منظمة الأغذية والزراعة
للأمم المتحدة

مكتب التقييم

تقييم مستقل لتصدي المنظمة
فيضانات يوليو/تموز 2010 في باكستان

التقرير النهائي
يناير/كانون الثاني 2012

منظمة الأغذية والزراعة

مكتب التقييم

هذا التقرير متاح إلكترونيا على العنوان: http://www.fao.org/evaluation

يُمنح بهذا تصريح باستنساخ أو تنزيل أو طبع نُسخ من جزء من هذا التقرير أو منه كله لأغراض الدراسة الخاصة وللاستخدام المحدود في غرف الدراسة، مجانا، بشرط التنويه بدقة والإقرار الملائم بمنظمة الأغذية والزراعة باعتبارها المصدر وصاحبة حقوق الطبع. وحيثما يُشار إلى أصحاب حقوق طبع غير منظمة الأغذية والزراعة يرجى الرجوع إلى صاحب حقوق الطبع الأصلي للاطلاع على أحكام وشروط إعادة الاستخدام. وطلبات الاستنساخ والتوزيع الإلكتروني النظاميين، بما في ذلك على أجهزة الخادوم الحاسوبية المدرجة في القائمة، وحقوق الترجمة التحريرية، وإعادة الاستخدام التجارية ينبغي توجيهها جميعها إلى copyright@fao.org.

للحصول على مزيد من المعلومات: يرجى الاتصال على العنوان التالي:

Director, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italy
عنوان البريد الإلكتروني: evaluation@fao.org

الآراء المعرب عنها في هذا التقرير هي آراء المؤلف (المؤلفين) ولا تعبر بالضرورة عن آراء منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو الدول الأعضاء فيها وشركائها.

الأوصاف المستخدمة في هذا المنتج الإعلامي وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم و مدينة أو منطقة، أو في ما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره.

شكر وتقدير

يطيب لنا الإعراب عن امتناننا للترحيب والدعم الرائعين اللذين اختص بهما فريق التقييم سواء في إسلام أباد أو في مكاتب منظمة الأغذية والزراعة في المقاطعات. ونود التعبير عن تقديرنا العميق لكرم الضيافة وحسن الحوار اللذين حظينا بهما.

فضلا عن ذلك، نود إزجاء الشكر أيضا لكل من لا ينتمون إلى الدائرة الداخلية للمنظمة: مسؤولو الحكومة الباكستانية، والجهات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة، والموردون، والشركاء المنفذون، ولا سيما المجتمعات المحلية، الذين اقتطعوا الوقت اللازم للتحدث إلينا والاجتماع بنا وتشاطر أفكارهم وتجاربهم وخبراتهم معنا.

تشكيل فريق التقييم

Jawad Ali، الموارد الطبيعية، باكستان

Lori Bell، العمليات (مكتب التقييم في منظمة الأغذية والزراعة)، كندا

Jeff Duncalf، قائد الفريق، المملكة المتحدة

Tim Leyland، الإنتاج الحيواني، المملكة المتحدة

Aatika Nagrah، خبير اقتصادي، باكستان

Paigam Shah، المحاصيل/الزراعة، باكستان

بيان المحتويات

الموجز v

1– مقدمة 1

1–1 فيضانات باكستان 1

1–2 تصدي المنظمة 2

1–3 الغرض من التقييم ونطاقه ومنهجيته 3

2– تصدي المنظمة لفيضانات 2011/2010 – التدخلات القطاعية: 5

2–1 المحاصيل 5

2–2 الإنتاج الحيواني 17

2–3 النقود مقابل العمل في إصلاح الري على مستوى المزرعة 30

2–4 تنمية القدرات 35

2–5 إدارة مخاطر الكوارث 37

2–6 القضايا الجنسانية 41

2–7 استهداف المستفيدين ومشاركتهم والمساءلة 46

3– إدارة البرنامج 53

3–1 المشتريات وتعبئة الموارد 54

3–2 إدارة الموارد البشرية 61

3–3 التعلم المؤسسي 64

3–4 الأمن 67

4– التنسيق والدعوة 69

4–1 تقدير الاحتياجات 69

4–2 التنسيق مع الحكومة 69

4–3 التنسيق داخل المنظمة 70

4–4 إدارة المعلومات والاتصالات 71

4–5 الدعم التقني 71

4–6 الدروس المستفادة والممارسات الجيدة 71

5– الخلاصات والتوصيات 73

موجز

ES1– في شهر يوليو/تموز 2010، أدى هطول أمطار موسمية سيلية إلى فيضانات مفاجئة في المنطقة الشمالية الجبلية من باكستان، ولا سيما في خيبر بختونخوا. وتدفق الطفح المترتب عل ذلك في اتجاه الجنوب على امتداد نهر السند وروافده، متجاوزة ضفافها، ومسفرة عن غمر كثيف في مقاطعات البنجاب وبلوشستان والسند الوسطى والجنوبية. وضاعت أو دمرت، في المجموع، محاصيل تغطي 2 مليون هكتار، مليون طن من الأغذية ومخزونات البذور، وأكثر من 1.5 مليون رأس من الحيوانات لازراعية[1]. فضلا عن ذلك، لحقت البنية الأساسية والأراضي الزراعية والأصول الإنتاجية أضرار واسعة النطاق.

ES2– خلافا لكثير من الكوارث الطبيعية التي تحدث في لحظة، فقد احتاج الأمر إلى أكثر من شهرين قبل أن تصل الآثار الكاملة للأمطار الجبلية إلى الجزء الجنوبي من السند بعد فترة أشهر قبل أن تتبدد ببطء في بحر العرب. ونقلت المياه الطمي والأنقاض إلى الأراضي الزراعية وقنوات الري التي كسر الكثير منها أو أصيب بأضرار. وأصابت الكارثة، وهي أسوأ كارثة في تاريخ باكستان، أكثر من 20 مليون نسمة. وما زال على الكثير من الأسر العودة إلى الأحوال العادية السابقة على الفيضانات، كما سيظل البعض يعاني آثارها الضارة لعدة سنوات مقبلة.

ES3– كان تأثير الفيضانات ساحق الوطأة. ورغم القلة النسبية للخسائر الأهلية[2] لكارثة بهذه الكثافة، فقد ترتب عليها تهديد شديد بالاعتماد على نطاق واسع ولمدة طويلة على المعونة الغذائية، واحتمال راجح للبيع الاضطراري للحيوانات الزراعية الباقية على قيد الحياة، ومن ثم فإن الأولوية القصوى للمنظمة تمثلت في التصدي الفوري للأوضاع بهدف تمكين الأسر المتأثرة بالكارثة من بذر محصول القمح الربيعي[3] والقيام أيضا بأود حيواناتهم.

تصدي المنظمة

ES4– كان المرمى/ الهدف الشامل لبرنامج الفيضان هو "الاستعادة المبكرة لسبل العيش المعتمدة على الزراعة والأمن الغذائي للأسر الهشة" عن طريق إعادة الإنتاج الزراعي والحيواني إلى مستواه السابق حتى تعود المجتمعات المحلية المتأثرة إلى الاضطلاع بأنشطتها اليومية العادية.

ES5– لتنفيذ واحدة من أكبر عمليات التصدي للكوارث التي اضطلعت بها على الإطلاق، قدمت المنظمة الدعم لإنعاش المحاصيل إلى أكثر من 000 600 أسرة، كما قدمت الدعم في ميدان الإنتاج الحيواني لنحو 000 300 أسرة. وتم

[1] Flood Damage and needs assessment, World Bank and Asian Development Bank2010

[2] بلغ مجموع من ماتوا خلال الفيضانات 984 1 شخصا.

[3] تعبير ربيعي هو المصطلح المحلي المستخدم للدلالة على المحاصيل التي تزرع في بداية الشتاء وتحصد في الربيع (من شهر مارس/آذار إلى شهر مايو/أيار).

تحديد 000 1 شبكة ري إضافي من الشبكات التي أصابتها الأضرار كما تم إصلاحها باستخدام طريقة التغذية مقابل العمل. وتقدر التكلفة الكلية لعملية التصدي التي اضطلعت بها المنظمة خلال فترة الـ 12 شهرا التالية للفيضانات بنحو 100 مليون دولار.

ES6– فضلا عن ذلك، أسدت المنظمة المشورة الزراعية للحكومة الباكستانية على المستوى القطري ومستوى المقاطعات على السواء، ولا سيما فيما يخص إعداد خطة طوارئ للقطاع الزراعي على الصعيد الوطني، فضلا عن الاشتراك في رئاسة المجموعة الزراعية (التي يطلق عليها الآن اسم فريق العمل القطاعي للزراعة والأمن الغذائي)، في كل المقاطعات المتأثرة وعلى الصعيد الوطني.

ES7– اتبعت عملية التصدي مواعيد الزراعة الموسمية حيث ركزت أنشطة التصدي الأولية على موسم زراعة المحاصيل الربيعية، مع تقديم مدخلات إضافية موجهة إلى زراعة عباد الشمس والأرز واللفت والشوفان مع توالي المواسم. ووزعت بذور الخضروات في أوقات مختلفة من السنة لتشجيع الأسر على فلاحة الحدائق المنزلية، ومن ثم تكملة وتنويع المتحصل التغذوي للأسرة. وتم توفير وتوزيع العلف الحيواني ومواد بناء المأوى وأدوية إزالة الديدان.

ES8– تم الاضطلاع بالأنشطة في جميع المقاطعات المتأثرة (خيبر بختونخوا والبنجاب والسند وبلوشستان) بالاعتماد على شبكة من مكاتب المقاطعات المنشأة بالفعل لتشغيل برنامج مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي، حيث قام منسقو المقاطعات، وموظفوهم، بتنسيق تنفيذ برامج الشركاء المنفذين واختيار المستفيدين ومنهجيات التوزيع والإشراف عليها ورصدها، كما استمروا في علاقات العمل مع سلطات الحكومات المحلية والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، والمجتمعات المحلية المستفيدة.

ES9– يجدر التشديد على أن عملية التصدي شملت منطقة جغرافية هائلة تتراوح من الأراضي الجبلية إلى السهول الغرينية المنخفضة، كان النفاذ إليها يمثل قيدا كبيرا وإن لم يكن متسقا، وحيث أن العادات والتقاليد المحلية جعلت من الصعب الوصول إلى المجتمعات المحلية المستفيدة دون تدخل من أصحاب الأراضي والزعماء المنفذين المحليين. وفي ظل مثل هذه الظروف، ونظرا لأن الأمر يتعلق بعملية من أكبر عمليات التصدي التي اضطلعت بها المنظمة في تاريخها، فإنه لا ينبغي إغفال العمل والجهد الشاق والمخلص الذي قام به جميع الموظفين المعينين.

مدى ملاءمة عملية التصدي

ES10– نظرا للخسائر الواسعة النطاق التي مني بها قطاع الزراعة، فقد كانت ثمة حاجة واضحة إلى إنعاش الأنشطة الأسرية في مجال الزراعة والإنتاج الحيواني. ولا يمكن التشكيك في مدى ملاءمة تصميم البرنامج: من الجلي أن إتاحة بذور القمح جيدة النوعية بالاقتران مع الأسمدة الضرورية كانت مدخلا مناسبا مطلوبا لسرعة تنظيم زراعة المحصول الربيعي. وكانت هناك حاجة إلى زراعة بذور عباد الشمس لتوفير بديل نقدي سريع لعائد المحصول الربيعي (السند)، وكانت للحدائق المنزلية إمكانية توفير فوائد تغذوية إضافية للأسر، كما كانت عملية إصلاح

الري عن طريق النقود مقابل العمل مصممة ليس لحقن مبالغ نقدية تمس الحاجة إليها فحسب، لكن أيضا لزيادة فرص الحصول على إمدادات للمياه لم تكن متوافرة في بعض المناطق من قبل. كذلك كان توفير الأعلاف الحيوانية المركبة حاجة ملحة ومقيدة زمنيا.

ES11– أسوة بما تقدم، فإن الدعم الذي قدمته المنظمة للتنسيق الشامل لعملية التصدي لإنعاش الزراعة، سواء كرئيس مشارك للمجموعة المعنية بالزراعة، ومؤخرا، لفريق العمل القطاعي في ميدان الزراعة والأمن الغذائي، كانت الحاجة ماسة إليه نظرا للعدد الكبير من العناصر الفاعلة الداخلة في عملية التصدي لإنعاش قطاع الزراعة.

ES12– كان استخدام المنظمة لدورها، كمسؤول عن دعوة المجموعة إلى الانعقاد، لتعزيز تعميم المسائل الجنسانية أمرا مناسبا، إلا أنه في حين احتلت تدخلات المنظمة مكانا مرتفعا على مقياس التقدير الجنساني، فقد رأت البعثة أن تصميم تدخلات المنظمة كان مفتقرا إلى المنظور الجنساني وخاصة من حيث التركيز على الأنشطة النسائية لكسب العيش، مثل إنتاج الدواجن، في التصدي الأولي للكارثة.

الفعالية والتأثير

ES13– أسهمت عملية التصدي التي اضطلعت بها المنظمة، عن طريق إتاحة البذور ذات النوعية الجيدة والأسمدة إلى جانب إدخال تحسينات على نظام الري، في إعادة وتنشيط الزراعة والإنتاج الحيواني في المجتمعات المحلية المتأثرة، إلا أن هذه المجتمعات ما زالت، في أغلبها، توجد عند مستويات من الأمن المالي أسوأ مما كانت عليه أحوالها قبل الفيضانات. ورغم أن العلف الحيواني وصل متأخرا، فقد كان له تأثير إيجابي على صحة الحيوانات وإنتاجيتها خلال فترة توزيع العلف التي دامت شهرا واحدا إلى شهرين اثنين.

ES14– غير أن فعالية التصدي قد حد منها الاستهداف غير الفعّال للمستفيدين. فالافتقار إلى نظام رصد قوي كان يعني كفاح المنظمة لمواجهة أصحاب الأراضي المحليين الذي حققوا فوائد كبيرة من عملية التصدي، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق الدعم المقدم للمستأجرين.

ES15– ضاعت فرصة في ميدان بناء قدرات المجتمعات المحلية، حيث كانت الدورات التدريبية المتعلقة بأنواع البذور، أي عباد الشمس أو الخضروات، أو المتصلة بتقنيات التربية الحيوانية، أقصر من اللازم وكانت تعقد وقت توزيع المدخلات ولم تكن مناسبة من حيث الاستهداف، فكان الرجال يتلقون التدريب على بذور الخضروات وهو التدريب الذي يستهدف النساء.

ES16– فشلت العملية في إدماج القضايا الجنسانية بالصورة الكافية ضمن أنشطتها. فهي لم تحدد وتدعم سوى القليل من الأسر التي ترأسها النساء، كما أن مبادرة الحدائق المنزلية، وإن أفادت في إتاحة كمالة تغذوية للأسر، فإنها لم تعد بالفائدة على أي من الجنسين بصورة خاصة. وعدد النساء أقل من اللازم داخل هيكل المنظمة، سواء على

مستوى الوظائف العليا، أو بين موظفي الرصد والبرامج. وهذا يحد من إمكانية الوصول إلى النساء والاستفادة من رؤيتهم وردود فعلهم.

كفاءة العملية

ES17- بناء على القدرة التي أنشئت في إطار برنامج مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي، حصلت العملية أيضا على المساندة الكافية من مقر المنظمة في روما الذي أبدى التزامه عن طريق دعم البعثات وانتداب الموظفين للعمل في الميدان، فضلا عن الدعم الرفيع المستوى الذي قدمته الوحدات الإدارية. وقد أمكن في الغالب الوفاء بالمواعيد الموسمية، مما كفل عادات معقولة للمستفيدين من حيث الغلة والجودة المحصولية.

ES18- غير أن تمكين الموظفين العاملين على خطوط المواجهة لم يكن كافيا، سواء كان التمكين من إسلام أباد للمحافظات، أو من مقر المنظمة في روما إلى إسلام أباد. فمستويات التفويض منخفضة للغاية على مستوى المقاطعات ومستوى الممثل القطري[4]، ولا تستطيع وحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ أن تدحض حتى بمدفوعاتها الخاصة، فعليها إحالتها إلى مكتب ممثل المنظمة لإقرارها. والقرارات التي يلزم إحالتها إلى مستويات أعلى مغالى في كثرتها، كما أن الوقت الذي يستغرقه الحصول على التوقيعات على التراخيص مفرط في الطول. وليست للمنظمة إجراءات تشغيل معيارية لزيادة السرعة في اتخاذ القرارات ولا ما يكفي من خيارات المسارات السريعة عندما يكون التوقيت حرجا بالنسبة للفعالية. وهذه العوامل تؤثر سلبا على عمليات التصدي للطوارئ المتسمة بالسرعة والكفاءة.

ES19- أدت حالات التأخر البيروقراطي واللوجستي إلى الحد من تأثير عنصري العملية المتعلقين بالإنتاج الحيواني وبالري على السواء. فضلا عن ذلك، كان للتأخر في توفير العلف الحيواني وطأته على تأثير العملية حيث أدى إلى تأخير عنصري إزالة الديدان وتوفير المأوى من رزمة الدعم نفسها. ونحن لا نتحدث في هذه الحالة عن أسابيع، وإنما أشهر، من التأخير.

ES20- اتسم تسديد المنظمة لمستحقات البائعين في باكستان بالبطء، وكان لا يجري، عموما، إلا في نهاية العقد. ويفرض هذا على المتعهدين إدراج تكاليف تمويل إضافية، تقوم المنظمة بتسديدها بالطبع. وقدرت التكلفة المستترة لعملية التصدي هذه بمبلغ في حدود مليوني دولار أمريكي[5].

[4] كانت السلطة المفوضة لممثل المنظمة تبلغ 000 100 دولار أمريكي. وزيد هذا المبلغ إلى 000 200 دولار أمريكي خلال عملية التصدي، ثم إلى 000 500 دولار أمريكي خلال نشر مسؤولي المشتريات الدولية الموفدين من مقر المنظمة للتعجيل بعملية المشتريات. كما منحت تفويضات على أساس كل حالة على حدة عندما اقتضى الأمر ذلك.

[5] يرجى الرجوع إلى الفقرة 194 من هذا التقرير.

ES21– أظهرت عملية التصدي أيضا نقصا في المرونة والاستجابة، فعندما كان من الجلي أن مدخلا أو نشاطا سيتأخر لمدة طويلة، لم تجر أي محاولة لإعادة ترتيب المشروع أو إعادة تخصيص التمويل، كما في حالة الأنشطة المتعلقة بالعلف الحيواني أو إزالة الديدان.

الاتصال والاستدامة

ES22– يمكن للبذور عالية الجودة، التي وزعت خلال عملية التصدي، أن تستخدم خلال السنتين إلى الأربع سنوات القادمة، وسيكون لها، بذلك، تأثير إيجابي مستمر على سبل عيش المستفيدين. فضلا عن ذلك، فإن إصلاح شبكة الري سيحسن من فرص المستفيدين من المشروع في الحصول على المياه لسنوات كثيرة إذا ما أحسنت صيانة القنوات.

ES23– رغم أن تقييم الأوضاع سابق لأوانه، فإن المحاصيل الجديدة التي أضيفت مثل بذور عباد الشمس، وبذور الخضروات في بعض الحالات، قد تتيح أيضا للمجتمعات المحلية المستهدفة مصدرا جديدا للدخل والتغذية[6]، وقد تقرر الاستمرار في زراعتها بعد أن شاهدت الفوائد التي قد تعود عليها منها. وعلى نفس الغرار فقد يكون لتوزيع الدواجن مؤخرا أثر طويل الأجل، خاصة بالنسبة للمتلقيات اللائي حصلن عيها.

ES24– كان من الممكن، مع ذلك، تحسين التأثير المستمر للعناصر السالفة الذكر، لو اتبع نهج معتمد على المجتمعات المحلية أكثر اتساما بالطابع التشاركي. وكان ينبغي أن يكون هذا عنصرا أساسيا في أنشطة الإنعاش المبكر التي اضطلعت بها المنظمة مع توفير وجود أكثر استدامة لها عن طريق مدارس تدريب المزارعين وأنشطة التعلم التفاعلية، وبناء قدرات المجتمعات المحلية، سواء على المستوى الفردي أو المستوى الجماعي.

ES25– كان الأمر يفتقر أيضا إلى دمج أنشطة التصدي للفيضانات مع الأنشطة الإنمائية التي تضطلع بها المنظمة. لكن، مع الأسف، لم يكن للمنظمة ممثل في باكستان حتى شهر يناير/كانون الثاني 2011، ومن ثم فلم تكن لها قيادة إستراتيجية أو وثيقة إستراتيجية قطرية يمكن إعداد برامج الإنعاش على أساسها. وتعتقد البعثة أن الانفصال الجغرافي بين ممثلية المنظمة ومقر وحدة تنسيق الطوارئ كان له أيضا تأثير سلبي على التآزر بينهما.

ES26– غير أنه كانت هناك صلات محسنة مع سلطات الحكومات المحلية على مستويات المقاطعات والجهات. وكان التفاعل مع مسؤولي التنسيق الجهويين بشأن تنسيق أنشطة الشركاء المنفذين، والمسؤولين التنفيذيين الجهويين الزراعيين ومسؤولي الإرشاد والإنتاج الحيواني وإدارة المياه الجهويين، بخصوص تنفيذ البرنامج، ناجحا بدرجات متفاوتة.

[6] يبدو أن التقارير اللاحقة للحصاد، التي توافرت مؤخرا، تؤيد هذه المقولة.

التنسيق:

ES27– ليس تنسيق مئات المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية بالمهمة اليسيرية. غير أنه يبدو أن المنظمة قد نجحت في القيام بذلك بصورة جيدة، خاصة كهمزة وصل بين الشركاء المنفذين والحكومة، لا سيما في المناطق التي كان يمكن نشر المجموعة فيها على وجه السرعة.

ES28– نشطت المنظمة أيضا، عن طريق المجموعة/ فريق العمل في تنظيم عمليات التقدير، فأتاحت الخطوط التوجيهية وقدمت الدعم التقني. وأنتجت المنظمة، مستفيدة من العلاقات الجيدة التي تربطها باللجنة الباكستانية لبحوث الفضاء وطبقات الجو العليا والبيانات التي أتاحتها المنظمات المنفذة، خرائط ممتازة سواء للمناطق المتأثرة بالفيضانات أو لعمليات التصدي المشتركة بين الوكالات (قاعدة بيانات عن من يقوم بماذا وفي أي مكان) وهي خرائط أسهمت في الحد من الثغرات والازدواجية.

الخلاصات:

ES29– يصعب، أحيانا، في بيئة إنسانية تنافسية، التوصل إلى تحديد للميزة النسبية للمنظمة وقيمتها المضافة. واستخدام الشركاء المنفذين، الذي لا مفر منه في حالة الكوارث الكبرى، إضافة إلى تكلفته الإدارية المرتفعة نسبيا، يعرض المنظمة للاختيارات التفضيلية من جانب الجهات المانحة للتدخلات التي تحقق أعلى قيمة لأموالها، ويعرضها بالتالي للصعوبات التمويلية في المستقبل. وعملية التصدي هذه، وهي واحدة من أكبر عمليات التصدي للطوارئ التي اضطلعت بها المنظمة في تاريخها، ستناقض ذلك إلى حد ما، حيث إن مجتمع الجهات المانحة يعتبرها، بصفة عامة، عملية ناجحة معتمدا في ذلك، في الغالب، على إنجازها الأولي، وهو توزيع مدخلات زراعة المحاصيل الربيعية، مما أدى إلى تجنب مشكلة إنسانية هائلة.

ES30– هذا التفكير الإيجابي معقول، حيث أن المنظمة حققت هدفها البرنامجي الأصلي ألا وهو إنعاش القطاع الزراعي في المجتمعات المحلية المتأثرة بالفيضانات. إلا أن التأخر في عنصري الري والإنتاج الحيواني يحدان من هذا النجاح، كما يحد منه الإخفاق في التوجيه الدقيق للفوائد إلى أكثر المستفيدين حاجة سواء من حيث التناسب الجغرافي أو على المستوى المحلي، مقارنة بأعداد السكان المتأثرين.

ES31– على المنظمة أن تزيد من وضوح ميزتها النسبية في نظر الجهات المانحة، وأن تعزز المهمة المنوطة بها في مجال دعم التنمية الزراعية، وخبرتها التقنية، وإمكانياتها في ميدان بناء قدرات المجتمعات المحلية، وعلاقتها مع الحكومة التي نجحت فيها بفضل سنوات من إسداء المشورة الزراعية والتنسيق وتحقيق الاتصال بين الشركاء الدوليين نيابة عنها.

ES32– ثمة فرصة لإعداد إطار برمجة قطرية لا يحدد أولويات الاستعداد للطوارئ والتصدي لها فحسب، لكن يعالج أيضا الأسباب الكامنة للتعرض للمخاطر المتكررة للفيضانات والجفاف والزلازل.

ES33– تحقيقا لما تقدم، على المنظمة أن تعود إلى المجتمعات المحلية، ليس عن طريق الشركاء المنفذين، وإنما بالشروع مباشرة في برنامج إرشاد زراعي عن طريق مدارس تدريب المزارعين، واتخاذ مبادرات تشاركية معتمدة على المجتمعات المحلية توفر تأثيرا مستداما فيما يخص استخدام الموارد الطبيعية وإدارة الإنتاج الحيواني والممارسات الزراعية. على المنظمة فضلا عن ذلك، أن تستقصى وتزيد قدرتها الخاصة في مجال المنهجيات "الحديثة" لدعم المجتمعات المحلية إلى مدى أبعد يتجاوز مجرد توزيع المدخلات الزراعية؛ أي اتخاذ مبادرات النقد والقسائم وتقديم الائتمان بسيط التكلفة وتطوير سلسلة القيمة. فسوف يزيد ذلك من قدرة كل من الأفراد والمجتمعات المحلية على مواجهة الكوارث المقبلة التي سوف تقع، مع الأسف، في باكستان.

ES34– على المنظمة، إضافة إلى ما سلف، أن تحسن أساليب التعليم المؤسسي فيها، وعليها، بصفة خاصة، أن تعزز نظمها التشغيلية، فتزيد بذلك من قدرتها على التكيّف والاستجابة بسرعة للاحتياجات المتغيرة وتدخلات الطوارئ المقبلة. فقد أدى النهج المركزي وعدم تمكين مكاتب المقاطعات وموظفيها إلى حالات تأخير واستخدام غير فعّال للإمكانيات المتاحة.

التوصيات الرئيسية:

1– ينبغي لمكتب المنظمة في باكستان أن يستكمل إطار البرمجة القطرية مع كفالة تضمنه عنصر للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها كدعامة إستراتيجية أساسية، واستخدام الوثيقة أيضا كأداة لتعبئة الموارد بقصد مساندة تمويل الإنعاش الزراعي بعد الفيضان وتنمية القدرة على إدارة مخاطر الكوارث على الأجل المتوسط. وسيشمل هذا أيضا تفعيل مذكرة التفاهم بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الإنعاش في باكستان (جهة باتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان، ومركز الاستثمار)

2– على المنظمة، في عمليات التصدي المقبلة، أن تناصر مجتمعات المستأجرين بغية تعظيم تأثير البنود الموزعة، والحد من نفوذ السماسرة المحليين الأقوياء. وينبغي أن يفضي هذا إلى اتخاذ مبادرة أطول أجلا لمناصرة الإصلاح الزراعي (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان، وشعبة المناخ والطاقة والحيازة).

3– يلزم تحسين قدرة وهيكل نظام الرصد التابع للمنظمة في باكستان تحسينا هائلا، بغية كفالة تحديد المستفيدين بمزيد من الدقة، والحد من مستويات البنود التي توزع على غير مستحقيها، وتحسين رصد نتائج التدخلات. وتحتاج الخطوط التوجيهية للاستهداف إلى مراجعة وتحسين. فضلا عن ذلك، فمن اللازم إعداد وتنفيذ نظام لتقييم التأثير وكفاءة التنسيق (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان، ومنسق المجموعة المعنية بالأمن الغذائي العالمي).

4– يقتضي الأمر تغيير الثقافة التنظيمية بغية تمكين الموظفين القطريين بطريقة أكثر كفاءة وفعالية. ويشمل هذا ما يلي وإن كان لا يقتصر عليه: (أ) إشراك ممثل المنظمة رسميا في القرارات المتعلقة بتعيين كبار موظفي الطوارئ والإنعاش (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل) والنظر في دمج مكتبي المنظمة في أقرب وقت ممكن؛ (ب) فتح "حساب سلفة" لوحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ تيسيرا لتجهيز المدفوعات على وجه السرعة والحد من حالات التأخير البيروقراطي. (جهة اتخاذ الإجراء: دائرة الدعم المتكامل للأمن الغذائي)؛ (ج) إعداد إجراءات تشغيل نمطية؛ (د) في سياق تحول حكومة باكستان إلى اللامركزية، زيادة سلطات ومسؤوليات المسؤولين في المقاطعات بالنسبة لتخطيط وإدارة التدخلات البرنامجية الميدانية. وقد يقتضي هذا تعيين موظفين جدد وبناء قدرات الموظفين الحاليين (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ).

5– تعزيز الاستعداد للطوارئ وإضفاء الطابع المؤسسي على فرص وأنشطة التعليم، لا سيما إنشاء إجراءات متابعة رسمية لعمليات التقييم السابق وعمليات الاستعراض اللاحق، وإنشاء نظم لتقييم الأداء لجميع الموظفين (بمن فيهم الموظفين الفنيين القطريين والخبراء الاستشاريين العاملين لمدد أطول بموجب اتفاقيات الخدمات الشخصية)، والشركاء المنفذين والموردين التجاريين وسيستفاد من هذا في المستقبل لتقييم مسبق لعقود الطوارئ (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

6– ينبغي تشجيع جداول الدفع المؤقتة أو المرحلية، خاصة بالنسبة للعقود الكبيرة مما يحد من التكلفة المالية الكامنة فيها. (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

7– تقدير الاستخدام المنتظم للإجراءات التي اتسمت بالفعالية على أن يكون ذلك بصفة مؤقتة في إطار عملية التصدي في باكستان. وينبغي إعداد/اعتماد إجراءات تشغيل معيارية ونظام تصنيف لتحديد فئات الخطورة ونطاق الطوارئ وذلك على سبيل دعم إجراءات المسار السريع الإدارية (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وشعبة الخدمات الإدارية في المنظمة، وشعبة الشؤون المالية، وشعبة إدارة الموارد البشرية، ومكتب الشؤون القانونية والأخلاقية).

8– فيما يخص التمويل، يلزم وضع اتفاقات ابتدائية مع الجهات المانحة التي يتم تحديدها (بما في ذلك الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ) بغية التعجيل بإنشاء نظام مجموعات قطري يكون متاحا لأية عمليات واسعة النطاق للتصدي للكوارث في المستقبل. وينبغي زيادة مستوى تمويل الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل بالتناسب مع حجم الكارثة والتزامات التمويل المعقولة (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة عمليات الطوارئ في المقر ومنسق المجموعة المعنية بالأمن الغذائي).

9– تحسين إدماج القضايا الجنسانية في برمجة المنظمة، فمن اللازم استخدام عدد أكبر من النساء في مكاتب المنظمة في باكستان، ليس فقط على المستوى التنظيمي الرفيع، لكن أيضا في أفرقة البرامج والرصد، بغية تحسين إمكانية الوصول إلى النساء في المجتمعات المحلية (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

10- على المنظمة أن تتعلم من مبادرة النقود مقابل العمل التي اتخذتها، وأن تنمي قدرتها الداخلية على الاستخدام المقبل لهذه الآلية وغيرها من آليات تحويل النقد، بما في ذلك استخدام القسائم والتحويلات النقدية غير المشروطة (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر).

11- على المنظمة أن تتابع تدريب الموظفين والشركاء القطاعيين كيما تحسن استخدام الخطوط التوجيهية للممارسات الجيدة مثل مشروع سفير والخطوط التوجيهية والمعايير المتعلقة بالثروة الحيوانية وبرنامج تحليل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والمسائل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر والوحدات التقنية).

12- يلزم تحسين عملية استهداف المستفيدين. وينبغي تقييم "الخطوط التوجيهية المشتركة بين القطاعات لاختيار المستفيدين واستهدافهم في باكستان" التي وضعت مؤخرا كما ينبغي اعتماد، حيثما كان ذلك مستصوبا (جهة اتخاذ الإجراء: وحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

13- من اللازم تحويل التركيز في دعم المجتمعات المحلية الزراعية المتأثرة بالفيضانات بما يتجاوز مجرد تقديم المدخلات الزراعية ويتجه إلى إتاحة الائتمان محدود التكلفة، وتنمية سلاسل القيمة، وتقدم الإرشاد الزراعي. وبالنسبة للمزارعين المستأجرين، بصورة خاصة، إعداد نهج يركز على الأسباب الكامنة لهشاشة أوضاعهم (الحق في الأرض) ويسعى إلى تنويع استراتيجيات سبل العيش التي يتبعونها (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

1- مقدمة

1-1 فيضانات باكستان

1- أسفر هطول أمطار سيلية في سوات، المنطقة الشمالية من باكستان، وخيبر بختونخوا، في الأسبوع الأخير من شهر يوليو/تموز 2010، عن فيضانات منقطعة النظير في خطورتها، وقعت في خيبر بختونخوا في البداية. إلا أن المياه التي ارتفع منسوبها في أنهار سوات وشيترال وكابول قد صبت في نهر السند الذي أدى، عندما زاد منسوب المياه فيه بفعل تهطلات شديدة إضافية في خيبر بختونخوا والبنجاب والسند وبلوشستان إلى فيضانات عارمة في كل أرجاء وادي نهر أندوس.

2- وصلت الأمطار إلى جنوب البنجاب في الأسبوع الأول من شهر أغسطس/آب، ثم إلى شمال السند والمقاطعات الشرقية من بلوشستان بحلول الأسبوع التالي من شهر أغسطس/آب. وأغرقت مياه الفيضانات والأمطار الشديدة نحو 797 58 كيلومترا مربعا[7]، فدمرت المحاصيل الخريفية[8]، وقضت على مخزونات الأغذية والبذور في المنازل، وقتلت الماشية الكبيرة والصغيرة، والكثير من الدواجن واكتسحت المخزونات العلفية وأتلفت مخزونات الحبوب والأغذية. ودمرت، فضلا عن ذلك، نظم الري في 78 مقاطعة في محافظات بلوشستان وخيبر بختونخوا والبنجاب والسند.

الجدول 1-1-1: مساحات المحاصيل الخريفية التي أتلفتها فيضانات يوليو/تموز – أغسطس/آب 2010 (مناطق تعرضت للفيضانات السريعة في 21 سبتمبر/أيلول 2010)[9]

المحافظة	القطن	قصب السكر	الأرز	محاصيل أخرى	المجموع
	بآلاف الهكتارات				
بلوشستان	2.5	0.0	124.3	20.3	147.0
خيبر بختونخوا	0.0	15.4	5.5	41.1	62.1
البنجاب	405.3	102.8	235.8	495.8	1239.7
السند	190.6	76.4	507.3	137.3	915.2
المجموع	598.4	194.6	872.9	694.5	2364.0

3- اختلفت أنواع الأضرار في المناطق الجبلية عنها في السهول، فقد شهدت سوات، ودير، وشيترال، وكوهيستان إلخ، قدرا كبيرا من انجراف التربة، واكتسحت حقول عديدة بالقرب من الأنهار. كذلك لحقت أضرار كبيرة بقنوات الري البلدية. وفي السهول ترسبت كميات كبيرة من الطمي والغرين في الحقول وقنوات نقل المياه.

[7] Disaster needs assessment; October 2010. World Bank and Asian Development Bank

[8] المحاصيل الخريفية هي التعبير المحلي المستخدم بالنسبة للمحاصيل التي تزرع في الربيع/ بداية الصيف، وتحصد في نهاية الصيف أو الخريف.

[9] Pakistan floods/rain 2010: Rapid crop damage assessment, Series No.1. نشرة مشتركة بين منظمة الأغذية والزراعة واللجنة الباكستانية لبحوث الفضاء وطبقات الجو العليا.

4- انحسرت المياه سريعا عن خيبر بختونخوا بسبب طبوغرافيتها، فتمكن المزارعين من بذر القمح في الوقت المناسب تماما عند توافر الآلات والبذور وغيرها من المدخلات. أما في البنجاب، فقد انحسرت المياه ببطء، وجف 65 في المائة من الأراضي الزراعية المتأثرة بالفيضانات بحلول العاشر من شهر نوفمبر/تشرين الثاني، فأمكن استخدامه في زراعة القمح[10]؛ أي نحو 805.8 ألف هكتار من الأراضي المتأثرة ومساحتها 1239.7 ألف هكتار. وفي النهاية انحسرت جميع المياه من البنجاب بحلول العاشر من شهر ديسمبر/كانون الثاني.

5- نظرا لاستواء الأراضي في المقاطعات المتأثرة بالفيضان في السند ومقاطعة واحدة (جعفر آباد) في بلوشستان، فقد استغرق انحسار المياه وقتا أطول، وبذلك ظل 60 في المائة من مساحة الأراضي المتأثرة بالفيضان في السند، و40 في المائة من المساحة المتأثرة بالفيضان في جعفر آباد، مغمورا بالمياه في العاشر من نوفمبر/تشرين الثاني، مما يعني أن ما لا يزيد على نحو 000 100 هكتار في السند، و000 38 هكتار في جعفر آباد كان متاحا لزراعة القمح[11].

6- إن الزراعة هي العمود الفقري للوجود الاقتصادي والاجتماعي في باكستان، وهي محكومة بإنتاج المحاصيل، غير أن معظم صغار المزارعين يعملون بالزراعة المختلطة، أي زراعة المحاصيل ورعي الحيوانات. ومن ثم فقد كان للفيضان أثر مدمر على آلاف الأسر، إذ أوقع الاضطراب في سبل كسبها للعيش ومصادر تغذيتها ودخلها.

1-2 تصدي المنظمة

7- شرعت المنظمة في عملية فورية للتصدي بقصد الإنعاش بتكلفة تقدر بنحو 100 مليون دولار أمريكي لصالح مليون أسرة وتستهدف موسمي الزراعة الربيعية والخريفية. وشملت العمليات التي اضطلعت بها المنظمة وشركاؤها المنفذون:

- تسليم المدخلات الزراعية (البذور والمخصبات) لموسمي زراعة المحاصيل الربيعية في سنة 2010 والخريفية في سنة 2011، وإصلاح البنية الأساسية للري على مستوى المزرعة.
- توفير علف حيواني مركب وأدوية لإزالة الديدان ومأوى للحيوانات.
- تنسيق تدخلات فورية وتدخلات للإنعاش الزراعي المبكر عن طريق نظام المجموعة.

