Distribution: Restricted
Original: English

EB 2003/80/R. 21
البند 10(ج) من جدول الأعمال

19 November 2003
Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة الثمانون

روما، 17–18 ديسمبر/كانون الأول 2003

جمهورية باكستان الإسلامية

وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية

بسبب قيود الموارد والاهتمامات البيئية تصدر وثائق الصندوق بكميات محدودة.
ويرجى من السادة المندوبين إحضار وثائقهم معهم إلى الاجتماعات وتقييد طلب النسخ الإضافية.

جدول المحتويات

معادلات العملة		**iv**
الموازين والمقاييس		**iv**
خريطة منطقة المشروع		**v**
استعراض عام لحافظة الصندوق		**vi**
موجز تنفيذي		**vii**
أولا –	**المقدمة**	**1**
ثانيا –	**الظروف الاقتصادية والقطاعية وإطار الفقر الريفي**	**1**
	ألف – الخلفية الاقتصادية للقطر	1
	باء – القطاع الزراعي	3
	جيم – الفقر الريفي	4
	دال – معوقات وفرص الحد من الفقر الريفي	5
	هاء – الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي	6
ثالثا –	**الدروس المستخلصة من تجربة الصندوق**	**7**
رابعا –	**الإطار الاستراتيجي للصندوق**	**10**
	ألف – الميزة الاستراتيجية للصندوق والاتجاهات المقترحة	10
	باء – أهم الفرص للابتكارات والمتدخلات ضمن المشروع	13
	جيم – الخدمات الخارجية وإمكانات إقامة الشراكات مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص	14
	دال – الفرص المتاحة لإقامة روابط استراتيجية مع الجهات المانحة والمؤسسات الأخرى	15
	هاء – مجالات الحوار السياساتي	15
	واو – مجالات العمل لتحسين إدارة الحافظة وتقييم البرنامج القطري	16
	زاي – الإطار المؤقت للإقراض وبرنامج العمل الجاري	17

APPENDIXES **الذيـــول**

الصفحة

1 **I. COUNTRY DATA**

الأول – البيانات القطرية

2 **II. LOGICAL FRAMEWORK**

الثاني – الإطار المنطقي

3 **III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS**

الثالث – تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات

6 **IV. IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME**

الرابع – توجهات الصندوق وعلاقتها بالبرنامج القطري المقترح

8 **V. ONGOING AND PLANNED ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT**

الخامس – أنشطة الشركاء الآخرين في التنمية: الحالية والمقررة

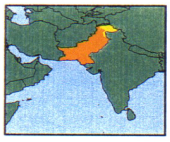
معادلات العملة

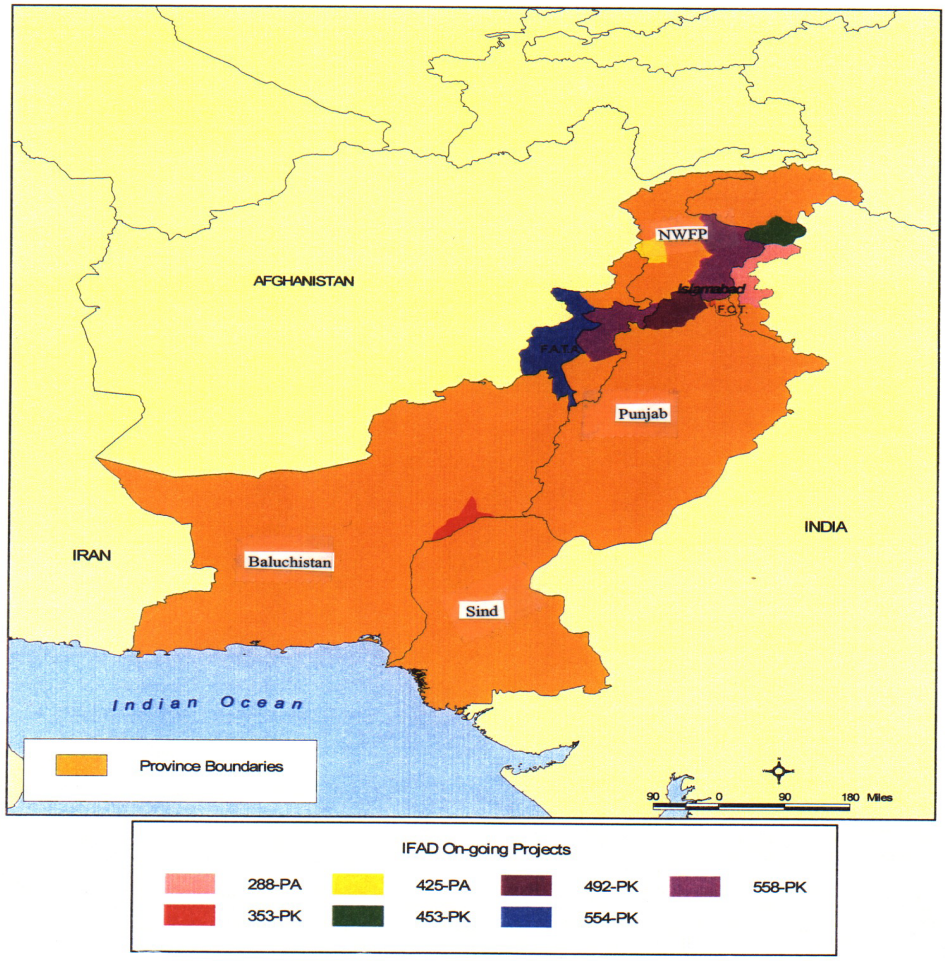
وحدة العملة	=	روبية باكستانية
1.00 دولار أمريكي	=	60 روبية باكستانية
1.00 روبية باكستانية	=	0.0167 دولار أمريكي

الموازين والمقاييس

1 كيلو غرام	=	2.204 رطل
1 000 كيلو غرام	=	1 طن متري
1 كيلومتر	=	0.62 ميل
1 متر	=	1.09 ياردة
1 متر مربع	=	10.76 قدم مربع
1 آكر	=	0.405 هكتار
1 هكتار	=	2.47 آكر

خريطة منطقة المشروع





المصدر: الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

إن التصميمات المستخدمة وطريقة عرض المواد في هذه الخريطة لا تعني التعبير عن أي رأي كان من جانب الصندوق فيما يتعلق بترسيم الحدود أو التخوم أو السلطات المختصة بها.

استعراض عام لحافظة الصندوق

اسم المشروع	المؤسسة التي تعود إليها المبادرة	المؤسسة المتعاونة	شروط الإقراض	تاريخ إقرار المجلس	تاريخ نفاذ مفعول القرض	تاريخ الإقفال الحالي	رقم القرض/المنحة	العملة	اعتماد مبلغ القرض/المنحة	الصرف (% من المبلغ المعتمد)
مشروع ائتمانات صغار المزارعين*	البنك الدولي: IDA	البنك الدولي: IDA	تيسيرية للغاية	97/6/27	80/6/4	85/12/31	L - I - 18 - PA	SDR	750 00023	%100
مشروع ري جنوب روهري بالمياه الجوفية العذبة*	AsDB	AsDB	تيسيرية للغاية	79/12/19	80/3/28	90/12/31	L - I - 33 - PA	SDR	400 00012	37%.
مشروع تنمية منطقة باراني*	الصندوق	AsDB	تيسيرية للغاية	80/12/3	81/8/27	90/12/31	L - I - 48 - PA	SDR	800 0009	48%.
مشروع إدارة المياه على مستوى المزرعة*	البنك الدولي: IDA	البنك الدولي: IDA	تيسيرية للغاية	81/12/17	82/7/28	85/12/31	L - I - 83 - PA	SDR	500 00010	84%.
المشروع الثاني لائتمانات صغار المزارعين*	البنك الدولي: IDA	البنك الدولي: IDA	تيسيرية للغاية	83/12/13	84/7/9	87/12/31	L - I - 138 - PA	SDR	200 00023	%100
مشروع التنمية الزراعية في غوجرانوالا*	الصندوق	AsDB	تيسيرية للغاية	84/12/12	85/6/21	93/12/31	L - I - 162 - PA	SDR	650 0008	99%.
مشروع التنمية في منطقة شيترال*	الصندوق	AsDB	متوسطة	87/9/10	88/11/25	97/12/31	L - I - 209 - PA	SDR	700 0008	78%.
مشروع تنمية انتاج الألبان لأصحاب الحيازات الصغيرة في البنجاب*	الصندوق	AsDB	متوسطة	88/11/30	91/2/18	98/6/30	L - I - 234 - PA	SDR	050 00012	47%.
مشروع التنمية في منطقة بعلية (باراني) – المرحلة الثانية*	الصندوق	AsDB	متوسطة	90/4/19	91/2/18	98/6/30	L - I - 257 - PA	SDR	200 00015	71%.
مشروع تقديم الائتمان لأصحاب الحيازات الصغيرة والنساء في الريف*	الصندوق	البنك الدولي: IDA	متوسطة	90/10/2	92/6/19	96/6/30	L - I - 265 - PA	SDR	000 00019	07%.
مشروع النهوض بالمجتمعات المحلية في واديي نيلوم وجهيلوم*	الصندوق	UNOPS	متوسطة	91/9/4	92/6/5	04/6/30	L - I - 288 - PA	SDR	900 00011	90%.
مشروع مساندة قرى مانسيهرا*	الصندوق	UNOPS	متوسطة	92/12/3	93/3/26	00/12/31	L - I - 319 - PA	SDR	350 00010	65%.
مشروع تطوير المنطقة المشمولة بقناة بات*	AsDB	AsDB	متوسطة	94/4/19	95/2/2	03/12/31	L - I - 353 - PK	SDR	250 00020	79%.
مشروع تقديم المساندة في منطقة دير	الصندوق	UNOPS	تيسيرية للغاية	96/9/11	97/4/15	04/9/30	L - I - 425 - PK	SDR	350 00011	41%.
مشروع تنمية المناطق الشمالية	الصندوق	UNOPS	تيسيرية للغاية	97/9/11	98/9/11	05/12/31	L - I - 453 - PK	SDR	750 00010	29%.
مشروع تنمية القرى في المناطق البعلية	الصندوق	UNOPS	تيسيرية للغاية	98/12/3	99/9/1	05/12/31	L - I - 492 - PK	SDR	150 00011	28%.
مشروع التنمية في مناطق القبائل الجنوبية الخاضعة للإدارة الاتحادية	الصندوق	UNOPS	تيسيرية للغاية	00/12/7	02/7/24	09/3/31	L - I - 554 - PK	SDR	400 00013	8%.
مشروع تنمية المنطقة البعلية في الولاية الحدودية الشمالية الغربية	AsDB	AsDB	تيسيرية للغاية	01/4/26	03/5/9	09/12/31	L - I - 558 - PK	SDR	150 00011	

ملاحظة: IDA = المؤسسة الدولية للتنمية AsDB = مصرف التنمية الآسيوي UNOPS = مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع SDR: وحدة حقوق سحب خاصة

* مشروعات مغلقة.

موجز تنفيذي

1 – تغطي جمهورية باكستان الإسلامية مساحة قدرها 100 796 كم^2 تقريباً، بكثافة سكانية قدرها 165 شخصاً للكيلومتر المربع الواحد تقريباً. ويبلغ سكان باكستان نحو 132 مليون نسمة، 68 في المائة منهم ريفيون. ويبلغ معدل الزيادة السكانية 2.8 في المائة في السنة (1990–1997). وتتألف باكستان من أربع مقاطعات هي البنجاب والسند ومقاطعة الحدود الشمالية الغربية وبلوجستان ومن إقليم هو المناطق القبلية المدارة اتحادياً وإقليم آخر هو إقليم العاصمة إسلام آباد ومن آزاد جامو وكشمير والمناطق الشمالية. وكانت باكستان تدار حتى انقلاب أكتوبر/تشرين الأول 1999، من خلال هيئة تشريعية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وكانت المقاطعات تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي. وبحلول يونيو/حزيران 2001، كانت الجمعية الوطنية وجمعيات المقاطعات قد حلت ورئيس الوزراء قد طرد وعيّن الجنرال برويز مشرف رئيساً ومددت فترة رئاسته إلى خمس سنوات بموجب استفتاء نظم في أبريل/نيسان 2002. أما المقاطعات فيحكمها اليوم حكام تعيّنهم السلطة العسكرية. وقد عقدت انتخابات وطنية وعلى مستوى المقاطعات في أكتوبر/تشرين الأول 2002.

