Document: EB 2014/111/INF.7
Date: 11 March 2014
Distribution: Public
Original: English

A

الاستثمار في السكان الريفيين

جمهورية أفغانستان الإسلامية
تقرير مرحلي عن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

مذكرة إلى السادة ممثلي الدول الأعضاء في المجلس التنفيذي

الأشخاص المرجعيون:

الأسئلة التقنية:

Matteo Marchisio
مدير البرنامج القطري
رقم الهاتف: 2862 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: m.marchisio@ifad.org

نشر الوثائق:

Deirdre McGrenra
مديرة مكتب شؤون الهيئات الرئاسية
رقم الهاتف: 2374 5459 06 39+
البريد الإلكتروني: gb_office@ifad.org

المجلس التنفيذي – الدورة الحادية عشرة بعد المائة
روما، 8-9 أبريل/نيسان 2014

للعلم

جمهورية أفغانستان الإسلامية
تقرير مرحلي عن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

أولا– المقدمة

ألف– موجز لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

1- عرض البرنامج الحالي للفرص الاستراتيجية القطرية الذي صاغه الصندوق لأفغانستان على المجلس التنفيذي لاستعراضه في أبريل/نيسان 2008. ومبدئيا كان هذا البرنامج يغطي فترة أربع سنوات، من 2008 إلى 2012، وكان أول برنامج للفرص الاستراتيجية القطرية يصوغه الصندوق لأفغانستان. ونظرا لمحدودية الحافظة التي كانت تضم عمليتين "فتيتين" نسبيا التي بدأت الدروس الأولية المستقاة منها تخرج للتو، ونظرا للانتقال من قوى السلام الدولية إلى قوى الأمن المحلية المتوقع عام 2014، فقد تم تمديد فترة هذا البرنامج حتى 2014.

2- أجري استعراض منتصف المدة لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية في مارس/آذار 2011، وأجريت استعراضات سنوية للتقدم المحرز عامي 2012 و2013. ويأخذ هذا التقرير عن التقدم المحرز بعين الحسبان التوصيات والتقدم المحرز المرصود في هذين الاستعراضين، علاوة على البيئة الأمنية والسياسية الناشئة، نظرا للانسحاب المتوقع لقوات السلام الدولية والانتخابات العامة القادمة – وكلاهما مقرر عام 2014.

3- صيغ برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية للصندوق الحالي على خلفية وضع مائع للغاية للأمن والقانون والنظام في البلاد، ومعوقات كبيرة تواجه الوصول والقدرات. وبالتالي فقد تبنى هذا البرنامج نهجا مرنا متعمدا للحصول على أهداف وغايات محددة تحددها عملية من الاستعراض المستمر والحوار الدائم من خلال استعراضات سنوية وعملية تشاور جارية تشمل الحكومة وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين الوطنيين والدوليين.

4- يتمثل الهدف الشامل للبرنامج في الحد من الفوارق بين الجنسين وتحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمجتمعات المحلية المهمشة والمعرضة. أما أهدافه المحددة فهي: (1) تعزيز القدرة على التخطيط على المستوى المحلي، وتنمية الشركات، والنمو الاقتصادي (مع تركيز على المؤسسات الإنمائية المحلية وأصحاب المبادرات من القطاع الخاص والوكالات الحكومية المحلية)؛ (2) زيادة فرص الحصول على الخدمات المالية التي تركز على المناطق الريفية؛ (3) تعزيز أصول ومهارات وإنتاجية الأسر الريفية.

5- تتألف حافظة الصندوق الحالية في أفغانستان من عمليتين اثنتين ممولتين بمنح بموجب إطار القدرة على تحمل الديون، وهما: برنامج التمويل الريفي الصغري ودعم الثروة الحيوانية، والمشروع المجتمعي للزراعة والثروة الحيوانية. وهنالك بعض الدروس المستفادة الهامة التي انبثقت خلال تنفيذ برنامج التمويل الريفي الصغري ودعم الثروة الحيوانية والتي تم إدراجها حسب الأصول في تصميم المشروع المجتمعي للزراعة والثروة الحيوانية.

