برنامج الأغذية العالمي

Programme Alimentaire Mondial

World Food Programme

Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثالثة

روما، ٢٢ - ٢٠٠١/١٠/٢٦

تقارير التقييم

البند ٦ من جدول الأعمال

مقدمة للمجلس لينظر فيها

تقرير موجز عن تقييم منتصف المدة للبرنامج القطري لمالي (١٩٩٨ - ٢٠٠٢)

A

Distribution: GENERAL
WFP/EB.3/2001/6/6
5 September 2001
ORIGINAL: ENGLISH

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

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

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

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

مسؤول التقييم (OEDE): Ms D. Tymo رقم الهاتف: 066513-2566

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

ملخـــص

كان الهدف من التقييم تقدير ما إذا كان نهج البرنامج القطري لبرنامج الأغذية العالمي قد برهن عن نجاعته كأداة فعالة للتخطيط للمساعدات الإنمائية في مالي وتنفيذها. وقد خلص التقييم إلى وجود تركيز استراتيجي على أضعف المناطق الجغرافية والمجموعات وعلى اتسام البرنامج القطري في مالي بقدر من التماسك والتكامل. ومع ذلك فقد كانت أهداف البرنامج القطري عامة إلى درجة جعلت من الصعب تقييم ما إذا كانت الأنشطة وافية بالغرض أو كافية لتحقيق هذه الأهداف. وخلص التقييم أيضا إلى أن البرنامج القطري كان متوافقا مع سياسة مالي الوطنية بشأن الأمن الغذائي ومتكاملا مع الاستراتيجيات والبرامج الحكومية ذات الصلة ومتسقا مع سياسة البرنامج لتحفيز التنمية؛ ومع ذلك فانه لابد من تعديل الإطار المؤسسي لإدارة البرنامج القطري بما يتناسب على نحو أفضل مع المتطلبات التنفيذية. فتحويل المعونة الغذائية إلى إدارة فعالة لتعزيز التنمية الطويلة الأجل يتطلب اتخاذ خطوات تضمن توفير الموارد التكميلية الضرورية (من أموال وموظفين وغيرهما من المدخلات). ونظرا لانعدام الأمن الغذائي الهيكلي والدوري الذي تتصف به المناطق الشمالية من مالي فإنه ينبغي مواصلة تقديم المساعدات الغذائية إلى هذه المناطق إلى أن يتم توفير حماية أفضل لإنتاج الحبوب من المخاطر المناخية.

مشروع القـــرار

يحيط المجلس التنفيذي علما بالتوصيات الواردة في تقرير التقييم هذا (WFP/EB.3/2001/6/6). ويحيط المجلس أيضا بالإجراء الإداري المتخذ حتى الآن على النحو المبين في وثيقة المعلومات ذات الصلة (WFP/EB.3/2001/INF/16) ويشجع على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن هذه التوصيات مع مراعاة الآراء التي أدلى بها خلال المناقشة.

مبررات تقديم المعونة الغذائية من البرنامج

١- مالي بلد مترامي الأطراف لا منفذ له على البحر يقع في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى بلغ عدد سكانه ٩,٨ مليون نسمة عام ١٩٩٨. وهو من أقل بلدان العالم نموا وكان ترتيبه ١٦٥ من أصل ١٧٤ بلدا مدرجا على مقياس التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام ٢٠٠٠. وهو بلد قليل الكثافة السكانية (٧,٥ شخصا للكيلومتر المربع الواحد) ومعظم سكانه (٧١ في المائة) يعيشون في المناطق الريفية. ويعتمد اقتصاد مالي على قطاع الزراعة الذي يمثل نصف الناتج الإجمالي المحلي تقريبا. ويقدر أن تسعة وستون بالمائة من السكان يعيشون دون خط الفقر الذي يتركز بشكل رئيسي في المناطق الريفية (٧٤ بالمائة عام ١٩٩٨). ومع ذلك وعلى الرغم من أن الزراعة هي العمود الفقري للاقتصاد الوطني فإن سخاء البلدان والوكالات المانحة هو أحد العوامل الرئيسية المحددة لمستوى الدخل الوطني الإجمالي.

٢- وشهد اقتصاد مالي منذ عام ١٩٩٤ قدرا من الانتعاش؛ إذ سجل الناتج القومي الإجمالي ارتفاعا سنويا قدره ٥ بالمائة. وقدر متوسط الدخل السنوي للفرد الواحد عام ١٩٩٨ بمبلغ قدره ٢٦٧ دولارا أمريكيا. ويوظف الإنتاج الزراعي ٨٠ بالمائة من مجموع السكان اليافعين نسبيا (٥٠ بالمائة من السكان هم دون سن ١٥) والذين يتزايدون بسرعة (بنسبة ٢,٩ بالمائة في السنة) ويتصف معظمهم بالأمية (٦٢ بالمائة). ومازال المعدل الإجمالي للانخراط في المدارس الابتدائية منخفضا رغم بعض الإشارات التي تفيد بحصول تقدم: فقد ارتفع المعدل من ٣٩ بالمائة عام ١٩٩٤ إلى ٥٥ بالمائة عام ٢٠٠٠. ومع ذلك فإن الفرق بين أعداد البنين (٦٠ بالمائة) والبنات (٤٣ بالمائة) المسجلين في المدارس مازال كبيرا.

نطاق التقييم

٣- أعد هذا التقرير استنادا إلى عمل بعثة تقييم قامت بزيارة مالي في الفترة من ٦ يناير/كانون الثاني إلى ٢٠٠١/٢/٤[١] وكان الهدف من التقييم تقدير ما إذا كان نهج البرنامج القطري قد أثبت أنه أداة ناجعة للتخطيط لمساعدات البرنامج الإنمائية في مالي وتنفيذها وتقرير ما إذا كانت هذه الاستراتيجية هي التي يحتمل أن تحقق نتائج أفضل من تلك التي تنجم عن اعتماد نهج المشروعات. ويعني هذا أن هذا التحليل ليس مجرد تقييم للأنشطة الأساسية والتكميلية المختلفة للبرنامج القطري بل هو تقدير لمدى واستدامة وفعالية نهج البرامج القطرية في تعزيز التكامل والتركيز والتماسك والمرونة وهي المنافع الرئيسية المرجوة من النهج الجديد.

