المجلس التنفيذي

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية للفترة 2025-2030 لجمهورية مصر العربية

الوثيقة: EB 2025/OR/16/Add.1

التاريخ: 4 نوفمبر/تشرين الثاني 2025

التوزيع: عام

اللغة الأصلية: الإنكليزية

للاستعراض

الإجراء: المجلس التنفيذي مدعو إلى استعراض تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية للفترة 2025-2030 لجمهورية مصر العربية.

الأسئلة التقنية:

Indran Naidoo
مدير
مكتب التقييم المستقل في الصندوق
البريد الإلكتروني: i.naidoo@ifad.org

Steven Jonckheere
كبير موظفي التقييم
مكتب التقييم المستقل في الصندوق
البريد الإلكتروني: s.jonckheere@ifad.org

تعليقات مكتب التقييم المستقل في الصندوق على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية للفترة 2025-2030 لجمهورية مصر العربية

أولا- تعليقات عامة

1- أنجز مكتب التقييم المستقل في الصندوق تقييمه الثالث للاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري لمصر في أكتوبر/تشرين الأول 2024 وقدم التقرير إلى الدورة التاسعة والعشرين بعد المائة للجنة التقييم في يونيو/حزيران 2025، حيث نوقشت النتائج والتوصيات مع أعضاء اللجنة والإدارة. وقدَّر تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري حافظة المشروعات للفترة 2017-2023، التي شملت خمسة مشروعات ممولة بقروض (مشروع تطوير الري الحقلي في الأراضي القديمة، ومشروع تعزيز الدخول الريفية من خلال تحسين الأسواق، ومشروع الاستثمارات وسبل كسب العيش الزراعية المستدامة، ومشروع الترويج للصمود في البيئات الصحراوية، وبرنامج التحول المستدام للمرونة الزراعية في صعيد مصر) بتكلفة إجمالية تبلغ 646 مليون دولار أمريكي، منها 330 مليون دولار أمريكي ممولة من الصندوق. واستعرض أيضا 22 منحة ونشاطا غير إقراضي، بما في ذلك المشاركة في السياسات، والشراكات ومبادرات المعرفة. وقدم تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري قاعدة الأدلة التقييمية الأولية لصياغة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية المقبل.

2- وخلص التقييم إلى أن الملاءمة العامة للحافظة كانت مُرضية إلى حد ما. وعالجت المشروعات تحديات طويلة الأمد، منها شح المياه، ومحدودية إمكانية الحصول على التمويل الريفي، وضعف الإدماج في الأسواق. وجرى إدخال ابتكارات في مجال الري الذكي مناخيا، والطاقة الشمسية والغاز الحيوي، ولا سيما في إطار مشروع الاستثمارات وسبل كسب العيش الزراعية المستدامة ومشروع التحول المستدام للمرونة الزراعية في صعيد مصر. كما دعمت الاستثمارات إصلاح الري الحقلي، وبناء قدرات رابطات مستخدمي المياه ونماذج التمويل الجديدة التي تربط المنتجين بالمصارف الريفية، والتي استفاد منها أصحاب الحيازات الصغيرة في كل من "الأراضي القديمة" و"الأراضي الجديدة".

3- وعلى الرغم من هذه النتائج، شهدت جميع المشروعات اختناقات تشغيلية متواصلة، مثل بطء الصرف، والتأخيرات في التوريد، وضعف نظم الرصد والتقييم. وغالبا ما كانت بيانات خط الأساس مفقودة أو متأخرة، وكان الرصد والتقييم يميلان إلى التركيز على النواتج بدلا من الحصائل. وعلى الرغم من أن هناك مشروعين يتشاركان الآن وحدة إدارة المشروعات ذاتها، فإن غياب آلية تنسيق مركزية على مستوى البرامج أدى إلى الحدّ من إمكانية التآزر في مجالات مثل إدارة المعرفة والتكامل المواضيعي.

4- وأشار تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري إلى التنفيذ الجزئي للتوصيات الرئيسية المنبثقة عن تقييم عام 2017، التي دعت إلى التركيز على الفقر بشكل أدق، وإلى مزيد من الانتقائية واتباع نهج برنامجي أكثر تكاملا. وعلى الرغم من استهداف الفقر في المناطق الريفية، افتقرت تصاميم المشروعات إلى استراتيجيات محددة للمزارعين، والنساء والشباب المهمشين. وظلت البيانات المصنفة محدودة. وكانت مكونات الوصول إلى الأسواق مقيدة بفعل ضعف مشاركة القطاع الخاص ومحدودية تحليل سلاسل القيمة في المراحل النهائية. واكتسبت الاعتبارات البيئية والمناخية قدرا من الزخم، ولكنها تطلبت مع ذلك تكاملا أقوى على نطاق المنظومة وآليات استدامة طويلة الأجل، ولا سيما من أجل استرداد التكاليف في مخططات الري.

