



Ministero degli Affari Esteri

Direzione Generale
Cooperazione allo Sviluppo
UTC/AT

VALUTAZIONE TECNICO ECONOMICA

TITOLO DELL'INIZIATIVA	CONTRIBUTO ITALIANO AL <i>THIRD EMERGENCY NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME (NSP III)</i> NELLE PROVINCE DI HERAT, GHOR E BAMIAN
PAESE	AFGHANISTAN
CANALE	BILATERALE
TIPO DI INIZIATIVA	ORDINARIA
SETTORE	SVILUPPO RURALE
COSTO TOTALE	EURO 6.000.000
DURATA	12 MESI
TIPO DI FINANZIAMENTO	DONO (EX ARTICOLO 15 DPR 177/88)
ORGANISMO ESECUTORE	MINISTERO DELLO SVILUPPO E DELLA RIABILITAZIONE RURALE.
CAPITOLO DI SPESA	2182

ACRONIMI

AIMS	Afghanistan Information Management Service
ANDS	Afghanistan National Development Strategy
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund
ASOP	Afghanistan Social Outreach Programme
BG	Block Grant
BM	Banca Mondiale
CDC	Community Development Council
CHA	Co-ordination of Humanitarian Assistance
CIDA	Canadian Information Development Agency
CPM	Community Participatory Monitoring
DACAAR	Danish Committee for Aid to Afghan Refugees
DFID	Department for International Development
DoO	Director of Operations
ECHO	European Commission for Humanitarian Organisation
ED	Executive Director
FP	Facilitating Partner
IDA	International Development Association
IDLG	Independent Department for Local Governance
IM	Implementation Monitoring
IRC	International Rescue Committee
ISN	Interim Strategy Note
JSDF	Japanese Social Development Fund
M&E	Monitoring and Evaluation Department
MoF	Ministero delle Finanze
MRR	Ministero per i Rifugiati e i Rimpatrii
MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
MSC	Management Support Consultant
NGO	Non Governmental Organisation
NPO/RRAA	Rehabilitation Association for Afghanistan
NRVA	National Rural Vulnerability Assessment
NSP	National Solidarity Programme
PIM	Post Implementation Monitoring
PMU	Provincial Management Unit
PSU	Project Support Unit
RMU	Regional Management Unit
RRD	Provincial Office di MRRD
SFSR	Subproject Final Status Report
UE	Unione Europea
UNHCR	United Nations High Commission for Human Rights
WBG	World Bank Group

Dati identificativi dell'Iniziativa: CONTRIBUTO ITALIANO AL <i>THIRD EMERGENCY NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME</i> (NSP III) NELLE PROVINCE DI HERAT, GHOR E BAMIAN	
Titolo in inglese: ITALIAN CONTRIBUTION TO THE <i>THIRD EMERGENCY NATIONAL SOLIDARITY PROGRAMME</i> (NSP III) IN THE PROVINCES OF HERAT, GHOR AND BAMIAN	
Sintesi dell'iniziativa:	<p>L'iniziativa intende contribuire al sostegno del programma nazionale afghano di sviluppo rurale comunitario nel quadro delle politiche di intervento per il settore rurale e agricolo. Il programma si trova attualmente alla sua terza fase (NSP III).</p> <p>L'iniziativa sarà finanziata mediante un dono al governo afghano.</p> <p>Il finanziamento italiano servirà a coprire gli interventi del programma nelle Province di Herat, Ghor e Bamian.</p>
Sintesi in inglese:	<p>The action aims to contribute to the Afghan national program of rural community development in the framework of the rural and agriculture sector. The program is at its third phase (NSP III).</p> <p>The initiative focuses on a direct contribution to the Afghan Government.</p> <p>The Italian contribution will fund the NSP intervention in the Provinces of Herat, Ghor and Bamian.</p>
Paese Beneficiario:	AFGHANISTAN
Canale: <i>[Specificare se l'iniziativa si svolge sul canale bilaterale o multi bilaterale].</i>	BILATERALE
Ente realizzatore:	Ministero delle Finanze
Ente esecutore:	Ministero dello Sviluppo Rurale
Tipologia:	Dono
Importo: <i>[Importo totale del finanziamento]</i>	6.000.000,00 EURO
Durata: <i>[Indicare il numero dei mesi di durata]</i>	12 mesi
Ambasciata competente: <i>[Indicare la sede dell'Ambasciata competente]</i>	KABUL
UTL competente: <i>[Indicare la sede dell'UTL competente se presente]</i>	KABUL
Settore/i d'intervento DGCS: <i>[Selezionare uno o più ambiti d'intervento fra i settori e le tematiche trasversali considerati prioritari dalla DGCS (linee guida 2009-2011)]</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Agricoltura e sviluppo rurale <input checked="" type="checkbox"/> Altro (specificare) <i>Governance</i> – Uguaglianza di genere – Sviluppo umano
Grado di legame	<input type="checkbox"/> Legato <input checked="" type="checkbox"/> Slegato Parzialmente legato al ____%
Settori OCSE DAC	43040
Policy Objectives OCSE DAC	AID TO ENVIRONMENT – NOT TARGETED GENDER EQUALITY – SIGNIFICANT OBJECTIVE PARTICIPATORY DEVELOPMENT – SIGNIFICANT OBJECTIVE TRADE DEVELOPMENT MARKER – NOT TARGETED
Millennium Development Goals	MG 8 – T1

1. PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO

1.1 Sintesi del documento e responsabili

Il *National Solidarity Programme* (NSP) è un programma creato dal Ministero per la Riabilitazione e lo Sviluppo Rurale Afgnano (MRRD – *Ministry of Rural Rehabilitation and Development*) in collaborazione con la Banca Mondiale di cui si usano le procedure per l'implementazione e che è il principale donatore, sia con fondi propri attraverso la *International Development Agency* (IDA), sia attraverso l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF). NSP è sostenuta anche dal *Japanese Social Development Fund* (JSDF), dall'Unione Europea (UE) e da altri finanziamenti bilaterali di vari paesi donatori, tra cui l'Italia che ha contribuito fino ad oggi con 21 milioni di Euro, di cui 20 sul canale bilaterale e 1 attraverso contributo a ARTF.

Lo scopo del programma, che interessa tutte le trentaquattro province afgnane, è sviluppare la capacità delle comunità rurali di identificare, pianificare, monitorare e gestire i propri progetti di sviluppo.

Il NSP si propone di gettare le basi per potenziare le forme di Governo locale e di sostenere iniziative promosse ed autogestite dalle comunità rurali consentendo un più semplice accesso per queste comunità ai servizi e alle infrastrutture produttive.

L'approccio del "*community development*" segue uno schema adottato dalla Banca Mondiale in vari Paesi a basso reddito e vanta numerosi successi. Anche in Afghanistan questo approccio è stato premiato e il programma NSP viene considerato uno dei programmi di maggior successo.

Lo schema di funzionamento di tipo *bottom – up*, molto sinteticamente, prevede che mediante l'ausilio di *Facilitating Partners* (ONG e organizzazioni già selezionate su base geografica) le comunità vengano preparate ad identificare i propri bisogni e a realizzare, con i fondi del programma, i progetti da loro scelti gestendone, in quanto proprietari, il funzionamento e i benefici. Il tutto viene riportato e gestito da un *Management Consultant* che affianca il responsabile del programma che, in Afghanistan, è il *Ministry for Rehabilitation and Rural Development* (MRRD)¹.

Più in particolare, il NSP prevede la creazione di organi rappresentativi eletti democraticamente dai membri della comunità, detti *Community Development Councils* (CDCs), per lo più a livello di villaggio o di aggregazioni di villaggi, che hanno il compito di identificare gli interventi prioritari, preparare i Piani di Sviluppo Comunitari e implementare i progetti approvati. I CDC ricevono quindi un Block Grant con i fondi necessari per realizzare il progetto da loro prescelto e, nel caso di successo delle attività, un secondo block grant. Nel progetto sono previsti tutti i meccanismi di controllo necessari e non sono risultati sinora episodi di mismanagement dei fondi ricevuti, ma solo un numero molto limitato di progetti non andati a buon fine per varie ragioni. Va anche notato come, nonostante le condizioni di instabilità legate alla presenza di insorgenti nelle aree rurali, la copertura del programma sia praticamente sull'intero Paese, tranne un paio di distretti ad est.

I CDCs hanno assunto il ruolo di interlocutori nei confronti dei distretti, consentendo di considerare le priorità identificate a livello di villaggio all'interno dei piani distrettuali. Questo anche grazie al ruolo, spesso svolto, di coordinamento fra più comunità riunite in un

¹Per un maggior dettaglio si rimanda alla scheda di funzionamento del NSP posta alla fine del testo.

cluster con lo scopo di attuare progetti di dimensioni maggiori che rispondano ad esigenze comuni. Questo tipo di approccio per *cluster*, è attualmente in fase pilota, su finanziamento del *trust fund* del Governo Giapponese presso la Banca Mondiale (JSDF).

La prima fase del NSP ha avuto inizio nel 2003 e si è protratta sino al 2006; la seconda fase ha avuto inizio nel 2007 e si è conclusa nel settembre 2011. Attualmente il programma, ritenuto dalla comunità dei donatori e dal Governo afghano uno dei programmi di maggior successo nel paese, è alla sua terza fase di attuazione (NSP III) iniziata nell'ottobre 2010 che si concluderà nel settembre 2015.

Fase	Inizio - conclusione	Budget totale	N.di comunità beneficiarie
NSP I	05-2003 03-2007	USD 430 M	17.300
NSP II	04-2007 09-2011	USD 700 M	5.900
NSP III	10-2010 09-2015	USD 1.500 M	28.000 (di cui 10.000 per il II BG)

Nello specifico la III fase prevede:

- i) Il completamento della copertura di tutte le comunità rurali del Paese e,
- ii) L'erogazione di un secondo *blockgrant* per la realizzazione di progetti di sviluppo alle comunità che hanno utilizzato con successo il primo.

La terza fase del programma (NSP III) è finanziata:

- Dalla Banca Mondiale (BM) attraverso fondi della *International Development Agency* (IDA) per circa 40 M di US\$ e il *Japanese Social Development Fund* (JSDF), un fondo istituito dalla BM e dal Governo Giapponese a supporto dei paesi in via di sviluppo, per circa 15 M di US\$ in parte derivanti dallo stanziamento per la seconda fase non erogato;
- Dall'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), che è sempre gestito dalla Banca Mondiale e che rappresenta uno dei principali strumenti del Governo afghano per finanziare sia spese ricorrenti (salari, operazioni di mantenimento di istituzioni governative chiave, etc.) sia spese di emergenza e attività di sviluppo e di ricostruzione pianificate all'interno della Strategia Nazionale di Sviluppo (ANDS). Il finanziamento alla terza fase del NSP, convogliato attraverso l'ARTF ammonta a 500 milioni di USD. In questa fase del NSP si è cercato di convogliare la maggior parte dei fondi bilaterali per il NSP nel ARTF (attraverso il budget afghano).
- Da contributi sul canale bilaterale da parte di alcuni Stati donatori, tra i quali la Repubblica Ceca, la Danimarca, la Norvegia, il Canada, UK, l'Olanda, La Francia e la Nuova Zelanda per 10 M US\$.

Nella presente valutazione tecnica è stata verificata ed analizzata la possibilità di finanziare il progetto con un contributo bilaterale (cap. 2182 ex articolo 15 del Regolamento di attuazione della Legge 49/87), così come è stato fatto con successo per il programma precedente (AID 9191).