(١) كانت البعثة مؤلفة من اقتصادي يتولى رئاسة الفريق ومن اقتصادي زراعي بصفة مستشار وطني ومن اختصاصي في الانتربولوجيا الاجتماعية بصفة مستشار دولي.

لمحة عامة عن البرنامج القطري

أهداف البرنامج القطري

٤- من الصعب تقدير الأهداف المتوسطة والبعيدة المدى للبرنامج القطري لعدم تحديدها صراحة في وثيقة البرنامج؛ إلا أن مخطط الاستراتيجية القطرية ينص على ثلاثة أهداف استراتيجية اعتمدت كنقاط مرجعية خلال عملية التقييم وهذه الأهداف هي التالية:

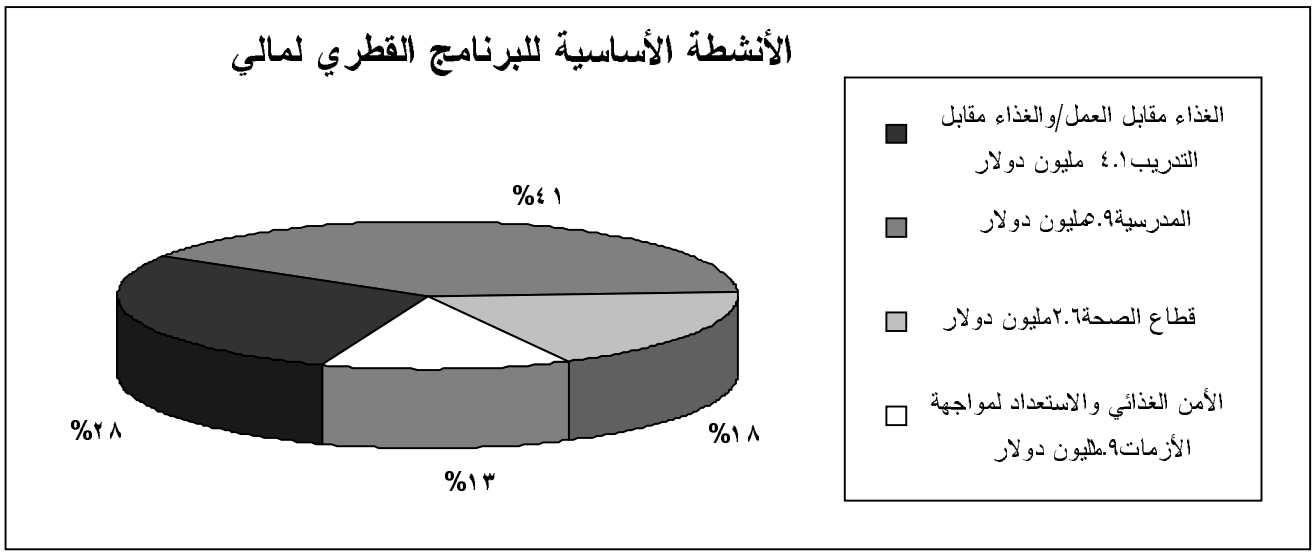
- تلبية الاحتياجات الغذائية المحلية أو العامة في حالات الطوارئ إثر الكوارث الطبيعية التي تعتبر البلاد عرضة لها؛
- تعزيز قدرة السكان على التصدي للتقلبات المناخية وتخفيف وطأة الكوارث والصراع من أجل البقاء في بيئة قاسية؛
- تنمية الموارد البشرية من خلال دعم قطاعات التعليم والصحة والتغذية.

٥- وتتساوق أهداف مخطط الاستراتيجية القطرية مع أولويات الحكومة الإنمائية. ومع ذلك فإن هذه الأهداف تتصف بعمومية لا تسمح بتقييم مدى وفاء أنشطة البرنامج القطري بغرض تحقيقها أو مدى ملاءمتها. ويصعب أيضا تقدير ما إذا كانت الأنشطة قد قررت بناء على الميزة النسبية للمعونة الغذائية.

٦- ويشمل البرنامج القطري أربع أنشطة أساسية هي:

- الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب؛
- التغذية المدرسية؛
- دعم القطاع الصحي؛
- الأمن الغذائي والاستعداد لمواجهة الأزمات.

٧- ويقدم الرسم البياني أدناه لمحة عامة عن المخصصات المالية لكل من هذه الأنشطة.



التكامل والتركيز والتماسك والمرونة

٨- لنهج البرنامج القطري أربعة أغراض رئيسية هي:

- **التكامل**: تتسق أنشطة البرنامج القطري الرئيسية مع الأولويات الاستراتيجية المعلنة للحكومة ولوكالات الأمم المتحدة وتهدف إلى تعزيزها ضمن إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية.
- **التركيز**: توجه المعونة الغذائية إلى أشد المناطق فقرا وإلى أقل الأسر أمنا غذائيا وتستخدم هذه المعونة لدعم أنسب الأنشطة في أطر اجتماعية/ اقتصادية معينة.
- **التماسك**: تتسم المكونات الرئيسية للبرنامج القطري بالتكامل والترابط وتحافظ في الوقت نفسه على روابط خارجية مع الأنشطة الإنمائية التي تضطلع بها الحكومة والجهات المانحة.
- **المرونة**: الموارد قابلة للمناقلة بين مختلف الأنشطة ضمن البرنامج القطري الواحد (١٠ بالمائة من مجموع ميزانية البرنامج القطري حاليا).

٩- ويتوجب والحال هذه دراسة البرنامج القطري لمالي حسب أدائه في هذه المجالات الأربعة.