2 – يعتبر أداء الاقتصاد جيداً بعض الشيء وكان معدل النمو العام المتوقع لعام 2002 نحو 3.7 في المائة. وقد ارتفع احتياطي العملات الأجنبية من 3.2 مليار دولار في يونيو/حزيران 2001 إلى 5.2 مليار دولار في أبريل/نيسان 2002، وقدّر معدل النمو المتوقع عام 2002 في القطاع الزراعي بنحو 2.6 في المائة. ومن المتوقع أن يرتفع معدل التضخم من 3.1 في المائة عام 2001 إلى 7.9 في المائة عام 2003. وتستند سياسة البلاد الاقتصادية إلى إصلاحات يضطلع صندوق النقد الدولي فيها بدور قيادي. وكانت باكستان قد توصلت إلى اتفاق قرض احتياطي لمدة عشرة أشهر مع صندوق النقد الدولي في سبتمبر/أيلول 2001 وتمكنت، من خلال اتفاق مع نادي باريس لإعادة جدولة 12.5 مليار دولار من ديونها الخارجية، من التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي للحصول على مجموعة قروض بقيمة 1.3 مليار دولار لمدة ثلاث سنوات من خلال مرفق النمو والحد من الفقر. وقدر الناتج القومي الإجمالي للفرد عام 1998–1999 بنحو 470 دولار أمريكي. وقدرت وحدة المعلومات الاقتصادية مجموع الديون عام 2002 بنحو 350 مليار دولار، وتنبأت الوحدة بأن يصل العجز في الحسابات الجارية إلى 1.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2003. وقدرت نسبة الفقراء عام 1998–1999 بنحو 32.6 في المائة وهي تتزايد اليوم علماً بأن 70 في المائة من السكان الريفيين هم اليوم في عداد الفقراء. وتسعى استراتيجية الحكومة في التنمية إلى تحقيق ثلاثة أهداف هي: (i) تعزيز الحكم السليم ونزاهة قطاع الخدمة العامة؛ و(ii) تسريع نمو الزراعة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة وتكنولوجيا المعلومات وقطاعي النفط والغاز؛ و(iii) الحد من الفقر من خلال إحياء النمو الاقتصادي وإعادة توجيه الإنفاق العام نحو تنمية رأس المال البشري. وتفصل وثيقة استراتيجية الحد من الفقر جدول عمل الإصلاحات هذه.

3 – تشكل الزراعة عماد الاقتصاد، إذ تمثل 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و60 في المائة من الدخل من التصدير و48 في المائة من العمالة. وتبلغ مساحة الأراضي المزروعة 20.9 مليون هكتار (26 في المائة من مساحة البلاد) منها 76 في المائة أراض مروية. وكانت السياسات الزراعية في الماضي موجهة لصالح مزارعي الحيازات المتوسطة إلى الكبيرة. إلا أن الحكومة بدأت تدرك في السنوات الأخيرة الميزة النسبية لقطاع مزارعي الحيازات

الصغيرة وأخذت توجه سياساتها لصالحهم. أما معيقات النمو في القطاع فهي إطار السياسات المثبط، وتملح الكثير من المساحات المروية، وانخفاض مستوى التكنولوجيا، وتدهور البيئة لا سيما في المناطق البعلية والمراعي وعدم فعالية خدمات المساندة، والصعوبات التي تواجه زيادة المساحات المزروعة. وقد تعرضت باكستان للجفاف خلال السنتين الماضيتين مما قلص مساحة الأراضي المنتجة للأرز بنسبة 15 في المائة. وقد تحول المزارعون إلى زراعة المحاصيل التي تتطلب مياه أقل مثل القمح والقطن وقصب السكر التي ازداد إنتاجها. وينتظر أن تحقق الزراعة أداءً أفضل عام 2003 إن قل الجفاف.

4 – ساند الصندوق 18 مشروعاً في باكستان منذ 1978، بقيمة إجمالية قدرها 313 مليون دولار تقريباً. وقد أغلق أحد عشر مشروعاً من هذه المشاريع وبقيت ستة جارية ومشروع لم يبدأ العمل بعد. وثلاثة عشر مشروعا من هذه المشاريع ممولة بالمشاركة مع مانحين آخرين وبخاصة البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي. وقد ركزت المشاريع على المناطق المحرومة لا سيما مناطق القبائل، والمجتمعات المحلية الريفية الفقيرة بما فيها الأشخاص الذين لا يملكون أي أراض أو قدراً زهيداً منها، والمزارعون الذين يزرعون أقل من خمسة هكتارات، والرعاة والنساء. وقد أسهمت هذه المشاريع في تعزيز الأمن الغذائي الأسري، واستحداث التكنولوجيا ونقلها، وفي زيادة فرص الحصول على القروض والوصول إلى البنى الأساسية الريفية، واعتماد ممارسات محسنة في صون التربة والمياه وإدارة البيئة وبخاصة في المناطق البعلية.

5 – وأهم ما أنجزه الصندوق في باكستان هو توجيه انتباه المؤسسات الحكومية وغيرها من المانحين إلى معاناة الفقراء لا سيما النساء، وتطويره عمليات لمعالجة المشكلات التي تواجه المرأة دون التسبب في رد فعل ثقافي سلبي وعلى نحو يؤثر بشكل ملموس على الدخل والتمكين، وتشجيعه التنمية المنبثقة من المجتمعات ذاتها بما في ذلك تشكيل منظمات قروية ومجتمعية مرتبطة بمؤسسات نظامية. وقد قامت الحكومة ومانحون آخرون بتكرار اتباع هذه النُهُج. وسيبني الصندوق على ما حققه لفقراء الريف وللنساء بخاصة فيواصل تركيز إطاره الاستراتيجي على المناطق المحرومة، وعلى الأنشطة التي تعزز إنتاجية الفقراء، وعلى تعزيز إمكانات الفقراء في الحصول على الموارد المادية والطبيعية وعلى التمويل، وتحسين البنى الأساسية الريفية لا سيما إمدادات مياه الشرب التي ثبت أنها تؤثر تأثيراً إيجابياً على النساء، وتعزيز المؤسسات والتدابير التي من شأنها أن تحسن الخدمات التي تقدم لفقراء الريف. وستولى الأولوية للاستدامة مما يستدعي تشجيع عمليات التنمية القائمة على المشاركة والشراكة، وتمكين المجموعة المستهدفة من خلال تنمية الموارد البشرية، وتشجيع الاستخدام المتكامل للموارد من خلال تنسيق استثمارات الصندوق مع استثمارات الجهات المانحة الأخرى والحكومة والمستفيدين. وقد أدرجت شواغل واقتراحات الحلقة العملية المعنية بالمساواة بين الجنسين وبالتحقق من الواقع التي عقدت في إسلام آباد في سبتمبر/أيلول 2002 في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية هذه التي كانت ثمرة عملية تشاور تشاركي شملت ممثلين عن المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف وموظفي الحكومة ومنظمات غير حكومية وأفراد من هيئات المساندة الريفية الشريكة ومدراء مشاريع الصندوق الجارية في باكستان وخبراء في مجال التمايز بين الجنسين.

7 – وتشمل الفرص الرئيسية لتدخلات المشاريع ما يلي:

- مشروعان مجتمعيان لإدارة الموارد الطبيعية في منطقتين شبه جافتين شهدتا تدهوراً في قاعدة الموارد الطبيعية ولكنهما تمثلان فرصة لتنمية الزراعة البعلية بما في ذلك تربية الحيوانات وتحسين الري. ومن المتوقع أن يكون موقع أحد المشروعين في مقاطعة الحدود الشمالية الغربية أو في بلوجستان والآخر في آزاد جامو وكشمير. ومن المنتظر أن تشمل مكونات المشروعين ما يلي: تنمية المجتمع والمرأة بما في ذلك تعبئة المجتمعات والتنظيم والتدريب وتنمية المهارات، وتنمية المحاصيل والثروة الحيوانية بما في ذلك إدارة المراعي؛ وتحسين الري، وحفظ التربة والماء بما في ذلك مكافحة تآكل التربة وإدارة الموارد الحرجية؛ وتوفير التمويل الريفي وتنمية المنشآت الريفية المتناهية الصغر والصغيرة.

- تنمية ري الحيازات الصغيرة. الموقع المقترح لهذا التدخل هو بلوجستان حيث ترتبط مساحة 000 20 هكتار بنظام توزيع المياه الرئيسي. وسيهدف المشروع إلى مساندة برنامج حكومي لتوزيع الأراضي على من لا يملكون أي أراض أو يملكون مجرد مساحات صغيرة منها وعلى أصحاب الحيازات الصغيرة والنساء، والمساعدة في إنشاء نظم توزيع مياه من المرحلة الثالثة في نطاقات للفقراء. وسيتطلب المشروع إجراء حوار مع الحكومة، بالتعاون الوثيق مع ممولين ومانحين آخرين، حول سياسات تحسين الري وإدارته بما في ذلك مسائل إستعادة التكاليف وإعادة توزيع الأراضي وحفظ البيئة والإصحاح وسيكون هذا المشروع مشروعاً رائداً قابلاً للامتداد إلى مختلف أرجاء بلوجستان والمناطق الأخرى.

8 – سيتم كما جرى في الماضي دعوة جهات مانحة أخرى للمشاركة في التمويل منها البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي وستدعى المنظمات غير الحكومية وشركات القطاع الخاص بما في ذلك مصارف التمويل الريفي إلى مساندة التنفيذ. وسيشجع كل من المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة والمركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي القاحلة والمعهد الدولي لبحوث المحاصيل في المناطق الاستوائية شبه القاحلة والمركز الدولي لبحوث الحراجة الزراعية على التعاون الوثيق مع معاهد البحوث المحلية لتطوير مجموعات تقنية محسنة تشمل، في جملة أمور أخرى، مسألتي حفظ الماء والحراجة الزراعية.

9 – يتطلب الحد من الفقر على نحو مستدام توافر بيئة مستقرة من السياسات الكلية. لهذا فإن الصندوق سوف يدخل في حوار حول السياسات الكلية مع الجهات الممولة والمانحة الأخرى لا سيما مصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي. ومجالات الاهتمام الشديد للصندوق هي إصلاح القطاع المالي، وتنويع القطاع الريفي والاستثمار فيه، وتعزيز الحكم السليم والتحول إلى اللامركزية، والإصلاح الزراعي بما في ذلك تعزيز إمكانات وصول الفقراء إلى الأراضي المروية وإدارة الموارد المجتمعية وتقاسم المنافع. وستركز سياسات التشغيل على المرأة في التنمية وتشكيل منظمات مجتمعية وإعادة تنظيم المؤسسات وتوجيهها لخدمة الفقراء على نحو أفضل.

جمهورية باكستان الإسلامية
وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية

أولا – المقدمة[1]

1 - درست لجنة استراتيجية العمل مسودة لوثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية لباكستان في يوليو/تموز 2000[2]. ووافقت على الاستراتيجية المقترحة في الوثيقة إلا أنها أثارت عدداً من الشواغل التي ترد في الوثيقة الحالية إضافة إلى معلومات عن التطورات والسياسات الحديثة.

2 - تأخرت مراجعة وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية بسبب حالة الجيشان التي أصابت البلاد والمنطقة في 2000–2001، فضلاً عن أحداث سبتمبر/أيلول 2001 التي حولت الاتجاه السياسي والاقتصادي لباكستان تحويلاً كاملاً. فعلى جبهة السياسات، اعتمدت الحكومة في نوفمبر/تشرين الثاني عدداً من الإصلاحات في السياسات والمؤسسات ووضعت وثيقة مرحلية لاستراتيجية الحد من الفقر. وحققت تقدماً ملحوظاً في إحلال حكومات منتخبة على صعيد الدوائر وفي نقل السلطة من المركز إلى حكومات الدوائر والمقاطعات. ومكن التركيز المتزايد على الجهود الرامية لاستئصال الفقر والإصلاحات الكبيرة التي تمت في مجال السياسات الصندوق من تكثيف برنامجه للحد من الفقر في باكستان وخلق بيئة مواتية ووضع استراتيجية متوسطة الأجل لعملياته في البلاد. وقد أتت وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية ثمرة عملية تشاور تشاركي. فقد شارك ممثلون عن المانحين الثنائيين والمتعددي الأطراف وموظفو الحكومة ومنظمات غير حكومية وأفراد من هيئات المساندة الريفية الشريكة ومدراء مشاريع الصندوق الجارية في باكستان وخبراء في مجال التمايز بين الجنسين في الحلقة العملية المعنية بالمساواة بين الجنسين وبالتحقق من الواقع التي عقدت في إسلام آباد في سبتمبر/أيلول 2002 والتي خصصت إحدى جلساتها لمناقشة مشروع وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية مما خلق شعوراً واسع النطاق بالملكية لدى الحكومة والأطراف الرئيسية صاحبة المصلحة. وتعكس الوثيقة الحالية تعليقات المشاركين على الاستراتيجية المقترحة واقتراحات للنهوض بالمساواة بين الجنسين.

ثانيا – الظروف الاقتصادية والقطاعية وإطار الفقر الريفي

ألف – الخلفية الاقتصادية للقطر

3 - تتألف باكستان من أربع مقاطعات هي البنجاب والسند ومقاطعة الحدود الشمالية الغربية وبلوجستان ومن إقليم هو المناطق القبلية المدارة اتحادياً وإقليم آخر هو إقليم العاصمة إسلام آباد ومن آزاد جامو وكشمير والمناطق الشمالية. وتغطي باكستان مساحة قدرها 100 796 كيلو متر مربع تقريباً بكثافة سكانية قدرها 165 شخصاً للكيلو متر المربع

[1] لمزيد من المعلومات انظر الذيل الأول.

[2] المحضر OSC 2000/33/P1، 4 يوليو/تموز 2000,

الواحد. ويبلغ سكان باكستان نحو 132 مليون نسمة، 68 في المائة منهم ريفيون و46 في المائة تقريباً دون سن الخامسة عشرة. ويبلغ معدل الزيادة السكانية 2.8 في المائة في السنة. ويعيش معظم السكان في السهل الذي يرويه نهر الاندوس في مقاطعتي البنجاب والسند.

