

الصندوق الاجتماعي للتنمية

الجمهورية اليمنية

التقييم المؤسسي

فبراير 2006

تمويل وزارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة)

أعدتها الاستشارية ماري جينجز

المحتويات

4..... الملخص

- 5..... بناء تكوينات الحكم على المستوى المحلي وتنظيمات المجتمع المدني
6..... دعم التكوينات على المستوى اللامركزي
7..... رؤية استراتيجية
9..... دعم الممولين
10..... استراتيجية للاتصال

11..... المقدمة

- 11..... خلفية
12..... منهجية التقييم

15..... مساهمة الصندوق في بناء الدولة

- 16..... المساهمة في بناء تكوينات "للحكم" على مستوى المجتمعات المحلية
16..... تأسيس التكوينات على مستوى المجتمعات المحلية
18..... بناء قدرات المجتمعات المحلية
21..... تعزيز العلاقات مع الحكومة
22..... المساهمة في بناء تكوينات الحكم على المستوى اللامركزي
23..... تطوير القدرات على مستوى المديرات والمحافظات
25..... تقوية العلاقات على المستوى اللامركزي
26..... أفضل الممارسات في الإجراءات التعاقدية
27..... المساهمة في بناء تكوينات حكم على مستوى المجتمع المدني المقدم للخدمات
27..... دعم المنظمات غير الحكومية
32..... المساهمة في بناء تكوينات حكم على المستوى الوطني
32..... تعزيز القوانين
33..... دعم قطاع التعليم
34..... بناء القدرات لدعم توصيل الرعاية الصحية
36..... دعم ذوي الاحتياجات الخاصة
36..... دعم التمويل الأصغر

39..... مستقبل الصندوق الاجتماعي للتنمية

شكر و عرفان

تود الاستشارية أن تعبر عن امتنانها لموظفي الصندوق على دعمهم الممتاز، وعلى اهتمامهم ومشاركاتهم العالية طوال مدة التقييم المؤسسي. شكر خاص للأستاذ عبد الكريم الأرحبي، وزير الشؤون الاجتماعية والعمل والمدير التنفيذي للصندوق الاجتماعي للتنمية، والسيدة لميس الإرياني رئيسة وحدة الرقابة والتقييم والتي أدارت العملية، ولفريقها الذي قدم الدعم الإضافي، وأيضاً لرؤساء وموظفي وحدات التعليم، والصحة والحماية الاجتماعية، والتدريب والدعم المؤسسي، والتمويل الأصغر، والتي كانت برامجهم الأساس الذي قامَ عليه التقييم... وكذلك جزيل الشكر لفريق إدارة التنمية الدولية (المملكة المتحدة) في اليمن على دعمه، وبالخصوص شونيا هود التي أدارت مهمة التقييم.

أعدّ هذا التقرير من قبل الاستشارية ماري جيننجز
mjennings@eircom.net

قانون رقم (10) لسنة 1997م
بشأن إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية

أهداف ومهام الصندوق

مادة (5): يهدف الصندوق إلى المساهمة الفاعلة في إنجاز خطة الدولة في المجال الاجتماعي والاقتصادي بتمكين الأفراد والأسر والمؤسسات الصغيرة والجماعات الفقيرة والمتدنية الدخل من العمل والإنتاج عن طريق تقديم الخدمات والتسهيلات والقروض المشروعة لإقامة المشاريع الخدمية والإنتاجية وصولاً إلى الإسهام في الحد من البطالة والفقير والتعامل مع الآثار الجانبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي وتخفيف وطأة إجراءاته عن كاهل محدودي الدخل.

مادة (6): يتولى الصندوق في سبيل تحقيق أهدافه المهام والاختصاصات التالية:

1. تمويل المشروعات في المجالات الإنتاجية والخدمية، وذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة، للأفراد والأسر والمؤسسات الصغيرة والجماعات والفئات المنتفعة بشروط مشروعة ميسرة.
2. تقديم التمويل اللازم لأنشطة التنمية الاجتماعية كالخدمات الصحية والتعليمية والبيئية وغيرها طبقاً لأهداف الصندوق.
3. مساعدة المؤسسات المحلية على تنمية قدراتها ورفع كفاءتها في تقديم الخدمات.
4. توفير فرص عمل جديدة للفئات المنتفعة من خلال إقامة مشروعات خاصة، أو دعم مشروعات إنتاجية، لتحسين مستوى حياة فقراء الريف، وسكان المدن، ورفع مستوى دخلهم.
5. تنفيذ المشروعات المستوعبة عمالة مكثفة، بما فيها مشروعات تحسين الطرق، ومشروعات مياه الشرب والصرف الصحي، وأعمال الصيانة للمرافق والمنشآت العامة مباشرة عن طريق الصندوق وفقاً للمادة (5).
6. دعم مراكز التدريب وإعادة التأهيل، وصقل المهارات في المهن التي لها علاقة بنشاط الصندوق.

المُلخَص

المقدمة

1. يخضع الصندوق حالياً لعملية تقييم الأثر، والذي يُنفذ بواسطة جهة مستقلة متخصصة، وينفذ هذا التقييم كل ثلاث إلى أربع سنوات. وقد صُمِّمَ هذا التقييم ليشتمل على مسح لـ6,000 أسرة معيشية لتقييم الأثر على الأسر الفقيرة، بالإضافة إلى دراسة نوعية لتقييم آراء المستفيدين. وسيبدأ تنفيذ المسح والدراسة في فبراير 2006. وكانت بعثة الممولين الإشرافية المشتركة قد أوصت في مايو 2005 بتوسيع دراسة تقييم الأثر بحيث تشمل أيضاً تقييماً للأثر المؤسسي للصندوق لتقدير مدى إسهام تدخلاته في دعم الإصلاحات على المستوى الوطني، والقدرات المؤسسية على المستوى اللامركزي. وأثناء تطوير منهجية التقييم المؤسسي، جاءت مشاركة اليمن ضمن الدول التي شاركت في مبادرة "مبادئ المشاركة العالمية الجيدة"، والتي تبنتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ولجنة مساعدة التنمية التابعة لها (DAC)¹، فقد تقرر أن يتم تأطير التقييم المؤسسي في سياق هذه المبادرة، وأن تتم مراجعة كيف يساهم الصندوق في "بناء الدولة" من خلال النموذج الذي تبنته هذه المبادرة، واستيعاب الدروس التي يمكن الاستفادة منها في تصميم الصناديق الاجتماعية الأخرى. يعتمد التقييم على ما خرجت به عدد من اللقاءات، والورش، والمقابلات مع عدد من متخذي القرار ومقدمي الخدمات، وممثلي العمل المدني على المستوى المركزي والمحلي. وفي هذا السياق فقد عقدت جلسة تشاورية تمهيدية مع الممولين كما عقدت ورشة عمل تشاورية عالية المستوى مع شركاء الصندوق حيث تم خلالها عرض النتائج الأولية للتقييم.²

2. إنَّ مصطلح "بناء الدولة"—الذي سيَرَدُ في هذا التقييم—لا يعني فقط بناء قدرات المؤسسات والأجهزة الحكومية، وإنما أيضاً بناء قدرات التجمعات المحلية لتبني دور إيجابي في تنمية مناطقها وتفعيل دورها الرقابي عمل الأجهزة الحكومية... وبعبارة أخرى، بناء أنظمة حكم على المستويين الحكومي والمجتمع المدني. وقد تم التفريق هنا بين كل من قدرات منظمات حكومية محددة و البيئة المؤسسية الواسعة التي تعمل فيها، وعلى وجه الخصوص على مستوى المجتمع المحلي.³

¹ خلال مشاركته مع منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ولجنة مساعدة التنمية التابعة لها (DAC) في عملية التعلم والنصح والمتعلقة بصعوبات الشراكات (الخاصة بالدول "الهشة")، وضعت اليمن 4 أولويات ضمن اثنتي عشرة أولوية لهذه الدول، وهي: بناء الدولة، التوافق، التناغم، والشراكة بعيدة المدى.

² تطوير المنهجية تضمن ورشة عمل عُقدت في لندن في أغسطس 2005، وزيارة إلى اليمن في سبتمبر 2005، تبعتها ورشة أخرى في لندن، بينما تم تنفيذ أعمال التقييم خلال الفترتين 24 نوفمبر-6 ديسمبر 2005 و17-26 يناير 2006.

³ للمناقشات حول هذه القضايا، يمكن الرجوع إلى جرهام تسكيو، تطوير القدرة وبناء الدولة: قضايا، وبراهين وتبعات على إدارة التنمية الدولية-المملكة المتحدة.

الإصلاحات المؤسسية

3. لقد تطور الصندوق الاجتماعي للتنمية إلى مؤسسة ناجحة و"نموذجية" في اليمن، تعمل على المستوى الوطني، وتوسع جهود التنمية بالمشاركة إلى المناطق الريفية والنائية. وإحدى نقاط القوة في عمل الصندوق هي مساهمته في بناء القدرات والتكوينات على المستويات المحلية وفي المجتمعات المحلية في تخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية. ويؤدي ذلك إلى تقوية العلاقات بين هذين المستويين، وزيادة الثقة والاحترام والمسؤولية. وقد وفّر الصندوق الدعم لأجهزة حكومية مختارة على المستوى المركزي ذات صلات مباشرة ببرامج الصندوق في المجتمعات المحلية. وبما أن الصندوق الاجتماعي للتنمية هو الداعم الرئيسي للمنظمات غير الحكومية فقد قام بتيسير وضع الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية من خلال اللائحة التنفيذية وغيرها من الأنشطة الداعمة، ويقوم الصندوق حالياً بتعزيز تطوير قدرات هذه المنظمات والتكوينات في أوساط هذه المنظمات. ويساهم أسلوب عمل الصندوق في تعزيز تكوينات متينة تؤكد على بناء الدولة، حيث يتميز الصندوق—في تطبيقه لهذا الأسلوب—باستجابته للطلب، وتخصيصه للموارد لصالح الفقراء على مستوى البلاد، واستخدامه للبيانات والمعلومات التي يتم التثبت من دقتها كأساس لاتخاذ القرار، وعمليات التنمية بالمشاركة، وشفافيته على كل المستويات، والأنظمة التعاقدية المطورة جيداً التي يتبّعها...

بناء تكوينات الحكم على المستوى المحلي وتنظيمات المجتمع المدني

4. توضح نتائج التقييم أثر الصندوق الملموس—الذي قد يكون غير مُدرَك بما فيه الكفاية—في تعزيز تكوينات قادرة على تحمل المسؤولية، وذلك على المستوى المجتمعي واللامركزي. فالصندوق يقوم بدور فعال للمساهمة في تطوير التكوينات المجتمعية من خلال العمل في ثلاثة اتجاهات رئيسة تتداخل مع بعضها البعض، وهي المساهمة في تعزيز الأنشطة المتسمة بطابع ديمقراطي، وبناء قدرات المجتمعات المحلية لتنفيذ المهام التنموية في مناطقها، وتمتين العلاقات مع الأجهزة والمؤسسات الحكومية.

5. إنّ منهجية التنمية بالمشاركة التي يتبناها الصندوق، تساعد على جعل المجتمعات المحلية شريكاً فاعلاً في التنمية، جنباً إلى جنب مع السلطة المحلية في المحافظات والمديريات، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق المزيد من الشفافية، وإلى تيسير الوصول إلى الخدمات وتحقيق العدالة في توزيعها، وإلى تحمل كل طرف من هذه الأطراف لمسؤولياته. كما تسهم أساليب التنمية في إرساء ممارسات ديمقراطية، مثل: المشاورات لعدة أيام مع المجتمع المحلي، وانتخاب اللجان المجتمعية (وقد أدخلت مؤخراً صناديق الاقتراع)، والمشاورات المنفصلة مع الرجال والنساء، وتحديد المجتمعات المحلية لأولوياتها الخاصة، والإشراف على تنفيذ المشاريع التنموية، أو القيام بتنفيذها بصورة مباشرة، وتشكيل لجان مستقلة للتنفيذ والتعاقدات والمراقبة، وكذا إشراك الجماعات المهمشة... إن استخدام منهجيات المشاركة (وعلى وجه الخصوص أساليب التقييم السريع بالمشاركة) تعمل على إفساح المجال للأفكار والآراء المختلفة والمتنوعة لجميع الفئات والمجموعات، وبالتالي تيسير حل أية خلافات، وكذا التوسط لإيجاد حلول مناسبة في حال ظهور تضارب أو اختلاف في وجهات النظر، أو هيمنة ذوي النفوذ والمصالح... كما أن تسهيل وصول

الخدمات إلى المجتمعات المحلية التي لم يتم توفير مثل هذه الخدمات لها من قبل يساعد على التخفيف من التوترات بين الفئات المختلفة.

6. إن الوضع العام—حيث يتسم الاستقرار بأهمية حاسمة بالنسبة للحكومة—والتحدي الكبير الذي تواجهه الوزارات القطاعية المعنية في مجال توفير الخدمات لتجمعات سكانية مشتتة ومتباعدة، يؤكد، من جديد، على أن العمل على مستوى المجتمعات المحلية يكتسب أهمية كبيرة، وينبغي أن يظل موضع التركيز الرئيس للصندوق، حيث وأنها تمثل المجالات التي يتميز فيها الصندوق بالمقارنة مع جهات أخرى. إن أسلوب الصندوق في تنمية المجتمعات المحلية يمكنه أن يساعد في تنفيذ سياسات الوزارات القطاعية في المناطق الريفية، مثلاً من خلال مشاريعه التي تعزز التجمعات المحلية الفاعلة (مثل اللجان الصحية، ولجان مستخدمي المياه، ومجالس الآباء والأمهات، ومجموعات التمويل الأصغر، والمجاميع العاملة بطريقة التعاقدات المجتمعية).

7. كما يلعبُ الصندوقُ الاجتماعي دوراً رئيساً في دعم المنظمات غير الحكومية كقطاع ديناميكي كجزء من المجتمع المدني يمكنه أن يكون شريكاً للحكومة، سواء في المساهمة في توفير الخدمات أو تعزيز حقوق المواطنين اليمنيين. ويترتب—عن هذا الأمر—ليس فقط قيام الصندوق ببناء القدرات المؤسسية للمنظمات غير الحكومية، بل وتطوير رؤية استراتيجية وخطط عملية يحدّدُ على ضوءها—الكيفية التي سيعمل بها لدعم تطوير هذا القطاع الديناميكي.

دعم التكوينات على المستوى اللامركزي

8. لقد اكتسبَ الصندوقُ الاجتماعي للتنمية خبراتٍ في العمل على المستوى المحلي، وهو المؤسسة التي طورت ونفذت تدريباتٍ للسلطة المحلية استهدفت جميع المحافظات والمديريات. إن الدعم الذي قدمه الصندوق، والمتمثل بتدريب المجالس المحلية في المحافظات والمديريات في مجالات التنمية وإعداد الموازنات والتخطيط بالمشاركة والتواصل والاتصال مع المجتمعات التي تمثلها... قد عزز هذه التكوينات ودورها. وقد تمت الإشادة بالتدريب المقدم من الصندوق، وجرى التأكيد على أنه ساعد السلطة المحلية على فهم أدوارها ومسؤولياتها وزودها بالمهارات اللازمة للتخاطب مع دواوين الوزارات المعنية. وبناء على الخبرات التي اكتسبها حتى الآن، يتمتعُ الصندوقُ بموقع ممتاز يؤهله لبلورة رؤية وإستراتيجية متوسطة المدى من أجل دعم اللامركزية ولتوضيح الأهداف والأولويات على مستوى المحافظات والمديريات بالشكل الذي يجعله يدعم ويكمل عمل وزارة الإدارة المحلية.

توصيات للعمل المستقبلي

رؤية استراتيجية

9. إن الموضوع الأساسي الآن بالنسبة لكل شركاء الصندوق الاجتماعي—الحكومة اليمنية، والجهات المانحة، بل والصندوق نفسه—يكن في العمل، بشكل فعال، على توضيح رؤية ودور الصندوق الاجتماعي للتنمية في المستقبل. وقد صارَ للصندوق واجباتٌ ومهامٌ واضحة ومشروعة، ولذا فإنَّ دوره الآن يحتاج إلى أن يُدرَج في السياسة والموازنة الوطنية. والصندوق على أعتاب تدشين حوار وطني مع شركائه، سيؤدي إلى اتفاق على الأهداف الإستراتيجية في السياق الأوسع للجهود الرامية إلى تخفيف الفقر وبناء الدولة في اليمن، وسيكتمل الحوار في ديسمبر 2006م⁴. ومن القضايا التي ينبغي التطرق إليها في الحوار ما يلي:

- تطوير رؤية مشتركة لدور الصندوق على المدى المتوسط والبعيد.
- توضيح آليات لتعزيز التوافق والتنسيق بين كل من الصندوق والوزارات المعنية، وتقوية الشراكة وتعزيز الاستدامة بعيدة المدى للاستثمارات (المشاريع).
- وضع آليات تهدف إلى تكييف وعكس النماذج الناجحة لتشمل—وبصورة واسعة—الفئات المستهدفة على المستويات المركزية والمحلية والمجتمعية.
- دعم بناء الدولة على مختلف المستويات.

10. تأتي هذه المراجعة التقييمية في وقتها من حيث تزامنها مع قرب الانتهاء من إعداد الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر (2006–2010)، والتي تمثل الإطار الشامل للسياسة الوطنية. كما أن الممولين ابدوا دعماً قوياً للصندوق ليتواصل على الأقل للسنوات الخمس إلى العشر القادمة، علماً أن تدخلات الصندوق تتوافق مع الاتجاهات الرئيسية للخطة الوطنية الاستراتيجية لمكافحة الفقر، وقد أصبحَ الصندوقُ أداة رئيسة مُعترفاً بها في مكافحة الفقر. وبالنظر إلى المستقبل، فإن بإمكان الصندوق أن يلعب دوراً استراتيجياً مهماً فيما لو أدرج وأهدافه بوضوح ضمن أولويات الأهداف الوطنية للسياسة الاجتماعية، والتي تحددها الخطة الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر.

11. وهذه الأهداف تشمل جميع القطاعات الاجتماعية، ويمكن أن تيسر الفهم المشترك للاحتياجات الحقيقية والمُلحّة لمخرجات التنمية الاجتماعية على المستوى الوطني لجميع شركاء التنمية (الحكومة والصندوق والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني)⁵. وهذه المخرجات ستوفر أساساً لتحديد الأولويات، ووضع المؤشرات، وتحديد النطاق الزمني لانجاز المهام، كما أنها توضح

⁴ دعت المراجعة المشتركة لمراقبة التقدم إلى توضيح الدور والرؤية المستقبلين للصندوق الاجتماعي للتنمية، وأن يتم النظر فيهما وتوضيحهما بشكل إستراتيجي.

⁵ على سبيل المثال، فإن حكومة جامايكا قامت بوضع سبعة أهداف لسياساتها الاجتماعية: الضمان الإنساني، الحكم، البيئة، الاندماج الاجتماعي، معيشة آمنة ومستدامة، التعليم والمهارات؛ انظر www.jaspev.org

الأدوار فيما يتعلق بتقديم الخدمات وتنمية القدرات والمساهمة في بناء الدولة. ومثل هذا الإطار يمكن الصندوق من تحديد مساهمته المتوقعة بوضوح من أجل تحقيق هذه الأهداف كشريك إلى جانب الجهات الحكومية الأخرى والمنظمات غير الحكومية، كما يمكنه هذا الإطار من تجنب القيام بتنفيذ مشاريع معزولة أو مكلفة، لا تدرج بصفة مباشرة ضمن مهامه، أو قد يكون تنفيذها بواسطة الوزارات القطاعية أكثر ملاءمة. وفي اتجاه مهام وحدة تنسيق وتوجيه الدعم في وزارة التخطيط والتعاون الدولي، فإنه بالإمكان تعزيز توافق دعم الممولين حول أهداف استراتيجية ومؤشرات متفق عليها، تتجاوزُ النظرَ إلى الصندوق باعتباره مجرد "قناة آمنة" لتقديم المساعدات.