يرجى الاطلاع على أقسام التقرير ذات الصلة للحصول على المزيد من التفاصيل.

[10] المرجع نفسه.

[11] المرجع نفسه.

3-1 الغرض من التقييم ونطاقه ومنهجيته

8- إن هذا التقييم هو تقييم تطلعي: يسعى إلى تحديد مجالات للتحسين واستخلاص الدروس لتعزيز ملاءمة وفعالية المساعدة التي تقدمها المنظمة في المستقبل خلال فترة الإغاثة والإنعاش اللاحقة للفيضانات في باكستان.

والأغراض الرئيسية من التقييم هي:

- تحسين ملاءمة وتصميم وتنفيذ ونتائج وتأثير دعم المنظمة لإدارة مخاطر الكوارث في باكستان.
- إتاحة إمكانية المساءلة لحكومة باكستان والجهات المانحة التي دعمت تدخلات المنظمة بشأن أداء المنظمة في التصدي للفيضانات.
- تحديد العوامل التي تؤثر على ملاءمة وكفاءة وفعالية وتأثير واستدامة عملية التصدي اللاحقة للفيضانات التي اضطلعت بها المنظمة.
- توفير القرائن والتوجيه لإعداد برنامج الانعاش من الفيضانات بالصورة التي تحدده بها خطة عمل المنظمة لإدارة مخاطر الكوارث في باكستان.

9- يشمل التقييم جميع أنشطة دعم عملية التصدي للفيضانات بصرف النظر عن مصدر التمويل خلال الفترة أغسطس/آب 2010 – يوليو/تموز 2011. وتشمل هذه الفترة مرحلة التصدي الحاد الأولية ومرحلة الإنعاش الجارية على السواء، فضلا عن استعداد المنظمة للطوارئ قبل وقوع الكوارث. وفي حين ركز جانب كبير من عمل المنظمة على توفير المساعدة على المستوى الأسري، فإن أنشطة أخرى مثل دعم التنسيق، والمناصرة، وتنمية القدرة التوجيهية والمؤسسية، قد اعتبرت، نظرا لصلتها الوثيقة بالموضوع، جزءا من التدخل الشامل للمنظمة الجاري تقديره.

وقد أعد فريق التقييم، قبل البعثة، مصفوفة تقييم استخدمت كأداة لتوجيه جمع البيانات وإجراء المقابلات الشخصية. وأجريت دراسة متعمقة لفترة شهرين قبل إيفاد البعثة الرئيسية وهي دراسة تتعلق بالتدخل الخاص بتقديم النقد مقابل العمل لإصلاح شبكات الري الحاصل على التمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ مكتب المساعدة الخارجية في حالات الطوارئ وذلك لتحديد الدروس الخاصة المستفادة من هذا التدخل وقياس تأثيره (المرفق الثامن). وأجرى فريق التقييم دراسة للوثائق الثانوية، وعشرات من المقابلات الشخصية مع المعنيين من منظمة الأغذية والزراعة والحكومات والجهات المانحة والأمم المتحدة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في إسلام آباد وعلى صعيد المحافظات (ترد في الملحق السابع قائمة بالأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات) وقام ببعثة ميدانية لمدة أسبوعين في المحافظات الأربع للالتقاء بالمعنيين على صعيد أدنى من الصعيد الوطني بمن فيهم أعضاء المجتمعات المحلية (مقابلات مع مجموعات التركيز والمستفيدين وغير المستفيدين) وأخذ العيّنات من المشروعات كل على حدة ومن قوائم المستفيدين للحصول على صورة عامة واضحة للنتائج المتحققة ولأوجه القوة والضعف للتدخلات المضطلع بها في إطار عملية التصدي للفيضانات. واغتنم الفريق الفرصة لزيادة الأسواق ومشاهدة اجتماعات التنسيق المشتركة بين الوكالات في عدة مناسبات. وكان مصدر هام للبيانات الكمية عن تأثير التدخلات يتمثل في بيانات الاستقصاء بالعيّنات العشوائية التي جمعتها المنظمة عن التغيرات اللاحقة للتدخل (المحاصيل والإنتاج الحيواني وبالنقود مقابل العمل) على مستوى

المستفيدين. وفي نهاية البعثة أجرى الفريق مناقشات داخلية وتحليلات لمدة ثلاثة أيام قدمت بعدها خلاصات أولية ومجالات للتوصية إلى المنظمة والشركاء المعنيين في جلسة إعلامية ختامية للبعثة عقدت في إسلام آباد. وترد اختصاصات التقييم في المرفق الأول بهذه الوثيقة.

10- القيود: كان من الصعب جعل زيادة جميع مجالات التدخل يتجه للاتساع الجغرافي لمنطقة التدخل، ونتيجة أيضا لحالة انعدام الأمن الجارية. وأدى هذا أيضا إلى اختصار الفترات التي أمضاها الفريق في الميدان نظرا لضرورة الالتزام بلوائح الأمن الحالية. وفي بلوشستان، حالت أوضاع الأمن دون القيام بزيارات ميدانية وكل ما أمكن للفريق القيام به كان إجراء مقابلات مع الجهات المؤسسية المعنية على مستوى المحافظة. وعلى نفس الغرار، ترتب على الفيضانات الأخيرة في جنوب السند وتفشي الحمى النزفية في لاهور وترتيبات السفر الصارمة إلى كراتشي عجز الفريق أحيانا عن الاتصال ببعض المعنيين الرئيسيين الذين كانوا مشغولين بمعالجة بعض القضايا الأخرى الأكثر اتصالا بالأوضاع الجارية.

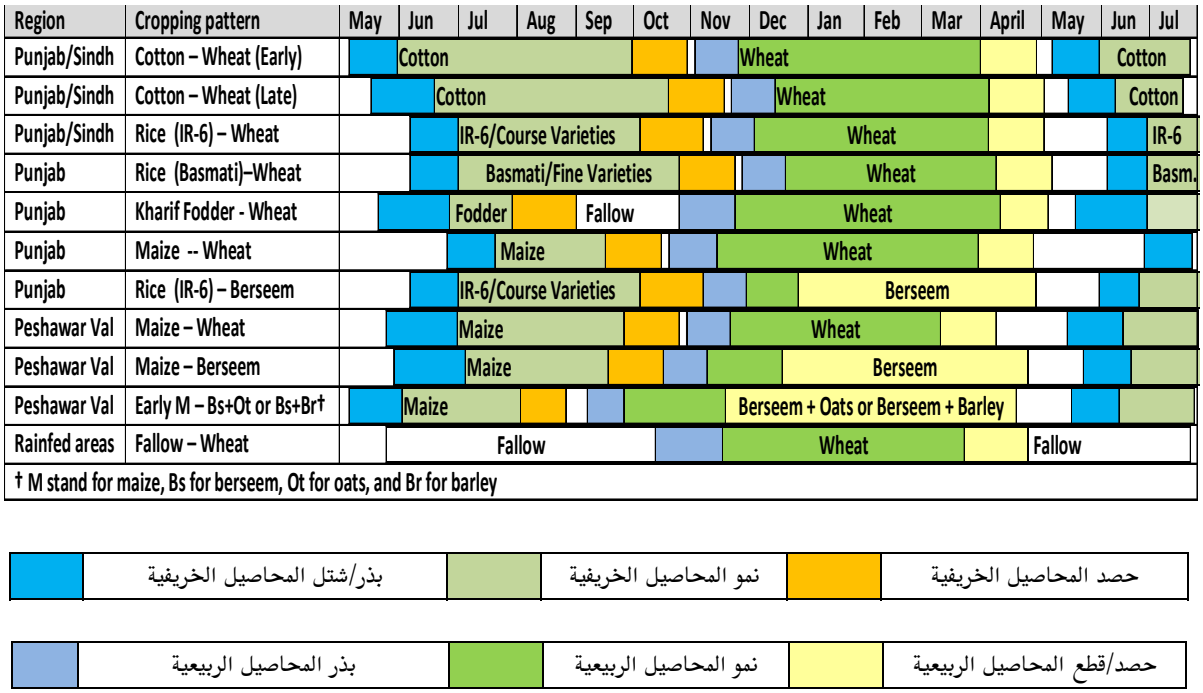
2- تصدي المنظمة لفيضانات 2011/2010 – التدخلات القطاعية:

2-1 المحاصيل

11- يتبع المزارعون في باكستان ثلاثة أنماط أو دورات رئيسية لزراعة المحاصيل: الأرز ثم القمح، والقطن ثم القمح، والذرة ثم القمح. وهناك أيضا عدد كبير من النظم الزراعية الأخرى تشمل الحبوب الرئيسية، والقطن، وقصب السكر، والبقول، ومحاصيل البذور الزيتية، ومحاصيل الأعلاف، والخضروات، وغيرها من المحاصيل الصغرى على النحو المبين في جدول المواسم الزراعية الوارد في الشكل 2-1-1 أدناه.

12- تبلغ المساحة الجغرافية الكلية لباكستان 79.61 مليون هكتار، منها 21.21 مليون هكتار يزرعها المزارعون بأكثر من 50 محصولا من المحاصيل الكبرى والصغرى. وتبلغ مساحة الأراضي المروية 83 في المائة أي نحو 17.56 هكتار من الرقعة المزروعة، في حين يعتمد إنتاج المحاصيل في الأراضي المتبقية، ومساحتها 3.65 مليون هكتار، على الأمطار بصفة رئيسية، ومن ثم فهي مصنفة على أنها زراعة بعلية.

الشكل 2-1-1: جدول الإنتاج المحصولي الموسمي[12]



[12] يجوز أن تختلف مدد/مواعيد بذر المحاصيل ونموها وحصدها/قطعها اختلافا طفيفا تبعا لموقع زراعتها في المناطق الايكولوجية المختلفة ولسلالاتها وفترات نضجها وأحوال الطقس. والحصاد في وقت مبكر في السند تليه في البنجاب، بلوشستان وخيبر بختونخوا وأخيرا في وقت متأخر في المرتفعات الشمالية.

13- إن المحاصيل الرئيسية التي تزرع في باكستان هي القمح والأرز والذرة. وتعتبر محاصيل القطن وقصب السكر والتبغ محاصيل نقدية مهمة، في حين يمثل الحمص واللوبيا الذهبية النوعين الرئيسيين من البقول. وبذور اللفت والخردل والفول السوداني والشلجم هي محاصيل البذور الزيتية الرئيسية الصالحة للأكل. والبرسيم (النفل المصري)، والشفتال (النفل الفارسي)، والفصلة (الربيع الحجازي)، والذرة الرفيعة والذرة الشامية تعتبر محاصيل علفية مهمة.

14- تعتبر البذور والأسمدة التجارية والأسمدة العضوية ومبيدات الآفات مدخلات مهمة يستخدمها المزارعون في إنتاج المحاصيل. ويستخدم ما يتراوح بين 75 و85 في المائة من المزارعين البذور التي ينتجونها في مزارعهم، تبعا لنوع المحاصيل المزروعة، ويشترون البذور المتبقية من مؤسسات البحوث الزراعية ومنظمات البذور الحكومية، وشركات البذور من القطاع الخاص، وتجار البذور في المدن، والأسواق المحلية، وزملائهم من المزارعين.

15- تعد الأسمدة التجارية غير العضوية مدخلات مهمة لازمة لزيادة الغلة المحصولية وهي تشتري من الأسواق المحلية. غير أن ارتفاع أسعارها في السنوات الأخيرة وسوء الحالة المالية لصغار المزارعين، قد أدى في العادة إلى تخفيض مشتريات الأسمدة إلى أقل من الكميات الضرورية، وبالتالي إلى أقل من المعدلات المتوازنة الموصى بها للمحاصيل المختلفة. ويضيف المزارعون إلى حقولهم في كل سنة نحو 3.7 مليون طن من المغذيات، معظمها من النيتروجين. كما أن خليط من القمامة الأسرية وروث البهائم وبولها وفرشها وبقايا علفها، وهو الخليط المعروف في لغة العامة بأنه سباخ الأسر أو المزارع، يضاف إلى الحقول كسماد عضوي لتحسين الخصائص المادية للتربة وخصوبتها وإنتاجيتها. كما يشتري المزارعون مبيدان الآفات من الأسواق المحلية لحماية المحاصيل.

16- يجري تطهير القنوات الرئيسية والفرعية من الرواسب الغرينية مرة في العام في فترة إغلاقها السنوي في أواخر شهر ديسمبر/كانون الأول أو باكورة شهر يناير/كانون الثاني، وهي فترة الشهر التي يهبط فيها الطلب على المياه إلى أدنى مستوياته.

2-1-1 تدخلات المنظمة

17- وزعت المنظمة، في مرحلة الإغاثة، مدخلات البذور والأسمدة لزراعة القمح والشوفان والشلجم والعدس على صغار المزارعين الذين يعانون هشاشة الأوضاع لإنعاش أنشطة إنتاج المحاصيل لموسم الزراعة الربيعية في 2010–2011 ولدعم الاحتياجات الغذائية والتغذوية للأسر المتأثرة.

18- استمرت المنظمة، في مرحلة الإنعاش، في توزيع الأرز وعباد الشمس واللوبيا الذهبية على صغار منتجي المحاصيل المتأثرين بالجفاف بغية زراعتها في موسم الخريف لسنة 2011.

19- بغية تحسين التغذية الأسرية، وزعت على الأسر بذور أربعة أنواع من الخضروات (البازلاء، واللفت، والطماطم، والسبانخ) لتعزيز فلاحة الحدائق المنزلية في موسم الزراعة الربيعية للسنة 2010–2011. وبالنسبة لموسم الزراعة

الخريفية لسنة 2011 وزعت بذور مجموعة متنوعة من الخضروات إلى جانب رزم الأرز والذرة الرفيعة واللوبيا الذهبية. ووزعت على المزارعين بذور البامية والكوسا والفلفل الأحمر الحار واللوف والكزبرى والباذنجان والحنظل والسبانخ والطماطم، وأتيح لهم التدريب على التكنولوجيا الحديثة لإنتاج المحاصيل.

الجدول 2-2-1: عدد الأسر المدعومة[13] بتوزيع مدخلات إنتاج المحاصيل والخضروات في المحافظات الأربع (موسما الزراعة الربيعية والخريفية معا)

المدخلات الزراعية	بلوشستان	خيبربختونخوا	البنجاب	السند	باكستان
بذور القمح واليوريا والفوسفات ثنائي الأمونيا والخضروات	56,440	171,300	233,445	18,000	479,185
بذور الشوفان	78,930		15,440	38,600	133,010
بذور اللفت واليوريا والفوسفات ثنائي الأمونيا		15000	15000		30000
العدس واليوريا والفوسفات ثنائي الأمونيا والخضروات	1000	1000			2000
الأرز والفوسفات ثنائي الأمونيا، الخضروات	3150	3,140		42,770	49060
الذرة الرفيعة واليوريا واللوبيا الذهبية والخضرات	1850		1850		3700
عباد الشمس واليوريا والفوسفات ثنائي الأمونيا				30,290	30290
الخضروات	18,300				18300
مجموع الأسر المدعومة	159,710	190,440	265,735	129,660	745,545

2-1-2 ملاءمة العملية

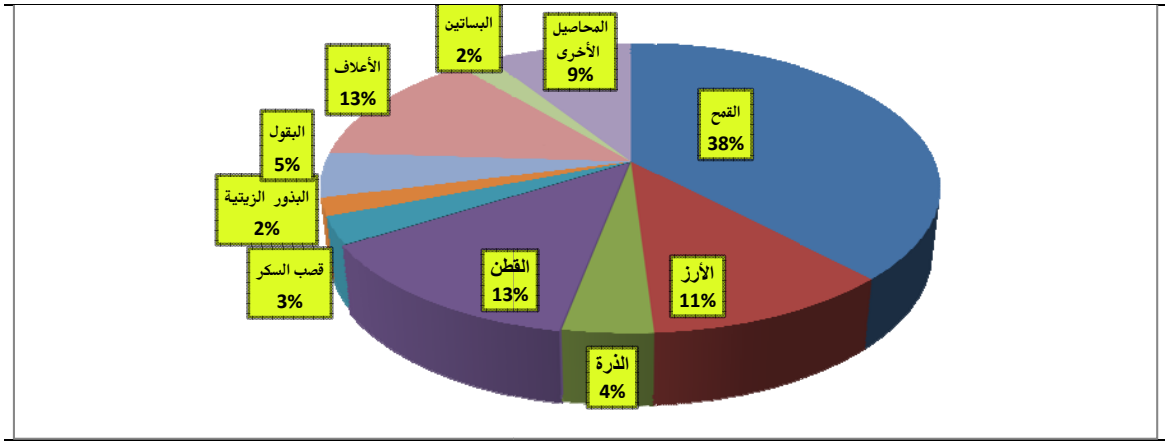
20- الزراعة هي النشاط الأساسي لكسب العيش في المناطق المتأثرة بالفيضانات في المحافظات الأربع المتأثرة. وقد دُمرت المحاصيل، واكتسحت الحبوب/البذور، وتلفت بفعل المياه التي غمرت المساكن أو انهيار المنازل. ولم يمكن استخدام الحبوب كغذاء أو بذور أو حتى لأغراض علف الحيوانات.

21- القمح هو أهم محصول غذائي في باكستان، فهو يحتل نحو 38 في المائة من الأراضي المزروعة (الشكل 2-1-2). وبصفة خاصة، فإن القمح يغطي 76 في المائة من مناطق الزراعة الربيعية. ويخصص صغار المزارعين، الذين تتراوح حيازتهم بين هكتار وهكتارين من الأرض، 81 في المائة من مساحة الزراعة الربيعية للقمح، بينما يخصص المزارعون الصغار جدا، الذين تقل حيازتهم عن هكتار واحد من الأرض، 84 في المائة من مساحة الزراعة الربيعية للقمح، مما يدل على الأهمية الكبيرة لإنتاج القمح بالنسبة لصغار المزارعين[14].

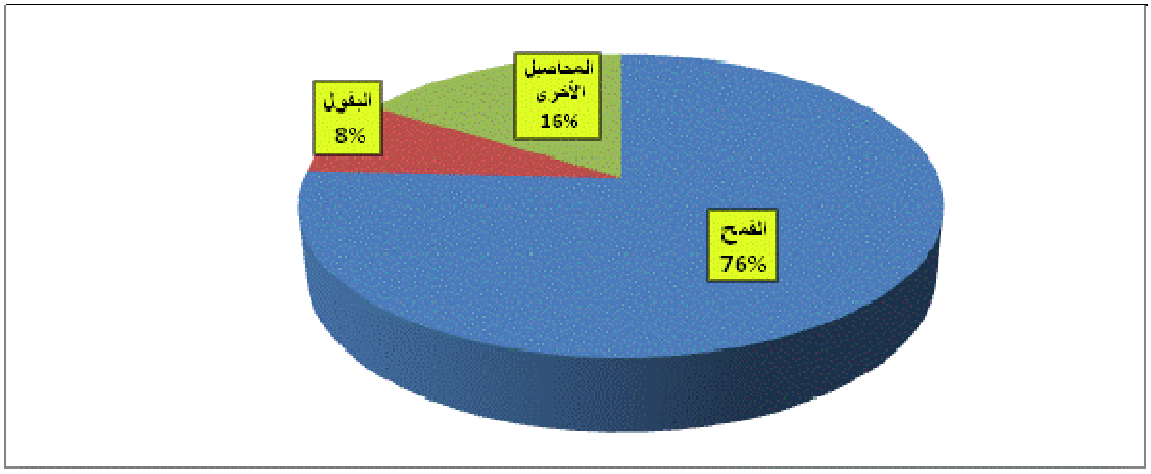
[13] يلاحظ أن الأسرة ذاتها تسلمت في بعض الحالات أكثر من نوع رزم المدخلات.

[14] الإحصاءات الزراعية في باكستان. وحدة تخطيط الجناح الاقتصادي. وزارة الأغذية والزراعة، حكومة باكستان، إسلام آباد. http://www.minfa.gov.pk/admin/images/publications/AGRICULTURE%20STATISTICS%20OF%20PAKISTAN%202008-09.pdf

الشكل 2-1-2: النسبة المئوية للأراضي المزروعة بمختلف المحاصيل قبل الفيضانات في باكستان – جميع المحاصيل



المحاصيل الربيعية. مصدر البيانات: وزارة الأغذية والزراعة (2010)[15]



22- على هذا النحو، كان توزيع المدخلات لإعادة أنشطة إنتاج المحاصيل إلى سابق عهدها ملائما للغاية. فالحاجة إلى بذور القمح كانت واضحة حيث إن المزارعين كانوا قد فقدوا بذور/حبوب القمح المخزونة في منازلهم، ولم تكن أسواق المدخلات الزراعية تعمل على أكمل وجه، كما أن أصحاب الحيازات الصغيرة من المزارعين الذين يعانون هشاشة الأوضاع المستهدفين من العملية لم تكن لديهم النقود التي تمكنهم من شراء بذور القمح بأنفسهم.

23- تعتبر إضافة الأسمدة لازمة لزيادة إنتاج القمح، ومن ثم فقد كان توزيع الأسمدة على المزارعين ملائما أيضا، حيث لم تكن لدى المزارعين النقود اللازمة لشرائه أيضا. فضلا عن ذلك، فإن الأسمدة المرتفعة بالجودة لم تكن ميسورة نظرا لاختلال الأسواق وكانت، عند توافرها، باهظة السعر.

[15] المرجع نفسه.

24- الأرز أيضا من أهم المحاصيل في باكستان. وكان توزيع المنظمة لبذور الأرز والأسمدة على صغار المزارعين الذين يعانون هشاشة الأوضاع في أراضي زراعة الأرز المتأثرة بالفيضانات ملائما أيضا لأن محصول السنة السابقة كان قد دمّر. وكانت المدخلات الموزعة مناسبة للنمو والتطوير السليم للمحصول بقصد زيادة غلته. وكان محصول الخريف لسنة 2011 لازما للأمن الغذائي للمزارعين وكمحصول نقدي يتيح الوفاء بمشتريات الأسرة.

25- على غرار ما تقدم، كانت تدخلات المنظمة بخصوص العدس واللوبيا الذهبية والخضروات ملائمة بدورها لأن هذه المحاصيل كانت مطلوبة لتحسين المتحصل التغذوي للأسر المتأثرة بالفيضانات. وكان المزارعون في بعض المناطق المتأثرة بالفيضانات كتلك الموجودة في حزام زراعة القطن. وأراضي زراعة الأرز لا يزرعون الخضروات في العادة قبل الفيضانات، غير أن ما يتراوح بين 70 و80 في المائة من المستفيدين الذين أجريت معهم المقابلات، أعربوا عن تقديرهم لتوزيع بذور الخضروات، في حين كان لغيرهم رأيا محايدا.

26- كانت تدخلات المنظمة بخصوص اللفت والشوفان والذرة الرفيعة ملائمة أيضا لأنها كانت لازمة لإنتاج الزيت الصالح للاستهلاك الغذائي، وإدرار الدخل النقدي، وإتاحة العلف لتغذية الحيوانات. وقد وزعت بذور عباد الشمس من النوع Hysun-33، وهو هجين وفير الغلة يعد مناسبا لإدخال محصول جديد، في بعض المقاطعات. وترد في الملحق الثالث قائمة بجميع الرزم النمطية ومجموع الكميات التي تم توزيعها.

27- أتاح شركاء المنظمة المنفذين دورات توجيهية قصيرة (ساعة إلى ساعتين) للمزارعين المستفيدين بشأن استخدام المدخلات الموزعة. والتدريب على المفاهيم الحديثة لإنتاج المحاصيل مطلوب جدا دائما. وفي حين يلم أغلب المزارعين بممارسات رعاية المحاصيل بالنسبة للمحاصيل التقليدية الكبرى والصغرى، فإنهم يجهلون أهمية استخدام الحبوب المعتمدة والأسمدة المتوازنة لزيادة إنتاجهم ودخلهم من الزراعة. بيد أن البعثة لم تجد أية وثائق محددة تتعلق بأنشطة التدريب المتصل برزم المدخلات باستثناء النشرة التي صممت لتوجيه رسائل رئيسية إلى المستفيدين بشأن استخدام أدوية إزالة الديدان من الحيوانات الزراعية.

28- في حالة إدخال عباد الشمس في النمط الزراعي في المناطق التي لم يتمكن فيها المزارعون من غرس القمح بوصفه المحصول الربيعي الرئيسي، فإنه لم يكن لدى هؤلاء المزارعون معرفة بممارسات إنتاج عباد الشمس، وكانوا يحتاجون إلى المزيد من التدريب التفصيلي على تكنولوجيا إنتاج عباد الشمس ومؤشرات نضجه ودراسه، فضلا عن تجفيفه واستخدامه وتسويقه. والأهم من ذلك، فإنه كان من اللازم إبلاغهم بأنه سيكون عليهم شراء البذور المهجنة في كل موسم.

29- ضيِّعت المنظمة فرصة الوفاء باحتياجات صغار مزارعي القطن من البذور والأسمدة ومقومات وقاية النباتات في حزام زراعة القطن في مقاطعتي البنجاب والسند، نظرا لأن محصولهما من القطن عن السنة المنصرمة قد دمر بالكامل.

30- الذرة هي ثالث محصول مهم في باكستان. وفي بعض المناطق مثل شيترال وموات وكوهيستان وشانغلا وبونير ودير وشارسادا وبشاور ونوشيرا، وغيرها، تزرع الذرة على نطاق واسع في الصيف وهي مهمة للأمن الغذائي في بعض مناطق الجبال والسهول في البلد. وكان من الممكن أيضا للمنظمة أن تدعم مزارعي الذرة الذين دمرت محاصيلهم بالكامل.

31- بيد أنه يمكن، عموما، الانتهاء إلى أن تدخلات المنظمة التي أحيت أنشطة إنتاج المحاصيل كانت ملائمة، وأن بعض المزارعين الذين يعانون هشاشة الأوضاع في بعض المناطق المتأثرة بالفيضان في بلد شستان وخيبر بختونخوا والبنجاب ما كانوا، لولا الدعم الذي قدمته المنظمة ليتمكنوا من زراعة القمح في موسم 2010-2011 الربيعي؛ وبذلك كان يمكنهم مواجهة نقص غذائي حاد، أو كانوا سيعتمدون على المعونة الإنسانية.

32- كانت المدخلات المتعلقة بمحاصيل أخرى، لا سيما الأرز وعباد الشمس والخضروات ملائمة أيضا لاحتياجات الأسر المتأثرة بالفيضانات كما أنها دعمت الاحتياجات التغذوية والنقدية. وكانت جودة وأنواع البذور الداخلة في الرزم المقدمة من المنظمة مناسبة بصورة عامة.

2-1-3 فعالية مشروعات المنظمة ومدخلات إنتاج المحاصيل التي قدمتها

33- تمثل الهدف العام لعملية المنظمة في استئناف أنشطة إنتاج المحاصيل، مما يحسِّن الحالة المالية والأمن الغذائي للمجتمعات المحلية المستهدفة. وكانت مدخلات إنتاج المحاصيل التي وزعتها المنظمة فعالّة في استئناف أنشطة إنتاج المحاصيل في الموسمين الربيعي والخريفي واستأنف المزارعون أنشطة إنتاج المحاصيل بالفعل. غير أن إعادة الأنشطة الزراعية إلى المستويات السابقة على الفيضان ستحتاج إلى وقت وموارد.

34- أكد تقرير المسح اللاحق للحصاد فعالية تدخلات المنظمة من حيث معدلات الإنبات التي كانت جيدة. وأكد الفريق أيضا فعالية تدخلات المنظمة من خلال المناقشات الفردية والجماعية مع المستفيدين في المحافظات الأربع جميعها[16]. وأسفرت المناقشات مع الشركاء المنفذين، وموظفي الإدارات الحكومية المختصة، على مستوى المقاطعة والإقليم والمحافظة، والاجتماعات مع الجهات المعنية الأخرى، عن ردود فعل مشابهة.

35- كانت الغلة الإيجابية للمحاصيل بين المستفيدين من مبادرة المنظمة ترجع إلى استخدام بذور مرتفعة الجودة (خاصة بذور القمح المعتمدة) والكميات المناسبة من الأسمدة إضافة إلى العوامل الخارجية مثل تحسن موسم نمو القمح مع اقتران هذا التحسن بمعدلات جيدة للهطل بالنسبة للقمح البعلي، واعتدال درجات الحرارة خلال نمو الحبوب، وغيبة أية أمراض (لمحصول القمح)، وانكباب المزارعين على العمل بجدية لاسترجاع سبل عيشهم، وتحسن خصوبة التربة بسبب الطمي وتوافر المياه بكميات أكبر.

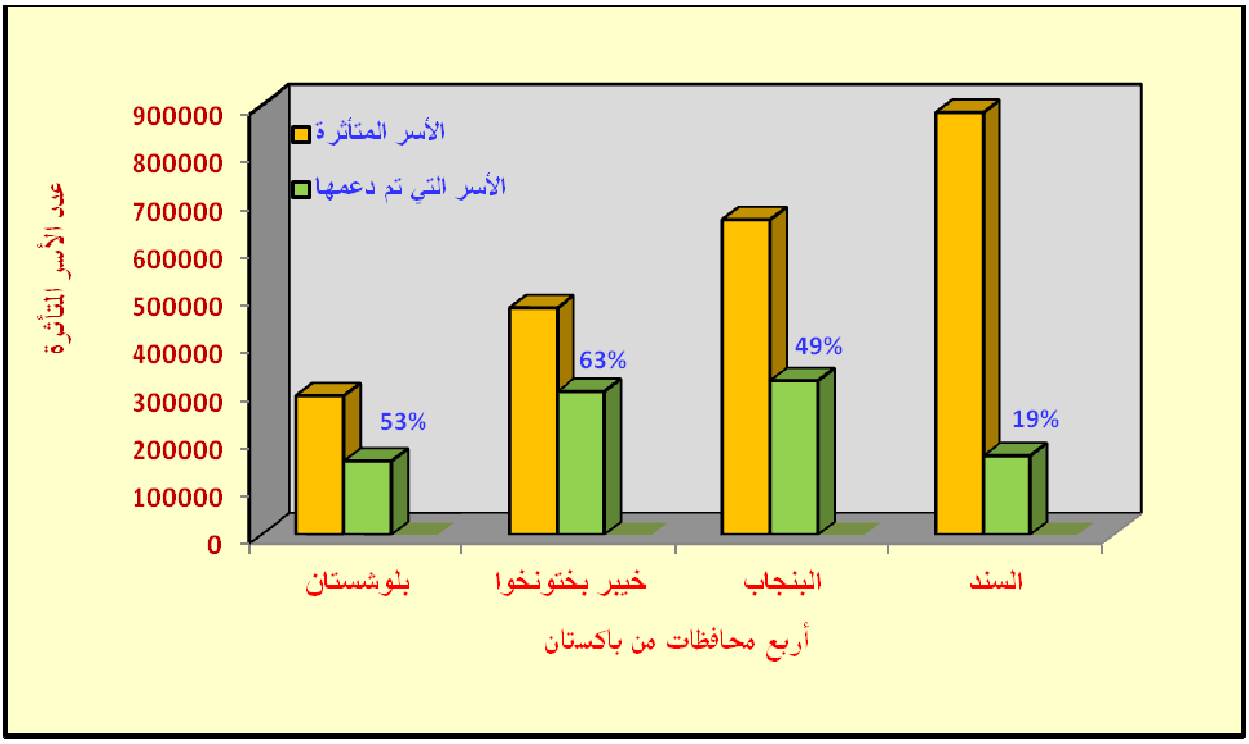
[16] اختبرت معدلات الإنبات أيضا في مختبرات الفحص كجزء من مراقبة جودة السلع المشتراة.

36- فيما يخص بناء القدرات، تشير وثائق المشروع إلى أن التدريب سيتاح للمستفيدين. غير أن البعثة وجدت أن مدد التدريب كانت أقصر من اللازم، وأنه كان يتاح، إلى حد بعيد، في نقاط التوزيع، وأن من غير المرجح أن يسفر عن أي تغيير في المعرفة والممارسة. فضلا عن ذلك، يبدو أن توفير مواد التدريب كان غير متسق وغير فعّال من حيث التوجيه، خاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى تدريب النساء على زراعة بذور الخضروات.

37- لذلك، فرغم أن ردود المستفيدين قد اختلفت من مقاطعة لأخرى، فإنهم أعربوا عموما عن تقديرهم للفائدة التغذوية لبذور الخضروات التي تم توزيعها. واشتكى بعضهم من مدى ملاءمة أنواع الخضروات وسلالاتها، فعلى سبيل المثال، ذكر عدد ممن تم إجراء المقابلات معهم أن بذور الطماطم الموزعة تنتج طماطم صغيرة الحجم وتتعفن بسهلة.

38- كذلك كانت رزم مدخلات الأرز، وعباد الشمس ومدخلات جميع المحاصيل الأخرى محل تقدير كبير رغم أن مدى تغطية هذه المدخلات كان محدودا مقارنة بعدد الأسر المتأثرة. يتبيَّن من عدم الإحكام في توجيه الفوائد إلى المستفيدين، خاصة في السند، والتباين الجغرافي بين الأسر المتأثرة وتلك التي تم دعمها، أن تأثير العملية كان يمكن أن يكون أكبر وأكثر اتساقا وعدلا.

الشكل 2-1-3: مقارنة، بحسب المحافظات، بين الأسر المتأثرة والأسر التي تم دعمها برزم محاصيل المنظمة[17]



[17] استخرجت أعداد الأسر المتأثرة من تقدير احتياجات الكوارث الذي وضعه البنك الدولي وبنك التنمية الآسيوي، أكتوبر/تشرين الأول 2010. أما عدد الأسر الحاصلة على الدعم فقد احتسب على أساس المعلومات التفصيلية للمشروع التي قدمتها منظمة الأغذية والزراعة ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان.

4-1-2 *التأثير*

39- أمكن قياس تأثير رزم المحاصيل كميا عن طريق العمليات التي أجريت لتقييم المستفيدين بعد الحصاد. مثال ذلك، حالة رزمة بذور القمح والخضروات: نبتت بذور القمح بصورة جيدة وأنتجت، باستخدام الأسمدة، غلات أعلى تراوحت بين 200 1 و300 1 كيلوغرام من القمح للأكر، وهو ما يكفي لأسرة من 7 أعضاء (5 بالغين واثنين من القصر) لمدة تتراوح بين 20 و21 شهرا[18]. وقد باعت الأسرة المتوسطة ما تراوح بين 500 و600 كيلوغرام من القمح المنتج فكسبت دخلا نقديا يتراوح بين 500 12 و000 15 روبية على أساس السعر الحكومي البالغ 000 1 روبية للكيس البالغ وزنه 40 كيلوغراما. وحقق بعض المزارعين ربحا إضافيا يتراوح بين 200 7 و800 7 روبية من بيع بهوسا القمح (مسحوق قش القمح الناجم عن عملية دراس الحبوب) بمعدل 200 روبية لكل 50 كيلوغراما، في حين استخدم آخرون بهوسا القمح في علف الحيوانات الحلوب لإنتاج لبن مغز لأسرهم.

40- وزعت بذور الخضروات مع رزم كل القمح والأرز، رغم أن البذور لم تنبت جميعها ولا استخدمت بالصورة المناسبة من قبل جميع المستفيدين. وفي معظم الحالات، أدارت النساء الحدائق المنزلية بمساعدة سائر أفراد الأسرة، وأنتجت الحدائق خضروات مغذية طازجة استهلكت في الأسرة أو قدمت للأصدقاء أو الجيران أو أنها بيعت.

41- وجد الفريق، في الزيارات الميدانية، أن تأثير الخضروات كان غير متسق، وأبلغ المستفيدون عن مشكلات في مجال الإنبات يمكن إرجاعها إلى وقت زراعة البذور وأحوال التربة وقلة المعرفة بخصوص بعض هذه الخضروات إضافة إلى مشكلات تتعلق بالنمو. بيد أن مستفيدين آخرين أبلغوا عن تأثير إيجابي.

42- يرد في الملحق الثاني تحليل تفصيلي للفوائد الاقتصادية التي حققتها رزمة القمح للمستفيدين مقارنة بغير المستفيدين. وقد أدرج أدناه جدول مختصر (الجدول 2-1-2). وقد تسلم المستفيدون المدخلات مجانا من المنظمة. غير أننا إذا افترضنا أن المستفيدين قد اشتروا البنود بأنفسهم لكانوا قد أنفقوا 550 3 روبية أكثر من غير المستفيدين لشراء البذور والأسمدة. إلا أنهم يحصلون في المقابل على ربح صاف قيمته 730 10 روبية في صورة حبوب وبهوسا إضافية. وكانت المدفوعات الإضافية المؤداة للحصول على البذور عالية الجودة والأسمدة ستمثل استثمارا اقتصاديا سليما حيث كان المزارع سيسترد استثماره البالغ 550 3 روبية إضافة إلى 730 10 روبية أكثر من غير المستفيد. وكان معدل العائد الحدي الذي يحققه المستفيد سيبلغ 302 في المائة مقابل التكاليف الإضافية المتكبدة.

