Distribution: Restricted EB 2004/82 R.10 4 August 2004
Original: English البند 7(ب) من جدول الأعمال Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة الثانية والثمانون

روما، 8–9 سبتمبر/أيلول 2004

جمهورية أوغندا

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.

المحتويات

معادلات العملة	**iii**
الموازين والمقاييس	**iii**
خريطة البلد: مواقع عمليات الصندوق	**iv**
نظرة عامة على حافظة الصندوق	**v**
موجز تنفيذي	**vi**
الجزء الأول – مقدمة	**1**
الجزء الثاني – السياق الاقتصادي والقطاعي وسياق الفقر الريفي	**2**
ألف – الخلفية الاقتصادية للبلد	2
باء – القطاع الزراعي	6
جيم – الفقر الريفي	7
دال – فرص الحد من الفقر الريفي والمصاعب التي تواجهه	10
هاء – الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي	11
الجزء الثالث – الدروس المستفادة من خبرة الصندوق في أوغندا	**11**
الجزء الرابع – الإطار الاستراتيجي للصندوق	**13**
ألف – الموقع الاستراتيجي للصندوق واتجاهات دفعه المقترحة	13
باء – الفرص الرئيسية للابتكار وتدخُّلات المشاريع	15
جيم – مدُّ يدِ العون وإمكانيات الشراكة مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص	16
دال – فرص إقامة صلات مع الجهات المانحة والمؤسسات الأخرى	17
هاء – مجالات الحوار السياساتي	19
واو – مجالات العمل لتحسين إدارة حافظة المشاريع	19
زاي – إطار الإقراض المؤقت وبرنامج العمل الدائر	20

APPENDIXES

الذيول

الصفحة

1	**I.**	**COUNTRY DATA**
الأول –		**البيانات القطرية**
2	**II.**	**LOGICAL FRAMEWORK**
الثاني –		**الإطار المنطقي**
4	**III.**	**STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS**
الثالث –		**تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات**
8	**IV.**	**IFAD'S CORPORATE THRUSTS AS RELATED TO THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME**
الرابع –		**توجهات الصندوق وعلاقتها بالبرنامج القطري المقترح**
9	**V.**	**ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED**
الخامس –		**أنشطة الشركاء الآخرين في مجال التنمية – الحالية والمقررة**

معادلات العملة

وحدة العملة	=	شلن أوغندي
1.00 دولار أمريكي	=	1 850 شلنا أوغنديا
شلن أوغندي 1.00		0.0005405 دولار أمريكي

الموازين والمقاييس

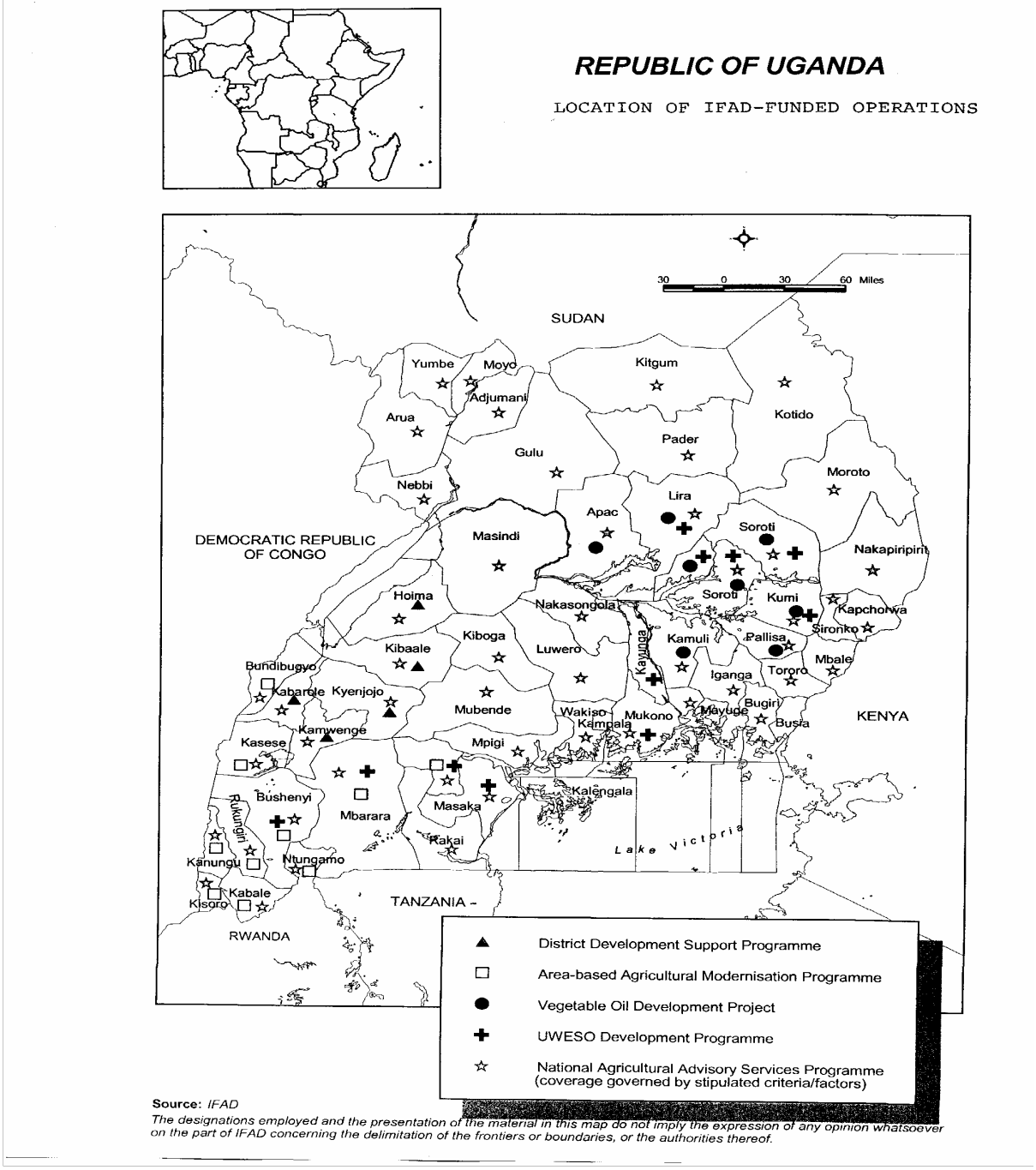
1 كيلوغرام	=	2.204 رطل
1 كيلومتر	=	0.62 ميل
1 متر مربع	=	10 76 قدم مربع
1 متر	=	1.09 ياردة
1 طن	=	1 000 كيلوغرام
1 آكر	=	0.405 هكتار
1 هكتار	=	2.47 آكر

حكومة جمهورية أوغندا

السنة المالية

1 يوليو/تموز – 30 يونيو/حزيران

خريطة البلد: مواقع عمليات الصندوق



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.

نظرة عامة على حافظة الصندوق

	المشروع/البرنامج	شروط القرض	التمويل الذي أقره الصندوق (مليون دولار أمريكي)	موافقة المجلس التنفيذي	توقيع القرض	فعالية القرض	تاريخ اكتمال المشروع	تاريخ الانتهاء الجاري	المؤسسة المتعاونة	وضع البرنامج/ المشروع
ألف- مشاريع/برامج الاستثمار										
80	الإعمار الزراعي	تيسيرية للغاية	20.033	81/12/17	82/3/26	82/4/18	86/3/31	86/6/30	المؤسسة الإنمائية الدولية	مغلق
159	التنمية الزراعية	تيسيرية للغاية	14.500	84/12/12	85/2/26	86/5/14	92/12/31	93/9/30	المؤسسة الإنمائية الدولية	مغلق
510	إصلاح الزراعة في المنطقة الجنوبية الغربية	تيسيرية للغاية	12.000	87/12/3	88/2/23	88/8/17	95/8/30	96/2/28	المؤسسة الإنمائية الدولية	مغلق
316	إصلاح زراعة القطن لدى صغار المزارعين	تيسيرية للغاية	10.035	92/12/2	93/1/22	93/4/28	96/12/31	98/1/31	المؤسسة الإنمائية الدولية	مغلق
360	تنمية قطاع القطن (قطاع فرعي)	تيسيرية للغاية	12.500	94/4/20	94/7/26	94/11/18	01/6/30	01/12/31	المؤسسة الإنمائية الدولية	مغلق
442	تنمية الزيوت النباتية	تيسيرية للغاية	19.900	97/4/29	98/5/26	98/7/10	05/12/31	06/6/30	المؤسسة الإنمائية الدولية	جارٍ، سيمدد
482	دعم تنمية المقاطعة	تيسيرية للغاية	12.588	98/9/10	00/2/11	00/5/24	04/12/31	05/6/30	الصندوق	جارٍ، مُدَّدَ
516	التحديث الزراعي في منطقة معينة	تيسيرية للغاية	13.220	99/12/8	02/2/15	02/5/20	08/6/30	08/12/31	مكتب خدمات المشاريع	جار
549	الخدمات الاستشارية الزراعية الوطنية	تيسيرية للغاية	17.500	00/12/7	01/8/17	01/11/27	08/12/31	09/6/30	المؤسسة الإنمائية الدولية	جار
591	الخدمات المالية الريفية	تيسيرية للغاية	18.429	02/9/5	03/2/27	04/2/18	11/9/30	11/9/30	المؤسسة الإنمائية الدولية	جار
	مجموع مشاريع/برامج الاستثمار	**10**	**132.276**							
باء- مشاريع/برامج المنح			**(مليون فرنك بلجيكي)**							
BG05	المجتمع المتكامل في مقاطعة هويما-كيبالي	الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة	330	90/9/20	90/9/20	91/10/11	98/12/31	مغلق	مكتب خدمات المشاريع	مغلق
BG09	مشروع تنمية المجهود النسائي الأوغندي لإنقاذ الأيتام	الصندوق البلجيكي ...	50	94/6/17	94/6/17	95/2/6	99/6/30	مغلق	مكتب خدمات المشاريع	مغلق
BG15	المجتمع المتكامل في مقاطعة ماسيندي	الصندوق البلجيكي ...	150	95/10/19	95/10/19	96/3/28	2000/6/30	مغلق	مكتب خدمات المشاريع	مغلق
BG30	برنامج تنمية المجهود النسائي الأوغندي لإنقاذ الأيتام	الصندوق البلجيكي ...	123	2000/6/6	2000/7/10	2000/8/31	2004/9/31	2005/3/31	مكتب خدمات المشاريع	جار
	مجموع مشاريع/برامج المنح	**4**	**892**	**(بما في ذلك 239 مليون فرنك بلجيكي لتمويل مشترك لبرنامج دعم تنمية المقاطعات)**						

ملحوظة: يمكن تقسيم مساعدة الصندوق لأوغندا إلى أربع مراحل: (أ) ثلاثة مشاريع وافق عليها المجلس التنفيذي أثناء الفترة 1981-1987، وهي أساساً داعمة لجهود الحكومة في الإعمار والإصلاح عقب الحرب الأهلية؛ (ب) 1987-1991، حين لم يتم إعطاء أي قروض جديدة، واستُخدمت هذه الفترة للشروع، بالاشتراك مع حكومة بلجيكا، في تدخلات إنمائية متكاملة دعماً لبناء المؤسسات والقدرات المجتمعية على مستوى القاعدة الشعبية، والجمعيات المجتمعية؛ (ج) ووفِقَ على أربعة مشاريع ابتكارية في الفترة 1992-1998، لاستطلاع إمكانيات زيادة دخل صغار المزارعين وتحسين الصلات مع القطاع الخاص المنظم؛ (د) ثلاثة مشاريع ابتكارية بنفس القدر ووفق عليها في الفترة 1999-2002 لتعزيز إمكانيات وصول صغار المزارعين إلى الأسواق، والتكنولوجيات والخدمات المالية الريفية، بموجب الاستراتيجية الناشئة لإقليم شرق وجنوب إفريقيا بأسره.

موجز تنفيذي

1 - خلال المشاركة بين الصندوق وأوغندا لمدة تزيد على 22 سنة، ظل الطرفان كلاهما باستمرارٍ قويين ومتفتحين ومتقبلين للأفكار في التزامهما بالسعي إلى الحد من الفقر وزيادة دخل سكان الريف. ومما يبرر التركيزَ الاستراتيجيَّ للشراكة على الحد من الفقر بتنمية الزراعة، وتمكين الريفيين الأوغنديين، تبريراً قوياً، الخصوبةُ النسبية لتربة أوغندا، والأحوال المناخية – الزراعية المرتبطة بها؛ وكون الشعب في معظمه (أكثر من 85%) ريفياً؛ وأداء الاقتصاد الكلي والجزئي المعقول باستمرار؛ وتحويل قدر كبير من السلطات والمسؤوليات السياساتية، والتخطيطية، والتنفيذية، والمالية إلى مجالس محلية منتخبة؛ وبيئة مواتية للتخطيط والسياسة العامة – لاسيما ما وضعته الحكومة من خطط منها: *خطة العمل لاستئصال الفقر، وخطة تحديث الزراعة*.

2 - منذ التسعينات من القرن المنصرم، ودعم الصندوق لأوغندا يركز على مجالين اثنين، هما: تحسين إنتاج المحاصيل التصديرية التقليدية (مثل البن والقطن) وغير التقليدية، وإنتاج سلع تحل محل الواردات، (كالحبوب والبذور ومحاصيل الزيوت النباتية)؛ ونشوء جمعيات المنتجين والسلع الأساسية، مع إيلاء اهتمام خاص للمجموعات النسائية. وكان معظم عمليات الصندوق، بخاصةٍ من خلال الهياكل الإدارية اللامركزية، تركز على المشاريع المنفردة، وعلى مناطق محددة، إلى حد أتاح للصندوق فرصة لاكتساب خبرة كبيرة في الميدان والعمل مع المستفيدين، بخاصَّةٍ فيما يتعلق بالقضايا الرئيسية التي تواجه المجتمعات المحلية الريفية وفقراء الريف. وفي إطار خطة تحديث الزراعة، والنهج الناشئة لتنسيق المساعدة الإنمائية ومواءمتها، كانت اتجاهات الدفع الاستراتيجي للصندوق هي: تحسين القدرة الوطنية المستديمة، وعلى وجه الخصوص العمل على إقامة مؤسسات مجتمع مدني قوية وتحقيق تنمية مركزها المجتمع المحلي؛ رفع مستويات قدرات النظم اللامركزية للحكم والخدمات العامة، بغية تعيين المصاعب التي تعترض سبيل الحد من الفقر الريفي والاستجابة لهذه المصاعب؛ تعزيز إمكانيات حصول صغار المزارعين على رأس المال والتكنولوجيا لتحقيق زيادات مستدامة في إنتاج المزارع؛ ودمج قضايا التمايز بين الجنسين ومنع فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وتخفيف حدته في صميم عمليات وأنشطة التنمية الريفية.

3 - اعترافاً بأهمية مساهمة المساعدة الخارجية (45–50%) في الميزانية الوطنية السنوية وبالحاجة إلى ربط هذا الدعم ربطاً فعالاً بأولويات خطة العمل للحد من الفقر وخطة تحديث الزراعة الحكوميتين، قررت الحكومة في عام 2003 وقف دعم الجهات المانحة لمشاريع محددة ولمناطق محددة وتحويلها إلى دعم القطاع بأكمله، ونهج برنامجي وطني، وآلية لتمويل الميزانية العامة أو القطاعية. وبينما مجموعة الأفضليات الواضحة هذه فرصة لتحقيق أهداف خطة تحديث الزراعة، فإنها تشكل أيضاً عدداً من التحديات، منها على وجه الخصوص: (أ)وجود 'حيز' كافٍ في الميزانية لدعم الزراعة والتنمية الريفية، لاسيما بسبب محدودية سقف الميزانية التي يفرضها في العادة إطار نفقات البلد؛ (ب) التعاطي الكافي والوثيق مع قضايا الفقر الريفي الأساسية والرئيسية في إطار آليات عامة (غالباً ما تكون لا مركزية) لبرامج تشمل القطاع بأسره. وبينما أيد الصندوق هذا التحوُّل إلى نهج القطاع بأكمله تأييداً صريحاً ظلت مساعدته الإنمائية بالضرورة تنطوي على دعم البرامج القطاعية العامة وكذلك التدخلات الابتكارية التي تستدعي نهج الاقتصار على مواقع محددة و/أو لا توجد لها أسس متينة كافية وخبرات ميدانية ناجحة لرفع مستوى هذه التدخلات لتشمل قطاعاً بأسره أو القطرَ كلَّه.