الأسلوب البرامجي

12. ركز الصندوق الاجتماعي للتنمية—حتى الآن—على تمويل مشاريع بلغ عددها 949 في عام 2005 وبتكلفة بلغت 87 مليون دولار. ومن المسائل التي يجب أخذها في الاعتبار هي ما إذا كان تمويل المشروعات بهذا العدد الكبير هي الوسيلة الأكثر فاعلية في تعزيز التنمية، وما إذا كان هذا الأسلوب ينطوي على مخاطر تهددُ بنشئيت جهود الصندوق، وتقلل من فرص استدامة المشاريع... وأحد البدائل قد يكون في أن يقوم الصندوق بإقرار أهداف وأولويات إستراتيجية، وتعزيز النهج البرامجي، والعمل به على جميع المستويات، ومع مختلف الشركاء المحتملين، سعياً نحو تحقيق أهداف محددة.

تعزيز التوافق والتنسيق مع الوزارات المختصة

13. أياً كان مستوى العلاقة، فإنَّ قضية التوافق والتنسيق بين الصندوق والوزارات المعنية هي جزء مرتبط ومكمل لموضوع توضيح دور الصندوق، وتحتاج إلى النظر فيها، خصوصاً وأنها حالياً تؤدي إلى توتر في العلاقات. وفيما يتعلق بالوزارات المعنية، فإنها تواجه صعوبات في التنسيق نتيجة تفاوت قدراتها التخطيطية والتنفيذية، وقدرتها على تقديم الخدمات والحصول على المعلومات لاتخاذ القرارات، حيث أن الوزارات غير مهياة لإتباع أسلوب الاستجابة للطلب ولا تتلقى ميزانية كافية، أو لا تستلم ميزانيتها في الوقت المحدد لها... هذه العوامل تعمل على الحد من قدرات الجهات الحكومية على الاستجابة للاحتياجات في الوقت الملائم.

14. ومن جهة أخرى، فإنَّ الصندوق يتم تقييمه ومراجعة عملياته بصفة مستمرة من قبل الممولين. كما أن تزايد تخصيص التمويل لمجالات ومشاريع محددة يترتب عليه إتباع منهجيات محددة ونطاق زمني محدد للتنفيذ في إطار القطاعات والقطاعات الفرعية، الأمر الذي يحدُّ من قدرة الصندوق على العمل بمرونة كافية، وخصوصاً في المجالات التي ترتبط بالتنسيق مع الوزارات المعنية. ولا يتبع جميع المانحين معايير أو تدابير تنفيذية مماثلة⁶، وهي من القضايا التي تتناهى مع مبادئ توفيق الدعم (أحد المبادئ الأربعة لـ"الدول الهشة"، والتي وضعتها اليمن كأولوية)⁷. ولا تواجه الوزارات مثل هذه الشروط حين تنفذ مشاريع خدمية، مما يعقد عملية التوفيق في طريقة

⁶ ...هذا، على الرغم من اتفاق المانحين على المشاركة في "بعثات المراجعة والتقييم المشتركة"

⁷ أنظر "وحدة تنسيق وتوجيه الدعم"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجمهورية اليمنية

العمل بين الصندوق والوزارات. ومع ذلك فهناك حاجة إلى تطوير شراكة حقيقية من أجل وضع ضوابط لحل قضية التنسيق، إنَّ العمل من أجل الوصول إلى مخرجات متفق عليها للتنمية الاجتماعية—كما تمت التوصية بها أعلام—سوف يوفر نقطة الانطلاق في ما يتعلق بالاتفاق على الأدوار والمسؤوليات.

تَبْنِيَّ أساليب عمل الصندوق

15. يوجد احتياج لتعزيز خبرات الصندوق، والترويج لتبني أساليب عمله، والتعلم منها، سواء كان بين مساقات العمل في الصندوق ذاته، أو مع الوزارات ومقدمي الخدمات الآخرين. وبهدف توسيع استخدام أنظمة وأساليب عمل الصندوق—التي أثبتت التجارب صحتها—وبالاشتراك مع الوزارات، يتم تحديد الآليات التي يمكنُ اتباعها للترويج للاستفادة منها في برامج وأنظمة الأجهزة الحكومية. وهذه ترتبط بكل من الأنظمة الإدارية والبرمجة. وفي الجانب الإداري، ثمة العديد من أساليب عمل الصندوق وأنظمتها التي يمكن تعزيزها والاستفادة منها، مثل استخدام الأساليب التنموية، وتطبيق أفضل الممارسات منها، وتكييفها بحسب الظروف المحيطة، وتبني أنظمة المعلومات الإدارية والمالية، وأدلة العمل، ونظام التعاقدات، وأساليب الاستهداف والمراقبة والتقييم. وفي جانب البرمجة، فإنه يمكن الاستفادة من الدروس المستفادة من البرامج التجريبية مثل جودة التعليم، وبرنامج تعليم البنات، والتدخل المتكامل وأساليب التخطيط على مستوى المديرية والتجمعات المحلية، وتنمية التمويل الأصغر. كما أن تطوير العمليات التعاقدية يشكل مجالاً يمكن أن يكون للصندوق الدور القيادي فيه أيضاً، ويجب أخذه بعين الاعتبار.

16. ويعمل الصندوق من خلال ثلاثة محاور: تنمية المجتمع وبناء القدرات وتنمية المنشآت الصغيرة والأصغر، وهي التي تقوم بتنفيذها ست وحدات تنفيذية مختلفة. ومن المسائل المهمة في المستقبل هي كيفية رفع مستوى التكامل بين مساقات العمل المختلفة داخل الصندوق، وتعزيز الترابط الاستراتيجي للأهداف، وتجنب التوسع الرأسي. وعلى سبيل المثال: هل ينبغي للصندوق العمل على تعزيز اللامركزية، وأن يُعطي الأولوية لتلك المحافظات والمديريات التي خصص لها الصندوق أعلى استثماراته، وحيث توجد أعلى مؤشرات الفقر... أم يُعطي الصندوق الأولوية حيث يواجه صعوبات في تقديم الخدمات، مثل قطاع الصحة؟ كما يمكن للصندوق أن يُروج لنموذج مجالس أولياء الأمور في كل المجتمعات المحلية التي شيد فيها الصندوق فصولاً دراسية، بالإضافة إلى الترويج لها لدى وزارة التربية والتعليم.

دعم الممولين

17. أكد الممولون دعمهم القوي للصندوق. وبالأخذ في الاعتبار مستوى التقدم في تنفيذ برنامج الإصلاحات الإدارية، فإنَّ الحاجة إلى استمرار الدعم ستظل قائمة على الأقل خلال السنوات الخمس إلى العشر القادمة. ومع ذلك، فإن على الممولين إتباع أسلوب منهج ثابت فيما يتعلق بدور الصندوق، وتحديد الأهداف الاستراتيجية للعمل مع الصندوق، وعكسها في استراتيجياتهم

وخططهم. وعلى المستوى الاستراتيجي، فإنّ على الممولين دعم دور الصندوق إلى ما هو أبعد من تقديم الخدمات ليصبح له دوراً أيضاً في تعزيز البيئة المؤسسية، والتي تشكل الأساس لبناء الدولة. وعلى مستوى تنفيذ البرامج، فإنّ على الممولين إتباع أسلوب ينسق بين الدعم المقدم للوزارات والقطاعات الحكومية وبين الدعم المقدم للصندوق. كما يمكن أن يلعب الممولون دوراً في تشجيع وتعزيز التنسيق بين الوزارات والصندوق من خلال تأسيس مجموعة غير رسمية تمثل المانحين لتقوم بمهمة تسهيل التنسيق، والترويج لأساليب دعم الصندوق.

18. هناك ميل (متزايد) من الجهات المانحة لاستخدام الصندوق كقناة "أمنة" ومسؤولة للتمويل، وبالذات لصرف المزيد من التمويل غير المستخدم عبر الصندوق في نهاية السنة المالية. وفي حين أن هذا التمويل مرحبٌ به وضروري لتسهيل التخطيط والبرمجة (للمشاريع) في الصندوق، فإنّ على الجهات المانحة بذل مجهودٍ للتأكد من أن الأموال تُصرفُ ضمن إطار استراتيجي شامل. وهناك مخاطرٌ تتمثلُ في أن النظام الحالي يشجع على تخصيص أموال لمشاريع محددة، بينما تفتقد بعض المجالات للتمويل الكافي، مما يحدُّ من مرونة الصندوق في برمجة المشاريع ويصعّبُ عملية التنسيق بين الصندوق والوزارات القطاعية. وهناك حاجة لأن يتفق المانحون مع الصندوق على نظام صرف مالي لتسهيل تدفق التمويل بطريقة أسهل مما هي عليه في الوقت الراهن.

استراتيجية للاتصال

19. أخيراً، إن دور الصندوق الاجتماعي للتنمية، وعمق واتساع نشاطاته، ليست مفهومة بالدرجة الكافية من قِبَل شركائه، مما يشكل عائقاً أمام اتخاذ القرارات وفقاً لدراسة كاملة بالأمر، ويتعين على الصندوق—بهذا الخصوص—التفكير في تطوير استراتيجية في مجال الاتصال. وكجزء من هذه الاستراتيجية، فإنّ على الصندوق النظر في إنشاء مجموعات غير رسمية تهدف إلى خلق تفاهم مشترك، وتعزيز الترابط والانسجام في الأساليب.

المقدمة

خلفية

20. تأسس الصندوق الاجتماعي للتنمية كهيئة مستقلة في عام 1997 بموجب القانون رقم 10، ومجلس إدارته يماثل لجنة فرعية لمجلس الوزراء، ويرأس مجلس الإدارة رئيس الوزراء، ويضم في عضويته خمسة وزراء آخرين.⁸ وتمتدُّ المرحلة الثالثة من عمليات الصندوق من عام 2004 إلى عام 2008، ويكلف تمويلها حوالي 400 مليون دولار.⁹

21. منذ استقلاله في بداية الستينيات، دخل اليمن في دوامة مستمرة من عدم الاستقرار، والتي أدت إلى إضعاف الدولة وتآكل التكوينات الاجتماعية. وتحققت وحدة اليمن (في عام 1990) والتي لم تكن خالية من الخلافات. واليوم، فإن الحكومة تواجه دوماً مشاكل تتعلق بعدم الاستقرار، الأمر الذي يؤدي إلى استنزاف موارد قد تُستخدم لتأسيس أنظمة حكومية وإدارية ملائمة. كما تُحْدُ المعوقات "النظامية" من القدرة على تطوير السياسات والبرامج، وما زالت اللامركزية في طورها الجيني، بالإضافة إلى أن تشتت السكان (137,000 تجمُّع سكاني) يزيد من مشاكل تقديم الخدمات للمجتمعات الريفية.

22. تاريخياً، امتلك اليمن شكلاً مطوراً من التنظيم الاجتماعي، حيث عملت المجتمعات المحلية¹⁰ معاً على بناء المدرجات الزراعية والسدود، وقامت بمبادرات جماعية. وكان هناك إحساس ودافع قوي عند المجتمعات المحلية لمساعدة الذات، تمثل في بناء المدارس والطرق وأنظمة الري التقليدية. كما كان ثمة قيمٌ و تدابيرٌ قوية لتوزيع الموارد (على سبيل المثال في توزيع المياه)، فضلاً عن أن الأعراف و القوانين الاجتماعية كانت راسخة، وكذلك العقوبات لمخالفتي هذه الأعراف. من جهة أخرى، فإن القبليَّة والإقطاعية كانتا سائدتين.

23. خلال العقود الأخيرة المنصرمة، ساهمت الصراعات المستمرة والهجرة إلى السعودية في إضعاف التكوينات المجتمعية. وكان لإجلاء العمال اليمنيين من دول الخليج (عقب حرب عام

⁸ أعضاء المجلس هم رئيس الوزراء (رئيس المجلس) ونواب رئيس الوزراء (وزير المالية ووزير التخطيط و التعاون الدولي)، وزير التعليم، ممثل عن التعليم المهني، ممثلان عن المنظمات غير الحكومية، خبيران، ثلاثة ممثلين عن القطاع الخاص، ممثل عن القطاع المصرفي، والمدير التنفيذي للصندوق (وهو أيضاً وزير الشؤون الاجتماعية و العمل). من المفهوم أن أعضاء المجلس لا يقومون بإدارة أعمال الصندوق اليومية.

⁹ هناك عجز عالي في الالتزامات المالية للمرحلة الثالثة؛ ارتفعت مساهمة الحكومة اليمنية من مساهمة رمزية جداً لتشكّل الآن حوالي 7%.

¹⁰ من الصعب تعريف مجتمع محلي باليمن؛ فعملياً قد يعني قرية، عشيرة، عائلة، أو 4-5 قرى. أن الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي هو أقل في المناطق الحضرية.

1991) أثرٌ سيئٌ على الاقتصاد الذي لم يستطع استيعاب العائدين ودمجهم في قوى العمل المدنية، وفي نفس الوقت لم يكن العائدون مستعدين للرجوع إلى مجتمعاتهم الريفية، وأدى ذلك إلى زيادة ملحوظة في عدد النساء اللواتي يعلن أسرهن في بعض المناطق.

24. إنَّ الكثيرَ من المجتمعات المحلية منقسمة—في الوقت الراهن—بناءً على انتماءات سياسية واتجاهات قبليّة، وتتسمُّ هذه الانقساماتُ بالقوة والحِدَّة، بحيثُ أن بعض هذه المجتمعات لا يمكن أن تتفق مع بعضها البعض على الخدمات أو أين يجب توفيرها. كما أنَّ التقسيم بين "الشمال" و"الجنوب" مازال يُلقِي بظلاله حتى من المنظور التنموي، فقد لاحظ الصندوقُ أن الكثير من المجتمعات في المناطق الجنوبية تتوقع أن تقوم الحكومة بتوفير الخدمات، ويحوّل هذا الموقفُ دون مشاركة هذه المجتمعات في عملية التنمية، في حين أن بعض المناطق القبليّة المحافظة في عددٍ من المناطق الشماليّة تتخذ موقفاً أكثر تقدماً من حيث مشاركتها في التنمية.

25. شهدت السنوات العشر الماضية بداية الممارسة الديمقراطية، ومن المتوقع عقد الجولة الثانية من انتخابات المجالس المحلية عام 2006. وبالرغم من أن المشوار ما زال طويلاً، فإنَّ التركيز ينصبُّ على زيادة المشاركة من طرف المجتمع المدني، على سبيل المثال زيادة عدد الصحف وتسجيل ما يزيد عن 5,000 منظمة غير حكومية في وزارة الشؤون الاجتماعية. من جهة أخرى، فإنَّ الافتقار للإدارة الواعية وانتشار الفساد يزيد من الكلفة وعدم الكفاءة، ويمنع الناس من الحصول على الخدمات وعلى حقوقهم.

منهجية التقييم

26. يركز التقييم المؤسسي على جانبيين قد تتداخل فيهما الأولويات:

- 1- **التأثير على الاستقرار:** الدور الذي يلعبه الصندوق في توصيل الخدمات، وكيف يساهم ذلك في الاستقرار على المدى القصير.
- 2- **أنظمة الحكم:** مساهمة الصندوق في تعزيز بناء الدولة وتطوير القدرات المؤسسية على المدى المتوسط، من حيث تطوير أجهزة دولة مستدامة وفعالة وشفافة، وكذلك التكوينات على مستوى المجتمع المحلي والمجتمع المدني، والتي تمثلُ واجهاتٍ للتعامل مع الحكومة، وتيسير التواصل معها.

27. يعتبر الصندوق الاجتماعي للتنمية لدى الجهات المانحة مؤسسة ذات كفاءة وفعالية، تتسم بالابتكار في مساهماتها في تقديم الخدمات الأساسية بناءً على سياسة استهدافية جيدة، وتعمل هذه المؤسسة في بيئة صعبة.¹¹ فالصندوق يقوم بعملية التوزيع لموارده بحيث يعطي الأولوية (في التوزيع) والأكثريّة (من الموارد) للفئات الفقيرة، ويعتبر نموذجاً للتطبيقات الصحيحة من حيث الشفافية، والقابلية للمساءلة، والكفاءة، وفي جهوده الرامية إلى الإساهم في التخفيف من الفقر. لقد

¹¹ بعثة الممولين الإشرافية المشتركة، مايو 2005؛ تقرير البعثة المشتركة، ديسمبر 2005؛ تقرير انجاز المرحلة الثانية من عمليات الصندوق، ديسمبر 2005؛ مقابلات شخصية مع بنك إعادة الاعمار الألماني (KfW) والسفارة الهولندية

أشارت بعثة الممولين الإشرافية المشتركة (مايو 2005) إلى أن المزيد من الاهتمام مطلوب من كل الشركاء—بما في ذلك الجهات المانحة والحكومة اليمنية—حول كيفية ترجمة النماذج الطيبة التي طورها الصندوق الاجتماعي للتنمية إلى تغيير طويل المدى. وعليه، فقد تم الاتفاق على توسيع "تقييم الأثر" ليشمل ثلاثة مكونات، من بينها "التقييم المؤسسي". وهذه المكونات هي:

- 1- مسح كمي لستة آلاف أسرة لتقييم الأثر على مستوى الفرد/الأسرة المعيشية، والذي سيتم إجراؤه في فبراير 2006؛
- 2- تقييم مؤسسي لمراجعة العمليات التي تُستخدم من قِبَل الصندوق... وبكلمات أخرى، كيف يعمل الصندوق وليس ما الذي يعمله؛
- 3- تقييم نوعي للمستفيدين، والذي سيدعم كلاً من مسح الأسرة المعيشية والتقييم المؤسسي.

هذا التقرير يعرض نتائج التقييم المؤسسي الذي جرى تنفيذه خلال الفترة من نوفمبر 2005 إلى يناير 2006.

