



## تقرير التقييم الموجز لعملية الطوارئ طاجيكستان ٥٢٥٣

المجلس التنفيذي  
الدورة العادية الثالثة

روما، ١٩ - ٢٢/١٠/١٩٩٨

### المساعدات الطارئة للمجموعات الضعيفة<sup>(١)</sup>

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| مجموع تكاليف الأغذية                 | ٨ ٥٤٩ ٩٧٥ دولارا                                |
| مجموع التكاليف التي يتحملها البرنامج | ١٦ ٠٣٧ ٧٣٦ دولارا                               |
| تاريخ الموافقة                       | ١٩٩٧/٥/١٦                                       |
| مدة المشروع                          | سنة واحدة (١٩٩٧/٤/١ - ١٩٩٨/٣/٣١)                |
| تاريخ التقييم <sup>(٢)</sup>         | أكتوبر/ تشرين الأول - نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٧ |

## تقارير التقييم

### البند ٥ من جدول الأعمال

جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يذكر غير ذلك. وكان الدولار الواحد يعادل ٨٣٠ روبلا طاجيكيا في نوفمبر/ تشرين الثاني ١٩٩٧.

(١) التقرير متاح عند الطلب، باللغة الإنكليزية فقط.

(٢) تألفت بعثة من موظف من البرنامج (رئيس الفريق) ومن اقتصادي تنمية (مستشار لدى البرنامج).

## الموجز

نجحت هذه العملية المعانة من البرنامج في توفير المعونة الغذائية للمحتاجين إليها خلال فترة دفعت فيها الحرب الأهلية والتحول الاقتصادي - الاجتماعي شرائح كبيرة من السكان إلى ما دون حد الفقر. وقد كان نظام توجيه المعونة للمستفيدين نظاما شاملا إلا أنه يبقى بحاجة إلى بذل مزيد من الجهود لصقله تمهيدا للبدء بأعمال التخليص. ومع ذلك فإن البعثة اعتبرت أن الحاجة إلى المساعدات الغذائية تبقى قائمة في غياب أي تحسن ملموس في الاقتصاد قادر على جلب المنافع لأشد المجموعات ضعفا وعلى إعادة إطلاق نظام فاعل للرعاية الاجتماعية. ومن بين مختلف أنشطة الغذاء مقابل العمل يستحق برنامج تأجير الأراضي اهتماما خاصا نظرا للفوائد المتعددة المستويات التي حققها والتي يستطيع تحقيقها. إلا أنه لا بد مع ذلك من مراقبة الوضع في البلاد مراقبة دقيقة كيما يصبح ممكنا، في الوقت المناسب وحين يتحسن الوضع، المطالبة بمزيد من الإحساس بالملكية والمسؤولية والمساهمة من جانب الحكومة والمجتمعات المحلية تجاه المستفيدين الحاليين من مساعدات البرنامج.



Distribution: GENERAL  
WFP/EB.3/98/5/2  
16 September 1998  
ORIGINAL: ENGLISH

## 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، فإن وثائق العمل التي أعدتها الأمانة لتقديم للمجلس قد روعي فيها عنصر 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 والأمانة التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إيداء 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:

رقم الهاتف: 066513-2029 A. Wilkinson مدير مكتب التقييم:

رقم الهاتف: 066513-2033 B. Henze كبير موظفي التقييم:

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (066513-2641).



## معلومات أساسية

- ١- مع زوال اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية واجهت طاجيكستان، وهي تقليدياً من أفقر بلدانه الأعضاء، انهياراً اقتصادياً وسياسياً. وأدت الحرب الأهلية، إضافة إلى هذا، إلى تشريد نحو مليون شخص وإلى موت ما بين ٢٠ ٠٠٠ و ٤٠ ٠٠٠. كما أدى ارتفاع الأسعار وشح الأغذية إلى انتشار سوء التغذية. وقد أفادت التقديرات أن ثمانين في المائة من السكان كانوا تحت حد الفقر عام ١٩٩٧.
- ٢- ومنذ انتهاء الحرب الأهلية عام ١٩٩٣ تناوبت فترات السلام مع تجدد اندلاع القتال. ومع ذلك فقد كان عام ١٩٩٧ أول عام بعد الاستقلال يشهد استقراراً في الإنتاج الصناعي والزراعي ويتم التوصل فيه إلى اتفاق سلام هش.
- ٣- وكان معظم النازحين قد عادوا بنهاية عام ١٩٩٣ إلى أوطانهم حيث واجهوا ظروفًا صعبة جداً، منها تهديم البيوت والانكماش الاقتصادي الشديد والاضطهاد. وكانت المجموعات الأشد ضعفاً هي تلك التي كانت في الماضي تعتمد على مدفوعات الرعاية الاجتماعية من الدولة وبالتالي لم يكن لديها بداية إلا آليات تكيف محدودة للغاية.
- ٤- بدأ البرنامج، إثر نداء من الأمم المتحدة، توزيع الأغذية في منتصف عام ١٩٩٣ في خاتلون، المنطقة الأشد تضرراً بالحرب الأهلية. وكان العدد الإجمالي للعائدين والنازحين داخلياً وشديدي التضرر بالحرب ٥٠٠ ٠٠٠ شخص.
- ٥- ونظراً للتدهور الكلي الهائل الذي طرأ على الظروف الاجتماعية في البلاد في أواخر عام ١٩٩٣ قام البرنامج، بالاتفاق مع وزارتي التربية والصحة، بتحويل نهجه في التوجيه من نهج قائم على الجغرافيا يركز على السكان المتأثرين بالحرب بصفتهم هذه إلى برنامج للمجموعات الضعيفة يشمل البلاد بأسرها.
- ٦- وأتاحت إمدادات الأغذية لدى البرنامج عام ١٩٩٥ التوسع في اتجاه مناطق أخرى ذات أولوية (منها غارم وغورنو - باداخشان التي تتمتع بالاستقلال الذاتي) وأنشطة إضافية (منها الغذاء مقابل العمل من أجل إعادة تأهيل المنازل التي دمرتها الحرب).
- ٧- وكانت الغاية من نداء البرنامج من أجل التوسع ٣ تغطية احتياجات ٤٨٥ ٠٠٠ شخص من الأغذية التكميلية من أصل ما مجموعه نحو ٧٠٥ ٠٠٠ من السكان الضعفاء.

## طابع التقييم ونطاقه

- ٨- كان الغرض من التقييم تحليل إنجازات عملية الطوارئ وبخاصة التوسع الثالث بما في ذلك مساهمة البرنامج في عملية التطبيع في مجالي الإعمار وإعادة التوطين. وكان الهدف من التقييم اعتماد توصيات لتعزيز العملية الجارية ووضع استراتيجية للمستقبل من أجل تقديم المعونة الغذائية للبلاد، استناداً إلى إنجازات الماضي والعوامل الإيجابية والسلبية والدروس المستخلصة.
- ٩- وبمعزل عن تقييم مدى ملاءمة المساعدات الغذائية التي يقدمها البرنامج ضمن السياق الاقتصادي - الاجتماعي والسياسي الخاص للبلاد، كان مطلوباً إيلاء اهتمام خاص لفعالية توجيهه وغير ذلك من القضايا الأساسية كقدرات التنفيذ



(بما في ذلك التنفيذ المباشر من قبل البرنامج مقارنة مع التنفيذ من خلال المنظمات غير الحكومية وغيرها من الشركاء) وفعالية التنسيق والتعاون بين البرنامج وغيره من الجهات الموفرة للمعونات.

