Distribution: Restricted EB 2006/88/INF.3 23 August 2006
Original: English Arabic

الصندوق الدولي للتنمية الزراعية

المجلس التنفيذي – الدورة الثامنة والثمانون

روما، 13–14 سبتمبر/أيلول 2006

تنفيذ الدورة الأولى
من برنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا
الممول في إطار الآلية الإقراضية المرنة

للعلم

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

مذكرة إلى السادة المدراء التنفيذيين

هذه الوثيقة معروضة على المجلس التنفيذي للعلم.

وبغية الاستفادة على النحو الأمثل من الوقت المتاح لدورات المجلس التنفيذي، يرجى من السادة المدراء التوجه بأسئلتهم المتعلقة بالجوانب التقنية قبل انعقاد الدورة إلى:

Luyaku Loko Nsimpasi
مدير البرنامج القطري
هاتف: 2147-5459-06-39+
بريد إلكتروني: l.nsimpasi@ifad.org

أما بالنسبة للاستفسارات المتعلقة بإرسال وثائق هذه الدورة فيرجى توجيهها إلى:

Deirdre McGrenra
الموظفة المسؤولة عن شؤون الهيئات الرئاسية
هاتف: 2374-5459-06-39+
بريد إلكتروني: d.mcgrenra@ifad.org

تنفيذ الدورة الأولى
من برنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا الممول في إطار الآلية الإقراضية المرنة

1 - توجه عناية المجلس التنفيذي إلى المعلومات التالية عن تنفيذ الدورة الأولى من برنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا بجمهورية غينيا الممول في إطار الآلية الإقراضية المرنة.

أولا – مقدمة

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

- فترات قروض أطول (10–12 سنة) لإتاحة المجال لإنجاز أهداف التنمية المستدامة؛
- عملية تصميم متواصلة ومتطورة عبر تنفيذ دورات متمايزة تتراوح مدتها بين ثلاث وأربع سنوات؛
- وضع شروط مسبقة محددة بوضوح أو "محركات" للانتقال إلى الدورات اللاحقة.

3 - وتنص الفقرة 13 من التقرير المتعلق بإنشاء الآلية الإقراضية المرنة (الوثيقة EB 98/64/R.9/Rev.1) على أنه "..... فيما يتعلق بكل آلية إقراضية ستقرر إدارة الصندوق، قبل نهاية كل دورة، ما إذا كانت ستنتقل إلى الدورات التالية أو تلغيها أو ترجئها. وستحيط الإدارة المجلس التنفيذي علما بقرارها. وتبين الوثيقة التي ستعرض على المجلس الدروس المستفادة من الدورات الأولية وإدماجها في الدورات التالية ومدى بلوغ الأهداف المادية والتقدم المحرز في تحقيق الأهداف الإنمائية والوفاء بالشروط المنصوص عليها في اتفاقيات القروض".

4 - والغرض من هذه الوثيقة التي تستند محتوياتها إلى نتائج بعثة تقدير الدورة الأولى في مارس/آذار عام 2006، هو عرض ما حققه برنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا من تقدم على طريق تحقيق محركات الدورة الأولى. وشملت البعثة موظفين من مكتب المراقب المالي، ومكتب المستشار العام، وشعبة أفريقيا الغربية والوسطى.

ثانيا – الخلفية

5 - يتمثل الهدف الشامل للبرنامج في المساهمة، بطريقة مستدامة، في تحسين مستويات الدخول وظروف المعيشة للمجموعة المستهدفة، وخصوصاً النساء والفئات الضعيفة الأخرى. وتشمل الأهداف المحددة للبرنامج ما يلي: (i) دعم منظمات القواعد الشعبية المستدامة التي تتمتع بالإدارة الذاتية والقادرة على القيام بعمليات التنمية الخاصة بها؛ (ii) تشجيع نظم الخدمات المالية الريفية المستدامة، مع التركيز على تلبية احتياجات النساء؛ (iii) زيادة الدخول التي

تحققها الأسر من العمل داخل المزارع وخارجها؛ (iv) ضمان الترشيد والمشاركة في تخطيط موارد البرنامج والاستفادة منها، مع تشجيع التنسيق مع الجهات المانحة الأخرى.