4 - كان النظام في باكستان حتى أكتوبر/تشرين الأول 1999، نظاماً برلمانياً اتحادياً بهيئة تشريعية من مجلسين هما الجمعية الوطنية التي تتألف من 217 عضواً منتخباً منهم 10 يمثلون الأقليات؛ ومجلس الشيوخ الذي يتألف من 87 عضواً منتخباً – 19 عضواً من كل مقاطعة و11 عضواً منتخباً من مناطق القبائل المدارة اتحادياً وإقليم إسلام آباد العاصمة. وكانت المقاطعات حتى أكتوبر/تشرين الأول 1999 تتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي فقد كان لكل منها حاكم ومجلس وزراء ووزير أول يعينه مجلس المقاطعة. إلا أنه بحلول يونيو/حزيران تم حل الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ وحكومات المقاطعات. وهناك اليوم عدد من الإصلاحات الإدارية قيد التنفيذ إلا أن مضمونها ما يزال غير واضح تماماً.

5 - ما زال البلد وبعد خمسة عقود من الاستقلال يواجه صعوبات إنمائية كبيرة. ففي التسعينات، كان الاقتصاد الباكستاني ينمو بمعدل 4.1 في المائة في السنة أي بما يعادل زيادة في دخل الفرد الواحد لا تتجاوز 1.6 في المائة في السنة. أما الفقر الذي قدرت نسبته بنحو 32.6 في المائة على الصعيد الوطني فإنه يتزايد. وتقل نسبة الأطفال بين الخامسة والتاسعة الذين يواظبون على المدارس عن النصف (42 في المائة) ولا تتجاوز نسبة الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 12 و23 شهراً والذين يلقحون ضد الأمراض نسبة الخمسين بالمائة. وهناك تباين ملحوظ بين الجنسين في معدلات الأمية والانخراط في المدارس. والوضع الصحي متدن عموماً لاسيما بين النساء والأطفال وفرص الحصول على الخدمات الأساسية كمياه الشرب المأمونة ومرافق الإصحاح قليلة. ولا بد للاقتصاد الباكستاني من أن ينمو بمعدل أكبر من ذاك الذي شهدته التسعينات إذا ما أريد له أن يولد الموارد اللازمة للاستثمار في رأس المال البشري والبنى الأساسية الرئيسية.

6 - أصدرت الحكومة بعد شهر أكتوبر/تشرين الأول 1999، وجدول أعمال من سبع نقاط لإحياء الاقتصاد واستئصال الفساد المستشري ووقف تسييس مؤسسات الدولة ونقل السلطات إلى مستوى القاعدة وتعزيز الضوابط والموازين وإدخال الديمقراطية إلى المجتمع. وتركز استراتيجية الحكومة الإنمائية على تعزيز الحكم السليم ونزاهة جهاز الخدمة المدنية، واستحداث فرص العمل المأجور من خلال تسريع النمو في قطاع الزراعة وفي المنشآت الصغيرة والمتوسطة وفي مجال تكنولوجيا المعلومات وقطاعي النفط والغاز، والحد من الفقر عن طريق إنعاش النمو الاقتصادي وتوجيه الإنفاق العام نحو تنمية رأس المال البشري. وترد تفاصيل إضافية عن جدول أعمال الإصلاحات هذه في الوثيقة المرحلية لاستراتيجية الحد من الفقر الصادرة عن الحكومة.

7 - تستند سياسة باكستان الاقتصادية إلى إصلاحات يضطلع صندوق النقد الدولي فيها بدور قيادي. وكانت باكستان قد توصلت إلى اتفاق قرض احتياطي لمدة عشرة أشهر مع صندوق النقد الدولي في سبتمبر/أيلول 2001 وتمكنت، من خلال اتفاق مع نادي باريس لإعادة جدولة 12.5 مليار دولار من ديونها الخارجية، من التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي للحصول على مجموعة قروض بقيمة 1.3 مليار دولار لمدة ثلاث سنوات من خلال مرفق النمو والحد من الفقر. إلا أنه تعذر مع ذلك إعادة جدولة ديون باكستان التجارية الكثيفة. وقد أشار تقرير صدر

مؤخراً عن صندوق النقد الدولي إلى ثلاثة شواغل هي تراجع إيرادات الحكومة، والخسائر المصاحبة لتشغيل مؤسسات القطاع العام الكبرى، وتراجع الإنفاق على الخدمات الاجتماعية. وفي مسعى من الحكومة لمعالجة هذه الشواغل فإنها التزمت بتعزيز وتوحيد عمليات المجلس المركزي للإيرادات وتسريع خصخصة الشركات العامة وزيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية إلى ما يقرب من المبالغ المخصصة في الميزانية وقدرها 114 مليار روبية (1.85 مليار دولار أمريكي).

8 - يعتبر أداء الاقتصاد جيداً بعض الشيء. فقد ارتفع احتياطي العملات الأجنبية من 3.2 مليار دولار أمريكي في يونيو/حزيران 2001 إلى 5.2 مليار دولار أمريكي في أبريل/نيسان 2002، وقدر معدل النمو المتوقع عام 2002 في القطاع الزراعي بنحو 2.6 في المائة. وتتوقع الحكومة معدل نمو اقتصادي كلي قدره 3.7 لعام 2003 مقارنة بنحو 4 في المائة للفترة 2001–2002. ومن المتوقع أن يرتفع معدل التضخم من 3 في المائة عام 2001 إلى 7.92 في المائة عام 2003. وقدر أن العجز في الحسابات الجارية سيبلغ 1.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2002 و1.6 في المائة لعام 2003.

باء ــ القطاع الزراعي

9 - تعتبر الزراعة أكبر قطاع اقتصادي منفرد، إذ تمثل 25 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي و60 في المائة من الدخل من التصدير و48 في المائة من العمالة، وهي توفر المواد الخام وسوقاً محلية لكل الصناعات الرئيسية القائمة على الزراعة. وتبلغ مساحة الأراضي المزروعة 20.9 مليون هكتار أو 26 في المائة من كل الأراضي. وكان قطاع المحاصيل يمثل 54 في المائة من القيمة المضافة الزراعية في الفترة 1997–1998 بينما كان قطاع تربية الحيوانات يمثل 33 في المائة منها. ويسود القطاع نظام الري بالقنوات الواسع النطاق الذي يروي المناطق المشمولة بالمشروع والذي تكمله أعداد كبيرة من الآبار الأنبوبية العامة والخاصة التي توفر مياه الري لزهاء 76 في المائة من مجموع المساحة المزروعة ومعظمها في مقاطعتي البنجاب والسند. وقد تحقق نمو الزراعة بمعدل 4 في المائة في السنة تقريباً على مدى السنوات الثلاثين الماضية إلى حد كبير بفضل التوسع السريع في مجال الري وإدخال أصناف كثيرة الغلة ومدخلات مدعومة وقيام القطاع العام بالاستثمار في البنى الأساسية كالطرق والكهرباء. ومع ذلك فإن باكستان ما زالت تواجه نقصاً في بعض السلع الأساسية ومنها القمح وزيت الطعام اللذين بلغت تكاليف استيرادهما 1.5 مليار دولار عام 1994–1995.

10 - تعرضت باكستان للجفاف خلال السنتين الماضيتين مما أثر سلباً على أداء قطاع الزراعة والصناعات المتصلة به. وقد واجهت المقاطعتان الزراعيتان الرئيسيتان وهما البنجاب والسند نقصاً حاداً في المياه أجبر المزارعين على التركيز على المحاصيل التي تحتاج إلى كميات أقل من المياه وأدى إلى تحول ملحوظ من الأرز إلى القطن. فقد تراجعت المساحات المزروعة أرزاً بنسبة 15 في المائة في الفترة 2001–2002 وانخفض إنتاجها بنسبة 21 في المائة. أما إنتاج القطن فكان من المتوقع أن يزداد قليلاً ليصل إلى 10.9 مليون بالة وأن يرتفع إنتاج القمح بنسبة 5% من 19 مليون طن في 2000–2001 إلى 20 مليون طن في 2001–2002. وكان من المتوقع أن يرتفع إنتاج السكر بنسبة 7% من 43.6 مليون طن في 2000–2001 إلى 46.5 مليون طن في 2001–2002. وقدر نمو القطاع الزراعي لعام 2001–2002 بنحو 2.6%، وذلك بفضل ارتفاع إنتاج السكر والقمح. وتعتبر هذه الزيادة زيادة كبيرة خاصة وأن القطاع

الزراعي شهد انكماشاً بنسبة 2.5 في المائة في العام 2000–2001. ومن المتوقع أن يتحسن أداء القطاع الزراعي عام 2003 إذا ما قل الجفاف أو جرى التحول إلى محاصيل أقل استهلاكاً للمياه.

11 - من معيقات النمو الرئيسية في القطاع سياسات الأسعار المحلية الخالية من الحوافز، وتملح بعض المناطق المروية لا سيما مناطق مشاريع الري الكبرى في البنجاب والسند، وسوء نوعية البذور ومواد الزرع الأخرى؛ والتأخر في اعتماد أصناف جديدة أكثر غلة، وقلة إمدادات المدخلات والطاقة؛ وسوء الخدمات الإرشادية، والصعوبات التي تواجه توسيع رقعة المساحات المزروعة. وهناك فجوات تكنولوجية خطيرة في الزراعة المروية والبعلية على حد سواء ولا بد من إجراء بحوث لتحديد المحاصيل و"المستلزمات" وبخاصة للمناطق البعلية والساحلية والجبلية. وهناك إمكانات كبيرة لزيادة الإنتاجية الزراعية إلا أنه لا بد من اعتماد سياسات أكثر صرامة لتحسين الأراضي لتصبح صالحة للزراعة. وهناك أيضاً مجال لتعزيز عملية حشد الموارد المائية واستخدامها لا سيما في مشاريع ري المساحات الصغيرة التي تديرها المجتمعات المحلية ولتنويع وتكثيف الإنتاج الزراعي. وقد جرى التشديد في الحلقة العملية المشار إليها أعلاه (فقرة 2) بشأن المساواة بين الجنسين والتحقق من الواقع التي عقدت في إسلام آباد على إمكانية مساهمة الصندوق في استراتيجية باكستان الوطنية بشأن المياه التي هي قيد الإعداد. وهناك أيضاً إمكانات كبيرة لزيادة إنتاج الحيوانات من خلال تحسين إدارة المراعي وممارسات تربية الحيوانات.

12 - تركز استراتيجية الحكومة الإنمائية، في سعيها إلى تحقيق كامل إمكانات القطاع الزراعي، على ضرورة تشجيع تنسيق تنمية القطاعين الزراعي وغير الزراعي، وتعزيز التنمية البشرية في المناطق الريفية لا سيما لدى المجموعات الفقيرة والمحرومة، وضمان استخدام المياه والموارد الطبيعية استخداماً مستداماً وفعالاً وعادلاً. وستولى الأولوية في هذا السياق لإصلاح المؤسسات العامة كيما تركز بفعالية أشد على توفير الخدمات للمستخدمين بالمساءلة المناسبة؛ ولإعادة هيكلة الإنفاق في المناطق الريفية بما يدعم البنى الأساسية والخدمات التي تعزز النمو المناصر للفقراء في القطاعين الزراعي وغير الزراعي، ولتحسين تقديم الخدمات الأساسية. ويستدعي هذا كله تجديد المؤسسات وإصلاحها وتعزيز اللامركزية على صعيد الحكم المحلي. فالمؤسسات الرئيسية المعنية بالتنمية الزراعية والريفية في حالة اهتراء وتتطلب إعادة هيكلة وتعزيز وهو ما يشكل في آن واحد تحدياً للتنمية الريفية وفرصة لها. ومن وسائل التغيير في القطاع الريفي ما يلي: البحوث الزراعية وخدمات الإرشاد والثروة الحيوانية والخدمات المالية الريفية وبرامج المساندة الريفية والقطاع الخاص بما في ذلك المنظمات المجتمعية المحلية والمنظمات غير الحكومية. وسيدخل الصندوق، في إطار نقل السلطات إلى حكومات الدوائر الجديدة، في حوار مع هذه الحكومات ليستخدمها كأدوات جديدة من أجل التغيير. وقد أوصت الحلقة العملية التي عقدت في سبتمبر/أيلول 2002 بأن يطلب إلى أعضاء مجالس حكومات الدوائر الجديدة والمنسقات المنتخبات على صعيد الدوائر بأن يسهموا في تدخلات الصندوق لأن تحويل الموارد من خلالهم يمكن أن يعزز الدعم للمشاريع في المناطق "الصعبة".

جيم ــ الفقر الريفي

13 - سبعون في المائة من الفقراء في باكستان هم ريفيون وتفيد التقارير أن عددهم يتزايد. والفقر وإن اختلف من منطقة إلى أخرى، فهو هيكلي الطابع في مناطق الري الرئيسية في وادي في نهر الاندوس بسبب التخلف الشديد في نمط ملكية الأراضي في المناطق شبه القاحلة والمرتفعة التي غالباً ما تكون المزارع فيها صغيرة يديرها مالكوها. وأشد

الأسر ضعفاً بين فقراء الريف هي تلك التي لا تملك أي أراضٍ أو مجرد نزر يسير منها وأسر أصحاب الحيازات الصغيرة الذين يزرعون أقل من 5 هكتارات والنساء.