١٠- وصممت أنشطة البرنامج القطري الأربعة بهدف تيسير تحديد المستفيدين من المعونة الغذائية **للبرنامج** وأول مظاهر التكامل الجانب الجغرافي. فعملية التحديد الجغرافي تستند إلى تحليل لأشد المناطق ضعفا على أساس نظام الإنذار المبكر بالمجاعات؛ إلا أن عدم توفر الإمكانات لإجراء تحليلات مركزة لهشاشة الأوضاع ورسم خرائطها في المناطق الشمالية يفرض ربط عملية تحديد المستفيدين بالأهداف والمعايير التي يضعها شركاء البرنامج التنفيذيون. لهذا تلاحظ البعثة أن عملية تحديد المستفيدين على صعيد المناطق (المناطق الشمالية الأربع) تتم على نحو أفضل من الطريقة التي تتم بها على صعيد المجتمعات المحلية التي لا يجري فيها تحديد أضعف الضعفاء أو مساعدتهم على نحو منهجي.

١١- وتترابط أنشطة البرنامج القطرية، استراتيجيا، بمعنى أنها كلها تكمل استراتيجية التنمية الوطنية. وتبدو هذه الأنشطة أيضا متكاملة على نحو جيد مع برامج الوزارات المنفذة ذات الصلة. إلا أنه لم تجر أي محاولة فيما يبدو للاستفادة من علاقات التآزر الممكنة بين الأنشطة المختلفة. ولعل قلة التقدم المحرز في هذا المجال تعود إلى ضعف آليات تنسيق أنشطة البرنامج القطري على الصعيدين الإقليمي والمركزي. ولم تعتمد الوزارات المنفذة حتى الآن نهجا تعاونيا في تنفيذ البرنامج القطري. وكثيرا ما أدى هذا، على الصعيد الميداني، إلى الفصل بين الأنشطة وإلى نقص في التنسيق (شبيه بالوضع الذي كان قائما قبل اعتماد نهج البرنامج القطري).

١٢- وقد لاحظت البعثة أن توسع البرنامج القطري ليشمل التغذية المدرسية والأنشطة المتصلة بالصحة (فضلا عن أنشطة التنمية الريفية السابقة) أفضى إلى إعطاء الأولوية في تحديد المستفيدين للمناطق الشمالية، التي تعاني أكثر من غيرها من انعدام الأمن الغذائي، وللمناطق المعرضة للكوارث، وللنساء. إلا أن عدم وضوح أهداف البرنامج القطري جعلت من الصعب القول بدقة ما إذا كانت الأنشطة المختارة تفيد على النحو الأمثل من الميزة النسبية للمعونة الغذائية أو ما إذا كان توزيع الموارد بين الأنشطة يتوافق مع أولويات البرنامج القطري.

١٣- وخلصت البعثة إلى أن إعداد البرنامج القطري الأول لم يفض إلى استراتيجية إنمائية واضحة المعالم أو إلى برنامج متماسك كليا **للبرنامج** في مالي. بل إن البرنامج القطري يبدو أشبه بعملية تجميع لمشروعات قائمة من النوع الذي مازال يصمم ويدار ويراقب بمعزل عن بعضها البعض. وترى البعثة أنه ينبغي أن يتم إعداد مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري القادمين بالروح التي يفرضها نهج البرنامج القطري، كما ينبغي أن تكون مجموعة أنشطة

البرنامج أكثر تماسكا وتكاملا وتركيزا. أما أهداف البرنامج القطري القادم فيجب أن تأتي واضحة في تحديدها نوعا وكما.

تقييم أداء البرنامج القطري

مسائل التمويل وتخصيص الموارد

١٤- لاحظت البعثة اختلاطا في الأمور ضمن المكتب القطري بشأن الميزانية والشؤون المالية مما أعاق إدارة البرنامج القطري وتنفيذه. فالمكتب القطري يرى أن الإجراءات المالية الحالية قد حدت كثيرا من المرونة التي يفترض أن نهج البرنامج القطري يمنحها للمدير القطري في مجال مناقلة الموارد بين الأنشطة. ويربط في هذا السياق بين إحدى المعيقات الرئيسية التي تحد من قدرة **البرنامج** على تنفيذ أنشطة إنمائية على نحو ناجع وفعال في مالي ومقدار تكاليف الدعم المباشر الموفرة.

١٥- وكانت مخصصات دعم البرنامج والإنفاق الإداري في الماضي تمد المكتب القطري بالموارد المطلوبة لتمويل المدخلات التكميلية الأساسية. أما اليوم فإن تكاليف الدعم المباشر أصبحت محصورة بنسبة مئوية من قيمة الأغذية المبرمجة والمسلمة فعلا مما يعني أنه كلما قلت كميات الأغذية التي "تطلب" وتسلم كلما قلت الأموال المتاحة لتكاليف الدعم المباشر. وكما سبق ذكره في تقارير تقييم سابقة للبرنامج القطري فإنه لا وجود لعلاقة مباشرة بين الدعم التقني الذي قد يكون مطلوبا وكمية الأغذية التي تنقل. فالبلدان التي لم تستوعب سوى كميات قليلة من الأغذية في العام الماضي قد تحتاج إلى موارد تقنية إضافية هذا العام لزيادة طاقتها الاستيعابية.

١٦- وهناك مسألة أخرى ذات أهمية كبيرة هي أنه إذا ما أريد للمعونة الغذائية أن تكون مجدية لتحفيز التنمية على المدى الطويل، وليس لسد الرمق على المدى القصير، فإنه يتعين توفير الموارد التكميلية المطلوبة (كما ونوعا على حد سواء) في الوقت المناسب. وينبغي التأكيد أن هذا لا يتحقق إلا إذا قامت البلدان المانحة بإدراج الموارد اللازمة لتغطية المدخلات التكميلية التي أقرها المجلس التنفيذي للبرنامج القطري ضمن التزاماتها تجاه **برنامج الأغذية العالمي**.

توصية:

- ينبغي **للبرنامج** أن يحرص على تخصيص أموال كافية للبرامج القطرية لتتمكن من الإعداد للأنشطة الإنمائية وتنفيذها في مالي.

