برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي
الدورة العادية الثالثة

روما، ٢٣ - ٢٠٠٠/١٠/٢٦

تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

تقييم البرنامج القطري لمصر (١٩٩٨ - ٢٠٠١)[١]

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2000/5/4
14 September 2000
ORIGINAL: ENGLISH

(١) أعد البرنامج القطري في بادئ الأمر للفترة ١٩٩٨-٢٠٠٢. ثم عدلت مدته لاحقاً لمواءمتها مع الدورة البرامجية للأمم المتحدة، وأصبح ينتهي بالتالي في نهاية عام ٢٠٠١.

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_public/EB_Home.html)

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

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

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

موظف التقييم (OEDE): مها أحمد رقم الهاتف:2223 - 066513

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

ملخص

على الرغم من التحسن الملحوظ في مجموعة من المؤشرات الاقتصادية في مصر، فإن أوضاع الفقراء وأعدادهم قد ظلت دونما تغيير. والبرنامج القطري لمصر، الذي أجازه المجلس التنفيذي في عام ١٩٩٧، يمثل امتدادا للدعم طويل الأجل الذي يقدمه **البرنامج** للاستيطان والتنمية الزراعية، وهي أولوية وطنية تحتل مكانا بارزا في الخطة الخمسية للحكومة. وقد بدأت معظم الأنشطة التي تنفذ في إطار البرنامج القطري في شكل مشاريع فردية قبل بداية البرنامج القطري. وهذه المشاريع لها غاية مشتركة وأهداف متماثلة، وترمي إلى خدمة مجموعة متجانسة من المستفيدين، مع زيادة التركيز في الوقت ذاته على المرأة والأسر التي ترأسها النساء. وتدير شؤون جميع هذه المشاريع أيضا وزارة واحدة. ولذا، فإن الأخذ بنهج البرنامج القطري كان يمثل تغييرا في الاسم لا في المضمون، ذلك أن البرنامج كان موجودا فعليا من قبل بكل ما هو عليه إلا الاسم. ومن ثم، فإن البرنامج القطري لمصر يفي بالمعايير العامة للبرامج القطرية، ويتسق مع سياسة تحفيز التنمية في **البرنامج**. ويجري تنفيذ المشاريع بشكل مرض، ويتوقع أن تحقق جميع المشاريع أهدافها في الموعد المحدد، بما في ذلك بعض الابتكارات المهمة، لا سيما بالنسبة للنساء. فقد قام **البرنامج** بدور مهم في تغيير قوانين الحيازة العقارية للاستيطان في الأراضي الجديدة، حيث سجل ٢٠ في المائة من الأراضي الجديدة للمستفيدين الرئيسيين باسم أحد الزوجين (عادة الزوجة).

وثمة حاجة إلى تعزيز معايير تحديد المستفيدين، وتحسين شفافية عملية اختيار المستفيدين من خلال تحسين الإبلاغ عن إجراءات الاختيار. وينبغي استعراض معايير توزيع المعونة الغذائية. ومن أجل جعل نهج البرنامج القطري آلية فعالة لإدارة عمليات البرامج القطرية، فمن الضروري تماما أن يعد **البرنامج** مبادئ توجيهية واضحة، وأن تتبنى المكاتب القطرية شكلا عاما وإجراء تشغيليا لتنفيذ البرامج القطرية وتسجيلها وتقديم تقارير عنها ورصدها. وينبغي **للبرنامج** أن ينظر في اعتماد نهج إطاري واضح ومنطقي في عملية صياغة البرامج القطرية وتنفيذها. ومن المرجح أن يقدم التقييم لمشروعات منتقاة ومستكملة دروسا مهمة يمكن الاستفادة منها في القرارات بشأن الأنشطة التي سينفذها **البرنامج** في المستقبل في مصر.

مشروع القرار

يوافق المجلس على التوصيات الواردة في تقرير (تقييم البرنامج القطري لمصر ١٩٩٨ ٢٠٠١)، (الوثيقة WFP/EB.3/2000/5/4)، ويأخذ علما بالدروس المستفادة، مع مراعاة الآراء التي أثيرت في أثناء المناقشة.

مقدمة ومعلومات أساسية

١- لقد حقق برنامج التكيف الاقتصادي والهيكلي الذي بدأ في عام ١٩٨٧، ودعمه البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في عام ١٩٩١، تحسنا ملحوظا في مجموعة من المؤشرات الاقتصادية. بيد أن عددا من الدراسات يوضح أن أحوال الفقراء وأعدادهم في المناطق الريفية والحضرية في مصر ظلت على أحسن تقدير دون تغيير. كما يتزايد الفقر ونقص العمالة في مصر، ويؤثران على ثلث السكان. ومعدل الزيادة السنوية للناتج المحلي الإجمالي، الذي كان متوسطه ٥ في المائة منذ عام ١٩٩٥، لم يكن له حتى الآن أثر ملحوظ في الحد من الفقر. وغالبا ما تكون الوجبات رديئة النوعية وتفتقر إلى التنوع. وتظل الممارسات السيئة للفطام وسوء التغذية تمثل مشكلة، لا سيما بالنسبة للأطفال في الصعيد. وثمة سبب آخر يبعث على القلق هو بعد الفارق بين الجنسين في الفقر. فأكثر من ١٢ في المائة من الأسر المصرية ترأسها نساء، ويعيش جزء غير متناسب منها في ربقة فقر.

٢- تخصص الأسر الفقيرة الجزء الأكبر من مواردها للأغذية، وبذلك لا تدع إلا قليلاً من مواردها للاستثمار في تحسين سبل العيش على المدى الطويل. كما أن العيش على الحافة يجعل الأسر الفقيرة تعزف عن اتباع الابتكارات التكنولوجية. ولعلهم بذلك يتفادون الجوع، ولكن ذلك يكلفهم الوقوع في شرك الفقر الدائم.