دال ــ معوقات وفرص الحد من الفقر

14 - أهم المعيقات التي تواجه الفقراء هي التالية: عدم توافر فرص الوصول إلى الموارد الإنتاجية ولاسيما الأراضي الزراعية والقروض، وانتشار الأمية وتدني مستوى المهارات، وسوء البنى الأساسية الريفية، وعدم كفاءة خدمات المساندة التقنية؛ وسوء التنظيم وقلة التمكين. أما فيما يتعلق بالمرأة، فإن أبرز المعيقات التي تواجه صانعي السياسات ومنفذيها على حد سواء هو الاعتقاد السائد في باكستان، كما في البلدان الإسلامية المشابهة، بأن "التنمية التي تراعي تمايز الجنسين" هي اختراع أجنبي غربي لا صلة له بالمجتمعات والثقافات المحلية[3]. ويؤدي عزل النساء والبنات إلى تحملهن قسطاً غير متناسب من عبء الفقر بسبب تدني مركزهن الاجتماعي وقلة ما يملكن من أراض وأصول إنتاجية وضعف إمكانات حصولهن على الخدمات الاجتماعية والفرص الاقتصادية.

15 - وقد اتخذت الحكومة تدابير لاستحداث فرص من أجل التغلب على الفقر. ومن تدابير إصلاح السياسات والمؤسسات المتخذة مؤخراً تدابير لتعزيز فرص حصول الأسر الريفية الفقيرة على الأراضي والقروض، ولتوسيع البنى الأساسية الريفية، وإضفاء الطابع اللامركزي على المؤسسات، وتعزيز الميزنة والرقابة المالية، وتشجيع المشاركة من خلال لا مركزية الحكم والتسيير وتعبئة المجتمعات المحلية. وقد استفادت الحكومة من التجربة التي اكتسبتها من المشاريع المجتمعية لاسيما التدخلات المدعومة من الصندوق فأنشأت إطاراً مؤسسياً لتنمية المجتمعات المحلية وتوفير الأموال لها يشمل إنشاء الصندوق الباكستاني لتخفيف وطأة الفقر وبرامج المساندة الريفية.

- أنشئ **الصندوق الباكستاني لتخفيف وطأة الفقر** عام 1997 كمنظمة لا تتوخى الربح يديرها مجلس إدارة يتألف من ثلاثة ممثلين عن الحكومة وتسعة ممثلين عن القطاع الخاص، معظمهم من المنظمات غير الحكومية. ويعمل الصندوق كمنظمة رأسية لأنشطة تنمية التمويل الصغري فيقدم القروض الصغيرة إلى المنظمات المجتمعية، من خلال منظمات غير حكومية عادة. وتساند المؤسسة الإنمائية الدولية (من مجموعة البنك الدولي) الصندوق منذ عام 1999 وقد وفرت له قرضاً بقيمة 90 مليون دولار لتمويل القروض الصغيرة والبنى الأساسية المجتمعية الصغيرة ولبناء قدرة الصندوق ومنظماته الشريكة.

- صممت **برامج المساندة الريفية**، وهي أهم البرامج الإنمائية العاملة في باكستان، على نمط برنامج آغا خان للمساندة الريفية. وتقوم هذه البرامج بالإشراف على منظمات مساندة ريفية على صعيد المناطق تقوم هي بدورها بمراقبة ودعم "وحدات للتنظيم الاجتماعي" تتولى مسؤولية التعبئة الاجتماعية وإنشاء المنظمات المجتمعية على صعيد الدائرة أو المشروع. وستقوم الحكومة مستقبلاً بتغطية التكاليف الإدارية لبرامج

[3] ماريا بروتز، خبير ومستشار لدى الصندوق، دراسة عن تحليل أثر التمايز بين الجنسين في مشروع تنمية منطقة باراني في مقاطعة الحدود الشمالية الغربية ومشروع التنمية المجتمعية لواديي نيلوم وجيلوم الممولين من الصندوق، أكتوبر/تشرين الأول 2001.

المساندة الريفية ربما من خلال الصندوق الباكستاني لتخفيف وطأة الفقر بينما ستقوم الجهات المانحة بتوفير الأموال أيضاً للأنشطة الإنمائية. ويوجد حالياً ثلاثة برامج مساندة ريفية عاملة في باكستان هي: البرنامج الوطني للمساندة الريفية الذي أنشأته الحكومة الاتحادية؛ ومؤسسة سرهاد للمساندة الريفية التي أنشأتها حكومة مقاطعة الحدود الشمالية الغربية، وبرنامج بلوجستان للتنمية الريفية الذي أنشأته حكومة بلوجستان. وقد أنشأت حكومة مقاطعة البنجاب مؤخراً 18 برنامجاً للمساندة الريفية إلا أنه ليس بينها أي برنامج معني بتنمية المجتمع. وكل برامج المساندة الريفية تشارك مشاركة حثيثة في مشاريع ثنائية أو متعددة الأطراف أو تعتمد عليها. أما أنشطتها فإنها تشمل عادة إنشاء منظمات قروية/مجتمعية/نسائية ودعمها وتشجيع الادخار والتسليف لأغراض الأنشطة المدرة للدخل مع اهتمام خاص بالمرأة. وكانت برامج المساندة الريفية، لا سيما منها برنامج آغا خان للمساندة الريفية، تُعنى بتقديم خدمات الدعم التقني (الإرشاد بشأن المحاصيل والثروة الحيوانية وصحة الحيوانات) إلا أنها لم تثبت فعالية في هذا المجال فأخذت تركز مؤخراً وبشكل متزايد على تدريب موظفي الوكالات الإقليمية والمحلية المكلفة بالتنفيذ وعلى العمل ضمن مجموعات على النحو الرائد الذي تتبعه عدة مشاريع للصندوق.

هاء ــ الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي

16 - تعكف الحكومة حالياً على وضع استراتيجية وطنية لاستئصال الفقر الريفي من خلال عملية تشاركية وشاملة تشمل إجراء مشاورات على صعيدي المقاطعات والدوائر[4]، ستنتوج باعتماد استراتيجيات وبرامج للحد من الفقر في المقاطعات والدوائر. وقد بدأت العملية فعلاً في بلوجستان والسند وستستخدم أساساً لأي تخطيط قادم.

17 - تتبع الحكومة في وثيقة الاستراتيجية المرحلية للحد من الفقر نهجاً مستداماً بشأن النمو والحد من الفقر اللذين تعتبرهما التحديين الرئيسيين اللذين يواجهان باكستان في الوقت الحاضر. وتنص الوثيقة على "أن الحكومة تدرك أن زيادة الدخل وحدها، من خلال توفير الوظائف أو المساعدة المالية، لا يمكن أن تقضي على الفقر ما لم يتم التصدي لأسبابه والقضاء عليه". ويلتقي هذا النهج مع نهج الصندوق في استئصال الفقر. ويعني تركيز الحكومة على تثبيت الاقتصاد الكلي والسيطرة على العجز المالي أن أمامها مهمة ضخمة إن هي أرادت أن تولد الموارد وتخصصها من أجل استئصال الفقر. لهذا فإن تخصيص موارد كافية لهذه الغاية سيكون عاملاً هاماً في تحديد فعالية الاستراتيجية.

18 - لاستراتيجية استئصال الفقر المنتظرة التوجهات التالية:

- النمو الاقتصادي والعمالة. تم اعتماد سياسات ترمي إلى تشجيع القطاع الخاص (الدولي والوطني على حد سواء) على الاستثمار في سائر القطاعات الاقتصادية.

[4] ستشمل الاستشارات على صعيد الدوائر حكومات الدوائر المنتخبة مؤخراً.

- تعزيز نمو القطاع الزراعي عن طريق إزالة معيقات النمو الرئيسية، وزيادة ميزانية تخفيف وطأة حالات الجفاف وتدابير دعم التنمية الزراعية في المناطق الجافة، وتسريع عملية توزيع الأراضي على المزارعين الفقراء مع توفير خدمات توريد المدخلات والقروض والخدمات التقنية.

- تشجيع الأنشطة غير الزراعية المدرة للدخل وخدمات التمويل الصغري.

- تعزيز تنمية الموارد البشرية بما في ذلك تحسين برامج التعليم ومحو الأمية وتوفير التدريب وتنمية المهارات، وتعزيز الرعاية الصحية الأولية وغيرها من الخدمات الصحية في المناطق الريفية؛ وتحسين إمدادات المياه، واتخاذ إجراءات لتحسين مرافق الإصحاح البيئي والنهوض بالتغذية وتعزيز الأمن الغذائي؛ والتخطيط السكاني.

- تعزيز اللامركزية والشفافية والمساءلة في الإدارة، واتباع اللامركزية في التخطيط والميزنة والتنفيذ وإدارة الشؤون المالية ومراقبتها، ومشاركة الناس في الشؤون المحلية، وتعزيز الإدارة المحلية، وتحسين البنى الأساسية الإدارية.

- إنشاء مؤسسات لآليات الرصد والتقييم لتتبع المصروفات المتصلة بالفقر ورصد التقدم المحرز.

19 - وإذا كانت الاستراتيجية المفصلة في الوثيقة المرحلية لاستراتيجية الحد من الفقر تتصدى لمعيقات الزراعة والتنمية الريفية التي تم تحديدها فإنه لا بد من تحسين آليات الاستهداف المقترحة لا سيما تلك التي تتعلق بالأسر الفقيرة الشديدة الضعف وبخاصة النساء. وإذا كانت آليات التنفيذ اللامركزي المقترحة سليمة فإن حسن تشغيلها سيتوقف على توافر الهيكلية السياسية والإدارية. وسيقوم الصندوق بوضع سياسات التشغيل التي ستكون قابلة للتطور مع الزمان كما سيقوم، فضلاً عن ذلك، بالمساهمة في إنشاء آليات الاستهداف ووضع أطر التخطيط والإدارة على أساس اللامركزية.

ثالثا ــ الدروس المستخلصة من تجربة الصندوق

20 - **عمليات الصندوق.** قام الصندوق حتى اليوم بوصفه أحد الجهات المانحة الرئيسية لباكستان بدعم 18 مشروعاً في البلد بالتزام مالي مجموعه 313 مليون دولار أمريكي. وقد أقفل أحد عشر مشروعاً وهناك ستة مشاريع جارية ومشروع واحد[5] لم يعلن عن بدء تنفيذه بعد. وتغطي المشاريع عدة أقاليم زراعية – إيكولوجية وتشمل مبادرات إنمائية شتى. وتتعلق عشرة من المشاريع بتنمية المناطق والزراعة وثلاثة بالقروض وثلاثة بالري وواحد بتنمية صناعة الألبان وواحد بتنمية المجتمع. وأطلق ثلاثة من المشاريع بمبادرة من البنك الدولي وثلاثة بمبادرة من مصرف التنمية الآسيوي والباقي بمبادرة من الصندوق. وكان البنك الدولي أو مصرف التنمية الآسيوي المؤسسة المتعاونة لاثني عشر مشروعاً من هذه المشاريع ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع للستة الباقية.

[5] مشروع تنمية منطقة باراني في مقاطعة الحدود الشمالية الغربية الذي أقر في أبريل/نيسان 2001 بتمويل مشترك مع مصرف التنمية الآسيوي.

21- تراوحت فترات **تنفيذ المشاريع** بين ست سنوات وعشر سنوات. وكانت المصروفات محدودة وبطيئة عموماً ولم تستهلك أي من المشاريع المغلقة كامل مصروفاتها باستثناء ثلاثة. ومن المشاكل الرئيسية التي كانت تواجه في التنفيذ صعوبة الوصول إلى المجموعة المستهدفة، لاسيما النساء. لذلك فقد ركزت استعراضات التشغيل والحوار بشأن السياسات على هدف إزالة المعيقات التي تحول دون توجه المشاريع نحو الفقراء ونحو حل صعوبات التنفيذ المتصلة بالسياسات والمؤسسات. وكان معظم الحوار ينصب على المجالات التالية:

- ركزت تدخلات الصندوق على جعل المؤسسات القروية مؤسسات تقوم على المشاركة عن طريق تنمية المجتمعات استناداً إلى نموذج مؤسسة آغا خان. وقد حقق هذا الجهد نتائج متباينة في عدد من المشاريع. وقد جرى الاهتمام على نحو خاص بمجالين معينين هما (i) تعزيز مشاركة المنظمات غير الحكومية في مشاريع الصندوق، و(ii) تنمية المجتمع مع التركيز على تشكيل مجموعات لتنمية المرأة وعلى ضرورة مشاركة الأسر التي تتوافر فيها معايير المجموعة المستهدفة بأنشطة التعبئة الاجتماعية وفي ديناميكيات المجموعات.

- ركز الحوار بشأن السياسات على تنسيق عمليات تدفق الأموال والترخيص بصرفها وذلك لتحسين عملية التنفيذ – بالتشاور مع البنك الدولي والوكالات المانحة الأخرى. ولم يول عنصرا أجور الموظفين والحوافز اهتماماً كافياً على الرغم من كونهما عنصرين أساسيين في تقرير مستويات الأداء ودرجة الحماس للعمل. وسجل الصندوق أيضاً تقدماً ملحوظاً في تحويل العمليات إلى اللامركزية على الصعيد المحلي بالتعاون الوثيق مع الجهات المانحة الأخرى.