4 - وإذ تبني وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية المستكملة هذه على أول وثيقة فرص استراتيجية قطرية، وضعت في عام 1998، وتتفق مع الإطار الاستراتيجي والاستراتيجية الإقليمية للصندوق، فإنها تنص على أساسٍ لترجمة استراتيجيات الصندوق هذه إلى واقع عملي وتشغيلها هي وخططه ونهجه الرامية إلى الحد من الفقر في أوغندا، والمساهمة في تحقيق أهداف التنمية العالمية للألفية. وهي تعرِّف محور تركيز التنمية وترشد مشاركة الصندوق ومساهمته في وضع إطار تخطيطي وسياساتي ومؤسسي ومادي يكون متماسكاً على الصعيد الوطني وداعماً لإضفاء طابع تجاري على زراعة أصحاب المزارع الصغيرة، ومتفقاً مع خطة العمل للحد من الفقر، وخطة تحديث الزراعة، ويعيِّنُ كذلك محدوديات إطار النفقات المتوسط الأجل. بناءً على ذلك، تضع وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الخطوطَ العريضة لبرنامج دعمٍ تجريبي يغطي فترة أربع سنوات 2005–2008 ويتألف مما يلي: (أ) تدخُّل لتسويق وتحضير المنتجات الزراعية يغطي القُطر بأسره وتشارك فيه عدة جهات مانحة؛ (ب) تدخُّل إنمائي مدفوع بالطلب ويكون مركزه المجتمع المحلي، يغطي المناطق الشمالية والشرقية من البلد، الخارجة لتوِّها من صراع؛ (ج) توطيد برنامج تنمية المجهود النسائي الأوغندي لإنقاذ الأيتام ، وربما يكون تمويله بمنحةٍ من الصندوق البلجيكي لإنقاذ الطفولة. ولتعزيز فعالية الصندوق داخل القطر، وبخاصة مساهمته في حوار السياسة العامة، وتطوير الشراكة، وإدارة المعرفة، وتنمية المؤسسات في المجالات المتصلة بخطة تحديث الزراعة، سيعيِّن الصندوق ممثلاً محلياً على أساس التفرغ في كمبالا كجزءٍ من البرنامج التجريبي للوجود الميداني الذي وافق عليه المجلس التنفيذي في ديسمبر/كانون الأول 2003.

جمهورية أوغندا

وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية

الجزء الأول – مقدمة

1 - تتضمن وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية[1] خِطَطَ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية ونواياه لتمكين فقراء الريف الأوغندي بغية الحد من فقرهم. وتوفر، كهدف مباشر، أساساً لمشاركة الصندوق ومساهمته في وضع إطار وطني متماسك ومؤيد للاستراتيجية والتخطيط والسياسة العامة والمؤسسات والمواد لإضفاء طابع تجاري على زراعة أصحاب المزارع الصغيرة. وتشكل الوثيقة في الواقع الأداة الرئيسية لترجمة استراتيجيات الصندوق ونهجه وخططه للحد من الفقر في البلد إلى واقع، وتشغيلها، وكذلك المساهمة في تحقيق أهداف التنمية العالمية للألفية. وتعرِّف الوثيقة أيضاً محور تركيز الصندوق في البلد وتعمل بمثابة أساس لتقييم حافظته ومراجعة اتجاه وتنظيم برامجه. وهي تبني على وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية لعام 1998 وتظل متسقة في مضمونها مع خطتي حكومة أوغندا: *خطة العمل لاستئصال الفقر*[2]، بصيغتها المنقحة في عام 2004، وخطة تحديث الزراعة، وكذلك *الإطار الاستراتيجي للصندوق 2002–2006 والاستراتيجية الإقليمية لشرق وجنوب إفريقيا*.

2 - هذه الوثيقة، التي صيغت بالتعاون مع الحكومة وساهم فيها طيف واسع من أصحاب المصالح الآخرين والشركاء في التنمية العاملين والمقيمين في البلد، تعطي منظوراً تاريخياً لوضع الاقتصاد الكلي والجزئي، وتعمِّق فهم حالة الفقر في أوغندا. وهي تصوغ إطاراً للمساعدة الإنمائية يرتكز على حقيقة أن أغلبية كبيرة من الفقراء يعيشون في مناطق ريفية ويعتمدون اعتماداً كبيراً، في أسباب معيشتهم، على الزراعة والأنشطة المعتمدة على الزراعة. وتأخذ وثيقة الفرص الاستراتيجية في الحسبان نتائج الدراسة الاستقصائية الوطنية للأسر المعيشية التي أجريت في الفترة 2003/2002 (أجراها المكتب الأوغندي للإحصاء). وتستفيد أيضاً من النتائج التي توصلت إليها مناقشة المائدة المستديرة، التي أجراها مجلس محافظي الصندوق في شهر فبراير/شباط 2004، بشأن "التحديات والفرص التي تواجه التنمية الريفية والناشئة من آليات دعم الميزانية والنهج القطاعية".

[1] وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الأوغندية لعام 2004 هذه هي نص مستكمل لوثيقة عام 1998. وقد قدمت البيانات والمعلومات الأساسية من قبل خبير استشاري أوغندي ذي خبرة كبيرة؛ وكان الذي أعد المسودة الأولى هو مدير البرنامج القطري، وتلقى مساهمات من مدير الشعبة، والخبير الاقتصادي الإقليمي، وأعضاء فريق تطوير البرنامج. وزِّعت المسودة على نطاق واسع داخل أوغندا وخارجها. وأدخلت التعليقات والملاحظات الواردة من المسؤولين الحكوميين، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والشركاء في التنمية، في المسودة النهائية التي وافقت عليها دائرة إدارة البرامج في الصندوق في 2004/6/4، وأقرتها لجنة الاستراتيجية التشغيلية في 2004/7/8 (OSC 2004 22 PF). وسوف يستعرض المجلس التنفيذي وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية في دورته الثانية والثمانين التي ستعقد في شهر سبتمبر/أيلول 2004.

[2] كان اعتماد نهج منسق للحد من الفقر في أوغندا سابقاً لظهور وثائق استراتيجية الحد من الفقر. وكانت مسودة خطة العمل لاستئصال الفقر قد صيغت أول مرة في عام 1997، ونُقحت فيما بعد وقبلتها الجهات المانحة في مايو/أيار 2000 باعتبارها المكافئ الأوغندي لوثيقة استراتيجية الحد من الفقر.

الجزء الثاني – السياق الاقتصادي والقطاعي وسياق الفقر الريفي

ألف – الخلفية الاقتصادية للبلد

3 - أوغندا بلد غير ساحلي، تبلغ مساحته 000 142 كيلومتر مربع، منها 000 44 كيلومتر مربع مغمورة بمياه داخلية (انظر الخريطة)، ويتراوح ارتفاعها من 1000 إلى 3000 متر عن سطح البحر، وترتفع الجبال الواقعة في شرقها وغربها إلى أكثر من 000 5 متر. وقدر عدد السكان، في التعداد الذي أجري في عام 2002 بنحو 24.7 مليون نسمة، ويبلغ معدل النمو السكاني 3.4% سنوياً. معظم السكان ريفيون (أكثر من 85%) ويعيش 11% فقط في مناطق حضرية – 45% منهم (حوالي 1.2 مليون نسمة) يعيشون في كمبالا وضواحيها. تبلغ نسبة النساء 51.6% من عدد السكان، وتقل أعمار 53% من الذكور و51% من الإناث عن خمس عشرة سنة. جاء ترتيب أوغندا 147 بين 175 بلداً وُضِعَ لها دليل تنمية بشرية في عام 2003، في تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (بناء على دراسة استقصائية أجريت في عام 2001). ويُقدَّر أن نسبة الأوغنديين الذين يعيشون على أقل من دولار أمريكي واحد في اليوم تبلغ 38% من السكان. وقد كانت 56% قبل عقد من الزمن. وتهدف خطة العمل لاستئصال الفقر إلى تخفيض هذا الرقم إلى نحو 10% في عام 2017. ويبلغ متوسط الناتج المحلي الإجمالي 239 دولاراً أمريكياً للفرد، وهذا يضع أوغندا في عداد أفقر بلدان العالم.

4 - أرض أوغندا الخصبة نسبياً ومواردها الطبيعية الغنية مناسبةٌ لمجموعةٍ من الأنشطة الاقتصادية، تتراوح من الزراعة (التي تعرَّف بأنها تشمل المحاصيل والمواشي ومصائد الأسماك)، والحراجة، والسياحة، إلى استكشاف البترول وإنتاجه. والتربة الأوغندية، على وجه الخصوص، والأحوال المناخية–الزراعية المرتبطة بها مواتية لزراعة سلسلة عريضة من المحاصيل بنجاح على مدى أيام السنة. تصنف 8% من الأرض بأنها عالية الخصوبة والإنتاج، ويقع معظمها حول بحيرة فيكتوريا، وتصنف 57% منها بأنها متوسطة إلى معتدلة الخصوبة والإنتاجية، ويقع معظمها إلى الجنوب من بحيرة كيوغا؛ بينما تصنف الـ 35% الباقية من الأرض، ويقع معظمها إلى الشمال من بحيرة كيوغا، بأنها منخفضة الإنتاجية، باستثناء منطقة سوروتي–كومي–باليسا، التي تعتبر متوسطة إلى معتدلة الإنتاجية. معظم أنواع التربة تكونت من نشوء جيومورفي، وهي عرضة لانخفاض الخصوبة نتيجة لاستمرار الفلاحة وسوء الإدارة، لاسيما عدم كفاية تجديد عناصر تغذية التربة بصورة منتظمة. ما زال استخدام الأسمدة قليلاً جداً، إذ لا يزيد عن 000 16 إلى 000 20 طن من السماد في السنة، ويستخدم معظمه في زراعة محاصيل المزارع الكبرى – قصب السكر والشاي – وكذلك التبغ. ومع أن مساحة الأرض القابلة للري تقدر بنحو 000 202 هكتار، طُوِّرَ منها 29% (000 58 هكتار) فقط للزراعة المروية حتى عام 2000. وما زال توفير الماء للمواشي مشكلة في كثير من أنحاء البلد. وتكفي السدود المبنية في الأودية لجمع الماء لتوفير 15% فقط من الماء اللازم لسقي المواشي.

5 - تحكم البلد "حركة" شعبية غير حزبية، نشأت من حركة المقاومة الوطنية الأصلية – التجمع العسكري الذي استولى على الحكم في يناير/كانون الثاني 1986، عقب فترة طويلة من الاضطرابات الأهلية. وناط قانون الحكم المحلي

الصادر في عام 1997 قسطاً كبيراً من السلطة والمسؤولية عن أنشطة الإدارة والتنمية بمجالس محلية منتخبة[3]. وسعياً إلى تطبيق مبدأ أن المساءلة تشكل أساس الحكم الصالح، أنشأت الحكومة مكتب المفتش العام للحكومة في عام 1991 لمحاربة مشكلة إساءة استخدام المنصب وسوء إدارة الشؤون العامة. المفتش العام للحكومة مسؤول أمام رئيس الجمهورية مباشرة وهو مكلف بالواجب العام المتمثل في حماية حقوق الإنسان، والتمسك بأهداب حكم القانون، بما في ذلك محاربة القضايا المتصلة بالفساد. ومن بين المبادرات الأخرى التي تهدف إلى مكافحة الفساد تقوية لجنة الحسابات العامة، وتوسيع وتحسين قدرة المراجع العام للحسابات، وتشغيل قانون القيادة الوطنية وإنشاء وزارة الأخلاق والنزاهة.

6 - منذ عام 1986، برزت أوغندا كواحدة من أقوى البلدان أداءً اقتصادياً وأكثرها اتساقاً من بين البلدان الإفريقية الواقعة جنوبي الصحراء الكبرى. فبواسطة مبادرات الإنعاش الاقتصادي، والإصلاحات الاقتصادية، والتدابير الصارمة في إدارة الاقتصاد الكلي، انخفض التضخمُ المالي الذي كان يتكون من رقم ذي ثلاث خانات في عام 1986 إلى رقم من خانة واحدة في عام 1992 – إذ يبغ الآن 5% أو أقل منذ عام 1990. ويتقرر سعر الشلن الأوغندي منذ عام 1993 بحسب السوق فقط؛ ورفعت القيود التي كانت مفروضة على الواردات تدريجياً – وكذلك رفعت الضرائب على الصادرات التي كانت متحيزة؛ وحُررت أسواق السلع الأساسية؛ وتمت خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة. واجتذبت أوغندا نصيب الأسد من الاستثمارات الأجنبية المباشرة المتدفقة إلى إقليم شرق إفريقيا، فارتفعت من 2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1995 إلى 4% في الآونة الأخيرة.

7 - **الميزان التجاري والدَّين العام.** ما زالت أوغندا تعاني عجزاً في حسابها التجاري المتعلق بالبضائع، حيث تزيد قيمة الواردات عن قيمة الصادرات بمقدار الضعف، ففي سنة 2002، مثلاً، بلغت قيمة الواردات 143 1 مليون دولار أمريكي، بينما بلغت صادراتها 476 مليون دولار أمريكي. وبينما ظلت حصة الصادرات الزراعية هي المسيطرة انخفضت نسبة مساهمة صادرات البن في الآونة الأخيرة، من 60–80% (نحو 433 مليون دولار أمريكي) في عام 1995/1994 إلى نحو 20% (84 مليون دولار أمريكي) في عام 2002 – وإن كان حجم صادرات البن ظل ثابتاً إلى حد كبير. لكن انخفاض السعر العالمي للبن نسبياً يجعل من الأصعب على مزارعي البن الأوغنديين أن يبدِّلوا الـ 44% من *أشجار البن روبَستا* المصابة بمرض فطري في جذورها (*Trcheomycosis sp.*) وزراعة تقاوى مستنسخة أفضل. يضاف إلى ذلك أن ارتفاع إنتاج البن في فيتنام، وارتفاع إنتاج الشاي ارتفاعاً هائلاً في كينيا المجاورة، وأثر الإعانات التي يقدمها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية لمزارعي القطن، تكاتفت كلُّها لجعل المحاصيل النقدية/التصديرية التقليدية لأوغندا (البن والقطن والشاي والتبغ) في أدنى أسعارها منذ سنين. وللتغلُّب على مصاعب ميزان المدفوعات بدأت الحكومة تأخذ بسياسة تنويع الصادرات، بما في ذلك السمك، والذرة، والفاصوليا، والزيوت النباتية، والكاكاو، والفانيلا، والأزهار المقطوفة. وفي عام 2002 ارتفعت صادرات السمك إلى نحو 90 مليون دولار أمريكي. بين عامي 1997 و2001، بلغ متوسط نسبة الصادرات غير التقليدية نحو 26% من مجموع الصادرات

[3] يتكون نظام الحكم المحلي في أوغندا من سلسلة من المجالس المحلية متدرجة في الأهمية من مجلس محلي درجة 1 إلى درجة 5 ومن لجانها الممثلة المنتخبة. والمجالس التي هي من الدرجة 3 (دون المحافظة) والدرجة 5 (المقاطعة)، هي الهيئات الرئيسية المنفذة، ويوجد لديها أعداد كبيرة من الموظفين وميزانيات كبيرة؛ والمجالس التي هي من الدرجة 5 هي السلطات الرئيسية للتخطيط ومراجعة السياسة وإقرارها. والمجالس الأخرى، ذات الدرجات 1 (القرية) و2 (الأبرشية) و4 (المحافظة) تجمعات سياساتية أساساً. ويوجد في الوقت الحالي 56 مقاطعة من بينها بلدية كمبالا.

الزراعية من حيث الحجم، و 22% من حيث القيمة.[4] ومن بين أكبر شركاء أوغندا الحاليين في التجارة كينيا (41%)، وألمانيا (12%)، وهولندا (10.2%)، والولايات المتحدة (8.7%)، والمملكة المتحدة (7%)، والهند (6%).

8 - على الرغم من إعفاءات الديون المقدمة بموجب مبادرة الديون الأصلية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ومبادرة الديون اللاحقة، تعتبر ديون أوغندا المقدرة بنحو 3.3 مليار دولار أمريكي في عام 2001 (بعد انخفاضها من 3.6 مليار دولار أمريكي في عام 1996)، فوق طاقة البلد. وفي شهر يونيو/حزيران 2001 كانت نسبة الديون إلى الصادرات، بالقيم الصافية الراهنة، 204.7%، مقارنة بالنسبة المتوقعة ومقدارها 127.9% والعتبة التي يطيقها البلد ومقدارها 150 في المائة. وقد نتجت أسوأ قيمة صافية راهنة لنسبة الديون إلى الصادرات ناتجةً عن تدهور شروط التبادل التجاري، الذي نتج بدوره عن الانخفاض الهائل في قيمة الصادرات.

9 - **القطاع المالي**. يتكون القطاع المالي الأوغندي في الوقت الحاضر من بنك أوغندا و17 بنكاً تجارياً، و6 مؤسسات ائتمانية، وبنك البريد، وبنكَيْ تنمية اثنين، والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وبورصة الأوراق المالية الأوغندية، ونحو 76 مكتباً مرخصاً لبيع وشراء العملات الأجنبية، وصناعة تمويل صغير متنوعة إلى حد ما. وتُركِّز البنوك التجارية والمؤسسات الائتمانية النظامية إلى حد كبير على عمليات في المناطق الحضرية، بينما يعمل القطاع الفرعي المالي غير النظامي في المناطق الحضرية وشبه الحضرية والريفية – ويتركز بوجه عام في القطاعات المنخفضة الدخل من السكان. واعترافاً بأهمية التمويل الصغير وتوفير خدمات مالية ريفية مستدامة، لاسيما في الحد من الفقر، شرعت الحكومة في بذل مجهود لتوسيع نطاق هذه الخدمات في المناطق الريفية. وكان القصد من وراء سن قانون مؤسسات التمويل الصغير التي تأخذ ودائع لعام 2003 هو دعم تعزيز مؤسسات التمويل الصغير والإشراف عليها وتنظيمها.