28. بتطور منهجية الدراسة المؤسسية، فإن مشاركة اليمن في مبادرة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) ولجنة مساعدة التنمية التابعة لها (DAC)، لترشيد مبادئ الشراكة الدولية، اكتسبت زخماً، وقد كان هناك رغبة في ربط التقييم المؤسسي مع مراجعة كيفية إسهام الصندوق في أجندة بناء الدولة، واستخلاص الدروس التي يمكن أن تطبق في صناديق اجتماعية في دول أخرى.¹²

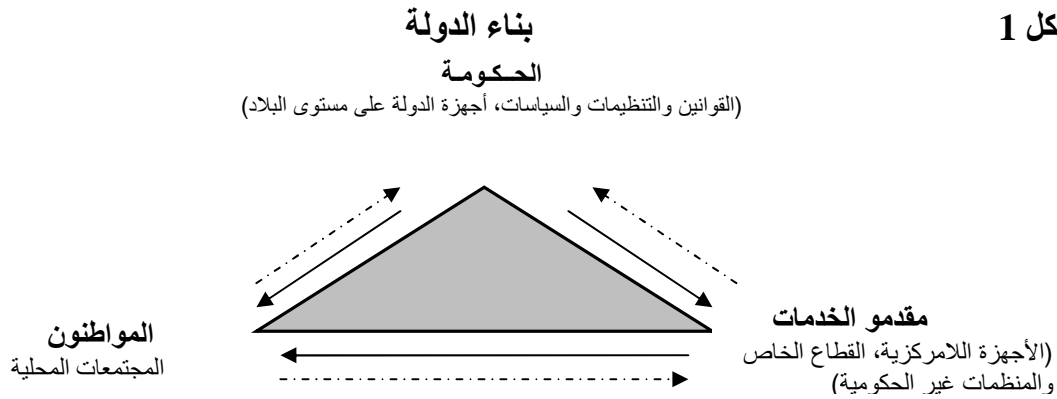
إن الهدف من التقييم المؤسسي هو—في إطار مفهوم بناء الدولة—مراجعة وتمييز وتوثيق وعمل التوصيات لتقوية مساهمة الصندوق في بناء القدرات وتنفيذ الاستراتيجيات والإصلاحات الحكومية، ومن أجل تعزيز ونشر الأساليب الحديثة، وللمساهمة في مشاركة مستدامة وضمان إشراك جميع فئات المجتمع.

29. إن تعريف مصطلح "بناء الدولة" المستخدم في هذا التقييم لا يقتصر على بناء قدرات الأجهزة الحكومية، وإنما أيضاً أنظمة الحكم على مستوى المجتمع المدني.

إن هذا موضح في الشكل 1 الذي ينسجم مع الإطار الخاص بالتقرير التنموي للبنك الدولي لعام 2004 ويستخدم عملية التداخل الثلاثي بين المركز، والمستويات اللامركزية والمجتمعية كإطار للتحليل.

¹² من خلال مشاركته في عملية التعليم والتوصيات حول تحديات الشراكة لـ OECD (DAC) (الدول الهشة)، فقد قام اليمن بوضع ثلاث أولويات من بين المبادئ الاثني عشر لهذه الدول، وهي: بناء الدولة والتناغم والمشاركة على المدى الطويل

إطار للتحليل الشكل 1



تمثل الخطوط غير المتقطعة التدفق النمطي للسلطة، من المركز إلى مستوى المجتمعات المحلية؛ والصندوق الاجتماعي للتنمية من خلال عمله مع الشركاء على المستويات المجتمعية واللامركزية، إنما يعمل على تقوية تدفق ذي ثلاثة اتجاهات من خلال مزيد من المشاركة والشفافية—كما تمثلها الخطوط المتقطعة

30. تتمركز أنشطة الصندوق حول ثلاثة محاور: تطوير المجتمعات المحلية وبناء القدرات والتمويل الأصغر. وتُشرفُ على هذه المحاور ستُّ وحدات تنفيذية.¹³ في عام 2004، قام الصندوق بتقديم الدعم لحوالي إثني عشر قطاعاً، بالإضافة إلى تطوير العديد من العمليات المؤسسية الداخلية. يوضح الجدول (1) كيفية توزيع الدعم المالي.

الجدول (1): التزامات الصندوق عام 2004

النسبة المئوية من الدعم (%)	القطاع	النسبة المئوية من الدعم (%)	القطاع
5	التراث الثقافي	52	التعليم
4	الدعم التنظيمي	15	المياه
2	تطوير المنشآت الصغيرة	5	الصحة
2	التدريب	5	البيئة
1	المنشآت الصغيرة	5	الطرق الريفية
1	التدخلات المتكاملة	5	الفئات ذات الاحتياجات الخاصة

المصدر: التقرير السنوي للصندوق لعام 2004

¹³ هذه الوحدات هي: التعليم، الصحة والحماية الاجتماعية، التدريب والدعم المؤسسي، تنمية المنشآت الصغيرة والأصغر، التراث الثقافي والطرق الريفية، والمياه والبيئة

31. بدلاً من دراسة القطاعات (وهي العناصر التي تتكون منها الدراسة الكمية والنوعية لتقييم الأثر)، فإن التقييم المؤسسي يركز على قضية محورية، وهي **مساهمة الصندوق في بناء التكوينات المؤسسية على عدة مستويات**، وذلك من خلال توصيل الخدمات وبرامج تطوير القدرات التنظيمية. العديد من الأساليب المبتكرة طرحت للتحليل الخاص وتشمل البرامج الإرشادية حول جودة التعليم وتعليم البنات والخارطة المدرسية؛ الخدمات الصحية للمجتمعات المحلية؛ دعم بناء الهياكل الإدارية (هياكل الحكم) على المستوى اللامركزي والمحلي، وبناء قدرات المنظمات غير الحكومية.¹⁴ وقد عُقد لقاءً تشاوري مع الجهات المانحة، وقُدمت نتائج التقييم للشركاء خلال ورشة تشاورية.¹⁵

مساهمة الصندوق في بناء الدولة

32. بصفة عامة، اتضح أن الصندوق الاجتماعي للتنمية شريك موثوق به، وأنه يحقق النتائج المطلوبة، وأن الأنظمة والعمليات والمناهج التي يوظفها تحظى بتقدير واسع، وقد خدمت المجتمعات والسلطات المحلية وتساهم في الاستقرار وتطوير أنظمة حكم على مستوى المجتمعات المحلية والمستوى اللامركزي. وفي الصدارة تحتل الشفافية ومشاركة الفئات الفقيرة أهمية خاصة (في اهتمامات الصندوق) لضمان العدالة في الوصول إلى الخدمات من قبل المجتمعات المحلية الفقيرة، وهي جوهرية بطريقتها في العمل وتساعد على تقليل سيطرة ذوي النفوذ على الموارد.

33. في بداية كل مرحلة، يخصص الصندوق الاجتماعي للتنمية موارد لأكثر المناطق فقراً في المحافظات الإحدى والعشرين، وعلى مستوى 333 مديرية (وفقاً لعدد الأسر الفقيرة في كل مديرية باستخدام المسح الوطني للفقير لعام 1999 ومسح ميزانية الأسرة لعام 1998)؛ وتتلقى المناطق ذات الدرجات الأعلى في الفقر مخصصات أكبر. ولدى الصندوق أنظمة استهداف مطورة جيداً، يدعمها نظام للمعلومات الجغرافية.

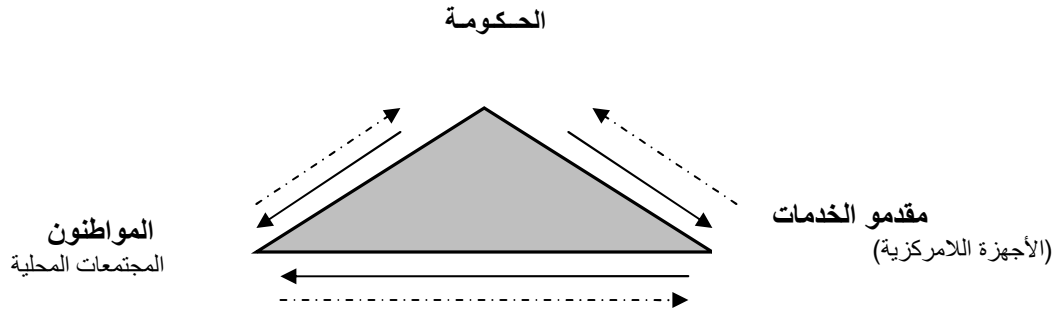
34. بالإضافة إلى ذلك، فإن التوزيع العادل للموارد والخدمات عن طريق آليات الاستهداف الشفافة يعمل على تخفيف التوتر بين المجتمعات المحلية. ومن خلال العمل في المناطق الفقيرة، خصوصاً في المناطق النائية (التي يستعصي على الحكومة الوصول إليها "لإيصال خدماتها") يتم ليس فقط دعم توصيل الخدمات كالصحة والتعليم، بل والإسهام في بناء تكوينات للحكم على المستوى المحلي، وبذلك يلعب السكان في تلك المناطق دوراً أكبر في تحديد أولوياتهم، كما أن التواصل مع

¹⁴ زارت الاستشارية اليمن في الفترة بين 11-21 سبتمبر 2005 لتطوير المنهجية الخاصة بالتقييم، وقد التقت العديد من الشركاء على المستوى الوطني العام، وعلى مستوى المحافظة، والمجتمع المدني، ومع جهات مانحة كذلك. وعُقدت ورش عمل استشارية حول كل من هذه البرامج في نهاية نوفمبر/بداية ديسمبر 2005 مع شركاء من المجتمع المحلي، والمديريات، والمحافظات، والمركز... وكذلك أقيمت نقاشات بؤرية ومقابلات مع أفراد مختارين. ويمكن الحصول على تقارير منفصلة حول كل من ورش العمل من الصندوق

¹⁵ كان هذا اجتماعاً على مستوى عالٍ عُقد بصنعاء في 25 يناير 2005 وحضره حوالي ألف مشارك من الوزارات، والجهات المانحة، والمجتمع المدني؛ وحظي بتغطية إعلامية واسعة

الأجهزة الحكومية سيعطي مجالاً أكبر للمحاسبة. إن حدوث عمليات المشاركة على المستوى المحلي اللامركزي يمثل بداية التحول في كيفية أداء الحكومة لمهامها ويعطي (بناء على قانون اللامركزية) معنى لأسلوب جديد في كيفية تعامل الحكومة مع المجتمعات المحلية.

المساهمة في بناء تكوينات "للحكم" على مستوى المجتمعات المحلية



تأسيس التكوينات على مستوى المجتمعات المحلية

35. يتم تكوين لجنة مستفيدين في كل مجتمع محلي مول الصندوق فيه مشروعات (ما يقرب من 4,000 مشروع منذ إنشاء الصندوق؛ في عام 2005 بلغت تكلفة المشاريع نحو 87.2 مليون دولار)؛ إن مدى كهذا يعني حتمياً أن الصندوق لديه القدرة على إحداث أثر مهم. ويُدرّب الاستشاريون المحليون ليقودوا عملية التعبئة في المجتمع المحلي، وهم عادة فريق يضم استشارياً/استشارية. ويوجد خمسة نماذج مختلفة للمشاركة المجتمعية، حيث تتحدد طبيعة النموذج وفقاً لأهداف المشروع والعمل الذي سيتم القيام به. وأظهرت هذه النماذج تقدماً ملحوظاً يتدرج في تطوره: فقد تراوح من التيسير والإشراف على المقاولين الخارجيين (في حوالي 90% من المشاريع)، إلى التنفيذ المباشر من جانب المجتمع المحلي (مثل مشاريع الطرق، أو حصاد مياه الأمطار، أو التعاقدات المجتمعية)، إلى دعم البنى المؤسسية (مثل مجالس أولياء الأمور)، وإلى الاضطلاع بمبادرات تنموية خارج نطاق مشاريع الصندوق، مثل لجان الصحة وإنشاء منظمات للتنمية المحلية.

36. لقد وجد الصندوق أنه ما لم يحصل الاستشاريون على المهارات اللازمة، فإنهم سيساهمون في نشوب الخلافات. لذلك، فقد استثمر الصندوق في تطوير القدرات لعدد كبير من الاستشاريين الوطنيين للقيام بعمليات التعبئة المحلية. وفيما يخص منظمات التنمية المحلية، فقد تم الأخذ من بعض الدروس الهامة، ومنها أن تأسيسها (أي هذه المنظمات) يتطلب دعمها لفترات طويلة (مشاورات، معرفة المشكلات، تحديد الأولويات، تنظيم القوانين والقواعد، وتحديد نوعية المؤسسة: جمعية أو تعاونية مع مساهمين). كما أن الصندوق قاوم اتجاه بعض المشاريع في تمويل "منظمات التنمية المحلية" بموارد فائضة (مكاتب، سيارات، عمال) إلى درجة أنه يمكن أن تتحول إلى هيئات لا تخدم إلا نفسها.

37. يعتبر الصندوق الاجتماعي واحداً من أولى المنظمات التي تناقش "قضية التنمية" مع المجتمعات المحلية وعلى المستوى الوطني. ومن خلال تشكيل الجماعات في المجتمعات المحلية ونشر الوعي بأهمية انتخاب ممثليها الذين سيخدمون المجتمع ككل، وعن طريق إجراء الانتخابات والقيام بالتصويت، يعزز الصندوق العناصر الجوهرية التي تشكل التكوينات ذات الطابع الديمقراطي. إن توقيع الاتفاقيات ثلاثية الأطراف مع السلطات والمجتمعات المحلية التي تعلن بدء الترتيبات لتشغيل وصيانة واستدامة المنشآت (مثل تعيين الموظفين والإجراءات المالية للاستثمار المحلي) يضع أسس التعاون الأفضل بين السلطات والمجتمعات المحلية، ويسبغ الشرعية على المجموعة المنتخبة من المجتمع المحلي، ويحث على الدعم والاستدامة من قبل السلطات المحلية المعنية. وهذا يمثل تقوية للشراكة بين الحكومة والمجتمعات المحلية، مع مزيد من الاحترام والثقة والابتعاد عن الأساليب الفوقية وعن العلاقات المناوئة.

38. كما أشير إليه أعلاه، فإن هذا التقييم يركز على كيفية قيام الصندوق بمهامه حتى يأتي بمخرجات تنموية. لقد تم التعرف على العديد من العمليات المهمة التي توضح كيفية عمل الصندوق، وكيف يساهم ذلك في تطوير بُنى الحكم على المستوى المحلي، و ينحصر ذلك في ثلاث فئات متداخلة تتفاعل باستمرار مع بعضها: **بناء أنظمة ديمقراطية، بناء قدرات المجتمعات المحلية لإدارة مشاريعها التنموية، وتقوية العلاقات مع الحكومة.**

39. بناء أنظمة ديمقراطية

توسيع المشاركة وتقليص نقاط الاختلاف: إن استخدام منهجيات المشاركة، مثل التقييم السريع بالمشاركة (PRA)، والية التعلم والعمل بالمشاركة (PLA) والتي تعتبر من أدوات أساسية ليس فقط لتحديد احتياجات المجتمع المحلي، بل وأيضاً للمساعدة—في حال ظهور تضارب أو اختلاف في وجهات النظر—على إيجاد حلول مناسبة للوصول إلى إجماع أفراد المجتمع المحلي حول الخدمة، وكذا إفساح المجال للأفكار والآراء المختلفة والمتنوعة لجميع الفئات والمجموعات ذات المصالح المختلفة... وهو الأمر الذي يعكس القدرة على معالجة الصعوبات، والمرونة التي يتحلى بها الصندوق. فعلى سبيل المثال (وفي حالات محددة) عمل الصندوق على بناء مدارس منفصلة لمناطق يوجد بها ثأر. ويقوم الصندوق حالياً بتهيئة دليل منهجيات التقييم السريع بالمشاركة (PRA)، والية التعلم والعمل بالمشاركة (PLA) لاستخدامه في اليمن، ومن الضروري مراجعته ليتضمن—بصورة كافية—موضوعات عن "حلول الخلافات".

تطوير العمليات الديمقراطية: كما جاء في قانون السلطة المحلية (الباب التاسع)، يتم تشجيع المجتمعات المحلية على تبني عمليات وأنشطة ذات طابع ديمقراطي، مثل: التشاور بالمشاركة مع تشجيع انتخاب من سيمثلون المجتمع كله تمثيلاً حقيقياً، وليس من يدافعون عن مصالح شخصية، وتشكيل اللجان المجتمعية التي تتحمل مسؤولية الإشراف على المشروع، وتنفيذه ومراقبته. ومنذ عام 2005 يعمل الصندوق على تعزيز منهجية المشاركة المجتمعية (مع الرجال والنساء، كلاً على حدة، بصورة منفصلة)، وإجراء انتخابات بهدف التصويت لتشكيل لجان مجتمعية وعلى نطاق واسع.

تضمن الفئات المهمشة في برامج الصندوق هو احد العناصر البارزة في منهجيات الصندوق. ويعمل الصندوق على تخفيف التوترات أثناء التعامل مع هذه الفئات، على سبيل المثال عند دمج فئات الأخدام في المدارس، أو عند بناء مدارس تخدم أطفالاً غالبيتهم من فئات الأخدام. ويأخذ الصندوق دور المُبادر لتشجيع دمج الفئات ذات الاحتياجات الخاصة في الحياة العامة.

تعزيز مشاركة المرأة: ينفذ الصندوق عدداً من المشاريع ذات الأثر الإيجابي على تعزيز مشاركة النساء والفتيات، مثل: تعليم الفتاة، تدريب قابلات مجتمع، فصول محو الأمية، وكذا من خلال تدريب نساء (يقع عليهن الاختيار) لتعبئة نساء وفتيات أخريات. ويجري تدريب نساء ورجال (مهمتهم تعبئة المجتمع) على العمل مع المجتمعات المحلية، كما تُعقد اجتماعات مستقلة للنساء وأخرى للرجال. فضلاً عن ذلك، فإن دور الصندوق في دعم تطوير وتوسيع خدمات التمويل الأصغر، والتي تستهدف النساء بدرجة رئيسة، يفتح المجال واسعاً أمام تمكين النساء.¹⁶

إجراءات تعاقدية شفافة: ينفذ الصندوق الاجتماعي إجراءات تعاقدية صارمة ومحددة، تستند إلى عملية تنافسية شفافة وعادلة في تنفيذ المناقصات وإرسائها. وفي الحالات التي تنفذ فيها المجتمعات المحلية المشاريع بنفسها (كالطرق الريفية، وحصاد المياه)، يتم تشكيل لجان مستقلة لتنفيذ المشروع، وللتعاقد، والمراقبة. ويجري دعم هذه اللجان من خلال تدريبها تدريباً مستمراً، وجعلها تدرك كيف تعد الشيكات والكشوفات المحاسبية، وربط هذه المسائل بعملية تنفيذ المشروع ككل. ويتنافس المقاولون للحصول على عقود مع الصندوق، وذلك لأنه ليس ثمة تكاليف مخفية.¹⁷ وتتابع المجتمعات المحلية عمل المقاولين، مما يمنحها القدرة على مراقبة مجمل العملية المتصلة بالمشروع... على أن ثمة حاجة للانتباه من مخاطر الاستغلال، ولضمان عدم تعريض انجازات الحكم الرشيد للمخاطر.

بناء قدرات المجتمعات المحلية

40. بناء على حصة كل مديرية في الجمهورية، فإن المجتمعات المحلية تتقدم بطلب للتمويل، وذلك بناءً على أولويات الاحتياجات التنموية لهذه المجتمعات، ويتم التحقق من هذه الطلبات عن طريق التشاور مع المجتمع المحلي، الأمر الذي يجسّد أسلوباً قاعدياً تحدد فيه المجتمعات المحلية أهم احتياجاتها التنموية. وتعزز إسهامات المجتمع المحلي (نقدياً أو عينيياً) إشراك كل أفراد المجتمع، وتمليك الموارد للجميع. كما أنّ عملية التنفيذ، التي تقوم فيها المجتمعات بالإشراف على العقود، تجعل هذه المجتمعات شركاء في العملية التنموية، أكثر من كونهم مجرد متلقين. ومجمل هذه العوامل—بالإضافة إلى تشكيل وتدريب جماعات محلية للإشراف على جميع المشاريع—تؤدي إلى تحمّل المجتمعات المحلية لمسؤولياتها في تنمية مناطقها، بدلاً من الانتظار السلبي للسلطات المحلية لكي تخصص مشاريع لهذه المناطق.