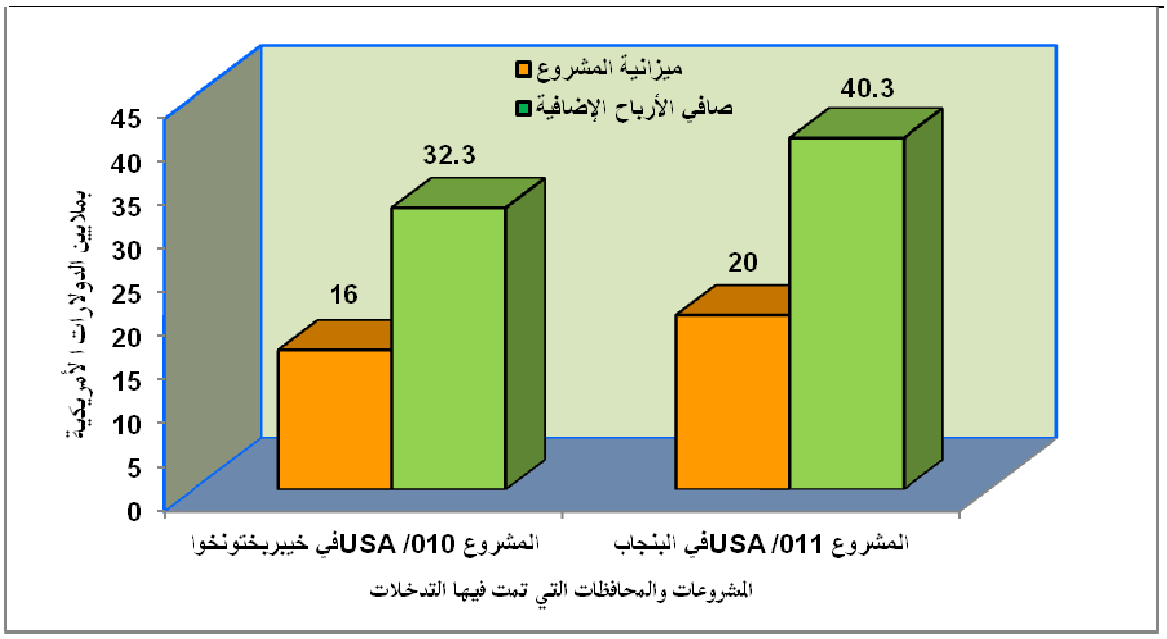
[18] وفقا لمتوسط الاحتياج الفردي من القمح الذي حسبه مجلس البحوث الزراعية في باكستان (10 كيلوغرامات للفرد في الشهر).

الجدول 2-1-2: التحليل الاقتصادي لرزمة القمح – مقارنة الفوائد: المستفيدون مقابل غير المستفيدين (الرزمة الممولة من مشروع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)

التكاليف والأرباح للآكر	المستفيدون	غير المستفيدين	الوحدة
التكلفة المتغيرة للآكر			
مجموع التكاليف المتغيرة لبذور القمح والأسمدة	5800	2250	روبية
التكلفة الإضافية التي يتحملها المستفيدون	3550		روبية
تقديرات غلة الحبوب	1380	900	كيلوغرام/هكتار
غلة القش (محسوبة على أساس من للحبوب – القش يبلغ 1: 1.5)	2070	1350	كيلوغرام/هكتار
الأرباح الإجمالية للآكر للأسرة من حبوب دقيق القمح	**41055**	**26775**	**روبية**
صافي الأرباح = الأرباح الإجمالية – التكلفة المتغيرة	35255	24525	روبية
الربح أو الدخل الإضافي للمستفيد = صافي ربح المستفيد – غير المستفيد	10730		روبية
معدل العائد الحدي (٪) (الأرباح الإضافية/التكاليف الإضافية)* 100	302.25		روبية
صافي الربح الإضافي للأسر المستفيدة مقارنة بالأسر غير المستفيدة مع إغفال التكلفة المتغيرة للأسر المستفيدة	16530		روبية

43– تم، على أساس التحليل أعلاه، تقدير التأثير الكلي لرزمة القمح في مشروعين للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لجميع الأسر المستفيدة الحاصلة على الدعم، ويرد هذا التقدير في الشكل 2–1–4 أدناه:

الشكل 2-1-4: مقارنة بين ميزانية المشروع وصافي أرباح الأسر المستفيدة



44– وصلت القيمة الكلية التقديرية للأرباح التي حققتها، من رزم القمح وحدها، جميع الأسر الحاصلة على الدعم في خيبر بختونخوا، وعددها 300 167 أسرة، إلى 32.3 مليون دولار أمريكي في المشروع 010/USA كما وصلت إلى 40.3 مليون دولار أمريكي للأسر البالغ عددها 281 207 أسرة في المشروع 011/USA المنفذ في البنجاب. وتزيد هذه

الأرباح كثيرا عن مجموع اعتمادات ميزانيتي المشروعين، أي 16 و20 مليون دولار أمريكي على التوالي. وينبغي للمنظمة أن تسلط الضوء على هذه الوقائع حتى تجتذب مزيد من الأموال لدعم منتجي المحاصيل.

2-1-5 الكفاءة

45- بلغت تكلفة مدخلات بذور القمح والأسمدة زهاء 76 دولارا أمريكيا للأسرة المستفيدة؛ وبلغ ناتج حبوب القمح أو غلتها نحو 280 1 كيلوغراما. وبلغت أرباح محصول القمح 280 1 × 25 روبية/كيلوغرام = 000 32 روبية، بما يعادل 374 دولارا أمريكيا أي بمعدل تكلفة/ ربح يبلغ 1: 4.9 (للحبوب وحدها) أو 1: 6.1 (إذا أخذت في الاعتبار الحبوب + القش)[19].

46- كان الاضطلاع بالتدخلات أكثر كفاءة من عدم تقديم الدعم الزراعي، الأمر الذي كان سيخِّلف الحاجة إلى توزيع الأغذية من الحكومة أو برنامج الأغذية العالمي بتكلفة أعلى كثيرا وحاجة أكبر إلى الدعم اللوجستي. فضلا عن ذلك، فإن الفوائد النفيسة لإعادة الأسر إلى الاكتفاء الذاتي بدلا من العيش على الصدقة هي فوائد لا تقدر بثمن.

47- إن معظم أنشطة إنتاج المحاصيل ترتبط بالمواسم والتأخر في التنفيذ ينال عادة من إمكانية تحقيق أهداف الأنشطة المقترحة على أكمل وجه، بيد أن التنفيذ، في إطار هذه العملية، ثم في المواعيد الماسبة للمحصولين الربيعي والخريفي على السواء، وإن كانت هناك دائما إمكانية للتحسين. ففي بعض المقاطعات، مثلا، وزِّع 70 في المائة بذور القمح في الأسبوع الأول من شهر ديسمبر/كانون الأول مما يعني أن القمح قد زرع بعد ثلاثة أسابيع تقريبا من اليوم الأخير (15 نوفمبر/تشرين الثاني) من فترة البذر المثلى. ونتيجة لذلك حصل المزارعون في هذه المناطق على غلة تقل بما يتراوح بين 300 و400 كيلوغرام عن الغلة التي يمكنهم الحصول عليها في حالة زراعة القمح في الفترة من 1 إلى 15 نوفمبر/تشرين الثاني، أي لو أن المنظمة وزعت البذور في موعد مناسب تماما وليس في آخر موعد مناسب.

48- ربما فات المنظمة والشركاء المنفذين أن الحقول كانت لا تزال مغمورة بالمياه في الموعد الأمثل لبذر القمح، غير أن الأمر لم يكن بالتأكيد كذلك في حالة خيبر بختونخوا[20] وفي المقاطعات المتأثرة بالفيضانات في البنجاب حيث كانت مياه الفيضانات قد انحسرت عن 65 في المائة من الأراضي بحلول العاشر من نوفمبر/تشرن الثاني[21].

[19] هذه تكلفة تقريبية للمدخلات: فتحليل الأرباح الإجمالية يعتمد على السعر الحكومي المدعوم للقمح، أي 000 1 روبية للـ 40 كيلوغراما من حبوب القمح. أما سعر القش المستخدم في الحسابات فقد قدِّر بمبلغ 200 روبية للـ 5.0 كيلوغرامات من قش القمح واحتسبت كمية القش على أساس كمية الحبوب: معدل القش 1: 1.5. واعتمد سعر للصرف يبلغ 85 روبية للدولار الأمريكي.

[20] تجدر ملاحظة أن ما يتراوح بين متر ومتر ونصف من الطمي المترسب ظلت في بعض أجزاء خيبر بختونخوا (مثل مقاطعتي شار سادّا ونوشيرا)، تغطي الحقول وتحولت إلى كتل من الطين لا يمكن حرثها. كذلك كسحت الفيضانات المفاجئة سطح التربة في بعض مناطق التلال/ الجبال.

[21] Pakistan floods/rain 2010: Rapid crop damage assessment, Series No.1. Joint Publication of FAO and SUPARCO. Issued on September 30, 2010

49- وثمة حجة أخرى للبذر المتأخر يطرحها المشتركون في التنفيذ وهي القمح الذي يلي الأرز في النمو المحصولي "الأرز – القمح" أو الذي يلي القطن في النمو المحصولي "القطن – القمح"، يزرع في وقت متأخر جدا في نهاية شهر نوفمبر/تشرين الثاني وشهر ديسمبر/كانون الأول. إلا أنه في حالة موسم المحاصيل الربيعية التالي للفيضانات التي دمرت محاصيل القطن والأرز، كانت الحقول في حالة أقرب إلى التبوير، وكان يمكن للمزارعين أن يبذروا القمح في موعد سابق ويحصلون على غلات أفضل.

2-1-6 استدامة تدخلات المنظمة في قطاع المحاصيل

50- سيكون لتدخلات المنظمة في قطاع المحاصيل تأثير جيِّد وطويل الأجل على إنتاج الأسر للمحاصيل وذلك فيما يخص أمنها الغذائي. وكانت البذور التي وزعتها المنظمة من سلالات محسنة ملقحة ذاتيا (باستثناء بذور عباد الشمس). ويمكن إعادة استخدام هذه البذور المشتراة لمدة تتراوح بين 3 و5 سنوات مع إيلاء عناية قليلة لتطهير المحصول عن طريق اقتلاع الأعشاب الضارة من جذورها، وإزالة النباتات المريضة والنباتات غير المنتمية لنفس السلالة، وحصد المحصول وعزل السلالات المحسنة، بحيث يتم تجنب خلطها آليا مع السلالات الأخرى خلال عملية الدراس، وتنظيف المحصول وتخزينه (وهي كلها عمليات ينبغي تعليمها للمستفيدين من خلال الدورات التدريبية).

51- لا يستطيع المستفيدون من التدخل الخاص ببذور عباد الشمس إعادة استخدام البذور لأنها لما كانت مهجنة فإن استخدام إنتاج بذور عباد الشمس المقدمة من المنظمة لزرع محاصيل السنة التالية سيؤدي إلى هبوط الغلة في هذه السنة بما يتراوح بين 15 و20 في المائة. وكان ينبغي إبلاغ المزارعين بهذه الحقيقة المتعلقة بالبذور المهجنة في أثناء التدريب، وإن كانت المعلومات المرتدة من المستفيدين توحي بأن ذلك لم يحدث. ومع ذلك فمن المأمول فيه أن يعتمد بعض المستفيدين هذا المحصول الجديد بعد أن شاهدوا الفوائد النقدية التي يمكن أن يدرها.

52- سيكون لتوزيع بذور الخضروات أيضا بعض الآثار المستدامة من حيث تغيير الممارسات المتبعة إذ قال بعض المزارعين أنهم سيزرعون في المستقبل بعض الخضروات للاستهلاك المنزلي والبيع في الأسواق المحلية.

53- يستخدم المزارعون في العادة سماد اليوريا، إلا أن بعض المزارعين، قد لاحظوا أن الإنتاجية العالية الناجمة عن استخدام رزمة المنظمة التي تضم اليوريا والفوسفات ثنائي الأمونيوم، سوف يشرعون في استخدام الفوسفات ثنائي الأمونيوم في السنوات المقبلة حتى يحافظوا على ارتفاع الغلة وزيادة الإنتاجية الزراعية والعائدات. فضلا عن ذلك، فإن الفسفور يبقى في التربة ولا يضيع عن طريق غسيل التربة، ومن ثم فإذا لم يستخدم بالكامل من قبل المحصول الذي أضيف إليه، فإنه سيحسن إنتاجية المحصول التالي، ويتيح للمزارع فوائد تمتد إلى الموسم الزراعي التالي.

7-1-2 مدى الملاءمة واستخدام المنظمة للمواد المعيارية

54- قيمّت المعلومات والخطوط التوجيهية التقنية بشأن إنتاج المحاصيل والزراعة، بما فيها المواد التي أعدها مكتب المنظمة في باكستان ومقر المنظمة، على أنها مناسبة للسياق الباكستاني. إلا أن التقييم وجد أن الشركاء المنفذين وموردي البذور وعمال الإرشاد ومدير البرامج التابعين للمنظمة أو للشركاء المنفذين لا يعرفون الكثير عن البذور كما لم يكن هناك الكثير من القرائن الدالة على استخدام النشرة التي أصدرتها المنظمة بعنوان *Seeds in Emergency: A Technical Handbook*، أو المواد المعيارية بشأن الممارسات الجيدة المتاحة من الباحثين المحليين أو مؤسسات البحوث الدولية مثل الجماعة الاستشارية للبحوث الزراعية الدولية.

55- من الجدير بالذكر أن المنظمة أنتجت و/أو وافقت على بعض المعلومات التقنية مثل الخطوط التوجيهية لزراعة المحاصيل الخريفية، ومواد إنتاج المحاصيل الربيعية والخضروات الربيعية، وجدول مواعيد زراعة المحاصيل، وقوائم السلالات الموصى بها لمختلف المحاصيل، وغير ذلك من النشرات المخصصة لاستخدام الموظفين والشركاء المنفذين ومنظمات المجتمع المحلي والمزارعين الملمين بالقراءة والكتابة. ولم تكن لبعض الشركاء المنضوين أية خبرة بالعمل المتصل بالزراعة، كما لم يكن لبعض الموظفين الخبراء بالزراعة الذين يتمتعون بالخبرة التقنية المطلوبة لتنفيذ برامج المنظمة. وكان هؤلاء الشركاء بالذات في حاجة إلى المعلومات التقنية والتوجيه، لكن ليست هناك قرائن كثيرة تدل على أن ذلك قد حدث.

8-1-2 الدروس المستفادة والممارسات الجيدة

- يؤدي التوزيع المتأخر للبذور إلى الحد من الأثر المنشود من التدخل. وينبغي، من الناحية المثالية، توزيع البذور مثل موعد الزراعة أو في بداية الوقت الأمثل للبذور.
- كان توزيع البذور المعتمدة أفضل للإنبات السليم والنمو الممتاز وتحقيق القلة القصوى تقريبا، وينبغ تكرار ذلك في التدخلات المقبلة.
- أسفر توزيع البذور المعتمدة في حينه في خيبر بختونخوا، والاستخدام المتوازن للأسمدة، بوضوح عن غلة أعلى وعائد أكبر للقمح.
- توجد توصيات واضحة بشأن السلالات أصدرتها إدارة وزارة الزراعة/ جهات رعاية النباتات من أجل المناطق الايكولوجية المختلفة ويجب إتباع هذه التوصيات دائما.
- من المهم، عند توزيع البذور المهجنة، أن يُشرح للمزارعين بوضوح أن الحبوب المنتجة ينبغي ألا تستخدم للزراعة في الموسم التالي لأن ذلك سيؤدي إلى تخفيض الغلة.
- حددت البعثة، كممارسة جيدة، إجراء عمليات لاحقة للتوزيع وللحصاد للحصول على وثائق يعتمد عليها في توجيه المدخلات بالصورة السليمة وكفالة أن تكون التدخلات وثيقة الصلة بالواقع ومتسمة بالجودة ومناسبة للأحوال، وضمان اتسامها بالفعالية والكفاءة وتحقيقها للتأثير المطلوب.

2-1-9 الفرص الضائعة

56- كما سلفت الإشارة، فقد كثير من منتجي القطن محصولهم السابق: كان ينبغي للمنظمة أن تقدم بعض المدخلات في صورة بذور وأسمدة ومواد لوقاية النباتات لأفقر مزارعي القطن. وعلى نفس الغرار كان يمكن تقديم الدعم للمزارعين الكفافيين في المرتفعات الأعلى التي تمثل الذرة المحصول الوحيد الذي يمكن زراعته فيها.

57- ضيعة المنظمة أيضا فرصة توزيع بذور مرتفعة الجودة للمحاصيل العلفية البديلة، أي خليط البرسيم[22] والشوفان، والشفتال مع الشعير، والبرسيم مع الشوفان والشعير والحشائش البقولية في سبتمبر/أيلول – أكتوبر/تشرين الأول، مما كان يوفر علف طازج ومغذي من نوفمبر/تشرين الثاني – ديسمبر/كانون الأول وما بعدهما لفترة ربما تصل إلى أبريل/نيسان – مايو/أيار. وكان من شأن ذلك أن يوفر للمستفيدين العلف في وقت يسبق كثيرا الوقت الذي وزعت فيه المنظمة العلف الحيواني. كما كان توفير البذور لدعم إنتاج علف الحشائش/ الخضروات المخلوط سيتم بقدر أكبر من الاقتصاد.

58- وأخيرا، فإن فرصة متاحة لبناء قدرات المجتمعات المحلية الزراعية عن طريق الإرشاد الزراعي لم تستغل على أكمل وجه. وكان جزء من هذا الإرشاد يمكن أن يتمثل في إعداد مواد تعليم بالإنكليزية والأوردو واللغات المحلية. ورغم أن ذلك تم في بعض المقاطعات مثل تقديم مسؤول المقاطعة التنفيذي لرزمة الأرز في شيكابور، ومنظمة السند لتقديم الدعم في المناطق الريفية لرزمة عباد الشمس في السند.

2-2 الإنتاج الحيواني

59- إن الدراسة المعنونة تقدير خسائر واحتياجات فيضانات سنة 2010 التي أجراها البنك الدولي وبنك التنمية الآسيوي بدعم من المنظمة تقدر أن فيضانات سنة 2010 تسببت في خسائر مباشرة وغير مباشرة لقطاع الإنتاج الحيواني قدرها 600 مليون دولار أمريكي. ويمثل هذا الرقم 11 في المائة من مجموع خسائر القطاع الزراعي[23].

60- وقع أكبر قدر من نفوق الحيوانات المجترة في سهول بلوشستان. فقد زاد منسوب المياه هنا بسرعة وكانت قليلة في الأراضي المرتفعة التي يمكن للحيوانات اللجوء إليها. وكانت مياه الفيضانات السريعة هي السبب الرئيسي لنفوق الحيوانات الزراعية في خيبر بختونخوا. وكانت حالات النفوق أقل في البنجاب لأن فرص الحيوانات في اللجوء إلى الأراضي المرتفعة كانت أكبر. ومع أن تقدم مياه الفيضانات كان أبطأ في السند، فقد كان معدل النفوق فيها أعلى من البنجاب، خاصة بالنسبة للدواجن، نظرا للافتقار إلى الأراضي المرتفعة هناك أيضا. وفي المجموع وصلت حالات النفوق إلى 1.5 مليون رأس من الحيوانات الكبيرة والصغيرة و10 ملايين وحدة من الدواجن. وتأثرت النساء، اللائي يقمن

[22] البرسيم هو النفل المصري والشفتال هو النفل الفارسي.

[23] Flood Damage and needs assessment, World Bank and Asian Development Bank2010

تقليديا بدور نشط، في تربية الحيوانات، أكثر من غيرهن بالخسائر الحيوانية وما تلاهما من ضعف في الإنتاجية. وترد في الجدول 2–2–1 أدناه الخسائر المقدرة بحسب المحافظات.

الجدول 2–2–1: الخسائر الحيوانية بحسب المحافظات

الحيوانات الزراعية/أحواض تربية الأسماك	خيبر بختونخوا	بلوشستان	البنجاب	السند	المجموع الوطني
الحيوانات الكبيرة (الأبقار، الجاموس، الخيل، الحمير، الجمال)	72,400	**139,600**	2300	93,700	315,610
الحيوانات الصغيرة (الأغنام، المعز)	67,800	**1,036,700**	2500	81,900	1,208,380
الدواجن	621,300	635,500	2,012,000	**6,895,100**	10,279,730
قيمة أحواض تربية الأسماك (روبية)	13m	n/a	**319m**	49m	381m

61– تباينت فرص الحصول على الأعلاف بعد الفيضانات من منطقة لأخرى. وكانت الأحوال، عموما، أسوأ في المناطق التي ظلت فيها مياه الفيضان لفترة طويلة. وشملت استراتيجيات التكيف الأولية استخدام ما تبقى من محاصيل وحشائش الطرق وأوراق الأشجار في علف الماشية. وتفيد التقارير في المناطق التي يمكن الوصول إليها بقيام الجيران وأهل الخير تقديم القمح والعلف وغيرها من أشكال المساعدة. وقامت الأسر المتأثرة بالفيضان أيضا بشراء الأعلاف البسيطة أو الأعلاف المركبة التي تعرف محليا باسم "فاندا". وتنتج الفاندا في البنجاب لكنها تنقل إلى كل أرجاء البلاد. ويختلف محتواها لكنها عبارة عن أقراص ودقيق بذور القطن واللفت، ونخالة القمح، وحبوب وغلوتن الذرة، والدبس والملح. وكان الافتقار إلى الحيز اللازم للحيوانات في مخيمات الأسر المشردة بمثابة مشكلة أيضا في بعض المناطق.

62– يتحمل المزارعون الفقراء قدرا كبيرا من الديون المزمنة وهم يستخدمون الدخل المتحقق من البيع الاضطراري للحيوانات في شراء الأغذية في المقام الأول، ثم في شراء أو إصلاح الأصول الإنتاجية وشراء المدخلات بعد ذلك. وبيع الحيوانات بعد الكوارث أمر طبيعي. وقد أفاد التقييم منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي للانتعاش من الفيضانات في مارس/آذار 2011 بأن أسرة من كل خمس أسر باعت بعض الحيوانات بعد الفيضان فورا. وأفاد أكثر من نصف هذه الأسر ببيع أقل من 25 في المائة من حيواناتها في حين باع 20 في المائة من هذه الأسر أكثر من 50 في المائة من مخزوناتها. ومن أسباب ميل المزارعين إلى اقتناء الحيوانات أنها يمكن أن تحوَّل بسرعة إلى رأسمال عند الحاجة. إلا أن الأسعار يمكن، في أعقاب الكوارث، أن تهبط بدرجة كبيرة. وقد تباين الهبوط في أسعار الحيوانات بعد فيضان سنة 2010 مباشرة من 30 في المائة إلى أكثر من 80 في المائة تبعا لإمكانية النفاذ إلى المنطقة والطلب وحجم عمليات البيع الاضطراري. وتباينت أيضا مدة هبوط الأسعار. فالتقارير تفيد بأنه دام أقل من 10 أيام في بعض مناطق خيبر بختونخوا وإن كان قد دام أكثر من ذلك في السند. وعموما فقد انتعشت الأسعار بسرعة، وبحلول شهر سبتمبر/أيلول 2011 كانت أسعار الحيوانات والمنتجات الحيوانية أعلى كثيرا مما كانت عليه قبل الفيضان.

2-2-1 *تدخلات المنظمة*

63- تألفت عملية التصدي التي قامت بها المنظمة في قطاع الإنتاج الحيواني من توزيع رزم على 000 300 أسرة تقريبا. ويبيّن الجدولان 2-2-2 و2-2-3 البنود المتصلة بالإنتاج الحيواني التي وزعت على الأسر بحسب المحافظات وموعد توزيعها وتكلفتها.

الجدول 2-2-2: عرض موجز لبنود التربية الحيوانية الموزعة على الأسر في جميع المناطق المتأثرة بالفيضان

البند	الكمية التي حصلت عليها كل أسرة	مجموع الأسر التي حصلت على هذا البند من المساعدة	تكلفة البند (بالدولار الأمريكي) بالنسبة للمنظمة
أعلاف مركبة في أكياس سعة 60 كيلوغراما	60- 240 كيلوغراما مع حصول الأغلبية العظمى من المستفيدين على 120 كيلوغراما (ما يكفي لعلف رأسيين من المواشي البالغة لمدة شهر)	290,665	14,010,226
مواد إقامة المأوى – حبل من البلاستيك (30 مترا) غطاء من البلاستيك (4×5 أمتار)	حبل واحد + غطاء واحد	49,760	288,099
عقار إزالة الديدان، ألبندازول، بُلعة تبلغ جرعتها 2.5 ملليغرام	10 بُلعات (كافية لإزالة الديدان من معدتين بالغتين أو 10 أغنام/معز)	224,325	192,246
العلف – بذور الشوفان	8 كيلوغرامات: تكفي لما يصل إلى 0.1 هكتار (وزعت بلوشيستان وحدها 16 كيلوغراما بما يكفي 0.2 هكتار)	133,570	2,354,197
تجديد رصيد الأسر من الدواجن – 10 دجاجات، وديكين، و50 كيلوغراما من العلف	1 حزمة تكفي 12 طيرا بالاضافة الى علف لكل أسرة	5,274	≈360,000

الجدول 2-2-3: توزيع البنود بحسب المحافظات وتاريخ التوزيع التقريبي

المحافظة	بنود الرزمة	الأسر التي استلمت البند	تاريخ التوزيع التقريبي
خيبربختونخوا	العلف المركب	91,300	استكملت 300 18 أسرة 60 كيلوغراما من العلف في سبتمبر/أيلول – أكتوبر/تشرين الأول 2010. وقد وزع معظم العلف في مارس/آذار – أبريل/نيسان 2011 (أنظر الجدول 2-2-4).
	عقاقير إزالة الديدان	73,000	
	المأوى (حبال + أغطية)	39,000	سلم معظم عقاقير إزالة الديدان ومواد إقامة المأوى إلى مخازن الشركاء المنفذين في أواخر سنة 2010 لكنها وزعت بعد ذلك مع الأعلاف المركبة في فبراير/شباط – أبريل/ نيسان
	بذور علفية (شوفان)	0	
	الدواجن	0	

البنجاب	العلف المركب	63,440	بدأ في فبراير/شباط 2011، ووزع معظم الكمية في مارس/آذار / أبريل/نيسان 2011 (انظر الجدول 2-2-4)
	عقاقير إزالة الديدان	15,440	
	المأوى (حبال + أغطية)	3,000	سلم معظم الكمية للشركاء المنفذين في أواخر 2010 لكنه وزع مع العلف المركب كما في المحافظة السابقة
	بذور علفية (شوفان)	15,440	العلف، ديسمبر/كانون الأول 2011
	الدواجن	0	
بلوشيستان	العلف المركب	84,290	بدأ في فبراير/شباط 2011، ووزع معظم الكمية في مارس/آذار / أبريل/نيسان 2011
	عقاقير إزالة الديدان	84,290	سلم معظم الكمية للشركاء المنفذين في أواخر 2010 لكنه وزع مع العلف المركب كما في المحافظة السابقة
	المأوى (حبال + أغطية)	4,760	العلف، ديسمبر/كانون الأول 2011
	بذور علفية (شوفان)	78,930	
	الدواجن	0	
السند	العلف المركب	51,635	بدأ في فبراير/شباط 2011، ووزع معظم الكمية في مارس/آذار – أبريل/نيسان 2011
	عقاقير إزالة الديدان	51,635	سلم معظم الكمية للشركاء المنفذين في أواخر 2010 لكنه وزع مع العلف المركب كما في المحافظة السابقة
	المأوى (حبال + أغطية)	3,000	العلف، ديسمبر/كانون الأول 2011
	بذور علفية (شوفان)	38,600	الدواجن اعتبارا من منتصف سبتمبر/أيلول 2011
	الدواجن	5,274	

64- اضطلع بعمليات التوزيع 16 شريكا منفذا. وكانت معايير اختيار المستفيدين التي أبلغتها المنظمة لشركائها المنفذين على النحو التالي:

- كون المستفيد من المتأثرين بالفيضان ومن مربي الحيوانات.
- إعطاء الأولوية لصغار المزارعين الذين يربون حيوانات مجترة مرضعة/حامل.
- إعطاء الأولوية للأسر هشة الأوضاع التي تربي الحيوانات (الأسر المعدمة والتي ترأسها النساء أو يرأسها المسّنون والمعاقون).
- المزارعون من ذوي الموارد المحدودة بحيث لا يمكنهم شراء العلف/ الأدوية لحيواناتهم.

وكان العلف المركب هو، إلى أبعد الحدود، البند الأعلى تكلفة من بين البنود التي تم توزيعها في ميدان الإنتاج الحيواني. فقد كانت قيمة كل كيس موزع تبلغ زهاء 500 3 روبية أي 42 دولارا أمريكيا لكل متلق. خلافا لذلك كانت قيمة كل عقار من عقاقير إزالة الديدان تم توزيعه على الأسر تقل عن دولار أمريكي واحد بينما بلغت قيمة الغطاء البلاستيكي نحو 6 دولارات أمريكية.

2-2-2 الملاءمة

65- حدد تقييم الأضرار الزراعية الأولية الذي أجري في شهر سبتمبر/أيلول 2010 الاحتياجات الفورية والمتوسطة الأجل للمزارعين المتأثرين بالفيضان. واعتبرت حصص العلف المركب واللقاحات وعقاقير إزالة الديدان والمأوي المؤقتة للماشية من الاحتياجات الفورية. واعتبرت الحاجة إلى توزيع الدواجن من الاحتياجات المتوسطة الأجل. وشملت الاحتياجات الطويلة الأجل إعادة تكوين قطعان الحيوانات المجترة وبناء وإصلاح سقائف الحيوانات وإعادة بناء المراكز البيطرية.

66- على أساس هذا التقييم حددت المنظمة هدف عملية تصديها للطوارئ (حماية وتجديد إنتاجية الحيوانات الباقية على قيد الحياة للأسر الريفية الهشة) وخططت أنشطتها. وكانت التدخلات المتفق عليها مقبولة للمنظمة من حيث قدراتها وأفضلياتها، إذ كانت سليمة تقنيا ومتسقة ويمكن شراؤها بالكميات المناسبة، ويمكن، حسبما كان متصورا، توزيعها بسرعة من قبل المشاركين المنفذين. وبدا أن هذا الاتساق والتوزيع الكبير يناسب الجهات المانحة أيضا.

67- أنفق معظم الأموال المتاحة للإنتاج الحيواني على شراء وتوزيع العلف المركب. وكان الأساس المنطقي لاقتراح المنظمة أن من شأن العلف الإضافي، لو وزع بسرعة، أن يحد من البيع والذبح الاضطراري وبذلك تتم حماية الأصول الحيوانية الإنتاجية. وأتاح هذا حجة قوية للتمويل السريع، نظرا لأن التغذية والدخول التي يوفرها الإنتاج الحيواني يمكن أن تنقذ الحياة وسبل العيش. ومن شأن العلف المركب أن يعيد الأحوال الصحية والإنتاجية إلى ما كانت عليه مع دعم مركز النساء داخل الأسرة في الوقت ذاته. وقد ربطت ملاءمة العلف المركب ربطا وثيقا بتوقيت إتاحته. فقد كان ملائما للغاية بعد الفيضان مباشرة عندما تشرد السكان وافتقدوا إلى الأموال وكان عرض العلف الحيواني محدودا.

68- تعتبر كبسولات عقار الألبندازول "المزيل للديدان" سهلة نسبيا في المناولة والتوزيع. والحيوانات التي تعاني من عبء كبير بسبب الديدان أو الوريقة الكبدية تفقد لياقتها الجثمانية وتعتبر إزالة الديدان مطلوبة لهذه الحيوانات. ومعالجة الحيوانات الصحية لا يضر. ومع الأسف، فإن صغار المزارعين في باكستان لا يستخدمون الكبسولات في العادة. فهم يفضلون استخدام العقاقير السائلة لإزالة الديدان. وتسببت قلة الدراية هذه في صعوبات تعاطي الألبندازول وارتباك بخصوص معدلات الجرعات الصحيحة.

69- ويمكن استخدام المأوي المؤقتة التي وفّرت في شكل أغطية وحبال كسواتر للوقاية من الريح والأمطار أو مظلات للوقاية من الشمس تبعا للموقع. وتوجد حاجة إلى السقائف خلال الشتاء في خيبربختونخوا التماسا للدفء، كما أن للمظلات أهميتها في المحافظات الجنوبية، خاصة بالنسبة للأبقار والغنم.

70- تحتل باكستان حاليا الموقع الثالث بين كبار منتجي الألبان في العالم. ونقص العلف الحيواني الجيد مشكلة مستديمة في معظم أرجاء البلاد. لذلك فقد كان من الملائم توفير بذور الشوفان والذرة الرفيعة لإنتاج العلف مع إتاحة

التدريب على استخدامها. غير أن مدى ملاءمة وفعالية وتأثير ذلك توقف، كما في حالة بذور القمح، على زراعتها في الوقت المناسب.

71- بدأ تجديد رصيد الأسر من الدواجن في منتصف شهر سبتمبر/أيلول 2011، كجزء من رزمة للإنعاش المبكر تمولها الوكالة السويدية للتعاون الدولي من أجل التنمية (OSRO PAK 018 SWE). وفي حين لم يتمكن فريق التقييم من زيارة الأسر المستفيدة، فيبدو أن هذه المبادرة قد تعلّمت من الدروس المستفادة من مبادرة تجديد الرصيد من الدواجن التي اضطلعت بها المنظمة بعد زلزال سنة 2005، حين سجلت معدلات نفوق مرتفعة. وتجديد الرصيد من الدواجن ملائم للغاية للهدف السالف الذكر الذي تسعى المنظمة إلى تحقيقه. ولو وُجِّه هذا النشاط إلى النساء في الأسر التي تعاني هشاشة الأوضاع، فمن الممكن أن تحسِّن الدواجن تغذية الأسرة وتدر لها دخلا طويل الأجل. ولدى الإجابة على أسئلة التقييم التفصيلي لسبل العيش، الذي أجري في شهر يونيو/حزيران 2011، حدد كثير من النساء وبأعداد تفوق أعداد الرجال، فقدان النشاط المتصل بالدواجن على أنه بالغ الأهمية.

72- تجدر الإشارة إلى مجالين لم تشملهما المنظمة بعملية التصدي للطوارئ التي اضطلعت بها. الأول هو تطعيم الحيوانات والثاني هو إنعاش تربية الأحياء المائية. وتقع مهمة تطعيم الماشية على عاتق السلطات البيطرية في المحافظات، ورغم أن هذه السلطات تفتقر بصورة مزمنة إلى الموارد، فإنها تنجح في تطعيم أعداد كبيرة من الحيوانات سنويا ضد الأمراض المعدية الشائعة. وكانت هذه التغطية سببا رئيسيا لما نقلته التقارير من أن تفشي الأمراض بعد الفيضانات لم يكن أشد منه في أية فترة تالية للأمطار الموسمية. وعلى أساس هذا الإدراك اللاحق، يعتبر قرار المنظمة بعدم تمويل عمليات التطعيم قرارا مناسبا.

73- لحقت بأحوال تربية الأسماك والحضّانات أضرار جسيمة بسبب الفيضانات. وتقدر قيمة أحواض تربية الأسماك التي دمرت بمبلغ 381 مليون روبية[24]. وهناك اتفاق عام على أن أحواض التربية تمتلكها الأسر الأكثر ثراء التي يمكنها إصلاح الأحواض بنفسها. أما إصلاح الحضانات فهو للصالح العام، ويبدو أن هذا النشاط الإنعاشي يحظى بدعم جيِّد من قبل جهات مانحة ومنظمات أخرى[25].

3-2-2 الفعالية

74- رغم أن المبادرات التي خططتها المنظمة في ميدان الإنتاج الحيواني كانت ملائمة، فقد كان معظمها غير فعّال في الوفاء بالهدف المنشود. وكان السبب الرئيسي لذلك هو التأخر في الشراء والتوزيع.

75- كان أكبر وأغلى مكونات التدخل الخاص للإنتاج الحيواني هو العلف المركب. وقد نجحت المنظمة في توزيع أول دفعة علف في وقت مناسب للغاية مستخدمة في ذلك التمويل المقدم من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ وبلجيكا

[24] Flood Damage and needs assessment, World Bank and Asian Development Bank2010

[25] اقترح مشروع للمنظمة في هذه المنطقة لكنه لم يمول.

(OSRO/PAK/007/CHA, OSRO/PAK/006/BEL). وقد وزِّع ما يزيد قليلا على 000 1 طن من العلف في سبتمبر/أيلول 2010 في ثلاث مقاطعات من خيبر بختونخوا. وزار فريق التقييم قرى استفادت من هذا التوزيع في مقاطعة شارسادّا، وذكر المستفيدون أن النتائج كانت ممتازة من حيث تحسين إنتاج اللبن وصحة الحيوانات وأوضاعها العامة. ومن سؤ الحظ أن الفعالية قد حدت منها أخطاء في اختيار المستفيدين (راجع القسم 7–2، المتعلق باستهداف المستفيدين، والقسم 3–4، المتعلق بالرصد، للحصول على مزيد من التفاصيل بشأن هذه القضية).

76– تم تسليم معظم العلف المركب المشترى (072 42 طنا) في شهري مارس/آذار وأبريل/نيسان 2011 (انظر الجدول 2–2–4 أدناه):

الجدول 2–2–4: تسليم العلف المركب للشركاء المنفذين بحسب الشهر

شهر التسليم	أطنان العلف المركب المضافة إليه المعادن
سبتمبر/أيلول 2010	1,098
يناير/كانون الثاني (دفعة في 31 يناير/كانون الثاني 2011)	1,192
فبراير/شباط 2011	6,654
مارس/آذار 2011	18,870
أبريل/نيسان 2011	14,258

77– أعرب مئات الآلاف من المزارعين الذين تلقوا العلف المركب عن امتنانهم لتلقي هذا المدخل. فقد كان العلف جيد النوعية. وعند استخدام العلف إضافة على مراعي الربيع الخضراء فقد يحسن الحالة الجثمانية للحيوانات ويزيد إنتاجية اللبن خلال مدة توافره التي تراوحت بين 20 و30 يوما. وأفاد ملاّك الحيوانات بزيادة غلة اللبن بما يصل إلى لترين اثنين في اليوم. وأتاح هذا دعما تغذويا قيما للأسرة. وأفادت تقارير[26] المنظمة بأن اللبن أتاح، عند بيعه، دخلا إضافيا بلغ 90 روبية في اليوم أي قرابة 000 3 روبية في الشهر الذي كان العلف متاحا فيه. لكن من حيث الوفاء بأهداف المنظمة والجهات المانحة، فإن التدخل لم يحم الحيوانات الباقية على قيد الحياة ولا أعادت إنتاجيتها إلى سابق عهدها. وكان النمو في الربيع وفيرا نسبيا عند تسليم العلف وكان يمكن أن يحمي الحيوانات ويجدد قطعانها بالقدر الكافي. وترد فيما بعد، في إطار القسم الخاص بالكفاءة، مناقشة لمسألة ما إذا كان يمكن لتدخل بديل أن يمارس تأثيرا أكبر وأكثر استدامة على سبل العيش.

78– إن الفعالية الشاملة لمزيل الديدان الذي تم توفيره ليست متوافرة. وقد كان يضاف عموما إلى العلف المركب، ومن ثم فإن تحسن صحة الحيوانات وأوضاعها لا يمكن إرجاعها إلى مزيل الديدان وحده[27]. وربما كانت نسبة من

[26] FAO/TCER Beneficiary Assessment. June 2011

[27] لاحظ تقييم (تقرير الصندوق المركزي المتجدد للطوارئ في منتصف فبراير/شباط 2009) أجري بعد زلزال 2008 في بلوشستان أن "معظم الحيوانات لم يتمكنوا من ملاحظة تقدم في صحة الحيوانات نتيجة لتعاطي عقار إزالة الديدان".