10 - **قاعدة الإيرادات والميزنة ومبادئ الشراكة**. ما زالت إدارة الميزانية الوطنية محدودة بقاعدة الضريبة الضيقة نسبياً. فعلى الرغم من إصلاح ضريبي شامل، ظلت نسبة إيرادات الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي راكدة بوجه عام منذ عام 1997/1996.[5] يؤكد ارتفاع العجز المالي الذي بلغ في المتوسط 10.5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1999–2002، الحاجة إلى تحسين جباية الإيرادات تحسيناً كبيراً بواسطة تحسين إدارة الضرائب. وما انخفاض حصائل الصادرات والانخفاض النسبي لطاقة استيعاب تدفقات المساعدة الآتية من المعونة الأجنبية وانخفاض نسبة العمالة وتفشّي البطالة إلا مؤشرات هي الأخرى لانخفاض قدرة أوغندا على جباية الإيرادات. فمن الإيرادات التي تجبيها المقاطعات (90–95% منها ضرائب متدرجة) يحتفظ مجلس شبه المحافظة بـــ 65%، بينما يدفع الباقي إلى

[4] مع ذلك، وعلى الرغم من الإمكانيات الكبيرة التي أظهرتها المحاصيل التصديرية غير التقليدية (بخاصة المحاصيل 'الجديدة' كالأزهار المقطوفة، والفانيلا، والبهارات)، فإنها لا تُنتج الآن بمقادير كافية من حيث الحجم للتعويض عن الانخفاض الحاصل في حصيلة صادرات البن, فعلى الرغم من الدعاية الكبيرة لصادرات أوغندا من الذرة إلى الجنوب الإفريقي، مثلاً، في أواخر عام 2001، كانت العملات الأجنبية التي اكتُسِبَت من تصدير 000 31 طن من حبوب الذرة 3.61 مليون شلن أوغندي فقط.

[5] غير أنه بالإضافة إلى ضريبة الدخل المتدرجة، من السخرية أن سكان الريف الأوغندي يدفعون سلسلة مروِّعة من الضرائب تتصل بالأعمال الحرة، والتجارة، والسلع الأساسية: الرخص التجارية للدكاكين، والمطاعم، والبارات، ودكاكين الجزارين، والفنادق وقوارب صيد السمك؛ وتدخين السمك، وأنشطة بيعه؛ وتقطير *الوراغي* (وهو مشروب كحولي مصنوع من الموز)؛ وتجارة المحاصيل، وضرائب على قطعان الماشية، والنقل إلى الأسواق والتسويق؛ وصيد السمك، وحراسة السمك (في موقع الصيد)، وتسويقه.

مجلس المقاطعة. ومن الـ 65%، من الإيرادات التي يحتفظ بها مجلس شبه المحافظة لإدارة منطقته تذهب 5% إلى الأبرشية، و25% إلى القرية، والـ 35% الباقية تستخدم بحسب تقدير مجلس دون المحافظة. وأدى انخفاض الحد الأدنى من الضرائب المدرجة التي يدفعها الفرد في عام 2000 من 000 15 شلن إلى 000 3 شلن إلى إضعاف القدرة على جباية الضرائب، لاسيما على مستوى الحكومات المحلية على صعيد المقاطعة. بل إن الوضع أصبح أكثر داعياً للقلق عقب اقتراح مايو/أيار 2004 بتعليق الضريبة المتدرجة لعشر سنين، اعتباراً من السنة المالية 2006/2005.

11 - آلية التخطيط الحكومية هي إطار نفقات دائر متوسط الأجل لكل وزارة، مدته ثلاث سنوات، وهو يبين أولويات النفقات وحدودها القصوى. ومع أنه يقصد من العملية تعيين الأنشطة الأساسية التي تموَّل تمويلاً كاملاً وحمايتُها من تخفيض النفقات، فإن النفقات القصوى المحددة في إطار النفقات في الواقع منخفضة بوجه عام وتوفر من الموارد أقل مما يلزم لتمويل الأنشطة الإنمائية، التي هي ذات أولوية في خطة العمل لاستئصال الفقر، و"دعائم" أساسية في خطة تحديث الزراعة، تمويلاً فعالاً.

12 - يأتي معظم ميزانية المقاطعة (أكثر من 90%) من الحكومة المركزية على سبيل المنح "المشروطة" أو "غير المشروطة" أو "المعادِلة". وتمكِّن المنح المعادلة المقاطعات من زيادة قدرتها على تحسين تقديم الخدمات ذات الأهمية الوطنية. ويمول جزء كبير (45–50%) من مجموع النفقات العمومية من مساعدات خارجية. ولربط المساعدة الإنمائية الخارجية ربطاً فعالاً بأولويات خطة العمل على استئصال الفقر وخطة تحديث الزراعة، أنشأت الحكومة في عام 2003 مجموعةً من "مبادئ الشراكة" العملية، من أهمها: (أ) طرائقها المفضلة لدعم الجهات المانحة لضمان التوافق مع تخطيط الميزانية وإدارتها بكفاءة وكذلك ملكية الميزانية؛ (ب) الحاجة إلى انعكاس المساعدة الإنمائية في الميزانية الوطنية وإطار النفقات المتوسط الأجل؛ (ج) مراجعات/بعثات مشتركة للقطاع، تفضيلاً لها على المشاورات الثنائية؛ (د) الحاجة إلى ربط الفريق الاستشاري (للوكالات المانحة المتعددة الأطراف والثنائية) بعملية خطة العمل لاستئصال الفقر *وبالشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا*[6].

13 - فيما يتعلق بالمساعدة الإنمائية المقدمة من جهات مانحة، على وجه التحديد، فضلت الحكومة طرائق تمويل فيما يلي ترتيبها من الأعلى إلى الأسفل: دعم الميزانية العامة؛ دعم الميزانية المخصص لصندوق مكافحة الفقر؛[7] دعم الميزانية القطاعية؛ معونة المشاريع/البرامج. ويجب دمج جميع المساعدات المقدمة من جهات مانحة في إطار النفقات المتوسط الأجل ومظاريف موارده المحتملة العامة والقطاعية. وتثير مجموعة الأفضليات هذه تحديين اثنين، هما ضمان: (أ) كون "حيز" الميزانية المخصص لدعم الزراعة والتنمية الريفية متناسباً مع التفشي العالي للفقر في الريف؛ (ب) كون الآليات العامة (وهي في الغالب لا مركزية) متفقة مع الانشغال الكافي بالقضايا الأساسية للفقر الريفي – بما في ذلك ابتكارات لاستطلاع استجابات جديدة لم تتضح بعد لدمجها دمجاً تاماً في النظم القانونية الوطنية.

[6] تهدف الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا، اعتمدها رؤساء الدول الإفريقية في يوليو/تموز 2001، إلى المساعدة على استئصال الفقر المدقع في القارة الإفريقية، ووضع القارة على طريق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة – وهذان هدفان تسعى أوغندا إلى تحقيقهما بواسطة خطة العمل لاستئصال الفقر.

[7] أنشئ صندوق مكافحة الفقر في السنة المالية 1998/1997 بوفورات من إعفاءات الديون التي منحتها للحكومة، بموجب مبادرة الديون، بعضُ وكالات التمويل (من بينها الصندوق الدولي للتنمية الزراعية). ويقدم شركاء التنمية المهتمون مساهمات إلى الصندوق لتمويل تدخلاتٍ لاستئصال الفقر.

باء – القطاع الزراعي

14 - يسيطر القطاع الزراعي على اقتصاد أوغندا وعلى دخل سكانها – وينبغي بالضرورة أن يشكِّلَ محور تركيز أي تدخل واقعي للحد من الفقر. فهو يوفر 43% من الناتج المحلي الإجمالي، و 85% من حصيلة الصادرات و80% من العمالة، ويقدم معظم المواد الخام للقطاع الصناعي، الذي يعتمد في معظمه على الزراعة. والسيطرة هنا لإنتاج المحاصيل الغذائية، الذي أنتج ثلثي الناتج المحلي الإجمالي الزراعي في عام 2002/2001، بينما قدم القطاع الفرعي – قطاع الثروة الحيوانية – 16%، والمحاصيل التصديرية/النقدية 7%، ومصائد الأسماك 9%، والحراج 6 في المائة. وباستثناء المقادير الكبيرة من السكَّر والشاي التي تزرع في المزارع الكبيرة، يأتي جميع الإنتاج الزراعي تقريباً مما يقدَّر بـــ 2.5 مليون أسرة/أسرة معيشية[8] تملك مزارع صغيرة. وتقدَّر قيمة المنتجات الزراعية الأوغندية للسوق المحلية، عند باب المزرعة، بـــ 067 1 مليار شلن أوغندي، مقارنة بـــ 558 مليار شلن للصادرات.

15 - نما الناتج المحلي الإجمالي الزراعي باستمرارٍ في السنوات الأخيرة بنسبة تتراوح من 3.5 إلى 5.5% في السنة، ويعزى هذا النمو – إلى حد كبير – إلى توسيع مساحة الأرض المزروعة أقل مما يعزى إلى زيادة إنتاجية وحدة الأرض المزروعة. وانخفضت النفقات العامة على الزراعة في الثمانينات من القرن المنصرم باستمرار، وكان متوسط انخفاضها 3.4 دولار أمريكي للفرد في السنة، وظل نسبيا بدون تغيير – مقارنة بـــ 21 دولاراً للفرد في عشرة بلدان إفريقية أخرى واقعة جنوبي الصحراء الكبرى.[9] ويتلقى القطاع الزراعي – الذي يعرَّف تعريفاً ضيقاً بأنه يشمل البحوث الزراعية، والخدمات الاستشارية، ووضع السياسة العامة، والتخطيط، والرصد والإدارة – نحو 1.4% فقط من مجموع الميزانية الوطنية. ويأتي نحو 75% من مجموع الميزانية الزراعية من الشركاء في التنمية، ومعظمه يأتي في شكل دعم لتدخلات محددة. وبالنظر إلى مدى الفقر الريفي وعمقه، لا يمكن اعتبار هذه المخصصات من الميزانية مخصصات سخية[10].

16 - **بيئة السياسة العامة.** خطة العمل لاستئصال الفقر، التي وضعت في عام 1997، ونقحت في عام 2000/1999 واستكملت في عام 2004، لكي تعكس الظروف المتغيرة والأولويات الناشئة، إطار سياسة وطنية شامل يسترشد به في تخطيط التنمية في البلد. وقد اعتُمِدَت هذه الخطة، كما ذُكر من قبل، في مايو/أيار 2000 باعتبارها وثيقة استراتيجية الحد من الفقر في أوغندا. وتقوم خطة العمل، الملتزمة بتخفيض الفقر إلى أقل من 10% في عام 2017، على أربعة أعمدة هي: (أ) إنشاء إطار للنمو الاقتصادي السريع والتحوُّل الهيكلي؛ (ب) ضمان الحكم الصالح والأمن؛ (ج) زيادة

[8] تُعرَّف بأنها مجموعة من الأشخاص يعيشون ويأكلون في العادة معاً. وقدر متوسط عدد أفراد "الأسرة المعيشية المتوسطة" في تعداد السكان الوطني الذي أجري في عام 2002 بـــ 4.7 أشخاص، أي أنه انخفض قليلاً على المتوسط المذكور في تعداد عام 1991، ومقداره 4.8 أشخاص للأسرة المعيشية الواحدة؛ غير أنه لوحظت بعض التنوعات فيما يتعلق بالمقاطعات والأقاليم. وقدرت الدراسة الاستقصائية الوطنية للأسر المعيشية في عام 2003/2002 متوسط عدد أفراد الأسرة المعيشية بـــ 5 أشخاص.

[9] لم تتغير الأولويات النسبية لنفقات الحكومة تغيراً يذكر منذ أواخر الثمانينات من القرن المنصرم – حيث أعطيت الأولوية العليا للدفاع تليه الإدارة العامة ثم التعليم، بينما كانت الأولوية المعطاة للزراعة بين أكثر الأولويات انخفاضاً.

[10] غير أن هذا المستوى من تمويل وزارة الزراعة والثروة الحيوانية ومصائد الأسماك، وبعض الوكالات شبه المستقلة، لا يشمل النفقات التي تُصرف مباشرة من صندوق مكافحة الفقر. وقد زاد إنشاء الصندوق إلى حد كبير ثقة الشركاء في التنمية، كما يتجلى في حجم الدعم الذي يقدمونه – من 34 مليار شلن في عام 1998، إلى 141 مليار شلن في عام 2001 – وكذلك في مساهمة 8 جهات مانحة في الصندوق في عام 2001 مقابل 3 فقط في عام 1997.

قدرة الفقراء على زيادة دخلهم؛ (د) تحسين نوعية حياة فقراء الريف. وتدعم تنميةُ القطاع الزراعي العمودَ الثالث على وجه الخصوص.

17 - خطة تحديث الزراعة، التي وُضعت في ديسمبر/كانون الأول 2001، استراتيجية كلية وإطار سياساتي كلي يسعى إلى استئصال الفقر بتحوُّل الزراعة، مما يمكن الأوغنديين من تحسين أسباب معيشتهم تحسيناً مستداماً. وتشكل خطة تحديث الزراعة جزءاً من استراتيجية حكومة أوسع لاستئصال الفقر، مما صيغت في خطة العمل لاستئصال الفقر، وتتفق مع هذه الخطة اتفاقاً تاماً. وهي تتصور تحوُّل الزراعة الكفافية إلى الزراعة التجارية بغية: زيادة الدخل وتحسين نوعية حياة مزارعي الكفاف؛ وتحسين الأمن الغذائي للأسر المعيشية، وتوفير العمل بأجر؛ والعمل على استخدام الموارد الطبيعية استخداماً مستداماً وإدارتها إدارة مستدامة. ومن بين الأهداف العامة لتحقيق أهداف خطة تحديث الزراعة ما يلي: (أ) جعل الحد من الفقر الهدف الغالب للتنمية الزراعية للبلد؛ (ب) تعميق عملية اللامركزية لتبلغ أدنى درجات الحكم المحلي لتقديم الخدمات بكفاءة وحسن أداء؛ (ج) تعزيز دور القطاع الخاص مع إبعاد الحكومة عن المشاركة مشاركةً مباشرةً في الجوانب التجارية للزراعة؛ (د) ضمان كون جميع التدخلات تركِّز على التمايز بين الجنسين وتستجيب له. وتركز خطة تحديث الزراعة على سبعة مجالات رئيسية للتدخل بنفقات عمومية، وهي: تطوير البحوث والتكنولوجيا الزراعية؛ والخدمات الاستشارية الزراعية؛ والتمويل الريفي؛ والتسويق، وتحضير المنتجات الزراعية؛ والتعليم الزراعي؛ إدارة الموارد الطبيعية إدارة مستدامة؛ إقامة بنية أساسية مادية داعمة[11].

18 - في عام 2003، أعدت الحكومة، من خلال وزارة الزراعة والثروة الحيوانية ومصائد الأسماك، استراتيجية تنموية وخطة استثمارية لترجمة الأهداف والأولويات الوطنية المنصوص عليها في خطة العمل لاستئصال الفقر وخطة تحديث الزراعة في أنشطة القطاع العام في الزراعة. وتهدف الخطة التي توضح أهداف ونواتج القطاع الزراعي وتسليط الضوء على المجالات ذات الأولوية للدعم والأنشطة المستقبلية وربطها بمتطلبات الموارد المالية.

جيم – الفقر الريفي

19 - أُنجزت المكاسب التي تحققت في الاقتصاد الأوغندي منذ أواخر الثمانينات من القرن المنصرم في سياق نقطة بداية منخفضة جداً. ولذلك يظل البلد وسكانُهُ فقراءَ على الرغم من معدل النمو السنوي المحترم في دخل الفرد، الذي يبلغ في المتوسط 4–5% منذ عام 1990. وكانت أكبر المكاسب التي تحققت في الدخل هي التي تحققت في المناطق الحضرية، وحصلت بعض الفوائد الاقتصادية لأصحاب المزارع الصغيرة، لاسيما الذين يزرعون محاصيل نقدية للتصدير. ولم تشكل أوجه التقديم الحاصلة في الميدان الاجتماعي والرعاية بعدُ انعكاساً للمكاسب الاقتصادية التي تحققت (انظر الذيل الأول).

[11] من المجالات ذات الأولوية لخطة تحديث الزراعة، صُمِّمَ تطوير البحوث والتكنولوجيا (مشروع البحث والتجريب الزراعي) وبرنامج الخدمات الاستشارية الزراعية الوطنية فقط، وأصبحا عاملَين بصورة تامة. وأنشئ إطار التمويل الريفي (خطة المساعدة بالتمويل الصغير) لكن الأنشطة المساندة والتي تشكل عناصر الإطار ليست فعالة بعد – بما في ذلك برنامج الخدمات المالية الريفية الذي يساعده الصندوق. وبدأ إعداد أُطُر الاستراتيجية فيما يتعلق بالتسويق وتحضير المنتجات الزراعية والتعليم الزراعي، لكن هذه لم تُنفَّذ بعد.