5- وقدم تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري خمس توصيات رئيسية لتوجيه برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد. فنصح أولا بدمج إدارة الموارد الطبيعية والتكيف مع المناخ على نطاق الحافظة. وثانيا، أوصى بمواصلة تقديم الدعم للري، مع تعزيز الاستدامة واستراتيجيات الخروج. وثالثا، دعا إلى تحسين إمكانية الوصول إلى

الأسواق وتطوير سلاسل القيمة، بدعم من التمويل الريفي الشامل. ورابعا، شدد على الحاجة إلى زيادة دقة استهداف الأسر المعيشية الفقيرة، والنساء والشباب، باستخدام بيانات وتشخيصات أفضل. وأخيرا، اقترح زيادة الاستثمار في الأنشطة غير الإقراضية – بما في ذلك حوار السياسات والشراكات – بدعم من آلية تنسيق مخصصة.

6- ويهدف برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد لمصر (2025-2030) إلى الحد من الفقر في المناطق الريفية وتعزيز الأمن الغذائي من خلال جعل أصحاب الحيازات الصغيرة والمؤسسات الريفية أكثر قدرة على الصمود في وجه الصدمات المناخية والاقتصادية. وهو يسعى إلى تحقيق ثلاثة أهداف استراتيجية هي: (1) تعزيز القدرة على الصمود في وجه الظواهر المناخية والإدارة المستدامة للموارد الطبيعية؛ (2) تحسين القدرة الاقتصادية على الصمود من خلال سلاسل القيمة الشاملة؛ (3) تعزيز المشاركة القائمة على الأدلة في السياسات. وستوجه هذه الركائز استثمارات الصندوق وعمله غير الإقراضي في مصر على مدى السنوات الست المقبلة.

7- ويقر برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد بتوصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري في قسمه المتعلق بالدروس المستفادة ويزعم أنه أدرجها في نظرية التغيير والأهداف الاستراتيجية الثلاثة. وبوجه عام، يُظهر برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية تركيزا أوضح على القدرة على الصمود في وجه الظواهر المناخية، وسلاسل القيمة الشاملة، والمشاركة في السياسات القائمة على الأدلة مقارنة ببرنامج الفرص الاستراتيجية القطرية السابق لعام 2019. ومع ذلك، وكما هو مبين أدناه، سيستفيد العديد من المجالات من توجيهات تشغيلية أكثر وضوحا لضمان تحقيق الهدف من توصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري بالكامل أثناء التنفيذ.

ثانيا- تعليقات محددة

8- **استراتيجية الاستهداف**. يُعَد الجمع بين الاستهداف الجغرافي والمباشر والذاتي في برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية، والمرتكز على بيانات الفقر ومعايير السجل الاجتماعي، مؤشرا على تحقيق تقدم حقيقي. ومن شأن التعاون الأوثق مع وزارة التضامن الاجتماعي أن يحسن دقة هذه المرشحات ويتيح الجمع المنهجي للبيانات المتعلقة بنطاق الوصول والمصنفة حسب الفقر. وحذر تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري من أن التغطية الجغرافية الواسعة النطاق يمكن أن تخفف من الأثر، وأن برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية يمكن أن يكون أكثر وضوحا بشأن الكيفية التي سيتجنب بها تشتيت موارده بصورة مفرطة. ولم يعد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية يستهدف بشكل صريح العمال الذين لا يملكون أرضا، على الرغم من أهميتهم. وفيما يتعلق بالمنظور الجنساني، فقد قدمت المشروعات السابقة تمويلا وتدريبا أساسيَين أبقيا المرأة إلى حد كبير خارج سلاسل القيمة. وينبغي للاستراتيجية الجديدة أن توضح كيف ستصمَّم الخدمات خصيصا، وكيف سيوسَّع نطاق الأدوار الإنتاجية وتقلَّل أعباء العمل غير المدفوعة لضمان تحقيق الاستهداف الشامل الفعلي.