الحيوانات المعالجة في غير حاجة إلى إزالة الديدان. ولم يعط ما يقرب من نصف المستفيدين، خاصة النساء اللائي رجع إليهن فريق التقييم، الجرعة الصحيحة من مزيل الديدان لحيواناتهم، والأهم من ذلك أنهم لم يتمكنوا من تحديد الحالة الإكلينيكية التي يعالجها العقار.

79- رغم تسليم عقار إزالة الديدان في شهر ديسمبر/كانون الأول، فإن أغلبية الشركاء المنفذين لم يوزعوا العقار، ولا مواد إقامة المأوى حيثما كانت متوافرة، إلى أن سلم لهم السماد المركب. وفي حالات كثيرة كانت مواد إقامة المأوي وعقار إزالة الديدان قابعة في مستودعات الشركاء المنفذين لفترة تراوحت بين 3 و4 أشهر. ورغم أن الوقت الأكثر فعالية لتوزيع مواد إقامة المأوي كان الوقت التالي للفيضانات مباشرة، فقد كان من الممكن أن تكون المواد مفيدة لشئ ما. وشملت الأسباب التي قدمها الشركاء المنفذون لعدم توزيع مواد إقامة المأوي ومزيل الديدان بصورة منفصلة عدم وجود معلومات من المنظمة بشأن الموعد الدقيق لوصول العلف المركب ("سيصل قريبا جدا")، إضافة إلى التكلفة الإضافية، سواء كانت مالية أو في ميدان اللوجستيات والاتصالات، لقيامهم بتوزيعها قبل توزيع العلف.

80- لم يذكر أي مستفيد جرت مشاورته أنه استخدم مواد المأوى في إقامة مأوى للحيوانات. فكثير من هؤلاء المستفيدين قاموا بتخزين الغطاء البلاستيكي أو أنهم استخدموه كساتر من الأمطار لحماية قش محصول القمح الربيعية لسنة 2011. فالمزارعون يقدرون ويجرون دائما وجها لاستخدام غطاء جيدا مصنوع من البلاستيك. إلا أن كثير من المزارعين اشتكوا من نوعية الحبال البلاستيكية التي وفرت لهم.

81- توفر سلالات الشوفان الجديدة، التي أدخلت خلال السنوات العشرين الماضية، علفا شتويا فعالا في باكستان. ويسد الشوفان ثغرة تغذوية عن طريق توفير علف حيواني جيد في شهري ديسمبر/كانون الأول ويناير/كانون الثاني (شهري الشتاء). غير أن سد هذه الثغرة يقتضي غرس الشوفان في الفترة من 15 أكتوبر/تشرين الأول إلى 15 نوفمبر/تشرين الثاني[28]. وقد سُلم معظم شوفان المنظمة للشركاء المنفذين في أواخر شهر ديسمبر/كانون الأول. وقد حد هذا من الفعالية كثيرا. وأفاد المستفيدين في البنجاب والسند بأن معدّل الإنبات والغلة التالية كان قليلا بسبب درجات الحرارة المنخفضة السائد وقت الغرس.

82- وزعت المنظمة كميات بسيطة من الذرة الرفيعة (26 طنا في خيبر بختونخوا و13 طنا في بلوشستان و18 طنا في السند) في شهري مارس/آذار وأبريل/ نيسان 2011. وتوفر الذرة الرفيعة نوعا من العلف الأخضر القيِّم في الصيف في حين يقوم دريسها بأود الحيوانات في الشتاء ويمكن استخدام حبوبها في تغذية الدواجن. ومن ثم فإن لها القدرة على تقديم إسهام قيم في عملية الإنعاش المبكر.

[28] An evaluation (mid Feb 2009 CERF report) carried out after the 2008 Balochistan earthquake, noted that 'most owners could not see any improvement in health of animals from de-wormers'.

2-2-4 التأثير

83- كما سلفت الإشارة، كان التأثير المباشر لتدخل الطوارئ الذي قامت به المنظمة في ميدان الإنتاج الحيواني منخفضا. ومع ذلك، فقد كانت له فوائد إيجابية غير مباشرة. فكثير من المستفيدين لم يكونوا قد استخدموا العلف المركب الجيد من قبل، وأفاد توزيعه في تقديم مثال جيّد لفوائد العلف الإضافي بالنسبة للحيوانات المرضعة.

84- بيد أن المنظمة ضيعت فرصة لتقديم معلومات جيدة إلى المزارعين عن كيفية تحسين غلة اللبن في الأجل الطويل واقتصاديات إنتاج اللبن وكيفية النفاذ إلى أسواق اللبن. والغلات التي تم الحصول عليها في الوقت الراهن عن طريق علف السلالات غير المحسنة بأنواع جيدة من الأعلاف المركبة لا تبرر تكلفة العلف. فتحقيق زيادة في الدخل يبلغ 6 000 روبية (جموستان تنتجان ليترين إضافيين في اليوم لمدة شهر) يغطي بصعوبة تكلفة العلف إذا كان سيتم شراؤه عن طريق القنوات الرئيسية. وقد نجحت المنظمة في الحصول على سعر شراء إجمالي يبلغ زهاء 4 000 روبية لكل 120 كيلوغراما في العلف مسلَّمة. وسيكون شراء كميات أصغر أكثر تكلفة وستستهلك التكلفة أية أرباح ممكنة. ولا يعني هذا أن منتجات الألبان ليست مربحة في باكستان. فهناك أمثلة كثيرة لمزارعين صغار يبيعون اللبن يوميا لتعاونيات وشركات من Engro Foods Ltd and Nestlé. إلا أن زيادة الإنتاجية والربحية تتوقف على خليط من المدخلات يتراوح من السلالات المحسنة إلى صحة الحيوانات وتغذيتها وإيوائها والنفاذ إلى السوق.

2-2-5 الكفاءة

85- توقف نجاح عملية المنظمة في ميدان الإنتاج الحيواني على الكفاءة في شراء العلف المركب وتسليمه. ولذلك تستحق هذه العملية مناقشة أكثر تفصيلا.

86- من المعروف أن شراء العلف المركب خلال عمليات التصدي للطوارئ أمر تصعب إدارته. فجودة المنتج من الناحية الصحية و إمكانية غشه، وقلة القدرة على زيادة الإنتاج بشكل مفاجئ، وخسائر النقل، وأخيرا إجراء التسليم في حينه، هي مشكلات دائمة. ولمكتب المنظمة في باكستان خبرة بصعوبة شراء السماد المركب. فقد كان على المنظمة، بعد فيضانات سنة 2008 في المحافظة الحدودية الشمالية الغربية مثلا، أن تراجع الموردين بعد أن تبيّن من الاختبارات أن الدفعات الأولى من العلف كانت أدنى من المستويات المتفق عليها. خلافا لذلك، انتهى تقييم التصدي لزلزال سنة 2008 في بلوشستان أن العلف الذي وزع حال دون البيع الاضطراري وحد من سوء تغذية الحيوانات. ومكنت هذه التجارب السابقة المنظمة من أن تعد على وجه السرعة اقتراحا مناسبا للعلف المركب في عملية التصدي لفيضان سنة 2010 وأن تحصل على دفعة أولى[29] تزيد قليلا على 1 000 طن قبل منتصف شهر سبتمبر/أيلول 2010. وكان ذلك متسما بكفاءة تدعو إلى الإعجاب. وأفاد المستفيدون الذين تلقوا العلف بأن تأثير ذلك كان جيدا.

[29] بتحويل من مقدم مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي ومن بلجيكا OSRO/PAK/006/BEL وOSRO/PAK/007/EC

87- مع بدء وصول مبالغ كبيرة من التمويل، زادت أحجام طلبات العلف. ونظرا لعدم كفاية الكميات المتاحة على الصعيد الوطني، وعدم إمكانية التعويل على الموردين، وإسقاط أهلية مورد محلي استبعد من باب الخطأ[30] من المناقصة، فقد أجريت مناقصة دولية (31 أكتوبر/تشرين الأول 2010) وأصدرت دائرة المشتريات أوامر الشراء في الأيام الأخيرة من سنة 2010. واستمرت المفاوضات بشأن شروط الدفع والتسليم حتى شهر يناير/كانون الثاني 2011 وبدأ التسليم في وقت لاحق من الشهر نفسه. وكان عامل تأخر آخر يتعلق بالتقدير الأولي لتكلفة العلف الحيواني المركب والذي كان يبخس هذه التكلفة في خطة عملية التصدي والاتفاقات الخاصة بها — الأمر الذي أدى إلى تعديل الميزانية فيما يخص الجهات المانحة والوكلاء المنفذين على السواء. وتم التسليم وفقا لما يرد في الجدول 2-2-4. وعند تسليم معظم العلف في شهري مارس/آذار وأبريل نيسان 2011، كانت طوارئ العلف الحيواني قد انتهت منذ فترة طويلة.

88- تعتقد البعثة أن فرصة تغيير وجهة العمل كانت متاحة أمام المنظمة حتى 31 ديسمبر/كانون الأول عندما أصدرت طلبات الشراء. غير أن اتخاذ القرار كان صعبا حيث كان سينطوي على إعادة التفاوض بشأن الاتفاقات مع الجهات المانحة وخطابات الاتفاق مع الشركاء المنفذين. وكانت قائمة المستفيدين قد صدرت بالفعل في كثير من المناطق. وفي التحليل النهائي، كان يمكن أن يمارس العلف بعض التأثير لو كان قد سلم قبل نهاية الشتاء (فبراير/شباط 2011)، غير أن ذلك ما كان من الممكن أن يحدث بالنسبة لنحو 80 في المائة من العلف المؤَّرد. وكان مما أثار اهتمام البعثة أن موظفي التوزيع بالمنظمة الذين قابلتهم في روما كان يعتقدون أنهم وردوا العلف في حينه مما يشير إلى نقص في الاتصالات الجيدة يمثل، في ذاته، مجالا للقلق.

89- أدت الأخطاء في اختيار المستفيدين إلى الحد من الكفاءة أيضا. فخلافا لرزمة المستلزمات الزراعية التي نصت على حد أقصى لحيازة الأراضي، لم تحدد معايير اختيار المستفيدين رزمة مستلزمات الإنتاج الحيواني أي عدد أقصى للحيوانات المملوكة. فكان على المتلقين أن يكونوا من "صغار المزارعين الذين يرعون حيوانات مجترة مرضعة/حامل" ممن يعانون هشاشة الأوضاع ولا يتمتعون بغير موارد مالية قليلة. وسمحت هذه المعايير الواسعة في بعض المناطق، باختيار المستفيدين على أساس يسبق غيره. والدفاع عن هذه الأخطاء في الإدراج تعترضه صعوبات أكبر لأن الاختيار تم بصفة عامة بعد توزيع رزمة المستلزمات الزراعية في نوفمبر/تشرين الثاني — ديسمبر/كانون الأول 2010، عندما كانت الأحوال أكثر هدوءا. وكان يمكن لهذا الإطار الزمني الأوسع أن يتيح المزيد من الوقت لمشاورة المستفيدين بشأن احتياجاتهم. ولم يذكر أي من المستفيدين الذين أجريت معهم المقابلات الشخصية أن أحدا سألهم عن حالتهم أو احتياجاتهم. وأشار كثير من الشركاء المنفذين للمنظمة أنهم كانوا يودون الاشتراك مع المستفيدين المستهدفين في عمليات للتصدي بصورة بديلة لكن نظرا لأنه كان يبدو أن رزمة الإنتاج الحيواني قد حددت بالفعل لم يكن هناك ما يحفزهم على ذلك.

[30] بناء على أول مناقصة للإنتاج الحيواني بعد الفيضانات، وفرت شركة Maxim International 089 1 طنا من العلف الحيواني المركب أظهر بالتحليل المختبري في أكتوبر/تشرين الأول — نوفمبر/تشرين الثاني — ديسمبر/ كانون الأول أنها منخفضة الجودة ويحتمل أن تكون سامة. وأظهر تحليل تال أجراه مختبر دولي في ديسمبر/كانون الأول أن الاختبار الوطني كان خطأ – لكن الأضرار الناجمة عن التأخر كانت قد وقعت بالفعل.

2-2-6 الاستدامة

90- لم تكن هناك أية عناصر للاستدامة في إطار رزمة العلف المركب وعقاقير إزالة الديدان ومواد إقامة المأوى. وكانت هذه فرصة ضائعة. فشراء العلف وبذور العلف والأدوية البيطرية ومواد إقامة المأوى من السوق المحلية، ربما عن طريق مخططات القسائم، كان من شأنه أن يدعم الأعمال المحلية والاقتصاد المحلي. ومجموعات الأعمال المتوسطة والكبيرة ملمة بمدى الولاء الذي تبديه المجتمعات المحلية للعلامات التجارية وكانت تود توفير السلع والخدمات بأسعار تنافسية لو كان هناك احتمالات لعقد الصفقات في المستقبل. ولم تستكشف هذه الإمكانات.

91- رفعت المنظمة مستوى الوعي بإمكانات الأخذ بمخططات القسائم، فشجعت تبادل الخبرة بشأن طرائق تحويل النقدية في اجتماعات تنسيق القطاع الزراعي، لكن الرأي كان أن خبرة مكتب المنظمة في باكستان غير كافية لإعداد مشروعات فعلية. ويمكن، في ضوء التأخر الذي شهده، في نهاية المطاف توزيع المدخلات الحيوانية، القول إنه من المحتمل أنه كان هناك وقتا لإعداد مبادرات للقسائم والنقد. وينبغي، بالنسبة للعمليات المقبلة، إتاحة خطوط توجيهية واضحة ومفصلة للتمكين من استكشاف هذه الإمكانيات إلى مدى أبعد.

92- كان الإمكانية الوحيدة لاستدامة توفير بذور الشوفان والذرة الرفيعة المخصصة للعلف تتمثل في إتاحة تخصيص جزء من المحصول كبذور لزراعته. وقد استهلكت الحيوانات المحصول في معظم الحالات. وليس هناك ما يدل على أن المنظمة أشارت على المستفيدين بتجنيب بعض المحصول لاستخدامه كبذور.

93- هناك احتمال قوي لاستدامة تجديد الرصيد من الدواجن، الذي بدأ في شهر سبتمبر/أيلول 2011، لو عاشت الطيور وأنتجت بيضا. واستفادت المنظمة من التجربة السابقة فوفرت دجاج وديوك أكبر سنا مع دفعة أولية من العلف المركب.

2-2-7 ملاءمة واستخدام مواد المنظمة المعيارية

94- تعد الخطوط التوجيهية والمعايير لحالات الطوارئ المتعلقة بالثروة الحيوانية وثيقة الصلة تماما بعملية التصدي اللاحقة للفيضانات التي اضطلعت بها المنظمة. وكانت دائرة الإنتاج الحيواني بالمنظمة شريكا رئيسيا في إعداد ونشر الخطوط التوجيهية، وشجعت بشدة أمانة الخطوط التوجيهية على عقد دورات تدريبية على هذه الخطوط التوجيهية في باكستان بعد فيضانات سنة 2010. وعقدت دورتين تدريبيتين على الخطوط التوجيهية في باكستان، الأولى في شهر نوفمبر/تشرين الثاني 2010 وكانت ترمي إلى دعم العاملين في حقل المساعدة الإنسانية المشتركين في عملية التصدي الجارية في ميدان الإنتاج الحيواني. والثانية، في شهر مايو/أيار 2011، وكان الغرض منها تدريب المدربين على الخطوط التوجيهية. ولما كان مكتب المنظمة في باكستان على علم بالدورة التدريبية الأولى لكنه قدر أن الموظفين مشغولين بدرجة لا تسمح لهم بالحضور وبتشجيع من دائرة الإنتاج الحيواني بالمنظمة، حضر موظفان دورة شهر مايو/أيار. وقد ترك أحدهما خدمة المنظمة بعد ذلك، إلا أن الموظف الباقي اتخذ الخطوط التوجيهية في تصميم عملية التصدي لفيضانات سنة 2011 في السند.

95- وضاعت فرصة لتوعية الآخرين بالخطوط التوجيهية وبالإرشاد التقني الذي تتضمنه وذلك عن طريق اجتماعات المجموعة الزراعية التي عقدت في سنة 2010.

2-2-8 *العمل بشأن قضايا سياسة الإنتاج الحيواني المتصلة بالاستعداد للطوارئ والتصدي لها*

96- كما جاء في القسم 1-2، قدمت المنظمة إسهاما قيمًا في التنسيق الشامل لعمليات التصدي للطوارئ. إلا أنه بدا أن عملية المنظمة مع الإدارات الحكومية المعنية بالإنتاج الحيواني كان محدودا، أو معدوما، بعد إجراء التقدير الزراعي الأولي. واشتكت الإدارات على مستوى المحافظات أو المقاطعات من هذا النقص في الاتصالات الثنائية.

97- اتخذت المنظمة مبادرة إيجابية بخصوص الاستعداد للكوارث عن طريق إعداد "خطوط الأساس وخطوط الطوارئ للمخاطر وسبل العيش وهشاشة الأوضاع" على مستوى المقاطعات إلى جانب خطة الطوارئ لقطاع الزراعة "على المستوى الوطني". وقد أعدت خطة الطوارئ بالتعاون مع وزارة تنمية الإنتاج الحيواني ومنتجات الألبان. وتزيد الخطة من التشديد على استخدام الأعلاف المحلية، والقسائم، ورسم خرائط المرافق البيطرية الحكومية، وإتاحة التدريب على الإنتاج الحيواني مثل بداية الطوارئ. وهذه كلها تطورات ودروس إيجابية مستفادة من فيضان سنة 2010.

2-2-9 *الدروس المستفادة و الممارسات الجيدة*

98- هناك درس رئيسي ينبغي تعلمه من أنشطة التصدي في ميدان الإنتاج الحيواني ألا وهو عدم الاستهانة بمدى تعقد عملية شراء كميات كبيرة من بنود الإغاثة ومدى الاستعداد المطلوب لها خاصة إذا كان أي تأخر رئيسي سيحد كثيرا من التأثير. ومن اللازم أيضا التشديد على أهمية تحديد المراحل والمواعيد القصوى. وينبغي إبلاغ المعلومات الخاصة بتأثير هذا التأخير إلى جميع الجهات المعنية.

99- يمكن، على أساس الإدراك اللاحق، القول بأن بدائل توزيع رزم الإنتاج الحيواني على نطاق واسع في مبادرة المنظمة كانت متاحة وربما كانت تتسم بمزيد من الفعالية والكفاءة من حيث حماية أصول الإنتاج الحيواني. وكان للمشروعات البديلة أن تستند بدرجة أكبر إلى الواقع المحلي وإلى السوق والعلاقات التشاركية. وكان يمكن أن ينطوي ذلك على دعم للإدارات الحكومية للإنتاج الحيواني وعلى تقديم المنظمة للمزيد من الدعم التقني.

100- كان يمكن للمنظمة أن تزيد من استخدامها كثيرا للخطوط التوجيهية والمعايير لحالات الطوارئ المتعلقة بالثروة الحيوانية في صياغة بدائل مع الشركاء المنفذين. وقد كانت المنظمة في روما شريكا رئيسيا في إعداد هذه الخطوط التوجيهية. وتشدد الخطوط التوجيهية كثيرا على المشاركة في مراحلها الأربع التي تشمل التقدير الأولي، تحديد التصدي، تحليل التدخلات والخيارات التقنية إضافة إلى الرصد/ التقييم. وتستخدم في تحديد التصدي أداة تسمى "مصفوفة تحديد التصدي التشاركي" وتتيح لجميع الجهات المعنية الاتفاق على الخطوط العريضة للتصدي ثم وضع تفاصيلها التقنية معا. وكان ذلك يقتضي علاقة تتسم بقدر أكبر كثيرا من التفاعل بين المنظمة والشركاء المنفذين

والمنظمات غير الحكومية والإدارات الحكومية المختصة، الأمر الذي كان يمكن أن يدفع مبادرات التصدي الفوري لتصل إلى مشروعات الإنعاش المبكر والتنمية.

101- لو كانت الخطوط التوجيهية قد استخدمت في تصميم التصدي لفيضانات سنة 2010 لكان من المحتمل أن تزيد عمليات التصدي من اعتمادها على الأسواق المحلية بدلا من اللجوء إلى طرح مناقصات وطنية ودولية، والتوزيع واسع النطاق لرزم موحدة. وفي خطوة إيجابية إلى الأمام، فإن عملية التصدي في ميدان الإنتاج الحيواني لفيضانات سنة 2011 في السند تستفيد من التدريب على الخطوط التوجيهية الذي حصل عليه موظفو المنظمة في شهر مايو/أيار 2011.

102- ينبغي أن يكون للمكاتب القطرية للمنظمة موظف كبير واحد على الأقل لديه معرفة عمل جيدة بالخطوط التوجيهية. وقد أصدرت دائرة الإنتاج الحيواني بالمنظمة مؤخرا خطوطا توجيهية بشأن استخدام التحويلات النقدية في حالات الطوارئ المتعلقة بالإنتاج الحيواني. وينبغي أن تدرج هذه الخطوط التوجيهية الأخيرة ضمن الخطوط التوجيهية والمعايير لحالات الطوارئ المتعلقة بالثروة الحيوانية. وستكون معرفة هذه الخطوط التوجيهية مفيدة لمكتب المنظمة في باكستان في عمليات التصدي المقبلة.

103- على أساس الممارسات الجيِّدة، شملت البدائل الممكنة للدعم الذي تقدمه المنظمة لقطاع الإنتاج الحيواني ما يلي:

1- خلال الفترة التي تعقب الحدث مباشرة

- الشراء محليا وتوزيع الأعلاف لا سيما بهوسا القمح (مسحوق قش القمح) من المناطق المحيطة؛
- استخدام القسائم في شراء الأعلاف المركبة من تجار الأعلاف المحليين؛
- حيثما تعذر شراء العلف، للمنظمات غير الحكومية، كان يمكن أن تشتري الحيوانات بأسعار عادلة من المستفيدين المكرهين على البيع الاضطراري، ثم تقوم بذبحها محليا وتوزيع اللحم على المحتاجين. ويعرف هذا بتخفيض القطعان عن طريق الذبح؛
- استخدام القسائم لتوفير الأدوية والخدمات البيطرية من الموردين المحليين؛
- القيام، عند الاقتضاء، وربما عن طريق القسائم، بتوفير البذور العلفية في الوقت المناسب، لا سيما بذور النفل المصري والشوفان، إلى جانب إتاحة الأسمدة والتدريب للوفاء باحتياجات الخريف والشتاء والربيع؛
- إجراء تحويلات نقدية غير مشروطة حيثما كانت الأسواق تعمل.

2- خلال فترة الإنعاش

- اختيار المستفيدين من المجتمع المحلي لإعادة تكوين أسراب الدواجن. ويمكن النظر في إعادة تخزين المعز والأبقار عند الاقتضاء. ومن الممكن إقامة معارض الحيوانات الزراعية للتجار وأصحاب الحيوانات والمستفيدين المحليين لتبادل وشراء حيوانات التربية؛
- تحسين خدمات الصحة الحيوانية على أساس المرافق الحكومية القائمة والموظفين الحكوميين الموجودين؛

- الاضطلاع بأنشطة بالنقود مقابل العمل لإعادة بناء مأوى الحيوانات، وإمكانية بناء الملاذات الآمنة ومصارف العلف؛
- توفير المزيد من البذور العلفية مثل الذرة الرفيعة من طريق الموردين المحليين مع تقديم الدعم في صورة تدريب؛
- دعم خدمات الإرشاد الحيواني كجزء من الحد من مخاطر الكوارث.

104- حدد فريق التقييم أخطاء كبيرة في الإدراج عند اختيار المستفيدين. وتشمل الدروس المستفادة من هذا الحاجة إلى معايير أكثر تحديدا لاختيار أصحاب الحيوانات (والأسلوب المثالي هو تحديد هذه المعايير مع المجتمعات المحلية ذاتها) وتشديد عملية الرصد وتقديم الدعم للشركاء المنفذين الذين يقاومون التأثير.

2-3 النقود مقابل العمل في إصلاح الري على مستوى المزرعة

105- دمرت المياه سريعة التدفق آلاف قنوات الري وملأتها بالأنقاض والطمي، وكسرت ماديا، في كثير من الأصول، جدرانها الجانبية فجعلتها غير ممكنة التشغيل. وبغية إنعاش أنشطة كسب العيش ومساعدة المجتمعات المحلية على العودة إلى التكيف بالاعتماد على الذات، فقد اعتبر إصلاح قنوات الري حاسما في أهميته.

106- تم الاضطلاع، في ثلاث محافظات، بتدخل للنقد مقابل العمل، ممول من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بهدف إصلاح نحو 000 1 قناة ري على مستوى المزارع وتطهيرها من الطمي (خيبر بختونخوا – 440 قناة، البنجاب– 360 قناة، بلوشستان – 250 قناة)، وإعادة وتحسين توافر المياه لإنتاج المحاصيل.

107- فقدت الأسر الإنتاجية وغير الإنتاجية دخلها في كارثة الفيضانات. وتفاقمت الديون القائمة بسبب الحاجة إلى استبدال البنية الأساسية والأمتعة المنزلية التي دمرت أو أصابتها الأضرار. ومن ثم فقد استقر الرأي على أن تقديم دفعة نقدية لتطهير شبكات الري من الطمي يعتبر طريقة مهمة لإتاحة النقد للمجتمعات المحلية و000 25 أسرة مستهدفة.

2-3-1 الملاءمة

108- وجد التقييم[31] أن هدفي البرنامج، أي إتاحة نقدية قصيرة الأجل للمجتمعات المحلية المستهدفة، إلى جانب الهدف الطويل الأجل المتمثل في تحسين الناتج الزراعي الأسري عن طريق تحسين قنوات الري، ملائمان لاحتياجات المجتمعات المحلية.

[31] أجريت، في نطاق عملية التقييم الشامل، دراسة نوعية مستقلة لبرنامج بالنقود مقابل العمل في فترة مدتها ستة أسابيع خلال صيف سنة 2011، قبل وصول فريق التقييم الكامل في سبتمبر/أيلول مباشرة. وشُكل فريق من خمسة خبراء استشاريين يتألف من خبير أنثربولوجي أجنبي ومهندس ري وأخصائيين اجتماعيين اثنين ومسؤول جمع البيانات. وسيصدر تقرير كامل مستقل عن هذا التقييم.

109- تضررت آلاف من قنوات الري وتشبعت بالطمي المترسب من مياه الفيضانات. ومن الواضح أنه كانت لذلك آثار ضارة بإمكانية تمتع محاصيل المزارعين بالمياه وبالغلات الزراعية بالتالي. والزراعة هي عماد المجتمعات المتضررة وهي المصدر الرئيسي للعمالة والدخل في هذه المقاطعات. وعلى هذا النحو كان المشروع متماشيا بوضوح مع الهدف الشامل للمنظمة ألا وهو إعادة الزراعة إلى حالتها الطبيعية.

110- اعتبرت المنهجية المتبعة، أي إشراك رابطات المنتفعين بالمياه والمنظمات غير الحكومية/المنظمات غير الحكومية الدولية كشركاء منفذين، بالتعاون مع الإدارة المعنية بإدارة المياه على مستوى المزرعة.

111- كان تقديم النقود للمجتمعات المحلية المتأثرة ملائما تماما لاحتياجاتها في وقت ضاعت فيه مصادر الدخل الأخرى وكانت الأسر في حاجة إلى نقود لشراء الطعام والأصول التي تكفل كسب العيش.

112- قام تصميم البرنامج نفسه على أساس افتراض سرعة التنفيذ بالاعتماد على صيغة تقوم على سعر موحد (مع تخصيص نسب مئوية للعمل والمواد) وتصميم موحد[32]، لكل قناة ري. ولم يكن بالطبع سهل التطبيق دائما. فقد تباينت أطوال القنوات وكذلك الأضرار وعدد المستخدمين وعدد المآخذ المطلوبة. وكان يمكن تغيير هذا النهج خلال الفترة الفاصلة بين تصميمه في أكتوبر/تشرين الأول 2010، وتنفيذه الفعلي في ربيع سنة 2011[33]. بيد أن الأمر ترك حتى مرحلة التنفيذ الفعلي قبل أن تجرى إعادة تقييم للاحتياجات والتكاليف ويتم تحديد وفورات في المشروع ويعاد تخصيص اعتماداتها.

2-3-2 الفعالية

113- وضع تصميم التدخل في الأصل في شهر سبتمبر/أيلول 2010 بقصد دعم إنتاج المحاصيل الربيعية. إلا أن التنفيذ المادي لم يبدأ قبل شهر مارس/آذار 2011، وانتهى في شهر يونيو/حزيران 2011 أي بعد البدء بثلاثة أشهر – وهو موعد متأخر ولا يسمح بتحقيق الهدف الأصلي، لكن تظل له مع ذلك قيمة بالنسبة للمجتمعات المستهدفة على الأجل الطويل.

114- كان الإسهام التقني الذي قدمه موظفو الري التابعون للمنظمة محل تقدير كبير من جانب الشركاء المنفذين، الذين أدت قلة خبرتهم إلى إثارة التوتر بينهم وبين دائرة إدارة المياه على مستوى المزرعة. وقد تباينت أعمال الإصلاح المنجزة من موقع لآخر ومن شريك لآخر ولم تكن تعني دائما بالمعايير الوطنية للإدارة المعنية بإدارة المياه.

[32] تم تخصيص 20 ناكّس (مأخذ من القناة حتى حقل المزارع) لكل قناة، بسعر محدد قدره 000 5 دولار أمريكي لإصلاح كل قناة ري.

[33] بالغت التقييمات الأولية لخيبر بختونخوا في قيمة العمل اللازم القيام به وقدرت المواد بأقل من قيمتها. ورد الشركاء المنفذون الأموال التي عجزوا عن إنفاقها على اليد العاملة. وبلغت التكلفة المتوسطة لتطهير قناة ري من الطمي في خيبر بختونخوا 500 2 دولار أمريكي وليس 000 5 دولار أمريكي.

115- اختلفت أيضا مستويات تدخل الإدارة المعنية بإدارة المياه في المحافظات المختلفة. ففي محافظات سوات والدير الدنيا وخيبر بختونخوا مثلا كان دور الإدارة المعنية بإدارة المياه في تنفيذ مشروع بالنقود مقابل العمل محدود جدا. وفي ملاكاند وخيبر بختونخوا أقرت الإدارة المشروعات لمجرد أن قرارا كان قد اتخذ في هذا الاتجاه على مستوى المحافظة. غير أن الإدارة كان لها في البنجاب دور كبير، وقدمت هناك دعما تقنيا قيما. ويعبر هذا عن الفروق التاريخية بين الأقاليم، والأنواع والأحجام المقارنة للقنوات.

116- على غرار ما حدث في التدخلات سالفة الذكر، مارس بعض السماسرة الأقوياء بعض النفوذ بالنسبة للقنوات المختارة. بيد أنه يبدو أن ذلك لم يحدث إلا في نسبة محدودة من الحالات. فضلا عن ذلك، كانت هناك بعض حالات استغلال النفوذ في اختيار المتلقين في عملية بالنقود مقابل العمل، إلا أن هذه العملية اعتبرت ناجحة على نطاق واسع.

117- تجدر الإشارة إلى أن النوايا الأصلية لاستهداف الأسر التي ترأسها النساء قد اختفت مع سير العمل وأن المشروع جاء خاليا من أي عنصر جنساني. ولم تستخدم النساء في أفرقة بالنقود مقابل العمل إلا في حالات قليلة، وإن كان من المعترف به أن ذلك أمر يصعب تنظيمه في نطاق الممارسات الثقافية المحلية.

118- رغم تباين أحجام قطع الأرض من مزارع لآخر على طول قناة الري، فقد استفاد المزارعون جميعا من أعمال تحسين الري. وتبيَّن أن معيار الاستهداف (أي المزارع الذي تقل حيازته عن هكتار واحد من الأرض) مستحيل عمليا، ومن ثم فلم يتم الوفاء به على أكمل وجه.

119- أخيرا، فإن التأخر في الشروع في عملية التنفيذ قد ترتب عليه أن أعمال الري تزامنت مع حصاد المحاصيل الربيعية، الأمر الذي أدى بدوره إلى أن الذين حصلوا على بالنقود مقابل العمل كانوا، في بعض الأماكن، عمال المياومة المحليين وليس المستفيدين. ولا يشكل هذا في ذاته قضية كبرى، نظرا لأن معاناة عمال المياومة أنفسهم من هشاشة الأوضاع تساوي، بالطبع، معاناة المستفيدين إن لم تفقها، إلا أنه يعني مرة أخرى أن المستفيدين المستهدفين لم يحصلوا دائما على الدعم على النحو المنشود.

2-3-3 التأثير

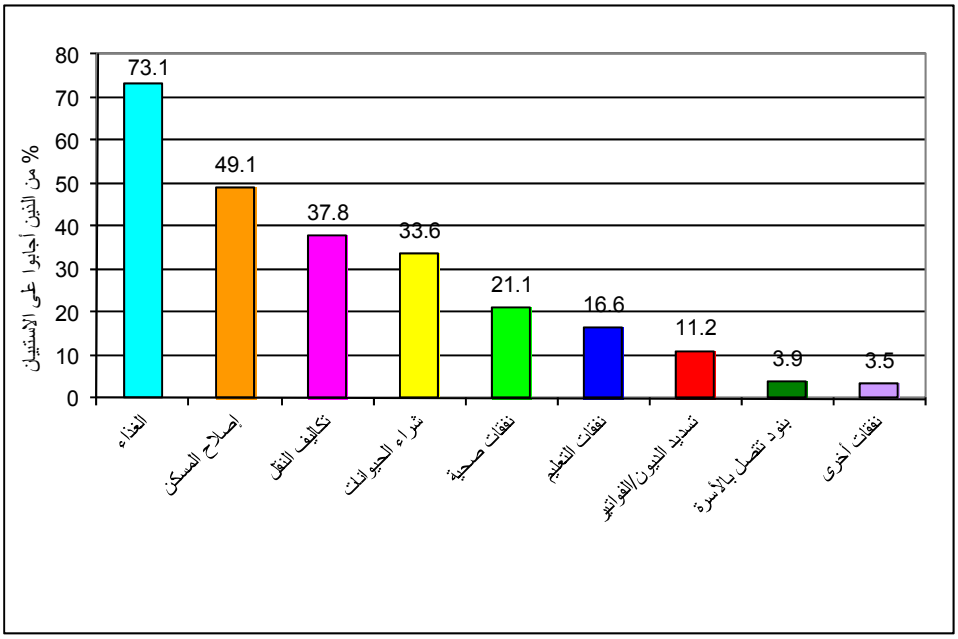
120- تم، في المجموع، إصلاح 065 1 قناة، تغطي 655 114 هكتارا من الأراضي المروية[34]، وبلغ متوسط عدد الأسر المستفيدة لكل قناة ري 65 أسرة، بمجموع الأسر الحاصلة على الدعم قدره 931 69 أسرة[35]. وتباين مجموع المستفيدين من كل قناة ري تبعا للمنطقة التي تغطيها القناة المختارة، وعدد المشاركين فيها، وحجم حيازة كل منهم.

[34] FAO CFW intervention report, July 2011.
[35] المرجع نفسه.

121– سجلت المنطقة المشمولة بقنوات الري زيادة كبيرة. ويزعم بعض المستفيدين الواقعين عند نهاية القنوات أنهم لم يحصلوا من قبل على مثل هذه الكميات من المياه، ومن ثم فإنهم يتوقعون إنتاجا من المحاصيل يفوق أي إنتاج سابق نتيجة لهذه المبادرة.

122– كذلك كان المستفيدون يشعرون بالامتنان من عملية حقن النقود التي كان لها أثر إيجابي من الوجهتين الاقتصادية والنفسية رغم أنه كان يمكن إجراؤها في وقت سابق على الموعد الذي أجريت فيه.

الشكل 2-3-1: استخدام النقد العائد من مشروع النقود مقابل العمل[36]



123– يمثل الأثر طويل الأجل لإصلاح قنوات الري في تأثيره على غلات المحاصيل في المستقبل. أما وقد أصلحت هذه القنوات فمن الممكن أن يتولى المزارعون أنفسهم صيانتها سنويا، مما يعطي هذا المشروع تأثيرا مستمرا لا يبدو بنفس الوضوح في التدخلات الأخرى للمنظمة.

124– وكملاحظة إيجابية، فإن جميع القنوات التي تم تطهيرها من الطمي كتحسين للبنية الترابية، أي باتباع المعايير الوطنية لدائرة إدارة المياه على مستوى المزرعة، أصبحت أهلا للإدراج في خطة الحكومة لتبطين القنوات بالخرسانة.

2-3-4 الكفاءة

125– وقعت المنظمة اتفاقات مع الجهة المانحة (الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ مكتب المساعدة الخارجية في حالات الطوارئ في شهر سبتمبر/أيلول، غير انه تم الاضطلاع بالعمل التحضيري خلال الأشهر الثلاثة التالية، مع

[36] FAO/TCE Cash for Work Beneficiary Assessment Report. July 2011

ضياع الوقت في إعداد اتفاق بشأن طرائق النقود مقابل العمل والاتفاقات الخاصة به[37]. وأسفر هذا عن كون خطابات الاتفاق مع الشركاء المنفذين لم توقع من قبل شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر[38]) إلا اعتبارا من شهر فبراير/شباط 2011. وهكذا تم الاضطلاع بأعمال تطهير قنوات الري من الطمي بعد عدة شهور من الموعد المقرر.

126- إلا أنه تم، في نهاية الأمر اختيار القنوات الفرعية اللازم إصلاحها والمستفيدين الذين سيقومون بالعمل. ورغم أن المنظمة وقعت الاتفاقات مع كل من الشركاء المنفذين والإدارة المعنية بإدارة المياه على مستوى المزرعة، فإن هاتين المجموعتين من الجهات المعنية قد أبلغتا البعثة بأن أدوار ومسؤوليات كل منهما لم تكن واضحة تماما في البداية. وكان من الضروري أن يضطلع موظفو المنظمة، في إطار هذا السيناريو، بدور تنسيقي وتوفيقي إضافي، وتم توضيح ذلك على مر الوقت. وشاركت رابطات مستخدمي المياه، التي تمت تعبئتها بسرعة، بدرجة كبيرة ويمكن استخدامها في المستقبل، بوصفها بنية من بنى المجتمع المحلي، في المشروعات المشابهة.