## النتائج والاستنتاجات

### استراتيجيات التدخل

١٠- تقوم استراتيجية التدخل الرئيسية للبرنامج في طاجيكستان على التوزيع المجاني للأغذية من خلال مشروع تغذية المجموعات الضعيفة والغذاء مقابل العمل. وبتاريخ التقييم كان قد مضى على بدء تنفيذ التوسع ٣ سبعة أشهر وكان قد أخذ يغطي ٨٧ في المائة من عدد المستفيدين الأصلي المقرر. وتتصل نسبة ٩٨ في المائة من هذا الرقم بتغذية المجموعات الضعيفة (٨٩ في المائة من الهدف الأصلي) واثنين في المائة فقط بمشروعات الغذاء مقابل العمل (٥٠ في المائة من الأهداف المقررة). ويوفر الملحق الأول معلومات تفصيلية. لذلك فإن العملية كانت ناجحة جدا من حيث الكم بالنسبة لتغذية المجموعات الضعيفة وأقل نجاحا بالنسبة للغذاء مقابل العمل لأن هذا كان مشروعا يتطلب مدخلات إضافية.

### تغذية المجموعات الضعيفة

١١- بلغت نسبة المستفيدين من تغذية المجموعات الضعيفة ٨٩ في المائة من الهدف الأصلي للتوسع الثالث (نحو ٤٣٧ ٠٠٠). وعموما، اعتبرت البعثة أن مساعدات البرنامج في إطار تغذية المجموعات الضعيفة تشكل برنامجا شفافا وحسن التوجيه (مع بعض التحفظ بصدد الملاحظة الأخيرة). فمساهمة المعونة الغذائية في تحقيق بقاء السكان وإعادة توطينهم أمر بين في بلد لم تدمره الحرب الأهلية فحسب بل وقع تحت تأثير تحولات اقتصادية - اجتماعية هائلة دفعت بشرائح كبيرة من سكانه إلى ما دون حد الفقر. وتدل المسوحات التغذوية المحلية على أن نسبة انتشار سوء التغذية الحاد نسبة منخفضة. ويعود ذلك، في جزء منه على الأقل، إلى إمدادات الأغذية المنتظمة التي يوفرها البرنامج، إلا أن نسبة انتشار وقف النمو والهزال ما زالت مرتفعة. وقد بينت الدراسات الاقتصادية - الاجتماعية ضرورة الاستمرار في برنامج تغذية المجموعات الضعيفة بوصفه تدبيرا مؤقتا هدفه تعزيز قدرة الناس على مواجهة المصاعب.

١٢- إلا أن هناك احتمال الوقوع في الاتكالية لأن البلد كان لديه في الماضي نظام فعال للرعاية الاجتماعية وقد يبدو أن البرنامج (وغيره من الجهات الموفرة للمعونة) سيتولى هذا الدور دون إطار زمني محدد. ولا بد للبرنامج، تحسبا من هذا، أن يطرح، بالتعاون مع الحكومة والمجتمعات المحلية وفي أقرب وقت ممكن، فكرة ضرورة مساهمة المستفيدين والسلطات المحلية على حد سواء.

١٣- أما كيفية استخدام الحصص التي يقدمها البرنامج ضمن الأسر فلا تتوفر أي معلومات عما إذا كانت تستهلك مباشرة من قبل الأفراد المستفيدين أو يجري تقاسمها ضمن الأسرة أو مقايضتها. وتشير المقابلات التي أجريت مع المستفيدين إلى انتشار تقاسم الحصص مع الأسر غير المستفيدة المجاورة (وهو أيضا آلية للمواجهة). لذلك فقد تعذر في غياب أي بيانات محددة تبيان آثار المعونة الغذائية التي يقدمها البرنامج على المنازل على نحو كمي من حيث دعمها المباشر للنظام الغذائي أو تحويل الدخل.



## الغذاء مقابل العمل

- ١٤- لا يلعب الغذاء مقابل العمل إلا دورا محدودا جدا في العملية ككل ولم يحقق التوسع ٣ إلا ٥٠ في المائة من أهدافه حتى اليوم، ومع ذلك لا يجوز التقليل من أهمية الأنشطة المدعومة ببرنامج الغذاء مقابل العمل كأداة لتحقيق الانتعاش والتنمية الطويلة المدى في طاجيكستان. فهذه الأنشطة تساعد على تطوير قيم مساعدة الذات واتخاذ المبادرات تلك القيم البالغة الأهمية لبلد كان يعتمد في السابق على مبادرات الدولة.
- ١٥- من المشروعات لتي كانت قيد التشغيل في عامي ١٩٩٦ و ١٩٩٧ والتي بلغ عددها ٧٥ مشروعا، كان هناك ٥٧ مشروعا لتأجير الأراضي و ١٥ مشروعا لتنظيف القنوات وغيره. وتأتي مشروعات تأجير الأراضي في مقدمة مشروعات الخصخصة وتمكين المجموعات الضعيفة، أما المشروعات الأخرى فهي نماذج رائدة لما يمكن للنشاط الاقتصادي المحلي الصغير أن يحققه من خلال التعاون.
- ١٦- ورغم قلة خبرة البلد بهذا النوع من المعونة الغذائية فإن موظفي رصد الأغذية لدى البرنامج يأخذون زمام المبادرة في اقتراح أنشطة الغذاء مقابل العمل في إطار مناقشاتهم مع المستفيدين وفي التماس مزيد من الدعم (مدخلات تقنية ومواد غير غذائية) من المنظمات الأخرى ومزيد من المشاركة النشطة من السلطات المحلية. وعملا بالقدوة، أخذت بعض المجموعات السكانية والسلطات المحلية تتصل بالبرنامج ملتزمة دعمه لمشروعات من هذا القبيل منها إعادة تشغيل القنوات وتعزيلها مما يفتح آفاقا أخرى أمام أنشطة الغذاء مقابل العمل.
- ١٧- إلا أنه ينبغي تجنب تقديم الدعم، الذي يطلب أحيانا، من خلال الغذاء مقابل العمل لأنشطة تقوم بها المجتمعات المحلية في كل الأحوال دون مساعدات خارجية (كالجمع الروتيني للقمامة مثلا) وذلك حرصا على تعزيز شعور المجتمعات بالمسؤولية الذي ستكون بحاجة إليه في المستقبل حين يتعين عليها الاعتماد على نفسها.

## مشروعات تأجير الأراضي

- ١٨- لم تكن مشروعات تأجير الأراضي، أي تأجير الأراضي الزراعية التابعة لتعاونيات الدولة (الكولخوز) لمدة محددة لمستفيدين يحدددهم البرنامج ويعينهم، تشكل إلا جزءا صغيرا نسبيا من عملية الطوارئ إذ إنها لم تشمل أكثر من ٩٥ مشاركا على ٤٧ هكتارا من الأرض عام ١٩٩٦ و ٣٠٠ مشاركا على ١٥٠ هكتارا عام ١٩٩٧. إلا أن هذه المشروعات كانت مع ذلك ابتكارية ونافعة أتاحت للمستفيدين فرصة لإنتاج الأغذية وأكسبتهم خبرة في الخصخصة. فهذه المشروعات تعود بنفع مستدام على أشخاص لولا ذلك لكانوا مجرد مستفيدين من المعونة. وهي في الوقت نفسه أمثلة على إمكانية دمج الناس في الاقتصاد تدريجيا ببعض المساعدة.
- ١٩- ومما يدعو للإعجاب في هذه المشروعات أيضا كونها تتعلق بأشخاص لا خبرة سابقة لهم في إدارة المنشآت الصغيرة. فمعرفة المشاركين بالزراعة لا تتجاوز عادة حدود بستان صغير لإنتاج الخضراوات أو العمل في التعاونيات الحكومية في أعمال التشبيب وقطف القطن والحمل وقيادة الجرارات. ويسعى مراقبو البرنامج، الذين لم يدرّبوا لا على الإدارة ولا على الهندسة الزراعية، إلى تقديم المشورة بشأن إدارة المزارع المختلفة والعمل الجماعي على حد سواء. إلا أنهم بفضل اتفاق بين البرنامج ووكالة التعاون التقني والتنمية يفيدون من مساعدة مهندسين زراعيين من الطاجيك والأجانب.