¹⁶ يبدو أن الصندوق يبتني أسلوب "المرأة في التنمية" (WID) أكثر من كونه يتبع أسلوب "الجنس والتنمية". وهذا مجال اقترحت بعثة الممولين المشتركة على الصندوق أن يسعى للعمل به عام 2006

¹⁷ المصدر: اجتماع مع مقاولين، الصندوق الاجتماعي للتنمية، 27 نوفمبر 2005

أمثلة من قطاع التعليم

41. ثمة كثير من الأمثلة عن مشاريع الصندوق المحلية، إلا أن مشروعين تجريبيين تمت مراجعتهما خلال عملية التقييم، وهما: جودة التعليم (وينفذ في 17 مدرسة في مناطق حضرية) وتعليم الفتاة¹⁸ (ينفذ في 5 مناطق ريفية نائية ومحافظة). وهذان المشروعان/البرنامجان يكتسبان أهمية كبيرة لدى وزارة التربية والتعليم أيضاً. إن برنامج التعليم النوعي مصمم لدعم "الجهد التعليمي الوطني لإحداث تحول يوجه التركيز من التلقين إلى التعليم ومن الكم إلى الكيف، والحفظ إلى الفهم والتصور والإبداع".¹⁹ يقع مشروع تعليم الفتاة التجريبي في خمس عزل، حيث يتجاوز الفارق في نسبة الالتحاق بين البنين والبنات نسبة 90%. إن العامل المهم في المشروعين هو تذليل العقبات للوصول إلى الخدمات التعليمية وتطوير الرغبة لجميع الشركاء—المدرسين والمدراء وأولياء الأمور والطلاب—لكي يصبحوا شركاء فاعلين في المشروع، بالإضافة إلى تحسين مستوى التربويين، وجعل المدرسة بيئة مناسبة للتعليم، وكذلك تطوير التعاون بين المدرسة والمجتمع المحلي.

42. شكلت الأنشطة المنفذة بالمشاركة عاملاً أساسياً في نجاح هذين المشروعين، كما ساعدت عملية تشكيل وتطوير واستدامة مجالس الآباء والأمهات (والتكوينات الطلابية) المنتخبة على تحقيق تحول إيجابي في العلاقة بين أولياء أمور الطلاب والمدرسة، الأمر الذي يبين كيف يمكن تقوية وتعزيز التعاون والتنسيق بين المجتمعات المحلية وأجهزة الدولة. إن مجالس الآباء، ومجالس الأمهات، تمثل شكلاً من أشكال الممارسة الديمقراطية، حيث تمنح الآباء والأمهات فرصة للمشاركة وتمكنهم من لعب دور ما في المدرسة، وفي تسهيل وتمتين العلاقة بين المدرسة والمجتمعات المحلية، وكذا المساعدة في التغلب على المشاكل التي تؤدي إلى تسرب الطلاب والطالبات من المدارس. لقد أدى برنامج تعليم الفتاة (الذي يُنفذ في 5 عزل نائية) إلى زيادة عدد الملتحقات بالمدارس، كما أن النساء بالذات أصبحن ينشطن في تشجيع تعليم الفتيات، والترويج له من بيت إلى بيت، وفي المهرجانات والأعياد، وكذا من خلال قنوات أخرى تمارس النساء فيها أنشطتهن اليومية، مثل: جلب الماء. ومن المؤشرات الإيجابية مطالبة النساء بفتح فصول لمحو الأمية وتعليم الكبار، بل وطرح قضايا للنقاش، مثل: أيهما أكثر ملاءمة، محو الأمية الوظيفية (الذي يتبناه الصندوق الاجتماعي) أو برنامج محو الأمية وتعليم الكبار (الذي تنفذه وزارة التربية والتعليم).

43. وفي جانب الاستدامة، فقد برزت نتيجة لم تكن متوقعة، وهي أن الآباء والأمهات والمدرسين ينظرون إلى العملية التعليمية كمسؤولية مشتركة بين المجتمعات المحلية ووزارة التربية والتعليم، وإن الأسرة هي "الدافع المحرك" لهذه العملية، الأمر الذي يؤكد أن الأنشطة المنفذة بالمشاركة تُعتبر الأساس في جعل المجتمع المحلي يشعر بملكيته للمشروع، وأن مجالس الآباء والأمهات يمكن أن يلعب دوراً هاماً في توسيع آفاق العملية التعليمية لتتجاوز حدود الفصل الدراسي، و ربطها

¹⁸ انظر تعليم البنات الريفيات، نموذج خيارات حياة وفرص أفضل (BLOOM)، الصندوق (غير مؤرخ)

¹⁹ وثق هذا الأسلوب في برنامج التعليم النوعي، برنامج تجريبي 2004-2008، و وحدة التعليم بالصندوق (غير مؤرخ)

بالمجتمع. والنتيجة الأخرى غير المتوقعة أيضاً، هي أن المدرسين يقولون أن مواقفهم والتزاماتهم وسلوكهم قد تغير. وينبغي عدم التقليل من أهمية هذا الانجاز، حيث أنه عامل أساسي وهام في أية عملية إصلاح قطاعية.

44. يكمن التحدي المائل أمام وزارة التربية والتعليم والصندوق الاجتماعي في قيامهما بصورة مشتركة بتحديد كيف يمكن أن تُعزز الفوائد—التي نجمت عن هذين المشروعين التجريبيين—عمل الوزارة، وان يتم تكييفها لتكون صالحة للتعميم على المستوى الوطني، ووضع الآليات اللازمة لذلك. ولأن قطاع التعليم يحتل حيزاً كبيراً في ميزانية الصندوق، فإنه من الضروري إظهار أن الأساليب المتبعة صالحة للتطبيق في مجال أوسع. بعض المعوقات لتعزيز المشروع التجريبي للتعليم النوعي تتمثل في الحاجة إلى أن يُقبل الأسلوب المتبع و ذلك لتجنب الخلاف الحالي مع مفتشي المدارس الذين لا يعرفون إلا الوسائل التقليدية للتدريس؛ بعض الجوانب التقنية من المنهج تحتاج للمراجعة في ضوء (إرساء) التعليم التفاعلي؛ وضع القاعات التي سيجرى فيها الأنشطة التفاعلية تشير إلى الحاجة لإعادة تصميم الفصول الدراسية، حيث أن هناك فصلاً كبيرة (تستوعب إلى 90 طالباً). وبما أن النموذج الحالي ينطبق على الحالات الحضرية، فإن ذلك يعني الحاجة لإعادة النظر في ذلك، حيث أن هناك تساؤلات حول ما إذا كان ذلك النموذج قابلاً للتطبيق في المناطق الريفية، وذلك بسبب التكاليف المرتبطة به. لقد طلبت وزارة التربية والتعليم الصندوق تطوير دليل (إرشادي) حول (مشروع) نوعية التعليم وهو الآن تحت التنفيذ؛ كما أن التركيز المستقبلي للصندوق هو مساعدة وزارة التربية والتعليم في تطوير أسلوب خاص بها لإشراك المجتمع المحلي - وهو الموضح في استراتيجية تطوير التعليم الأساسي (BEDS). كما أن الصندوق يشارك في الفريق الفني تحت إشراف BEDS، وكذلك عند الاجتماع الشهري مع الجهات المانحة.

45. يسلط المشروع التجريبي لتعليم البنات الضوء على معوقات تنظيمية، ينبغي النظر إليها من قبل استراتيجية تطوير التعليم الأساسي ووزارة التربية والتعليم. ومن القضايا الهامة ما يتعلق بالموارد البشرية: الحاجة لرفع نسبة المدرسات في المناطق الريفية، والترقية البيئية للمدرسات في السلم الوزارى مقارنة بالمدرسين: انخفاض مستوى التعليم للمدرسات الحاصلات على الثانوية العامة. 20 وبالرغم من أن الرسوم الدراسية منخفضة—150 ريالاً في السنة—بالإضافة إلى إعفاء من دفع رسوم تصل إلى 600 ريال للذين يتلقون مساعدات من صندوق الرعاية الاجتماعية، إلا أن التكاليف الحقيقية تصل إلى حوالي 3,000 أو 4,000 ريال (رسوم امتحانات، الزي المدرسي، تنظيف المدرسة، فنون... وبينما الكتب مجانية، فإنه لا بد من دفع رسوم المواصلات).

أمثلة من قطاع الصحة

46. المثال الآخر الذي يتسم بمشاركة مجتمعية يتمثل في اختيار المجتمعات المحلية لشباب (من الجنسين) من بين أوساطها كمرشحين لتلقي التدريب كعاملين صحيين وقابلات مجتمع، على أساس أنهم سيعودون لخدمة مجتمعاتهم المحلية النائية. وقد أدى هذا الأمر—بالإضافة إلى توفير البنية التحتية، والشراكة مع المعاهد الصحية العليا (من خلال دعم التخطيط الإستراتيجي ودعم

²⁰ هناك تشجيع لتوظيف مدرسات حاصلات على الثانوية العامة، و لكن السلبية تكمن في انخفاض قدراتهن

تطوير القدرات) — إلى تدريب قرابة 740 قابلة مجتمع. ويُناقشُ موضوعُ استدامة مثل هذه الخدمة في قسم تعزيز توكينات الحكم على المستوى الوطني، ولكنه بشكل عام يوضح العلاقة بين برنامج قابلات المجتمع وكيف يمكن له أن يعزز النهج المجتمعي الصحي لوزارة الصحة العامة، وكذلك كيفية دعم القابلات من قبل المجتمعات المحلية وبالخصوص في كيفية توفير الدعم والإشراف للحفاظ على مستوى (الأداء).

أمثلة من التمويل الأصغر

47. لقد طور الصندوق الاجتماعي للتنمية الإستراتيجية الوطنية للتمويل الصغير والأصغر. إن التمويل الأصغر هو عنصر من عناصر الاستراتيجية، ويدعم الصندوق اثنتي عشرة مؤسسة للتمويل الأصغر تعمل بنظام إقراض المجموعات (انظر التالي). وتختلف هذه المجموعات في عدد أفرادها (5-15)، وهي كيانات تصدر قراراتها بصفة مستقلة. وتستخدم هذه المجموعات أفضل الممارسات في الحكم الجيد—وهذا مشابه لأي مشروع تجاري—حيث تقوم بإنشاء دستور داخلي يوضح الأدوار المناطة بالمجموعة ويُقدم هذا الدستور لمؤسسة التمويل الأصغر من أجل المصادقة عليه. ويقوم أفراد المجموعة بتقييم مصداقية المقترض أو المقترضة وجدوى مشروعه/مشروعها، وبناء على ذلك إما يوافقون على أو يرفضون ضمانة المشروع. وتنتخب المجموعة رئيساً، بالإضافة إلى سكرتير وأمين صندوق. هذا الحكم الجيد يتواصل عن طريق دعم مجموعات التمويل الأصغر وتشجيعها على تسديد المستحقات في أوقاتها، وذلك من خلال مراقبتها وطلب تقارير سنوية وحسابات مصدق عليها. وتُعطى القروض للأفراد الذين يثبتون مصداقية مالية.

تعزيز العلاقات مع الحكومة

48. يساعد الصندوق على تعزيز العلاقات مع الحكومة على عدة مستويات، كما يلي:

تحسين مصداقية الحكومة من خلال توصيل الخدمات. يساعد تمويلُ الصندوق لما يقرب من ألف مشروع سنوياً لصالح الفقراء، وعادة في المجتمعات النائية التي تكثر فيها الخلافات، على تخفيف حدة التوترات الناجمة عن محاولات الاستئثار بالموارد المحدودة أصلاً، ويحسن من مصداقية الحكومة خصوصاً في المناطق التي يصعب على الحكومة الوصول إليها.²¹ فعلى سبيل المثال، هناك مشروع ناجح لتعليم البنات في صعدة، حيث تدور في هذه المحافظة صراعات مستمرة ويقل فيها إرسال البنات للمدارس.

بناء القدرات على المستوى اللامركزي. يساهم الصندوق في تقوية العلاقة وقابلية المساءلة بين الحكومة والمجتمعات المحلية عن طريق بناء القدرات على مستوى المديریات والمحافظات، وتبني السلطات المحلية للمشاورات المجتمعية، وتعزيز الحوار بين مستويات المديریات والمحافظات، ويساهم ذلك أيضاً في تقليل احتكار أصحاب النفوذ للموارد والذين قد لا يمثلون مصلحة الغالبية للمجتمع. (انظر إلى الفقرة حول بناء توكينات الحكم على المستوى اللامركزي).

²¹ تعليقات صادرة من أعضاء المحافظات، و من مشاركين في ورشة عمل التقييم المؤسسي حول مشاريع التعليم، صنعاء 4 ديسمبر

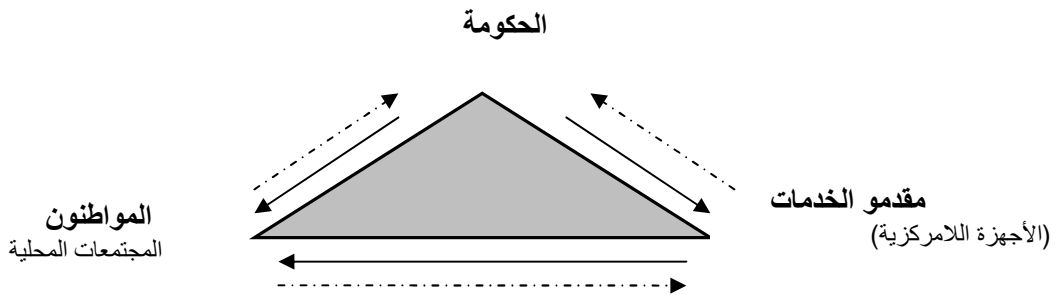
الانطلاق من قانون الدولة. يتمسك الصندوق بقوانين الدولة وأحكامها، وبهذا فإنه يعزز الأهداف الوطنية وسياساتها ويقلل من تدخلات أصحاب النفوذ، مثل دعم تطبيق قانون اللامركزية، وتوسيع مفهوم قانون المنظمات غير الحكومية، وتحديد مواقع المدارس بالرجوع إلى قرار مجلس الوزراء بخصوص الخارطة المدرسية. (هذه القضايا تُناقش أكثر فيما بعد).

49. يجب أن لا يُقلل من أهمية الوقت والجهد المبذول للحصول على قبول واسع لهذه العمليات الأساسية، وبالتالي الالتزام بها، حيث يتم الاعتراض عليها بصفة متكررة، ويواجه الصندوق دائما تحديا من أصحاب المصالح الشخصية. وبسبب غياب مهارات المشاركة في أغلب الأحيان، فقد تحتم على الصندوق استثمار الوقت والموارد لتطوير قدرات موظفيه وعدد كبير من الاستشاريين الذين ينفذون العمليات بالمشاركة. إن التحدي الحالي يكمن في تعزيز هذه المكتسبات والسعي لتبنيها وتطبيقها في مختلف الوزارات والمصالح الحكومية.

توصية

50. لقد اكتسب الصندوق خبرات واسعة في العمل على مستوى المجتمع المحلي وتطبيق العديد من النماذج لإشراك المجتمع. ولكن كون هذه النماذج المختلفة قد طورت ونفذت من خلال وحدات تنفيذية متعددة في الصندوق- التدريب والتطوير المؤسسي، الصحة والحماية الاجتماعية، الحفاظ على التراث والطرق الريفية، المياه والبيئة، تنمية المنشآت الصغيرة ولأصغر- يجعل من دراسة الفوائد الناجمة عن هذه النماذج أمرا صعبا، وبذلك لم تخضع للمراجعة المنتظمة والتوثيق. يمكن للصندوق أن يقوم بمراجعة متقاطعة لدراسة فوائد ومشاكل النماذج المختلفة لإشراك المجتمع تحت ظروف مغايرة، وبالإضافة إلى نقاط القوة التي تملكها تلك النماذج لتعزيز توصيل الخدمات بصفة مستديمة، وكذلك تعزيز الأساس الذي تقوم عليه تكوينات الحكم على المستوى المحلي. وقد يساعد ذلك على التعرف على النماذج الأكثر فاعلية والأكثر كفاءة - وهي العوامل الهامة إذا أُريد للمشاريع أن تكون مستديمة، ولكن بالخصوص إذا أُريد تعميم هذه النماذج في الوزارات والمصالح الحكومية.

المساهمة في بناء تكوينات الحكم على المستوى اللامركزي



تطوير القدرات على مستوى المديریات والمحافظات

51. إن الاتجاه نحو اللامركزية في اليمن تحيط به معوقات (والتي تماثل تلك التي تعرقل اللامركزية في الدول الأخرى) منها: بطء اللامركزية في التمويل حيث أن 1% فقط من الدخل الوطني يذهب للجهات المحلية من أجل الاستثمار (التكاليف الجارية على المستوى اللامركزي تدفع مركزيا، وللسلطات المحلية مواردها الخاصة)، عدم وضوح أدوار ومسؤوليات التكوينات اللامركزية، المناونات بين المسؤولين المنتخبين والمعيّنين، الخلافات بين أجهزة التنفيذ اللامركزية التي مازالت تدين بولائها للوزارة في المركز وليس للسلطات المحلية، والتي يفترض أن تكون مسئولة تجاهها، والافتقار العام للقدرات والبنى التحتية لتيسير مهام الأجهزة اللامركزية، وعدم وجود تنظيم على المستوى المحلي لتمثيل مصالح المواطنين.

52. إن نهج الحكومة اليمنية تجاه الحكم المحلي وتمكين المجتمعات المحلية لإصدار القرارات، بالإضافة إلى أدوار ومسؤوليات المحافظات والمديریات، مرسوم في قانون اللامركزية. ويعتبر الصندوق الاجتماعي للتنمية المنظمة التي تعمل على المستوى الوطني لمساعدة المحافظات والمديریات على تطبيق قانون اللامركزية، وخصوصا فيما يتعلق بالمادة التاسعة حول المشاركة.²²

53. إن التحدي الأكبر يتمثل في السعي للتأثير على الثقافة الحكومية المركزية السائدة التي لا بد أن تصدر فيها الأوامر من الأعلى. ويحاول الصندوق تغيير هذه القناعات من خلال العمل مع المجتمعات والسلطة المحلية وتمكينها لتصبح شريكة في التنمية بدلا من تلقي الخدمات (والانتظار لها). ويشار إلى برنامجين خاصين للصندوق في هذا الإطار:

أ- برنامج تدريب لتطوير القدرات يشمل تقريبا كل المديریات الـ333 (حوالي 3,500 عضو مجلس محلي)، ويعتمد هذا البرنامج على ثلاثة محاور: تحليل مدلولات التنمية؛ المشاركة المجتمعية والاستدامة؛ بالإضافة إلى التخطيط ووضع الميزانية.

ب- برنامج الشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP من خلال برنامج لإرشاد عملية اللامركزية ودعم التنمية المحلية والذي يستهدف مديریات في أربع محافظات، ويسعى لتطوير خطط تنموية طويلة المدى للمديرية ككل (بدلا من التركيز على قطاع بذاته) ويخلق أنظمة أفضل للحكم عن طريق تغيير عملية التخطيط وإعداد الموازنة. ويبلغ معدل التمويل لهذا البرنامج مائة ألف دولار ويصرف عن طريق المديریات.