127- وعلى المستوى العملي، أدير الصرف الأسبوعي للنقود بصورة معقولة من حيث جودتها، مع إصرار منظمة غير حكومية واحدة على تأدية المدفوعات بصكوك مصرفية، مما اضطر المستفيدين من المشروع إلى القيام برحلات طويلة إلى أقرب مصرف للحصول على أموالهم (نحو 45 كيلومترا). وهذا يحمل المستفيدين تكاليف سواء في صورة وقت أو نقد. ومدى كون هذه الممارسة مقبولة في المستقبل هو أمر يلزم توضيحه. وكان هناك أيضا بعض التأخير في الدفع، ويلزم إعادة النظر في منهجية حساب معدلات الدفع. وهل ينبغي أن يقوم الدفع على أساس معدل يومي؟ أم أنه ينبغي قياسه بالعمل الفعلي المنجز ماديا، أي أنه يلزم توضيح كمية الطمي اللازم نقلها في التدخلات المشابهة في المستقبل.

2-3-5 الاستدامة

128- استثمرت النقود التي أتيحت من خلال التدخل في شراء الأصول المتصلة بسبل كسب العيش (المادية والإنسانية) التي ستتيح فوائد مستمرة.

129- أتاح التدخل في إصلاح بنى الري الترابية – التي يلزم من الناحية العملية تطهيرها كل سنة. إلا أن النتائج المحرزة يجوز أن تمكن رابطات مستخدمي المياه الآن من أن تصبح مستوفية للشروط الحكومية لتحويل هذه القنوات إلى قنوات ري ياكا (مبطنة). إضافة إلى ذلك، فإن بعض أموال المشروعات غير المنفقة، مثل الأموال التي ادخرت من تكاليف إزالة الطمي في خيبر بختونخوا، ستستخدم في عملية تبطين القنوات التي تضطلع بها الإدارة المعنية بإدارة المياه على مستوى المزرعة.

[37] لم تكن هناك سوابق في هذا المجال وكان على دائرة عمليات الطوارئ في آسيا والشرق الأدنى وأوروبا وحالات الطوارئ الخاصة أن تبدأ، من العدم، في وضع تصميم تدخلات النقود مقابل العمل، وأن تحدد طرائق التسليم وتكفل الوفاء بنظم المنظمة.

[38] نظرا للعنصر النقدي، كانت القيمة الكلية للاتفاق مرتفعة وتتجاوز الحدود المرخص بها (000 200 دولار أمريكي) لمثل المنظمة.

130– كان تنشيط رابطات مستخدمي المياه أو إنشائها في هذه المشروعات خطوة إيجابية في اتجاه بناء القدرات المؤسسية. وكانت هذه المنظمات المحلية بالغة النشاط في أثناء تنفيذ المشروع، لكن لم تكن لأعضائها رؤية واضحة لأدوارهم الجارية ومسؤولياتهم بعد إنجاز المشروع. والمرجو أن تظل الرابطات نشطة في الحالات التي تشرع فيها الإدارة المعنية بإدارة المياه أو تنوي فيها تبطين قنوات الرابطات. وقد بزغت صلات جديدة وإيجابية بين الرابطات والإدارة خلال تنفيذ المشروع في خيبر بختونخوا، والمرجو أن تستمر هذه الصلات. إلا أن استمرارية الرابطات ما زالت، باختصار، غير معروفة الآن.

2-3-6 الدروس المستفادة والممارسات الجيدة

- كفالة أن يجري، في المشروعات المقبلة، جمع الجهات المعنية الرئيسية معا، في أبكر وقت ممكن من دورة المشروع، لضمان إمكانية الإيضاح والفهم الكامل لملكية ودور كل شريك من الشركاء. ويلزم فيما بعد اتباع ذلك على جميع مستويات الهيكل الحكومي لضمان أن الجميع قد أحاطوا بهذه المعلومات وأن في إمكانهم بالتالي إضافة معرفتهم وخبرتهم للمشروع.
- ينبغي أن تكون خطابات الاتفاق المقبلة أكثر دقة في صياغتها فيما يخص العمل الذي ينبغي الاضطلاع به بدقة، ومواصفاته، وينبغي إعادة النظر في قياس المدفوعات.
- يلزم أيضا أن تكون خطابات الاتفاق أكثر واقعية فيما يخص اختيار المستفيدين نظرا لاختلاف حجم الحيازات الواقعة على طول مجرى من مجاري المياه، وأكثر مرونة فيما يخص عدد مآخذ المياه التي يمكن توفيرها، ونسبة تقسيم التكاليف بين اليد العاملة والمواد.
- يلزم النظر في سبل أخرى لتحويل النقود، وربما كان ذلك عن الهواتف المحمولة (رغم أن باكستان قد لا تكون مهيأة لذلك بعد).

2-4 تنمية القدرات

131– يمكن لتوجيه عملية تنمية القدرات أن يتم على المستويات المؤسسية أو التنظيمية أو الفردية. وقد نفذت مبادرات تنمية القدرات التي اتخذها مكتب المنظمة في باكستان خلال عملية التصدي للفيضانات على ثلاثة مستويات: من خلال المجموعات الزراعية، ولدعم الشركاء المنفذين، وكنتيجة للتدريب التقني للمستفيدين.

132– قام مكتب المنظمة في باكستان، عن طريق قيادته للمجموعة المعنية بالزراعة ثم لمجموعة العمل القطاعي، بدعم هيئة التصدي للكوارث الوطنية في إعداد خطة احتياطية للقطاع الزراعي، وبدعم هيئات التصدي للكوارث في المحافظات، ثم إدارات الزراعة في المحافظات لإجراء تقدير للاحتياجات (التقييم التفصيلي لسبل العيش وتحليل ثغرات الأداء، على سبيل المثال) وتنسيق الاستجابة الإنسانية. وأتاحت المنظمة أيضا مساعدات تقنية للمجموعة، مثل الخطوط التوجيهية الخاصة بالمحاصيل الخريفية المعنونة "Kharif Guidelines" التي شملت نصائح بشأن زراعة

المحاصيل والإنتاج الحيواني وتنفيذ مشروعات الحد من مخاطر الكوارث. ويسرت المنظمة كذلك بناء القدرات التقنية، مثل القدرة على تعميم القضايا الجنسانية، وشجعت تشاطر الخبرات ومن ذلك تقديم عروض عن التحويلات النقدية.

133- من المؤسف أن الدلائل على تأثير هذا الدعم، باستثناء النواتج نفسها، ما هي إلا دلائل قليلة. لذلك فمن الموصى به أن تعد المنظمة نظاما لقياس تأثير أنشطة التنسيق وبناء القدرات بحيث تستطيع المنظمة الإعلان عن هذه الأنشطة كمجال تتمتع فيه بميزة نسبية.

134- يبدو أن بناء القدرات الرسمي للشركاء المنفذين قد اقتصر على دورات ركزت على شرح مصطلحات خطابات الاتفاق والقضايا التشغيلية مثل الاستهداف، بدلا من إجراء أية مناقشة متعمقة للجوانب التقنية لتسليم المشروعات. وأتيح الإرشاد التقني بشأن استخدام رزم البذور ورزم مستلزمات الإنتاج الحيواني في صورة مذكرات تحريرية بقصد أن يستخدمها مدربو الشركاء المنفذون. وبالنسبة للنقود مقابل العمل حصل الشركاء المنفذون على دعم تقني كبير من مهندسي المنظمة، كما أن الدعم المقدم من الإدارة المعنية بإدارة المياه على مستوى المزرعة قد يسرته مذكرة التفاهم المبرمة بين المنظمة والإدارات الحكومية المختصة.

135- كان التدريب الفعلي للمستفيدين الذي اضطلع به الشركاء المنفذون غير منسق. ومالت الأمور إلى الاضطلاع بالتدريب، إذا أجري أصلا، قبل توزيع المدخلات مباشرة. وكانت جودة التدريب تتوقف على المدربين الذين يحظوا بأي دعم تدريبي وكان الشركاء المنفذون ينحون، إذا لم يكن الموظفين التقنيين الخاصين بهم، إلى تعيين مسؤول الزراعة/الإنتاج الحيواني الملائم بمستوى تهسيل. ولم تكن المدربات متوافرات إلا نادرا ومن ثم فإن فرص تدريب النساء قد عانت من ذلك.

136- كان مدربو المجتمعات المحلية يزَّودون أحيانا بالمذكرات التقنية التي أعدتها المنظمة. وأصدرت نشرة مجانية مصورة للعلف الحيواني وعقاقير إزالة الديدان أتاحت المعلومات الأساسية بشأن العلف ومعدلات الجرعات. إلا أن هذه النشرات لم تكن، مع الأسف، توزع دائما مع الرزمة. وفي حالة عدم توافرها كان المستفيدون في العادة يستخدمون معدلات خاطئة من عقاقير إزالة الديدان. ولم تكن هناك نشرة مشابهة لرزمة الزراعة التي تطلب إيضاحا وتعليمات أكثر تعقدا. ورغم أن من المعترف به أن تقديم التدريب في أثناء حالات الطوارئ أمر صعب للغاية، فإن الدفعات الفعلية كانت توزع في العادة بعد فترة 3-8 أشهر بعد الفيضان. وأتاحت هذه المدة الوقت اللازم لتقدير احتياجات التدريب، وإتاحة الدعم للمدربين، وإعداد المواد، بل وربما النظر في تقنيات التدريب الأحدث مثل التعرض للأوضاع الفعلية وزيادات تبادل الخبرات.

2-4-1 الدروس المستفادة والممارسات الجيدة

- من الدروس الرئيسية في هذا الصدد أنه من اللازم إعداد مواد التدريب والإرشاد مقدما باللغات المناسبة وعدم افتراض أن المدربين يعرفون كيفية استخدام تقنيات تدريب الكبار.
- لا بد من إعداد نهج محدد لتدريب الإناث.

- تنص خطة الزراعة الاحتياطية على ضرورة التدريب لكنها لا تتضمن تفاصيل ذلك.
- سيكون من المهم، في المستقبل دعم قدرات خدمات الإرشاد الحكومية.
- تتضمن مبادرات المنظمة، التي مولت مؤخرا (بلجيكا وأسبانيا)، والتي تم تنفيذها لاستعادة سبل العيش المعتمدة على الزراعة، عناصر تدريبية قوية.

2-5 إدارة مخاطر الكوارث

137- باكستان بلد معرض للكوارث الطبيعية مثل الفيضانات الموسمية والجفاف وانهيال التربة والزلازل. إضافة إلى ذلك، فإن الصراعات الجارية في عدد من الأراضي تضاعف من تعقد الحالة. ومن ثم، فمن المهم أن ينظر التقييم في مدى وجود إطار لإدارة/الحد من مخاطر الكوارث بالفعل أو ما إذا كان مثل هذا النهج قد أعد في سياق التصدي للفيضانات.

138- وتعرف الإستراتيجية الدولية للحد من الكوارث، والتي وضعتها الأمم المتحدة، إدارة مخاطر الكوارث باعتبارها "العملية المنظمة لاستعمال القرارات الإدارية والتنظيم والمهارات العملية والقدرات على تنفيذ السياسات والاستراتيجيات والقدرات على التعامل مع المجتمعات والمجتمعات المحلية، لتخفيف آثار المخاطر الطبيعية وما يتصل بها من كوارث بيئية وتكنولوجية. ويشمل هذا جميع أشكال النشاط بما فيها التدابير الهيكلية وغير الهيكلية لتفادي (أو منع) الآثار السلبية للمخاطر أو الحد منها (التخفيف من وطأتها والاستعداد لها).

139- لم يكن من الممكن للبعثة أن تحدد، من حيث الاستعداد، مدى تركيز الإستراتيجية التنموية في باكستان على الحد من مخاطر الكوارث نظرا لعدم وجود إطار للبرمجة القطرية[39] في باكستان. ولكثير من موظفي المنظمة خبرة (مستمدة من أزمة الزلزال والأشخاص والمشردين داخليا) بعمليات التصدي للطوارئ على نطاق واسع. وقد دعمت المنظمة، في عدد من المقاطعات، خلال السنتين الماضيتين جمع البيانات وتحليلها لإعداد عمليات تقدير المخاطر وسبل العيش وهشاشة الأوضاع. وكان للمنظمة، بحكم الحظ أكثر من التصميم، برنامج واسع النطاق لتقديم المدخلات إلى المجتمعات المحلية (مرفق التغذية التابع للاتحاد الأوروبي)، فضلا عن عدة برامج تنموية أطول أجلا تغطي جميع المحافظات المتأثرة بالفيضان عندما ضربتها الكارثة. وكانت المنظمة قد أقامت علاقات مع الحكومة ووزارة الأغذية والزراعة والثروة الحيوانية ولجنة بحوث الفضاء وطبقات الجو العليا) ومع موردي مدخلات المحاصيل من القطاع الخاص. وهكذا فإن التقييم يرى أنه رغم عدم وجود إستراتيجية استعداد رسمية لدى المنظمة، فإن باكستان كانت في الواقع، وبأكثر من طريقة، "مستعدة" للفيضانات.

[39] إطار البرمجة القطرية يحدد مجالات الأولوية والنتائج التي ينبغي للمنظمة تحقيقها على الأجل المتوسط على سبيل دعم الأهداف الوطنية للتنمية الزراعية والأمن الغذائي، على النحو الذي ترد به في خطط التنمية الوطنية وبما يتماشى مع الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف التنموية المتفق عليها دوليا. ويستخدم إطار البرمجة القطرية أيضا كمدخل من المنظمة في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ولم يكن للمنظمة، ولفترة طويلة قبل شهر يناير/كانون الثاني 2011، ممثل في باكستان، وكان قد أعد إطار استراتيجي لتحديد تعاون المنظمة مع الحكومة، أو مع الوكالات الأخرى للأمم المتحدة. وكان إطار للبرمجة القطرية قيد الإعداد في أثناء بعثة تقييم الفيضانات.

140– نظرا للبداية السريعة للكارثة في الشمال، كان "الإنذار المبكر" في بعض المناطق مسألة ساعات. إلا أن تقدير تقييم الكوارث والاحتياجات والمقابلات الشخصية التي أجرتها بعثة التقييم أكدت أن المعلومات المتاحة على مستوى المجتمع المحلي محدودة وأنه حتى عند تلقي الأسر للإنذار المبكر فإنها لم تكن مستعدة وكثيرا ما أرجأت اتخاذ الإجراء اللازم لأنها اعتقدت أن الفيضان "عادي" فضلا عن شواغل الأمن المتصلة بتركهم لمنازلهم. ولم تكن للمنظمة صلة بنظم الإنذار المبكر على مستوى المجتمع المحلي، لكنها فعَّلت علاقتها القائمة مع لجنة بحوث الفضاء وطبقات الجو العليا[40] لإعداد الخرائط والتنبؤات عن مدى الفيضان (بما في ذلك تقييم الاحتياجات المتصلة بخسائر المحصول) التي استخدمها المسؤولين عن اتخاذ القرار في إطار عملية التصدي.

141– إن الصلات بين سلطات الري في المجتمعات المحلية عن طريق إنشاء رابطات مستخدمي المياه في إطار أنشطة بالنقود مقابل العمل لتطهير قنوات الري من الطمي يمكن أن تكون حيوية لإنشاء نظم الإنذار المبكر بالفيضانات في المستقبل. وانتشار الهاتف المحمول في باكستان من بين الأوسع في العالم (86 في المائة من الرجال و40 في المائة من النساء)[41]، وبذلك يمكن لتكنولوجيا الهاتف المحمول أن تستخدم بصورة فعالة كوسيلة لإبلاغ معلومات الطوارئ. ولهذا الغرض، يمكن لمنتدى رابطات مستخدمي المياه أن يكون بالغ الفعالية في توعية المجتمعات المحلية بأهمية الإنذار المبكر والإجراء الذي يمكن اتخاذه لإنشائه.

142– يرى التقييم أن عملية التصدي لفيضانات سنة 2010 لم تتضمن سوى القليل من العناصر التي حسنت قدرة المجتمعات المحلية على مواجهة المزيد من الفيضانات أو الكوارث الطبيعية. ورغم أن توفير المدخلات الزراعية قد مكَّن المجتمعات المحلية من العودة إلى الأحوال الزراعية الطبيعية، فإن القليل من هذه المجتمعات الذي عاد إلى مستويات الأمن المالي السابقة على الفيضان وأحوال الكثير منها ما زالت أسوأ كثيرا من الأحوال السابقة.

143– يرجع هذا، في حدود معينة، إلى تركيز البرنامج على المدخلات الزراعية. وما زالت جوانب الهشاشة الأساسية مستمرة بعد الفيضانات. ففي المناطق الريفية، مثلا، ما زال الفقر القائم على أساس الأصول الإنتاجية مرتبط ارتباطا وثيقا بعدم امتلاك الأرض. وتبلغ نسبة من لا يملكون أرضا 75 في المائة من الأسر الريفية في باكستان. واتفاقات إجارة الأرض (خاصة في السند) تبقى المستأجر في حالة الفقر الذي عليه، بغض النظر عن جودة المشروع أو سوءه، أن يسلم ما لا يقل عن نصفه إلى صاحب الأرض[42]. وفي ظل هذه الأوضاع، فإن أية تحسينات في شبكات الري، أو في جودة البذور، تحقق، لطبقة ملاك الأراضي الأثرياء، نفس القدر، أو حتى قدرا أكبر، من الفوائد التي تحققها للمزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة.

[40] عملت المنظمة لعدد من السنوات بشأن نظم رصد المحاصيل المعتمدة على السواتل مع لجنة بحوث الفضاء وطبقات الجو العليا.

[41] Mustafa, D. and D. Wrathall 2011. Indus basin floods of 2010: souring of a Faustian bargain. Water Alternatives. 4(1): 72-85.

[42] في الحالات القصوى، كحالة مالاكان مثلا، دفع المستأجر معظم، أو حتى كل، إنتاج الحبوب لصاحب الأرض، واحتفظ بالقش فقط. والمؤاكرين المعدمين والمزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة يمثلون أفقر الطبقات وأكثرها معاناة من الاستغلال في المناطق الريفية.

144- علمت البعثة فيما يخص الأرض أيضا، أن الفيضانات قد مست حدود الأراضي في مناطق كثيرة، ويشير تقرير البنك الدولي كذلك إلى أن الفيضانات غيَّرت الطوبوغرافيا في بعض الحالات وفقد الأسرة مستندات مهمة تتعلق بحقها في الأراضي[43]. وتوجد اتفاقات إجارة لأراضي لم تعد موجودة. وقد تسفر كل هذه السيناريوهات عن منازعات تتعلق بالحق في الأرض وعن زيادة هشاشة أوضاع المزارعين من أصحاب الحيازات الصغيرة والمستأجرين.

145- فيما يخص المياه، فقد اقتصر تصدي المنظمة للفيضانات حتى الآن على إزالة الطمي من عدد محدود نسبيا من قنوات نقل المياه على المزرعة. إلا أن الدراسة التي أجراها كل من Mustafa وWrathal عن أسباب فيضانات سنة 2010 أن نهر السند قد خضع لتدخلات هندسة كبيرة بتحويل أقصى قدر من مياه الري التي يستفيد منها أساسا كبار ملاك الأراضي من الأقوياء إلى البنجاب والسند. و"من المياه التي تدخل الشبكة، وقدرها 144 مليون آكر – قدم، تسحب 106 ملايين آكر – قدم لأغراض الري، الأمر الذي يتخلف عنه القليل من الماء لكسح القنوات ونقل أكبر حمولة من الطمي في العالم لكسحها في البحر. وكان هذا التخفيض الطويل الأجل في قدرة القنوات من الأسباب الرئيسية لزيادة حدة آثار الفيضانات العالية في سنة 2010".

146- إن تأثير فيضانات سنة 2010 على الأصول الطبيعية لم يدرس بالكامل بعد. إلا أن تقديرا من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن التقييم المبكر وجد أن الفيضان قد ابتلع مساحات كبيرة من النباتات بما فيها الغابات الطبيعية والأشجار المثمرة[44]. وهذا يدعو إلى القلق حيث إن أغلبية كبيرة من سكان باكستان يعتمدون على الحطب للطاقة، والموارد الحرجية آخذة في الانخفاض[45]، والفواكه التي تعتبر مهمة سواء كغذاء أو مصدر للدخل النقدي وهي حيوية لتنويع سبل العيش وتعزيز القدرة على مواجهة الصدمات في المناطق الريفية.

147- يتم الإعراب في باكستان عن عدة وجهات نظر بشأن تأثير الفيضانات على خصوبة التربة. فقد يتيح ترسب الطمي في بعض المناطق فوائد الخصوبة القصيرة الأجل في مناطق السهول الفيضية. إلا أن تصفية أو فقدان المغذيات بفعل انجراف التربة قد يؤدي إلى هبوط الغلة. وتبين من دراسة أجراها المعهد الدولي للبوباس أن نحو 000 55 آكر من الأرض قد محيت من مقاطعتي سوان وشنغلا[46]. وفي مقاطعتي دير العليا والسفلى، تأثر ما نسبته 25 في المائة تقريبا من أراضي المصاطب والمنحدرات الشديدة تأثرا معاكسا من جراء التهطلات الشديدة والمدد النهري والأمطار السيلية والفيضانات المفاجئة. وفي البنجاب والسند تعرض نحو 80 في المائة – 90 في المائة من الأراضي الواقعة بحذاء مجاري الأنهار للترسب[47].

[43] Response to Pakistan's Floods: Evaluative and Lessons. World Bank. Islamabad.2010

[44] UNDP (2010). Rapid assessment of flood impact on the environment in selected affected areas of Pakistan. Pakistan Wetlands Programme. Islamabad

[45] Rural economy and livelihoods in Pakistan. Asian Development Bank (ADB). Islamaba

[46] Impact of alluvial deposits on soil fertility during the floods of 2010 in Punjab, Pakistan. International Potash Institute (IPI). Switzerland

[47] نفس المرجع السابق

148- لم تقم المنظمة بأية تدخلات لإنعاش النبات (رغم أنها أعدت مذكرة بمفهوم مشروع حرجي[48] لمقاطعة سوات) أو إصلاح/ حماية التربة. والواقع أن البعثة وجدت أن برنامج الأغذية العالمي أنشط بكثير في هذا المجال ويستخدم النقود مقابل العمل لدعم إنشاء المصاطب وحماية الجدران والحواجز/السواتر وتطهير قنوات الري التي ترسب فيها الطمي.

149- يلزم تحويل تركيز جهود المرحلة التالية للإغاثة والإنعاش والحد من المخاطر صوب مبادرات البرنامج التي تزيد من القدرة على التكيف وتفيد المزارعين الأفراد أنفسهم. وينبغي تشجيع الصلات مع المنظمات التجارية (سلسلة القيمة)، وينبغي على وجه التحديد إتاحة الائتمان الصغير للحد من اعتماد المزارعين على المقرضين الذين يفرضون أسعار فائدة عالية وعلى أصحاب الأراضي. ويلزم زيادة عمل الإرشاد الزراعي في صورة "مدارس لتدريب المزارعين" على المستوى الوطني لزيادة المعرفة والخبرة والممارسات التقليدية ودعم مبادرات المجتمعات المحلية[49].

150- إضافة إلى ما تقدم، تحتاج المجتمعات المحلية أيضا إلى الدعم لتنويع الأنشطة المدرة للدخل غير الزراعي، أي الحرف التقليدية أو العمل الماهر. والأهم من ذلك كله هو أنه ينبغي تحسين معدلات الإلمام بالقراءة والكتابة وتعزيز الصحة والنفاذ إلى التعليم، وهي جوانب يمكن إدراجها في مدارس المنظمة لتدريب المزارعين، رغم أنها لا تدخل في اختصاصات المنظمة.

151- فيما يخص الاستعداد للطوارئ في المستقبل، أعدت المنظمة شراكات جديدة مع عدد من المنظمات غير الحكومية خلال عملية التصدي للفيضانات، وحقق كثير منها نتائج إيجابية، لكن توجد حالات اتسمت بانعدام الأداء. ولم تبذل جهود حتى تاريخه لتقييم الشركاء المنفذين رسميا. ولو أجري هذا التقييم فإنه قد يعتبر بمثابة "تأهيل أولي" للشركاء المنفذين في حالات الطوارئ المقبلة.

152- على نفس الغرار، يلزم، بالنسبة للقدرة التنظيمية على مواجهة الظروف المفاجئة، تحديد موظفين من مستوى رفيع ويتمتعون بخبرة محددة، للاستعانة بهم عند الاقتضاء. والافتقار الحالي إلى نظام للتقييم في بنية إدارة الموارد البشرية يتناقض مع هذا الاحتياج. وينبغي تكرار أن اختيار الموظفين يجب أن يكون عملية شفافة تقوم على أساس القرائن الوثائقية.

153- أخيرا، فإن فيضانات سنة 2010 تسلط الضوء، بالنسبة للإدارة، على ضرورة السرعة في اتخاذ القرارات على جميع المستويات. وفي حين وضعت المنظمة آليات مخصصة واتخذت الإجراء في إطارها (انظر القسم الخاص بالإدارة

[48] تتعلق مذكرة التفاهم بغرس الغابات وتنطوي على غرس 000 4 شتلة بطيئة النمو. وترى البعثة أنه في حين ينطوي ذلك على فوائد بيئة أطول أجلا، فإن زراعة الأشجار بطيئة النمو لا يفي بالاحتياجات الجارية للمجتمعات المحلية فيما يخص توفير الطاقة والدخل للأسرة. ويمكن لمحاصيل مثل الشيسبا والبسلى الهندية أن تزرع وتنتج غلة جيدة من الكتلة الحيوية للوقود، أو اللبلاب لصناعة الورق والزراعة الحرجية خيار آخر للوفاء باحتياجات الأسر. لكن ينبغي أن تسند إلى الأشجار سريعة النمو مثل الحور والأوكاليبتوس.

[49] يرجى، فيما يتعلق بفعالية مدارس تدريب المزارعين الرجوع إلى:
Davis K. et al. (2010). Impact of Farmer Field Schools on Agricultural Productivity and Poverty in East Africa. http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00992.pdf

أدناه) فإن البعثة تعتقد أن وضع شروط موجبة للتصدي وإجراءات تشغيل نمطية بالنسبة لعدد من التدابير الإدارية من شأنه أن يعزز الاستعداد للطوارئ.

2-5-1 الدروس المستفادة والممارسات الجيدة

- عموما، ورغم أن المنظمة لم تدخل كثيرا في هذا المجال، فإن البعثة ترى أن الإدارة المستدامة للأرض والمياه (بما في ذلك إجارة الأرض) يجب أن تكون عنصرا مهما في أية إستراتيجية لإدارة مخاطر الكوارث الطبيعية في باكستان.
- كان الاستثمار قبل الفيضانات في الأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع وتوفير المعلومات ورسم الخرائط المتعلقة بهشاشة الأوضاع والمخاطر استثمارا قيما وينبغي المحافظة على العلاقات مع منظمات مثل لجنة بحوث الفضاء وطبقات الجو العليا وتوثيق عراها تمكينا لاتخاذ القرارات بشأن القضايا المتصلة بالحد من مخاطر الكوارث وإدارة مخاطر الكوارث في باكستان.

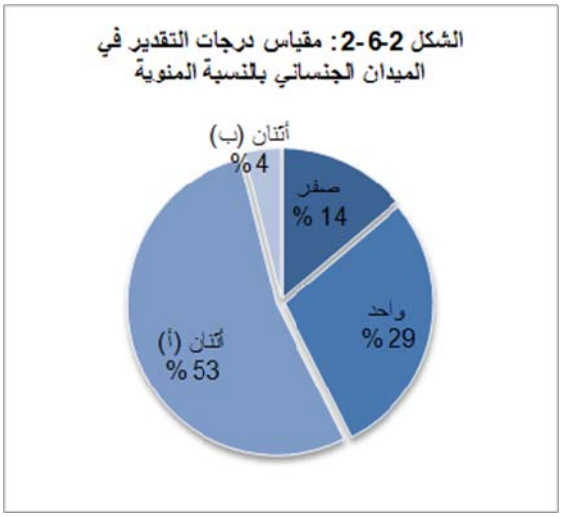
2-6 القضايا الجنسانية

154- تتباين ممارسات الزراعة المحلية في باكستان على أساس القبيلة والمجموعة العرقية والاتجاهات الدينية والتقاليد الاجتماعية، لكن، بصفة عامة، فإن أعضاء الأسرة يعملون في المزرعة مع قيام الرجال بالأعمال الأشد وطأة. وتعمل النساء، في الغالب، في الحقول، فتزلن الأعشاب الضارة وتجمعن العلف للحيوانات وتحصدن المحاصيل وتجنين القطن. كذلك تضيف النساء السباخ للمحاصيل وتجنين الخضروات وتجمعن الوقود وترعي الحيوانات في المنزل وتحلبن الأبقار والجاموس والمعز. ويتبين بوضوح من التقييم المشترك بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي للانتعاش من الفيضانات في مارس/آذار 2011 أن النساء يضطلعن عادة ببيع الدواجن وأن لهن تأثيرا على بيع الحيوانات المجترة الصغيرة. ويقوم الرجال بكثير من الأعمال المماثلة إضافة إلى حرث الأرض وشق القنوات وإعداد مراقد البذور والري. ويعمل كل من الرجال والنساء في الحقول حيث يقومون بالأعمال المتصلة بإنتاج المحاصيل ووقايتها.

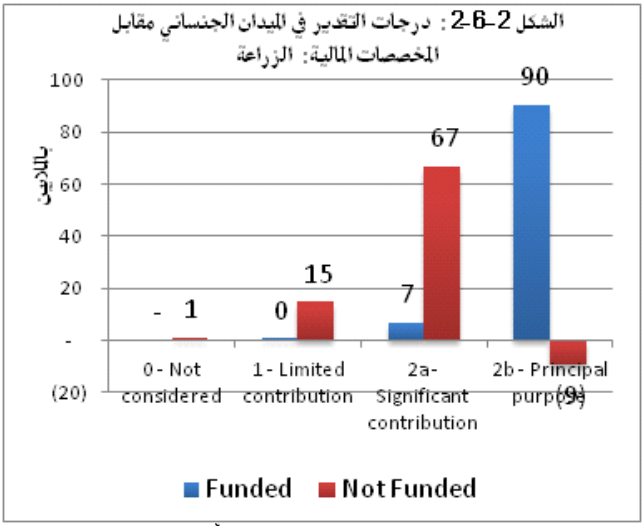
155- كان لفيضانات سنة 2010 تأثير سلبي على الذكور والإناث على السواء، فقد واجهت النساء مشكلات خاصة حيث إن الأسر، إضافة إلى خسارة المحاصيل والحيوانات، خسرت أيضا البنية الأساسية المنزلية مثل غرف النوم والمطابخ والمراحيض والأسوار التي لها أهميتها لراحة الإناث وأمنهن. وقد تأثرت الإمدادات الأسرية من المياه بالفيضانات، وهذا أيضا مجال من المجالات التي تديرها الإناث نمطيا. وخسرت الأسر الحيوانات، الكبيرة والصغيرة على السواء، الأمر الذي أثر سلبيا على الدخل الذي تدره عليها والذي للنساء سيطرة كبيرة عليه.

156- لم يشمل تقييم التأثير الأولي للفيضانات في القطاع الزراعي تحليلا جنسانيا ومن ثم فإنه لم يدرك التباين الجنساني لاحتياجات السكان المتأثرين. وأسهم هذا في خلو عملية التصدي للفيضانات في المجال الزراعي من أي نهج جنساني محدد بخلاف استخدام معايير لاختيار المستفيدين تستهدف تحقيق "التوازن الجنساني"، أي إعطاء الأفضلية للأسر التي ترأسها النساء وغيرها من الأسر التي تعاني من هشاشة الأوضاع.

157- في أعقاب الفيضانات مباشرة، قام فريق العمل الجنساني لباكستان، الذي يقوده صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية، بفحص 488 مشروعا في إطار الخطة المعدلة للإغاثة من الفيضانات والتصدي للإنعاش المبكر، وذلك من بين مشروعات مجموعات مختلفة بما فيها مجموعة الزراعة (وهي عملية ينظر إليها، على نطاق واسع، على أنها مفرطة في التعجل). وكان من الأمور المفاجئة للبعثة، في السياق السالف الذكر، أن يكون تقدير أداء المنظمة على المقياس الجنساني بدرجة إيجابية نسبيا (2(أ) – يسهم بصورة ملحوظة في المساواة الجنسانية).



المصدر: تحليل مقياس درجات التقدير في الميدان الجنساني، فريق العمل الجنساني، مارس/آذار 2011.



المصدر: فريق العمل الجنساني، سبتمبر/أيلول 2010

0 صغير لم يؤخذ في الاعتبار 1– إسهام محدود 2(أ) إسهام ملحوظ 2(ب) الهدف الرئيسي

ممول غير ممول

158- بصرف النظر عما تقدم، فإن رد الفعل الإيجابي بشأن تصميم المشروع في ميدان التصدي للفيضانات لا يبدو أنه ينطبق على ما يجاوز مرحلة وضع وثائق المشروع. وفي حين أسهمت المنظمة في تحليل الاحتياجات الجنسانية الذي أجرته هيئة الأمم المتحدة للمرأة في شهر سبتمبر/أيلول 2010، فإنها لم تجر تحليلا للقطاع الجنساني على وجه التحديد، وهو شرط مسبق للوفاء بالمعايير 2(أ) (انظر الملحق الثالث[50]) حتى شهر مايو/أيار 2011. فبدون هذا التحليل، يكون من الصعب الاعتداد بتحديد مختلف الاحتياجات في مجالي الزراعة والأمن الغذائي للرجال والنساء والمجموعات الهشة الأخرى. على نفس الغرار لم يتم تجميع البيانات المفيدة على أساس جنساني في الوقت المناسب لإدراجها في عملية المنظمة للتصدي للفيضانات.

159- رغم أن لمكتب المنظمة في باكستان نقاط اتصال للمسائل الجنسانية، فمن الممكن التساؤل عما إذا كان لدى المنظمة القدرة على جمع البيانات الجنسانية على سبيل الحصر والتحقق من هذه البيانات نظرا لأن الرجال يشكلون أغلبية

[50] للاطلاع على جدول بدرجات ومعايير التقدير في المجال الجنساني.

الموظفين الميدانيين، مما يحد بصورة ملحوظة من إمكانية وصول النساء. كذلك كان الرجال يغلبون على موظفي الشركاء المنفذين الذين قابلتهم البعثة.

160- يستخدم مكتب المنظمة في باكستان أداة تقييم ذاتي مفيدة لتعميم المسائل الجنسانية. والجدول التالي يقيم برنامج المنظمة – وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ مقابل قائمة مرجعية أساسية أعدتها المنظمة وتحدد طريقة إدراج الاعتبارات الجنسانية في عملية البرمجة. وتمثل النتيجة دعما إضافيا لبعض الخلاصات سالفة الذكر المتعلقة بالتصميم والتوظيف.

القائمة المرجعية لإدراج الاعتبارات الجنسانية في البرمجة

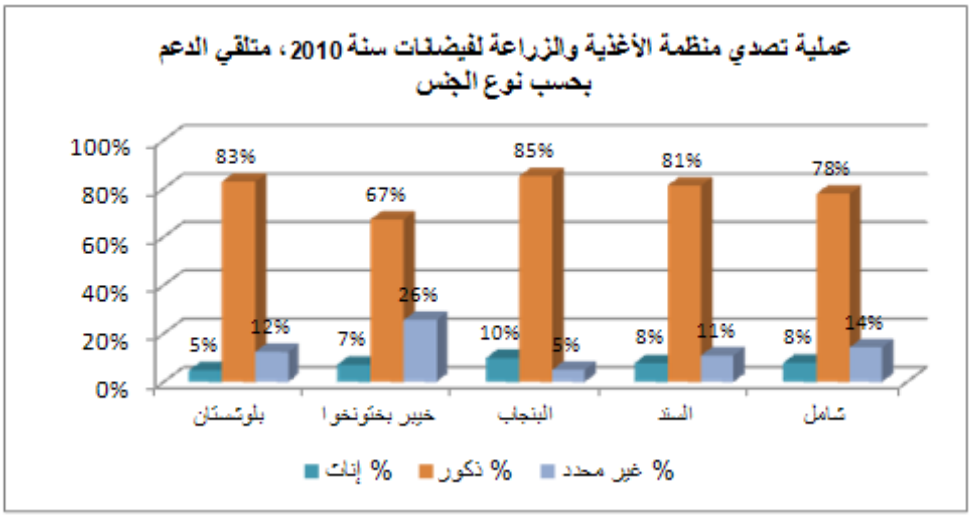
الفئة		صح	خطأ
(أ)	يجري تجميع البيانات المصنفة بحسب نوع الجنس بصورة روتينية	ص	
(ب)	التحليل الجنساني جزء من التخطيط البرامجي		خ
(ج)	تستشار المنظمات الرئيسية حيثما اقتضى الأمر		خ
(د)	لدى منظمتنا إجراءات واضحة لإدراج الاعتبارات الجنسانية في المشروعات		خ
(هـ)	يقيس الرصد والتقييم مشاركة الذكور والإناث والتأثير الواقع عليهم		خ
(و)	توفر منظمتنا التدريب وتقدم الدعم للبرامج في المجال الجنساني	ص	
(ز)	تقوم منظمتنا بمتابعة التدريب على المسائل الجنسانية باستخدام أدوات وطرائق محددة حتى تصبح عنصرا مؤسسيا في كل أرجاء المنظمة		خ
(ح)	هناك تمثيل متوازن للنساء والرجاء في الإدارة العليا		خ
(ط)	هناك تمثيل متوازن للرجال والنساء في جميع مستويات الموظفين		خ
العدد		2	7

إذا كانت البيانات الخاطئة أكثر من البيانات الصحيحة في نقاط التقييم الخاصة بمنظمتك، فإن الأمر يقتضي النظر بصورة جادة في إعداد إستراتيجية لإدراج القضايا الجنسانية في عملية البرمجة.