6 - وكان الهدف الرئيسي من الدورة الأولى للبرنامج هو إنشاء المؤسسات، والآليات، والإجراءات، وضمان صلاحيتها للعمل، واستحداث عدد محدود من الأنشطة الاستثمارية. وستتابع الدورة الثانية تعزيز الإطار المؤسسي وتوسيع أنشطة الاستثمارات. أما الدورة الثالثة والأخيرة فستركز على تعزيز الإنجازات وتنفيذ استراتيجية مناسبة لإنهاء المعونة بما يضمن استدامة العمليات التي يدعمها البرنامج.

7 - وتشمل العناصر الرئيسية للبرنامج ما يلي:

- **بناء القدرات المحلية.** يهدف هذا العنصر إلى تقوية القدرات المتاحة لدى المجتمعات المحلية ومجموعات القواعد الشعبية، وخصوصاً النساء وغيرهن من الفئات الضعيفة، للقيام بعمليات التنمية الخاصة بهم. وتحقيقا لهذه الغاية، سيقوم البرنامج بما يلي: (i) الانطلاق في حملة إعلامية للتوعية بهذا النهج، والتركيز على التمايز بين الجنسين، والدعم والقيود المحتملة؛ (ii) دعم التحليل القائم على المشاركة للمعوقات الرئيسية التي تواجه الرجال والنساء في القرى المستهدَفة، وتحديد أولوياتهم في التغلُّب على تلك المعوِّقات، والموارد التي سيتمكنون من تعبئتها لهذا الغرض. وسوف تساند الهياكل والمنظمات الاجتماعية القائمة تكوين المجموعات الطوعية. وسوف يحرص البرنامج على ضمان مصالح النساء من حيث تحديد الأولويات في الجداول الزمنية للتنفيذ وكذلك في تشكيل المجموعات. وسيتم توفير التدريب من أجل محو الأمية الوظيفية لأعضاء المجموعات الطوعية ولغيرهم من الأفراد المهتمين.
- **دعم المبادرات المحلية والتنمية الزراعية.** سيوفِّر البرنامج التمويل لما يلي: (i) المشروعات الصغيرة التي تم تحديدها وتصميمها بطريقة تشاركية؛ (ii) المبادرات المحلية ومبادرات التنمية الزراعية التي لا يمكن اعتبارها مشروعات صغيرة ويشمل ذلك: (i) البنية الأساسية الاجتماعية (المدارس، والمراكز الصحية، وإمدادات مياه الشرب، ومراكز التدريب على محو الأمية، والمراكز المجتمعية، وما إلى ذلك)؛ (ii) الاستثمارات في البنية الأساسية التي تساعد على خفض تكاليف النقل على المستوى المحلي، بما في ذلك إصلاح الطرق وتطويرها، وبناء أو إصلاح الأسواق، ووحدات ذبح الحيوانات، والمخازن القروية. وسيوفر البرنامج التمويل أيضا لأنشطة دعم الزراعة والتسويق.
- **خدمات التمويل الريفي.** يدعم البرنامج إنشاء ما يقرب من 50 جمعية محلية تركِّز على احتياجات النساء. وتركِّز جمعيات الخدمات المالية في المقام الأول على القروض الفردية الصغيرة قصيرة الأجل. وبالنسبة للمشروعات الصغيرة الإنتاجية التي تتطلب تمويلاً طويل الأجل، مثل معدات التجهيز، فسوف تكون في حاجة إلى مصادر أخرى للتمويل. وتحقيقاً لهذا الغرض، سيقوم البرنامج، كلما كان ذلك ممكناً، بتمويل قروض قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل لأجهزة الوساطة المالية القائمة، مثل *الائتمان الريفي*، أو عن طريق التوصُّل إلى ضمانات مع المصارف التجارية. وتخضع أنشطة التمويل التي تقوم بها جمعيات الخدمات المالية لإشراف البنك المركزي، بينما ستشترك وزارة الزراعة والثروة الحيوانية في مراقبة

الجوانب التقنية لهذا النمط المبتكر من الخدمات المالية المحلية. وسوف يدعم البرنامج كلتا المؤسستين من خلال توفير المعدات، وتدريب الموظفين، وتحمل تكاليف إجراء الزيارات الميدانية.

