Distribution: Restricted | EB 2005/85/R.13 | 3 August 2005
Original: English | البند 12 (ب) من جدول الأعمال | Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة الخامسة والثمانون

روما، 6–8 سبتمبر/أيلول 2005

جمهورية بنن

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 العمليات التي يمولها الصندوق iv

استعراض حافظة الصندوق v

موجز تنفيذي vi

أولا – مقدمة 1

ثانياً– الظروف الاقتصادية والقطاعية والفقر الريفي 2

ألف – الخلفية الاقتصادية للقطر 2

باء – القطاع الزراعي 3

جيم – الفقر الريفي 5

دال – صعوبات وفرص الحد من الفقر الريفي 6

هاء – الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي 7

ثالثا – الدروس المستفادة من تجربة الصندوق في بنن 8

رابعا – الإطار الاستراتيجي للصندوق 10

ألف – مكمن القوة الاستراتيجية للصندوق والتوجهات المقترحة 10

باء – أهم فرص الابتكار وتدخلات المشروع 12

جيم – التوسع وإمكانات عقد شراكات مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص 13

دال – فرص إقامة الروابط مع الجهات المانحة والمؤسسات الأخرى 14

هاء – مجالات حوار السياسات 14

واو – مجالات العمل لتحسين إدارة الحافظة 15

زاى– إطار الاقراض المؤقت وبرنامج العمل الدائر 15

الملحق

الاتفاق عند نهاية تقييم البرنامج القطري

الذيول

الذيل الأول: البيانات القطرية	**1**
الذيل الثاني: الإطار المنطقي	**2**
الذيل الثالث: تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والمخاطر	**3**
الذيل الرابع: اتجاهات الصندوق المؤسسية وعلاقتها بالبرنامج القطري المقترح	**6**
الذيل الخامس: أنشطة الشركاء الآخرين في التنمية – الجارية والمزمعة	**7**
الذيل السادس: الاتفاق عند نهاية تقييم البرنامج القطري والنظر في التوصيات في وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية	**9**

معادلات العملة

وحدة العملة	=	فرنك أفريقي
1.00 دولار أمريكي	=	621 541 فرنكا أفريقيا
1.00 فرنك أفريقي	=	0.001846 دولار أمريكي

الموازين والمقاييس

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

حكومة جمهورية بنن

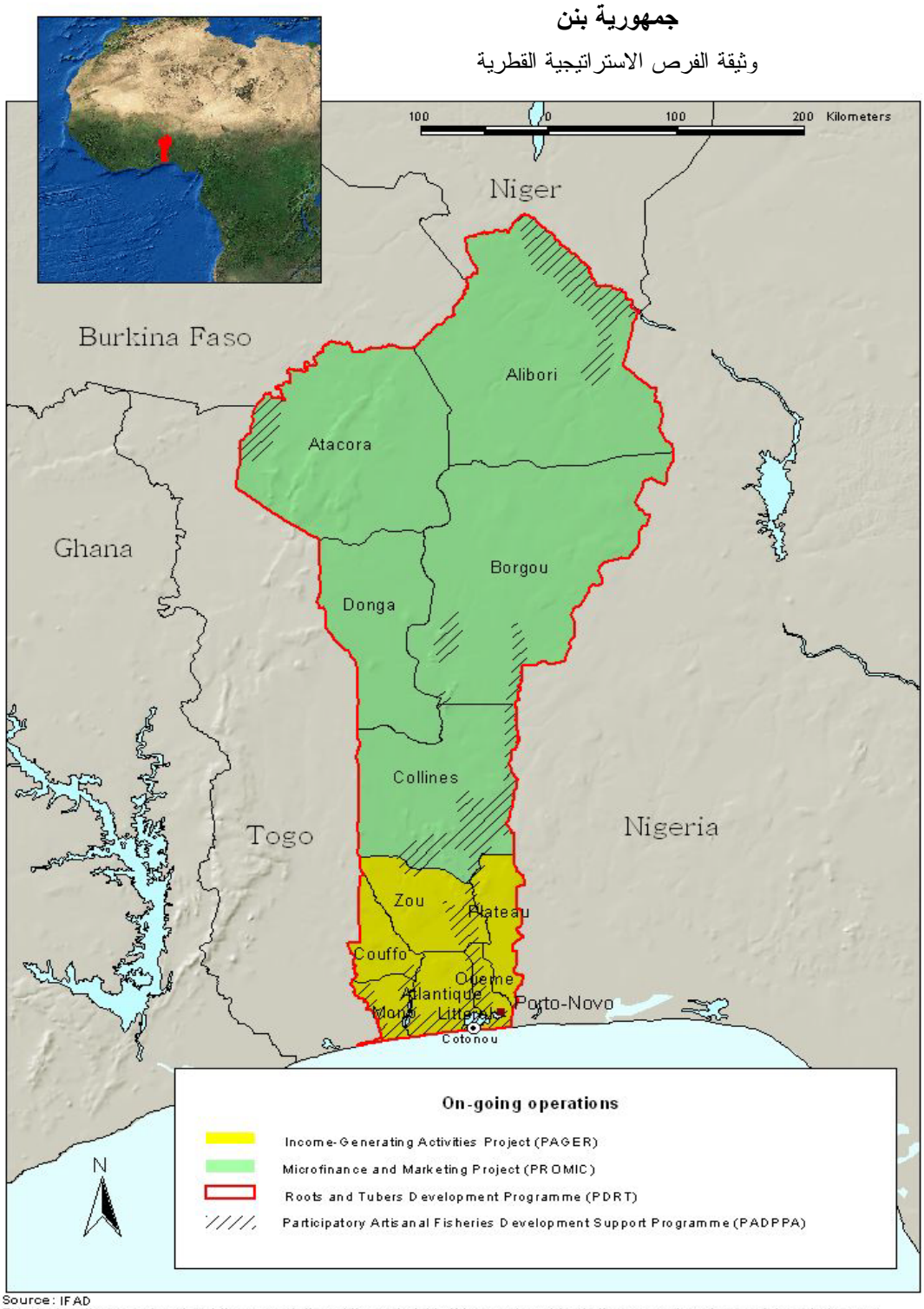
السنة المالية

1 يناير/كانون الثاني - 31 ديسمبر/كانون الأول

خريطة البلد: مواقع العمليات التي يمولها الصندوق

جمهورية بنن

وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية



Source: IFAD
The designations employed and the presentation of the material in this map do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IFAD concerning the delimitation of the frontiers or boundaries, or the authorities thereof.

المصدر: الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

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

استعراض حافظة الصندوق

اسم المشروع	تمويل الصندوق الموافق عليه (بآلاف الدولارات الأمريكية)	تاريخ إقرار المجلس	تاريخ التوقيع على القرض	تاريخ نفاذ مفعول القرض	تاريخ الإقفال الحالي	تاريخ إنجاز المشروع	المؤسسة المتعاونة	وضع المشروع
مشروع التنمية الريفية في محافظة بورغو	13 998	22 ابريل/نيسان 1981	18 يونيو/حزيران 1981	9 مارس/آذار 1982	30 يونيو/حزيران 1989	31 ديسمبر/ كانون الأول 1988	البنك الدولي: المؤسسة الدولية للتنمية	مغلق
مشروع التنمية الريفية في محافظة أتاكورا	9 000	14 سبتمبر/أيلول 1982	16 نوفمبر/تشرين الثاني 1982	23 يونيو/حزيران 1983	31 ديسمبر/كانون الأول 1990	30 يونيو/حزيران 1990	البنك الدولي: المؤسسة الدولية للتنمية	مغلق
المشروع الثاني للتنمية الريفية في محافظة بورغو	10 500	2 ديسمبر/كانون الأول 1987	29 يناير/كانون الثاني 1988	6 ديسمبر/كانون الأول 1988	31 ديسمبر/كانون الأول 1994	30 يونيو/حزيران 1994	البنك الدولي: المؤسسة الدولية للتنمية	مغلق
المشروع الثاني للتنمية الريفية في محافظة أتاكورا	8 518	11 ديسمبر/كانون الأول 1991	23 يناير/كانون الثاني 1992	30 سبتمبر/أيلول 1992	13 ديسمبر/كانون الأول 1999	30 يونيو/حزيران 1999	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	مغلق
مشروع الأنشطة المدرة للدخل	12 000	6 ديسمبر/كانون الأول 1995	13 سبتمبر/أيلول 1996	13 مارس/آذار 1997	30 يونيو/حزيران 2005	31 ديسمبر/كانون الأول 2004	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	مغلق
مشروع خدمات التسويق والقروض الصغيرة	12 168	22 ابريل/نيسان 1998	3 يوليو/تموز 1998	4 مايو/أيار 1999	30 يونيو/حزيران 2006	31 ديسمبر/كانون الأول 2005	الصندوق	جار
مشروع تنمية إنتاج الجذريات والدرنيات	13 114	3 مايو/أيار 2000	20 يونيو/حزيران 2000	23 يوليو/تموز 2001	31 مارس/آذار 2009	30 سبتمبر/أيلول 2008	مصرف التنمية لغرب أفريقيا	جار
برنامج مساندة تنمية مصايد الأسماك الحرفية القائمة على المشاركة	10 009	6 ديسمبر/كانون الأول 2001	20 فبراير/شباط 2002	19 فبراير/شباط 2003	30 سبتمبر/أيلول 2011	31 مارس/آذار 2011	مصرف التنمية الإفريقي	جار
مجموع المساعـــدات	**89 307**							

جمهورية بنن

وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية

موجز تنفيذي

1 - تعتبر وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الجديدة عن عمليات الصندوق في بنن بين عام 2006 وعام 2010 ثمرة عملية تشاركية شملت نطاقاً واسعاً بين الأطراف ذات المصلحة في مجال التنمية الزراعية والريفية على الصعيدين المركزي واللامركزي. وهي تأخذ في اعتبارها وثائق السياسات الحكومية التي تم إقرارها منذ منتصف التسعينات بما في ذلك وثيقة استراتيجية الحد من الفقر (203 – 2005) التي اعتمدت عام 2002، وهي وثائق تحدد الأولويات والسياسات الاستراتيجية للتنمية القومية والقطاعية والاقتصادية العامة وأولويات وسياسات الصندوق إضافة إلى استراتيجياته الإقليمية.

2 - **الخلفية العامة.** حققت بنن في الفترة من 1998 إلى 2003 بعض التقدم في اتجاه النمو الاقتصادي المطرد وبناء الديمقراطية التعددية. ونجحت البرامج التي اعتمدتها الحكومة في تحسين وضع الأموال العامة وتحرير الاقتصاد وتخصيص معظم المؤسسات التابعة للدولة وتعزيز الحوافز للقطاع الخاص. وبلغت معدلات النمو الفعلي للناتج المحلي الإجمالي 5.7٪ عام 1997 و4.5٪ عام 1998 و6.4٪ عام 2002. وحققت مؤشرات اجتماعية عديدة تحسناً ملحوظاً لاسيما في مجالي التعليم والصحة ومع ذلك ورغم هذه الإنجازات فإنه لم يطرأ تحسن كبير على الأرقام الخاصة بالفقر على الصعيد الوطني إذ يتزايد الفقر في المناطق الريفية ويتراجع في المناطق الحضرية.

3 - **القطاع الزراعي.** تهيمن المزارع الصغيرة جداً التي تديرها نحو 000 400 أسرة مزارعة على القطاع الزراعي في بنن. ولا يزرع في السنة الواحدة إلا أقل من ربع الأراضي الصالحة للزراعة. ويتم تحقيق زيادات في المخرجات عن طريق توسيع رقعة الأراضي المزروعة وتقصير فترات إراحة الأرض مما يشكل خطراً على خصوبة التربة في كل أرجاء البلاد. ولا تكاد الأسر العاملة بالزراعة تحصل على مردود يكفيها ولكن الخيارات المتاحة لها قليلة جداً. وستتوقف فرص تحقيق بنن للأهداف الإنمائية للألفية لعام 2015 على مدى قدرتها على تشجيع النمو الزراعي القوي المستدام من خلال التكثيف والتوزيع وعلى تعزيز الأمن الغذائي والتغذوي للمجموعات الضعيفة في الوقت ذاته. والمعيقات الأساسية هي التالية: (أ) ندرة الأراضي الخصبة وقسوة الظروف المناخية؛ (ب) تزايد الضغوط على الأراضي وعدم وجود سياسات فعالة لحيازة الأراضي؛ (ج) ضعف إدارة المياه من أجل المحاصيل والثروة الحيوانية؛ (د) النقل المفاجئ لعملية تنفيذ الخدمات من الحكومة إلى قطاع خاص غير معد لذلك؛ (هـ) بطء مكننة العمليات الزراعية؛ (و) ارتفاع أسعار المدخلات بالنسبة لصغار المزارعين على وجه الخصوص؛ (ز) قلة الاهتمام بقضايا المساواة بين الجنسين على الرغم من الاعتراف القائم على نطاق واسع بمساهمة المرأة في الاقتصاد الريفي وبالتالي الوطني؛ (ح) الاعتماد على سلعة واحدة – القطن– كمصدر للدخل النقدي والتصديري؛ (ط) تدهور البيئة؛ (ي) قلة فرص الحصول على الخدمات المالية (لاسيما للنساء والشباب)؛ (ك) ارتفاع معدلات الأمية وقلة المهارات المهنية لدى المجموعات السكانية الريفية.

4 - **الفقر الريفي.** ارتفعت عتبة الفقر في المناطق الريفية من بنن من 057 42 فرنكاً إفريقيا للفرد الواحد في السنة الواحدة لفترة 1994–1995 إلى 413 51 في الفترة 1999–2000. وعلى الرغم من هذا الارتفاع فإن النسبة المئوية للأشخاص الذين يقل معدل إنفاقهم عن هاتين العتبتين ارتفعت من 25.2٪ في الفترة 1994– 1995 إلى 33٪ في الفترة 1999–2000. وخلال الفترة ذاتها ارتفعت عتبة الفقر الحضري بنسبة 88٪ رغم تراجع نسبة انتشار الفقر من 28.5٪ إلى 23.3 في المائة. وازدادت شدة وحدة الفقر الريفي أيضاً إذ ارتفعتا من 6.3٪ و2.4٪ إلى 9.4٪ و3.9٪ على التوالي. وجغرافياً نجد أن كل المحافظات الشمالية الثلاث ومحافظتي اتلانتيك وكوفو في الجنوب تتسم بمعدلات **فقر نقدي** يزيد عن المعدل الوسطي. وأن محافظتي اتاكورا وبورغو في الشمال ومونو في الجنوب تسود فيها معدلات **فقر غير نقدي** تزيد عن المعدل الوسطي فيما يخص فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية. أما فيما يخص قضايا **التمايز بين الجنسين** فإن نسبة الفقر بين الأسر التي ترأسها نساء هي أقل من تلك التي يرأسها رجال وإن كان الفقر غالباً ما يكون أشد حدة لدى الأسر التي ترأسها نساء من الأسر التي يرأسها رجال.