9- **الشمول المالي**. خلص تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري إلى أن خطوط التمويل الريفية السابقة كانت مرتبطة بأهداف المشروع بشكل ضعيف: فكثيرا ما كان الائتمان يتجاوز أصحاب الحيازات الصغيرة والنساء، وقدم الصندوق دعما ضئيلا للمصارف الشريكة لتطوير منتجات مبتكرة أو تحسين الوصول إلى العملاء. وكان رصد استخدام القروض محدودا، مما أدى إلى استخدام الأموال غالبا لأغراض لا ترتبط بأهداف البرنامج. وتعيد مسودة برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية تأكيد الالتزام بالتمويل الريفي الشامل، ولكنها تقدم تفاصيل قليلة عن الإجراءات التي ستُتخذ لتجنب تكرار أوجه القصور هذه – وعلى وجه التحديد، كيفية اختيار المؤسسات الشريكة، وكيفية تنسيق الائتمان مع المكونات الأخرى، وكيفية تتبع التقدم المحرز. وسيكون توضيح هذه الضمانات التشغيلية – مثلا، من خلال معايير صريحة لأهلية الشركاء الماليين، ومعالم ابتكار المنتجات والاستعراضات المنتظمة للحافظة مقارنة بمعايير الاستهداف – أمرا ضروريا لضمان مساهمة التمويل الريفي بشكل قابل للقياس في أهداف برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية.

10- **الوصول إلى الأسواق وتطوير سلاسل القيمة.** وجد تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري أن المشروعات السابقة بدأت تقدم الدعم التسويقي في وقت متأخر، وكانت خبرتها الداخلية محدودة وواجهت صعوبة في إقامة شراكات دائمة مع مؤسسات الأعمال الزراعية، ولذلك لم تكن المكاسب في الوصول إلى الأسواق وتطوير سلاسل القيمة على مستوى التوقعات. ويحدد برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية المحدَّث سلاسل القيمة الشاملة باعتبارها هدفا استراتيجيا منفصلا (الهدف الاستراتيجي 2) ويبين التزامه بدمج التحليل الشامل للسوق في تصميم المشروعات. كما أنه يدعو إلى تقديم الدعم لأنشطة المراحل النهائية، مثل التجهيز والتجميع، ويهدف إلى اجتذاب الاستثمار الخاص من خلال الشراكات الزراعية بين القطاعين العام والخاص وترتيبات الزراعة التعاقدية. وتبين الذيول خيارات التعاون للقطاع الخاص، وإدراج التكنولوجيا الزراعية والمالية، والخدمات اللوجستية، وشركات الشراء (مثل مُزارع، وخضر، ومحاصيل مصر) التي يمكن أن تقدم خدمات متكاملة وقنوات سوق مستقرة للمزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة. وعلى الرغم من أن هذه الترتيبات تدعم توصية تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري بشأن العمل المبكر مع الجهات الفاعلة في السوق، يجب على برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية أن يوضح تسلسل ورصد هذه الشراكات، ولا سيما مع مقدمي التمويل الريفي، لتجنب النهج المجزأ المتبع في التنفيذ الذي لوحظ في المبادرات السابقة.

11- **الأنشطة غير الإقراضية.** سلط تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري الضوء على النتائج المختلطة التي حققها الصندوق في الأنشطة غير الإقراضية في مصر، مشيرا إلى أنه على الرغم من تركيز برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية لعام 2019 على حوار السياسات، فإن الحصائل كانت محدودة. ولم توظَّف الدروس بشكل فعال في الأنشطة ذات المستوى الأعلى أو في جهود توسيع النطاق، ولم يتكون سوى عدد قليل من الشراكات الاستراتيجية. ونشأت هذه المسائل نتيجة للتقليل في تقدير متطلبات الموارد، وعدم كفاية الأدلة، والافتقار إلى التوجيه الاستراتيجي. ويجعل برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية الجديد الحوار القائم على الأدلة جزءا من الهدف الاستراتيجي 3، ويهدف إلى تركيز الجهود في المستقبل على ركيزة الغذاء لمنصة مصر للعلاقة بين المياه والغذاء والطاقة (نُوَفي)؛ واجتذاب المنح مثل المنحة المقدمة إلى برنامج تجربة الزراعة الذكية مناخيا من أجل تعزيز السياسات؛ وجعل الصندوق "مجمعا للمعرفة" فيما يتعلق بالزراعة الذكية مناخيا لأصحاب الحيازات الصغيرة. وعلى الرغم من أن هذه الخطوات إيجابية، تفتقر الوثيقة إلى خطة مشاركة تفصيلية ومحددة زمنيا وإلى منجزات متوخاة محددة وتخصيصات للموارد. وبالتالي، يكرر مكتب التقييم المستقل توصيته بوضع خارطة طريق واضحة للأنشطة غير الإقراضية قبل بدء تنفيذ برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية.