- ٢٠- ويتلقى المستفيدون من مشروعات تأجير الأراضي أيضا حصصا من حصص التغذية للمجموعات الضعيفة خلال الأشهر الاثني عشرة الأولى وتشطب أسماؤهم من قائمة المستفيدين بعد ذلك. ويتلقى كل مشارك فضلا عن ذلك حصة يومية من حصص الغذاء مقابل العمل تتألف من ثلاثة كيلوغرامات من دقيق القمح لمدة ستة أشهر ويتوقع من المستفيد بعدها أن يبدأ بجني محصوله الأول. ويحرص البرنامج على ربط توزيع الأغذية باستكمال أنشطة أساسية محددة للمجموعات المختلفة (كالحرثة مثلا) وبشراء المدخلات. وكثيرا ما تستخدم حصص الغذاء مقابل العمل لأغراض المقايضة مقابل مدخلات (بذار، سماد، استتجار آليات وصيانة الري والمضخات). ومع ذلك فقد وفر البرنامج حصصا تتجاوز الفترة المتفق عليها في حالة المشاركين لعام ١٩٩٦، مما قد يهدد مفهوم الاعتماد على الذات.
- ٢١- وعلى الرغم من الموقف الإيجابي السائد عموما تجاه مشروعات تأجير الأراضي فإن بعض السلطات المحلية تخشى أن تفقد بعض سلطتها ونفوذها من خلال السماح باستخدام الأراضي استخداما خاصا، مع أن الحكومة المركزية التزمت بالعملية وأنشأت الإطار القانوني لها. ولدى جهات أخرى مخاوف مشروعة أكثر حول إساءة استخدام الأراضي أو إجحلم المشاركين في المشروعات عن تقديم تقارير صحيحة عن غلتهم لسلطات الكولخوز (لأن الأجور تدفع على أساس الغلة). ويمكن اعتبار مواقف عدم الثقة هذه من موروثات النظام الاقتصادي السابق. ونظرا للطابع الرائد لهذا النوع من المشروعات فإن من الأهمية بمكان توثيق التجارب بدقة لتستخلص منها الدروس للمستقبل حين تتلاشى مساعدات البرنامج تدريجيا.
- ٢٢- وفي كل الأحوال، فإن من الصعب العمل بتحديد الأجر استنادا إلى الغلة لأسباب تتعلق بإمكانيات التنبؤ والشفافية وعوامل أخرى. وتوخيا لعدم تعريض مشروعات تأجير الأراضي للفشل وحماية للمصالح المفهومة للتعاونيات (التي ما زالت تضطلع بمسؤوليات معينة عن الوضع الاقتصادي للدوائر)، ينبغي أن تبقى الكولخوزات قادرة على استرجاع الأرض عندما تنخفض الغلال عما هو مقدر بسبب سوء استخدام الأرض.
- ٢٣- يجري في مناطق المشروعات الاضطلاع بأعمال ري وتعزيز أفضية من خلال برنامج الغذاء مقابل العمل لدعم مشروعات تأجير الأراضي من جهة ولإرضاء مصالح الكولخوزات وبالتالي إقناعها بتوفير الأرض للمشروع عن طيب خاطر من جهة أخرى.

## التغذية في المؤسسات

- ٢٤- شاطرت البعثة المكتب القطري للبرنامج مخاوفه إزاء ضرورة عدم التورط في هذا النوع من الأنشطة (دور رعاية المسنين والمياتم والمدارس والمستشفيات ومراكز توزيع الأطعمة على الفقراء) لأنها تمثل أشكالا من الدعم الذي يتعلق بالميزانية والذي لا بد للحكومة من أن تتولاه على المدى الطويل. فهناك نهج آخر - يحبذه المكتب القطري للبرنامج - يقضي بتشجيع المجتمعات المحلية على الاضطلاع بالمسؤولية عن هذه المؤسسات مباشرة وإلى أقصى حد ممكن أو إشراك فئات المستفيدين هذه في مشروعات قائمة على المجتمعات المحلية. إلا أن البرنامج قام أحيانا بتقديم الأغذية كتدبير مؤقت من خلال منظمات أخرى تعمل مع هذه المؤسسات للحيلولة دون وقوع انقطاعات في خطوط إمداداتها.
- ٢٥- جرت العادة على تقديم أراض لبعض المؤسسات بغرض ردف رواتب موظفيها ومشتريات مطابخها. إلا أن هذه الأراضي هي في كثير من الأحوال الآن إما بتصرف الغير أو مهمله؛ ويوسع مشروعات الغذاء مقابل العمل أن تساهم، ولو بقدر قليل، في إعمار هذه الأراضي لصالح الموظفين والنزلاء على حد سواء.



## دور المعونة الغذائية

٢٦- وفرت المعونة الغذائية شبكة سلامة لبعض أشد الفئات السكانية احتياجا من خلال تغذية المجموعات الضعيفة وعززت قدرة هذه المجموعات من خلال مشروعات ابتكارية للغذاء مقابل العمل قادرة على جلب منافع مباشرة (كالأغذية في حالة مشروعات تأجير الأراضي)، كما أنها أصبحت أمثلة لما يمكن لأي اقتصاد جديد أن يفعله من خلال الجمع بين المبادرات الفردية والسلوك التعاوني، وعززت آليات المواجهة لدى الفقراء بعد أن تعرضت لضغوط شديدة مع استمرار عملية التحول الاقتصادي.

٢٧- لقد أصبحت مبررات المعونة الغذائية والمنافع الناجمة عنها واضحة للعيان. فحالات الرعاية الاجتماعية يخصص لهم وسطيا ١ ٠٠٠ روبل طاجيكي في الشهر بينما تتراوح الرواتب الشهرية للمهنيين من معلمين وأطباء بين ٢ ٠٠٠ و ٣ ٠٠٠ روبل طاجيكي (نادرا ما وصلتهم خلال السنوات الخمس الماضية). وتبلغ القيمة الشهرية للحصة اليومية التي يقدمها البرنامج ٧ ٠٩٥ روبل طاجيكي وهو مبلغ يعادل ثماني مرات الراتب النقاعي المتوسط ومرتين ونصف المرة الراتب المهني. وفي عام ١٩٩٦، بلغت قيمة تشكيلة الأغذية في السوق ٤,٣٠ دولارا، بينما بلغت في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧ تسعة دولارات. وهذا مؤشر على مدى التضخم الحقيقي الذي يواجهه السكان عند شراء المواد الغذائية الأساسية. ويتبين من هذا أن الأسر لا تستطيع العيش من دخول القطاع النظامي. ومما يزيد الوضع تفاقمًا أن حواجز الميليشيات العسكرية العديدة تعيق حرية حركة الأفراد والسلع (بما في ذلك السلع البرنامج) مما لا يشجع السكان على ممارسة الأنشطة الاقتصادية.

٢٨- وقيام البرنامج مع غيره من الجهات بمساعدة حالات الرعاية الاجتماعية يعني توليه دورا هاما من أدوار الحكومة. ويدرك المكتب القطري للبرنامج مخاطر الاعتماد. ولكن غياب أي نظام عامل لشبكات السلامة الاجتماعية يعني أن لا بديل في الوقت الحاضر للمعونة الغذائية للحالات المحددة بدقة.

## الغذاء أم المال

٢٩- تشير المقابلات التي أجريت مع المستفيدين إلى أنهم عموما يفضلون الأغذية على المدفوعات النقدية، وذلك بسبب التآكل المستمر للقوة الشرائية. فالحصص الغذائية لها ميزة على المدفوعات النقدية هي أنه حتى عندما تكون المواد الغذائية التي تتألف منها الحصص متاحة في السوق عموما (خاتلون) فإنها تكون غير متاحة للفقراء. وهناك مناطق أخرى (غورنو - باداخشان) ينقص فيها دقيق القمح باستمرار. وفي الاقتصادات التي تعتمد على المقايضة، كما هو الحال في غارم، تصبح السلع أهم من النقد. إلا أن بعض المنظمات غير الحكومية فضلت، بنتائج متفاوتة، المدفوعات النقدية في مناطق المقايضة رغبة منها في حقن الاقتصاد بالمال.