- **تنسيق البرنامج وإدارته.** يُنفَّذ البرنامج تحت مسؤولية وزارة الزراعة والثروة الحيوانية. وقد أنشئت في كانكان وحدة مستقلة إدارياً ومالياً لتنسيق البرنامج وتقع عليها المسؤولية عن التنسيق الشامل لتنفيذ أنشطة المشروع. وتتولى لجنة توجيهية للبرنامج، برئاسة الوزارة، المسؤولية عن اعتماد خطة العمل والميزانية السنوية. وخلال الدورة الثالثة، سيشارك أحد ممثلي المستفيدين في رئاسة اللجنة التوجيهية. وتم إنشاء نظام للرصد والتقييم على أساس المشاركة لرصد نتائج البرنامج.

ثالثا – إنجازات البرنامج خلال الدورة الأولى

8 - واجه البرنامج صعوبات أوّلية، وهي ترجع في الأساس إلى تعليق الحافظة مراراً بسبب المتأخرات، وارتفاع معدل تنقلات موظفي المشروع، وعدم كفاية الأموال النظيرة وتأخُّر الصرف. وأسفرت تلك الصعوبات عن تأخير تنفيذ المشروع وتسببت في استمرار الدورة الأولى خمس سنوات بدلاً من ثلاث. وخلال السنوات الخمس الأولى من مدة تنفيذ البرنامج (2001–2006)[1]، اتُخذت ترتيبات مؤسسية لتنفيذ أنشطة البرنامج على المستوى الوطني وفي إقليم كانكان الإداري الذي يشكِّل منطقة البرنامج.

9 - وتشمل الأنشطة الرئيسية المنفذة حتى تاريخه ما يلي:

- من بين مجموعات المزارعين المائة التي تم تنظيمها أو تدعيمها، حصل 73% منها على وضع قانوني وأنظمة داخلية. وأجريت عشر دراسات تشخيصية تشاركية وأُعدت خطط للتنمية.
- تدريب زهاء 200 7 شخص، منهم ما يقرب من 60% من النساء، في العديد من المجالات، لا سيما إدارة المجموعات ومحو الأمية.
- تحديد ما يقرب من 70 مشروعاً صغيراً بطريقة تشاركية.
- إنشاء ما يقرب من 50 كيلومترا من الطرق الريفية والجسور.
- دخول جمعيات الخدمات المالية البالغ عددها 13 جمعية طور التشغيل الكامل وقيامها بتوفير الائتمانات. وقد قدَّمت تلك الجمعيات ما يقرب من 800 8 قرض، منها 65% لصالح النساء.
- إجراء دراسات، بما في ذلك دراسة للقياسات البشرية، ودراسة حول تشخيص سلسلة إنتاج شجرة زبدة الكريتة.

[1] بالنظر إلى حالات التعليق المتعاقبة لحافظة الصندوق بسبب المتأخرات خلال سنوات التنفيذ الخمس قيد النظر فقد بلغت مدة التنفيذ الفعلية للبرنامج ما يقرب من ثلاث سنوات.

10 - ومن إجمالي قرض الصندوق البالغ 10.2 مليون وحدة حقوق سحب خاصة، تم تخصيص 2.3 مليون دولار أمريكي للدورة الأولى. وسوف يُصرف هذا المبلغ بالكامل في نهاية سبتمبر/أيلول 2006. ووقعت حالات تأخير في صرف الأموال في معظم الفئات بسبب تعليق حافظة الصندوق لفترات طويلة.

رابعا – الدروس المستفادة

11 - تم استخلاص عدد من الدروس المهمة من الدورة الأولى لبرنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا ، وهي دروس تتجاوز أهميتها أحيانا نطاق البرنامج نفسه.

