



الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي - الدورة السابعة والسبعون

روما، 10-11 ديسمبر/كانون الأول 2002

تنفيذ الدورة الأولى

برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل في مالي

الممول في ظل الآلية الإقراضية المرنة

1 - توجه عناية المجلس التنفيذي إلى المعلومات التالية عن تنفيذ الدورة الأولى من برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل في مالي الممولة في ظل الآلية الإقراضية المرنة.

أولا - مقدمة

2 - وافق المجلس التنفيذي في دورته الرابعة والستين في سبتمبر/أيلول عام 1998 على إنشاء الآلية الإقراضية المرنة. وتشتمل أوجه الاختلاف الرئيسية الثلاثة بين القرض المقدم في ظل الآلية الإقراضية المرنة والقرض العادي للصندوق على ما يلي:

- فترات قروض أطول (10-12 سنة) لإتاحة المجال لإنجاز أهداف التنمية المستدامة؛
 - عملية تصميم متواصلة ومنظورة عبر تنفيذ دورات متميزة تتراوح مدتها بين ثلاث وأربع سنوات؛
 - وضع شروط مسبقة حسنة التحديد أو "عوامل التحفيز" للانتقال إلى الدورات اللاحقة.
- 3 - وتنص الفقرة 13 من التقرير المتعلق بإنشاء الآلية الإقراضية المرنة (الوثيقة EB 98/64/R.9/Rev.1) على أنه "..... فسيما يتعلق بكل آلية إقراضية ستقرر إدارة الصندوق، قبل نهاية كل دورة، ما إذا كانت ستنتقل إلى الدورات



التالية أو تلغيها أو ترجئها. وستحيط الإدارة المجلس التنفيذي علماً بقرارها. وتبين الوثيقة التي ستعرض على المجلس الدروس المستفادة من الثورات الأولية وإدماجها في الدورات التالية ومدى بلوغ الأهداف المادية والتقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية والوفاء بالشروط المنصوص عليها في اتفاقيات القروض"

4 - وتهدف وثيقة المعلومات الحالية، المستندة إلى نتائج بعثة تقدير الدورة الأولى في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2002، إلى عرض ما حققه برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل على طريق تحقيق عوامل التحفيز الخاصة بالدورة الأولى. وضمنت البعثة موظفين من عدة وحدات تنظيمية للصندوق، بما في ذلك شعبة أفريقيا الأولى، وشعبة المشورة التقنية، ومكتب التقييم والدراسات، ومكتب المراقب المالي، ومكتب المستشار العام، وفريق دعم دائرة إدارة البرامج.

ثانياً - الخلفية

5 - كان برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل أول نشاط للصندوق يقر المجلس التنفيذي تمويله في ظل الآلية الإقراضية المرنة. ويخضع هذا البرنامج لإشراف الصندوق المباشر ويشتمل على ثلاث دورات متميزة تستغرق الأولى ثلاث سنوات والثانية أربع سنوات والثالثة ثلاث سنوات.

6 - يتمثل الهدف الشامل للبرنامج في الحد من انتشار الفقر في صفوف الأسر الفقيرة بمنطقة الساحل عن طريق زيادة الدخل وتحسين الأوضاع المعيشية. ويسعى البرنامج إلى تمكين الفقراء بحيث يستطيعون تحديد احتياجاتهم ذات الأولوية وتيسير تنفيذ المشروعات الصغيرة الفردية أو المجتمعية لتلبية مثل تلك الاحتياجات. وتضم منطقة البرنامج أقاليم سيجو، وكوليكورو، وموبتي، وكايس. وقد بدأت الأنشطة بالفعل في كل من سيجو وكوليكورو؛ أما استهلال الأنشطة في موبتي وكايس فمرهون بتوافر التمويل المشترك من الجهات المانحة الأخرى.¹

7 - وكان الهدف الرئيسي من المرحلة الأولى للبرنامج هو إنشاء المؤسسات، والآليات، والإجراءات، وضمان صلاحيتها للعمل، واستحداث عدد محدود من الأنشطة الاستثمارية. وستتابع الدورة الثانية تعزيز الإطار المؤسسي وتوسيع الاستثمارات على امتداد منطقة البرنامج بأكملها. أما الدورة الثالثة والأخيرة فستركز على تعزيز الإنجازات وتنفيذ استراتيجيات مناسبة لإنهاء المعونة بما يضمن استدامة العمليات المدعومة من البرنامج.