5 - **الإطار السياساتي.** شددت الحكومة تركيزها طوال التسعينات على ضرورة تكثيف المخرجات الزراعية وتشجيع تنويع سبل المعيشة الريفية وتوسيع قاعدتها بهدف زيادة دخل صغار المنتجين الريفيين. وقد أدى ذلك إلى تشديد التركيز على القضايا ذات الصلة ومنها على سبيل المثال حيازة الأراضي وتوليد الدخل غير القائم على الأراضي. وقد تم منذ منتصف التسعينات اعتماد عدة وثائق سياسات وخطط عمل انتهاء **بوثيقة استراتيجية الحد من الفقر لبنن** التي تعتبر رسمياً الإطار المرجعي الحكومي الرئيسي للحد من الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعيـــة. وتحدد هذه الوثيقة الأولويات العريضة التالية للفترة 2003–2005: (أ) تعزيز الإطار الاقتصادي الكلي للأجل المتوسط؛ (ب) تنمية رأس المال البشري وإدارة الموارد إدارة سليمة بيئياً؛ (ج) تعزيز حسن التسيير؛ (د) تمكين الفقراء من المشاركة في اتخاذ القرارات وفي التنمية. واعتبرت قضايا التمايز بين الجنسين باطراد جزءاً أساسياً من عملية وضع السياسات تمهيداً لاعتماد استراتيجيات لقضايا التمايز بين الجنسين للبلد ككل ولسائر القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بما فيها قطاع الزراعة.

6 - **الدروس المستفادة من تجربة الصندوق في بنن.** خلص تقييم البرنامج القطري عام 2004 إلى ضرورة: (أ) مواصلة التركيز على الحد من الفقر ودمجه إلى أقصى حد ممكن مع وثيقة استراتيجية الحد من الفقر وهو التركيز الذي بدأ مع أول وثيقة للفرص الاستراتيجية القطرية؛ (ب) تعزيز شبكة رابطات الخدمات المالية التي أطلقت بمبادرة من الصندوق وبدعم منه بوصفها أدوات لتمكين الفقراء من الحصول على الخدمات المالية المناسبة؛ (ج) مواصلة تشجيع الأنشطة المجزية المدرة للدخل؛ (د) توسيع وتعزيز الشراكات الاستراتيجية مع الأطراف الفاعلة الأخرى في مجال التنمية ومع وحدات الحكم المحلي الجديدة التي أنشئت كجزء من عملية التحول إلى اللامركزية؛ (هـــ) مساعدة وحدات الحكم المحلي على الاضطلاع بمسؤولياتها؛ (و) تشجيع مشاركة المستفيدين بانتظام؛ (ز) تعزيز الحضور الميداني للصندوق وبالتالي قدرته على التأثير في الحوار السياساتي؛ (ح) تحسين نوعية الإشراف على المشاريع الذي تقوم به المؤسسات المتعاونة مع الصندوق.

7 - **يتسق الإطار الاستراتيجي للصندوق** بشكل كامل مع الاتجاهات العريضة والتوجهات الاستراتيجية لوثيقة استراتيجية الحد من الفقر. وفي سياق أهداف وثيقة استراتيجية الحد من الفقر وأغراضها سيركز الصندوق تركيزاً

خاصاً على الوصول إلى المجموعات التي يستهدفها في المقام الأول وهي صغار المنتجين والنساء والشباب والتي يتصدى لمهمة تعزيز قدراتها بوصفها أطرافاً فاعلة محترمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الوطني. ومما سيعزز دور الصندوق في السعي لتحقيق أهداف وثيقة استراتيجية الحد من الفقر اعتماد نهج دينامي في إنشاء شراكات بين مختلف الأطراف ذات المصلحة (والمشاركة فيها).

8 - **الهدف العام لاستراتيجية الصندوق القطرية الجديدة** هو المساعدة في تحقيق أهداف بنن الإنمائية للألفية ولاسيما منها الهدف الأول الرامي إلى خفض الفقر بنسبة النصف بحلول عام 2015. وسيتم العمل من أجل تحقيق هذا الهدف من خلال تشجيع ومواكبة المبادرات المحلية القادرة على رفع دخل فقراء الريف وتحسين ظروف معيشتهم. وستبقى العناصر الرئيسية الشاملة لتدخلات الصندوق القادمة، المساواة بين الجنسين وفيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز ومشاركة المستفيدين وبناء قدرات المؤسسات المحلية. وسيتم تعزيز وتفعيل **نهج الاستهداف** الذي يتبعه الصندوق عن طريق اعتماد نهج للاستهداف الذاتي و/أو للاستهداف بالتفاوض. وقد تغيرت المجموعة التي يستهدفها الصندوق إذ أصبحت تضم مزارعي القطن الذين كانوا يشكلون في الماضي فئة ذات امتيازات وكذلك رواد المشاريع الخاصة الجدد من غير القادرين على تحقيق استقلال ذاتي كامل في علاقاتهم مع موارد التمويل والخدمات الاستشارية والأسواق.

9 - **الأهداف الخاصة** للاستراتيجية القطرية الجديدة هي التالية: (أ) تعزيز وتوسيع إمكانات حصول فقراء الريف على خدمات مالية مستدامة؛ (ب) تشجيع قيام أنشطة مدرة للدخل وإنشاء مؤسسات صغيرة جداً وصغيرة ومتوسطة كسبل معيشة مستدامة؛ (ج) تمكين فقراء الريف عن طريق التنمية من خلال المجتمعات المحلية ودعم المؤسسات غير المركزية.

10 - **فرص إقامة شراكات استراتيجية.** من النتائج المنبثقة عن عملية إعداد وثيقة استراتيجية الحد من الفقر تعزيز الشراكة بين الحكومة والجهات المانحة. فخلال مرحلة التحول إلى اللامركزية ستحتاج المجتمعات المحلية واليافعة إلى دعم قوي كيما تستطيع الاضطلاع بأدوارها الجديدة وسيكون من الضرورة بمكان مساعدة القطاع الخاص على تولي المسؤوليات التي كانت في الماضي حصراً على القطاع العام. وستعتمد التدخلات القادمة نهجاً برامجياً مصمماً لتوطيد التماسك والتكامل بين مشاريع الصندوق ومع المشاريع الأخرى على حد سواء. وسيحكم الهدف المزدوج المتمثل بالاستفادة من الخبرة الإيجابية المكتسبة من خلال المشاريع المدعومة من الصندوق علاقات الشراكة مع الأطراف الأخرى ذات المصلحة بما فيها الجهات المانحة ومؤسسات تمويل التنمية والحكومة والمنظمات غير الحكومية والأطراف الفاعلة في القطاع الخاص وغيرها. كما سيحكمها هدف تمكين المجموعات السكانية المستفيدة من الاضطلاع ذاتياً بتطوير المؤسسات اللازمة لتولي المسؤولية. وسيكون إعلان باريس الصادر في مارس/آذار 2005 بشأن فعالية المساعدة الإطار الموجه لبناء الشراكات الاستراتيجية.

11 - **من المبادرات التي ستطلقها وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الجديدة** ما يلي: (أ) وضع برنامج وطني متكامل للتنمية الريفية؛ (ب) تحسين النهج التشاركية القائمة الرامية إلى تعزيز المؤسسات القاعدية؛ (ج) زيادة الدعم للتمويل الريفي؛ (د) تشجيع خلق فرص اقتصادية مجزية ومستدامة؛ (هـ) دعم اللامركزية وتنمية المجتمعات المحلية.

12 - **إدارة الحافظة.** صنف أداء حافظة الصندوق في بنن في فئة الأداء المرضي الخالي من مخاطر كبيرة في التنفيذ وقد شرعت الحكومة في تنفيذ توصيات تقييم البرنامج القطري. ومع ذلك فإنه يمكن تحسين إدارة الحافظة عن طريق: (أ) توسيع نطاق التغطية بالرصد والتقييم وتقدير الأثر وتعزيز فعاليتها (بما في ذلك تطبيق نظام إدارة النتائج والأثر وإنشاء وحدة عليا للرصد والتقييم لتزويد المرصد الوطني المكلف برصد تطور الفقر بمعلومات عن سائر العمليات المدعومة من الصندوق)؛ (ب) تعميق وتوسيع الشراكات الاستراتيجية مع الجهات الفاعلة الأخرى في مجال التنمية ومنها المؤسسات القاعدية ووحدات الحكم المحلي؛ (ج) تحسين إدارة المعرفة وتقاسمها؛ (د) جعل تعزيز البعد الخاص بتمايز الجنسين عنصراً إلزامياً لكل العمليات؛ (هـ) جعل صوغ استراتيجية خاصة بتعزيز الاستدامة عنصراً إلزامياً لكل العمليات؛ (و) تعزيز قدرات أعضاء وقياديي منظمات المزارعين والمؤسسات المحلية؛ (ز) إقامة حضور دائم للصندوق في بنن بهدف تعزيز مشاركة الصندوق في حوار السياسات وتحسين الأثر الميداني.

13 - **الإطار المؤقت لعمليات الصندوق القادمة في مجال الإقراض.** يعتبر ترتيب بنن وفق نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء الأفضل في أفريقيا الغربية والوسطى فيما يتعلق بمؤشرات الأداء الاقتصادية الكلية والقطاعية والحافظية. إلا أن القاعدة الائتمانية للبلد لا تتجاوز مع ذلك 3.2 مليون دولار أمريكي في السنة بسبب قلة سكانه. وهناك ثلاثة تصورات ائتمانية بمحفزات أدائية ينطوي أولها على تثبيت مستويات الأداء الحالية والآثار الناجمة عن ذلك على ظروف التنمية الريفية مع اهتمام خاص بالإطار السياساتي والقانوني للمنظمات الريفية وإمكانات الحصول على الموارد بما فيها الأراضي والمياه اللازمة للزراعة والبحوث والخدمات الإرشادية والتسهيلات الائتمانية وتوافر مناخ موات لنمو الأعمال الريفية إضافة إلى تنفيذ مشاريع وبرامج بتمويل من الصندوق تنفيذاً مرضياً. أما التصوران الأدنى والأعلى فيستندان إلى تغير هذه العوامل. وستتاح موارد غير ائتمانية إضافية لبنن رهناً بتوافر الأموال بما في ذلك: (أ) الدعم بمنح من أجل التنفيذ المبكر للمهام؛ (ب) تقديم منح في إطار مبادرة تعميم الابتكار من أجل توسيع شبكة رابطات الخدمات المالية وإنشاء بنية رأسية لهذه الرابطات؛ (ج) توفير منح مساعدة تقنية لدعم حوار السياسات وإدارة المعرفة وتقاسمها والابتكارات والشراكات وفعالية التنفيذ.

جمهورية بنن

وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية

أولا – مقدمة

1 - انضمت بنن إلى الصندوق الدولي للتنمية الزراعية عام 1978. وبنهاية يونيو/حزيران 2005، كان الصندوق قد مول ثمانية قروض بشروط ميسرة جداً بقيمة إجمالية قدرها 91 مليون دولار أمريكي إضافة إلى 000 265 دولار أمريكي كمنح، وتمويل مشترك قدره 87 مليون دولار أمريكي، وقدم 7 ملايين دولار أمريكي تقريباً كتخفيض لديون بنن بوصفها بلداً فقيراً مثــقلاً بالديون. وأتاحت وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الأولى للفترة 1997–2002 للصندوق بتجميع حافظة قروض، وتوسيعها عن طريق تمويل أربعة مشاريع جدد.

2 - وفي عام 2003، اتفقت الحكومة والصندوق على الاضطلاع بتقييم للبرنامج القطري لاستخلاص الدروس من التجربة وتحديد العناصر الرئيسية لخطة قادمة. وجرى في مايو/أيار 2004، مناقشة نتائج التقييم في اجتماع التحقق الذي عقد في كوتونو تم فيه تحديد الخطوط العريضة والتوجهات الاستراتيجية لتدخلات الصندوق القادمة لتكون نقطة انطلاق لصياغة وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الجديدة للفترة 2006–2010. وتم تعزيز شعور سائر الأطراف ذات المصلحة بالملكية من خلال عملية تشاركية مكثفة على الصعيد الوطني أدارتها لجنة توجيهية مخصصة. وحضر الاجتماعات، بما فيها اجتماع وطني واثنان إقليميان للمحافظتين الشمالية والجنوبية، الأطراف الرئيسية ذات المصلحة في التنمية الزراعية والريفية في بنن ومنها على سبيل المثال، المنظمات القاعدية والمنظمات غير الحكومية وكبار الموظفين في المشاريع الجارية التي يمولها الصندوق وغيره من الجهات المانحة ومستفيدون منتخبون من مشاريع يمولها الصندوق. وتناولت المناقشات ولاية الصندوق في مجال الحد من الفقر ونتائج تقييم البرنامج القطري، وتلى ذلك عروض من الحكومة عن سياساتها المتصلة بالحد من الفقر، والتنمية الزراعية والريفية، واللامركزية، وتخلي الدولة عن تقديم الخدمات، إلخ.

3 - وتم التوصل إلى توافق عام بشأن العناصر الرئيسية لوثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الجديدة وجدول أعمال لحوار السياسات. وتراعي وثيقــة الفرص الاستراتيجية القطرية الجديدة أيضاً نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء. وأهم تغييــرين في السياسات وقعا خلال العقد الأخير وهمــا: (أ) البدء عام 2002 بعمليتي اللامركزية الإدارية والتحول إلى الديمقراطيــة؛ (ب) اعتماد وثيقة استراتيجية الحد من الفقر عام 2002، وهي الوثيقة التي أصبحت "الدليل المرجعي الرئيسي" لشركاء بنن الإنمائيين.

ثانياً- الظروف الاقتصادية والقطاعية والفقر الريفي

ألف – الخلفية الاقتصادية للقطر

4 - **البلد والسكان.** تغطي بنن مساحة 000 113 كم2 على ساحل خليج غينيا، وتحدها توغو ونيجيريا من الشرق والغرب والنيجر وبوركينا فاسو إلى الشمال. وبلغ عدد سكانها 6.1 مليون نسمة عام 1999، وكانوا يتزايدون بمعدل 3٪ بالسنة. ويزيد عدد السكان الريفيين عن 60٪ من مجموع السكان وتتراوح نسبتهم بين 85٪ في الشمال و50٪ في الجنوب. وتواتي الأمطار زراعة المحاصيل في الجنوب، بينما توفر شبكة كثيفة من البحيرات فرصاً لنشاط مكثف جداً في مجال صيد الأسماك. وهناك ضغوط هائلة على الأراضي وغيرها من الموارد الطبيعية في مختلف أرجاء البلاد. وتضطر الأسر التي لا تجد ما يكفيها إلى الهجرة إلى محافظتي زو وكولين حيث الضغط على الأراضي أقل حدة مما يؤدي إلى قيام نزاعات بسبب الضعف المتزايد في النظم المحلية الخاصة بالأراضي ولأن معاملات الأراضي نادراً ما تخضع للقوانين الحديثة.