٣- وللمعونة الغذائية دور مباشر وعملي في المشاريع[١] التي يدعمها البرنامج القطري حالياً في مصر: ففي مشاريع التوطين، يفي البرنامج القطري بالاحتياجات الحقيقية للأمن الغذائي الأسري خلال الفترة الأولية للاستيطان، ويساعد بذلك المستوطنين الجدد الفقراء على التغلب على الصعوبات إلى حين أن تصبح أراضيهم منتجة. وبالنسبة لمشاريع تقديم المساعدة للمجتمعات البدوية، تمكّن المعونة الغذائية المستفيدين الفقراء من تكثيف إنتاجهم الزراعي وإيجاد أصول دائمة، مثل طرق الوصول، ما كان يمكنهم لولا ذلك إنشاؤها.

٤- وقد كان الدور الرئيسي **للبرنامج** في مصر لسنوات طويلة يتمثل في دعم الأسر الفقيرة، لفترات تتراوح بين ثلاث وأربع سنوات، من أجل تيسير عملية استيطانهم في الأراضي المستصلحة الجديدة. وتتصل المشاريع اتصالا وثيقاً بالأولويات العليا للحكومة، وتتكامل مع أولويات الوكالات الأخرى. وتوجد علاقة واضحة بين المشاريع التي لها غاية مشتركة وأهداف متماثلة، وترمي إلى خدمة مجموعة متجانسة من المستفيدين، مع زيادة التركيز على المرأة وعلى الأسر التي ترأسها النساء. وتدير هذه المشاريع وزارة واحدة من خلال هيئتين منفصلتين. وبالتالي، فإن إعداد البرنامج القطري الأول لم يؤد إلى أي تغييرات كبيرة على عمليات **البرنامج** في مصر بالنسبة للمكتب القطري أو الوكالات المتعاونة، ولم يكن له أثر مهم عليها.

٥- وقد نفذت المشاريع بشكل مرض، ولا تزال عمليات تحديد المستفيدين والرصد تلقى اهتماماً خاصاً. ويلزم إجراء مزيد من التنقيح، مع زيادة الشفافية. وفيما يتعلق بالتمايز بين الجنسين والمشاركة، فقد تجاوزت الإنجازات توقعات الخطط. وتشمل السمات الابتكارية للمشاريع توطين المزارعين المستأجرين السابقين الذين فقدوا مزارعهم بسبب قوانين إصلاح الأراضي المؤجرة، وقطع المساعدات عن المتخرجين من المستوطنين، ومنح نسبة محددة للأسر التي ترأسها النساء، وتسجيل نسبة من الأراضي باسم أحد الزوجين، كما نص على ذلك المرسوم الصادر في منتصف عام ١٩٩٨،

(١) إن العناصر الإنمائية الأساسية في البرنامج القطري لمصر يشار إليها بمشاريع بدلاً من أنشطة، حسبما ينبغي وفقاً لنهج البرامج القطرية، واستخدمت البعثة مصطلح مشاريع في هذه الوثيقة اتساقاً مع استخدامات المكتب القطري والحكومة.

واستخراج بطاقات هوية وشهادات ميلاد وبطاقات ملكية الأراضي للنساء، وبذلك توفير اعتراف رسمي بهويتهن لأول مرة.

الغرض من التقييم والمنهجية المتبعة

الغرض

٦- يمكن تلخيص الغرض من هذا التقييم فيما يلي: تقييم نهج البرنامج القطري من حيث ترابطه وتركيزه وتكامله ومرونته؛ وتقييم ما إذا كانت أهداف البرنامج القطري لمصر واقعية وملائمة ويمكن تحقيقها بالنظر إلى نوع ووضع أنشطة البرنامج القطري؛ وتحديد العوامل التي ربما أثرت على تنفيذ البرنامج القطري بشكل عام؛ استعراض المسائل الأساسية للمساعدة التي يقدمها **البرنامج**؛ تقديم توصيات وتحديد الدروس لمخططات الاستراتيجيات القطرية والبرامج القطرية في المستقبل؛ توفير فرصة المساءلة للمجلس التنفيذي.

المنهجية

٧- إن صلاحيات البعثة تتطلب إجراء تقييم للبرنامج القطري مستقل عن تقييم أنشطته المكونة. وتعنى البعثة بعملية دورة البرنامج القطري وبمضمونه وتنفيذه. وطلب المكتب القطري **للبرنامج**، إذ رأى أن تقييم البرنامج القطري سيتطلب معرفة مفصلة عن مشاريعه، إجراء استعراض لمنتصف المدة لثلاثة أرباع الأنشطة الأساسية، واستكمل هذا الاستعراض، قبل وصول بعثة التقييم. ولولا هذا الاستعراض لمنتصف المدة، ما كان يمكن استكمال التقييم في الوقت المحدد. فالتقييم هو عملية استعراض للبيانات المتوافرة وتحليل لعملية التصميم والتنفيذ.

٨- بعد اجتماع إحاطة وتنوير في مقر **البرنامج**، درست البعثة الوثائق المتاحة. وعند وصولها إلى القاهرة، وبعد التعرف على الموظفين والمسؤولين في الحكومة، قامت البعثة بزيارات ميدانية إلى مشروعين من المشاريع الأربعة الجارية. وأجرت مناقشات مع المسؤولين عن المشروع، والفنيين، وأفراد الدعم من وكالات أخرى، والمستوطنين. وعند عودة أفراد البعثة إلى القاهرة، عقدوا اجتماعات مع ممثلي وكالات الأمم المتحدة، بما فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات ومنع الجريمة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة اليونيسيف، والأطراف المعنية الأخرى، بما فيها "البدائل الإنمائية" التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والبنك الدولي، وممثلية الاتحاد الأوروبي، والممثليات القنصلية، وموظفين من وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، وموظفين من مكتب **البرنامج** القطري والمكتب الإقليمي **للبرنامج**. وتمخضت هذه الاجتماعات عن: تقرير شفوي للمكتب الإقليمي؛ وعرض مذكرة لاجتماع مع وكالة الأمم المتحدة والبنك الدولي وممثلين قنصليين؛ وتقديم عرض للحكومة، الممثلة بمعالي الوزير يوسف والي، نائب رئيس الوزراء ووزير الزراعة واستصلاح الأراضي.

