Document: EB 2015/116/R.18/Add.1
Agenda: 9(b)(iii)
Date: 11 December 2015
Distribution: Public
Original: English

A

IFAD
الاستثمار في السكان الريفيين

جمهورية تنزانيا المتحدة

برنامج تنمية البنى الأساسية لإنتاج السكر والتنمية المجتمعية المستدامة في باجامويو

ضميمة

المجلس التنفيذي – الدورة السادسة عشرة بعد المائة
روما، 16-17 ديسمبر/كانون الأول 2015

للعلم

برنامج تنمية البنى الأساسية لإنتاج السكر والتنمية المجتمعية المستدامة في باجامويو

ضميمة

1- سيعرض على الدورة السادسة عشرة بعد المائة للمجلس التنفيذي تقرير محدث لرئيس الصندوق عن برنامج تنمية البنى الأساسية لإنتاج السكر والتنمية المجتمعية المستدامة في باجامويو الخاص بجمهورية تنزانيا المتحدة. وكما طلب المجلس، تشير هذه الضميمة إلى عملية المشاورات والاستثمار في السكر منذ استكمال هذا التقرير المحدث. كذلك، فهي توفر أيضا إيضاحات عن نهج البرنامج وكيفية التطرق للقضايا التي أثيرت في تعليقات أيرلندا على البرنامج في التقرير المحدث.

2- **عملية المشاورات.** منذ سبتمبر/أيلول 2015، أجرى الصندوق عملية مشاورات مكثفة على مستويات مختلفة بشأن هذا البرنامج. وعقد المكتب القطري للصندوق في جمهورية تنزانيا المتحدة مناقشات مع الحكومة، والشريك من القطاع الخاص، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، ومصرف التنمية الأفريقي، وعدد آخر من الشركاء الإنمائيين. وقد اجتمعت إدارة الصندوق مع إدارة الوكالة السويدية للتنمية الدولية ومع وزارة الخارجية السويدية في ستوكهولم، (يومي 26-27 أكتوبر/تشرين الأول)، ومع إدارة مصرف التنمية الأفريقي في أبيدجان (يومي 14-16 أكتوبر/تشرين الأول). وفي أعقاب الانتخابات الوطنية التي جرت يوم 25 أكتوبر/تشرين الأول، عقدت وزارة المالية في جمهورية تنزانيا المتحدة ومكتب الإيصال الرئاسي الخاص بمبادرة النتائج الكبيرة الآن، مناقشات حول هذا البرنامج. وكذلك فقد عُقد أيضا اجتماع يوم 17 نوفمبر/تشرين الثاني حضره عدد من المسؤولين في السلطات الحكومية رفيعة المستوى وسبعة من الشركاء الإنمائيين.

3- **وضع مشروع استثمار القطاع الخاص.** تشير التقديرات إلى أن إجمالي حزمة الاستثمار للقطاع الخاص مائعة نوعا ما وتعتمد على وتيرة الاستثمار مع مرور الزمن، وعلى الخيارات التقنية التي ستتخذ فيما يتعلق بتوسيع معمل تكرير السكر وإنشاء المقطرة. وتقدر الحزمة التمويلية الإجمالية حاليا بحدود 450 مليون دولار أمريكي، ويمكن إجراؤها على مرحلتين، حيث تتطلب المرحلة الأولى حوالي 350 مليون دولار أمريكي. وبالنسبة للمرحلة الأولى، يتوقع من الشريك من القطاع الخاص أن يوفر 40 بالمائة من الأسهم المطلوبة (140 مليون دولار أمريكي) في حين ستوفر المصارف التي يقودها مصرف التنمية الأفريقي 60 بالمائة (حوالي 210 ملايين دولار أمريكي)، بقرض تجاري وقدره 100 مليون دولار أمريكي زائد تمويل إضافي بقرض من هذه المصارف يقوم بتعبئته مصرف التنمية الأفريقي.