161- في إطار التدخلات كان تقديم رزم فلاحة البساتين المنزلية يستهدف النساء بالذات. وعندما تكون حدائق الخضروات قريبة من البيوت، أو ليست بعيدة عنها كثيرا، تقوم النساء في أغلب الأوقات بجني أو حصد الخضروات، ثم تقمن بطبخها في المنزل، أو بتقديم الخضروات الزائدة كهدايا أو صدقة، أو ببيعها في القرية. ومن الناحية العملية وجدت البعثة أن الذكور من أعضاء الأسرة هم الذين تقلوا رزم فلاحة الحدائق (والتدريب المتصل بها) حيث كانت رزم مدخلات المحاصيل تقدم لهم في العادة. ولم يراع ما إذا كان تدخل مثل فلاحة الحدائق المنزلية يضع عبئا أكبر على النساء من حيث الوقت والعمل.

162- كان التدخل الخاص بالإنتاج الحيواني مصمما لفائدة النساء اللائي يعتبرن الراعي الأول للحيوانات ومن المرجح أن يستفدن من التدخل للوفاء بالاحتياجات التغذوية الأسرية القصيرة الأجل (من الزيادة في إنتاج اللبن والبيض). ويتضح من الوقائع الميدانية، أنه قد أبلغت النساء بأنهن استفدن من التدخل الخاص بالإنتاج الحيواني، لكن بدا أنهن استبعدن من عنصر حيوي من عناصر التدخل، أي التدريب المقترن بالتدخل الذي قدم للذكور من أعضاء الأسرة فقط. فضلا عن ذلك، لم تحصل النساء على فرصة لإبداء رأيهن في الدعم، نظرا لأن تقييم المستفيدين اعتمد أساسا على

المعلومات المرتدة من المستفيدين الذكور (تقدير تدخل المنظمة في ميدان الإنتاج الحيواني لسنة 2011). وربما كان ذلك يرجع إلى الافتقار إلى التوازن الجنساني في أفرقة المنظمة والشركاء المنفذين الذين لم يحددوا ثغرات التدريب بالنسبة للنساء من جهة، ولم يكن لديهن القدرة على تنفيذ ذلك من جهة أخرى.



المصدر: مجموعة بيانات المستفيدين، المنظمة – وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ – 2011

163- نظرا للنجاح الذي أحرزه برنامج المنظمة في دعم سبل العيش للأسر الزراعية المتأثرة بالفيضانات، لا سيما الدعم للمحاصيل الربيعية، فإن هناك عددا من القنوات يمكن تقدير أن تكون زيادة مستويات الدخل الأسري أدت عن طريقها إلى حصائل جنسانية إيجابية، وأن يكون ذلك قد تم جزئيا عن طريق زيادة الدخل العائد من ارتفاع غلات المحاصيل وتخفيف الديون، وزيادة الفوائد الغذائية الناجمة عن مدخلات إنتاج الخضروات والإنتاج الحيواني، وغير ذلك. ويستند ما تقدم إلى وجود قرائن على أن زيادة الدخل لها صلة مباشرة بمؤشرات حيوية للرفاهية مثل التعليم والصحة، وصلة غير مباشرة بالمساواة الجنسانية.[51]

164- غير أن اقتراحات مشروع المنظمة لم تتضمن خططا وأهدافا ومؤشرات وعمليات جمع للبيانات تخص القضايا الجنسانية بصفة محددة (باستثناء التقييم التفصيلي لسبل العيش) ولم تسفر عن تحليل قوي للاعتبارات الجنسانية، ومن ثم فمن الصعب قياس تأثير عملية تصدي المنظمة لفيضانات سنة 2010 على الإناث وعلى تعزيز تعميم الاعتبارات الجنسانية في المجتمعات المحلية المستهدفة، إن وجد مثل هذا التأثير.

165- فيما يخص الدعم التقني، أتاحت دائرة عمليات الطوارئ – باكستان في مقر المنظمة في روما ، موارد لحلقة عمل تدريبية على التحليل الاجتماعي – الاقتصادي والجنساني في حالات الطوارئ في أبريل/نيسان – مايو/أيار 2011. وتمثلت المجموعة المستهدفة في أعضاء الفريق العالمي المعني بالأمن الغذائي وقطاع الزراعة. وشارك في الحلقة خمسة وعشرون شخصا (11 من المنظمة)، وأسفرت الحلقة عن منتج هام يتمثل في خطة عمل لكل محافظة ومذكرة مفاهيم

[51] SEAGA Intermediate Toolkit (FAO, 2001)

بشأن مشروع لتعزيز التركيز على المساواة الجنسانية في القطاع. وأشار التقييم الذي أجري في نهاية الحلقة إلى مستوى عال من ارتياح المشاركين لمحتوى التدريب، بيد أن البعثة لم تلاحظ وجود أية متابعة لخطة العمل المتفق عليها.

2-6-1 *الدروس المستفادة والممارسات الجيدة*

- يعتبر توظيف الإناث (في المنظمة ولدى الشركاء المنفذين)، على مستويي الإدارة العليا وموظفي البرامج، حيويا للتعامل مع النساء على سبيل التشاور مع المستفيدين في مراحل مختلفة: تقدير الاحتياجات، واختيار المستفيدين، والتدريب، والتوزيع والرصد.
- يعتبر إدراج الاستعراض الجنساني الرسمي للمشروعات في نطاق كل مجموعة بموجب عملية التصدي الجديدة للفيضانات لسنة 2011 ممارسة جيدة شأنها شأن تحليل أدوار الجنسين والنظر في هذه الأدوار على النحو الذي يبدو بوضوح في المشروعات الجديدة التي صممتها المنظمة في سنة 2011.
- بعد شهر فبراير/شباط 2011 عقدت المنظمة ثلاث دورات تدريبية عن الوعي الجنساني، بما في ذلك التحليل الاجتماعي – الاقتصادي والجنساني، واستخدام المقاييس الجنسانية. ورغم أن هذه المبادرات جاءت متأخرة بعض الشئ فهي مبادرات مهمة وتفرض الممارسات الجيدة ضرورة متابعة خطة العمل.
- تجدر ملاحظة أهمية التحليل الجنساني في إضافة القيمة إلى دور المنظمة كمنسق مجموعة وفائدة هذه الأداة في تحديد أنشطة سبل العيش ذات الطابع الجنساني المحدد التي يمكن أن تسهم بها الجهات المانحة المحتملة (مثل الوكالة الكندية للتنمية الدولية، التي لها مجمع تمويلي محدد للأنشطة الجنسانية والمتصلة بسبل العيش).
- ثمة قضية متصلة بمبادرة الحدائق المنزلية ألا وهي العملية التي سلمت الرزمة من خلالها للنساء. فالتسليم المباشر، أي تقديم الدعم للنساء كحق لهن بوصفهن نساء، على النحو الذي يشدد عليه أيضا التحليل الاجتماعي – الاقتصادي والجنساني، لا يزيد فقط من فرص النساء في الحصول على الموارد المحتملة، وإنما كان يمكن أن يكون فرصة لبناء حزم من الدورات التدريبية على مسائل تتراوح من الحد من مخاطر الكوارث إلى رعاية الحيوانات وغيرها.
- ذكرت القواعد الثقافية كسبب رئيسي للامتناع عن محاولة استهداف النساء مباشرة، وهو سبب قد لا يكون وجيها نظرا لمدى الانتشار الجغرافي للتدخل.
- كان يمكن للفوائد المحتملة لتقديم المساعدة في مجال الدواجن في مرحلة مبكرة، مع توجيهها إلى النساء أن تكون بمثابة بديل في هذا الصدد. وكان يمكن للفوائد الأطول أجلا نسبيا التي يمكن أن تعود مقارنة لفوائد رزمة الخضروات التي لا تحقق الفوائد بطبيعتها إلا مرة واحدة.
- نظرا لطبيعة النُهج المعتمدة على الدواجن والحدائق المنزلية التي تتسم بطبيعة نطاقها وقصر أجلها، فمن المهم أن تنظر المنظمة في اتباع نُهج أخرى مثل التنمية المعتمدة على سلاسل القيمة التي تتيح للنساء منفذا مباشرا إلى الأسواق وصلات مفتوحة معها.

- إن أهمية المقياس الجنساني وفائدته كأداة للتحليل الجنساني تقتصر على تصميم المشروع. وتقييم أداء المنظمة على أساس ترتيبها الأولي قد يكون مضللا ويبدو أن ذلك من التصورات الخاطئة الموجودة في ذهن موظفي المنظمة أيضا.

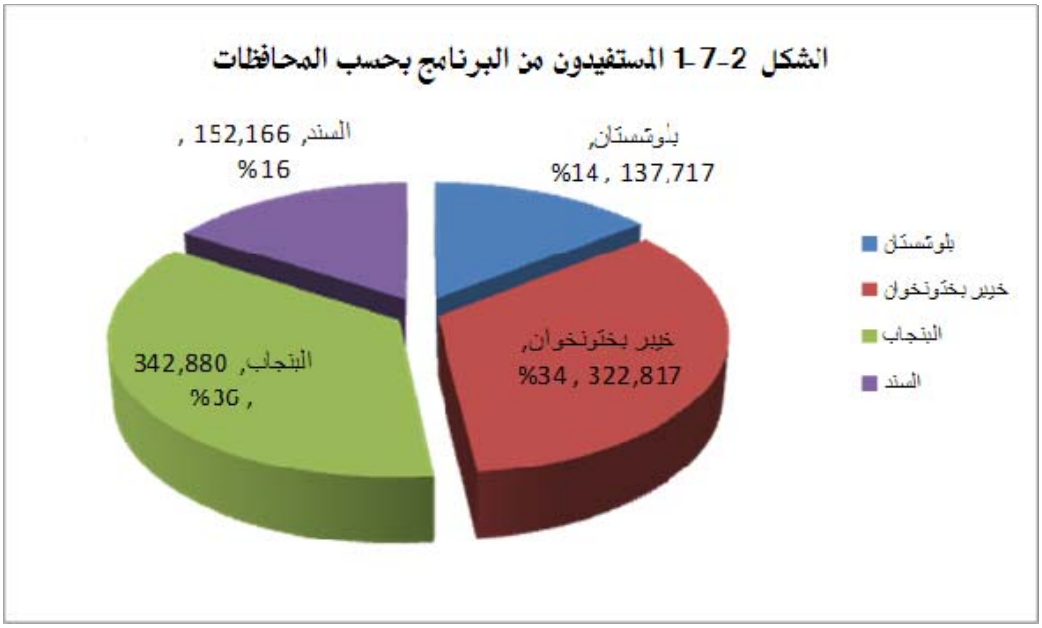
2-7 استهداف المستفيدين ومشاركتهم والمساءلة

166- تمثل أحد المجالات الرئيسية للقلق التي سُلط عليها الضوء خلال بعثة التقييم في استهداف المنفذين ومشاركتهم ومساءلة المستفيدين للمنظمة في برنامج التصدي لفيضانات سنة 2010.

2-7-1 الاستهداف

167- في برنامج المنظمة للتصدي للفيضانات، اعتمد استهداف المستفيدين على "التقييم المبدئي للأضرار في قطاع الزراعة بالنسبة للمناطق المتأثرة بالفيضان في باكستان" الذي أجرته مجموعة الزراعة في شهر أغسطس/آب 2010. وقد جُمعت البيانات الأولية من محافظة خيبر بختونخوا وحدها، حيث لم تكن الكارثة في المحافظات الأخرى قد تكشفت بعد عن كامل أبعادها. ولم يتضمن هذا التقرير أية تقديرات لعدد الأسر المتأثرة في كل منطقة. وساهمت المنظمة أيضا في التقييم الأولي للأضرار والاحتياجات، الصادر عن هيئة إدارة الكوارث في المحافظات (بنك التنمية الآسيوي، حكومة باكستان، البنك الدولي 2010) الذي أتاح الأساس لتصميم تدخلات الإصلاح التي تتراوح بين الأجلين المتوسط والطويل. وبصفة خاصة، فإن التقييم الأولي للأضرار والاحتياجات قد عرض بوضوح، على أساس الأضرار المقدرة في الزراعة والإنتاج الحيواني ومصايد الأسماك، ثلاثة سيناريوهات للتعويض (منخفض ومتوسط وعالي). وتحت تأثير القيد المتمثل في قلة الأموال المتاحة جاءت عملية تصدي المنظمة كاعتماد جزئي لسيناريو التعويض المنخفض (الذي تجري مناقشته في الأقسام التالية).

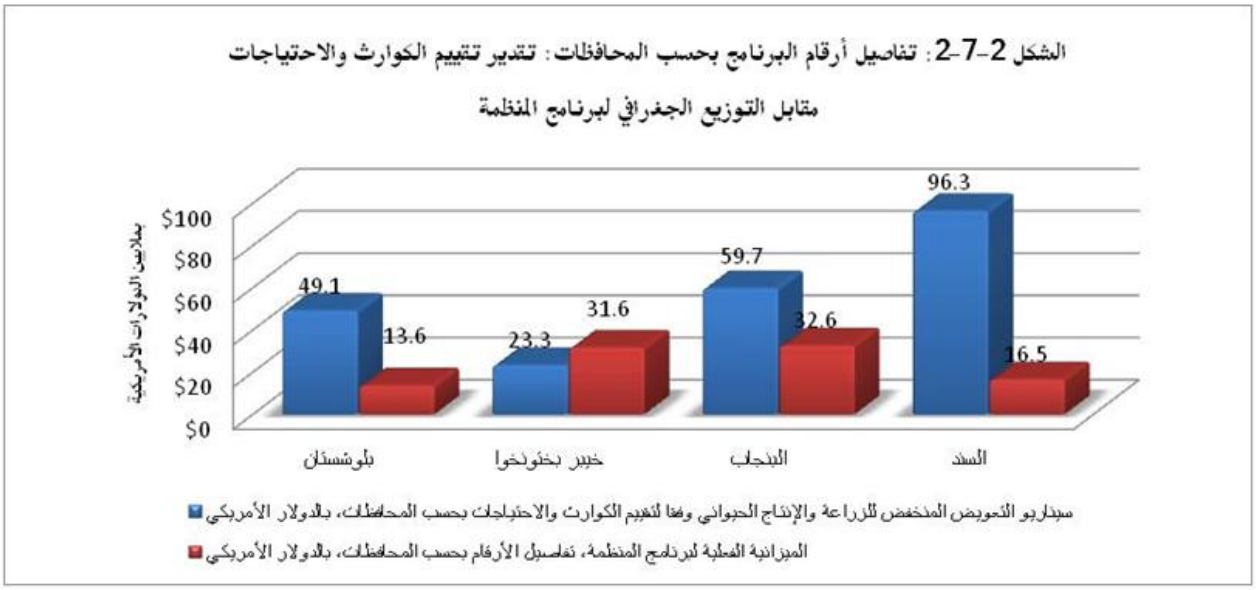
168- في المجموع، غطت المنظمة 549 مجلسا من المجالس الاتحادية الأكثر تأثرا في نحو 40 مقاطعة عبر البلاد، فقدمت المساعدة لأكثر من 000 950 أسرة. ويقدم الشكل التالي، المقدم في هيئة كعكة، تفاصيل المستفيدين من برنامج المنظمة محافظة بمحافظة.



المصدر: مجموعة بيانات المستفيدين، المنظمة – وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ

2-7-1-1 التوزيع الجغرافي وتحديد الأولويات

169- بالنسبة للتوزيع الجغرافي لمشروعات المنظمة، محسوبا على أساس عدد المستفيدين الحاصلين على الدعم وقيمة رزم المدخلات، وجدت البعثة أن عملية التصدي لم تكن، من الناحية الجغرافية ومن ناحية الأضرار، متناسبة مع الاحتياجات. ويبين الشكل التالي مقارنة بين تقديرات تقييم الكوارث والاحتياجات والبرنامج الفعلي للمنظمة.



المصدر: مجموعة بيانات المستفيدين، المنظمة– وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ، 2011

170- غطت المنظمة نحو 28 في المائة من المبلغ المطلوب لدعم الزراعة والإنتاج الحيواني في بلوشستان وهو 49.1 مليون دولار أمريكي، و17 في المائة من المبلغ المطلوب في السند وهو 96 مليون دولار أمريكي، و55 في المائة من الاحتياجات الاستثمارية الدنيا المقدرة في البنجاب. غير أن تمويل المنظمة لخيبر بختونخوا تجاوز (136 في المائة) تقديرات المبلغ

المطلوب من تقديرات المبلغ المطلوب وهو 23 مليون دولار أمريكي لتدخل يوفر التعويض المنخفض التكلفة على نحو ما رأت هيئة إدارة الكوارث في المحافظة.

171- يجوز أن يكون بعض السبب في هذا الاختلاف في الأرقام هو الطابع الممتد للكارثة في المناطق الواقعة أسفل مجاري الأنهار الذي يبدو أنه حد من عمليتي التقييم والتصدي الأوليين. فقد ظلت بعض المناطق في السند مغمورة حتى باكورة سنة 2011 مما يعني تعذر زراعة المحاصيل الربيعية. إضافة إلى ذلك، فإن عوامل مثل العدد الكبير نسبيا من المنظمات الإنسانية ذات الخبرة العاملة في محافظة خيبر بختونخوا، والتي كانت معروفة للجهات المانحة وتمكنت من تعبئة جهودها بسرعة، ربما تكون قد ساهمت أيضا في كون عملية التصدي مفرطة في هذه المحافظة. وفي حالة المنظمة، فإن عدم المرونة المشاهدة في إعادة تصميم المشروعات المرجأة تبعا للأولويات المتغيرة ربما يكون قد أسهم أيضا في مقاومتها لأية إعادة لتخصيص الموارد على أساس جغرافي وفقا لتغير الأولويات.

2-7-1-2 معايير الاختيار وتحديد الأولويات

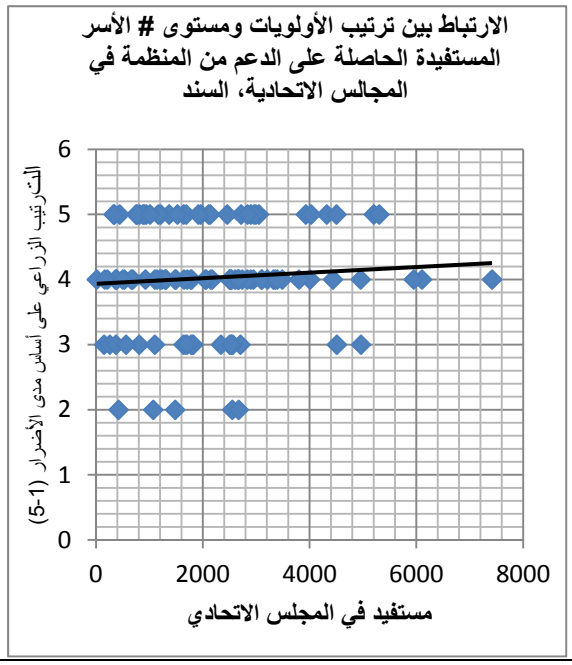
172- حسبما جاء في الأقسام السابقة المعنية بمدخلات الزراعة والإنتاج الحيواني، كانت معايير الاختيار واسعة جدا (كما كانت تنفذ حسب تقدير الشركاء المنفذين). على نفس الغرار كان الوضوح غائبا على الصعيد الميداني عندما حان موعد آخر جولة لتقديم المدخلات الزراعية، أي رزمة الأرز، وما إذا كان يمكن تقديمها للمستفيدين من رزمة عباد الشمس (تجري مناقشتها بالتفصيل في القسم الخاص بالرصد والتقييم). وفي بعض الحالات لم يبد الشركاء المنفذون أية روح للمبادرة من حيث تعيين وتحديد معايير الاختيار بوضوح، لكن ذلك لم يكن إلزاميا ولا كان إتباعه شائعا.

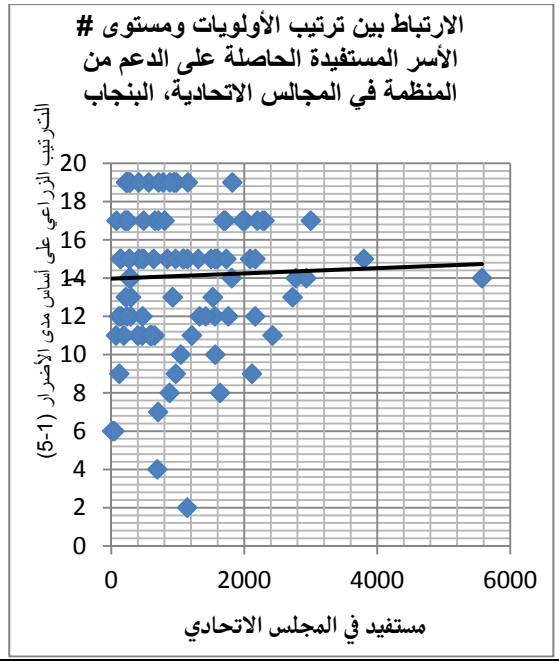
173- على أساس المقارنة مع ترتيب أولويات المساعدة الإنسانية للمجالس الاتحادية الذي حددته حكومتا السند والبنجاب بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في بداية سنة 2011، ومع مراعاة متوسط عدد الأسر المتأثر في كل مجلس من المجالس الاتحادية، يتضح أن معامل الارتباط بين عدد المستفيدين الذين اختارتهم المنظمة في كل مجلس من المجالس الاتحادية وترتيب أولويات المساعدة الإنسانية في المجلس الاتحادي منخفض. فمعالم الارتباط بالبنجاب والسند يبلغان 0.07 و0.03 على التوالي، علما بأن القيم القريبة من الصفر تشير إلى انعدام الارتباط بين ترتيب الأولويات والعدد الكلي للمستفيدين الذين تقدم لهم المساعدة في المجلس الاتحادي (ويعبر عنها خط مستقيم في الأشكال التالية). ويقوم هذا التحليل على أساس تقدير أن الحد الأدنى من المتأثرين يبلغ 000 4 في كل مجلس اتحادي متأثر في البنجاب و000 3 في السند.

174- يمكن أن يكون انعدام الارتباط الظاهر بين مدى التغطية وحجم الأضرار راجعا إلى عدد من الأسباب: قدرة الشريك المنفذ الذي اختير للمقاطعة، ونفوذ السمسار الذي يوجه المساعدة إلى المناطق غير المشمولة بالأولوية، أو عدم وجود منهجيات للاختيار المنتظم للمستفيدين. وذكر البعض للبعثة أن المنظمة كانت تستخدم أموالها لسد الثغرات، أي للذهاب إلى المجالس الاتحادية التي لم تكن تغطيها المنظمات غير الحكومية ذاتية التمويل – مما قد يعني أن المجالس الاتحادية أقل تأثرا. بيد أن قدرا كبيرا من مجموع مساعدات التدخلات المخصصة للزراعة، لا سيما زراعة المحاصيل

الربيعية، قد وجه من خلال المنظمة إلى الشركاء المنفذين. وأيا كان السبب، فإن نقص الارتباط واضح، ولم تتمكن المنظمة من تقديم عرض كامل للتصدي القطاعي لتأكيد الافتراض أعلاه. إضافة إلى ذلك، فقد كان هناك، بين التدخلات الخاصة بموسمي زراعة المحاصيل الربيعية والخريفية، ما يكفي من الوقت لاختيار المستفيدين وفحص القوائم على أساس أولويات المجالس الاتحادية، الذي لا يعبر عنه الاختيار النهائي من قبل الشركاء المنفذين، وهو ما يرجع، جزئيا، إلى الاستعجال في استكمال القوائم.

الشكل 2–7–3: الرسمان البيانيان لمعامل الارتباط:[52]





2–7–1–3 التأثير الخارجي في عملية اختيار المستفيدين

175– إن درجة التقلب المرتفعة نسبيا في تغطية عدد المتأثرين في المجالس الاتحادية في السند يمكن تفسيره جزئيا على أساس المساعدات الميدانية التي تشير إلى أن اختيار القرى والمستفيدين كانت معقدة بصفة خاصة في السند. ففي كثير من مناطق السند كانت ازدواجية المدخلات ظاهرة على نطاق واسع للغاية. وقد لوحظ أن النفوذ السياسي وجه رزم مدخلات المحاصيل الخريفية إلى نفس المستفيدين، بمن فيهم المؤاكرين، في العديد من المناسبات، بحيث أصبحت

[52] يرجى ملاحظة أن كل نقطة في الشكل 2–8–5، تمثل مجلسا اتحاديا متأثرا، في حين أن موضعها الرأسي يناظر ترتيب المجلس الاتحادي (درجة خطورة الفيضان/ الضرر). وتراوحت درجات مقياس الترتيب الزراعي في البنجاب من 1–5، علما بأن 1 يعبر عن أن "متوسط النسبة المئوية للمحاصيل المدمرة يقل عن 10 في المائة" و5 يعبر عن أن "متوسط النسبة المئوية للمحاصيل المدمرة يزيد على 80 في المائة". أما في السند فقد تراوح المقياس بين 1 و19 مع وجود رتب مرجحة على أساس أربعة معايير "بالنسبة المئوية للمحاصيل المدمرة"، و"النسبة المئوية للتغير في المنطقة الخاضعة للري في الأحوال الطبيعية"، و"حالة الحيوانات الزراعية"، و"التغير في عبء الديون"، علما بأن الرتب المنخفضة تعبر عن قلة الأضرار والرتب العالية تعبر عن مستوى الأضرار المرتفعة والتغير في هشاشة الأوضاع.

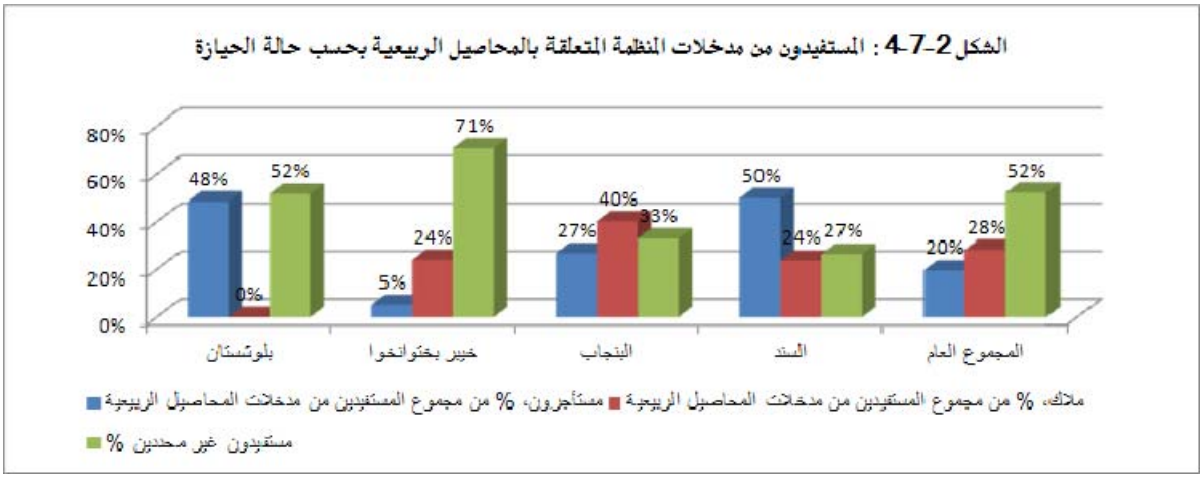
الازدواجية عبر مختلف التدخلات (نوقش ذلك في تقرير الرصد والتقييم أيضا) في سبيلها إلى التحول إلى إعانة دعم كبيرة لكبار ملاك الأراضي.

176- أبلغت نتائج مشابهة مستخلصة من محافظات خيبر بختونخوا، حيث أجري توزيع مدخلات المحاصيل الربيعية في مبان يملكها سمسار محلي ذو نفوذ. وفي حالات أخرى في جميع المحافظات تدخل المسؤولون الحكوميون إلى حد بعيد في استكمال قوائم المستفيدين. ومن ناحية، كان هذا التنسيق مطلوبا للحد من الازدواجية وتحقيق التناغم في عملية التصدي مع الحكومة والشركاء الآخرين، إلا أن ذلك أتاح، من ناحية أخرى، قناة مباشرة للضغط السياسي في اختيار المستفيدين. ورغم أنه من الممكن توقع قدر من ممارسة النفوذ في مثل هذه الحالات، فإن من شأن وضع شروط أكثر صرامة في الاختيار أن يساعد في مقاومة الضغوط. بيد أنه تجدر ملاحظة أن المقابلات مع الوكالات الأخرى بيّنت أن النفوذ السياسي خلق مشكلة في مجال الاستهداف في جميع التدخلات التي تنطوي على دعم مادي.

2-7-1-4 قضايا إجارة الأرض

177- يتضح من البيانات المستخرجة من قاعدة بيانات المنظمة – وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ أن نحو 20 في المائة من المستفيدين من مدخلات الزراعة الربيعية، وعددهم 945 519 مستفيدا، و63 في المائة من المستفيدين (مدخلات) الزراعة الخريفية، وعددهم 959 56 مستفيدا، كانوا من المزارعين المستأجرين. وكان الحد الأقصى من المزارعين المستأجرين يوجد في السند والبنجاب.

الشكل 2-7-4 : المستفيدون من مدخلات المنظمة المتعلقة بالمحاصيل الربيعية بحسب حالة الحيازة



المصدر: مجموعة بيانات المستفيدين، المنظمة – وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ، 2011.

178- حدد المؤاكرون أنهم يتعرضون بشكل خاص بتراكم الديون عليهم حتى أنهم لا يمكنهم توفير المدخلات للمواسم الزراعية 2011/2010[53]. لكن، نظرا لأن الملاك يأخذون في المتوسط 50 في المائة من إنتاج المستأجرين، فإن المعنى الفعلي لما تقدم هو أن المستأجرين المستفيدون (000 140) تقاسموا نصف إنتاجهم المدعوم من المنظمة مع الملاك. إضافة إلى ذلك، فإن النتائج التي انتهت إليها البعثة تفيد بأن المدخلات التي قدمتها المنظمة إلى المستأجرين لم تعتبر، في عدد من الحالات، كمدخلات وفرها المستأجرون (لأنها اعتبرت مجانية)، مما أتاح للملاك ذريعة للوصول إلى مدى أبعد في الحد من نصيب المستأجر إلى أقل من نسبة الـ 50 في المائة المتوقعة. وهذه الفوائد غير المباشرة للملاك كانت بمثابة حافز لأصحاب النفوذ السياسي ليس على تحويل مسار الموارد المباشرة فحسب، لكن أيضا على الضغط لتقديم الدعم إلى المستأجرين منهم، وبذلك يحصلون على دعم غير مباشر لترتيبات المؤاكرة مع المستأجرين منهم.

179- في حين يشير تصميم برنامج المنظمة إلى معايير عريضة لاستهداف المعدمين والمجموعات الهشة، فإنه لم يأخذ في الحسبان الاعتبارات السياسية والاجتماعية – الاقتصادية المقترنة بذلك. ولما كان أكبر تدخل في السند يخص المحاصيل الخريفية، فلم تكن هناك العجلة التي ميزت توزيع مدخلات المحاصيل الربيعية. وتعتقد البعثة أنه كان يمكن عمل المزيد للتخفيف من الأثر السلبي لترتيبات المؤاكرة. وكانت الدعوة من جانب القطاعين العام والخاص لدى كبار الملاك تمثل أحد الخيارات الممكنة. وكبديل لذلك كان يمكن لتصميم التدخل أن يأخذ أنماط الإجارة في الحسبان. وعلى سبيل المثال، ففي حين لم تكن هناك معلومات قابلة للمقارنة بشأن حالة الإجارة للمستفيدين من رزم الإنتاج الحيواني البالغ عددهم 029 278 مستفيدا، لوحظ أن نوافذ رزمة الإنتاج الحيواني تذهب بالكامل إلى الأسر التي تتلقاها، بما يناقض ترتيبات المؤاكرة بين المستأجر والمالك.

2-7-2 مشاركة المستفيدين والمساءلة

180- من البديهي أن دور المنظمة، بعد اختيار المناطق الجغرافية على أساس التقدير الأولي لاحتياجات الموظفين، قد اقتصر على تحديد معايير اختيار المستفيدين التي يجب إدراجها في خطابات الاتفاق الموقعة مع الشركاء المنفذين. وبعد اختيار الشركاء المنفذين للمستفيدين، فإن دور هؤلاء الأخيرين كان ينحصر في توفير المعلومات للاستقصاءات اللاحقة للتوزيع والحصاد. ولم يكن يجري تلقي المعلومات المرتدة من المزارعين ولا كانت تستخدم في تعديل التصميم، رغم أنه كان يمكن استخدامها، خاصة بالنسبة للتدخلات المرجأة، مثل تلك المتعلقة بالعلف الحيواني. وأنشأت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، من جانبها، خطا ساخنا[54] لعملية التصدي للفيضانات وتلقت يوميا عددا كبيرا من المكالمات من المجتمعات المستفيدة. ووفقا للأفراد الذين أجريت معهم المقابلات الشخصية، كانت الشكاوى المتعلقة بتدخلات المنظمة بالذات قليلة في عددها – واستجاب موظفو المنظمة بسرعة وفعالية للشكاوى التي وصلتهم.

[53] البيانات الاجتماعية – الاقتصادية المرجعية للمحافظات المتأثرة بالفيضانات في باكستان، وآثار الفيضانات على المستوى الأسري، منظمة الأغذية والزراعة، أكتوبر/تشرين الأول 2010.

[54] فيما يخص جميع التدخلات المتصلة بالفيضان التي مولتها الوكالة الأمريكية في جميع القطاعات.

181– في مرحلة التنفيذ، كان الجزء الأكبر من عملية اختيار وإشراك المستفيدين متروكا لتقدير الشركاء المنفذين. ولم يُقدم أي طلب رسمي بإشراك الشركاء المنفذين للمستفيدين في أية مرحلة من التنفيذ أو في رصد التوزيع.

2-7-3 الدروس المستفادة

- فيما يخص الاستهداف، كانت تغطية المنظمة متفاوتة مفتقرة إلى النهج الرسمي، وكان يمكن للاستهداف الأدق والنهج الأكثر اعتمادا على المشاركة والذي يتضمن نظاما للتغذية الاسترجاعية أن يحد من المشكلات ويساعد على تعديل تصميم البرنامج مع تبدل الأولويات.
- أدى عدم توافر معايير محددة تفصيلية على الشركاء المنفذين، لا سيما فيما يخص المجموعات الهشة مثل النساء والمعدمين، إلى الحد من تأثير تدخل المنظمة، وزيادة تحويل المعونة المنشودة إلى غير المستهدفين. وينبغي أن تنظر المنظمة في مواءمة "اختيار المستفيدين واستهدافهم: خطوط توجيهية مشتركة بين القطاعات لباكستان"[55] لقطاع الزراعة، مع مراعاة التباينات الإقليمية، ثم تدرج المعايير المحددة في خطابات الاتفاق الموقعة مع الشركاء المنفذين.
- ينبغي للمنظمة أن تحلل بصورة أكثر انتظاما المستفيدين غير المباشرين من تدخلاتها وأن تراعي ذلك في تصميم التدخلات. وفي هذه الحالة، كان ينبغي لدور المنظمة أن يكون أوسع من مجرد رصد التوزيع، وكفالة تسليم المدخلات إلى المؤاكرين. وكان يمكن لدور تضطلع به في مجال الدعوة أن يسهم في كفالة استحقاق المؤاكرين للحد الأدنى من الحصص المحصولية العادية. إضافة إلى ذلك، فبالنظر إلى مدى الأضرار ودوافع كبار أصحاب الأراضي على التعاون، ربما كانت تلك فرصة ضائعة للأخذ بترتيبات مؤاكرة أكثر عدلا، أو الدعوة على مثل هذه الترتيبات على الأقل.

[55] Beneficiary Selection and Targeting: Inter-Sectoral Guidelines for Pakistan, July 2011, Agriculture Cluster, FAO Pakistan.

3- إدارة البرنامج

182- أدار عملية التصدي للفيضانات في باكستان فريق هيئة شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في (مقر المنظمة) وكان يقع مقره في مكاتب وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ في وسط إسلام آباد[56]. وتقع ممثلية المنظمة خارج المدينة. وقد ظلت وظيفة ممثل المنظمة في باكستان شاغرة لعدة سنوات، وعند وقوع الفيضانات، كان منسق وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ ينوب إضافة إلى إدارة برنامج طوارئ كبير للغاية، عن ممثل المنظمة. ولم تكن هناك خطة إستراتيجية لإتاحة الإرشاد لتعاون المنظمة في باكستان أو توفير إطار لعمل المنظمة في ميدان التصدي للطوارئ في البلاد.

183- ووحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ وحدة ذات إدارة مستقلة فيما يخص الجوانب المالية واللوجستية والمالية الرئيسية فضلا عن تعيين موظفي البرامج. ورغم أنها تتبع ممثل المنظمة من الناحية الاسمية فإن كثير من قراراتها يتخذ عملات بالتشاور بينها وبين شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر[57]. وقد تبين للبعثة، من مناقشاتها مع إدارة الوحدة، أن بعض عمليات الإدارة لا تراعي فيها الناحية الرسمية بالصورة المناسبة. فرغم أنه يبدو أنه يجري عقد اجتماعات منتظمة، وأن الإدارة قد استحدثت أدوات لرصد إجراءات المشتريات بصفة خاصة، فإن البعثة لم تشاهد وجود بعض أدوات إدارة المشروعات التي يتوقع المرء استخدامها في مثل عملية التصدي المعقدة هذه[58]. وأبدى الموظفون لفريق التقييم تعليقات مؤداها أن ثمة ثغرة مهمة فيما يخص إجراءات التشغيل المؤسسية العادية في حالات الطوارئ التي يمكنها أن تيسر تنسيق أساليب العمل المعقدة وتوزع المسؤوليات بوضوح[59].

184- أما بعد، فما كان محل التقدير الواضح من جانب البعثة ولاحظه من عقدت معهم المقابلات الشخصية في عدد من المناسبات، هو أن موظفي المنظمة في باكستان والمقر قد عملوا بلا كلل على دفع النظام أقصى قدر ممكن لكفالة تنفيذ البرنامج – ويجدر التنويه بصفة خاصة بتفاني الموظفين الوطنيين الذين عملوا لساعات طويلة في أعقاب الفيضانات مباشرة في وقت الصيام والاحتفال بالعيد حين كان معظم الناس في بيوتهم مع عائلاتهم.

---

[56] يقع مكتب الوحدة في وسط إسلام آباد، في حين توجد ممثلية المنظمة على أطراف المدينة.

[57] كمثال لذلك، كان منسق الوحدة، وقت البعثة، قريب من التقاعد وكانت عملية تحديد وتعيين خلف له جارية ولم يكن ممثل المنظمة قد استشير بشأن توصيف الوظيفة ولا كان مشتركا في عملية اختيار المنسق الجديد.