54. إن فوائد هذين البرنامجين تساعد بشكل مباشر في بناء تكوينات حكم مسئولة ومتجاوبة وفقا لقانون اللامركزية؛ ويشير أعضاء المجالس المحلية إلى أنهم قد اكتسبوا مهارات في تحديد وتحليل المشاكل وأولويات المشاريع بالمشاركة، التواصل مع المجتمعات المحلية؛ التخطيط؛ العمل مع مجموعات من المجتمع المحلي؛ الوعي بكيفية التشغيل والصيانة لضمان الاستدامة؛ وتوثيق

²² هناك برامج أخرى تقدم التدريب لمحافظات و مديریات مثل GTZ في إب و لكن الصندوق هو الجهة الوحيدة الذي يقدم تدريبات على المستوى الوطني

الاجتماعات والقرارات²³- وتعد كل هذه العوامل هامة لتطوير حكومة متجاوبة. الكثير من المديرية قد وضعت خططها التنموية لعام 2006 بناء على الأسلوب التشاوري وكذلك بناء على معلومات جُمعت من المجتمعات المحلية. كما أن العديد من المحافظات أشارت إلى تطور في العلاقات بين المحافظة والمديرية، مثل صنعاء، إب، تعز، وعمران. كما تم تخويل بعض السلطات للمديرية كي تقوم بإعداد مقترحات تمويل والإشراف على تنفيذها (سابقا كان يتم التحكم من قبل المحافظة).

55. سنشهدُ الانتخاباتُ القادمةَ قِدمَ أعضاء مجالسَ محليةٍ جديدٍ، ولذلك سنبرز الحاجة لتدريبهم. ولا ينوي الصندوق إعادة التدريب على المستوى الوطني، ولكنه مستعد لجعل الموارد (المواد) التدريبية التي طورها متوفرة لجهات أخرى تعمل على المستوى اللامركزي. وهذا مثال يوضِّحُ إمكانية أن يلعبَ الصندوقُ دوراً فعالاً في إشراك الآخرين لاستخدام خبراته وموارده.

توصية

56. هناك معوقات تنظيمية لزيادة دعم الصندوق (للامركزية) منها: التمويل المحدود (للمجالس المحلية)، والبطء، ونقص أو عدم كفاءة الموارد البشرية، التردد في تفويض الصلاحيات للمديرية، الولاءات التي ليست في محلها للموظفين تجاه الوزارات (التي ينتمون إليها أكثر من تلك للسلطة المحلية). لقد اكتسب الصندوق تجربة هامة في العمل على المستوى اللامركزي؛ وبالنظر إلى المستقبل، فإنه بحاجة إلى القيام بمراجعة القطاع (دعم اللامركزية)، وتوضيح الأهداف والأولويات بالمشاركة مع وزارة الإدارة المحلية، وكذلك الاتفاق على الطريقة المثلى لتدعيم دور الوزارة.

57. وكجزء من مناقشاته، فإن الصندوق قد ينظر في الآتي:

- الطريقة المثلى لدعم وزارة الإدارة المحلية في مثل هذا الوقت؛ إنه من المعروف أن الصندوق يقوم بدراسة لاحتياجات إدارة التدريب بالوزارة.
- إن كان ممكناً، أو ضرورياً ومستحياً، قيامَ الصندوق بالعمل مع كل المحافظات والمديرية (وإن كانَ الصندوقُ يحتاجُ لترتيب ارتباطاته حسب الأولوية) بينما يترك المسؤولية العامة للوزارة.
- إن كان الصندوق منظمة تعمل لصالح الفقراء ويستثمر غالبية موارده في المناطق النائية والمحرومة، فإن استدامة استثماراته قد تتحقق عن طريق ترتيب الأولويات مع المحافظات والمديرية في هذه المناطق.
- كيفية الحصول على دعم أكبر لصالح المحافظات والمديرية في سبيل أن تصبح قادرة على تنفيذ مشاريعها

²³ شاركوا في ورشة عمل التقييم المؤسسي حول اللامركزية و الذي عُقد في صنعاء 29 نوفمبر 2005

○ مراجعة نقاط القوة والضعف في مشاركته في برنامج تنمية المجتمعات المحلية ودعم اللامركزية (DLDSP).

تقوية العلاقات على المستوى اللامركزي

58. إن عملية التدريب المشتركة لموظفي المحافظة والمديرية ينمي روح التعاون بين الطرفين، ويساعد في ترص الأهداف وتقليل الخلافات والتناقض، كما يصنع فهما أكبر للمعوقات، ويزيد من تنفيذ المشاريع. وقد لوحظ أن التدريب لموظفي المديرية مع المجتمعات يعطي نفس النتائج. إن تطوير عملية التخطيط للمديرية قد ساهم في طرح ميزات واقعية، وبذلك ساعد على زيادة الكفاءة في تنفيذ التمويل اللامركزي. وكذلك فإن الفهم الأفضل للقوانين ساعد الموظفين على التواصل والعمل مع الأجهزة التنفيذية. ومن خلال التوعية حول المادة التاسعة من قانون اللامركزية، فإن العلاقات بين التكوينات الحكومية والمجتمعات المحلية قد تطورت، وكذلك فإن طريقة التعرف على الاحتياجات من الميدان، والتي تطرح للنقاش مع الحكومة، متضمنة في العملية. وفيما يخص تطوير العلاقات، فإن العلميات التشاركية قد ساهمت في بناء الثقة بين المجتمعات والسلطات المحلية، وفي إنجاز المشاريع بأسلوب منظم، كما أن الخطط والتدخلات تقوم على معايير موضوعية. وكان شمول التدريب لأعضاء المجالس المحلية (والكثير منهم مزارعون في مناطق ريفية) قد ساهم في تقوية التواصل مع المجتمعات. وفيما يخص العلاقات على المستوى اللامركزي، فإن الموظفين يرون أنهم قد حصلوا على مهارات في التفاوض والتي تساعدهم على التقليل من التأثيرات القادمة من المركز على الخطط التنموية وتنفيذهم لها.

59. تمثل مسألة التنسيق مع السلطات المحلية تحديا مستمرا، وهي نقطة احتكاك بين موظفي السلطة المحلية والصندوق. ورغم أن التنسيق بين الصندوق والمجتمعات المحلية كافٍ وفعال، فإن وضع التنسيق بين الصندوق والسلطات اللامركزية غامضة رغم موافقة الأخير على خطط الصندوق السنوية. ربما يكون ذلك لغياب نظام تواصل داخلي بين الأقسام المختلفة بين المحافظات والمديرية، و لكن هناك شعور أن الصندوق، من خلال تجاوبه مع احتياجات المجتمع، لا ينسق بشكل كافٍ مع المحافظات والمديرية. من جهته، فإن الصندوق يعتبر أن التنسيق الجيد ينبغي أن يشمل على تعهد من قبل السلطات المحلية للالتزام بهامه في التشغيل والصيانة.

60. إن تطوير شراكة حقيقية، حيث يرى الصندوق دوره كمساعد لأجهزة الحكومة في تنفيذ سياساته، هو مهم لحل مشكلة التنسيق. ولقد حصل مؤخرا تقدم في مجال التنسيق حيث تم التوقيع على مذكرة تنسيق مع وزارة التربية والتعليم. تنص هذه المذكرة على أن يكون هناك اجتماع كل ستة أشهر مع وكلاء الوزارات على المستوى المركزي ومع مدراء مكاتب التربية على مستوى المحافظات؛ كما يقدم الصندوق خطته السنوية لوزارة التربية والتعليم للموافقة عليها؛ وعلى مستوى المحافظات، فإن الصندوق ومدير مكتب التعليم قد يتفقون على مشاريع تُمول من قبل الصندوق ويكون مدير مكتب التعليم مسئولا عن إعلام جميع المستويات عن هذا المشروع؛ ويقوم الصندوق بإرسال استشاري لمناقشة الخطة على مستوى المحافظة (حيث لا يوجد للصندوق مكتب هناك) للتعرف على الصعوبات التي قد تناقش مع الفرع المحلي كما يكون هناك اجتماع مع وزارة

التربية التعليم على المستوى المركزي والمحافظه. ويجب مراقبة هذه العملية، وربما استخدامها كنموذج لتقوية التنسيق مع الوزارات الأخرى والمحافظات.

أفضل الممارسات في الإجراءات التعاقدية

61. يُعرف الصندوق على نطاق واسع كمنظمة شفافة تملك نظاماً تعاقدياً جيداً، وتطلب بعض السلطات المحلية تدريباً في مجال المشتريات وإجراءات التعاقدات. وبشكل عام، فإن إجراءات المناقصات وصرف مستحقات المقاولين (في الجهات الحكومية) تأخذ وقتاً طويلاً (أحياناً أكثر من عام). لذا، فإن المقاولين يتأخرون في تنفيذ المشاريع. ويرأس لجنة المناقصات (في المحافظات) محافظ المحافظة، بينما أعضاء اللجنة هم أناسٌ منتخبون وليس لديهم خبرةٌ في هذا المجال. وفي العديد من المحافظات، لا يوجد مهندسون لإعطاء النصائح للجنة؛ وليس هناك تصاميم معتمدة، وإن وجدت فهي غير قابلة للتعديل حسب بيئة العمل. كما أن هناك إهمالاً للحفاظ على السجلات ولا يوجد أرشفة للمشاريع. لا يوجد نظام على مستوى المحافظة أو المديرية لتقييم المشاريع (دراسة جدوى) قبل البدء بتنفيذها، القرارات عشوائية وعمليات التخطيط غير مرضية. كل ذلك يثير هوماً حول الشفافية، والمحاسبة، والمساءلة في المحافظات، وهناك مجتمعات محلية غير راضية. وبسبب التفوق النسبي للصندوق في تطوير التصاميم وعمليات التعاقد في عمل الصندوق بمجال التعليم، فإن الصندوق في موقع يمكنه من قيادة بناء عمليات مماثلة على مستوى المحافظات، ومن هنا فإن النتائج قد تساهم بشكل واضح في تحسين الحكم.

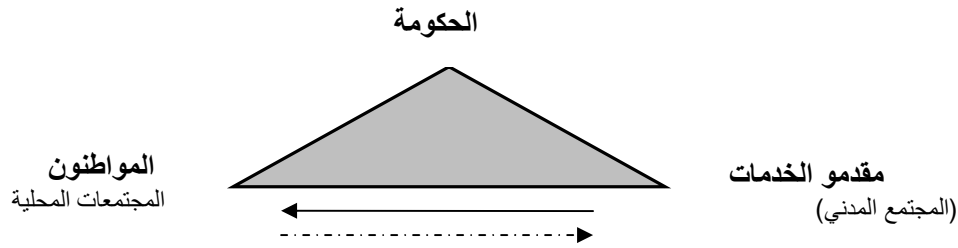
62. يوضح الجدول رقم (1) مقارنة في التكاليف المخفية التي تواجه المقاولين بناء على عدد من مشاريع المانحين والوزارات. هذه الأرقام أعطيت من قبل عينة من المقاولين وليس كلهم عمل مع كل مشروع أو وزارة. إذن، فهذه الأرقام مؤشر فقط، ولا ينبغي الأخذ بها كتمثل للواقع، بالرغم من أنها تقدم صورة عنه.

الجدول 1: يسأل المقاولون: إن كان السعر الذي تعرضه للصندوق هو 100 لشيء معين، فماذا سيكون السعر المعروض للتالي؟

وزارة الزراعة	وزارة التربية والتعليم	وزارة الأشغال العامة	المسار السريع	مشروع الأشغال العامة
	140	110		
160	140	145		100
180	150			115
140	130		125	100
150	130	150	130	100
220	130	200		100

63. يخطط الصندوق لدعم عشر محافظات لتطوير نظام الكتروني للتوثيق والأرشفة، وذلك لمساعدتها على التواصل مع المديریات ولمتابعة التقدم في مشروع ما. ولأنَّ الصندوقَ شريكٌ موثوقٌ به، فإنَّ الوضعَ يعطي فرصة جيدة لوضع إجراءات تعاقدية تتميز بالشفافية من خلال التدريب الرسمي والتدريب أثناء العمل. وإحدى الوسائل هو أن يكون للصندوق والسلطات المحلية تمثيل متبادل في لجان المناقصات.

المساهمة في بناء تكوينات حكم على مستوى المجتمع المدني المقدم للخدمات



دعم المنظمات غير الحكومية

64. إن المجتمع المدني الفعّال هو شريك أساسي لبناء الدولة. وبينما توجد حوالي 5,000 منظمة غير حكومية مسجلة في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، فإن الغالبية منها تعمل في المجال الخيري وتوصيل الخدمات. والتحدي المطروح على الصندوق الاجتماعي للتنمية هو في كيفية مساعدة المنظمات غير الحكومية لتبني أسلوب التمكين بدلاً من الأسلوب الخيري، وبذلك يمكنها أن تلعب دوراً فعالاً في بناء الدولة. قد يكون هناك أيضاً سبب لبناء قدرات بعض المنظمات غير الحكومية للمشاركة في السياسة الوطنية وبرنامج الحوار.

65. خلال التصميم الأصلي للمرحلة الأولى، كانت هناك فرضيات حول وجود منظمات غير حكومية وتعاونيات قد تصبح لها شراكة تنفيذية مع الصندوق. إلا أن الواقع هو أنه في مرحلة ما بعد الصراع لا يوجد مثل هذه التكوينات، وإن وُجِدَتْ فهي ضعيفة. اليوم، الكثير من المنظمات غير الحكومية في اليمن يُنظر لها كتكوينات مؤقتة، فضلاً عن أنها تعاني من صعوبات في التشغيل؛ وتعتمد هذه المنظمات على التبرعات الخاصة، وهي مخصصة لعملها ولكن بصفة خيرية وبُشك في مدى استدامة العديد منها. لقد تحتم على الصندوق أن يستثمر في مساندة تأسيس منظمات غير حكومية وتطوير قدراتها. وبينما تركز غالبيتها على توصيل الخدمات، فإن الصندوق تمكن من تطوير شراكة مع مجموعات صغيرة من المنظمات غير الحكومية والتي تقدم الدعم والتدريب لمقدمي الخدمات.

66. إن دعم الصندوق الاجتماعي للتنمية للمنظمات غير الحكومية يتطور تدريجياً، وهناك حالياً ثلاث وحدات مختلفة في الصندوق تستعين ببرامج رأسية لتقديم الدعم لثلاث مجموعات عامة من المنظمات غير الحكومية:

أ- المنظمات التي تقدم خدمات لذوي الاحتياجات الخاصة تُدعم من قبل برنامج الصندوق للحماية الاجتماعية.

ب- مجموعات المجتمع المدني كجمعية المستهلكين واتحاد تعاونية الأسماك، وهذه المجموعات تُدعم من قبل وحدة التدريب والدعم المؤسسي

ج- المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجال التمويل الأصغر.

67. بينما الأسلوب الذي تم تطويره لكل مجموعة من المنظمات غير الحكومية يتباين بصفة واسعة، ضمن الصندوق حالياً، فإن هذه البرامج مصممة للسير بصفة متوازية ولا يوجد إلا القليل من الروابط بينها. ولكن ومع الخبرات المكتسبة فإن هناك فرصة كبيرة للتعلّم الأفقي بين هذه البرامج الثلاث وللصندوق ليقوم بتقييم صارم لنقاط القوة والضعف في مختلف المنظمات غير الحكومية وقدرتها على التأثير والاستدامة، وكذلك قدرتها على أن ترتبط كشريك مع الحكومة ليس فقط في توصيل الخدمات وإنما أيضاً في الحوار حول السياسات.

68. الغالبية من المنظمات غير الحكومية تتركز في المناطق الحضرية، وتعمل الواحدة منها بمعزل عن الأخرى (وبشكل مستقل)، وعادة ما تقدم هذه المنظمات نفس الخدمات، ولكن لا يوجد تنسيق بين هذه المنظمات.²⁴ وباستثناء وجود بعض منتديات لمجموعات من المنظمات غير الحكومية ذات مصالح معينة (مثل الجمعيات النسوية)، فإنه لا يوجد منتدى على المستوى الوطني أو حتى اللامركزي للمنظمات غير الحكومي ليتسنى لها الاجتماع وتبادل الخبرات والتعلّم من الآخر، كما لا يوجد قنوات حوار مع الحكومة.

69. الغالبية من المنظمات غير الحكومية خيرية محلية وتعتمد على تبرعات أهل الخير. متلقو الخدمات من هذه المنظمات هم أناس ذوو إعاقات في الحركة أو النطق أو السمع أو الإبصار، وكذلك الأطفال المعرضون للمخاطر. معظم تلك المنظمات تتمركز في المناطق الحضرية وفي إطار مؤسسي تقدم خدمات تعليمية في الفصول بسبب عدم قدرتها على مد خدماتها لمناطق ريفية، مع وجود عدد محدود من المنظمات التي تقوم بتوصيل خدماتها لتلك المناطق (الريفية). والكثير من هذه الجمعيات يعتمد على تمويل الصندوق إلى جانب التبرعات الخاصة، وذلك يضع الصندوق أمام مسؤولية كبيرة لتطوير قدرات تلك المنظمات، والسعي لجعلها تتبع أسلوباً تنموياً بحيث يكون المحور الرئيسي هو حقوق رعاياها بدلاً من مجرد التزويد بالخدمات البسيطة، وكذلك تمكين متلقي الخدمات ليصبحوا قادرين على المطالبة بحقوقهم. هناك مجموعة صغيرة من المنظمات غير الحكومية والتي تقدم خدمات مماثلة ولكنها تعمل على مستوى وطني أوسع وتضغط من أجل

²⁴ المصدر: ممثلون عن منظمات غير حكومية، و الذين شاركوا في ورشة عمل التقييم المؤسسي الخاص بالمنظمات غير الحكومية 2 ديسمبر 2005

التغيير؛ مثل الجمعية الوطنية للمعاقين حركيا والتي تعتبر الصندوق الداعم الوحيد لها، وهي منظمة تدار من قبل أشخاص ذوي إعاقات حركية.

70. المجموعة الأخرى من المنظمات غير الحكومية هي التي تُدعم من وحدة التدريب في الصندوق، والتي تقدم برامج تدريب على القراءة، وكذلك على مهارات مدرة للدخل للنساء الفقيرات وخصوصا اللاتي يعتمدن على التحويلات المالية من صندوق الرعاية الاجتماعية. هذا يعطي مثالا في الشراكة بين الوزارة المسؤولة، والمنظمات غير الحكومية، والصندوق الاجتماعي للتنمية في حين أن صندوق الرعاية الاجتماعية الذي يديره وزارة الشؤون الاجتماعية يطلب من متلقي الدعم الحضور لبعض برامج التدريب. ومع ذلك، فقد لاحظَ التقييمُ أنَّ هناك فرقا واضحا في قدرات بعض المنظمات غير الحكومية، ويتساءل عن إمكانية استدامة الخدمات التي تقدمها هذه المنظمات. وبالخصوص فإن هناك اهتماما حول إذا ما كان التدريبُ على المهارات (بشكل رئيسي في أعمال يدوية بسيطة) والذي يُقدم لنساء أميات سيكون له جدوى للقيام بنشاطات مدرة للدخل، أو أنه سيعمل على مواصلة إضعاف وضعهن المالي والاجتماعي المنخفض أصلا. من المقترح أن يقوم الصندوق بتكليف جهة لمراجعة مثل هذه المشاريع والتعرف على نقاط القوة والضعف، وتقديم الإرشاد حول إذا ما كانت لهذه المشاريع القدرة على الاستمرار بصفة مستقلة (بعض هذه المشاريع لن تستمر ويجب الإقرار بذلك)، وإن كان هناك حاجة لدعم تلك المشاريع التي قد تتوفر لها القدرة (على الاستمرارية) دعما فنيا لمدة محددة وكافية. إحدى نقاط القوة الواضحة هو أن هذه المنظمات لديها القدرة للوصول للنساء خارج بيوتهن؛ كما يجب أن يكون تمكين المرأة جزءا من تلك المراجعة.