البرنامج القطري كما صمم

٩- يتبع البرنامج القطري بشكل وثيق مخطط الاستراتيجية القطرية، الذي حدد أولويتين برامجيتين للمساعدة التي يقدمها **البرنامج** إلى مصر: (١) ... سيواصل **البرنامج** تقديم الدعم للاستيطان في الأراضي المستصلحة، حيث أثبتت

المساعدة الغذائية فعاليتها في تأمين الأمن الغذائي الأسري خلال الفترة الأولية للاستيطان، وحيث ينقل **البرنامج** أصولا دائمة للفقراء كما سيواصل **البرنامج** الحوار مع الحكومة لكي يتوجها بمزيد من التعزيز لأفقر الطبقات من السكان؛ (٢) سيستطلع **البرنامج** ما يمكن اتخاذه من مبادرات للمعونة الغذائية تتصدى بشكل مجد لمشاكل الفقر وانعدام الأمن الغذائي بين فقراء الحضر بسبل تعمل على زيادة فرص الاعتماد على الذات.

١٠- وتتمثل الأنشطة الأساسية **للبرنامج** في الاستيطان في الأراضي المستصلحة حديثا في الدلتا (المشروع ٢٤٩٩ التوسع الثالث)؛ والاستيطان في الأراضي المستصلحة حديثا في الصعيد (وادي الصعايدة) (المشروع ٥٧٨٩)؛ وتنمية الأراضي واستيطانها حول بحيرة السد العالي (المشروع ٣٢١٤، التوسع الأول)؛ إدارة الموارد الطبيعية في الصحراء الشمالية الغربية (المشروع ٥٥٨٦)؛ ومشروع تجريبي، هو تقديم المعونة للأطفال الذين يعملون في القاهرة. وتمثلت الأنشطة التكميلية في البرنامج القطري في تقديم المساعدة لمجتمعات البدو في سيناء (المشروع ٢٥٩٤، التوسع الثاني) والاستيطان في الأراضي المستصلحة حديثا في الصعيد. وعلى غرار السنوات الماضية، تعكس أنشطة البرنامج بشكل دقيق أولويات الحكومة، وتستجيب لتركيز **البرنامج** المتزايد على تحديد المجموعات المستفيدة بمزيد من الدقة.

١١- وركّز البرنامج القطري على ما يلي:

- معدل البطالة المرتفع بين المزارعين الريفيين المعدمين والخريجين؛
- شدة انتشار الفقر، لا سيما في الصعيد وبين الأسر التي ترأسها النساء؛
- ضرورة جذب السكان بعيداً عن المناطق الزراعية المكتظة في وادي النيل؛
- زيادة الهوة بين الإنتاج المحلي للأغذية واستهلاكها، مما يتطلب إيجاد أراض جديدة تهيأ للإنتاج من خلال الاستعمال الفعال للموارد المائية النادرة، وزيادة الإنتاج من الحيازات الزراعية الموجودة؛
- انخفاض الدخل الحقيقي للمجموعات ذات الدخل المنخفض المتأثرة بالإصلاح الاقتصادي، لا سيما في المناطق الحضرية.

التقييم والاستنتاجات والتوصيات

المفهوم والتصميم

١٢- إن العمليات التي ينفذها البرنامج في مصر من سنوات طويلة كانت، ولا تزال، تتسم بما يلي:

- اتساقها مع الأولويات وتكاملها الوثيق مع الأنشطة التي تنفذها الحكومة، والوكالات الأخرى مثل البنك الدولي والوكالة الدولية للتنمية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية؛
- وضوح العلاقة بين المشاريع ذات الغاية المشتركة والأهداف المتماثلة؛
- الإدارة من خلال وزارة واحدة، مع بعض التغييرات الناجمة عن استخدام مدراء مشاريع مختلفين؛
- التركيز على المجموعات المتجانسة بشكل عام التي تواجه قيوداً متشابهة بشأن إعادة الاستيطان، وإن كانت ناشئة من مناطق مختلفة. وتنفذ الأنشطة في أماكن جغرافية محددة للمساعدة على نقل العائلات المعدمة الفقيرة من المناطق المكتظة بالسكان إلى الأراضي المستصلحة حديثاً، وعلى تيسير توطين الأسر البدوية؛

- توفير آليات تمكن المستفيدين من المشاركة في الأنشطة القائمة على الاستثمارات الكبيرة في البنية الأساسية التي يقدمها شركاء آخرون (بما فيهم الحكومة)، من خلال توزيع ٥ إلى ١٥ في المائة من إسهام **البرنامج** في إجمالي تكاليف المشروع. وتهدف الأنشطة إلى زيادة أصول المستفيدين على أساس مستدام؛
- التركيز على مجموعة معونة شاملة تم اعدادها جزئياً بقصر المساعدة التي يقدمها **البرنامج** على الأنشطة التي يدعمها شركاء آخرون أيضاً، مما يجعل هذه الأنشطة متكاملة وليست مشاريع "منعزلة"؛
- اتسام النظم الحالية **للبرنامج** بالمرونة، مما يتيح إعادة تخصيص الموارد فيما بين الأنشطة؛
- مواصلة التركيز على زيادة مشاركة المستفيدين في تصميم أنشطة البرنامج القطري، كما ورد في مخطط الاستراتيجية القطرية، مع إيلاء مزيد من الاهتمام لقضايا المرأة، والتنفيذ، والرصد.