5 - **الإصلاحات الإدارية: بداية واعدة وإن تكن هشة.** كلفت وحدات الحكم المحلي المسماة بلديات عام 2002، بنطاق واسع من الصلاحيات والمسؤوليات منها تخطيط وتنفيذ ورصد الأنشطة الإنمائية المحلية الرامية إلى تلبية الاحتياجات والأولويات المحددة محلياً على نحو متماسك ومتكامل. وقد عقدت أولى الانتخابات في ديسمبر/كانون الأول 2002، وبدأت بلديات عديدة بوضع خطط تنميتها. ويسّر وجود لجان التنمية غير الرسمية (لجان التنمية القروية) عملية التحول إلى اللامركزية. وقد قامت معظم هذه اللجان التي تستند إلى خبرة استقتها من عدة مشاريع على مدى سنوات عديدة بانتخاب قيادات تتمتع بخبرة في مجال توجيه وإدارة الأنشطة الإنمائية على مستوى القرى. ويشجع الصندوق، شأنه شأن الأطراف الفاعلة الأخرى، لجان التنمية القروية الشريكة على التعاون مع البلديات. وقد كانت عملية نقل المسؤوليات إلى الصعيد اللامركزي عملية سريعة، وما زال العديد من الأعضاء المنتخبين دون فكرة واضحة عن أدوارهم ومسؤولياتهم. وما زالت الجهود المبذولة لتوفير التدريب والدعم والمساندة لا تشمل كل البلديات وما انفكت الموارد المالية على صعيد البلديات محدودة بفعل صغر قاعدة الضرائب. وقد أقر البنك الدولي مشروعاً وطنياً للتنمية القائمة على المجتمعات المحلية يتوقف نجاحه على مدى دعم الأسرة الإنمائية ككل له.

6 - **ترتبط الإصلاحات الإدارية بتحول نمطي في توزيع الأدوار والمسؤوليات.** وهناك ثلاثة تصورات لثلاث فئات من الأدوار والمسؤوليات: (أ) الأدوار والمسؤوليات التي هي من صلاحيات الدولة حصراً (مثل تعزيز القدرة على الحد من الفقر عن طريق وضع سياسات واستراتيجيات وقواعد ولوائح مناسبة وتنسيق المساعدة الخارجية واستحداث وإدارة بنى أساسية عامة وضمان استفادة الفئات الضعيفة هي أيضاً من النمو والتنمية وغير ذلك)؛ (ب) الأدوار والمسؤوليات التي يمكن للدولة أن تتقاسمها مع القطاع الخاص (مثل البحوث والخدمات الإرشادية وبناء القدرات وتشجيع المنظمات القاعدية وتحليل وتفسير الاتجاهات القطاعية ورصد أثر المشاريع والسياسات)؛ (ج) تلك الأدوار والمسؤوليات التي يمكن للقطاع الخاص أن يتولاها أو ينبغي أن يتولاها (مثل الإنتاج والتصنيع والتسويق وتوريد السلع والخدمات). وعلى الرغم من الإقرار الرسمي بضرورة قيام قطاع خاص قوي فإن الحكومة لم تعتمد حتى اليوم السياسات الاقتصادية الكلية المناسبة. ومن غير المحتمل أن تزداد الاستثمارات الخاصة في أي قطاع من القطاعات ولاسيما في المناطق

الريفية ما دامت أدوار القطاع الخاص في الإنتاج الزراعي والتسويق والخدمات غير محددة تحديداً واضحاً وما دام الإطار التنظيمي يتطلب إجراءات بيروقراطية مرتفعة التكاليف للحصول على رخص لمزاولة الأعمال وللاستثمار وما دامت المؤسسات تخضع لضرائب باهظة ولاحتمالات المضايقة من الهيئات التنظيمية والضريبية والشرطة. ثم إن البيئة السياساتية غير مواتية لتطوير روابط سوقية سليمة بين المنتجين والمستهلكين الريفيين.

7 - **النمو الاقتصادي جيد والمؤشرات الاجتماعية تتحسن ومع ذلك يتزايد الفقر.** حققت بنن، اقتصادياً، أداءً جيداً بفضل عدة برامج أدت إلى تعزيز الأموال العامة وتحرير الاقتصاد وخصخصة معظم المؤسسات التابعة للدولة وتعزيز الحوافز للقطاع الخاص. وكان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي 5.7٪ عام 1997 و4.5٪ عام 1998 و6.4٪ عام 2002. وقد جرى الحد من ارتفاع الأسعار وانخفض معدل التضخم من 5.8٪ عام 1998 إلى 2.5٪ عام 2002 (بما يفوق الهدف المنشود وقدره 3.0٪). وطرأ تحسن على الإدارة المالية وبلغ إجمالي الإيرادات من الضرائب 16.2٪ من الناتج المحلي الإجمالي (مقابل 16.0٪) عام 2002 وانخفضت المصروفات إلى 18.3٪ من الناتج المحلي الإجمالي (مقابل 19.0٪). وبلغت نسبة الاستثمارات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي 9.2٪ (مقابل 10٪). وعلى الرغم من أن معظم المؤشرات الاجتماعية تحسنت أيضاً لاسيما فيما يخص التعليم والصحة فإن التحليل المعمق للفقر يبين أنه ازداد في واقع الحال. ويعود ذلك بشكل رئيسي إلى تزايد الفقر في المناطق الريفية التي ما زال يقطنها معظم السكان. ومن الأهداف الرئيسية لكل من اتجاه اللامركزية والتمكين القائم ووثيقة استراتيجية الحد من الفقر الجديدة، دعم التنمية الريفية وتوزيع منافع النمو الاقتصادي توزيعاً عادلاً.

8 - **اقتصاد هش.** لم يطرأ تغيير كبير على بنية الناتج المحلي الإجمالي في بنن منذ منتصف التسعينات وبقي القطاع الأول يمثل نحو ثلث هذا الناتج (بين 34٪ و38.3٪) والقطاع الثانوي أقل من 15٪ والقطاع الثالث نحو 50 في المائة. وتكفل الزراعة سبل معيشة 55٪ من السكان النشطين و90٪ من الدخل من الصادرات و15٪ من إيرادات الضرائب. ويضمن الأمن الغذائي القومي نطاق عريض من المحاصيل الغذائية التقليدية إلا أن الدخل من الصادرات نابع في مجمله تقريباً من محصول واحد هو القطن الذي يشكل السلسلة السلعية المتكاملة الوحيدة للإنتاج والتسويق في البلاد. ويمثل القطن الذي يزرعه بشكل رئيسي مزارعون تدعمهم آلية فعالة لتقديم الخدمات 81٪ من دخل الصادرات بينما لا يمثل الدخل من تصدير زيت النخيل وفستق الكاشيو والأناناس معاً إلا 7٪ فقط. وتعتبر الأسعار العالمية للقطن عامل خطر رئيسي يهدد فرص النمو الاقتصادي على المدى القصير ويؤثر تأثيراً كبيراً على إيرادات الضرائب الريفية وميزان المدفوعات.

باء – القطاع الزراعي

9 - **إمكانات زراعية كبيرة تزداد هشاشة باستمرار.** لا يكاد يزرع في أي سنة من السنوات أكثر من 30٪ من مجموع الأراضي الصالحة للزراعة. وتعتمد الطريقة السائدة (القطع والحرق) على فترات إراحة طويلة تعيد للأرض خصوبتها، ويجري تقليص هذه الفترات بسرعة حالياً. وتتأثر الزراعة في مختلف أرجاء البلد بالظروف الطبيعية وبالضغوط على الأراضي وسوء إدارة المياه وقلة استخدام المدخلات وبدائية الممارسات.

10 - **الإطار السياساتي للتنمية الريفية.** ترافق التوجيه الوطني نحو تحرير الاقتصاد الذي بدأ في منتصف التسعينات مع حوار مكثف بشأن السياسات حول طرق الحد من الفقر أدى إلى تركيز شديد على طرق زيادة وتنويع دخول صغار المنتجين الريفيين. وانبثق عن هذا الحوار مجموعة من وثائق السياسات منها إعلان عن البدائل والخيارات الاستراتيجية للمستقبل وخطة رئيسية للتنمية الزراعية والريفية وخطة استراتيجية عملية. ويؤلف تعزيز المساواة بين الجنسين جزءاً أساسياً من الإطار. وقد أدى التطبيق الفوري لمبدأ انسحاب الدولة من المشاركة المباشرة في توفير الخدمات إلى تخفيضات كبيرة في موارد الإدارات المختصة (بشرياً ومالياً ومادياً). وعلى الرغم من الجهود التي تبذل لتمكين منظمات المزارعين والحرفيين وأصحاب المشاريع لسد الفجوة، فإن فرص وصول المنتجين الريفيين إلى خدمات الدعم قد تراجعت. ووسيلة الحكومة لضمان توفير الخدمات التقنية والاستشارية وتمكين منظمات المنتجين والمؤسسات المحلية والأطراف الفاعلة في القطاع الخاص هي شبكة من المراكز الإقليمية للنهوض بالزراعة لها فروع على صعيد البلديات هي المراكز البلدية للنهوض بالزراعة. ويعكف البنك الدولي على صياغة مشروع يهدف إلى تعزيز قدرة الخدمات الزراعية على الإسهام في الحملة الوطنية للحد من الفقر. وتستند **سياسة الحكومة لتنويع الزراعة** إلى ضرورة معالجة الهشاشة الخطيرة التي كشفتها أزمة القطن. وستوسع السلاسل السلعية الجديدة خيارات المزارعين في مختلف أنحاء البلد وتحد من اعتماده على القطن. وهناك برنامج أطلقته وتموله الحكومة هو برنامج دعم تطوير السلاسل السلعية يعمل على صعيد البلديات بالتعاون مع شبكة المراكز البلدية للنهوض بالزراعة.

11 - **التمايز بين الجنسين.** تحتل قضايا التمايز بين الجنسين مكاناً بارزاً في وثائق السياسات القومية. وقد تم ترجمة المبادئ العريضة المدرجة في استراتيجية قضايا التمايز بين الجنسين إلى تغيرات عملية في سياسات وعمليات سائر الوكالات العامة. وقد استرشد في إعداد سياسة التمايز بين الجنسين في وزارة الزراعة والثروة الحيوانية ومصائد الأسماك باستراتيجية ريفية للتمايز بين الجنسين ترمي إلى تعزيز قدرات النساء اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وقانوناً. وتشمل المعيقات التي تواجهها النساء ما يلي: (أ) صعوبة وصولهن إلى عوامل الإنتاج والعمل المجزي؛ (ب) انخفاض مستوى تعليمهن وإلمامهن بالقراءة والكتابة؛ (ج) قلة مشاركتهن في اتخاذ القرارات؛ (د) جهلهن بحقوقهن القانونية. وتقوم استراتيجية الوزارة على العمل في ثلاثة اتجاهات هي: (أ) تمكين النساء الريفيات وكذلك الرجال الريفيين من الوصول على أساس دائم إلى عوامل الإنتاج (مثل الأراضي والقروض والمعارف والمعلومات) وفرص العمل؛ (ب) تعزيز قدرة النساء على استخدام مواردهن بما يجلب لهن أقصى مردود ممكن وعلى اكتساب الثقة بالذات والمشاركة على نحو أشد في كل المجالات (من خلال توفير التدريب المهني ومحو الأمية الوظيفية والتعليم ونقل التكنولوجيا وتشجيع المجموعات والرابطات ونشر الوعي)؛ (ج) تحسين البيئة المؤسسية القانونية من خلال تحديد المهام والوظائف والأدوار ضمن وزارة الزراعة والثروة الحيوانية ومصائد الأسماك وضمان تفصيل كل البيانات حسب الجنس وتوعية الموظفين بقضايا التمايز بين الجنسين والتكليف بدراسات عن قضايا الجنسين وتبادل الدروس المستفادة على صعيد الوزارة ومع الشركاء واستقطاب الدعم لشواغل المرأة الريفية وأولوياتها.

12 - **التمويل الصغري الريفي** في بنن وسيلة بالغة الأهمية في السعي لتحقيق هدف الحد من الفقر وتعزيز قدرة صغار المنتجين الريفيين، نساءً ورجالاً وشباباً وكباراً، على تحسين دخلهم وظروف معيشتهم إلا أنها تواجه معيقات تتمثل في نقص الأموال اللازمة لشراء المدخلات والمواد الخام والمعدات ودفع تكاليف العمال والنقل وغير ذلك. وقد تشكلت في البلد خبرة تجمع نطاقاً واسعاً من النهج: (أ) قروض من المدخلات بضمان المحصول (كما هو الحال بالنسبة

للقطن منذ أيام الاستعمار)؛ (ب) قروض ممولـــة من مشاريع أو من منظمات غير حكومية؛ (ج) مؤسسات التمويل الصغري مثل تعاونيات التسليف والادخار واتحادات الائتمان ورابطات الخدمات المالية وغيرها. وخلافاً للمصارف التجارية أنشئت مؤسسات التمويل الصغري لتوفير الخدمات المالية لصغار المنتجين الذين يعمل معظمهم في القطاع غير النظامي. ويقوم الصندوق بدور فاعل في مجال تنمية التمويل الصغري في بنن فقد أطلق مفهوم رابطات الخدمات المالية وشارك مشاركة فعالة (إلى جانب البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) في حوار السياسات الذي أدى إلى صياغة السياسة الوطنية بشأن التمويل الصغري المعروضة حالياً على مجلس الوزراء.

جيم – الفقر الريفي

13 - **نظرة عامة.** تصنف بنن في عداد أقل البلدان نمواً وترتيبها على مقياس التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2002 هو 153 من أصل 175 بلدا. ولم يتجاوز ناتجها المحلي الإجمالي مقاساً بأسعار الصرف المعادلة بالقوة الشرائية مبلغ 022 1 دولار أمريكي للفرد الواحد عام 2002، مما جعلها في المرتبة 197 على الصعيد العالمي والمرتبة 32 بين البلدان الأفريقية التي يبلغ عددها 54. وما زالت الأرقام المتعلقة بالفقر على الصعيد الوطني مرتفعة على الرغم من التحسن الذي طرأ على معدلات الاقتصاد الكلي وعلى العديد من المؤشرات الاجتماعية. ويتبين مما يلي أن ازدياد الفقر الريفي ألغى الخفض الكبير الذي تحقق في الفقر الحضري.

14 - **معايير الفقر.** على الرغم من أن خط الفقر النقدي (أي قيمة الأغذية والسلع والخدمات المطلوبة لحياة صحية ومنتجة) لسكان الريف ارتفع بنسبة 22٪ من 075 42 فرنكا أفريقيا للفرد في 1994–1995 إلى 413 51 فرنكا أفريقيا في 1999–2000، فإن عدد سكان الريف الذين يعيشون تحت خط الفقر ارتفع من 25.2٪ إلى 33 في المائة. وخلال الفترة ذاتها تغير خط الفقر لسكان المناطق الحضرية بنسبة 88٪ (من 629 48 إلى 705 91 فرنكات أفريقية) ومع ذلك انخفضت نسبة سكان المدن الذين يعيشون دون خط الفقر من 28.5٪ عام 1996 إلى 23.3٪ عام 1999. وارتفع مؤشر الفقر غير النقدي من 43.4٪ عام 1996 إلى 49٪ عام 2001؛ ويعني هذا عدم تلبية الاحتياجات الأساسية لنصف سكان البلد في مجالات الصحة والتغذية والتعليم والمياه.