4- **تمويل مصرف التنمية الأفريقي للشريك من القطاع الخاص ولبرنامج القطاع العام.** وافق المجلس التنفيذي لمصرف التنمية الأفريقي على قرض تجاري بقيمة 50 مليون دولار أمريكي يقدّم للشريك من القطاع الخاص في أبريل/نيسان 2014، كما خصص 50 مليون دولار أمريكي أخرى لهذا البرنامج. وقد أعلمت إدارة المصرف الصندوق بأن تدخلها المتعلق بالقطاع العام في هذا البرنامج سوف يعرض على مجلس مصرف التنمية الأفريقي عندما يتم استيفاء جميع الشروط المتبقية لدخول القرض التجاري حيز التنفيذ.

5- ينتظر القرض التجاري الإبرام النهائي لبعض الاتفاقات السياساتية والتشغيلية. وقد أبقى مصرف التنمية الأفريقي القرض التجاري نشطا لأن الحكومة التنزانية أظهرت التزاما قويا بالاستثمار، وأحرزت تقدما مستقرا عام 2015، كما هو وارد بصورة موجزة أدناه.

(أ) **البيئة السياساتية لقطاع السكر الفرعي.** تمثلت القضية الرئيسية في السابق في الحاجة إلى إطار سياساتي تمكيني لقطاع السكر في كل من جمهورية تنزانيا المتحدة وفي جماعة شرق أفريقيا، وذلك لضمان الجدوى المالية لتنمية القطاع الفرعي للسكر المحلي. ومع الموافقة على التشريعات الوطنية الجديدة للسكر في مايو/أيار 2015 وتعديل الحد الأدنى للتعرفة على الواردات في جماعة شرق أفريقيا في يوليو/تموز، غدت الجدوى المالية للمشروع مكفولة، وبالتالي تمكن الشريك من القطاع الخاص من المضي في تعبئة شريك الاستثمار الاستراتيجي.

(ب) **الحوافز الاستثمارية للزراعة.** وفر مركز التنمية في تنزانيا حوافز مخصصة للشريك من القطاع الخاص بموجب فئة الاستثمار الاستراتيجي. ويوفر القانون المالي الجديد للفترة 2015-2016 أيضا حوافز خاصة يعدّ البرنامج مؤهلا للحصول عليها.

(ج) **الاتفاقات التشغيلية مع الحكومة والشريك من القطاع الخاص.** وفّر مصرف التنمية الأفريقي الدعم التقني القانوني للحكومة لمساعدتها على وضع مسودة اتفاقات التنفيذ القانونية واتفاقات المشاركة في الأسهم مع القطاع الخاص. وتم إعداد مسودة الاتفاقيات ويتوقع لها أن تستكمل ما أن يتم قبول الاتفاقية مع الشريك الاستثماري الاستراتيجي من قبل الحكومة ومصرف التنمية الأفريقي والوكالة السويدية للتنمية الدولية.

(د) **المستثمر بالأسهم.** في منتصف شهر نوفمبر/تشرين الثاني، أبلغ الشريك من القطاع الخاص بأنه قد حدد ووقع اتفاقية مبدئية مع شريك للاستثمار الاستراتيجي الذي سيجلب معه الخبرة التقنية والتمويل بموجب حصة شراكة متساوية في الشركة – 45 بالمائة/45 بالمائة – في حين ستحصل الحكومة على الـ 10 بالمائة الباقية من خلال اتفاقية "الأرض مقابل الأسهم المالية". ولكن، وبسبب تعبير الأطراف ذات الصلة (بما في ذلك الحكومة السويدية ومصرف التنمية الأفريقي) عن مخاوفها بشأن التأخير في الإبرام النهائي من قبل الشريك من القطاع الخاص، وتفضيلها البحث عن شركاء آخرين، بدأ الصندوق بالعمل معها في السعي وراء أحد البدائل الأخرى كما هو وارد أدناه.