الموارد البشرية

١٧- لا بد أيضا من توفير الموارد البشرية المناسبة الضرورية لأداء الوظائف الأساسية المتمثلة في تخطيط البرامج التنموية وتنفيذها (كالإمداد والرصد وقضايا الجنسين وتحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها). وحرصا على تحقيق التوقعات المبينة في سياسة تحفيز التنمية وعلى تزويد المكاتب القطرية بما يلزمها لتنفيذ الأنشطة الإنمائية على الوجه المناسب يوصى مرة أخرى (وهذا موضوع تكرر ذكره في تقييمات سابقة للبرامج القطرية) بأن يقوم **البرنامج**

باستعراض خطة التوظيف العادية للمكاتب القطرية وتعديلها حسب الاقتضاء بالنسبة للمكاتب التي تدير برامج قطرية. وقد تبين للبعثة أن نقاط الضعف في هذه المجالات أعاقت إعداد البرنامج القطري وتنفيذه في مالي.

١٨- ولاحظت البعثة أنه بسبب السمات المميزة للطريقة المعمول بها في حساب تكاليف الدعم المباشر فإن تمويل الموظفين المسؤولين عن التخطيط للبرنامج وإدارته والموظفين الذين يعملون في المكاتب الميدانية على بعد ٥٠٠ ١ كم من باماكو يتم من خلال عملية إغاثة ممتدة وإنعاش. ولو أن عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش لم تمدد مؤخرا لأنهيت عقود هؤلاء الموظفين. وفضلا عن هذا فإن التغيير المتكرر للموظفين الدوليين كثيرا ما يترك آثارا سلبية على الكفاءة التشغيلية للمكاتب القطرية وفعاليتها. وتعتقد البعثة أنه لا بد من معالجة الوضع في ضوء العلاقة الهامة وغير "المبرمجة" بين البرنامج القطري وعملية الإغاثة الممتدة والإنعاش إذا ما **كان البرنامج** ينوي مواصلة تقديم المساعدة الإنمائية لمالي.

توصية

- على مصلحة العمليات أن تضع صيغة مناسبة لتقدير عدد وصفات الموظفين المطلوبين (محليين ودوليين) لإدارة البرنامج القطري لمالي على نحو فعال دون ربط ذلك بكمية الأغذية التي يتم نقلها.

الرصد

١٩- يتيح نظام رصد البرنامج القطري جمع بيانات مفصلة عن كل المستفيدين المباشرين. ومع ذلك فإن هناك بعض الالتباس حول جدوى رصد مؤشرات الأداء للأجل الطويل والآثار الكلية للمعونة الغذائية لأن هذا الرصد لا يكون مجديا إلا عندما يتم عبر مدة طويلة من الزمن (عدة سنوات في بعض الحالات). وثمة ملاحظة أخرى هي أن الرصد يبقى محدودا وقليل الفعالية (لاسيما الرصد الذي يقوم به شركاء التنفيذ) بسبب نقص الموارد وقلة التنسيق البرنامجي وضعف المؤسسات.

٢٠- وبصورة عامة لاحظت بعثة التقييم أن الطريقة الحالية المتبعة في تصميم الأنشطة لا تيسر أعمال الرصد ويتضح هذا من عدم تحديد نظم الرصد ولا مؤشراته تحديدا واضحا عند تصميم المشروعات. ومن الضروري أن يشرك المساهمون في وضع خطة لرصد الأداء. ومن المجالات الهامة الأخرى التي لم يتم تعريفها ورصدها على نحو مناسب تحديد الافتراضات وتحليل المخاطر. وترى البعثة، في هذا الصدد، أنه من الضروري مواصلة الجهود التي شرع بها مؤخرا من أجل تطبيق نظام للرصد وتوسيع نطاقها.

توصية:

- من الضرورات الملحة تدريب موظفي البرنامج المسؤولين عن الرصد . وعلى المكتب القطري أن يوفر التدريب أيضا لكل شركاء التنفيذ كجزء من الإعداد لمخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري القادمين.

الالتزامات تجاه النساء

٢١- يمكن القول عموما أنه روعي في اختيار التدخلات الأنشطة التي تعود بفائدة مباشرة على النساء. وتمثل النساء ٢٣ بالمائة من المستفيدين المباشرين من أنشطة الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب (والهدف المنشود هو ٢٥ بالمائة) وهن يستفدن أيضا وعلى نحو غير مباشر من كون الأنشطة تسهم في الحد من أعبائهن (كحفر الآبار وغيرها) وفي زيادة كمية الأغذية المتوافرة في المنزل.

٢٢- ويطالب البرنامج شركاءه في التنمية بجمع بيانات مفصلة حسب نوع الجنس عن توزيع الأغذية وعن المستفيدات عموما. ولا يدرك بعض الشركاء تماما مبررات هذا العمل الإضافي مما يستدعي تعزيز التوعية وتمتين التعاون مع بعض شركاء التنفيذ.

٢٣- ولابد من الإقرار بأن **البرنامج** لا يتفهم تماما أدوار الجنسين ضمن المجموعات الإثنية الرئيسية في مالي وخاصة فيما يتصل بالأمن الغذائي وسبل البقاء على قيد الحياة. ومن المستحسن في غياب أي معلومات موثوقة عن هذا الموضوع عدم تطبيق المبادئ التوجيهية الخاصة بالمساواة بين الجنسين في توزيع السلع الغذائية تطبيقا سطحيا أو روتينيا. فالرجال في مالي هم الذين يحفرون الآبار وهم بالتالي الذين يصبحون المستفيدين المباشرين من المساعدة الغذائية. أما النساء اللاتي يعتبر هذا العمل شاقا بالنسبة لهن فلا يستفدن إلا بطريقة غير مباشرة في هذه الحالة.

توصية:

- ينبغي جمع وتحليل بيانات مفصلة حسب نوع الجنس عن الأدوار والموارد والمسؤوليات ضمن المجموعات الرئيسية التي تستفيد من معونة **البرنامج** الغذائية.

تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها وبرنامج إعادة هيكلة سوق الحبوب

٢٤- ثمة مسألة أخرى تحتاج إلى حل هي تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها. فمن المؤشرات الضرورية لتحديد مدى أهمية مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري توافر تحليل دقيق لانعدام الأمن الغذائي والضعف على الصعيدين القطري ودون القطري–أي تحليل للجوع. أما حاليا، فإن مسؤولية تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها موكلة إلى برنامج إعادة هيكلة سوق الحبوب الذي أثبت فعاليته كنظام للأمن الغذائي ونجح في مهمة صعبة هي دمج الأنشطة المتعددة التخصصات في شبكة متكاملة تشمل من جمع وتحليل بيانات الضعف إلى عمليات الطوارئ الميدانية. ومن السمات الاستثنائية الأخرى لبرنامج إعادة هيكلة سوق الحبوب تعبئته لموارد المانحين دون تحديد المساهمات المختلفة. وعلى الرغم من أن بعض البلدان المانحة الأصلية قد توقفت عن تسليم السلع إلى برنامج إعادة هيكلة سوق الحبوب فإنها مازالت تشارك مشاركة نشطة في محفل الحوار والتفكير هذا، الأمر الذي ييسر بدوره تخطيط الأنشطة الإنمائية.

٢٥- وتجري عمليات رصد الضعف في المناطق التي يعمل فيها **البرنامج** على نحو دوري وتستند إلى تحليلات تتم في إطار نظام الإنذار المبكر بالمجاعات. لهذا تشعر البعثة أنه ينبغي لعملية تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها أن تركز على تحديد أسباب الضعف الهيكلي والسكان الذين يعانون منه لمساعدة **البرنامج** على تحسين اختياره للمستفيدين أفرادا ومناطق وقطاعات. وينبغي إتاحة نتائج عملية تحليل هشاشة الأوضاع ورسم خرائطها الجارية حاليا قبل إعداد البرنامج القطري كيما يتمكن **البرنامج** من تحديد المستفيدين "على نحو مثالي" ومن اختيارهم على "النحو الأمثل" في ضوء الشركاء المتوافرين والظروف الميدانية الفعلية.

توصية:

- لاشك في أن مساهمة **البرنامج** في برنامج إعادة هيكلة سوق الحبوب تشكل أهم مساهمة إنمائية من أجل ضمان الأمن الغذائي في مالي. لهذا ينبغي **للبرنامج** أن يواصل مساهمته في هذا المحفل ومشاركته النشطة في أعماله.
- على عملية تحليل هشاشة الأوضاع ووضع خرائطها مستقبلا أن تقوم أيضا بجمع وتحليل بيانات مخصصة إضافية لتساعد على تحديد خصائص الفئات السكانية المستفيدة من **البرنامج** على نحو أدق.

مشاركة الحكومة ودعمها

٢٦- إن مشاركة الحكومة في البرنامج القطري وشعورها بالمسؤولية تجاهه يدعوان للإعجاب. إلا أن الأطر المؤسسية القائمة وعدم ملاءمة أشكال التدخل تحد من كفاءة وفعالية إدارة البرنامج وتنفيذ الأنشطة من جانب الوزارات المكلفة بالتنفيذ. فالإطار المؤسسي هو الوضع القديم الذي لا يوجد فيه فيما يخص أنشطة **البرنامج** سوى شريك تنفيذ حكومي واحد هو وزارة التنمية الريفية. ومازالت هذه الوزارة هي التي تتولى تنسيق أنشطة البرنامج القطري رغم أن وزارات أخرى قد أخذت تشارك أيضا. والوضع ليس مثاليا لأن الوزارة هي من يملك توزيع موارد البرنامج القطري والاستفادة منها في آن واحد.

٢٧- ومن الجدير بالذكر أن عدم تفهم بعض الشركاء الرئيسيين لمفهوم البرنامج القطري تفهما كاملا والصعوبات التنسيقية العامة التي أشير إليها آنفا تجعل من إنشاء البرنامج القطري الجديد على نحو فعال أمرا صعبا. وعلى **البرنامج** أن يبادر بإعلام شركائه عن طابع الترتيبات الجديدة وآثارها المحتملة بما في ذلك الآثار القانونية للإطار المؤسسي ولصيغ التعاون الجديدة . وينبغي النظر في إمكانية تدريب الشركاء الرئيسيين. ويستدعي النهج البرنامجي الجديد أيضا تعزيز الاتصالات، كثافة ومشاركة، بين موظفي **البرنامج** وموظفي الحكومة ذوي الصلة بما يعزز تبادل المعلومات.

توصيات

- ينبغي إعادة النظر في الإطار المؤسسي للبرنامج القطري من أجل ضمان التكامل بين تصميم الأنشطة وتخطيطها وإدارتها، وإشراك الوزارات المعنية على نحو كاف، وضمان كفاءة التنسيق وفعاليته على سائر المستويات.
- ويوصى أيضا بأن تقوم وزارة التنمية الريفية بعقد الاجتماع الأول للجنة التنسيق وبتنظيم حلقة عملية لإعلام الشركاء الحكوميين بنهج **البرنامج** الجديد.

التكامل مع إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية وبرامج المانحين الثنائيين

٢٨- لاحظت البعثة أن مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري أعدا كجزء من عملية إصلاح منظومة الأمم المتحدة التي أدخلت نهج البرنامج القطري أداة في كل وكالات الأمم المتحدة. ويستند مخطط الاستراتيجية القطرية

والبرنامج القطري في مالي إلى التحليل الوارد في مذكرة الاستراتيجية القطرية. وقد لاحظت البعثة أيضا أن وضع البرنامج القطري عزز من مشاركة **البرنامج** في عملية إطار الأمم المتحدة للمساعدات الإنمائية.

الشراكات ومدى فعاليتها

٢٩- استطاع **البرنامج** بفضل وفرة وتنوع شركاء التنفيذ العاملين في مالي أن ينشط في عدد من المواقع المنتشرة في مناطق الأقاليم الشمالية الأربعة الشاسعة. إلا أن هذا الوضع أدى إلى بعض الصعوبات. فكثير من الشركاء هم منظمات غير حكومية محلية بموارد مالية وبشرية محدودة مما جعل من المتعذر ضمان التنسيق والتعاون المطلوبين لاستدامة المشروعات أو لضمان مستوى من الرصد وتقديم التقارير يرقى لمعايير **البرنامج**.