15 - **توزع الفقر.** تشير كل التحليلات إلى تزايد انعدام المساواة بين الفقراء والأقل فقراً وسكان الريف والحضر. والفقر في بنن ظاهرة ريفية منذ القدم. وأفقر الفئات هي الأسر التي يعيلها المزارعون والرعاة وصيادو الأسماك. وحتى مزارعو القطن الذين كانوا يؤلفون فئة متميزة أصبحوا فقراء. وكل المحافظات الشمالية الثلاث إضافة إلى محافظتي أنتلانتيك وكوفو في الجنوب تسود فيها معدلات فوق المعدل فيما يتعلق بالفقر النقدي. وأفقر المحافظات من حيث الفقر غير النقدي هي محافظتا أتاكورا وبورغو في الشمال ومونو في الجنوب. ولما كان معظم سكان بنن ما زالوا يعيشون ويعملون في المناطق الريفية فإن بنن لن تحقق أهدافها الإنمائية للألفية ما لم تتمكن من الحد من فقرها الريفي بنسبة كبيرة. ويتسم البعد الخاص بالتمايز بين الجنسين بالتعقيد. وإذا كانت الأسر الفقيرة التي يرأسها رجال هي الأكثر فإن الأسر التي ترأسها نساء هي الأفقر بكثير. ويزداد الفقر مع تزايد حجم الأسر وعمر رئيسها ويتراجع مع ارتفاع مستوى التحصيل العلمي لرئيس الأسرة.

16 - **أسباب الفقر** التي جرى تحديدها في إطار الصياغة التشاركية لوثيقة استراتيجية الحد من الفقر هي التالية: (أ) نقص الموارد المالية وصعوبة الحصول على الخدمات المالية؛ (ب) قصور الأنشطة المدرة للدخل؛ (ج) قلة الأراضي ومشكلات حيازتها في الجنوب بشكل رئيسي؛ (د) سوء حالة الطرق المؤدية إلى بعض مناطق الإنتاج؛ (هـ) الطابع البدائي للتقنيات والأدوات المستخدمة في الزراعة وصيد الأسماك؛ (و) المعيقات الثقافية الاجتماعية لاسيما فيما يتعلق بقضايا التمايز بين الجنسين والعمر؛ (ز) صعوبة الحصول على المياه المأمونة والرعاية الصحية الأولية؛ (ح) تراكم الطمي وتناقص تدفق المياه في الجداول والأنهار؛ (ط) نزوح الشباب والبنات من المناطق الريفية؛ (ي) انتشار الأمية وارتفاع معدلات التسرب من المدارس؛ (ك) قلة الدعم المقدم للسكان الريفيين وسوء توافر إمكانات حصولهم على التقنيات الجديدة؛ (ل) تدهور البيئة؛ (م) قلة الدعم الموفر للمعوقين والمسنين والمرضى. وتشمل **المجموعات الضعيفة** ما يلي: (أ) المزارعون المعدمون أو شبه المعدمين؛ (ب) النساء؛ (ج) صيادو الأسماك؛ (د) الشباب العاطلون عن العمل أو الذين يعانون من العمالة الجزئية. ويؤدي استمرار الضغط على الأراضي إلى زعزعة أسس أشغالها وحيازتها وتقليص فترات إراحتها لاسيما في الجنوب وحول المدن الكبيرة في الشمال. وتواجه أسر المزارعين صعوبات متزايدة في توفير احتياجاتها من الأغذية ناهيك عن إنتاج فائض للبيع. وحتى مزارعو القطن الذين كانوا يشكلون فئة متميزة لم يعودوا واثقين من أن جهودهم ستعود عليهم بمردود مناسب نظراً لانهيار الأسعار العالمية وارتفاع تكاليف المدخلات.

دال – صعوبات وفرص الحد من الفقر الريفي

17 - تشير وثيقة استراتيجية الحد من الفقر لبنن إلى العناصر التالية، **بوصفها عوامل أساسية للحد من الفقر:** (أ) إطار مؤسسي قائم على الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان ومسؤولية ضمان الاستقرار السياسي– الاجتماعي والاقتصاد الكلي؛ (ب) موقع جغرافي موات قريب من الأسواق الكبرى مثل نيجيريا ومرفأ عميق قادر على مناولة الكم الهائل من السلع المتدفقة من وإلى البلدان الواقعة إلى الشمال والتي لا تتمتع بمنفذ على البحر؛ (ج) إمكانات كبيرة للتنمية في مجالات الزراعة والتعدين والسياحة. أما المعيقات الهيكلية الرئيسية فهي: (أ) صرامة نظم الإنتاج وقلة التكامل بينها أفقياً وعمودياً على حد سواء؛ (ب) بقاء القطاع الثانوي صغيراً تنقصه الرساميل وفرص الوصول إلى الأسواق؛ (ج) الإحجام عن الاستثمار لعدة أسباب (انخفاض المدخرات وضعف الاستثمارات العامة وتفضيل الربح السريع والجهل بالفرص وتعقد الإجراءات الإدارية وعدم القدرة على جذب مستثمرين)؛ (د) نقص عوامل الإنتاج أو ارتفاع تكاليفها بما في ذلك الأراضي والمرافق والاتصالات والنقل؛ (هـ) اعتماد الاقتصاد الوطني المفرط على تصدير القطن.

18 - أدى تطبيق نظام الصندوق الخاص بتخصيص الموارد على أساس الأداء الذي يركز على الجوانب الإيجابية والسلبية على حد سواء إلى الحصول على معلومات وتحليلات مفيدة تثري استراتيجية الصندوق القطرية الجديدة. فمن خلال تسليط الضوء على نقاط الضعف السابقة كما على جوانب القصور والمعيقات الحالية وفرت العملية فرصاً لإجراء مناقشة معمقة لقضايا السياسات المتصلة بأولويات الحكومة وأتاحت التحقق من استراتيجية الصندوق القطرية الجديدة. ومن مجالات الاهتمام الرئيسية المستمرة ما يلي: (أ) استمرار ضعف إمكانات وصول صغار المنتجين وفقراء الريف إلى الأسواق والخدمات المالية الذي يعود جزئياً إلى ضعف التنظيم؛ (ب) انعدام البدائل لسبل المعيشة القائمة في المناطق الريفية؛ (ج) ضعف التنمية المجتمعية؛ (د) قلة الاهتمام بمعيقات حيازة الأراضي.

هاء – الاستراتيجية الوطنية للحد من الفقر الريفي

19 - مطلوب من شركاء بنن في التنمية العمل بوثيقة استراتيجية الحد من الفقر التي تحدد الاستراتيجية طويلة الأجل للحد من الفقر والتنمية. وترفد هذه الوثيقة مجموعة كبيرة من الدراسات المعمقة التي جرى تقديمها ومناقشتها خلال جولتين من الاجتماعات مع ممثلين منتخبين من القرى نظمت الأولى منهما للإطلاع على آرائهم والثانية للحكم على استنتاجاتهم. **والأهداف الإنمائية للألفية لبنـــن بحلول عام 2015** هي التاليـــة: خفض الفقر إلى النصف (من 30٪ إلى 15٪) ورفع العمر المتوقع عند الميلاد من 54 سنة (2000) إلى 65 سنة، وخفض وفيات الأطفال من 165/1000 (1998) إلى 90/1000، وخفض وفيات الأمومـــة من 498 لكل 000 100 ولادة (1998) إلى 390 لكل 000 100 ولادة، وخفض معدلات سوء التغذية إلى النصف، وضمان الانخراط الكامل في المدارس الابتدائيـــة ورفـــع معدلات الانخراط الإجماليـــة من 81٪ (2000) إلى 99٪، والقضاء على التمايز بين الجنسين في سائر المستويات المدرسية، وتحقيق تغطية كاملة بمرافق الرعاية الصحية الأولية، وخفض معدلات انتشار فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز والأمراض المنقولة جنسياً. وسيتم مركزياً في مرصد التغير الاجتماعي الجديد تحليل البيانات الواردة من كل شركاء التنمية ورصد التقدم المحرز نحو هذه الأهداف. وستكون التوجهات الاستراتيجية لوثيقة استراتيجية الحد من الفقر للفترة 2003– 2005 كما يلي:

- **تعزيز الإطار الاقتصادي الكلي للمدى المتوسط:** (أ) تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي (تثبيت الأسعار والتحكم بالعجز وتحسين ميزان المدفوعات وترشيد تنظيـــم إمداد الأموال)؛ (ب) تعزيز قطاعات النمو (الإنتاج الزراعي والتصنيع والتسويق والأنشطة المدرة للدخل وإدارة الموارد الطبيعية إدارة سليمة بيئياً)؛ (ج) تنمية البنى الأساسية.

- **تنمية رأس المال البشري وإدارة البيئة:** معالجة الأسباب الرئيسية للفقر عن طريق تحديث توريد الخدمات الاجتماعية واستخدامها وجودتها لاسيما في المناطق الريفية.

- **تعزيز حسن الإدارة والتسيير والقدرات المؤسسية:** (أ) الحد من الفساد وتقوية القدرات الإدارية والاستيعابية للموارد العامة؛ (ب) تسريع الإصلاحات الإدارية والتحويل إلى اللامركزية؛ (ج) تقوية النظم القانونية والقضائية؛ (د) تعزيز الديمقراطية والحوار الاجتماعي الداخلي.

- **تشجيع العمل المستقر ومشاركة الفقراء في صنع القرار والإنتاج:** (أ) النهوض بالتنمية القائمة على المجتمعات المحلية من خلال تعزيز مشاركة المجموعات القاعدية؛ (ب) تشجيع الاستخدام المستقر والأنشطة المدرة للدخل؛ (ج) تعزيز الحماية الاجتماعية والمساواة بين الجنسيـــن؛ (د) تشجيع التمويل الريفي.

20 - جرى إنشاء **وزارات ووكالات جديدة** لمعالجة الجوانب التي تعتبر شديدة الأهمية لاستراتيجية الحد من الفقر، ومن هذه الوزارات والوكالات: (أ) المراكز البلدية للنهوض بالزراعة والمراكز الإقليمية للنهوض بالزراعة التي سبق الإشارة إليها ومرصد التغيير الاجتماعي؛ (ب) وزارة البيئة والإسكان وتنظيم المدن مع وكالة وطنية للبيئة هي وكالة بنن لضمان أخذ كل المشاريع والبرامج بقضايا البيئة على نحو كاف؛ (ج) وزارة الصناعة والتجارة والاستخدام التي

مهمتها إنشاء بيئة مواتية للقطاع الخاص بما في ذلك تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة بوصفها قطاعاً فرعياً قادراً على توليد عمالة مستدامة؛ (د) وزارة الأسرة، والحماية الاجتماعية والتضامن، المكلفة برصد التقيد بتأكيد الحكومة على ضرورة ضمان المساواة بين الجنسين؛ (هـ) وحدة للتمويل الصغري ضمن وزارة المالية والاقتصاد مهمتها تعزيز تقديم القروض من خلال تحسين الأطر القانونية والتنظيمية لمؤسسات التمويل الصغري.

21 - **الإصلاحات المالية.** إن توجه استراتيجية الحد من الفقر الخاص بتعزيز المؤسسات ينطوي أيضاً على إصلاحات مالية رئيسية مصممة من أجل تحسين الإدارة والتسيير والتمكين من العمل بكفاءة لبلوغ الأهداف الإنمائية السياسية الاجتماعية الوطنية. وتتألف الإصلاحات من أربعة عناصر رئيسية هي: (أ) أمثلة استخدام الموارد عن طريق تطبيق التخطيط حسب الأهداف في سياق نهج ميزانية البرنامج؛ (ب) مراجعة إجراءات الصرف وتحديث آليات الرقابة؛ (ج) جعل الوزارات مسؤولة عن تحقيق النتائج؛ (د) إنشاء نظام للرصد والتقييم قائم على الأداء. والمطلوب ميزانية وطنية واحدة لكل مصروفات الدولة، سواء كانت تكاليف تشغيل أو استثمارات، تضم اقتراحات من كل الوزارات تتيح لكل منها تحديد أهدافها الخاصة بها وما تتطلبه من موارد لتحقيقها واستراتيجيات تفصيلية لتنفيذها.

22 - **مجموعة المانحين للتنمية الريفية.** هناك نطاق واسع من التدخلات في قطاعات محددة (منها الزراعة ومصائد الأسماك والمياه والنقل والتعليم والصحة) تلقى دعماً من المنظمات متعددة الأطراف (الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والاتحاد الأوروبي ومصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية لغرب أفريقيا ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) ومن معظم المنظمات الأوروبية الثنائية وهي شريكة بنن منذ القدم. ويولي الشركاء الرئيسيون في التنمية اهتماماً شديداً لوضع استراتيجيات قطاعية والحوار بشأن السياسات في سياق مجموعات موضوعية بشأن التنمية الريفية وتنمية القطاع الخاص وإصلاح القوانين والأمن الغذائي وفيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز والصحة والتعليم. وقد عززت عملية إعداد وثيقة استراتيجية الحد من الفقر من تعاونها حول القضايا الرئيسية. وهدف المجموعات الموضوعية هو إنشاء مساحات للعمل المتناغم وبالتالي لتحفيز التآزر في كل القطاعات بما فيها الزراعة والتنمية الريفية.

ثالثا – الدروس المستفادة من تجربة الصندوق في بنن

23 - استرشد الصندوق في إعداد أول وثيقة للفرص الاستراتيجية القطرية لبنن التي أقرت عام 1997، بالخبرة المستقاة من أربعة مشاريع مولها منذ عام1981. وحددت الوثيقة فرص تحقيق أهداف الحد من الفقر الريفي من خلال: (أ) توسيع نطاق التمويل الصغري للفقراء بالتلازم مع تعبئة المدخرات على صعيد القرى؛ (ب) تشجيع المنظمات القاعدية عن طريق تحسين فرص الوصول إلى الأسواق وبالتالي تقاسم الثروة الزراعية التي تعود إلى المزارعين نساءً ورجالاً. وفي عام 2004، وبعد إجراء تقييم لحافظة الصندوق حتى ذلك العام وتقييم مرحلي لأقدم مشاريع الصندوق السارية (مشروع أنشطة توليد الدخل) اتفق الصندوق والحكومة على مراجعة وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية. وفيما يلي تلخيص للدروس والتوصيات الرئيسية التي وردت في تقييم البرنامج القطري والتي ترد تفاصيلها في الاتفاق عند نهاية التقييم المرفق في الذيل السادس.

- **مازال هدف الحد من الفقر الريفي** الذي تنص عليه وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الأولى قائما وينبغي ربط الأنشطة القادمة ربطاً وثيقاً بوثيقة استراتيجية الحد من الفقر الريفي وبولاية الصندوق وسياساته.