6- وفي الاجتماعات مع مصرف التنمية الأفريقي والوكالة السويدية للتنمية الدولية والصندوق في 6 و17 نوفمبر/تشرين الثاني، أكدت الحكومة على التزامها القوي بضمان أن يتم المضي باستثمار السكر قدما كما كان مخططا له. وخاصة أنه يوجد حاليا البيئة السياساتية الداعمة لاستثمار السكر، والشروط الممكنة للمضي قدما بالإجراءات المعلقة بما يتماشى مع متطلبات مصرف التنمية الأفريقي. ويتمثل الهدف الحالي في الوصول إلى إبرام مالي في الفصل الثالث من عام 2016. إلا أنه، وحتى فيما لو كان بالإمكان إحراز تقدم ملموس مع المستثمر بالأسهم فقد يحتاج هذا المستثمر بعض الوقت لاستكمال الصفقة والبدء بالعمليات.

7- وفي حال لم يكن الشريك من القطاع الخاص قادرا على تعبئة التمويل المطلوب بالأسهم، فإن الصندوق ينظر في تصورين محتملين، إما: (1) الحصول على مستثمر بديل، أي من بين الصناعيين الأربعة الموجودين في قطاع السكر في تنزانيا؛ (2) عدم القيام بالاستثمار في المزرعة النواة ومعمل تكرير السكر وتعديل المشروع بناء على ذلك. وفي حال لم يكن هنالك إمكانية لضمان استثمار القطاع الخاص، فإن برنامج المزارعين المستقلين ستعاد صياغته أو تقليص نطاقه جزئيا. وهنالك إجراءات حمائية قوية في اتفاقية التمويل المتفاوض بشأنها فيما يتعلق بالشروط المطلوبة السابقة للسحب، أو حتى للتعليق. ويمكن لأنشطة البرنامج بالنسبة للمكون 2، التنمية المجتمعية المقاومة لتغير المناخ، أن تبدأ ما أن تقوم الحكومة بتعيين الموظفين الرئيسيين في البرنامج بغض النظر عن الاستثمار في السكر. ولا يمكن الشروع بالأنشطة الخاصة بالمكون 1، النهوض بالمزارعين المستقلين، ما لم يتم التوصل إلى إبرام الاتفاق المالي.

8- **التكاليف والوقت اللازم للإعداد للاستثمار.** تعتبر نماذج الأعمال الشمولية التي تنطوي على منتجين محليين في استثمارات أجنبية مباشرة في الزراعة أكثر الطرق نجاحا لتوليد فوائد واسعة النطاق بالنسبة للمجتمعات المحلية. وحسب استعراض أخير لأفضل الممارسات في تصميم الاستثمارات، أجراه البنك الدولي مع منظمة الأغذية والزراعة، فإن أكثر نماذج الأعمال الشمولية نجاحا بالنسبة للاستثمارات الأجنبية في الزراعة على مدى 50 سنة الماضية هي نموذج المزارعين المستقلين/المزرعة النواة مع مرفق من مرافق التجهيز.[1] وهو النموذج الذي سيتم استخدامه بموجب البرنامج المقترح. ويعتبر نموذج المزارعين المستقلين/المزرعة النواة الأقل خطورة بالنسبة للمزارعين: وذلك بسبب خضوع تكنولوجيات الزراعة الحديثة للتثبت من قبل القطاع الخاص ومن صحتها ومن ثم تتم مشاطرتها مع المزارعين، وغالبا ما يوفر الشريك من القطاع الخاص المدخلات بتكلفة منخفضة ويضمن الجودة والكمية والقيمة مقابل المال المنفق، كما يكفل مرفق التجهيز القريب للمزارعين سوقا جاهزة بسعر معروف.