توصيات

71. تشير النتائج إلى حاجة الصندوق الاجتماعي للتنمية لتقييم تجربته المشتركة في العمل مع المنظمات غير الحكومية، ولإرساء أهدافه في قطاع تطوير المنظمات غير الحكومية حتى يأخذ (أي القطاع) مكانه مع الشركاء الآخرين في عملية بناء الدولة. إن ذلك يستلزم من المنظمات (على الأقل بعض منها) المشاركة في عملية التحليل والمناقشة، والمشاركة في المنتديات والساحات الوطنية. إن غياب إطار للعمل مع المنظمات غير الحكومية يؤدي إلى تشتت هذا القطاع والخدمات التي تقدمها المنظمات. الآن ومع الخبرات المكتسبة فإن هناك فرصة كبيرة للتعلم الأفقي بين برامج الصندوق الثلاثة وليقوم بتقييم صارم لنقاط القوة والضعف في مختلف المنظمات غير الحكومية، وقدرتها على النمو، والمشاركة، والتأثير، والاستدامة. بالإضافة إلى ذلك، ونظرا لارتباط الصندوق على مستويات ثلاثة - توصيل الخدمات، تطوير القدرات، وإطار عمل قانوني ومنظم - وكل من هذه المستويات يتضمن عمليا تشاركية فإنه الآن (أي الصندوق) في وضع جيد لصياغة رؤية في كيفية المساعدة لتطوير قطاع منظمات غير حكومية ديناميكية والذي يمكنه أن يلعب دورا استراتيجيا ومستديما في اليمن.

72. إن حجم الدعم المقدم للمنظمات غير الحكومية/جماعات ذوي الاحتياجات الخاصة (حوالي 113 في عام 2004) يوضح الأثر المحتمل، ولكن أيضا الحاجة إلى استراتيجية واضحة لقطاع

المنظمات غير الحكومية لتفادي عمل سلسلة من المشاريع المعزولة. وبالنظر إلى أن العديد من تلك المنظمات مازالت في طورها الجنيني، فإن الصندوق قد يبحث عقد مشاورات داخلية لتقييم مدى قدرته وإرادته للالتزام بدعم المنظمات الناشئة على المدى الطويل، وبالتالي عمل استراتيجية لتطوير قطاع المنظمات غير الحكومية. وكجزء من هذه العملية، فإن الصندوق قد يقرر عمل دراسة حول المنظمات الضعيفة لمعرفة نقاط القوة والضعف المشتركة بينها. وقد يتم تطوير شراكات مع المنظمات الوطنية القوية ومع المنظمات الدولية التي لديها التزامات لدعم المنظمات المحلية.

73. ستحتاج المنظمات غير الحكومية لدعم في المجالات الهامة الآتية: تنسيق العمل؛ حل المشكلات؛ العلاقات مع المصالح الحكومية كوزارة الشؤون الاجتماعية؛ الامتثال لقانون المنظمات غير الحكومية؛ بناء تكوينات حكم وأنظمة وإجراءات داخلية – الإدارة، الشفافية والمحاسبة؛ المناصرة؛ الرقابة والتقييم، وتعلم وتبادل الدروس (في اليمن والمنطقة). هذه الاستراتيجية ستحتاج إلى النظر في كيفية التعامل الأفضل مع الآتي:

- تحسين التواصل والتنسيق بين الشركاء وذلك في سبيل رفع كفاءة تقديم الخدمات.
- تنسيق (وربما تبرير) الأدوار والمسؤوليات بين المنظمات غير الحكومية، وربما العمل نحو تطوير مقترحات للتمويل المشترك.
- تحسين التنسيق بين المنظمات غير الحكومية والحكومة لصالح تقديم الخدمات وحقوق المجموعات التي تمثلها المنظمات غير الحكومية. تأسيس مشاورات منتظمة، خصوصا بين مقدمي الخدمات بالنيابة عن الدولة.
- تشجيع الشفافية والحكم الجيد في المنظمات.
- القيام بمراجعات وتقييمات مشتركة لتعلم الدروس، ولمعرفة النجاحات والقضايا ذات الأهمية المشتركة.

74. يمكن للصندوق اعتبار خيارات كتمويل شراكات بين المنظمات غير الحكومية القوية مع الضعيفة؛ إشراك المنظمات غير الحكومية الدولية ذات الأفضلية النسبية في تطوير القدرات؛ إشراك الخبرات التقنية من المنطقة لتقديم الدعم لمدة من الوقت.

75. يتبنى التقييم (المؤسسي) خطة وحدة التدريب والدعم المؤسسي لعام 2006 في العمل مع مجموعات متكاملة لمنظمات غير حكومية تعمل في نفس المنطقة؛ قد يكون من الضروري التنسيق عن قرب مع وحدة الحماية الاجتماعية. توجد فرصة لتطوير شبكة من المنظمات غير الحكومية للعمل نحو تنسيق أكبر لتوفير الخدمات حتى يمكن لهذه الخدمات التوسع لتشمل مجموعات غير مستفيدة، ولتطوير القدرات التنظيمية وكذلك تطوير القدرة على تدبير التمويل من خلال دعم النظر، ولاستكشاف الخيارات للمبادرات المشتركة، ويشمل ذلك الاستراتيجيات والخطط المشتركة. وهناك أيضا فرصة لكي تتكامل منظمات غير حكومية صغيرة كما حصل مع بعض منظمات التمويل الأصغر.

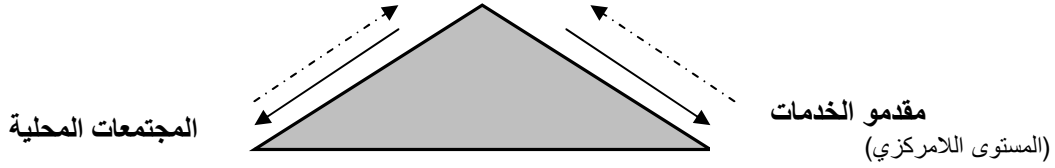
76. كما طرح في تقييم دعم الصندوق للفئات ذات الاحتياجات الخاصة، فإن هذا التقييم يتبنى التوصية لتشجيع المنظمات غير الحكومية لتبني برامج الامتداد (الوصول) إلى ذوي الاحتياجات الخاصة في المناطق الريفية. وإلى جانب التركيز الرئيس على دعم هذه المجموعات في المجتمعات المحلية التي تنتمي إليها، فإن الابتعاد عن التجاوب من خلال الإطار المؤسسي (دور الرعاية والإيواء) قد يساهم في جعل هذه المنظمات مستديمة، من حيث خفض الكلفة الجارية، حيث أنّ تكاليف الحفاظ على البنى التحتية والتكاليف الجارية تمثل حالياً تحدياً رئيسياً للكثير من المنظمات غير الحكومية.

77. تمثل الاستدامة المالية تحدياً لأية منظمة غير حكومية، ولكن الكثير من هذه المنظمات في اليمن لا تعرف حتى مبادئ تحصيل الدعم، وهي راغبة في التعلم من منظمات ذات خبرة في هذا المجال، حيث يمكن الاستفادة من الخبرات الوطنية أو الخارجية مثل الاستفادة من منظمات غير حكومية في بنغلادش.

78. قد يرغب الصندوق في تسهيل عملية تسهم في زيادة التفاهم بين الوزارة مع المنظمات غير الحكومية حول أدوارها، و مسؤولياتها، و ما لا يمكن لها فعله، وإنه مع الوقت سيُسمح لتطوير شراكة بينهم. إن غياب مثل هذا التفاهم يُضعف من بناء الدولة، وقد يؤدي إلى نشوء علاقات متأزمة عوضاً عن شراكات تعمل على تعزيز البيئة المؤسسية الواسعة. ومما يخرج من هذه العملية هو خطة عمل تملك أهداف واضحة، وأنشطة، جداول زمنية بالإضافة إلى عملية مراجعة. قد يمكن إنشاء منتدى وطني يعقد مرة أو مرتين في السنة للبحث في قضايا مشتركة. إن التمهيد الجيد هو المفتاح لنجاح مثل هذه الاجتماعات.

79. تعتبر وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل مسؤولة عن مراقبة وتقييم المنظمات غير الحكومية، ولكنها لا تملك القدرة على ذلك. إذن فهذا مجال للصندوق كي يقوي من القدرات التقنية للوزارة. فبالإضافة إلى التدريب الرسمي، فإن الصندوق قد يرغب في تنفيذ سلسلة من المراجعات والتقييمات المشتركة والإرشادية مع المنظمات غير الحكومية. إن إشراك إدارة تقييم المنظمات غير الحكومية (في وزارة الشؤون الاجتماعية) قد يكون نقطة انطلاق مفيدة للكشف عن نقاط القوة لمستويات عدة من هذه المنظمات والصعوبات التي تواجهها.

المساهمة في بناء تكوينات حكم على المستوى الوطني الحكومة



80. إن نقاط القوة الرئيسية لدى الصندوق الاجتماعي للتنمية هو في تركيزه على توصيل الخدمات على مستوى المجتمع المحلي، وتطويره للقدرات على المستوى اللامركزي. على أن الصندوق يقدم كذلك دعماً للعديد من المصالح الحكومية على المستوى المركزي، فعلى سبيل المثال—وعلى مستوى البرامج في المجتمع المحلي—فإن الصندوق يقدم الدعم في مجالات التخطيط الاستراتيجي، وتطوير المناهج، وتدريب الكادر وتوفير البنى التحتية والأجهزة لصالح المعاهد العليا للصحة وذلك لتقوية برامجها التعليمية الذي يشمل برنامج تدريب قابلات المجتمع. إن الصندوق مناصرٌ قوي لإشراك مجموعات ذوي الاحتياجات الخاصة في المسيرة التعليمية، وقد لعب دوراً ريادياً في تسهيل تطوير الاستراتيجية الوطنية للأطفال والشباب والمعاقين. وأيضاً فقد ساعد الصندوق وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في تأسيس سجل يحوي حوالي 5000 منظمة غير حكومية والذي سيكون متوفراً في خمس مكاتب بحلول 2006. وفي هذا القسم، فإن العديد من الأمثلة ستناقش.

تعزيز القوانين

81. عمل الصندوق مع الإدارة العامة للاتحادات والجمعيات في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل المسؤولة عن الإشراف والمراقبة على تنفيذ الفقرة الأولى من قانون المنظمات غير الحكومية والمشرع في عام 2001. فبعد سنتين من تشريعه، كان هذا القانون ما يزال غامضاً وكان هناك فهم محدود لهذا القانون وتطبيقاته. بدأ الصندوق في تطبيق أسلوبٍ تشاركيٍّ على المستوى الوطني لتطوير اللوائح القانونية، وكانت نتيجته توضيح دور الحكومة تجاه المجتمع المدني: يجب أن تُحلَّ الخلافات عن طريق القضاء وفي المحاكم وإذن لا ينبغي للوزارة أن تغلق المنظمات أو حساباتها المصرفية. وفور موافقة مجلس الوزراء على هذه القوانين في مايو 2004، بدأ الصندوق حملة توعية وطنية لهذا القانون. وقد شملت تلك الحملة تدريب منظمات غير حكومية ومحامين، بالإضافة إلى فتح ثلاث مكاتب قانونية لعامة الناس والمحامين والباحثين والقضاة. وقد قام مدربون بعقد ورش عمل لتدريب منظمات غير حكومية معينة والتي بدورها مولت لتقوم بعقد ورش عمل لمنظمات أخريات وشرح القانون وكل ما يتعلق به. فعلى سبيل المثال: إحدى هذه المنظمات غير الحكومية قامت بتدريب سبعين منظمة أخرى.

دعم قطاع التعليم

بناء القدرات لتوزيع الموارد بطريقة شفافة

82. يعمل مشروع الصندوق في مجال الخارطة المدرسية على تعزيز بناء الدولة على مستويات عدة. فقد قدّم المشروع الدعم لوزارة التربية والتعليم لتحسين نظامها الحالي فيما يتعلق بالخارطة المدرسية، والذي يتمثل الهدف منه في توفير بيانات دقيقة تُستخدَم كأساس لعملية اتخاذ القرار، وتحسين الشفافية لدى تخصيص الموارد. لقد شمل هذا المشروع تسهيل عملية التشاور على المستوى الوطني العام، والتي أدت إلى الموافقة على معايير وطنية تبناها قراراً وزارياً ألزم جميع الشركاء باستخدام بيانات الخارطة المدرسية، وتطوير نظام المعلومات الجغرافية (GIS)، وبناء قدرات الكادر، وتجريب المشروع في محافظتين. إن البيانات المستخرجة قد أكدت بصفة مستقلة استراتيجية تطوير التعليم الأساسي (BEDS)، وتعمل وزارة التربية والتعليم على توسيع المشروع ليشمل ست محافظات أخرى (وباستخدام الموارد المحلية الخاصة بهذه المحافظات). لقد كشف المشروع عن وجود مجتمعات محرومة (مثل النائية أو غير المسموعة أو الأخرى)، وساعد على القيام بتوزيع أكثر عدلاً للمدارس (بعض المناطق كانت قد حصلت على أكثر من حاجتها من المدارس)، كما أدّى المشروع إلى توفير مشقة السفر على المجتمعات المحلية التي كان ممثلوها يضطرون للذهاب إلى صنعاء من أجل الحصول على مدرسة، وحقق المشروع أيضاً توازناً أكبر بين المناطق الريفية والحضرية... ولأن المشروع أعتمد على بيانات موضوعية، فقد سهل على العاملين فيه مقاومة الضغوط من أصحاب النفوذ.²⁵ ومن خلال استراتيجية تطوير التعليم الأساسي، سيتم تمويل توسيع مشروع الخارطة المدرسية ليشمل جميع المحافظات (ماعدا المحافظة المستحدثة مؤخراً).

دعم البنية التحتية

83. برزت قضية هامة تحتاج لأن تُناقش من قبل الشركاء، وهي الأدوار التكاملية للصندوق ووزارة التربية والتعليم خصوصاً وأنه قد تم صياغة استراتيجية وطنية (BEDS) من قبل الوزارة وهي ممولة من المانحين- وكثير من هؤلاء المانحين يمولون الصندوق أيضاً. توجد خلافات حول إذا ما كان على الصندوق فقط توصيل البنى التحتية والتجهيزات أم أن عليه أيضاً لعب دور في تحقيق المخرجات التعليمية، وتطوير قدرات واستدامة توصيل الخدمات على المدى الطويل. يعتقد الصندوق أن على وزارة التربية والتعليم التركيز على وضع السياسات العامة وقضايا التشغيل كنوعية المدرسين، وتحسين إدارة المدارس وتوزيع المدرسين والإداريين. يكمن دور الصندوق إذاً في دعم تنفيذ استراتيجية التعليم من خلال بناء البنى التحتية، وأيضاً في تجريب الأساليب التي تصب في أهداف الوزارة لتحسين نوعية التعليم وزيادة تعليم البنات (انظر الفقرة السابقة).

84. وفيما يخص دور الصندوق في البنى التحتية، فإن استراتيجية تطوير التعليم الأساسي (BEDS) تقدر أنه من اللازم بناء 18,000 فصل دراسي كل عام حتى 2015 (أربعون طالباً في

²⁵ المصدر: مشاركون في ورشة عمل التقييم المؤسسي، 4 ديسمبر 2005.

كل فصل). وعند معدل البناء الحالي، فإن هذا الهدف لن يتحقق إلا في عام 2036. إذن فإن الصندوق يستدل بذلك على أن الحاجة تتطلب عمل أكثر من جهة، وأنه (أي الصندوق) يملك تفوقاً نسبياً في البناء، حيث طوّرَ الصندوق أسلوباً انسيابياً للتصميم، والتعاقدات، وتأسيس مجموعات من المجتمع المحلي لمساعدة المقاولين. في 2005، كان الصندوق المبادر الأساسي في ما يتعلق ببناء المدارس، حيث بُنيت 389 مدرسة (2,511 فصلاً دراسياً) ورُممت 70 مدرسة. إن دور الصندوق الريادي للسعي من أجل إرساء تصاميم معيارية وتحسين أساليب تعاقدية شفافة قد أدى إلى تخفيض التكاليف، ويساهم في تغذية عمليات تطوير التصاميم والتعاقدات على المستوى الوطني، وفي وزارة التربية والتعليم.²⁶

85. يهتم الصندوق بمسألة استدامة مشاريعه، والتي لن تتحقق إلا إذا كانت وزارة التربية والتعليم قادرةً على دعم البنى التحتية المقدمة (من الصندوق) سواء فيما يخص نوعية المعلمين أو مدخلات التعليم الأخرى. إن إرسال مدرسين مؤهلين إلى المناطق الريفية قضية هامة، ويجب أن تهتم استراتيجية التعليم الأساسي بها. إن الصندوق فعالٌ للضغط من أجل التغيير، ويشارك في لجان الفرق الفنية التابعة لإستراتيجية التعليم الأساسي. ويمكن للجهات المانحة أيضاً أن تكون فعالة في تشجيع التضافر بين الاستراتيجية والصندوق الاجتماعي للتنمية، وبذلك تضمن استدامة مشاريعها في قطاع التعليم.

بناء القدرات لدعم توصيل الرعاية الصحية

86. في عام 2004، بلغ إنفاقُ الصندوق في قطاع الصحة ثمانية ملايين دولار، تمّ تسخير 90% منها للرعاية الصحية الأولية. ويشهدُ عام 2005 تحولاً ملحوظاً في الإنفاق، حيث سيصرف 50% من ميزانية الصحة على خدمات طوارئ التوليد (EOC) في 16 مستشفى على مستوى المديرية والمحافظات. وبينما يجري تقديم الدعم لخدمات طوارئ التوليد في المناطق الحضرية (ضمن تدخلات الصندوق) في المرحلة الثالثة، فإنَّ تحوُّلَ الإنفاق من الرعاية الصحية الأولية إلى المستوى الثاني من الرعاية الصحية يعكسُ حاجة الصندوق لامتلاك استراتيجية واضحة في قطاع الصحة. إنَّ سببَ هذا التحول يبدو مرتكزاً على عاملين، وهما الأولوية التي يُعطِيها المانحون لدعم الصحة الإنجابية، والإحباط الناجم عن قصور ومحدودية نظام المديرية الصحي. وقد قامَ الصندوقُ—خلال المرحلتين الأولى والثانية—بالتركيز على إيصال الخدمة عن طريق بناء وتأثيث المراكز الصحية، وخصوصاً في الأرياف.²⁷ ولكن نقصَ مقدّمي الخدمات وتدني نوعية هذه الخدمات، وتفاقم هذه المشاكل نتيجة قصور تنظيمي في وزارة الصحة، قد أدى إلى إعادة تصميم المرحلة الثالثة لتشمل تدريب الكادر الصحي، وتحسين نوعية معاهد الإدارة الصحية وتوسيع تغطية المناطق بالرعاية

²⁶ من المؤسف أن تقرر وزارة التربية والتعليم عدم المشاركة في ورشة عمل لمدة نصف يوم بين الصندوق والوزارة، والتي خُطت لها من قبل التقييم، وذلك لمناقشة رفع جودة التصاميم المعيارية وقضايا التصاميم قليلة التكلفة؛ لقد اعتبرت الوزارة أن ورشة العمل قد تستيق عمل لجنة مشكلة حديثاً لمراجعة مثل هذه القضايا.