٣٠- ومنذ عام ١٩٩٦ وأجور السائقين الذين تستخدمهم السلطات المحلية لنقل أغذية البرنامج من المستودعات إلى نقاط التوزيع النهائية تدفع عينا، الأمر الذي يفضل السائقون. إلا أن البعثة خشيت أن يصبح الدفع بالأغذية عينا طريقا سهلا للخروج من قيود الحكومة النقدية ورأت أنه لا بد من بذل مزيد من الجهود ليس لضمان قيام السلطات بتنفيذ التزاماتها المالية فحسب بل كذلك لإحكام سيطرتها على حواجز الطرق (حيث تسدد "المدفوعات" الغذائية لتيسير مرور سلع البرنامج).



## آفاق الإنهاء التدريجي

- ٣١- أربع وسبعون في المائة من المستفيدين من برامج تغذية المجموعات الضعيفة التي يراها البرنامج ليسوا من أقوياء البنية، أي أنهم يؤلفون مجموعة لن تتمكن في أي وقت من الأوقات من العناية بنفسها على نحو كاف. ولم تتمكن الحكومة (بسبب مشكلات تنظيمية ونقص الموارد وسوء النظام الضريبي وغيرها) من معالجة المشكلة. والأغلب أن لا تسمح البيئة السياسية للحكومة بوضع الرعاية الاجتماعية على سلم أولوياتها في المستقبل القريب. وإذا كانت المساعدات التي يقدمها البرنامج وشركاؤه ما تزال ضرورية، فإن على البرنامج أن يراقب الوضع مراقبة حثيثة كيما يضمن اضطلاع الحكومة والمجتمعات المحلية تدريجياً بنصيب أكبر من المسؤولية (فيما يخص تكاليف نقل السلع مثلاً).
- ٣٢- وإذا كانت تجربة الغذاء مقابل العمل قد اتسمت بالإيجابية عموماً، فمن الواضح أن هذه الصيغة لا يمكن أن تساهم كثيراً في عملية تصفية تدريجية للتوزيع المجاني "للإغاثة" من خلال تغذية المجموعات الضعيفة لأن تغذية المجموعات الضعيفة والغذاء مقابل العمل يصلان إلى مجموعات متباينة تماماً. فأكثر الناس حاجة هم عادة غير القادرين على العمل. ثم إن هناك حداً لإمكانية زيادة مشروعات الغذاء مقابل العمل لأن هذه المشروعات كثيفة الرقابة جداً وهو السبب الذي يكمن وراء عدم تنفيذ ٥٠٪ إلا في المائة من الهدف الموضوع للغذاء مقابل العمل. ونظراً للفراغ القائم في إمكانات التنفيذ لدى الحكومة والمجتمعات المحلية (التي ينبغي إعادة بناؤها)، فإن على البرنامج أن يبحث عن شراكات قوية.

## المستفيدون والتوجيه

### التوجه الجغرافي

- ٣٣- كان التوجيه الجغرافي لبرامج تغذية المجموعات الضعيفة يستند إلى إمكانات الوصول إلى المستفيدين، والحاجة، والتغطية من جانب المنظمات الأخرى. وكان هذا النهج يبدو معقولاً إذ إن البرنامج ركز بشكل رئيسي على دائرة خاتلون، وهي المنطقة الأشد تأثراً بالحرب وفي الوقت نفسه الأيسر وصولاً. ونظراً لوجود مكتب فرعي قوي وعدد كبير من المراقبين، بدأ البرنامج مشروعاته الرائدة في هذه الدائرة، وبقيت سائر أنشطة الغذاء مقابل العمل متمركزة فيها حتى نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧.
- ٣٤- قد لا تنجح الجهود التي تبذل للتنسيق بين مختلف الجهات الموفرة للمعونة بغرض تجنب الوقوع في الإفراط في التوريد أو في نقصه على نحو مثالي دائماً لأن شواغل الوصول والأمن قد تدفع ببعضها إلى التركيز على نفس المناطق وإهمال غيرها. لذلك فقد كان ثمة مخاوف من أن تلقى دائرة غارم وهي التي كانت خارج متناول المجتمع الدولي لفترة طويلة فائضاً من المساعدات لدى انفتاحها وأن يعود هذا في نهاية الأمر بعواقب سلبية على الآليات التي قد يكون السكان المعزولون قد طوروها لمواجهة الصعوبات الاقتصادية.



## تحديد المستفيدين

- ٣٥- كان البرنامج يوجه عملياته في بداياتها عام ١٩٩٣ إلى النازحين والعائدين على وجه التخصيص. إلا أن هذا النهج خلق توتراً مع السكان المحليين الذين كان الكثيرون منهم يعيشون في ظروف غير مضمونة إطلاقاً. لهذا بدأ البرنامج في أواخر عام ١٩٩٣ بمعالجة الضعف الاقتصادي والاجتماعي للسكان عموماً بدلاً من التركيز على السكان المتأثرين بالحرب. وأصبح النازحون والعائدون في مناطق جغرافية محددة يساعدون لا بصفتهم فئات بحد ذاتهم بل حيثما وقعوا ضمن فئات البرنامج المقصودة المقررة.
- ٣٦- استند في تحديد الفئات المقصودة لتغذية المجموعات الضعيفة والغذاء مقابل العمل (انظر الملحق الثاني) إلى نموذج الاتحاد السوفياتي لحالات الرعاية الاجتماعية (التي حدثتها وزارة العمل والحماية الاجتماعية). والواقع أن قائمة المستفيدين لدى البرنامج هي مجموعة مشتقة من قائمة الحكومة عن الأشخاص المؤهلين لمدفوعات الرعاية الاجتماعية<sup>(١)</sup> (مع مراعاة المعايير الأضيق التي يعتمدها البرنامج للضعف). فقد أدرج على القائمة كما هو الحال دوماً بعض المستفيدين ممن ليسوا من أكثر المحتاجين حاجة واستبعد منها بعض الضعفاء. مثال على ذلك أن وزارة العمل والحماية الاجتماعية تعتبر النساء ممن تجاوزن الخمسين ولديهن خمسة أطفال أو أكثر حالات رعاية اجتماعية حتى إذا كن هن أو أزواجهن يعملون - أما البرنامج فلا يعتبرهن فئة مقصودة. وقد دارت مناقشات حول ما إذا كانت هذه الأسر ذات الأطفال العديدين مؤهلة حكماً للتصنيف في عداد الضعفاء جداً لدى البرنامج أم لا.
- ٣٧- ويبقى السؤال مطروحاً عما إذا كانت تكاليف تحسين النظام القائم تفوق فوائده المحتملة من حيث اكتشاف أعداد كبيرة من الحالات غير المستحقة. وإذا كانت المراقبة الدقيقة للأهلية قادرة على إعطاء بعض الإشارات (مثالاً على مستوى الأسرة أيضاً)، فإن الجواب على السؤال لن يعرف إلا بعد استكمال بعض الاستقصاءات. وهناك استقصاء أجراه مكتب الشؤون الإنسانية التابع للمفوضية الأوروبية عام ١٩٩٧ يقول بأن ١٦ في المائة فقط من أصل سائر الأسر التي لا تتمتع بالأمن الغذائي والتي كانت موضوع الاستقصاء تلقى مساعدة وافية، بينما تجري مساعدة ٢٧ في المائة دون أن تتلقى ما يكفي، في حين تبقى ٥٧ في المائة من الأسر دون مساعدة على الإطلاق.
- ٣٨- عبرت سائر مستويات الحكومة عن ارتياحها للمعايير التي يطبقها البرنامج لتحديد أشد الناس ضعفاً. إلا أن هذا قد يفهم منه أن مساعدات البرنامج تغطي مجموعة من المستفيدين أكبر من تلك المقصودة نظرياً بما في ذلك بعض الأشخاص ممن ليسوا من أشد الناس حاجة بينما يستبعد بعض المستحقين.
- ٣٩- واعتبرت البعثة أن خطر الوقوع في قصور في التوجيه يبرر الجهود المطلوبة لترشيده، أي خفض العدد المسبب للبلبلة لفئات المستفيدين والتركيز على أشد الفئات حاجة. ومن شأن هذا أن يبال بشكل خاص فئات العجزة والصم والمكفوفين لأن الأسر التي توجد فيها هذه الفئات ليست حكماً أكثر فقداً للأمن الغذائي من الفئات الأخرى (بدعم استقصاء مكتب المفوضية الأوروبية للشؤون الإنسانية لعام ١٩٩٧ هذا الاستنتاج).
- ٤٠- أما فيما يتعلق بزيادة دقة المعايير فإن ثمة مصلحة في إجراء مزيد من التقييم للاحتياجات النسبية لمختلف المستفيدين المقصودين وفي مراقبة استمرار أهلية الاستحقاق. واعتبرت البعثة أن بالإمكان إجراء ذلك أثناء التوزيع باستخدام استبيانات نوعية وكمية موجزة وبسيطة توضع على أساس الدراسات والاستقصاءات القائمة. ومن شأن مثل هذا