باء- السياق السياسي الحالي

6- ابتلت أفغانستان بالحروب وانعدام الاستقرار لأكثر من ثلاثة عقود. وفي السنوات العشر الماضية، كانت القوى الدولية والحكومة الأفغانية في حرب مع حركة طالبان. وعلى الرغم من الدعم الدولي المعتبر ووجود القوى الدولية للمساعدة الأمنية، فإن قبضة الحكومة ضعيفة. وبالتالي، ما زالت شبكات السلطات غير الرسمية، مثل الهياكل القبلية أو الاثنية، وقيادات المجاهدين القديمة، بنفس القوة، إن لم تكن أقوى من الحكومة في صياغة الديناميات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في أفغانستان.

جيم- الأمن

7- سيتم استكمال عملية نقل المسؤولية عن الأمن من القوات الدولية إلى الجيش الوطني الأفغاني، والشرطة الوطنية الأفغانية بنهاية عام 2014. وما زالت هنالك مخاوف كبيرة من استدامة قوة الأمن الوطنية الأفغانية، عندما يتم سحب أموال الجهات المانحة بالكامل في نهاية المطاف.

دال- التوقعات ما بعد عام 2014

8- وعلى الرغم من تحقق تقدم اجتماعي واقتصادي معتبر على مدى العقد الماضي، وبخاصة فيما يتعلق بالتسيير وبناء المؤسسات، فإن البلاد لم تكن على ما يرام، وساءت العديد من المؤشرات في السنوات الماضية. وتبقى أفغانستان واحدة من أقل الدول نموا في العالم، مع ناتج محلي إجمالي للفرد الواحد لا يتعدى الـ 528 دولار أمريكي في الفترة 2011/2010. كذلك فإن أكثر من ثلث السكان يعيشون تحت خط الفقر، وأكثر من نصفهم معرضون لمخاطر جدية في الوقوع في قبضة الفقر، وثلاثة أرباعهم من الأميين.

هاء- التغييرات منذ تقدير برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

9- منذ التقدير الأولي لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، تم إحراز تقدم كبير على المستوى السياساتي الوطني في التنمية والحوكمة. وقد أدى استكمال الاستراتيجية الوطنية للتنمية في أفغانستان والمصادقة عليها كأول إطار إنمائي شامل إلى صياغة استراتيجيات قطاعية فيما بعد كقطاعات فرعية لهذه الاستراتيجية عام 2009. وتلا ذلك "عملية كابول" التي قادت إلى مؤتمر كابول (يوليو/تموز 2010) الذي أدى بدوره إلى تجميع قطاعي للوزارات في أفغانستان بهدف استكمال قائمة من البرامج الوطنية ذات الأولوية.

واو- مواءمة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية مع الاستراتيجية الوطنية للتنمية في أفغانستان

10- تتواءم الغاية الشاملة لبرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الذي صاغه الصندوق لأفغانستان المتمثلة في الحد من الفوارق بين الجنسين وتحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمجتمعات المحلية المهمشة والمعرضة تماما مع الأعمدة الرئيسية التالية للاستراتيجية الوطنية للتنمية في أفغانستان:

- **التنمية الاقتصادية والاجتماعية – قطاع التنمية الريفية والزراعية (القطاع 6) من الاستراتيجية الوطنية للتنمية في أفغانستان:** يتمثل هدف الحكومة في تحقيق نمو مناصر للفقراء في المناطق الريفية

من خلال تعزيز إنتاجية الزراعة المشروعة، وخلق الحوافز للاستثمارات خارج المزرعة، وتنمية البنى الأساسية الريفية، ودعم الحصول على تنمية المهارات والخدمات المالية التي من شأنها أن تسمح للأفراد والأسر والمجتمعات بالمشاركة بصورة مشروعة ومنتجة في الاقتصاد.

- **التنمية الاجتماعية والاقتصادية – الحماية الاجتماعية (القطاع 7) من الاستراتيجية الوطنية للتنمية في أفغانستان:** يتمثل هدف الحكومة في زيادة الطاقات والفرص وحماية الأفغانيين المعرضين للمخاطر مدقعي الفقر من خلال عملية تمكين اقتصادي تهدف إلى الحد من الفقر وزيادة الاعتماد على الذات.

