧ أصبح البرنامج مدعوما بأكمله بسلع تقدم بصورة متعددة الأطراف عن طريق **برنامج الأغذية العالمي**، ورابعها، أن المشروع طبق نهجا لا مركزيا في تحديد الأنشطة والموافقة عليها ورصدها وكتابة تقارير عنها على مستوى القرية، كما أتبع نفس الطريقة في تنفيذ معونات الإغاثة.

هدف التقييم ومجاله

٥- كان الهدف من التقييم هو الحصول على إيضاح لبعض الأسئلة الحرجة بشأن دور المعونة الغذائية وتوجيهها، والنتائج المحتملة على المستفيدين، وبالأخص مع تحول برنامج المساعدات من حالة الإغاثة إلى التعمير والتنمية. وتم تحديد قضايا معينة في ما يلي قائمة بها:

(أ) سلامة وقيمة التقدير المكثف وأساليب تحديد الأهداف. هل تصلح؟ وهل الأساليب واضحة ومتناسقة؟ وهل يمكن جعلها كذلك، أم أنها ترتبط بأساليب تحديد الاحتياجات؟ وإذا كانت هذه الأساليب مفيدة، فهل يمكن تكرارها داخل كمبوديا؟ وهل فكرة "الانتقاء الذاتي للمستفيدين" سليمة، وخاصة في ظل برامج التعمير والتنمية؟

(ب) رصد نتائج المشروع على "المستفيدين". هل أدى المشروع إلى زيادة الأمن الغذائي للفقراء الجوعى؟ ما هي الفوائد والأصول الفعلية التي خلقها؟ ومن المستفيد بالفعل؟ وبالنسبة لمسألة المساواة بين الجنسين – من الذي يستفيد من بين أشد الفئات فقرا، وما هي النظم / الإجراءات المطبقة لرصد هذه المسائل؟

(ج) إمكانية تكرار واستمرارية الإجراءات والمؤسسات. فضعف الحكومة وتاريخ المدخلات السخية لتنفيذ أنشطة الطوارئ من **برنامج الأغذية العالمي**، ووكالات **الأمم المتحدة** الأخرى، والمنظمات غير الحكومية، ومن الجهات المانحة الثنائية يثير الأسئلة حول إمكانية التكرار والاستدامة، وبالأخص عندما ينتقل البرنامج من أنشطة الطوارئ والتعمير إلى التعمير والتنمية، ومع انتقال المسؤوليات عنه من **جمعية الصليب الأحمر الكمبودية** إلى وزارة التنمية الريفية؛

(د) جودة الأصول المادية التي خلقها البرنامج واستمراريتها. وتظل كما سبق أن ذكرنا، مع التركيز على مدى ملائمة الأنشطة والأصول المادية من حيث توافر المساعدات الفنية وجودتها. وحيث أن هذه المدخلات ستكون شحيحة على الأرجح، فهل أحسن اختيار الأنشطة والأصول التي أوجدها البرنامج؟

(هـ) إمكانية تحويل المنهج انطلاقا من استنتاجات عملية التقييم والدروس المستفادة، ينتظر استخلاص اتجاهات لتخطيط البرنامج القطري، وكذلك لتصميم المشروعات والبرامج الصغيرة، خصوصا تلك التي تسعى إلى الانتقال من الإغاثة إلى التعمير والتنمية.

تقدير العملية

مدى ملائمة منهاج البرنامج أو المشروع

٦- كان التركيز الرئيسي للبرنامج الذي ينفذه **برنامج الأغذية العالمي** ينصب على إعادة بناء البنيات الأساسية الريفية التي دمرتها الحرب في ظل ظروف تتسم بالتوتر والتقلب المستمر، بعد عشرين عاما من الحرب الأهلية المدمرة. وينتشر الفقر بشكل كبير في المناطق الريفية، حيث يعيش ٨٥ في المائة من السكان، وحيث ترأس النساء ٢٠ في المائة تقريبا من الأسر. وتعتمد الزراعة اعتمادا كبيرا على الأمطار، وتعاني من انخفاض المدخلات الزراعية، الأمر الذي يؤدي إلى ضعف الغلات. ومازالت مرافق الري والبنيات الأساسية للنقل في حالة ميؤوس منها. وتزداد المشكلة تفاقما بالنسبة لصغار المزارعين بفعل ضعف نظم التسويق. ومن هنا يمكن اعتبار عملية **برنامج الأغذية العالمي** مصممة تصميما جيدا، حيث أن هدفها الأساسي كان مساعدة أشد المجتمعات الريفية فقرا، وبالأخص عن طريق أنشطة التعمير التي تنفذ بأسلوب "الغذاء مقابل العمل" في القرى، بما يفضي إلى زيادة الأمن الغذائي. وقد أدى نهج المشاركة الذي وضع أثناء تنفيذ المشروع – حيث يتم تشجيع قادة القرى وسكانها على تحديد الأولويات – إلى تحسين التركيز على احتياجات المشاركين واختيار الأنشطة بصورة أفضل. ولقد كانت الأهداف المبدئية مبالغة في طموحاتها بالنسبة للمهارات الإدارية والفنية المتوافرة، وتعكس تفاؤلا بالنسبة للأمن والاستقرار في المستقبل، الأمر الذي اتضح عدم صحته للأسف. وبغض النظر عن هذه المسائل، فإن التوجه والتركيز العاميين للعملية كانا مقنعين تماما، ودخلت عليهما تحسينات مستمرة.