٣٠- وفضلا عن هذا فإن شركاء التنفيذ هؤلاء نادرا ما يكونون على علم كاف بسياسات **البرنامج** وأهدافه مما يحد من قدرتهم على توجيه المعونات الغذائية على نحو فعال. ولاحظت البعثة أيضا أن ارتفاع عدد شركاء التنفيذ (أكثر من ٤٠ شريكا) وتباين قدراتهم المالية والبشرية وعدم توافق برامجهم مع أهداف **البرنامج** في بعض الحالات أدى إلى تبعثر في الأنشطة التي أصبحت تبدو وكأنها نتيجة الصدفة أكثر مما هي نتيجة الإرادة.

توصيات

- إن الشراكات التي أقيمت بين **البرنامج** ومختلف المساهمين غير الحكوميين هي شراكات لا غنى عنها وينبغي المحافظة عليها. إلا أنه ينبغي خفض عدد الشركاء توخيا للكفاءة. وينبغي وضع معايير لانتقاء الشركاء المناسبين لتنفيذ أنشطة البرنامج القطري على أن يراعى في ذلك، (١) قدراتهم المالية والتقنية (٢) توافق أهدافهم ونهجهم مع أهداف **البرنامج** ونهجه.
- ينبغي أن يكون موظفو شركاء التنفيذ على اطلاع تام على سياسات **البرنامج** ومبادئه التوجيهية كما على ممارساته المالية والإدارية.

التوافق مع سياسة تحفيز التنمية

٣١- لاحظت البعثة أن أهداف البرنامج القطري وأنشطته تتوافق مع سياسة **البرنامج** لتحفيز التنمية. ويلاحظ أيضا أنه على الرغم من أن كل أنشطة البرنامج القطري تقريبا صممت قبل وضع السياسة الجديدة فان المكتب القطري قد بذل جهودا كبيرة من أجل تكييف الأنشطة معها عند الضرورة.

٣٢- ولاحظت البعثة قلة الاهتمام الذي أولي في مرحلة تصميم الأنشطة لضمان استدامة الأصول المستحدثة أو لوضع استراتيجيات مناسبة للوقف التدريجي لمساعدات **البرنامج**. ومازال هناك الكثير مما ينبغي عمله، فضلا عن ذلك، من أجل ضمان تقيد البرنامج القطري بسائر جوانب سياسة تحفيز التنمية. ولن يكون هذا ممكنا إلا من خلال إقامة صلات متينة ومستمرة مع الحكومة والشركاء الرئيسيين (مستفيدون، ومنظمات مجتمعية وزعماء تقليديون وإدارات محلية) والشركاء المحتملين (منظمات غير حكومية، وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة ومانحون ثنائيون).

توصيات

- ينبغي أن يستند في صياغة أهداف وأغراض مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري القادمين إلى نهج تشاركي أكثر دقة.
- ينبغي تدريب موظفي المكتب القطري وشركائهم الرئيسيين على وضع إطار منطقي قبل إعداد مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري القادمين وأنشطتهما.
- ينبغي تحديد الدور الإنمائي **للبرنامج** في مالي على نحو أدق، كما ينبغي وضع استراتيجية للانسحاب التدريجي لكل من أنشطة البرنامج القطري. ومن الضروري أيضا وضع مرام واضحة طويلة الأجل وأهداف فورية وتحديد الأنشطة التي تتيح بلوغ هذه الأهداف.

تقييم الأنشطة ومساهمتها في تحقيق أهداف البرنامج القطري

٣٣- إن الأهداف المقترحة في مخطط الاستراتيجية القطرية هي، كما ذكر آنفا، أهداف لا تسمح عموميتها المفرطة بتقييم مدى مساهمة الأنشطة في تحقيقها، الأمر الذي يفرض قيودا على ما يلي من تحليل.

الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب (المشروع مالي ٦١٤٦)

٣٤- ينسجم هذا النشاط مع استراتيجية الحكومة (المدعومة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) للتنمية البشرية المستدامة في الأقاليم الشمالية من مالي وتلتقي مع البرامج الجارية الرامية إلى تحسين ظروف المعيشة عن طريق تخفيف انعدام الأمن الغذائي والفقر. وهدف هذا النشاط هو الحد من الفقر بزيادة الإنتاج الزراعي وتعزيز فرص العمل ورفع دخول الأسر بتقديم المساعدة للنساء في المناطق الريفية خصوصا.

٣٥- وترى البعثة أن مسوغات ربط الأهداف المباشرة والطويلة الأجل لهذا النشاط غير واضحة. ففي المحصلة لا نقع إلا على سلسلة من التدخلات المتناثرة التي لا تحقق إلا نتائج محدودة. وإذا كانت الأنشطة الفعلية تبدو وكأنها تفي بمتطلبات التنمية الريفية للسكان المقصودين فإن الترابط بين الأنشطة يبقى بحاجة إلى تعزيز. ولابد إذا ما أريد للمعونة الغذائية أن يكون لها تأثير هام فلابد من إدخال تعديلات كبيرة على صياغة الأهداف وتحديد المشروعات واختيار الشركاء ورصد المشروعات. وينبغي أيضا النظر في إدخال تحسينات جوهرية لتعزيز التساوق بين أنشطة الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب من جهة وعناصر البرنامج القطري الأخرى من جهة ثانية. ومع ذلك فإن دعم **البرنامج** لهذه الأنشطة يبدو مبررا للأمدين القصير والمتوسط.

توصيات

- على المكتب القطري أن ينظم اجتماعات مع الشركاء الآخرين من الأمم المتحدة بهدف تعميق فهم أهداف **البرنامج** وأنشطته الإنمائية.
- ينبغي تحديد أوجه التكامل بين عناصر البرنامج القطري عند إعداد مخطط الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري التاليين.
- ينبغي التخطيط منهجيا للمدخلات التكميلية الرامية إلى خلق الأصول في إطار نشاط الغذاء مقابل التدريب ضمانا لنجاحها واستدامتها.
- ينبغي خفض عدد شركاء التنفيذ.