12- **التنسيق البرنامجي.** يقر برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية بالحاجة إلى تعزيز التكامل بين المشروعات، ويشير إلى أن إطارا واحدا للنتائج واستعراضات سنوية مشتركة ستجمع مشروع الاستثمارات وسبل كسب العيش الزراعية المستدامة، وبرنامج التحول المستدام للمرونة الزراعية في صعيد مصر، ومشروع الإدارة المائية القادرة على الصمود في وجه تغير المناخ في المزارع في وادي النيل والعمليات المقبلة تحت مظلة برنامجية واحدة. ومع ذلك، فهو لا يزال مبهما بشأن كيفية تعزيز التعاون اليومي بشأن الرصد والتقييم، والتوريد، والإدارة المالية ومواضيع التعميم. ومن شأن توضيح هذه الترتيبات التنسيقية بشكل أكثر تحديدا، بما يتجاوز المواءمة الإجرائية، أن يوضح كيف يعتزم البرنامج القطري ترجمة طموحه البرنامجي إلى إنجاز عملي وتآزري.

13- **إدارة المخاطر وتعبئة الموارد.** يشير برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية إلى الشواغل المتعلقة بديون مصر ويقترح استخدام خيارات التمويل المختلط والتمويل المناخي، ولكنه يتغاضى عن ثلاثة مخاطر حددها تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري. وتتردد الحكومة في الاقتراض من أجل الاستثمارات "غير المادية" من دون خطط واضحة لاسترداد التكاليف ومشاركة القطاع الخاص، وهذا التردد يؤخر بالفعل القرض المقدم إلى برنامج التحول المستدام للمرونة الزراعية في صعيد مصر، ويعقّد تصميم مشروع الإدارة المائية القادرة على الصمود في وجه تغير المناخ في المزارع في وادي النيل. ولا تزال نظم استرداد التكاليف، ولا سيما بالنسبة إلى البنية التحتية للمياه الزراعية،

غير متوفرة، مما يهدد بمعارضة مالية للمشروعات المستقبلية. كما أن الجهود الرامية إلى ضمان التمويل المشترك للمنح لم تحقق النتائج المنشودة، مما أدى إلى فجوات في التمويل وبطء في التنفيذ. ولذلك ينبغي لمصفوفة المخاطر أن تحدد كميا أوجه القصور المحتملة في التمويل المشترك، وأن تحدد المعايير اللازمة لاستقطاب القطاع الخاص، وأن تتضمن خطط طوارئ لضمان ألا يؤدي تأخر أو تقلص الموارد الخارجية إلى تأخير التنفيذ أو تخفيف الأثر الإنمائي.

ثالثا- تعليقات ختامية

14- يتواءم برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية جيدا مع توصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري وأهداف التنمية الوطنية، ولا سيما فيما يتعلق بتعميم الممارسات الذكية مناخيا، وتعزيز سلاسل القيمة الشاملة، وتحسين المشاركة في السياسات. غير أن عدة عناصر تشغيلية ستستفيد من توضيح إضافي. وتشمل هذه العناصر جمع ورصد البيانات المتعلقة بنطاق الوصول والمصنفة حسب مستوى الفقر؛ وتحديد الضمانات اللازمة للشراكات في التمويل الريفي؛ وزيادة توضيح تسلسل مشاركة القطاع الخاص والإشراف عليها؛ ووضع خطة منظمة ومزودة بموارد للأنشطة غير الإقراضية؛ ووضع ترتيبات أكثر وضوحا للتنسيق بين المشروعات. كما ينبغي لمصفوفة المخاطر أن تعكس على نحو أفضل التحديات المتعلقة باسترداد التكاليف والتمويل المشترك. ويظل مكتب التقييم المستقل متاحا للمزيد من التواصل.. ويقرّ مكتب التقييم المستقل في الصندوق بتسلّمه الرسالة الواردة من حكومة مصر التي تؤكّد موافقتها على توصيات تقييم الاستراتيجية القطرية والبرنامج القطري، مع الإشارة إلى أن الاتفاق عند نقطة الإنجاز لم يُوقَّع رسميا بعد، ويدعو بالتالي المجلس التنفيذي إلى الإحاطة علما بهذه الحالة.