[58] خطط العمل (المهام والمسؤوليات والمواعيد القصوى) لكل مشروع من المشروعات لم تكن، على سبيل المثال، مستخدمة.

[59] وعلق أحد الموظفين قائلا إن "كل واحد يتدخل في إدارة كل واحد".

3-1 المشتريات وتعبئة الموارد

3-1-1 تعبئة الموارد

185- في أعقاب الفيضانات التي بدأت في الأسبوع الأخير من شهر يوليو/تموز، شرعت المنظمة فورا في تعبئة الموارد، عن طريق الدعوة، في البداية، داخل منظومة الأمم المتحدة بغية إدراج تمويل الزراعة في النداء الموحد. وأتاحت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بالمنظمة مبلغا ماليا صغيرا جدا (000 50 دولار أمريكي) في شهر أغسطس/آب من الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل التابع لها، استخدم في المقام الأول في توفير القدرة على التدخل السريع في الشهرين الأولين. وتم الاتفاق على أول تمويل للتدخلات التي تجري على مستوى الأسر في شهر أغسطس/آب (الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ[60]، والصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل/ بلجيكا). إضافة إلى ذلك سمحت مفاوضات حرجة من حيث الوقت، أجريت مع المفوضية الأوروبية خلال الأسبوع الثالث من شهر أغسطس/آب بإعادة توجيه مبلغ 3.5 مليون دولار أمريكي من الأموال الحاضرة لمرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي إلى 000 55 أسرة متأثرة بالفيضانات.

186- تمثل قيد أولي في ميدان تعبئة الموارد في مقاومة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لإدراج الأنشطة المتصلة بالزراعة في النداء العاجل لشهر أغسطس/آب 2010[61]. إضافة إلى ذلك، أرادت الهيئة الوطنية للتصدي للكوارث في الأصل أن تركز النداء على التدخلات المقصورة على إنقاذ الأرواح[62]. ولم يكن للمنظمة ممثل في باكستان في ذلك الوقت، وأخذ كبير منسقي الطوارئ، الذي كان ينوب عن ممثل المنظمة، عطلته السنوية في شهر أغسطس/آب. وتعتقد البعثة أن عدم وجود تمثل رفيع المستوى في أثناء تلك الفترة الحرجة أدى إلى تأخير التمويل[63]، رغم الجهود المحمودة التي بذلتها شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل لتعزيز القدرة التشغيلية وسد هذه الثغرة.

---

[60] تسلمت المنظمة مبلغ 1.8 مليون دولار أمريكي من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ في شهر أغسطس/آب وسبتمبر/أيلول أي نحو 4 في المائة من مجموع الأموال التي درها نداء الأمم المتحدة للتصدي للفيضانات.

[61] وجهت الخطة الباكستانية للاستجابة الأولية لطوارئ الفيضانات (PIFERP) نداء لتعبئة 459 مليون دولار أمريكي للاستجابة لاحتياجات الإغاثة الفورية للسكان المتأثرين بالفيضانات. أما النداء التالي (المعدل) فقد صيغ في سبتمبر/أيلول (PIFERP، 1.9 مليار دولار أمريكي) وشمل الزراعة، لكنه عانى من بطء الحكومة في إقراره المصادقة عليه.

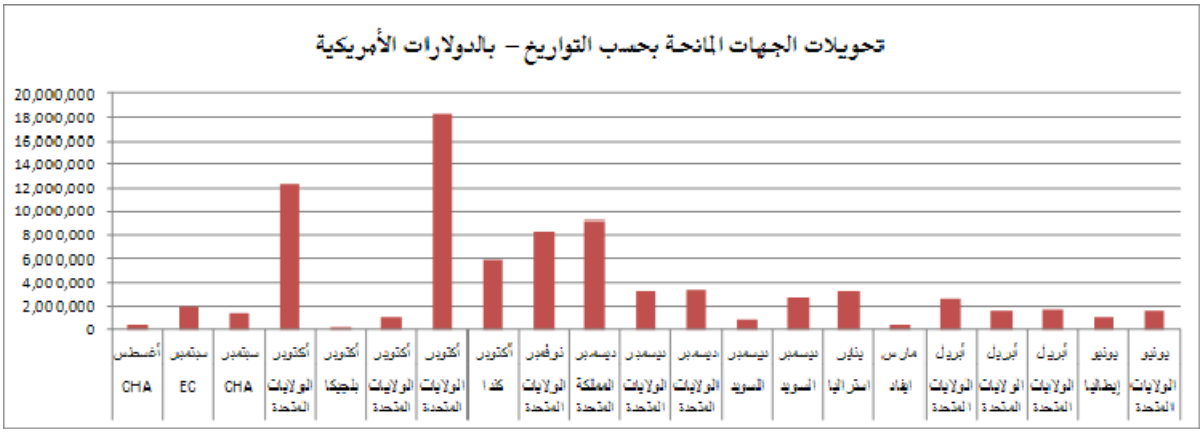
[62] تجدر الإشارة إلى أن أحد الدروس الحكومية المستفادة من التصدي للفيضان هو أن الدعم المالي المبكر والكبير لتحقيق حكومات المحافظات للأهداف الزراعية يدل على أن الزراعة وسبل العيش أولوية مهمة في الاستجابة الإنسانية الشاملة *Early Recovery of Agriculture for Population and Areas Affected by the 2010 Floods*. NDMA, March 2011.

[63] خلافا لذلك، ترى البعثة أن المنظمة نجحت في إدراج الزراعة في النداء العاجل لسنة 2011 للتصدي للفيضانات في جنوب باكستان. ويرجع ذلك إلى وجود ممثل للمنظمة في البلد والمستوى الرفيع للدعوة على الصعيد العالمي، إضافة إلى نشأة المجموعة المعنية بالأمن الغذائي العالمي، وهي تشمل خياري التصدي المتمثلين في المعونة الغذائية ودعم سبل العيش.

187- وُقع أغلب اتفاقات جهات التمويل الجديد في شهر سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول[64] غير أن تحويل الأموال لم يتسم دائما بالسرعة (الشكل 3-1-1) كما أن التمويل الثاني للصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل (000 200 دولار أمريكي في شهر أكتوبر/تشرين الأول 2010) لم يكن كافيا للشروع في الأنشطة البرنامجية المعتمدة. إضافة إلى منح الصندوق الخاص، قدمت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل أيضا مبلغ 3.87 مليون دولار أمريكي في صورة سلف من الصندوق على ذمة الاتفاقات الموقعة مما مكن المنظمة إلى حد ما من الشروع في تنفيذ الأنشطة البرنامجية قبل تلقي التحويلات المالية من الجهات المانحة. وفي المجموع، عبأت المنظمة خلال الأشهر الستة الأولى التالية للفيضانات، نحو 100 مليون دولار أمريكي أكثر لدعم إنعاش موسم زراعة المحاصيل الربيعية.

188- أوضحت المقابلات الشخصية أن للمنظمة علاقة إيجابية عموما بالشركاء المقدمين للموارد. فقد كان إحساسهم أن المنظمة استجابت بصورة جيدة للاستفسارات وتابعت الشكاوى المتلقاة. بيد أن هؤلاء الشركاء أعربوا أيضا عن عدم ارتياحهم لأن المنظمة لم تبلغهم أولا بأول بالقدر الكافي من المعلومات (لا سيما فيما يخص مواعيد تنفيذ أنشطة معينة).

3-1-1: تحويلات أموال الجهات المانحة



مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية المفوضية الأوروبية

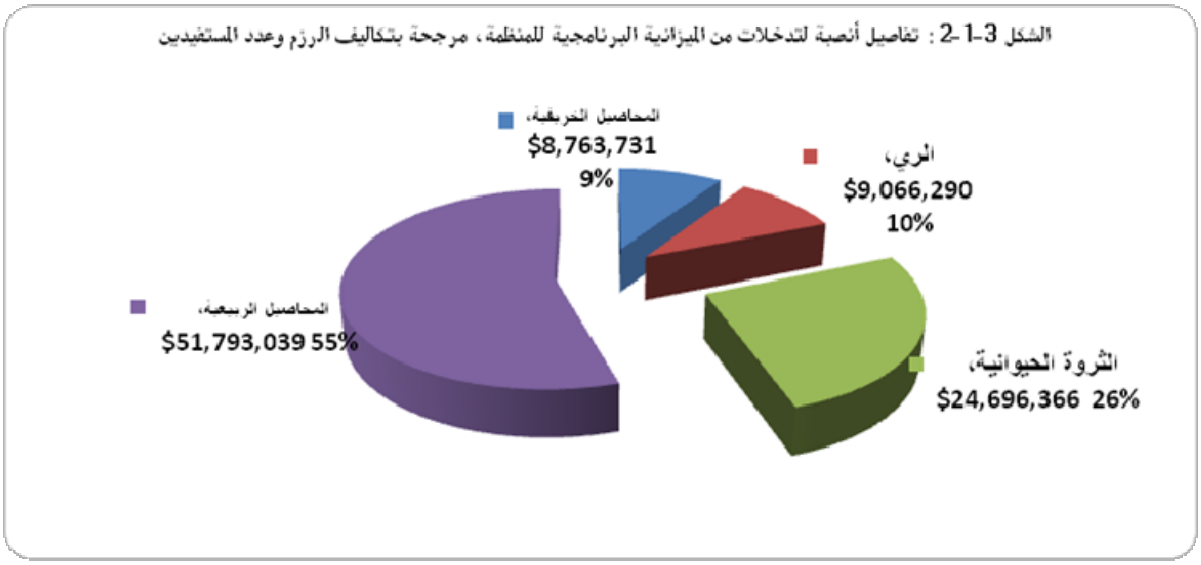
189- بعد عدة أشهر من بداية الفيضانات (نوفمبر/تشرين الثاني 2010)، عرضت شركة فولفو – باكستان على المنظمة اقتراحا ينطوي على تقديم تمويل عيني لعملية التصدي للفيضان: أي، بالتحديد، تقديم معدات مجانية ومعها مشغليها لدعم تطهير قنوات الري. وكان هذا النشاط يكمل عملية إزالة الطمي من قنوات الري على مستوى المزرعة الذي تخطط له المنظمة بالفعل (مشروعات النقود مقابل العمل – الولايات المتحدة الأمريكية). وفي حين كان مكتب المنظمة في باكستان في البداية متحمسا للاقتراح، ففي المقر ظلت مذكرة التفاهم بلا إقرار لأكثر من أربعة أشهر، بينما كانت المنظمة تكافح لتقدير ما إذا كانت هناك أية إمكانية لوجود تنازع في المصالح متضارب مع مبادئ المنظمة

[64] تشمل الجهات المانحة الرئيسية لعملية التصدي للفيضانات (62 مليون دولار أمريكي)، المملكة المتحدة، و(11 مليون دولار أمريكي) المفوضية الأوروبية وكندا، و(6 ملايين دولار أمريكي)، السويد وبلجيكا وأستراليا وأسبانيا، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية/الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وإيطاليا.

وخطوطها التوجيهية للتعاون مع القطاع الخاص، وقام مكتب الشؤون القانونية بفحص الالتزامات التي يمكن أن تترتب على ذلك بالنسبة للمنظمة. وعندما أقرت المنظمة مذكرة التفاهم، كانت الفسحة المتاحة لتطهير قنوات الري قد انقضت وكانت شركة فولفو – باكستان قد سحبت العرض. وتقدر البعثة أن قيمة التمويل الضائع، مع استيفاء تكلفة وقت وجهد عدد من الأفراد الذين عكفوا على بحث هذا الاتفاق في باكستان ومقر المنظمة، تبلغ نحو 000 160 دولار أمريكي (يرجى النظر في المرفق الخامس للاضطلاع على دراسة الحالة الخاصة بفولفو)

190– خلال الأشهر الثماني الأولى من سنة 2011، لم يعد سوى مشروعين صغيرين نسبيا لموسم المحاصيل الخريفية، ومشروعين متوسطي الحجم للإنعاش (بما مجموعه 5 ملايين دولار أمريكي) وفي حين عبئت موارد هائلة في الشهور الأولى التي تلت الفيضانات، فقد وجدت البعثة أن المنظمة لم تنجح في إعداد مجالات جديدة ذات دلالة للتدخل فيها أو تمويلها في سنة 2011. ويبدو أن هذا يرجع، سواء بسواء، إلى الافتقار إلى الالتزام بإعداد إستراتيجية تطلعية واضحة وإلى الافتقار إلى إطار رائد على الصعيد الوطني[65]، لخطة متوسطة الأجل للإنعاش والتعمير.

الشكل 3-1-2 : تفاصيل أنصبة لتدخلات من الميزانية البرنامجية للمنظمة، مرجحة بتكاليف الرزم وعدد المستفيدين



المصدر: مجموعة بيانات المستفيدين، المنظمة – وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ ونظام معلومات إدارة البرامج الميدانية للمنظمة، 2011.

3-1-2 *المشتريات*

191– ما أن تم تأمين الأموال وتحويلها إلى المنظمة، حتى بدأ شراء السلع والخدمات. وتم تجهيز نحو 100 طلب شراء خلال الأشهر التسعة الأولى بما مجموعة 46 مليون دولار أمريكي من السلع الأساسية. وكان أحد التحديات الواضحة يتمثل في توفير كميات كبيرة جدا من بذور القمح المعتمد ومن العلف الحيواني المركب.

[65] أعدت اللجنة الوطنية لإدارة الكوارث إطارا للإنعاش المبكر لقطاع الزراعة وهو إطار لم يحصل مطلقا على مصادقة رسمية من قبل حكومة باكستان.

192– تمثلت عقبة أخرى في تحديد الشركاء المنفذين الذي يمكنهم دعم تسليم هذه السلع. وعملت المنظمة بصفة رئيسية بالاعتماد على المنظمات غير الحكومية (33) للتصدي للفيضانات. وناشد نداء أول للتعبير عن الاهتمام[66] في الصحف الوطنية وعمم في اجتماعات المجموعة. وقد صنفت طلبات المنظمات على أساس معايير القدرة التنفيذية والخبرة. ووقعت ثمانية خطابات اتفاق، مجموع قيمتها 12 مليون دولار أمريكي، مع هؤلاء الشركاء المنفذين لتنفيذ ثلاث تدخلات رئيسية متعلقة بالفيضانات (مدخلات المحاصيل والإنتاج الحيواني وتطهير شبكات الري من الطمي).

193– اشترت المنظمة السلع وسلمتها لمستودعات الشركاء المنفذين، وتحمل الشركاء المنفذون مسؤولية اختيار المجتمعات المحلية والمستفيدين وفقا لمعايير محددة، والتحقق بعد التوزيع، وتدريب المستفيدين. وبلغ متوسط تكلفة الدعم المقدم من الشركاء المنفذين نحو 5 دولارات أمريكية/ مستفيد/ رزمة مسلمة (باستثناء المدخلات ذاتها).

194– وأمكن للمنظمة، بفضل إعادة التخصيص السريع لأموال مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي، أن توقع بسرعة الاتفاقات مع الشركاء المنفذين في الأسابيع الثمانية الأولى بعد بداية الفيضانات. وينبغي أن توقع بعد ذلك اتفاقات شراكة أخرى لم تنتج سوى فرصة زمنية محدودة بين استكمال الجانب الشكلي للاتفاقات والشروع في عمليات التوزيع. وكانت لذلك آثار فرعية بالنسبة لمستوى استهداف المستفيدين على نحو ما ستجرى مناقشته فيما بعد.

195– استغرق تجهيز طلبات شراء السلع وتسليم البذور والأسمدة والعلف الحيواني والمدخلات الأخرى بعض الوقت. ويقدم الشكل البياني الوارد في الملحق 5 عرضا موجزا لمواعيد وكميات التسليم بالنسبة لرزم المحاصيل والإنتاج الحيواني. وعلى غرار الاتفاقات مع الشركاء المنفذين، فإن الطلبات الأولى لشراء القمح من أجل التصدي للفيضانات قد مولت من مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي – برنامج 27(أ) مدته شهر، حدد الموردون وقنوات التوزيع وهياكل الموظفين لدعم عملية سريعة للتصدي بعد الفيضانات[67]. كذلك سلمت المدخلات المشتراة بالتمويل المقدم من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والحكومة الأمريكية في غضون شهرين من بداية الفيضانات.

196– أتيحت لبعثة التقييم فرصة عقد مقابلات شخصية مع بعض البائعين الذي تعاملت معهم خلال عملية التصدي للفيضانات. وكما وردت الإشارة في المرفق الخامس، فإن بعض طلبات الشراء كانت كبيرة جدا وتنطوي على تسليم المدخلات خلال فترة زمنية معينة. واشتكى البائعون من أن المنظمة لم ترفع إلا بعد تسليم آخر دفعة من دفعات طلب الشراء، وأشاروا إلى أنه كان عليهم، لهذا السبب، إدراج رسوم مالية إضافية في العطاءات التي يقدمونها إلى المنظمة. وتقدر البعثة أن قيمة الرسوم المالية التي كان يمكن تجنبها لو أمكن تأدية المدفوعات للمستفيدين على هيئة أقساط

[66] كان النداء يتعلق بمجموعة محددة سلفا من الرزم (المحاصيل والإنتاج الحيواني والري).

[67] إن برنامج مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي هو برنامج أطول "أجلا" لدعم تخفيض الأسعار العالمية للأغذية. وفي باكستان وافق الاتحاد الأوروبي على السماح للمنظمة بتمويل رصيد ميزانية البرنامج صوب الأسر المتأثرة بالفيضان في نفس المناطق الجغرافية التي كان ينفذ فيها البرنامج الأطول أجلا.

للشراء في إطار المشروعات الكبرى (التي تبلغ قيمتها 40 مليون دولار)، يمكن أن تصل إلى مليوني دولار أمريكي. وكان المتعهدون الذين أجرت معهم مقابلات شخصية قد أدرجوا رسوما مالية في عملياتهم بمعدل مالي يبلغ 5 في المائة تقريبا.

197- كان موعد تقديم مدخلات البذور والأسمدة مناسبا بصفة عامة على نحو ما ورد بيانه في أقسام سابقة. وهذا يعبر عن التزام موظفي المنظمة والعمل الشاق الذي قاموا به في الشهور الأولى من عملية التصدي. وفيما يخص تسليم مدخلات الإنتاج الحيواني، توضح سجلات الشراء والتسليم أن المنظمة واجهت مشكلات كبيرة في تحديد مصادر للعلف الحيواني المركب الجيد النوعية وشرائه منها بكميات كبيرة.

198- تسليما بالأضرار التي ألحقتها الفيضانات بشبكات الري، قررت المنظمة تنفيذ تدخل لإزالة الطمي على نطاق واسع، وهو تدخل شمل المنظمات غير الحكومية الشريكة العاملة بموجب 20 خطاب اتفاق، يتجاوز مجموعه 6 ملايين دولار أمريكي، لتطهير 000 1 قناة ري على مستوى المزرعة[68] عن طريق برنامج النقود مقابل العمل. وقد وقعت المنظمة اتفاقات مع الإدارة المعنية بإدارة المياه على مستوى المزرعة بوزارة الأغذية والزراعة والثروة الحيوانية 0000 150 دولار أمريكي) لإتاحة الإشراف التقني وإجازة الأعمال المستكملة. وكانت تكاليف إزالة الطمي مقدرة في الأصل بما يتراوح بين 000 5 و000 6 دولار أمريكي لتطهير القناة الواحدة، مع تخصيص معظم الأموال لمدفوعات العمل اليومي[69].

الجدول 3-1-1: موجز متوسط التكلفة للمستفيدين في التدخلات المختلفة

الرزمة	تكلفة المدخلات للمستفيدين (بالدولارات الأمريكية)	التكلفة للمستفيدين شاملة تكاليف المدخلات والتوزيع والإدارة
رزمة المحاصيل الربيعية	76	92
رزمة الإنتاج الحيواني	59 (يتراوح بين 25-105)[70]	85
رزمة المحاصيل الخريفية	76	154

199- يتضح من الحسابات أعلاه أنه، باستثناء التأثير الإيجابي للمحصول في الربيع في إعادة سبل العيش للسكان المتأثرين بالجفاف، كانت رزمة القمح هي الأكثر كفاءة من حث متوسط التكلفة للمستفيدين ومعدل الصرف من حيث متوسط التكلفة للمستفيد وسعر رزمة المدخلات. أما متوسط التكلفة للمستفيد بالنسبة لأنشطة تطهير قنوات الري من الطمي فإن حسابه أصعب حيث كانت هناك مجموعتان من المستفيدين: من شاركوا في أنشطة النقود مقابل العمل؛ ومن استفادوا من تحسن تدفق المياه من قنوات الري المطهرة من الطمي. وكان متوسط التكلفة لكل مجرى مائي تم تطهيره من

[68] هذا يمثل 8 في المائة من مجاري المياه على مستوى المزرعة أصابها الفيضان بأضرار والتي يقدر عددها بنحو 000 13 مجرى NDMA Gap Analysis، مارس/آذار 2011.

[69] يتم الاضطلاع بجميع الأعمال الخاصة بإصلاح قنوات الري، المنفذة عن طريق برنامج النقود مقابل العمل، باستخدام التمويل المقدم من الحكومة الأمريكية والذي ينص الاتفاق الخاص به على أنه لا ينبغي تخصيص أكثر من 10 في المائة من الميزانية لشراء المواد.

[70] بحسب حجم الرزمة الموزعة.

الطمي 750 6 دولارا أمريكيا. وفي كل مجرى مائي شارك في المتوسط 25 فردا في إزالة الطمي عن طريق برنامج النقود مقابل العمل، فعملوا لفترات تتراوح بين 25 و50 يوما مقابل 350 روبية في اليوم بمتوسط تحويل نقدي للمستفيد يتراوح بين 100 و200 دولار أمريكي تقريبا.

200– في الواقع، تباينت تكلفة إزالة الطمي تباينا كبيرا من إقليم لآخر مع الاحتياج لقدر أقل من العمل في بعض أجزاء خيبر بختونخوا التي أصيبت فيها القنوات بأضرار أكثر مما ترسب فيها الطمي. وأسفر هذا عن قصور في الانفاق على برنامج النقود مقابل العمل في بعض المناطق، وأعادت المنظمة التفاوض مع الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية/ مكتب المساعدة الخارجية في حالات الكوارث بشأن إتاحة الرصيد المتبقي للقيام بأعمال إضافية.

201– وفقا لخطط عمل المشروع، كانت المنظمة قد خططت للاضطلاع بإزالة الطمي في وقت مناسب للمحاصيل الربيعية، أي في الفترة من شهر ديسمبر/كانون الأول 2010 إلى شهر يونيو/حزيران 2011 في البنجاب، ومن شهر أكتوبر/تشرين الأول 2010 إلى شهر أبريل/نيسان في خيبر بختونخوا وبلوشستان. ومن الناحية العملية، ربما كان الوقت الأمثل للاضطلاع بأعمال إزالة الطمي هو الفصل الأول من السنة عندما تكون شبكات الري في العادة مغلقة للاضطلاع بمثل هذه الأنشطة.

202– خلال خريف سنة 2010، أوفدت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل بعثتي خبراء استشاريين إلى باكستان بغرض تجهيز التدخل الخاص بالنقود مقابل العمل. وخبرة المنظمة بتنفيذ التدخلات الخاصة بالتحويلات النقدية خبرة محدودة، واحتاج الأمر إلى كثير من الوقت لإعداد النهج[71] واستكمال خطابات الاتفاق والحصول على توقيعات نظام مقر المنظمة على الوثائق. إضافة إلى ذلك، فإن أولى أولويات فريق برنامج التصدي للفيضانات كانت تتمثل من البداية في توقيع خطابات الاتفاق وتأمين الشراء لضمان وصول البذور والأسمدة إلى المجتمعات المحلية المتأثرة لاستخدامها في موسم الزراعة الربيعية. نتيجة لذلك، فقد تأخرت أنشطة النقود مقابل العمل مع توقيع خطابات الاتفاق الخاصة بها في شهر فبراير/شباط – باكورة شهر مارس/آذار، وإجراء معظم عمليات إزالة الطمي في أشهر أبريل/نيسان، مايو/أيار، يونيو/حزيران 2011[72]. وهكذا، عن طريق تحسين الري استفاد موسم الخريف بدلا من موسم إنتاج الربيع.

203– كانت المساعدة من خلال النقود مقابل العمل هي التحويل النقدي المباشر الوحيد الذي أجرته المنظمة للتصدي للفيضانات. واستخدمت الوكالات الأخرى التي تصدت للفيضانات خيارات أخرى مثل التحويلات غير المشروطة والقسائم. وفحصت بعثة التقييم ما إذا كان في مقدور المنظمة أن تقدم مزيد من المساعدة عن طريق مثل هذه التدخلات. والواقع أن المنظمة عقدت، قبل الفيضانات بعدة شهور، حلقة عمل عن نظم القسائم في حالات الطوارئ، وكانت الحلقة

[71] تحديد أدوار ومسؤوليات المنظمة والإدارة المعنية بإدارة المياه على مستوى المزرعة، والشركاء المنفذين، ورابطات مستخدمي المياه. والاتفاق على طرائق الدفع، وما إلى ذلك.

[72] حدثت في البداية بعض حالات التأخير في تحويل أقساط الأموال (من مقر المنظمة) إلى الشركاء المنفذين وعولج ذلك فيما بعد عن طريق التوصل إلى اتفاق مع مقر المنظمة بأن يقوم مكتب المنظمة في باكستان بإجراء التحويلات المصرفية محليا.

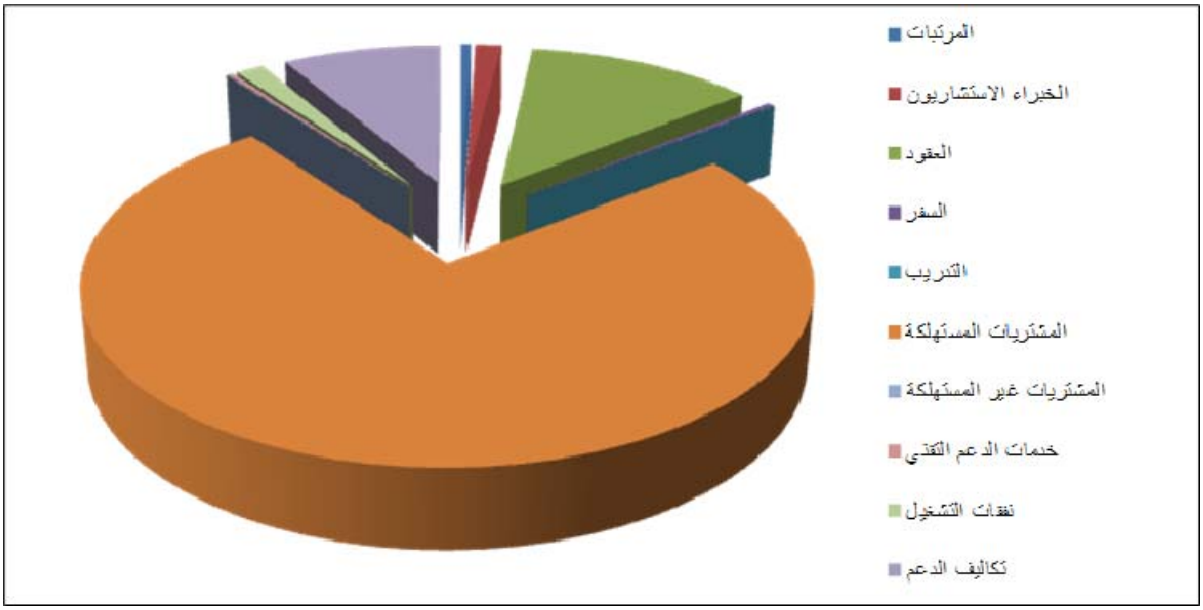
بقيادة استشاري للمنظمة ذي خبرة من إثيوبيا. غير أن تجربة القسائم اعتبرت، خلال مراحل التخطيط للتصدي للفيضانات، خيارا ينطوي على مخاطرة زائدة نظرا لانعدام خبرة مكتب المنظمة في إثيوبيا بهذه القناة من قنوات التسليم. وتتفق بعثة التقييم مع هذا القرار فيما يخص تسليم مساعدة موسم المحاصيل الربيعية، خاصة في ضوء التضخم الكبير الذي سجلته الأسعار بعد الفيضانات. وينشأ الآن، في مرحلة الإنعاش، سؤال بشأن ما إذا كان التوزيع المباشر للمدخلات ما زال مناسبا بنفس القدر.

204– من حيث الاتفاق الشامل لعملية التصدي للفيضانات، أنفقت أغلب الأموال على المدخلات التي وزعت، من خلال الشركاء المنفذين، بموجب العقود، على المجتمعات المحلية مباشرة. ويبين الشكل البياني أدناه تفاصيل المبلغ المنفق، وقدره 80 مليون دولار أمريكي، عبر الفئات الرئيسية للميزانية. ويتمثل أحد عوامل التسيير المهمة التي مكنت السرعة في اتخاذ القرارات الخاصة بالنفقات والالتزامات المالية في زيادة السلطة المفوضة لممثل المنظمة. فقبل الفيضانات كانت السلطة المفوضة لممثل المنظمة في باكستان تبلغ 000 100 دولار أمريكي لخطابات الاتفاق والمشتريات. واعتبارا من شهر أغسطس/آب 2010 زيدت السلطة المفوضة لممثل المنظمة إلى 000 200 دولار أمريكي لخطابات الاتفاق ومنتج لإجراءات شراء محددة، تفويضا مخصصا تجاوز ما قيمته 000 500 دولار أمريكي خلال نشر موظفي المقر الدوليين المكلفين بعمليات الشراء.

205– خلافا لما تقدم، يتمثل أحد العوامل المقيدة التي تم تحديدها في بداية عملية التصدي، ولم يتم علاجها حتى اليوم، في الحاجة إلى أن يكون للوحدة القطرية لإعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ حساب سلفة، للتمكين من زيادة السرعة في المعاملات اليومية[73] التي زادت من 500 معاملة في الشهر قبل الفيضانات إلى نحو 500 2 معاملة في الشهر في فترة عملية التصدي المباشرة.

[73] تقضي الممارسة التي تتبعها المنظمة حاليا بضرورة إقرار جميع المعاملات من قبل ممثلية المنظمة. ومع أنه صحيح أن تنسيق وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ كان ممثلا للمنظمة بالنيابة لمدة الأشهر الستة الأولى لعملية التصدي وأنه كان بإمكانه توقيع المعاملات المتصلة للطوارئ بنفسه، فالواقع عمليا أن المقابلات المالية كان يجب أن تعالج في مكتبين (الوحدة وممثلية المنظمة) لا يقع مقراهما في نفس المبنى.

الشكل 3-1-1: مجموع النفقات (80 مليون دولار أمريكي) في الفترة من أغسطس/آب 2010 إلى يونيو/حزيران 2011 بحسب الفئات



3-2 إدارة الموارد البشرية

206- في السنوات الأربع السابقة على الفيضانات، كان مستوى برنامج المنظمة في باكستان يبلغ نحو 10 ملايين دولار أمريكي من نفقات البرمجة سنويا وكان عدد موظفي الطوارئ قبل الفيضانات مباشرة يبلغ 63 موظفا (مخصصين، إلى حد بعيد، لمشروع مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي).

207- عندما بدأت الفيضانات، أعدت شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل خطة موارد بشرية لمواجهة الطوارئ انطوت على نشر موظفين من المقر في الميدان، وإعادة انتداب موظفين موجودين (في مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي) لعملية التصدي للفيضانات، وتعيين عدد كبير من الموظفين الجدد.

208- في الفترة من شهر أغسطس/آب إلى ديسمبر/كانون الأول 2010، وفر موظفو المقر أكثر من 500 يوم من الدعم التشغيلي والتقني مع إتاحة الجزء الأكبر من هذا العمل لدعم العمليات (لا سيما نشر موظفي شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل المسؤولين عن الميزانية والمشتريات الدولية)، وإنشاء المجموعات، وتقديم الدعم الموضوعي في ميدان الأمن الغذائي والتغذوي والري والتقييم[74].

209- كان نشر عمليات الشراء مهما بصفة خاصة للتعجيل بإجراءات الشراء على الصعيد القطري – غير أن إنشاء وظيفة مشتريات دولية برتبة ف-4 لباكستان وأفغانستان (مقرها إسلام آباد) سبقه تخطيط طويل ولم تنشأ الوظيفة إلا بعد سنة من الشروع في التصدي للفيضانات.

[74] أوفدت بعثة محدودة لمدة 3 أيام من شعبة الإنتاج الحيواني وصحة الحيوان لكن لم توفد أن بعثة من شعبة الإنتاج النباتي ووقاية النباتات.

210– في باكورة شهر أكتوبر/تشرين الأول، أنشأ نائب المدير العام (للعمليات) في المنظمة عمل رفيع المستوى مشترك بين القطاعات ركز على البرمجة في الأجلين المتوسط والطويل، وضم إدارة التعاون التقني والإدارات التقنية والمكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادي. وانعقد الفريق في مناسبة أو مناسبتين فحسب ومحاضر هذين الاجتماعين غير متوافرة.

211– لم يقدم الدعم في صورة متابعة للتخطيط المتوسط والطويل الأجل الذي تقوم به المنظمة حتى وقت قريب للغاية عندما أوفدت بعثة لمساعدة الفريق القطري في إعداد إطار البرمجة القطرية وخطة عمل إدارة مخاطر الكوارث. وكان هناك غياب ملحوظ لأي إسهام من قبل المكتب الإقليمي للمنظمة (بانكوك) أو الفريق المتعدد التخصصات، الذي يقع مقره هناك، في عملية التصدي للفيضانات. على النقيض من ذلك كان الدعم التشغيلي الذي قدمه المقر، خاصة خلال الأشهر الأولى من العملية، مثاليا. وعقد مدير شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل اجتماعات دورية شملت موظفين برتبة مدير من إدارات الدعم الرئيسية، حيث كان يجري تحديد الأولويات بصورة مشتركة، وإعداد خطط العمل لمعالجة المسائل المترابطة المتصلة بالمالية والمشتريات والموارد البشرية. وعقد مسؤولو دائرة عمليات الطوارئ – آسيا والشرق الأدنى وأوروبا وحالات الطوارئ الخاصة أيضا اجتماعات منتظمة مع الموظفين التقنيين والإداريين الملائمين لتنسيق العمليات وكفالة تزامنها على الصعيد الميداني.

212– فيما يخص التوظيف على الصعيد القطري، فإن إعادة انتداب موظفي مرفق الأغذية التابع للاتحاد الأوروبي وتوافر مكاتب البرنامج المشترك بين هذا المرفق والمنظمة، إضافة إلى العلاقات التي أنشأتها المنظمة في مختلف المحافظات، قد أعطى المنظمة ميزة تنافسية واضحة في بداية عملية التصدي للفيضانات. وكان للمنظمة، فيما يخص المحاصيل والري، موظفين مؤهلين وذوي خبرة لديهم القدرة على الاستجابة بسرعة. فضلا عن ذلك، فإن وجود الموظفين الوطنيين ذوي الخبرة في قطاعي الإدارة والمشتريات جعل من الممكن معالجة عمليات المدفوعات التي زاد حجمها بدرجة كبيرة. ولم يكن لمرفق الأغذية المذكور خبراء في الإنتاج الحيواني ضمن الفريق التابع له، ولاحظ التقييم وجود ثغرة في ميدان الإنتاج الحيواني بين موظفي عملية التصدي. إضافة إلى ما تقدم، يعتقد التقييم أيضا أن مستوى التوظف في قطاع الرصد لم يكن كافيا نظرا لحجم عملية التصدي والطريقة المستخدمة أي طريقة العمل من خلال الشركاء المنفذين والتعقيدات السباقية التي تنطوي على فرص كبيرة لإساءة استغلال النفوذ والغش. وبلغت/ تبلغ نسبة الإناث بين موظفي العملية التي اضطلعت بها المنظمة للتصدي للفيضانات أقل من الربع ويوجد مقر هؤلاء الموظفين في اسلام آباد وهم يقومون بوظائف إدارية أو تنسيقية.

213– يبدو أن زيادة التوظيف حدث بسلاسة، وأن تعيين الموظفين الوطنيين الجدد قد رافقه نشر للموظفين الدولية، الذين تم انتدابهم بموجب ترتيبات بديلة، من مجلس اللاجئين النرويجي، لدعم الاتصالات واللوجستيات وإدارة المعلومات والإبلاغ.

214– انطوت عملية التصدي للفيضانات على إنشاء شبكة معقدة من المجموعات تشمل 11 مجموعة نشطة على مستوى القطر والأقاليم والمقاطعات. واستمع التقييم إلى بعض الشكاوى من أن المنظمة، كقائد لمجموعة الزراعة، لم تعين موظفين لتنسيق المجموعات بالسرعة الكافية. وتبين خريطة لتتبع قدرات التنسيق المقارنة أن المنظمة، رغم أنها تمكنت

من تعيين متفرغ للمجموعات على الصعيد الوطني في شهر أغسطس/آب، فقد تخلفت عن جميع المجموعات الأخرى تقريبا فيما يخص تعيين منسقين متفرغين لمراكز المحافظات الأربعة[75]. فضلا عن ذلك، فإن البعثة قد وجدت أن القدرة التنفيذية للمنظمة ما زالت محدودة على مستوى المحافظات في شهر سبتمبر/أيلول، رغم أن الحكومة أعلنت رسميا نهاية مرحلة الإغاثة وانتقال الهياكل المحلية لتنسيق الإنعاش من الفيضانات إلى عواصم المحافظات الرسمية في شهر مارس/آذار 2011.

215– في سنة 2011 تدنى تمويل أنشطة وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ حيث كانت مشروعات سنة 2010 قد أقفلت دون طرح مشروعات جديدة. واحتفظت المنظمة بمستوى التوظيف فيها حتى نهاية شهر يونيو/حزيران عندما نفذت عملية تخفيض تلقي الموظفين بمقتضاها إشعارات بنهاية عقودهم، واستعرضت المنظمة ما اعتبرته الوظائف الأساسية مقابل الموارد المتاحة (بصفة رئيسية من المشروعات الجديدة الممولة من أسبانيا وبلجيكا). وأسفر ذلك عن الاحتفاظ باثنين وسبعين (72) موظفا (أغسطس/آب 2011) من أصل 145 موظفا في عملية التصدي للفيضانات (مايو/أيار 2011). وفي حين توصي الوثائق بأنه تم اتباع عملية منتظمة في تخفيض عدد الموظفين، فقد اتضح من المعلومات المرتدة من الموظفين الذين أجرت معهم المقابلات الشخصية أنه كان من الممكن أن تتسم العملية بمزيد من الشفافية. فلو أجريت، مثلا، منافسة مفتوحة على الوظائف الباقية والوظائف الجديدة (سوق للوظائف)، فربما كان هذا قد شجع على البقاء على بعض الموظفين الجيدين الذين عثروا على وظائف جديدة خلال فترة الاستعراض. فضلا عن ذلك، في حين يتبين من مصفوفة استعراض الموظفين أن بفضلهم قد حدد على أنهم "مفضلين للغاية" من قبل الإدارة، فلم تكن هناك استعراضات لأداء أي من الموظفين الوطنيين لوحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ يمكن إصدار هذا التقدير على أساسها.