8 - وتشمل العناصر البارزة للبرنامج ما يلي:

- **مساعدة التنمية القروية - رصدت الاعتمادات لإنشاء صندوق تنمية مرافق البنية الأساسية القروية** ستستخدم موارده في تنفيذ المشروعات الاجتماعية والإنتاجية والتسويقية الصغيرة على مستوى القرى. كما سيوفر البرنامج الدعم لقيام الجهات المعنية بإنشاء إدارة رابطات للإشراف على إنشاء المشروعات الصغيرة. وهذه المشروعات تستند إلى المجموعات (في حين يمكن تمويل الاستثمارات الفردية في ظل عنصر الخدمات المالية اللامركزية)، وتشتمل على مساهمات نقدية وعينية من المستفيدين لخلق إحساس

¹ يجري حالياً تصميم مشروع لإقليم موبتي سيتولى تمويله المرفق العالمي للبيئة.



أعمق بالملكية والضمان الاستدامة، وتترافق مع التدريب في ميادين محو الأمية الوظيفية، والمساعدة التقنية، والإدارة.

- **الخدمات المالية اللامركزية** - بغية تلبية الطلب على تعزيز الاستثمارات الإنتاجية الفردية، سيساند البرنامج إنشاء 100 مصرف قروي لتوفر خدمات الائتمان والادخار (50 مصرف في كل من سيجو وكوليكورو). وسيعهد بتنفيذ هذا العنصر بعقود من الباطن لجهتين على الأقل من جهات توفير الخدمات المنحصصة.
- **إدارة البرنامج** - ستتولى رابطة وطنية ورابطتان إقليميتان (تضم مندوبين عن الحكومة، والمجتمع المدني، ومنظمات المستفيدين) توفير التوجيه فيما يتصل بالسياسات. وبالنسبة للعمليات اليومية، فإن البرنامج سيساند جهود وكالة وطنية للتنسيق والإدارة ووكالتين إقليميتين للتنفيذ والإدارة (في سيجو وكوليكورو). ورصدت الاعتمادات في ظل هذا العنصر لتمويل تكاليف التجهيز والتشغيل وإنشاء نظام للرصد والتقييم.

ثالثا - إنجازات البرنامج خلال الدورة الأولى

9 - دخل البرنامج حيز التنفيذ في أكتوبر/تشرين الأول عام 1999. وخلال السنوات الثلاث الأولى (2000-2002)، التي تمثل الدورة الأولى للآلية الإقراضية المرنة، تم إرساء ترتيبات مؤسسية لتنفيذ أنشطة البرنامج على الصعيد الوطني وكذلك في إقليم سيجو وكوليكورو. وبدأ تشغيل البرنامج في سيجو عام 2000 وفي كوليكورو عام 2001. وتم إنشاء الرابطة الوطنية، والوكالة الوطنية للتنسيق والإدارة، والوكالتين الإقليميتين للتنفيذ والإدارة في سيجو وكوليكورو جميعا وهي قيد التشغيل الكامل.

10 - وتشمل الأنشطة الرئيسية المنفذة حتى الآن ما يلي:

- مسح قاعدي اقتصادي اجتماعي في سيجو وكوليكورو (1999)؛
- استكمال كتيب تنفيذ البرنامج وكتيب الرصد والتقييم (في عامي 2000 و2001 على التوالي)؛
- تدريب 230 من الرجال والنساء للعمل في لجان الإدارة ونحو 800 من أفراد المجموعات المجتمعية على مهارات محو الأمية الوظيفية والتكنولوجيا على مستوى القرى؛
- إنجاز 101 مشروع (حتى نوفمبر/تشرين الثاني عام 2001)، من أصل 175 مشروعا صغريا مزمعا في إطار المرحلة الأولى وذلك على النحو التالي: 75 مشروعا صغريا في سيجو (46 مشروعا للبنية الأساسية الاجتماعية، و27 مشروعا لتوليد الدخل، ومشروعان لإدارة الموارد الطبيعية)؛ و26 مشروعات في كوليكورو (ثمانية مشروعات للبنية الأساسية الاجتماعية و18 مشروعا لتوليد الدخل)؛
- الشروع في الدراسات المتصلة بإنشاء المصارف القروية للادخار والائتمان، وتحديد الجهات الموفرة للخدمات في سيجو وكوليكورو.