٧- ولا شك أن هم المديونية والحلقة المفرغة للديون، يمثلان خوفا حقيقيا في الأسر التي تعيش على هامش الأمن الغذائي والتي تضطر إلى اقتراض الأغذية أو النقد بمعدلات فائدة تتراوح بين ١٠٠ في المائة ٢٥٠ في المائة. ولكن تقديم القروض عن طريق بنوك الأرز فيجعل تسديد قروض الأغذية أكثر سهولة. أما الاحتياجات – من حيث تنمية الموارد البشرية – فهي هائلة، ومن المناسب للبرنامج أن يبدأ تدخله على نطاق واسع في هذا المجال. وهناك مشكلات ملحوظة تتمثل في أن البرنامج كان ذات طبيعة مفتوحة بالإضافة إلى صعوبة تكراره. ورغم ذلك، فإن تقديم الدعم للتدريب على المشروعات الصغيرة على مستوى القاعدة (مثل تدريب النساء على الأنشطة المدرة للدخل) هو أمر مناسب، وكذلك المساعدات المركزة على القطاع الصحي (مثل برنامج مرضى السل)

٨- ومع ظهور مجالات جديدة لانعدام الأمن (وبالتالي حالات جديدة من النازحين)، يستطيع **البرنامج** مواجهة الاحتياجات قصيرة الأجل للإغاثة الإنسانية لاحتفاظه بقدرته على الاستجابة لحالات الطوارئ، إلى أن تصبح إعادة التوطين أو العودة إلى المنازل خيارا ممكنا. ولعل هذه النافذة لمساعدات الطوارئ في هذا البرنامج تعكس بشكل واضح

مدى ميوعة ظروف الأمن، وتسمح للمجتمعات المحلية المتضررة بأن تسعى إلى تحقيق درجة معينة من الاستقرار. وطبقا لتصميم المشروع، فإنه يسمح أيضا للمستفيدين بأن ينتقلوا بسهولة نسبية من حالة المعونة الغذائية للطوارئ والإغاثة (بما في ذلك تلقى هبات غذائية مجانا) إلى حالة مساعدات التنمية والتعمير (بما في ذلك أنشطة الغذاء مقابل العمل).

تقدير الاحتياجات وأساليب تحديد الأهداف

٩- كانت المرحلة الأولى من المشروع "موجهة نحو أشد الناس احتياجا، ولاسيما في المناطق الريفية"، وطبقا لوثيقة المشروع نفسها فقد تحقق ذلك من خلال "ثلاث سنوات من التجارب المكثفة في ريف كمبوديا، والمسوحات التي أجراها **البرنامج** على الإنتاج الزراعي، ورصد أوضاع العائدين والنازحين، بالإضافة إلى قيامه – وهو الأهم – بتحديد الأماكن التي ينتشر فيها الفقر". وأصبح هذا النشاط الأخير يعرف باسم أسلوب تحديد أماكن الفقر في القرى والمجتمعات المحلية.

١٠- وأصبح المشروع رائدا في تجربة العديد من وسائل التقدير وتحديد الأهداف. وقد استخدم العديد من هذه التجارب المكتسبة في تنفيذ المشروع، بل واستفاد منها **البرنامج** أيضا في أساليبه لتحديد الاحتياجات على مستوى العالم. وقد أثنت بعثة التقييم على الجهود الرائعة التي بذلت حتى الآن، كما أثنت على ما ساهم به أسلوب تحديد أماكن الفقر في القرى والمجتمعات المحلية، وكمثال، فإن العديد من الوكالات والمنظمات غير الحكومية التي تتخذ من العاصمة فنوم بنه مقرا لها، طلبت معلومات عن تحديد الأهداف من المكتب القطري **للبرنامج**. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البيانات المستقاة من تجارب تحديد الأهداف تستخدم الآن بواسطة الوكالات الدولية ووكالات الأمم المتحدة في استكمال قواعد البيانات القطرية عن التغذية والفقر.

١١- ومازالت عملية تحديد احتياجات الإغاثة تعتمد على الشبكات المحلية المستقرة نسبيا. كما أقام موظفو **البرنامج** – الذين يتمتعون باللامركزية على مستوى المجتمع المحلي والمقاطعة – علاقات جيدة وشبكات للمعلومات مع السلطات المحلية والقادة المحليين ومع المنظمات غير الحكومية. ثم أنه من خلال هذه العلاقات الفضفاضة والفعالة في نفس الوقت، أمكن تحديد احتياجات الطوارئ والاحتياجات العاجلة وتلبيتها سريعا.

١٢- وأعطت بعثة التقييم نصائحها للمكتب القطري **للبرنامج** بشأن بعض العناصر التي لم تحقق نجاحا كاملا في عملية تحديد أماكن الفقر في القرى والمجتمعات المحلية، وهي العناصر التي لوحظ العديد منها بالفعل، وتتخذ الإجراءات الآن لتحسينها. ويبدو أن عملية تحديد هذه الأماكن، مع زيادة تعقيدها وصعوبتها، لا يمكن وضعها أو تفصيلها بصورة كافية لتحديد أكثر الأسر فقرا أو تلك التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي أكثر من غيرها. ولا شك أن هذه مشكلة خطيرة في ما يتعلق بتحقيق الهدف العام (وإن كان لا يظهر في بعض الأحيان إلا ضمنيا) وهو الوصول إلى أشد الناس احتياجا. ورغم إدخال نظام حصاد المحاصيل لقياس الغلة الفعلية، فإن العدد المحدود من مرات الحصاد والتفاوت الشديد من مقاطعة إلى أخرى وداخل المقاطعة الواحدة، يحد بوضوح من سلامة النتائج إحصائيا.