Oggetto della presente proposta è la concessione, da parte della DGCS, di un finanziamento a dono sul canale bilaterale di 6 milioni di EURO da destinarsi alle Province di Herat, Ghor e Bamyān. Tale selezione risponde al criterio di allineare i nostri contributi sulla direttrice Herat - Bamyān sulla quale si realizzerà anche la strada tra Herat e Cheshti Sharif (credito di aiuto di circa 100 milioni di Euro in fase di definizione). Così come previsto nel precedente finanziamento all'inizio del programma saranno selezionati di comune accordo con l'MRRD i Distretti in cui indirizzare i fondi necessari per il finanziamento dei BlockGrants.

La presente proposta di finanziamento è stata redatta a cura del
Direttore della Unità Tecnica Locale di Kabul ed esperto UTC responsabile dell'iniziativa,
col supporto della dott.ssa , esperto esterno NSP in breve missione,

1.2 Logical Framework

	<i>Logica d'intervento</i>	<i>Indicatori oggettivamente verificabili</i>	<i>Fonti di verifica</i>			<i>Condizioni</i>
Obiettivi Generali	-Contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità rurali; - Favorire lo sviluppo endogeno delle comunità locali attraverso l'adozione di schemi partecipativi e trasparenti di gestione della cosa pubblica; - Aumentare il grado di autostima delle comunità locali grazie alla dimostrata capacità di autogestione del proprio sviluppo.					
Obiettivo Specifico	Miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali di 3 province afgane, e consolidamento delle strutture di gestione di governo locale.	Il set degli indicatori è indicato nell'Allegato 2 dell'Annesso II dell'accordo intergovernativo.	Documenti e Rapporti ufficiali NSP			1 Continuazione del processo di sviluppo e di ricostruzione attraverso i CDCs. 2 Mantenimento delle condizioni di sicurezza.
Risultati Attesi	1 Consolidati e creati n. 160 CDC nelle 3 province selezionate. 2 Bisogni delle 160 comunità cui fanno capo i CDC identificati e soddisfatti. 3 I 160 CDC hanno consolidato un sistema di relazione con i beneficiari finali e di <i>accountability</i> con i donatori.	Il set degli indicatori è indicato nell'Allegato 2 dell'Annesso II dell'accordo intergovernativo.	Documenti e Rapporti ufficiali NSP. Rapporti di visite di monitoraggio ad hoc operate dalla CI e dalla BM.			1 Continuazione nell'attuazione del NSP. 2 Mantenimento delle condizioni di sicurezza.
		<i>Risorse</i>		<i>Costi (EURO)</i>		
		Descrizione	Q.tà	DGCS	Gov. Afghano	Totale
Attività	1 Creazione e <i>capacity building</i> dei CDCs per la gestione del ciclo del programma attraverso i FPs.	Contratti secondo procedure BM	A corpo	1.200.000		
	2 Realizzazione dei progetti (<i>blockgrants</i>)	Contratti secondo procedure BM o autorealizzazioni	A corpo	4.200.000		
	3 Sostegno alla struttura MRRD/NSP		A corpo	600.000		
		TOTALI		6.000.000		
						Precondizioni Finanziamento erogato dalla DGCS.

2. CONTESTO DELL'INTERVENTO

2.1 Origini dell'intervento

Alla fine del 2005 l'Afghanistan ha raggiunto il culmine della propria trasformazione politica, che aveva avuto inizio con l'accordo di Bonn nel 2001, con cui si gettavano le basi per la ricostruzione di uno Stato e lo sviluppo di un Paese che aveva conosciuto tre decenni di conflitti ed instabilità.

La situazione generale resta tuttavia lontana dalla normalità, con tutte le contraddizioni e i problemi di un Paese in situazione di post conflitto. Nonostante i progressi in campo sanitario, educativo, infrastrutturale e commerciale degli ultimi anni, buona parte della popolazione continua a vivere in condizioni molto precarie, talora al limite della sopravvivenza.

Ciò accade in modo particolare nelle aree rurali, dove si concentra l'ottanta per cento della popolazione e dove l'indice di povertà resta molto elevato; l'economia fatica a decollare per varie cause tra cui la siccità che porta molti contadini a sviluppare la coltura del papavero da oppio.

Al fine di creare una rete per il raggiungimento delle aree rurali, potenziare le forme di governo locali e facilitare in tal modo anche la ricostruzione istituzionale a livello nazionale, il Governo afgano, con il sostegno della Banca Mondiale, ha deciso di promuovere, nel 2003, il cosiddetto *Emergency National Solidarity Programme* (NSP), anche denominato NSP I.

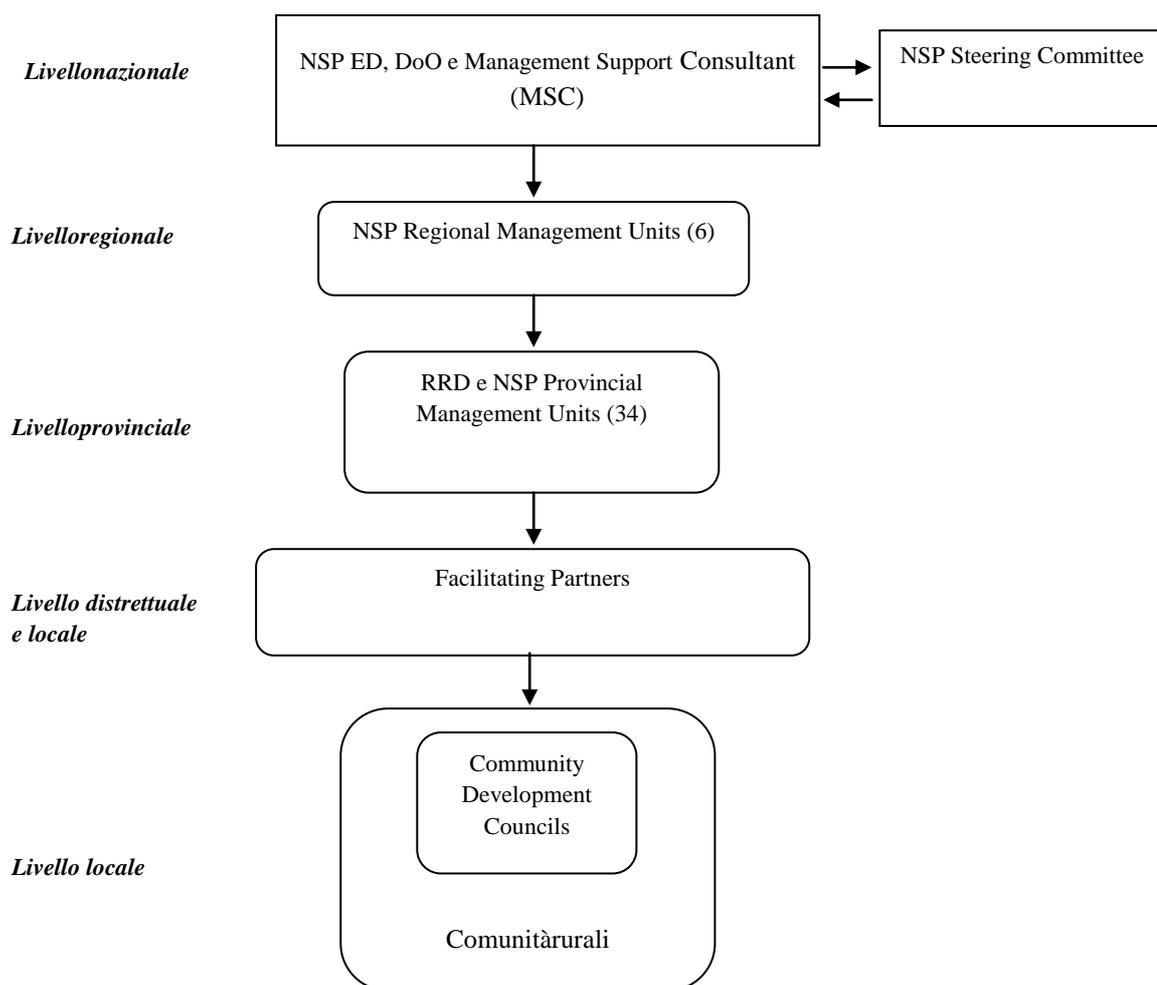
Il NSP è il più ampio programma per lo sviluppo delle comunità rurali in Afghanistan, e si basa su elementi tradizionali che stanno al cuore della cultura e del sistema istituzionale e organizzativo del Paese:

- Il concetto di *Ashar*, ossia il lavorare insieme e volontariamente per il miglioramento delle infrastrutture a livello locale;
- Le *Shura*, consigli composti da membri rispettati della comunità;
- I valori islamici di unità, equità e giustizia.

Il NSP cerca di promuovere l'*empowerment* delle comunità nei processi decisionali e di gestione delle risorse in tutte le fasi del ciclo del progetto. Per fare ciò punta a creare forme sostenibili di governo locale inclusivo (coinvolgendo anche le donne e le fasce della popolazione solitamente marginalizzate), di ricostruzione rurale e di alleviamento della povertà promuovendo un uso trasparente ed oculato delle risorse pubbliche e private.

I *Community Development Councils* vengono assistiti da organizzazioni contrattate dal programma (*Facilitating Partners* - FPs) nelle procedure di elezione, nei processi di partecipazione e di costruzione del consenso e, per quanto riguarda lo sviluppo di progetti locali, nella contabilità, nell'approvvigionamento delle risorse materiali, nel reclutamento delle risorse umane, nella gestione dei contratti, nelle operazioni di gestione e nel monitoraggio.

Fig. 1: Struttura organizzativa del NSP



Allo scopo di facilitare la lettura della presente valutazione, si   predisposta una Scheda di Funzionamento del Programma posta alla fine del testo ed a cui si rimanda.

2.2 Risultati cumulativi del NSP al giugno 2012

La tabella che segue riassume i risultati ottenuti dal NSP dal 2003 al giugno 2012:

Description	NSP I & II	NSP III	Total
A. Community-wise data			
No. of communities mobilized	22,579	6,926	29,505
No. of communities with CDCs elected	22,557	6,840	29,397
No. of communities with CDPs completed	22,563	6,771	29,334
No. of communities with sub-project proposals submitted	22,358	6,680	29,038
No. of community sub-projects financed/partially	22,236	6,451	28,687
No. of communities fully utilized first block grant	20,062	924	20,986
B. Sub-project-wise data			
No. of sub-project proposals submitted	51,504	11,195	62,699
No. of sub-project proposals approved	51,489	11,119	62,608
No. of sub-project proposals financed/partially	51,279	10,826	62,105
No. of sub-projects completed	47,432	1,868	49,300
No. of sub-projects closed	48,352	1,896	50,248
C. Block grants data			
Amount of block grants committed for CDCs (US\$)	747,592,801	269,097,578	1,016,690,379
Amount of block grants disbursed to CDCs (US\$)	731,678,774	242,877,213	974,555,987
Amount of block grants utilized by CDCs (US\$)	676,262,677	43,698,185	719,960,862
D. Facilitating Partners data			
No. of facilitating partners contracted	28	1	29
No. of rollout communities contracted	23,180	8,010	31,190
No. of repeater block grants communities contracted		5,346	5,346
Estimated value of FP contracts for rollout communities	110,589,387	90,868,836	201,458,223
Estimated value of FP contracts for repeater block grants		48,633,600	57,013,310

Source: NSP MIS and M&E reports

2.3 Precedente finanziamento italiano alla II fase del NSP

È attualmente in corso di completamento un finanziamento italiano alla II fase del NSP (AID 9191). Il contributo, ex Art. 15, ammonta a Euro 20.000.000,00 (delibera del Comitato Direzionale n. 235 del 9.12.2008).