١٣- من المفهوم ضمنياً من فلسفة **البرنامج** أن نهج البرامج القطرية لا يتمثل في مجرد إضافة مشاريع على المشاريع الفردية الموجودة. والفوائد المتزايدة التي يمكن توقعها من تجميع الأنشطة في برنامج واحد، ستتوقف على نطاق الأنشطة التي يتضمنها بالفعل في برنامج موجود فعليا.

١٤- وخلصت البعثة إلى أن اتباع نهج البرنامج القطري في عمليات **البرنامج** في مصر، بالنسبة لأول مشروع قطري، تمثل في تغيير الاسم لا المضمون، لأنه كان هناك بالفعل برنامج له جميع مقومات البرنامج إلا الاسم. وبالتالي، فإن إنشاء أول برنامج قطري (١٩٩٨ إلى ٢٠٠١) لم يؤد إلى أي تغييرات كبرى في عمليات **البرنامج** في مصر، ولم يؤثر عليها بشكل كبير. ولذا، فلا ينظر إلى نهج البرنامج القطري بشكل عام على أنه تغيير كبير في النهج العام **للبرنامج**.

١٥- وتتضمن مشاريع الاستيطان بشكل معتاد نمطاً مذهلاً لوصول المستوطنين تدريجياً على فترات طويلة. وعلى الرغم من أن كل أسرة تتلقى مساعدة لنحو خمس سنوات، فإن تنفيذ النشاط نفسه قد يمتد على مدى فترة أطول كثيراً، ولا تتزامن مع أجل البرنامج القطري الذي تمت الموافقة عليه في إطاره. ويلزم التصدي لهذا الأمر في صياغة وتنفيذ البرامج القطرية المتعاقبة. ومن الأهمية بالنسبة للمكتب القطري **للبرنامج** والحكومة والشركاء المنفذين الآخرين ضمان مواصلة الالتزام بهذه الأنشطة، وينبغي الاعتراف بذلك في إطار نهج البرامج القطرية.

⇦ *توصية*

- على **البرنامج** أن يكفل أن ينص نهج البرامج القطرية على تنفيذ مشاريع، مثل الاستيطان، تتجاوز مدة البرنامج. وسيحتاج المكتب القطري إلى أن يتفاهم مع الحكومة على أن المشاريع التي يتوقف نجاحها على الدعم الذي يقدمه **البرنامج** على فترة ممتدة لا تتفق مع توقيت البرنامج القطري، لن تتأثر سلباً بتطبيق دورة البرنامج القطري.

التنسيق والشراكة

١٦- تتولى وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي حالياً تنفيذ أنشطة برنامج الأغذية العالمي تحت إشراف المشرف العام على مشاريع المعونة الغذائية **للبرنامج**. وقد شاركت أطراف مانحة أخرى في الأنشطة، بما فيها البنك الدولي والوكالة الدولية للتنمية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وحكومتا ألمانيا واليابان ووكالة المعونة النرويجية. وإضافة إلى ذلك، تُقدم مساعدات، من خلال وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، من قبل عدد من الوزارات الأخرى من بينها وزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة المياه والري ووزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم ووزارة الأشغال العامة.

وقدمت منظمة اليونيسيف، ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات ومنع الجريمة، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعدد من المنظمات غير الحكومية والمؤسسات والوكالات التي تدعمها حكومات، مزيدا من المساعدة والتعاون.

١٧- وقد اتفقت عملية التقييم القطري الموحد على عدد من المؤشرات المشتركة. بيد أن إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية لم يظهر بعد. وتتزايد إمكانية اشتراك برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونيسيف ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات ومنع الجريمة في أنشطة تتعلق بأطفال الحضر، وتوفر إمكانات كبيرة.

⇦ *توصية*

- توصي البعثة بأن تستمر الجهود لإعداد آلية لاستخدام مجموعة ملائمة من أنشطة الأمم المتحدة في إطار مفهوم البرنامج القطري لمصر من خلال التعاون فيما بين الوكالات بشكل محدد، وفي نهاية المطاف من خلال إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية.

العمليات والتنفيذ

١٨- يجري تشغيل جميع المشاريع على النحو المقرر والمبين في البرنامج القطري؛ وجميعها يقترب من الموعد الأصلي المحدد لها لبلوغ أهدافها؛ وقد حققت هذه المشاريع، في بعض الجوانب الهامة، أكثر مما كان مزمعا. وتتسم التطورات التالية بأهمية خاصة:

- ضم المزارعين المستأجرين السابقين الذين فقدوا مزارعهم من جراء إصلاح الأراضي الأخير في استيطان الدلتا مع تحديد المجموعات المستفيدة بمزيد من الدقة طوال العملية؛ ومن أمثلة ذلك وقف المساعدة للمستوطنين الخريجين وتحديد نسبة لمساعدة الأسر التي ترأسها النساء؛
- إعطاء الملكية للزوجات، بموجب مرسوم منتصف عام ١٩٩٨، يرجع ذلك على الأقل جزئيا لتشجيع **البرنامج**؛
- استخراج بطاقات هوية وشهادات ميلاد وبطاقات ملكية للنساء، مما يقدم لأول مرة اعترافا رسميا بهويتهن؛
- زيادة التركيز على مشاركة مجتمعات البدو والمستوطنين؛
- قيام القطاع الخاص بشكل تلقائي بالإمداد بالمدخلات الزراعية، وبتقديم ترتيبات للإئتمان والتسويق.