١٣- وتدعو سياسة التعمير إلى التوجه نحو المناطق الجغرافية الصغيرة المنفصلة، لا إلى الأنماط المحددة من المستفيدين أو الأسر. وتفترض هذه الطريقة أن "التوجه الذاتي" سيصلح على المستويات المحلية. وتقوم فكرة هذا "التوجه الذاتي" على النظرية القائلة بأن الفقراء بالفعل الموجودين والمستعدين، هم وحدهم الذين سيسعون إلى الحصول على فرصة عمل مؤقتة مقابل الحصول على الطعام كأجر أو كجزء من هذا الأجر. ومع ذلك، وكما حدث في كثير من البلدان الفقيرة الأخرى، فإن الشواهد توحي بعكس ذلك. فالعمل مقابل الغذاء مسألة تلقى إقبالا شديدا. ويبدو أنه ليست هناك أية مشكلة

في ما يتعلق بقبولها أو باحترام النفس في الحصول على الطعام كأجر أو كجزء من هذا الأجر في المناطق الريفية من كمبوديا. وربما كان أهم من ذلك، أنه ليست هناك سوى فرص بديلة محدودة للغاية للعمل بأجر في اقتصاد مازال يتسم نسبيا بعدم التنوع. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قيمة الطعام الذي يقدم كأجر أو كجزء من الأجر النقدي، تعتبر مغرية للغاية. والواقع أن الغذاء مقابل العمل يعتبر مغريا بالنسبة لأغلب السكان في المناطق التي وقع عليها الاختيار في كمبوديا.

١٤- وقد لاحظت السلطات المسؤولة عن المشروع الإقبال العام على الغذاء مقابل العمل، فحدوث كمية الأرز التي يحصل عليها أحد أفراد الأسرة في الموسم الواحد بـ ١٥٠ كيلوغراما. ولكن بعثة التقييم اكتشفت أنه كان من المستحيل على هذه السلطات أن تقصر الاشتراك في هذا البرنامج على فرد واحد من كل أسرة، وبالتالي قد يحصل ثلاثة أفراد من أسرة واحدة – مثلا – على ٤٥٠ كيلوغراما من الأرز تقريبا، وهي مساهمة هائلة في الأمن الغذائي لهذه الأسرة. ولكن أية امرأة ترأس أسرة مكونة من أطفال صغار، لن تستطيع الحصول على أكثر من أجر واحد. بل الأرجح أنها لن تستطيع أن تعمل وقتا كاملا، وبالتالي فإن مساهمتها في الأمن الغذائي لهذه الأسرة ستقل، وستعجز في جميع الأحوال عن أن تكسب ما تكسبه الأسر الأخرى التي قد تكون بالفعل أوفر منها حظا.

١٥- وليس هناك أى تعقيد أو صعوبة فنية في هذه الأمور تمنع موظفي وزارة التنمية الريفية من تنفيذ عملية تحديد أماكن الفقر في القرى والمجتمعات المحلية. ولكن إزاء الأعداد المحدودة لهؤلاء الموظفين على مستوى المقاطعة والحي، فإن مثل هذا العمل قد لا تكون له أولويته بالنسبة لموظفي الوزارة الذين يفتقرون إلى الخبرة والتمويل.

١٦- وأقر التقييم بضرورة أن يعطي المشروع – وهو يعطي بالفعل – أقصى قدر من الأولوية لتوجيه الأغذية نحو تلك المناطق التي أضرت فيها حالات الطوارئ بالنازحين (وبالعائدين في الماضي). وإن كانت شبكة موظفي **البرنامج** اللامركزية على مستوى المقاطعات أصبح بإمكانها الآن أن تحدد هذه الاحتياجات دون عمليات المسح التي كانت تستغرق وقتا طويلا. وبالإضافة إلى ذلك، وبعد أربع سنوات من الخبرة في تحديد مثل هذه الاحتياجات، لا شك أنه أصبح من الممكن القيام بذلك بصورة أسرع وأسهل. وربما كان من الممكن أيضا أن تحل عملية الفحص البصري المبكر للمحاصيل الموجودة في الأرض محل عمليات حصادها، وهو ما يحدث عادة في جميع أنحاء آسيا الجنوبية.

١٧- ويدرك المكتب القطري **للبرنامج** إدراكا تاما الطبيعة الصعبة لعملية تحديد الأهداف في الوقت الحاضر والتأخير فيها. كما يدرك المكتب القطري الضعف الموروث في المنهجية، فالمؤشرات –على سبيل المثال – حددت ورتبت على أساس سنوي، الأمر الذي يجعل المقارنة من سنة إلى أخرى أمرا صعبا لاختلاف ترتيب المؤشرات من سنة لأخرى. وهناك خطط الآن لتعديل هذا المنهج، ومن بين المراجعات المقترحة استخدام بيانات ثانوية لاختيار عدد من الأحياء يمكن التحكم فيه، وبالتالي اختيار قرى معينة بل وأسر معينة وإعطائها الأولوية في تخصيص الأغذية لها.

١٨- وبغض النظر عن الاقتراحات السابق ذكرها لمراجعة عملية تحديد الأهداف، يبدو أن **البرنامج** يتعرض لمشكلة فيما يتعلق بالتركيز العام على الأولوية المطلقة. فهل يركز **البرنامج** على تقديم المعونة الغذائية كمدخل إلى هذه المناطق أو إلى مشروعات التنمية القائمة حيث تتوافر إمدادات من المدخلات الأخرى، بما فيها المساعدات الفنية؟ أم هل يركز المشروع على الوصول إلى أشد الناس احتياجا؟ فالخيار الأول له مشكلة: فالتركيز على مشروعات البنيات الأساسية الجيدة التصميم والتنفيذ، وتفضيلها على أشد الناس فقرا، أمر يتعارض مع المهمة الأساسية **لبرنامج الأغذية العالمي**. ومع ذلك فإن الخيار الثاني ينطوي على مخاطرة تتمثل في أن الكثير من المناطق التي يعيش فيها أشد الناس فقرا، ليس فيها أي من المدخلات غير الغذائية اللازمة (أي مشروعات جيدة التصميم، وموظفين مدربين، ومساعدات فنية).