20 - **حالة الفقر.** ما زال الفقر متفشِّياً، حتى وإن كانت أوغندا من البلدان الإفريقية القليلة الواقعة جنوبي الصحراء الكبرى، التي انخفضت فيها هذه الظاهرة من حيث الدخل – حيث انخفض عدد السكان الذين يعيشون تحت مستوى خط الفقر من 56% في عام 1992 إلى 44% في عام 1997 وإلى 34% في عام 2000. غير أنه نتيجةً لانخفاض أسعار البن في الآونة الأخيرة قدَّرت الدراسة الاستقصائية للأسر المعيشية التي أجريت في السنة المالية 2002–2003 حدوث زيادة كبيرة في نسبة السكان الذين يعيشون تحت مستوى خط الفقر من 34% في عام 2000 إلى 38% في عام 2003. ففي عام 2001 كان دخل المزارعين من البن يساوي 20% فقط من نظيره في عام 1997. ويبدو أن التفاوت في الدخل آخذ في الارتفاع – كما تبيَّنَ من ارتفاع معامِل جيني من 0.34 في عام 1998، إلى0.39 في عام2000، وإلى 0.42 في عام 2003[12]. ويؤيد هذه الملاحظةَ التقديرُ التشاركي للفقر الذي قام به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 1999، وأفاد بأن الفوائد التي حققها الأداء الاقتصادي الرائع في أوغندا لم يشترك فيها الناس على نطاق واسع لتحسين مستوى المعيشة للجميع[13].

21 - تشمل العوامل الرئيسية المرتبطة بالفقر الموقع والتمايز بين الجنسين وأسباب المعيشة. وبينما كان يوجد 10% فقط من سكان المناطق الحضرية تحت مستوى خط الفقر في العام 2000/1999، كان الرقم المناظر في المناطق الريفية 39%، وكان أقل قليلاً من 20% تحت مستوى خط الفقر *المدقع*[14]. غير أن معدل انخفاض الفقر من حيث مستوى الدخل منذ عام 1992 كان أعلى بكثير في المناطق الحضرية (43%) منه في المناطق الريفية (18%). وتوجد أيضاً فروق إقليمية كبيرة: ففي بعض المناطق الريفية في الشمال يقدر أن 65% من السكان كانوا يعيشون تحت مستوى خط الفقر في عام 2000، مقارنة بالمتوسط القطري البالغ 35%. وانخفاض الفقر أقل في الأسر التي ترأسها امرأة منه في الأسر التي يرأسها رجل – وإن كانت الأسر التي ترأسها امرأة أصبحت أكثر شيوعاً. وفي الواقع يكثر وجود الأسر الأوغندية الفقيرة في المناطق الريفية، وأفقر مناطق البلد هي الشمالية والشمالية–الشرقية[15].

22 - بينما تقف أوغندا في الخط الأمامي في مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ما زال خطر الوباء الذي يهدد البلد كبيراً. ومع أن نسبة تفشي الوباء في البالغين قد انخفضت انخفاضاً كبيراً – من 30% في عام 1986 إلى 8.4% في عام 2002، وإلى 5–6% في عام 2003، ما زال الوباء يسبب مشاكل كثيرة، من بينها: فقدان وقت كبير وموارد كثيرة لدى الأسر التي ترعى المرضى والأطفال الأيتام الذي يُتِّموا بسبب المرض؛ وانخفاض العرض من العمال والموارد المتاحة للاستثمار؛ وارتفاع عدد الأطفال الأيتام. بنهاية عام 2001، كان في أوغندا ما يقدر

[12] يعبر معامل جيني عن المساواة في الدخل في المجتمع بقياس مدى قصور الدخل الفعلي عن توزيع مجموع الدخل بالتساوي. وتتفاوت معاملات جيني من 0.20 (في المجتمعات التي يوجد فيها اتساق نسبي في توزيع الدخل) إلى 0.45 في المجتمعات التي يوجد فيها تفاوت كبير في الدخل.

[13] الفقراء يعرِّفون الفقر بأنه أكثر كثيراً من مجرد مسألة دخل، ليشمل أيضاً مشاعر العجز عن التأثير في البيئة المحيطة بهم. واقترحت حلقة عمل عقدت مؤخراً في كمبالا أن يشمل قياس مستويات الفقر مؤشرات مثل عجز الأغذية، ومحدودية الأرض المتاحة للأسر/الأسر المعيشية، وتقييد إمكانيات الحصول على الخدمات (لاسيما العناية الصحية)، والعزلة الاجتماعية والمادية وانعدام الأمن.

[14] يعرَّف "خطُّ الفقر المدقع" (أو خط الفقر الغذائي) بأنه مستوى الدخل اللازم لشراء المنتجات الغذائية بكميات محددة تكفي لتوفير ما يعادل 000 3 سعر حراري للرجل البالغ في اليوم. ويقوم "خط الفقر" على أساس خط الفقر المدقع/الفقر الغذائي، لكنه يشمل أيضاً الدخل الإضافي الذي ينفق على ضروريات أخرى كالسكن والنقل والعناية الصحية (مكتب الإحصاء الأوغندي، الفقر في أوغندا، 2000/1999: تقديرات أولية من الدراسة الاستقصائية الوطنية للأسر المعيشية).

[15] أعلى ما تكون مستويات الفقر الإجمالية ارتفاعاً في المناطق الشمالية (66% من سكانها)، تليها المناطق الشرقية (37%)، فالغربية (28%)، ثم الوسطى (20%). ويقدر أن 37% من سكان البلد المصنفين بأنهم فقراء يعيشون في المنطقة الشمالية، و25% في الشرقية، و21% في الغربية ، و17% في الوسطى.

بـــ 000 880 طفل تحت سن الخامسة عشرة فقدوا أحد الوالدين أو كليهما من جرّاء الصراع الأهلي و/أو فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، بينما يقدر أن 1.1 مليون أوغندي يعيشون وهم يحملون المرض.

23 - **المؤشرات الاجتماعية-الاقتصادية**. بنهاية عام 2001، كان متوسط العمر المتوقع عند الولادة للأوغنديين يقدر بـــ 44.7 سنة، إذ كان قد ارتفع من 40 سنة في عام 1996، وانخفض من 49 سنة في عام 1988. وكان ثمة تحسُّنٌ أيضاً في دليل التنمية البشرية: البالغ 0.489 في عام 2001، مرتفعاً من 0.412 في عام 1995، و0.403 في عام 1990، و0.402 في عام 1985، مقارنة ببلد كالنرويج، مثلاً، الذي بلغ فيها الدليل 0.887 في عام 1985، و0.944 في عام 2001. وربما يكون التحسُّن الطفيف الذي طرأ على متوسط العمر المتوقع وعلى دليل التنمية البشرية راجعاً إلى انخفاض معدل الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية وزيادة استخدام العلاج المقاوم له. وازداد عدد الأطفال الملتحقين بالمدارس الابتدائية زيادة هائلة من 2.3 مليون طفل في عام 1996 إلى 5.3 مليون طفل في عام 1997 (حين أدخل نظام توفير التعليم الابتدائي للجميع)، وإلى 7.2 مليون طفل بنهاية عام 2002. ويمثل هذا العدد 70% من الأطفال الأوغنديين الذين هم في سن الدراسة، وهذا إنجاز رائع. لكنه مع ذلك ينطوي أيضاً على وجود عدد لا بأس به من الأطفال الفقراء، بوجه خاص الذين لا يتمكنون من الحصول على هذا التعليم المجاني. وبينما تستهدف خطة العمل لاستئصال الفقر وضع 98% من الأطفال في المدارس الابتدائية في عام 2003، تفيد نتائج الدراسة الاستقصائية الوطنية للأسر المعيشية التي أجريت في 2003/2002 بأن هذا الهدف تحقق بنسبة تقل عن 86% (ما يقدر بـــ 7.5 مليون طفل تتراوح أعمارهم من 6 إلى 12 سنة). وقدرت نسبة البالغين الملمين بالقراءة والكتابة بـــ 62% في عام 1997، و 63% في عام 2000، و69% في عام 2003 – 80% للرجال و 59% للنساء.

24 - **التمايز بين الجنسين**. تشترك نساء أوغندا في نواحٍ كثيرة مع النساء الأخريات في سائر أنحاء إفريقيا: فهن يعملن ساعات أطول من ساعات عمل الرجال، وإمكانيات حصولهن على الموارد أقلُّ كثيراً من إمكانيات الرجال، وتحكُّمهن بما ينتجن أقل، هذا إن وجد على الإطلاق. غير أنه تمشِّياً مع العمل الإيجابي الذي بدأته الحكومة في عام 1987، يوجد جهد مقصود متزايد لإشراك المرأة في القطاع العام وفي القطاع الخاص النظامي. أما في القطاع غير النظامي، خاصةً في المناطق الريفية، فيوجد في أوغندا بعض من أكثر مجموعات وجمعيات النساء تماسكاً وأداءً وظيفياً ومعرفةً، وحيث مفاهيم التمايز بين الجنسين مفهومة على نطاق واسع، حتى وإن لم تطبق على نطاق واسع.

25 - وإن كانت لا توجد تجزئة واضحة للبيانات بحسب الجنس، يبدو أن الفقر أكثر تفشِّياً بين النساء منه بين الرجال. وأتت أكبر دَفعةٍ للحد من الفقر في الريف من تحرير أسواق البن – وهذا مجالٌ، اللاعبونَ الرئيسيونَ فيه هم الرجال، من حيث الإنتاج والتصدير على السواء. يضاف إلى ذلك أن ترتيبات اتخاذ القرار المعقدة في كثير من الأسر الريفية تميل بوجه العموم إلى حرمان المرأة من السيطرة على مواردها ودخلها هي و/أو موارد دخل أسرتها. وعلاوة على ذلك، تتحمل النساء العبء الأكبر في العناية بالمرضى والأطفال الأيتام بسبب فيروس تنقص المناعة البشرية/الإيدز والأوبئة الأخرى، وكذلك من الصراع الأهلي – ولديهن على وجه العموم وقت أقل مما لدى الرجال للاستفادة من فرص العمل المدرة للدخل.

دال – فرص الحد من الفقر الريفي والمصاعب التي تواجهه

26 - **الفرص.** على صعيد الاقتصاد الكلي، يبدي القطاع الزراعي في أوغندا قدراً من الحركة والتنوع والنمو، لاسيما عندما ينتهز المنتجون بصورة متزايدة فرصة التغيُّرات والتحسينات الحاصلة في بيئة السياسة العامة وفترة الأمن النسبي والاستقرار الاقتصادي. بالإضافة إلى ذلك، توليفة الطقس الجيد والتربة الجيدة توفِّر بيئةً زراعية-إيكولوجية جذابة جداً لزيادة الإنتاج الزراعي. هذه الظروف توفر فرصة ممتازة للبناء على المكاسب التي تحققت بالفعل في قطاع يُعتَرَفُ بأن أداءه هام غاية الأهمية لحالة الاقتصاد الوطني، وأساسي للحد من الفقر.

27 - تتصور خطة تحديث الزراعة: (أ) زراعةً تنافسية، تكاليفُ وحدة الإنتاج والتسويق فيها أقل، للتغلب على الصعوبات التي تواجه أوغندا باعتبارها بلداً غير ساحلي، مما يجعل تكاليف النقل فيه عالية؛ (ب) زراعة تقوم على التكنولوجيا تعتمد ممارسات ملائمة ومحسنة لتربية المواشي والزراعة؛ (ج) زراعة متنوعة تنتج سلعاً أعلى قيمة ويكون الطلب عليها أعلى مرونة مرتبكة بالدخل – بخاصة الفواكه والخضر ومنتجات المواشي؛ (د) قطاعاً زراعياً فيه تحضيرٌ مكثف للمنتجات الزراعية لتوليد قيمة مضافة للسلع الأولية؛ (هـ) زراعة مصدِّرة مع زيادة في التجارة بالحبوب التقليدية في أسواق إقليمية وعقود معونة غذائية، وزيادة في الصادرات التقليدية وصادرات جديدة (محاصيل البستنة والبهارات) – مع توفر الجودة وموثوقية التوريد والمعايير اللازمة للتصدير؛ (و) زراعة يزداد فيها مجموع الإنتاجية لوحدة الأرض ولوحدة العمل على السواء. والفرص متاحة لتحقيق كل واحد من هذه الجوانب شريطة توظيف الاستثمارات الملائمة على مستوى وحدة الإنتاج الفردية (المزارع الصغيرة في الدرجة الأولى)؛ وعلى مستوى المشاركين في سلاسل توريد المدخلات والتحضير والتسويق؛ وعلى الصعيد المؤسسي في مؤسسات القطاعين العام والخاص. ومن شأن وجود سوق مشتركة لشرق إفريقيا والجنوب الإفريقي، وبعث لجنة التعاون لإفريقيا الشرقية، وقانون النمو الإفريقي والفرصة الإفريقية الذي سُنَّ مؤخراً، وإنشاء الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا، وتوطيد أركان الاتحاد الإفريقي والمعاهدات الأخرى، أن تشكِّلَ فُرصَ تجارة إقليمية لأوغندا.

28 - **القيود.** إن فترات التغيُّر السياساتي المتعاقبة التي مرت بها أوغندا خلال الثلاثين سنة الماضية قد أثرت تأثيراً خطيراً على المجتمع والأسواق ومن ثم على سلوك السوق. فعدم الاستقرار مستمر، لاسيما في الشمال، وما زال أثره يكبح التنمية في تلك المنطقة[16]. لكن حتى في الأجزاء الباقية من البلد، التي تخلو نسبياً من هذه التأثيرات المزعزعة للاقتصاد، ظل أغلبية المزارعين أصحاب المزارع الصغيرة عرضةً لمخاطر كبيرة، وظلوا يأخذون بنهجٍ في الزراعة موجَّه لكفاية استهلاكهم المنزلي، وبعد ذلك فقط لبيع الفائض من المحاصيل. ومن بين القيود التي تواجه الزراعة في أوغندا ما يلي: (أ) مستوى الإنتاج، والإدارة، والحصاد، وتقنيات ما بعد الحصاد، وغير ذلك من المعارف والمهارات التكنولوجية لدى المزارعين منخفضة، وتسفر عن خسائر زراعية في المزرعة وبعد الحصاد، وقلة إنتاجية، وتدهور متزايد في البيئة، لاسيما الماء والتربة، والغابات؛ (ب) ملايين المنتجين أصحاب المزارع الصغيرة منتشرون على مساحات شاسعة في الريف، يصعب الوصول إليهم لنشر التكنولوجيا والخدمات الاستشارية، لزيادة الإنتاج الزراعي؛

[16] ينفرد شمال أوغندا بانعدام الأمن فيه وبنزوح الناس داخلياً (ففي مايو/أيار 2002، كان يوجد نحو 683 187 لاجئاً، 87% منهم من السودان)، وكتلة كبيرة من الأرض غير مستغلة استغلالاً تاماً، وارتفاع معدلات النمو السكاني، وأعلى مستوى للفقر، وتهديد بتفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، المرتبط بهجرة الناس والرعي وقلة التنوع وانخفاض قاعدة الأصول، وكذلك تاريخ من التهميش.

(ج) رداءة الطرق والنقل والبنية الأساسية اللازمة لدعم الإنتاج والتسويق، لاسيما في المناطق الريفية، تحول دون التطوير التام للسوق المحلية؛ (د) وجود أعداد هائلة من الآفات والأمراض التي تفتك بالمحاصيل والمواشي يسهم مساهمة كبيرة في إلحاق خسائر كبيرة قبل الحصاد وبعده، ويقلل إنتاجية المزرعة؛ (هـ) عدم كفاية التمويل المتوسط الأجل، بخاصة للمنتجين أصحاب المزارع الصغيرة يقيد الرسملة على مستوى المزرعة، وتنمية المحاصيل النقدية وإضفاء الطابع التجاري على زراعة المزارع الصغيرة (بينما يحول انخفاض أسعار الصادرات دون نمو القدرة المحلية على الادخار والاستثمار)؛ (و) ندرة مصادر الماء والوقود وبُعدُها يرغمان النساء والأطفال، على وجه الخصوص، على قضاء وقت طويل جداً بحثاً عن الماء والحطب بدلاً من قضائه في عمل منتج في المزرعة؛ (ز) المشاكل المرتبطة بصعوبة وصول الريفيين إلى الخدمات الصحية – لاضطرارهم إلى السفر مسافات بعيدة إلى أقرب مرفق صحي – عقبةٌ تزداد تعقُّداً بوباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز الذي أصاب الفئة العمرية المنتجة من سكان الريف. يوجد في الذيل الثالث موجز لتحليل نقاط القوة ونقاط الضعف في المؤسسات الكبيرة المشتغلة بالقطاع الزراعي في أوغندا.