زاي– الإطار الوطني للتنمية الزراعية

11- في أكتوبر/تشرين الأول 2008، نجم عن استعراض لهيكلية وبرامج وزارة الزراعة والري والثروة الحيوانية تطوير أربعة مكونات رئيسية، وهي: (1) إدارة الموارد الطبيعية لضمان إعادة إحياء قاعدة الموارد الطبيعية لأفغانستان، واستخدامها بأسلوب منتج ومستدام من قبل السكان الريفيين الأفغان؛ (2) الإنتاجية الزراعية والإنتاج الزراعي لزيادة مستدامة لإنتاجية وإنتاج المزارعين والرعاة الأفغان، من خلال توفير مدخلات وخدمات وبحوث معززة؛ (3) إعادة التنشيط الاقتصادي لتعزيز النمو الاقتصادي الشمولي والمستدام في قطاع الزراعة المشروعة، مما ينجم عنه زيادة وتنويع مصادر الدخل وفرص العمالة للسكان الأفغان، وزيادة العوائد للدولة الأفغانية؛ (4) مؤسسة فعالة ديناميكية كفؤة وجيدة التشغيل (وزارة الزراعة والري والثروة الحيوانية، ودوائرها الوطنية الفرعية) من خلال عملية إصلاح وتعديل هيكلي.

زاي– التسيير شبه الوطني

12- هنالك تحسينات ملموسة في قدرات الحكومة في الميدانين الإداري والسياسي. إلا أن هذه التحسينات في القدرات متمركزة بصورة أكبر في كابول، وهنالك العديد من التحديات المتعلقة بالقدرات في درجات أدنى من هذا السلم على مستوى المحافظة والمقاطعة والمستوى القاعدي. ويستمر تنفيذ معظم المشروعات التي تمولها الجهات المانحة بصورة أساسية من قبل شركاء التنفيذ من القطاع الخاص ووكالات الأمم المتحدة.

ثانيا– التقدم المحرز في التنفيذ

ألف– الأهداف الاستراتيجية

13- **الهدف الشامل: الحد من الفوارق بين الجنسين، وتحسين الوضعية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات الضعيفة والمهمشة.** ويبقى هذا الهدف الشامل متماشيا مع أولويات الحكومة الوزارية، والقطاعية، والوطنية. وجميعها تسلط الضوء على حاجة واضحة للحد من التفاوت بين الجنسين وبين الاثنيات المختلفة. وتبقى النساء مجال التركيز الرئيسي للمداخلات في كل من مشروعي الصندوق، وهما برنامج دعم التمويل الريفي الصغري والثروة الحيوانية، والمشروع الأحدث وهو المشروع المجتمعي للزراعة والثروة الحيوانية. وأما المجال الذي يحتاج للمزيد من الاهتمام في المشروعات الجارية والمستقبلية، فهو الشباب فيما يتعلق باكتساب المهارات وإدراجهم ضمن فرص العمالة المربحة.

14- **الهدف الاستراتيجي رقم 1: تعزيز القدرات على التخطيط على المستوى المحلي، وتنمية المشروعات والنمو الاقتصادي.** جرى عدد من التغييرات الدستورية الأخيرة في التسيير شبه الوطني تدعو إلى تشكيل مجالس للقرى والمقاطعات، وقد تمت المبادرة ببعض البرامج الوطنية لبناء المؤسسات ودعم التخطيط على المستوى المحلي.

15- **الهدف الاستراتيجي 2: زيادة الحصول على الخدمات المالية التي تركز على المناطق الريفية.** في السنوات الأخيرة، أحرز قطاع التمويل الصغري تقدما هاما في أفغانستان، ولكن معظم فقراء الريف ما زالوا يفتقرون إلى الحصول على المنتجات المالية التي هم بأمس الحاجة إليها. وبشراكة مع مرفق دعم استثمارات التمويل الصغري في أفغانستان ومؤسسة أغا خان، وBRAC ومن خلال برنامج التمويل الريفي الصغري ودعم الثروة الحيوانية، يساعد الصندوق في تطوير جملة متنوعة من المنتجات والنهج المالية المصممة خصيصا لتناسب احتياجات القطاع الريفي، بحيث تتسم بالحساسية للتمايز بين الجنسين، وتتماشى مع الأنماط الإسلامية للتمويل، وتوسع الوصول إلى الخدمات المالية من قبل المجتمعات الريفية من خلال الروابط مع القطاع التجاري.