9- يعتبر رأس المال المبدئي المطلوب للنموذج الشمولي للمزارعين المستقلين/المزرعة النواة أعلى بصورة كبيرة بالنسبة للمستثمر مقارنة بأي استثمار منفرد. والأوقات الطويلة المطلوبة قبله أمر لا مفر منه والتكاليف عالية للأسباب التالية: (أ) لا بد من أن ينخرط المستثمرون مع المجتمعات المحلية منذ البداية لترسيخ الشعور بالملكية والفهم الخاص بمشاركتهم كمزارعين مستقلين منظمين؛ (ب) لا بد من توسيع مرفق التجهيز بحدود 30 إلى 50 بالمائة كي يستوعب الإنتاج من المزارعين المحليين؛ (ج) لا بد من إجراء دراسات تصميم وجدوى مفصلة بهدف تعبئة التمويل؛ (د) لا بد من اختبار التكنولوجيات والأصناف المحصولية؛ (هـ) لا بد من الوصول إلى اتفاقات مع الحكومة. ومن الأمور الأكثر خطورة بالنسبة للقطاع الخاص القيام باستثمار مع توقع أن يتم تجهيز الثلث أو أكثر من الثلث من المردودات الزراعية من قبل المزارعين المحليين عوضا عن إنتاجه الخاص به.

[1] Impacts of Foreign Agricultural Investment on Developing Countries: Evidence from case studies, FAO commodity and trade policy research working paper no. 47, FAO, Rome 2014; Investing in Agribusiness: a retrospective view of a Development Bank's investment in agribusiness in Africa and Southeast Asia and the Pacific, World Bank, August 2013; and Review of smallholder linkages for inclusive agribusiness development: Good practices in investment design, prepared under the FAO/World Bank Cooperative Programme, Rome 2013.

10- وقد طوّر البنك الدولي مصطلحا يسمى "رأس المال الصبور" وذلك لوصف الوقت الطويل الضروري، والتكاليف العالية للمعاملات، والابتكارات المطلوبة لشريك القطاع الخاص في نموذج العمل الشمولي للمزارعين المستقلين/المزرعة النواة. وعلى المدى البعيد، يتوقع لرأس المال الصبور هذا أن يحظى بمكافئة وذلك من خلال بيئة اجتماعية أكثر استقرارا ومخاطر أقل، وذلك بسبب القبول المحلي له والنمو الاقتصادي للمجتمعات المجاورة.

11- **مشروع السكر في باجامويو**. يعكس تطوير نموذج الأعمال الشمولي لمشروع السكر في باجامويو الاستنتاجات التي خرجت بها دراسات البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة. ويعتبر الوقت الطويل الضروري في البداية مشابها للوقت المذكور في المشروعات الأخرى للمزارعين المستقلين/المزرعة النواة. وهو مؤشر على مستوى الجاهزية المطلوبة. ويتضمن العمل التمهيدي: تشغيل مزرعة نواة لقصب السكر مساحتها 200 هكتار لاختيار الأصناف المناسبة وإكثارها منذ عام 2017؛ الدراسات المائية؛ الدراسات التفصيلية لتصميم البنى الأساسية لضمان أن تمتثل المزرعة النواة وتجهيز السكر لمعايير (ISO) 14000؛ وإعداد والموافقة على خطة عمل لإعادة التوطين وتقدير الأثر البيئي والاجتماعي للمزرعة النواة؛ ودراسات جدوى لبرنامج المزارعين المستقلين؛ وأعمال مبدئية للنهوض بمجموعات المزارعين المستقلين والقرى المجاورة لإعداد خطط لاستخدام الأراضي.

برنامج تمويل البنى الأساسية لإنتاج السكر والتنمية المجتمعية المستدامة في باجامويو

12- **نهج البرنامج**. يعد نهج البرنامج في العمل مع المجموعات المستهدفة مرنا ويستند إلى مبدأ الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة على كل خطوة من خطوات التنفيذ. ومن خلال المشاورات القروية، سيساعد هذا البرنامج المجموعات المستهدفة على تقييم الخيارات المتاحة للتأسيس القانوني لمجموعات الإنتاج واتخاذ القرارات بشأن كيف تود أن يتم تسجيلها أو الحصول على حقوقها في الأراضي، وبالتالي تمكينها من اتخاذ المبادرات التي تحددها وتنظمها ذاتيا. وسيتم النظر في خيارات عديدة خلال المشاورات القروية، ومن بين القضايا الأساسية الأخرى التي سيتم التطرق إليها كجزء من المشاورات القروية وعملية اتخاذ القرار، ما يلي: (أ) الملكية الحالية للأراضي؛ (ب) المتطلبات التقنية وتكاليف زراعة قصب السكر؛ (ج) الآليات المتاحة للأعضاء للانسحاب من مجموعة من مجموعات المزارعين المستقلين؛ (د) الإجراءات الحمائية ضد اقتناص النخبة.