١٩- ومن ناحية أخرى، فهناك عدد من السمات التي تتطلب إيلاء مزيد من الاهتمام. وسيرد فيما يلي مناقشتها.

العملية

٢٠- من أجل جعل البرنامج القطري أداة فعالة للإدارة والتنمية، يلزم تصميم البرنامج القطري وتنفيذه ورصده بشكل متماسك تماماً.

⇦ *توصية*

- ينبغي أن ينظر **البرنامج** في تصميم البرامج القطرية وتنفيذها ورصدها على أساس إطار واضح ومنطقي.

٢١- إن ملاك الموظفين وتركيبتهم لم يتغير مع تنفيذ البرنامج القطري. ولم يؤد البرنامج القطري حتى الآن إلى أي تغيير كبير في استخدام الموارد، أو في إجراءات الإمداد والرصد. والمكتب الإقليمي كائن في القاهرة، ولكنه ليس على مقربة من المكتب القطري **للبرنامج**. ويجري المكتب القطري اتصالات متزايدة مع المكتب الإقليمي، لا سيما المدير الإقليمي ومستشار البرامج الإقليمي، الذي زود المكتب القطري بموارد إضافية للتخطيط والاستعراض.

٢٢- وقد وُجد أن اللجنة الاستشارية للمعونة الغذائية، كما يرد في البرنامج القطري، تمثل آلية غير ملائمة ولا تؤدي مهامها. وأنشئت محلها لجنة بقرار وزاري برئاسة المشرف على استصلاح الأراضي في وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي، وتشمل جميع مدراء مشاريع **البرنامج** وتمثيلاً للمكتب القطري **للبرنامج**. وتوفر هذه اللجنة محفلاً فعالا لتبادل الخبرات فيما بين المشاريع، ولحل المشاكل.

تحديد المستفيدين

٢٣- شحذ مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري التركيز على الجماعات المستفيدة للاستيطان. وركزا على المزارعين المعدمين وشبه المعدمين والعاملين العاطلين من المناطق التي يتفشى فيها الفقر والبطالة، وعلى زيادة انتفاع النساء بأصول المشاريع، وبالفرص الاقتصادية والخدمات الاجتماعية. وكان هذا يتسق تماماً وأولويات الحكومة، التي نُقحت من أجل تخفيف التركيز على المتخرجين العاطلين من أصل ريفي.

٢٤- وتبين سجلات المشروع النجاح الكبير في تحديد المستفيدين. وقد أشار استعراض منتصف المدة إلى أن بعض المستفيدين قد يكونون من خارج الفئة المباشرة المستفيدة. بيد أن البعثة قد وجدت أن هذا قد يعزى إلى حد بعيد إلى سوء نوعية الإبلاغ عن معايير اختيار المستفيدين وإجراءات الاختيار، مما أوجد بعض الخلط فيما يتعلق بالاستحقاق.

⇦ *توصية*

- توصي البعثة بتحسين الإبلاغ عن معايير اختيار المستفيدين وإجراءات الاختيار لتقييم فعالية تحديد المستفيدين، وإثباتها.

٢٥- كل مستوطن مؤهل لنفس الحصة الغذائية طوال مدة المشروع. بيد أنه من المحتمل أن تتغير الاحتياجات من المساعدة على مدى تنفيذ المشروع وفقا للتقدم المحرز في تنمية قطعة المزرعة المخصصة، ومساحة ونوعية قطعة الأرض، وإنتاجها الزراعي. وقد يتباين أيضا الاحتياج الغذائي وفقا لعدد أفراد الأسرة. ولعل تنقيح معايير تخصيص المعونة الغذائية لتكييف المساعدة والاحتياجات الفعلية يسفر عن وفورات يمكن استخدامها لزيادة الدعم الذي يقدمه **البرنامج** لإيجاد أصول بشرية ومجتمعية.

⇦ *توصيتان*

- يجب استعراض معايير تخصيص المعونة الغذائية، مع إيلاء الأهمية لتحديد فترات متغيرة للمساعدة، وتغييرات أخرى مشابهة لتحديد ما إذا كان ينبغي تعديل المعايير لمراعاة الإنصاف والكفاءة والفعالية من حيث التكلفة.
- يجوز أن تنظر المشاريع في توفير حصص غذائية لأنشطة محددة مثل توفير الأغذية للتدريب والتعليم، للتعويض عن الوقت غير المستغل في أنشطة إنتاجية أخرى.

٢٦- أنشئت مؤخراً وحدة لتحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها تابعة **للبرنامج** في المكتب الإقليمي بالقاهرة. ويمكن أن تساعد هذه الوحدة على مواصلة تعزيز قدرات ومعايير تحديد المستفيدين بالنسبة للبرنامج القطري لمصر، وذلك على مستوى البرنامج والمشروع على حد سواء.

> ⇦ ***توصية***
>
> توصي البعثة أن تركز وحدة تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها على استعراض فرادى المعايير والآليات التي يمكن التحقق منها والمستخدمة في اختيار المستوطنين، وكذلك في تحسين تحديد المستفيدين بعد الاستيطان، باستخدام نهُج تقييمية تقوم على أساس المشاركة الريفية والاشتراك المجتمعي.

الرصد

٢٧- صمم **البرنامج** بصورة مشتركة مع الوكالات المنفذة الأخرى نظاماً للرصد لكل مشروع يشمل المؤشرات الأساسية. وتضمنت وثيقة البرنامج القطري ستة مؤشرات أساسية على مستوى البرنامج القطري. وهذه المؤشرات، الواردة أيضاً في خطط العمليات، تشمل في المقام الأول المنتجات الزراعية، وآثار دخل/ثروة المستفيد، وتوزيع المعونة الغذائية. بيد أن مؤشرات التمايز الجنسي والأمن الغذائي والتغذية، والمشاركة، والبناء المجتمعي، متناثرة على مستوى المشروع وغير موجودة على مستوى البرنامج.