(١) علماً بأن الحكومة نادراً ما تدفع.



أن يبسر عملية التدقيق في قوائم المستفيدين. فمن الواضح أنه يتعذر على البرنامج في الظروف الحالية أن يزيد من إشراك المجتمعات المحلية في عملية اختيار المناطق (باستثناء محتمل واحد هو غورنو - باداخشان).

٤١- ومع ذلك وبمعزل عن إثارة الشكوك حول جدوى ملء استبيانات في بيئة تتعذر فيها الخصوصية (إذ يقف المستفيدون في صفوف)، فإن هذه الطريقة إنما تواصل التعامل مع الأفراد فقط ولا يعرف إلا النذر اليسير عن دخول الأسر واستهلاكها. ولا بد لتحديد الضعف على صعيد الأسر من إجراء مسح تغذوي واقتصادي اجتماعي شامل.

## النازحون والعائدون

٤٢- على الرغم من أن البرنامج توقف قبل مدة عن اعتبار النازحين والعائدين فئات مقصودة فإنه وافق على اقتراح المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بإعادة إدراج هاتين الفئتين. وكان البرنامج، حرصاً على دعم عملية السلام، قد ضم صفوفه إلى صفوف المفوضية ليوفر لمدة أربعة أشهر مجموعة مساعدات تتألف من أغذية وحرامات وأغطية بلاستيكية للاجئين البالغ عددهم ٦٠٠٠ و المتوقع عودتهم في فترة نوفمبر/تشرين الثاني - ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٧. وكان من الواضح يومئذ أن المعونة الغذائية ستكون بالغة الأهمية لأولئك المستفيدين كتدبير إغاثة قصير الأجل وكعون لهم على الاستقرار.

## قضايا التمايز بين الجنسين

٤٣- تتصف طاجيكستان بقدر غير عادي من المساواة بين الجنسين مقارنة مع البلدان المجاورة. ويعود هذا إلى حد كبير إلى سياسة الاتحاد السوفياتي سابقاً التي انطوت على توفير البنيات الاجتماعية والتعليم على نطاق واسع. إلا أن فئة النساء قد تأثرت كثيراً بفعل الحرب الأهلية التي مزقت العديد من الأسر وأودت بحياة العديد من الرجال وتركت أسراً كثيرة برئاسة النساء.

٤٤- وتتص وثائق عملية الطوارئ على ضرورة إيلاء اهتمام خاص إلى الأسر التي ترأسها نساء. ولاحظت البعثة أن البرنامج قد نجح في اتباع هذه السياسة وأن التوازن كان لصالح المستفيدات.

٤٥- ومع ذلك فليست جميع المستفيدات من الغذاء مقابل العمل هن من أسر ترأسها نساء. فحين يكون الزوجان مؤهلان للحصول على غذاء مقابل العمل فإن كلاهما يدرج على قائمة تغذية المجموعات الضعيفة. وفي محاولة لاستدراك توازن القوى بين الجنسين ضمن الأسرة الواحدة فإن الذكر يدرج على قائمة تغذية المجموعات الضعيفة والأنثى ضمن مشروع الغذاء مقابل العمل حينما أمكن ذلك. ولم يرق البرنامج بمتابعة الأبعاد الفعلية لهذه السياسة ضمن الأسر من حيث تأثيرها على دور المستفيدين الذكور والإناث.

٤٦- وتتسم عملية البرنامج في خاتلون بمراعاتها لمسألة المساواة بين الجنسين إذ إنها تقر بضعف أسر الوالد الواحد عموماً. وتشمل هذه الأسر، حينما سمحت الموارد، الأسر التي يرأسها رجال. ووجدت البعثة أن مشروعات الغذاء مقابل العمل تضم أسراً ترأسها نساء ورجال على حد سواء. وفيما يخص تغذية المجموعات الضعيفة نجد أن غورنو - باداخشان تضم نوعي الأسر على حد سواء، إلا أن قلة الموارد جعلت برنامج تغذية المجموعات الضعيفة في خاتلون يستبعد الأسر التي يرأسها رجال. واعتبرت البعثة أنه في بلد كطاجيكستان، حيث يتلقى الرجال العاملون في القطاع



النظامي أجورا متدنية جداً، غالباً ما تكون الأسر ذات الوالد الواحد التي يرأسها رجال هي أيضاً ضعيفة وجديرة بالإدراج على قائمة المستفيدين (في خاتلون).

٤٧- ولاحظت البعثة أن النساء والرجال في بعض المناطق لا يتجمعون معا (خاصة الأوزبك وبعض السكان من ذوي الأصل الغارمي). وحلت هذه المشكلة فيما يخص تغذية المجموعات الضعيفة من خلال جعل النساء والرجال يصطفون في صفين منفصلين أثناء توزيع الأغذية. أما في أنشطة الغذاء مقابل العمل فقد كانت النساء أقل مشاركة في اتخاذ القرارات ضمن المجموعات. وجرى تقسيم مجموعات العمل على أساس الجنس وهو تدبير عملي لتمكين المرأة من المشاركة في أنشطة الغذاء مقابل العمل وإن لم يك حلا إيجابياً على صعيد تعزيز المساواة بين الجنسين.

## قضايا التنفيذ

### التنسيق والتعاون

٤٨- يعمل البرنامج بالتعاون الوثيق مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومع المانحين والوكالات الشقيقة التابعة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وقد برز هذا التعاون العملي عندما قدم البرنامج المساعدة للمنظمات غير الحكومية خلال انقطاع خطوط إمداداتها. ويضطلع البرنامج، إضافة إلى ذلك، بعدد من التدخلات بالاشتراك مع شركاء آخرين. وقد أدى البرنامج دوراً هاماً ضمن أسرة توفير المعونات فكان أول وكالة توزع أغذية الإغاثة وحافظ على موقعه كأكبر موفر منفرد للمعونة الغذائية. وتعززت مصداقية البرنامج عندما تمكن من الاستمرار في عمليات التوزيع خلال فترة انسحاب وكالات الأمم المتحدة من البلاد التي دامت ثلاثة أشهر (فبراير/شباط إلى أبريل/نيسان ١٩٩٧).