11 - ومن أصل قرض الصندوق الإجمالي البالغ 15.65 مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة، تم رصد مبلغ يقرب من 3.2 مليون وحدة من حقوق السحب الخاصة للدورة الأولى (2000-2002). وحتى نهاية نوفمبر/تشرين الثاني عام 2002 جرى صرف نسبة 76% من هذا المبلغ. وحدث تأخير في العنصر الفرعي المتعلق بصندوق الاستثمارات القروية الذي رصد له جانب كبير (23%) من حصة القرض في الدورة الأولى. غير أن الأنشطة في ظل هذا العنصر تأخرت وتقرر الآن أن تبدأ في أوائل عام 2003 حيث شارفت المفاوضات مع الجهات المعنية لتوفير الخدمات على الانتهاء.

رابعاً - الدروس المستفادة

12 - تم استخلاص عدد من الدروس الهامة من الدورة الأولى لبرنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل، وهي دروس تتجاوز أهميتها أحياناً نطاق البرنامج نفسه.

13 - **التركيب المؤسسي** - تدعو الحاجة إلى رصد أهمية وفعالية البنيان المؤسسي لإدارة البرنامج وتسييره بصورة منتظمة. وخلال بعثة تقدير الدورة الأولى أثارت الجهات المعنية بالبرنامج عدداً من القضايا التي قد تتطلب تعديلات في التصميم. وهذه القضايا تشمل ما يلي:

- مدى فعالية اضطلاع الرابطات الوطنية والإقليمية بأدوارها المزمعة كهيئات رئاسية للإشراف على إدارة البرنامج؛
- قدرة اتحادات المجموعات القروية العاملة في إطار البرنامج على الاستمرار وطبيعة أدوارها؛
- إمكانيات توثيق العلاقات مع الهيئات والمؤسسات البرنامجية المنشأة بموجب سياسة اللامركزية الوطنية؛
- الحاجة إلى التوسع في تطبيق اللامركزية في عدد من وظائف البرنامج؛
- تعزيز دور وزارة الزراعة لبناء قدرتها على الإشراف على البرنامج وكذلك تدعيم الفعالية الشاملة لتنسيق حافظة الصندوق في البلاد؛
- الحاجة إلى استراتيجيات واضحة وموارد لتعزيز القدرات المؤسسية على مختلف المستويات التنظيمية.

14 - **أوجه القوة والقصور المحتملة في نهج التنمية المجتمعي** - اعتمد البرنامج نهجاً إيمانياً مجتمعياً في تسليم الخدمات، وتشن في إطاره حملات لنشر الوعي بهدف تعريف المجتمعات المحلية بأهداف البرنامج وأنشطته وكذلك بإجراءات المشاركة فيه (بما في ذلك المساهمات النقدية والفنية القروية المطلوبة). ثم تتقدم المجموعات القروية بعد ذلك بمقترحات بشأن المشروعات الصغرى لتمويلها عبر آلية صندوق تنمية مرافق البنية الأساسية القروية. وفي الوقت الذي تنفذ فيها عمليات للتقدير الريفي التشاركي في بعض القرى لمساعدة السكان المحليين على تعزيز فهمهم للاحتياجات والفرص الإنمائية المتاحة وتحديدها، فإن موظفي البرنامج يحجمون عن محاولة فرض أي أنواع معينة من المشروعات الصغرى على المجموعات القروية.