- كان التقدم بطيئاً فيما يخص الشواغل المتصلة بمراعاة التمايز بين الجنسين ويعود ذلك في معظمه إلى العوامل الثقافية والمواقف المترسخة في التقاليد المحافظة التي تحدد سلوك الرجال والنساء كما تعود إلى انخفاض مستويات التعليم.

22- **الدروس المستفادة:** من أهم الدروس المستخلصة من تقييم الحافظة القطرية عام 1995 ومن المشاريع المدعومة من الصندوق ومن غيره من المانحين التي تلتها ما يلي:

- **الاستهداف.** بيَّنت تقديرات أثر المشاريع[6] الحاجة إلى التركيز على أثر عمليات المشاريع على مختلف فئات الأسر. فقد اختلفت مشاركة الأسر في أنشطة المشاريع باختلاف المشاريع ولكن القرائن تدل على أن الأسر الفقيرة غالباً ما لا تُشرَك. ففي دائرة دير السفلى، مثلاً، كان كل القرويين أعضاء في المنظمات القروية بينما كان كثير من قرويي دير العليا لم ينضموا بعد. وقد تبين من الحديث مع مسؤولي المنظمات القروية أن بعض أصحاب الأراضي كانوا لا يسمحون لفلاحيهم أن يصبحوا أعضاء في تلك المنظمات.

[6] على الرغم من ندرة عمليات التقييم الداخلي التي أجريت لمشروع مساندة قرية مانسيهرا فقد اضطلع عام 1998 بدراسة عن تشكيل المنظمات النسائية. وقد شملت الدراسة 86 منظمة نسائية كانت 63 (93 في المائة) منها نشطة في حينه.

وينبغي في مشاريع المناطق توجيه الأنشطة إلى أفقر القرى وفق معايير موضوعة مسبقاً منها مثلاً حجم المزرعة والأصول الإنتاجية والبنى الأساسية الاجتماعية وغيرها. ويشجع توجيه التدخلات إلى الأنشطة التي تعتبر جذابة بوجه خاص لدى أفقر الشرائح السكانية الريفية. وتدل التجربة على أنه من الأسهل استهداف الفقراء باستخدام ترتيبات مجتمعية قائمة مثل الجرجاس (مجالس أعيان العشائر) واعتماد نهج استيعابي وغير صدامي.

- **مشاركة المستفيدين**. ينبغي أن يراعى عند تصميم المشروع وتنفيذه ضرورة استحداث منظمات قاعدية مستدامة ومساندتها لتمكينها من الاضطلاع تدريجياً بالمسؤولية عن التنمية المحلية وعن إنشاء روابط مع الخدمات المؤسسية النظامية. ففي حالة مشروع مساندة منطقة دير، مثلاً، وبعد إنشاء آليات الحكم المحلي على صعيدي الدائرة فما دون، تبرز الحاجة إلى زيادة عدد الأنشطة وسرعة تنفيذها. وقد أسهم دعم الحكومة المحلية لفلسفة المشروع في تعزيز الثقة لدى المنظمات المجتمعية وتأجيج حماسها.

- **ترتيبات التنفيذ**. ينبغي إعداد الاستمارة الأولى للجنة التخطيط ومناقشتها والاتفاق عليها خلال مرحلة التقدير تجنباً لأي تأخير في التنفيذ ولأي تباين بينها وبين تقرير التقدير. وينبغي أن تنقح الاستمارة دورياً لتعكس تغير الاعتمادات المالية ضمن عناصر وأبواب الإنفاق وبينها. ولهذا أهمية كبيرة في حالة المشاريع القائمة على الطلب التي تخضع فيها الاعتمادات المالية الأولية للتغير وفق تغير أولويات المجتمعات المحلية.

- **تنفيذ أنشطة تنمية المجتمع**. تنطوي المنظمات القروية من حيث أثارها البعيدة الأجل على إمكانيات التطور إلى مجالس مجتمعات المواطنين وتيسير إدارة المنح التي تتلقاها هذه المجالس من ميزانيات الحكومة المحلية. وبوسع المنظمات القروية أيضاً توفير روابط بين خطط التنمية وتخصيص الموارد من خلال مجالس الدوائر ولجان الرصد. إلا أن هذا يتطلب أن تركز آليات تشكيل المجموعات بشكل واضح على مبدأ العدالة الذي ينبغي أن يكون مفهوماً ومقبولاً لدى كل الأعضاء. وينبغي أن تكون عمليات حل المشاكل ضمن المجموعات مفهومة بوضوح لدى الأعضاء الفقراء كيما يتمكنوا من المشاركة فيها بنشاط. وينبغي أن تعالج عملية اتخاذ القرارات قضايا تهم المحرومين (الفقراء والنساء الأعضاء بما في ذلك من لا يملكون أي أراض). وينبغي أن تكون العملية التشاركية لتحديد الاحتياجات القادمة أكثر تمثيلاً. وعلى الصندوق، تعزيزاً للاستدامة، أن يساعد المنظمات غير الحكومية المحلية على اكتساب القدرة التي تمكنها من تولي الأنشطة الإنمائية المجتمعية الأساسية أثناء تنفيذ المشاريع.

- كانت **القروض** تقدم في الأصل في إطار المشاريع المدعومة من الصندوق بغرض مساعدة المزارعين على شراء المدخلات أو من أجل الاضطلاع بأنشطة مدرة للدخل. ولما كانت قدرة القطاع الزراعي على استحداث الوظائف محدودة وإنتاجية الموارد الزراعية قليلة نسبياً فقد حول الصندوق مساندته نحو تشجيع توليد العمالة من خلال توفير قروض لتشجيع تنمية المنشآت الصغيرة. ويتعين في القروض التي تقدم لتنمية المنشآت الصغيرة أن تتكامل مع الادخار الذي يمكن أن يستخدم كضمان لها، وأن تشرك المجتمعات المحلية في استعادة القروض، وأن تفرض رسوم خدمة بالمعدلات السائدة في السوق مع

ترتيبات للديون غير المسددة، وأن تقدم في المراحل المبكرة كقروض قصيرة الأجل في معظم الأحيان، وأن تضم موارد ائتمانية للأنشطة المدرة للدخل في المجالات غير الزراعية والثروة الحيوانية لمن لا أرض لهم وللنساء، وأن تكمل الأنشطة الزراعية وتحسن تقديم الخدمات على صعيد المجتمعات المحلية عن طريق إنشاء ورشات صغيرة وتسهيلات تسويقية ومرافق تجهيز وغيرها.

- **استحداث التكنولوجيا ونشرها.** ينبغي أن تضم المشاريع مكونات بحثية في المواقع الزراعية لخلق خيارات أفضل، للمحاصيل والثروة الحيوانية من حيث الموقع والمهارات وأنسب لظروف مناطق المشاريع المختلفة الاقتصادية/الاجتماعية والزراعية/الإيكولوجية. وينبغي أن تستخدم طرق الإرشاد المجتمعية التشاركية لتعزيز قبول المستفيدين واستفادتهم.

- **مشاركة المرأة.** ما يقيد فرص النساء والبنات في باكستان الالتزام الصارم بالعادات والتقاليد في مختلف أقاليم المشاريع. ولما كان تمكين المرأة شرطاً مسبقاً لتحسين حياتها فإنه ينبغي اعتبار إنشاء مجموعات نسائية صغيرة برعاية المنظمات المجتمعية وتوفير التدريب والخدمات الاستشارية للنساء مكونات أساسية في المشاريع ككل. فمن شأن عمليات المشاريع الموجهة لخدمة النساء – بما فيها إمدادات المياه في الريف والتدابير المتخذة ضمن إطار الأعراف المتفق عليها اجتماعياً للحد من عزلتهن وتيسير وصولهن إلى الأسواق وتحريرهن وظيفياً من الأمية وتوفير قروض ومشاريع مساعدة الذات المجتمعية _ أن تتيح لهن أن يتحكمن بحياتهن على نحو أكبر. فتنمية المرأة تتطلب العمل من داخل الثقافات المحلية. وقد أثبتت تجربة مشروع مساندة قرى مانسهرا ومشروع التنمية المجتمعية لواديي نيلوم وجهيلوم إمكانية تعزيز نظرة المرأة إلى نفسها وثقتها بذاتها ووعيها وإحساسها بالقدرة على التحرك وصلتها بالعالم الخارجي وقدرتها على التصرف في المستقل. وقد أوصت الحلقة العملية التي عُقدت في إسلام آباد بضرورة التركيز على "قضايا الجنسين والتنمية" بدلاً من "المرأة في التنمية" والتحول إلى تعزيز هياكل السلطة المحلية. وقد أثيرت أيضاً مسألة الحاجة إلى تدخلات قائمة على استراتيجية التمايز بين الجنسين في إطار سياسات ريفية مناصرة للفقراء تستهدف النساء.

رابعا ــ الإطار الاستراتيجي للصندوق

ألف ــ الميزة الاستراتيجية للصندوق والاتجاهات المقترحة

23 - تطورت استراتيجية الصندوق الخاصة بباكستان خلال تحليل تجربته في البلد وغيره من مناطق الإقليم. وترد توجهات الصندوق الاستراتيجية ضمن الاستراتيجية والأولويات التي اعتمدتها الحكومة في الوثيقة المرحلية لاستراتيجية الحد من الفقر وهي تتوافق مع استراتيجيته المؤسسية والإقليمية لاستئصال الفقر. أما مجاله الاستراتيجي فيتمثل في تركيزه على المناطق المحرومة لا سيما مناطق القبائل، وعلى الأنشطة التي تعزز إنتاجية الفقراء، وفي الحوار بشأن السياسات الذي يهدف إلى تحسين قاعدة موارد الأسر الفقيرة. وتولى أولوية خاصة للاستدامة مع ما تنطوي عليه من تعزيز العمليات الإنمائية التي تقوم على المشاركة والشراكة وتمكين المجموعات المستهدفة من خلال تنمية الموارد البشرية واعتماد اللامركزية في التخطيط والتنفيذ والرقابة المالية والإدارة وضمان تكامل استخدام الموارد

من خلال تنسيق استثمارات الصندوق مع استثمارات الجهات المانحة الأخرى والحكومة والمستفيدين. ومن العناصر الأساسية في الاستراتيجية توفير تعريف واضح للمجموعات الفقيرة والضعيفة وتحديد المعيقات التي تواجهها وسبل التغلب عليها.

24- **توجه الصندوق الاستراتيجي** هو نحو تعريف الفقر الريفي في باكستان والمعيقات التي تواجهها مختلف المجموعات المستفيدة – العرقية منها والقبلية – وكذلك تعريف صغار المزارعين والمزارعين الهامشيين ومن لا أرض لهم ولا سيما من يعيشون منهم في الأراضي الجافة أو على منحدرات الجبال والنساء الريفيات اللاتي يعتبرن عموماً فقيرات وضعيفات في آن واحد. وتشترك هذه المجموعات كلها في سمات الفقر السائدة ذاتها وهي انعدام فرص الحصول على الأراضي والقروض والمدخلات والتكنولوجيا ونقص معلومات السوق وقلة التجربة التجارية والتفاوضية وسوء إمكانات الحصول على إمدادات مياه الشرب والتعليم الأساسي والرعاية الصحية ومرافق الإصحاح وموارد الطاقة المناسبة. وغالباً ما تتصف الأسر الريفية الفقيرة باتساع حجم الأسر وارتفاع نسب الاعتماد وتدني مستويات التعليم وارتفاع معدلات البطالة.

25- **الأهداف الاستراتيجية للصندوق.** تركز عمليات الصندوق، في سعيها إلى تمكين الأسر الريفية الفقيرة من التغلب على فقرها، على ثلاثة أهداف استراتيجية رئيسية هي: تعزيز قدرة فقراء الريف ومنظماتهم؛ وتحسين إمكانات الوصول المتكافئ إلى الموارد الطبيعية الإنتاجية والتكنولوجيا، وتعزيز إمكانات الحصول على الخدمات المالية والوصول إلى الأسواق. ويخضع تحقيق هذه الأهداف لثلاثة متغيرات هي: وجود استراتيجية قطرية تتوافق مع هذه الأهداف الآنفة الذكر وتوافر الشعور بالملكية لدى الحكومة والأطراف المحلية صاحبة المصلحة، انتقاء مناطق عمليات وخيارات استثمار قادرة على التصدي لتحقيق هذه الأهداف، وأن يكون المشروع بتصميمه ومضمونه وتنفيذه ورصده قد وضع بدقة ليلبي احتياجات المجموعة المستهدفة. ولا تكمن الصعوبة الحقيقية في باكستان في تحديد أولوية الأهداف والأنشطة بل في ضمان الدعم المحلي اللازم لتنفيذ استراتيجيات الحد من الفقر وبرامجه لا سيما تلك التي تنطوي على عناصر تتعلق بقضايا الجنسين. ومما ييسر ضمان الدعم المحلي الضروري مشاعرُ الثقة والمصداقية ضمن الحكومة ولدى المجتمعات المحلية الريفية الناجمة عن تدخلات الصندوق السابقة. ويستدعي ضمان الدعم المحلي أيضاً إقامة حوار متواصل وتطوير عملية تشاركية لتصميم البرامج التي تنسج بين أهداف وبرامج استئصال الفقر وهيكليات السلطة الريفية الانتقائية والذهنيات البيروقراطية التي غالباً ما تعارض التغيير بدلاً من مناصرته. ومع ذلك فإن في نقل السلطات إلى حكومات جديدة على صعيد الدوائر وإلى منسقات ومستشارات ما يمكن اعتباره مدخلاً إلى فرص جديدة.