13- **حيازة الأراضي**. بموجب هذا البرنامج، سوف يمول الصندوق ومصرف التنمية الأفريقي بصورة مشتركة برنامج المزارعين المستقلين لقصب السكر، وسيمول الصندوق الاستثمارات القروية المستدامة في المجتمع الأوسع. وبموجب هذا البرنامج، فقد تم تعزيز تصميم برنامج المزارعين المستقلين من خلال وضع مسألة صكوك ملكية الأراضي في بداية عملية التعبئة المجتمعية وقبل إجراء أية استثمارات مادية. وبالنسبة لجميع القرى الـ 27 في منطقة البرنامج، سوف يدعم البرنامج مسوحات الحدود والتجميع بناء على عملية تشاركية مفوض بها وطنيا، وذلك لتمكين القرى من الحصول على شهادات لملكية أراضيها وإيجاد مكاتب للأراضي القروية. وما أن يتم استكمال هذه الخطوة بنجاح حتى تتمكن القرى من إصدار شهادات لإشغال الأراضي

للأفراد أو للمجموعات وتزويدها بأمن الحيازة كخطوة أولى للوصول إلى الاستثمارات والحوافز المالية التي يدعمها البرنامج.

14- يعتبر تصميم مكون النهوض بالمزارعين المستقلين متقدم جدا مقارنة بمكون "المجتمع الأوسع"، وذلك بسبب العمل الذي أجراه الشريك من القطاع الخاص منذ عام 2011 دعما للقرى التي غدت، تبعا لذلك، في موقع يؤهلها حاليا للمشاركة بصفة مزارعين مستقلين لقصب السكر. وبالاستقاء من الدروس المستفادة من مشروع تكثيف الري لأصحاب الحيازات الصغيرة في الحوض الأسفل لنهر أوسوثو في سوازيلاند، ومشروع تنمية الزيوت النباتية في أوغندا، تم إجراء التعبئة الميدانية والمسوحات الأولية للأراضي ورسم الحدود كخطوة أولى في عملية التعبئة مما حظي بتقدير كبير من المجتمعات المحلية. وكان الوقت الكافي لتوفير مسوحات الأراضي والإعداد للخطط التشاركية باستخدام الأراضي القروية المطلوبين بموجب الإطار السياساتي الوطني الحالي، السبب في تمويل هذه الأنشطة من القرض الذي تصل قيمته إلى 18 مليون دولار أمريكي من Standard Bank للشريك من القطاع الخاص، كما أنه دُعم ب 90 بالمائة من ضمانة القروض التي وفرتها الوكالة السويدية للتنمية الدولية. وبما أن الدعم قد توقف قبل تحقيق النتائج، ستدعم بعض هذه الأنشطة الآن، وإن كان على نطاق أصغر بكثير، لاستخدام منحة جاهزية التنفيذ التي يقدمها الصندوق بما يعادل 000 450 دولار أمريكي.

15- **أثر انعدام اليقين بشأن برنامج المزارعين المستقلين ومخاطر اقتناص النخبة.** الخطر الأكبر الذي يفرضه تأخير إبرام الحزمة المالية لإنشاء المزرعة النواة ومعمل التكرير هو انعدام اليقين الذي ستختبره قرى المزارعين المستقلين لاحقا. فالأنشطة التي اتفق عليها مع المزارعين للبدء ببناء أعمالهم ومهاراتهم الإدارية لزراعة قصب السكر مازالت مجمدة، مما يقوض جزئيا مصداقية البرنامج مع المجتمعات المحلية والسلطات السياسية. وفي حال شعرت المجتمعات بأن الفرصة المتاحة لها كي تغدو من المزارعين المستقلين لقصب السكر قد ضاعت، فإن السكان المحليين سيشعرون برغبة أكبر في بيع أراضيهم. ومن شأن ذلك أن يقوّض الفوائد الاقتصادية والاجتماعية المحتملة للاستثمار وأن يخلق فجوة لاحتمال اقتناص النخبة في حال تأخرت بداية البرنامج لفترة طويلة، أو فشل إطلاقه من الأساس.