٢٨- وقد نمّى كل مشروع من المشاريع قدرات طيبة للرصد، كما أنه يعمل بانتظام على جميع البيانات عن المؤشرات المحددة. وتسهم الدورات التدريبية في مجال الرصد التي ينظمها **البرنامج** في تحسين النظم على مستوى المشروع. وتقارير التقدم الموسمية مرضية بشكل عام. وعيّن المكتب القطري خبراء استشاريين محليين للعمل مع موظفي الرصد في المشروع لإعداد مؤشرات رصد أكثر فائدة وملاءمة وإتساقاً. بيد أن البعثة قد لاحظت بعض المثالب. فبعض الدراسات الاستقصائية القاعدية لم تجر بالشكل النظامي المزمع في البرنامج القطري. وتستخدم المعلومات الحالية، كأداة للتتبع أكثر من استخدامها لإدارة المشروع. وربما نجم هذا عن مدراء المشروع والموظفين الميدانيين الذين لم يشتركوا بشكل كامل في اختيار المؤشرات. واتباع نهج إطاري منطقي للتخطيط والتنفيذ من شأنه أن يساعد على الاستمرارية.

٢٩- وقد استخدمت نظم الرصد، حتى الآن، في كل مشروع لتقييم التقدم المحرز نحو تحقيق الغايات والأهداف. ويضطلع المكتب القطري **للبرنامج** حالياً باستعراض شامل لنظم رصد المشروع، وينقحها ويدعمها، مع التركيز على المشاركة، وقد أنشأ مركز تنسيق لرصد المشروع.

٣٠- وفي إطار الإجراءات الحالية **للبرنامج**، وبغض النظر عن تقييم منتصف المدة للبرنامج القطري، لا يوجد اشتراط بتقديم تقريرات منتظمة بصورة رسمية عن البرامج القطرية ككل. وبالتالي، لا يوجد على مستوى البرنامج القطري، أي مركز تنسيق في مصر، أو عمليات لجمع معلومات أو رصد بيانات بشكل روتيني، كما لا توجد عمليات لجمع أو تحليل بيانات بشكل قياسي في مختلف الأنشطة.

⇦ *توصيات*

- ينبغي **للبرنامج** أن يستعرض متطلبات تقديم التقارير والتسجيل بالنسبة للبرامج القطرية. وينبغي تعديل اختصاصات مراكز التنسيق للرصد والتقييم، لكي تشمل مسؤوليات محددة عن البرامج القطرية، بهدف دعم التغذية المرتدة للأداء والتقييم والإدارة بشكل عام.
- من الأهمية التركيز، لدى إعداد البرنامج القطري الجديد، على تصميم مؤشرات يمكن قياسها ونسبتها على مستوى البرنامج، لتحسين تزامن مؤشرات الرصد والمنهجيات في مختلف الأنشطة، وعلى تضمينه مؤشرات تمثل أهدافا موسعة والإسهام المحدد الذي تقدمه المساعدة الغذائية **للبرنامج**.
- لوضع نظام رصد أكثر تحديدا وأفضل، والمساعدة في رصد عوامل الخطر المحتمل لتنفيذ المشروع، ينبغي **للبرنامج** أن يجري بشكل منتظم تنقيح أهدافه وأنشطته والنتائج بتطبيق نهج إطاري منطقي على صياغة البرنامج القطري القادم وتخطيطه.
- تؤيد بعثة التقييم التوصية بإجراء استعراض لنصف المدة لوضع مزيد من التركيز على تحليل البيانات ورصدها لإدارة المشروع ولأغراض التقييم.

التقييم على المدى الطويل والأثر المقارن و تقييم الاستمرارية

٣١- إن المشروع ٣٢١٤ (التوسع الأول) هو المرحلة الثانية من استصلاح الأراضي وتوطينها حول بحيرة السد العالي. ويبدو أن المرحلة الأولى، التي انتهت في عام ١٩٩٥، كانت ناجحة بشكل خاص، ولا تزال فوائدها المتزايدة تتراكم بالنسبة للمستفيدين. ولعل تقييم مدى التحسينات في الأمن الغذائي للمستفيدين ودخلهم وتراكم الأصول ورفاههم بشكل عام، يسمح بتدقيق التطورات الأخرى على شاطئ البحيرة، ويحدد بوضوح الأهمية النسبية للمعونة الغذائية وأثرها، ويقدم دروسا بالنسبة لاستدامة المشروع. ويمكن استخلاص دروس مماثلة عن أثر المعونة الغذائية واستدامتها على المدى الطويل من إجراء تقييم لمشروع إعادة الاستيطان في الدلتا (المشروع ٢٤٩٩) (التوسع الثالث).

⇦ *توصية*

- إجراء تقييم بعد انتهاء المشروع لأنشطة مشروع **البرنامج** المنفذة منذ فترة طويلة في منطقتي بحيرة السد العالي والدلتا لتوضيح أثر المشروع واستمراريته على المدى الطويل.

٣٢- وبينما هناك اعتراف واسع النطاق بأن المساعدة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** تسهم بشكل كبير في تنفيذ المشروع ونجاحه في مخططات إعادة الاستيطان، فإن إجراء دراسة عن آليات هذه المساعدة وأثرها قد تكون مفيدة في تصميم الأنشطة في المستقبل وتوضيح الأثر المحدد للمساعدة الغذائية التي يقدمها **البرنامج**.

⇦ *توصية*

- توصي البعثة بإجراء مقارنة بين مشروعات حكومية مماثلة لاستصلاح الأراضي وإعادة التوطين لم تتلق دعم البرنامج وبين المشروعات التي تلقت دعمه.