26- ومن السمات الرئيسية لدى الصندوق ما يلي: المناطق الجغرافية هامشية وقليلة الموارد؛ الأطر المؤسسية تتيح التأثير على المجموعات المستهدفة وتدخلات المشاريع تساند أنشطة الحد من الفقر؛ والتكنولوجيا التي تطور وتنشر تناسب الفقراء، والبنى الأساسية الريفية في مشاريع المناطق تكمل بعضها بعضاً، والأنشطة أنشطة تستحدث الوظائف. أما الإطار العام لاستراتيجية الصندوق الخاصة بباكستان فتهدف إلى مساعدة الحكومة في خمسة اتجاهات رئيسية:

- **التنمية الزراعية والريفية.** سيتم التركيز على نهج عريض للتنمية الزراعية والريفية لا على برنامج لتنمية السلع. ومن شأن الدعم الذي يقدم إلى الأسر الفقيرة أن يحقق نتائج أفضل إذا ما تمت معالجة المعيقات

الرئيسية. لهذا فإن البرامج ستسعى إلى: توسيع قاعدة الموارد بما فيها الموارد الطبيعية والتمويل، واعتماد الإدارة المستدامة للموارد لتعزيز الإنتاجية، وتحسين الموارد البشرية وتعزيز البنى الأساسية الريفية.

- **تمكين المرأة.** لا يمكن حل مشكلة الفقر المتوطن دون التركيز على المرأة. لهذا ستكون قضايا التمايز بين الجنسين في صلب البرامج القادمة وسيعتمد الصندوق لهذه الغاية استراتيجية تشغيلية متعددة الاتجاهات. فعلى صعيد السياسات، سينضم الصندوق إلى الجهود التي تبذلها الجهات المانحة الأخرى من أجل توعية صانعي القرارات والسياسات بشواغل قضايا الجنسين، وسيشجع بناء قدرات الإدارات المكلفة بالتنفيذ ويوفر التدريب في مجال التمايز بين الجنسين ضمنها. وسيدعو إلى اعتماد سياسات توظيف ترمي إلى ضمان اضطلاع المرأة بأدوار قيادية في وكالات التنمية العامة والإدارات المحلية. وعلى صعيد المجتمع المدني، سيوجه الصندوق الجهود من خلال تدخلات لمساندة تشكيل منظمات مجتمعية نسائية لتصحيح الخلل في التوازن بين منظمات الرجال والمنظمات النسائية؛ وسيسعى إلى تعزيز فرص حصول المرأة على التكنولوجيا والمعلومات، وسيشجع الحكومات المحلية على إشراك علماء دين معتدلين في الجهود الرامية إلى مراعاة البعد المتعلق بالتمايز بين الجنسين. وعلى صعيد المشاريع والبرامج، فإن استراتيجية الصندوق ستركز على تصميم قروض جديدة تركز على المرأة وتتطلع أبعد من القطاع الزراعي أي إلى قطاع المنشآت الصغيرة لتقوم، على وجه الخصوص، بتدريب النساء على المهارات التقليدية وتستكشف إمكانية تحقيق قيمة مضافة من خلال إقامة الروابط مع المنشآت ونقل مهارات جديدة عن طريق استحداث روابط مع الأسواق، وستشدد على إنشاء نظم رصد وتقييم تتابع التقدم المحرز من خلال مراجعة حسابات تراعي التمايز بين الجنسين؛ وستركز أيضاً على المكونات والأنشطة الموجهة للنساء تحديداً. وستراعي عمليات الصندوق، أخيراً، التحذير الذي أطلقته حلقة إسلام أباد العملية بأن "على المشاريع أن تتوخى الحذر عند استخدام المؤسسات التقليدية مدخلاً لعملياتها لأن هذه المؤسسات قد تتجاهل النساء". ومن وسائل التمكين الأخرى إنشاء مجموعات ادخار وتسليف، وتعزيز المهارات، ومكافحة الأمية، والنهوض بالصحة والتغذية. وسيشجع الصندوق أيضاً إنشاء إطار من السياسات والنظم يتيح للمنظمات النسائية أن تتمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها الرجال من حيث اتخاذ القرارات والحصول على الموارد الإنتاجية والقروض والوصول إلى البنى الأساسية الاجتماعية بما في ذلك التعليم والصحة.

- **الأمن الغذائي وتنويع الإنتاج.** سيتم التركيز على الأمن الغذائي الأسري وليس على الاكتفاء الذاتي الغذائي على الصعيد الوطني. وستساند المشاريع والبرامج إنتاج السلع التي يتمتع أصحاب الحيازات الصغيرة بميزة نسبية فيها كما ستساند نظم الزراعة التي تراعي الأمن الغذائي والاحتياجات التغذوية للأسر الفقيرة مع ضمان استدامة الإنتاج.

- **اللامركزية.** سيتم التركيز، مؤسسياً، على لا مركزية التخطيط والتنفيذ من خلال دعم إنشاء منظمات قاعدية وتعزيزها ونقل إدارة الموارد البشرية والمالية إلى الحكومات المحلية.

- **إمكانات الوصول إلى الموارد.** سيشجع الصندوق تحسين إمكانات وصول الأسر الريفية الفقيرة إلى الموارد الإنتاجية بما في ذلك الأراضي والمياه والخبرات التقنية والخدمات المالية.

باء ــ أهم الفرص للابتكارات والتدخلات ضمن المشاريع

27- يتمتع الصندوق بفضل خبرته على مدى أكثر من عشرين عاماً بوضع يسمح له بتحديد الشواغل والأنشطة بهدف معالجة مشكلة الفقر الرئيسي وبوضع تدابير ترمي إلى الوصول إلى الفقراء على نحو فعال. وفيما يلي الفرص المتاحة لتدخلات الصندوق القادمة في باكستان.

28- تشكل **المرتفعات شبه المدارية** جزءاً من مناطق الجبال العالية آزاد جامو وكشمير والمناطق الشمالية، حيث يتكامل فيها إنتاج المحاصيل في الأودية والسهول الضيقة مع تربية الحيوانات – غالباً على أساس الرعي الصيفي في مراعي المرتفعات (على طريقة جبال الألب) واستغلال الموارد الحرجية. ومساحة المزارع لا تتجاوز عموماً الهكتار الواحد وهي بهذا أصغر من أن تقوم بأود أسرة واحدة. ويشكل تدهور البيئة مشكلة خطيرة نظراً للضغط الذي تتعرض له أراضي المحاصيل وهشاشة التربة على المنحدرات المقترنة بهطول الأمطار الغزيرة والاستغلال الجائر لموارد المراعي والغابات. وتتمتع بعض مناطق المرتفعات لا سيما في آزاد جامو وكشمير بإمكانات تنموية كبيرة إلا أنها تحتاج إلى تنمية مجتمعية. ولما كان الصندوق قد اكتسب خبرة قيِّمة في المرتفعات من خلال مشروع التنمية المجتمعية لواديي نيلوم وجهيلوم، فإنه يستحسن أن تصمم التدخلات على نفس النمط ولكن مع تركيز أشد على حفظ التربة والمياه من خلال ضمان تكامل إدارة الزراعة والأحراج والمراعي، وعلى استحداث الوظائف من خلال تنمية المنشآت الصغيرة والتمويل الريفي.

29- تغطي مناطق الري الرئيسية وأكثرها في البنجاب والسند أكثر من ثلثي مناطق المحاصيل في البلد وتتصف بنمط ملكية مختلف إذ تقع معظم الأراضي بملكية كبار المزارعين أو صغار الملاك. ومع المكننة وترشيد إنتاج المناطق المروية، أخذ كثير من أصحاب الأراضي يطردون الفلاحين ويسرحون العمال مما أدى إلى زيادة أعداد من لا أرض لهم والعاطلين عن العمل. وسيساند الصندوق الأنشطة التي من شأنها أن تيسر إمكانات حصول أصحاب الحيازات الصغيرة على مياه الري في البنجاب والسند. ومع توافر المناطق المروية في بلوجستان والسند يصبح بالإمكان مقاربة تنمية الري مقاربة تقوم على العدل بما في ذلك تجميع الأراضي وتوزيع الفائض منها على المزارعين الذين لا يملكون أي أراضٍ أو قدراً زهيداً منها وللأسر التي ترأسها نساء. ولما كانت الحكومة مهتمة بهذه المقاربة فإن الصندوق مدعو لمواجهة تحدي مساندة تطبيقها.

30- تقع معظم **المناطق شبه القاحلة** في مقاطعة الحدود الشمالية الغربية وبلوجستان والمناطق القبلية المدارة اتحادياً. كما تشمل أجزاء من مقاطعتي السند والبنجاب وأطراف مناطق الري الرئيسية. وغالباً ما يدير أصحاب المزارع بأنفسهم مزارعهم التي تتراوح مساحتها بين الهكتار الواحد والخمسة هكتارات والتي تقوم على إنتاج محاصيل الكفاف. ويأتي الدخل النقدي عموماً من مبيعات الحيوانات والمحاصيل المروية النقدية وتحويلات أفراد الأسر الذين يعملون داخل البلد أو خارجه. وتتصف المجتمعات في هذه المناطق بتماسكها واعتمادها على بعضها البعض على صعيد المجتمع المحلي أو القبيلة أو كليهما. ولما كانت معظم مشاريع الصندوق الجارية تقع في هذه المناطق فقد تكون لديه خبرة واسعة في مجال الحد من الفقر استناداً إلى نهج التنمية المجتمعية التشاركية وعناصر تتعلق بري المساحات الصغيرة، وتنمية المحاصيل، وصحة الحيوانات وتغذيتها، والبنى الأساسية الريفية. و– من خلال المشاريع الأخيرة – تنمية المنشآت الصغيرة على أساس رائد. وسيواصل الصندوق عمله في هذه المناطق ولكن بتركيز أشد على تنمية

المنشآت الصغيرة، الزراعية منها وغير الزراعية. وسيعالج نطاقاً واسعاً من قضايا الإدارة كيما يتمكن من تحسين إنتاج الحيوانات وأن يحد من تدهور التربة.

31 - **النساء** من أشد المجموعات حرماناً في باكستان. لذا ستكثف النهج الابتكارية في مجالات تعزيز الفرص الاقتصادية للمرأة وتنمية المهارات ومحو الأمية وتنظيم المرأة وتعبئتها ضمن القواعد المقبولة اجتماعياً وثقافياً. وسيستفاد في بعض الأقاليم من القبول المجتمعي الذي تحقق لفكرة تقدم المرأة لتعزيز مشاركتها في تنمية المجتمعات وفي مؤسسات صنع القرار. وسيجري تشجيع الممارسات المجربة والمقبولة لإدراجها في سياسات الحكومة وإطارها المؤسسي.

32 - **تعزيز المؤسسات والإصلاح.** ستربط المؤسسات القاعدية بالمؤسسات اللامركزية النظامية لاسيما إدارات الإرشاد الزراعي والثروة الحيوانية والحكم المحلي والتنمية الريفية الأمر الذي من شأنه تعزيز فعالية عمليات التخطيط والتنفيذ والرصد والتقييم وضمان استدامة برامج استئصال الفقر. وسيكون من الأهمية بمكان، ومنذ البداية، إشراك المنظمات غير الحكومية المحلية القائمة في العملية كي تتلقى التدريب المناسب الذي يعدها للمشاركة في دعم المنظمات المجتمعية المدعومة من المشروع.

جيم ــ الخدمات الخارجية وإمكانات إقامة الشراكات مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص

33 - **الروابط مع القطاع الخاص.** سيتوقف نمو قطاع الزراعة والنجاح في الحد من الفقر الريفي مستقبلاً على قدرة القطاع الخاص على تقديم الخدمات التي يحتاجها المزارعون. ومع ازدياد توافر الأسمدة وغيرها من المواد الكيميائية الزراعية على صعيدي الدوائر والقرى الرئيسية فإن أحد ركائز عملية الحد من الفقر ينبغي أن يكون النهوض بالأنشطة التجارية الخاصة الصغيرة على صعيد القرى. ويمكن بهذه الطريقة إشراك أفراد المنظمات المجتمعية في بيع وتخزين الأسمدة ومبيدات الآفات و، بعد تدريب مناسب، تقديم المشورة بشأن استعمالاتها. وما زال إنتاج البذور حصراً على مزارع البذور الحكومية التي غالباً ما تتسم بسوء الإدارة ونقص الإمدادات الأساسية في الوقت المناسب والعجز عن تلبية الطلب على بذور جيدة لأصناف محسنة. وعلى الصندوق أن يدعم إبعاد المؤسسات الحكومية عن إنتاج البذور التجارية بما يتيح لها بالتالي التركيز على إكثار بذور الأساس لصالح منتجي البذور في القطاع الخاص. وقد حقق نهج مجتمعي في إنتاج البذور وتوزيعها، طبق في عدة مشاريع للصندوق حتى الآن، نتائج جيدة جديرة بالمحاكاة. كذلك فقد أثبت مشروع لإنتاج الشتائل للأحراج الاجتماعية والأشجار المثمرة أنه أكثر موثوقية وفعالية من غيره. أما قطاع الحيوانات فيتسم برداءة اللقاحات وسوء معالجة الطفيليات وغالباً ما تكون إدارات الثروة الحيوانية غير قادرة على تقديم الخدمات في الوقت المناسب. وقد أثبتت التجربة المستقاة من مشاريع الصندوق وبرنامج آغا خان للمساندة الريفية أن عمليات التلقيح الوقائي وإزالة الديدان وغيرها يمكن أن تتم على يد عاملين من المجتمعات المحلية مدربين على معالجة الحيوانات يعملون على أساس استعادة كامل تكاليف اللقاحات والأدوية ولقاء أجر.