Il contributo prevede il supporto al *National Solidarity Programme* nelle Province di Herat, Badghis, Farah, Bamyan, Kabul, Wardak e Logar; di queste le tre province occidentali di Farah, Herat e Badghis sono state considerate province ad “alta priorità” (cfr. Art 7 dell’Accordo Intergovernativo relativo) e si è deciso di concentrare qui la maggior parte del contributo.

L’Accordo Intergovernativo tra il Governo Italiano e il Governo Afgano che regola le modalità e le procedure per l’utilizzo del finanziamento è stato firmato l’11 dicembre 2008 ed è entrato in vigore il 2 Aprile 2009 con termine previsto per il 10 dicembre 2011.

Il 14 aprile 2011 è entrato in vigore un emendamento all’Accordo Intergovernativo volto a variare l’allocazione e la struttura delle linee di spesa al fine di riallineare il budget del progetto con quello più generale del programma. In seguito a tale variante l’80 % dei fondi ex art. 15 sono stati destinati alla realizzazione delle iniziative di sviluppo comunitario, il 12% al pagamento dei *Facilitating Partners* per la *capacity building* e il supporto ai CDC e l’8% alla copertura dei costi di struttura e di gestione del programma.

La DGCS nel corso degli anni 2010 e 2011 ha affiancato al finanziamento e articolo 15 un fondo in loco ed un fondo esperti².

Per quanto concerne la ripartizione geografica del contributo si segnala che la ripartizione tra le diverse Province del contributo italiano, inizialmente concordata con il NSP, è stata nella pratica modificata ed approvata a consuntivo per meglio rispecchiare l’interesse italiano di

²Si tratta in particolare di:

- Delibera del VDG n. 30 del 29.01.2010 per un ammontare rispettivamente di Euro 192.000,00 Fondo Esperti ed Euro 120.000,00 Fondo in Loco;
- Rifinanziamento (Delibera del DG n. 4 del 12.01.11) per l’ammontare totale di Euro 307.000,00 di cui Euro 99.000,00 per il fondo in loco ed Euro 208.000,00 per il fondo esperti

Tali fondi sono stati utilizzati sia per una azione di monitoraggio con un esperto dedicato, sia per effettuare attività di gestione e di raccordo con il MRRD e Banca Mondiale, sia per effettuare azioni puntuali di verifica e visibilità.

concentrare una quota rilevante del contributo nella Provincia di Herat, ed ha facilitato inoltre una verifica puntuale a campione sui progetti realizzati dai CDC con il finanziamento italiano.

L'allocazione dell'ammontare previsto nella linea BG nelle differenti Province ad aprile 2012 era la seguente:

Provincia	Totale BG allocato in €	%
Badghis	499.727,39	3,12
Bamyan	98.108,08	0,61
Farah	96.335,13	0,60
Herat	11.342.632,97	70,89
Kabul	930.678,71	5,82
Logar	1.773.631,96	11,09
Wardak	1.258.885,77	7,87
Totale	16.000.000	100

I dati mostrano come la Provincia di Herat abbia ricevuto la maggior percentuale di fondi.

Grazie al contributo italiano, sono stati finanziati 1716 progetti in 1297 comunità'. Di questi, solo 2 sono stati sospesi per impossibilità di completamento e 19 sono ancora in corso. Molti dei progetti completati (oltre la meta') hanno richiesto modifiche o riorientamento. Si sottolinea come 142 delle iniziative abbiano riguardato il funzionamento o la manutenzione di strutture realizzate nel villaggio. L'intervento totale ha visto un esborso totale di US\$ 23.556.881,34 nelle province di interesse.

Complessivamente ad agosto 2012 erano stati finanziati tramite il contributo italiano oltre 1700 progetti in quasi 1.300 comunità composte da 261.000 famiglie e circa 1.300.000 individui in 57 distretti delle province interessate dell'intervento.

Lo stato finanziario del contributo italiano secondo quanto riportato dal *Italy Financial Report* del MRRRD/NSP il 5 agosto 2012 è il seguente:

Linea di budget	Budget in €	Budget in US\$	Expenditure	Remaining Budget
BlockGrants (80%)	16.000.000	22.347.740	23.631.351	-1.283.611
Training of CDCs (12%)	2.400.000	3.352.160	2.231.842	1.120.318
Operating Costs&Consultancy (8%)	1.600.000	2.234.775	2.054.925	179.850
Total	20.000.000	27.934.675	27.918.117	16.558

I settori in cui si è concentrata la maggior percentuale di utilizzo dei fondi sono quelli dei trasporti, dell'irrigazione e delle opere idriche ed igienico-sanitarie (*water and sanitation*).

Nel marzo 2011, 3.000.000 di USD sono stati trasferiti dal conto italiano del NSP al *floating account* n. 41528; questo trasferimento rappresentava un prestito temporaneo del NSP volto a sopperire ai problemi di cassa legati al "congelamento" dei fondi IDA e ARTF in seguito allo scandalo della Kabul Bank. Tale operazione è stata effettuata di concerto con la comunità dei donatori ed ha coinvolto altri fondi dei donatori bilaterali di NSP. Superata la crisi, il MOF Afgano ha restituito a NSP – Italia la somma di 2.850.091 USD. La differenza (149.909 USD) era legata a variazioni del tasso di cambio; l'Ufficio di Cooperazione nel corso del 2012 ha sollecitato la finalizzazione della restituzione che si è completata il 12 settembre 2012, grazie ad un accordo raggiunto tra la Banca Mondiale e il Ministero delle Finanze Afgano. Il MOF ha pertanto accreditato sul fondo NSP-Italia la somma mancante. Tale cifra, USD 149,909 più una somma di US\$ 16,557 (interessi), per un totale di US\$ 166,466, verrà erogata a beneficio delle comunità entro dicembre 2012.

Allo scopo di consentire la soluzione del problema sopra citato è stato necessario concedere due estensioni non onerose, la prima fino al 11 maggio 2012, la seconda fino al 31 dicembre 2012.

Superato il problema, il 18 settembre 2012, l'ufficio del NSP ha presentato all'Ufficio di Cooperazione una richiesta di finanziamento per il NSP III, a partire dal gennaio 2013, accompagnata dalla documentazione necessaria al monitoraggio e valutazione del precedente finanziamento.

La valutazione del programma è risultata molto soddisfacente anche sulla base di una valutazione indipendente effettuata dalla *Donors Community* mediante apposite missioni di valutazione organizzate dalla Banca Mondiale ed è stata confermata anche dalle verifiche puntuali eseguite nel corso del biennio 2010 – 2011 dalla UTL di Kabul.

L'immagine emersa dalle visite sul terreno è complessivamente positiva, sia per quanto riguarda la realizzazione dei progetti, sia per quanto riguarda il ruolo dei CDCs quali elementi di *Governance* locale e catalizzatori dei progetti di sviluppo delle relative comunità. Le comunità, inoltre, esprimono forte soddisfazione per quanto realizzato tramite il NSP che spesso è l'unico programma governativo operante a livello di distretto.

La sostenibilità delle infrastrutture, nella maggior parte dei casi, sia dal punto di vista della manutenzione tecnica, sia da quello gestionale – finanziario, viene tenuta in debita considerazione e, a parte alcune eccezioni, le infrastrutture appaiono essere di buona qualità'. Conformemente a quanto riportato all'Articolo 9 dell'Accordo Intergovernativo, solo al completamento del Programma il MRRD dovrà preparare un Rapporto Finale (*Completion Report*) conforme agli standard internazionali. Di conseguenza allo stato attuale il rapporto non è ancora stato consegnato, ma si è comunque in possesso di report progressivi che illustrano sia l'andamento generale, sia le attività condotte con fondi italiani. Si è in attesa della spesa della somma ancora disponibile di USD 166,466, di cui si è parlato in precedenza, per chiudere l'iniziativa precedente.

2.4 Contesto nazionale

Aspetti fisici e demografici

L'Afghanistan è un Paese senza sbocchi sul mare, confinante con il Pakistan a sud e sud-est, con l'Iran ad ovest, con Paesi ex-sovietici (Turkmenistan, Uzbekistan e Tajikistan) a nord e con la Cina ad est, alla fine del corridoio di Wakhan.

La superficie totale è di 647.000 km², circa due volte l'Italia, occupata per la maggior parte da catene montuose intersecate da strette valli. Il clima è arido o semiarido, con l'eccezione di alcune zone a sud ovest e sud est, con inverni rigidi ed estati calde.

La localizzazione dell'Afghanistan ne fa uno dei crocevia dell'Asia, attraversato in passato dalla via della seta. I circa 32 milioni di abitanti, stimati nel 2007, appartengono a oltre 30 etnie diverse, di cui le principali sono: Pashtun (42%) nella parte meridionale e orientale, Tajiki (27%) nella zona di confine e nella parte centro-orientale, Hazara (9%) nelle aree centrali, Aimak (4%), Turkmeni (3%), Baluchi (2%) ai confini con il Pakistan, più un altro 4% composto da vari gruppi come i Kuchi (nomadi), gli Uzbeki e i Nuristani.

Il 50% della popolazione parla Dari (una forma afghana del Persiano), il 35% il Pashto (vicino all'Urdu). Molto diffuso è il bilinguismo, considerando che le lingue ufficiali sono il Dari e il Pashto.

La religione è l'Islam per il 99% della popolazione, divisi tra Sunniti (80%) e Sciiti (19%).

Le stime indicano come la popolazione sia per il 44,6 % (circa 14 milioni) al di sotto dei 15 anni. Si tratta quindi di un Paese giovane, la cui popolazione cresce al ritmo del 2,6% annuo.

Gli indici di sviluppo relativi alla demografia vedono l'Afghanistan agli ultimi posti mondiali con una mortalità infantile di 157 bambini su mille nati vivi, un'attesa di vita alla nascita di 43,7 anni (leggermente più alta per le donne) e 6,64 bambini per donna in età fertile. Il tasso di alfabetizzazione è tra i più bassi del mondo, 28,1%, con una sostanziale differenza tra maschi (43,1%) e femmine (12,6%).

Quadro istituzionale

Dal punto di vista istituzionale, l'Afghanistan è una Repubblica Islamica con un Governo centrale localizzato a Kabul, la capitale, che conta approssimativamente 4,5 milioni di abitanti.

Amministrativamente, il paese è diviso in 34 Province (*Welayat*) i cui Governatori sono direttamente nominati dal Presidente. Le Province, a loro volta, sono divise in Distretti, gestiti a loro volta da Governatori di nomina presidenziale.

Nella gestione delle questioni quotidiane delle comunità locali grande rilevanza è data ai consigli degli anziani (*Shura*).

Il Presidente, Hamid Karzai (rieletto nel dicembre 2009), è anche capo del Governo, formato da 25 Ministri nominati dal Presidente e approvati dall'Assemblea Nazionale. Quest'ultima ha carattere bicamerale ed è costituita dalla *Wolesi Jirga* o Camera del Popolo (249 seggi), eletta direttamente, e dalla *Meshrano Jirga* o Camera degli Anziani (102 seggi), per un terzo eletti dai consigli provinciali, per un terzo eletti dei consigli distrettuali e per un terzo nominati dal Presidente.

In rare occasioni può essere convocato il Gran Consiglio o *Loya Jirga*, che può tra l'altro modificare la costituzione e agire legalmente contro il Presidente.

Il sistema legale è basato su un insieme di leggi civili, sulla *Sharia* e sugli aspetti consuetudinari, che hanno un'importanza centrale.

Il sistema dei partiti, particolarmente complesso, spesso riflette gruppi etnici, regionali o religiosi, lo scenario è quindi estremamente volatile.

Quadro economico

L'economia si sta riprendendo dopo decenni di conflitti ed è sensibilmente migliorata dalla caduta dei Talebani nel 2001, grazie anche al massiccio arrivo di aiuti esteri, oltre che alla ripresa del settore agricolo e di quello dei servizi.