216– في النهاية، تلاحظ البعثة أنه، في وقت تأديتها لمهمتها، تمت إعادة نشر عدد من الموظفين الوطنيين من المناطق الشمالية لدعم الأنشطة الجديدة للتصدي للفيضانات في جنوب باكستان[76]. رغم أن الاحتفاظ بالموظفين ذوي الخبرة يعتبر مهما وأن إعادة النشر المؤقتة للموظفين تعد أسلوبا طبيعيا في التصدي للطوارئ، فإنه ينبغي توجيه العناية إلى تعيين الموظفين محليا، حيثما أمكن، من خلال مسابقات مفتوحة، أو مع معرفة المنطقة والإلمام باللغات المحلية. وحيث أن الموظفين المعاد نشرهم يتقاضون بدل إعاشة يومي، فإن اتباع مثل هذا النهج سوف يكفل أيضا تخفيض تكاليف الموارد البشرية. وينبغي تعديل سياسات الموارد البشرية بحيث لا تمنح بدلا الإعاشة اليومية إلا لفترة محدودة من الوقت.

[75] بشاور ومولتان وسوكور (بما يشمل بلوشستان) وحيدر آباد.

[76] لم تكن المنظمة، بعد مرور شهر على بداية الفيضانات في الجنوب، قد أعلنت بعد عن وظائف جديدة في السند.

3-3 التعلم المؤسسي

217- كما سلفت الإشارة إليه ليس لمكتب المنظمة في باكستان إجراءات صارمة لتقييم أداء الموظفين، أو نظام موثق لتقييم أداء شركائه المنفذين إلا أنه يقوم بأشكال متعددة من الاستقصاءات اللاحقة للتوزيع أو بعمليات لتقييم التأثير لقياس فعالية تدخلاته وتأثيرها.

218- بناء على ما تقدم، كان من المثير للاهتمام ألا يجري، في إطار الاستعراض اللاحق، المضطلع به في شهري أبريل/نيسان ومايو/أيار 2011، قياس التأثير على وجه التحديد، مما ينتقص من قيمة الخلاصة التي توصل إليها، وهي أن العملية تعتبر "نجاحا كبيرا"[77]. ولم يتضمن الاستعراض معلومات مرتدة من الموظفين باستثناء موظفي مكتب إسلام آباد لوحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان، كما لم يكن على اتصال بالشركاء المنفذين والجهات الحكومية النظيرة أو المستفيدين. وهذا الافتقار إلى العمق في فهم الاستعراض يحد إلى مدى أبعد من محتوى خلاصته.

219- ومع ذلك، فقد قدم الاستعراض عددا من التوصيات يتفق معظمها مع التقييم الراهن. غير أنه، باستثناء ما جاء في وثيقة المعلومات المرتدة من الإدارة، لم تتمكن البعثة من تحديد كيفية إدراج التعديلات التي اقترحها الاستعراض اللاحق في الأنشطة التشغيلية.

220- إن التوصيات التالية، الصادرة بمناسبة تقييمات مستقلة أجريت لعمليات التصدي للكوارث التي اضطلعت بها المنظمة في باكستان من قبل، تعتبر ملائمة بصفة خاصة:

1- استخدام أموال الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ في الفترة 2007-2009 (مقتطفات)[78]:

- تعزيز المجموعة المعنية بالزراعة وكسب تأييد مجتمع الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية؛
- تحسين الإدارة الداخلية والتنسيق، والتزود بموظفي طوارئ أكثر خبرة وتخصصا؛
- استكشاف المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية العاملة في المناطق المعرضة للكوارث بغية اختيار أفضل الشركاء المنفذين في حالة نشوء أية طوارئ؛
- تحسين مراقبة جودة المدخلات؛
- على المنظمة أن تحسن تنسيقها مع وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة خلال حالات الطوارئ؛
- من شأن توثيق العلاقات مع الشركاء المنفذين وموردي المدخلات محل الثقة أن يساعد في التعجيل بالتدخلات؛

[77] Pakistan Floods - After Action Review, 2011. Executive Summary, Page 3
[78] CERF Evaluation Final Report, July 2010, Bahadar Nawab, Paigham Shah, Shagufta Jeelani

- "تجنب شراء المنتجات المخلوطة (مثل العلف الحيواني المركب)"؛
- "استئجار عاملات ميدانيات لتقدير الاحتياجات المتصلة بالنساء في مجال سبل كسب العيش"؛
- يجب أن تبذل المنظمة المزيد من الجهد لرصد أنشطتها وأنشطة الشركاء المنفذين.

من الواضح أن التقييم حدد قضايا تشغيلية كان على الإدارة العليا أن تعيها قبل الشروع في التصدي للفيضانات. وما زال بعض هذه القضايا قائما وتردد التعبير عنها في استنتاجات التقييم الراهن.

2- تقييم تصدي المنظمة لزلزال سنة 2005 (مقتطفات):

- انتداب أخصائي مشتريات مؤهل
- زيادة سلطة التوقيع داخل البلد
- كفالة مشاركة المجتمعات المحلية في مساعدة الإنعاش المبكر وإعادة التأهيل
- ينبغي تطبيق معايير الري التقنية بشكل أكثر انتظاما واستمرارا
- يجب أن تبني المنظمة القدرة على رصد أداء الشركاء المنفذين
- ينبغي للمنظمة أن تحدث معلومات W3 وتقديمها في صورة خارطة
- أبديت رغبة في رسم سياسة لسبل العيش لا تضر بالبيئة في المناطق الجبلية

221- رغم أن هذه مقتطفات قصيرة، فمن الممكن ملاحظة أن بعض التوصيات قد اعتمدت، وكان تأثيرها إيجابيا، وأن بعضها الآخر، مثل رصد أداء الشركاء المنفذين، ما زال صالحا حتى اليوم رغم وجوده منذ مدة طويلة. وبصفة عامة، ترى البعثة أن مكتب المنظمة في باكستان يفتقر إلى نظام أو نهج للتعلم المؤسسي.

مثال: زار فريق التقييم خيبربور، في السند. وكان يتضح من قائمة التوزيع لدى الشريك المنفذ أن نسبة المستفيدات تبلغ 73 في المائة على أساس بيانات المستفيدين النهائية. وكانت النسبة البالغة 73 في المائة تتباين تباينا صارخا مع المتوسط الوطني البالغ 8 في المائة. وعند مراجعة ذلك في مجتمعات مختارة عشوائيا، اتضح أن قائمة المستفيدين أدرجت بصورة غير سليمة الإناث من أعضاء الأسرة كمتلق مباشر في حين كان الذكور من رؤساء الأسر يتسلمون الرزم الفعلية. وكان من الواضح أن القائمة لم تمحص أبدا، وإذا ما أخذت تلك الواقعة كمناسبة للتأمل في باقي البيانات، فإنها تطرح تساؤلا بشأن صحة البيانات المصنفة بحسب نوع الجنس واستهداف الأسر التي ترأسها النساء والتي تعاني من هشاشة الأوضاع، تحديدا، في البيانات التي تبلغ عنها المنظمة.

3-3-1 الرصد

222- أسوة بعمليات التصدي للكوارث السابقة (مثل زلزال سنة 2005)، كانت الاستقصاءات اللاحقة للتوزيع والاستقصاءات اللاحقة للحصاد هي الأداة الرئيسية المستخدمة لرصد الأغراض، مع وجود فارق مهم هو أن العدادين في عملية التصدي لفيضانات سنة 2010 كانوا من موظفي المنظمة، في حين أنهم كانوا من موظفي الشركاء المنفذين في سنة 2005.

223- أثار موظفو الرصد والتقييم الميدانيون قضية أن رأيهم لم يلتمس في إعداد هذه الاستبيانات الخاصة بالاستقصاءات السالفة الذكر ولا تلك الخاصة بتقييم سبل العيش في حالة الكوارث، فضلا عن

سؤالهم عن مستوى عبء العمل الذي يمكن الاعتماد عليهم في تحمله. ولوحظ أن الاستبيانات كانت تحتاج إلى فحص من وجهة نظر العدادين وكان يمكن أن تكون أوضح وأكثر شمولا.

224– باستثناء هذه الاستقصاءات، لم تكن هناك خطة للرصد والتقييم، ولا كانت هناك أدوات ونماذج بها مؤشرات محددة لرصد تنفيذ البرنامج بصورة فعالة. وكان هذا بمثابة تخلف من جانب مكتب إسلام آباد لوحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ التابعة للمنظمة الذي أخفق في توفير القيادة اللازمة لإنشاء نظام فعال للرصد والتقييم.

225– ترك الرصد الميداني لتقدير مسؤولي الرصد والتقييم الميدانيين، الذين استخدموا في حالات معزولة "تقارير المهمات" لتسجيل نتائج الرصد. وفي الغالب، كان الرصد مقصورا على زيارة نقاط التوزيع، ومراجعة الأسماء في قائمة المستفيدين. وكما سلف بيانه في القسم السابق، كان مستوى التوظيف في مجال الرصد غير كاف من حيث الأعداد والخبرة على السواء.

226– يشير المثال إلى أن واحدة من أكبر الثغرات في نظام الرصد والتقييم في المنظمة كانت تتمثل في عدم وجود فريق متوازن جنسانيا. فقد حد هذا من إمكانية وصول المنظمة إلى نصف أعضاء الأسر المستفيدة (النساء) وقلل من مشاركتهن المحدودة بالفعل في البرنامج.

227– تباينت أيضا نوعية التدريب على الرصد والتقييم الذي يعتمد بدرجة كبيرة على قدرة الموظفين الميدانية للرصد والتقييم. وكانت الدورات التدريبية تعقد بشأن إفراز رموز للمستفيدين ونماذج لرفع التقارير وتقارير عن التوزيع اليومي، وما شابه، غير انه كان يمكن لهذه الدورات التدريبية أن تحقق فوائد أكبر، لو لم تكن نماذج رفع التقارير الشاملة غير موجودة.

228– اعتبارا من منتصف سنة 2011، بدأت المنظمة في اتخاذ تدابير لمعالجة افتقارها إلى نظام للرصد والتقييم. ومنذئذ استأجرت المنظمة خدمات أخصائي في الرصد والتقييم لتحليل الثغرات في قدرات موظفي الرصد والتقييم الوطنيين، وتقديم توصيات ودعم تدريبي في المستقبل. وسيقوم الأخصائي أيضا بتوحيد البيانات المجموعة في إطار عملية التصدي للفيضانات ورفع تقرير عنها، كما سيعد خطة عمل لأنشطة الرصد والتقييم في المستقبل.

229– إلا أن الأمن كان قيدا على قدرة موظفي الرصد على الوصول إلى الميدان. وبالنظر إلى المسافات التي ينطوي عليها هذا النشاط، والحاجة إلى السفر مع مجموعة حراسة أحيانا، وإلى أحكام اللوائح المتصلة بمواعيد عودة الموظفين إلى المكتب، فقد كان من الصعب زيارة ما يزيد على قريتين في اليوم.

3-3-2 نماذج رفع التقارير

230- لم تشمل مقتضيات التقارير المطلوبة من الشركاء المنفذين معلومات مثل موعد تسليم المدخلات وتحليل الثغرة بين الأسر المستهدفة والأسر التي تم دعمها فعلا، وما إلى ذلك عن المعلومات التي تعتبر مؤشرات رئيسية لفعالية البرنامج. واتبع، بعض الشركاء المنفذين الذين اختاروا إبلاغ معلومات إضافية، نماذج متباينة غير قابلة للمقارنة فيما بينها (مثال ذلك أن التقارير تراوحت بين الإبلاغ على مستوى القرية أو المجلس الاتحاد أو مستوى المقاطعة). على نفس الغرار، أسهم الافتقار إلى معايير الاختيار النوعية الواضحة أيضا في صعوبة المقارنة بين رزم وأداء الشركاء المنفذين. ويمكن للمنظمة أن تتعلم من أدوات الرصد التي استحدثها برنامج الأغذية العالمي وتدرس فعالية هذه الأدوات ومنها، مثلا، مؤشر الأداء الرئيسي الفصلي الذي يستخدم في تقييم الشركاء المتعاونين.

3-3-3 الدروس المستفادة والممارسات الجيدة

- ينبغي لعمليات التصدي للطوارئ الواسعة النطاق في المناطق غير الآمنة أن تنظر في إمكانية إجراء الرصد عن طريق الغير كما يجري في منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأغذية العالمي وغيره من الوكالات وعمليات التصدي للفيضانات.
- يمكن تكرار الاتفاقات مثل الاشتراك، عن طريق مذكرات التفاهم مع الإدارات المعنية بإدارة المياه والتي أدت إلى الرصد والدعم بشكل فعال في تدخلات برنامج النقود مقابل العمل.
- أثارت عدة جهات مانحة مسألة الإبلاغ من قبل المنظمة، عدم ارتياحها لضعف الاتصالات، خاصة فيما يتعلق بالإبلاغ عن حالات التأخر في تنفيذ البرامج. والاتصالات المفتوحة المنتظمة مع الجهات المانحة تزيد من إمكانية مواءمة البرامج، وبناء الثقة وتتيح فرص التمويل الممكنة في المستقبل.

3-4 الأمن

231- تتسم حالة الأمن الغذائي في باكستان بقدر كبير من التقلب منذ مدة طويلة في معظم أرجاء البلاد، بما فيها العاصمة الوطنية، تعتبر مفتقرة إلى الأمن بدرجة كبيرة (المرحلة 4) وقد اتخذت احتياطات في هذا الصدد وهي تحكم معظم جوانب تحركات الموظفين ومقتضيات أمن مساكنهم/مكاتبهم[79]. وتسفر هذه الاحتياجات عن زيادة العبء المالي والقيود التشغيلية لبرنامج المنظمة. ولأن باكستان مركز عمل غير مسموح فيه باصطحاب الأسرة، فإن العمل فيها يضع ضغطا إضافيا على الموظفين الدوليين الذين يعيشون بعيدا عن أسرهم لمدد طويلة.

232- تسلم البعثة بأن حالة الأمن كان لها تأثير سلبي على قدرة المنظمة على تسليم المساعدة (مخاطر السرعة/ الاختطاف) وتقديم الدعم التقني للبرنامج والإشراف عليه في بعض المقاطعات. ومن الواضح أن ضرورة الامتثال في مركبات مدرعة وسط حراسة الشرطة للقيام ببعض الأعمال الميدانية يمكن أن يؤثر في صورة المنظمة ورؤية الشركاء

[79] يتحمل ممثل المنظمة ومنسق وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ المسؤولية عن المسائل المتعلقة بالأمن الميداني بما فيها تنفيذ مقتضيات الأمن، مثل تنفيذ معايير العمل الأمنية الدنيا ومعايير العمل الأمنية الدنيا لأماكن الإقامة.

والمجتمعات المحلية لها. والوقت اللازم قضائه في المجتمعات المحلية للقيام بعمليات الرصد الروتينية محدود حيث أنه نادرا ما يمكن تمضية الليل في مقاطعة ما (ومن ثم فإن العمل الميداني ينطوي على ساعات طويلة من قيادة السيارة للقيام بالعمل لمدة ساعات محدودة في الواقع).

233- وجدت البعثة أن المنظمة اتخذت احتياطات الأمن الكافية رغم أن الأوضاع في المكاتب قد لا تكون ممتثلة لمعايير العمل الأمنية الدنيا. وقد عين "مسؤول أمن ورصد" وطني في إطار برنامج وحدة إعادة التأهيل والتنسيق في حالات الطوارئ وهو يعمل من مكتبه الواقع في مقر ممثلية المنظمة لدعم إدارة المنظمة بشأن قضايا الأمن.

4- التنسيق والدعوة

234- يتمثل هدف التنسيق ودور المجموعة وفريق العمل المعنيين بالزراعة في إجراء تحليل عادي للاحتياجات، بقصد الحد من الثغرات والازدواجية في عملية التصدي، وتعزيز فعالية هذه العملية عن طريق ترويج الممارسات الجيدة والحوار والشراكة، وتشجيع الانتقال إلى الإنعاش المبكر. وفيما يخص الدور القيادي للمنظمة بوصفها منسق للمجموعة/فريق العمل، كان رد فعل الجهات المعنية التي تمت استشارتها، إيجابيا. كذلك تمكنت المنظمة من إقامة علاقات مستمرة فعالة مع الهيئة الوطنية لإدارة الكوارث. وعلى نفس الغرار كان دور الوصل بين الحكومة والشركاء المنفذين الذي اضطلعت به المنظمة على المستوى الميداني، محل تقدير هاتين الجهتين المعنيتين على السواء، وإن اتسم ذلك ببعض التباين على مستوى المحافظات. ولا يبدو أن هناك أية آليات تم إنشاؤها لقياس الأداء في مجال تنسيق المجموعة المعنية بالزراعة. وعلى المنظمة، كمنسق للمجموعة، أن تكون قادرة على إثبات أن تنسيقها للمجموعة يمثل قيمة مضافة من حيث تعزيز عملية التصدي وملاءمتها وكفاءتها وفعاليتها وتأثرها.

4-1 تقدير الاحتياجات

235- أجرى عدد من عمليات تقدير الاحتياجات على مر السنة الماضية في إطار المجموعة المعنية بالزراعة، لكن صعبت المقارنة بينها نظرا لاختلاف نماذج تقديمها إضافة إلى التقدير الأولي (أغسطس/آب 2010)، وإسهام المنظمة في التقدير الذي أجراه البنك الدولي/مصرف التنمية الآسيوي (أكتوبر/تشرين الأول 2010) وعملية التقييم التفصيلي لسبل كسب العيش التي قاد إجراءها فريق العمل في شهر يونيو/حزيران 2011، وأجري تحليل الثغرة في قطاع الزراعة في شهر أبريل/نيسان 2011 (على أساس معلومات ال 3 م). بيد أن عددا من أعضاء المجموعة أشاروا إلى استخدام آلية McRAM[80] كأساس لتدخلاتهم البرنامجية نظرا للتأخر الملحوظ في تحليل الثغرة. ورغم تشارك برنامج الأغذية العالمي والمنظمة رئاسة فريق العمل المعني بالزراعة والأمن الغذائي، فإن التعاون بينهما يبدو في حده الأدنى دون الاضطلاع بأية عمليات مشتركة في ميدان التقدير أو حقل البرامج.

236- اضطلعت الحكومة، فيما يخص الاحتياجات المتبقية في مرحلة ما بعد التصدي للطوارئ، بعملية ترتيب في إطار المجالس الاتحادية في باكورة سنة 2011 بالاشتراك مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، وهي عملية شملت أيضا تقدير الاحتياجات الزراعية المتبقية وأولوياتها، وأسهمت المنظمة في ذلك.

4-2 التنسيق مع الحكومة

237- عقدت المجموعات في البداية اجتماعاتها مرة كل أسبوعين وكان مستوى الحضور جيدا، لكن بعد انتقالها إلى فريق العمل المعني بالزراعة والأمن الغذائي، تناقصت وتيرة انعقادها. وقل الحضور بدرجة كبيرة. وساعدت المجموعات

[80] آلية التقدير السريع المتعدد المجموعات، عبارة عن أداة لإجراءات التقديرات اللاحقة للطوارئ تستخدم أسئلة من تصميم المجموعات في باكستان http://mcram.org/Default.aspx. وقد أجري التقدير، بقيادة اليونيسيف، في شهر أغسطس/آب 2010.

في التنسيق مع الحكومة، بيد أن هذا التنسيق كان يجري إلى حد بعيد بصورة أفقية، أي مع مسؤولي تنسيق المقاطعات، وليس على المستوى الرأسي، أي مع المسؤولين التنفيذيين عن المقاطعات أو مسؤولي المحافظات، رغم أنه كان يمكن توقع ذلك من الحكومة ذاتها. على نفس الغرار تباينت درجة التنسيق مع الحكومة من مركز إلى آخر، كما تباينت درجة ارتياح الحكومة لأداء المنظمة.

238– في السند، أوكل إلى موظفي المنظمة عملية فحص قوائم المستفيدين للمسؤولين التنفيذيين الزراعيين في المقاطعات، أو لإدارة الإيرادات. غير أنه بدا أن المسؤولين الحكوميين في خيبر بختونخوا والبنجاب غير ملمين بأنشطة المنظمة في مناطق المشروعات واشتكوا من ذلك.

239– أتاحت معايير الدعم الزراعي الحكومي في البنجاب تغطية أوسع كثيرا للسكان المتأثرين، أي أنها شملت الأسر المتأثرة البالغة حيازتها ما يصل إلى 25 آكرا، في حين غطت المنظمة ما يصل إلى آكران، مما يعني إمكانية وجود درجة عالية من الازدواجية.

240– على العكس من ذلك، فإن الإفراط في توفيق علاقات التنسيق في مقاطعات الري لا سيما في السند، حيث قام بفحص قوائم المستفيدين لمسؤولي التنفيذ من المقاطعة المعنية، مع إصدار شهادات عدم اعتراض، قد أثار القلق من إمكانية التدخل السياسي في العملية وتحويل المعونة عن السكان المستهدفين، إلى من يتمتعون بعلاقات جيدة.

241– في خيبر بختونخوا، لاحظت البعثة أن التنسيق بين المنظمة وهيئة إدارة الكوارث في المقاطعة إيجابي، غير أن انعكاسا غير معتاد في الأدوار قد لوحظ. وأفادت الهيئة بأنها أجازت من الوجهة التقنية مبادرات جديدة للمنظمات غير الحكومية في حين أجاز منسق المجموعة/فريق العمل التابع للمنظمة هذه المبادرات للحصول على شهادات عدم الاعتراض، أي لضمان أن عدم وجود ازدواج بين الأنشطة وما تقوم به المنظمات الأخرى في المنظمة ذاتها.

4-3 التنسيق داخل المنظمة

242– في كثير من الحالات، بدا أن هناك انفصال بين برنامج المنظمة وموظفي المجموعات، الأمر الذي ترتب عليه ازدواج بين برنامج المنظمة وشبكة الشركاء المنفذين. فقد لوحظ في مقاطعة شيكاربور، على سبيل المثال، أن احد الشركاء المنفذين للمنظمة قدم رزم مدخلات المحاصيل الخريفية إلى مستفيدين حصلوا على الدعم من قبل في إطار مشروع آخر لمنظمة غير حكومية (رزم عباد الشمس الممولة من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية مباشرة). وعند سؤال الموظفين الميدانيين للمنظمة، أفيد بأن سياسة المنظمة مقصورة على تجنب الازدواجية في نطاق برنامج المنظمة وحده. ولا يبدو أن موظفو المنظمة يفهمون جيدا أن هذا يحد من فعالية البرنامج وتأثيره، إضافة إلى أنه يحد من شموله ويقوض نظام المجموعات.

4-4 إدارة المعلومات والاتصالات

إن دور المنظمة في رسم الخرائط واستخدام صور لجنة بحوث الفضاء وطبقات الجو العليا، قد أسهم في تحسين تحليل مدى الأضرار التي تسببت فيها الفيضانات وخطورتها. وقد لوحظ أن المجموعة المعنية بالزراعة تصدت لقيادة عملية تتبع ووضع خرائط معلومات الـ 3 م (من يفعل ماذا وفي أي مكان) على مستوى المجالس الاتحادية، مع زيادة عمق الأداة. ووفر نظام معلومات الـ 3 م لأعضاء المجموعة، عندما استقر تحديثات للتغطية مرة كل أسبوعين وأفيد بأن هذه التحديثات مفيدة. إلا أن كثير من موظفي الشركاء المنفذين وأعضاء المجموعة لاحظوا أن تدفق المعلومات كان في اتجاه واحد.

4-5 الدعم التقني

243– كان نشر الخطوط التوجيهية التقنية مثل الخطوط التوجيهية لزراعة المحاصيل الربيعية والخريفية وتيسير تشاطر المعلومات التقنية بين المنظمات الشريكة عن طريق الرسائل الإخبارية يمثل نجاحا لنظام اتصالات المجموعة، شأنها شأن استخدام الخبرات الداخلية على المستوى الوطني. غير أنه كان من الواضح أن الدور القيادي الذي قامت به المجموعة الوطنية في مجال توفير الدعم التقني للشركاء لم يتكرر إلى نفس المدى على الصعيد الميداني. وكان إشراك المنظمة للإدارات الحكومية المختصة في التنسيق وفي تدريب الشركاء محل تقدير.

244– بعد إنشاء فريق العمل المعني بالاعتبارات الجنسانية في ميدان الزراعة في شهر فبراير/شباط 2011، عقدت المجموعة المعنية بالزراعة عدة دورات تدريبية عن المسائل الجنسانية. وشملت هذه الدورات، التدريب على التوعية الجنسانية، وإجراء التحليلات الاجتماعية–الاقتصادية الجنسانية واستخدام العلامات الجنسانية. كذلك عقد مكتب المنظمة في باكستان حلقة تدارس عن التغذية بدعم من وحدة التغذية في المقر.

4-6 الدروس المستفادة والممارسات الجيدة

- يقتضي الاستجابة للزراعة الربيعية بعد فيضان موسمي إدراج المدخلات الزراعية في النداء العاجل الأولي. ويتطلب الدور القيادي للمنظمة الدعوة إلى ذلك واعتباره أولوية. وإدراج الزراعة في إطار المجموعة المعنية بالأمن الغذائي في النداء العاجل المتصل بالفيضانات في جنوب باكستان في سنة 2011 هو دليل على التقدم.
- هناك حاجة إلى عمليات التقدير المشتركة واستخدام نموذج موحد للتقدير حتى يمكن مقارنة التقديرات بعضها بعضا.
- من المفهوم أن التنسيق مع الحكومة دون اجتذاب النفوذ السياسي غير المطلوب هو توافر الإدارة، ومن الواضح أنه لم يتحقق بالصورة المناسبة في عملية التصدي للفيضانات، واتسم بقدر كبير من التباين فيما يخص مستويات التنسيق مع التقارير عن التدخل السياسي.

- كانت لإدارة المعلومات واستخدام الصور الساتلية أهمية بالنسبة لاتسام المجموعات بالفعالية، ومن الممكن أن تقوم بدور في رصد الأنشطة المتعلقة بالبنية الأساسية.
- كان الدعم التقني الذي قدمته المجموعة والخبرة الداخلية للمنظمة دعما في توجيه عملية التصدي. بيد أنه لم يتم التثبت من فائدة هذه المواد على المستوى الميداني[81]، حيث بدا أن دور الإدارات المختصة في إجراء التدريب هو الدور الأكثر بروزا.

[81] وإن كانت نتائج الاستبيان الذي أجري مؤخرا بين أعضاء المجموعة قد أوضحت المواد التي أنتجتها المجموعة قد اعتبرت ملائمة للغاية.

5- الخلاصات والتوصيات

245- يصعب، أحيانا، في بيئة إنسانية تنافسية، التوصل إلى تحديد للميزة النسبية للمنظمة وقيمتها المضافة. واستخدام الشركاء المنفذين، الذي لا مفر منه في حالة الكوارث الكبرى، إضافة إلى تكلفته الإدارية المرتفعة نسبيا، يعرض المنظمة للاختيارات التفضيلية من جانب الجهات المانحة للتدخلات التي تحقق أعلى قيمة لأموالها، ويعرضها بالتالي للصعوبات التمويلية في المستقبل. وعملية التصدي هذه، وهي واحدة من أكبر عمليات التصدي للطوارئ التي اضطلعت بها المنظمة في تاريخها، ستناقض ذلك إلى حد ما، حيث إن مجتمع الجهات المانحة يعتبرها، بصفة عامة، عملية ناجحة معتمدا في ذلك، في الغالب، على إنجازها الأولي، وهو توزيع مدخلات زراعة المحاصيل الربيعية، مما أدى إلى تجنب مشكلة إنسانية هائلة.

246- هذا التفكير الإيجابي معقول، حيث أن المنظمة حققت هدفها البرنامجي الأصلي ألا وهو إنعاش القطاع الزراعي في المجتمعات المحلية المتأثرة بالفيضانات. إلا أن التأخر في عنصري الري والإنتاج الحيواني يحدان من هذا النجاح، كما يحد منه الإخفاق في التوجيه الدقيق للفوائد إلى أكثر المستفيدين حاجة سواء من حيث التناسب الجغرافي أو على المستوى المحلي، مقارنة بأعداد السكان المتأثرين.

247- على المنظمة أن تزيد من وضوح ميزتها النسبية في نظر الجهات المانحة، وأن تعزز المهمة المنوطة بها في مجال دعم التنمية الزراعية، وخبرتها التقنية، وإمكانياتها في ميدان بناء قدرات المجتمعات المحلية، وعلاقتها مع الحكومة التي نجحت فيها بفضل سنوات من إسداء المشورة الزراعية والتنسيق وتحقيق الاتصال بين الشركاء الدوليين نيابة عنها.

248- ثمة فرصة لإعداد إطار برمجة قطرية لا يحدد أولويات الاستعداد للطوارئ والتصدي لها فحسب، لكن يعالج أيضا الأسباب الكامنة للتعرض للمخاطر المتكررة للفيضانات والجفاف والزلازل.

249- تحقيقا لما تقدم، على المنظمة أن تعود إلى المجتمعات المحلية، ليس عن طريق الشركاء المنفذين، وإنما بالشروع مباشرة في برنامج إرشاد زراعي عن طريق مدارس تدريب المزارعين، واتخاذ مبادرات تشاركية معتمدة على المجتمعات المحلية توفر تأثيرا مستداما فيما يخص استخدام الموارد الطبيعية وإدارة الإنتاج الحيواني والممارسات الزراعية. على المنظمة فضلا عن ذلك، أن تستقصى وتزيد قدرتها الخاصة في مجال المنهجيات "الحديثة" لدعم المجتمعات المحلية إلى مدى أبعد يتجاوز مجرد توزيع المدخلات الزراعية؛ أي اتخاذ مبادرات النقد والقسائم وتقديم الائتمان بسيط التكلفة وتطوير سلسلة القيمة. فسوف يزيد ذلك من قدرة كل من الأفراد والمجتمعات المحلية على مواجهة الكوارث المقبلة التي سوف تقع، مع الأسف، في باكستان.

250- على المنظمة، إضافة إلى ما سلف، أن تحسن أساليب التعليم المؤسسي فيها، وعليها، بصفة خاصة، أن تعزز نظمها التشغيلية، فتزيد بذلك من قدرتها على التكيّف والاستجابة بسرعة للاحتياجات المتغيرة وتدخلات الطوارئ المقبلة. فقد أدى النهج المركزي وعدم تمكين مكاتب المقاطعات وموظفيها إلى حالات تأخير واستخدام غير فعّال للإمكانيات المتاحة.

التوصيات الرئيسية:

التوصية 1:

ينبغي لمكتب المنظمة في باكستان أن يستكمل إطار البرمجة القطرية مع كفالة تضمنه عنصر للحد من مخاطر الكوارث وإدارتها كدعامة إستراتيجية أساسية، واستخدام الوثيقة أيضا كأداة لتعبئة الموارد بقصد مساندة تمويل الإنعاش الزراعي بعد الفيضان وتنمية القدرة على إدارة مخاطر الكوارث على الأجل المتوسط. وسيشمل هذا أيضا تفعيل مذكرة التفاهم بين المنظمة وبرنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الإنعاش في باكستان (جهة باتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان، ومركز الاستثمار)

التوصية 2:

على المنظمة، في عمليات التصدي المقبلة، أن تناصر مجتمعات المستأجرين بغية تعظيم تأثير البنود الموزعة، والحد من نفوذ السماسرة المحليين الأقوياء. وينبغي أن يفضي هذا إلى اتخاذ مبادرة أطول أجلا لمناصرة الإصلاح الزراعي (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان، وشعبة المناخ والطاقة والحيازة).

التوصية 3:

يلزم تحسين قدرة وهيكل نظام الرصد التابع للمنظمة في باكستان تحسينا هائلا، بغية كفالة تحديد المستفيدين بمزيد من الدقة، والحد من مستويات البنود التي توزع على غير مستحقيها، وتحسين رصد نتائج التدخلات. وتحتاج الخطوط التوجيهية للاستهداف إلى مراجعة وتحسين. فضلا عن ذلك، فمن اللازم إعداد وتنفيذ نظام لتقييم التأثير وكفاءة التنسيق (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان، ومنسق مجموعة الأمن الغذائي العالي).

التوصية 4:

يقتضي الأمر تغيير الثقافة التنظيمية بغية تمكين الموظفين القطريين بطريقة أكثر كفاءة وفعالية. ويشمل هذا ما يلي وإن كان لا يقتصر عليه: (أ) إشراك ممثل المنظمة رسميا في القرارات المتعلقة بتعيين كبار موظفي الطوارئ والإنعاش (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل) والنظر في دمج مكتبي المنظمة في أقرب وقت ممكن؛ (ب) فتح "حساب سلفة" لوحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ تيسيرا لتجهيز المدفوعات على وجه السرعة والحد من حالات التأخير البيروقراطي. (جهة اتخاذ الإجراء: دائرة الدعم المتكامل للأمن الغذائي)؛ (ج) إعداد إجراءات تشغيل نمطية؛ (د) في سياق تحول حكومة باكستان إلى اللامركزية، زيادة سلطات ومسؤوليات المسؤولين في المقاطعات بالنسبة لتخطيط وإدارة التدخلات البرنامجية الميدانية. وقد يقتضي هذا تعيين موظفين جدد وبناء قدرات الموظفين الحاليين (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ).

التوصية 5:

تعزيز الاستعداد للطوارئ وإضفاء الطابع المؤسسي على فرص وأنشطة التعليم، لا سيما إنشاء إجراءات متابعة رسمية لعمليات التقييم السابق وعمليات الاستعراض اللاحق، وإنشاء نظم لتقييم الأداء لجميع الموظفين (بمن فيهم الموظفين الفنيين القطريين والخبراء الاستشاريين العاملين لمدد أطول بموجب اتفاقيات الخدمات الشخصية)، والشركاء المنفذين والموردين التجاريين وسيستفاد من هذا في المستقبل لتقييم مسبق لعقود الطوارئ (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

التوصية 6:

ينبغي تشجيع جداول الدفع المؤقتة أو المرحلية، خاصة بالنسبة للعقود الكبيرة مما يحد من التكلفة المالية الكامنة فيها. (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، وشعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

التوصية 7:

تقدير الاستخدام المنتظم للإجراءات التي اتسمت بالفعالية على أن يكون ذلك بصفة مؤقتة في إطار عملية التصدي في باكستان. وينبغي إعداد/اعتماد إجراءات تشغيل معيارية ونظام تصنيف لتحديد فئات الخطورة ونطاق الطوارئ وذلك على سبيل دعم إجراءات المسار السريع الإدارية (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة عمليات الطوارئ وإعادة التأهيل، وشعبة الخدمات الإدارية في المنظمة، وشعبة الشؤون المالية ، وشعبة إدارة الموارد البشرية، ومكتب الشؤون القانونية والأخلاقية).

التوصية 8:

فيما يخص التمويل، يلزم وضع اتفاقات ابتدائية مع الجهات المانحة التي يتم تحديدها (بما في ذلك الصندوق المركزي للاستجابة لحالات الطوارئ) بغية التعجيل بإنشاء نظام مجموعات قطري يكون متاحا لأية عمليات واسعة النطاق للتصدي للكوارث في المستقبل. وينبغي زيادة مستوى تمويل الصندوق الخاص لحالات الطوارئ وأنشطة إعادة التأهيل بالتناسب مع حجم الكارثة والتزامات التمويل المعقولة (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة عمليات الطوارئ في المقر ومنسق المجموعة المعنية بالأمن الغذائي).

التوصية 9:

تحسين إدماج القضايا الجنسانية في برمجة المنظمة، فمن اللازم استخدام عدد أكبر من النساء في مكاتب المنظمة في باكستان، ليس فقط على المستوى التنظيمي الرفيع، لكن أيضا في أفرقة البرامج والرصد، بغية تحسين إمكانية الوصول إلى النساء في المجتمعات المحلية (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

التوصية 10:

على المنظمة أن تتعلم من مبادرة النقود مقابل العمل التي اتخذتها، وأن تنمي قدرتها الداخلية على الاستخدام المقبل لهذه الآلية وغيرها من آليات تحويل بالنقود، بما في ذلك استخدام القسائم والتحويلات النقدية غير المشروطة (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر).

التوصية 11:

على المنظمة أن تتابع تدريب الموظفين والشركاء القطاعيين كيما تحسن استخدام الخطوط التوجيهية للممارسات الجيدة مثل مشروع سفير والخطوط التوجيهية والمعايير المتعلقة بالثروة الحيوانية وبرنامج تحليل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والمسائل المتعلقة بالمساواة بين الجنسين (جهة اتخاذ الإجراء: شعبة الطوارئ وإعادة التأهيل في المقر والوحدات التقنية).

التوصية 12:

يلزم تحسين عملية استهداف المستفيدين. وينبغي تقييم "الخطوط التوجيهية المشتركة بين القطاعات لاختيار المستفيدين واستهدافهم في باكستان" التي وضعت مؤخرا كما ينبغي اعتماد، حيثما كان ذلك مستصوبا (جهة اتخاذ الإجراء: وحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).

التوصية 13:

من اللازم تحويل التركيز في دعم المجتمعات المحلية الزراعية المتأثرة بالفيضانات بما يتجاوز مجرد تقديم المدخلات الزراعية ويتجه إلى إتاحة الائتمان محدود التكلفة، وتنمية سلاسل القيمة، وتقدم الإرشاد الزراعي. وبالنسبة للمزارعين المستأجرين، بصورة خاصة، إعداد نهج يركز على الأسباب الكامنة لهشاشة أوضاعهم (الحق في الأرض) ويسعى إلى تنويع استراتيجيات سبل العيش التي يتبعونها (جهة اتخاذ الإجراء: ممثلية المنظمة، ووحدة التعمير والتنسيق في حالات الطوارئ في باكستان).