٤٩- حافظ البرنامج والجهات الفاعلة الأخرى على حوار بناء من خلال اجتماعات التنسيق بشأن المعونة الغذائية التي استضافها البرنامج والتي اتسمت بحضور جيد، وكذلك من خلال الاجتماعات التي استضافها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية والبنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للزراعة والأغذية. ومع ذلك ما زال هناك قصور في التنسيق المتسق بين مختلف المانحين وشركاء التنفيذ. وهو وضع غير مستغرب في بيئة معقدة تتسم بتقلبات وذبذبات لا يمكن التنبؤ بها بين الطوارئ والإعمار. إلا أنها مع ذلك أثرت إلى حد ما على قدرة أسرة المانحين على الاستجابة لغرض وضع استراتيجيات للإنعاش والتنمية على المدى الطويل.

٥٠- وتعترف حكومة طاجيكستان بقلّة الجهود التي بذلت في مجال التنسيق بسبب الحرب الأهلية وضعف المؤسسات. إلا أنها، مع بدء اتفاق السلام، أنشأت، لأغراض التخطيط الاستراتيجي، وحدة لتنسيق المعونات تتبع مكتب رئيس الوزراء وتلقى دعماً مباشراً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومهمة هذه الوحدة هي معالجة قضايا التنسيق وسائر الأمور المتعلقة بقضايا اللاجئين والمسائل العسكرية في تلك المجالات التي تهم المجتمع الدولي. وأولوياتها هي المصالحة الوطنية وتليها الإصلاحات الاقتصادية لفترة ما بعد الحرب. وما زال أمام هذه الوحدة أن تثبت جدارتها فيما يتعلق بقدرتها العملية.



## مشاركة الحكومة والمجتمعات المحلية

٥١- قام البرنامج بدور هام في دعم مصداقية الحكومة من خلال التعاون الوثيق مع السلطات المحلية في مجالات تحديد المجموعات الضعيفة وتوزيع الأغذية والمراقبة. واعتبرت البعثة أن هذا التعاون إيجابي على الرغم من تزايد بروز مشكلات تتعلق بتنظيم نقل السلع ودفع نفقاته من جانب هذه السلطات. وقد أدى انهيار نظام النقل ونقص قطع الغيار والمحروقات والتحول إلى اللامركزية إلى التأثير على مساهمات الحكومة. وكثيراً ما تستخدم السلع الغذائية كمدفوعات عينية مقابل الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية، وذلك على حساب المستفيدين في نهاية المطاف وهو أمر غير مقبول. ورأت البعثة أنه يمكن وبنبغي تعزيز الجهود من أجل زيادة دور الحكومة تدريجياً في رعاية السكان الضعفاء. إلا أن إشراك الحكومة والسلطات المحلية ليس مهمة سهلة في بيئة حساسة سياسياً تتمتع فيها السلطات المحلية خارج دوشانبه بصلاحيات كبيرة؛ وتتبع هذه السلطات مكتب الرئيس مباشرة متجاوزة إلى حد كبير الهيكل الحكومي.

٥٢- وفيما يتعلق بمشاركة المجتمعات المحلية فإن منطقة عمليات البرنامج الرئيسية، خاتلون، هي منطقة سبق أن خضعت لعملية تنظيم تعاوني كثيف انطوى على عمليات نقل قسري للسكان من أجزاء أخرى من طاجيكستان واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية. وقد ساهم هذا في انهيار المجتمعات المحلية. وأي بحث عن شركاء تنفيذ في مجتمع منهار يصطدم بصعوبة العثور على بقايا مجتمع محلي عدا ذلك الذي فرض على السكان من خلال هياكل الدولة. ومن الجهود المبشرة برنامج مراكز تنمية المجتمعات المحلية الذي يهدف بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى تحقيق السلم والمصالحة على الصعيد الوطني بين مختلف المجموعات الاثنية انطلاقاً من نوادي الشبيبة سابقاً. وقد تم تسجيل خمسة عشر مركزاً من هذا القبيل كمنظمات طاجيكية غير حكومية وهي تعمل اليوم شريكة للبرنامج في مشروعات الغذاء مقابل العمل.

٥٣- وبمعزل عن هذه الاستراتيجية لم يكن هناك لدى البرنامج عند زيادة البعثة سوى إمكانيات محدودة للعمل بالشراكة مع المنظمات الطاجيكية غير الحكومية نظراً لقلّة ما لدى هذه المنظمات من تجربة ولكون معظمها في دوشانبه (بدلاً من أن تنشط على الصعيد المحلي).

## القدرة التنفيذية

٥٤- وجدت البعثة تبايناً بين الموعد المقرر والموعد الفعلي لبدء مختلف مراحل عملية الطوارئ مما يشير إلى المبالغة في تقدير الاحتياجات من الإمدادات والقدرة على التنفيذ. فالتوسع الأول بدأ بعد ٢٤ شهراً من الموعد المقرر له والتوسع ٢ تأخر أربعة أشهر بسبب توافر المخزونات المدورة من المرحلة السابقة. وهذا يعني أنه لو تم التوزيع في الوقت المحدد تقريباً لاستنفذت إمدادات التوسع ٢ بعد مرور ١٥ شهراً على التوزيع الأول، أي في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٧.

٥٥- ينجح البرنامج دائماً في الوصول إلى نحو ٧٥ في المائة من المستفيدين المقصودين ويستخدم السلع المدورة خلال المرحلة اللاحقة. ويقول المكتب القطري أن هذا يضمن عدم انقطاع خط إمدادات السلع. وإذا كانت البعثة تتعاطف مع هذا الرأي، إلا أنها ترى أن "عدم التقيد بالمرحلة" قد يخلق بعض البلبلة لأن بعض الترتيبات كحجم النقل الداخلي والتخزين والمناولة أنت متباينة بالنسبة للمراحل المختلفة مراعاة للتغيرات في عملية الطوارئ<sup>(١)</sup>.

(١) لم تتمكن البعثة من توضيح الحالة استناداً إلى السجلات المتاحة في البلد.



٥٦- وكان التوسع ٣ يقوم على تصور يقضي بتنفيذ مباشر من البرنامج بنسبة ١٠٠ في المائة. والواقع أن عدد المستفيدين من برنامج تغذية المجموعات الضعيفة الذي تمت تغطيته مباشرة من البرنامج لم يتجاوز ٦٢ في المائة بينما تمت تغطية ٣٨ في المائة من خلال منظمة غير حكومية هي منظمة العمل الزراعي الألماني. ونفذ البرنامج مباشرة ٧٢ في المائة من مشروعات الغذاء مقابل العمل. وقد تبين أن التنفيذ المباشر هو أكثر مردودية. واعترف بالحدود التي يعمل ضمنها المكتب الإقليمي فيما يتعلق بأعباء المدخلات الإدارية المطلوبة ورغبة المكتب في مد مساعدات البرنامج.

## الرصد والإبلاغ

### الرصد

٥٧- وكان ثمة دلائل تشير إلى أن البرنامج راجع قوائم المستفيدين دوريا واستطاع حذف بعض الحالات غير المستحقة. ويطلب مراقبو البرنامج توضيحات بشأن قوائم المستفيدين كلما عثر على إضافات عليها أو حذف منها. وعندما يكشف ما يزيد عن ٥ في المائة من الزيارات عن وجود مستفيدين غير مستحقين يطلب إلى السلطات تقديم قوائم جديدة ويعلق التوزيع ريثما يتم ذلك. ويفقد مراقبو البرنامج سائر المستفيدين خلال عملية التوزيع بالتعاون مع السلطات المحلية والجوار الذين يطلب إليهم المساعدة في التعريف على الأشخاص عندما لا تتوافر وثائق الهوية المطلوبة بسبب الحرب كما يزعم. وقد أجرى مراقبو البرنامج عمليات رصد لاحقة للتوزيع في نحو ١٠ في المائة من الأسر المستفيدة تم اختيارها عشوائيا. ومما يجعل البعثة تعتقد أن الرصد الروتيني قد حقق نجاحا معقولا في ظروف صعبة هو أن أسماء بعض الأشخاص الذين أدرجوا خطأ على قوائم المستفيدين قد شطبت وأن بعض المراقبين قد أعفوا من عملهم في الماضي.