هاء – الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي

29 – تأمر استراتيجية الحد من الفقر، الناشئة عن خطة العمل لاستئصال الفقر وصندوق مكافحة الفقر (اللذين يشكِّلان معاً إطار التخطيط الوطني) باتخاذ التدابير التالية لتحسين وضع الفقر في البلد: (أ) تمكين الفقراء بتحسين إمكانيات حصولهم على الأصول المنتجة؛ (ب) توفير بنية أساسية مادية واجتماعية أفضل؛ (ج) العمل على إقامة حُكمٍ صالح وضمان تحسين أداء المؤسسات العامة، لاسيما لصالح فقراء الريف؛ (د) تعزيز النمو القائم على مشاركة واسعة النطاق؛ (هـ) تسهيل مشاركة أصحاب المصالح في تخطيط وتنفيذ التدخلات الإنمائية. وقد ازدادت الموارد المالية المتوفرة في صندوق مكافحة الفقر إلى أكثر من ثلاثة أضعاف، من 17% من الميزانية الوطنية في عام 1997 إلى 31% في عام 2000. ويقوم الصندوق بتوجيه الموارد المالية مباشرة إلى خدمات للحد من الفقر، أهمها التعليم الأساسي، وإمدادات المياه، والعناية الصحية. ويوحي أحدث استعراض جرى لخطة العمل لاستئصال الفقر (2004) بوجود حاجة إلى زيادة ملموسة للدعم المقدم لتحسين أحوال الإنتاج الزراعي – الذي يقع في صميم وضع معظم الأسر المعيشية الفقيرة.

الجزء الثالث – الدروس المستفادة من خبرة الصندوق في أوغندا

30 – **مساعدة الصندوق وحافظته.** بلغ مجموع مساعدات الصندوق لأوغندا منذ عام 1981 أكثر من 132 مليون دولار أمريكي، بقروض قدمت بشروط تيسيرية للغاية لعشرة مشاريع/برامج استثمارية. وبلغت المساعدة المقدمة على شكل منح بموجب الاتفاق المعقود بين الصندوق والصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة ما مجموعه 892 مليون فرنك بلجيكي، دعماً لأربعة تدخلات إنمائية إضافية. وبالإضافة إلى ذلك، قدم الصندوق أيضاً إلى أوغندا، اعتباراً من أكتوبر/تشرين الأول 1998، إعفاءً من الديون بموجب مبادرة الديون يبلغ مجموعه 12.733 مليون وحدة من وحدات حقوق السحب الخاصة بالقيمة الراهنة الصافية. ومكنت هذه المساهمة الحكومة من زيادة استثماراتها في مجالات ذات أولوية تركِّز على الفقر، بموجب صندوق مكافحة الفقر. ويدعم الصندوق أيضاً عدداً من التدخلات بتمويل على شكل

منح مساعدة تقنية. وتنفذ هذه المساعدات جزئياً أو كلياً في أوغندا لتعزيز برامج استثمارية أو تكملتها (أو الاستفادة منها).

31 - **الدروس ومبادئ التشغيل.** تنطوي الخبرة الإجمالية المكتسبة والدروس المستفادة من شراكة الصندوق مع أوغندا، القائمة منذ أكثر من 22 سنة، على حقيقة أن الحكومة ظلت باستمرار ملتزمة التزاماً قوياً بالعمل على الحد من الفقر وزيادة دخل سكان الريف. وبالإضافة إلى ذلك، ظلت الحكومة أيضاً متفتحة ومتقبلة للابتكارات والأفكار المبتكرة، بما في ذلك مبادرات المجتمعات المحلية والقطاع الخاص، وإضفاء الطابع التجاري على زراعة المزارع الصغيرة، والصلات مع الأسواق. وكان المزارعون وأصحاب الأعمال الحرة الصغيرة، بدورهم، مهتمين بوجه عام باستغلال الفرص الإنمائية الجديدة والناشئة. وقد تبيَّنَ، على وجه الخصوص، من الحماس الذي أبدته الحكومة والمستثمرون من القطاع الخاص، والمنتجون أصحاب المزارع الصغيرة، لمشروع تنمية الزيوت النباتية الابتكاري (الذي يهدف إلى زيادة الدخول النقدية لأصحاب المزارع الصغيرة بمشاركة القطاع الخاص المنظم) أن استراتيجية الصندوق القائمة على تشجيع النمو الناتج عن استثمارات القطاع الخاص مشجعة جداً للشركاء الراغبين.

32 - ومن الدروس الرئيسية المحددة المستفادة من عمليات الصندوق في أوغندا المنفَّذة على شكل برامج، ما يلي: (أ) نظراً إلى المرونة في توفير الموظفين والتمويل المساند، تبيَّنَ أن تنفيذ برامج الاستثمار بواسطة إطار تخطيطي وإداري لامركزية قائم على مستوى المقاطعة أمر ممكن وعملي ولا يقل في أدائه عن استخدام هيكل مستقل لإدارة البرامج. وقد أصبح توزيع السلطة والمسؤولية نزولاً إلى مستوى المقاطعة الإداري أمراً واقعاً ومقبولاً، بخاصة عندما تعتمد سلطات الأقسام الإدارية التي هي شبه المحافظة والأبرشيات نهجاً تشاركياً، وتصبح بصورة متزايدة أكثر مسؤولية من الناحية المالية، وحيوية، وقابلة للمساءلة عن تخطيط وإدارة شؤونها؛ (ب) يلزم قسط كبير من الوقت، والموارد، والمرونة، والصبر، والتفاهم، للنجاح في ترتيب وتشغيل التعاون بين الجهات المانحة، وإقامة علاقات تجارية مناسبة وذات معنى، وشراكات بين الحكومة والقطاع الخاص المنظم في دعم إضفاء الطابع التجاري على عمل المزارعين أصحاب المزارع الصغيرة وأصحاب الأعمال الحرة الصغيرة؛ (ج) يجب أن يظل تصميم التعاون في المستقبل مرناً مرونةً كافية لمجاراة الظروف المتغيرة قبل التنفيذ أو أثناءه، بما في ذلك القرارات ذات الطبيعة السياساتية؛ (د) توجد حاجة للواقعية والمرونة في تقدير تكاليف الأنشطة، لاسيما بقدر ما يتصل ذلك بمساهمات الحكومة والمستفيدين، نظراً إلى المصاعب المستمرة المتعلقة بالميزانية في دفع الأموال المقابلة، وتعيين /توظيف موظفي المشاريع الرئيسيين، والحوافز التي تدفع إلى الموظفين؛ (هـ) لتحسين إمكانيات الصيانة المنتظمة والمستديمة، واستخدام مرافق وخدمات البنى الأساسية المادية القائمة، ينبغي أن تكون عملية تقرير المواقع تشاركية وأن تنطوي على تعبئة مسبقة وتوعية واتفاق والتزام من جانب المجتمعات المستفيدة لضمان استدامة المرافق والخدمات؛ (و) نظراً إلى وجود بيئة استثمارية مواتية تجتذب عدداً كبيراً من الوكالات المتعددة الأطراف والثنائية، يجب أن يواصل دعم الصندوق لأوغندا ممارسة التعاون مع هذه الوكالات وإشراكها، بخاصةٍ في تصميم وربما تمويل العمليات المؤدية إلى البرامج.

33 - تحققت في إطار النهج البرنامجي إزاء التنمية والمساعدة الإنمائية منجزات رائعة. ومع ذلك – وبالإضافة إلى القضية التي يمكن أن تكون هامة جداً، قضية انخفاض مخصصات الزراعة من نفقات الميزانية العامة، أثار عدد من

التطورات والخبرات دواعي قلق، ومنها: (أ) البطء النسبي في صياغة الدعم المادي والتنفيذي المناسب للتسويق الزراعي، وتحضير المنتجات الزراعية، والتعليم الزراعي؛[17] (ب) قرارات سياساتية مخصصة تتخذها الحكومة ويمكن أن تؤثر تأثيراً سلبياً على المجتمعات الريفية والفقراء، لاسيما على المدى البعيد؛ (ج) استمرار مستوى الصيانة المنخفض للمرافق والخدمات القائمة؛ (د) التلاقي السياساتي والمؤسسي الغامض بين السياسات الوطنية/المبادرات البرنامجية وعملية اللامركزية العمومية.

الجزء الرابع – الإطار الاستراتيجي للصندوق

ألف – الموقع الاستراتيجي للصندوق واتجاهات دفعه المقترحة

34 – **التركيز الاستراتيجي.** عقب بعثة برمجة خاصة في عام 1990، ركزت عمليات الصندوق في أوغندا على مجالين اثنين: (أ) المساعدة على تحسين إنتاج المحاصيل التصديرية التقليدية (لاسيما البن والقطن) وغير التقليدية، والسلع البديلة للواردات (الحبوب بأنواعها ومحاصيل البذور الزيتية)؛ (ب) دعم ظهور جمعيات منتجين وجمعيات مجتمعية، مع إيلاء انتباه خاص للمجموعات النسائية. فبتمكين المزارعين، والمجتمعات الريفية، لاسيما النساء، من زيادة كمية ونوعية محاصيلهم/منتجاتهم القابلة للتسويق، سعى الصندوق إلى تحقيق زيادة دائمة في دخولهم. ويعزز النهجُ ذو الشعبتين أيضاً ويوطِّد الاتجاه القائم الراسخ إلى البُعد عن الإنتاج الكفافي والمضيِّ نحو تكامل إنتاج المزارع الصغيرة ودمجه في اقتصادٍ سوقي.

35 – إن دعم الصندوق الاستراتيجي للنهج الذي يقوم على الزراعة للحد من الفقر له مبرر كبير يتمثل في أرض أوغندا الزراعية المنتجة، والأحوال المناخية المواتية، وحقيقة أن الأغلبية الساحقة من الفقراء يعيشون في المناطق الريفية ويكسبون أسباب معيشتهم من الأرض. والازدهار القوي الذي شهده الاقتصاد وأداء الزراعة الجيد نسبياً يؤكدان ملاءمة هذا النهج. وإن صادرات المحاصيل الغذائية إلى البلدان المجاورة، ومعظمُها صادراتٌ غير مسجلة، والأداءُ المشجِّعُ للمحاصيل التصديرية غير التقليدية والأسماك تؤكد كذلك أهمية الدور الذي يمكن أن تؤديه الأسواق والتكامل مع الأسواق في توفير حوافز لأصحاب المزارع الصغيرة. ويمكن القول إن ارتباط الصندوق في أوغندا كان أبرز ما في دعمه لاستراتيجية التحول وإضفاء الطابع التجاري على زراعة المزارع الصغيرة. ويبيِّنُ إنشاء خطة تحديث الزراعة بوضوحٍ أن أصحاب المصلحة الداخليين والشركاء الخارجيين على السواء يعطونه الأولوية. وهذا يشكل فرصةً وفي الوقت نفسه تحدِّياً: فهو فرصة لتوفير قاعدة أعرض لمتابعة هدف ما في البلد يعتبره الصندوق منذ زمن طويل مفتاحاً للنمو والحد من الفقر؛ وهو تحدٍّ لضمان كون التزام السياسة العامة بإضفاء الطابع التجاري على الزراعة ربما يستجيب لاحتياجات فقراء الريف المحددة وتوفير إطار يتم من خلاله إثراء تطوير وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات باستمرارٍ وأهميةٍ بالاستفادة من آراء المجتمعات الريفية، والحقائق والخبرات الميدانية. ومن المحتم أن

[17] تعلُّم القراءة والكتابة جزء لا يتجزأ من التعليم الزراعي. فهذه القضية حاجز أساسي يعوق الحصول على المعلومات والاستفادة من فرص أسباب المعيشة، لاسيما للمجتمعات الريفية والنساء الريفيات. ولذلك يُرى في تأخير صياغة تدخل مناسب للتعليم الزراعي سبب في عدم تنسيق أنشطة محو الأمية والثقافة التجارية، التي يُلتمس القيام بها حالياً في مشاريع وبرامج عديدة.

ينطوي هذا على التماس مزيج من طرائق المساعدة الإنمائية – مما يعكس الحاجة إلى دعم برامج قطاعية أوسع وينشئ أساساً لتجديدها وتحسينها.

36 - **دفعة استراتيجية.** في إطار خطة تحديث الزراعة وآلياتها، ونهجٍ قطاعي ناشئ لتنسيق المساعدة الإنمائية ومواءمتها، يسعى الصندوق إلى تحسين القدرات الوطنية الدائمة من خلال: (أ) تعزيز منظمات المجتمع المدني القوية والتنمية النابعة من المجتمع المحلي بغية دمج المنتجين أصحاب المزارع الصغيرة في الاقتصاد الوطني، وتمكينهم من العمل كشركاء للقطاع الخاص المنظم؛ (ب) بناء قدرة نُظُم الحُكم اللامركزي والخدمات العامة على تعيين المصاعب التي تعترض الحد من الفقر الريفي وتستجيب لها؛ (ج) تعميق إمكانيات حصول أصحاب المزارع الصغيرة على رأس المال والتكنولوجيا لإدخال زيادات مستدامة على إنتاج المزارع؛ (د) إدخال قضايا التمايز بين الجنسين وممارسات منع فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وتخفيف حدته في صميم عمليات وأنشطة التنمية الريفية؛ (هـ) الاستجابة لقضايا الأرض الناشئة التي تواجه أصحاب المزارع الصغيرة، لاسيما بقدر تأثيرها على الاستثمار والإنتاج على مستوى المزرعة، لتحديث الزراعة وإضفاء الطابع التجاري عليها؛ (و) تعزيز قدرات الأسرة والمجتمع المحلي على معالجة أمر التحديات الواقعة بعد الحصاد وفي تحضير المنتجات الزراعية في سياق زيادة تكامل الأسواق. عولجت القضايا الأربع الأولى بالفعل بموجب برنامج المساعدة المستمر الذي يموله الصندوق. وستوضع مشاريع أخرى للتعامل والدعم بصورة ملموسة كلَّما تراكمت الخبرة (بما في ذلك الخبرة في العمل في إطار نهج البرامج القطاعية والوطنية) – في عملية لتعميق الاستراتيجية. وستكون القضيتان الأخيرتان المشتركتان بين قطاعات مختلفة منطلقات جديدة نسبياً. ويجب تطويرهما، منذ البداية، بالاقتران مع الأطر التشريعية والتنظيمية والاستراتيجية الوطنية[18]. وإن متابعة القضايا المتصلة بحقوق أصحاب المزارع الصغيرة في الحصول على الأرض وحقوق الأرض، في المستقبل، ستتم بالضرورة بالتعاون مع التحالف الدولي من أجل الأرض القائم على مشاريع الصندوق.

37 - **تحديد الأهداف والتمايز بين الجنسين.** ما زالت النساء تعطى مركزاً أدنى من مركز الرجال في المجتمع. وسيكون ثمة هَدَفٌ محددٌ للصندوق، في إطار دعم الأهداف الإنمائية العامة لأوغندا، وهو المساعدة في تنمية القدرات الوطنية والمحلية على الاستجابة للمتطلبات الملموسة للفقراء العاملين من الرجال والنساء. كما أن التركيز المقصود على المناطق الريفية بوجه عام، والمجتمعات المحلية البعيدة بوجه خاص، شرط مسبق ضروري لأي تدخل ناجح للحد من الفقر, يضاف إلى ذلك أن الصندوق سيعزز القدرة على استهداف النساء ومعالجة قضاياهن ذات الأولوية – تسويق المنتجات الريفية والإتجار بها، والخدمات المالية الريفية، وماء الشرب، والصحة، والتغذية، والمرافق الصحية، وزيادة إنتاجية الأرض. ونظراً إلى تفشّي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، سيشمل الدعم المستقبل بالضرورة تدابير تخفيف مناسبة لمقاومة آثار الوباء. ومع أن القضايا المشار إليها مكتوبة بوضوح في الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر، يتمثل التحدي في تطوير آليات ملموسة للتواصل لإبقائها في إطار تخطيط وتدابير السياسة العامة التي هي مواضع الاهتمام المشتركة وذات الأولوية لدى سكان الريف.

[18] تشمل الدفعات المحددة المتصلة بـــ 'المواقع الساخنة' للفقر الريفي، التي تنطوي على مجالات/قضايا أهملت نسبياً، وتثير سؤالاً حول كيفية دمج الاحتياجات الخاصة في المنطلقات المنهجية والتنظيمية والميزانية، ما يلي: تطوير القدرات الوطنية والمحلية لتحسين التعامل مع الأراضي والتربة والموارد المائية وقضايا الإدارة المتعلقة بالإنتاج الزراعي المستدام – لاسيما في المناطق الأقل ثراءً، التي أعطيت أولوية أدنى نسبياً للاستثمار في التنمية الزراعية والريفية؛ وإلى دمج المناطق الهامشية والمناطق الرعوية في عملية التنمية الزراعية والريفية، في إطار إدارة المجتمع المحلي/حل المنازعات.