١٩- ومن الواضح أن **البرنامج** يود أن يستهدف أشد الناس فقرا، وأشدهم قدرة، وأن يتجنب دعم مشروعات التنمية، التي تفتقر إلى المدخلات التكميلية، حيث أنها تؤدي بالضرورة إلى مخرجات وهياكل غير جيدة. وهنا تصبح المسؤولية الملقاة

على عاتق البرنامج هي إما توافر الموارد الفنية والمادية والمالية اللازمة لاستكمال المعونة الغذائية، أو الاعتراف بـــأن مثل هذه الموارد لن تتوافر وبالتالي يعدل من مشروعه أو من النشاطات المقترحة تبعا لذلك، وربما وصل الأمر إلى تقديم معونة للإغاثة أو لمعيشة الكفاف حتى يتمكن السكان من تحمل قدر أكبر من المسؤولية عن أنفسهم وعن تنميتهم.

تأثير منجزات المشروع على المستفيدين

تكوين نتائج المشروع

٢٠- يبين الجدول ٢ أدناه نسب مخصصات الأرز في الأعوام من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦.

الجدول ٢: مكونات الحصص من الأرز ١٩٩٤-١٩٩٦

العنصر	١٩٩٤		١٩٩٥		١٩٩٦	
	الأرز (بالطن)	الحصة (في المائة)	الأرز (بالطن)	الحصة (في المائة)	الأرز (بالطن)	الحصة (في المائة)
الغذاء مقابل العمل للبرك	٧ ١٠٥	٣٣,٢	١٢ ٨٢١	٢٠,٩	٨ ١٨٨	١٧,٨
الغذاء مقابل العمل للآبار	٤٢	٠,٢	١٣٧	٠,٢	٥١	٠,١
الغذاء مقابل العمل لمراقبة المياه	٤ ٣٧٨	٢٠,٤	١٢ ٤١٩	٢٠,٣	٥ ٧٤٧	١٢,٥
الغذاء مقابل العمل للطرق	٨ ٤٢٧	٣٩,٣	٣٤ ٢٨٦	٦٠,٠	٣٠ ٧٩٥	٦٦,٨
الغذاء مقابل العمل لأغراض أخرى	١ ٤٦٩	٦,٩	١ ٦١٢	٢,٦	١ ٢٨٤	٢,٨
المجموع الفرعي للغذاء مقابل العمل	**١٠٠,٠**	**٤٦ ٠٦٥**	**٩٢,٢**	**١٠٠,٠**	**٤٦ ٠٦٥**	**١٠٠,٠**
الغذاء مقابل العمل	٢١ ٤٢١	٧٧,٠	٦١ ٢٧٥	٩٢,٢	٤٦ ٠٦٥	٨٩,٠
القروض	٢ ٨٣٧	١٠,٢	١ ٥٢٨	٢,٣	٣٩٦	٠,٨
التغذية في المؤسسات	٣ ٠٤٩	١١,٠	٣ ٠٩٥	٤,٧	٢ ٧٢٩	٥,٣
تنمية الموارد البشرية	٤٩٨	١,٨	٥٤٦	٠,٨	٧٤٩	١,٤
الطوارئ	لا شئ	-	لا شئ	-	١ ٧٩٦	٣,٥
المجموع	**٢٧ ٨٠٧**	**١٠٠,٠**	**٦٦ ٤٤٥**	**١٠٠,٠**	**٥١ ٧٣٥**	**١٠٠,٠**

ملاحظة :

١ - قد لاتتفق بعض المجاميع بسبب جبر الكسور.

٢ - البيانات الموجزة لعام ١٩٩٦ هي أول بيانات تحتوي على مخصصات الطوارئ كبند منفصل. وكانت أنشطة الطوارئ جزء من العناصر المعنية في السنوات السابقة.

(المصدر: المكتب القطري **للبرنامج**).

٢١- وكما يتبين من الجدول ٢، فقد كان هناك تفاوت كبير في الموارد المتاحة خلال فترة السنوات الثلاث، وهو ما يؤكـد ضرورة المرونة في تخطيط المشروعات. ويبين الجدول أيضا أنه بالنسبة لعنصر الغذاء مقابل العمل، كان النشـاط الأول هو شق الطرق. ومن أهم أسباب هذا الاتجاه، فرص العمل الكبيرة في شق الطرق، والسهولة الفنية النسبية الواضحة فـي

أشغال إصلاح الطرق، والتعاون بين **البرنامج** وبين مشروع التكنولوجيا الملائمة القائمة على الأيدي العاملة، الذي تنفذه منظمة العمل الدولية و**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** ومشروع تحسين الطرق الفرعية الذي يموله بنك الائتمان والتعمير الألماني، رغم أن هذه الجهات لا تغطي سوى جزء صغير من الأشغال. ويرجع ذلك لعدة أسباب من بينها: التعقيد الفني الواضح في تخطيط مشروعات الري والصرف وتنفيذها، وكذلك شبكات إدارة المياه، وعدم إيلاء الاهتمام لدراسة التوسع في الأنشطة.