- **يعتبر نهج رابطات الخدمات المالية في مجال التمويل الصغري** من الابتكارات المؤسسية الرئيسية فيما يتعلق بحافظة الصندوق في بنن وقد أفرز هذا الابتكار ابتكاراً ثانياً هو إنشاء مراكز تبادل البيانات التي تساعد العديد من مؤسسات التمويل الصغري على الحد من مخاطر الإقراض بواسطة تتبع طالبي القروض الذين ما زالت لديهم ديون مستحقة لدى المؤسسات الأخرى. وينبغي للصندوق أن يعزز هذه النتائج الهامة عن طريق مواصلة دعم رابطات الخدمات المالية وإقامة شراكات مع مؤسسات التمويل الصغري الأخرى ودعم وضع سياسة جديدة للتمويل الصغري وتمكين إنشاء إطار تنظيمي لعمليات مؤسسات التمويل الصغري.

- **ينبغي تشجيع الأنشطة المدرة للدخل غير القائمة على الأراضي** لتخفيف الضغوط عن الأراضي القليلة القابلة للزراعة ولامتصاص الفوائض المتزايدة من المنتجات ذات النوعية الأفضل. ويمكن زيادة أرباح هذه الأنشطة وأرباح موردي المواد الخام لها من خلال تشجيع قيام سلاسل متكاملة للسلع تسمح بإقامة علاقات نفع متبادل بين مختلف الأطراف الفاعلة (موردو المدخلات والمصنعون والتجار والمصدرون وغيرهم) على سائر الأصعدة (المحلية وصعيد المحافظة والإقليمية وشبه الإقليمية) فردياً وجماعياً على حد سواء.

- **ينبغي تشجيع قيام علاقات تعاون استراتيجية** على أوسع نطاق ممكن من خلال التنسيق مع الإجراءات الإنمائية الأخرى. ومن شأن التعاون أن ييسر دور الحكومة التمكيني فضلاً عن توليده لعلاقات تآزرية ومنعه للازدواجية.

- **التنسيق مع السلطات المحلية وبينها.** كان صغار المزارعين وما يزالون في صلب اهتمام الصندوق. وستتيح استراتيجية اللامركزية المنصوص عليها في وثيقة استراتيجية الحد من الفقر للصندوق أن يفيد من تجربته في مجال تعزيز القدرات القاعدية لتعزيز وإدارة التنمية المحلية وتمكين السكان المحليين أنفسهم ليصبحوا الأطراف الفاعلة الرئيسية في التنمية المحلية الاقتصادية والاجتماعية. وما زالت وحدات الحكم المحلي والقرى التي تتألف منها بحاجة إلى الدعم كيما تتوصل إلى طرق إعداد وتنفيذ خطط التنمية ولتكفل التنسيق اللازم لتوليد العلاقات التآزرية المحلية.

- ينبغي تعزيز **مشاركة المستفيدين** في إعداد البرامج وإدارة شؤونهم. وينبغي حيثما كان ذلك ممكناً – وربما تدريجياً– اتخاذ التدابير **مع** المستفيدين. والنهج الجماعية ضرورية لتوسيع نطاق الأنشطة ولتوفير مكان لتحفيز حيوية الأفراد.

- **الحضور الميداني للصندوق.** إن حوار السياسات أداة هامة للحد من الفقر إلا أن قدرة الصندوق على التعبير عن مصالح أشد الفئات فقراً هي قدرة محدودة، ووجهات نظره وتجاربه غير معروفة أو مفهومة على نطاق واسع. ولا بد لمعالجة هذا القصور وبالتالي تعزيز صوت الفئات الأفقر في اتخاذ القرارات من

أن يقوم الصندوق بإنشاء حضور ميداني دائم ليشارك على نحو أكثر فعالية في حوار السياسات مع شركاء التنمية (الجهات المانحة والحكومة) ولتعزيز أنشطة استقطاب الدعم باسم أشد الناس فقراً.

- ينبغي تعزيز **الإشراف من جانب المؤسسات المتعاونة مع الصندوق** وتنسيق الإجراءات لتحسين الكفاءة الإدارية. وينبغي أن تتم التغييرات استناداً إلى خبرة الوكالات المسؤولة عن تنفيذ التدخلات التي يمولها الصندوق والتي تضطلع بدور حيوي في توليد المعلومات لتعزيز الأثر. ومن شأن تعزيز الإشراف أن ييسر بناء الشراكات وحوار السياسات مع الشركاء الآخرين، ولاسيما منهم المانحون.

رابعا – الإطار الاستراتيجي للصندوق

ألف – مكمن القوة الاستراتيجية للصندوق والتوجهات المقترحة

24 - **يتسق الإطار الاستراتيجي** للصندوق فيما يخص التدخلات القادمة في بنن مع التوجهات العريضة لوثيقة استراتيجية الحد من الفقر، أي مع الإطار المرجعي الحكومي الرئيسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد الوطني. وهو يتسق أيضاً مع ولاية الصندوق وتوجهاته الاستراتيجية على الصعيد العالمي وعلى صعيد إقليم أفريقيا الغربية والوسطى على حد سواء. وقد اكتسب الصندوق تجربة واسعة على مدى عقدين من العمليات في بنن. وقد أسهمت مشاركة الصندوق النشطة في إعداد وثيقة استراتيجية الحد من الفقر ونتائج تقييم البرنامج القطري ونتائج المشاورات الوطنية والإقليمية في تحديد المزايا النسبية للصندوق وفي تعريف دوره في مجال الحد من الفقر في بنن. وتتسق أنشطة الصندوق مع الأهداف الرئيسية لوثيقة استراتيجية الحد من الفقر لاسيما فيما يخص فقراء الريف أي المجموعة التي يستهدفها الصندوق. ومن المهام الرئيسية التي يتصدى الصندوق لتحقيقها تمكين هذه المجموعة من المشاركة مشاركة كاملة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية الوطنية. ويسعى الصندوق إلى تعزيز دوره في إطار وثيقة استراتيجية الحد من الفقر وبالتالي تقوية شراكته مع الحكومة ومجموعة المانحين على حد سواء.

25 - **التغطية الجغرافية والاستهداف.** تغطي مشاريع الصندوق الجارية كل بنن. وهو نهج سيستمر العمل به لأن الصندوق يهدف إلى سد فجوات الدعم كلما وحيثما تبرز فرص لذلك. وسيعزز الصندوق نهجه الاستهدافي وسيزيد من ديناميته عن طريق اعتماد نهج الاستهداف الذاتي و/أو نهج الاستهداف بالتفاوض. وستبقى المجموعة المستهدفة من الصندوق على حالها أي أنها ستتألف من صغار المنتجين الريفيين مع تركيز خاص على(شبه) المعدمين وصيادي الأسماك والنساء والشباب. وسيولي الصندوق اهتماماً خاصة لأصحاب المبادرات الفردية الجدد من بين أعضاء مجموعات الأنشطة المدرة للدخل. وستوكل مسؤولية الحد من الفقر المحلي للجهات الفاعلة محلياً للاستفادة من فهمها العميق لأسباب الفقر والضعف ولاستراتيجيات التصدي لدى أشد الفئات فقراً الذين سيجري تشجيعهم على المشاركة في تحديد وتصميم أشكال الدعم التي يرون أن من شأنها أن تعالج المعيقات على النحو الأكثر فعالية.

26 - **يركز برنامج الصندوق الحالي** في بنن على تيسير الحصول على الخدمات المالية وتقوية الروابط السوقية ودعم التنمية القائمة على المجتمعات المحلية والإسهام في تحقيق نمو اقتصادي قوي وإدخال تحسينات مستدامة ذاتياً على سبل العيش الريفية. وسيجري دعم نطاق واسع من المبادرات في القطاعين العام والخاص بهدف إنشاء منبر يتيح

لصغار المزارعين تطوير فرص اقتصادية جديدة وإنشاء آليات مؤسسية تعطي صوتاً لفقراء الريف. ولا بد من بذل مزيد من الجهد لتعميق كل ذلك بهدف تشجيع قيام شراكات فعالة ضمن القطاع الخاص وليس توسيع مسؤوليات القطاع العام بما يتجاوز قدراته وولايته.

27 - **الإطار الاستراتيجي الجديد.** الهدف العريض للصندوق هو مساعدة بنن على تحقيق أهدافها الإنمائية الألفية، ولاسيما الهدف الأول من خلال دعم المبادرات المحلية التي من شأنها زيادة دخول فقراء الريف نساءً ورجالاً وتحسين ظروفهم المعيشية. ويمكن تلخيص **التوجهات الاستراتيجية** لاستراتيجية الصندوق القطرية في ثلاثة أهداف على النحو التالي:

- **الهدف 1: تحسين إمكانات الحصول المستدام على خدمات مالية.** تعتبر خبرة الصندوق الواسعة في تعزيز التمويل الريفي قاعدة هامة يمكن تقويتها من خلال توسيع النطاق ليشمل أشد الفئات فقراً وتطوير خدمات مالية جديدة تساعد المنتجين الريفيين على زيادة إنتاجهم ودخلهم. وسيجري رفع مستوى الخدمات المالية المعروضة من خلال النهوض بالمهارات المهنية للعاملين في مجال التمويل الصغري لتمكينهم من تقديم خدمات مالية مبتكرة تلبي الاحتياجات الفعلية. وقد يكون من الضروري أيضاً تحسين قدرة الجهات الفاعلة الأخرى على تنفيذ سياسة التمويل الصغري الوطنية. وستنسق جهود بناء القدرات مع مشروع مساعدة تنظيم تعاونيات التسليف والادخار وهو القانون الناظم لتشجيع التمويل الصغري للبلدان الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي والنقدي لأفريقيا الغربية. وستنشأ شراكات استراتيجية عن طريق تشجيع إقامة الشبكات بين سائر الأطراف ذات المصلحة الناشطة في مجال تطوير التمويل الصغري. وسيجري توسيع شبكة رابطات الخدمات المالية المنشأة بمبادرة من الصندوق وغيرها من مؤسسات التمويل الصغري التي تلبي احتياجات فقراء الريف والتي تستحق الدعم. وستتوقف قدرة هذا الهدف على تخفيف حدة الفقر الريفي إلى حد كبير على مدى القدرة على مساعدة المنتجين الريفيين الفقراء على تطوير أنشطة اقتصادية مجزية بما فيه الكفاية.

- **الهدف 2: تحسين مردود الأنشطة المدرة للدخل والمؤسسات الريفية على نحو مستدام.** يمكن تعزيز قدرة المقترضين الريفيين على تسديد قروضهم عن طريق دعم الأعمال التي تعود بالربح وتحسين فرص وصولها إلى الأسواق. وسيستمر الصندوق في تركيز جهوده على أربعة مجالات رئيسية هي: (أ) توسيع نطاق المخرجات القابلة للتسويق التي تفيد من المزايا النسبية وتستحدث فرص عمل جديدة وقيمة مضافة محلية إضافية (عن طريق مساعدة المنتجين على تحديد الأسواق الجديدة ودخولها وإقامة الروابط العمودية والأفقية اللازمة لإنشاء سلاسل سلعية من المزرعة حتى المستهلك بما في ذلك عمليات التصنيع والتبادل وصناعة الأدوات والتصليح وتوريد المدخلات والخدمات الاستشارية، مثلاً)؛ (ب) تمكين الفقراء من الحصول على التقنيات المناسبة من أجل تحسين المخرجات كماً ونوعاً (مثل مواءمة التقنيات والبحوث العملية التشاركية)؛ (ج) تعزيز الإدارة السليمة بيئياً للموارد الطبيعية دون أن يكون ذلك على حساب الاحتياجات الغذائية والنقدية للأسر (مثل صون التربة والمياه والإدارة المتكاملة لخصوبة التربة)؛ (د) تشجيع الأنشطة الريفية غير القائمة على الأراضي (عن طريق تنمية رأس المال البشري وتيسير الوصول إلى التمويل الصغري والتسويق وبناء البنى الأساسية الريفية).

- **الهدف 3: تمكين فقراء الريف من خلال تنمية المجتمع واللامركزية.** سيسهم الصندوق في التوجه الجاري نحو اللامركزية بمواصلة دعم المنظمات القروية بوصفها مؤسسات قاعدية تتيح للسكان الريفيين فرصة إسماع صوتهم عند اتخاذ القرارات على صعيد قراهم وبلدياتهم. وسيتم العمل لتحقيق هذا الهدف عن طريق: (أ) بناء قدرات الأطراف السياسية والإدارية الفاعلة على صعيد البلديـــات؛ (ب) تمويل البنى الأساسية الاجتماعية والإنتاجية الأساسية؛ (ج) تشجيع إدارة الموارد الطبيعية بما فيها قضايا حيازة الأراضي إدارة سليمة بيئياً وقائمة على المجتمعات المحلية. وسيتم التركيز بوجه خاص على مساعدة البلديات على تلبية الاحتياجات الإنمائية ذات الأولوية للقرى التي تقع ضمن مسؤولياتها بطريقة متماسكة ومنسقة تستخلص أكبر قدر من المنافع من الموارد الداخلية والخارجية. وسيشمل ذلك التحكيم بين القرى وتحديد المزايا النسبية واستغلالها وتعزيز التكامل وتنسيق المبادرات وغير ذلك.

28 - تغطي وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية الجديدة فترة 2006–2010. وفي عام 2008، سيتم الاضطلاع باستعراض داخلي للأخذ بأي تغييرات قد تكون قد أدخلت على الوثائق الأساسية (وثيقة استراتيجية الحد من الفقر وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ونظام تخصيص الموارد على أساس الأداء).

باء – أهم فرص الابتكار وتدخلات المشروع

29 - **نهج البرنامج.** سيجري تنفيذ استراتيجية الصندوق الرامية إلى تحقيق أهداف وثيقة الفرص الاستراتيجية القطرية عبر نهج برنامجي متكامل. فالمشاريع الجارية تشكل فعلاً متماسكاً ومتعاضداً فيما بينها وضمن سلامة الأنشطة الإنمائية الممولة من الخارج في بنن. وحرصاً على تعزيز فعالية وكفاءة استخدام الموارد فإن تدخل الصندوق القادم سيكون برنامجاً إطارياً لكل عمليات الصندوق في بنن. وسيكون هناك نظام واحد للرصد والتقييم يشمل كل العمليات المدعومة من الصندوق في البلد وينشئ ترتيبات لتقاسم الرصد والتقييم مع الجهات الأخرى المساهمة في تنفيذ وثيقة استراتيجية الحد من الفقر ومع مرصد التغير الاجتماعي. وستتخذ الترتيبات لتوحيد إدارة الموارد المالية والإدارية والبشرية لكل العمليات المدعومة من الصندوق توفيراً لتكاليف التشغيل وتعزيزاً للعلاقات التآزرية ضمن حافظة الصندوق. ومن العناصر الرئيسية في التدخل القادم توجيه الابتكارات والمبادرات السياساتية وإيلاء الاعتبار الواجب لتشجيع النهج الابتكارية فيما يخص عدة قضايا شاملة:

- **تحقيق المساواة بين الجنسين.** ثمة مجال كبير للإسهام في تحقيق التوازن بين البلدين عن طريق تنفيذ العمليات التي يمولها الصندوق من خلال التأثير على وضع السياسات وتطوير نهج ابتكارية لمراعاة شواغل التمايز بين الجنسين. والهدف الأول هو زيادة المساواة بين الجنسين فيما يتعلق بإمكانات الوصول إلى الموارد الإنتاجية وفرص الكسب. والهدف الثاني هو تشجيع مشاركة المرأة في اتخاذ القرارات.