قضايا تمايز الجنسين

٣٣- اتسمت اعتبارات التمايز بين الجنسين بأهمية متزايدة خلال تنفيذ المشروع القطري. وبين ١٠ إلى ١٥ في المائة من المستفيدين في جميع المشاريع تقريبا هم من الأسر التي ترأسها نساء (المطلقات أو المهجورات من أزواجهن، أو الأرامل، أو ذوات الأزواج المسنين أو المعوقين، أو النساء الوحيدات اللاتي يتحملن مسؤولية تربية أقارب صغار). وثمة إنجاز هام، ساهم **البرنامج** فيه بنجاح، هو تغيير سياسات الحكومة لصالح المرأة. فعشرين في المائة على الأقل من الأراضي قد وزعت باسم أحد الزوجين (عادة الزوجة)، مما يعني إنشاء أصول لزوجات المستفيدين، وحصول المرأة على الائتمان ووصولها إلى لجان اتخاذ القرار. و تستخدم نسب محددة من صندوق الدخل المتولد[٢] على وجه التحديد لصالح المرأة والأطفال في مجموعة متنوعة من الأغراض (برنامج إزالة الفوارق بين الجنسين). وكان استخراج بطاقات هوية وشهادات ميلاد وبطاقات لملكية الأرض للنساء اعترافا رسميا لأول مرة بهويتهن. وضمن أوجه التقدم الهامة الأخرى تعيين منسق خاص بقضايا الجنسين في كل مشروع. وعقدت في هذا الصدد اجتماعات مشتركة لجميع منسقي قضايا التمايز بين الجنسين في جميع المشاريع، لتوفير محفل لتبادل الخبرات وحل المسائل المتداخلة. ونظمت دورات تدريبية في مجال التمايز بين الجنسين لموظفي البرنامج القطري وموظفي المشروع وللمستفيدين. وتوفر هذه التطورات الجديدة أساسا متينا لزيادة التركيز على شواغل التمايز بين الجنسين في البرنامج القطري القادم.

المشاركة

٣٤- تم تحديد ضرورة زيادة المشاركة في مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري. والبرنامج القطري "يشدد بقوة على النهج التشاركية وإعطاء الأطراف المتلقية للإعانة الغذائية صوتا ودورا فعالا في تحديد المشروع وتنفيذه ورصده وتقييمه". بيد أنه حيثما يجري تنفيذ النهج التشاركية وفقا لخطط مفصلة، باستثناء المشروع ٥٥٨٦، لا يوجد سوى قليل من التفاصيل الداعمة. وخلال تنفيذ البرنامج القطري، استهل **البرنامج** ودعم مزيدا من النهج التشاركية، بما في ذلك إنشاء مجموعات من الأمناء أو اللجان على مستوى المجتمع المحلي كهيئات تمثيلية شعبية، بجهود ذاتية ناجحة.

> ⇦ *توصية*
>
> ✎ من أجل تحقيق أكبر قدر من التقدم والفوائد، ينبغي تبني نهج تشاركي من بداية اشتراك البرنامج في مجال أو في مجتمع محلي، ويجب مواصلته طوال مدة العملية.

البيئة

٣٥- إن استعراضات الحالة البيئية للأنشطة والتطورات عامة التي يدعمها **البرنامج** جزئيا كان يضطلع بها في الماضي في كثير من الأحيان جهات مانحة أخرى، ولا يقدم بشأنها تقارير بشكل منتظم إلى البرنامج القطري. وقد قررت الحكومة مؤخرا اشتراطا تخطيطيا بإجراء تقييم للأثر البيئي.

---

(٢) يتزايد صندوق الدخل المتولد لهذا المشروع وللمشاريع الأخرى من مساهمات الحكومة، وبالنسبة للمشروع ٥٧٨٩، يتزايد الصندوق بمعدل ٢٠ جنيها مصريا لكل مستوطن في الأسرة شهريا.

توصية ⇦

توصي البعثة بأن يتضمن البرنامج القطري تفاصيل الحالة البيئية للأنشطة المدعومة، وأن تحدد الخطوط العريضة للمشروع أي مخاطر يحتمل حدوثها للنظر فيها/التوصية بشأنها في مرحلة التقييم.

الفقر في المدن

٣٦- أشار مخطط الاستراتيجية القطرية إلى أولوية برنامجية لاستطلاع مبادرات المعونة الغذائية التي يمكن اتخاذها لصالح فقراء الحضر. وأدرج في البرنامج القطري نشاط تجريبي للأطفال العاملين في القاهرة. وأفضت دراسات ومناقشات إضافية إلى اقتراح إجراء دراسة مشتركة، يمولها مكتب مكافحة المخدرات ومنع الجريمة ومنظمة اليونيسيف و**البرنامج**. ويجدر بهذه الدراسة أن تتحرى ظاهرة الأطفال المعرضين للخطر في المناطق الحضرية في القاهرة والاسكندرية. وينبغي أيضا أن تسفر الدراسة عن توصيات بشأن جدوى الأنشطة التي تستخدم المعونة الغذائية في هذه المجالات. وربما يبدأ مشروع تجريبي عن أطفال الشوارع بحلول ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٠.

ملاءمة سياسة البرنامج لتحفيز التنمية

٣٧- قيمت البعثة مدى توافق البرنامج القطري الحالي مع مبادئ وسياسة **البرنامج** لتحفيز التنمية.