15 - ومن بين نقاط القوة البارزة في هذا النهج أن الإحساس بالملكة الذي يخلفه في صفوف المجموعات أقوى عموماً مما كان سيسود لو تم فرض المشروعات الصغرى من قبل جهات خارجية ولو لم تكن هناك مساهمات محلية تستحق الذكر فيها. وثمة نقطة قوة أخرى وهي أن عدداً كبيراً من المشروعات الصغرى قد أنجز في فترة وجيزة نسبياً



وأن المستفيدين راضون بشكل واضح عن قصر المدة الفاصلة بين تقديم الخطط وتحقيق نتائج ملموسة (بالمقارنة مع العديد من المشروعات الإنمائية الأخرى). وثمة مزيج جيد أيضا من الأنشطة المدرة للدخل (إنشاء أسوار حدائقية، ومواقع لتجميع الحيوانات لأغراض التحصين والتسويق، وما إلى ذلك) والاستثمارات الاجتماعية (مدارس محو الأمية الوظيفية؛ وآبار مياه الشرب).

16 - على أن هناك اتجاها ملحوظا بين المجموعات القروية لاقتراح مشروعات صغيرة تتسم بقصر أجل فوائدها. وعلى الرغم من أن عمليات التقدير السريع التشاركي، مثلا، قد أشارت باستمرار إلى قلق المستفيدين الشديد من تدهور الموارد الطبيعية، فإن اثنين فحسب من المشروعات الصغيرة المنجزة حتى الآن والبالغ عددها 101 مشروع تهدف إلى معالجة هذا الوضع؛ وبالنظر إلى أن تطوير التكنولوجيا ونشرها هو مجال آخر من المجالات ذات الفوائد طويلة الأجل عموما، فإن هناك القليل من الطلب على مثل هذه الأنشطة في ظل البرنامج. وعلى هذا، فإن الحاجة ربما كانت تدعو إلى اعتماد نهج أنشطة مختلفة لمعالجة تلك الهموم.

17 - أهمية نهج الآلية الإقراضية المرنة - يشكل برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل نشاطا شديدا الابتكار من حيث أن يسعى إلى إقامة منظمات تمثيلية عالية المستوى للعمل كهيئات لاتخاذ القرارات ومواصلة أنشطة التنمية الريفية عند إنتهاء البرنامج. كما أنه يسعى إلى تحقيق مشاركة المستفيدين في انتقاء مراقبة الجهات الموفرة للخدمات بصورة أوسع مما هو عليه الحال في العادة. وكان من المفهوم أن تحقيق هذه الطموحات سيكون عملية طويلة الأجل تتطلب مرونة شديدة لأنه لم يكن من الواضح في البداية ما سيكون عليه البنين المؤسسي المناسب الأفضل. كما كان من المفهوم أنه سيكون من الضروري إجراء عمليات تقدير دورية وتعديل تصميم البرنامج مع اكتساب المزيد من الخبرات. وأدى عامل التحفيز المرتبط بالرصد والتقييم أيضا إلى تعميق وعي الحكومة، وموظفي البرنامج، والصندوق بالحاجة إلى نظام حسن التشغيل للرصد والتقييم. ولذلك فقد كرس قدر كبير في الوقت والموارد لضمان عمل النظام بفعالية ولكي يولد المعلومات الهامة وفي الوقت المناسب. وفي ضوء هذه الاعتبارات فإن من المعتقد أن نهج الآلية الإقراضية المرنة يبسر تلبية هذه الاحتياجات.

18 - وفي حين أن نهج الآلية الإقراضية المرنة هو وسيلة مناسبة كما يبدو لتحسين فعالية البرنامج، فإن من الواضح أن الحاجة تدعو إلى وقت طويل لتعزيز المؤسسات المحددة في مرحلة التصميم لتمكينها من أن تؤدي أدوارها بفعالية. وخلال بعثة تقدير الدورة الأولى، بما في ذلك حلقة عمل الجهات المعنية التي عقدت في أواخر فترة البعثة واستغرقت يومين، أقر المشاركون بضرورة تعديل تصميم البرنامج، وأعربوا عن تقديرهم لإنخراطهم النشط في تحديد هذه التعديلات.