التغذية المدرسية (المشروع ٦٢٦٧)

٣٦- ينسجم البرنامج القطري، في مجال التعليم، مع أهداف برنامج التعليم العشري وكذلك مع نهج شركاء التنمية والمانحين الآخرين. والهدف الطويل الأجل لهذا المكون هو دعم جهود الحكومة من أجل رفع معدل الالتحاق بالمدارس من ٤٤ بالمائة عام ١٩٩٧ إلى ٧٥ بالمائة عام ٢٠٠٨ مع التركيز على تعليم الفتيات. أما الأهداف المباشرة فهي المساهمة في تغذية الأطفال في المناطق التي تعاني من العجز الغذائي، وتعزيز المواظبة على المدارس وخفض معدلات الانقطاع عن الدراسة، لاسيما بالنسبة للبنات، وزيادة معدلات الالتحاق بالمدارس في المناطق الريفية المحرومة بنسبة ٥ بالمائة للبنين و٥,٥ بالمائة للبنات على الأقل؛ والمحافظة على الزيادة في معدلات التحاق البنات لاسيما في المدارس الابتدائية.

٣٧- وعموما طرأ ارتفاع على معدلات المواظبة على المدارس نتيجة للمساعدات الغذائية التي يقدمها **البرنامج**، إلا أن هذا الإنجاز لن يكون مستداما ما لم يعزز الاهتمام بمعالجة المشكلات التالية: قلة مشاركة رابطات الآباء والطلبة في لجان إدارة المشروعات (لاسيما عندما تكون برئاسة مدير المدرسة)، وقلة مشاركة النساء في لجان إدارة المشروعات وانقطاع الإمداد على مستوى المدرسة بين حين وآخر.

٣٨- للبرنامج في هذا المجال عدد كبير من الشركاء ممن لديهم اطلاع جيد على الظروف الاجتماعية وخبرة واسعة في تعبئة المجتمعات المحلية، وهو ما جعل إدارة هذا النشاط أيسر على **البرنامج** من إدارة نشاط الغذاء مقابل العمل والغذاء مقابل التدريب مثلا. ومع ذلك فإن هناك فروقا كبيرة بين شركاء التنفيذ من حيث التوظيف والقدرات المالية والإدارية. وعلى الرغم من توافر قدر من فرص التفاعل مع أنشطة البرنامج القطري الأخرى فإن النتائج المحرزة حتى الآن مازالت محدودة نظرا لعدم توافر المهارات أو الموارد الضرورية لدى عدد من شركاء التنفيذ.

توصيات

- ينبغي التركيز على تدريب رابطات الآباء والطلبة ولجان الإدارة بغية تعزيز مشاركتها في إدارة التغذية المدرسية.
- ينبغي تسليم الأغذية إلى المدارس قبل بدء كل فصل دراسي.
- من المستحسن إنشاء نظام أشد فعالية لرصد الإمداد حتى مستوى المدرسة.
- ينبغي للبرنامج، عند وضع استراتيجية للانسحاب التدريجي وعند توافر شركاء موثوقين، تشجيع رابطات الآباء والطلبة على الاضطلاع بأنشطة مدرة للدخل.

دعم قطاع الصحة (المشروع ٥٩٤٢)

٣٩- صمم هذا النشاط أصلا كمشروع رائد هدفه الطويل الأجل المساهمة في النهوض بصحة وتغذية الفئات السكانية المستفيدة وتحسين صحة البيئة وتعزيز إمكانات الحصول على خدمات الرعاية الصحية. أما الأهداف الفورية فهي: تشجيع النساء في سن الإنجاب على التردد على مراكز صحة المجتمع ومراكز صحة المناطق وعلى زيادة العناية بوضعهن ووضع أطفالهن الصحي والتغذوي؛ وتوسيع نطاق التغطية بالخدمات الصحية من خلال تعبئة المجتمعات المحلية لبناء مراكز لصحة المجتمع وإصلاح مراكز صحة المناطق؛ ودعم خدمات الإصحاح في مدن دجينيي وغاو

وموبتي وتيمبكتو بإنشاء نظام لجمع الفضلات وبناء آبار ومراحيض للمراكز الصحية ومستشفى غاو. وتدعم هذه الأهداف هدف الحكومة الطويل الأجل في هذا القطاع.

٤٠- ولم يبدأ هذا النشاط حتى عام ٢٠٠٠ بسبب سلسلة من الصعوبات منها قلة المشاورات بين المكتب القطري ووزارة الصحة بشأن أهداف النشاط وأنشطته واستراتيجيات تنفيذه. وقامت بعثة تقنية باستعراض هذا المكون في مايو/ أيار ٢٠٠٠ واقترحت إعادة توجيهه كيما يتواءم على نحو أفضل مع مبادئ سياسة تحفيز التنمية. واقترحت البعثة أيضا توظيف خبير في تكنولوجيا الأغذية لاستنباط منتج غذائي تكميلي يمكن إنتاجه محليا.

٤١- وتشير بيانات الرصد المتعلقة بمراكز صحة المجتمع إلى أن دعم **البرنامج** قد أفضى إلى زيادة استخدام المراكز الصحية. إلا أن جزءا من هذه الزيادة يعزى إلى وصول أجانب إلى المنطقة جذبهم إليها توافر المساعدات الغذائية لا خدمات الرعاية الصحية. ومن جانب آخر فإن تنقل السكان وتبعثرهم جعل بعض شركاء التنفيذ يشكك في جدوى مراكز صحة المجتمع في بعض مناطق مالي الشمالية. ويوصي هؤلاء باعتماد نهج أنسب بالتشاور مع زعماء المناطق والعشائر.

٤٢- ومن الضروري الإشارة إلى أن التوجه إلى النساء بنسبة ١٠٠ بالمائة ينسجم مع متطلبات سياسات **البرنامج** إلا أنه لا يعني بالضرورة تحقيق أهداف المشروعات فعلا أو تغطية نسبة كبيرة من مجموع السكان المقصودين. وارتفاع معدلات التردد على مراكز صحة المجتمع لا يؤدي حكما إلى تحسين استخدام خدمات الرعاية الصحية. فإذا كانت هناك علاقة واضحة بين التردد على مراكز صحة المجتمع وتوزيع الأغذية فإن الصلة واهية بين هذا التردد وتوفير خدمات الرعاية الصحية.