٥٨- وعلى العكس من هذا، يبدو أنه لم تبذل جهود كبيرة في مجال الرصد (والتوثيق) المنهجي للآثار الناجمة عن المعونة الغذائية بعد توزيع السلع. ووجدت البعثة أن المراقبين الميدانيين تستغرقهم أمور العمل اليومي إلى درجة تجعلهم لا يولون أولوية عالية لهذا المجال. ووجد أن انعدام الأولويات في هذا السبيل ينطبق أيضا على المكتب القطري للبرنامج.

### الإبلاغ

٥٩- يعد المكتب القطري تقارير شهرية عن حركة السلع وعن الحالة العامة استنادا إلى ما يرده من المكاتب الفرعية. وبعكس ما يرده من غورنو - باداخشان، فإن المعلومات النوعية التي ترد من خاتلون (أكبر المكاتب الفرعية) هي معلومات جيدة تشمل نتائج رصد المؤشرات الاقتصادية - الاجتماعية بما فيها أسعار الأغذية ومعلومات عن عمليات الوكالات الأخرى.

٦٠- أما التقارير التي تعد بعد استكمال نشاط ما في إطار الغذاء مقابل العمل فهي من نوعية مخيبة للآمال (كما لاحظ أيضا المكتب القطري). وبذلك تضيع فرصة هامة خاصة في ضوء الطابع الرائد للأنشطة. ولما كان أغلب موظفي الرصد في البرنامج من المهنيين المؤهلين تأهيلا رفيعا وإن لم يكن في مجال الرصد) فإن من المفروض أن يمكنهم ذلك



من وصف تجربة المشروع وصفا شافيا وتوثيقها للرجوع إليها مستقبلا سواء من جانب البرنامج أو أي جهة من الجهات المهمة.

- ٦١- وتعذر على البعثة أن تعثر على تقارير عن عمليات التوزيع التي تقوم بها المنظمات غير الحكومية الشريكة في التنفيذ مع البرنامج أو عن التقدم المحرز في الأنشطة التي ترصدها. فقد كان المكتب القطري يرصد عمل المنظمات غير الحكومية على أساس غير رسمي ولا تشدد العقود التي تبرم مع شركاء التنفيذ كثيرا على ترتيبات تقديم التقارير.
- ٦٢- أما فيما يخص توفير المعلومات إلى المقر الرئيسي للبرنامج بانتظام فإن المكتب القطري لم يعد أي تقرير عن حالة توافر الأغذية. واعتبرت البعثة هذا نقصا لأن الإعداد المنظم للتقارير كان من شأنه أن يلقى الضوء على خط الإمدادات المشوش إلى حد ما وعلى وضع المخزونات في مختلف مراحل العملية.

## التوصيات

### ملاحظات عامة

- ٦٣- لقد توصل المجتمع الدولي إلى توافق في الرأي - تقره البعثة - يقضي بأنه لا بد لدعم عملية السلام والمصالحة التي ما تزال هشة من متابعة تقديم مساعدات الطوارئ والمعونات الغذائية وفق الأسس القائمة حاليا. إلا أنه لا بد أيضا من التخطيط لانتقال تدريجي من الإغاثة إلى الإعمار والتنمية يسعى لتطبيقه بعد الانتخابات المقررة في الربع الثالث من عام ١٩٩٨.
- ٦٤- فيما يلي التوصيات المحددة الرئيسية للتقييم:

### فيما يتعلق باستراتيجيات التدخل الرئيسية

- (أ) ينبغي مواصلة تغذية المجموعات الضعيفة؛ كما ينبغي النظر في ضرورة بذل جهود مستدامة لتحسين عملية تحديد الفئات المستفيدة منها؛
- (ب) ينبغي، حرصا على التقيد بأولويات في توجيه موارد البرنامج نحو أشد المناطق الجغرافية حاجة، التبصر في مسألة توسع البرنامج إلى منطقة غارم خاصة وأن وكالات عديدة قد ترغب في توفير المساعدات إليها. ومع تحقيق تقدم في مجالي الإنعاش والإعمار في اتجاه التنمية ينبغي تكثيف الجهود التنسيقية ضمن أسرة المانحين ومع الحكومة في إطار من التخطيط الاستراتيجي. وينبغي للبرنامج أن يقوم بدور نشط في هذا المجال؛
- (ج) للقد أثبت نظام الغذاء مقابل العمل أنه استراتيجية مفيدة للإعمار ومن خلال مشروعات تأجير الأراضي، رغم أنه ليس حلا حاسما للإلغاء التدريجي للتوزيع المجاني. وينبغي مواصلة الجهود من أجل تحديد أنشطة من شأنها أن تفيد من دعم الغذاء مقابل العمل؛
- (د) ثمة حاجة لإيلاء مزيد من الاهتمام لقضايا الاستدامة بما فيها إمكانات الاستمرار في سياق مشروعات تأجير الأراضي، في ضوء بعض مواقف المستفيدين القائمة على "المكاسب القصيرة الأجل". كما ينبغي، وفي نفس



الاتجاه، أن تنص الاتفاقات مع تعاونيات الدولة على إمكانية توجيه إندارات بمهلة شهرين عندما تقل الغلة الزراعية عن الكمية المقدرة. وينبغي أيضا أن يكون للكولخوز الحق في استعادة الأرض إذا لم يحسن المستأجر استخدامها؛

- (هـ) على البرنامج أن يواصل تقديم المساعدة للعائدين بالتعاون الوثيق مع المفوضية بحصة إجمالية لأربعة أشهر. وينبغي النظر في إمكانية تقديم مساعدات للاستقرار من خلال الغذاء مقابل العمل (الإعمار) في نهاية المطاف؛
- (و) ينبغي للبرنامج أن يساعد في عملية تسريح العسكريين (تقديم المساعدة في معسكرات التسريح وتقديم مساعدات للاستقرار)؛
- (ز) وفيما يخص النازحين داخليا، وإلى الحد الذي يمثلون فيه مجموعة من المستفيدين، وفي ضوء التوترات الإثنية ضمن المجتمعات المحلية، ينبغي الاستمرار في عدم اعتبارهم فئة خاصة؛ ولا ينبغي تقديم المساعدة لهم إلا عندما تنطبق عليهم معايير الضعف التي يعتمدها البرنامج لعملية الطوارئ.

### فيما يتعلق بمعايير التوجيه وتحديد المستفيدين

- (أ) ينبغي أن تكون المعايير أكثر منطقية وتناسقا بحيث تعزز شفافية العملية دون أن تؤثر على عدد المستفيدين؛
- (ب) ثمة عدد من الدراسات الاستقصائية القائمة التي توفر معلومات كثيرة مفيدة لرسم خرائط الضعف استنادا إلى معايير اقتصادية اجتماعية وليس إلى معايير قوائم الرعاية الاجتماعية. ومن شأن عمليات تحليل اقتصادات الغذاء الأسرية اللاحقة في المناطق المقصودة أن تساهم في تحسين معايير الأهلية للمعونة الغذائية؛
- (ج) يشكل انعدام أي مسح تغذوي وطني شامل عائقا دون إجراء الحوار بشأن مشكلات التوجيه وأوجه القصور على أسس متينة. وينبغي للبرنامج أن يشجع على إجراء هذا المسح وتحليله.