٢٢- والواقع أنه ليس من الواضح أن اختيار الأنشطة كان في أي وقت من الأوقات يقوم على فهم حقيقي لأولويات الناس. بل يبدو أنها كانت عملية للنظر في ما يمكن عمله، وما يمكن استخدامه من دعم فني ومالي ومعدات قد تتوافر من الخارج. وفي هذا الصدد، قد يكون من المفيد ملاحظة النتائج الأولية لتأثير مشروع **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي** في التخطيط القائم على المشاركة في ما يقرب من ٧٣ قرية في مقاطعة سيام ريب، وهي النتائج التي تبين أن سكان هذه القرى أعطوا أولوية متقدمة للغاية لمشروعات الري وإدارة المياه.

رصد المنافع

٢٣- بذلت جهود للرصد، ولكن هناك نقص مؤسف في البيانات عن المزايا الناتجة عن عناصر المشروع. والسبب الأول في ذلك هو أن موظفي البرنامج – وبالأخص في ظل ضعف نظرائهم في حكومة كمبوديا – يكادوا يعملون وحدهم في التنفيذ اليومي للمشروع، ولا يستطيعون تخصيص أي وقت لدراسة المسائل المتعلقة بحجم المزايا وتوزيعها. ولو حتى المزايا قصيرة الأجل. ونظرا لأن هذا المشروع من مشروعات اللاجئين الممتدة، فإنه لم يخضع للحد الأدنى من شروط كتابة التقارير في البرنامج، مثل توفير بيانات عن عدد أيام العمل، وتوزيع الأيدي العاملة بين الجنسين، أو حتى المؤشرات البسيطة للمزايا المباشرة.

٢٤- ومخرجات المشروع التي قد يكون لها تأثير مباشر على الأمن الغذائي في المدى البعيد، هي مشروعات الري ومراقبة المياه. ولكن هذه المشروعات هي الأكثر صعوبة في تنفيذها. فالبرك التي تحفر في المجتمعات المحلية هي مصدر للمياه له كفاءته، ويمكن إنتاج الفاكهة والخضر وتربية الأسماك اعتمادا على هذه البرك. وينبغي تشجيع تربية الأسماك وتدبير المدخلات الفنية المناسبة لها.

٢٥- ولا شك أن للطرق دورا اقتصاديا هاما، رغم أنها لا تفعل أكثر من زيادة الإنتاجية بصورة غير مباشرة. فقد كشفت عملية التقييم أنه بمجرد إصلاح أحد المدقات أو الطرق الترابية ليصبح صالحا للمرور على مدار العام، تسرع المركبات إلى الاستفادة من أي فرصة لاستخدامه في نقل السلع، ونقل السلع الفائضة من المناطق الريفية. وبذلك يمكن أن يكون إصلاح الطرق هو نقطة البداية في استئناف أى نشاط اقتصادي. وكما هو الحال في العديد من البلدان، فإن سكان كمبوديا يقولون أن من أهم المزايا سهولة الوصول إلى المرافق الصحية، وبالأخص أثناء موسم الأمطار.

العدالة في توزيع المنافع

٢٦- كان تحقيق مسألة العدالة، من حيث حجم الفوائد وتوزيعها، مسألة مستحيلة. وكان السبب الرئيسي في ذلك عدم وجود نظم أو عمليات لمتابعة هذه المسألة وكما سبق أن لاحظنا، فإن عملية تحديد الأهداف التي يتولاها **برنامج الأغذية العالمي ووزارة التنمية الريفية** لا تبين – بل ولا تستطيع – أية فئة أو فئات من الأسر الريفية تستحق الاهتمام الخاص في

فرص العمل بأسلوب "الغذاء مقابل العمل" ثم أن الأجور المرتفعة نسبيا التي يطرحها أسلوب "الغذاء مقابل العمل" قد أدت إلى إقبال كبير على فرص العمل بهذه الطريقة والتنافس عليها، بل وجذبت بعضا "ممن ليسوا فقراء للغاية".

إمكانية تكرار العمليات والمؤسسات واستمراريتها

٢٧- نظرا للتجارب الأليمة التي مرت بها كمبوديا لأكثر من ٢٠ عاما، فإن الهياكل الضعيفة للحكومة الحالية ليست بالأمر المستغرب. وقد لاحظ التقييم أن خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأولى في المملكة كانت تضم قسما بعنوان "إعادة تشكيل مؤسسات الحكومة"، وهو ما ينطوي على إصلاح الإدارة الحكومية نفسها. ومع ذلك، فليس هناك أى تحليل لمعرفة ما هو خطأ الآن، وأي اقتراحات لإحداث التغيير تأتي بصورة عامة وغامضة في أغلب الأحيان. وقد توصل فريق التقييم إلى أنه في حالة انسحاب المساعدات التي يقدمها مشروع **برنامج الأغذية العالمي** فإن القليل من الإجراءات التي أدخلها وطورها سوف تستمر أو تتكرر، بل إنها قد لا تستمر أو تتكرر على الإطلاق. ولا يرجع ذلك إلى أية صعوبة فنية، وإنما إلى مناخ المؤسسات التي دخلت فيها هذه الإجراءات. وتتبأ فريق التقييم بأن موظفي وزارة التنمية الريفية سيواصلون ربط أنفسهم بالبرامج الممولة من الخارج والتي تنفذ عن طريق وزارتهم، وبمعنى آخر بأنهم سيكيفون أنفسهم بحسب الإجراءات التي توضع لتناسب كل مشروع على حدة. فالمساعدات الخارجية هي التي تعطي الوزارة أي وجود فعلي في جميع المناطق الريفية.