²⁷ يعكسُ ذلك تجاربَ عديدة في البلدان ذات الدخل المحدود الواقعة تحت الضغوط (LICUS) حيث ينصب التركيز على عملية البناء والماديات، ولا تلقى مسألة الاستدامة اهتماماً كافياً.

الصحية، و تقوية الشراكة بين المجتمع والسلطات المحلية، بالإضافة إلى العمل في تحسين رعاية الصحة الإنجابية ورعاية المواليد.²⁸

87. إنَّ العامل الرئيسي في ذلك هو الشراكة مع المعاهد الصحية العليا وهي منظمات مستقلة تعمل كمقدم للخدمات لصالح وزارة الصحة. إن هذه الاستقلالية مهمة في مسألة تملك المعاهد الصحية لهذا المشروع، والتقدم المتسارع في التنفيذ، إرساء الآليات من أجل الاستدامة. تتمثل الاستراتيجية في بناء نظام من خلال تدريب قابلات مجتمع، (740 قابلة يُدرِّبن حالياً في برنامج مدته عامان)؛ لقد أُخترن من قبل مجتمعاتهن، و سيرجعن للعمل في هذه المجتمعات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أربعين منشأة صحية تتلقى دعماً كاملاً (بناءً وأجهزة) ولكن الدعم فقط إذا كان هناك وحدة صحية ويوجد فيها كادر/نظام عمل.

88. إن القضية الأساسية التي تواجه الصندوق حالياً هي مسألة استدامة أسلوب التوجه في تدريب قابلات المجتمع، وكيفية تكملة أسلوب الصحة المجتمعية الذي تنتهجها وزارة الصحة، و خصوصاً كيفية تقديم الدعم والإشراف للقابلات والمعابير التي ينبغي الحفاظ عليها حتى تساهم مهاراتهم في خدمة مجتمعاتهن. وبينما هناك قضايا تتعلق باستدامة هذا النهج على المدى الطويل، فإن هناك قبولاً غير معلن، خصوصاً في هذا الوضع و حيث أنه من غير المتوقع أن تقوم وزارة الصحة بتوفير الرعاية الصحية لـ 137,000 محلة متباعدة عن بعضها البعض، بأن الخيار العملي الوحيد في هذه اللحظة يكمن في تدريب المزيد من قابلات المجتمع في محاولة لإحداث تأثير في خفض مؤشرات الوفيات عند الولادة للأمهات والمواليد. إلا أن هناك وعياً متزايداً في حاجة المجتمعات المحلية لأن ترتبط مع تكوينات مؤسسية تقوم بتوفير الرعاية الأولية، والإشراف والدعم، وكذلك حاجاتها في القرى لدعم فعال من لجان صحية والتي يمكنها—بالاشتراك مع السلطات المحلية—القيام بالضغط من أجل تحسين الخدمات الصحية. وتتمثل إحدى الصعوبات في وجود عوائق إدارية تحوّل دون ربط قابلات المجتمع (والمولدات الشعبيات) مع المراكز الصحية حيث أنهم لا يستلمن رواتب.

89. يبحث الصندوق الاجتماعي للتنمية في جميع الخيارات لتحسين الاستدامة، وقد أسس المعهدُ العالي للعلوم الصحية في صنعاء قسماً للدراسة عن بعد والذي سيقوم بتجربة لدعم قابلات المجتمع. الخيار الآخر هو في الإشراف المقدم من منظمات غير حكومية. وبدلاً من ذلك، يستطيع الصندوق وضع أولويات تدخلاته ليعمل فقط مع المحافظات والمديريات المؤهلة للاستدامة وتكون مؤشرات الصحة لديها منخفضة، بينما يستطيع أيضاً العمل مع مقدمي الخدمات من غير أجهزة الدولة لتوصيل الخدمات في ظروف معقدة، مثل: منظمات غير حكومية، والقطاع الخاص.

90. تقوم وزارة الصحة بدعم من الجهات المانحة بمراجعة قطاع الصحة، وقد عملت على إنشاء لجان فرعية للتعامل مع أربع قضايا رئيسية: تمويل قطاع الصحة، الكادر الصحي، الأنظمة الإدارية ونظام توصيل الخدمات الصحية. ويجب على الصندوق أن يسعى للعمل في هذه اللجان الفرعية كمشارك لوزارة الصحة، وكذلك تقديم خبراته. ويجب عليه كذلك الموافقة—بينما تتطور

²⁸ وثيقة تقييم المشاريع للبنك الدولي، فبراير 2004

المراجعة—على لعب دور واضح في قطاع الصحة، وهو الدور الذي يقوم بدعم وتكميل دور الوزارة.

دعم ذوي الاحتياجات الخاصة

91. هناك مثال عملي يوضح دعم الصندوق الاجتماعي للتنمية لذوي الاحتياجات الخاصة على المستوى الوطني، وهو تطويره لمفردات قاموس للغة الإشارة. القاموس الأصلي، الذي دعم من قبل أوكسفام، كان محصوراً بـ"800" كلمة، ولم يشتمل على العديد من المفردات الضرورية للتدريس في المناهج الدراسية على سبيل المثال في مادة الفيزياء، أو لممارسة أنشطة رياضية. يحتوي القاموس الجديد على 2,400 كلمة؛ ومن خلال ورش عمل تشاركية في 11 محافظة، شارك أكثر من 1,200 شخص في تطوير القاموس والتوصل لاتفاق حول الكلمات (حيث أن لكل محافظة لهجتها الخاصة). تقوم منظمات غير حكومية الآن بعملية نشر هذا القاموس على مستوى وطني للتعريف بأهميته في المساهمة لدمج ذوي الإعاقات في النطق في المجتمع. وقد مول الصندوق جميع الأنشطة المتعلقة بتطوير هذا القاموس.

دعم التمويل الأصغر

92. إن قانون تأسيس الصندوق الاجتماعي للتنمية يخول لصندوق دعم وتمويل برامج المنشآت الصغيرة والأصغر، واستجابة لطلب حكومي قام الصندوق بإعداد استراتيجية وطنية للمنشآت الصغيرة والأصغر وعرضه في قمة الثمانية الكبار في سي ايلاندجورجيا في الولايات المتحدة. وخلال السنين الأولى من إعداد برنامج التمويل الأصغر، كانت منظمة أشا (ASHA) في بنجلادش، بالإضافة إلى عدة استشاريين، تقدم الإرشادات للصندوق. واليوم، يعمل الصندوق مع عدة منظمات ذات صلة مثل المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP²⁹) كما أن 95% من المقترضين من برامج الصندوق يعملون في المنشآت الأصغر بينما تصل نسبة أصحاب المنشآت الصغيرة إلى 4-5% من المقترضين بالرغم من أن قروضهم تمثل 50% من إجمالي القروض المقدمة. وبينما تمول المنشآت الصغيرة من قبل صندوق تطوير المنشآت الصغيرة التي تقدم القروض للأفراد، فإن التمويل الأصغر يعتمد على نظام الإقراض الجماعي. لقد حقق التمويل الأصغر نمواً سريعاً، ويعمل الصندوق مع اثنتي عشرة منشأة للتمويل الأصغر، منها مؤسستان، وواحدة مسجلة كشركة، بينما تعمل البقية تحت مظلة المنظمات غير الحكومية. ومن هذه المنشآت خمس تقع في المناطق الحضرية، وأربع تعمل في المناطق الحضرية ولكن لها امتداد في الأرياف، بينما ثلاث تمارس نشاطها في المناطق الريفية فقط.

93. إن اختلاف القدرات لهذه المنشآت يمثل تحدياً للصندوق الذي يسعى في النهاية لتوحيد قطاع التمويل الأصغر من خلال تحويل منشآت التمويل الأصغر من مشاريع تُشغل من قبل منظمات غير حكومية إلى مؤسسات تتحد مع كيانات مماثلة (مثل ثلاث منظمات اتحدت لتشكل مؤسسة في عدن، وكنتيجة لذلك، فقد أصبح بمقدورها التوسع بشكل سريع)، وكذلك لتطوير شبكة وفروع في

²⁹ على سبيل المثال، قامت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء CGAP بإرسال بعثة الجهات المانحة المتعددة إلى اليمن بخصوص التمويل الأصغر في مايو 2005، وستشارك هذه المنظمة في مؤتمر حول التمويل الأصغر في صنعاء في نهاية فبراير 2006.

المنطقة، و دمج برامج للتمويل الأصغر (مثل تلك على ساحل البحر الأحمر). ويعكس ذلك رؤية تبين تحول التمويل الأصغر من مجرد مجموعة من المشاريع المؤقتة إلى العمل في إطار مؤسسي مستدام.

94. بينما يسير الصندوق قدما في دعم قطاع التمويل الأصغر، فإن التحديات تكمن في حاجته لإشراك طائفة من الشركاء الذين ينشطون في التمويل الأصغر، وكذلك في توسيع أساليبه. ويبحث الصندوق حاليا موضوع الفصل بين توفير رأس المال والأنشطة المتعلقة بالدعم الفني، وذلك عن طريق إنشاء مؤسسة عليا تعمل على توفير رأس المال بينما يركز الصندوق على أنشطة الدعم الفني. وفي نفس الوقت، يقوم الصندوق بتقديم الدعم لمنظمات التمويل الأصغر لكي تنشئ شبكة تمويل أصغر ستعمل على توصيل الخبرات والدعم الفني من جهات غير الصندوق مما سيؤدي إلى تقليل الحاجة لدعم الصندوق على المدى البعيد.

95. تعطي بعض وثائق الصندوق انطباعا بأن التمويل الأصغر إلى حد ما يسعى لتحقيق أهداف اقتصادية وليست اجتماعية. وهناك تركيز قوي على مساهمة قطاع التمويل الأصغر لرفد الحياة المعيشية من خلال تشجيع أصحاب المشاريع الصغيرة والأصغر. إن هذا التقييم يشجع الصندوق على تقوية نهجه في التمويل الأصغر لصالح الفقراء عن طريق تقديم خدمات مالية واسعة، يشمل الادخار والتأمين وخدمات التحويلات وغيرها من الخدمات المالية والتي تستهدف ذوي الدخل المحدود. وبينما ساهمت التأمينات في الحماية الأولية للمتأثرين بوباء حمى الوادي المتصدع (قدم الصندوق فيما بعد ضمانات عندما لم تكف التأمينات لتغطية الخسائر)، فقد أشارت المشاورات مع منشآت التمويل الأصغر إلى أن السعي للتأمينات ليس بالضرورة أمرا شائعا. وكذلك، فبينما "تسمح" منشآت التمويل الأصغر لإستراتيجية الادخار حيث يقوم الأعضاء بالادخار بأكثر من المطلوب، فإن ذلك يُرى كمسألة تخص أعضاء المجموعة ولا تقوم المنشأة بتشجيع ذلك كإستراتيجية فعالة لمجابهة متاعب غير متوقعة وكتخطيط لمزيد من الاستثمار في مجالات كالتعليم والتقاعد وتكاليف الجنازة.

96. يشجع الصندوق التمويل الأصغر المستدام الذي يُعترف به دوليا كطريق وحيد لتحقيق التوسع في خدمات التمويل وبصفة أكبر وأوسع. إلا أنه يجب أن يكون هناك توازن مقبول بين أهداف الاستدامة المالية والحاجة الماسة لتحسين معيشة الفقراء المعدمين.³⁰ أحد الأمثلة تتمثل في ما تقوم به منظمة "براك" (BRAC) في بنجلادش، حيث طورت هذه المنظمة برامج تستهدف خصيصا "الأكثر فقرا".³¹ فبرنامج تطوير الأنشطة المدرّة للدخل للجماعات الفقيرة يقدم مساعدة غذائية وخدمات إقراض وادخار لحوالي مليون مشارك على مدى عشر سنوات. كما أن ثلثي النساء خرجن عن طوق الفقر المدقع ليصبحن عملاء في التمويل الأصغر ولم يرجعن لحياة الفقر. لقد صممت "براك" برنامجها بحيث فصلت بكفاءة بين الخدمات الاجتماعية وإعطاء النصائح للقيام بمشروع (مثل التدريب) وبين تقديم الخدمات المالية. وبما أن المساعدة الغذائية وتكاليف التدريبات تقوم بتغطيتها الحكومة وبرنامج الغذاء العالمي (WFP)، فإن خدمات الادخار والإقراض تُقدم من قبل برامج نمطية خاصة بمؤسسات التمويل الأصغر. إن هذا يعطي مثلا في كيفية تحقيق غايات

³⁰ بخصوص هذه القضية، فيبدو أن هناك فرقا في التوصيات الدولية المقدمة للصندوق، و هذه قضية ينبغي البحث فيها في المستقبل

³¹ انظر BRAC www.BRAC.com

"اجتماعية" و"اقتصادية" في أن واحد عن طريق تضافر تدخلات مختلف الجهات، وفي نفس الوقت التمسك بمبادئ "التمويل الأصغر المستدام".

97. أكد مدراء للتمويل الأصغر، من خلال مناقشات، وجود عوائق رئيسية تحول دون توسع هذا القطاع وتشمل: (أ) عدم وجود طلب للمنتجات النهائية، (ب) ضعف البنى التحتية (طرق) للربط بين الأسواق، (ج) انخفاض جودة المنتجات التي لا تستطيع منافسة الواردات الرخيصة، (د) عدم معرفة أساليب التسويق. ويعني ذلك، كما طرح في الاستراتيجية الوطنية للتمويل الأصغر، أهمية ترافق مشاريع التمويل الأصغر مع بناء بنى تحتية، فتح أسواق جديدة لمنتجات الفقراء، وتقديم خدمات لتطوير المشاريع التجارية. وبالنظر إلى المستقبل، فإن الصندوق سيحتاج إلى أن يأخذ في الاعتبار كيف يمكن أن يدعم مجموعة من التدخلات المتكاملة لخلق أوضاع وفرص مناسبة لأعمال التمويل الأصغر. وهناك الكثير من الفرص للتكامل مع برامج أخرى تابعة للصندوق كالري، والطرق الريفية، ومشروع الزراعة المطرية الذي يتدخل في مشاريع إنشاء أسواق وإدارة مياه الري.

98. وقضية أخرى مطروحة للمناقشة في الصندوق، وهي إن كانت هناك طرق لتجاوز الممارسة الحالية لبعض منشآت التمويل الأصغر والتي تطلب من المقترضات أخذ الإذن من أزواجهن قبل الحصول على قرض. إن هذه القضية غير محصورة في اليمن، ولكنها تثير تساؤلاً حول دور الصندوق في السعي لتمكين المرأة، وكذلك إن كان للنساء القدرة على تطوير مشاريع إن لم يستطعن الاتصال أو الحصول على قرض ما لم يحزن على موافقة أزواجهن. 32 إنه مجال حيث يكون تضافر خبرات عدة شيئاً مفيداً، مثلاً: بالنظر إلى مكانة الصندوق عند المجتمعات المحلية وسجل نجاحاته وأساليبه المجتمعية المطورة، فإن تطوير عملية توعية للمجتمع والتي تناقش أهداف التمويل الأصغر قد يؤدي إلى الموافقة على طريقة ضمانة المجموعة بدلا من الإذن من الرجل للحصول على القرض.

99. بالنظر إلى المستقبل، فإن تقديم خدمات مختلفة سيكون مناسباً تحت ظروف مختلفة أيضاً. ولهذا فإن الصندوق قد يرغب في أن يأخذ في الاعتبار القضايا الآتية:

- هل يستهدف الصندوق عن قصد "الفئة الأفقر" والذين "ليسوا فقراء إلى هذا الحد"؟ هل هناك مخاطر لأن يستبعد الأكثر فقراً من الحصول على القروض؟
- هل ينبغي على الصندوق استهداف الذين قد يملكون مجالاً أقل للقيام "بأنشطة إنتاجية" من خلال النشاط التجاري، ولكن من هو الذي سيستفيد من توسيع المجال للحصول على الخدمات المالية؟
- هل هناك اعتناء كافٍ ومستمر للدخار الأصغر والتأمين؟ هل هناك اهتمام بقروض مصغرة سابقة لأوانها لبعض المجموعات؟
- كيف يمكن للصندوق السعي لتضافر برنامج التمويل الأصغر مع البرامج الأخرى للتأكيد على الحصول على نتائج أفضل؟

³² وجدت منظمة العمل الدولية (ILO) هذه المشكلة في كثير من الدول الأفريقية

○ كون النساء يشكلن المجموعة الرئيسية من المستفيدين، كيف يمكن تعزيز دور المرأة في مجال التمويل الأصغر؟

تعزيز شفافية التعاقدات

100. إن تخفيض تكاليف إنشاء البنى التحتية وتنفيذ أنظمة وتدابير تعاقدية شفافة يمثل مجالات يكون للصندوق فيها ميزة مقارنة. ومع مرور السنوات، وبالأشتراك مع وزارة التربية والتعليم، فقد قام الصندوق بزيادة تطوير العديد من التصاميم المعيارية للمدارس، وأسس أنظمة وإجراءات مشتروات وتعاقدات. وقد أسهم ذلك على المدى الطويل في تخفيض التكاليف بشكل كبير. وتقوم لجنة فرعية تابعة للوزارة الآن بقيادة عملية أخرى لرفع الكفاءة مع الحفاظ على النوعية. لقد اكتسب تقدم الصندوق في إجراء العقود اعترافاً على المستوى الوطني، ومما يبرهن على ذلك اختيار الصندوق للمشاركة في اللجنة الوطنية العليا للمناقصات، وترشيح موظف كبير في الصندوق كرئيس للجنة الفنية الوطنية والتي ستقوم بتعديل أسعار العقود لتعويض المقاولين بعد ارتفاع أسعار الوقود. وتشير المشاورات مع المقاولين خلال هذا التقييم إلى أن التكاليف المخفية (التي قد تدفعها جهات أخرى غير الصندوق) تتراوح ما بين 25 إلى 225% اعتماداً على العميل. إن الصندوق في وضع جيد للاستجابة لطلبات إرساء عمليات تعاقد شفافة على مستوى المحافظات والتي تفتقد حالياً للمدخلات الفنية، حيث أن مخرجات هذه العمليات ستسهم إيجابياً في الوصول إلى حكم جيد.

مستقبل الصندوق الاجتماعي للتنمية

101. ظهرت قضايا عامة خلال التقييم³³ تحتاج إلى التوضيح، وهي كالآتي:
1. تطوير رؤية مشتركة حول دور الصندوق في المدى المتوسط والطويل.
 2. آليات لتعزيز التنسيق بين الصندوق و الوزارات، و تطوير العلاقات، وتعزيز استدامة المشاريع على المدى البعيد.
 3. آليات لتكييف النماذج الناجحة وتطبيقها في مجتمعات سكانية أكبر على مستوى المركز والمنطقة و المجتمع المحلي.
 4. دعم بناء الدولة على مختلف الأصعدة.