Si stima che nell'anno solare 2012 – 2013 la crescita del PIL sarà del 7,1%, ma l'Afghanistan resta un Paese estremamente povero la cui popolazione è legata all'agricoltura e all'allevamento, spesso di pura sussistenza, che dipende dall'aiuto esterno e dalle importazioni dai Paesi confinanti. Un dato significativo è il Reddito Pro Capite, che nel 2011 ammontava a 576 USD, registrando un incremento dal 2008, anno in cui si calcolava in 367USD (Banca Mondiale).

Secondo i dati della Banca Mondiale del 2011 il bilancio dello Stato Afgano, così detto *Core Budget*, ammonta a circa 4,9 miliardi di USD. Tale budget si divide in spese di funzionamento per 2,7 miliardi di USD e spese per lo sviluppo per 2,2 miliardi di USD.

Le spese di funzionamento sono coperte per il 62% dalle entrate fiscali, mentre il restante 38% e il 100% delle spese per lo sviluppo sono coperte dall'aiuto pubblico allo sviluppo da parte dei paesi donatori e degli organismi internazionali.

Nel 2008 il *core budget* ammontava a 1,8 miliardi di USD ed era coperto dai donatori per 1,2 miliardi di USD.

La comparazione dei dati mostra come vi sia stato un incremento nel bilancio dello stato, ma anche come sia proporzionalmente aumentata la dipendenza dall'aiuto esterno.

Anche con questo aiuto esterno, il Governo ha difficoltà a controllare i fenomeni di insorgenza e criminalità, legati spesso, ma non solo, alla coltivazione dei papaveri da oppio. Questo costituisce un freno alle possibilità di sviluppo del Paese. Il solo commercio di oppio crea un'economia illegale e parallela, spesso in opposizione al Governo, che si stima valga 3 miliardi di USD l'anno.

Il Paese resta quindi in una situazione di precarietà con scarso accesso per la popolazione rurale ad elettricità, acqua e servizi sanitari, a cui si unisce una forte disoccupazione che interessa circa il 40% della forza lavoro e il problema dei salari estremamente bassi (nel settore pubblico si attestano intorno ai 50-70 USD mensili), che lascia spazio a diffusi fenomeni di corruzione.

Se si esclude il mercato generato da attività illegali, l'agricoltura e i servizi contribuiscono ciascuno per il 38% al PIL nazionale, mentre il 24% è legato all'industria. L'80% degli occupati lavora nel settore agricolo e solo il 20% nei servizi e nell'industria. Il risultato è che oltre la metà della popolazione si trova sotto la soglia di povertà.

I prodotti agricoli principali sono il grano, la frutta fresca e vari tipi di frutta secca, mentre l'allevamento fornisce lana, carni e pellame.

La produzione industriale, su piccola scala è prevalentemente di tessuti, fertilizzanti, sapone, scarpe, arredamento e tappeti artigianali.

Notevoli ma poco sfruttate sono le potenzialità minerarie del Paese: gas naturale (riserve stimate per 47,5 miliardi di metri cubi), petrolio, rame, ferro, carbone, cromo, talco, composti di bario e di zolfo, zinco, sale, pietre preziose e semipreziose.

L'Afghanistan si trova in una posizione centrale per il passaggio di eventuali futuri gasdotti dai Paesi ex-sovietici, ricchi di risorse, verso l'India e la Cina. Il pagamento di *royalties* su questi gasdotti potrebbe da solo coprire il bilancio nazionale e rendere il Paese autonomo dall'aiuto esterno, ma richiederebbe una situazione pacificata.

La bilancia commerciale è totalmente sbilanciata e presenta, secondo i dati del 2011, esportazioni per 360 milioni di USD e importazioni per 4 miliardi di USD.

I prodotti legali di esportazione più redditizi sono soprattutto i tappeti e le pietre lavorate; quelli di importazione il grano, il riso, i prodotti alimentari, i combustibili e l'elettricità.

Nel 2006, durante la Conferenza di Londra si è messo a punto l'interim *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS), il documento guida per la ricostruzione del paese, ed è stata firmata una prima sintetica versione dell'*Afghanistan Compact*. Da quel momento la maggior parte degli aiuti internazionali transita attraverso l'*Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF), strumento finanziario a sostegno del Governo Afgano di cui la Banca Mondiale è amministratrice.

Sul versante sviluppo, nel 2008, il Governo ha predisposto le strategie settoriali per l'attuazione dell'ANDS. Tali programmi sono stati successivamente integrati e sviluppati per favorire un maggiore raccordo ed efficienza dei vari ministeri, creando i cosiddetti National Priority Programs (NPP) suddivisi in cluster. La Conferenza di Bonn (dicembre 2011) ha fissato il quadro temporale dell'aiuto allo sviluppo in 10 anni, definiti il "Decennio della Trasformazione", mentre la Conferenza di Tokyo del luglio 2012 ha provveduto ad approvare i diversi NPP e le linee guida per la definizione dei *Benchmarks* sulla cui base verificare l'attuazione delle politiche di sviluppo afgane.

2.5 Quadro Settoriale

La Conferenza di Kabul del giugno 2011 ha fissato i contenuti del cosiddetto Kabul Process, confermato e articolato dalla Conferenza di Tokyo del luglio 2012. Queste Conferenze pongono le basi per la definizione delle strategie di sviluppo e le priorità riguardanti l'Afghanistan.

La tematica dello sviluppo rurale costituisce il sesto settore (*Agriculture and Rural Development* – ARD) del terzo pilastro dell'*Afghanistan National Development Strategy* (*Economic and Social Development*), nell'ambito del quale ci si propone di migliorare,

nell'arco di 5 anni a partire dal 2008, le condizioni di povertà estrema in cui la maggior parte delle popolazioni rurali sono costrette a vivere, garantendo il soddisfacimento dei bisogni primari, l'accesso ai servizi di base ed un livello accettabile di sicurezza.

Il programma NSP fa parte del quarto *National Priority Program* (NPP 4) relativo al Rafforzamento delle Istituzioni Locali nel cluster denominato Agricoltura e Sviluppo Rurale. Il NSP rappresenta di fatto il perno dell'intero NPP 4.

Il MRRD ha lavorato attivamente alla stesura del NPP4 insieme ad altri Ministeri, in un iter che ha richiesto vari sforzi di coordinamento con IDLG (Independent Directorate of Local Governance) per una versione volta a ridurre le sovrapposizioni e le incoerenze fra le proposte dei due organi. MRRD ha sottoposto ufficialmente al MoF la propria proposta di NPP4 nel Maggio 2012 e risulta approvato in via definitiva

Va considerato che i CDC del programma NSP sono stati identificati, in via provvisoria, come gli organismi locali del decentramento amministrativo dello Stato. Questo è dovuto anche alla cancellazione delle elezioni locali che avrebbero dovuto appunto portare alla elezione diretta dei Comitati di Villaggio, come previsto dalla Costituzione afghana. Questo spiega il motivo delle lunghe discussioni con IDLG che è l'organismo deputato alla formulazione delle politiche e della legislazione relative alla governance a livello locale. Non a caso il NPP in cui inserito il NSP porta il titolo di "Strengthening Local Institutions".

La riabilitazione e il rafforzamento dei mezzi di sussistenza nelle aree rurali sono le priorità del Governo Afgano nella ricostruzione del paese. Far fronte a tale impegno richiede non solo una forte collaborazione da parte della Comunità dei Donatori, ma anche un buon coordinamento tra Governo centrale, governi locali, settore privato e comunità internazionale. Il *National Solidarity Programme* rappresenta una delle migliori iniziative in tal senso, essendo un tentativo di contribuire allo sviluppo delle comunità rurali attraverso attività che capillarmente organizzate e coordinate a tutti i livelli, nazionale, provinciale, distrettuale e locale, con la collaborazione dei donatori internazionali e dei FPs.

Proposta di finanziamento al NSP III

Nella presente valutazione tecnica viene verificata ed analizzata la possibilità di rifinanziare il programma con un contributo bilaterale (cap. 2182 ex articolo 15 del Regolamento di attuazione della Legge 49/87).

Oggetto della presente proposta è la concessione, da parte della DGCS, di un finanziamento a dono sul canale bilaterale di 6 milioni di EURO da destinarsi alle Province di Herat, Ghor e Bamyan.

Secondo la bozza di accordo bilaterale (Articolo 6), che si allega, redatta sulla base dell'accordo intergovernativo firmato l'11 dicembre 2008 per il precedente contributo italiano, già approvata in principio dal Governo afgano, i suddetti 6 milioni di EURO saranno così ripartiti:

- 4.200.000 EURO destinati a *block grants* per le comunità delle Province di Herat, Ghor e Bamyan;
- 1.200.000 EURO saranno destinati al pagamento dei servizi prestati dai cosiddetti *Facilitating Partners* (FPs) (ONG, agenzie UN, entità del settore privato, che assistono le comunità);
- 600.000 EURO serviranno a coprire i costi di gestione in supporto alla struttura del MRRD/NSP.

Tale complesso quadro di attività è stato schematizzato nei seguenti centri di costo:

1	BLOCK GRANTS	4.200.000 €	70%
2	CAPACITY BUILDING OF CDCs VIA FPs	1.200.000 €	20%

3	OPERATING COSTS	600.000 €	10%
	TOTALE	6.000.000 €	100%

La stima dei costi, suddivisi in EURO, si è basata sui calcoli effettuati dalla Banca Mondiale e da altri organismi internazionali nella definizione delle somme da stanziare per i propri finanziamenti e sull'esperienza maturata dall'Ambasciata/UTL nel corso della precedente iniziativa nello stesso settore.

Per quanto attiene il presente finanziamento di 6 milioni di EURO, saranno selezionati un certo numero di CDCs dislocati nei Distretti delle Provincie oggetto dell'intervento in esame. Si stima che saranno coinvolti circa 160 CDCs e 4.000 famiglie, e verranno erogati circa 320 *block grants*.

Per i dettagli riguardanti i beneficiari diretti che si intendono raggiungere si fa riferimento al paragrafo 2.6 e 3.5. La voce di spesa 2 sarà invece in massima parte attribuita ai cosiddetti FPs (peraltro già selezionati ed operanti nel quadro del programma complessivo, così come è stato già selezionato il *Management Consultant*).

Per quanto riguarda la ripartizione settoriale dei Block Grants, in base alle stime della BM, il 24% circa delle risorse è impiegato sulla voce *Water and Sanitation*, il 20% sulla voce *Irrigation*, il 10% circa nel settore dell'educazione, il 26% nel settore della viabilità, e il 12% per le opere di elettrificazione del territorio.

Sulla base di questa esperienza pregressa, si stima che anche gli interventi finanziati dall'Italia per la terza fase del NSP andranno a coprire queste macro aree.

Nel caso di specie, la congruità dei costi del programma deriva dall'adozione di meccanismi trasparenti e consolidati di selezione dei fornitori (FPs, o società per l'esecuzione delle opere più complesse) che scaturiscono dalla stretta applicazione delle regole di *procurement* della Banca Mondiale, come previsto dall'accordo intergovernativo allegato. Si fa notare che, rispetto al finanziamento precedente (anno 2008) il Governo Afgano ha promulgato una legge sul *procurement* che nella pratica rispecchia fedelmente le linee guida della Banca Mondiale. La predisposizione di tale legge è stata infatti effettuata con l'assistenza ed il *mentoring* della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale.

Per quanto attiene all'importo proposto, alla luce dei dati disponibili, la somma stanziata appare congrua al raggiungimento di circa 160 comunità.