16- **الهدف الاستراتيجي 3: تعزيز أصول ومهارات وإنتاجية الأسر الريفية.** تم بصورة متعمدة الإبقاء على هذا الهدف واسع الانفتاح أصلا، بحيث يمكن له أن يستوعب جملة من الاحتياجات والأولويات الناشئة بسبب التغيرات السريعة في الفكر الإنمائي المؤسسي والحكومي وأطره. وتشير التجربة من برنامج التمويل الريفي الصغري ودعم الثروة الحيوانية والمشاورات مع نطاق واسع من أصحاب الحيازات الصغيرة في سياق استعراض منتصف المدة، وتصميم المشروع المجتمعي للزراعة والثروة الحيوانية إلى استمرار التركيز الشديد على أنشطة الثروة الحيوانية التي تستهدف أكثر الناس ضعفا، مع دعم مبادرات للبدء بمشروعات ريفية من خلال الاستفادة من المبادرات القائمة. إضافة إلى ذلك، هنالك تركيز على سلاسل القيمة، والبنى الأساسية الزراعية المنتجة، مع تركيز مخصوص على النساء، كلما كان ذلك ممكنا، والذي غدا السياق العام لهذا الهدف.

باء- المخرجات

17- **برنامج التمويل الريفي الصغري ودعم القطاع الحيواني.** وافق المجلس التنفيذي للصندوق على البرنامج بتاريخ 30 أبريل/نيسان 2009 بتكلفة إجمالية قدرها 26.01 مليون دولار أمريكي، وبلغت مساهمة الصندوق فيه 16 مليون وحدة حقوق سحب خاصة (ما يعادل 23.62 مليون دولار أمريكي عند الموافقة على المنحة). وغدت اتفاقية المنحة سارية المفعول بتاريخ 24 أغسطس/آب 2009.

18- وبناء على طلب الحكومة، ونظرا للأداء المرضي للبرنامج، تلقى هذا البرنامج تمويلا إضافيا بما يعادل 6 ملايين دولار أمريكي، مترافقا مع تمديد لمدة سنتين، وهو الأمر الذي وافق عليه المجلس التنفيذي في دورته المنعقدة في ديسمبر/كانون الأول 2013 بهدف زيادة انتشار وتوسيع النتائج والابتكارات وأفضل الممارسات التي اتبعها البرنامج بأسلوب يتسم بفعالية التكاليف. وبالتالي فإن تاريخ إنجاز البرنامج الحالي هو 30 سبتمبر/أيلول 2016، وأما تاريخ إغلاق المنحة فهو 31 مارس/آذار 2017.

19- **المشروع المجتمعي للزراعة والثروة الحيوانية.** بناء على الخبرة المكتسبة من البرنامج السابق، حاز هذا المشروع الذي يشكل العملية الثانية بموجب برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الحالي على موافقة المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2012. وتمت معالجة أول طلب للسحب وبدأ تنفيذ المشروع في يونيو/حزيران 2013.

ثالثا– أداء البرنامج

ألف– الأداء العام

20- على الرغم من بيئة التشغيل المحفوفة بتحديات جمة، فإن أداء البرنامج القطري للصندوق بموجب برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الحالي كان جيدا إلى حد معقول، فيما يتعلق بتحقيق مخرجاته ونواتجه. وكان ذلك ممكنا إلى حد كبير من خلال إشراك المنظمات غير الحكومية الدولية كشركاء للتنفيذ. وهي ضرورة اقتضتها المعوقات الشديدة في القدرات على المستوى التشغيلي، أي على مستوى المحافظات والمقاطعات.

باء– أولويات الصندوق خلال الفترة المتبقية من برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية

21- هنالك تمويل إضافي تأشيري بما يعادل 50 مليون دولار أمريكي، مما سيكون متاحا بموجب دورة نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء للفترة 2013–2015 لأفغانستان للسماح بتصميم مشروع آخر في بدايات عام 2014.