٤٣- وتتوقف استدامة مكون مراكز صحة المجتمع بشكل رئيسي على مدى المشاركة المحلية في المحافظة على الأصول المستحدثة وإدارتها. ويتوقف الإحساس بملكية هذه الأصول أيضا على مدى القدرة التنظيمية للمستفيدين التي ترتبط باعتماد نهج تشاركي حقيقي يشمل رابطات الآباء والطلبة ومراكز صحة المجتمع والمجتمعات المحلية ككل.

٤٤- ولا ينسجم مكون الإصحاح كليا مع أهداف سياسة تحفيز التنمية. ومن الصعب تحديد الأصول الإنتاجية التي يتم استحداثها والإجراءات المؤسسية اللازمة لإدارتها والمحافظة عليها وهو ما يشكل صعوبة حقيقية فيما يتعلق بالاستدامة. ويبدو أن **البرنامج** لم يقيم مشكلة الإصحاح في المدن الثانوية تقييما كافيا عند تصميم هذا المكون. فقد أثبتت التجربة منذئذ أن المعونة الغذائية لا تحقق إلا نتائج محدودة ما لم ترافقها خطة إصحاحية متكاملة في المناطق الحضرية وتوفير المرافق والاستثمارات الصحية. وقد كان من الضروري القيام بحملات توعية قبل البدء بالمشروع والتأكد من التزام موظفي البلديات وغيرهم من الشركاء. ولم ينجح **البرنامج** في الحصول على مدخلات كافية من شركاء التنفيذ لصالح هذا المكون.

٤٥- ويبدو أن وزارة الصحة لم تشارك بقدر كاف في تصميم وتطوير مكون الصحة/ التغذية. بل إن البعثة تعتقد أن هذا المكون لم يصمم ولم يناقش على الوجه السليم وأن الصعوبات التي برزت إنما نجمت عن ذلك. وهناك، في ضوء أهداف الحكومة في هذا المجال، عدد من الإجراءات التصحيحية الممكنة التي ليست بالضرورة تلك التي يسعى إلى تحقيقها. ومن الضروري أيضا الإشارة إلى أن الترويج للدقيق التكميلي وتوزيعه في السوق المحلية من شأنه أن يخلق سلسلة من المشكلات الإمدادية والتنظيمية (المتصلة بتوفير الإشراف المناسب وضمان المحتوى التغذوي الملائم وضمان الجودة مثلا). كما يثير مسألة مبدئية لابد من معالجتها هي ما إذا كان ينبغي للدقيق أن يوزع مجانا أم لا.

توصيات

- ينبغي وقف المكون الخاص بالصحة (مراكز صحة المجتمع) والنظر في إمكانية اعتماد مشروع بديل في هذا القطاع يكون أشد التصاقا بالواقع القائم (تدخل ما في مجال فيروس نقص المناعة البشرية/الأيدز، على سبيل المثال).
- ينبغي دعم رابطات الآباء والطلبة ولجان الإدارة من خلال أنشطة في مجالي التدريب والتوعية كما ينبغي تشجيع قيام أنشطة مدرة للدخل لضمان استدامة أنشطة التغذية المدرسية.
- ينبغي الشروع بنشاط في ميدان الإصحاح في منطقة ذات ظروف مواتية (في دجيني مثلا حيث يبدي السكان حماسا وحيث تنشط منظمة اليونيسيف).
- عملا بتوصيات بعثة الاستعراض التقني، ينبغي للمكتب القطري تقييم جدوى إنتاج وتوزيع غذاء تكميلي في المناطق الشمالية من مالي.

الأمن الغذائي والاستعداد لمواجهة الأزمات الغذائية (المشروع ٦١٤٥)

٤٦- يرد استعراض هذا النشاط في الفقرتين ٢٣ و ٢٤.

خاتمة

٤٧- من الواضح أن انعدام الأمن الغذائي الهيكلي والدوري الذي ابتليت به المناطق الشمالية من مالي سيستمر في الحد كثيرا من قدرة السكان على تعزيز تنميتهم الاقتصادية. ويقوض انعدام الأمن الغذائي المزمن والحاد وما يسببه من ضعف شديد لدى السكان آليات التصدي التقليدية لديهم. لهذا فإن البعثة ترى مبررا التركيز الجغرافي لأنشطة **البرنامج**، والتشديد على الأنشطة في ميداني التعليم والتدريب وعلى تلك الهادفة إلى التحكم بتدفقات المياه وحماية الأراضي الزراعية والرعوية وتنويع المحاصيل والاستعداد لحالات العجز الغذائي. والخلاصة هي أنه ينبغي مواصلة تقديم المساعدات الغذائية في المناطق الشمالية من مالي إلى أن يتم حماية إنتاج الحبوب من المخاطر المناخية حماية كافية.

٤٨- وتخلص البعثة إلى القول بأن هناك ثلاثة مجالات تتسم فيها المعونة الغذائية في مالي بميزة نسبية أكيدة هي: (١) دعم قطاع التعليم بهدف تعزيز إمكانات الحصول على التعليم وزيادة معدلي الالتحاق بالمدارس والمواظبة عليها مع تركيز خاص على البنات، (٢) دعم البرامج الهادفة إلى إنشاء مشروعات مائية زراعية ومشروعات المحافظة على التربة والمياه وإحياء الأراضي القابلة للزراعة وحمايتها، (٣) الوقاية من الأزمات الغذائية والاستعداد لها (كتقديم المساعدة لبرنامج إعادة هيكلة سوق الحبوب مثلا). وينبغي في الوقت نفسه مواصلة الاهتمام بتصحيح أوجه عدم التمايز بين الجنسين والتباين في التنمية الاقتصادية الإقليمية بين المناطق التي يعمل فيها **البرنامج**.