٣٨- والبرنامج القطري الحالي لمصر يسهم بشكل صريح وكبير في ثلاثة من المجالات الخمسة ذات الأولوية لسياسة تحفيز التنمية:

- **إيجاد أصول مستدامة**. ينشئ البرنامج القطري لمصر أصولا مادية مستمرة للفقراء بالمساعدة على نقل الأسر الفقيرة وتوطينها، والحد بذلك من تعرضها لانعدام الأمن الغذائي الأسري، بزيادة إنتاج الأغذية والدخل.
- **المحافظة على البيئة**. يدعم البرنامج القطري تحسين الموارد الطبيعية المتدهورة، والمحافظة على الموارد الحالية بمساعدة الأسر البدوية الفقيرة في أكثر المناطق هامشية في الصحراء الشمالية الغربية وصحراء سيناء على تنويع وتحسين أساس أصولهم المادية، مع ضمان حماية البيئة الهشة. ومن خلال مخططات إعادة التوطين، يساعد البرنامج القطري لمصر على تخفيف الضغط على الأراضي في وادي النيل الكثيف السكان. ويشمل تصميم أنشطة الري المفصلة عنصر المحافظة على البيئة.
- **الاستثمار في الرصيد البشري**. يوفر البرنامج القطري الاستثمار في الرصيد البشري من خلال برامج تعليمية وتدريبية واسعة في مواضيع تتراوح بين إيجاد الوعي والقدرة بين الإناث المستفيدات، وبرامج تقنية في الإنتاج الزراعي العضوي والهندسة.

٣٩- وتؤدي المعونة الغذائية دورا مباشرا وعمليا في المشاريع التي يدعمها البرنامج القطري لمصر. فهي تلبي في مشاريع الاستيطان الاحتياجات الحقيقية للأمن الغذائي الأسري خلال الفترة الأولية للاستيطان، وتساعد المستوطنين الجدد على الصمود خلال الفترة الأولية إلى حين أن تصبح أراضيهم منتجة. كما أنها تمكن المستفيدين الفقراء، في المشاريع الرامية إلى مساعدة الأسر البدوية، من إيجاد أصول دائمة ما كان بإمكانهم إيجادها لولا ذلك.

٤٠- وتتركز المساعدة التي يقدمها **البرنامج** على توفير معونة غذائية مؤقتة لضمان الأمن الغذائي طويل الأجل من خلال إيجاد أصول دائمة، والعمالة، والدخل، وإنشاء مجتمعات محلية مستدامة. والمساعدة الغذائية التي يقدمها **البرنامج** مفيدة بشكل خاص حيث إنها تركز على الصحراء والأراضي المستصلحة حديثا، وهي مناطق محدودة الفرص والبنية الأساسية للحصول على أغذية. وتقلل المساعدة الغذائية التكاليف وتزيد من توافر مجموعة من البنود الغذائية في هذه المناطق. وقبول المستفيدين للأغذية المقدمة مرتفع، وكثير من الأغذية المقدمة تكون للاستهلاك الشخصي، والبعثة تدعم بقوة الجهود التي يبذلها **البرنامج** حاليا لزيادة تركيز الموارد على تحسين الحالة التعليمية للمستفيدين من خلال التدريب ومحو الأمية والوعي الصحي والتنمية المجتمعية.

> ⇦ *توصية*
>
> ✎ توصي البعثة بأن يواصل **البرنامج** تركيز الموارد بشكل متزايد على تحسين الحالة التعليمية للمستفيدين، من خلال التدريب ومحو الأمية والوعي الصحي والتنمية المجتمعية.

٤١- وخلصت البعثة إلى أن البرنامج القطري لمصر يمكن المستفيدين الفقراء من بناء أصول ستجعلهم أكثر أمنا من الناحية الغذائية على المدى الطويل. ومعظم المستفيدين أنفسهم يملكون بشكل قانوني أو عرفي، أو سيملكون في المستقبل، أصولا مادية أوجدتها المشاريع (الأراضي، والإسكان، والري، والبنية الأساسية المائية). وإضافة إلى ذلك، تشمل المشاريع عنصري التدريب والتنمية المجتمعية، مما يوجد أصولا بشرية واجتماعية قيمة. وهناك مشروعان في البرنامج القطري ينصان، بدرجة محدودة، على استخدام المعونة الغذائية كوسيلة دفع للعاملين الذين ليسوا مستفيدين أساسيين. وهذا يحدث إما من خلال قيام المستفيدين الأساسيين باستخدام عاملين من الخارج لبناء الأصول، مثل الإسكان الشخصي أو الصهاريج، أو في مشاريع تستخدم عمالة يومية لبناء الطرق الفرعية، مع دفع الأجور جزئيا أو كليا في شكل أغذية. وإضافة إلى فوائد الاستهلاك قصيرة الأجل، يستفيد هؤلاء العمال من زيادة الطلب طويل الأجل على العمالة، ومن تحسين البنية الأساسية. وعلاوة على ذلك، تعطى الأفضلية لهؤلاء العمال للاستيطان في منطقة المشروع كمستفيدين مباشرين في الجولات اللاحقة لتوزيع الأرض.

٤٢- وكذلك من الأهمية، كما ورد أعلاه، أن المسائل المتعلقة بتحديد المستفيدين والرصد ومشاركة المستفيدين قد تصدى لها البرنامج القطري، ولا يزال يتصدى لها. ولذا، خلصت البعثة إلى أن البرنامج القطري يتوافق مع سياسة تحفيز التنمية.

نطاق البرنامج القطري في المستقبل

٤٣- إن مواصلة أنشطة **البرنامج** المستمرة التي تدعم الاستيطان والبدو في مصر، ستفي بمعايير نهج البرنامج القطري، ومتطلبات سياسة تحفيز التنمية. ومن شأن مواصلة تركيز الانتباه على تحديد المستفيدين والتمايز بين الجنسين والمشاركة والرصد، أن تدعم بشكل أكبر البرنامج ككل.

الدروس المستفادة

٤٤- إن إعداد واعتماد شكل عرض عام وإجراءات تشغيلية لتنفيذ البرامج القطرية ورصدها وتقديم التقارير بشأنها أمر ضروري لتعزيز نهج البرنامج القطري.