٢٨- وبالنسبة لحالة وزارة التنمية الريفية، فمن أهم العوامل الجديرة بالدراسة هي أن هذه الوزارة حديثة النشأة. ومن هنا يمكن فهم أسباب ضعفها، وأنها مازالت تدرس اختصاصاتها والنهج الذي ستسير عليه، وطرق العمل وإجراءاته. وفي هذا الصدد، ربما كان من المفيد أن تضع هذه الوزارة مشروعا يتسق وخطة خمسية عامة تحتوي على: (أ) أين تقف الآن، (ب) أين تريد أن تكون، من حيث دورها وطاقاتها خلال خمس سنوات.

٢٩- لاشك أن التعاون مع مجموعة من المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية كان عنصرا هاما سهل تنفيذ عملية الإغاثة الممتدة ٥٤٨٣. وكانت جمعية الصليب الأحمر الكمبودية هي أكبر منظمة غير حكومية وطنية تعاون معها **البرنامج**. ومع ذلك، فإن بعض المراقبين يتساءلون عما إذا كانت هذه الجمعية منظمة غير حكومية في الواقع. وربما كان أحد أسباب ذلك، هو أنه قبل إقامة وزارة التنمية الريفية، كانت **جمعية الصليب الأحمر الكمبودية** توصف بأنها تعمل "نيابة عن الحكومة". ويبدو أنه لم يكن هناك "بيت" مؤسسي واضح للمشروع في الحكومة، ومن هنا تقدمت جمعية الصليب الأحمر الكمبودية لتكون بمثابة هذا "البيت".

٣٠- وإذا كان لعملية اللاجئين الممتدة ٥٤٨٣ أن تستمر في سعيها لدعم أنشطة التعمير في كمبوديا، فربما أمكن التعاون على نطاق واسع في المستقبل مع منظمة كير غير الحكومية. فهذه المنظمة يمكن أن تصبح شريكا مهما جديدا في عملية التنفيذ. وربما كانت القضية المهمة هنا هي نوع القرار الذي سيتخذه البرنامج في ما يتعلق بالأولوية التي سيعطيها لتطوير البنيات الأساسية تطويرا جيدا، أم ستوجه نحو الفقراء الجوعى.

٣١- ومن المبادرات المفيدة التي اتخذتها وزارة التنمية الريفية، إعدادها للمبادئ التوجيهية بهدف وضع هيكل جديد لإدارة التنمية الريفية على المستويات المختلفة. وفي بؤرة هذا الهيكل سلسلة من اللجان تبدأ من المستوى القطري حتى مستوى المجتمعات المحلية مرورا بمستوى المقاطعة والحي، وانتهاء بلجان التنمية على مستوى القرية.

٣٢- إن مواصفات هيكل التنمية الريفية، وأدوار ومسؤوليات اللجان والمستويات المختلفة في هذا الهيكل، تتضمن قدرا كبيرا مما أصبح عرفا في التخطيط للتنمية الريفية. فالانتخابات المباشرة عند أدنى مستويات الهيكل (مثل: التخطيط من القاعدة للقمة، والتنسيق في ما بين الوكالات) تتسق تماما مع المبادئ الحالية. ولكن التقييم لم يعثر على أي دليل على تنفيذ ذلك على أرض الواقع. والأسباب واضحة تماما. أولها أن الهيكل نفسه مازال جديدا تماما، إذ أنه لم يوضع إلا في آخر أيام عام ١٩٩٤. وثانيها هو أنه كان من المنتظر أن تقوم وزارة التنمية الريفية وموظفوها اللامركزيون بدور محوري، ولكنهم هم أنفسهم مازالوا حديثو العهد بوظائفهم، وينقصهم التمويل، ولم يكتسبوا الخبرات التي اكتسبتها الوكالات القديمة.

٣٣- وتبين من التقييم أن رؤساء لجان التنمية القروية كانوا أقدر على الكلام بوضوح، وبتفصيل وبدون أي غموض عن أولويات التنمية. أما فوق هذا المستوى، فكان السؤالان الملحان هما: (أ) أين الموارد الفنية من العاملين التي يمكن أن تساعد في ترجمة طموحات القرية إلى خطط ومشروعات محددة؟ (ب) أين الموارد المالية لتنفيذ مثل هذه الخطط والمشروعات؟ ولا شك أن هذين السؤالين مهمين بالنسبة للبرنامج إذا كان له أن يسعى بصدق للمساعدة في إقامة بنيات أساسية للتنمية. فالمعونة الغذائية ليست سوى نمط واحد من أنماط الموارد. ولكنها لا تستطيع بمفردها أن تفعل شيئا.

نوعية الأصول التي أنشأها البرنامج واستمراريتها

٣٤- كان مشروع عملية الإغاثة الممتدة ٥٤٨٣ مقبولا في إطار حالة طوارئ إنسانية مستمرة، وإن كان بهدف استخدام المعونة الغذائية – بالدرجة الممكنة، "وفي ما بين" حالة الطوارئ – في بناء أصول مادية مفيدة ودائمة. وعلى ذلك، فالمفروض أن يقدم هذا المشروع دروسا إلى المشروعات الأخرى التي تسعى إلى التحول من الإغاثة إلى التعمير، في ما يتعلق بما يجب ولا يجب عمله، والظروف التي يجري العمل في ظلها.