22- وفيما يلي الأولويات الإنمائية على أساس الخبرة الحالية، وأولويات وإطار الحكومة الإنمائي، والقدرات الموجودة، واحتياجات المجموعة المستهدفة من الصندوق، وأولويات الاستثمار للمؤسسات المالية الدولية الأخرى:

- الإبقاء على التركيز الإقليمي على أساس مشترك من الوصول/الأمن والفقر، مع التأكيد على تركيز جغرافي أكثر تجميعا وقائمة محددة للمداخلات؛
- إدخال تعزيز إضافي على مؤسسات التمويل الصغري وعلى مرفق دعم استثمارات التمويل الصغري في أفغانستان، واستمرار دعم تنمية المنتجات المالية الصغرى الابتكارية ذات الصلة بالسياق المحلي؛
- المزيد من التركيز على الشباب الريفيين العاطلين عن العمل لأغراض تنمية مهاراتهم وتنمية المشروعات؛
- تحري فرص التمويل المشترك مع مصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي، وبخاصة النظر في إمكانية ربط مشروعات الصندوق التي تستند إلى المجتمع المحلي بمشروعات استثمارية أكبر في البنى الأساسية، وبخاصة في قطاع المياه/الري لتعزيز الأثر؛
- تعزيز الاستثمارات في بناء قدرات الوكالات الحكومية، وبخاصة على مستوى المحافظة والمقاطعة، وإشراك شركاء التنفيذ من القطاع الخاص مما يتوجب ربطه بتنمية القدرات المتزامنة لموظفي الحكومة، والتسليم المتزايد لمسؤوليات التنفيذ لهم؛
- الترويج لمنتدى مشترك لتنسيق الجهات المانحة ضمن وزارة الزراعة والري والثروة الحيوانية لتحقيق ارتباطات أفضل بين المشروعات التي تمولها الجهات المانحة والجهود المتسقة لمساعدة الوزارة على إعادة إنشاء هيكلية شاملة مترافقة مع تنمية القدرات.

رابعا– النتيجة

23- هنالك العديد من التطورات الهامة المتوقعة مثل الانتقال من قوة حفظ السلام الدولية إلى الوطنية، والانتخابات العامة الوطنية، وكلاهما مقرر في عام 2014. إضافة إلى ذلك فإن برامج الأولويات الوطنية في مرحلتها الأولى من التنفيذ والاستعراض، وسوف تولد العديد من الدروس المستفادة على مدى السنتين القادمتين مما سيساعد على صياغة توجه أي برنامج جديد للفرص الاستراتيجية القطرية وحافظة للصندوق في البلاد.

24- سيستمر الأمن وإمكانية الوصول في إملاء الاستهداف الجغرافي على الحافظة في المستقبل.

25- هنالك حاجة للمزيد من التركيز على بناء القدرات على مستوى المحافظة ومستوى المقاطعة، كما يتوجب معاملة إشراك القطاع الخاص وموفري الخدمات من المنظمات غير الحكومية كآلية إيصال مؤقتة لا بد من ربطها بصورة مباشرة بتنمية قدرات الوكالات ذات الصلة، وبآلية لنقل متدرج للمسؤولية عن التنفيذ والتشغيل للوكالات الحكومية.

26- لدى وزارة الزراعة والري والثروة الحيوانية حاليا 80 مشروعا تمولها جهات مانحة مع وحدات ونهج إفرادية لتنفيذ هذه المشروعات. وبصرف النظر عن تشغيل قدرات الوزارة إلى حدودها القصوى، فإن هذه التركيبة غير مفضية إلى الشعور بالملكية المحلية. وهنالك حاجة ملحة لمساعدة الإدارة في إعادة هيكلتها الداخلية لإدارة المساعدة الخارجية بطريقة أكثر تكاملا.

27- ومع توفر التمويل الإضافي في دورة 2013–2015 لنظام تخصيص الموارد على أساس الأداء، ومع وجود مؤسسات رئيسية لتمويل التنمية في مرحلة صياغة استراتيجياتها المرحلية للاستثمار، يتوجب السعي لخيار التمويل المشترك بصورة أكثر نشاطا. ومن الناحية المثالية، يجب أن يرتبط المشروع التالي للصندوق بوسيلة لتمويل المشروعات، وبنى أساسية ريفية منتجة كبيرة لتعظيم الأثر.

28- ومع الموافقة الأخيرة للمجلس التنفيذي على فتح مكتب قطري للصندوق في أفغانستان، سيكون الصندوق في موقع أفضل للمتابعة الوثيقة للتحديات التي يواجهها في القطر، ولتعزيز اتصالاته مع الحكومة من جهة، ومع مجتمع الجهات المانحة من جهة أخرى، مما يحتمل أن يؤدي إلى زيادة في الفعالية، بما في ذلك حوار السياسات، وتوفير المزيد من الدعم الفعال لشركاء التنفيذ.