34 - كثيراً ما تعاني المنظمات غير الحكومية في باكستان من ضعف القدرة التنظيمية وقلة الانفتاح. ومع ذلك، فإن عدداً متزايداً منها أخذ يلقى دعماً معززاً لقدراتها من الجهات المانحة الأجنبية التي تستخدم هذه المنظمات لنقل الأموال

للخدمات الصحية والتعليمية الأساسية وللتدريب المهني والأنشطة المدرة للدخل. وتسهم المنظمات غير الحكومية الكبرى في بناء قدرة المنظمات المجتمعية والمنظمات غير الحكومية الأصغر. ومن هذه المنظمات: منظمة تعزيز المشاركة، ورابطة المنظمات الطوعية، ومنظمة الشراكة لجنوب آسيا ومركز موارد المنظمات غير الحكومية الذي أسسته مؤسسة آغا خان ومؤسسة سارهاد للمساندة الريفية. وسيتعاون الصندوق مع هذه المنظمات وغيرها من المنظمات غير الحكومية من أجل مساندة تنفيذ المشاريع وتطوير المنظمات المجتمعية والمنظمات القروية.

دال ــ الفرص المتاحة لإقامة روابط استراتيجية مع الجهات المانحة والمؤسسات الأخرى

35 - **الشراكات الثنائية والمتعددة الأطراف.** بلغ عدد مشاريع الصندوق في باكستان التي جرى تمويلها بالمشاركة مع مؤسسات دولية أخرى (البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية الإسلامي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) 13 مشروعاً حتى اليوم. فالتنمية الريفية تتطلب نهجاً كلياً يشمل نطاقاً واسعاً من الأنشطة بما فيها توفير مياه الشرب المأمونة وتحسين الطرق الريفية. ولما كانت مشاريع التنمية ذات القاعدة العريضة ستشكل العمود الفقري للتعاون بين الصندوق وباكستان في المستقبل فإن ثمة فرصاً كبيرة متاحة للتعاون مستقبلاً مع المؤسسات الدولية مثل مصرف التنمية الإسلامي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي إما في مجال التمويل المشترك أو التمويل المتوازي. وسيركز الصندوق على تنمية المجتمع والأنشطة القائمة على الزراعة وتنمية البنى الأساسية الصغيرة وتوليد الدخل وتنمية المنشآت الصغيرة مع جهات مانحة أخرى من تلك التي تساند البنى الأساسية والخدمات الاجتماعية الأكبر حجماً. ومن الجهات المانحة المناسبة المرشحة للتعاون المباشر مع الصندوق في المستقبل الاتحاد الأوروبي. وهناك جهات مانحة ثنائية قد ترغب في تقديم منح تمويلية تكمل استثمارات الصندوق.

36 - لا بد للحكومة عند استكمال استراتيجيتها لاستئصال الفقر أن تعالج عدداً من القضايا الأساسية المتعلقة بالمؤسسات والسياسات لاسيما فيما يخص تنفيذ الاستراتيجية. وسيتعاون الصندوق بنشاط مع المانحين الآخرين لاسيما البنك الدولي ومصرف التنمية الآسيوي والاتحاد الأوروبي لضمان الأخذ بشواغله فيما يخص زيادة الموارد المخصصة وعمليات التنمية القائمة على الشراكة والمشاركة والإدارة اللامركزية.

هاء ــ مجالات الحوار السياساتي

37 - **اللامركزية والحكم السليم.** يرتبط الحكم السليم ارتباطاً وثيقاً باللامركزية بوصفها آلية لتعزيز الإشراف المحلي على وضع السياسات وتنفيذها وعلى تخصيص الموارد وعلى الخدمات التي تقدمها الدولة. ويستدعي تعزيز التعددية المؤسسية دعم المؤسسات المشاركة في عملية الحكم المحلي كالمنظمات المجتمعية والمنظمات القروية والقطاع الخاص (لاسيما قطاع الأعمال الصغيرة) والسلطات المحلية ووكالات التنفيذ والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة. ويعتبر إشراك نطاق واسع من المؤسسات والمنظمات العامة والخاصة أحد أكثر السبل فعالية للوصول إلى الفقراء. وسيدخل الصندوق بالتعاون مع مانحين آخرين في حوار مع الحكومة لضمان تحقيق لا مركزية فعالة لمصلحة فقراء الريف.

38- وفيما يخص **إمكانات الوصول إلى الموارد الطبيعية** كالغابات والأراضي الزراعية المروية والبعلية والمراعي وغيرها من موارد الأملاك العامة، فإن الصندوق سيسعى إلى تحقيق تقدم في السياسات المتعلقة بتحسين توزيع الأراضي (البعلية والمروية والمراعي) على الأسر الفقيرة لا سيما تلك التي لا تملك أي أراضٍ وعلى النساء. وثمة روابط وثيقة بين الأحراج والبيئة وسبل المعيشة الريفية وسياسات البيئة التي تعالج احتياجات الفقراء والمجموعات الهامشية من سبل المعيشة من جهة وضرورة حماية الموارد المادية والطبيعية من جهة أخرى. وسيساند الصندوق السياسات التي تعزز مشاركة فقراء الريف في القرارات المتعلقة باستخدام الممتلكات العامة.

39- تتبع الحكومة سياسة إنمائية تشاركية في إطار من الحكم اللامركزي. وسيشجع الصندوق الإصلاحات المؤسسية والسياسات التشغيلية التي تتجاوب مع شواغل فقراء الريف والتي تتسم بفعالية التكاليف وبالشفافية.

واو ــ مجالات العمل لتحسين إدارة الحافظة وتقييم البرنامج القطري

40- واجه الصندوق في **تنفيذ مشاريعه** في باكستان الصعوبات التالية:

- البطء الشديد في تلبية متطلبات بدء سريان القروض وفي البدء بتنفيذ المشاريع الناجم عن الإجراءات الحكومية المعمول بها. وبوسع تقديم منح في إطار مرفق العمليات الخاصة أن يسهم في تسريع عملية بدء سريان القروض ومساعدة الإدارة على حل الصعوبات المتعلقة ببدء التنفيذ؛

- على الرغم من أن الاستمارة الأولى للجنة التخطيط تعد عموماً استناداً إلى جداول التكاليف التفصيلية المدرجة في تقرير التقدير فإن التباين بين الاستمارة وتقرير التقدير/اتفاق القرض كثيراً ما يؤدي إلى تأخير التنفيذ. ومن دواعي الانشغال الأخرى الإحجام عن إدخال تغييرات أثناء تنفيذ المشروع. فمشاريع الصندوق تقوم على الطلب ويتعين بالتالي تكييفها كي تتواءم مع تغير بيئة المشاريع واحتياجات المستفيدين. وينبغي أن يطلب إلى الحكومة العمل بإجراءات أكثر مرونة تتيح للاستمارة الأولى للجنة التخطيط أن تعدل حسب الاقتضاء؛

- تمثل صعوبة توظيف موظفين مناسبين في المشاريع مشكلة رئيسية تتطلب أن تعدل الحكومة إجراءاتها بما يكفل تسريع العملية. وفي حين يتوافر أحياناً مرشحون مناسبون من القطاع العام، فإنه لا بد من توفير حوافز على شكل رواتب أعلى.

41- **تحسين تصميم وتنفيذ المشاريع القادمة.** ينبغي، في ضوء الدروس المستفادة من تجربة الصندوق في باكستان والإقليم ككل، أن تراعى الأمور التالية عند تصميم أي عمليات قادمة لباكستان:

- مشاركة المستفيدين مشاركة فعالة في تحديد المشاريع وتصميمها وتنفيذها؛

- توافر المرونة في تخصيص الأموال لتلبية احتياجات السكان المستهدفين أثناء تنفيذ المشاريع؛

- النص على تعزيز قدرة كل الأطراف الرئيسية المشاركة في تنفيذ المشاريع لاسيما على مستوى القاعدة.

42 - **التوجهات الاستراتيجية المؤسسية والإقليمية**[7]. تلتقي استراتيجية الصندوق القطرية لباكستان في توجهها وعناصرها الأساسية مع استراتيجية المؤسسة الحالية.

43 - ترتبط الاستراتيجية القطرية أيضاً مع استراتيجية الصندوق للإقليم ككل في مجالات تعبئة المجتمعات المحلية وتنظيمها وتشجيع المنشآت الريفية على تنويع مصادر دخل الأسر الريفية الفقيرة والتوسع في الخدمات المالية الريفية.

44 - روعيت **الشواغل الشاملة**[8] التي ناقشها الصندوق على الصعيد الدولي في الاستراتيجية القطرية لباكستان الوثيقة الصلة ببرنامج العمل المنبثق عن مؤتمر الجوع والفقر الذي عقد عام 1995 خاصة وأنها تدعو إلى تعزيز المجتمع المدني ومشاركة المستفيدين مباشرة في عمليات صنع القرار.

زاي ــ الإطار المؤقت للإقراض وبرنامج العمل الجاري

45 - جرى تحديد ثلاث عمليات من الإطار الاستراتيجي المقترح لتدرج في البرامج القادمة.

46 - تتعلق **اثنتان** من هذه العمليات بمشاريع تنمية المناطق في المناطق شبه القاحلة من مقاطعة الحدود الشمالية الغربية وبلوجستان في المرتفعات شبه المدارية من آزاد جامو وكشمير. ونظراً إلى أن الأنشطة ستكون قائمة على الطلب وستخضع لعمليات تقدير تشاركي سنوية فإن التنفيذ سيكون مرناً وسيعدل سنوياً. وستشمل المشاريع المكونات العريضة التالية: تنمية المجتمع والمرأة، وتنمية المحاصيل والثروة الحيوانية بما في ذلك إدارة المراعي؛ وتنمية الري (لاسيما في المناطق شبه المدارية)، وتحسين الطرق الفرعية؛ والخدمات المالية الريفية، وإدارة المشاريع. وستعد وثيقة استهلال لكل من المشروعين من أجل التوصل إلى اتفاق مع الحكومة على مناطق المشروع ومكوناته بالتحديد.

47 - **المشروع الثالث** مشروع متوسط إلى كبير الحجم في بلوجستان على الأرجح. فاستناداً إلى الحكومة، هناك نحو 000 20 هكتار من الأراضي في هذه المقاطعة مربوطة بنظام توزيع المياه الرئيسي بينما لا تتوافر نظم ري للمزارع أو نظم من الدرجة الثالثة. ولا تتوافر أي بيانات عن أنماط حيازة الأراضي وحجم المزارع وهي ولا بد متخالفة جداً كما هو الحال في معظم المنطقة. لذلك ستكون إعادة توزيع الأراضي وتجميعها شرطاً مسبقاً لقبول الصندوق بالمشروع. وفي ضوء رغبة الحكومة المعلنة في توزيع الأراضي على نحو أكثر عدلاً على الرغم من قلة خبرتها بهذا النهج، فإن دعم هذا المشروع على أساس رائد في البداية – سيمثل تحدياً للصندوق. وسيحتاج المشروع إلى مهلة بدء طويلة نسبياً خاصة وأن وضع المشروع سيسبقه حوار بشأن السياسات هدفه حل القضايا المتصلة بملكية الأراضي وتجميعها. ومع ذلك فإن هذا المشروع يوفر، استراتيجياً، فرصة كبيرة للابتكار في مجال زراعة الحيازات الصغيرة المروية في باكستان.

[7] ترد التفاصيل الكاملة في الملحق الرابع.