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

- **اللجان المجتمعية التشاورية.** لا يعد إنشاء تلك اللجان ملائماً لأن مسؤولياتها وأدوارها شبيهة بمسؤوليات وأدوار المجالس المجتمعية في نظام الحكومة اللامركزية المحلية.
- **تمويل المشروعات الصغيرة.** تعتَبر الاستراتيجية المحدَّدة في تقرير تقدير تمويل المشروعات الصغيرة من خلال القروض الصغيرة المقدَّمة من المصارف غير واقعية في إقليم مثل كانكان الذي لا توجد فيه أي مؤسسات مصرفية. وكان ينبغي التماس آليات واستراتيجيات أخرى للتعامل مع هذه القضية المهمة.
- **الوكالات المنفِّذة.** اتسمت القدرات المالية والبشرية والتقنية لأغلبية الوكالات المنفِّذة في الإقليم بالضعف الشديد. ولذلك، كان ينبغي تكييف المعايير المحدَّدة المتعلقة بطرائق السداد بما يتماشى مع الظروف المحلية.
- **استراتيجية الخروج.** لم تُبحَث على الوجه الأكمل استراتيجية الخروج ومسألة الاستدامة في مرحلة التصميم. وينبغي تحليل هذه الاستراتيجية تحليلاً شاملاً وتطبيقها خلال السنة الأولى من تنفيذ الدورة الثانية.
- **تنقلات الموظفين.** عانى البرنامج من ارتفاع معدل تنقلات الموظفين، لا سيما في الوحدة الإدارية والمالية، مما أثر سلباً على الإدارة المالية للبرنامج.
- **تعليق الحافظة.** أدت حالات التعليق المتعاقبة لحافظة الصندوق إلى عرقلة تنفيذ البرنامج بشكل خطير.

13 - **ملاءمة نهج الآلية الإقراضية المرنة** – يشكل برنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا تدخلا مبتكراً من حيث أنه يسعى إلى إنشاء منظمات تتمتع بمستوى تمثيل أرفع للعمل كهيئات لاتخاذ القرارات ومواصلة أنشطة التنمية الريفية عند انتهاء البرنامج. كما أنه يسعى إلى تحقيق مشاركة المستفيدين في انتقاء مقدمي الخدمات للمشروع بصورة أوسع مما هو عليه الحال في العادة. وكان من المفهوم أن تحقيق هذه الطموحات سيكون عملية طويلة الأجل تتطلب مرونة شديدة حيث لم يكن من الواضح في البداية ما سيكون عليه الهيكل المؤسسي الأنسب.

كما كان من المفهوم أنه سيكون من الضروري إجراء عمليات تقدير دورية وتعديل تصميم البرنامج في ظل اكتساب المزيد من الخبرات. وعلى ضوء هذه الاعتبارات، فإن من المعتقد أن نهج الآلية الإقراضية المرنة ييسر تلبية هذه الاحتياجات.

14 - وفي حين أن نهج الآلية الإقراضية المرنة هو، فيما يبدو، وسيلة مناسبة لتحسين فعالية البرنامج، فإن من الواضح أن الحاجة تدعو إلى وقت طويل لتعزيز المؤسسات المحددة في مرحلة التصميم لتمكينها من أداء أدوارها بفعالية. وخلال بعثة تقدير الدورة الأولى، أقر جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك الحكومة والمؤسسات المشاركة، بالحاجة إلى تعديل تصميم البرنامج.

خامسا – تحقيق محركات الدورة الأولى

15 - تمثل الهدف الرئيسي لبرنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا خلال الدورة الأولى في إنشاء مؤسسات البرنامج، وآلياته، وإجراءاته، وضمان قدرتها على العمل، وتجهيز أنشطة استثمارية. وتنعكس هذه الأهداف في محركات الانتقال الستة المختارة للانتقال من الدورة الأولى إلى الثانية، ويحدد أدناه كل واحد من محركات الانتقال وترد معلومات عن وضعه الراهن.

محركات الانتقال المؤسسية

(i) أن يتم إنشاء نظام للإدارة المالية والرقابة الداخلية وأن يوفِّر المعلومات الإدارية والمالية ذات الصلة.

تم إنشاء النظام ويقوم بتوفير المعلومات ذات الصلة. على أن الإدارة المالية للبرنامج ما زالت في حاجة إلى تحسين.