Come specificato nell'accordo bilaterale, l'NSP si impegnerà a garantire la dovuta visibilità all'Italia specificando l'origine dei finanziamenti erogati ai CDCs e fornendo informazioni riguardanti l'andamento dei progetti. Il programma in base ai riscontri effettuati ha dimostrato di possedere al suo interno sufficienti capacità gestionali per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Le strutture ministeriali preposte alla gestione delle attività descritte in questo rapporto, hanno mostrato di possedere sufficienti risorse di personale e mezzi per assolvere i propri compiti.

Il finanziamento in oggetto, inoltre, si colloca all'interno della strategia integrata della cooperazione italiana nel settore della ricostruzione e dello sviluppo rurale condividendo gli obiettivi con i programmi SARD, MISFA, Infrastrutture e *Governance*, incentrati nella Regione Occidentale (Herat). Questo approccio settoriale sinergico e organico, oltre ad aumentare l'efficacia e l'efficienza dei singoli programmi, permetterà di collocare il processo di monitoraggio dei progetti all'interno di un sistema complessivo integrato e coerente con il cluster Agricoltura e Sviluppo Rurale. Operando in questo modo sarà possibile sia ragionare sul cluster "Agricoltura e Sviluppo Rurale" in coerenza con i relativi NPP, sia operare una razionalizzazione dei costi di supervisione (Fondi Esperti e Fondi in Loco), evitandone una eccessiva frammentazione e realizzando economie di scala.

2.6 Quadro Territoriale

Come richiesto dal MRRD/NSP, l'intervento del Governo Italiano nell'ambito del programma si focalizzerà sulle Province di Herat, Ghor e Bamyan.

La richiesta del MRRD/NSP di concentrare il finanziamento sulle tre suddette provincie risulta in linea con le strategie italiane che vedono una focalizzazione dell'impegno nella Regione Occidentale, per quanto riguarda Herat e Ghor, e sulla direttrice Herat - Kabul dove si concentrano le maggiori attività infrastrutturali e di sviluppo rurale della Cooperazione Italiana.

Herat

La Provincia di Herat conta circa 1.700.000 abitanti, di cui circa 400.000 vivono nel capoluogo omonimo. Situata nella regione occidentale del paese è divisa in 16 distretti e confina a nord con il Turkmenistan e ad ovest con l'Iran. La provincia mantiene con quest'ultimo buone relazioni commerciali. Il risultato è una migliore condizione economica della provincia che, rispetto alle altre, vanta qualità superiore delle infrastrutture e maggiore possibilità lavorative per i suoi abitanti.

Molti distretti presentano anche una certa stabilità politica che si riflette positivamente sulla sicurezza del territorio.

Diverse ONG internazionali e nazionali lavorano nel territorio oltre a quelle che operano nell'ambito del NSP in qualità di Facilitating Partner.

Tra i sub-progetti realizzati dalle comunità la maggior parte sono nei settori dell'educazione, della sanità, dell'irrigazione, dei trasporti e dei servizi igienico sanitari.

A settembre 2012, 92,1 milioni di US \$ sono stati erogati dal NSP come *block grants* destinati a finanziare oltre 4000 sub-progetti.

Ghor

La Provincia di Ghor, divisa in 10 distretti, si trova nella regione occidentale e a circa 380 km dalla città di Herat. Conta circa 635.000 abitanti di cui circa 130.000 vivono a Chaghcharan, il capoluogo. Il territorio è prevalentemente montuoso e presenta seri problemi di accessibilità che causa insicurezza alimentare per buona parte della popolazione.

In passato la provincia vantava una buona stabilità politica, dovuta anche all'assenza di popolazioni maggiormente legate all'insorgenza, ma negli ultimi tempi vi è stato un deterioramento delle condizioni. Lo sviluppo dei servizi di base è uno degli elementi chiave per migliorare le condizioni di vita e quindi aumentare la capacità di controllo del territorio da parte del governo.

A settembre 2012, sono stati erogati dal NSP 42.300.000 di US \$ da in *block grants* destinati a finanziare oltre 2.865 sub-progetti.

Bamyan

Bamyan, situata nella regione centrale, è una delle province più montuose e meno produttive del paese. Gran parte del territorio è sterile e inaccessibile, causa l'altitudine, presenta gravi carenze idriche e cattiva qualità del suolo. Conta una popolazione totale stimata in circa 400.000 abitanti, la cui quasi totalità vive nelle aree rurali.

Sebbene Bamyan abbia beneficiato di interventi di miglioramento delle infrastrutture grazie a programmi finanziati dalla Banca Mondiale e da altre agenzie internazionali, le esigenze rimangono ancora molte. Soprattutto considerando che l'interesse dei donatori è sempre più rivolto verso le province a sud ed est del paese che presentano maggiore concentrazione di oppositori al governo.

A settembre 2012, 21,4 milioni di US \$ sono stati erogati dal NSP come *block grants* per finanziare circa 14.000 sub-progetti.

La tabella che segue mostra lo stato di avanzamento del programma generale nelle Province di Herat, Ghor e Bamiana settembre 2012:

	Herat	Ghor	Bamian
Total # of Communities	2192	1341	705
Total # of Subprojects	4161	2865	1472
Total # Completed Subprojects	2699	2080	1302
Total # of Ongoing Subprojects	1274	732	141
Total # of failed Subprojects	87	53	17

2.7 Problemi da risolvere

Il programma ha un impostazione *bottom up* per sua natura decentralizzata che si è rivelata vincente facilitando sia la gestione operativa che la spendibilità dei fondi.

Per ragioni legate alla forte centralizzazione dello Stato Afgano, è, al contrario, problematico veicolare le istanze delle comunità a livello superiore affinché siano prese in considerazione e inserite nelle pianificazioni distrettuali e provinciali sulla base di piani territoriali strategici.

Questa è la sfida futura che si pongono il NSP e il *National Area Based Program* (NABDP) che in futuro dovrebbero consentire l'avvio di un programma di *provincial budgeting* che dovrebbe vedere luce nel 2013. Entrambi i programmi mirano a rafforzare le capacità di rappresentanza degli organi comunitari presso le autorità distrettuali e provinciali.

2.8 Gruppo destinatario ed ente operativo locale

Trattandosi di un Programma ad approccio di tipo *bottom up*, le comunità sono contemporaneamente esecutrici e beneficiarie.

La possibilità di scegliere direttamente i propri rappresentanti e di assumersi la responsabilità di portare avanti iniziative a proprio beneficio, fa sì che i gruppi locali siano maggiormente incentivati a giocare un ruolo attivo in tutte le fasi del NSP; inoltre, dovendo i CDCs render conto delle attività intraprese e dei risultati raggiunti sia di fronte ai donatori che ai membri della comunità che rappresentano, si auto-responsabilizzano.

La tabella che segue mostra la proiezione dei beneficiari totali del NSP III che il finanziamento italiano contribuirà a raggiungere:

Province	N. previsto di comunità che riceveranno il 1° o il 2° BG	N. previsto di sub-progetti realizzati
Herat	436	873
Ghor	319	637
Bamyan	40	81
Total	795	1.591

Tra questi, in ognuna delle 3 province selezionate, il 20%, circa 160 comunità, beneficeranno direttamente degli interventi realizzati con il finanziamento italiano, per una popolazione stimata in 4,000 famiglie e circa 20.000 individui.

3. STRATEGIA D'INTERVENTO

3.1 Analisi e selezione della strategia di intervento

Dalla descrizione effettuata emerge come l'intervento in esame non differisca da progetti simili messi in atto dalla Banca Mondiale in numerosi Paesi del mondo, denominati *Community Development Programs*. Tali interventi si sono mostrati un potente strumento di stabilizzazione e di sviluppo in Paesi in cui il processo democratico stentava a prendere consistenza. Molti di questi progetti si sono poi evoluti e consolidati andando a costituire dei fondi di sviluppo locali organicamente inseriti nella struttura di governo del Paese.

Il finanziamento, in esame prevede l'adozione di tutte le procedure e le regole già in essere nell'ambito del NSP, mutate dalla Banca Mondiale, quindi dal punto di vista operativo non si interverrà sulla struttura stessa del Programma, che ha mostrato solidità ed efficienza nel corso delle sue operazioni.

I risultati della prima *follow-up survey* condotta dalla Banca Mondiale tra maggio e ottobre 2009, incentrata proprio sulla sostenibilità, mostrano che NSP:

- Crea occasioni per l'inclusione delle donne e il loro coinvolgimento nelle attività economiche;
- Aumenta la partecipazione degli uomini nel governo locale;
- Aumenta la capacità di risposta della comunità ai bisogni delle donne;
- Aumenta l'accesso ai servizi di base (ad esempio acqua ed elettricità);
- Migliora la percezione del governo da parte delle comunità;
- Diminuisce l'esodo delle famiglie dalle comunità rurali;
- Migliora la percezione della situazione economica.

NSP-III introduce una serie di innovazioni rispetto alla fase II al fine di sostenere la visione del Governo afghano che vede nei CDCs istituzioni sostenibili di governo di villaggio. Il NSP-III si concentra, infatti, sul miglioramento della qualità istituzionale e la sostenibilità dell'attività di *governance* dei CDC migliorando la loro capacità di relazionarsi con le altre istituzioni.

Tale visione prevede anche che i CDCs assumano un ruolo più ampio al fine di stabilire contatti con altri programmi di sviluppo e di *clustering* con altre comunità per realizzare progetti di comune interesse e di maggior rilievo.

Politiche di genere

Le questioni di genere sono un elemento fondamentale del programma che le veicola attraverso:

- L'equa rappresentanza di uomini e donne nei comitati esecutivi (CDCs),
- L'equità nei processi di selezione degli interventi, nei processi decisionali, e nel controllo delle risorse, e
- Un accesso egualitario alle iniziative di informazione e formazione previste,

Per garantire il rispetto delle regole menzionate, i FPs devono compiere uno sforzo particolare nell'ambito dell'intero ciclo del progetto.

Ad esempio, per fare in modo che le donne non siano escluse dalla possibilità di rappresentanza, si dividono le comunità in gruppi di famiglie o *clusters*, ognuno dei quali elegge un rappresentante uomo e uno donna che entreranno a far parte del CDC.

Altre misure *ad hoc* possono venire intraprese in modo tale da limitare il più possibile qualunque forma di esclusione, come ad esempio la creazione di seggi riservati alle donne per incentivarle a votare, l'assistenza agli analfabeti in modo tale che possano dare la loro preferenza e l'organizzare riunioni di sole donne (*shura femminili*) in cui esse possano esprimersi liberamente.

Gruppi vulnerabili

Il NSP riconosce l'importanza di includere nel programma anche i gruppi solitamente più marginalizzati, e per questo ha studiato varie strategie per l'inclusione delle comunità di

nomadi, meglio conosciuti all'interno del Paese con il nome di *Kuchi*. Questi ultimi possono, nel caso in cui possiedano legalmente i territori sui quali si sono insediati e nel caso in cui vivano in insediamenti stabili per almeno 6 mesi l'anno, essere inclusi nel programma tramite il finanziamento di interventi di sviluppo a carattere sociale e/o infrastrutturale.

Altre categorie che il programma cerca di raggiungere con interventi mirati sono gli sfollati (*Internally Displaced Persons – IDPs*) e gli ex rifugiati rientrati in patria (*returnees*). Il NSP lavora, infatti, in collaborazione con il Ministero dei Rifugiati e dei Rimpatri (MRR), con UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*), con ECHO (*European Commission for Humanitarian Organisation*) e con AREU (*Afghanistan Research and Evaluation Unit*) al fine di identificare le aree del Paese in cui vi è un'elevata concentrazione di IDPs e di *returnees*, di studiare come si siano reinsediati nel territorio afghano e quale sia il loro grado di inclusione sociale in modo da coinvolgerli nel programma.