38 - **طريقة المشاركة في المساعدة الإنمائية.** اعترافاً بأولويات الحكومة وأفضلياتها، سيقدم الصندوق مساعدته في إطار نهج قطاعية وآليات وطنية قائمة لتطوير البرامج وتنسيقها. وسيضع الصندوق مساعدته على وجه الخصوص تحت مظلة خطة تحديث الزراعة، بينما يضمن اتساقها وتواؤمها مع خطة العمل لاستئصال الفقر، وإطار النفقات المتوسط الأجل، ومبادئ الشراكة. وسيقوم الصندوق، تمشياً مع هذا الالتزام بالمشاركة في آليات التنسيق ودعمها – وبغية تعزيز مدخلاته لمزيد من تنمية السياسات والمؤسسات في المجالات المتصلة بتحديث الزراعة – بتعيين ممثل محلي له في كمبالا على أساس التفرغ. وسيكون هذا واحداً من الممثلين المحليين الخمسة عشر في البرنامج التجريبي للوجود الميداني في العالم بأسره، الذي وافق عليه المجلس التنفيذي في دورته الثمانين في ديسمبر/كانون الأول 2003. بالإضافة إلى ذلك وتقديراً لمركزية خطة تحديث الزراعة باعتبارها الإطار الاستراتيجي للحد من الفقر، سيقدم الصندوق مساهمة ذات شأن في تحسين قدرة أمانة خطة تحسين الزراعة على التنسيق والتسهيل، لاسيما فيما يتصل بعملية النهوض بأهداف الخطة، بما في ذلك التخطيط القطاعي العام، وتطوير البرامج، والتقدم في رصد وتقييم الآثار.

باء – الفرص الرئيسية للابتكار وتدخُّلات المشاريع

39 - يواجه الصندوق وضعاً متناقضاً في دعمه قصير الأجل ومتوسط الأجل لأوغندا. فبينما الحاجة إلى الحد من الفقر الريفي كبيرة، والحكومة كانت شريكاً ممتازاً في التنمية، تجد أن الخيارات المباشرة لتوسيع المساعدة الإنمائية محدودةٌ بمجموعةٍ من العوامل، هي: (أ) السقف الذي وضع في الميزانية للاستثمارات العامة في قطاع الزراعة؛ (ب) الرغبة في وضع كل الاستثمارات الجديدة في إطار تدخلات وطنية و/أو قطاعية (تتطلب جهداً يستغرق وقتاً طويلاً، للتنسيق مع شركاء آخرين لا يشكل تحوُّل الزراعة في نظرهم أعلى أولويات تنمية المؤسسات)؛ (ج) الاهتمامات الأمنية. هذه العوامل تشكل قيوداً على توسيع الدعم وجعله ابتكارياً، لاسيما في الأجل القصير.

40 - بينما أيد الصندوق بصراحةٍ التحولَ إلى النهج القطاعي، توجد مجالات وقضايا تحتاج إلى نهج يتعلق بموقع بعينه و/أو توجد لها بضعة أسس ملموسة تقتضي – كما تدل الخبرة الناجحة – إقامتها بحجم معيَّن. وهنا نجد أن رفع مستوى التجارب وتكرارها في غير أماكنها الأولى لا يقتضي مجرد زيادة الاستثمارات المادية فيها فقط، وإنما يقتضي أيضاً مشاركة كبيرة وتطويراً للسياسة العامة والمؤسسات. ومن بين المجالات التي توجد للصندوق ميزة مقارنة في تطوير برامج محددة وابتكارية فيها لتكون تغطيتها في النهاية شاملة للقطر بأسره، مواضيع مشتركة بين قطاعات مختلفة، وقضايا محددة جداً تتعلق بالإطار العام للتنمية الزراعية والريفية القائمة على أكتاف أصحاب المزارع الصغيرة. ومن بين الفرص الواضحة نسبياً، والتي لها أولوية مباشرة لتمكين المجتمعات الريفية وفقراء الريف، ما يلي: (أ) دعم التسويق الريفي وتحضير المنتجات الزراعية/القيمة المضافة؛ (ب) حشد الموارد لتلبية احتياجات استثنائية للمناطق الهامشية زراعياً وأجزاء البلد التي عصفت بها الصراعات، والتي تلقت حتى الآن مساعدة إنمائية قليلة نسبياً؛ (ج) متابعة المبادرات المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. ومن شأن التمكين اللازم، بدوره، أن يزيد الدخل والأمن الغذائي ويقلل التفاوت في الدخل بين الناس.

41 - **دعم التسويق وتحضير المنتجات الزراعية.** يتبين من تحليل لتسويق محاصيل أوغندا ومنتجاتها الزراعية أنه يكاد ينحصر كليةً في القطاع الخاص، وأن السيطرة المركزية على التسويق لا تكاد تذكر إن وجدت. ويعمل النظام جيداً إلى حدٍ معقول وفيه بضعة تدخلات مستمرة تهدف إلى تعزيز قدراته وأسواقه. غير أن التحليل يبرز أيضاً جوانب

وقضايا مقيِّدة – تتصل بوجهٍ خاصٍّ بالتسويق والقيمة المضافة للمحاصيل/المنتجات الزراعية – إذا استُهدِفَت بعناية وعلى الوجه الصحيح تعزز وتكمل التدخلات الراهنة. وفي سياق الدعم من جهات مانحة متعددة لتطوير تدخل شامل في التسويق وتحضير المنتجات الزراعية يكون متفقاً مع استراتيجية البلد للتسويق وتحضير المنتجات الزراعية، سيركز الصندوق على ما يلي: دعم القدرة الوطنية على تعزيز إمكانيات وصول المنتجين الزراعيين إلى الأسواق؛ وتحسين فعالية وكفاءة عمليات المزارع والأسواق؛ وتخفيض التكاليف المباشرة لوسطاء السوق؛ ودعم الحصول على المعلومات والاستعلامات السوقية. وسيكون أحد الأهداف الأساسية تحسين حصة المزارعين من الأسعار الأساسية للمحاصيل/المنتجات الزراعية التي يدفعها المستهلكون. ولضمان الاتساق مع التطلعات والتوجيهات والتوجُّهات والملكية الوطنية، ستتم عملية إعداد التدخل في التسويق وتحضير المنتجات الزراعية تحت القيادة المباشرة للحكومة (والهيئات ذات الصلة المنسقة لخطة تحديث الزراعة) – بينما يقدم الصندوق والشركاء الآخرون في التنمية الدعمَ الفنيَّ والماليَّ الضروري.

42 - **التدخل في المناطق الشمالية والشرقية.** سينظر الصندوق أيضاً – رهناً بتحسُّن الأمن – في دعم الأنشطة الملائمة في منطقتي الشمال والشمال الشرقي، اللتين يوجد فيهما أعلى مستوى للفقر في البلاد. وسوف تستهدف هذه الأنشطةُ المناطقَ التي تسود فيها أحوال هامشية لتوفير أسباب المعيشة وللتنمية. وبالإضافة إلى ذلك، سيشمل دعم هذه المناطق المواشي وتدابير لدمج أصحاب المزارع الصغيرة، لاسيما النساء منهم، في اقتصاد السوق الإجمالي. وسيستهدف دعم التنمية على وجه الخصوص مجتمعات منطقة كاراموجا التي تضم أفقر ثلاث مقاطعات في البلد (وهي كوتيدو، وموروتو، وناكابيريبيريت)، حيث يشكل رعي المواشي الوسيلة السائدة لكسب أسباب المعيشة.

43 - **توحيد برنامج تنمية المجهود النسائي الأوغندي لإنقاذ الأيتام (أويسو).** حتى مع انخفاض نسبة تفشي فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، انخفاضا كبيراً، يظل في هذا الوباء وعواقبه إمكانية لعكس اتجاه مكاسب التنمية التي تحققت في أوغندا. فقد ساعد الدعم المقدم بموجب برنامج تنمية أويسو (2000–2005) الأطفال الأيتام والأسر الكافلة لهم، لاسيما النساء (باستخدام أداة التوفير والتسليف). ولتمكين المجهود النسائي الأوغندي لإنقاذ الأيتام (أويسو) من توطيد منجزاته التي تحققت حتى الآن، ومساعدة المنظمات غير الحكومية على أن تصبح أكثر استدامة، لاسيما في أداء دورها الدعائي في أزمة الأيتام، يمكن زيادة دعم البرنامج بمنحةٍ يقدمها الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة.

جيم – مدُّ يدِ العون وإمكانيات الشراكة مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص

44 - سوف يسعى تصميم التدخلات التي سيساعدها الصندوق في المستقبل إلى الاستفادة من خدمات وخبرات القطاع الخاص المنظم، ومؤسسات المجتمع المدني، وغيرها من المنظمات غير الحكومية في تنفيذ المشاريع، وأهم من ذلك – في عملية التحوُّل الاقتصادي الوطنية الواسعة النطاق. وسيكون من المجالات الرئيسية للشراكة الممكنة مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية إضفاء الطابع التجاري على الزراعة في المزارع الصغيرة. وسيواصل الصندوق، على وجه الخصوص، الحفز والتشجيع والتسريع بإقامة علاقات وصلات تجارية ذات معنى بين صغار المنتجين/أصحاب الأعمال الحرة الصغيرة والمستثمرين من القطاع الخاص، لاسيما فيما يتعلق بالتعامل مع المنتجات بعد الحصاد، وتحضير المحاصيل/المنتجات وتسويقها. ولكي يحفز الصندوق الشراكة، حيثما يكون ذلك ضرورياً، سيدعم الصندوق دور وساطة تقوم به الحكومة بين القطاع الخاص والمنتجين/أصحاب الأعمال الحرة، بخاصةٍ في

إيجاد بيئة مواتية تجتذب الاستثمارات من القطاع الخاص وتعزيز ثقة الشركاء. والمجالات الأخرى التي يمكن فيها إقامة شراكة مع المنظمات غير الحكومية ووكالات القطاع الخاص هي المجالات التي تعنى بتوريد وزراعة المواد وغير ذلك من توريد خدمات المخرجات، والمشورة في مجال الإرشاد الزراعي، وصيانة المرافق القائمة، والوساطة المالية الريفية. وسيتم على وجه التحديد تشجيع المنظمات الأوغندية الرئيسية غير الحكومية تشجيعاً مقصوداً كوسيلة للمساهمة في زيادة تنمية قدرات هذه المنظمات.

دال – فرص إقامة صلات مع الجهات المانحة والمؤسسات الأخرى

45 - **دعم الوكالات المانحة الأخرى.** دعم الصندوق للتنمية الزراعية في أوغندا كبير بالقياس إلى تمويل مشاريع أخرى وإلى التمويل الآتي من شركاء التنمية الآخرين. ومع أن البنك الدولي ما زال أكبر ممولي الحكومة، فإن تأييده للقطاع الزراعي يقتصر إلى حد كبير على البحوث والإرشاد، ويوجه معظم مساعداته إلى القطاع الاجتماعي وقطاع الخدمات، ويقدم ذلك بصورة متزايدة من خلال دعم الميزانيات الوطنية والقطاعية. ويُوَجَّهُ الجانب الأكبر من مساعدة مصرف التنمية الإفريقي إلى تنمية الثروة الحيوانية، والبنية الأساسية لمصائد الأسماك، وصيانة الطرق الفرعية الريفية، وتوفير البذار لأصحاب المزارع الصغيرة وتطوير الأسواق. ومن بين الوكالات المانحة الرئيسية، التي تقدم مساعدة ثنائية في الوقت الحاضر للتدخلات في الزراعة والتنمية الريفية، على مستوى المقاطعة، ما يلي: النمسا، بلجيكا، الوكالة الدانمركية للتنمية الدولية، والاتحاد الأوروبي، والوكالة الألمانية للتعاون التقني، والمؤسسة الأيرلندية للتعاون الدولي، وهولندا، وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (أنظر الذيل الخامس). وتمشياً مع الأفضليات الحكومية الصريحة، يبذل شركاء التنمية جهداً مقصوداً لتوجيه المساعدة إلى الزراعة (وهي في العادة ليست عنصراً كبيراً في مساعدتها الإجمالية) عن طريق إطار خطة تحديث الزراعة وفي إطار عملية منسقة للحوار السياساتي مع الحكومة.

46 - **تعزيز الوجود القطري للصندوق ومشاركته في الآليات العامة للتنسيق بين الجهات المانحة.** تتصل القضية الكبرى التي تواجه الصندوق في أوغندا بالمشاركة في العمليات الوطنية الرئيسية والقيمة المضافة إلى هذه العمليات، التي تتمثل في تحديد الأولويات، وتخطيط العمليات، وتنسيق الدعم الخارجي. ويهدف تعيين ممثل محلي في البلد على أساس التفرغ إلى: تعزيز نطاق وفرص تلبية احتياجات فقراء الريف في استراتيجيات وبرامج قطرية وقطاعية للحد من الفقر الريفي؛ وإقامة وتعزيز الشراكة والتعاون مع الحكومة ومختلف الشركاء في التنمية؛ والسعي إلى تقليل العقبات السياساتية والمؤسسية في المجالات المواضيعية، التي تهم الصندوق وفقراء الريف اهتماماً استراتيجياً؛ وتعزيز التنسيق مع مجموعات المجتمع المدني وتقديم الدعم للندوات الوطنية للمنظمات غير الحكومية التي تمثل مصالح الفقراء والمجتمعات الريفية؛ وبوجه العموم تحسين إمكانيات الحصول على المعلومات من عمليات رصد الفقر وآثار المشاريع على الصعيد الوطني وعلى صعيد المشروع. ولا يقصد بالوجود الميداني نفسه أن يوفر الإجابة التامة على قضية التكامل والتنسيق، بل إن هذه المبادرة ستساعد على تنفيذ القرارات السياساتية التي اتُّخِذَت بالفعل لإثراء مجهود منسق للحد من الفقر ولدمجه في أطر الخطط الحكومية: خطة العمل لاستئصال الفقر، وخطة تحديث الزراعة، وإطار النفقات متوسط الأجل، وكذلك الإطار الاستراتيجي للصندوق واستراتيجيته الإقليمية.

47 - **الشراكات مع مؤسسات مانحة أخرى.** كان للصندوق علاقة تعاون وثيقة مع البنك الدولي في أوغندا طيلة الاثنتين والعشرين سنة الماضية. ورغم الاعتراف بأن البنك الدولي لم يعد رائد القطاع في دعم الزراعة في المزارع الصغيرة وإضفاء الطابع التجاري عليها، يظل البنك مؤسسة التمويل الدولية ذات النفوذ الأكبر في تشكيل بيئة الاقتصاد الكلي والجزئي في البلد، وكذلك أكبر المساهمين الماليين لمجهودات التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ونتيجةً لذلك، سيظل الصندوق يلتمس مشاركة البنك الدولي في جميع التدخلات الكبيرة التي يبدأها/يقودها الصندوق في المستقبل، بما في ذلك إمكانية المشاركة في عملية التصميم، وترتيبات التمويل، واتفاقات المشاركة في التمويل و/أو الإشراف على التنفيذ[19] [20]. وتقتصر تجربة الصندوق مع مصرف التنمية الإفريقي على برنامج تحديث الزراعة المستمر القائم على مناطق بعينها، والذي يمول فيه المصرف عنصر الطرق الفرعية بموجب اتفاقٍ موازٍ. أما الخبرة المتصلة بالتمويل الموازي وترتيبات الإشراف المستقل فصعبة، وتثير حتى الآن تحدِّيات. غير أن الصندوق، بالنظر إلى جهوده الأخيرة لتطبيق اللامركزية على عملياته، و لاسيما فتح مكتب إقليمي له في كمبالا، سيواصل استطلاع إمكانيات إقامة علاقة عمل أوثق مع مصرف التنمية الإفريقي. ومن بين مؤسسات التمويل الأخرى، التي بدأ الصندوق حواراً معها لإقامة صلات استراتيجية في المستقبل، المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في إفريقيا، وصندوق الأوبك، وبنك الاستثمار الأوروبي. وتوجد أيضاً فرص واعدة لإقامة تعاون وثيق مع بعض وكالات الأمم المتحدة التي تعمل في البلد، لاسيما فيما يتصل بقضايا تتعلق برفع مستوى الدخل النقدي لفقراء الريف، وقضايا الصحة والماء والقضايا الاجتماعية.

48 - وقد تمت تكملة استراتيجية الصندوق في أوغندا بصورة فعالة، بموارد قدمتها حكومة بلجيكا بواسطة الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة، مع التركيز على التنمية المجتمعية، وبناء المؤسسات المحلية، وتعزيز وتعميق جهود البلد في تحقيق اللامركزية. وازدادت الشراكة ثراءً بالتمويل المشترك الذي قدمه مؤخراً الصندوق، والصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة، والمؤسسة الأيرلندية للتعاون الإنمائي، لبرنامج دعم تنمية المقاطعات – وهي شراكات ينبغي أن تستمر وتتوسع. والواقع أن الصندوق، بسبب حجم مشاركته الكبيرة في أوغندا/ سيواصل استطلاع ترتيبات تمويل مشترك (حينما لا يكون مشمولاً على نحو غير ذلك، بموجب تمويل سلة أو تمويل مشترك لقطاع بأسره) مع وكالات ثنائية رئيسية أخرى: الوكالة الدانمركية للتنمية الدولية، وإدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والوكالة الألمانية للتعاون التقني، وهولندا، والوكالة السويدية للتنمية الدولية، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

[19] ربما تؤدي زيادة المواءمة والتعاون بين الجهات المانحة في إطار برامج وطنية عامة إلى دحر العلاقات الخاصة بين الممولين الخارجيين إلى درجة من الأهمية أقل. ومع ذلك تدل الخبرة على أن صياغة البرنامج غالباً ما تظل معتمدة على الالتزام المحدد لائتلاف صغير من كبار المساندين الخارجيين، وفي هذه الحالة تستمر المشاركة في تطوير البرنامج في أداء دور حيوي – وإن كان مع الأسف في عملية تظل القيادة الوطنية فيها حقيقة عملية، ويكون التنسيق المستمر مع الجهات المانحة الأخرى أمراً حتمياً.