### فيما يتعلق بالقدرات التنفيذية والتعاون

- (أ) ينبغي عند برمجة المراحل القادمة لعملية الطوارئ توضيح التزامات المراحل السابقة وحالة مخزوناتهما. وينبغي أيضا أن تراعى بدقة الطاقة الاستيعابية للبلد إضافة إلى القدرة التنفيذية للمكتب القطري للبرنامج (التنفيذ المباشر وغير المباشر)؛
- (ب) ينبغي تشجيع الحكومة على الاضطلاع بمسؤوليات أكبر إزاء الأنشطة المعانة من البرنامج وأن تتحمل جزءا أكبر من عبء التكاليف (خاصة تكاليف النقل الداخلي من نقاط التسليم المتقدمة إلى نقاط التوزيع النهائي)؛
- (ج) ينبغي بذل جهود من أجل إشراك المجتمعات المحلية على كافة الصعد. وحيث لا تتوافر مجتمعات محلية ينبغي على البرنامج أن يواصل التعاون مع السلطات المحلية وأن يسعى في الوقت ذاته إلى استكشاف إمكانات دعم مبادرات مراكز التنمية المجتمعية؛
- (د) وفي إطار الغذاء مقابل العمل ينبغي مواصلة العمل بعلاقات الشراكة مع المنظمات الأخرى بغية زيادة قدرة البرنامج على التدخل ولضمان المدخلات غير الغذائية ومن ثم المدخلات التقنية؛
- (هـ) ينبغي تعزيز الجهود من أجل التعاون مع المنظمات غير الحكومية المحلية الوليدة.



## فيما يتعلق بالرصد والإبلاغ

- (أ) على البرنامج أن يواصل رصده الدقيق لعملية فرز المستفيدين (وضع قوائم بالمستفيدين خاصة في مجال تغذية المجموعات الضعيفة) وعملية التوزيع؛
- (ب) وتعزيزا لعملية رصد الأهلية، على مراقبي البرنامج أن يواصلوا مراقبة المستفيدين الذين يحضرون دون وثائق مناسبة. وعليهم أيضا أن يتابعوا حالات الأشخاص غير المستحقين الذين يحضرون دائما إلى مواقع التوزيع وحالات المستفيدين الذين لا يحضرون ولا يرسلون من ينوب عنهم؛
- (ج) وحرصا على متابعة الآثار والمنافع الناجمة عن مساعدات البرنامج ينبغي للبرنامج وشركائه تعزيز عملية توثيق التدخلات في إطار تغذية المجموعات الضعيفة والغذاء مقابل العمل، نجاحا وفشلا، بغض النظر عن حجم هذه التدخلات. وينبغي نشر الوثائق؛
- (د) ينبغي تشجيع الحكومات المحلية على المشاركة النشطة في عملية المراقبة حرصا على الشفافية وتعزيزا لشعور الملكية؛
- (هـ) وفي الاتجاه ذاته، يتعين على البرنامج أن يشجع شركاءه التنفيذيين (وأن ينص بوضوح في الاتفاقات) على ضرورة توفير مزيد من المعلومات التحليلية في تقاريرها لأن التقارير الحالية عن الرصد غالبا ما تكون غير رسمية.

## اعتبارات أخرى

- ٦٥- هناك نقص في الإحصاءات الواضحة والشاملة عن مساعدات الطوارئ إلى طاجيكستان. ولا بد من اعتماد تحسينات (بدعم من البرنامج في نهاية المطاف) لتيسير التخطيط الاستراتيجي للمساعدات في المستقبل وخاصة في فترة الانتقال من الإغاثة إلى الإنعاش والتنمية.
- ٦٦- لقيت التوصيات المدرجة أعلاه عددا آخر من التوصيات الإضافية قبولا لدى البرنامج والحكومة عموما.



## الملحق الأول

## التوسع الثالث، عدد المستفيدين المقرر مقابل عددهم الفعلي

| نسبة ب إلى أ | الفعلي (ب) |         | المقرر (أ) |         |   |
|--------------|------------|---------|------------|---------|---|
|              | نسبة مئوية | العدد   | نسبة مئوية | العدد   |   |
| ٨٧           | ١٠٠        | ٤٣٦ ٩٦٥ | ١٠٠        | ٥٠٠ ٠٠٠ | المجموع                                 |
| ٨٩           | ٩٨         | ٤٢٩ ٤٤١ | ٩٧         | ٤٨٥ ٠٠٠ | تغذية المجموعات الضعيفة                 |
| ٥٠           | ٢          | ٧ ٥٢٤   | ٣          | ١٥ ٠٠٠  | الغذاء مقابل العمل                      |
| ٨٩           | ١٠٠        | ٤٢٩ ٤٤١ | ١٠٠        | ٤٨٥ ٠٠٠ | تغذية المجموعات الضعيفة للدائرة الواحدة |
| ٦٧           | ٥٦         | ٢٣٨ ٧١٤ | ٧٣         | ٣٥٥ ٠٠٠ | حاتلون                                  |
| ١٦٢          | ٣٠         | ١٢٩ ٣٢٠ | ١٦         | ٨٠ ٠٠٠  | غيسار                                   |
| ١٧٠          | ٨          | ٣٤ ٠٠٤  | ٤          | ٢٠ ٠٠٠  | دو شانبه (متعدد)                        |
| صفر          | صفر        | صفر     | ١          | ٣ ٠٠٠   | غادم                                    |
| ١٠١          | ٦          | ٢٧ ٤٠٣  | ٦          | ٢٧ ٠٠٠  | GBAO                                    |
| ٨٩           | ١٠٠        | ٤٢٩ ٤٤١ | ١٠٠        | ٤٨٥ ٠٠٠ | تغذية المجموعات الضعيفة                 |
| ٦٢           | ٧٠         | ٣٠٠ ١٢١ | ١٠٠        | ٤٨٥ ٠٠٠ | مباشرة                                  |
|              | ٣٠         | ١٢٩ ٣٢٠ | صفر        | صفر     | غير مباشرة                              |
| ٨٧           | ١٠٠        | ٤٣٦ ٩٦٥ | ١٠٠        | ٥٠٠ ٠٠٠ | المجموع                                 |
| ٥٥           | ٦١         | ٢٦٦ ١١٧ | ٩٧         | ٤٩٥ ٠٠٠ | تغذية المجموعات الضعيفة المباشرة        |
|              | ٣٧         | ١٦٣ ٣٢٤ | صفر        | صفر     | تغذية المجموعات الضعيفة غير المباشرة    |
| ٥٠           | ٢٢         | ٧ ٥٢٤   | ٣          | ١٥ ٠٠٠  | الغذاء مقابل العمل                      |

ملاحظة: تغذية المجموعات الضعيفة المباشرة: تغذية ينفذها البرنامج.

تغذية المجموعات الضعيفة غير المباشرة: تغذية ينفذها شركاء بالنيابة عن البرنامج.



## الملحق الثاني

### فئات التوجيه التي يعتمدها البرنامج والنسبة المئوية للمستفيدين من تغذية المجموعات الضعيفة في كل فئة

| الفئة | المعايير            | المستفيدون   | النسبة المئوية للبرنامج     |
|-------|---------------------|--|-----------------------------|
| ١     | المتقاعدون          | النساء فوق ٥٥ والرجال فوق ٦٠                                   | حصص فردية ٥٦                |
| ٢     | المتقاعدون العازبون | النساء فوق ٤٥ والرجال فوق ٥٠ من العازبين دون معيل ودون عمل     | حصص فردية ١                 |
| ٣     | العجزه              | بمن فيهم العجزه بفعل الحرب أو العمل أو المرض                   | حصص فردية ٩                 |
| ٤     | أسر دون معيل        | أسر الوالد الواحد التي لها أطفال بين ٣ و ١٥ سنة                | والد+٥<br>أطفال كحد أقصى ٢٤ |
| ٥     | أرامل ويتامى الحرب  | أرامل وأطفال (٣-١٥ سنة) العسكريين الذين قضوا في الحرب          | أم+٥ أطفال كحد أقصى ٢       |
| ٦     | يتامى               | أطفال (٣-١٥ سنة) دون والدين مع وجود وصي مسؤول اقتصاديا وقانونا | يتيم + وصي ١                |
| ٧     | صم ومكفوفون         | معوقون منذ الولادة أو الطفولة                                  | حصص فردية ٧                 |

المصدر: برنامج الأغذية العالمي، أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٧.