3.2 Obiettivo generale

In base alla descrizione di maggior dettaglio che precede, il sostegno al Programma si propone di:

- Contribuire al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità rurali;
- Favorire lo sviluppo endogeno delle comunità locali attraverso l'adozione di schemi partecipativi e trasparenti di gestione della cosa pubblica;
- Aumentare il grado di autostima delle comunità locali grazie alla dimostrata capacità di autogestione del proprio sviluppo.

3.3 Obiettivo specifico, benefici ed indicatori

Stante la selezione territoriale che fatta nell'ambito del programma, l'obiettivo specifico può essere formulato come segue:

Miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali di 3 province afghane, e consolidamento delle strutture di gestione di governo locale.

3.4 Risultati attesi e indicatori

L'intervento si propone di raggiungere i seguenti risultati:

1. Consolidati o creati n. 160 CDC nelle 3 province selezionate.
2. Bisogni delle 160 comunità cui fanno capo i CDC identificati e soddisfatti.
3. I 160 CDC hanno consolidato un sistema di relazione con i beneficiari finali e di *accountability* con i donatori.

Per quanto attiene agli indicatori misurabili previsti dal sistema di monitoraggio già in essere nell'ambito del programma NSP si rimanda all'Allegato 2 dell'Annesso II dell'accordo intergovernativo, *NSP Operational Manual*.

L'iniziativa in oggetto prevede l'adozione di tutte le procedure e le regole già in essere nell'ambito del NSP impostato dalla Banca Mondiale incluso il sistema di monitoraggio. Tale sistema è stato sviluppato seguendo la metodologia della BM, diversa dall'approccio utilizzato dalla DGCS in fase di formulazione. Per poter quindi adempiere l'esigenza di formulare un quadro logico, obiettivi e risultati sono stati riformulati in base agli standard italiani pur calandosi all'interno degli obiettivi del NSP.

3.5 Attività

Il Programma, pur nella sua semplicità concettuale, ha messo a punto ed opera attraverso un sistema organizzativo complesso ed articolato, in quanto si occupa dei seguenti aspetti:

- Organizzazione del Programma a livello Provinciale;
- Identificazione delle aree territoriali che faranno capo ai CDCs,
- Creazione del sistema democratico di costituzione dei CDCs;

- Formazione tecnica e finanziaria dei componenti del CDCs;
- Messa in atto del sistema democratico di identificazione e formulazione dei *Community Development Plans*, e della verifica della fattibilità dei singoli interventi;
- Stesura e stipula degli accordi “territoriali” con i singoli CDCs, ivi compresa la parte finanziaria, di *procurement*, di presa in carico e di gestione dell’opera realizzata;
- Monitoraggio (comprendendo anche la valutazione della successiva fase di gestione dell’opera realizzata da parte dello stesso CDC);
- Sistema di *reporting* per i vari donatori.

I passi menzionati sono stati riassunti nel quadro logico come segue:

1. Creazione e capacity building dei CDCs per la gestione del ciclo del programma attraverso i FPs;
2. Realizzazione dei progetti (*block grants*);
3. Sostegno alla struttura MRRD/NSP.

Dal punto di vista pratico, si ricorda che la DGCS intende finanziare un programma nazionale già attivo e nella sua terza fase, con un budget complessivo di circa 1,5 miliardi di dollari. E’ quindi chiaro che gli interventi italiani si inseriscono in una realtà strutturata ed in corso di attuazione.

In particolare, sono già state realizzate le attività relative alla selezione dei Facilitating Partners e della istituzione dei CDC a livello di villaggio. Sarà comunque richiesto ad NSP di comunicare il nome dei FP, anche al fine di stabilire rapporti operativi sul terreno per creare sinergie con gli altri programmi della cooperazione italiana. Da questo punto di vista, le attività da realizzare riguardano quindi in misura principale, iniziative di monitoraggio.

Per quanto riguarda i Block Grants, la struttura di funzionamento è ormai ben collaudata. Il CDC, sostenuto dal FP, sceglie l’intervento e ottiene un primo BG per un massimo di USD 30.000. L’importo è stabilito in base al numero di abitanti nel villaggio e USD 30.000 costituisce un massimale.

Come si è visto, gli interventi si concentrano su iniziative quali: pozzi e piccoli scemi idrici o irrigui (water and sanitation); tratte di strade rurali (feeder roads) per la connessione a vie di comunicazione distrettuali; costruzione di scuole di villaggio (educazione) o di centri comunitari; collegamento alla rete elettrica o fornitura di piccoli generatori ecc. Ci sono poi attività specifiche, quali la fornitura di mezzi di trasporto per consentire la commercializzazione dei prodotti agricoli.

Nel caso in cui la prima metà del BG venga spesa in modo corretto, viene concessa una seconda metà del BG, dello stesso importo (quindi al massimo un villaggio può ricevere USD 60.000). La divisione del dono in due fasi consente di aumentare il coinvolgimento e la responsabilizzazione dei rappresentanti locali e la partecipazione attiva dei residenti che non vogliono correre il rischio di perdere preziose risorse.

Il NSP si è dotato di una struttura di gestione, presso il MRRD, gestita dal Ministero con il sostegno della Banca Mondiale. La struttura organizzativa ha mostrato una ottima capacità gestionale che ha permesso di promuovere e coordinare decine di migliaia di progetti e di CDCs nel Paese. La struttura, composta principalmente da personale afghano, ha un costo legato al proprio funzionamento, includendo la gestione finanziaria e le spese di monitoraggio, e un costo dovuto alla stipula dei contratti coi FP. Il progetto italiano, come già accaduto nella precedente iniziativa, sostiene la propria quota di costi di funzionamento,

Si sottolinea comunque che il 70% del dono andrà a finanziare i progetti comunitari, il 20% le attività dei Facilitating Partner e dei CDCs e il 10% sarà destinato ai costi di funzionamento.

Il ruolo della Cooperazione Italiana potrà essere di tre tipi:

- Da una parte, partecipare attivamente alle iniziative di monitoraggio e valutazione in corso d'opera, anche promuovendo attività di verifica puntuale al fine della identificazione di *Success Stories* o proponendo specifici temi all'attenzione del MRRD e della Banca Mondiale;
- Promuovere l'integrazione territoriale di NSP (e di altri programmi connessi, quale AREDP) con iniziative finanziate dalla DGCS, in particolare nel campo dello Sviluppo rurale e dell'agricoltura;
- Su un altro versante, svolgere un'azione di facilitazione, finalizzata al coordinamento delle attività promosse dal NSP all'interno del sistema di governo e di gestione distrettuale e provinciale (governance locale).

4. FATTORI ESTERNI

4.1 Condizioni

La condizione principale per l'implementazione del programma è il mantenimento di una situazione di stabilità sufficiente alla conduzione delle attività e alla prosecuzione del programma NSP, in corso già da alcuni anni.

Attualmente siamo alla terza fase di realizzazione e la struttura operativa locale, coordinata dalla PSU del MRRD, anche attraverso le proprie sedi distaccate, ha dimostrato una notevole efficienza ed efficacia in tutte le fasi di realizzazione mettendo a punto strategie ad hoc di mitigazione dei rischi legati alla sicurezza.

4.2 Rischi

I rischi identificati dalla BM connessi alla realizzazione di questa iniziativa, con relative misure di contenimento, sono essenzialmente i seguenti:

Corruzione a livello di CDCs, FPs e NSP	Conduzione di <i>audit</i> sociali e messa in atto di sistemi di monitoraggio partecipativi Rafforzamento dei meccanismi di supervisione nei confronti dei FPs Rafforzamento delle garanzie relative alle operazioni bancarie Rafforzamento del monitoraggio della gestione finanziaria
Ritardi nell'erogazione dei BG e nel pagamento ai FPs	Coordinamento con MoF e MRRD Monitoraggio dell'applicazione delle <i>Standard Operating Procedures</i> Coordinamento con la DAB per assicurare un corretto flusso finanziario
Insufficiente mobilitazione dei fondi da parte dei donatori	MRRD rafforza il coordinamento con i donatori al fine di assicurare i fondi Stimolare i donatori a prendere impegni pluriennali
Diminuzione delle condizioni di sicurezza	Sviluppata una strategia per le aree ad alto rischio
Qualità insoddisfacente delle infrastrutture e poca sostenibilità	Formazioni alla comunità sugli standard di <i>operation and maintenance</i> Sviluppati standard di qualità tecnica Rafforzato il monitoraggio tecnico dei progetti
Scarsa capacità dei FPs di gestire i contratti	Rafforzato l'organico del NSP per garantire maggior supervisione alle attività dei FPs
Lenta erogazione di fondi	Dopo 9 anni di implementazione è aumentata la capacità del NSP, dei FPs e dei CDCs di gestire il flusso finanziario

Per maggiori dettagli si rimanda alla documentazione BM del NSP allegata alla presente proposta.

4.3 Adattabilità del progetto ai fattori esterni

In base all'esperienza maturata durante nove anni di implementazione, si ritiene che il programma sia sufficientemente adattabile a nuovi fatti e situazioni, siano essi di carattere politico, sociale o tecnico.

5. REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO

5.1 Metodologie e tecnologie d'intervento

Il programma in questione, impostato con un approccio del tipo *bottom up*, ha richiesto un notevole esercizio di carattere organizzativo sia per le sue evidenti implicazioni istituzionali ed economiche, sia per i rapporti, a volte piuttosto complessi, con le condizioni che si riscontrano sul terreno.

La struttura organizzativa del progetto, PSU (*Project Support Unit*) a livello centrale e PMU (*Project Management Unit*) a livello provinciale, è ormai consolidata, così come il ruolo dei FPs.

La realizzazione dei singoli interventi è svolta, fin dove possibile, dalla stessa popolazione beneficiaria che ha tutto l'interesse a ottimizzare il lavoro, facendo ricorso alle società specializzate solo nei casi in cui è necessario un apporto tecnologico specialistico non disponibile all'interno della comunità locale.

La metodologia di implementazione del NSP si compone di 5 fasi:

- fase I: il NSP Facilitating Partner assegnato al distretto contatta le comunità, le informa dell'esistenza del NSP e inizia un processo di mobilitazione della comunità stessa;
- fase II: il FP facilita lo svolgimento di elezioni corrette e trasparenti per la creazione di un organo rappresentativo della comunità detto CDC;
- fase III: il neo eletto CDC si consulta con i membri della comunità per raggiungere un consenso su una lista di progetti prioritari per lo sviluppo della comunità stessa. Nella lista sono presenti sia progetti che possono essere realizzati in maniera indipendente, sia progetti che richiedono il supporto del NSP o di altri enti esterni. Una selezione delle proposte di progetto è in seguito inviata al NSP per il suo finanziamento;
- fase IV: a seguito dell'approvazione delle proposte di progetto da parte del NSP vengono erogate alle comunità, a titolo di dono, risorse finanziarie denominate *Block Grants* (BG), volte all'acquisto dei materiali e dei servizi necessari alla realizzazione del progetto. I CDCs sono responsabili dell'implementazione del progetto e riferiscono alla comunità sull'utilizzo dei fondi. Il monitoraggio dei progetti in corso viene realizzato dai FP;
- fase V: I partner del NSP valutano la qualità tecnica dei progetti conclusi e documentano le lezioni apprese.

Il programma incoraggia le proposte innovative e cerca di stimolare le comunità a creare *networks* con altri programmi di sviluppo lasciando estrema libertà nella definizione dei progetti che possono essere realizzati tramite l'utilizzo dei BG.