٣٥- وقد بينت تجربة عملية اللاجئين الممتدة رقم ٥٤٨٣ ضرورة التعاون مع المشروعات الأخرى مثل مشروع TRIP الذي يموله البنك الألماني للائتمان والتعمير الذي اشتركت في تنفيذه **منظمة العمل الدولية** و**برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، التقنية الملائمة لنوع العمل ومشروع المساعدة الفنية من اللجنة الأوروبية، والمشروع المعان من **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**، ومشروع الشراكة من أجل التنمية في كمبوديا ومشروع وخاصة بالنسبة لبنوك الأرز، **والوكالة الألمانية للتعاون الفني**، حتى في دراسة النتائج الإنمائية. ومما يحمد **للبرنامج**، أن مكتبه القطري قام بدور نشيط للغاية في دعم صياغة مشروعي **الوكالة الألمانية للتعاون الفني** والمساعدة الفنية من **اللجنة الأوروبية**، وهما المؤسستان اللتان تعاون **البرنامج** معهما. ويبدو أن المكتب القطري قد قام بهذا الدور بعد إجازة المشروع والبدء في تنفيذه أي عندما لاحظ أن مثل هذه المساعدة الإضافية ضرورية إذا كان للأنشطة المقترحة أن يكون لها تأثيرها على عملية التعمير والتنمية.

٣٦- ومن الأمور الجديرة بالملاحظة أن المشروع ٥٤٨٣ كان عليه أن يتعلم هذا الدرس بمفرده، في الوقت الذي سعى فيه إلى العمل مع الحكومة والوكالات شبه الحكومية التي تتسم بالضعف الشديد، ومع المشروعات الإنمائية التي تمولها وكالات المعونة الإنمائية الدولية بصورة منفصلة. ومما يذكر **للبرنامج** بالخير، أن لجنة المشروعات الداخلية فيه رفضت معاملة الاقتراح الأصلي للمشروع بنفس الطريقة التي تعامل بها مشروعات التنمية (أو مماثلة لها). ولهذا السبب أعيد طرح مشروع كعملية لاجئين ممتدة. ومع ذلك، ومع احتفاظه بالأهداف الإنمائية، فإن المشروع لم يأخذ في اعتباره في ما يبدو تجربة **البرنامج** العالمية في الشروط التي يضعها عند استخدام المعونة الغذائية من أجل التعمير، أي ضرورة النظر إلى المعونة الغذائية كواحدة من عدة مدخلات مكملة لها.

٣٧- إن أغلب المخططين والمصممين لمشروعات تنمية البنيات الأساسية التي تقوم على استخدام الأيدي العاملة، لا يقيدون أنفسهم مطلقا بضمان الموارد الكافية لتسديد تكاليف هذه الأيدي العاملة. فالواقع أنهم ينظرون إلى الأيدي العاملة كمجرد مصدر من عدة مصادر مطلوبة. وإذا ما يتمتع به البرنامج من قوة في تقديم الأغذية كأجور، وما يتسم به من ضعف في ما يتعلق بالمدخلات الأخرى اللازمة، فإنه مما يثير الدهشة أنه مع الرغبة في استخدام المعونة الغذائية في بناء أصول مادية مفيدة ودائمة، فإن المخططين لهذا المشروع لم يفكروا في إعداده في وقت سابق، وبطريقة أكثر شمولا.

الدروس المستفادة في السياسات والتنفيذ

٣٨- برغم أن مزج الاستجابة لحالات الطوارئ المستمرة مع الأهداف الإنمائية في مشروع واحد يسمح بمرونة مستحبة، فإنه يعقد عملية تحديد الأهداف ولا يسمح دائما بالتفرقة الواضحة بين احتياجات الطوارئ واحتياجات التعمير. فالاستجابة لحالات الطوارئ أقل تعقيدا عند تحديد الأهداف. فالعاملون في **البرنامج** الذين يتمتعون باللامركزية، وشبكات المعلومات التابعة لهم، قادرين في ما يبدو على تحديد حالات الطوارئ المحلية الجديدة للمشردين داخل البلاد. ومع ذلك، فمن الممكن القيام بأنشطة إنمائية جيدة التخطيط والدعم في حالة واحدة فقط هي أن يتصادف وجود مدخلات تكميلية من وكالات المساعدات الإنمائية الأخرى. وقد أوضحت حالة كمبوديا أن هناك بالفعل مؤسسات وطنية مؤهلة في الأوقات التي تعقب الطوارئ.

٣٩- وفي ما يتعلق بتوجيه المعونة الإنمائية نحو السكان المعرضين بشكل خاص لانعدام الأمن الغذائي، أو من يعانون منه بالفعل، فإن المشروع ٥٤٨٣ يبدو أنه طرح شباكه في وقت سابق لأوانه، وتوسع في هذه الشباك من حيث تغطيتها لعدد كبير من المقاطعات. فالمشروع لا يستطيع أن ينفذ المسوحات التفصيلية المطلوبة لمعرفة أين تشتد الحاجة على وجه الدقة، واختيار المجتمعات المحلية الفردية، حيث أن هناك مشكلات في تحديد أولويات القرى والأسر الموجودة داخل هذه القرى والتي تحتاج أكثر من غيرها إلى: (أ) الطعام من أجل الكفاف، والذي تحصل عليه من خلال فرص العمل لفترات قصيرة في مشروعات "الغذاء مقابل العمل"، (ب) البنيات الأساسية القادرة على تحسين الأمن الغذائي في المدى البعيد.

٤٠- وإذا كان لأهداف **البرنامج** في ما يتعلق بإقامة البنيات الأساسية الإنمائية بعد حالة الطوارئ أن تؤخذ مأخذ الجد، ربما استدعى الأمر إعادة النظر في النهج نفسه بما في ذلك طريقة تحديد الأهداف. وربما كانت نقطة البداية هي الاعتراف بأن **البرنامج** لا يستطيع أن يساهم مساهمة جوهرية إلا في البنيات الأساسية الإنمائية عندما ترتبط بمشروعات ممولة من جانب وكالات أخرى مؤهلة للمساعدات الإنمائية. وفي هذا الإطار، يصبح أمام **البرنامج** خياران:

(أ) الحديث مع المشروعات الأخرى في مرحلة مبكرة بصورة كافية لضمان تركيز أنشطتها في المناطق التي يحددها **البرنامج** باعتبارها من أشد المناطق احتياجا للمساعدة؛

(ب) القبول بالحدود المادية للمشروعات الأخرى، وتعديل الأهداف لتحديد قرى بعينها قد تؤدي البنية الأساسية المادية فيها إلى الحد من انعدام الأمن الغذائي، وتحديد الأسر التي تحتاج إلى دخل من فرص العمل قصيرة الأجل.