- **فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز** سيواصل الصندوق دعم الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/الإيدز من خلال إذكاء الوعي كجزء من استراتيجياته الاتصالية على صعيد المجتمعات المحلية.

- **تعزيز نهج الصندوق التشاركية.** يستند تنفيذ المشاريع التي يمولها الصندوق إلى نهجين اثنين هما، التفويض بالمسؤوليات، والتعاون والإسناد. وسيستفاد من قدرة هذين النهجين المجربين على مساعدة المستفيدين على تنمية المهارات المطلوبة لضمان تنميتهم.

- **إدارة المعرفة.** ثمة ضرورة لإجراء توثيق كامل للتجارب ولتبادلها وإطلاق الأفكار الابتكارية الحفازة وتحويلها إلى مبادرات ملموسة وإلى ممارسات نموذجية. وعندما تتوافر للصندوق التجارب الموثقة جيداً ودعم الشركاء الاستراتيجيين من ذوي الأفكار المشابهة يصبح الصندوق في وضع أفضل للإقدام على توسيع نطاق الابتكارات الفعالة وإطلاق حوارات السياسات.

- **التمويل الريفي.** تتمتع رابطات الخدمات المالية بقدرة مشهود لها في مجال تمكين الفقراء من الحصول على الخدمات المالية التي يحتاجونها لزيادة إنتاجهم ورفع وتنويع دخولهم. وسيتم دعم الشبكة وتوسيعها عن طريق تشجيع قيام شراكات استراتيجية مع مؤسسات التمويل الصغري حيثما أمكن ذلك وتطوير خدمات مالية جديدة تلبي احتياجات الأعضاء.

- **سبل المعيشة البديلة** هي الطريق الوحيد لتخفيف الضغوط الهائلة على الموارد الطبيعية. وستركز تدخلات الصندوق مستقبلاً في آن واحد على مساعدة المنتجين الريفيين على تحديد وتشجيع الأنشطة الاقتصادية المنتجة غير القائمة على الأراضي التي من شأنها أن تعزز القيمة المضافة المحلية وأن ترفع دخل المنتجين، وعلى تحفيز حوار السياسات بشأن أفضل الطرق لتشجيع المبادرات الفردية الريفية على نحو فعال.

- **تعزيز المنجزات المؤسسية** (رابطات الخدمات المالية ولجان التنمية القروية غير الرسمية والمجموعات وغيرها) في سياق التوجه القائم نحو اللامركزية والديمقراطية. ويعتبر هذا فرصة هامة للصندوق الذي ستواصل مشاريعه تشجيع قيام مؤسسات على صعيد القرى بهدف مساعدتها على جني المنافع من عملية التحول إلى اللامركزية. وإن الخبرة المستقاة من المشاريع التي يدعمها الصندوق وغيره من الجهات الفاعلة تيسر فعلاً إنشاء وحدات حكم محلي جديدة وبالتالي تعزز فرص استدامة الفوائد الناجمة عن الأنشطة الإنمائية المحلية.

جيم – التوسع وإمكانات عقد شراكات مع المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص

30 – يولد الجمع بين التلزيم والتعاون التشاركي سلسلة من الشراكات الميدانية مع نطاق عريض من المنظمات غير الحكومية المحلية وإلى حد أقل بكثير مع موفري الخدمات من القطاع الخاص. ويخضع تلزيم تنفيذ مهام محددة لعقود قائمة على الأداء تفرض على الشركاء اعتماد نهج تشاركية ممكنة حقاً لسكان الريف. ودور هؤلاء الشركاء هو مساعدة هؤلاء السكان على تنمية المهارات والمؤسسات المطلوبة التي تمكنهم من الاستجابة بطريقتهم لتحديات التنمية واللامركزية. وقد كانت معظم شراكات القطاع الخاص في الماضي تتم مع المنظمات غير الحكومية نظراً، بشكل رئيسي، لانعدام المستشارين المؤهلين من ذوي الأفكار المؤيدة. إلا أن هذا الوضع يتغير حالياً لأن انسحاب الدولة أخذ "يحرر" أعداداً كبيرة من المهنيين المؤهلين من جهة ولأن المعاهد الوطنية بدأت تدرب مزيداً من المهنيين. لهذا يمكن

الافتراض أن تدخلات الصندوق مستقبلاً ستشرك مزيداً من الشركاء من المنظمات غير الحكومية بما في ذلك مستشارون ومؤسسات مالية ومعاهد بحوث وغيرها. وإن تجربة الصندوق في ربط الخدمات المالية بمنظمات المزارعين توفر دروساً مفيدة عن التعامل مع مختلف الأطراف ذات المصلحة من القطاع الخاص وعن أهمية إذكاء وعي الشركاء وتعزيز قدرتهم على التمكين الحقيقي.

دال – فرص إقامة الروابط مع الجهات المانحة والمؤسسات الأخرى

31 - سيتم تطوير **الشراكات الاستراتيجية** عن طريق تحديد ومتابعة فرص التعاون من خلال التمويل المشترك وإقامة الروابط وتنسيق الأنشطة. وسيكون الإطار التوجيهي للصندوق في سعيه لبناء الشراكات الاستراتيجية **إعلان باريس عن فعالية المساعدات** الصادر في مارس/آذار 2005. لهذا سيكون مطلوباً من كل المشاريع والبرامج الممولة من الصندوق أن تسعى لإقامة علاقات تكاملية تآزرية مع شركاء التنمية ذوي الأفكار المؤيدة بهدف تعزيز أثر أنشطة الحد من الفقر. وقد تم تحديد أربعة مجالات بوصفها مجالات واعدة لإقامة هذه الشراكات: (أ) تقديم المساعدة لرواد الأعمال الجدد بدعم من برنامج دعم القطاع الزراعي ومشروع تحسين وتنويع النظم الزراعية الممولين من البنك الدولي والوكالة الدانمركية للمساعدة الإنمائية على التوالي؛ (ب) التدريب على القراءة والكتابة الوظيفية وعلى اللغة الفرنسية الأساسية بدعم من هيئة المساعدة السويسرية؛ (ج) دعم القطاع الزراعي ومنظمات المزارعين من مجموعة مانحين بقيادة البنك الدولي وبخاصة من خلال برنامج دعم الخدمات الزراعية ومنظمات المزارعين؛ (د) دعم التنمية القائمة على المجتمعات المحلية وهو برنامج يعده حالياً البنك الدولي. ولدى الصندوق تجربة واسعة ودروس مفيدة في كل المجالات الأربعة. وفضلاً عن هذا فإن الصندوق، بوصفه عضواً في **مجموعة المانحين للتنمية الريفية والحد من الفقر**، سيواصل الاجتماع بانتظام مع شركاء التنمية ذوي الأهداف المشتركة (مثل البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية لغرب أفريقيا وهيئة التعاون الفرنسية والوكالة الدانمركية للمساعدة الإنمائية) ليفيد من حضورها القوى في البلد وبالتالي ليعزز حوار السياسات بين أسرة المانحين والحكومة. وستعكس مساهمة الصندوق تجربته الميدانية في تقدير أثر السياسات والبرامج على الفقر الريفي.

هاء – مجالات حوار السياسات

32 - سيستند الصندوق في مساهماته في حوار السياسات بشكل حثيث إلى ما اكتسبه من خبـــرة ودروس من تجربته الميدانية. وسيسعى الصندوق إلى تشجيع إحداث تغيير في السياسات والمؤسسات يناصر الفقراء. ويفيد استعراض نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء أن سياسات الصندوق تتسق مع سياسات الحكومة وأسرة المانحين على حد سواء. وستستخدم نتائج نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء أداة لحوار السياسات ولإقامة الروابط بين عمليات الصندوق ومرصد التغير الاجتماعي الذي أنشئ مؤخراً لرصد تقدم بنن نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وستشمل الجهود التي سيبذلها الصندوق من أجل تعميق وتوسيع الحوار بشأن قضايا السياسات الذي قد ينشأ خلال تنفيذ وثيقة استراتيجية الحد من الفقر ما يلي: (أ) مواصلة دعم تطوير صيغ نموذجية عن الشراكات الاستراتيجية بين القطاعين العام والخاص القادرة على تقديـــم **الخدمات الاستشارية** المطلوبة للمجموعـــة المستهدفة من الصندوق؛ (ب) استقطاب الدعم للسياسات المناصرة للفقراء (المدعومة بأطر مؤسسية وتنظيمية مناسبة) بهدف تيسير وصول صغار المنتجين الريفيين إلى **الخدمات المالية الريفية والأسواق الجديدة** على حد سواء. وسيحفز الصندوق على مناقشة السياسات الرئيسية

والاختناقات المؤسسية التي تعيق الجهود التي يبذلها أعضاء منظمات المنتجين الريفيين وصغار أصحاب المبادرات الفردية لتطوير أنشطة تجارية مجزية ومستديمة بذاتها.

33 - **حيازة الأراضي.** مسألة أساسية تؤثر تأثيراً مباشراً وبالغاً على المجموعة المستهدفة من الصندوق وتنطوي على أبعاد سياساتية هامة. ولعل أهمية انعدام أمن حيازة الأراضي كمعيق للتنمية يعادل أهمية التسويق والحصول على الخدمات المالية. ومع ذلك فإن حيازة الأراضي قيد معقد تصعب معالجته لما ينطوي عليه من مزيج شديد التغير من العوامل الناجمة عن تداخل القواعد التقليدية والمدونات الحديثة ويمكن لخبرة الصندوق العملية المستندة إلى البرامج أن تسهم كثيراً في صوغ السياسات الرامية إلى حماية حقوق الأراضي للفئات الأشد ضعفاً. وسيعمل الصندوق على نحو استباقي بالتعاون مع التحالف الدولي المعني بالأراضي لتعزيز التوجهات المناصرة للفقراء في كل المبادرات المتصلة بالأراضي بما فيها الدراسات القطاعية وتحليل السياسات.

واو – مجالات العمل لتحسين إدارة الحافظة

34 - يعتبر أداء حافظة الصندوق في بنن "مرضياً وخال من أي مخاطر تنفيذية كبيرة". وقد شرعت الحكومة عام 2005 باتخاذ خطوات تدريجية لتنفيذ توصيات تقييم البرنامج القطري. وسيجري إدخال معلومات وتغييرات إضافية دورياً انسجاماً مع نهج الصندوق البرنامجي في التنفيذ. وعدد في الذيل السادس تلخيص لمجالات العمل التي تم تحديدها خلال تقييم البرنامج القطري والتي أدرجت في الاتفاق عند نهاية التقييم.

زاى– إطار الإقراض المؤقت وبرنامج العمل الدائر

35 - **الموارد الإقراضية.** إن ترتيب بنن في نظام تخصيص الموارد على أساس الأداء هو الأفضل في أفريقيا الغربية والوسطى فيما يتعلق بمؤشرات الأداء الاقتصادية الكلية والقطاعية ومؤشرات أداء الحافظة. ومع ذلك فإن بنن بسبب قلة سكانها لا تعتبر مؤهلة لقروض تزيد عــن 3.2 مليون دولار أمريكي في السنة. وفيما يلي تصورات الإقراض المقترحة ومحفزات الأداء:

التصور الإقراضي	محفزات الأداء
حالة الأساس	• تبقى ظروف إطار تنمية القطاع الريفي على حالها لاسيما في المجالات التالية: (أ) الإطار السياساتي والقانوني للمنظمات الريفية؛ (ب) الحصول على الأراضي (ج) الحصول على المياه للزراعة؛ (د) إمكانات الوصول إلى خدمات البحوث الزراعية والإرشاد الزراعي؛ (هـ) ظروف ممكنة لتنمية الخدمات المالية الريفية؛ (و) مناخ استثماري للأعمال الريفية **و** • حافظة للصندوق لا يوجد ضمنها مشاريع تعاني من مشاكل كبرى أو معرضة للخطر
الحالة الدنيا	• ظروف إطار تنمية القطاع الريفي متدهورة **أو** • حافظة الصندوق تضم مشاريع تعاني من مشاكل كبرى ولم تتحسن منذ ثلاث سنوات أو أكثر(مشروع معرض للخطر)
الحالة العليا	• ظروف إطار تنمية القطاع الريفي تتحسن **و** • حافظة الصندوق تضم مشاريع تتحسن منذ ثلاث سنوات أو أكثر

36 - **الموارد غير الإقراضية.** ستتاح لبنن من خلال البرنامج القطري للصندوق موارد غير إقراضية، رهناً بتوافر الأموال، تشمل ما يلي: (أ) دعم التنفيذ المبكر؛ (ب) توفير الدعم، من خلال مبادرة تعميم الابتكار، لتوسيع شبكة رابطات الخدمات المالية وإنشاء المؤسسات الرأسية المطلوبة؛ (ج) تقديم منح مساعدة تقنية لدعم حوار السياسات وإدارة المعرفة والابتكارات والشراكات وفعالية التنمية.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

BENIN

Land area (km² thousand), 2003 1/	111	**GNI per capita (USD), 2003 1/**	440
Total population (million), 2003 1/	6.72	**GDP per capita growth (annual %), 2003 1/**	2.2
Population density (people per km²), 2003 1/	61	**Inflation, consumer prices (annual %), 2003 1/**	2
Local currency	CFA Franc BCEAO (XOF)	**Exchange rate: USD 1 =**	XOF 541.621

Social Indicators	
Population (average annual population growth rate), 1997-2003 1/	2.6
Crude birth rate (per thousand people), 2003 1/	38
Crude death rate (per thousand people), 2003 1/	13
Infant mortality rate (per thousand live births), 2003 1/	91
Life expectancy at birth (years), 2003 1/	53
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a
Poor as % of total rural population 1/	n/a
Total labour force (million), 2003 1/	3.06
Female labour force as % of total, 2003 1/	48
Education	
School enrolment, primary (% gross), 2003 1/	109 a/
Adult illiteracy rate (% age 15 and above), 2003 1/	60 a/
Nutrition	
Daily calorie supply per capita	n/a
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5), 2003 2/	31 a/
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5), 2003 2/	23 a/
Health	
Health expenditure, total (as % of GDP), 2003 1/	5 a/
Physicians (per thousand people), 2003 1/	n/a
Population using improved water sources (%), 2000 2/	63
Population with access to essential drugs (%), 1999 2/	50-79
Population using adequate sanitation facilities (%), 2000 2/	23
Agriculture and Food	
Food imports (% of merchandise imports), 2003 1/	24 a/
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land), 2000 1/	188 a/
Food production index (1989-91=100), 2003 1/	134
Cereal yield (kg per ha), 2003 1/	1 173
Land Use	
Arable land as % of land area, 2000 1/	23 a/
Forest area as % of total land area, 2000 1/	24 a/
Irrigated land as % of cropland, 2000 1/	0 a/