خامسا - إنجاز عوامل تحفيز الدورة الأولى

19 - تمثل الهدف الرئيسي لبرنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل خلال الدورة الأولى في إنشاء مؤسسات البرنامج، وآلياته، وإجراءاته، وضمان قدرتها على العمل، واستحداث عدد محدود من الأنشطة الاستثمارية. وتتعكس هذه الأهداف في انتقاء عوامل التحفيز الستة للانتقال من الدورة الأولى إلى الثانية، وذلك على النحو التالي:

(i) إنشاء الرابطات واختبار آليات البرنامج واعتمادها بفعالية، وفقا لكتيب تنفيذ البرنامج؛



- (ii) ترافق عدد كاف من المشروعات الصغيرة مع برامج تدريبية؛
- (iii) إنشاء نسبة تتراوح بين خمسين إلى سبعين في المائة من المجموعات وعملها على نحو مرض ومستقل، وفقا للأشكال المحددة في كتيب تنفيذ البرنامج؛
- (iv) اضطلاع نسبة خمسين في المائة من القرى المستهدفة بمشروع صغري واحد على الأقل؛
- (v) تنقيح كتيب تنفيذ البرنامج في ضوء خبرات التنفيذ؛
- (vi) عمل نظام الرصد والتقييم بشكل جيد، وتوفيره للمعلومات عن إنجاز عوامل التحفيز.

20 - وباستثناء البند (5) فإن كل عوامل التحفيز قد تحققت. وفي حين أنه كان من المتوقع أصلاً تنقيح كتيب تنفيذ البرنامج في أوائل عام 2002، فإن الحكومة والصندوق قررا معا تأخير مثل هذا التنقيح إلى ما بعد إرسال بعثة تقدير الدورة الأولى. ولذلك يوصى بالتفويض بالانتقال إلى الدورة الثانية حال تنقيح الكتيب المذكور وإقراره من جانب الحكومة والصندوق على حد سواء.

21 - ويتعلق عامل التحفيز (i) بالتركيب المؤسسي للبرنامج وأنشطته التدريبية. ويعرف كتيب الإجراءات "الرباطات" على أنها اتحادات المجموعات القروية، والرباطات الإقليمية، والرابطة الوطنية، ويحدد بدقة تركيب الرباطات المختلفة ومسؤولياتها. وأهم "آليات البرنامج" هي الإجراءات المتصلة بإعداد برامج العمل والميزانيات السنوية، وبالتعاقد في ظل المشروعات الصغيرة.

22 - وتعمل الرباطات المنشأة في سيجو وكوليكورو بشكل جيد وتعد اجتماعات منتظمة. على أن باستثناء اتحاد واحد قائم في سيجو، فإن التلاحم ضعيف بين الأفراد. وما تزال العلاقات بين الرباطات والاتحادات، والكومونات، وهي مؤسسات أساسية منشأة بموجب سياسة اللامركزية الوطنية، غامضة إلى حد ما. وثمة حاجة إلى وضوح أكبر فيما يتعلق بالإشراف على المشروعات الصغيرة، وبشأن طرق نقل المسؤولية إلى الرباطات والاتحادات الإقليمية.

23 - وفي حين أنه تم تحقيق عامل التحفيز (i) فإن الحاجة تدعو إلى توجيه اهتمام خاص، خلال الدورة الثانية، إلى عمليات تعديل المؤسسات، وتكييفها. وبناء على ما خلصت إليه بعثة تقدير الدورة الأولى (سيصدر تقريرها النهائي في نهاية ديسمبر/كانون الأول عام 2002) فسترسل بعثة تصميم للدورة الثانية لبرنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل في أوائل عام 2003 لاستعراض عدد من القضايا المؤسسية. كما ستضع هذه البعثة ميزانية تفصيلية للدورة الثانية، وذلك لإدراجها في تعديل للقرض بغية تخصيص الموارد لأبواب الميزانية المناسبة. ويتمشى ذلك تماماً مع المبدأ الهادي للألية الإقراضية المرنة بأن تكون هناك عملية تصميم متواصلة ومتطورة أثناء تنفيذ المشروعات/البرامج.