1. الحوار الوطني والرؤية المشتركة

102. إن المسألة الأساسية التي يجب البت فيها خلال الأشهر القادمة هي مستقبل دور الصندوق داخل الهيكل الحكومي العام. هناك فقدان للوضوح والإجماع حول مستقبل دور الصندوق وبالخصوص في كيفية تحديد الدور التكاملي للصندوق تجاه الوزارات القطاعية. وباتجاه سير الصندوق قدما لاستكمال عقد من زمن إنشائه و تشغيله، فإن هناك تبنياً عام لرغبة الصندوق في

³³ الكثير من القضايا نوقشت خلال اجتماع استشاري أولي للجهات المانحة أو خلال ورشة عمل استشارية للشركاء؛ الأخير سُجل في تقرير الصندوق: متابعة استشارات الشركاء، و ورشة عمل التقييم الأساسي، جورج نيودوري، 25 يناير 2006

بدء حوار وطني حول رؤيته ودوره المستقبلي،³⁴ وطبيعة ومجال عمله، علاقاته مع المنظمات الحكومية وغير الحكومية، ودوره على مستوى المجتمع المحلي. لقد عُقدت ورشة عمل استشارية للشركاء في صنعاء في يناير 2006، كجزء من هذا التقييم، وهو خطوة أولى في العملية و يُعْتزَم تكراره طوال عام 2006.

103. إن طرح حوار حول دور الصندوق الاجتماعي للتنمية جاء في الوقت المناسب، حيث أنه يتزامن مع قرب انتهاء الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيف الفقر (2006-2010) والتي ستعطي إطاراً أساسياً للسياسة الوطنية. إن الصندوق يسعى حالياً لإتباع المحاور الاستراتيجية من خطة التخفيف من الفقر، و يسهم الصندوقُ بفعالية في التخفيف من الفقر. إلا أنه بإمكان الصندوق لعب دور استراتيجي أكبر إذا توافقت أهدافه بصورة واضحة مع أهداف السياسة الاجتماعية الوطنية الأولية و التي تتضمنها الخطة. إن هذه الأهداف قد تشمل جميع الفئات الاجتماعية و تيسر بناء مفهوم مشترك بين الشركاء—الحكومة، الصندوق، المنظمات غير الحكومية، المجتمع المدني—للحاجات الملحة والحقيقية لمخرجات التنمية الاجتماعية في اليمن. إن هذه المخرجات ستعطي الصندوق الإطار لوضع المؤشرات والجدول الزمني خلال عملية التنمية، وبناء على هذه الأولويات—في تحديد دور الصندوق في التوصيل المباشر للخدمات—يتم تحديد بناء القدرات والمساهمة في بناء الدولة.³⁵ إن مثل هذا الإطار سيسمح للصندوق بتوضيح مساهماته المتوخاة لإنجاز هذه الأهداف كشريك للمصالح الحكومية وغير الحكومية، ولتجنب الدخول في مشاريع معزولة ومكلفة لا ترتبط مباشرة بمهام الصندوق الرئيسية، أو التي ينبغي أن تقوم بها الوزارة القطاعية المعنية.

104. عند الانتهاء من وضع خطة التخفيف من الفقر، فإن عملية المشاورات مع الصندوق لا بد أن تتناول دور الصندوق في المساعدة على تنفيذ الخطة ومراقبتها. ومع خبراته في الرقابة و التقييم، فإن الصندوق يمكن أن يلعب دوراً في المساعدة على تطوير أنظمة الرقابة والتقييم على مستوى المجتمع المحلي، وبذلك يعمل على تقوية العمليات التي تربط بين التأثيرات على مستوى المجتمع المحلي وتطوير البرامج والسياسات على المستوى المركزي ومقدمي الخدمات.

105. وبالإضافة إلى الارتباط مع خطة التخفيف من الفقر، فإن الوقت قد حان للصندوق لتعزيز العلاقات مع وحدة التنسيق وتوجيه المساعدات في وزارة التخطيط والتعاون الدولي من أجل بلوغ توائم أكبر بين عمله وبين الدعم الذي يتلقاه من المانحين والشركاء. يشمل ذلك المشاركة في حملات نحو توافق أكبر بين جميع هذه المعطيات: البرامج والسياسات، وأولوية الأنشطة، التنسيق بين دعم المانحين لمختلف القطاعات / القطاعات الفرعية والقضايا المحورية، وكذلك تسهيل وصول المساعدات. وبالرجوع إلى ملاحظات التقييم، فإن الصندوق قادر على لعب دور في مشاركة خبراته مع الآخرين في بناء الدولة والسعي لتحديد الأنشطة المتعلقة بهذا الإطار.

³⁴ أوصت بعثة الرقابة المشتركة أن يقوم الصندوق بعملية الحوار الوطني حول دور الصندوق المستقبلي، و الذي سينتهي في ديسمبر

2006

³⁵ على سبيل المثال فإن حكومة جاميكا قامت بوضع سبعة أهداف لسياساتها الاجتماعية: الضمان الإنساني، الحكم، البيئة، الاندماج الاجتماعي، معيشة آمنة ومستدامة، التعليم و المهارات؛ انظر www.jaspev.org

106. لقد ركز الصندوق حتى هذه اللحظة على تمويل مشاريع منفردة؛ في عام 2005 قام الصندوق بالمصادقة على 949 مشروعاً بتكاليف تبلغ 87.2 مليون دولار. ومستقبلاً، فإن الصندوق وشركاه يحتاجون إلى النظر في ما إذا كان تمويل مشاريع منفردة بهذه التكلفة هو الطريق الأمثل لتعزيز التنمية أو أنها تهدد بتشتيت جهودها. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من الصعب التأكد من استدامة الكثير من هذه المشاريع. إن الطريق البديل قد يكون في وضع الصندوق لأهداف وأولويات استراتيجية لمختلف مسارات عمله تماثلاً مع خطة التنمية الوطنية، وكذلك في **التوجه نحو أسلوب برمجي** يعمل على مختلف المستويات وباستخدام مختلف الاستراتيجيات لتحقيق هدف معين. إن هذا قد يساعد على التعاطي مع قضايا كدور الصندوق في تعزيز التنمية على المستويين المجتمعي واللامركزي؛ وإن كان يجب عليه العمل على المستوى الوطني، أو أن عليه بدلاً من ذلك تحديد أولويات للعمل مع وزارات، محافظات، مديريات، وجماعات مستهدفة، وإن كان الأخير فعلى أي أساس؟ يستطيع الصندوق كذلك إيراد خلفية لمناقشة دوره في تطوير البنى التحتية حيث يوجد طيف من الرؤى، فيرى البعض أن ما على الصندوق إلا عملية البناء، بينما يرى آخرون أن الصندوق يلعب دوراً مستقبلياً كجهة لإدارة التعاقدات واستقدام الخبرات والتوريدات.

107. لقد أكدت الجهات المانحة دعمها القوي للصندوق، وبالنظر إلى مسيرة الإصلاح في الوزارات القطاعية، فإنها تتوقع أن هذا الدعم سيظل مطلوباً للسنوات الخمس إلى العشر القادمة على الأقل. ولكن هناك حالياً رؤى غير متجانسة بين المانحين حول دور الصندوق. فالآراء تختلف وتتنوع: أن دور الصندوق منحصراً في توصيل الخدمات؛ يجب عليه أن يلعب دوراً أكبر في إصلاح الوزارات المتعلقة؛ أنه يجب عليه التركيز على تطوير القدرات، أنه يجب عليه التركيز فقط على بناء البنى التحتية؛ أنه لا يجب أن يعمل في مجال البنى التحتية. هناك قلق من أن الصندوق يقوم بأكثر من طاقته وإمكانياته، وأنه يجب عليه التركيز على العمل في المديريات (بدلاً من تمويل عدد كبير من المشاريع) أو أن يتحول إلى جهة لتقديم الخبرات. ومن الواضح أن تحديد دور الصندوق، بالاتفاق مع الحكومة، تمثل أولوية. وعليه، فإن الجهات المانحة تحتاج إلى توضيح أهدافها الاستراتيجية في العمل مع الصندوق، وعكس ذلك في خطط واستراتيجيات بلدانها.³⁶

108. يجب على الجهات المانحة كذلك أن توفق بين المساعدات المقدمة للوزارات القطاعية والتمويل القطاعي المقدم للصندوق. هناك أيضاً للجهات المانحة دور في تشجيع التضافر وتعزيز التنسيق بين الصندوق والوزارات القطاعية.

109. بالإضافة إلى ذلك، وفي بعض الأحيان، يبدو أن هناك أسلوباً غير مخطط للتمويل، وميلاً متزايداً من الجهات المانحة لاستخدام الصندوق كقناة "أمنة" للتمويل، وبالذات لصرف المزيد من التمويل غير المستخدم عبر الصندوق في نهاية السنة المالية. وفي حين أن هذا التمويل مرحب به وضروري لتسهيل تخطيط وبرمجة الصندوق، فإن على الجهات المانحة القيام بمجهود للتأكد من أن الأموال تُصرف ضمن إطار استراتيجي شامل. وهناك مخاطرة من أن النظام الحالي يشجع على تخصيص أموال لمشاريع محددة، بينما تفتقد بعض المجالات لهذا التمويل. يجب أيضاً على الجهات المانحة أن تتفق كلها في نفس الوقت مع الصندوق على نظام صرف مالي لتسهيل تدفق التمويل...

³⁶ العديد من الجهات المانحة في مرحلة التخطيط ويطورون خطط بلدانهم لصالح اليمن

110. لتيسير التنسيق والتوافق بين أساليب الجهات المانحة، فإنه يمكن للصندوق إنشاء مجموعة غير رسمية للمانحين بغرض التشاور معها حول قضايا تتعلق بالاستراتيجيات والتمويل (مثل هذه القضايا تحدث في قطاع التعليم حيث تُعقد اجتماعات كل شهرين).

2. التنسيق

111. إن مسألة التنسيق تعكس التوتر بين أسلوب الاستجابة للطلب والحاجة للتوافق مع الوزارات ذات الصلة. إن أحد الأغراض الأساسية لتوضيح دور الصندوق هو الحاجة للتصدي لمسألة التنسيق التي تظهر التوتر في العلاقات، وتعطى انطبعا أن هناك تنافسا بين الصندوق والوزارات ذات الصلة. هناك مسألة أخرى تهم الجهات المانحة، وهي الحاجة لتطوير شراكة حقيقية مع الوزارات لتعزيز التدابير لحل إشكالية التنسيق وتؤكد أن الصندوق جهاز لدعم أهداف وسياسات الوزارات. وبينما التنسيق بين الصندوق والمجتمعات المحلية كاف وفعال، فإن هذا الشيء لا يمكن أن يُقال حول وضع التنسيق بين الصندوق والسلطات المحلية أو الوزارات. يسعى الصندوق والأجهزة الحكومية إلى خدمة نفس الفئة السكانية المستهدفة، ويقول الصندوق أن خطته السنوية متفق عليها مع بعض الأجهزة المركزية (مثلا وزارة التربية والتعليم) والمحافظات؛ وفي الواقع هناك عوامل عدة تغذي التوتر.

112. يشمل ذلك التباين الواضح في القدرات على التخطيط والتنفيذ وأساليب التوصيل. إن الوزارات غير قادرة على الحصول على معلومات ضرورية أو في الوقت المناسب من المناطق؛ وهي غير مجهزة جيدا للاستجابة للطلب، ولا تحصل على ميزانيات كافية أو في الوقت المناسب. هذه العوامل تجعل من الصعب على الأجهزة الحكومية الاستجابة للطلب في زمن محدد. ومن جهة أخرى، فإن الصندوق يتعرض لمراجعة مستمرة من قبل الجهات المانحة التي تستلزم تقييما متواصلًا للصندوق. ومن أهم المعوقات الموجودة هي الشروط التي تضعها الجهات المانحة على الصندوق. فهناك ميل متزايد من قبل المانحين على تحديد التمويل لقطاعات محددة، مما يحد من قدرة الصندوق على العمل بمرونة، خصوصا في قضايا تتعلق بالتنسيق مع الوزارات. كما أن بعض المانحين يضعون شروطا و جداول زمنية ويطالبون باستخدام وسائل معينة في تنفيذ المشروع أو البرنامج. ولا يتبع جميع المانحين معايير أو تدابير تنفيذية مماثلة.³⁷ إن هذه الشروط لا تواجه الوزارات حين تنفذ مشاريع خدمية. إذن، فإن التوفيق في طريقة العمل بين الصندوق والوزارات أمرٌ معقد.

113. إلا أن هناك اقتراحات عديدة طُرحت خلال مشاورات الشركاء لتعزيز التنسيق، وتشمل:

1. نشر وتداول خطط الصندوق (وبصفة دورية) وأنشطته ومصادر وحجم التمويل الذي يتلقاه ومعلومات أخرى ذات صلة، وذلك باستخدام الانترنت ووسائل إعلامية أخرى.
2. الدعم الدوري للمنشآت الوطنية، والمؤتمرات، وورش العمل، والتي قد تضم جميع الشركاء من أجل تداول المعلومات حول إنجازات وخطط الصندوق.

³⁷ بالرغم من موافقة الجهات المانحة على المشاركة في بعثات المراجعة المشتركة.

3. تجريب نموذج معين من التنسيق مع وزارة واحدة، وإن نجح، فيتم تعميم وتوسيع هذا النموذج على الوزارات الأخرى.

4. إقامة العديد من اللجان الدائمة والمخصصة لتنسيق مدخلات الشركاء خلال جميع مراحل المشروع. ويمكن دعوة الجهات المانحة والشركاء للمشاركة في هذه اللجان.

114. من الواضح أن الآليات قد تختلف اعتماداً على الوزارة وآليات التنسيق الخاصة بها، مثلاً: بعض الوزارات لديها روابط أفضل مع فروعها على المستوى اللامركزي. بالإضافة إلى ذلك، فإن الحس الواقعي أمر ضروري. إن إحدى مزايا الصندوق هي في قدرته على الاستجابة سريعاً، وبمرونة، وكذلك على توصيل الخدمات. ويجب توخي الحذر من آليات التنسيق البيروقراطية التي قد تفسد المزايا الموجودة.

3. نماذج لتوسيع التجارب الناجحة

115. كما وُضح في هذا التقييم، فإن الصندوق يمتلك حيزاً متنوعاً من المشاريع والعمليات التي يستطيع مشاركتها مع أكبر فئة سكانية مستهدفة؛ يملك الصندوق كذلك العديد من المشاريع التجريبية والتي هي جاهزة للتوسع. كيف يقوم الصندوق بأعماله؟ إنه تسأل بنفس أهمية السؤال عن الأعمال التي يقوم بها، فعلى سبيل المثال، طورَ الصندوق وسائل وطرقاً قد يستفاد منها في المستقبل. يستطيع الصندوق رعاية ودعم العديد من الفعاليات التي تجمع الشركاء المهتمين لمناقشة مختلف الأساليب—الحكومة، منظمات غير حكومية، القطاع الخاص—ومن المهم مراعاة أن الأسلوب المُتبني يشمل تبادل الخبرات ومناقشة ما الذي ينفع ويثبت جدواه، وما الذي لا ينفع، في ظل مختلف الظروف.

116. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الصندوق يحتاج لأن يصبح فعالاً في اللجان ولأن يُرى كمشارك متحمس في المشاركة في جماعات الإصلاح الوطنية. إن لهذا فوائد عدة من حيث وضع الصندوق في موقع أكثر مركزية في الحوار الوطني، وتيسير نشر خبراته (الإيجابية والسلبية)، وبناء قدرات موظفيه في هذا النوع من العمل (وهو مختلف تماماً عن العمل في المشاريع). وقد يمثل ذلك مجالاً تدريبياً للموظفين المتوسطين، وكذا توسيع تمثيل الصندوق لدى الشركاء.

4. دور الصندوق في بناء الدولة من خلال بناء القدرات

117. هناك اعتراف واضح بقدرات الصندوق الداخلية ومهاراته في الإدارة الفعالة للمشاريع، وفي ورشة العمل التشاورية للشركاء طلب الكثير من المشاركين من الصندوق عمل المزيد في مجال بناء القدرات، وخصوصاً على المستوى المركزي والمحافظات. وتركزت بعض الآراء على أهمية قيام الصندوق بلعب دور أكبر في تدريب موظفي الوزارات، وكادر المصالح الحكومية والمنظمات غير الحكومية. ورأى آخرون أن التدريب يقع من ضمن مسؤوليات الوزارات (مثل وزارة التربية والتعليم)، وبناء على قانون اللامركزية فإن التدريب ينبغي توفيره من المركز. يرى الصندوق أن دوره يقع إلى حد كبير في توفير الخدمات، وأن أنشطة بناء القدرات التي يقوم بها تهدف أيضاً لتحسين توصيل الخدمات. يبين التقييم تفوقاً نسبياً للصندوق من خلال مساهمته في بناء القدرات على مستويات مختلفة، خصوصاً على المستويين المجتمعي واللامركزي، ومن هنا يستطيع

الصندوق تكملة دور الوزارات التي تواجه صعوبات في العمل على هذه المستويات. كما أن توسيع وتعميم التجارب والبرامج الناجحة قد يستخدم كآلية لإدخال تدابير بناء القدرات للمنظمات الأخرى.

5. استراتيجية التواصل

118. كما هو مبرهن في النقاش أعلاه، فإن عدداً من الوزارات، وبعض الأفراد الذين يعملون فيها، لا يفهمون رؤية الصندوق أو دوره أو مسؤولياته أو أنشطته الحالية. وهناك أيضاً مجازفة في أن يفقد الصندوق الدعم من دوائر هامة- الوزارات، والإدارات، والهيئات، وكذلك المجتمع المدني- بسبب تركيزه على تنفيذ المشاريع وتوصيل الخدمات، بالإضافة إلى وجود مجال لتعزيز الترابط بين برامج الصندوق ومشاريعه. وبهذا الصدد، يجب على الصندوق النظر في تطوير استراتيجية للاتصال تشتمل على مكونات داخلية وخارجية: داخلية من حيث تعزيز التواصل والتعلم المتبادل داخل الصندوق ذاته، وخارجية من حيث روابطه مع الجهات الأخرى والمجتمعات المحلية...

119. كجزء من استراتيجية الاتصال، على الصندوق النظر في إنشاء مجموعات غير رسمية تهدف إلى خلق تفاهم مشترك وتعزيز الترابط والانسجام في الأساليب.

6. تعزيز التكامل داخل الصندوق

120. يقوم عمل الصندوق على ثلاثة محاور: تنمية المجتمع وبناء القدرات وتنمية المنشآت الصغيرة والأصغر، وتنفيذ هذه المحاور ست وحدات تنفيذية. إن القضية الهامة تكمن في كيفية تعزيز التكامل بين مساقات العمل المختلفة هذه وتطوير أهداف متناسقة واستراتيجية. على سبيل المثال، البحث في ما إذا كانت عملية تقوية الأجهزة الحكومية على المستويات اللامركزية ينبغي أن تعطي الأولوية للمحافظات والمديريات حيث أنفق الصندوق الحجم الأكبر من استثماراته—أي تلك ذات مؤشرات الفقر العالية—أو حيث يواجه الصندوق مصاعب محددة في تعزيز توصيل الخدمات (كما في قطاع "الصحة"). مثال آخر هو القدرة على تعزيز مخرجات التنمية: إذا كان التمويل الأصغر مرتبطاً مع برامج أخرى كالزراعة الريفية، تطوير مهارات المرأة، أو بناء قدرات المنظمات غير الحكومية. مثال آخر هو إن كان ضعف بعض المنظمات غير الحكومية المدعومة من قبل وحدة الصحة والحماية الاجتماعية قد يتم التعاطي معه بناء على تجربة مرت بها وحدة التدريب والدعم المؤسسي.

121. يشتمل النص الأساسي على توصيات منفصلة حول عناصر محددة من أنشطة الصندوق روجعت في إطار هذا التقييم.