[8] انظر الحاشية السابقة.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

PAKISTAN

Land area (km² thousand) 2001 1/	771	**GNI per capita (USD) 2001 1/**	420
Total population (million) 2001 1/	141.45	**GDP per capita growth (annual %) 2001 1/**	0.3
Population density (people per km²) 2001 1/	183	**Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/**	3
Local currency	Pakistan Rupee (PKR)	**Exchange rate: USD 1 =**	PKR 60

Social Indicators		**Economic Indicators**	
Population (average annual population growth rate) 1980-2000 2/	2.6	GDP (USD million) 2001 1/	58 668
		Average annual rate of growth of GDP 2/	
Crude birth rate (per thousand people) 2000 1/	34	1980-1990	6.8
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	8	1990-2000	4.4
Infant mortality rate (per thousand live births) 2000 1/	85		
Life expectancy at birth (years) 2000 1/	63	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
		% agriculture	25
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	52.2	% industry	23
Poor as % of total rural population 2/	36.9	% manufacturing	16
Total labour force (million) 2001 1/	53.48	% services	52
Female labour force as % of total 2001 1/	29		
		Consumption 2001 1/	
Education		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	10
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	74 a/		
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	56	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	75
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	15
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 224		
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	**Balance of Payments (USD million)**	
		Merchandise exports 2001 1/	9 242
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 1/	n/a	Merchandise imports 2001 1/	10 617
		Balance of merchandise trade	-1 375
Health		Current account balances (USD million)	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	4 a/	before official transfers 2001 1/	-4 411
Physicians (per thousand people) 1999 1/	1 a/	after official transfers 2001 1/	-1 112
Population using improved water sources (%) 2000 4/	88	Foreign direct investment, net 2001 1/	286
Population with access to essential drugs (%)1999 4/	50-79		
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 4/	61	**Government Finance**	
		Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	-5
Agriculture and Food			
Food imports (% of merchandise imports) 2000 1/	14	Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	22
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	1 392	Total external debt (USD million) 2000 1/	32 019
		Present value of debt (as % of GNI) 2000 1/	44
Food production index (1989-91=100) 2000 1/	144	Total debt service (% of exports of goods and services) 2000 1/	26
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	2 287		
		Lending interest rate (%) 2001 1/	n/a
Land Use		Deposit interest rate (%) 2001 1/	n/a
Arable land as % of land area 2000 1/	28		
Forest area as % of total land area 2000 1/	3		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	82		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2003
2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2002
3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000
4/ UNDP, *Human Development Report*, 2002

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
Development Goal			
To eradicate poverty and enhance household food security through sustainable, self-managed agricultural and rural development in a gender-balanced institutional and legal environment	• Percentage reduction in rural households below the poverty line • Percentage increase in rural household income, particularly of women • Percentage reduction in the number of landless and near landless households • The degree of rural economy diversification • Increased proportion of women with access to resources, technology and information	• Periodic rural household income and consumption survey • Project mid-term reviews (MTRs) and completion reports (PCRs) • Evaluation of land redistribution programme under the Government's poverty reduction programme • Agricultural sector review reports • Regular gender audits	• Government policy and macroeconomic reforms conducive to agricultural development • Stable political and macroeconomic environment • Effective gender-balanced policies aimed at improving status of women • Sustained improvement in regional security situation • Effective implementation of democratic decentralized governance • Adherence to institutional reforms, land redistribution programme and increased resource allocation to poverty eradication strategy
Project/Programme Objective			
To put in place sustainable, demand-driven partnerships and a replicable agricultural and rural development process that will ensure empowerment of the poor, increased resource allocations to poor households, gender balance and diversification of rural economy, including expansion of rural enterprises and financial system	• Effective introduction of decentralized governance • Decentralized institutional reforms with focus on agricultural and rural development • Number of viable and gender-balanced CBOs established • Number of poor households receiving agricultural (rainfed and irrigated) land • Number of poor households, particularly women, undertaking rural enterprises • Increase in number of rural financing institutions • Percentage increase in rural credit	• Establishment of provincial and local government administration • Country review studies • Studies on the role of women in the rural economy • Agricultural and rural sector study • National budget and policy review • Project M&E reports • Project MTRs and PCRs • State Bank of Pakistan (Central Bank) annual reports	• Government effectively implemented its poverty eradication strategy • Adherence to democratic and decentralized political programme • New projects have gender mainstreaming guidelines, policies and balanced staffing • Increased resource allocation to agriculture and rural sector development • Institutional reform and strengthening to better respond to agriculture and rural development • Decentralized budgeting and

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
			financial control and management • Financial management transparent • Commitment to social reform policies that support women's access to knowledge and resources
Outputs			
• Increased allocation of agricultural land (rainfed and irrigated) to landless and near-landless households and women • Improvement in the productive capacity of poor rural households, particularly women • Improved access to rural financial services • Increased number of gender mainstreaming decision-/policy-makers at all levels • Engagement of rural households, particularly those headed by women, in off-farm income-generating activities • Better rural infrastructure • Agriculture and rural institutions and COs developed and accessible to the rural poor, particularly women • Agricultural and rural development policy and social reforms incorporated into the policy dialogue	• Number of landless and near-landless receiving agricultural land, by gender and age • Number of skills development and training programmes carried out for the rural poor, by gender and age • Number of financial institutions involved in agricultural and rural finance • Percentage increase in the volume of finance to agriculture and rural enterprises • Effectiveness of rural institutions in raising agricultural productivity and expanding rural enterprises • Number and type of rural infrastructure developed • Percentage increase in agricultural production • Improved natural resource management • Women involved in training and capacity-building activities	• Survey reports of irrigation development and land allocation • Agricultural and rural sector studies • Financial reports of financing institutions • Project M&E reports • Gender audits and gender-specific analytical reports • Project MTRs and PCRs • State Bank of Pakistan annual reports • Annual statistics of agricultural production • Annual gender audits	• Macroeconomic, policy and political environment conducive to investment in agriculture and rural sector • Incentive policy framework put in place for rural financial services expansion • Administrative and institutional reforms consistent with decentralized governance • Government policies support gender development and encourage the participation of women leaders in local and village decision-making processes and institutions • National and regional security assured

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Country	Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats
Islamic Republic of Pakistan	• Pakistan has good agricultural land and a good water-resource base that can be exploited for irrigation • The irrigation systems have been extensively developed and can be better utilized • The rangelands are also extensive but will require improved management • 64% of the population live in the rural areas, suggesting that labour may not constitute a major constraint for agricultural development • Women play a major role in agriculture and livestock activities and other household income-generating activities • Government has undertaken positive policy reforms with IMF and has kept to their effective implementation • Government has put in place a forward-looking poverty eradication strategy • Decentralized governance is to be put in place	• Major political reforms are ongoing and necessary structures may not be in place until early 2003 • Untested new political structure and administration • Unemployment is high, at close to 20%. This, if not addressed, may create political instability • Low level of literacy may limit implementation capacity and investment opportunities • Agricultural and financing institutions and allocation of irrigated land resources are biased against smallholders and this may limit full exploitation of smallholder agricultural/rural potentials necessary to address rural poverty, estimated at over 32% • CBOs and NGOs vary in weakness and strength and this may hinder the development of community-driven poverty eradication programmes • Role of women in the economy is not fully exploited or acknowledged • No policies for upland reform and an overall weak policy on land development for agriculture; and no defined strategies for each of the rainfed, irrigated, mountainous and coastal areas.	• Government has undertaken economic reforms that will improve economic growth, increase employment opportunities and encourage external investment in all sectors that have been opened up • Ongoing political reforms will increase civil-society participation in economic and political decision-making process • Public enterprise reforms now being actively implemented will improve revenue base of Government while reducing budgetary burden. This will make more resources available for poverty alleviation • Government has established good relations with external financiers and donors, which will enhance external resource flows and stimulate exchanges of technical experience • Government is in the process of finalizing poverty eradication strategy, which includes policies and programmes for revitalizing smallholder agriculture and rural development • Development strategy gives necessary attention to improved education	• Political stability is yet to be proved • Regional security deterioration, particularly increased tension with India, may constitute a major hold-up to economic development and poverty eradication • Drought and environmental degradation may constrain smallholder agricultural development • Deteriorating external relations may derail social, political and economic programmes • Lack of gender balance

APPENDIX IV

IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

1. **Corporate and regional strategic thrusts.** The orientation and basic elements of the Pakistan country strategy correspond closely to IFAD's current corporate strategy. The fundamental elements of the Pakistan country strategy, which constitute key links to the corporate strategy, are:

- higher levels of beneficiary participation through development of, and support to, local institutions and grass-roots organizations;
- continued focus on gender issues in agricultural production and local organizations; and
- development of rural on- and off-farm employment for the rural poor.

2. The country strategy for Pakistan is also linked to its strategy for the region as a whole in the areas of community mobilization and organization, promotion of rural enterprises to diversify the income sources of poor rural households, and expansion of rural financial services. The country strategy also includes helping poor rural people to cope with natural resource constraints and socio-economic limitations, and proposes to concentrate its activities in the marginal and uplands where most of the poor live. The strategy gives priority to area-based projects, particularly in the tribal areas, drought and erosion-prone regions subject to degradation, and irrigable areas where there is good potential for allocating land to landless and near landless people. Land reforms and redistribution will be placed on the Government's policy agenda, and efforts will be pursued to empower women and enhance their abilities as a means of achieving social reform and agricultural/rural development. An important regional strategy, which will be also be pursued in Pakistan relates to replicating project ideas that have contributed to eradicating rural poverty.

3. **Cross-cutting concerns** that IFAD debated at the international level have been reflected in the strategy. The Pakistan country strategy is closely aligned to the programme of action issuing from the 1995 Conference on Hunger and Poverty as it seeks to favour the promotion of civil society and direct beneficiary participation in decision-making processes[1]. The country strategy focuses on the participatory management of natural resources in general, and helps to protect scarce soil and water resources and to halt desertification in arid, semi-arid and sub-humid areas resulting from climatic and human activities[2]. The approaches to helping rural women and addressing gender issues follow IFAD's policies and inputs to various forums, including the Fourth World Conference on Women held in Beijing, People's Republic of China, in September 1995.

---

1 "Conference on Hunger and Poverty: The Implications of its Programme of Action on IFAD Policies and Operations", Fifty-Eighth Session of the IFAD Executive Board, September 1996.

2 Definition of desertification agreed at the 1992 Earth Summit and adopted by the United Nations Convention to Combat Desertification.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
IMF/World Bank	Macroeconomic stability programme	National – agricultural, financial and industrial sectors, public enterprises, private sector	Ongoing	Economic growth will impact on rural employment, macro policy in financial sector will influence rural financial services, and action on agricultural subsidy and on privatization will have budgetary impacts with implications for resource allocation to smallholder development and poverty eradication programme. IFAD will therefore collaborate with World Bank/IMF on policy dialogue and programme designs
IMF	Poverty reduction and growth facility	National – social services and infrastructure financing	Ongoing	Social and rural infrastructure financing – credit will complement IFAD support to rural infrastructure and rural financial services, which are major elements of all IFAD projects in Pakistan
World Bank	Pakistan Poverty Alleviation Fund	National – provides microcredit	Ongoing	Complementarity in policies and institutional framework will be sought
AsDB	Water resources management – development of new irrigation, rehabilitation of irrigation schemes	National – but mainly concentrating on Punjab and Sind provinces	Ongoing	Collaboration, including possible cofinancing, foreseen in the third project – Irrigation Development Project in Baluchistan
	Agricultural development and range management	National – rainfed and range management	Ongoing	Collaboration also expected in institutional reforms and strengthening, which cut across all IFAD interventions in Pakistan
World Bank	On-farm water management	Covering the four provinces of Pakistan	Ongoing	IFAD irrigation activities will be coordinated with efforts in areas of policy and institutions
German Credit Institution for Reconstruction/Bank of Khyber	Small business finance/microfinance	NWFP	Ongoing	Collaboration foreseen in rural financial services incorporated into IFAD programmes, particularly in NWFP

APPENDIX VI

FACTS ABOUT POVERTY IN PAKISTAN

An analysis of poverty by socio-economic group reveals the following facts about poverty in Pakistan:

1. Poverty in Pakistan remained fairly stable during the 1990s, from 29.3% in 1993-94 to 32.2% in 1998-99.

2. Poverty is considerably higher in the rural areas compared with the towns and cities. According to calculations by FBS based on PIHS data, the poverty incidence in 1998-99 was 36.3% for rural areas and 22.4% for urban areas. Poverty incidences vary significantly among provinces. NWFP has the highest rural and urban poverty, followed by Punjab.

3. Poverty is closely related to lack of basic needs, especially education and cultivable land.

4. The poor have a higher dependency ratio. Households with a large number of children, and a single income-earning member, are more likely to be poor. On average, poor families have almost five members of less than 18 years of age, while the corresponding number for non-poor families is three. A poor woman will give birth to five children on average, compared to four for a non-poor woman.

5. More than one third of poor households are headed by aged persons who are dependent on transfer incomes, such as pensions and other forms of social support.

6. Education is the most important factor that distinguishes the poor from the non-poor. The percentage of literate household heads is 27% in poor households, while the corresponding figure for non-poor households is 52%.

7. The poor are also characterized by relatively limited access to health-related infrastructure such as sanitation. Some 76% of the poor live in households with no flush toilet, compared to 53% of the non-poor. The poor are also less likely to have access to electricity and gas connections; access to electricity and gas has been estimated at 75% and 24% for the poor and non-poor, respectively.

8. Relatively poor communities also seem to have less access to health facilities and immunization. In poor households, 45% of children aged one to five years have been fully immunized compared to 58% in non-poor households.

9. Poverty is (relatively) higher when heads of household are unskilled agricultural workers engaged in services, transport, production and sales occupations.

10. The non-poor own 0.84 acres of cultivable land per capita, while the poor own only 0.27 acres per capita. In addition, the poor are less able to diversify their agricultural production and are thus more susceptible to economic shocks.

Source: Pakistan, I-PRSP, p.6