La Banca Mondiale ha, per esempio, formulato congiuntamente al MRRD un progetto di imprenditoria rurale (AREDP) che utilizza come punto d'entrata proprio il CDC e propone la costituzione di gruppi di risparmio di villaggio, condotte secondo le regole islamiche, per promuovere le attività produttive. Si era infatti constatato come NSP favorisse lo sviluppo dei servizi, ma non direttamente la crescita economica delle comunità e delle famiglie. Va aggiunto che la Cooperazione Italiana, pur non avendo indirizzato direttamente fondi all'AREDP, è comunque considerata uno dei donatori del programma, grazie ai nostri contributi "Unpreferred" all'ARTF.

Il valore dei BG a disposizione di ogni CDC ammonta a 200 USD per ogni famiglia della comunità di riferimento, con un massimale di 60.000 USD per comunità. L'ammontare medio di un BG si attesta intorno ai 33.000 USD.

Per rafforzare il senso di *ownership* comunitario il NSP prevede che le comunità partecipino con un contributo, in natura, lavoro o denaro, pari almeno al 10% del valore di ogni intervento.

5.2 Responsabilità e modalità di esecuzione

Come accennato in precedenza, il Progetto massimizza l'*ownership* afghana, coinvolgendo a tutti i livelli le strutture e la popolazione locale. In particolare:

- MRRD è responsabile, attraverso la Project Support Unit e le strutture collegate ad essa, della esecuzione del progetto;
- Il Ministero delle Finanze (MoF) è responsabile della gestione finanziaria del progetto, mentre l'*auditing* è affidato ad un ente terzo selezionato dallo stesso MoF;
- I CDCs sono responsabili, con il sostegno dei Facilitating Partners, della selezione degli interventi e della realizzazione degli stessi.

Dal punto di vista operativo, finanziario e amministrativo, il programma adotta Manuali Operativi e Finanziari che sono tratti dalle procedure della Banca Mondiale.

Finanziariamente, si ricorda che la Banca Mondiale (siano fondi IDA o ARTF) opera attraverso conti correnti a New York sotto il proprio controllo. Il programma viene quindi finanziato con successive erogazioni dal conto "madre" di New York ad un conto afghano controllato dal Ministero delle Finanze e operato sulla base delle giustificazioni e delle richieste del MRRD. Questo sistema comporta un continuo controllo degli auditor della Banca Mondiale. I fondi bilaterali, pur non essendo ovviamente transitati attraverso New York, beneficiano del sistema complessivo di monitoraggio e valutazione, fisica e finanziaria.

Il sistema di *reporting*, come regolato dall'accordo intergovernativo, prevede che il MRRD presenti all'Ambasciata d'Italia i seguenti documenti concernenti il NSP generale:

- *Afghanistan Monthly Status Report*
- *Monthly Financial Reports*
- *Quarterly Programme Progress Reports*

Inoltre, il MRRD invierà parallelamente i documenti riguardanti il contributo italiano sulla base di un sistema di *reporting* periodico che verrà stabilito tramite scambio di lettere, così come concordato nella bozza di accordo.

5.3 Risorse e stima dei costi

Il contributo italiano al NSP proposto è di 6 milioni di EURO che saranno così ripartiti:

- 4.200.000 EURO saranno donati sotto forma di *block grants* da destinare alle comunità delle Province di Herat, Ghor e Bamian;
- 1.200.000 EURO saranno destinati al pagamento dei servizi prestati dai cosiddetti *Facilitating Partners* (FPs), ONG, agenzie UN, entità del settore privato, che assistono le comunità nell'elezione dei CDCs, nella formazione dei membri degli stessi, nella definizione dei piani di sviluppo e nella realizzazione delle iniziative previste da tali piani di sviluppo;
- 600.000 EURO serviranno a coprire i costi di gestione in supporto alla struttura del MRRD/NSP.

Tale complesso quadro di attività è stato schematizzato nei seguenti centri di costo:

1	BLOCKGRANTS	4.200.000 €	%
2	CAPACITY BUILDING OF CDCS VIA FPS	1.200.000€	%
3	OPERATING COSTS	600.000€	%
TOTALE		6.000.000 €	100%

La stima dei costi, suddivisi in EURO e moneta locale equivalente, si è basata sui calcoli effettuati dalla Banca Mondiale e da altri organismi internazionali nella definizione delle somme da stanziare per i propri finanziamenti e sull'esperienza maturata dall'Ambasciata/UTL nel corso di precedenti iniziative nello stesso settore.

Per quanto attiene il presente finanziamento di 6 milioni di EURO, saranno selezionati un certo numero di CDCs dislocati nei Distretti delle Province oggetto dell'intervento in esame. Per quanto riguarda i beneficiari diretti saranno coinvolti circa 160 CDCs e 4.000 famiglie, e verranno erogati circa 320 *blockgrants*. Per maggiori dettagli si fa riferimento al paragrafo 2.6 e 3.5.

La voce di spesa 2 sarà invece in massima parte attribuita ai cosiddetti FPS, ONG ed altri enti che già operano nell'ambito del programma, selezionate mediante procedimenti concorsuali consolidati.

Nel caso di specie, la congruità dei costi del programma deriva dall'adozione di meccanismi trasparenti e consolidati di selezione dei fornitori (FPS o società per l'esecuzione delle opere più complesse) che scaturiscono dalla stretta applicazione delle regole di *procurement* della Banca Mondiale, come previsto nella bozza di accordo intergovernativo allegata.

Per quanto attiene alla somma globale, alla luce dei dati disponibili, la somma stanziata appare congrua per il raggiungimento di circa 160 comunità.

5.4 Cronogramma

Le attività finanziate dal contributo italiano nell'ambito del Programma saranno completate in un arco di tempo di circa 12 mesi dal momento della disponibilità dei fondi, per verificare l'opportunità di fornire un ulteriore contributo prima del termine della terza fase del programma, NSP III, che si concluderà a settembre 2015.

Il programma istituzionalmente si compone di centinaia di sub progetti autonomi le cui attività sono le seguenti:

- Approccio e mobilitazione della comunità
- Elezione o ri-elezione dei CDC
- Creazione dello *Steering Committee* per la gestione del sub progetto
- Formulazione di un piano di sviluppo
- Selezione degli interventi da presentare
- Valutazione e finanziamento
- Implementazione del progetto
- *Reporting*
- Auditing

Si tenga conto del fatto che, seppur rispettando la sequenza sopra descritta, le suddette attività si svolgono per tutto l'arco temporale del programma interessando comunità diverse; è quindi difficile rendere un quadro della tempistica di ciascuna fase.

6. FATTORI DI SOSTENIBILITA'

6.1 Misure politiche di sostegno

La terza fase del NSP prevede un consolidamento strutturale del programma nell'ambito delle strategie politiche del Governo Afgano volte ad una diffusione del processo democratico a livello locale.

A questo proposito MRRD e IDLG (*Independent Directorate for Local Governance*) hanno raggiunto un accordo per risolvere la delicata questione di sovrapposizione delle funzioni tra i DDA creati dal MRRD attraverso il programma NABDP e gli ASOP creati da IDLG.

Sarà istituita una commissione provinciale che avrà il compito di verificare le competenze dei DDA per poter essere trasformati nei nuovi organi distrettuali denominati *District Coordination Councils* (DCC). Da questo punto di vista risulta importante portare a conclusione le attività oggetto della presente valutazione per aprire l'opportunità di contribuire al finanziamento di tale processo.

I DCC avranno responsabilità legate allo sviluppo del territorio ma, al contrario dei DDA, non avranno autorità di implementare. Fungeranno da organi di supervisione delle attività di sviluppo del distretto. Il lavoro dei CDC ricadrà quindi sotto la loro supervisione.

L'accordo è in fase di approvazione da parte del Governo.

In seno alle istituzioni interessate, si è discusso molto, inoltre, della possibilità di riconoscere i CDCs come *Village Councils* (VCs), un autorità amministrativa a livello di villaggio, prevista dalla *Sub National Governance Policy* del IDLG. Per il momento è stato sospeso ogni passo in questa direzione in quanto non è attualmente possibile raggiungere un accordo tra MoF, IDLG, MAIL e MRRD su questo tema.

6.2 Sostenibilità economica

Da valutazione economica e finanziaria dell'NSP, effettuata dalla Banca Mondiale, risulta che gli indici di redditività del programma appaiono più che confortanti: ad esempio è stato calcolato un indice di redditività economica globale (ERR) del 38,2% assumendo che il 30% dei sub-progetti possa fallire (dato questo molto conservativo, come risulta dai rapporti di valutazione ex post). La valutazione è stata fatta includendo (a livello di CDCs) 22 sub-progetti.

Sono state inoltre fatte analisi di sensitività economica. Nel caso la percentuale di progetti falliti sia incrementata al 50% (a causa dell'insorgenza) l'ERR globale scenderebbe al 27%. Nel caso in cui, invece, la mortalità dei progetti scenda al 15% l'ERR salirebbe al 46%. Si tenga conto che questo dato sembra il più rispondente alla situazione che risulta dai rapporti di monitoraggio.

Si segnala che sarà effettuata dalla Banca Mondiale una valutazione economica e finanziaria dell'intero progetto NSP a conclusione dello stesso in vista della predisposizione della successiva e più articolata fase IV.

È stata inoltre effettuata un'analisi costi/efficienza mettendo a confronto gli interventi comunitari (distinti per tipologia) con altre modalità di investimento. Sono state selezionate 5 tipologie di sub-progetti che assorbono il 96% dei *BlockGrants*, pervenendo a questi interessanti risultati:

Settore	Rapporto costo NSP vs Costo con metodo alternativo (media pesata)	Investimenti NSP (Milioni di USD)	Investimenti con metodi di finanziamento alternativi (Milioni di USD)
Water & Sanitation	68%	79,4	117,2
Irrigation	73%	67,9	93,5
Education	92%	22,9	24,8

Transport & Infrastr.	57%	85,3	150,4
Power	67%	78,7	116,6
TOTALE	69%	346,6	502,4

Dalla tabella si evince che per realizzare gli stessi interventi, in assenza dell'NSP, sarebbero stati necessari investimenti per 502,6 milioni di USD, con un incremento dei finanziamenti di 155,8 milioni di USD.

Si ritiene quindi che i dati sopra esposti siano soddisfacenti al fine di attestare la validità economica dell'intervento in esame.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il dipartimento di monitoraggio e valutazione di NSP (*M&E Department*) è responsabile del coordinamento di tutte le attività di verifica sull'andamento del programma, e mantiene i contatti con gli altri attori coinvolti per raccogliere tutti i dati necessari.

Tali dati vengono continuamente aggiornati e messi a disposizione della Banca Mondiale, grazie anche al supporto degli uffici provinciali e dei FPs.

Le funzioni chiave del M&E includono l'*Implementation Monitoring* (IM) e il *Post Implementation Monitoring* (PIM). Il primo ha come obiettivo la verifica dell'andamento dei sottoprogetti mentre vengono implementati e viene eseguito a livello provinciale da personale specializzato. In questo senso uno strumento denominato *Community Participatory Monitoring* (CPM), ha acquisito un ruolo sempre più centrale nella fase di verifica dell'andamento del programma. I membri dei CPM partecipano a corsi di formazione che li preparano ad assumere un ruolo di mediazione tra l'amministrazione di NSP e le comunità.

Il PIM si propone di valutare la capacità di *governance* dei CDCs e la sostenibilità dei sottoprogetti finanziati. Queste attività vengono svolte da un ufficio specifico che si trova nella sede dell'*head quarter* di NSP.

Il MRRD/NSP si impegna altresì a fornire su base mensile e trimestrale rapporti narrativi e finanziari relativi all'implementazione generale del programma e alla parte realizzata con fondi italiani che permetteranno di monitorare il raggiungimento dei risultati e degli obiettivi formulati nel quadro logico.