16- **تكلفة استثمارات البرنامج.** ستصل التكلفة الإجمالية للبرنامج إلى 136.5 مليون دولار أمريكي، حيث يصل تمويل الصندوق إلى ما يقارب 41.5 بالمائة من هذا المبلغ. وتنجم التكلفة العالية لكل أسرة مستفيدة من مستوى تنمية البنى الأساسية في مقاطعة باجامويو، والتكلفة المرتفعة لإعداد الأراضي للاستثمار. وفي بلدان عديدة يمكن لتنمية البنى الأساسية أن تكون جزءا من برنامج مستقل آخر دعما لمبادرة للتنمية الزراعية. إلا أنه، ونظرا للمستوى المنخفض للغاية للاستثمارات العامة في منطقة المشروع، فقد طلبت الحكومة أن يقوم البرنامج نفسه بالاستثمارات في البنى الأساسية. وهذه هي الأسباب الأساسية للتكاليف العالية لكل أسرة مستفيدة وللفروقات الكبيرة في التكاليف الإجمالية للبرنامج لكل أسرة من 600 28 دولار أمريكي للمكون 1، و 827 4 دولار أمريكي للمكون 2، و500 5 دولار أمريكي بموجب قرض الصندوق. وبسبب التمويل المشترك الكبير الذي استقطبه هذا البرنامج من الشركاء (حصة الصندوق في التمويل هي 41 بالمائة) تبدو التكاليف لكل أسرة مستفيدة مرتفعة على وجه العموم.

17- وأما تكلفة إعداد الأراضي، وتركيب معدات الري والآليات الزراعية، واعتماد المحاصيل لأغراض النهوض بالمزارعين المستقلين فهي حوالي 000 10 دولار أمريكي لكل هكتار، بما يتماشى مع التكاليف في كيلومبيرو (جمهورية تنزانيا المتحدة)، وملاوي وجنوب أفريقيا لتنمية قصب السكر دون إدراج تكلفة بناء قدرات المزارعين ورعايتهم ودعم مؤسسات السكر، الوطنية والرصد البيئي على المدى الطويل. وبالتالي فإن تكلفة إعداد الأراضي، أي تحويل الأراضي القابلة للزراعة مبدئيا إلى أراض مزروعة بالفعل تكون جاهزة للاستثمار والزراعة، هو ما يسهم بارتفاع تكلفة الاستثمار.

18- وتعتبر تجربة الصندوق مع إنتاج زيت النخيل في أوغندا هامة وذلك بسبب الحاجة لوقت طويل (أكثر من ست سنوات) لضمان إيجاد جميع الترتيبات التنظيمية، وكانت التكاليف لكل مستفيد عالية للغاية بسبب تكاليف البنى الأساسية المطلوبة. وبالفعل، أدى الدخل الناجم عن زيت النخيل ضمن فترة 10 سنوات إلى نهوض أفقر المقاطعات في أوغندا بذاتها، لتصبح من بين أكثر سبع مقاطعات ازدهارا في البلاد. وقد تم تحقيق نفس الدخل ومكاسب التنمية في برنامج سوازيلاندا. ويتوقع لهذا البرنامج في تنزانيا أن يزيد دخل الأسر المستفيدة ما بين أربعة إلى عشرة أضعاف، وبالتالي خلق حوافز كبيرة لتنمية المجتمعات الريفية التي لم يستهدفها البرنامج بصورة مباشرة بغية تحويلها الاقتصادي.