24 - وفيما يتصل بعامل التحفيز (ii) فقد رافق برنامج تدريبي واحد على الأقل (في الغالب برنامجان إلى ثلاثة برامج) كل مشروع صغري. ويوفر التدريب بانتظام في مجالات محو الأمية الوظيفية، والمساعدة التقنية، والإدارة، وهو يحظى بتقدير كبير من جانب المستفيدين. وتوفر عمليات التقييم التشاركي للمشروعات الصغيرة معلومات مفيدة



تتعلق بمدى فائدة البرامج التدريبية. غير أنه استجابة لملاحظات الجهات المعنية فستتم إعادة النظر في طول هذه الدورات خلال مرحلة تصميم الدورة التالية.

25 - وفيما يتعلق بعامل التحفيز (iii) فإن من المنتظر أن تقوم كل مجموعة قروية بما يلي: إنشاء لجان إدارة تضم ثلاثة إلى أربعة أشخاص؛ انتخاب لجنة إشراف تضم شخصين على الأقل (ممن لا يتمتعون بعضوية لجان الإدارة)؛ والاضطلاع بمسؤولية تنفيذ المشروعات الصغرية؛ وتقرير وضعها القانوني. وتتشأ هذه اللجان بانتظام في كل مشروع صغري، وتشارك المجموعات القروية مشاركة وثيقة في الإشراف على أعمال البناء ذات الصلة والموافقة عليها. وقد تحقق عامل التحفيز هذا.

26 - وبشأن عامل التحفيز (iv) فقد تحدد الرقم المستهدف للدورة الأولى على أنه 175 مشروعاً صغرياً. ومن أصل ذلك تم تحقيق 101 مشروع أي 57% من ذلك الرقم بحلول نوفمبر/تشرين الثاني عام 2002 (75 في سيجو و26 في كوليكورو). وأسفرت جهود نشر الوعي التي بذلتها الوكالات المنفذة ورابطات برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل عن طلب واسع على المشروعات الصغرية في صفوف المجموعات القروية. وبالمقارنة مع العديد من الأنشطة الإنمائية الأخرى، فإن برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل يوافق وينفذ المشروعات الصغرية بصورة أسرع على ما يبدو.

27 - وفيما يتصل بعامل التحفيز (vi) فقد أنشئ نظام الرصد والتقييم في خلال فترة معقولة؛ ويجري تحليل نتائج المسوح بانتظام؛ ويصدر فريق الرصد والتقييم تقارير منتظمة وحسنة التوقيت مما يتيح تتبع التقدم المحرز على طريق تحقيق مختلف عوامل التحفيز.

سادساً - الاستنتاجات والتوصية

28 - إن برنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل هو أول نشاط للصندوق يتم إقراره للتمويل في ظل الآلية الإقراضية المرنة كما أنه النشاط الأول الذي تمكن من تحقيق عوامل التحفيز المتعلقة بالدورة الأولى. وفي هذه الحالة الخاصة، فقد خدمت الآلية الإقراضية المرنة غايتها الأصلية في رفع الجهات المعنية للمشروع، بما في ذلك موظفو الصندوق وإدارته، إلى توجيه قدر أكبر من الاهتمام إلى فعالية التنفيذ وإلى ضمان أن هناك عملية متواصلة ومتطورة للتصميم تستند إلى المدة. وينبدي هذا التركيز المتزايد على فعالية التنفيذ في إرسال ثلاث بعثات إشراف من الصندوق، وبعثتين لمكتب التقييم، إلى جانب عقد حلقة عمل للرصد والتقييم. وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعثة تقدير الدورة الأولى، التي جرت في مرحلة مبكرة نسبياً من التنفيذ، قد تمت بمشاركة قوية من جانب الموظفين لا من جانب الخبراء الاستشاريين. وفيما يتصل بالحاجة إلى عملية متواصلة ومتطورة للتقييم فسيتم إرسال بعثة في أوائل عام 2003 بغرض تصميم الدورة الثانية على أساس الخبرات المكتسبة في ظل البرنامج حتى هذا التاريخ.

29 - ويوصى بأن تسمح إدارة الصندوق لبرنامج صندوق التنمية في منطقة الساحل بالانتقال إلى الدورة الثانية، رهناً بالتوصل إلى اتفاق مشترك بين الحكومة والصندوق بشأن محتويات الكتيب المنقح لتنفيذ البرنامج.