Economic Indicators	
GDP (USD million), 2003 1/	3 476
Average annual rate of growth of GDP 1/	
1983-1993	2.5
1993-2003	5.2
Sectoral distribution of GDP, 2003 1/	
% agriculture	36
% industry	14
% manufacturing	9
% services	50
Consumption 2003 1/	
General government final consumption expenditure (as % of GDP)	14
Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	81
Gross domestic savings (as % of GDP)	5
Balance of Payments (USD million)	
Merchandise exports, 2003 1/	541
Merchandise imports, 2003 1/	758
Balance of merchandise trade	-217
Current account balances (USD million)	
before official transfers, 2003 1/	n/a
after official transfers, 2003 1/	n/a
Foreign direct investment net, 2003 1/	51
Government Finance	
Cash surplus/deficit (as % of GDP), 2003 1/	n/a
Total expenditure (% of GDP), 2003 1/	n/a
Total external debt (USD million), 2003 1/	1 828
Present value of debt (as % of GNI), 2003 1/	28
Total debt service (% of exports of goods and services), 2003 1/	8 a/
Lending interest rate (%), 2003 1/	n/a
Deposit interest rate (%), 2003 1/	4

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2005
2/ UNDP, *Human Development Report*, 2004

LOGICAL FRAMEWORK
IFAD's Country Programme for Benin 2005-10

	Narrative Description	Objectively Verifiable Indicators from the Results and Impact-Based Management System	Sources of Verification	Assumptions/Risks
GOAL	Living conditions of the rural poor (small scale producers, fishers, women and youth) in Benin (in particular, the northern region, i.e. Borgou, Atacora) are improved sustainably through gender-balanced support for local initiatives and the upwards evolution of incomes (**Contributes to MDG-1**)	Number of rural households experiencing improved food and nutrition security is x% higher in 2010 than in 2005 Number of malnourished children under 5 decreases by x% per year between 2005 and 2010 Gender balance achieved among beneficiaries	Survey of rural households Impact assessments Reports of the Directorate for Food and Applied Nutrition Results and impact-based management system baseline surveys and monitoring	The donor community is willing to create a permanent and effective multi-stakeholder partnership Gender concerns become a priority for national stakeholders Adequate budget allocations to agriculture and the rural sector
SPECIFIC OBJECTIVES	1. Access by the rural poor to financial services is consolidated and expanded on a self-sustaining basis (**Contributes to PRSP Objective 4**) 2. Small and medium-sized enterprises (*petites et moyennes entreprises*) are fostered, and marketing constraints are eased (**Contributes to PRSP Objective 4**) 3. Strengthening of institutional capacities to enable decentralization is supported through donor partnerships (**Contributes to PRSP Objective 4**) 4. IFAD's influence on poverty alleviation policies is enhanced (**Contributes to M&E PRSP implementation**)	1a. The geographical coverage of decentralized financial services (MFIs) expands from x% to x% of the country by 2010 1b. The share of rural producers who have obtained at least one loan rises from x% to x% of total producers between 2005 and 2010 1c. % of target group among borrowers rises by x% per year to x% of the total by 2010 2a. Start-ups of small and medium-sized enterprises increase by 2% per year by 2010 2b. Turnovers and the incomes of borrowers increase by at least x% by 2010 2c. A mechanism for collecting and distributing information on agricultural markets is operating efficiently by 2010 3a. Of Benin's 77 communes, 30 have prepared and are implementing local development plans (LDPs) that bring together the priorities of their constituency villages in a coherent and complementary manner 3b. 10% of the LDPs are completed, and the management systems in place are sound 4a. IFAD has a permanent country presence	MFI data and reports Reports by MAEP, the observatory on social change Reports by the communes Programme progress reports Results and impact-based management system progress reports	The decentralization policy is implemented as envisaged with regard to the transfer of responsibilities to the communes and grass-roots organizations and with regard to priority attention to particularly vulnerable groups The Government's policy on marketing will enable internal and subregional exchanges of agricultural products There is a political will in the programme area to support demand-led approaches
RESULTS	1.1 The MFI network is expanded in response to demand and in a participatory manner 1.2 An FSA apex organization exists 2.1 New technologies are introduced 2.2 Access to markets is improved 3.1 Village organizations are officially recognized by the new commune councils. 3.2 LDP implementation is supported by the donor community on the basis of a partnership 4.1 Rural poverty is a priority issue in the policy dialogue	1a. Outreach of rural MFIs covers x% of the country 1b. An FSA apex organization exists and is operating under beneficiary oversight 2a. Post-harvest losses are reduced by x% per year beginning in 2007 2b. Sales of agricultural products rise by x% per year beginning in 2007 3a. Village-level organizations are legally recognized as stakeholders in preparing and implementing LDPs 3b. 5% of IFAD supported LDPs are implemented in partnership with other donors 4a. The quality and depth of the dialogue on poverty reduction policies and the PRSP reflect the concerns of the rural poor	Reports of FSA and MFI networks Household economic surveys Reports of the observatory on agricultural prices Reports on LDP execution Reports on meetings with other donors Policy papers	

a INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Agricultural Sector

Main Constraints	Stakeholders Affected	Major Challenges	Measures and Actions for IFAD Consideration
Poor water management	Small scale farmers, particularly in the north	Inadequate water management skills Inefficient water harnessing systems Irrigation schemes are mostly large scale and state run	Promote water management as a priority concern in the LDPs of communes Support farmer training in water management Support the construction of small scale private irrigation systems
The degradation of natural resources	National population Rural producers (farmers, herders, fishers)	Natural resource management systems are non-functional Community-based natural resource management is rarely promoted	Support the preparation and implementation of plans for community-based forest management Promote resource management as a priority concern of LDPs
Poor access to agricultural advisory services	All rural producers, but especially small scale operators (farmers, processors, traders, craftsmen and service personnel), women and youth	Recently restructured agricultural services lack sufficient resources to pursue the intended objective of improving service delivery Weak capacity of small-scale rural operators, especially women The development of basic infrastructure, especially rural roads and tracks	Support the ongoing installation of the regional centres for agricultural promotion as decentralized public rural development service providers Promote service delivery by the private sector Provide funding for farmer training programmes, particularly for women Promote rural roads and tracks as a priority concern in LDPs
Weak investment capacity in the private sector	All rural producers, but especially women and youth	Financial products are not suitable for rural producers, particularly the poorest, women and youth The legal and regulatory framework is not enabling for private sector investment; no measures to protect investments Fiscal policy is not enabling for the private sector	Strengthen the ability of the MFIs to develop appropriate financial products for rural producers, particularly women and youth Promote and strengthen partnerships among MFIs so as to diversify the offer of financial products affordable to the rural poor Undertake a policy dialogue on the legal framework and fiscal policy
Poor access to markets	All rural producers	The lack of competitiveness among rural outputs Inadequate or no access to information on agricultural markets	Implement a strategy for the dissemination of information on agricultural markets
Weak institutional capacity at the commune level	All communes, but especially rural communes	The weak institutional capacity of new communes The effective transfer of roles and responsibilities to elected bodies	Support the formulation and implementation of commune-level LDPs that reflect village-level views in a coherent and complementary manner
The weak capacity of farmer organizations	Small farmers, especially women and youth	The sudden transfer of roles and responsibilities caught farmer and other village-level organizations unprepared	Build up the capacity of farmer organizations
Inadequate attention to women's specific needs	All stakeholders, including civil servants and policy-makers	Making gender awareness a priority in all projects and programmes	Organize gender awareness training Mention gender concerns as an objective
Low productivity	Small-scale rural operators	Raising productivity by upgrading technologies and skills	Identify and promote appropriate technologies for the poor
The scarcity of cultivable land	Landless and small scale farmers Women and youth	Ensuring that the new land law protects the rights of small scale farmers and the landless, including and especially women	Information campaigns Access to legal assistance
High illiteracy	All stakeholders, but especially women	Raising school enrolment, particularly among girls Raising adult literacy, particularly among women	Literacy programmes

STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS (SWOT) ANALYSIS

Institutions

Organization	Strengthens/Assets	Weaknesses	Opportunities	Comments
Ministry of Agriculture, Livestock and Fisheries	Institutional reforms have already been initiated Strong presence in rural areas and long experience working with rural producers Broad range of expertise in agricultural and rural development	Line department capability to deliver services has been severely curtailed by reforms during structural adjustment (staff and budget cuts, recruitment freeze, etc.) Certain services have not been adapted to the new decentralized framework (lack of presence at commune level) Persistence of top-down mindset and procedures exists in some services Limited coordination capacity	Ongoing process of administrative decentralization will empower communes as LGUs Deconcentration of agricultural line departments is well under way, and most line departments are willing to make structural changes Partners in development are willing to support the institutional reform thrust in the agricultural sector	The restructuring of the former regional action centres for rural development represents a positive step towards enhancing their efficiency in fulfilling their revised roles in the context of agricultural and rural development It is important that the new regional centres for agricultural promotion begin operations as soon as possible in order to enhance the chances for success of the reforms Continuing support by the partners in development is necessary so as to lay the groundwork for better coordination of all stakeholders in the agricultural and rural sectors
Ministry of Industry, Trade and Employment Promotion	Strongly involved in organizing the regulatory framework for commerce Expertise in the organization of the regulatory framework for internal trade	Tends to favour World Trade Organization proposals Inadequate empowerment of sectoral actors The main emphasis is on trading activities as opposed to grass-roots development	Organizational reforms initiated with a view to enabling decentralization Involvement of deconcentrated services in regional-level sectoral actions Strong interest in the trade in agricultural products, particularly farm-to-market linkages	Cotton is the main focus of the actions of this ministry, given the importance of this crop to the national economy (over 90% of export earnings)
Ministry of Environmental Protection, Housing and Town Planning	Deconcentrated organization at the national level Strong interest in environmental issues	Inadequate capacity to implement environmental policy in the field	Environmental issues are adequately addressed in the decentralization law Strong interest in natural resource conservation has been observed among people elected to LGUs	Measures should be put in place to monitor the actions of elected LGUs with regard to the management of natural resources
Ministry of Finance and the Economy	Expertise on budgetary issues linked to the recent reforms	Strong tendency to emphasize economic as opposed to development issues Priority is assigned to social issues rather than productive investments, even in agriculture Difficult negotiations on the balance between national and sectoral economic priorities	Budgeting reforms have provided an opportunity to integrate agricultural development as a priority, e.g., in the PRSP	Measures to enforce decentralization and ensure the flows and the control of financial resources to the LGUs
Ministry of State in Charge of Planning and Development	Expertise in coordinating external assistance Deconcentrated organization at least to the regional level	Disagreements among sectoral ministries (Ministry of Finance and the Economy, MAEP), especially on rural development issues Management problems due to a multitude of structures within individual departments	Opportunities for improvements offered by the PRSP, the mechanisms of which are designed to foster the coordinated participation of all ministries	The dynamic nature of the PRSP provides an opportunity for giving the agricultural sector its proper place in the struggle against poverty, in keeping with its weight in the national economy and, hence, its ability to advance the goal of sustainable economic growth

Local governments and associations	Representative of the communities Elected and therefore able to mobilize populations Enthusiasm for the new role of electees in managing local affairs	Poor administrative and managerial skills The risk of mismanagement remains high unless control mechanisms are put in place Often misinterpret or misunderstand decentralization texts High risk of abuse of power exists due to significant illiteracy rates among the electorate and the poor knowledge of laws and texts on decentralization	The partners in development are strongly committed to decentralization; this is associated with substantial expectations for the positive impact of the revised approaches on local development Many projects have positive experiences with fostering grass-roots institutions	Past experiences in the fostering of local institutions such as village development committees could accelerate the learning process of the communes and enhance their ability to produce and implement LDPs that reflect village-level priorities in a coordinated, coherent and complementary manner

APPENDIX IV

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

1. IFAD's strategic framework and the regional strategy for Western and Central Africa are conceived as part of a broad global commitment to achieve the **MDGs**. The COSOP for Benin contributes to this goal by using the PRSP as a basis for understanding and comprehensively addressing the priority issues affecting the rural poor. The Benin COSOP matches IFAD's corporate strategy, namely, developing and strengthening the capacity of the rural poor and their organizations to confront the issues they identify as critical and improving equitable access to productive assets and technology.

2. The proposed COSOP conforms with and has proposed linkages with the thrusts of IFAD's regional strategy for Western and Central Africa. It will specifically aim at improving the productive capacity of the rural poor, enhancing their access to markets and financial services, increasing their share of the market value of produce, empowering rural women and mainstreaming gender activities.

3. IFAD's regional strategic framework states that their lack of strong social organizations makes it difficult for the rural poor to exploit potential opportunities and to develop links with external partners. Thus, enhancing the human and social capital base is one of the main objectives of the proposed COSOP in terms of capacity-building at the community level. This will involve developing and promoting processes that increase the development effectiveness, accountability and transparency of the rural delivery of services within decentralized decision-making frameworks.

4. Another IFAD corporate thrust relates to **access to natural resources such as land**. The Benin COSOP acknowledges that there are area-specific cultural factors influencing access to land that need to be understood before interventions can be planned, particularly as they may be sources of social conflict. Reducing such tensions and improving the policy framework for sustainable and equitable resource use are key challenges for IFAD in Benin.

ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT, ONGOING AND PLANNED

Donor Programmes in Benin

Donor or Agency	Nature of Project or Programme	Project or Programme Coverage	Status	Complementary and Synergy Potential
World Bank	1. Cotton Sector Reform Project 2. Forests and Surrounding Areas Management Project 3. National Community-Driven Development Support Project 4. Public Expenditure Reform Adjustment Project (groundwork for incorporating the agricultural sector into the Second Poverty Reduction Support Credit beginning in 2006)	1a. Improving the management of the cotton commodity production and marketing chain (*filière*) 2a. Support for forestry policy formulation and sector reform through the participatory planning of forestry exploitation 3a. Support for the implementation of commune-level LDPs 3b. Improving access by the poor to social services and basic infrastructures, income-generating activities (IGAs) and microfinance services 4a. Preparation of a departmental programme budgets (budget programme) 4b. Preparation of a national programme budget	1. Ongoing 2. In preparation 3. In preparation 4. In preparation	Strengthening of the coordinating capacities of communes Funding for LDP actions designed to promote agricultural and rural development Participation in reflections and dialogue in national fora and with the international donor community Study of how to integrate IFAD's country programme into the new budgeting mechanism Strengthening of the institutional capacity of the main stakeholders, including public agricultural services
Belgian Technical Cooperation	1. Support Project for Rural Areas in the Department of the Mono 2. Support Project for Rural Areas in Atacora and Donga	Diversification of agricultural production and marketing chains (*filières*) Implementation of community development plans Support for institution building for regional agricultural services Support for producer organizations	1. Nearing completion, but follow-up actions in preparation 2. Ongoing	Promotion of agricultural commodity production and marketing chains Enabling of access to markets Promotion of IGAs and rural finance
European Union	Communal Start-up Support Programme: *Financing and duration*: EUR 8.5 million for three years (2003-06). *Direct beneficiaries*: all Benin communes and four strategic units. *Civil administration*: organization of communal services, analysis of human resources, training. *Participatory programming*: Elaboration of commune development plans, support for work supervision, training; *Local finances*: accounting and financial management, resource mobilization, taxation; *Local communication*: identification of communication needs, reinforce intercommunal cooperation, development of an intercommunal communications strategy, administration and partnership in development	National programme	Ongoing	- Rural Development Support Programme: capitalization of training offered through the project - Capitalization of communal development plans supported through the project - Inspiration and energy provided through the tools and communications strategy developed in the project
United Nations Capital Development Fund, United Nations Development Programme and	Communal Development and Local Initiatives Support Project in Borgou: *Financing and duration*: USD 5.3 million over four years. *Direct beneficiaries*: the seven communes in the Borgou province and four intervention units: (1)	Seven communes in Borgou: Kalalé, Membéréké, N'Dali, Nikki, Pèrèrè, Sinendé and Tchaourou	Ongoing	- Elaboration and use of local planning tools - Define and apply steps to be undertaken - Cofinancing of actions - Development of synergy within the local institutional framework

Belgian Survival Fund	participatory elaboration of planning tools for local development; (2) establishment of a local development fund; (3) improvement of the technical and institutional capacities of local actors; and (4) establishment and promotion of consultation frameworks and cooperation with local institutions			
French Cooperation (French Development Agency and Department of Cultural Cooperation and Action)	1. Institutional Support Project for the Modernization of Family Agriculture, Department of Cultural Cooperation and Action 2. Support Project for Productivity in the Cotton Zones, French Development Agency 3. Farming Systems Improvement and Diversification Project, French Development Agency 4. Rural Tracks and Roads (Zou-Borgou), French Development Agency	Institutional support for MAEP Capacity-building for organizations of agricultural professionals The development of advisory services for family farms and producer organizations	1. Ongoing 2. Ongoing 3. Ongoing 4. In preparation	Strengthening of community-level ability to penetrate new markets Strengthening of grass-roots management capabilities
Danish International Development Agency (DANIDA)	1. Agricultural Sector Support Programme	Rural finance The development of the private agricultural sector through support for producer organizations, small and medium-sized enterprises and groups Community development Institutional support for MAEP on gender, quality standards, policy-making and monitoring Agricultural research	Design stage ending; launch scheduled for the end of 2005	Enabling of grass-roots access to financial services Strengthening of village-level influence in the communes The strengthening of the coordination abilities of stakeholders at various levels
German Technical Cooperation	1. Project for the Conservation and Management of Natural Resources	Natural resource management Wildlife conservation	Ongoing	Strengthening of village capacities to undertake participatory community-based natural resource management. Development of non-land-based IGAs
West African Development Bank	1. Land, Rural Water and Pastoral Management Project	Construction and rehabilitation of small dams	Ongoing	Natural resource management in wet zones

COUNTRY PROGRAMME EVALUATION AGREEMENT AT COMPLETION POINT AND CONSIDERATION OF RECOMMENDATIONS IN THE COSOP

Agreed Recommendations	COSOP
A. Dialogue, Partnership and Participation	
Partnership in developing the COSOP "The next COSOP for Benin, which will remain an IFAD policy document, will be consistent with the decision by the Executive Board in late 2002. Its general focus on the reduction of rural poverty will be maintained, and it will focus in particular on the linkages to the PRSP and the general agricultural policy documents approved in recent years by Benin, with a view to ensuring ownership of the document by the Beninese authorities. The COSOP will be prepared by means of a participatory process, involving all concerned Beninese stakeholders. "Any IFAD general, sectoral or regional policy documents with a bearing on ongoing projects should be disseminated in a targeted manner, through a communication effort adapted to the national context."	In May 2004, CPE findings were discussed at a validation meeting in Cotonou. The broad lines and strategic thrusts then identified provided the starting point for formulating the COSOP for the years 2006-10. The formulation of the new COSOP involved a strongly participatory process, and the results were merged with the main policy orientations laid down in a number of policy documents adopted by the Government beginning in 1994. The process was managed by an ad hoc orientation and monitoring committee. It involved a national forum and two regional fora, one each in the northern and southern departments. All meetings and consultations were attended by the main stakeholders in agricultural and rural development in Benin, including grass-roots organizations, NGOs, senior staff of projects financed by IFAD and other donors, and elected representatives of the beneficiaries of IFAD-financed projects.
Strategic partnerships and policy dialogue "The effort to form strategic partnerships with the other donors in Benin, and not only with the cooperating institutions, should be continued to avoid duplications and make best use of the existing resources, all in a re-invigorated spirit of collaboration and coordination. The coordination should be beneficial to all parties, and it should also make the role of public institutions easier. IFAD should sensitize its project managers, as well as its staff and consultants, to this need. Furthermore, it should be attempted to establish institutional and/or organizational mechanisms to allow the Partnership to be effective. "IFAD's presence in Benin should be stronger and more permanent to ensure its participation in development policy dialogue and its role as an advocate for the poor. A solution is needed that will also enable increased coordination with other development partners (the idea of a national IFAD representative in Benin has been proposed). The project coordinators should be encouraged to participate more actively in policy dialogues in their respective fields of action."	A broad range of interventions in specific sectors (e.g., agriculture, fisheries, water, transport, education and health) are being supported by multilateral organizations (IFAD, the European Union, the World Bank, the African Development Bank, the West African Development Bank, UNICEF and the United Nations Development Programme) and by most of the European bilateral organizations, Benin's traditional partners. A *rural development donor group* has been established with a view to compensating for weak coordination by the Government and to take an active interest in the formulation of sectoral strategies and a policy dialogue in the context of several thematic groups on rural development, private sector development, legal reform, food security, HIV/AIDS, health and education. Preparation of the PRSP intensified the collaboration around the main issues. The aim of the thematic groups is to create arenas for concerted action and thereby stimulate synergy in all sectors, including agriculture and rural development. The thematic group on agriculture and the environment was created in April 2004. It plans to meet monthly to discuss the main challenges and issues. During the four meetings held to date, the group defined its mandate and began exchanging views on agricultural sector development. Representatives of MAEP have been invited to participate in the meetings, an important first step towards strengthening MAEP's own coordination capacities.
Flexibility and risk management "IFAD should examine its current management practices to determine if they provide a suitable framework for managing flexibility, innovation and risks, and for making adjustments when needed. In particular, the decisions made in this regard should be better documented. "Projects reporting should devote more attention to the analysis of the qualitative, innovative and strategic aspects, and cooperating institutions should do the same. IFAD should examine how to give more precise guidance and establish minimum standards for the supervision that would be part of the mandates entrusted to cooperating institutions."	The concept of "country programme" that will be developed for the next programme will provide an enabling framework for consultations, flexibility and risk management. A results- and impact-based management system (including qualitative and quantitative indicators) will be applied, and a single M&E system covering all IFAD supported operations in the country will be established and linked to the PRSP monitoring system. The new programme will be the driving engine of IFAD's assistance in Benin, and therefore supervision will receive special attention, which may lead to IFAD's direct supervision.
Participation by beneficiaries "The next COSOP should present clear guidelines on the various aspects involved in strengthening beneficiary participation in formulating and implementing the programme. They	Wherever possible (albeit gradually, to give beneficiaries time to master the new responsibilities and skills), actions are being initiated and executed *with* rural people themselves. Outsourcing ("*faire-faire*") for specific implementation responsibilities is

Agreed Recommendations	COSOP
should be developed following an examination of the experience gained and the different approaches employed under the projects of IFAD and other cooperation agencies and should indicate how experiences are to be recorded as part of a learning process."	regulated by performance-based contracts requiring partners to adopt participatory approaches that are truly empowering for rural populations. The role of partners is to assist rural populations in developing the skills and institutions needed to develop their own responses to the challenges of development and decentralization.
B. Helping the Poor to Manage Their Own Development	
Targeting beneficiaries "IFAD should enter into a dialogue with authorities and rural stakeholders in order to establish a strategy for those that grow out of the target population. They should then receive ongoing support in order to keep them out of poverty. "If the young remain a target group, the activities proposed to them must meet their concerns, if they are to have any chance of generating interest. "The next COSOP should reflect IFAD's general policies with regard to women and should present approaches to the promotion of women that consider the difficulties they face."	Future interventions will include support for emerging entrepreneurs among members of IGA groups, i.e., those members with the dynamism to manage a job-creating enterprise, but lacking certain skills and needing targeted support. A major concern of the next intervention will be to consolidate the achievements in terms of income increases and livelihood security. Youths remain an important target group, and the majority are interested in the sort of non-farm IGAs that are the primary focus of the next programme. IFAD's general policies with regard to women are very much in line with those laid down in the Government's policy documents (Paragraph 11 of COSOP).
Collective sensitization and individual achievement "The collective approach should be continued for activities that lend themselves to it (e.g. sensitization, extension and training) in order to reach as many people as possible. The approach and its operational modalities should be carefully examined, with full recognition of the importance of the individual initiative in certain activities (e.g. production)."	In addition to being tools for expanding outreach, groups and associations are effective instruments for the fostering of individual dynamism. While groups should always be perceived as a means, not an end, support provided to village-level institutions (committees, councils, etc.) should focus on consolidating and strengthening the capacity of groups to represent the community as a whole.
Participation or ownership? "A study of suitability and feasibility of the '*faire avec*' approach, which gives the beneficiaries greater responsibility, should be undertaken as part of the formulation of the next COSOP, with the aim of identifying areas of intervention that might benefit from this approach and determining what support would be needed by project staff in order to apply it effectively. If the COSOP recommends this approach, it should be introduced gradually into existing projects and monitored closely so as not to lose the effectiveness achieved by the project management units."	This recommendation is addressed by Objective 3 of the COSOP, where it is envisaged as an input to the Government's ongoing decentralization process. The main areas of intervention include capacity-building for political and administrative actors at the commune and village levels, funding for social and productive infrastructure at the village level and the promotion of community-based land tenure regulation and enforcement. The participatory collaborative approach (*faire-avec*) introduced through the Roots and Tubers Development Programme has already been adopted by all IFAD projects, each one of which is moving forward in response to the actual capabilities and understanding of beneficiaries and village-level leadership.
Offering economically viable alternatives "The drafting of the next COSOP should be based on a strategic reflection aimed at, on the one hand, determining how to increase the profitability of the IGAs through a *filière* approach (vertical production chain) and what alliances to foster for that purpose. And, on the other hand, how to promote activities that are not land-dependent (small scale livestock with zero grazing techniques, processing of agricultural and fishery products, crafts, etc.), which can provide a decent family income that does not rely on the availability of land or on fishing activities. Pressure on the land must be decreased just as land rights must be secured."	As envisaged under Objective 2 of the COSOP, IFAD will continue to support: (a) the expansion of the range of marketable outputs that exploit comparative advantages, generate new employment and higher local value added by helping producers identify and enter new markets; by fostering vertical and horizontal linkages to create fully integrated commodity production and marketing chains (farmers, processors, traders, tool-makers, repairers, input suppliers, providers of advisory services); (b) enabling access by the poor to appropriate technologies for improving output quantities and quality; (c) the promotion of environmentally sound natural resource management without compromising household food and cash needs; and (d) the promotion of non-land-based rural activities (capacity-building, access to microfinance and markets, rural infrastructures, etc.).
C. IFAD's Role in a Holistic Approach to Development	
Coordination and synergy "IFAD should focus its activities on a limited number of areas and address as many needs as possible, without attempting to cover all the rural development needs of the poor, which it cannot do. This is why coordination of activities, strategic alliances and policy dialogue should receive increasing emphasis in the future.	*Strategic partnerships* will be further developed by identifying and following up on opportunities for new collaborations through cofinancing, linkages and coordinated action. The Fund's guiding framework for strategic partnership-building will be the Paris Declaration on Aid Effectiveness, of March 2005. The recommendations with regard to the expansion and strengthening of the FSA network are

Agreed Recommendations	COSOP
"Thus, the rural microfinance system (FSAs), for example, should be extended, reinforced by a modest umbrella structure which would ensure personnel training, establish the rules for the conduct of business, monitor the financial viability of the FSAs, would form alliances with other systems pursuing the same goals and applying similar methods, offer linkages with other institutions for its members who need larger amounts of credit and be an advocate for microfinance among the national entities responsible for overseeing savings and lending systems. The ultimate goal is a system that will gradually achieve institutional autonomy and economic viability. IFAD support should be assured throughout this period of reorganization and consolidation."	addressed by Objective 1 in the new COSOP. The delivery of financial services will be upgraded by enhancing the professional skills of microfinance operators to develop and deliver innovative financial products in response to real needs, and apex institutions will be created to obtain official recognition, provide essential technical advisory services and ensure oversight. Capacity-building efforts will comply with the Project to Assist in the Regulation of Savings and Credit Cooperatives, the law governing the promotion of microfinance in the member countries of the West African Economic and Monetary Union.
Creating linkages "When IFAD decides, for reasons of practicality or expertise, to limit its scope of action, it should offer linkages to other institutions that can address the needs that it cannot meet. "A strategy should be devised, for example, to assist those individuals amongst the poorer whose success lifts them out of the target groups: additional support, up to a certain point, through IFAD projects and/or the establishment of linkages to other institutions. "Further, the IGAs based on improved agricultural production, small scale livestock or fishery could, for example, be incorporated in more profitable production chains that integrate processing and marketing. It could link the local level with the national level, and alliances should be forged with the various actors at the different points of the chain, so to allow IFAD projects to focus on one part of the chain. Closer collaboration should be established with farmers' organizations, by geographic area and by sector of production."	Rather than try to address the need for medium-term credit among emerging entrepreneurs, future projects and programmes financed by IFAD will assist these entrepreneurs in accessing the financial products offered by other sources. Similarly, support for IGA development will be systematically associated with support for the development of linkages both upstream (input supply, information, advisory services) and downstream (processing, marketing, retailing). Strategic partnerships are being actively sought with ongoing projects and programmes financed by other donors (see COSOP, paragraph 31 on strategic partnerships).
A programme or set of projects: a certain centralization "The next COSOP should emphasize national projects/programmes rather than area-based ones. Stronger centralization through one single national programme encompassing all IFAD interventions is likely to run up against a number of difficulties and complicating factors that would entail more problems than solutions. National projects/programmes are more conducive to consistency and strategic coordination, each addressing a dimension of rural poverty in a specific and professional way. "To facilitate comparisons and choose, based on experience, the most rational and least costly solutions, all projects should adopt uniform guidelines for budgetary allocation of expenditures by category and sub-category. IFAD should devise a means of standardizing the project accounting, regardless of which institution carries out supervision. "Monitoring and evaluation units are necessary for every project/programme, and their work is very useful for purposes of supervision and information. Nevertheless, with a view to ensuring rational and economical use of resources, their work programme and the periodicity thereof should be examined to determine whether it is addressing real needs."	This recommendation is addressed comprehensively in the new Rural Development Support Programme, which is building on the lessons learned and developing a programme approach. It will thereby set up a joint capacity to carry out monitoring and impact assessment of the different ongoing projects in Benin, while developing the capacity to assess the contribution of the IFAD programme to the PRSP objectives and the MDGs through its link with the observatory on social change.
But also support for decentralization A process of strategic reflection should be undertaken on the linkage between project activities and the development of municipalities in Benin, as well as on the support that might be provided to a certain number of municipalities in which there is a particularly strong project presence, in order to help them establish and implement their development plans and strengthen coordination among the various stakeholders involved.	These recommendations are addressed in a comprehensive manner under Objective 3 of the new COSOP.