[20] غير أن من بين الاعتبارات التي يرجح أن تؤثر تأثيراً كبيراً في مدى استطاعة الصندوق والبنك الدولي أن يقيما فيما بينهما صلات استراتيجية وتنفيذية مستدامة وذات معنى، ما يلي: تكاليف الإشراف، عدم وجود سياسة/ضمانات بيئية للصندوق تحديداً، وتزايد تفضيل الحكومة لدعم الميزانيات العامة والقطاعية، وتضاؤل استثمارات البنك الدولي في القطاع الزراعي (لاسيما الأمور المتعلقة بإضفاء الطابع التجاري على المزارع الصغيرة).

هاء – مجالات الحوار السياساتي

49 - من الواضح أن الحكومة ملتزمة التزاماً قوياً بالمحافظة على بيئة متحررة للاقتصاد الكلي وداعمة للسياسة بوجه عام، وعلى إطار حافز للتنمية الريفية، وإن كان ذلك بميزانية للعنصر الزراعي من التغيير الريفي مقيدةٍ جداً ولذلك، يجب أن يكون ثمة هدف محدد لانشغال الصندوق المكثف في أوغندا، بموجب إطار نهج قطاعي شامل، هو ضمان عدم انحراف البرامج الوطنية العامة، والدعوة إلى عدم انحرافها، عن القضايا المركزية التي تواجه الفقراء، والعمل على تأثير خبرة الصندوق القائمة على مشاريع محددة في مجرى الأمور، وتقديم التمويل – حيثما أمكن – بواسطة التمويل بالمنح.

50 - وقد بدأ عدد من التطورات المتصلة بالسياسة العامة يفعل فعله في سياق تنفيذ مختلف التدخلات التي يساعدها الصندوق. فإذا لم يُنتَبَهْ إلى هذه التطورات ولم تُحَلَّ، يمكن أن تعوق التقدم ويكون لها أثر سلبي على الجهود الرامية إلى الحد من الفقر. ومن بين هذه القضايا ما يلي: (أ) إزالة الالتزام بالمشاركة في دفع التكاليف/استرداد التكاليف لخدمات العناية الصحية الأساسية في البلد، في عام 2001، وهذا قرار سيظل يترك آثاراً سلبية على مستوى التزام المجتمع المحلي، ومشاركته، ومساهمته المادية ويخفض مستوى هذا الالتزام والمشاركة والمساهمة على دعم أنشطة التنمية، والاستدامة المادية للمرافق والخدمات المنشأة، لاسيما في مواجهة عدم كفاية ما تقدمه الحكومة من الميزانية الوطنية؛ (ب) تخفيض الحد الأدنى للضريبة المدرجة، في عام 2001 أيضاً، (من000 15 شلن أوغندي إلى 000 3 شلن)، وهذا قرار أدى إلى تخفيض دخل المقاطعة تخفيضاً كبيراً. وفي وقت أقرب، في مايو/أيار 2004، ارتفع القلق زيادة على ما كان عليه، لاسيما لدى المسؤولين في المقاطعات، بسبب اقتراح بوقف العمل بالضريبة المتدرجة كلية لمدة عشر سنين، ابتداءً من عام 2006/2005 – وهذا قرار سيؤثر تأثيراً سلبياً على الجهود الرامية إلى تخفيض التفاوت في الدخل وتحقيق استدامة المرافق والخدمات المادية المنشأة؛ (ج) البعث الظاهري، بموجب ما يسمى بمبادرة الحكومة لتنمية المحاصيل الاستراتيجية، لتوريد منح مدفوعة بالطلب، ومجانية، وغير مستدامة لتوريد مواد لزراعة المحاصيل، وسلالات مواشي محسَّنة – وهذه مبادرة ليست فقط متناقضة تناقضاً مباشراً مع أهداف ونهج خطة العمل لاستئصال الفقر وخطة تحديث الزراعة، ولكنها تقوض أيضاً المجهود الرامي إلى إضفاء الطابع التجاري على المزارع الصغيرة.

51 - فحتى المفاوضات الناجحة التي أجريت مؤخراً على اتفاق تعاون مع مستثمر من القطاع الخاص لتحضير زيت النخيل (بموجب مشروع تنمية الزيوت النباتية)، كانت أحكام قانون الاستثمار الأوغندي تطبق على الجميع، بغض النظر عن نوع الاستثمار، وطبيعته، والقطاع الذي هو فيه. لذلك، من الضروري جداً المحافظة على مبدأ هذه التغيرات الإيجابية في حوافز البلد للاستثمار، وتطبيقه على الاستثمارات ذات الطبيعة الإنمائية، التي تكون طويلة الأجل نسبياً، وفترة نضوجها طويلة.

واو – مجالات العمل لتحسين إدارة حافظة المشاريع

52 - يعتبر الأداء الإجمالي لحافظة مشاريع أوغندا مُرضياً، ويعود جانب من السبب في ذلك إلى التزام الحكومة القوي والحقيقي، وجهودها الرامية إلى الحد من الفقر، والجانب الآخر إلى إدارة الصندوق لحافظة البلد إدارة منظمة واستباقية. غير أنه يوجد عدد من المجالات يستدعي انتباهاً مستمراً بغية زيادة تحسين أداء الحافظة: الحاجة إلى تقليل

الفترة التي يستغرقها التصديق على اتفاق القرض في نظام أوغندا، إلى حد كبير، وإدخال تحسينات أخرى على ترتيبات الرصد والتقييم تهدف إلى زيادة النتائج والآثار[21]، [22].

53 - كانت أوغندا أول بلد يستفيد من مساعدة الصندوق بموجب مبادرة الديون لمساعدة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بتخفيف ديونها بمبلغ مبدئي مقداره 4.16 مليون وحدة من وحدات حقوق السحب الخاصة أُقِرَّ في عام 1997، ومبلغ إضافي أُقِرَّ في سبتمبر/أيلول 2000، مما رفع مجموع المبلغ إلى 12.73 مليون وحدة من وحدات حقوق السحب الخاصة، بالقيمة الصافية الراهنة. والواقع أنه منذ أكتوبر/تشرين الأول 1998 حتى عام 2008، حين يكون مبلغ تخفيف الديون قد استُنفِدَ، تكون أوغندا قد أُعفيت من خدمات ديون الصندوق على القروض التي أُقِرَّت حتى 30 يونيو/حزيران 1999.

زاي – إطار الإقراض المؤقت وبرنامج العمل الدائر

54 - نظراً إلى أداء أوغندا المُرضي بوجهٍ عام، لاسيما منذ عام 1992، يُتَصَوَّرُ أن يكون مستوى التزام الصندوق تجاه البلد سوف يزداد تحسُّناً في الفترة 2005–2008، بموجب نظام التخصيص القائم على الأداء. نتيجةً لذلك، وفي سياق النهج القطاعي الشامل، والتركيز على خطة تحديث الزراعة ولجانها الفرعية، وحدود إطار النفقات متوسط الأجل: (أ) سيكون سيناريو الصندوق الفوري وحالات القاعدة مؤيِّداً للدعم المتصل لتنمية وتمويل تدخل للتسويق وتحضير المنتجات الزراعية ممول من جهات مانحة متعددة، ويكون ذا تغطية قطرية (على افتراض استمرار الأداء الجيد كما يتم تقييمه بموجب معايير منها نظام التخصيص القائم على أساس الأداء، مما يؤدي إلى دعم البرامج بوجه عام)؛ (ب) كسيناريو الحالات المنخفضة سيدعم الصندوق أيضاً توطيد برنامج تنمية المجهود النسائي الأوغندي لإنقاذ الأيتام، وهذا يتوقف على توفُّر التمويل من منحة الصندوق البلجيكي للمحافظة على الحياة (على افتراض انخفاض المخصصات القائمة على أساس الأداء، مما يؤدي إلى زيادة التركيز على الدعم القائم على أساس المشروع)؛ (ج) على افتراض الأداء الممتاز للتخصيص على أساس الأداء، وحدوث تحسُّن كبير في الصراع الأهلي، وما ينتج عنه من اهتمامات بأمن الأرواح والممتلكات، سيكون الصندوق أكثر التزاماً، كسيناريو الحالات القصوى، أيضاً بدعم تدخل متكامل، قائم على المجتمع، ومدفوع بالطلب، يغطي أجزاء من شمال وشرق أوغندا.

[21] استخدم الصندوق الموارد التي خصصها، فبذل جهداً لتحسين آثار مشاريع الاستثمار في إقليم شرق وجنوب إفريقيا، مستخدماً إطاراً استُكمِلَ مؤخراً عنوانه: *الإدارة لتحقيق أثر في التنمية الريفية: دليل لرصد وتقييم المشاريع* (2002)، ونظام الإدارة على أساس النتائج والآثار، الذي ووفق عليه في أواخر عام 2003.

[22] بينما يرجح أن يؤدي استهداف موظفي مشاريع ومقاطعات محددة إلى تحسين أداء الحافظة وقدرة المقاطعات المستفيدة على الرصد والتقييم، يستبعد أن يؤدي هذا العمل إلى حل المشاكل القائمة المنتشرة على نطاق واسع – لاسيما بالنظر إلى تعدُّد التدخلات وعدد المقاطعات الكبير جداً. وربما يوجد حل أكثر مثالية واستدامة في استثمار الوقت والجهد والموارد في بناء وتحسين قدرة ودراية وحدات التخطيط في وزارة الحكم المحلي (التي تتولى مسؤولية التنسيق بين الحكومات المحلية لجميع المقاطعات) لتمكين الموظفين من العمل – على أساس مستمر – كمدربين للمقاطعات على الرصد والتقييم.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

Factor	Data	Factor	Data
Land		**Education**	
Total Surface Area (km^2)	241 000	Pry School Enrolment (% of age group total)	83.7
Total Land Area (km^2)	197 000	Adult Literacy Rate (% of age 18yrs+)	69
Total Inland Waters (km^2)	44 000	• Male	80
Total Arable Land (million ha)	17	• Female	59
Total Cultivated Land (% of arable)	30	• Urban	87
Agric. Land (% of total)	43	• Rural	65
Forest/Woodland (km^2)	63 000	• Central Region	82
Forest/Woodland (% of total)	32	• Eastern Region	60
Irrigated Land (% of arable)	0.1	• Northern Region	58
Type of Land Tenure (%):		• Western Region	71
• Customary	54	**Health, Nutrition and Sanitation**	
• Free Hold	35	Population per Physician (No.)	18 700
• Mailo Land	4	People per Nurse/Health Unit (No.)	12 500
• Lease Hold	4	Access to Health Services (%)	52
• Other	3	Daily Calorie per Capita (kcal)	2 283
Population		Stunted Children (%)	38
Total Population (million)	24.7	Wasting/Underweight children (%)	25
Male (% of total)	48.4	Access to Safe Water (%)	55
Female (% of total)	51.6	Safe Latrine Coverage (%)	48
Population density (per km.²)	126	**Economic and Financial Indicators**	
Rural Population (% of total)	86	Gross Domestic Product (USD million)	5.675
Total Households (million)	4.9	GDP Growth Rate (% annual, 1981-2001)	3.4
Rural Households (% of total)	83	GDP Growth Rate (% Annual, 1991-2001)	6.9
Average Households size (no.)	5.1	GDP Sector Distribution (%):	
Rural Households size (no.)	5.3	• Agriculture	36
Urban Household size (no)	4.1	• Industry	21
Female-Headed Household (% total)	26.1	• Manufacturing	10
Social Indicators		• Services	43
Population Growth (% annual, 1992-2000)	3.4	GDP per capital (USD)	239
Crude Birth Rate (No. /1 000 people)	47.3	Gross Domestic Savings including grants (% of GDP)	6
Crude Death (No./1000)	52.2	GOU Deficit (% of GDP,2001)	-2
Infant Mortality (No./1 000)	97	Foreign Exchange Reserves (USD Million)	970
Maternal Mortality (No./100 000)	506	Reserves (months of imports)	6.5
Under-5 Mortality (No./1 000)	147	Total External Debt (USD million,2001)	3.733
Life Expectancy at Birth (years, 2001)	44.7	External Debt (% of GNP)	33
Rural Poor People (million)	7.7	Lending Interest Rate (%,2001)	23
Poor as % of Rural Population	39	Deposit Interest Rate (%, 2001)	8
Total Labour Force (million)	12	GOU Consumption Expenditure (% of GDP)	13
Female Labour Force (% of total)	55	Household Consumption Expenditure (% of GDP)	81
Human Development Index (2001)	0.489	Total Expenditure (% of GDP, 2001)	21
Human Development Index Ranking	147	Total Debt Service (% of Exports)	42.7
Population Below National Poverty Line (%, 1999-2000)	35	Merchandise Exports (USD million, 2001)	457
Rural Population Below Poverty Line (%)	39	Merchandise Imports (USD million)	1594
Urban Population Below Poverty Line (%)	10	Balance of Merchandise Trade	-1137

N.B. Reference year for all data is 2002, unless otherwise specified.

Source:Updated from Uganda Bureau of Statistics National Household Survey 2002/03, and World Bank, International Monetary Fund and UNDP Human Development reports.

LOGICAL FRAMEWORK

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
Strategic Goal of COSOP Uganda's rural poor empowered to enhance their income and food security and reduce their poverty, consistent with the Government's PEAP and PMA.	• Improvement in household food security (reduction in length of lean/hungry period, or increased number of meals per day or week). • Improvement in household assets. • Reduction in child malnutrition. • Reduction in rate of illiteracy.	• Conduct of periodic field case studies, surveys and evaluations. • Use of Uganda Bureau of Statistics agricultural and rural development data/information. • Regular monitoring data from district-level management and information system. • Country portfolio reviews/evaluations. • Progress report of programme interventions. • Benchmark and completion evaluations/assessments.	• Continued government focus on rural areas and poverty reduction as priorities. • Adequacy of budget allocation under the medium-term expenditure framework for public investment in the agricultural sector. • Effective coordination and monitoring within the framework of national and/or sectoral interventions. • Stability and security to life and property prevails.
COSOP Objective Coherent, supportive national policy/strategy; institutional and material frameworks for smallholders provided.	• Collaborating donor agencies and amount contributed in support of programmes. • Increase in budgetary allocation by the Government in support of smallholder sector. • Legislation/regulations/policy decisions approved and effective.	• As above.	• As above.
Results/Outputs 1. Sector-wide programmes successfully implemented, uniting government and donor efforts in providing a basis for smallholder development, especially relating to: (a) access to improved technologies; (b) access to land; (c) access to finance; (d) access to markets. 2. Marginal areas and regions emerging from conflict rehabilitated. 3. Orphan crisis (brought about by effects of civil disorder and HIV/AIDS pandemic) mitigated.	• Beneficiaries adopting new agricultural technologies. • Farmers reporting yield/production increases. • Storage/processing facilities established. • Households provided with long-term security of tenure over land resources. • Rural organizations/groups established/strengthened and functioning. • Community groups with women leaders. • Men and women attending functional literacy classes. • Outreach of functioning microfinance institutions servicing rural areas/ communities. • Increase in local, national, regional and international sales of and trade in farm produce/products.	• As above.	• As above. • Gender issues and HIV/AIDS mitigation measures mainstreamed in rural development interventions.

LOGICAL FRAMEWORK (CONTINUED)

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
4. Policy dialogue, partnership development and knowledge management enhanced.	• Increase in value-addition of agricultural produce/products. • Increase in the number of small and medium-scale enterprises. • Increase in farmers' share of market price of agricultural commodities. • Achievements against specific targets for restoring public strategy and the rule of law in conflict areas. • Conducive and supportive legislative frameworks for sustainable pro-poor development. • Linkages with strategic partners in the Government, among donors and with the organized private sector and civil society.		
Activities 1. Monitoring and guiding implementation of ongoing interventions (National Agricultural Advisory Services Programme, 2001-09; Rural Financial Services Programme, 2004-12; Area-Based Agricultural Modernization Programme, 2002-08; District Development Support Programme). 2. Participating in the development/design of a national marketing and agroprocessing programme. 3. Preparing a special area-based intervention covering districts of the north and north-east emerging from conflicts. 4. Consolidating UWESO Development Programme. 5. Enhancing in-country capacity and developing special gender strategies for gender monitoring. 6. Promoting the scope and opportunities for addressing and advocating the interests and needs of smallholders and rural communities in national and sectoral rural poverty-reduction policy/strategy and programme arena.	**Inputs** A total investment of USD 50 million spread over four years and comprised of: • Marketing and agroprocessing – USD 18 million. • Integrated community development – USD 25 million. • Consolidation phase of UWESO Development Programme – USD 3 million. • Grant financing in support of country presence and for advocacy on core issues confronting the poor – USD 4 million. • Resources currently committed for ongoing programmes – USD 82 million plus BEF 892 million.		• As above. • Availability of BSF financing. • Availability of other IFAD grant financing. • In-country representation.