(ii) أن يحقِّق نظام الرصد والتقييم أداءً طيباً في تقييم الوفاء بالمحركات المطلوبة للانتقال من إحدى الدورات إلى الدورة التالية. وأن يتم إعداد التقارير خلال الجدول الزمني المحدَّد وقبل الموعد النهائي، وأن يتم إجراء التقييمات التشاركية المزمعة.

تم إنشاء نظام الرصد والتقييم، ولكنه لا يؤدي دوره بصورة جيدة. وما زال النظام في حاجة إلى تطوير.

(iii) أن تُحدَّد بوضوح آلية وإجراءات تمويل خطط العمل والمشروعات الصغيرة في دليل التنفيذ بشأن "أموال دعم المبادرات المحلية".

تم تحقيق هذا المحرِّك.

محركات الانتقال الاقتصادية والتقنية والمالية

(iv) أن تراعى في خطط العمل والمشروعات الصغيرة أولويات واحتياجات الفئات الأشد ضعفاً.

تم تحقيق هذا المحرِّك.

(v) أن تعود نسبة لا تقل عن 30% من المبادرات الأساسية بفوائد مباشرة على النساء.

تم تحقيق هذا المحرِّك.

(vi) أن تشكل 12 على الأقل من جمعيات الخدمات المالية وأن تدخل طور التشغيل.

تم تشكيل ثلاث عشرة جمعية للتمويل ودخلت طور التشغيل الكامل. وتم تحقيق هذا المحرِّك وتجاوز الهدف المحدَّد.

سادسا – الاستنتاجات

16 - يُعتَبر برنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا أول تدخل للصندوق تتم الموافقة على تمويله في إطار الآلية الإقراضية المرنة في غينيا. وفي هذه الحالة بالذات، أدّت الآلية الإقراضية المرنة غرضها الأصلي في دفع أصحاب المصلحة المعنيين بالمشروع، بما في ذلك موظفو الصندوق وإدارته، إلى توجيه مزيد من الاهتمام إلى فعالية التنفيذ وضمان وجود عملية تصميم متطوِّرة باستمرار على أساس الخبرة المكتسبة. ويتضح هذا التركيز المتزايد على فعالية التنفيذ من خلال إيفاد أربع بعثات للإشراف والعديد من بعثات المتابعة والدعم التقني للتنفيذ. وإضافة إلى ذلك، تم إيفاد بعثة تقدير الدورة الأولى بمشاركة قوية من موظفي الصندوق (مكتب المستشار العام، ومكتب المراقب المالي، وشعبة أفريقيا الغربية والوسطى)، وممثلي الحكومة، وغيرهم من المؤسسات والخبراء. وأعيدت صياغة البرنامج في المرحلة الثانية، مع مراعاة الدروس المستفادة خلال الدورة الأولى واستنتاجات وتوصيات بعثة تقدير الدورة الأولى.

17 - وبالنظر إلى استمرار الدورة الأولى خمس سنوات (2001–2005) بدلاً من ثلاث سنوات، وعلى ضوء ما تبقى من فترة التنفيذ البالغة خمس سنوات بدلاً من سبع سنوات، تمت التوصية بدمج الدورتين الثانية والثالثة في دورة واحدة. وإضافة إلى ذلك، تمت التوصية بأن يكون صرف الأموال للدورة الثانية مرهوناً بقيام الجهة المقترضة برفع اقتراح بشأن تحسين الإدارة المالية ونظام الرصد والتقييم، وكذلك قيامها بتسوية متأخرات الأموال النظيرة التي تبلغ ما يقرب 200 000 دولار أمريكي.

18 - وبالنظر إلى تحقيق جانب كبير من محركات الانتقال، ورهناً بالشروط سالفة الذكر، يُعتَبَر برنامج التنمية الريفية القائمة على المشاركة في غينيا العليا جاهزاً للانتقال من الدورة الأولى إلى الدورة الثانية، رهناً بتعديل اتفاقية القرض، بما في ذلك دمج موارد القرض المخصصة للدورتين الثانية والثالثة في دورة واحدة (بما مجموعه 7.89 مليون دولار أمريكي).