In aggiunta al monitoraggio regolarmente effettuato dal NSP, nel periodo di implementazione del programma il personale della CI ha realizzato visite di monitoraggio sul terreno allo scopo di verificare quanto riportato dal NSP e di individuare eventuali criticità.

8. CONCLUSIONI E PROPOSTE

In conclusione, alla luce dell'esposizione effettuata, e tenendo conto dei buoni risultati raggiunti dal Programma nel corso della sua esecuzione in generale e dell'esecuzione delle attività finanziate dal contributo italiano, si ritiene di poter positivamente concludere la valutazione tecnica, per un finanziamento di EURO 6.000.000,00 in favore del *National Solidarity Programme* fase III; contributo da erogarsi mediante il ricorso all'Articolo 15 del regolamento di esecuzione della legge 49/87.

Il programma sarà finanziato previa stipula di un accordo bilaterale con il Governo Afgano, sulla base di quanto previsto dall'Accordo Quadro di Cooperazione allo Sviluppo in vigore tra Afghanistan e Italia, e sarà operativo nelle Province di Herat, Ghor e Bamyán. La selezione dei Distretti sui quali operare sarà effettuata congiuntamente alle autorità locali.

Nel programma sono previsti e già in atto tutti i meccanismi di *reporting*, monitoraggio e verifica tecnica e finanziaria di cui si avvarrà l'Ambasciata d'Italia a Kabul, Ufficio di Cooperazione allo Sviluppo, per riferire alla Direzione Generale.

L'Esperto UTC



Roma,

VISTO

Il Funzionario Preposto all'UTC

SCHEDA 1 – SINTESI DEI MECCANISMI DI FUNZIONAMENTO DEL PROGRAMMA NSP

Struttura organizzativa

Livello nazionale

A livello nazionale il programma è gestito da un *Executive Director* (ED) e da un consulente internazionale denominato *Director of Operations* (DoO) contrattualizzati internamente al MRRD (Manager Consultant).

Dal marzo 2007, MRRD ha stipulato un contratto di servizi con la società di consulenza inglese Maxwell Stamp (indicata in figura 1 come *Management Support Consultant*) per la valutazione delle attività realizzate dal Dipartimento Finanziario del NSP e sulla gestione del *Management Information System*, nonché per fornire assistenza tecnica nel reclutamento di un responsabile per ciascuno degli altri Dipartimenti del NSP (ossia Supporto Tecnico, Supervisione dei FPs, Monitoraggio e Valutazione, Comunicazione, Qualità, Risorse Umane, Sviluppo e Formazione).

Il *Director of Operations* e l'*Executive Director* rinteragiscono costantemente con lo *Steering Committee* composto dai donatori, dai rappresentanti del MRRD, del Ministero delle Finanze, dell'Agricoltura, della Sanità, dell'Educazione, dell'Acqua e dell'Energia, del Lavoro, delle Donne, dei Lavori Pubblici e dell'Economia.

Lo *Steering Committee* si occupa principalmente di guidare il programma in base alle priorità, di elaborare proposte in merito al *programme design* o ad eventuali estensioni, di identificare le aree di collaborazione interministeriale, di studiare strategie per i programmi di sviluppo a livello di comunità, di analizzare la sostenibilità dei CDCs come forme basilari di *governance* locale e di revisionare gli input di monitoraggio per assicurare la qualità degli interventi intrapresi.

Livello provinciale e regionale

MRRD è responsabile della gestione generale e della supervisione del programma. All'interno del Ministero, il *National Solidarity Programme* è gestito da un'autonoma unità centrale che effettua la supervisione delle 6 unità regionali (*Regional Management Units – RMUs*), le quali a loro volta sono responsabili delle 34 unità provinciali (*Provincial Management Units – PMUs*). Queste ultime interagiscono con il MRRD e con i rappresentanti provinciali dei FPs per le questioni relative all'implementazione a livello locale

Livello locale e distrettuale

MRRD contraatta organizzazioni per lo sviluppo rurale (soprattutto NGOs) per lavorare direttamente con le comunità come *Facilitating Partners*. La funzione principale dei FPs è sostenere e guidare le comunità nel raggiungimento degli obiettivi previsti dal *National Solidarity Programme*, ad esempio garantendo trasparenza nel processo di elezione dei CDCs, facilitando le consultazioni dei vari portatori di interessi e fornendo assistenza tecnica per l'approvvigionamento di merci e per l'accesso ai servizi.

Sebbene siano oggetto di supervisione da parte del NSP e debbano attenersi al regolamento del programma, i FPs hanno una certa autonomia e flessibilità nella scelta dei metodi di intervento e di attuazione dei piani di lavoro; ciò consente loro di effettuare interventi *ad hoc* per ottimizzare le attività in funzione del raggiungimento di specifici risultati.

Livello locale (comunità)

Nell'ambito del *National Solidarity Programme* una comunità in un insediamento rurale è definita come tale se raggruppa almeno 25 famiglie. Il NSP definisce una famiglia come un nucleo composto dal marito, dalla moglie (o mogli, nel caso di poligamia) e dai figli non sposati. Si parla altresì di famiglia nel caso di nuclei composti da un solo capofamiglia (uomo o donna) e dai figli non sposati.

Le comunità sono identificate sia servendosi di registrazioni effettuate dal governo sia, laddove i dati governativi non corrispondano alla realtà effettiva, tramite il ricorso ad autorità locali (ad esempio il *woluswal*, l'Amministratore di Distretto).

I *Facilitating Partners*, che generalmente sono selezionati tra una rosa di NGOs locali, sono responsabili di fornire una lista di comunità che possano beneficiare del programma, e che è soggetta all'approvazione dell'DRRD, ossia l'ufficio provinciale del MRRD.

Nel caso in cui le comunità approcciate dai FPs esprimano in proprio interesse ad essere coinvolte nel programma viene calcolato l'ammontare del *block grant* cui corrisponde un apporto delle stesse comunità pari al 10% dell'importo del finanziamento che sarà erogato a fondo perduto.

Al termine della prima fase viene eletto un *Community Development Council* che entra a far parte di un accordo tripartito con MRRD e il *Facilitating Partner*, e che assiste la comunità nell'ambito del *National Solidarity Programme*.

Inoltre, viene eletto un *Project Management Committee* che ha la funzione di gestire i finanziamenti destinati ai progetti identificati. In taluni casi vengono stabilite anche *Additional Committees* per perseguire specifici obiettivi o per occuparsi di determinati settori (agricoltura, sanità, educazione), oppure *Committees* composti esclusivamente da uomini o da donne, laddove la cooperazione tra i due sessi non sia resa possibile dai costumi locali.

Elezione e composizione dei *Community Development Councils* (CDCs)

I CDCs, regolarmente eletti, possono variare da un minimo di dieci ad un massimo di trenta individui, a seconda della dimensione della comunità stessa. Donne e uomini devono essere equamente rappresentati, possono consultarsi separatamente, ma hanno uguali diritti nel processo decisionale.

Tutti gli individui che abbiano compiuto i diciotto anni e che abbiano vissuto all'interno della comunità per almeno un anno hanno diritto al voto, che è rigorosamente segreto.

Altre regole di base garantiscono la trasparenza del processo elettorale e la partecipazione allargata dei membri della comunità: gli scrutini e la pubblicazione dei risultati si fanno immediatamente al termine delle votazioni, i rappresentanti eletti non possono restare in carica per più di due mandati (ciascuno dei quali dura tre anni), e nel caso in cui vi siano lamentele concernenti lo svolgimento delle elezioni, si ricorre alla supervisione a livello distrettuale.

Il NSP contribuisce all'aggregamento e al rafforzamento delle comunità rurali su tre livelli:

- Definendo gli insediamenti rurali come un agglomerato di minimo 25, favorisce il raggruppamento degli insediamenti minori per raggiungere le dimensioni minime per beneficiare del programma. Questo ha diminuito il numero delle comunità rurali separate da 33.750 a 22.500.
- Stimola l'unione di più CDCs, rappresentanti comunità vicine, per realizzare progetti di interesse comune.
- Il NSP II ha iniziato un progetto pilota di *clustering* di CDCs allo scopo di: a) promuovere la coesione sociale e la solidarietà, b) promuovere la costruzione di infrastrutture di dimensioni maggiori che servano per lo meno 5 villaggi, c) creare un meccanismo di interazione con i ministeri di riferimento avvicinandolo alle istituzioni distrettuali e provinciali, d) mitigare la proliferazione di gruppi di rappresentanza paralleli come gruppi di gestione delle risorse idriche, cooperative, *shuras* ecc.

I risultati e l'impatto di questo progetto pilota finanziato da JSDF saranno valutati per formulare i passi successivi.

Fasi dell'implementazione dei sub progetti

Formulazione di un piano di sviluppo

I FPs assistono la comunità nell'elaborazione di un piano di sviluppo che sia quanto più possibile olistico, strategico e rappresentativo dei bisogni dei membri della comunità.

Ciò implica attività di formazione a favore dei membri dei CDCs in modo tale che siano in grado di:

- Eseguire un'analisi situazionale attraverso indagini sul campo e interviste ai beneficiari e imparino a costruire un "albero dei problemi" che metta in luce le priorità, la fattibilità e la sostenibilità degli interventi;
- Produrre una mappatura del territorio, che fornisca un quadro delle infrastrutture e dei servizi presenti;
- Creare *working groups* per analizzare i bisogni settoriali;
- Formare consigli riservati alle donne, in cui esse possano esprimere liberamente i propri bisogni.

Selezione degli interventi e *design*

Una volta completato il piano di sviluppo, la comunità deve selezionare gli interventi da proporre per il finanziamento, attraverso un *project proposal* che deve attenersi a precisi standard e comprendere i costi amministrativi.

Valutazione e finanziamento

I FPs sono responsabili di informare le comunità sullo stato delle proposte di progetto. Una volta che queste ultime vengono accettate, il quartier generale del NSP, tramite il *Management Consultant*, fa una richiesta al MRRD affinché trasferisca il *block grant* sul conto del CDC entro 6 settimane dall'approvazione.

Implementazione dei progetti

La comunità, rappresentata dai CDCs, è la diretta responsabile dell'implementazione dei progetti, e deve eleggere un *Project Management Committee* composto da tre o più membri della comunità, il cui compito è garantire la trasparenza del ciclo del progetto in tutte le sue fasi. Ciò fa sì che la comunità si assuma direttamente la responsabilità di render conto sia ai donatori sia ai beneficiari delle azioni tramite una chiara divisione delle responsabilità.

I CDCs registrano le entrate e le spese nel *financial record* che è sempre a disposizione per ispezioni governative.

I CDCs sono inoltre tenuti ad informare la comunità sull'andamento dei progetti e sulle spese sostenute e da sostenere con modalità che consentano la comprensione anche ai non alfabetizzati.

Contributo della comunità

Tra le regole del NSP che promuovono il concetto di *ownership* comunitario, vi è l'obbligo per le comunità beneficiarie di farsi carico del 10% delle spese di implementazione e gestione del progetto.

Le comunità eleggono un *Operations and Maintenance Committee* responsabile della gestione di tali costi.

Chiusura del progetto ed esaurimento dei *blockgrants*

Al momento della chiusura del progetto la comunità prepara il *Subproject Final Status Report* (SFSR) che, in seguito all'esito positivo di un'ispezione *in loco* effettuata dai FPs, viene sottoscritto dal responsabile dell'Unità Provinciale (PMU) e inviato al MRRD.

In questa fase conclusiva i CDCs rispondono anche di fronte alla comunità in un incontro appositamente organizzato durante il quale i membri della comunità possono porre domande di natura sia finanziaria che tecnica sul progetto.

Una volta che il *Block Grant* è stato completamente utilizzato, NSP informa la Da Afghanistan Bank (DAB) affinché proceda alla chiusura del conto.