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries				
• Restructured, rationalized and focused • Good political leadership • Trained, skilled and experienced staff • Project implementation experience • Focused on policy and not interventions	• Limited operating budget (poorly funded) • Distant from capital (isolated) • Staff poorly paid • Low staff morale • Lack of marketing expertise	• Much donor goodwill • Government reform programme for function analysis, downsizing, liberalization and privatization • Key ministry and lead sector	• Staff turn over • Shifts in political climate • Limited field presence due to decentralization	Ministry is seeking funds to build new headquarters and to relocate from Entebbe to Kampala
Ministry of Trade, Tourism and Industry				
• Focused on helping private sector • Based in the commercial capital of the country • Already involved with various marketing interventions, i.e. warehouse receipt, support to cooperatives and participation in international trade conferences • Capable and constructive senior civil servants	• Lack of marketing expertise – indeed, considerable naivety in the understanding of support to private-sector marketing interventions • Ministry has a very wide agenda and is lacking in focus • Probably finds it difficult to give sufficient resources to rural marketing • Staff poorly paid and lacking motivation at middle and lower levels	• Size and remit offer opportunity to become the lead ministry for support to small-scale farmer marketing • Opportunity to become the lead ministry and catalyst to the private sector by supporting existing entrepreneurs and the private sector's involvement with marketing	• Lack of sympathy and understanding of the private sector will seriously disadvantage its identification of interventions • Unsure of its status to assist with rural marketing vis-a-vis other lead ministries (i.e., MAAIF and MFPED) – therefore vulnerable to shifts in political climate • Seen as a promoter of cooperatives – a concept derided by private sector	
PMA Secretariat Steering Committee				
• Draws on the support and assistance of a wide range of some of the best individuals within the Government and projects • Small, competent and clearly focused management and staff	• Dominated by a small number of lead donors • Lacking in true representation of private sector • Much of its output is devoid of real marketing clarity, but focused on academic or theoretical solutions	• This committee has the potential to make a cross-cutting impact in rural marketing – if it develops and implements a meaningful strategy	• If it fails to improve rural marketing, it will undermine its other thrusts • Political pressure for real and visible results could lead to poor decision-making	There is need to enable PMA Secretariat to function effectively as the driving force in the planning, preparation/ design, implementation, progress monitoring and impact assessment of development activities under the PMA framework
• National resource base capable of increased production and output • Well-trained research scientists capable of quality work	• Low salaries for scientists • Salaries paid late • Secretariat financed under the MAAIF's MTEF ceiling which is relatively low, affecting capacity	• Strategic plan focuses on key sector challenges • Donor goodwill • Secretariat and its various committees/sub-committees are expected to serve as the engine of poverty reduction under the PMA framework	• Inadequate capacity and weakness of PMA Secretariat would result in serious threats to achieving PMA objectives and poverty reduction	

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (CONTINUED)

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
National Agricultural Research Organization				
• A tradition of excellence to fall back on • Plenty of land for research stations • Laboratories that could be brought back into full working order with appropriate renovation • Ten-year strategic plan (2000-2010) • Donor support • Makerere University is major source of strength to complement research and training efforts	• Equipment outdated, broken, and inadequate for current research needs • Lukewarm dynamism • Limited operating funds • Limited networking and international exposure • Research laboratories and farms require refurbishing and updating • Poor understanding of the commercial aspects of agricultural research	• PMA policy focus and commitment • Strategic plan focuses on key sector challenges • Donor goodwill • NAADS provides scope for farmer demanded and led adaptive research, demonstration and advisory work • PMA and NAADS generate opportunities for networking • Need to work more closely with economists	• Climatic shifts and weather changes • Staff morale and turnover • Donor dependence • Low accounting standards and often delayed accountability returns to Government and donors • Operating on government vote system	• Potential contractor to NAADS at district and subcounty levels
National Agricultural Advisory Services				
• Based on well-researched and tested principles of: • Farmers empowerment • Poverty targeting • Gender mainstreaming • Deepening decentralization • Progressive shift toward mix of public funding but private delivery of extension • Fostering natural resource productivity • Increasing institutional efficiency • Privatization and market linkage • Donor good will • Strong government commitment to better and well-funded programmes and activities	• Too new, and just beginning to implement • Shortage of private-sector service providers • NAADS unfamiliar to local governments (much promotion needed) • Slow start-up and limited coverage in terms of districts and subcounties • Very costly to run; could become large overhead for Government to carry • Poor understanding of rural marketing • Poor internal communications	• Direct flow of funds to subcounties (local government) • Basket funding arrangements for donors • Broader funding base, including donors, government and private sector • Improved planning, monitoring and evaluation • High salaries paid to staff, which might not be sustainable	• Political pressure for rapid expansion to achieve early national coverage • Donor dependence • Retrenchment and costly staff severance packages • Quality assurance (private-sector service providers)	• Monitoring, evolution and prompt remedial action will be necessary for NAADS success
Central Bank, Commercial and Development Banks, Credit and Microfinance Institutions, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Insurance Companies and Corporations, Provident Fund and Social Security Agency				
• Strong, supportive line ministry (MFPED) • Restructured and strengthened central bank • Privatized and liberalized commercial bank sector • Competition among insurance companies • Strengthened regulatory and supervisory arrangements	• Limited rural outreach • Sector inefficiency with high intermediation costs and rates (high operational inefficiency)	• Few banks and most areas are not served • Strengthened policy, legal and regulatory framework	• Corruption • Default and large portfolio of non-performing assets	• Government has yet to provide for competition

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (CONTINUED)

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
	• Low public credibility (big public confidence gap) • Limited small-saver-borrower empathy • Frauds and forgeries • Corruption (even in commercial courts) • Networking limited • Limited use of cheque system (principal mode of payment is cash) • Weak money transfer system and legal framework • Large foreign presence in ownership • Inadequate core capital	• Strengthened policy, legal and regulatory framework • Privatization • Liberalization (market-determined interest and foreign-exchange rates) • Positive foreign-investor response • Donor interest • Willingness to test/adopt new modalities for provision of rural financial services	• Default and large portfolio of non-performing assets • Illiterate clients • Power shortages and failures • Poor infrastructure (roads/telecoms) • Theft and robberies • Insecurity • Competition and conflict • Bank closures • Monopoly and dominant presence of Government in provident fund/social security agency	in the social security fund arrangements
District Local Government				
• Close to the rural community with a good understanding of their marketing issues • Enthusiastic staff	• Lack commercial marketing expertise • Inability to understand the importance of private-sector marketing chain (as opposed to government-controlled marketing structures) • Lack of appropriate support from centrally based organizations and markets for identifying appropriate targets	• Good opportunity to identify issues along the rural marketing chain and to stimulate competition among traders	• Local government may become simply a conduit for the control of rural marketing by Kampala-based organizations	• Local government is making a commendable effort to help small-scale farmers with marketing, but unless they are given appropriate training and guidance, they will have little influence

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS (CONTINUED)

Strengths	Weaknesses	Opportunities	Threats	Remarks
Other Local Institutions (Uganda Bankers Association (UBA), Association of Microfinance Institutions, Uganda Cooperative Alliance (UGA), Uganda Cooperative Savings and Credit Union)				
• Member-controlled and home grown • Donor and government support and promotion • Considerable political support to the cooperative movement • Establishment of the Agricultural Commodity Exchange should help with marketing – providing it is managed efficiently	• Members' failure to pay dues • Limited budgets and logistics • Limited internal/core capital • Lack of skilled and experienced staff • Role of cooperatives in rural marketing has been very mixed • Narrow success base to use to expand the movement • Insufficient competent (and honest) management to run all levels of the cooperative movement • Lack of commercial marketing expertise in the UCA • Lack essential forward strategic-planning data • Lingering poor public image of and confidence in the cooperative movement (although improving)	• Eminent growth of financial sector • Government commitment to the rapid expansion of the microfinance industry • Donor interest and concern in rural poverty reduction • Good support from donors – especially those in Scandinavia	• Membership • Insecurity • Short-term perspective of donor support • Unless the cooperative unions are able to recruit good management, farmers will be disillusioned and return to traditional marketing channels • Narrow base of external support • It is important that UCA's role and remit is distinct from other interventions (e.g. NAADS) – creating competition is good and sensible, but it may lead to unfair competition	• There is a need to orchestrate donor support to build a strong microfinance subsector in the country • Considerable political support, but lukewarm response from many donors
NGOs: Foreign (F), National (N), Local (L)				
• Resource rich, with 'deep pockets' (F) • International best-practice experience (F) • Networking (F) • Local presence and knowledge (N, L) • Good social solidarity (N, L)	• Weak resource base (N, L) • Religious ties (F, N, L) • Competition and conflict (N, L) • Inexperience (L) • Unskilled and inadequate staff with poor understanding of economics and marketing (F, N, L) • Non-profit (F, N, L) • Low sustainability (L)	• Donor support • Legislation • Community training and support (L) • Presence of the Uganda Microfinance Forum (MFF) and its Apex/PMA Subcommittee on Rural Finance	• Restrictive legal framework • Competition and conflict • Diversity in methods and approaches to grants and credit	There is a need to achieve uniformity of approaches among NGOs
Organized Private Sector (e.g. Uganda Grain Traders, Private Processors, Exporters)				
• Profit motive • Experience • Venture and risk-taking capacity • Size and numbers	• Uncoordinated • Conservative • Low interest in rural areas • Little empathy for the poor • Low accounting standards	• Declared government policy in support of privatization and liberalization • Investment code and tax holidays	• Insecurity • Inflation • Corruption • Tax policies	Future engine of growth for Uganda
Unorganized/Informal Private Sector (Traditional Marketing Chains)				
• Has very competitive risk takers • Profit-motivated • Many players • Responsible for the marketing of a very large proportion of Uganda's horticultural production	• A few bad apples give the many rural traders a bad reputation of being 'exploiters' • Has received very little help	• Been successful despite receiving very little donor-support – thus, with carefully targeted interventions, it could be even more successful	• Does not have a voice to represent it – and is consequently misunderstood • Too often used as an excuse for failings of others	

APPENDIX IV

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

Consistent with the *Strategic Framework for IFAD 2002-2006* and the *Regional Strategy for Eastern and Southern Africa*, future interventions assisted by the Fund will continue with the present highly participatory, community/beneficiary-driven and market-based approaches that characterize the ongoing Uganda portfolio. To enable beneficiaries to overcome their poverty, the design of future programmes will be based on extensive and intensive stakeholder and community consultation – as will the mobilization/sensitization of beneficiaries and grass-roots groups, committees and associations for the planning and implementation of approved activities. Training, retraining, reorientation and other capacity-building measures will be central to the development and emergence of an informed and sensitized clientele, who are well aware of available opportunities for the generation of income and empowerment. Training and retraining of programme/district management and staff will be provided, particularly relating to the concept and use of logical frameworks for annual work planning, activity implementation and progress monitoring. Women will continue to be the overwhelming target group for programme activities, in recognition of their crucial role in the smallholder economy.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
World Bank			
• Macroeconomic reforms centred on civil-service reform, privatization and infrastructure	Country-wide	Ongoing	Very strong
• PMA	Country wide	Ongoing	Very strong
• National Agricultural Research Organizations (NARO)	NARO	Ongoing	Very strong
• NAADS	Country-wide	Pilot districts ongoing	Very strong
• National Environment Management Authority (NEMA)	NEMA	Ongoing	Possible
• Northern Uganda Social Action Fund	Northern Uganda	Ongoing	Possible
• Basic education for all, including adult literacy functions	Country-wide	Ongoing	Possible
• Support to local governments	Nationwide	Ongoing	Very strong
African Development Bank			
• Microfinance Support Centre Ltd (MSCL) and line of credit for microfinance Institutions (MFIs) and financial community-based organizations (FCBOs)	Country-wide	Ongoing	Possible
• Area-Based Agricultural Modernization Programme (AAMP)	13 selected districts in southern western region	Ongoing	Cofinanced with IFAD
DANIDA			
• PMA and NAADS	Country-wide	Ongoing	Very strong
• Household Agriculture Support Project	Seven districts	1998-04	Possible
• Agricultural sector support	48 farmer organizations in 41 districts, focused on capacity-building	To end 2004	
• New financial products development (products innovation) in Commercial Microfinance Ltd	Commercial Microfinance Ltd	Ongoing	Possible
• Strengthen apex structures	MFPED/Private Sector Development/Micro and Small Enterprise Policy Unit (MSEPU) and Microfinance Forum	Ongoing	Possible
• Formulation of the national agricultural education and training strategy	Ministry of Education and Sports	Draft policy in circulation May 2004	Possible
• Food-security programme	Country-wide	Ongoing	Possible
USAID			
• Production of non-traditional exports	NARO	Under review	Possible
• HIV/AIDS	Ministry of Health and Uganda AIDS Commission	Ongoing	Possible
• Uganda Savings and Credit Union	Selected savings and credit cooperatives	Ongoing	Possible
• USAID-SPEED support for: financial-sector deepening (support to Bank of Uganda) to strengthen regulation and inspection of MFIs	BOU	Ongoing	Possible
• Agriculture and Small and Medium Enterprises (SME) business-development services support within the Uganda Manufacturers Association (UMA)	Selected districts	Terminated and under review	Possible

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
• MFI outreach expansion and guarantee (linkage banking support) • Investment in developing export agriculture • Support to importers, stockists, traders and farmers, producers	Uganda Bankers Association (UBA) and Uganda Institute of Bankers (UIB)	Ongoing End 2004	Possible
GTZ (Germany)			
• Technical assistance to strengthen the Bank of Uganda in cooperation with GTZ • Financial-sector deepening (focus on payment system and money transfer) • Road infrastructure	BOU Postbank and BOU Selected districts	Ongoing Ongoing	Possible Strong
DFID (UK)			
• New product development • MFI performance monitoring • Financial-sector deepening • Rural outreach expansion and franchise arrangement through Afrisave (U) and Uganda Capacity Building Programme framework (UCAP) • Integrated lake management • Support to PMA and NAADS	MFPED BOU UIB 13 districts Country-wide	Ongoing Ongoing	Possible Very strong
European Union (EU)			
• Support to PMA and NAADS • EU-Suffice microfinance institutional support: • Support to Acholiland • Trade opportunities and policy • Support to Karamoja	Country-wide MSEPU; Micro Finance Forum (MFF)-PMA Sub-Committee and Association of Micro Enterprise Institutions of Uganda (AMFIU) Three districts (Gulu, Kitgum, Padier) Nationwide three districts (Kotido, Moroto, Nakapiripirit)	Ongoing 2002-05	Very strong
UNDP			
• HIV/AIDS, support programme • Support to privatization • Strengthening civil capacity for peace-building • Private-sector business culture promotion centres in 11 districts	Selected districts Uganda Manufacturers Association	Ongoing	Strong
World Health Organization (WHO)			
• HIV/AIDS • Water and sanitation • Health Sector Reform Programme	Country-wide Country-wide Country-wide	Ongoing Ongoing Ongoing	Possible

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT – ONGOING AND PLANNED

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)			
• Communication support to Government for peace building • Basic education for all • Strengthening civil society for development		Ongoing	Possible
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)/International Trade Centre (ITC)			
• Support lobby to Government for negotiation of better world trade arrangements under WTO • Trade access and opportunities with support to Uganda Export Promotion Board (UEPB) on matters of export market penetration	Ministry of Trade, Tourism and Industry and Uganda Export Promotion Board (UEPB)	Ongoing	Possible
United Nations Population Fund (UNFPA)			
• Family planning and population control • Population and household census 2002 • Health-sector reform	Uganda Bureau of Statistics and MFPED	Ongoing	Possible
Japan International Cooperation Agency			
• Support to PMA (consultancy study support) on marketing • Post-harvest processing and marketing	PMA 13 districts	Ongoing 2003-06	Possible
Netherlands Development Organization			
• Support to AMFIU	AMFIU	Ongoing	Possible
Canadian Cooperative Centre			
• Support to Uganda Cooperative Alliance (UCA) Village Bank Programme	Selected savings and credit cooperatives	Ongoing	Possible
Swedish Cooperative Centre			
• Support to UCA – farmer empowerment, management training and marketing	Selected savings and credit cooperatives	Ongoing	Possible
Royal Norwegian Society for Development			
• Support to UCA/expansion of savings and credit cooperatives	Kapchorwa district	Ongoing	Possible
Stromme (Norwegian)			
• Line of credit and equity support to AMFIU members	AMFIU	Ongoing	Possible
Development Cooperation Ireland			

Nature of Project/Partnership Potential	Intervention/Coverage	Status	Complementarity/ Synergy Potential
Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)			
• Communication support to Government for peace building • Basic education for all • Strengthening civil society for development		Ongoing	Possible
United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)/International Trade Centre (ITC)			
• Support lobby to Government for negotiation of better world trade arrangements under WTO • Trade access and opportunities with support to Uganda Export Promotion Board (UEPB) on matters of export market penetration	Ministry of Trade, Tourism and Industry and Uganda Export Promotion Board (UEPB)	Ongoing	Possible
• Support for PMA and NAADS • Institutional strengthening and poverty reduction through labour-intensive approaches • District Development Support Programme	Country-wide Five districts Five districts	Ongoing	Very strong Cofinanced with IFAD