٤١- فإذا لم يستفد **البرنامج** من هذه الدروس، فربما وجد نفسه يواجه احتمال الاستمرار في توظيف الكمبوديين في بناء أو إصلاح البنيات الأساسية المادية التي لم يتم اختيارها والتخطيط لها بصورة كافية، والتي ستنفذ بمواصفات سيئة. وبالتالي سيحيط الشك بإمكانية استخدامها في الحد من الأمن الغذائي على وجه التحديد، أو تشجيع التنمية على وجه

العموم. ومن ناحية أخرى، فإن **البرنامج** قد يختار أن يقدم المعونة الغذائية للإغاثة أو المعيشة إلى السكان، ويتيح لهم الفرصة لأن يقوموا بأنفسهم بالأنشطة التي يختارونها للتعمير/ والتنمية.

رصد المنافع

٤٢- إن العاملين في البرنامج في كمبوديا – كما هو الحال في كثير من البلدان الأخرى – "مشغولون" للغاية ومعتمون إلى أقصى حد بتحويل امدادات المعونة الغذائية إلى أنشطة على أرض الواقع، حتى أنهم لا يستطيعون القيام بتقدير موضوعي، سواء لـ: (أ) ما إذا كان هؤلاء الذين يستفيدون من فرص "الغذاء مقابل العمل" هم أشد الناس حاجة إلى هذه الفرص، (ب)النتائج المحتملة في المدى البعيد لما يعملونه، بما في ذلك نتائجه على الأمن الغذائي. ولذا فإن عمليات الإغاثة الممتدة من هذا النوع تحتاج إلى تزويدها باختصاصات وموارد كافية لكي تقوم برصد المزايا بصورة أفضل.

إمكانية تكرار النهج واستمراريته

٤٣- حتى الآن هناك فرصة ضئيلة للغاية أمام البرنامج ليساهم في وضع عمليات ونظم وإجراءات لتنمية البنيات الأساسية التي يمكن للمؤسسات الوطنية تكرارها أو المحافظة على استمراريتها. وهذا الأمر ليس قاصرا على المعونة الغذائية أو على **برنامج الأغذية العالمي**. بل إنه قاسم مشترك بين أغلب المبادرات الممولة دوليا. ومع ذلك فإن البرنامج يستطيع أن يقدم أغذية للإغاثة أو المعيشة مع توجيهها توجيها جيدا، وهو ما قد يساعد في وضع السكان على الطريق الصحيح نحو التنمية، باستقلال تام عن المؤسسات الوطنية المتطورة.

نوعية الأصول واستمراريتها

٤٤- لا ينبغي أن ننتظر من المعونة الغذائية أن تعطي بنيات أساسية أو جودة كافية دون أنماط مناسبة للتنفيذ، وبالأخص بالشكل الذي تعطيه المساعدات الإنمائية الأخرى، بل وحتى بالشكل الذي تستطيعه المؤسسات الوطنية غير الحكومية. بل إن مسألة الأولوية المتقدمة لاستدامة المخرجات المادية تصبح مشكلة هي الأخرى عندما تكون قدرات الحكومة بالنسبة للموارد البشرية والمادية والمالية بالضعف الذي هي عليه في كمبوديا. ومرة أخرى فإن هذه المشكلة ليست قاصرة على المعونة الغذائية أو على **البرنامج**، بل إنها قاسم مشترك عند كل من يسعون لإعادة بناء البنيات الأساسية على المستوى المحلي.

دروس التنمية العامة المستفادة

٤٥- لا شك أن استعادة الاقتصاد الريفي في كمبوديا، ثم تمكينه من الانطلاق بكامل طاقته، مهمة ضخمة. فإقامة البنيات الأساسية "السليمة"، في الأماكن "السليمة" بالمعايير الفنية "السليمة" أمر لا بد منه لتحقيق هذين الهدفين. فالعملية تشمل بنوك الأرز أو البذور حتى يتسنى إدارة الأمن الغذائي في الأجل القصير، والبنيات الأساسية للري والتحكم في المياه لإحداث زيادة ملموسة في الغلة الزراعية والإنتاج الزراعي، وشق الطرق للوصول إلى الأسواق. ولكن **البرنامج** ليس في وضع مناسب، وليس لديه التمويل أو الموظفين للقيام بكل ذلك بمفرده.

٤٦- ويمكن أن نخلص إلى أن هناك خيارا بين أمرين كلاهما مر. فإما أن يلجأ **البرنامج** إلى **(أ)** استخدام المعونة الغذائية وحدها للأغراض الإنمائية، أو **(ب)** أن يقنع بدور "سد الثغرات" في الأمن الغذائي كلما وأينما أمكنه، تاركا الأعمال الإنمائية للوكالات الأخرى.

٤٧- ومع ذلك، فربما كان من المستحسن أيضا، وما يتفق مع اختصاصات **البرنامج**، أن يسعى إلى تقديم أغذية الإغاثة الموجهة توجيها جيدا إلى السكان الذين ليس لديهم ما يكفي لسد رمقهم، وتمكينهم من المشاركة في أنشطة إنمائية خاصة بهم، وهذا ما حدث بالفعل في كمبوديا، ولا شك أنه أمر محمود.